

Büttner, Thiess; Kauder, Björn

Research Report

Wettbewerbsposition der Stadt Frankfurt im Verhältnis zum Umland

ifo Forschungsberichte, No. 48

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thiess; Kauder, Björn (2010) : Wettbewerbsposition der Stadt Frankfurt im Verhältnis zum Umland, ifo Forschungsberichte, No. 48, ISBN 978-3-88512-496-2, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167410>

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.



48

ifo Forschungsberichte

Wettbewerbsposition der Stadt Frankfurt im Verhältnis zum Umland

Thiess Büttner
Björn Kauder



Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Bereich: Öffentlicher Sektor

Wettbewerbsposition der Stadt Frankfurt im Verhältnis zum Umland

von

Thiess Büttner
Björn Kauder

Dezember 2009

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de>
abrufbar

ISBN-13: 978-3-88512-496-2

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2010

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Internet:
<http://www.ifo.de>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Stilisierte Fakten	3
2.1	Definition der Umlandgemeinden	3
2.2	Demografische Entwicklungen	9
2.3	Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt	16
2.4	Flächennutzung und Baulandpreise	27
2.5	Entwicklung kommunaler Finanzen	35
2.6	Zusammenfassung der empirischen Fakten	53
3	Analyse des Wettbewerbs bei der Gewerbesteuer	59
3.1	Reagibilität der Bemessungsgrundlage	62
3.2	Räumliche Unterschiede	62
3.3	Temporale Unterschiede	64
3.4	Reaktion des Steueraufkommens	67
4	Institutionelle Determinanten des Wettbewerbs	71
4.1	Gewerbesteuer	71
4.2	Kommunaler Finanzausgleich	73

4.3	Gemeindegliederung	84
5	Zusammenfassung und Bewertung	87
6	Anhang	91
6.1	Gemeinden in den verschiedenen Ringen	91
6.2	Literatur- und Quellenverzeichnis	95

Abbildungsverzeichnis

2.1	Zuordnung der Gemeinden in 11 Ringe	5
2.2	Anzahl der Gemeinden pro Ring	6
2.3	Distanzgewichtete durchschnittliche Einwohnerzahl einer Gemeinde	7
2.4	Zuordnung der Kreise in Ringe A bis D	8
2.5	Bevölkerungsentwicklung seit 1991	10
2.6	Bevölkerungsentwicklung seit 2003	11
2.7	Wanderungssaldo relativ zur Bevölkerungsgröße (kumuliert)	12
2.8	Einpendler pro Arbeitnehmer am Arbeitsort	13
2.9	Entwicklung der Einpendler pro Arbeitnehmer am Arbeitsort	13
2.10	Auspendler pro Arbeitnehmer am Wohnort	14
2.11	Entwicklung der Auspendler pro Arbeitnehmer am Wohnort	15
2.12	Altenquotient	16
2.13	Entwicklung des Altenquotienten seit 1995	17
2.14	Arbeitnehmer am Arbeitsort: Entwicklung seit 1991	18
2.15	Entwicklung der Anzahl der Arbeitnehmer am Arbeitsort relativ zur Arbeitnehmerzahl in Hessen	19
2.16	Industriebeatz	20
2.17	Entwicklung des Industriebeatzes	21

2.18	Einkommen je Steuerpflichtigen	22
2.19	Entwicklung des Einkommens je Steuerpflichtigen seit 1992	22
2.20	Anteil der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss	24
2.21	Entwicklung des Anteils der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss	24
2.22	Anteil der Arbeitnehmer ohne Ausbildung	25
2.23	Arbeitslosigkeit	26
2.24	Entwicklung der Arbeitslosigkeit	27
2.25	Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche	28
2.26	Entwicklung des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche	29
2.27	Siedlungsdichte	30
2.28	Entwicklung der Siedlungsdichte	31
2.29	Baulandpreise pro qm	32
2.30	Entwicklung der Baulandpreise pro qm	32
2.31	Bodenwert pro qm, Wohnnutzung	33
2.32	Entwicklung des Bodenwerts pro qm, Wohnnutzung	34
2.33	Bodenwert pro qm, gewerbliche Nutzung	35
2.34	Entwicklung des Bodenwerts pro qm, gewerbliche Nutzung	36
2.35	Bodenwert pro qm, Mischnutzung	36
2.36	Entwicklung des Bodenwerts pro qm, Mischnutzung	37
2.37	Hebesatz Grundsteuer A	38
2.38	Hebesatz Grundsteuer B	38
2.39	Grundsteuereinnahmen pro Kopf	39
2.40	Hebesatz Gewerbesteuer	40

2.41 Grundbetrag pro Kopf	43
2.42 Entwicklung des Grundbetrags pro Kopf	43
2.43 Gewerbesteureinnahmen pro Kopf	45
2.44 Steuereinnahmen pro Kopf	45
2.45 Entwicklung der Gewerbesteureinnahmen pro Kopf	46
2.46 Entwicklung der Steuereinnahmen pro Kopf	47
2.47 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer pro Kopf	48
2.48 Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer pro Kopf	49
2.49 Sachinvestitionen pro Kopf (kumuliert)	50
2.50 Entwicklung der Sachinvestitionen pro Kopf (kumuliert)	50
2.51 Bauausgaben pro Kopf (kumuliert)	51
2.52 Entwicklung der Bauausgaben pro Kopf (kumuliert)	52
2.53 Schuldenstand pro Kopf	53
3.1 Reaktion der Bemessungsgrundlage (temporal)	65
4.1 Schlüsselzuweisungen pro Einwohner 2007	81
4.2 Steuerkraft pro Einwohner 2007	82
4.3 Schlüsselzuweisungen	83

Kapitel 1

Einleitung

Die Wettbewerbsposition eines lokalen Standorts wie der Stadt Frankfurt wird von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt. Dazu zählen die Verkehrsinfrastruktur, das Angebot an Arbeitskräften, die Lebensqualität in der Stadt und vieles mehr. Viele dieser Faktoren sind naturgemäß nicht auf den betrachteten Standort beschränkt, sondern sind nationale, länderbezogene oder regionale Merkmale. So ist der kleinräumliche Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden in einer Region besonders intensiv, insbesondere wenn sich die Belastungen von Unternehmen durch Steuern und Abgaben zwischen den Gemeinden merklich unterscheiden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich der Wettbewerb zwischen den Gemeinden im Rahmen eines komplexen Regelwerks abspielt, welches auch durch die Landes- und Bundespolitik beeinflusst wird.

Über die Relevanz verschiedener Standortfaktoren für die tatsächliche Wettbewerbsposition einzelner Gemeinden ist nur wenig bekannt. Möglicherweise bedeutsame Standortbedingungen können nur mit Schwierigkeiten erfasst und bewertet werden, außerdem ist die Beobachtung und Analyse von Standortentscheidungen meist nicht trivial. Solche Entscheidungen ziehen erhebliche irreversible Kosten nach sich, was zu einer Beharrungstendenz bei einmal gefällten Standortentscheidungen führt.

In den letzten Jahren gibt es aber Anzeichen für eine Intensivierung des Standortwettbe-

werbs zwischen Frankfurt und den umliegenden Gemeinden. So haben verschiedene Gemeinden in der Region ihren Gewerbesteuerhebesatz gesenkt. Ziel des Gutachtens ist zu prüfen, ob und inwiefern der empirische Befund eine solche Intensivierung des Standortwettbewerbs bestätigt, und wie sich die Wettbewerbsposition Frankfurts verändert hat. Anschließend soll untersucht werden, welche Determinanten für eine Veränderung der Wettbewerbsposition ausgemacht werden können. Schließlich soll die Entwicklung bewertet werden.

In einem ersten Schritt der Analyse werden stilisierte empirische Fakten über die Entwicklung in Frankfurt und dem Umland analysiert mit dem Ziel, Thesen zur Standortentwicklung herauszuarbeiten. Die Wettbewerbsproblematik wird dabei aus einer stadtökonomischen Perspektive entwickelt, wobei die Region um Frankfurt als zusammenhängender urbaner Raum aufgefasst wird. So wird zwischen dem Wettbewerb innerhalb der Region und dem Wettbewerb zwischen Regionen unterschieden. Dies ist bedeutsam, da die Frage zu stellen ist, ob eine Intensivierung des örtlichen Standortwettbewerbs für die Region insgesamt als vorteilhaft angesehen werden kann oder ob mögliche Fehlstellungen identifiziert werden können.

Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit den empirischen Fakten zur Standortentwicklung erfolgt in einem zweiten Untersuchungsschritt eine Auseinandersetzung mit dem Wettbewerb bei der Gewerbesteuer. Anhand der konkreten Entwicklungen bei den Gewerbesteuereinnahmen und den Hebesätzen wird empirisch aufgezeigt, welchen Einfluss die Entwicklung der Hebesatzpolitik in der Region auf die Verteilung der Gewerbesteuereinnahmen hat. Hierbei wird explizit unterschieden zwischen dem direkten Effekt des Steuersatzes auf die Höhe der Einnahmen bei gegebener Bemessungsgrundlage und den beispielsweise durch die Mobilität der Steuerzahler verursachten adversen Effekten auf die Bemessungsgrundlage.

In einem dritten Abschnitt werden dann die Rahmenbedingungen für den Standortwettbewerb erörtert. Insbesondere wird dabei auf die institutionellen Rahmenbedingungen eingegangen, sei es im Hinblick auf die administrative Gliederung der Region oder im Hinblick auf den kommunalen Finanzausgleich.

Kapitel 2

Stilisierte Fakten

Um einen ersten Eindruck über die Entwicklung der Wettbewerbsposition Frankfurts zu erhalten, erfolgt zunächst eine Auseinandersetzung mit den empirischen Fakten. Ein Vergleich der Ausprägung und Entwicklung relevanter Indikatoren mit entsprechenden Werten anderer Gemeinden ist hierbei insbesondere in Bezug auf das Umland Frankfurts von Interesse. Diese Betrachtung unterliegt dabei der Einschränkung, dass hier noch keine kausalen Zusammenhänge hergeleitet werden.

Im Folgenden sollen stilisierte Vergleiche für eine Vielzahl von Indikatoren mithilfe grafischer Illustrationen angestellt werden. Dabei wird auf demografische und arbeitsmarktrelevante Indikatoren ebenso abgestellt wie auf finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Gemeinden. Des Weiteren sind die Flächennutzung und Baulandpreise von Interesse.

2.1 Definition der Umlandgemeinden

Zur Darstellung der relativen Entwicklung Frankfurts ist zunächst eine geeignete Abgrenzung des Umlandes vorzunehmen. Als Untersuchungseinheit wird die Gemeinde gewählt.

Zwar ist der Zuschnitt der Gemeinden nicht nur von ökonomischen Faktoren, sondern auch von historischen, politischen und geographischen Faktoren abhängig. Sie sind aber wesentliche Akteure im Kontext des Standortwettbewerbs, nicht zuletzt weil sie Kompetenzen für Flächennutzung, Infrastruktur und Steuerpolitik besitzen.

Der im Folgenden verwendete Ansatz definiert zehn Ringe rund um Frankfurt mit einer Breite von je 5km, welche die jeweils darin gelegenen hessischen Gemeinden abgreifen. So ist der erste Ring definiert als die Menge aller Gemeinden, welche im Umkreis von 5 bis 10km um das Stadtzentrum Frankfurts liegen. Der zehnte Ring beinhaltet entsprechend alle Gemeinden im Umkreis von 50 bis 55km. Darüber hinaus werden alle Gemeinden, die weiter als 55km von Frankfurt entfernt liegen, im Folgenden im „11. Ring“ zusammengefasst.

Die Zuordnung ist in der nebenstehenden Karte Hessens ersichtlich. Die verwendeten Farben entsprechen denen der im Gutachten gezeigten Abbildungen.

Es ist gut zu erkennen, dass die distanzbasierte Einordnung der Gemeinden im Nahbereich dazu führt, dass gemeinsame Grenzen nicht nur mit Gemeinden zu finden sind, die dem jeweils nächsten Ring zugeordnet sind, sondern auch gemeinsame Grenzen zu Gemeinden weiter entfernter Ringe bestehen. Dies folgt aus dem Umstand, dass die Zuordnung auf der Lokalisierung des jeweiligen Amts- oder Regierungssitzes basiert.

Für die Darstellung der Entwicklung in den verschiedenen Ringen ist auf ein geeignetes Konzept der Gewichtung der Gemeinden zurückzugreifen. In der Regel werden dabei die Bevölkerung oder andere größenbasierte Werte verwendet. Bei den Hebesätzen der Grund- und Gewerbesteuer sowie bei den Bodenwerten und Baulandveräußerungen kommt aber auch eine distanzbasierte Gewichtung zum Einsatz, um dem räumlichen Zusammenhang zum Kern der Metropolregion Frankfurt besser Rechnung zu tragen. Dabei werden die Durchschnittswerte für die Gemeinden eines Rings anhand einer Gewichtung mit der inversen Distanz zum Zentrum Frankfurts ermittelt.

Eine Veranschaulichung der Eigenschaften der einzelnen Ringe bieten die Abbildungen

Abbildung 2.1: Zuordnung der Gemeinden in 11 Ringe

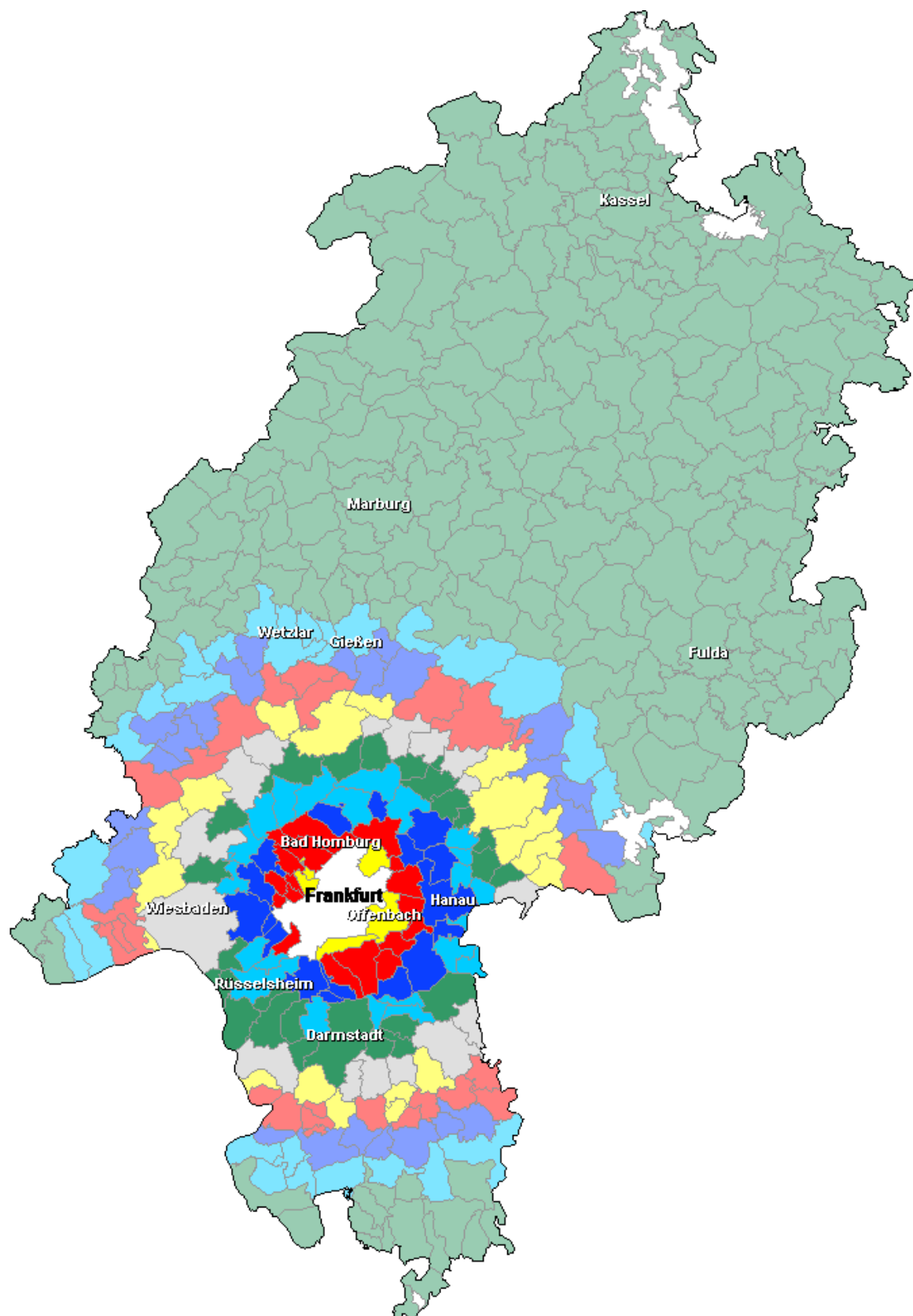
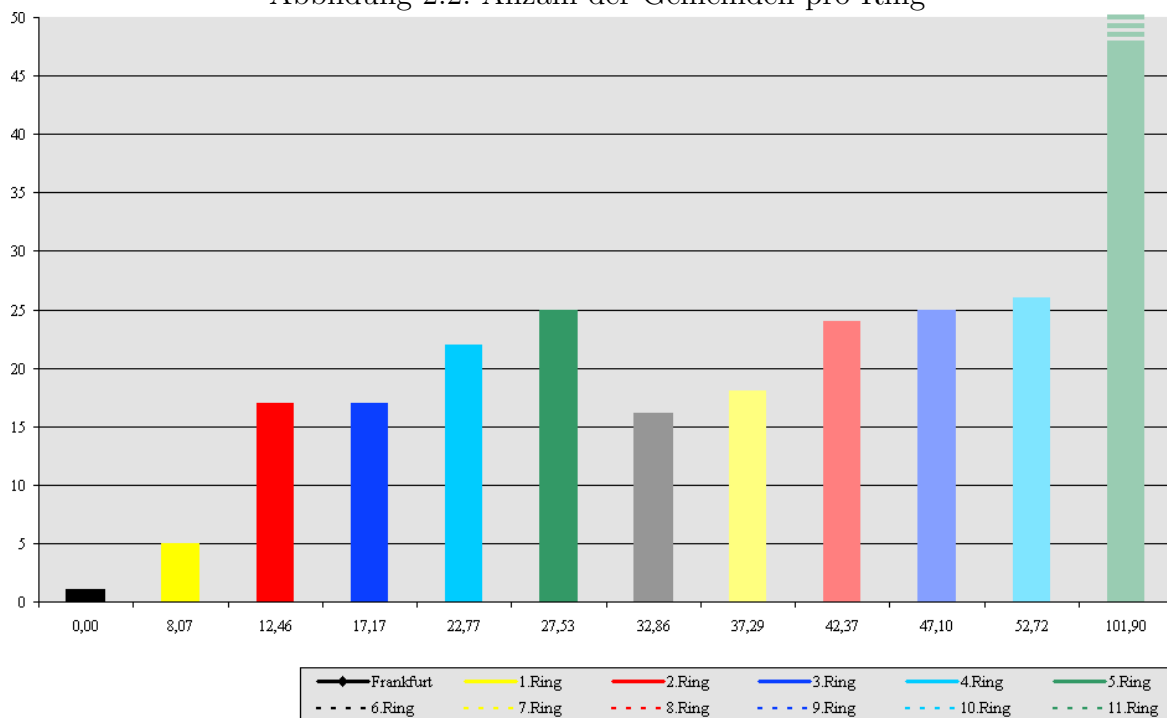


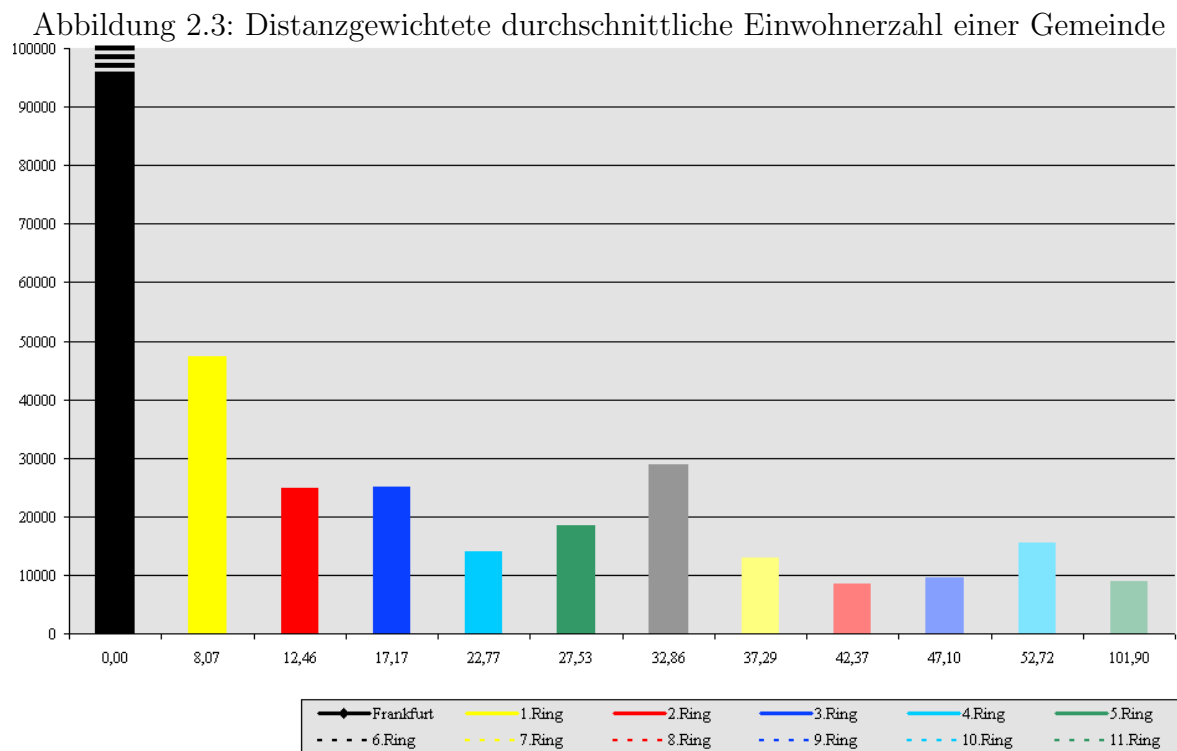
Abbildung 2.2: Anzahl der Gemeinden pro Ring



2.2 und 2.3. An der horizontalen Achse ist jeweils für die einzelnen Ringe die jeweilige durchschnittliche Entfernung der entsprechenden Gemeinden zu Frankfurt abgetragen. An der vertikalen Achse zeigt die erste Abbildung die Anzahl der Gemeinden pro Ring. Wie ersichtlich liegt diese in der Regel zwischen 15 und 25. Lediglich der erste Ring besteht aus nur fünf Gemeinden. Der elfte Ring fällt aufgrund seines Residualcharakters mit 230 Gemeinden selbstverständlich ebenfalls aus dem Rahmen.

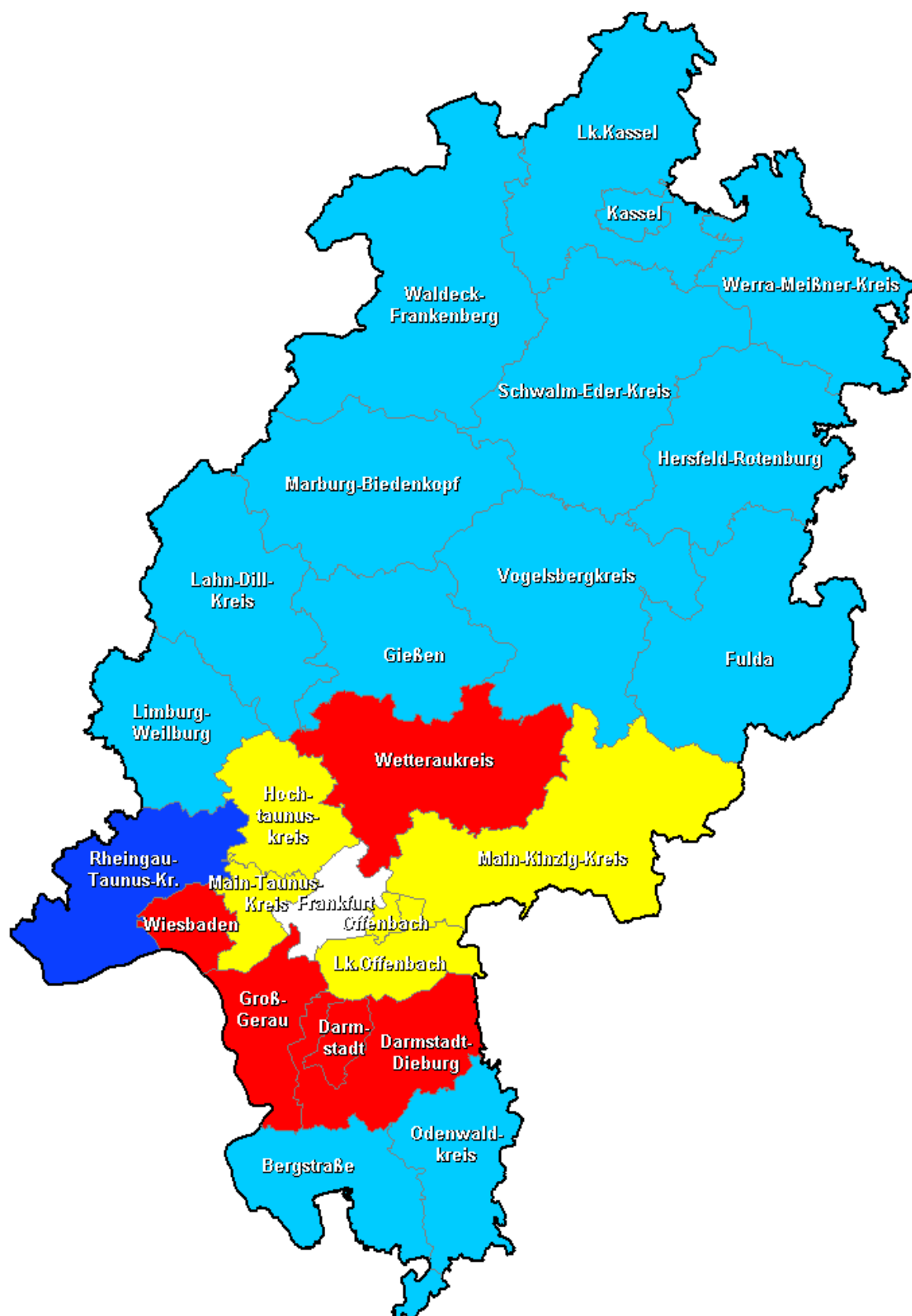
Die Abbildung 2.3 zeigt an der vertikalen Achse die distanzgewichtete durchschnittliche Einwohnerzahl einer Gemeinde eines Rings. Offensichtlich fällt die Größe der durchschnittlichen Gemeinde bereits innerhalb der ersten vier Ringe deutlich ab. Umfasst diese im ersten Ring noch 47.000 Einwohner, so sind es im vierten Ring lediglich noch 14.000. Der sechste Ring ist durch weitere Zentren gekennzeichnet, z. B. Wiesbaden. Ähnliches scheint sich für den zehnten Ring zu zeigen, in welchem Gießen und Wetzlar liegen.

Da für einzelne Variablen wie die Baulandpreise keine Daten auf Gemeindeebene vorliegen,



muss gelegentlich auf Daten der Kreisebene zurückgegriffen werden. Dabei werden aufgrund der anderen Größenordnung nur noch vier Ringe um Frankfurt betrachtet, welche jeweils eine Breite von 15km aufweisen. So beinhaltet Ring A alle Kreise, deren Zentren in einer Entfernung von 5 bis 20km um Frankfurt liegen. Entsprechend umfasst Ring D alle Kreise in einer Entfernung von mehr als 50km. Die Zuordnung der Kreise zu den einzelnen Ringen ist aus der folgenden Abbildung ersichtlich.

Abbildung 2.4: Zuordnung der Kreise in Ringe A bis D



2.2 Demografische Entwicklungen

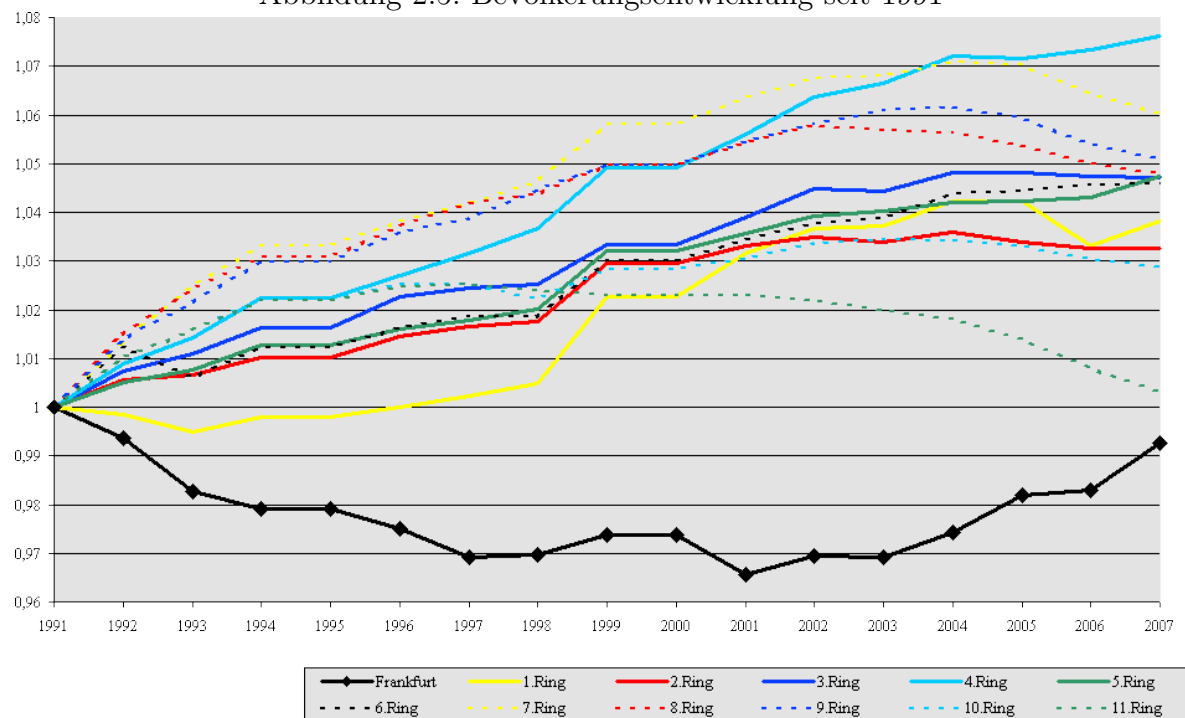
2.2.1 Gesamtbevölkerung

Unterstellt man ein gewisses Niveau an Mobilität von Haushalten, so kann die Entwicklung der Einwohnerzahlen sowohl in Frankfurt, als auch in den umliegenden Ringen Informationen zu Verschiebungen in der Attraktivität von Standorten liefern. Zwar wird Haushalten oftmals ein geringes Niveau an Mobilität zugesprochen, jedoch ist dieser Einwand für den hier betrachteten lokalen Bereich kaum zulässig. Entwicklungen in der Einwohnerzahl sind allerdings auch durch Geburten und Sterbefälle beeinflusst. Jedoch sind in diesen Dimensionen drastische Unterschiede zwischen den Gemeinden in einem Zeitraum von nur 17 Jahren kaum zu erwarten. Von daher dürften die Zu- und Abwanderungen bestimmend sein.

Abbildung 2.5 zeigt die Entwicklung der Bevölkerung in Frankfurt und den umliegenden Ringen, wobei der Wert für 1991 auf 1 normiert wurde. Offensichtlich weisen die verschiedenen Gemeinden erhebliche Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung auf. Zwar ist die Einwohnerzahl in Frankfurt, wie auch in allen Ringen (mit Ausnahme der Gemeinden ab 55km Entfernung), in 2007 höher als zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Jedoch fällt auf, dass die Bevölkerungsentwicklung in den Ringen in direkter Umgebung zu Frankfurt im Schnitt positiver ausfällt als in den weiter entfernt liegenden Ringen. Dies könnte möglicherweise eine Entwicklung auf Kosten Frankfurts sein, das in der Entwicklung deutlich zurückliegt.

Von besonderem Interesse ist jedoch auch der Pfad der Bevölkerungsentwicklung. So weist Frankfurt bis 2003 eine negative bis stagnierende Entwicklung auf, kann in den Folgejahren jedoch deutlich aufschließen. Dies wiederum scheint teilweise zu Lasten der anderen Gemeinden zu gehen, deren positive Entwicklung sich seit diesem Zeitpunkt zumeist abschwächt bzw. sogar umkehrt. In jedem Fall haben die Umlandgemeinden im Beobach-

Abbildung 2.5: Bevölkerungsentwicklung seit 1991



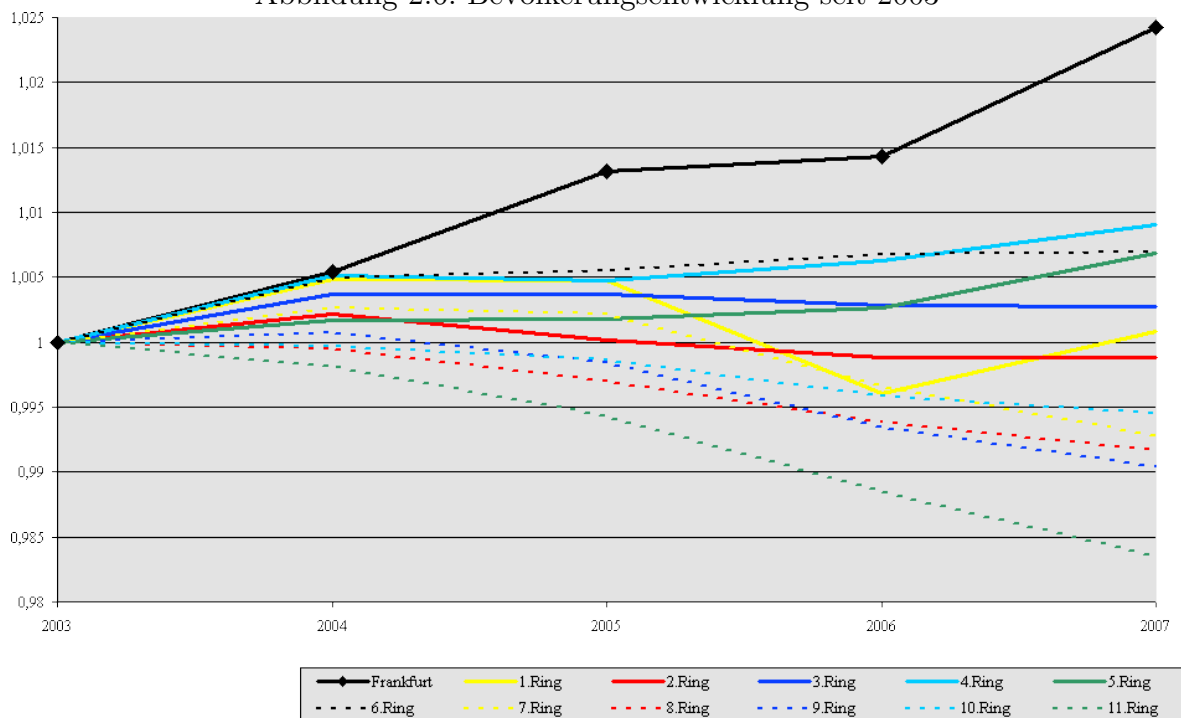
tungszeitraum gegenüber Frankfurt gewonnen.

Die positive Entwicklung Frankfurts in den letzten Jahren zeigt Abbildung 2.6, welche die Bevölkerungsentwicklung ab 2003 darstellt. Offensichtlich weist Frankfurt mit einem Bevölkerungswachstum von rund 2,5% über den gesamten Zeitraum das höchste Wachstum auf, gefolgt von den fünf am nächsten liegenden Ringen. Mit nur einer Ausnahme zeigen hingegen die weiter entfernt liegenden Ringe allesamt ein negatives Bevölkerungswachstum.

2.2.2 Wanderungsbewegungen

Abbildung 2.7 zeigt die Wanderungssaldi relativ zur Bevölkerungsgröße als kumulierte Werte. Offensichtlich ist in der Tendenz in allen Ringen eine Nettozuwanderung zu beobachten, lediglich in Frankfurt zeigt sich eine andere Entwicklung. Interessant ist dabei, dass die Zuwanderung relativ zur Bevölkerung umso größer ausfällt, je weiter die Gemeinde von

Abbildung 2.6: Bevölkerungsentwicklung seit 2003



Frankfurt entfernt liegt. So liegt der durch Zuwanderung induzierte Bevölkerungszuwachs über den gesamten Beobachtungszeitraum im Umkreis von Frankfurt von bis zu 20km bei etwa 4 bis 5%, während er in den weiter entfernt liegenden Ringen zum Teil 10% übersteigt.

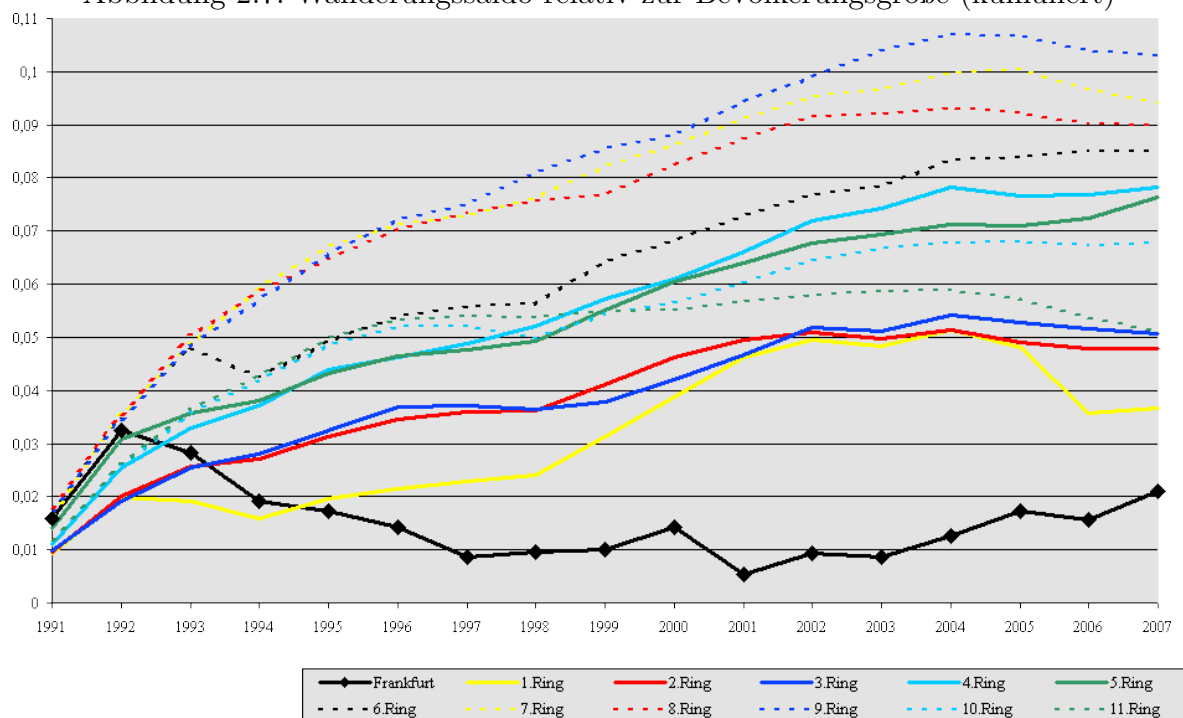
2.2.3 Pendler

Wichtige Rückschlüsse über das Verhältnis Frankfurts zu seinen Umlandgemeinden könnten sich aus den Pendelbewegungen von Arbeitnehmern in beide Richtungen ablesen lassen. Darüber hinaus können Veränderungen der Pendelströme ein Indiz für Veränderungen der wirtschaftlichen Lage sein.

Abbildung 2.8 zeigt die Anteile der Einpendler an den Arbeitnehmern einer Gemeinde.¹

¹ In diesem wie auch in allen folgenden Abschnitten werden stets die *sozialversicherungspflichtigen* Arbeitnehmer und Pendler betrachtet.

Abbildung 2.7: Wanderungssaldo relativ zur Bevölkerungsgröße (kumuliert)



Die höchsten Anteile an Einpendlern sind tendenziell in den direkten Umlandgemeinden Frankfurts zu beobachten, wo rund drei Viertel der Arbeitnehmer in anderen Gemeinden wohnhaft sind. In den weiter entfernt liegenden Gemeinden sind die Anteile tendenziell geringer, liegen aber immer noch im Durchschnitt des jeweiligen Rings bei über 50%. Die Entwicklung der Einpendlerströme zeigt ein stetiges Wachstum an, wie Abbildung 2.9 zeigt. Dabei ist die Zunahme an Einpendlern mit etwa 4 bis 7% in den Ringen ab 30km Entfernung tendenziell höher als in den näher an Frankfurt liegenden Ringen. Dort, wie auch in Frankfurt selbst, liegt das Wachstum bei etwa 2,5 bis 3%. Lediglich der 4. Ring weist ein deutlich höheres Wachstum auf.

Interessante Entwicklungen zeigen sich bei Betrachtung des Anteils der in einer Gemeinde lebenden Arbeitnehmer, welcher auspendelt. Wie aus Abbildung 2.10 ersichtlich, liegt dieser Anteil mit etwa 55 bis 80% in den meisten Ringen auf einem hohen Niveau. Dabei sind die Anteile an Auspendlern mit ca. 70 bis 80% tendenziell am Höchsten in den relativ nah

Abbildung 2.8: Einpendler pro Arbeitnehmer am Arbeitsort

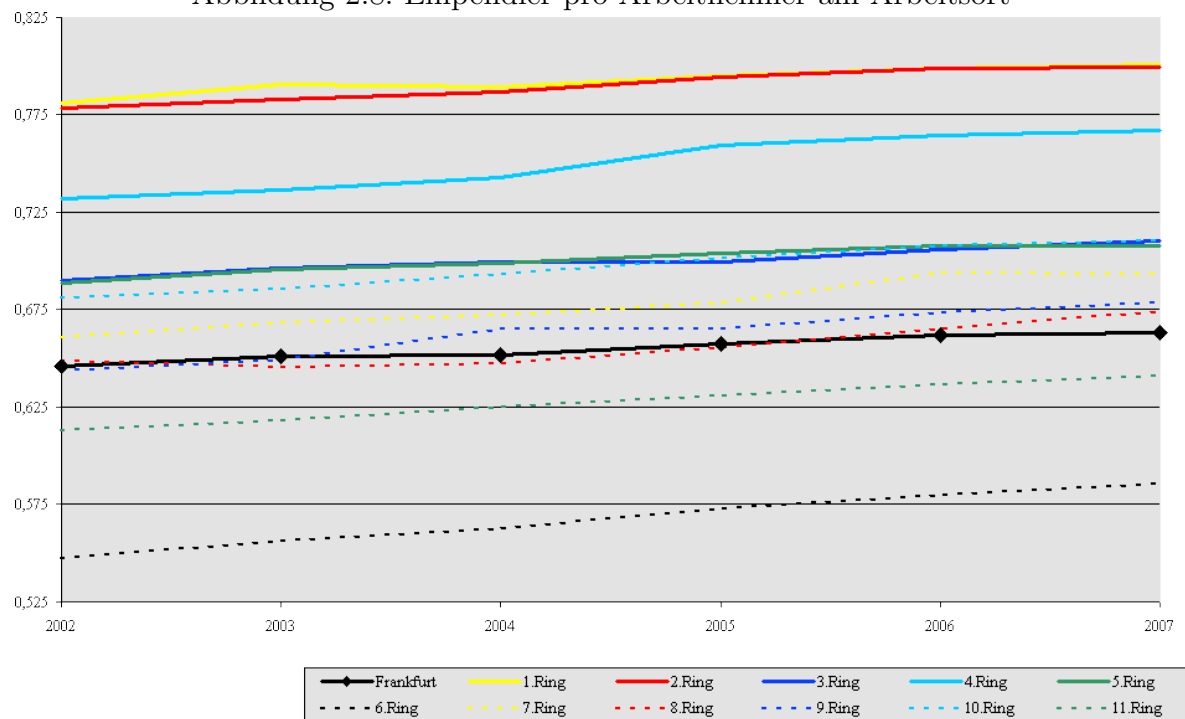


Abbildung 2.9: Entwicklung der Einpendler pro Arbeitnehmer am Arbeitsort

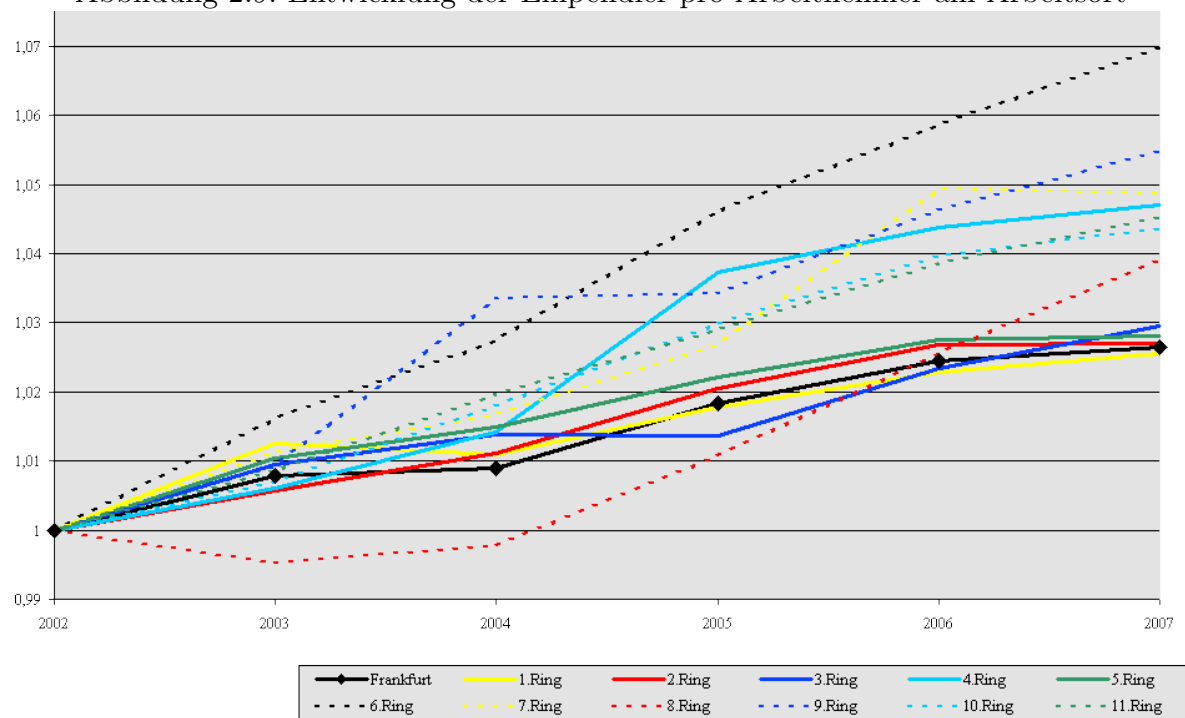
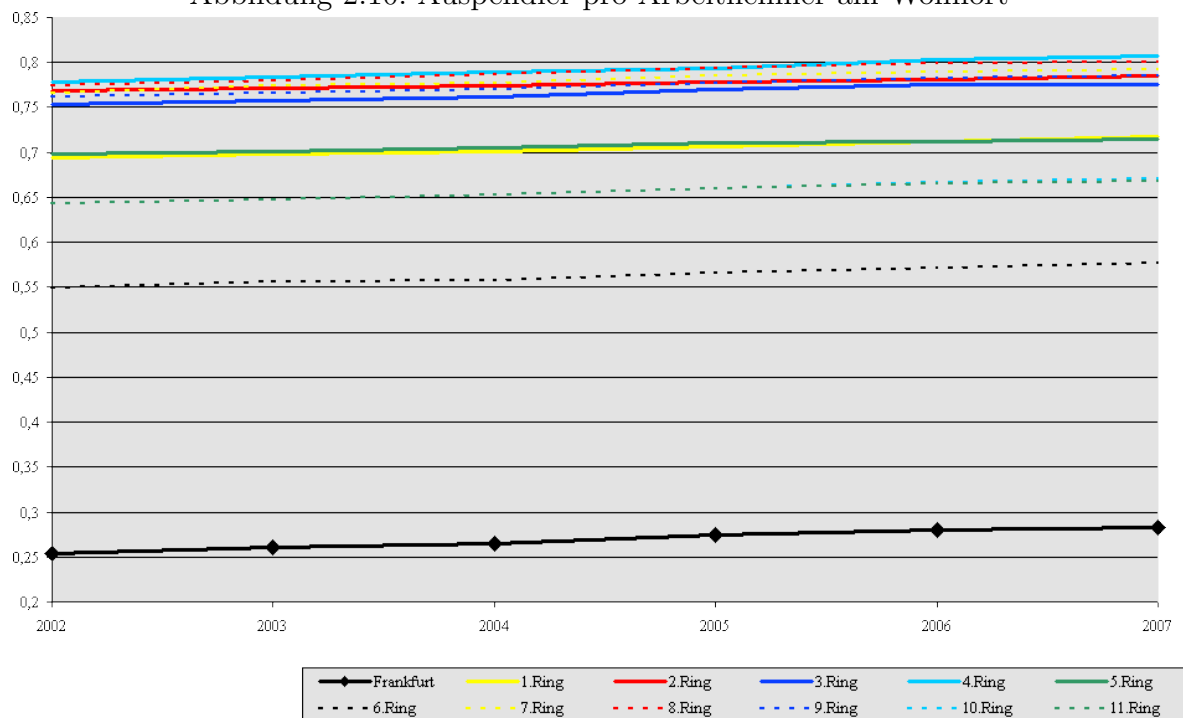


Abbildung 2.10: Auspendler pro Arbeitnehmer am Wohnort

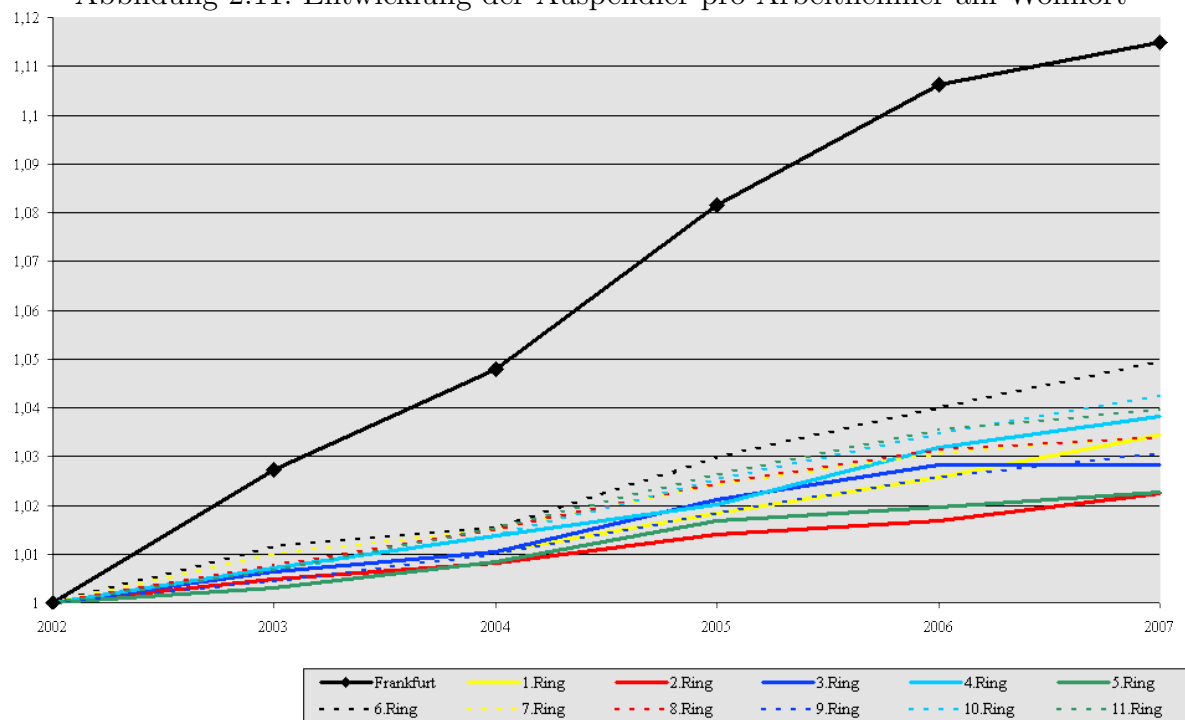


an Frankfurt (bis 30km) liegenden Gemeinden. Da die Kombination aus Leben im Zentrum und Arbeiten in der Peripherie einen eher unüblichen Fall darstellt, weist Frankfurt wie zu erwarten einen deutlich niedrigeren Wert auf. Nur etwa ein Viertel der in Frankfurt lebenden Arbeitnehmer hat seinen Arbeitsplatz außerhalb der Stadt.

Abbildung 2.11 zeigt die Entwicklung dieser Größe seit 2002. Wie ersichtlich hat sich der Anteil der Auspendler in allen Ringen im Spektrum von 2 bis 5% erhöht. Das Wachstum ist dabei in den weiter entfernt liegenden Ringen tendenziell etwas höher als in unmittelbarer Nähe zu Frankfurt. In Frankfurt selbst zeigt sich eine deutlich stärkere Entwicklung. Ausgehend von dem beschriebenen niedrigen Niveau hat sich der Anteil der Auspendler um über 11% erhöht.

Es bleibt zu konstatieren, dass eine Zunahme sowohl der Einpendler-, als auch der Auspendlerströme deutlich sichtbar ist, trotz des kurzen Beobachtungszeitraums von nur 6 Jahren. Insbesondere der deutliche Zuwachs an Auspendlern aus Frankfurt ist als Hinweis

Abbildung 2.11: Entwicklung der Auspendler pro Arbeitnehmer am Wohnort



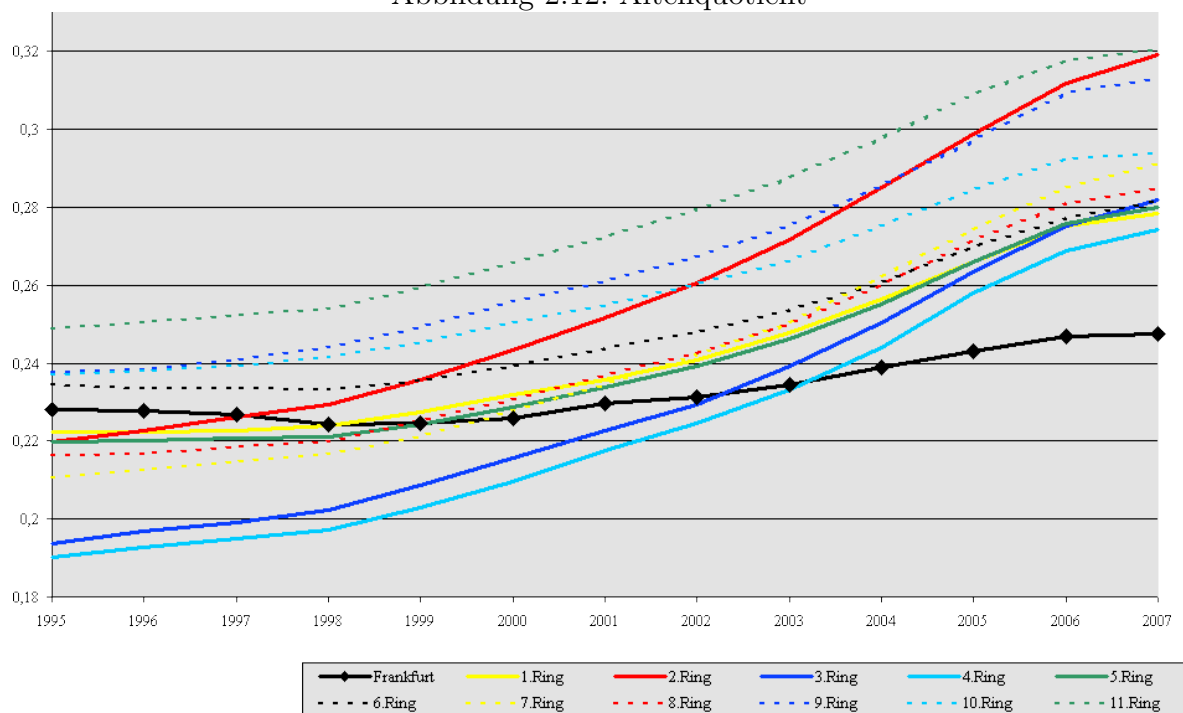
auf strukturelle Änderungen in der räumlichen Wirtschaftsstruktur der Metropolregion zu werten.

2.2.4 Altersstruktur der Bevölkerung

Verschiebungen in der Altersstruktur von Gemeinden sind ein wichtiger Indikator der Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials. Die Kennzahl, mit welcher die Altersstruktur üblicherweise abgebildet wird, ist der Altenquotient, hier definiert als das Verhältnis von Personen ab 65 zu Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Wie aus Abbildung 2.12 hervorgeht, liegt die einzige Auffälligkeit in dem relativ zeitkonstanten Altenquotient Frankfurts, welcher seit Mitte der 1990er-Jahre lediglich um 1,9 Prozentpunkte gestiegen ist. Demgegenüber haben sich die Altenquotienten in den Umlandgemeinden etwa viermal so stark erhöht. Dies wird auch noch einmal aus Abbildung

Abbildung 2.12: Altenquotient



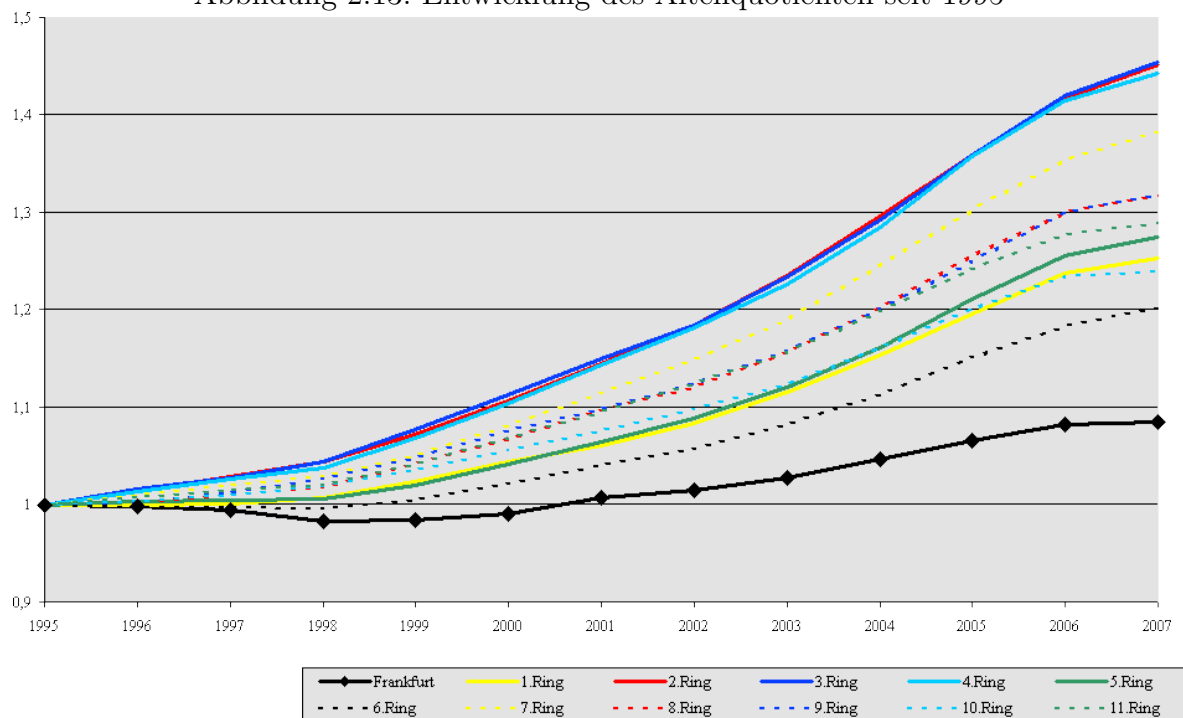
2.13 ersichtlich. Dem Anstieg des Altenquotienten um 8,5% in Frankfurt stehen Zuwächse von 20 bis 45% in den einzelnen Ringen gegenüber. Beachtenswert ist noch, dass die nah an Frankfurt liegenden Ringe tendenziell einen stärkeren Anstieg des Altenquotienten zu verzeichnen haben, als die weiter entfernt liegenden.

2.3 Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

2.3.1 Beschäftigungsentwicklung

Als erste Kennzahl für die Entwicklung der Lage am Arbeitsmarkt soll die Anzahl der Beschäftigten betrachtet werden. Dabei wird zunächst die Anzahl der Arbeitnehmer am Arbeitsort betrachtet, also die Zahl der in der jeweiligen Gemeinde beschäftigten Arbeitnehmer, unabhängig vom Wohnort. Abbildung 2.14 zeigt die Entwicklung dieser Größe,

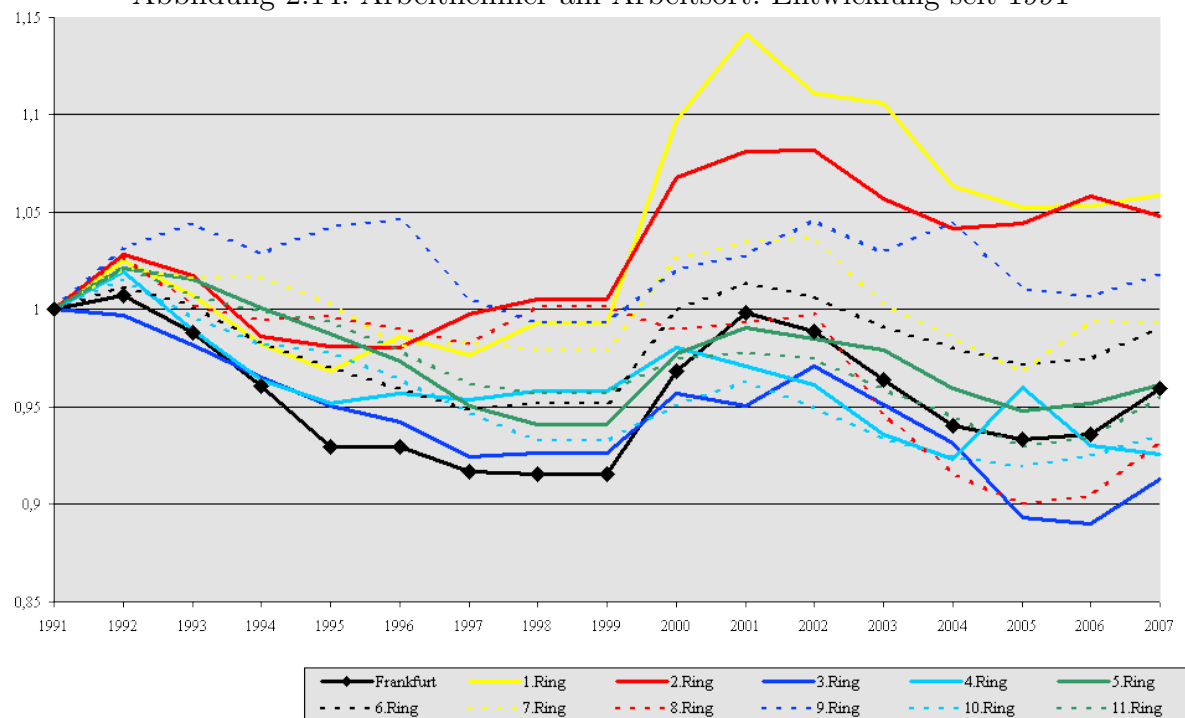
Abbildung 2.13: Entwicklung des Altenquotienten seit 1995



wobei der Wert für 1991 auf Eins normiert wurde. Es ist leicht zu erkennen, dass die Gemeinden im Umkreis von 5 bis 15km einen signifikanten Zuwachs an Beschäftigten aufweisen. Die Zahl liegt 2007 etwa 5 bis 6% höher als zu Beginn des Beobachtungszeitraums; Werte, die insbesondere durch die Jahre 2000 und 2001 determiniert werden. Diese Gemeinden sind neben Ring 9 (45 bis 50km Entfernung) die einzigen, welche im betrachteten Zeitraum einen Zuwachs an Beschäftigten verzeichnen konnten. Alle weiteren Ringe haben zum Teil deutliche Verluste in Kauf nehmen müssen. Die größten Verlierer sind dabei die Gemeinden in den Ringen 3 und 4 mit einer Verringerung der Zahl der Arbeitnehmer von 9 bzw. 7,5%.

Von besonderem Interesse ist die Entwicklung Frankfurts. Hier fällt unmittelbar ins Auge, dass die Stadt von 1991 bis 1999 die schlechteste Entwicklung überhaupt aufwies, mit einem Verlust an Arbeitnehmern von insgesamt 8,4%. Seitdem, vor allem in den Jahren 2000 und 2001, hat Frankfurt jedoch wieder deutlich Boden gutmachen können. Insgesamt

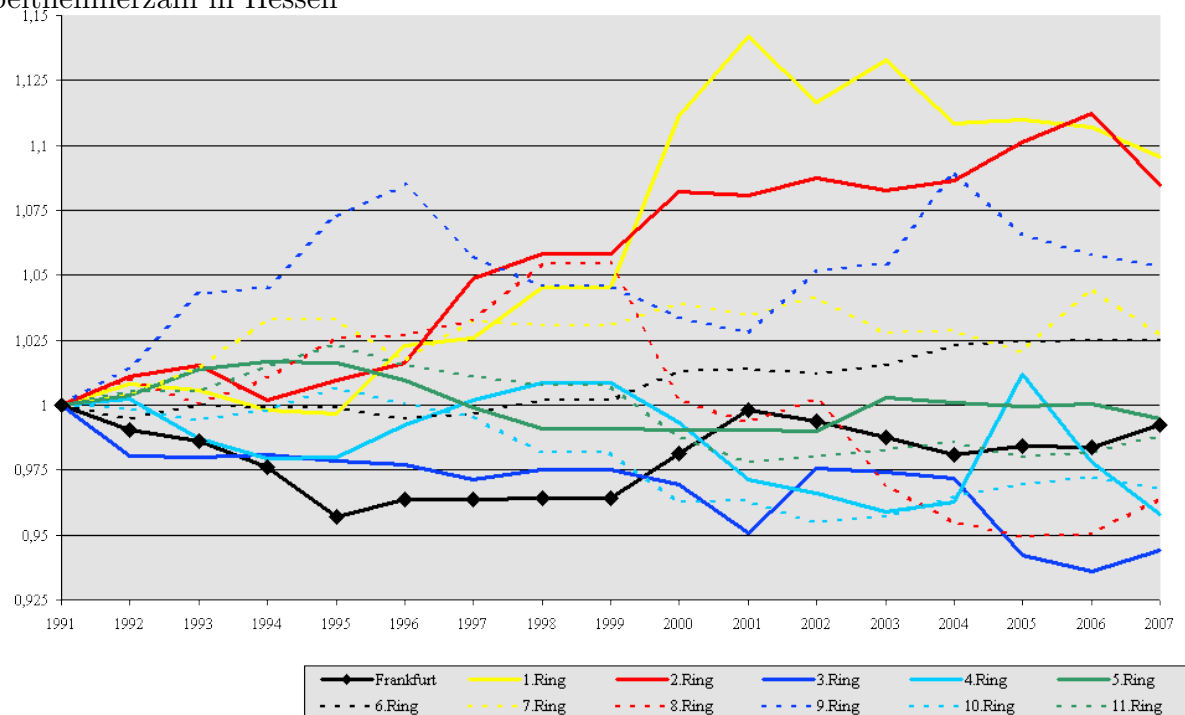
Abbildung 2.14: Arbeitnehmer am Arbeitsort: Entwicklung seit 1991



liegt Frankfurt zum Ende des Beobachtungszeitraums im Mittelfeld, wobei sich dabei die Zahl der Arbeitnehmer von 1991 bis 2007 um 4,1% verringert hat.

Um die relative Wettbewerbsposition Frankfurts im Verhältnis zu den Umlandgemeinden unabhängig von gesamtwirtschaftlichen, also insbesondere konjunkturellen Schwankungen adäquat bewerten zu können, ist in Abbildung 2.15 eine alternative Darstellungsform gewählt worden. Hier ist die zeitliche Entwicklung des Anteils am hessischen „Arbeitsmarktkuchen“ dargestellt. Gemeinden bzw. Ringe, welche sich oberhalb dem Wert von Eins bewegen, haben entsprechend einen größeren Teil an beschäftigten Arbeitnehmern als zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Gemeinden mit Werten kleiner als Eins haben hingegen weniger Arbeitnehmer relativ zu der gesamten Arbeitnehmerzahl Hessens. Diese Darstellung bestätigt den bereits geschilderten Eindruck der Abbildung 2.14. Die Gemeinden im Umkreis von 5 bis 10km haben ihren Anteil am Arbeitsmarktkuchen um 9,6%, und jene im Umkreis von 10 bis 15km um 8,4% vergrößern können. Die Arbeitnehmerzahlen im

Abbildung 2.15: Entwicklung der Anzahl der Arbeitnehmer am Arbeitsort relativ zur Arbeitnehmerzahl in Hessen

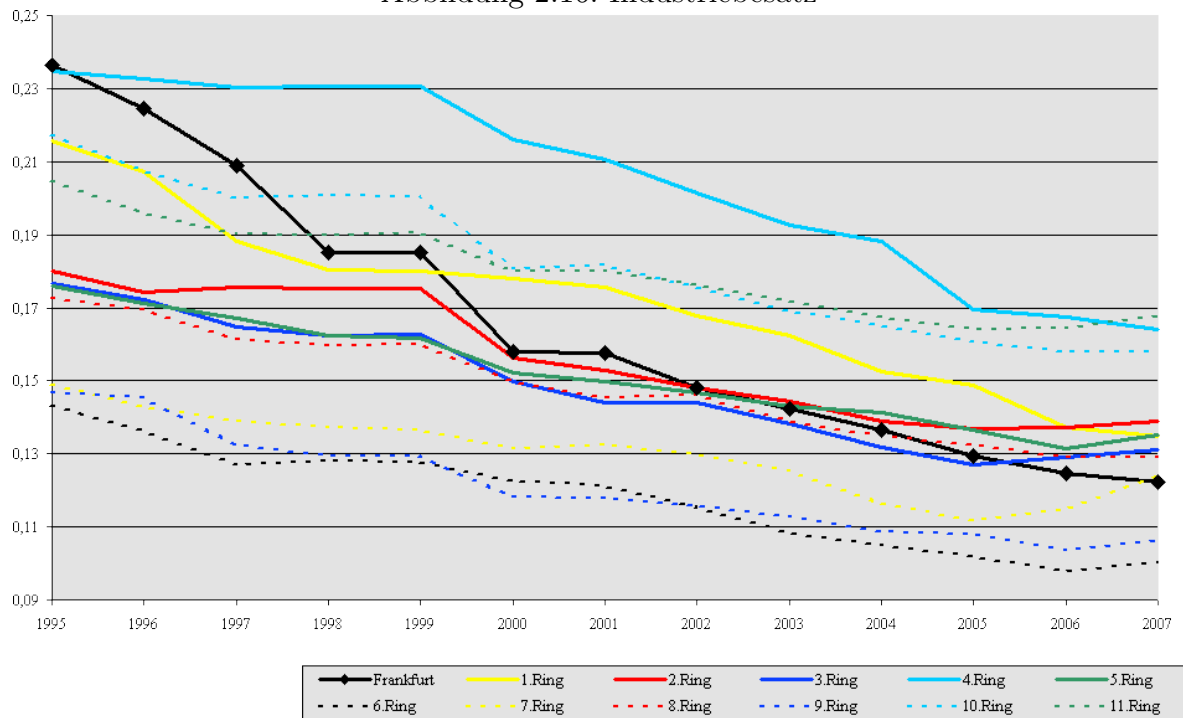


ritten und vierten Ring sind demgegenüber um 5,6% bzw. 4,2% geschrumpft. Frankfurt bewegt sich weiterhin im Mittelfeld, und hat mit einem Rückgang von 0,75% den Anteil der in der Stadt Beschäftigten an den insgesamt in Hessen Beschäftigten somit nahezu konstant halten können. Dies ist erneut in der starken Entwicklung seit dem Jahr 1999 begründet.

2.3.2 Industriebesatz

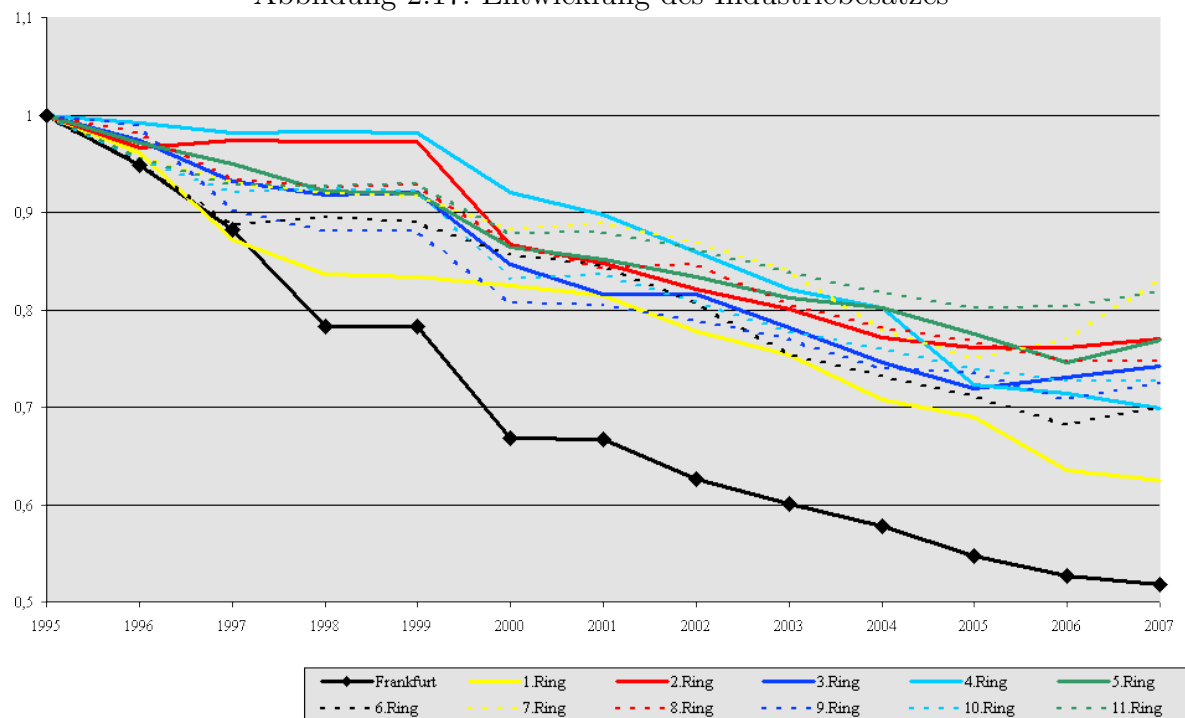
Neben dem Niveau der Beschäftigung ist auch deren Struktur von Interesse. Besonders der Industriebesatz, definiert als die Zahl der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe geteilt durch die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64), kann Informationen zur Entwicklung der wirtschaftlichen Struktur liefern. In Abbildung 2.16 ist diese Größe für den Zeitraum 1995 bis 2007 gezeigt. Offensichtlich geht die Bedeutung des industriellen

Abbildung 2.16: Industriebesatz



Sektors deutlich zurück. Lag der Industriebesatz zu Beginn der betrachteten Periode in den einzelnen Ringen noch zwischen 14 und 24%, so waren 2007 Werte von nur noch 10 bis 17% zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist zwar in allen Ringen zu beobachten, nicht jedoch im selben Ausmaß. Wie Abbildung 2.17 zeigt, ist von dieser Deindustrialisierung vor allem Frankfurt betroffen. Der Industriebesatz hat sich hier im Beobachtungszeitraum von 24 auf 12% halbiert. Auch im ersten Ring um Frankfurt ist ein besonders starker Rückgang der Industriebeschäftigung zu verzeichnen; der Industriebesatz liegt hier bei nur noch 62,5% des Ausgangsniveaus. In den weiter entfernt liegenden Ringen ist der Rückgang mit 17 bis 30% ebenfalls beträchtlich. Eine Abhängigkeit der Entwicklung von der Entfernung zu Frankfurt ist dort nicht mehr auszumachen.

Abbildung 2.17: Entwicklung des Industriebesatzes



2.3.3 Einkommen der Steuerpflichtigen

Ein weiterer Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region ist das durchschnittliche Einkommen der Steuerpflichtigen. Abbildung 2.18 zeigt das Niveau dieser Größe im Zeitablauf. Durchweg weisen die Gemeinden im Umkreis von Frankfurt von bis zu 30km die höchsten Pro-Kopf-Einkommen auf, während die Einkommen mit zunehmender Entfernung nahezu monoton fallen. Die Einkommen in Frankfurt bewegen sich zu Beginn des Beobachtungszeitraums im Mittelfeld, liegen seit 1998 aber auf der dritten Position. Diese positive Entwicklung ist auch aus Abbildung 2.19 ersichtlich, welche einen Zuwachs der Einkommen in Frankfurt von etwa 12,4% binnen 12 Jahren ausweist – der höchste Wert überhaupt. Des Weiteren ist in der Entwicklung der Einkommen seit 1992 keine Abhängigkeit von der Entfernung zu Frankfurt erkennbar.

Abbildung 2.18: Einkommen je Steuerpflichtigen

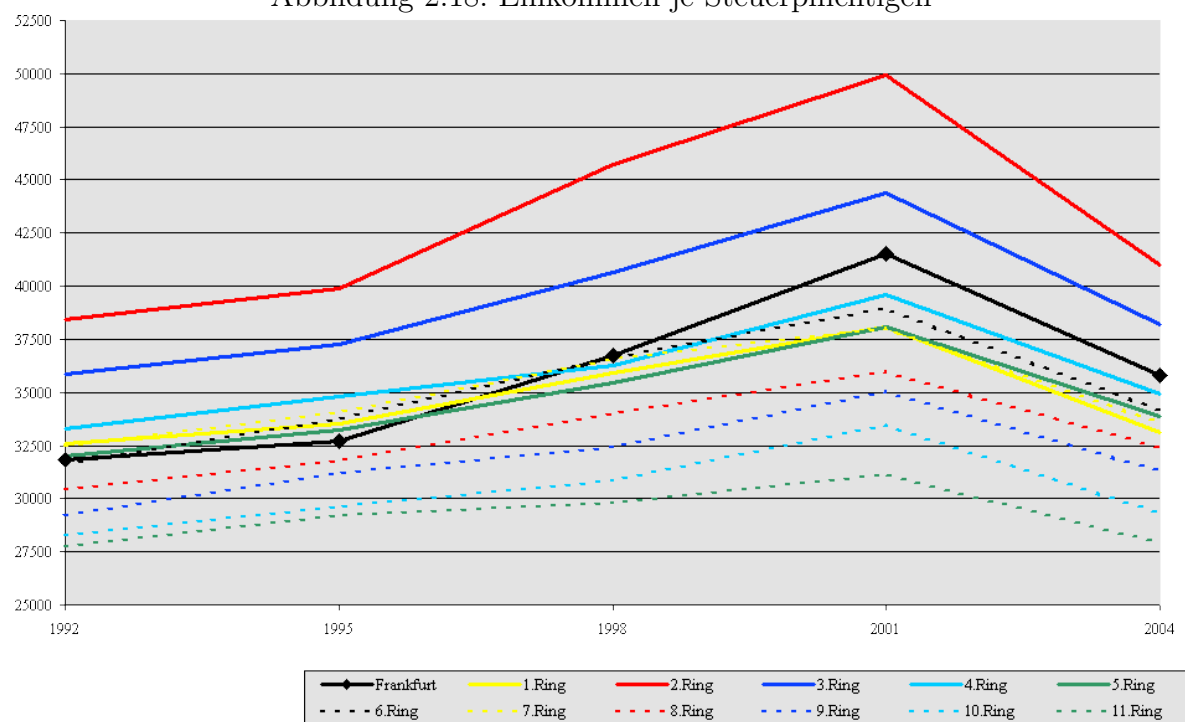
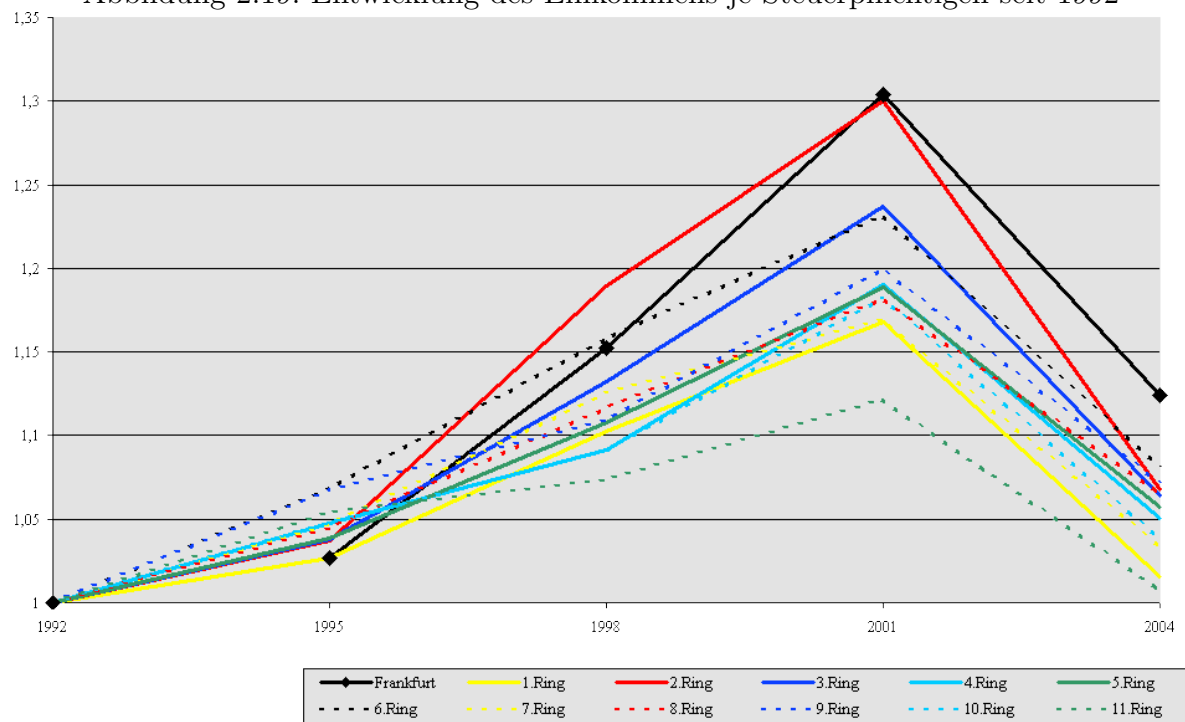


Abbildung 2.19: Entwicklung des Einkommens je Steuerpflichtigen seit 1992



2.3.4 Qualifikation des Arbeitsangebotes

Die Einkommensentwicklung in den Ringen dürfte zumindest teilweise auf die Entwicklung der Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebotes zurückzuführen sein. Zunächst sei der Anteil der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss (am Wohnort) betrachtet, wie in Abbildung 2.20 dargestellt. Offensichtlich weist Frankfurt mit nunmehr über 18 Prozent einen höheren Anteil auf, als die in Ringe eingruppierten Umlandgemeinden. Bemerkenswert ist dabei, dass die Anteile der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss weitgehend monoton fallen, je weiter die Gemeinden von Frankfurt entfernt liegen. So liegt der Wert für die Gemeinden außerhalb von 55km Entfernung zu Frankfurt sogar unter 8%. Bei diesen ist allerdings die Zuwachsrate mit ca. 15% die höchste, wie ein Blick auf die zeitliche Entwicklung dieser Größe in Abbildung 2.21 zeigt. Doch auch am anderen Ende der Skala, also in Frankfurt, wächst der Anteil der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss in der selben Größenordnung. Demgegenüber sind die Zuwachsraten in den fünf Ringen direkt um Frankfurt mit etwa 7 bis 8% die niedrigsten.

Auf der anderen Seite sind allerdings auch die Arbeitnehmer ohne Hochschulabschluss zu betrachten. In Abbildung 2.22 sind die Anteile der Arbeitnehmer ohne Ausbildung gezeigt. Für die nah an Frankfurt liegenden Ringe bestätigt sich das Bild eines relativ hohen Bildungsniveaus, wenn auch die Unterschiede von eher geringerem Ausmaß sind. Die Anteile der Arbeitnehmer ohne Ausbildung sind hier in 2007 mit rund 13 bis 16% etwas niedriger als in den weiter von Frankfurt entfernt liegenden Ringen, wo die Werte bei 14 bis 17% liegen. Auffällig ist hier Frankfurt: Mit zuletzt 15,6% weist die Stadt den dritthöchsten Wert auf. Zwar ist dieser Wert im Rückgang befindlich, dies trifft jedoch auch auf die anderen Gemeinden zu.

Somit bleibt festzuhalten, dass Frankfurt einerseits eine klare Spitzenposition bei den Arbeitnehmern mit Hochschulabschluss innehat, welche sogar noch deutlich ausgebaut werden konnte. Andererseits ist der Anteil der Arbeitnehmer ohne Ausbildung überdurchschnittlich

Abbildung 2.20: Anteil der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss

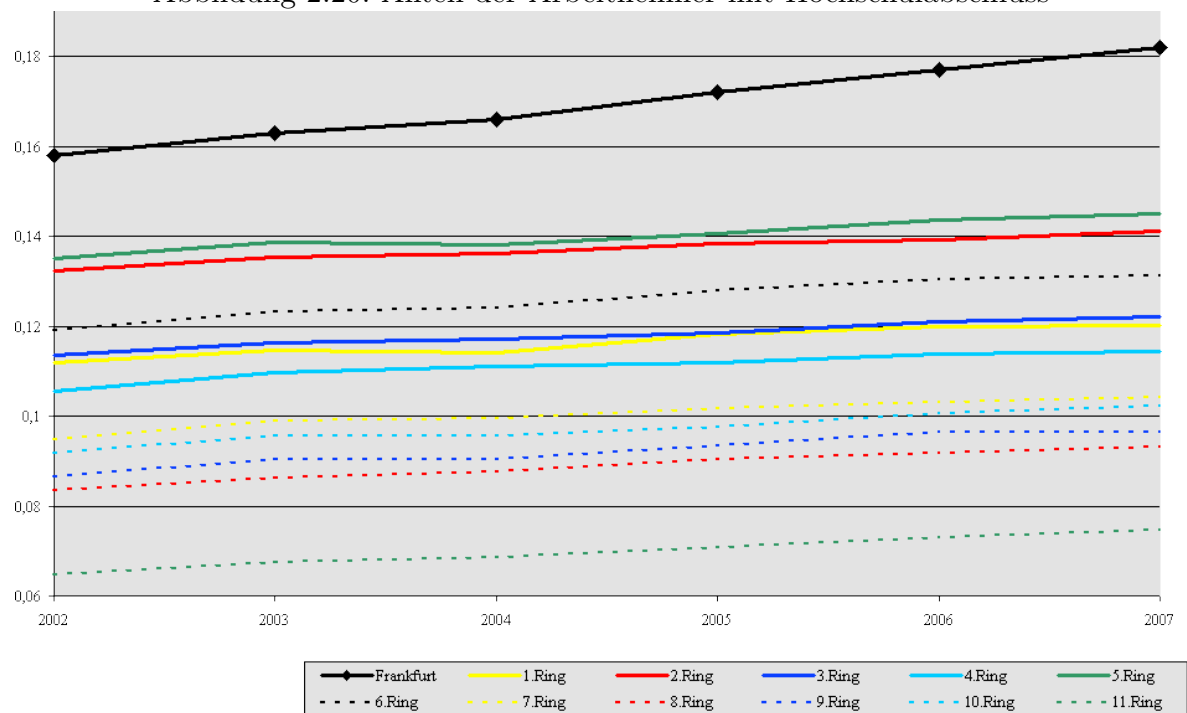


Abbildung 2.21: Entwicklung des Anteils der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss

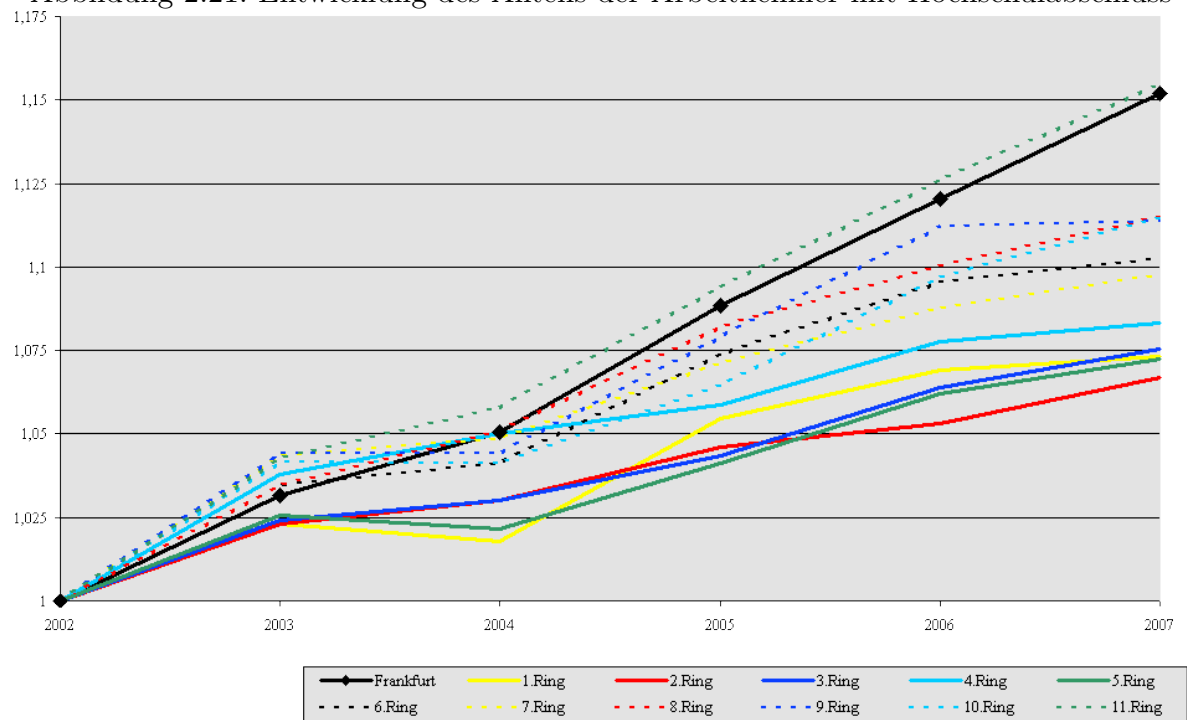
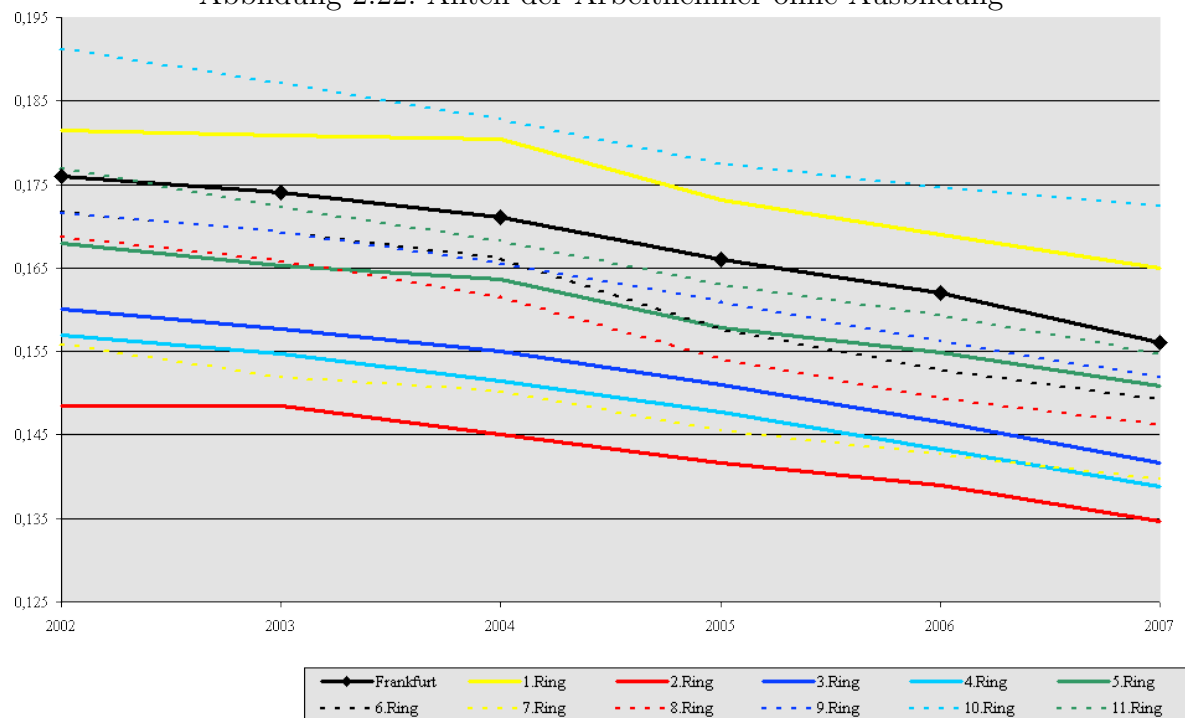


Abbildung 2.22: Anteil der Arbeitnehmer ohne Ausbildung



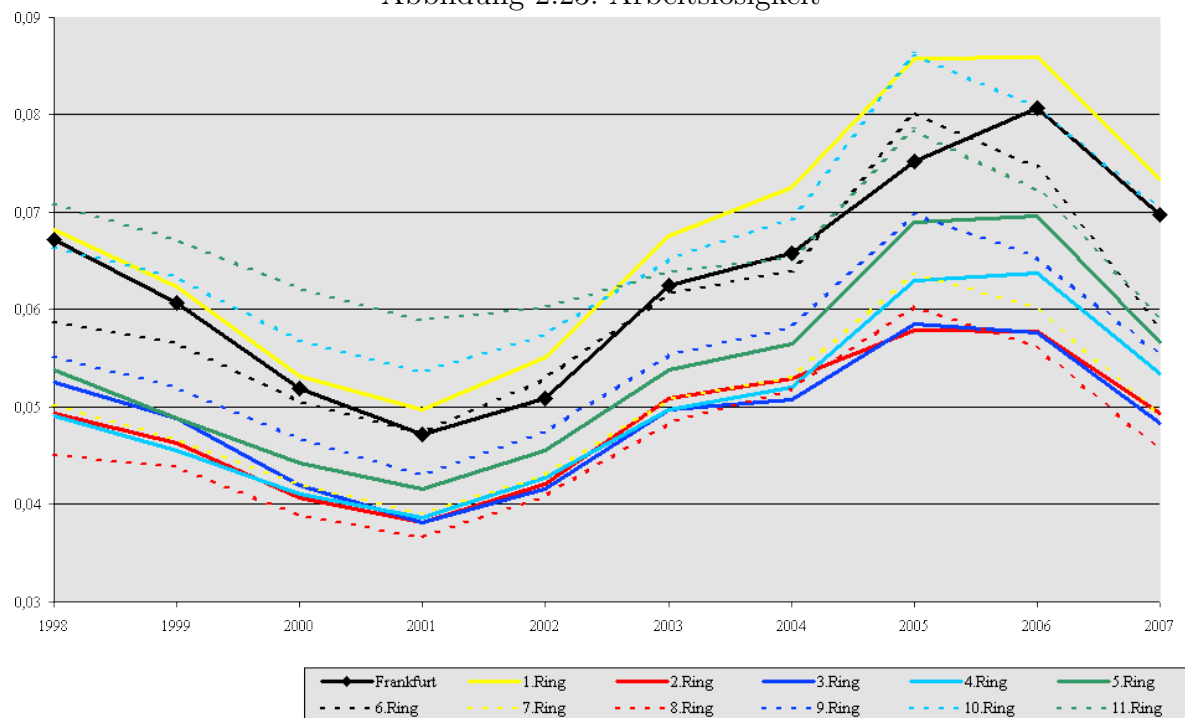
hoch und konnte in den letzten Jahren relativ zu den anderen Gemeinden auch nicht spürbar reduziert werden.

2.3.5 Arbeitslosigkeit

Eine weitere wichtige Kennzahl der Arbeitsmarktlage neben der Zahl der Beschäftigten und deren Einkommen ist die Höhe der Arbeitslosigkeit. Da für die Gemeindeebene keine Arbeitslosenquoten und auch keine Informationen zur Zahl der Erwerbstätigen in hinreichendem Maße vorliegen, muss sich die Betrachtung auf eine alternative Definition der Arbeitslosigkeit beschränken, nämlich die Zahl der Arbeitslosen geteilt durch die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64).² Abbildung 2.23 zeigt die Entwicklung der

² Die Beobachtungen für die Gemeinden Twistetal und Volkmarsen wurden entfernt, da die Zahlen für diese Gemeinden nicht für alle Jahre vorlagen.

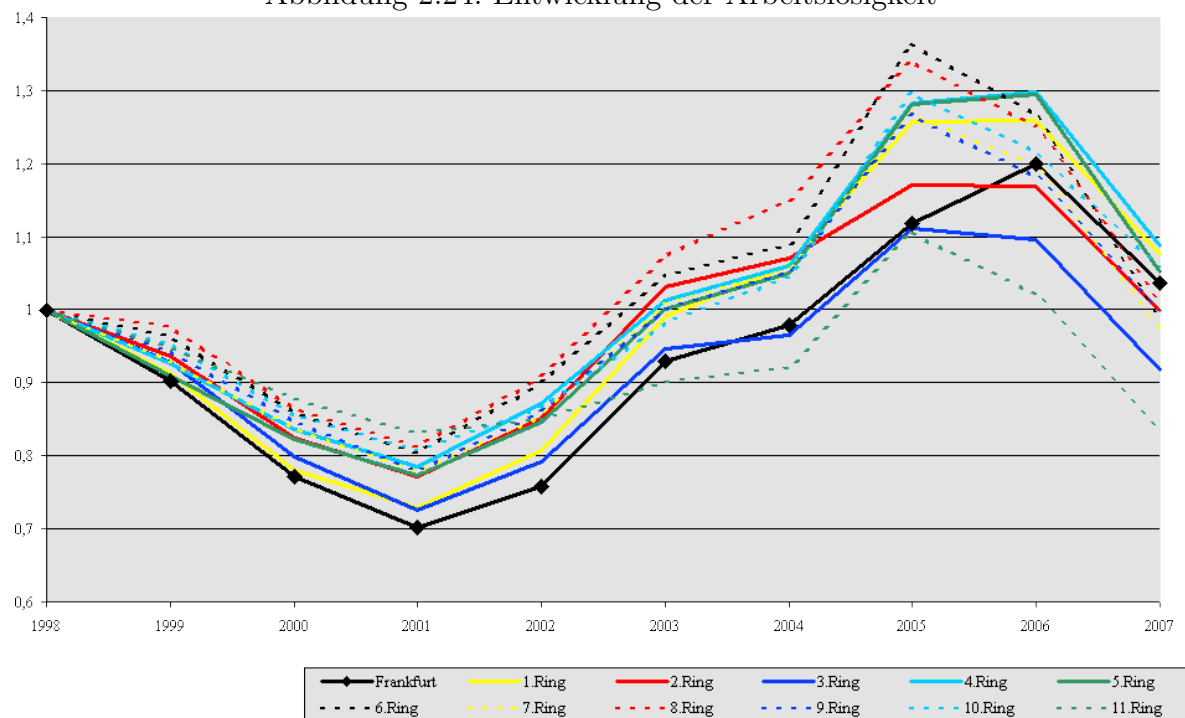
Abbildung 2.23: Arbeitslosigkeit



Arbeitslosigkeit in den einzelnen Ringen. Wie ersichtlich sind die Werte sowohl zu Beginn, als auch am Ende des Beobachtungszeitraums in der Mitte und am Rand der betrachteten Region am höchsten. So liegt die Zahl der Arbeitslosen pro Person im erwerbsfähigen Alter in Frankfurt und dem 1. Ring bei 7,0 bzw. 7,3%, im 10. und 11. Ring bei 7,0 bzw. 5,9%. Demgegenüber weisen die dazwischen liegenden Ringe Werte von lediglich 4,5 bis 5,8% auf.

Dabei ist die Entwicklung nicht in allen Ringen gleichförmig verlaufen. Wie Abbildung 2.24 zeigt, konnten sich insbesondere die Ringe 3 und 11 deutlich verbessern. Ihre Arbeitslosigkeit liegt bei nur noch 92 bzw. 84% des ursprünglichen Niveaus. Demgegenüber liegen die Werte in den anderen Ringen bei 98 bis 109% des Ausgangswerts. Dabei ist die Entwicklung in den näher an Frankfurt liegenden Ringen tendenziell etwas schwächer als in den weiter entfernt liegenden Gemeinden. Frankfurt selbst liegt bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Mittelfeld. Während die Stadt bis 2002 noch den stärksten Rückgang der Arbeitslosigkeit aufwies, ist insbesondere der Anstieg bis 2006 ursächlich für die nur

Abbildung 2.24: Entwicklung der Arbeitslosigkeit



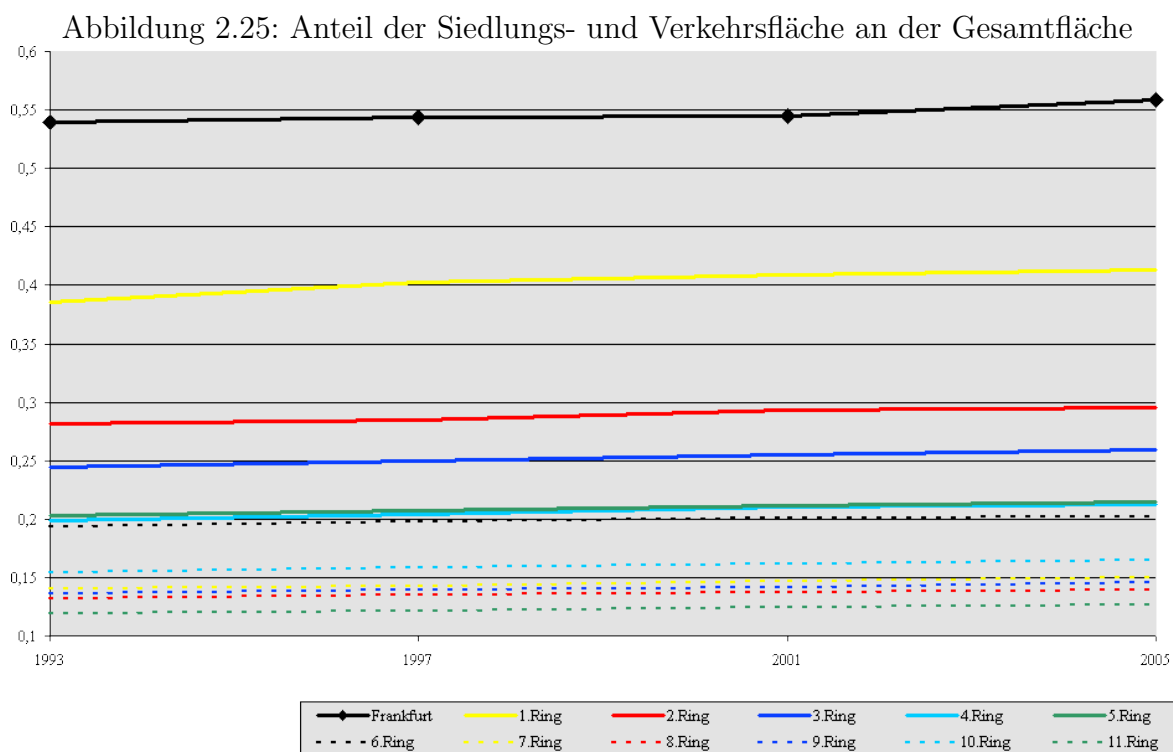
noch durchschnittliche Position.

2.4 Flächennutzung und Baulandpreise

2.4.1 Flächennutzung

Sowohl demografische als auch wirtschaftliche Entwicklungen gehen mit Änderungen in der Flächennutzung einher. Von Interesse ist dabei vor allem der Anteil der Fläche, welcher als Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen wird.³ Wie aus Abbildung 2.25 hervorgeht, steigt der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche nahezu monoton

³ Die Siedlungsfläche ist definiert als Summe aus Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche, Erholungsfläche und der Fläche für Friedhöfe. Demgegenüber sind bspw. Landwirtschafts-, Wald- und Wasserflächen nicht Teil der Betrachtung. Mangels Daten sind Friedhöfe im Folgenden nicht ausgeschlossen.



mit der Nähe zu Frankfurt. Während dieser in Ring 11 bei lediglich 13% liegt, beträgt der Wert im ersten Ring bereits 41% und in Frankfurt selbst 56%. Die Entwicklung dieser Größe ist aus Abbildung 2.26 ersichtlich. Offenkundig steigt der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in allen Ringen im Zeitablauf an. Das Wachstum im Zeitraum von 1993 bis 2005 liegt dabei zwischen 3,6% in Frankfurt und 7,2% im 1. Ring. Unterschiede im Wachstum entsprechend der Entfernung zu Frankfurt sind nicht auszumachen.

Als zweiter Aspekt der Flächennutzung ist von Interesse, wie dicht die Siedlungs- und Verkehrsfläche bevölkert ist. Wie Abbildung 2.27 zeigt, ist die Siedlungsdichte, definiert als Einwohnerzahl geteilt durch die Siedlungs- und Verkehrsfläche, tendenziell umso höher, je näher der Ring an Frankfurt liegt. Der niedrigste Wert zeigt sich dabei mit 13% im elften Ring. Ein wenig überraschend ist die Siedlungsdichte mit 47% im ersten Ring genauso hoch wie in Frankfurt. Wie aus Abbildung 2.28 ersichtlich, nimmt die Siedlungsdichte in allen Ringen tendenziell ab: In der ganzen Region ist von daher ein Dekonzentrationsprozess

Abbildung 2.26: Entwicklung des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche

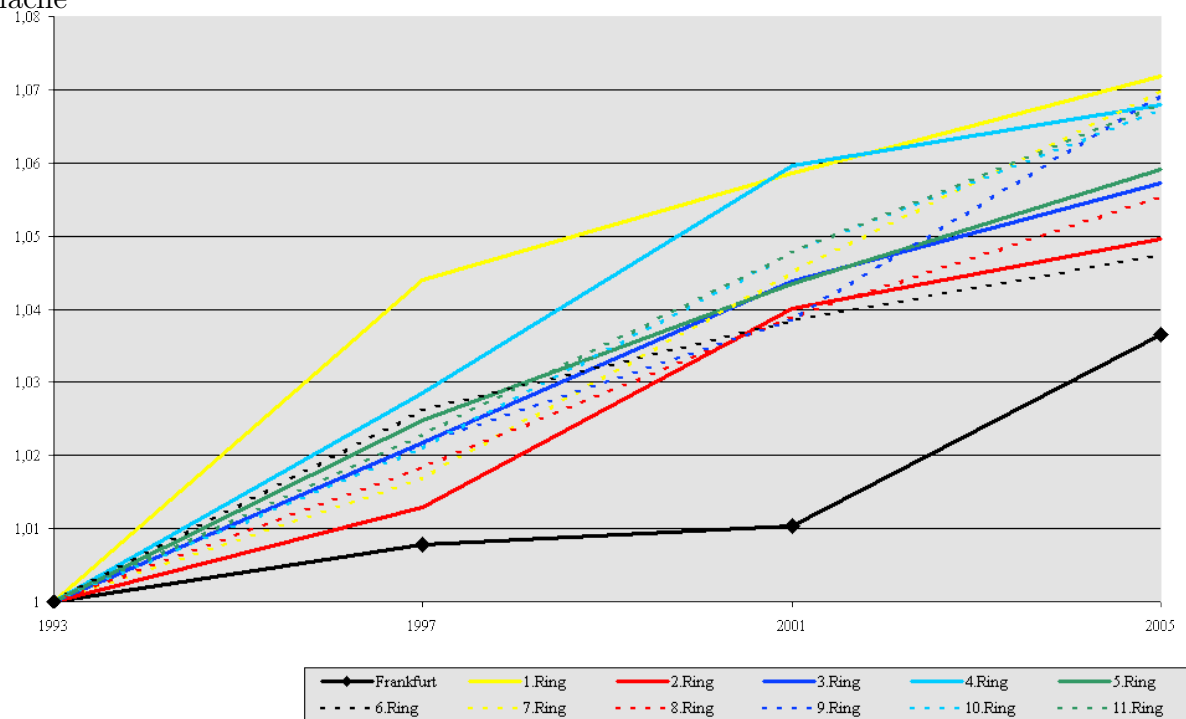
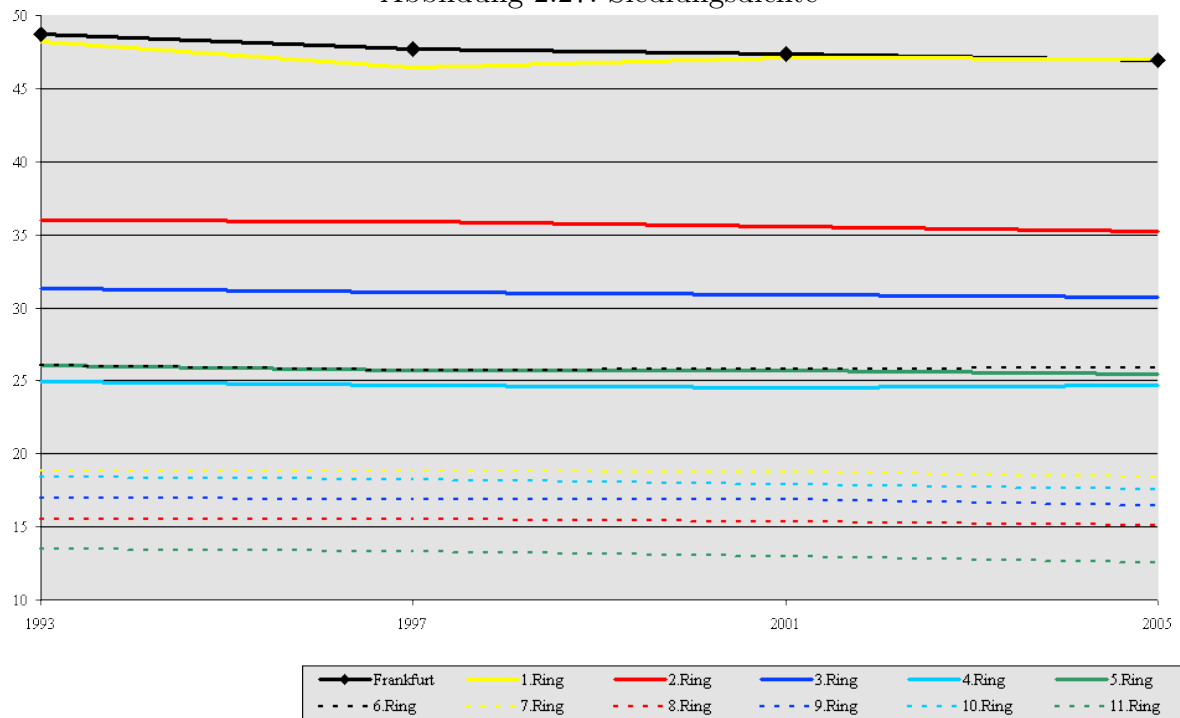


Abbildung 2.27: Siedlungsdichte



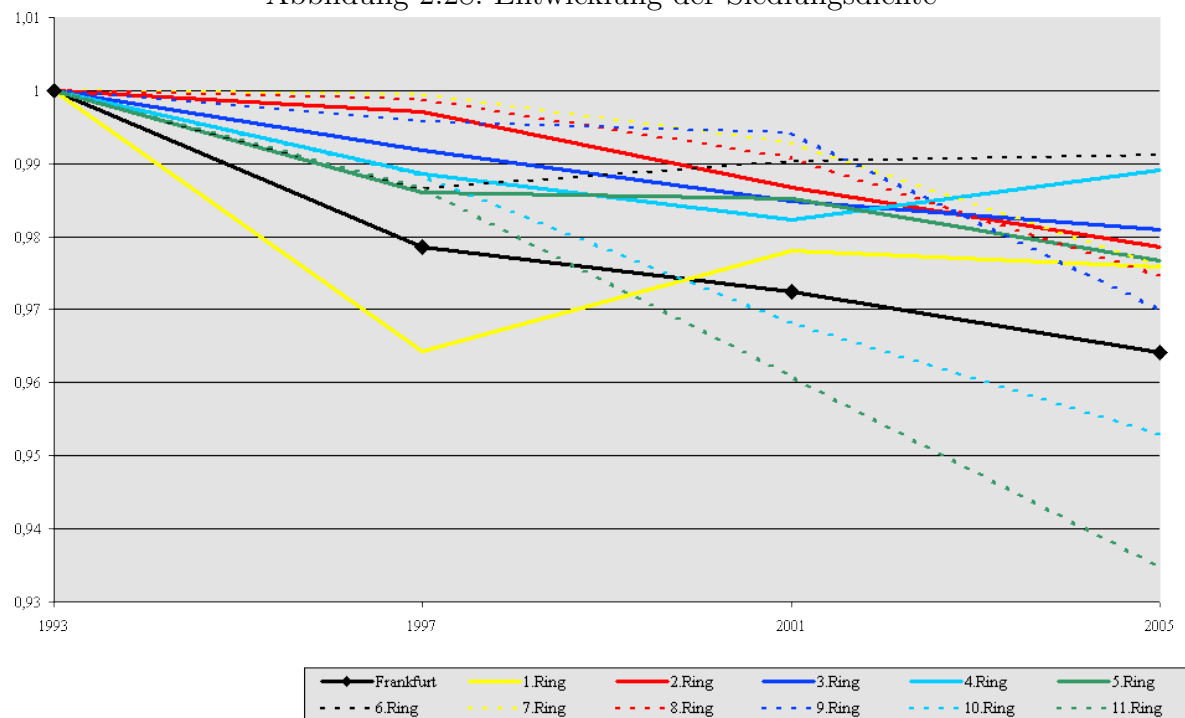
bei wachsendem Flächenverbrauch festzustellen. Eine Abhängigkeit von der Entfernung zu Frankfurt kann dabei auch hier nicht ausgemacht werden.

2.4.2 Bodenwerte/Baulandveräußerungen

Bei Änderungen in der relativen Wettbewerbsposition einzelner Gemeinden liegt die Vermutung nahe, dass entsprechende Auswirkungen auch auf dem Immobilienmarkt zu Tage treten.

Zunächst sei die Entwicklung der Preise bei Baulandveräußerungen auf Kreisebene veranschaulicht. Wie Abbildung 2.29 zeigt, sind die (distanzgewichteten) Preise für Baulandveräußerungen erwartungsgemäß zumeist umso niedriger, je weiter die Region von Frankfurt entfernt liegt. Nachdem es in den Jahren 1996 und 2000 bis 2002 zu einem Boom der Baulandpreise in Frankfurt, nicht jedoch im Umland kam, sind die Werte für Frankfurt und

Abbildung 2.28: Entwicklung der Siedlungsdichte



die Ringe A bis C weitgehend stabil auf ähnlichem Niveau. Auffällig ist zudem die Entwicklung in den Kreisen, welche mindestens 50km von Frankfurt entfernt liegen. Wie aus Abbildung 2.30 ersichtlich, ist dort bei geringer Volatilität der Preise ein stetiger Anstieg zu beobachten, welcher die Zuwächse in den anderen Ringen übersteigt.

Betrachten wir im Folgenden aber die Entwicklung der Bodenwerte auf Gemeindeebene, welche auf Grundlage ermittelter Bodenrichtwerte abgeleitet wurden. Aufgrund unvollständiger Daten umfasst ein einzelner Ring dabei nicht alle in ihm befindlichen Gemeinden.⁴ Bei der Analyse der (distanzgewichteten) Werte kann zwischen drei Kategorien un-

⁴ Die Zahl der betrachteten Gemeinden liegt je nach Kategorie zwischen 76 und 187 von 426 Gemeinden insgesamt. Es werden grundsätzlich Daten für mittlere Lagen verwendet. Waren nur Daten für mäßige und gute Lagen gegeben, wurde deren Durchschnittswert verwendet. Wenn für den Bodenpreis eine Spanne angegeben war, wurde deren Mittelwert für die Durchschnittsberechnung verwendet. Im Zweifel wurden die Bodenwerte für beitragsfreie Grundstücke verwendet. Waren die Daten lediglich für Gemeindeteile/Gemarkungen gegeben, so wurde für jede Gemeinde ein ungewichteter Durchschnittswert gebildet. Für Bad Homburg vor der Höhe, Oberursel, Hanau sowie die Gemeinden des Main-Taunus-Kreises wurden für

Abbildung 2.29: Baulandpreise pro qm

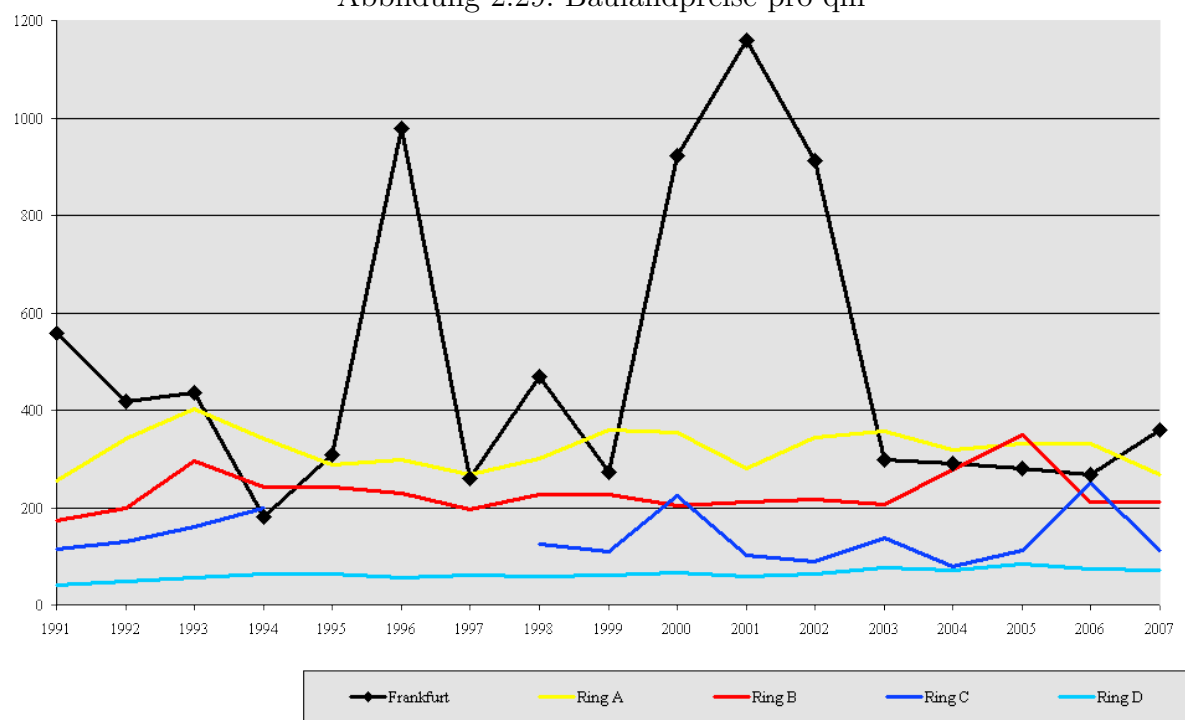
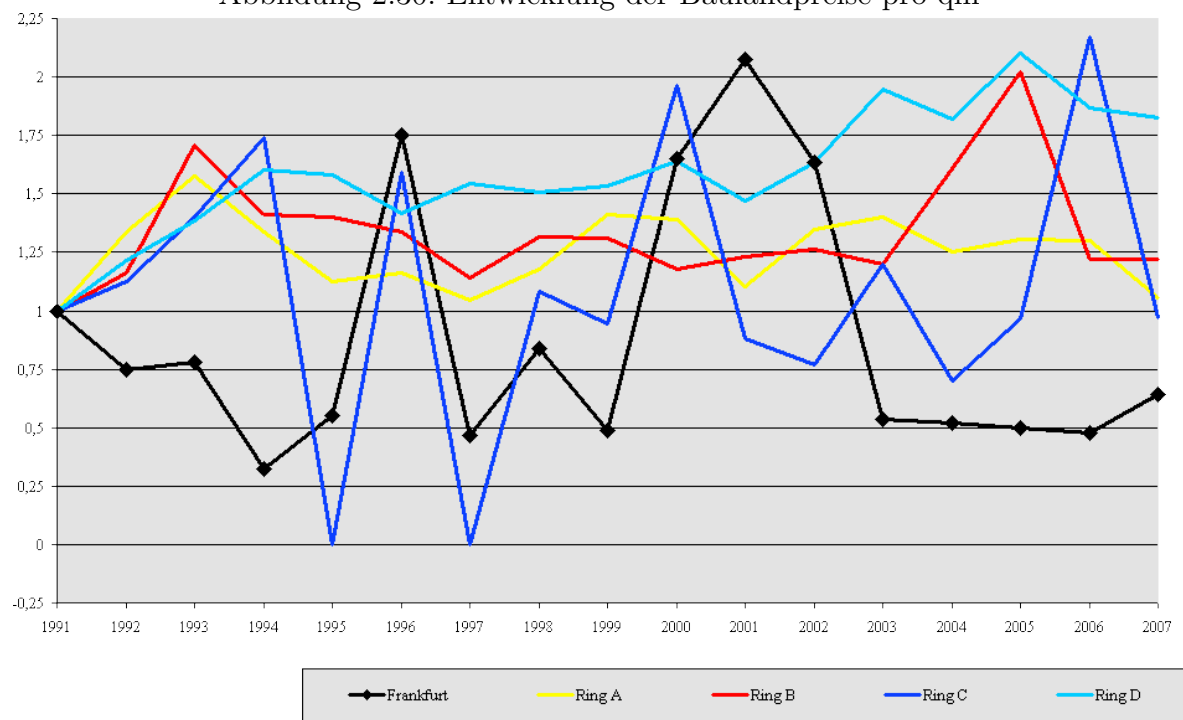
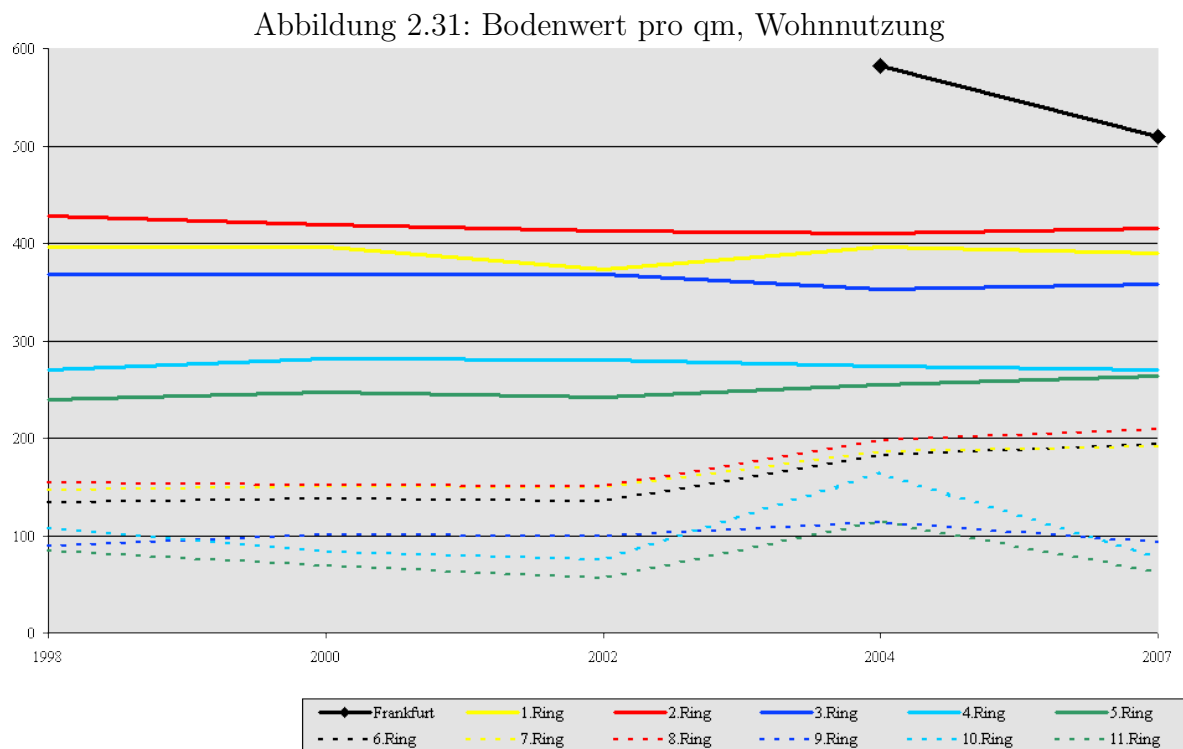


Abbildung 2.30: Entwicklung der Baulandpreise pro qm



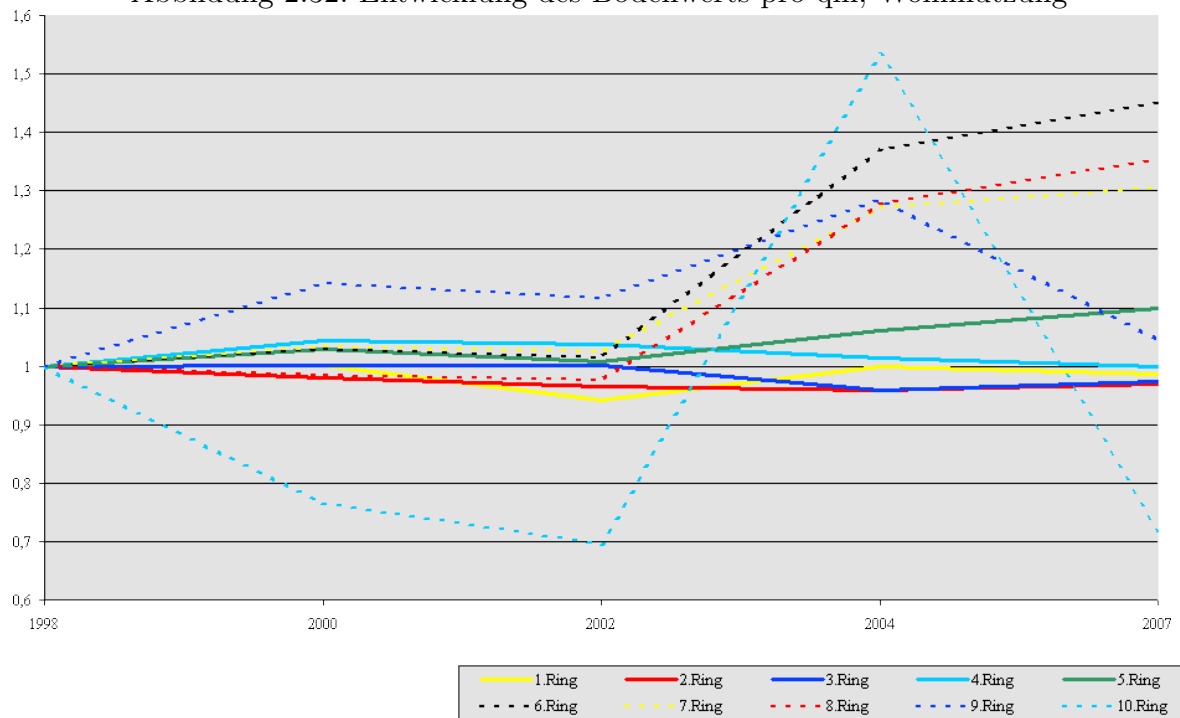


terschieden werden: Bodenwerte für Wohngebiete, für gewerblich genutzte Flächen und für Flächen mit gemischter Nutzung.

Die Abbildungen 2.31 und 2.32 zeigen zunächst die Bodenwerte und ihre Entwicklung für Wohngebiete. Die erste Abbildung zeigt wie erwartet eine Rangfolge der Bodenwerte welche weitgehend nach ihrer Entfernung zu Frankfurt geordnet ist. Die Entwicklung der Werte in der zweiten Abbildung lässt – mit Ausnahme des 10. Rings – tendenziell steigende Bodenwerte in den weiter entfernt liegenden Ringen erkennen. Die Zuwächse bewegen sich in einer Größenordnung von 5 bis 45% über einen Zeitraum von neun Jahren. Demgegenüber sind die Veränderungen in den nahe an Frankfurt liegenden Gemeinden weniger gravierend. Hier ist weitgehend eine Konstanz erkennbar. Frankfurt selbst kann mangels Daten in dieser Abbildung nicht dargestellt werden.

2005 die Bodenrichtwerte für bebautes Land verwendet, da nur diese im Datensatz enthalten waren.

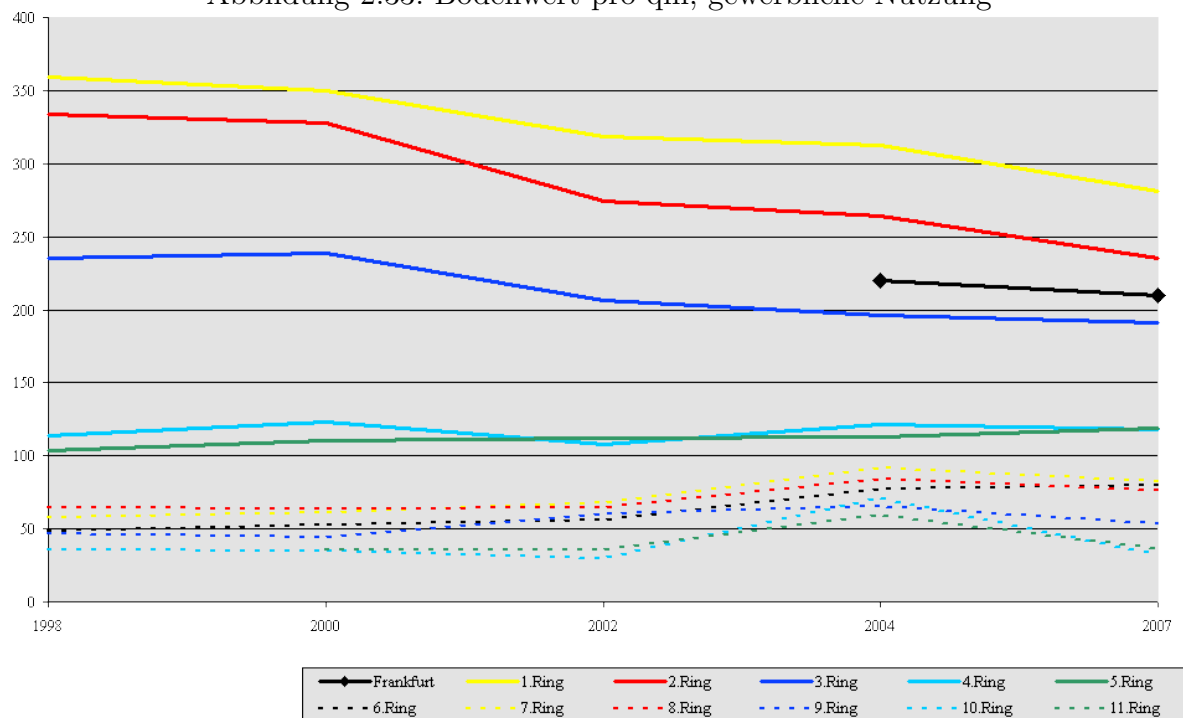
Abbildung 2.32: Entwicklung des Bodenwerts pro qm, Wohnnutzung



Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Bodenwerte für gewerbliche Nutzung in den Abbildungen 2.33 und 2.34. Auch hier ergeben sich umso höhere Werte, je näher der Ring an Frankfurt liegt. Allerdings liegt Frankfurt selbst nicht an der Spitze der Werte, sondern lediglich auf dritter Position. Bezüglich der Entwicklung der Werte sind in der Tendenz fallende Größen zu beobachten. Eine klare Abhängigkeit der Entwicklung von der Entfernung zu Frankfurt ist dabei nicht auszumachen, wenn auch die Wertrückgänge in den näher zu Frankfurt liegenden Ringen etwas stärker zu sein scheinen.

Auch die Bodenwerte für gemischte Nutzung folgen in ihrer Größe der Nähe zu Frankfurt, wie die Abbildungen 2.35 und 2.36 zeigen. Die Werte für Frankfurt sind aufgrund ihrer enormen Größe nicht gezeigt, sie liegen für die letzten beiden Beobachtungszeitpunkte bei etwa 2000 Euro pro qm - Tendenz leicht fallend. Die Entwicklung der Werte zeigt hier steigende Größen an. Mit Ausnahme des sechsten Rings, welcher einen Anstieg um 117% über den Zeitraum von neun Jahren ausweist, liegen die Wachstumsraten zwischen -2 und

Abbildung 2.33: Bodenwert pro qm, gewerbliche Nutzung



+38%.

2.5 Entwicklung kommunaler Finanzen

2.5.1 Grundsteuern: Hebesatz- und Einnahmenentwicklung

Eine der wichtigen Steuern auf Gemeindeebene stellt die Grundsteuer dar. Die Entwicklung der Hebesätze ist in den Abbildungen 2.37 und 2.38 für die Grundsteuer A und B gezeigt.⁵ Wir sehen, dass der Hebesatz der Grundsteuer B tendenziell um so höher ist, je näher eine Gemeinde an Frankfurt liegt. Beide Hebesätze folgen dabei in allen Ringen einem Aufwärtstrend, welcher zudem bei der Grundsteuer A von einem Konvergenzprozess

⁵ Zur Bestimmung der Durchschnittswerte der Gemeinden eines Rings wird hier die eingangs erwähnte Gewichtung mit der inversen Distanz vorgenommen.

Abbildung 2.34: Entwicklung des Bodenwerts pro qm, gewerbliche Nutzung

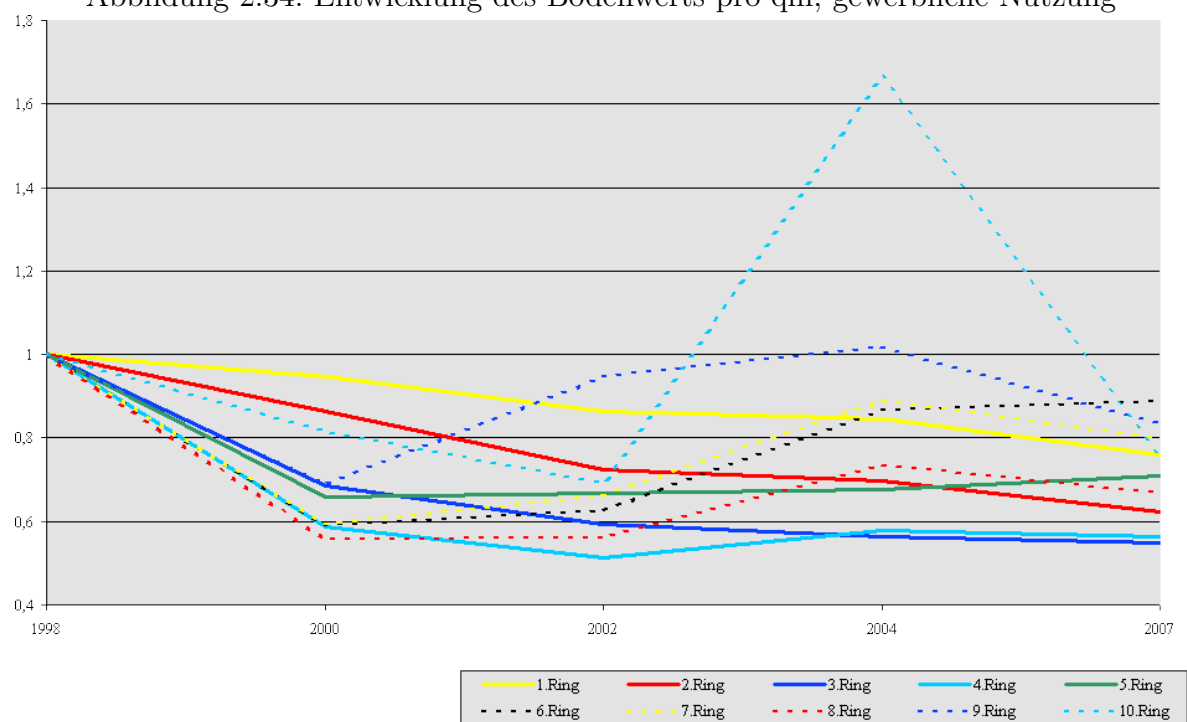


Abbildung 2.35: Bodenwert pro qm, Mischnutzung

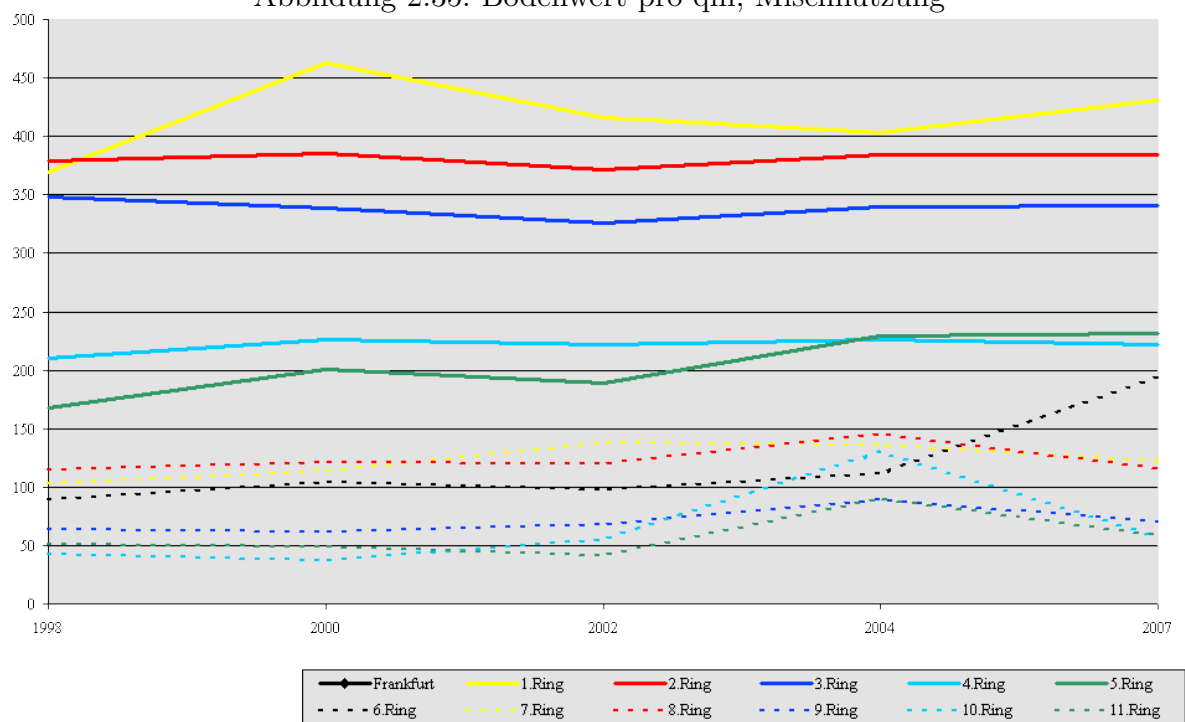
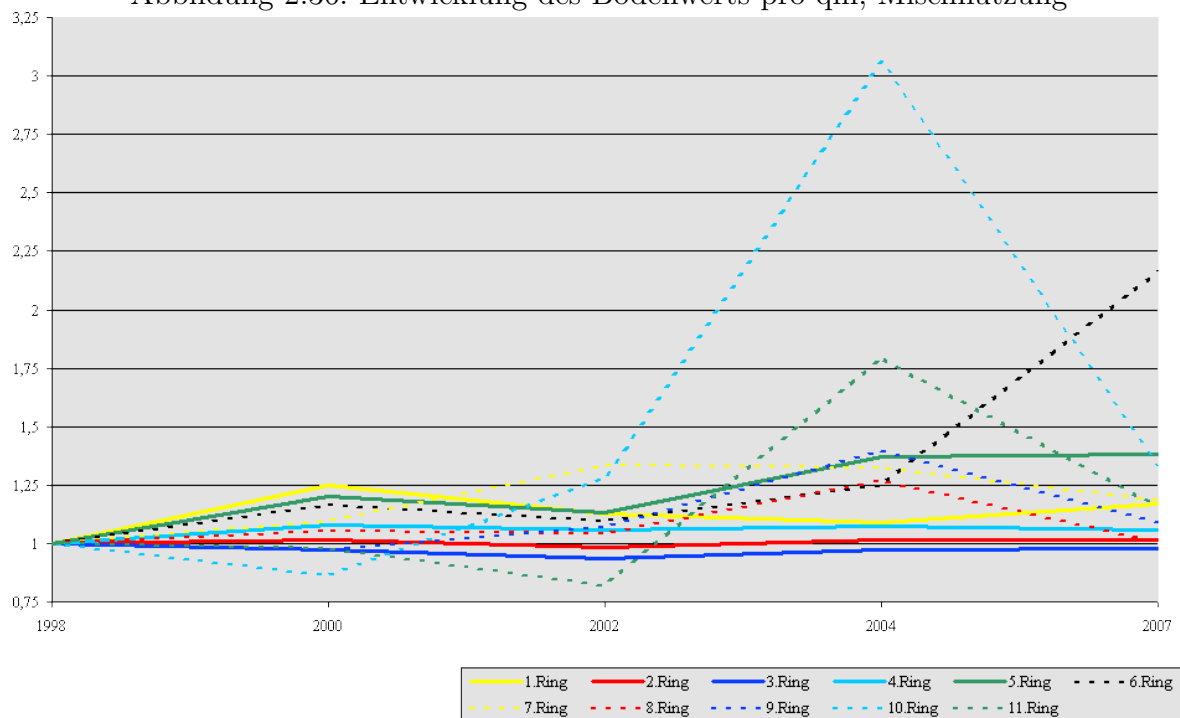


Abbildung 2.36: Entwicklung des Bodenwerts pro qm, Mischnutzung



begleitet wird. Auffällig ist bei beiden Hebesätzen die Sonderrolle Frankfurts. Während der Hebesatz der Grundsteuer A außerordentlich niedrig und über die Zeit konstant ist, zählt jener der Grundsteuer B zu den höchsten aller Gemeinden und lag vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre auf einem besonders hohen Niveau. Interessant ist auch die Dynamik. So findet sich beim Hebesatz für Grundsteuer A ein starker Anstieg in den Gemeinden des 1. und 2. Ringes. Der Hebesatz der Grundsteuer B verläuft demgegenüber wesentlich flacher in allen Gemeinden mit Ausnahme von Frankfurt.

Abbildung 2.39 zeigt die Pro-Kopf-Einnahmen im Zeitablauf aus den beiden Grundsteuern zusammen. In sämtlichen Ringen zeigt sich ein Zuwachs der Einnahmen, welcher sich als weitgehend konstant erweist. Dabei kann Frankfurt seinen hohen Hebesatz bei der Grundsteuer B offenbar in hohe Einnahmen ummünzen, wobei der Anstieg des Satzes 1994 die Einnahmen signifikant erhöhte und die 2000 und 2001 erfolgten Senkungen zunächst einen Rückgang der Einnahmen zur Folge hatten.

Abbildung 2.37: Hebesatz Grundsteuer A

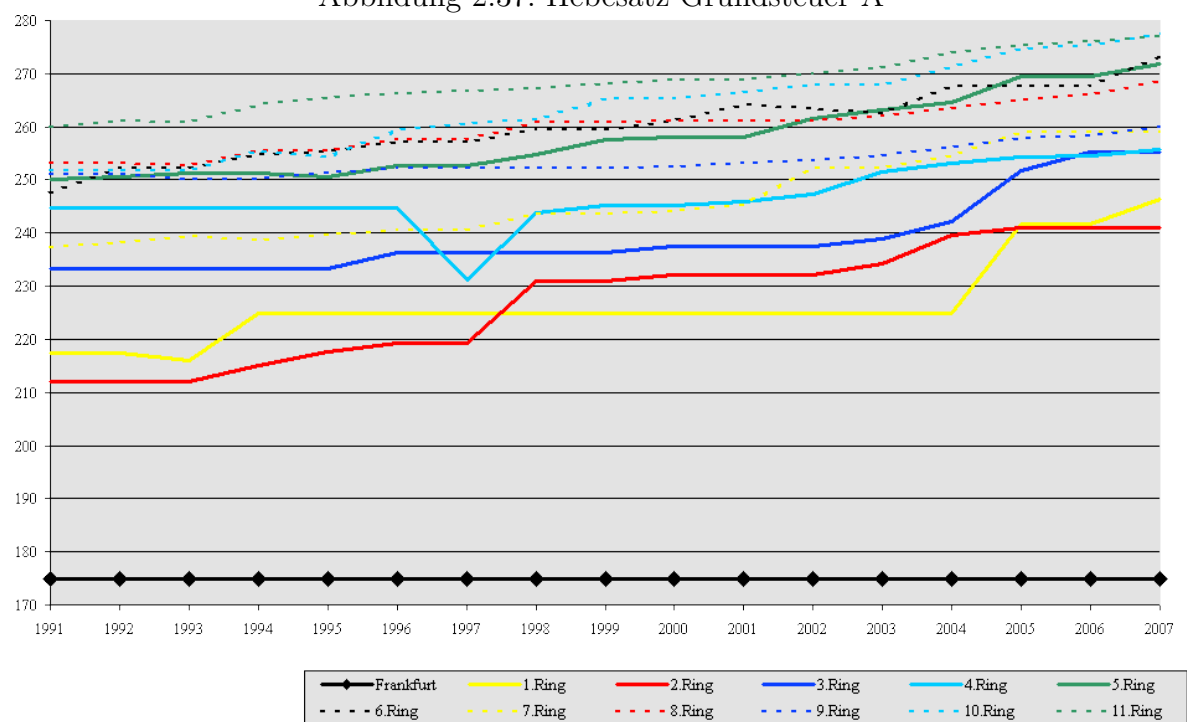


Abbildung 2.38: Hebesatz Grundsteuer B

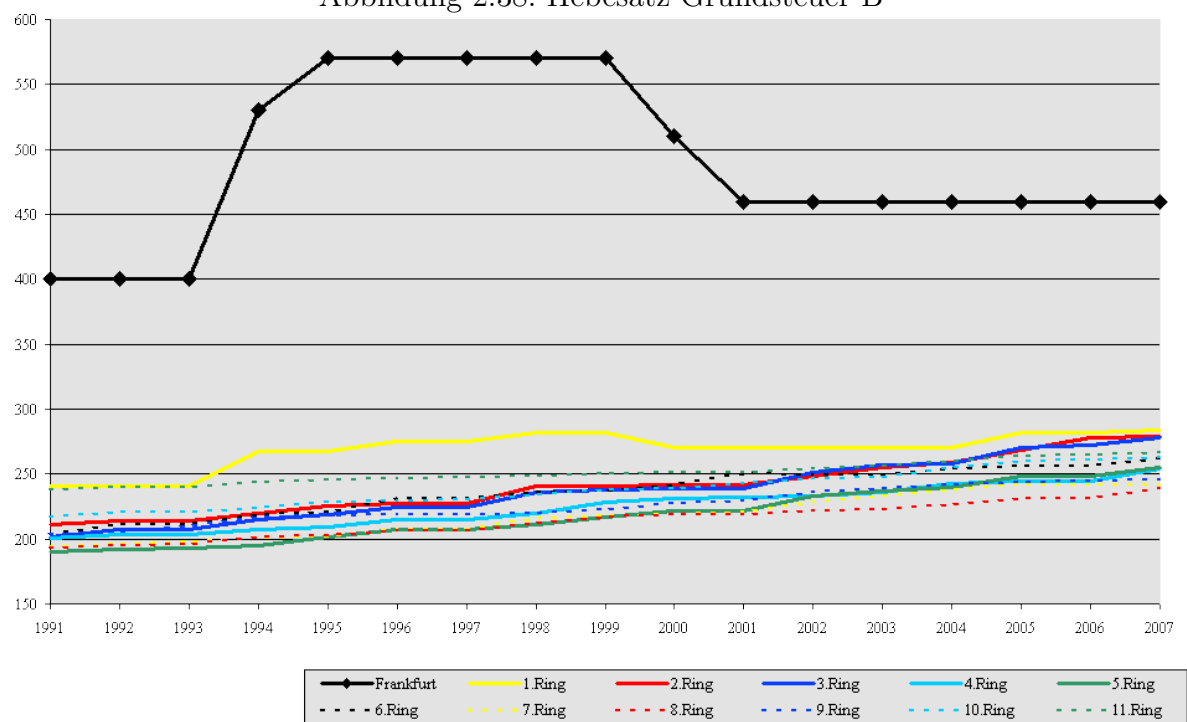
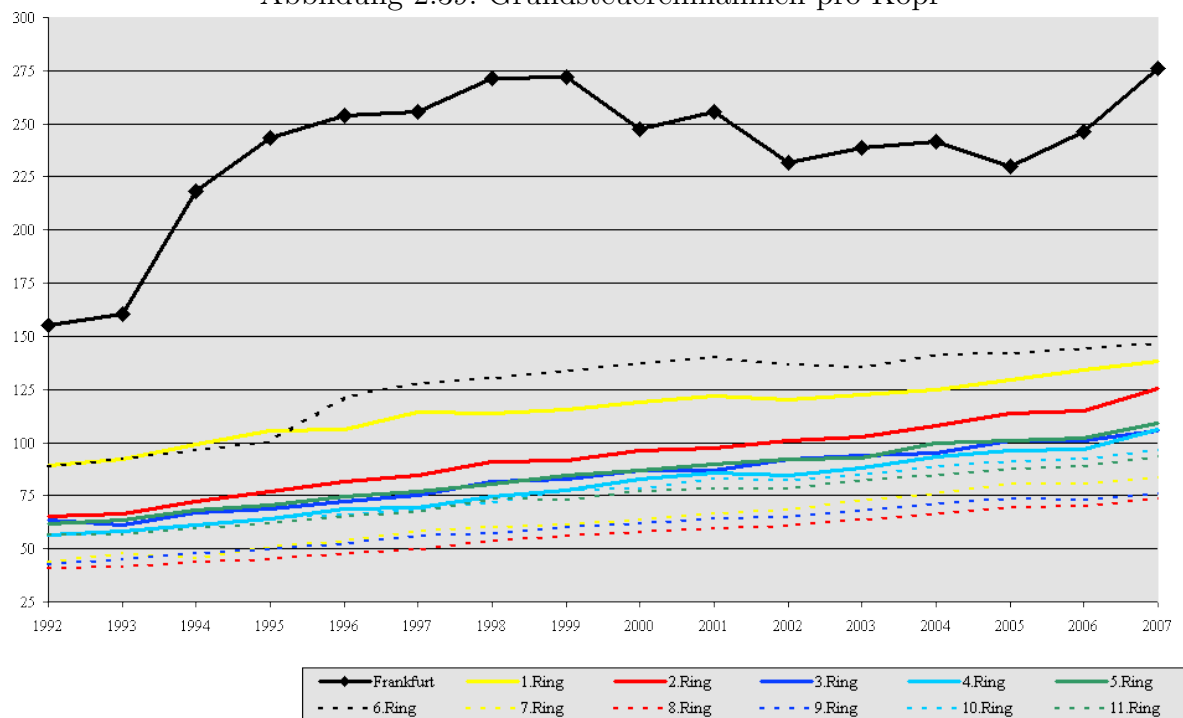


Abbildung 2.39: Grundsteuereinnahmen pro Kopf

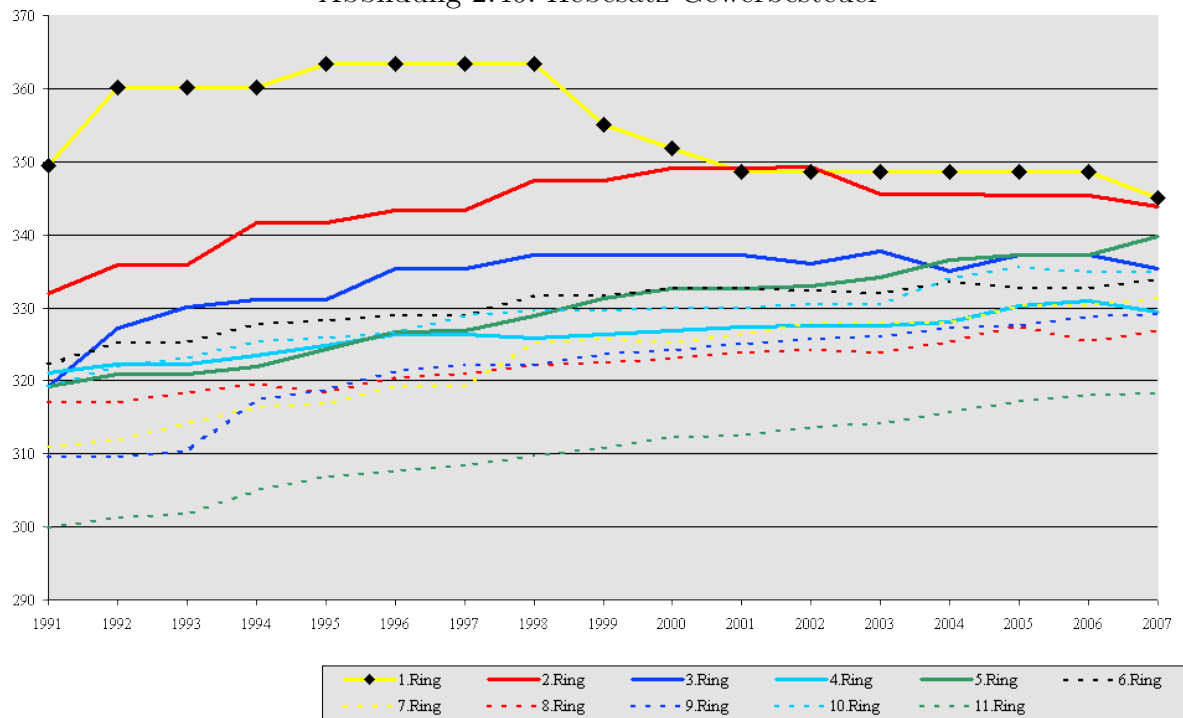


2.5.2 Hebesatzentwicklung bei der Gewerbesteuer

Das wohl wichtigste Element der kommunalen Einnahmenpolitik ist der Gewerbesteuerhebesatz, welcher den Gemeinden eine gewisse finanzielle Autonomie ermöglicht und über Ansiedlungs- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen direkt Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung nimmt.

Abbildung 2.40 zeigt die Entwicklung der distanzgewichteten Gewerbesteuerhebesätze für die elf definierten Ringe um Frankfurt für den Zeitraum 1991 bis 2007. Der Gewerbesteuerhebesatz Frankfurts befindet sich außerhalb des dargestellten Bereichs. Er lag Anfang der 1990er-Jahre zunächst bei 480 Punkten und stieg dann auf ein Maximum von 515 Punkten, wo er bis 1999 konstant blieb. Seitdem wurde der Satz sukzessive gesenkt, zuletzt im Jahr 2007 auf 460 Punkte. Ein solcher Verlauf, der einem umgedrehten U folgt, kann ebenfalls in der direkten Umgebung Frankfurts beobachtet werden, wie die Entwicklung im

Abbildung 2.40: Hebesatz Gewerbesteuer



1. Ring zeigt. So haben auch die Gemeinden, deren Zentrum in einer Entfernung von 5 bis 10km vom Frankfurter Stadtzentrum liegen, zunächst in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre die Gewerbesteuerhebesätze im Schnitt erhöht, von etwa 350 auf 363 Punkte. Die letzte Erhöhung erfolgte im Jahr 1995, ein Jahr später als in Frankfurt, und somit möglicherweise als Reaktion darauf. Die sich anschließende Senkung der Sätze begann hier allerdings schon ein Jahr früher als in Frankfurt, nämlich im Jahr 1999. Seitdem ist der durchschnittliche Satz monoton auf rund 345 Punkte gefallen, wobei auch hier die letzte Senkung im Jahre 2007 erfolgte. Während also in der Phase steigender Gewerbesteuerhebesätze vielleicht die Umlandgemeinden als *reagierender* Akteur auftraten, so waren sie in der Phase sinkender Sätze dem ersten Anschein nach eher die *agierenden* Akteure, welche möglicherweise Frankfurt zu einer entsprechenden Reaktion bewegt haben.

Abgesehen von der ähnlichen Entwicklung der Hebesätze Frankfurts und der direkten Umlandgemeinden sind zwei weitere Aspekte in der Abbildung auffällig. Ein solcher ist das

Niveau der Hebesätze in den verschiedenen Ringen rund um Frankfurt. Offenkundig sind die Sätze um so höher, je näher die Gemeinden an Frankfurt liegen. So weisen insbesondere die beiden Ringe im Spektrum von 5 bis 15km Entfernung vom Frankfurter Stadtzentrum stets die höchsten durchschnittlichen Hebesätze auf. Auch die Gemeinden in den drei nächsten Ringen, also jene in einer Entfernung von 15 bis 30km, weisen mit durchschnittlichen Sätzen von 320 bis 340 Punkten zumeist noch etwas höhere Hebesätze auf. Demgegenüber berechnen die vier am weitesten entfernten Ringe (mit einer Entfernung von 35 bis 55km) zumeist die niedrigsten Sätze im Spektrum von etwa 300 bis 330 Punkten.

Neben den unterschiedlichen Niveaus der Hebesätze liegt eine weitere Auffälligkeit in der zeitlichen Entwicklung, genauer in der Konvergenz der Sätze. Letztere setzte etwa 1999 ein, nachdem sich in den Vorjahren die Werte in allen Ringen noch gleichförmig nach oben bewegt hatten. Lagen die durchschnittlichen Hebesätze des ersten und des letzten Ringes um Frankfurt im Jahr 1991 noch rund 50 Punkte und Mitte/Ende der 90er-Jahre sogar über 55 Punkte auseinander, so ist dieser Abstand bis 2007 auf weniger als 30 Punkte geschrumpft. Zum einen liegt dies in der gesunkenen Belastung im ersten Ring begründet, wo es im betrachteten Zeitraum zu einer Senkung von rund 5 Punkten kam. Andererseits wird diese Konvergenz zum Teil durch die gestiegenen Sätze in den entfernteren Gemeinden getrieben. So ist der durchschnittliche Satz in den drei am weitesten entfernten Ringen um jeweils etwa 20 Punkte angestiegen.

Bezieht man Frankfurt in die Betrachtung mit ein, so ergibt sich ein ähnliches Muster. Die Differenz zwischen den Sätzen Frankfurts und jenen des 11. Ringes (50-55km) stieg zunächst von 180 Punkten in 1991 auf 210 Punkte in 1994, um anschließend unter das ursprüngliche Niveau auf 140 zu fallen.

Die Region des intensiveren Wettbewerbs besteht dabei vor allem in den ersten vier Ringen um Frankfurt, also die Gemeinden innerhalb einer Entfernung von 25km. Hier sind die Hebesätze insbesondere zum Ende des Beobachtungszeitraums (2007) gesunken, während in den anderen Ringen eine konstante Aufwärtsentwicklung beobachtbar ist.

Sowohl die unterschiedlichen Niveaus der Besteuerung als auch deren zeitliche Entwicklung suggerieren, dass die Nähe zum Standort Frankfurt es den Gemeinden erlaubt, höhere Sätze zu berechnen, welche zum Beispiel in Agglomerationsvorteilen bzw. niedrigeren Transportkosten begründet sein können. Allerdings scheint der Spielraum im zeitlichen Ablauf geringer zu werden.

2.5.3 Entwicklung des Grundbetrags der Gewerbesteuer

Offensichtlich von Interesse ist, ob die ausgeführten Änderungen in der Gewerbesteuerpolitik signifikante Einflüsse auf die Entwicklung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, also den Grundbetrag, ausüben konnten. Die Entwicklung des Grundbetrags, berechnet als Quotient aus Gewerbesteuereinnahmen und Hebesatz, ist in Abbildung 2.41 in Pro-Kopf-Werten gezeigt; Abbildung 2.42 zeigt diese bei Normierung des Grundbetrags pro Kopf auf Eins für das Jahr 1992. Hierbei sind insbesondere drei Aspekte auffällig. Erstens weisen Frankfurt und die Gemeinden im Umkreis von bis zu 15km deutlich höhere Grundbeträge auf als die anderen Gemeinden. Zweitens ist zu beobachten, dass die Ringe drei und vier sowohl bei Betrachtung des Niveaus als auch insbesondere bei der Entwicklung abfallen. Drittens haben Frankfurt und die Gemeinden im Umkreis von bis zu 15km Entfernung ab 2002 einen deutlichen Zuwachs im Grundbetrag zu verzeichnen. Für den ersten Ring zeigt sich zudem ein drastischer Zuwachs des Grundbetrags für die Jahre 1999 und 2001 – eine eingehende Analyse zeigt, dass dies auf die Entwicklung in Bad Vilbel und Eschborn zurückzuführen ist.⁶

⁶ In Bad Vilbel lag der Grundbetrag 2001 bei 376, im Vergleich zu 103 in 2000 und -57 in 2002. In Eschborn stieg der Grundbetrag von 82 in 1998 auf 541 in 1999 und sank anschließend auf 34 in 2000.

Abbildung 2.41: Grundbetrag pro Kopf

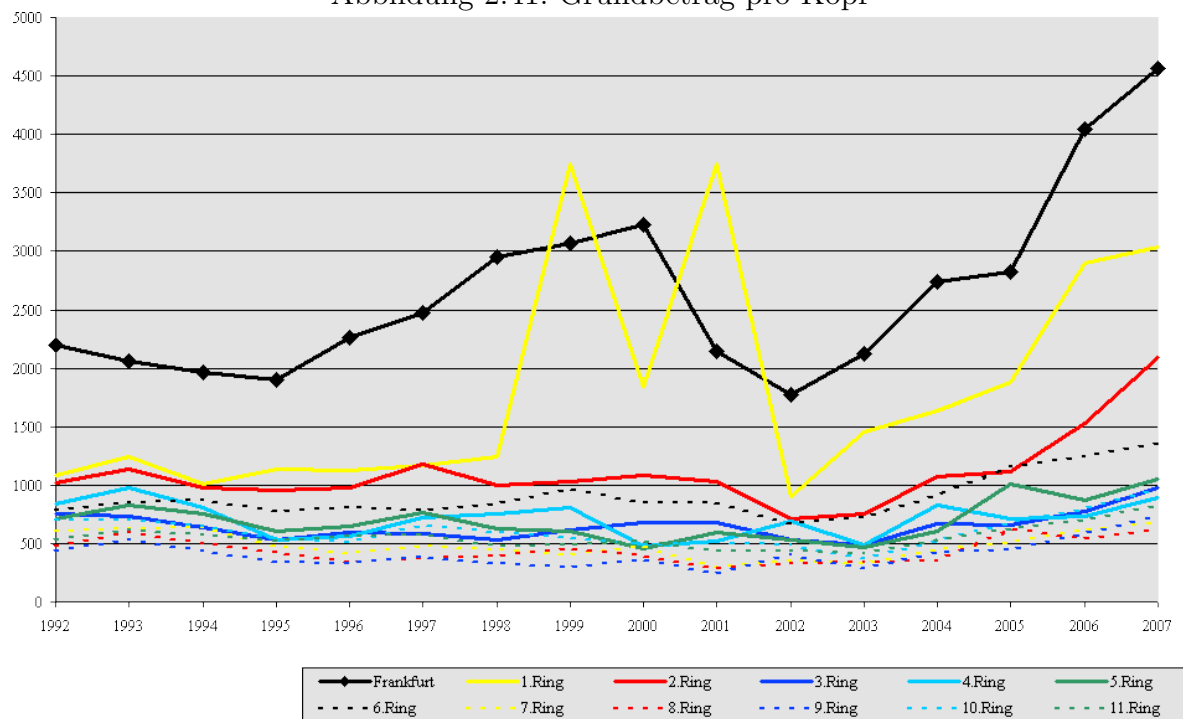
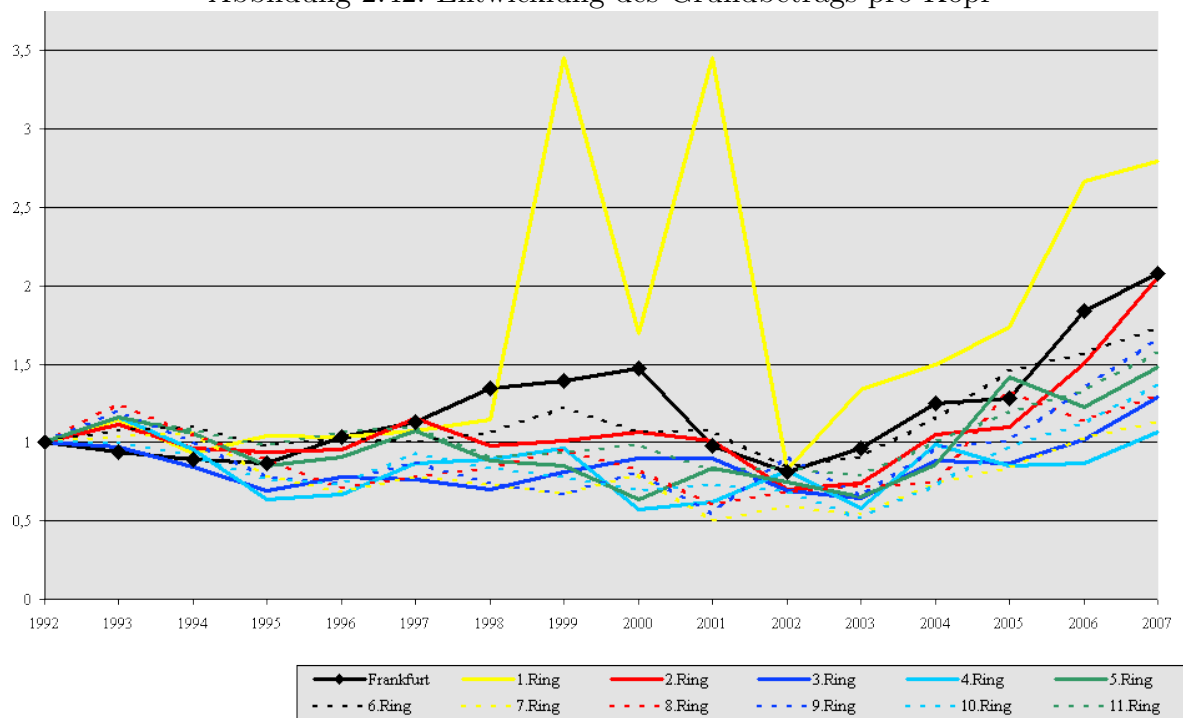


Abbildung 2.42: Entwicklung des Grundbetrags pro Kopf



2.5.4 Steuereinnahmen

An die Darstellung der Entwicklung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und der angewandten Hebesätze schließt sich die Frage an, welche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen resultieren. Da die Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden ist, kann erwartet werden, dass sich eventuell auftretende Muster sowohl in der Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen, als auch beim gesamten Steueraufkommen zeigen. Die Abbildungen 2.43 und 2.44 zeigen zunächst die Höhe der Einnahmen in beiden Kategorien pro Kopf. Wie erwartet spiegelt sich die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen in der Entwicklung des gesamten Steueraufkommens deutlich wider. Bei der Betrachtung des Niveaus der Aufkommen zeigt sich, dass die näher an Frankfurt liegenden Gemeinden ein höheres Pro-Kopf-Aufkommen aufweisen als die weiter entfernt liegenden. Insbesondere die Gemeinden im Bereich von 5 bis 15km Entfernung vom Frankfurter Stadtzentrum weisen signifikant höhere Werte auf. Besonders ins Auge fallen dabei zwei Aspekte: Zum einen ist dies die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen im ersten Ring um Frankfurt in den Jahren 1999 bis 2001, die sich bereits beim Grundbetrag abzeichnete. Offenbar war aber die Entwicklung bei den Grundbeträgen so stark, dass sie die rückläufige Entwicklung bei den Hebesätzen überkompensiert – die Steuereinnahmen sind gestiegen. Zum anderen ist die Position Frankfurts mit den mit Abstand höchsten Einnahmen pro Kopf weitgehend unangefochten.

Normiert man die Einnahmen am Beginn des Beobachtungszeitraums (1992) auf Eins, so ist unabhängig vom Ausgangsniveau die *Entwicklung* der Steuereinnahmen sichtbar (vgl. Abbildungen 2.45 und 2.46). Auch hier zeigt sich die günstige Entwicklung der ersten beiden Ringe um Frankfurt, welche sowohl beim Gewerbesteuer- als auch beim Gesamtsteueraufkommen die stärkste Entwicklung aufweisen. Auffällig ist hier jedoch, dass bei den sonstigen Gemeinden die Entwicklung nicht mehr mit der Entfernung zu Frankfurt korreliert zu sein scheint. Im Gegenteil: Die Ringe drei und vier weisen eine relativ zu den anderen Ringen auffällig schlechte Entwicklung auf. Die Position Frankfurts mit hohen

Abbildung 2.43: Gewerbesteuereinnahmen pro Kopf

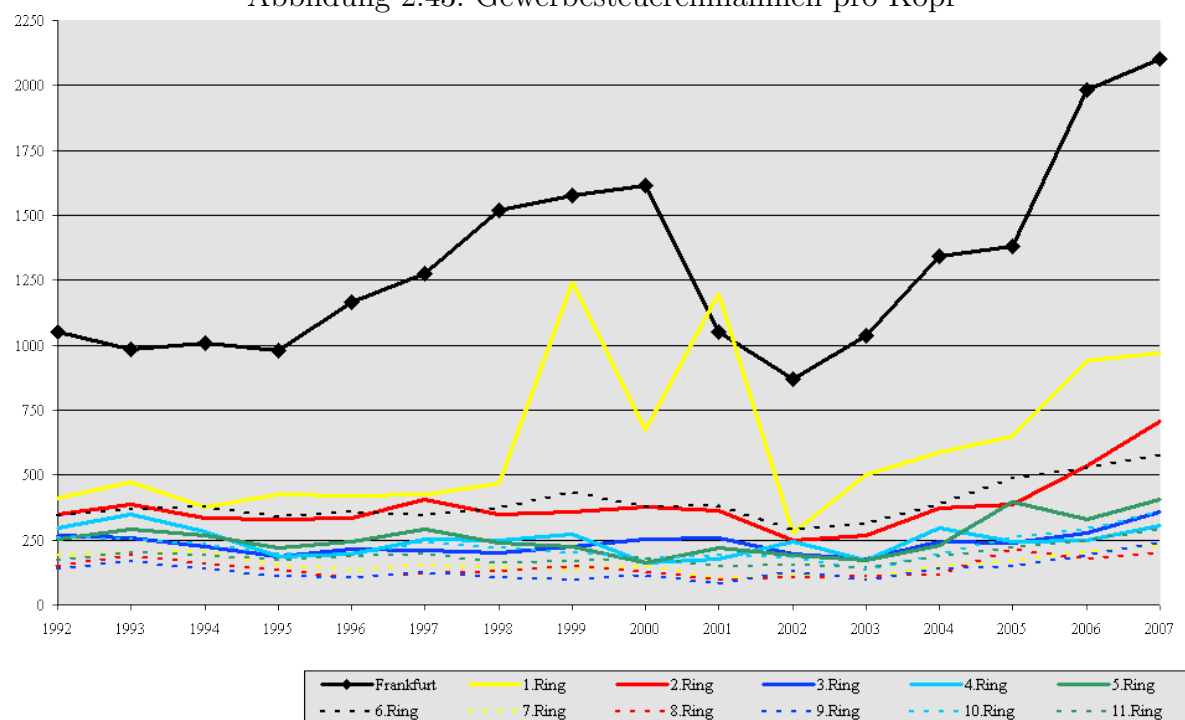


Abbildung 2.44: Steuereinnahmen pro Kopf

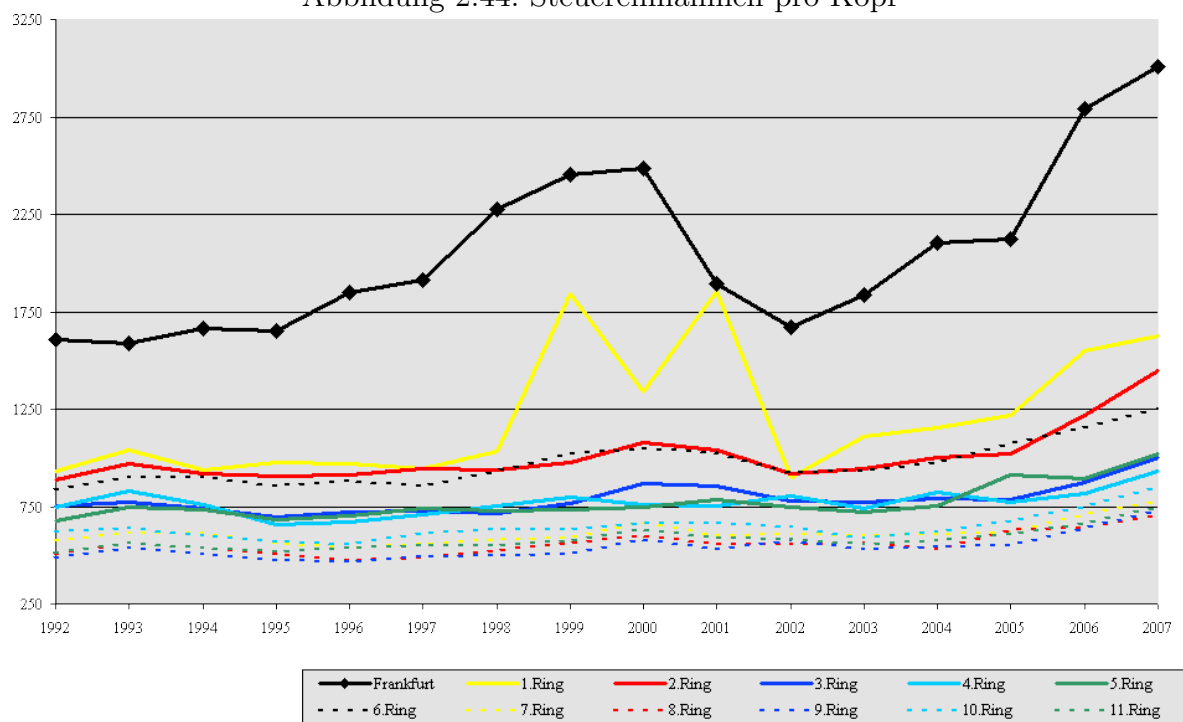
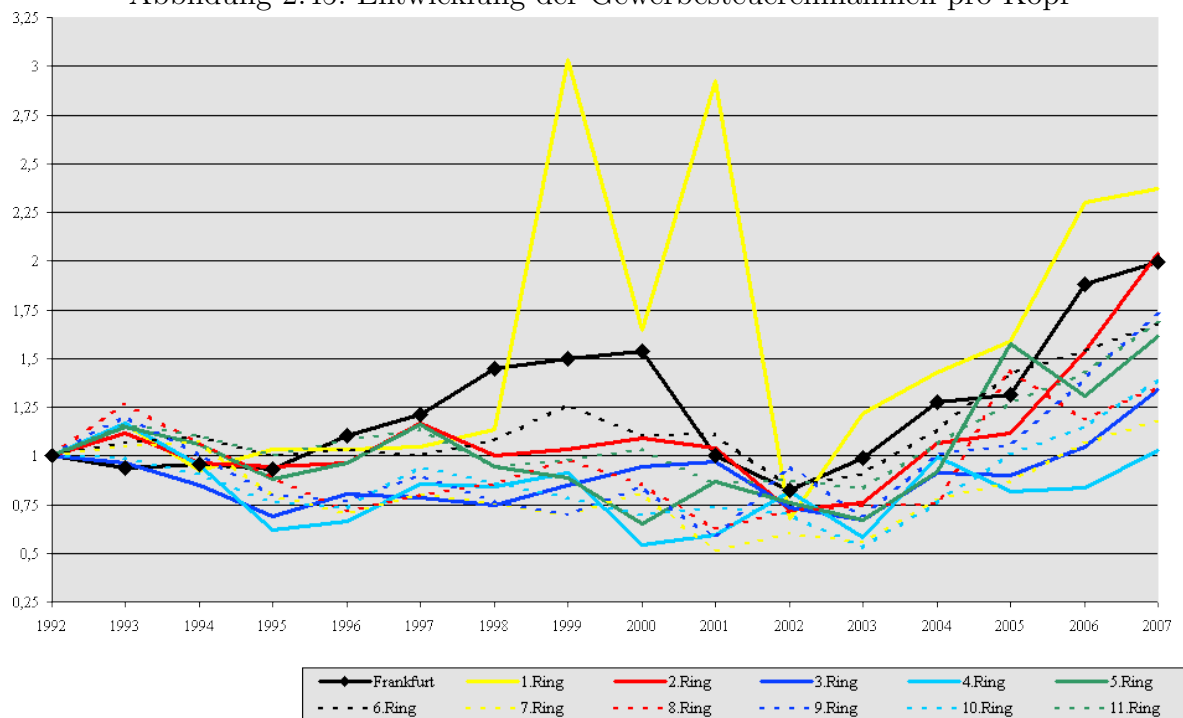


Abbildung 2.45: Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen pro Kopf



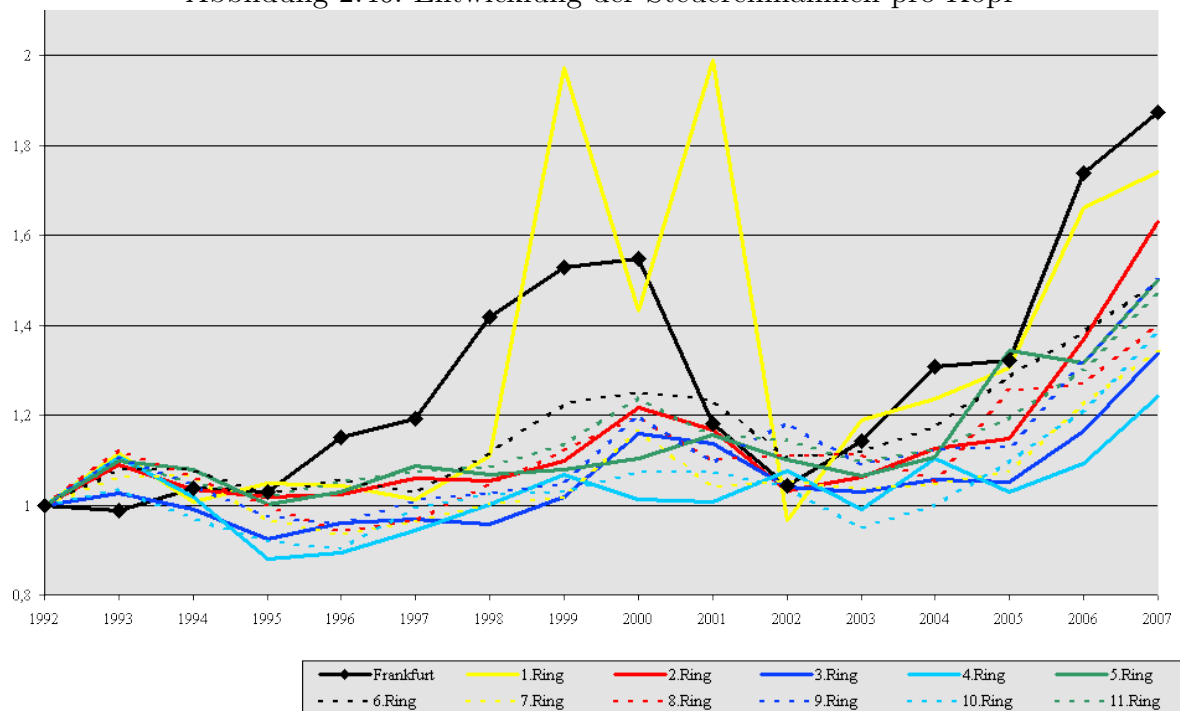
Pro-Kopf-Einnahmen hingegen scheint sich weiter zu festigen. Insbesondere beim Gesamteueraufkommen ist die Entwicklung Frankfurts außerordentlich stark.

Dieses Bild bestätigt sich, so man auf die Entwicklung des Zeitraums ab 2002 fokussiert. Auch hier sind Frankfurt und die beiden angrenzenden Ringe in einer besonders starken Phase, während der dritte und vierte Ring am relativ schlechtesten abschneiden.

2.5.5 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Eine wichtige Komponente in der Entwicklung der Steuereinnahmen, die auch Rückschlüsse auf die Einkommensstruktur der Bevölkerung ermöglicht, ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Dieser ist nach der Gewerbesteuer die zweitwichtigste Einnahmequelle der Gemeinden; dabei werden 15 Prozent der in Hessen vereinnahmten Einkommensteuer den Gemeinden zugeteilt. Die Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nach einem

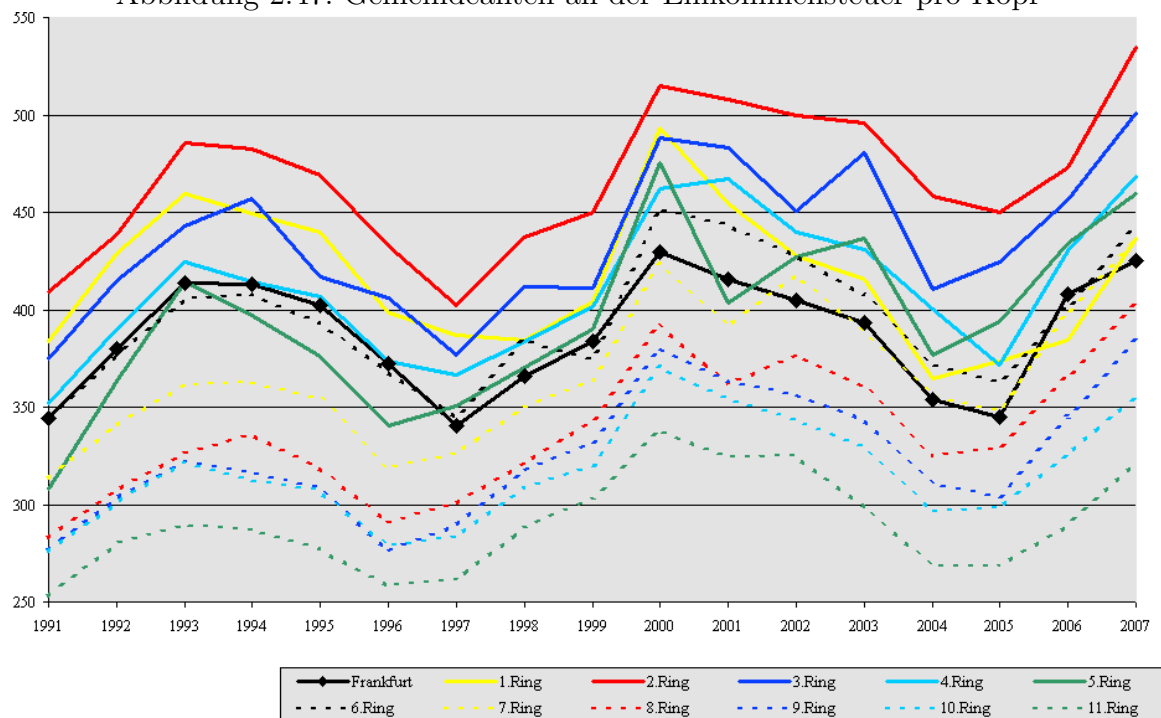
Abbildung 2.46: Entwicklung der Steuereinnahmen pro Kopf



Schlüssel, welcher nur zu versteuernde Einkommensbeträge bis zu 30.000 (Ledige) bzw. 60.000 Euro (Verheiratete) berücksichtigt. Damit sind Einkommensteile, die diese Grenzen übersteigen, für die finanzielle Lage der Gemeinde eher unerheblich.

Entsprechend ist damit zu rechnen, dass Gemeinden mit einer relativ hohen Einkommensstreuung weniger Mittel zufließen, als dies nach dem durchschnittlichen Einkommen der Steuerpflichtigen zu erwarten gewesen wäre. Wie ein Vergleich der Abbildungen 2.18 und 2.47 zeigt, ist Frankfurt beim Gemeindeanteil pro Kopf relativ schwächer positioniert als beim Einkommen je Steuerpflichtigem. Somit scheint die Einkommensstreuung hier im Vergleich zu anderen Gemeinden relativ hoch zu sein. Darüber hinaus ähneln die Erkenntnisse aus der Betrachtung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer denen aus dem Einkommen der Steuerpflichtigen. So ergibt sich weiterhin tendenziell ein umso niedrigerer Wert, je weiter der Ring von Frankfurt entfernt liegt. Die Ausnahmen bilden nach wie vor Frankfurt und der erste Ring, welche beide im Mittelfeld rangieren.

Abbildung 2.47: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer pro Kopf

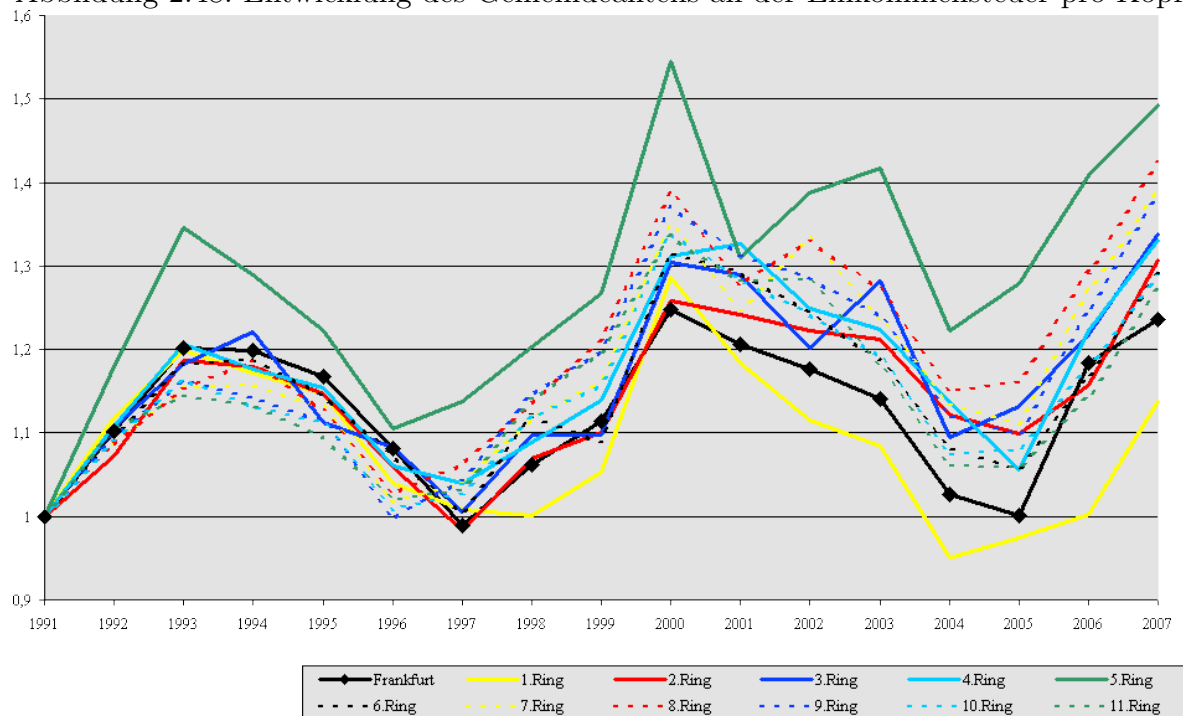


Wie aus Abbildung 2.48 ersichtlich ist, fallen die Entwicklung des Gemeindeanteils und der Einkommen jedoch zum Teil auseinander. So ist die Entwicklung in Frankfurt deutlich schwächer, im fünften Ring deutlich stärker als bei den Einkommen. Der erste Ring um Frankfurt liegt weiterhin am Ende der Rangliste.

2.5.6 Öffentliche Investitionen

Ein weiterer wichtiger Aspekt der kommunalen Finanzpolitik liegt in den Ausgaben der Gemeinden. Dabei ist vor allem die Investitionstätigkeit von Interesse. Sie ist sowohl Ausdruck der finanziellen Lage der Gemeinde als auch insbesondere der Erwartungen und Strategien bezüglich der zukünftigen Entwicklung. Abbildung 2.49 zeigt die Höhe der Sachinvestitionen pro Kopf in den einzelnen Ringen als kumulierte Werte. Offensichtlich weist Frankfurt über den gesamten Beobachtungszeitraum die höchsten Werte auf. Darauf fol-

Abbildung 2.48: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer pro Kopf



gen jedoch nicht die angrenzenden Umlandgemeinden, sondern zunächst die am weitesten entfernt liegenden Ringe. Mit der Nähe zu Frankfurt sinken dann die Werte tendenziell, so dass sich ein deutlicher Kontrast zwischen Frankfurt und seinen direkten Umlandgemeinden ergibt. Wie aus Abbildung 2.50 ersichtlich ist, in welcher die Werte für 1991 auf Eins normiert wurden, kommt es jedoch hierbei zu unterschiedlichen Entwicklungen. Der erste Ring um Frankfurt weist die deutlich stärkste Entwicklung auf, während Frankfurt am Ende der Entwicklung liegt. Für die weiteren Ringe ist jeweils eine ähnliche Entwicklung zu konstatieren.

Als Teilaspekt der Sachinvestitionen sind insbesondere die Bauausgaben von Interesse. Da die Bauausgaben den Großteil der Sachinvestitionen der Gemeinden ausmachen (2007 lagen die Anteile in den einzelnen Ringen zwischen 57 und 89%), ist aber eine ähnliche Entwicklung wie bei den Sachinvestitionen zu erwarten. Abbildung 2.51 bestätigt diese Vermutung. Jedoch liegen die Werte der einzelnen Ringe hier enger beieinander, was insbesondere in

Abbildung 2.49: Sachinvestitionen pro Kopf (kumuliert)

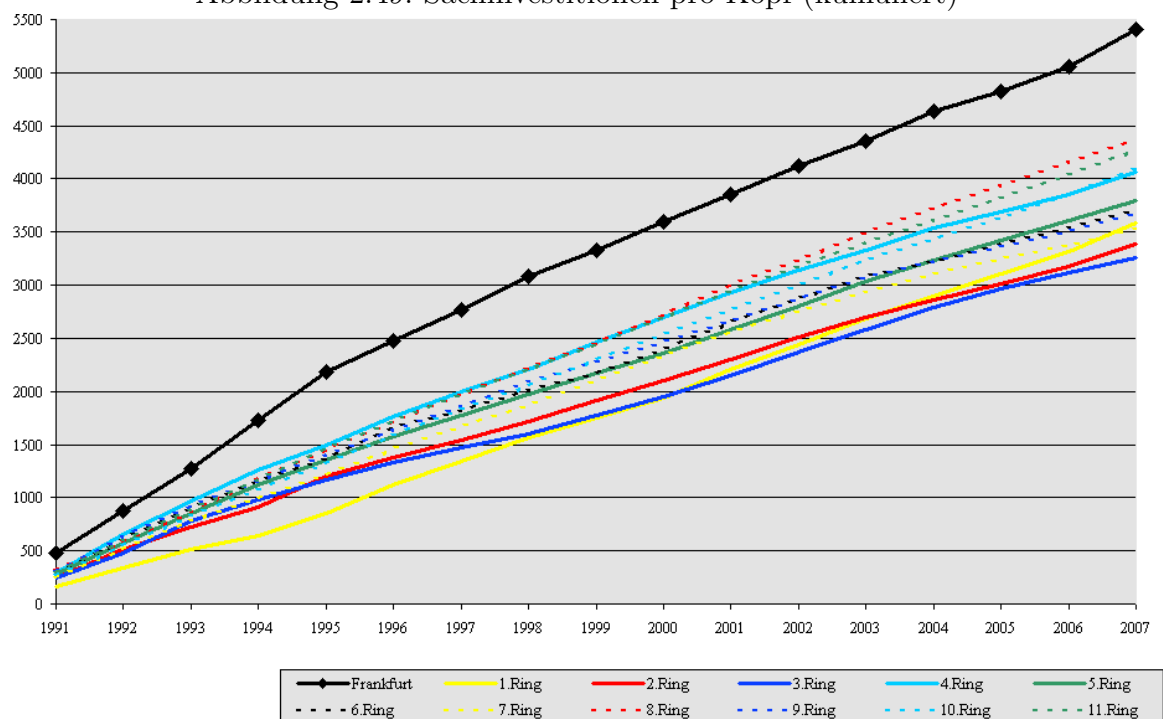


Abbildung 2.50: Entwicklung der Sachinvestitionen pro Kopf (kumuliert)

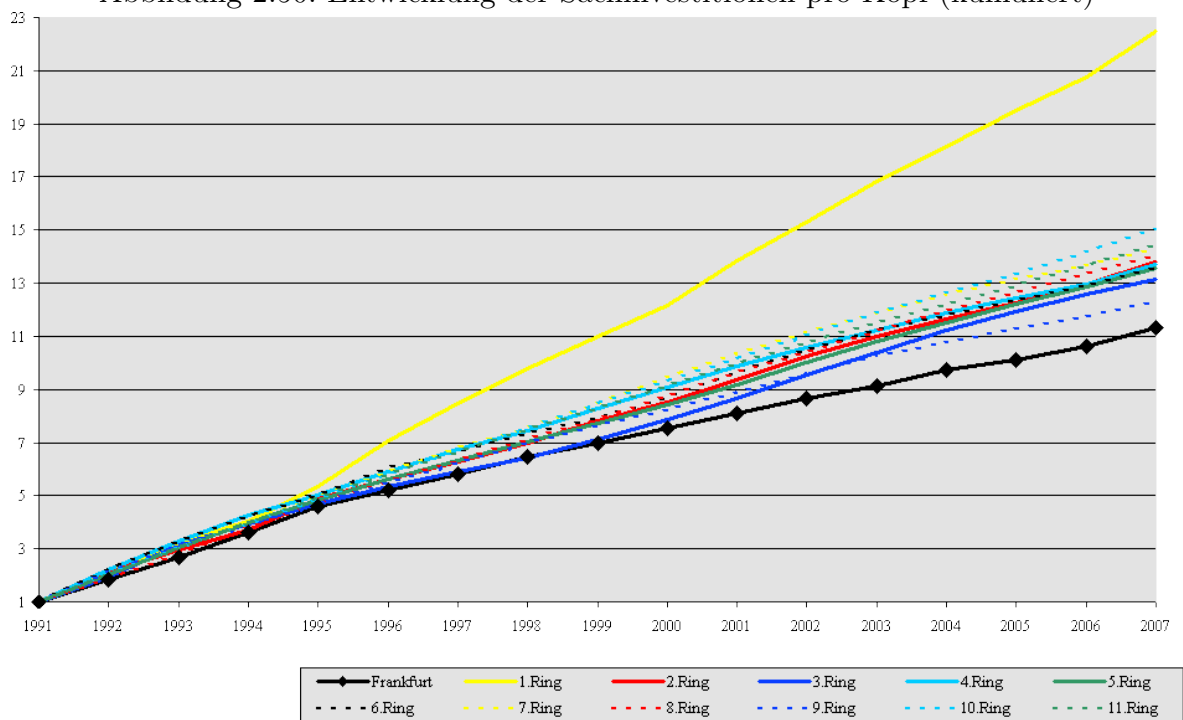
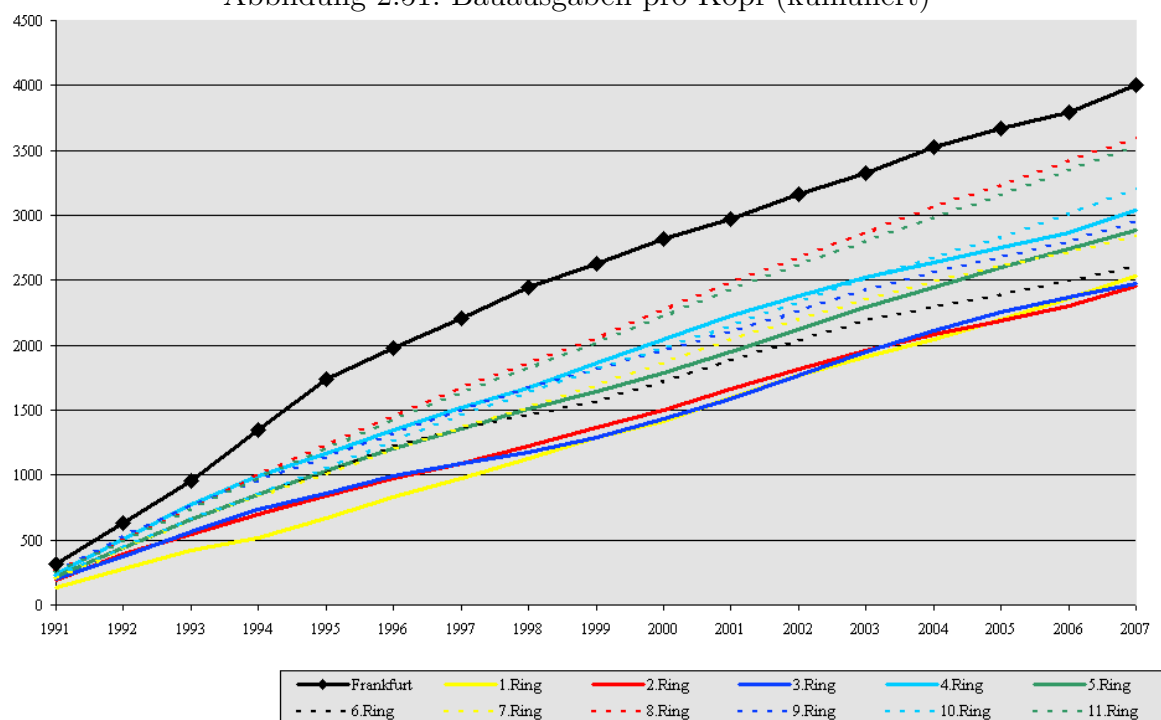


Abbildung 2.51: Bauausgaben pro Kopf (kumuliert)

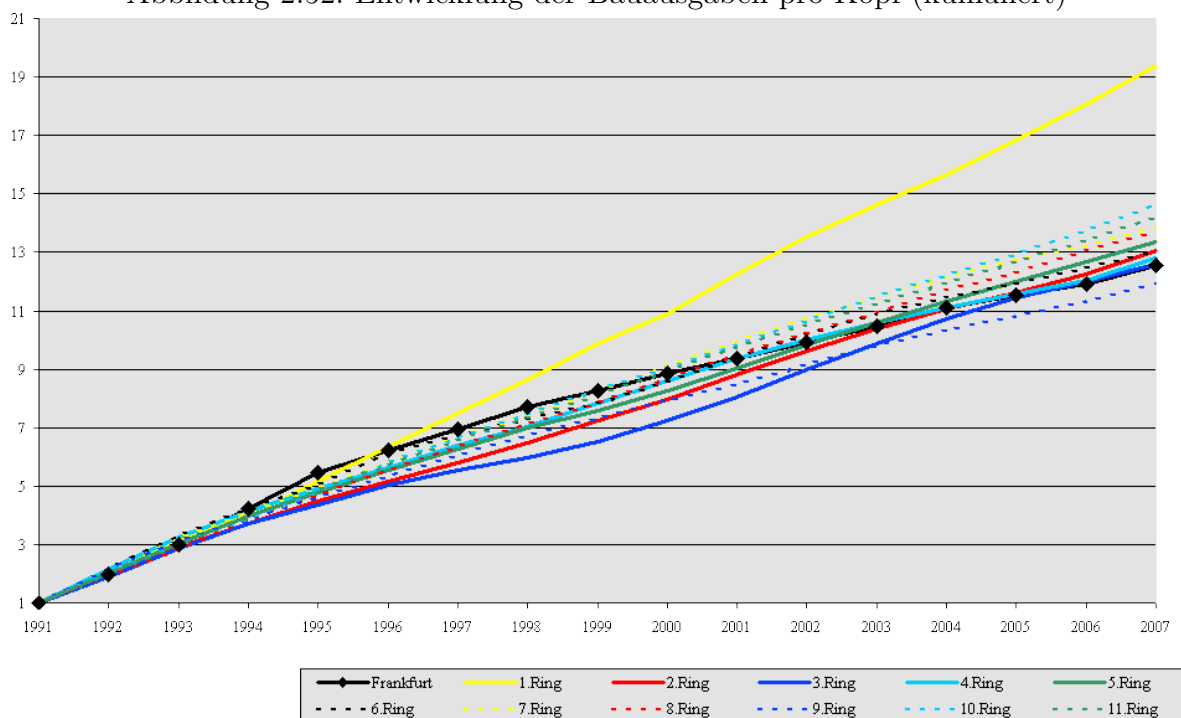


den relativ niedrigen Bauausgaben Frankfurts begründet liegt. Bei der Entwicklung der Bauausgaben zeigt sich in Abbildung 2.52 wiederum die starke Entwicklung des ersten Rings. Die weiteren Ringe, wie auch Frankfurt, unterscheiden sich untereinander kaum.

2.5.7 Öffentliche Verschuldung

Für die Bewertung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist auch deren Verschuldungsgrad von Interesse. Zwar ist diese Kenngröße stets Ausfluss der Ausgaben und der Wirtschaftsleistung der Vergangenheit, dennoch ist das Verschuldungsniveau mit Implikationen für den Schuldendienst verbunden, welcher die gegenwärtige und zukünftige Handlungsfähigkeit und somit auch die zukünftige Entwicklung der einzelnen Gemeinde determiniert. In Abbildung 2.53 ist das Verschuldungsniveau pro Einwohner gezeigt. Offensichtlich lag die Verschuldung Frankfurts noch bis vor wenigen Jahren drastisch über

Abbildung 2.52: Entwicklung der Bauausgaben pro Kopf (kumuliert)



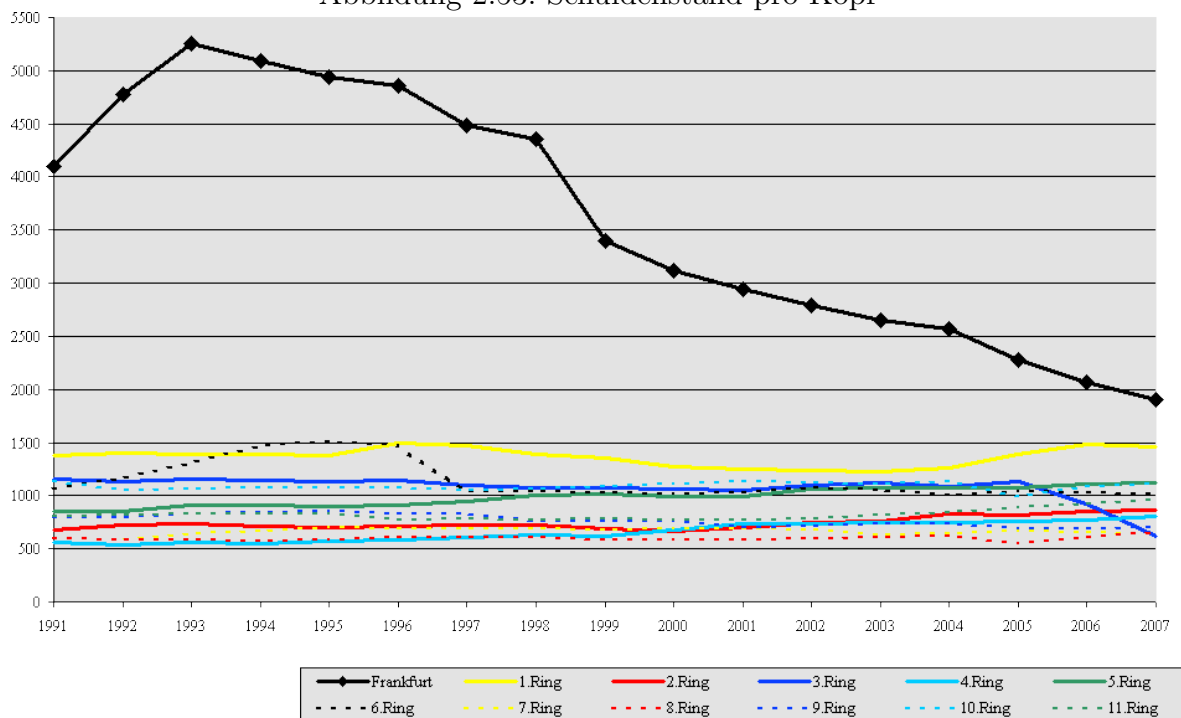
jener der Umlandgemeinden. Jedoch ist ein enormer Rückgang der Verschuldung zu beobachten, so dass diese seit ihrem zwischenzeitlichen Höchststand im Jahre 1993 auf etwas mehr als ein Drittel reduziert wurde.

Weitere Auffälligkeiten liegen in der Verringerung der Pro-Kopf-Verschuldung im dritten Ring, welche vor allem auf Hanau zurückzuführen ist, das seine Verschuldung binnen zwei Jahren auf etwa ein Zehntel zurückführte.⁷ Zudem konnte die Verschuldung im sechsten Ring von 1996 bis 1997 deutlich reduziert werden, was insbesondere in der Reduzierung der Verschuldung Wiesbadens begründet liegt.⁸

⁷ Hanau wies 2005 bei einer Gesamtverschuldung von 274 Mio. noch die vierthöchste Pro-Kopf-Verschuldung aller hessischen Gemeinden auf. Bis 2007 konnte die Verschuldung auf 28 Mio. reduziert werden.

⁸ Wiesbaden reduzierte seinen Schuldenstand in diesem Zeitraum von 570 Mio. auf 379 Mio.

Abbildung 2.53: Schuldenstand pro Kopf



2.6 Zusammenfassung der empirischen Fakten

Im Anschluss an die Analyse einzelner Indikatoren sollen mit dem Ziel eines Zwischenergebnisses nun zentrale Faktoren herausgestellt werden. Hierbei wird einerseits die Stadt Frankfurt in Relation zum Umland und andererseits die Region Frankfurt in Relation zu der Entwicklung im restlichen Hessen gesetzt.

Die Metropolregion Frankfurt zeigt klare Merkmale einer starken Zentrierung der Wirtschaftstätigkeit in Frankfurt. Die Indikatoren zeigen im Umkreis von bis zu 25km die charakteristischen Unterschiede, z. B. in der Flächennutzung und Verdichtung und in den Immobilienpreisen. Auch in der Steuer- und Investitionspolitik der Gemeinden findet sich ein von Frankfurt ausgehendes charakteristisches Gefälle. Zugleich aber gibt es deutliche Verschiebungen in der Entwicklung. Betrachten wir zunächst die Unterschiede in der Entwicklung Frankfurts und jener des (direkten) Umlandes.

2.6.1 Frankfurt und direktes Umland - Standortentwicklung im Vergleich

Als erster Punkt sei der Anteil der Einwohner Frankfurts an der Bevölkerung der gesamten Region hervorgehoben. Dieser sank von 17,1 auf 16,4%. Der Anteil der Ringe 1 bis 4 stieg nur geringfügig von 33,8 auf 34,2%. Inwieweit dies auf Wanderungsbewegungen zurückgeführt werden kann, zeigt sich bei Betrachtung der kumulierten Anteile der Nettozuwanderung an der Einwohnerzahl. Dieser lag in Frankfurt bei lediglich 2,1%, in den ersten vier Ringen jedoch bei 5,4%. Somit ist im Untersuchungszeitraum ein gewisses Maß an Suburbanisierung feststellbar, wenn auch die Dimensionen noch als begrenzt zu betrachten sind. Auch bei der Beschäftigung finden sich Hinweise auf ein leichtes Abnehmen der Bedeutung Frankfurts. So findet sich für den Anteil der Arbeitnehmer Frankfurts an den Arbeitnehmern der Region ein Rückgang von 31,3 auf 30,9%. Der Anteil des Umlandes stieg hingegen von 29,6 auf 30,1%. Deutliche Unterschiede zeigen sich dabei in der Entwicklung des Industriebesatzes. Dieser sank in Frankfurt um 48%, in den inneren vier Ringen ist diese Entwicklung zwar immer noch sehr deutlich erkennbar, verläuft aber etwas schwächer mit einem Rückgang von 28%.

Weiter von Interesse sind die Pendelbewegungen. Der Anteil der Arbeitnehmer mit Arbeitsplatz in Frankfurt, welcher einpendelt, stieg um 2,6%. Demgegenüber stieg der Anteil der in Frankfurt lebenden Arbeitnehmer, der auspendelt, deutlich um 11,5%. Dies ist ein für sich genommen bemerkenswertes Resultat, weil es die Entwicklung in den stadtnahen Subzentren unterstreicht. Zudem wird der Trend zunehmender Mobilität auch in der Frankfurter Region bestätigt. Die Attraktivität Frankfurts als Wohnstandort schlägt sich nieder in einem Wachstum des Arbeitskräftepotentials relativ zum Umland. Von der Größe her zeigt sich dies in einem Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und von der Struktur in einem Anstieg des Anteils der Hochqualifizierten an den Beschäftigten. Dies reflektiert sich auch in der Einkommensentwicklung. Bei den Arbeitslosen zeigt sich, dass

der Anteil der Arbeitslosen Frankfurts an den Arbeitslosen der Region nur geringfügig gestiegen ist. Der Anteil der inneren vier Ringe an der Region sank demgegenüber leicht. Zusammengenommen ist im Verhältnis zum direkten Umland eine Subzentralisierung auszumachen.

2.6.2 Frankfurt und direktes Umland - Standortwettbewerb

Auch bei den unmittelbar politisch bestimmten Größen zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Dabei sind sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite der kommunalen Finanzpolitik von Interesse.

Während von 1991 bis 1998 der Gewerbesteuerhebesatz Frankfurts von 480 auf 515 Punkte stieg, kam es in den inneren vier Ringen (distanzgewichtet) zu einem Anstieg von 329 auf 342 Punkte. Seit 1998 ist jedoch ein Rückgang auf 460 Punkte in Frankfurt und auf 338 Punkte in den inneren vier Ringen zu beobachten. Zwar ging der Hebesatz im ersten Ring deutlicher zurück, dieser Effekt wird jedoch vor allem durch den Anstieg im vierten Ring kompensiert. Beim Grundbetrag pro Kopf zeigt sich ein Wachstum von 108% in Frankfurt und von 79% im direkten Umland. Entsprechend folgt eine Einnahmeentwicklung bei der Gewerbesteuer pro Kopf von +99% in Frankfurt und von +71% im direkten Umland. Während also die Einnahmeentwicklung in Frankfurt relativ zum direkten Umland außerordentlich positiv verlaufen ist, zeigt sich auf der Ausgabenseite bei den Investitionen pro Kopf ein Rückgang von 26% in Frankfurt und von 19% in den inneren vier Ringen. Von daher lässt sich konstatieren, dass sowohl die Hebesatzpolitik als auch die Investitionspolitik der Gemeinden den Prozess der Subzentralisierung begleiten. Bei der Entwicklung des Schuldenstandes pro Kopf zeigt sich in Frankfurt eine deutlich positivere Entwicklung (mit einem Rückgang von 54%) als im direkten Umland, wo ein Rückgang von lediglich 7% zu verzeichnen ist.

2.6.3 Lage der Region relativ zu Hessen

Betrachtet man die Frankfurter Region, hier definiert als Frankfurt mit Umlandgemeinden einschließlich des zehnten Rings (bis 55km), und stellt sie in der Entwicklung dem verbleibenden Teil Hessens (also des 11. Rings) gegenüber, so zeigen sich einige markante Aspekte.

Zunächst ist die Bevölkerungsentwicklung insgesamt zu nennen. Sie ist ein grundlegender Indikator der Entwicklung der Attraktivität einer Region. Wie sich zeigt, lag das Bevölkerungswachstum in der Region über den Zeitraum von 1991 bis 2007 bei 3,7%. Mit Ausnahme von 2006 handelt es sich hierbei um ein monotonen Wachstum. Im Vergleich dazu liegt der Rest Hessens bei einem Bevölkerungswachstum von lediglich 0,3%. Obgleich mit steigenden Bevölkerungszahlen eine höhere Bevölkerungsdichte einhergeht, weist jedoch die Siedlungsdichte in der Region eine rückläufige Entwicklung auf (-2,8%). Dies ist darin begründet, dass der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche steigt (+5,9%). Diese Beobachtung zeigt sich nicht nur für die Region Frankfurt, sondern stärker noch für die sonstigen Teile Hessens (-6,5% bzw. +6,8%).

Auf dem Arbeitsmarkt der Region ist eine rückläufige Entwicklung zu beobachten. Die Zahl der Arbeitnehmer am Arbeitsort sank von 1,575 Mio. auf 1,529 Mio., ein Rückgang von 2,9%. Allerdings ist der Rückgang im Rest Hessens mit 4,5% noch deutlich höher. Die Arbeitslosigkeit stieg in der Region (um 2,1%), im sonstigen Hessen sank sie jedoch seit der Wiedervereinigung (um 16%). Bezüglich der Industriebeschäftigten zeigt sich wie erwartet ein klarer Rückgang. Der Anteil der Industriebeschäftigten an den Personen im erwerbsfähigen Alter sank in der Region – mit Ausnahme von 2006 – stetig von 19 auf 13%. Im verbleibenden Teil Hessens war der Rückgang weniger stark, nämlich von 20 auf 17%.

Bei der Qualifikationsstruktur zeigt sich ausgehend von den starken Diskrepanzen zu Beginn der Untersuchungsperiode eine gewisse Konvergenz. Die Anteile der Arbeitnehmer

mit Hochschulabschluss wuchsen in der Region um 10% und im verbleibenden Hessen um 15%. Die Anteile der Arbeitnehmer ohne Ausbildung gingen in der Region um 11% und im sonstigen Hessen um 13% zurück.

Bezüglich der kommunalen Finanzen sind bei der Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen pro Kopf keine großen Unterschiede festzustellen; diese stiegen in der Region um 76% und im sonstigen Hessen um 69%. Allerdings konnte der Schuldenstand pro Kopf in der Region mit 27% deutlich reduziert werden, während im Rest des Bundeslandes ein Anstieg von 19% zu verzeichnen ist.

Wie die Betrachtung zentraler Indikatoren zeigt, ist die Entwicklung der Region Frankfurt relativ zum verbleibenden Teil Hessens als weitgehend neutral bis positiv zu beurteilen. Lediglich die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit fällt negativ ins Gewicht.

Kapitel 3

Analyse des Wettbewerbs bei der Gewerbesteuer

Von zentralem Interesse ist die Frage nach der Intensität und insbesondere der Entwicklung des Gewerbesteuerwettbewerbs in der Region. Um fundierte Aussagen hierzu treffen zu können, werden empirische Analysen auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten durchgeführt.

Im Vordergrund stehen dabei zwei Vermutungen. Einerseits steht aufgrund der gezeigten Entwicklung bei den Hebesätzen die These im Raum, dass der Wettbewerb im Zeitablauf an Intensität gewonnen hat (temporaler Aspekt). Andererseits liegt die Vermutung nahe, dass die Wettbewerbsintensität in der Nähe Frankfurts höher ist, als in weiter entfernt liegenden Regionen (räumlicher Aspekt).

Zur Überprüfung der Thesen und zur Messung der Effekte ist zunächst eine geeignete Herangehensweise zu entwickeln. In der im Folgenden verwendeten Strategie konzentrieren wir uns auf die steuerliche Sensitivität der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Eine Intensivierung des Wettbewerbs sollte sich demnach in einer höheren Sensitivität

niederschlagen. Alternativ könnte man direkt steuerpolitische Reaktionsfunktionen ermitteln, allerdings ist schon aus der deskriptiven Analyse des vorherigen Kapitels erkennbar, dass die Gemeinden aktiv die Hebesatzpolitik eingesetzt haben. Der Bezug auf die Bemessungsgrundlage ist zudem hilfreich, um den Fokus auf den Wettbewerb um steuerbare Unternehmensaktivitäten zu legen. Eine steuerpolitische Reaktion kann sich im Unterschied dazu auch schon durch politökonomische Faktoren einstellen, wie die Literatur um *Yardstick-Competition* zeigt (vgl. Revelli, 2005).

Konkret wird im Rahmen einer dynamischen Paneldatenschätzung die steuerliche Bemessungsgrundlage auf den rechnerischen Gewerbesteuersatz regressiert, welcher das Produkt aus Messzahl und Hebesatz ist. Aufgrund der Konstanz der Messzahl kann so der Effekt einer Erhöhung des Hebesatzes auf die Größe der Bemessungsgrundlage einer Gemeinde bzw. eines Rings einfach ermittelt werden.

Im Schätzansatz wird die Dynamik der Standort- und Investitionsentscheidungen explizit berücksichtigt, da diese Entscheidungen typischerweise durch eine Irreversibilität der Kosten und durch eine hohe Persistenz gekennzeichnet sind.¹ Zudem wird für diverse Einflussfaktoren kontrolliert, im Einzelnen für die Bemessungsgrundlage des Vorjahres (Einjahres-Lag), die Einwohnerzahl, die Transfers (Schlüsselzuweisungen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) (siehe Tabelle 3.1 für deskriptive Statistiken). Auch werden Jahresdummies integriert, um zeitfixe Effekte bspw. aus Steuerreformen abzugreifen.

Der geschätzte Koeffizient des rechnerischen Steuersatzes gibt an, wie stark die Bemessungsgrundlage auf eine Erhöhung reagiert und liefert somit einen Anhaltspunkt für die Intensität des Wettbewerbs der Gemeinden. Bei einer hohen Intensität ist damit zu rechnen, dass eine Steuersatzveränderung starke Effekte auf die Bemessungsgrundlage auslöst, sei es durch Investitions- und Standorteffekte oder durch andere Aspekte der Steuerplanung. Bei einer geringen Intensität sind die Effekte demgegenüber klein. Ob die statistische Ana-

¹ Aufgrund der Problematik des dynamischen-Panel-Bias kommt ein Instrumentvariablen-Schätzer mit Bildung erster Differenzen zum Einsatz.

Tabelle 3.1: Deskriptive Statistiken

Variable	Beobacht.	Mittelwert	Std.abw.	Min	Max
Hessen mit Ausnahme Frankfurts					
Grundbetrag pro Kopf	6592	470,9411	693,0154	1,903692	27581,54
Rechnerischer Steuersatz	7004	16,02719	1,499849	10	23
Bevölkerung	7004	23540,94	52862,34	1011	410203
Transfers pro Kopf (in 1000)	6588	5,769542	,2430555	4,375728	6,788792
Rund um Frankfurt (bis 25km)					
Grundbetrag pro Kopf	960	870,758	1483,918	69,66609	27581,54
Rechnerischer Steuersatz	1020	16,74632	1,499762	14	21,5
Bevölkerung	1020	43835,11	79543,17	2902	410203
Transfers pro Kopf (in 1000)	960	6,087013	,1585478	5,549118	6,603771
Außerhalb Frankfurts (ab 25km)					
Grundbetrag pro Kopf	5632	402,7905	393,9958	1,903692	8285,976
Rechnerischer Steuersatz	5984	15,90461	1,465187	10	23
Bevölkerung	5984	20081,7	45946,04	1011	290915
Transfers pro Kopf (in 1000)	5628	5,715389	,2115244	4,375728	6,788792

lyse allerdings die Vermutung eines Effektes der Besteuerung unterstützt, hängt nicht nur von dem Koeffizienten ab, sondern auch von dem Standardfehler. Nur wenn diese Statistik hinreichend klein ist, kann der Effekt als statistisch signifikant angesehen werden.

Dieses Verfahren könnte dahingehend erweitert werden, dass etwaige Rückwirkungen der Entwicklung bei der Gewerbesteuer auf die Steuerpolitik in den Schätzungen durch die Verwendung von Instrumentvariablen der Steuerpolitik ausgeschaltet werden. Allerdings stellt sich die Frage nach geeigneten Instrumentvariablen, die zuverlässig einen Einfluss auch in kleineren Stichproben unterstützen können. Die Untersuchung hat entsprechende Effekte deswegen vernachlässigt.

Um die angesprochenen räumlichen und temporalen Effekte identifizieren zu können, werden verschiedene Schätzungen durchgeführt, welche jeweils auf einen Teilaspekt und dabei auf eine begrenzte räumliche oder zeitliche Einheit fokussieren.

3.1 Reagibilität der Bemessungsgrundlage

Bevor bezüglich der Wettbewerbsintensität verschiedene Räume sowie verschiedene Zeitperioden separat voneinander analysiert werden, wird zunächst der Effekt der kommunalen Steuerpolitik auf die Bemessungsgrundlage im gesamten Gebiet des Bundeslandes und über den gesamten Zeitraum von 1993 bis 2006 betrachtet. Frankfurt selbst wird vernachlässigt, da es aufgrund seiner besonderen Stellung die Schätzung verzerren würde. Wie die erste Spalte in Tabelle 3.2 zeigt, wird für den relevanten Koeffizienten ein Schätzwert von $-0,06$ ermittelt. Wie das negative Vorzeichen zeigt, geht eine Erhöhung der Steuerbelastung mit einer Verkleinerung des Grundbetrags einher. Der Koeffizient besagt, dass eine Erhöhung des rechnerischen Steuersatzes um einen Prozentpunkt zu einer Senkung der Bemessungsgrundlage von $6,0\%$ führt. Aufgrund des Wertes der Messzahl von $0,05$ entspricht ein Prozentpunkt des rechnerischen Steuersatzes einem Hebesatzunterschied von 20 Punkten. Demzufolge führt eine Erhöhung des Hebesatzes um 20 Punkte zu einem Rückgang des Grundbetrags von $6,0\%$, bzw. eine Senkung des Hebesatzes um 20 Punkte zu einem Zuwachs des Grundbetrags von $6,0\%$.

3.2 Räumliche Unterschiede

Ob dieser Effekt zwischen Gemeinden variiert, wird in einem ersten Schritt im Hinblick auf die räumliche Komponente untersucht. Um dabei Unterschiede in der Wettbewerbsintensität geeignet abbilden zu können, ist zunächst auf Basis der dargestellten empirischen Fakten des vorangehenden Kapitels der Wettbewerbsraum zu definieren. Wie aus Abbildung 2.40 ersichtlich, sind bis dato vor allem die inneren vier Ringe mit sinkenden Hebesätzen in den Wettbewerb eingestiegen. Entsprechend werden im Folgenden als Wettbewerbsraum Gemeinden im Umkreis von 25km betrachtet. Beschränkt man die Untersuchung auf diesen Raum, so ergeben sich die in Spalte 2 der Tabelle 3.2 ausgewiesenen

Tabelle 3.2: Reaktion der Bemessungsgrundlage (räumlich)

	(1)	(2) $\leq 25km$	(3) $> 25km$
log(Grundbetrag t-1)	,106 *** (,020)	,215 *** (,061)	,096 *** (,022)
Rechnerischer Steuersatz	-,060 ** (,025)	-,118 ** (,055)	-,049 * (,027)
log(Bevölkerung)	,652 (,632)	-,206 (1,43)	,570 (,737)
Transfers	-,005 (,092)	-,032 (,192)	,010 (,104)
Arellano-Bond-Test für AR(1) (WS > z)	,000	,000	,000
Arellano-Bond-Test für AR(2) (WS > z)	,059	,342	,132
Sargan-Test (WS > Chi ²)	,079	,926	,401
Beobachtungen	5762	840	4922

Abhängige Variable: log(Grundbetrag). Alle Schätzungen berücksichtigen fixe Zeiteffekte. Standardabweichung in Klammern. GMM-Schätzungen mit ersten Differenzen. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10%-Niveau, zwei Sterne auf dem 5%- und drei Sterne auf dem 1%-Niveau. Transfers umfassen Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Schätzwerte. Wie sich zeigt, erhöht sich der Koeffizient des Steuersatzes, also das Maß für die Intensität des Wettbewerbs, erheblich. Mit -0,118 reagiert die Bemessungsgrundlage im unmittelbaren Wettbewerbsraum Frankfurts mehr als doppelt so stark wie im gesamten Landesgebiet. Eine Erhöhung des Hebesatzes um 20 Punkte führt hier also zu einem Rückgang des Grundbetrags um 11,8%.

Um dies dem verbleibenden Gebiet gegenüberzustellen, wird dieselbe Schätzung erneut durchgeführt, diesmal allerdings beschränkt auf Gemeinden, welche mehr als 25km von Frankfurt entfernt gelegen sind. Wie Spalte 3 in Tabelle 3.2 zeigt, liegt der Effekt hier nur bei 4,9%.

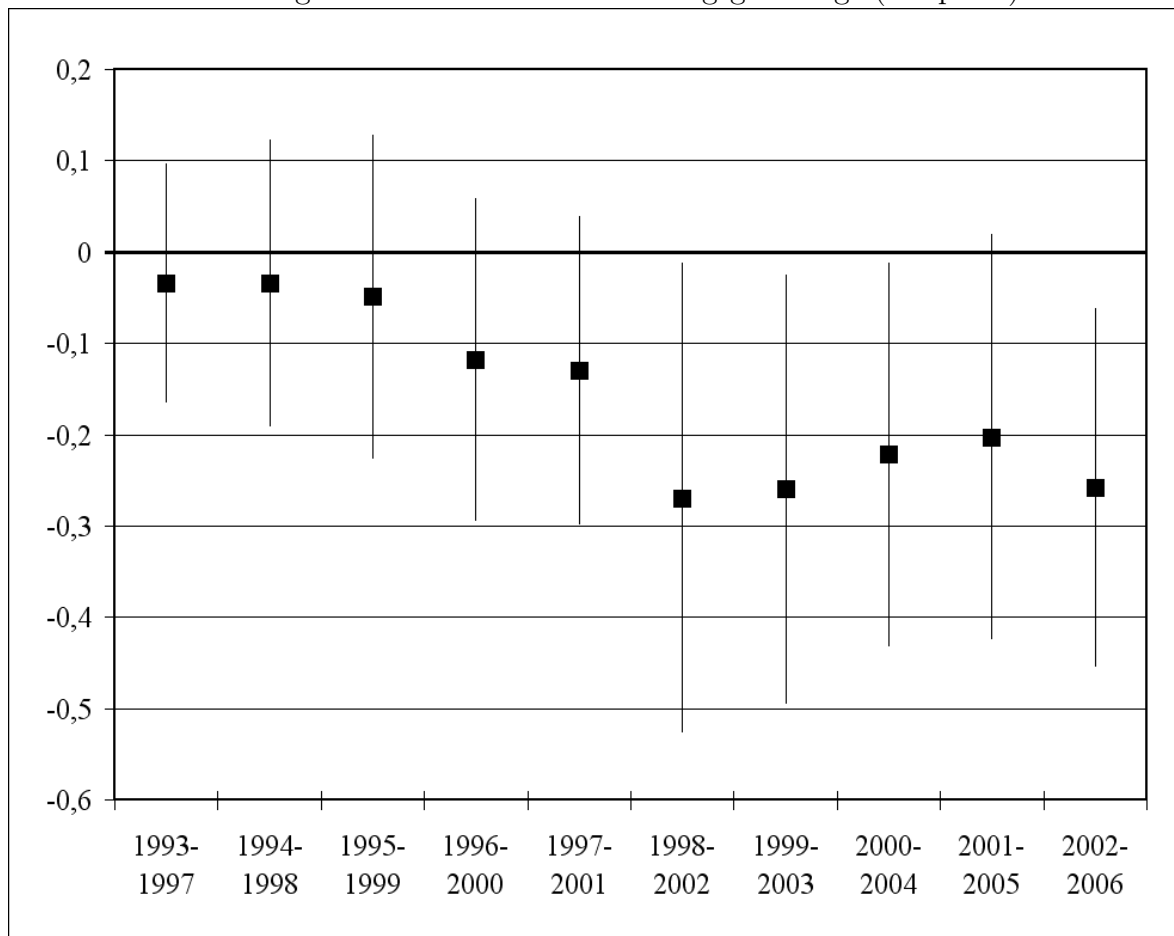
Wie die Ergebnisse zeigen, wird die Vermutung einer mit der Nähe zu Frankfurt zunehmenden Wettbewerbsintensität bestätigt. Der Grundbetrag erweist sich im Wettbewerbsraum mit 11,8% als mehr als doppelt so reagibel wie außerhalb dieses Gebiets.

3.3 Temporale Unterschiede

Um die Unterschiede in der Reagibilität des Grundbetrags in Abhängigkeit von der zeitlichen Komponente zu quantifizieren, werden im Folgenden verschiedene Zeitperioden definiert, welche jeweils fünf Jahre umfassen. Die erste Periode umfasst die Jahre 1993 bis 1997, die zehnte und letzte Periode die Jahre 2002 bis 2006. Von Interesse ist, inwieweit die Wettbewerbsintensität eine Funktion der Zeit ist, und ob sich dabei die Vermutung einer im Zeitablauf zunehmenden Wettbewerbsintensität erhärten lässt.

In Tabelle 3.3 sind die Koeffizienten des rechnerischen Steuersatzes für die zehn verschiedenen Perioden ausgewiesen. Bei der Interpretation muss jedoch beachtet werden, dass die Perioden 4 bis 8 die Jahre 2000 und 2001 beinhalten, welche aufgrund der Unternehmenssteuerreform einen Strukturbruch induzieren. Dennoch kann aus der Entwicklung des Koeffizienten ein klarer Trend herausgelesen werden. Dies bestätigt sich ebenfalls beim Blick

Abbildung 3.1: Reaktion der Bemessungsgrundlage (temporal)



auf Abbildung 3.1, in welcher die Schätzwerte mit ihren jeweiligen Konfidenzintervallen zum 95%-Niveau dargestellt sind, wobei diese durch vertikale Linien für jeden Schätzwert eingezeichnet sind.

In der ersten Periode (1993 bis 1997) liegt der Koeffizient noch bei lediglich -0,034, so dass eine Erhöhung des Hebesatzes um 20 Punkte zu einer Verringerung der Bemessungsgrundlage von durchschnittlich 3,4% führt. Nachfolgend steigt der Koeffizient dem Betrage nach sukzessive, wenn auch nicht ganz monoton, an. Zu einem ersten deutlichen Anstieg der Wettbewerbsintensität kommt es, wenn die Periode rund um das Jahr 1998 betrachtet wird, um das Jahr also, in welchem die Verschärfung des Wettbewerbs nach der gezeig-

Tabelle 3.3: Reaktion der Bemessungsgrundlage (temporal)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	'93-'97	'94-'98	'95-'99	'96-'00	'97-'01	'98-'02	'99-'03	'00-'04	'01-'05	'02-'06
log(Grundbetrag t-1)	,133 (,169)	,112 (,178)	,190 (,176)	-,093 (,101)	-,076 (,108)	,032 (,128)	,078 (,107)	,065 (,089)	,276 *** (,091)	,305 *** (,083)
Rechn. Steuersatz	-,034 (,067)	-,034 (,080)	-,049 (,091)	-,119 (,090)	-,130 (,086)	-,269 ** (,131)	-,260 ** (,120)	-,222 ** (,107)	-,203 * (,113)	-,258 *** (,100)
log(Bevölkerung)	-2,92 (2,49)	,468 (2,40)	2,15 (2,58)	,891 (2,54)	-2,47 (2,71)	,830 (3,25)	2,77 (3,70)	2,45 (2,74)	-1,54 (2,24)	-1,48 (1,92)
Transfers	-,159 (,289)	-,184 (,306)	,087 (,360)	,401 (,317)	,228 (,306)	,207 (,340)	,187 (,337)	,066 (,313)	-0,71 (,308)	-,259 (,298)
Beobachtungen	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300

Ablängige Variable: log(Grundbetrag). Alle Schätzungen berücksichtigen fixe Zeiteffekte. Standardabweichung in Klammern. GMM-Schätzungen mit ersten Differenzen. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10%-Niveau, zwei Sterne auf dem 5%- und drei Sterne auf dem 1%-Niveau. Transfers umfassen Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Tabelle 3.4: Elastizitäten des Steueraufkommens in Bezug auf den rechnerischen Steuersatz (räumlich)

Region	Hessen	< 25km	> 25km
Elastizität	0,038	-0,976	0,221

Die Regionen sind jeweils ohne Frankfurt definiert.

ten Darstellung der Hebesatzentwicklung eingesetzt hat (Periode 4). Der Wert steigt hier erstmals in den zweistelligen Bereich, genauer auf 11,9%. Der zweite drastische Anstieg ist für die Periode 1998 bis 2002 zu erkennen, welche keine Jahre mehr beinhaltet, die vor dem vermuteten Beginn der steigenden Wettbewerbsintensität liegen (Periode 6). Die Reaktion auf eine Erhöhung des Hebesatzes um 20 Punkte liegt hier bei bereits 26,9%. Ab dieser Periode hält sich der Wert, wenn auch mit Schwankungen, im Bereich von 20% und aufwärts.

Wie die Analyse des temporalen Aspekts des Gewerbesteuerwettbewerbs zeigt, bestätigt sich die Vermutung einer zunehmenden Intensität im Zeitablauf. So wird die steuerliche Sensitivität erst in den jüngeren Perioden statistisch signifikant.

3.4 Reaktion des Steueraufkommens

Aus fiskalischer Sicht ist die Bestimmung der Reagibilität der steuerlichen Bemessungsgrundlage nur ein erster Schritt. Vielmehr kommt es auf die Implikationen für das Steueraufkommen an. Zur Beurteilung der Aufkommenswirkungen werden im Folgenden die Elastizitäten des Steueraufkommens bezüglich des Gewerbesteuerhebesatzes auf der Grundlage der Schätzwerte aus den vorangegangenen Abschnitten ermittelt. Diese Schätzwerte sind zwar mit einer erheblichen Unsicherheit behaftet, dennoch erscheint es sinnvoll, eine entsprechende Auswertung bei allen Vorbehalten durchzuführen.

Berechnet man die Elastizitäten des Steueraufkommens in Bezug auf den rechnerischen Steuersatz, so ergeben sich die in Tabelle 3.4 gezeigten Werte. Wie ersichtlich liegt der Wert auf Basis aller hessischen Gemeinden nahe bei Null. Somit führt eine Steuererhöhung oder -senkung im Durchschnitt der Gemeinden zu keiner signifikanten Änderung des Aufkommens. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es zu keinen Änderungen in den einzelnen Gemeinden kommt.

Dies wird deutlich, wenn man die Betrachtung auf die Wettbewerbsregion einschränkt, also die Gemeinden rund um Frankfurt bis zu einer Entfernung von maximal 25km. Hier liegt nun eine Situation vor, wo eine Senkung der tariflichen Steuerbelastung um 1% zu einer Erhöhung des Aufkommens um etwa 0,98% führt. Demnach erscheint es hier für eine Gemeinde angezeigt, eine Steuersatzsenkung durchzuführen, da diese mit einer zu erwartenden Aufkommenssteigerung einhergeht.

Anders stellt sich die Situation für die Gemeinden außerhalb der Wettbewerbsregion dar. Für diese Gemeinden, welche mindestens 25km von Frankfurt entfernt liegen, zeigt sich eine positive Elastizität in Höhe von 0,22%. Demzufolge ist die Senkung des rechnerischen Gewerbesteuersatzes um ein Prozent mit einem erwarteten Rückgang des Aufkommens von 0,22% verbunden. Zwar vergrößert sich auch hier die Bemessungsgrundlage, sobald die Steuerbelastung sinkt (Preiseffekt), jedoch reicht dieser Effekt auf das Aufkommen nicht aus um die gesunkenen Einnahmen bei den bereits angesiedelten Gewerbesteuerzahlern ausgleichen zu können (Mengeneffekt).

In einem nächsten Schritt wollen wir wiederum die zeitliche Komponente in den Blick nehmen. Hierfür werden analog zu Abschnitt 3.3 die Elastizitäten des Steueraufkommens für den Wettbewerbsraum – also die Gemeinden im Frankfurter Umland mit maximal 25km Entfernung – für zehn verschiedene Zeiträume betrachtet. Die Ergebnisse sind aus Tabelle 3.5 abzulesen.

Wie aus der Analyse der Reaktion der Bemessungsgrundlage auf Änderungen des Steuer-

Tabelle 3.5: Elastizitäten des Steueraufkommens in Bezug auf den rechnerischen Steuersatz (zeitlich)

Zeitraum	'93-'97	'94-'98	'95-'99	'96-'00	'97-'01
Elastizität	0,427	0,425	0,171	-0,997	-1,193
Zeitraum	'98-'02	'99-'03	'00-'04	'01-'05	'02-'06
Elastizität	-3,543	-3,386	-2,746	-2,421	-3,357

tarifs bereits vermutet werden konnte, steigt auch die Elastizität des Steueraufkommens im Zeitablauf. In den ersten drei Beobachtungsperioden lag die Elastizität noch im positiven Bereich, so dass eine Steuersatzerhöhung mit höheren Einnahmen einherging. Mit dem Zeitraum 1996 bis 2000 ist jedoch eine Umkehr des Effekts eingetreten, so dass nunmehr die Einnahmen mit steigendem Steuersatz sinken. Demzufolge ist im Durchschnitt der Gemeinden bei einer Steuersatzsenkung mit erhöhten Einnahmen zu rechnen. Dieser Effekt steigt insbesondere mit dem Zeitraum 1998 bis 2002 noch einmal stark an. Im jüngsten Zeitraum beträgt die Einnahmenerhöhung bei einer einprozentigen Steuersatzsenkung mehr als drei Prozent.

Die Berechnung der Aufkommenseffekte zeigt, dass zumindest in den letzten Jahren der Preiseffekt den Mengeneffekt von Hebesatzänderungen überwiegt. Der Anstieg der Steuereinnahmen durch den Zuwachs der Bemessungsgrundlage kompensiert also den Rückgang der Steuereinnahmen durch den niedrigen Hebesatz. Dies bestätigt erneut die These der zunehmenden Intensität des Gewerbesteuerwettbewerbs in der Region.

Kapitel 4

Institutionelle Determinanten des Standortwettbewerbs in der Region

Im Anschluss an die Auseinandersetzung mit der Frage der Existenz und der Intensität des Steuerwettbewerbs soll nun den Determinanten des Steuerwettbewerbs nachgegangen werden. Dabei stehen die institutionellen Determinanten im Vordergrund, nämlich die Ausgestaltung der Gewerbesteuer, der kommunale Finanzausgleich, und die administrative Gliederung. Insbesondere soll geprüft werden, ob Änderungen in diesen institutionellen Aspekten die beobachteten Entwicklungen verursacht oder zumindest beeinflusst haben könnten.

4.1 Gewerbesteuer

Zunächst ist festzuhalten, dass die Gewerbesteuer für die Gemeinde neben der Grundsteuer die einzige wesentliche Einnahmequelle darstellt, die für sie beeinflussbar ist. Daher steht diese auch unter dem Schutz der Selbstverwaltungsgarantie. Ihr Anteil am Gemeindehaushalt variiert jedoch. Im Jahr 2000 hatten die Gewerbesteuereinnahmen im Bundes-

durchschnitt einen Anteil von ca. 13% (nach Umlage) an den kommunalen Haushalten und waren somit nach der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommenssteuer (ca. 14%) die wichtigste steuerliche Einnahmequelle. Auffällig ist die deutlich geringere Bedeutung der Gewerbesteureinnahmen in den Gemeinden der neuen Bundesländer. Dort haben sie im Durchschnitt einen Haushaltsanteil von nur etwa 6%.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich der Gewerbesteuer sind stetigen Änderungen unterworfen, welche möglicherweise – wie erwähnt – Änderungen in der kommunalen Finanzpolitik begründen können. Eine wesentliche Änderung stellte das 1997 verkündete Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmensteuerreform dar, welches zum 1. Januar 1998 die Gewerkekapitalsteuer abschaffte. Diese besteuerte bis einschließlich 1997 auch die Substanz des Gewerbebetriebs. Somit wurde der ertragsabhängige Charakter der Gewerbesteuer weiter erhöht, was zu einer erhöhten Konjunkturabhängigkeit geführt hat. Die damit verbundenen Mindereinnahmen der Gemeinden werden durch einen Anteil von 2,2% an der Umsatzsteuer ausgeglichen, die durch ihren stabileren Verlauf die Schwankungen in den Gewerbesteureinnahmen zum Teil zu kompensieren vermag. Für sich genommen, lassen diese Entwicklungen ein Abschwächen des Steuerwettbewerbs erwarten.

Nachfolgende Änderungen in der Unternehmensbesteuerung sind eher geeignet, eine Verschärfung des kommunalen Steuerwettbewerbs zu erklären. So wurden 2001 und 2002 die Regelungen zur Organschaft für die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer verändert, wodurch sich die Möglichkeiten zur Steuerplanung der großen Gesellschaften veränderten (siehe z.B. Raedler, 2003). Angesichts der Schwierigkeiten, die Steuerplanung einzuschränken, sah sich der Gesetzgeber im Jahre 2004 schließlich genötigt, einen Mindesthebesatz von 200% einzuführen. Durch die Unternehmensteuerreform 2001 wurde zudem die Effektivsteuerbelastung durch die Gewerbesteuer erhöht, da die implizite Kompensation einer hohen Gewerbesteuer durch die Anrechnung bei der Körperschaftsteuer mit der massiven Senkung des Körperschaftsteuersatzes an Wert verlor. Entsprechend ist auch durch die Unternehmensteuerreform 2008 eine weitere Verschärfung des Steuerwettbewerbs zu

erwarten.

4.2 Kommunalen Finanzausgleich

Neben den institutionellen Details der Gewerbesteuer selbst, kann die Intensität des Steuerwettbewerbss auch durch die finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen beeinflusst sein. Insbesondere der kommunale Finanzausgleich ist hier zu nennen, da er eine massive Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen den Kommunen beinhaltet, die geeignet ist, den Einfluss der starken Aufkommenseffekte der Steuerpolitik auf die Gemeindeeinnahmen zu verändern. Bevor wir den Einfluss des Finanzausgleichs auf die Steuerpolitik der Gemeinden aber näher analysieren, soll zunächst ein Überblick über den kommunalen Finanzausgleich gegeben werden.

4.2.1 Institutionelle Grundlagen

In allen Flächenländern findet man entsprechend des Verfassungsgebotes erhebliche Zuweisungen an die Kommunen, welche zum Teil als allgemeine Deckungsmittel oder in Form von Zuweisungen in den Vermögenshaushalt zur Finanzierung von Investitionen geleistet werden.

Wichtigstes Element des kommunalen Finanzausgleichs sind die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Hervorzuheben ist bei den Schlüsselzuweisungen ihr umverteilender Charakter, der für die letztlich verfügbaren Gemeindeeinnahmen von großer Bedeutung ist. Im Prinzip schafft der sogenannte steuerkraftbasierte Finanzausgleich eine Situation, wo Gemeinden mit geringen Steuereinnahmen zusätzliche Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten, Gemeinden mit höheren Steuereinnahmen aber weniger Mittel.

Die Schlüsselzuweisungen, die eine Gemeinde erhält, sind bestimmt durch die mit ei-

dem Ausgleichssatz multiplizierte Differenz zwischen ihrem Finanzbedarf und ihrer Finanzkraft. Zur Festlegung des Finanzbedarfs einer Gemeinde werden dabei neben der Bevölkerungszahl bestimmte, genau spezifizierte Indikatoren herangezogen. Ziel ist die konkrete Bemessung des fiktiven Finanzbedarfs in jeder Gemeinde entsprechend eines Bewertungssystems.

Anhand festgelegter Indikatoren werden daher für jede Gemeinde einerseits eine Ausgangsmesszahl und andererseits eine Steuerkraftmesszahl berechnet, wobei erstere den Finanzbedarf und letztere die Finanzkraft abbilden soll. Liegt die ermittelte Ausgangsmesszahl einer Gemeinde über ihrer Steuerkraftmesszahl, so kommt es zu einem quotalen Ausgleich der Differenz durch Schlüsselzuweisungen. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre ermittelte Ausgangsmesszahl, so erfüllt diese Gemeinde das Kriterium der Abundanz. Abundante Gemeinden erhalten keine oder nur geringe Schlüsselzuweisungen.

Formal lässt sich die Berechnung der Schlüsselzuweisungen SZ_i , welche eine Gemeinde i erhält, folgendermaßen darstellen:

$$SZ_i = as_i \times (AM_i - SKM_i)$$

Die Ausgleichsmesszahl AM_i ist bestimmt durch $AM_i = GB \times GA_i$, wobei GB den Grundbetrag und GA_i den Gesamtansatz der Gemeinde i kennzeichnet. Die Steuerkraftmesszahl SKM_i ist im Wesentlichen eine Summe der Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer und des Produktes aus der Steuerkraft bei den verschiedenen Realsteuern und den fiktiven Hebesätzen¹.

as_i ist der Ausgleichssatz der Gemeinde i . Dieser ist mit einem Index versehen, da er zwischen den Gemeinden variiert: Für Gemeinden mit hoher Steuerkraft (sogenannte abundante Gemeinden) ist der Ausgleichssatz gleich Null, da diese Gemeinden, von den Mindestzu-

¹ Unter einem fiktiven Hebesatz ist ein gesetzlich festgelegter Hebesatz zur Ermittlung der Steuerkraft zu verstehen.

weisungen abgesehen, keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Für Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft liegt der Ausgleichsatz je nach Bundesland zwischen 50% und 90%. Für Gemeinden mit besonders niedriger Steuerkraft ergibt sich mitunter durch Finanzkraftgarantien ein höherer Ausgleichssatz. Bis zu einem gewissen Teilbetrag (Mindestgarantiebetrag) erfolgt nämlich in fünf Bundesländern eine Aufstockung der Finanzmittel. Wir kommen unten auf die Finanzkraftgarantie und die Abundanz zurück.

4.2.2 Schlüsselzuweisungen und Steuerwettbewerb

Kennzeichnend für die gemeindliche Finanzpolitik ist, dass sie im Kontext hoher Mobilität von Unternehmen und Haushalten operieren muss. So vergleichen Haushalte und Unternehmen bei ihren Wohnsitz- und Standortentscheidungen die zum Teil von der Politik gesetzten örtlichen Standortbedingungen zwischen den Gemeinden.

Mobilitätsentscheidungen lösen jedoch fiskalische Verschiebungen aus, so dass zum Beispiel steuerliche Mehreinnahmen einer Gemeinde mit Mindereinnahmen einer anderen einhergehen. Zudem lässt sich bei vielen öffentlichen Leistungen der Kreis der Nutzer nicht auf die Gemeinde beschränken. So profitieren auch die Bürger in Umlandgemeinden von einem verbesserten Leistungsangebot einer Gemeinde. Hierdurch ergeben sich vielfältige gegenseitige Einflüsse der gemeindlichen Finanzpolitik, so dass sich Entscheidungen einer Gemeinde auch in den Haushalten der anderen Gemeinden widerspiegeln. Durch die Schlüsselzuweisungen kann nun erreicht werden, dass die fiskalischen Verschiebungseffekte einen weniger starken Einfluss auf die Finanzen der Gemeinden ausüben.

Wenn beispielsweise ein großer Steuerzahler eine Gemeinde verlässt, weil er in einer anderen Gemeinde attraktivere gemeindliche Leistungen vorfindet, kann der neue Standort zunächst fiskalische Vorteile auf Kosten der ehemaligen Standortgemeinde verbuchen. Durch das Schlüsselzuweisungssystem werden diese Vor- und Nachteile aber teilweise auf die Gesamtheit der Gemeinden übertragen.

Diese Wirkung der Schlüsselzuweisungen ist vor allem im Hinblick auf die Gewerbesteuer von Bedeutung. Die negativen Effekte des Gewerbesteuerhebesatzes auf die örtliche Steuerkraft beruhen nicht allein auf der möglichen ungünstigen Wirkung von Gewinnsteuern auf die Investitionsbereitschaft. Vielmehr sind sie eben zu einem Teil auf Verlagerungen wirtschaftlicher Aktivität zurückzuführen, die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als weniger problematisch einzustufen sind, da die Investitionstätigkeit nicht vollständig unterbleibt. Aus Sicht des Landes ist es schließlich weniger wichtig, in welcher Gemeinde die Investitionen getätigt werden, solange sie weiterhin innerhalb des Landes erfolgen. Insofern wird die Schädlichkeit der Besteuerung durch die Verlagerungen überzeichnet. Dies gilt natürlich insbesondere auch dann, wenn die Steuerplanung lediglich die Verschiebung von Gewinnen beinhaltet.

Das Schlüsselzuweisungssystem stellt durch seine spezifische Ausgestaltung einen inversen Zusammenhang zwischen Steuerbemessungsgrundlage und Zuweisungen her. Zieht eine Gemeinde durch eine Verringerung des Steuersatzes zusätzliche Investitionen an, führt dies demnach sowohl zu einem direkten positiven Effekt auf die Bemessungsgrundlage als auch zu einem negativen Effekt auf die Schlüsselzuweisungen. Die Umverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs übt somit einen Anreizeffekt aus, der die Gemeinden dazu veranlassen kann, den Steuerwettbewerb weniger aggressiv zu betreiben (vgl. Büttner, 2006).

Das Zuweisungssystem besteht letztendlich aus einer pauschalen Zuweisungskomponente sowie einer Steuerkraftkomponente, die von der Höhe der Bemessungsgrundlage abhängt. Zusätzlich werden entsprechende Effekte von der Gewerbesteuerumlage und anderen Umlagen ausgeübt. Der Effekt eines Zuwachses an Steuereinnahmen auf die Gemeindeeinnahmen wird durch die Abschöpfungsquote gemessen. Sie gibt an, welcher Teil eines Einnahmewachses durch die Anpassungen der Zuweisungen implizit kompensiert wird. Eine hohe Abschöpfungsquote führt somit zu einem geringeren Effekt zusätzlicher Steuereinnahmen auf die Gemeindeeinnahmen.

Zur Ermittlung der Abschöpfungsquote wird der Einfachheit halber angenommen, dass die

Gesamteinnahmen der Gemeinde E_i lediglich aus den Schlüsselzuweisungen SZ_i und dem Aufkommen der Gewerbesteuer, bestimmt durch Steuerbemessungsgrundlage B_i und dem Hebesatz t_i^{gew} bestehen. Formal lassen sich die Einnahmen dann darstellen als:

$$E_i = t_i^{gew} \times B_i + SZ_i$$

Abstrahiert man von den Umlageverpflichtungen der Gemeinden, ergeben sich die Schlüsselzuweisungen wiederum aus $SZ_i = as_i \times AM_i - as_i \times \bar{t}^{gew} \times B_i$, wobei as_i der für die einzelne Gemeinde relevante Ausgleichssatz und $\bar{t}^{gew}$ der fiktive Gewerbesteuerhebesatz ist. Die Einnahmen können umgeformt werden zu:

$$E_i = t_i^{gew} \times B_i \times \left(1 - as_i \times \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}} \right) + as_i \times AM_i$$

Wir sehen, dass das Steueraufkommen nicht im Verhältnis 1:1 zu Gemeindeeinnahmen führt, sondern nur nach Maßgabe des Terms $\left(1 - as_i \times \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}} \right)$. Er zeigt, welcher Anteil des Steueraufkommens nach Umverteilung im Budget der Gemeinde verbleibt, je nach der Abschöpfungsquote

$$as_i \times \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}}.$$

Sie ist in diesem einfachen Fall bestimmt durch den Ausgleichssatz, den fiktiven Hebesatz und den tatsächlichen Steuersatz der Gemeinde.

Die Höhe der Abschöpfungsquote ist im Kontext der deutschen Gemeindefinanzen in der Regel erheblich. So zeigt Büttner (2005) am Beispiel der baden-württembergischen Gemeinden, dass eine durchschnittliche Gemeinde bei einem Anstieg der Gewerbesteuerkraft um einen Euro nach Finanzausgleich lediglich ca. 20 Cent Mehreinnahmen hat.² 80 Cent werden durch erhöhte horizontale und vertikale Nettotransfers kompensiert. Die Abschöpfungsquote beträgt also 80%. In Nordrhein-Westfalen ist die Abschöpfungsquote

² vgl. hierzu Büttner, 2005, *Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für Baden-Württembergische Gemeinden*, Jahrbuch für Regionalwissenschaft 25, 27-43.

noch einmal deutlich höher, sie liegt dort im Schnitt über 90% (vgl. Büttner, Holm-Hadulla, Parsche, Starbatty, 2008).

4.2.3 Abschöpfungsquote der Gemeinden in Hessen

Um einen konkreten Eindruck vom Einfluss des Finanzausgleichs im Falle Hessens zu gewinnen, soll im Folgenden grob die Abschöpfungsquote für die Gemeinden in Hessen berechnet werden.

Bei der Bestimmung der Abschöpfungsquote lassen sich in Hessen drei Determinanten unterscheiden. Bei einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuererinnahmen kommt es zu

1. einem Anstieg der Gewerbesteuerumlage,
2. einem Anstieg der Kreis- bzw. Verbandsumlage und
3. einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

Hierbei ist zu beachten, dass die einzelnen Komponenten sich teilweise gegenseitig beeinflussen. Einerseits führt die Gewerbesteuerumlage dazu, dass die Abschöpfungsquote ansteigt. Andererseits wird sie bei der Bestimmung der Steuerkraftmesszahl finanzkraftsenkend berücksichtigt. Dies gilt analog für die Schlüsselzuweisungen, die zwar durch die Erhöhung der Gewerbesteuererinnahmen sinken und somit zu einem Anstieg der Abschöpfungsquote führen, deren Rückgang aber gleichzeitig finanzkraftmindernd in die Berechnung der Kreis- bzw. Verbandsumlage eingeht. Es kommt daher in beiden Fällen zu einer Teilkompensation und somit zu einem gebremsten Anstieg der Abschöpfungsquote.

Formal lässt sich die Abschöpfungsquote AQ für kreisangehörige Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft folgendermaßen darstellen, wobei us^{gew} den Gewerbesteuerumlagesatz, $us^{ku/vu}$ die durchschnittliche Kreis- bzw. Verbandsumlage und t_{med}^{gew} den Medianwert der Steuer-

satzverteilung bezeichnet:

$$AQ = (us^{ku/vu} + as - as \times us^{ku/vu}) \times \frac{\bar{t}^{gew} - us^{gew}}{t_{med}^{gew}} + \frac{us^{gew}}{t_{med}^{gew}}$$

Wendet man diese Formeln auf die kreisangehörigen Gemeinden in Hessen an, so erhält man für die gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2007 festgelegten Parameter eine Abschöpfungsquote von rund 54%, d.h. von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuererinnahmen werden durchschnittlich ca. 54 Cent durch das Finanzausgleichssystem abgeschöpft. Für kreisfreie Städte fällt die Abschöpfung geringer aus, sie beträgt lediglich 30,6%.

Auch für besonders steuerstarke Gemeinden ist die Abschöpfungsquote geringer. So sind im Jahre 2006 in Hessen 29 der 421 kreisangehörigen Gemeinden als abundant eingestuft und erhalten allenfalls minimale Schlüsselzuweisungen. Sie erfahren deswegen auch eine geringere Abschöpfung einer zusätzlichen Steuerkraft. Bei den steuerstarken Gemeinden, die im Sinne des Finanzausgleichs abundant sind, ergibt sich die Abschöpfungsquote mit ca. 37%, es wird ein deutlicher Niveauunterschied zu den nicht-abundanten Gemeinden erkennbar.

Neben der allgemeinen Schlüsselzuweisung für eine Gemeinde erhalten finanzschwache Kommunen in Hessen zusätzlich Zuweisungen im Rahmen der Finanzkraftgarantie in Höhe von 80% des Finanzbedarfs für Gemeinden und 77% für kreisfreie Städte (Hessisches Finanzministerium, 2006). Die Gruppe der Gemeinden, welche Zuweisungen im Rahmen der Finanzkraftgarantie erhalten, ist in Hessen recht groß. So erhalten im Jahre 2006 nicht weniger als 196 der 426 Gemeinden zusätzliche Schlüsselzuweisungen, die eine Mindestfinanzausstattung sicherstellen. Bei diesen Gemeinden ist die Abschöpfungsquote wesentlich höher und kann je nach der Höhe des eigenen Hebesatzes 100% erreichen. Hier kommt dann das fiskalische Interesse an der aktiven Steuer- und Standortpolitik zum Erliegen.

4.2.4 Implikationen für den Steuerwettbewerb im Raum Frankfurt

Wie wir oben ausgeführt haben, verringert die starke Umverteilung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den Anreiz der Gemeinden, sich in einen aggressiven Steuerwettbewerb zu begeben, weil nur ein Teil der resultierenden Einnahmengewinne dem Gemeindehaushalt zu Gute kommen. Allerdings ist im Falle des Steuerwettbewerbs im Raum Frankfurt zunächst zu konstatieren, dass die Abschöpfungsquote in Hessen im Vergleich mit anderen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg eher gering ist.

Zudem fällt auf, dass sich gerade im Raum Frankfurt vergleichsweise viele Gemeinden befinden, die keine oder nur geringe Schlüsselzuweisungen erhalten und sich deshalb besonders geringen Abschöpfungsquoten gegenübersehen. Dies wird deutlich an der Verteilung der Schlüsselzuweisungen. So beträgt die Gesamtzahl der Gemeinden (in 2006) mit höchstens 48 Euro Schlüsselzuweisungen pro Einwohner³ in Hessen 58, davon befinden sich 31 innerhalb des unmittelbaren Wettbewerbsraums der Stadt Frankfurt mit Entfernung von bis zu 25km (siehe Tabelle 4.1).

Auch dürften im Umland Frankfurts vergleichsweise wenig Gemeinden unter die Finanzkraftgarantie fallen, die eine besonders hohe Abschöpfungsquote impliziert. Dies wird deutlich in Abbildung 4.1, die die Gemeinden Hessens nach der Höhe der Schlüsselzuweisungen aufführt. Die roten Punkte charakterisieren Beobachtungspunkte von Gemeinden innerhalb des engen Wettbewerbsraums von bis zu 25km. Es ist deutlich zu erkennen, dass diese Gemeinden sich eher im unteren Spektrum bewegen. Abbildung 4.2 zeigt zum Vergleich die Verteilung der Steuerkraft pro Einwohner. Hier finden sich die Gemeinden im Umland Frankfurts im oberen Spektrum.

³In Ermangelung detaillierter Daten über den Finanzbedarf der Gemeinden wurde der Schwellenwert von 48 Euro gewählt, da die Mindestschlüsselzuweisungen höchstens diesen Wert annehmen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, 2006).

Tabelle 4.1: Anteil von Gemeinden mit Schlüsselzuw. unter 48 Euro pro Einw.

	abundant	insgesamt	Anteil
Ring 1	3	5	60,00%
Ring 2	14	17	82,35%
Ring 3	6	17	35,29%
Ring 4	8	22	36,36%
Ring 5	2	25	8,00%
Ring 6	0	16	0,00%
Ring 7	3	18	16,67%
Ring 8	4	24	16,67%
Ring 9	3	25	12,00%
Ring 10	0	26	0,00%
Ring 11	15	230	6,52%

Abbildung 4.1: Schlüsselzuweisungen pro Einwohner 2007

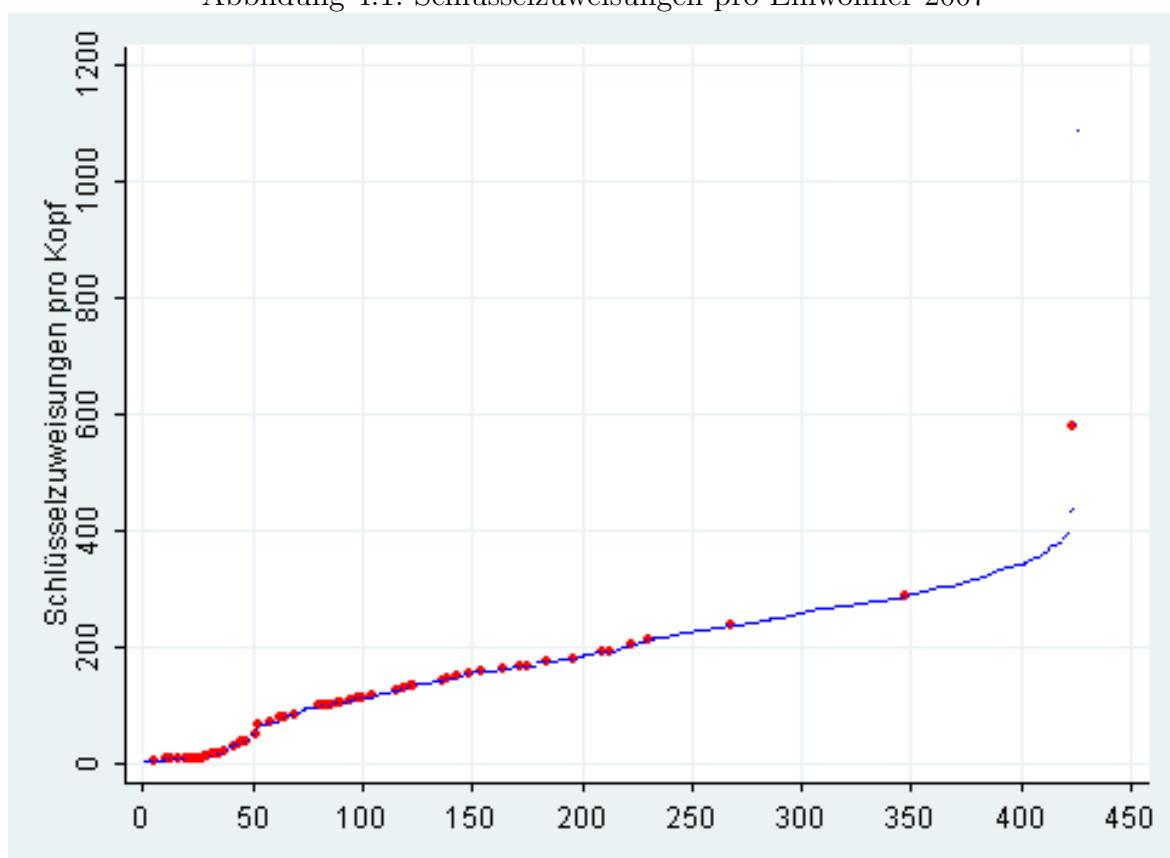


Abbildung 4.2: Steuerkraft pro Einwohner 2007

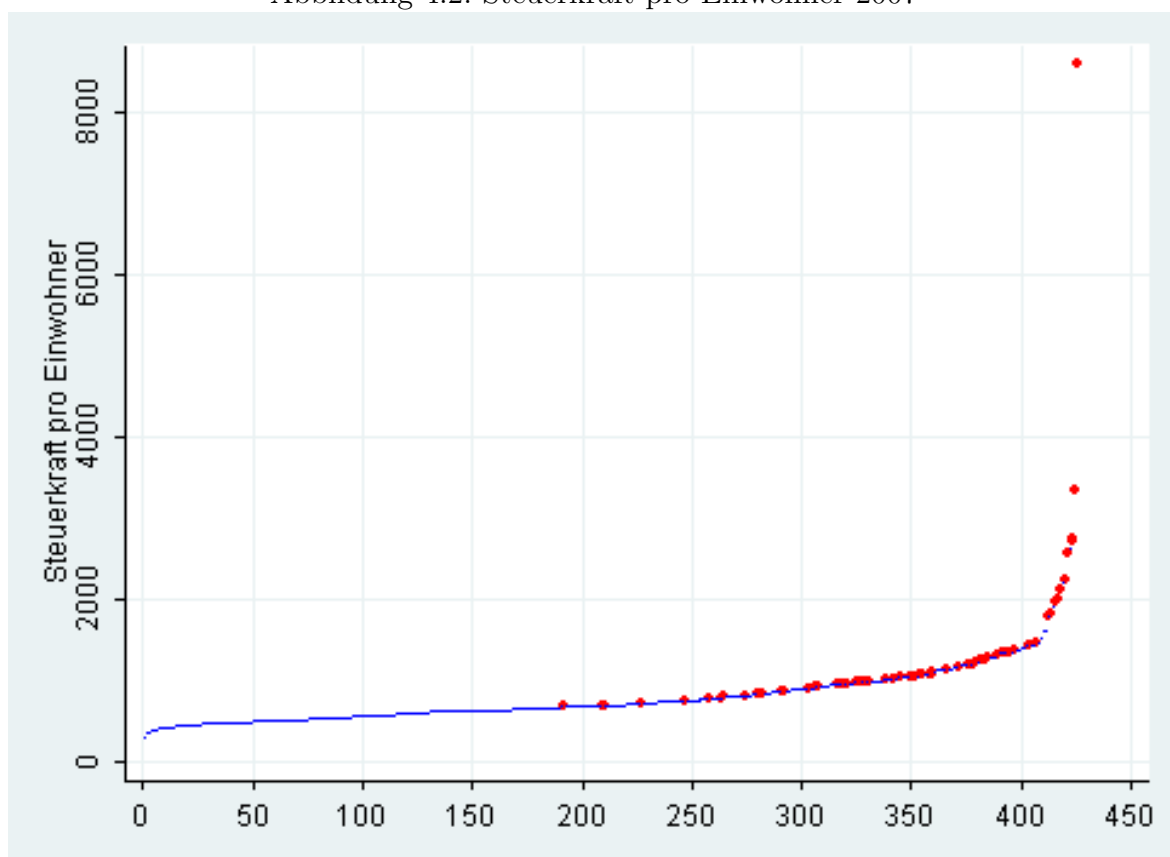
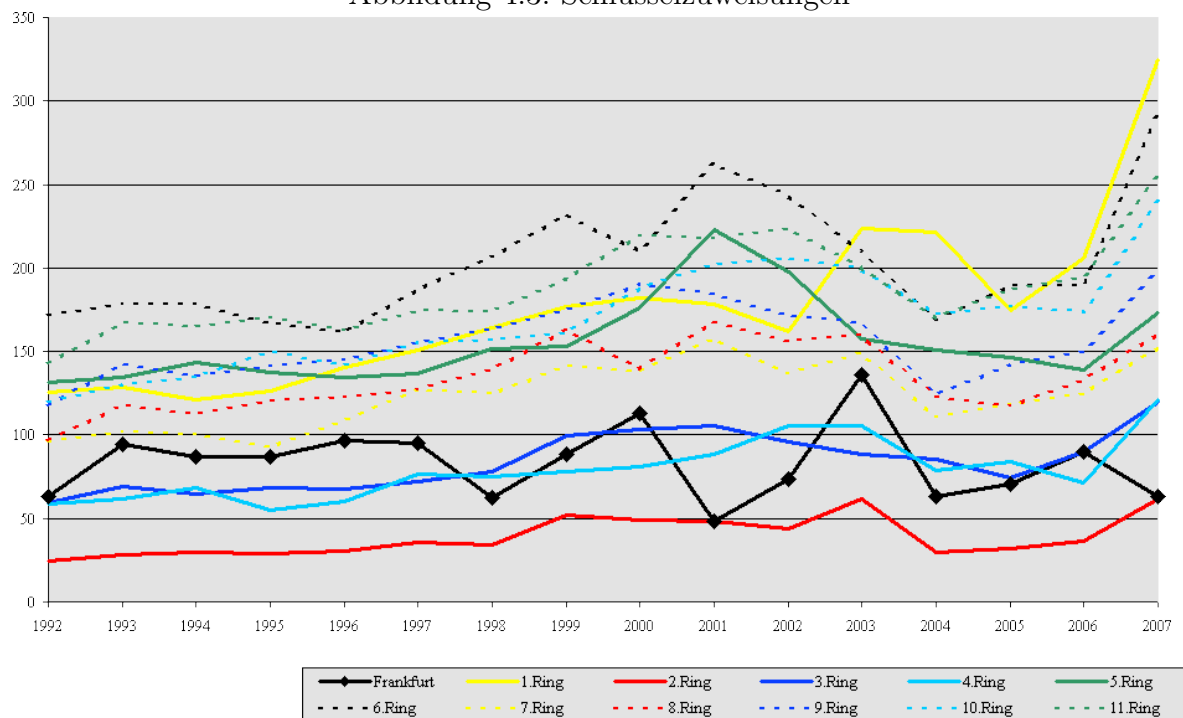


Abbildung 4.3: Schlüsselzuweisungen



Die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in den einzelnen Ringen werden in Abbildung 4.3 dargestellt. Eine allgemeine Auffälligkeit ist, dass die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen der in den äußeren Ringen liegenden Gemeinden höher sind als in Frankfurt und Umgebung. Diese Beobachtung liegt an den zum Teil sehr geringen Gewerbesteuererträgen der Kommunen mit großer Entfernung zu Frankfurt, welche trotz teilweise geringer Bevölkerungszahlen zu hohen Schlüsselzuweisungen pro Einwohner führen. Im Gegensatz dazu sieht man in Frankfurt trotz der Einwohnerwertung geringe Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen. Eine auffällige Besonderheit stellt zudem – neben dem fünften Ring – der erste Ring dar, der allgemein sehr hohe und seit 2003 fast durchgängig die höchsten Schlüsselzuweisungen pro Kopf aufweist. Diese werden von zwei Eigenschaften dieses Rings determiniert. Zum einen weisen die Gemeinden des ersten Rings hohe Bevölkerungszahlen auf, die durch einen hohen Vervielfältiger für die Einwohnerwertung zu hohen Bedarfsmesszahlen führen. Andererseits sind die Steuerkraftmesszahlen dieses Rings, insbesondere in Relation zu Frankfurt, deutlich geringer.

Für die Rolle des Finanzausgleichs bleibt festzuhalten, dass die Gemeinden im Raum Frankfurt sich einer sowohl im Vergleich zum Bundesgebiet als auch im Vergleich zu Hessen insgesamt geringeren Abschöpfungsquote gegenübersehen. Von daher profitieren diese Gemeinden vergleichsweise stark von einer aktiven Standortpolitik, auch und gerade mittels des Gewerbesteuerhebesatzes. Da sich die Grundregeln des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen in der zurückliegenden Dekade aber kaum geändert haben, kann die Intensivierung des Steuerwettbewerbs in der Region Frankfurt kaum auf den kommunalen Finanzausgleich zurückgeführt werden. Allerdings kommt dem kommunalen Finanzausgleich eine gleichsam katalytische Rolle zu. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass sich aufgrund der Architektur des Finanzausgleichs gerade finanzstarke Gemeinden einer niedrigen Abschöpfungsquote gegenübersehen und deswegen stärkere fiskalische Anreize zur Fortsetzung der aktiven Steuer- und Standortpolitik haben. Dies ist durchaus im Interesse eines effizienzorientierten Finanzausgleichs, beflügelt aber auch eine lediglich auf Verlagerung von Gewerbeaktivitäten zielende Steuerkonkurrenz. Mit anderen Worten greift die Anreizwirkung des kommunalen Finanzausgleichs, die einen überzogenen Steuerwettbewerb verhindert, relativ wenig in der vergleichsweise steuerstarken Region um Frankfurt.

4.3 Gemeindegliederung

Während die obige Betrachtung eine Korrektur der Anreize im kommunalen Finanzausgleich nahelegt, stellt die starke räumliche Konzentration des Wettbewerbsproblems eine systematische Lösung der Problematik innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in Frage. Auch andere Metropolregionen Deutschlands sind durch eine hohe Steuerkraft in der Kernstadt wie im Umland gekennzeichnet, ohne dass bislang ähnliche Wettbewerbstendenzen wie im Frankfurter Raum zu beobachten gewesen sind. Eine besondere Situation im Raum Frankfurt ist allerdings die ausgeprägte Dezentralisierung der administrativen Gebietsstruktur.

Tabelle 4.2: Bevölkerungsanteile an der jeweiligen Region

	Einwohner				Bev.anteil an		
	Stadt	Umland < 25km	Umland < 30km	Umland < 50km	Region < 25km	Region < 30km	Region < 50km
Berlin	3.416.255	426.787	810.716	1.159.424	88,89%	80,82%	74,66%
Hamburg	1.770.629	618.769	846.208	1.588.132	74,10%	67,66%	52,72%
Leipzig	510.512	294.024	468.896	1.321.422	63,45%	52,12%	27,87%
München	1.311.573	778.497	907.621	1.773.421	62,75%	59,10%	42,51%
Dresden	507.513	387.235	454.320	962.249	56,72%	52,77%	34,53%
Bremen	547.769	424.720	508.866	1.053.949	56,33%	51,84%	34,20%
Köln	995.397	1.270.668	2.069.472	5.269.312	43,93%	32,48%	15,89%
Hannover	518.069	670.169	836.463	1.626.599	43,60%	38,25%	24,16%
Nürnberg	503.110	703.974	855.124	1.403.804	41,68%	37,04%	26,38%
Frankfurt	659.021	1.380.021	1.873.669	3.624.799	32,32%	26,02%	15,38%
Stuttgart	597.176	1.477.828	1.910.983	3.616.585	28,78%	23,81%	14,17%
Düsseldorf	581.122	2.380.977	3.574.569	8.194.156	19,62%	13,98%	6,62%

Ausschließlich der Städte des Ruhrgebiets. Angaben für 2007.

Dies wird verdeutlicht in Tabelle 4.2, die den Anteil der Bevölkerung in deutschen Großstädten über 500 Tsd. Einwohner relativ zum unmittelbaren Einzugsgebiet zeigt. Hier liegt Frankfurts Anteil am Einzugsbereich mit 26,02% am unteren Ende, nur Stuttgart und Düsseldorf zeigen geringere Werte, wobei der Vergleich mit Düsseldorf wie auch Köln aufgrund der polyzentrischen Struktur Nordrhein-Westfalens nur eingeschränkt aussagefähig ist. So wird deutlich, dass die Stadt Frankfurt schon von der administrativen Gliederung her einem stärkeren Wettbewerb ausgesetzt ist.

Kapitel 5

Zusammenfassung und Bewertung

1. Die Entwicklung der Region Frankfurt, hier definiert als Gemeinden mit Entfernung bis zu 55km vom Zentrum Frankfurts (inkl. Frankfurt), zeigt anders als im verbleibenden Teil Hessens ein stetiges monotonen Bevölkerungswachstum seit der Wiedervereinigung. Entsprechend verläuft auch der Beschäftigungsrückgang weniger stark als in den anderen Regionen. Der Strukturwandel weg von der Industriebeschäftigung verläuft zugleich in der Region Frankfurt besonders ausgeprägt.
2. Die Gewerbesteuereinnahmen stiegen in der Region um 76% im Zeitraum von 1991 bis 2007 verglichen mit 69% im übrigen Hessen. Zugleich konnte der Schuldenstand pro Kopf in der Region deutlich reduziert werden, während im Rest des Bundeslandes ein Anstieg zu verzeichnen ist.
3. Die Region Frankfurt selbst ist geprägt durch eine starke Zentrierung der Wirtschaftstätigkeit in der Kernstadt Frankfurt. Die Indikatoren zeigen im Umkreis von bis zu 25km die charakteristischen Unterschiede, z. B. in der Flächennutzung und -verdichtung und in den Immobilienpreisen. Auch in der Steuer- und Investitionspolitik der Gemeinden findet sich ein von Frankfurt ausgehendes charakteristisches Gefälle.

4. Zugleich aber gibt es deutliche Verschiebungen in der Entwicklung innerhalb der Region. Zunächst ist ein gewisses Maß an Suburbanisierung feststellbar, wenn auch die Dimensionen noch als begrenzt zu betrachten sind. Auch bei der Beschäftigung finden sich Hinweise auf ein leichtes Abnehmen der Bedeutung Frankfurts.
5. Deutliche Unterschiede innerhalb der Region zeigen sich in der Entwicklung des Industriebesatzes. Dieser sank in Frankfurt um 48%, während die Entwicklung in den Umlandgemeinden (bis zu 25km Entfernung) zwar auch noch sehr deutlich erkennbar ist, aber mit einem Rückgang von 28% schwächer verläuft.
6. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei den Pendlerströmen. Entsprechend der leichten Suburbanisierung stieg der Anteil der Einpendler in die Kernstadt. Deutlich stärker stieg aber der Anteil der in Frankfurt lebenden Arbeitnehmer, der auspendelt. Dies weist auf die Herausbildung von stadtnahen Subzentren hin.
7. Ab dem Ende der 90er-Jahre zeigt sich deutlich eine Intensivierung des kommunalen Steuerwettbewerbs innerhalb der Region Frankfurt, die sich trotz des deutlichen Rückgangs der Hebesätze bis zum Ende der Untersuchungsperiode (2007) nicht abschwächt. Die Intensivierung des Steuerwettbewerbs ist so ausgeprägt, dass die Steuereinnahmen der Umlandgemeinden bei einer Senkung des Hebesatzes nicht etwa sinken, sondern ansteigen.
8. Bezüglich der Ursachen für die Intensivierung des Steuerwettbewerbs ist zunächst auf den oben genannten Strukturwandel zu verweisen. Dieser Prozess ist verbunden mit einer Abschwächung der monozentrischen Siedlungsstruktur zugunsten stadtnaher Subzentren, was die Wettbewerbsposition der Kernstadt schwächt.
9. Eine Verschärfung des Steuerwettbewerbs bei der Gewerbesteuer ist bundesweit neben der wachsenden Integration in Europa auch durch Änderungen der Regelungen zur Organschaft und durch die Entwertung bzw. Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs zu erklären.

10. Der kommunale Steuerwettbewerb wird in Hessen wie in den anderen Flächenländern durch die fiskalische Umverteilung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgemildert. Die Anreizwirkung ist jedoch im Vergleich zu anderen Bundesländern etwas schwächer, da ein vergleichsweise geringer Teil der Gewerbesteuerereinnahmen auf die Schlüsselzuweisungen angerechnet wird. Zudem fällt die Anreizwirkung des kommunalen Finanzausgleichs, die einen überzogenen Steuerwettbewerb verhindert, in der vergleichsweise steuerstarken Region um Frankfurt deutlich schwächer aus als in anderen Teilen Hessens.
11. Der administrative Gebietszuschnitt der Frankfurter Region weist eine im Bundesvergleich besonders hohe Zergliederung auf, was den Steuerwettbewerb in der Region zusätzlich anfacht.
12. Trotz der intensiven Steuerkonkurrenz in der Region Frankfurt ist die Entwicklung der Gewerbesteuerereinnahmen insgesamt günstiger verlaufen als im übrigen Hessen. Dies spricht dafür, dass die Region Frankfurt an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen in Hessen und im restlichen Bundesgebiet gewonnen hat.

Kapitel 6

Anhang

6.1 Gemeinden in den verschiedenen Ringen

Im Folgenden sind sämtliche hessischen Gemeinden gemäß ihrer Entfernung zum Stadtzentrum Frankfurts dem entsprechenden Ring zugeteilt. Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind unterstrichen.

Ring 1: $5\text{km} < \text{Entfernung} \leq 10\text{km}$

Bad Vilbel, Eschborn, Neu-Isenburg, Offenbach am Main, Steinbach (Taunus).

Ring 2: $10\text{km} < \text{Entfernung} \leq 15\text{km}$

Bad Homburg vor der Höhe, Bad Soden am Taunus, Dietzenbach, Dreieich, Heusenstamm, Karben, Kelsterbach, Kronberg im Taunus, Langen, Liederbach am Taunus, Maintal, Mühlheim am Main, Niederdorfelden, Obertshausen, Oberursel (Taunus), Schwalbach am Taunus, Sulzbach (Taunus).

Ring 3: $15\text{km} < \text{Entfernung} \leq 20\text{km}$

Bruchköbel, Egelsbach, Erzhausen, Friedrichsdorf, Hainburg, Hanau, Hattersheim am Main, Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Königstein im Taunus, Kriftel, Mörfelden-Walldorf, Nidderau, Rödermark, Rodgau, Schöneck, Wöllstadt.

Ring 4: $20\text{km} < \text{Entfernung} \leq 25\text{km}$

Eppertshausen, Eppstein, Erlensee, Flörsheim am Main, Friedberg, Glashütten, Großkrotzenburg, Hammersbach, Mainhausen, Messel, Münster, Neu-Anspach, Neuberg, Niddatal, Raunheim, Rodenbach, Rosbach vor der Höhe, Rüsselsheim, Schmitten, Seligenstadt, Wehrheim, Weiterstadt.

Ring 5: $25\text{km} < \text{Entfernung} \leq 30\text{km}$

Altenstadt, Babenhausen, Bad Nauheim, Bischofsheim, Büttelborn, Darmstadt, Dieburg, Florstadt, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Groß-Gerau, Groß-Zimmern, Hasselroth, Hochheim am Main, Langenselbold, Limeshain, Nauheim, Niedernhausen, Ober-Mörlen, Reichelsheim (Wetterau), Ronneburg, Roßdorf, Trebur, Usingen, Waldems.

Ring 6: $30\text{km} < \text{Entfernung} \leq 35\text{km}$

Echzell, Freigericht, Glauburg, Grävenwiesbach, Groß-Umstadt, Idstein, Mühlthal, Ober-Ramstadt, Ranstadt, Reinheim, Riedstadt, Rockenberg, Schaaflheim, Weilrod, Wiesbaden, Wölfersheim.

Ring 7: 35km < Entfernung ≤ 40km

Bad Camberg, Büdingen, Butzbach, Fischbachtal, Gelnhausen, Groß-Biebrau, Gründau, Hünstetten, Linsengericht, Münzenberg, Ortenberg, Otzberg, Pfungstadt, Seeheim-Jugenheim, Stockstadt am Rhein, Taunusstein, Waldsolms, Walluf.

Ring 8: 40km < Entfernung ≤ 45km

Alsbach-Hähnlein, Bickenbach, Biebergemünd, Biebesheim am Rhein, Brensbach, Breu-berg, Eltville am Rhein, Fränkisch-Crumbach, Gernsheim, Hirzenhain, Höchst im Odenwald, Hünfelden, Hungen, Hüttenberg, Kiedrich, Langgöns, Lützelbach, Modautal, Nidda, Schlangenbad, Schöffengrund, Selters (Taunus), Weilmünster, Zwingenberg.

Ring 9: 45km < Entfernung ≤ 50km

Aarbergen, Bad König, Bad Orb, Bad Schwalbach, Bensheim, Brachtal, Braunfels, Brechen, Brombachtal, Fernwald, Gedern, Groß-Rohrheim, Hohenstein, Kefenrod, Lautertal (Odenwald), Lich, Linden, Lindenfels, Pohlheim, Reichelsheim (Odenwald), Runkel, Solms, Villmar, Wächtersbach, Weinbach.

Ring 10: 50km < Entfernung ≤ 55km

Ablar, Bad Soden-Salmünster, Beselich, Biblis, Birstein, Bürstadt, Einhausen, Fürth, Geisenheim, Gießen, Heidenrod, Heppenheim (Bergstraße), Heuchelheim, Lahnav, Laubach, Leun, Limburg an der Lahn, Löhnberg, Lorsch, Michelstadt, Mossautal, Oestrich-Winkel, Reiskirchen, Schotten, Weilburg, Wetzlar.

Ring 11: Entfernung > 55km

Abtsteinach, Ahnatal, Alheim, Allendorf (Eder), Allendorf (Lumda), Alsfeld, Amöneburg, Angelburg, Antrifttal, Bad Arolsen, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad Karlshafen, Bad Salzschlirf, Bad Sooden-Allendorf, Bad Wildungen, Bad Zwesten, Battenberg (Eder), Baunatal, Bebra, Beerfelden, Berkatal, Biebertal, Biedenkopf, Birkenau, Bischoffen, Borken, Breidenbach, Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Breuna, Bromskirchen, Burghaun, Burgwald, Buseck, Calden, Cölbe, Cornberg, Dautphetal, Diemelsee, Diemelsstadt, Dietzhöhlztal, Dillenburg, Dipperz, Dornburg, Driedorf, Ebersburg, Ebsdorfergrund, Edermünde, Edertal, Ehrenberg (Rhön), Ehringshausen, Eichenzell, Eiterfeld, Elbtal, Elz, Erbach, Eschenburg, Eschwege, Espenau, Feldatal, Felsberg, Flieden, Flörsbachtal, Frankenau, Frankenberg (Eder), Freiensteinau, Friedewald, Frielendorf, Fritzlar, Fronhausen, Fulda, Fuldabrück, Fuldatal, Gemünden (Felda), Gemünden (Wohra), Gersfeld (Rhön), Gilserberg, Gladenbach, Gorxheimertal, Grasellenbach, Grebenau, Grebenhain, Grebenstein, Greifenstein, Großalmerode, Großenlüder, Grünberg, Gudensberg, Guxhagen, Habichtswald, Hadamar, Haiger, Haina (Kloster), Hatzfeld (Eder), Hauneck, Haunetal, Helsa, Herborn, Herbstein, Heringen (Werra), Herleshausen, Hesseneck, Hessisch Lichtenau, Hilders, Hirschhorn (Neckar), Hofbieber, Hofgeismar, Hohenahr, Hohenroda, Homberg (Efze), Homberg (Ohm), Hosenfeld, Hünfeld, Immenhausen, Jesberg, Jossgrund, Kalbach, Kassel, Kaufungen, Kirchhain, Kirchheim, Kirtorf, Knüllwald, Korbach, Körle, Künzell, Lahntal, Lampertheim, Lauterbach, Lautertal (Vogelsberg), Lichtenfels, Liebenau, Lohfelden, Lohra, Lollar, Lorch, Ludwigsau, Malsfeld, Marburg, Meinhard, Meißner, Melsungen, Mengerskirchen, Merenberg, Mittenaar, Mörlenbach, Morschen, Mücke, Münchhausen, Naumburg, Neckarsteinach, Nentershausen, Neu-Eichenberg, Neuenstein, Neuental, Neuhof, Neukirchen, Neustadt, Niedenstein, Niederaula, Nieste, Niestetal, Nüsttal, Oberaula, Oberweser, Ottrau, Petersberg, Philippsthal (Werra), Poppenhausen (Wasserkuppe), Rabenau, Rasdorf, Rauschenberg, Reinhardshagen, Rimbach, Ringgau, Romrod, Ronshausen, Rosenthal, Rotenburg an der Fulda, Rothenberg, Rüdesheim am Rhein, Schauenburg,

Schenklengsfeld, Schlitz, Schlüchtern, Schrecksbach, Schwalmstadt, Schwalmthal, Schwarzenborn, Sensbachtal, Siegbach, Sinn, Sinntal, Söhrewald, Sontra, Spangenberg, Stadtlendorf, Staufenberg, Steffenberg, Steinau an der Straße, Tann (Rhön), Trendelburg, Twistetal, Ulrichstein, Vellmar, Viernheim, Vöhl, Volkmarsen, Wabern, Wahlsburg, Waldbrunn (Westerwald), Waldeck, Waldkappel, Wald-Michelbach, Wanfried, Wartenberg, Wehretal, Weimar, Weißenborn, Wettenberg, Wetter, Wildeck, Willingen (Upland), Willingshausen, Witzenhausen, Wohratal, Wolfhagen, Zierenberg.

6.2 Literatur- und Quellenverzeichnis

Büttner, T. (2006): The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy. *Journal of Public Economics* 90, 477-497.

Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche und C. Starbatty (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten des ifo Instituts im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

Bundesagentur für Arbeit (1999-2008): Arbeitsmarkt in Zahlen - Jahreszahlen. Arbeitslose nach Gemeinden.

Gutachterausschüsse für Grundstückswerte des Landes Hessen:

www.gutachterausschuss.hessen.de.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2006): KFA-Strukturreform. Zum Download verfügbar unter: www.huenfeld.de.

Hessisches Statistisches Landesamt (1992-2008): Hessische Gemeindestatistik 1992-2008, Ausgewählte Strukturdaten aus Wirtschaft und Bevölkerung 1991-2007.

Hessisches Statistisches Landesamt (2009): Baulandveräußerungen nach Verwaltungsbezir-

ken - Grundstücksarten insgesamt.