

Spermann, Alexander

Book — Digitized Version

Kommunales Krisenmanagement: Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92)

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 57

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Spermann, Alexander (1993) : Kommunales Krisenmanagement: Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92), Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 57, ISBN 978-3-631-75272-2, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13828>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182769>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Alexander Spermann

Kommunales Krisenmanagement



Alexander Spermann

Kommunales Krisenmanagement

Wie reagieren Kommunen auf steigende Sozialhilfekosten? Am Beispiel der neun baden-württembergischen Stadtkreise werden die sozialpolitischen Reaktionen – Zuschußkürzungen und Kostenverlagerungen – im Zeitraum 1980 bis 1992 untersucht. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Analyse finanzpolitischer kommunaler Reaktionen auf “fiscal stress” durch Sozialhilfekostenzuwächse und Einnahmehausfälle. Dabei wird insbesondere das “Cutback Management” der Städte Freiburg, Mannheim und Stuttgart betrachtet. Es zeigt sich, daß die “Flucht aus dem Haushalt” eine wichtige Anpassungsreaktion darstellt. Die Daten für die empirischen Untersuchungen wurden vor Ort erhoben und durch Informationen aus über hundert Interviews im sozialen, administrativen und politischen Bereich ergänzt.

Alexander Spermann wurde 1962 geboren. Das Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Passau und Freiburg schloß er mit dem Diplom 1988 ab. Seitdem ist er als Dozent für Volks- und Betriebswirtschaftslehre und als Journalist für Tageszeitungen tätig. Stipendiat der Friedrich-Naumann-Stiftung (1990-1992). 1992 promovierte er bei Prof. Dr. Hans-Hermann Francke. Seit 1993 ist er wissenschaftlicher Assistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg.

Kommunales Krisenmanagement
Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende
Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92)

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 57



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Alexander Spermann

Kommunales
Krisenmanagement

Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise
auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmefälle
(1980-92)



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Spermann, Alexander:

Kommunales Krisenmanagement : Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980 - 1992) / Alexander Spermann. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1993

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 57)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1992

ISBN 3-631-46170-4

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 25

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-46170-4

ISBN 978-3-631-75272-2 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1993

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

Meinen Eltern, meiner Freundin Almut und meiner Tochter Sarah

Vorwort

Diese Dissertation ist ein Gemeinschaftsprodukt vieler Menschen. Einigen von ihnen will ich an dieser Stelle herzlich danken. Voraussetzung für die Fertigstellung dieser Arbeit war die finanzielle Absicherung, die mein Doktorvater Prof. Dr. Hans-Hermann Francke, Prof. Dr. Oliver Landmann (beide Universität Freiburg), Prof. Holger Jacobs, Prof. Peter H. Kramny und Prof. Dr. Peter Storz (alle Berufsakademie Villingen-Schwenningen) sowie - in den letzten beiden Jahren - ein Stipendium der Friedrich-Naumann-Stiftung sicherstellten.

Kraft und Motivation erhielt ich in den letzten vier Jahren nicht nur von den Menschen, denen ich diese Arbeit gewidmet habe. Von großer Bedeutung war auch das kooperative Arbeitsklima am Institut für Finanzwissenschaft. Hinzu kam, daß mir dort ein Arbeitsplatz zur Verfügung stand.

Der theoretische Teil dieser Arbeit wurde durch wertvolle Hinweise meiner treuen Diskussionspartner, Dr. Jochen Michaelis und Dr. Thomas Westermann, fundierter. Dr. Kai A. Konrad verdeutlichte mir, wie fundiert eine rein theoretische Untersuchung hätte werden können. Anregungen erhielt ich auch durch einen von der Friedrich-Naumann-Stiftung bezuschußten, einmonatigen Aufenthalt an den Universitäten Yale, Harvard und MIT.

Von der Schreibmaschine entwöhnt haben mich Thomas Lord und Thomas Erthle. Bei ihnen ging ich in die "PC-Lehre" (Word, Winword, Excel). Da es bis heute noch nicht für den Gesellenbrief reicht, spiegelt die Optik dieser Arbeit die Software-Künste von Thomas Lord wider.

Der umfangreiche statistische Teil geht letztlich auf die akribische Arbeit der Mitarbeiter baden-württembergischer Kammereien zurück, die meinen Zahlendurst löschten und mein Unwissen geduldig verringerten. Bei den ökonomischen Schätzungen mit RATS unterstützte mich Oliver Schwarz, und Dr. Jürgen Jerger warf einen kritischen Blick darauf.

Für die Aufnahme in die Schriftenreihe danke ich dem Mitherausgeber, Prof. Dr. Alois Oberhauser. Ebenso danke ich dem Koreferenten der Arbeit, Prof. Dr. Siegfried Hauser. Besonderen Dank schulde ich dem Erstreferenten, Prof. Dr. Hans-Hermann Francke, für seine langjährige doktorväterliche Betreuung. Seine bedingungslose Unterstützung gab mir die nötige Rückendeckung.

Freiburg, im Sommer 1993

Alexander Spermann

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
Teil 1: Kommunal финанzen und Sozialhilfe	17
<i>1.1 Entwicklung der Gemeindefinanzen 1980-92</i>	17
<i>1.2 Finanzieller Sprengsatz Sozialhilfe</i>	20
<i>1.3 Abgrenzung der zu untersuchenden Städte</i>	23
Teil 2: Theoretische Grundlagen	25
<i>2.1 Ursachen für "fiscal stress"</i>	25
<i>2.2 Reaktionsmöglichkeiten der Kommunen</i>	31
2.2.1 Sozialpolitische Reaktionen	31
2.2.1.1 Zuschußkürzungen	31
2.2.1.2 Kostenverlagerungen	33
2.2.2 Finanzpolitische Reaktionen: Cutback Management	36
<i>2.3 Sozialhilfe als öffentlich bereitgestelltes privates Gut</i>	38
<i>2.4 Ein Modell für sozialpolitische kommunale Reaktionen</i>	43
2.4.1 Das Modell von Orr	43
2.4.2 Die Erweiterung des Modells und die Ableitung der Hypothesen	49

2.5	<i>Ein Modell für finanzpolitische kommunale Reaktionen</i>	53
2.5.1	Das Modell von Yinger.....	53
2.5.2	Die Erweiterung des Yinger-Modells	58
Teil 3:	Empirische Untersuchungen	65
3.1	<i>Datenbeschaffung als Hindernis für den Hypothesentest</i>	65
3.1.1	Sozialhilfestatistik	65
3.1.1.1	Sozialhilfeempfängerzahlen	65
3.1.1.2	Sozialhilfekosten	68
3.1.2	Kommunale Finanzstatistik.....	72
3.1.2.1	Datenquellen des Statistischen Landesamtes.....	72
3.1.2.2	Haushaltspläne	73
3.1.2.3	Rechenschaftsberichte	74
3.1.2.4	Schlußberichte.....	74
3.1.2.5	Beteiligungsberichte	74
3.2	<i>Bestimmungsgründe kommunaler Investitionen - ein Überblick</i>	75
3.2.1	Die ifo-Studie von Körner (1991)	75
3.2.2	Das VW-Projekt von Gabriel/Kunz/Zapf-Schramm (1990).....	77
3.2.3	Die Dissertation von Reissert (1984).....	79
3.2.4	Zusammenfassung der Einflußfaktoren.....	80
3.3	<i>Sozialhilfebelastung als zusätzlicher Bestimmungsgrund kommunaler Investitionen?</i>	81
3.3.1	Die Untersuchung von Hotz.....	81
3.3.2	Die Untersuchung von Bures	82
3.3.3	Das Untersuchungsrastrer für den Test der dritten Hypothese ...	83

3.4	<i>Operationalisierung der Variablen</i>	84
3.4.1	Sozialindikatoren.....	84
3.4.1.1	Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen	85
3.4.1.2	Versorgungsgrad mit Pflegeheimplätzen	87
3.4.2	Haushaltsindikatoren	87
3.4.2.1	Anteil der Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes	87
3.4.2.2	Mindestzuführung und tatsächliche Zuführung zum Vermögenshaushalt.....	88
3.4.3	Variablen zum Test der sozialpolitischen Hypothesen	90
3.4.3.1	Sozialhilfeempfänger	90
3.4.3.2	Sozialhilfe als Muß-Leistung	90
3.4.3.3	Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege als Soll-Leistung.....	92
3.4.3.4	Freiwillige soziale Leistungen.....	93
3.4.3.5	Fiktive Sozialhilfeempfängerzahl	94
3.4.4	Variablen zum Test der finanzpolitischen Hypothesen.....	95
3.4.4.1	Investitionen.....	95
3.4.4.2	Bevölkerung	97
3.4.4.3	Netto-Steuereinnahmen.....	98
3.4.4.4	Investitionszuweisungen	99
3.4.4.5	Politikvariable	99
3.4.4.6	Netto-Rücklagenveränderung	99
3.4.4.7	Netto-Vermögensänderung.....	100
3.4.4.8	Netto-Kreditaufnahme	103
3.4.4.9	Gebühren	104
3.5	<i>Entwicklung der Indikatoren im Städtevergleich</i>	105
3.5.1	Sozialindikatoren.....	105
3.5.1.1	Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen	105
3.5.1.2	Versorgungsgrad mit Pflegeheimplätzen	105

3.5.1.3	Fazit.....	106
3.5.2	Haushaltsindikatoren	106
3.5.2.1	Anteil der Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes	106
3.5.2.2	Mindestzuführung und tatsächliche Zuführung zum Vermögenshaushalt	108
3.5.2.3	Fazit.....	108
3.6	<i>Sozialpolitische Reaktionen im Städtevergleich</i>	109
3.6.1	Zuschußkürzungen	109
3.6.2	Kostenverlagerungen	111
3.6.3	Fazit	112
3.7	<i>Finanzpolitische Reaktionen im Städtevergleich</i>	113
3.7.1	Ökonometrische Analysen	113
3.7.2	Cutback-Strategien	116
3.7.3	Fazit	117
Teil 4:	Interpretation der empirischen Ergebnisse	119
4.1	<i>Sozialpolitische Reaktionen</i>	119
4.2	<i>Finanzpolitische Reaktionen</i>	127
Teil 5:	Zusammenfassung und Ausblick	139
	Tabellenverzeichnis	143
	Literaturverzeichnis	187

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Sozialhilfe als öffentlich bereitgestelltes privates Gut.....	42
Abb. 2:	Das Modell von Orr.....	48
Abb. 3:	Zunehmende Sozialhilfeempfänger im Orr-Modell	49
Abb. 4:	Sozialhilfe als Pflichtleistung	51
Abb. 5:	Freiwillige soziale Leistungen im erweitertenOrr-Modell	51
Abb. 6:	Sozialhilfe und freiwillige soziale Leistungen im erweiterten Orr-Modell.....	52
Abb. 7:	Finanzzuweisungen zur Verringerung der Sozialhilfekosten im erweiterten Orr-Modell.....	52
Abb. 8:	Das Modell von Yinger	57
Abb. 9:	Exogener Sozialhilfeschock im Yinger-Modell.....	60
Abb. 10:	Steigende freiwillige soziale Leistungen im Orr-Modell	121
Abb. 11:	Steigende laufende Netto-Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege im Orr-Modell.....	125
Abb. 12:	Minimale Budgetkurve im erweiterten Yinger-Modell	136

Einführung

In der Bundesrepublik Deutschland müssen die Kommunen für das unterste soziale Netz - die Sozialhilfe - aufkommen. Im Untersuchungszeitraum 1980-92 verdoppelte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger - aus mindestens fünf Gründen. Erstens entwickelte sich im Anschluß an die Rezession zu Beginn der achtziger Jahre Dauerarbeitslosigkeit als Problem für immer mehr Menschen; Langzeitarbeitslose, die - wenn überhaupt - zu geringe sozialversicherungsrechtliche Ansprüche erwerben, stellen heute die größte Gruppe unter den Sozialhilfeempfängern. Zweitens führt die Zerrüttung von Familien zu immer mehr Alleinerziehenden, die ihre Arbeitskraft auf die Kinderbetreuung konzentrieren müssen. Die daraus resultierende eingeschränkte Erwerbsfähigkeit erfordert den Gang zum Sozialamt insbesondere dann, wenn das andere Elternteil keinen oder nur zu geringen Unterhalt bezahlt. Drittens treibt die fehlende sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Pflegebedürftigkeit vor allem alte Menschen in die Abhängigkeit vom Sozialamt; eine Pflegeversicherung ist erst von 1996 an vorgesehen. Viertens führt die eklatante Unterversorgung mit billigem Wohnraum zu immer mehr Obdachlosen, die auf die Hilfe des Sozialamts angewiesen sind. Fünftens nimmt die Anzahl der - aus welchen Gründen auch immer - psychisch Arbeitsunfähigen kontinuierlich zu. Anders formuliert: Die Kommunen bezahlen in Form von Sozialhilfe die Schattenseiten des bundesdeutschen Wirtschaftswunders der vergangenen Jahre.

Der starke Anstieg der Sozialhilfekosten war der dominierende Ausgabenposten der Kommunen im Untersuchungszeitraum. Einen Schwerpunkt dieser Arbeit stellt die Analyse sozialpolitischer Reaktionen von Kommunen dar. Am Beispiel der - im Bundesvergleich - relativ reichen neun baden-württembergischen Stadtkreise wird untersucht, wie sie auf die steigenden Pflichtausgaben für Sozialhilfe reagierten. Insbesondere wird die in der Öffentlichkeit diskutierte These, wonach die Kommunen auf Kosten der Armen sparten,¹ einer empirischen Überprüfung zugänglich gemacht. Außerdem wird untersucht, ob steigende Sozialhilfekosten sowie Einnahmehinfortfälle die Stadtkreise in finanzielle Bedrängnis ("fiscal stress") brachten. Die empirische Analyse finanzpolitischer Reaktionen ("Cutback Management") baden-

1 Vgl. beispielsweise "Kürzung des Sozialtats auf Kosten der Schwächsten", in: Süddeutsche Zeitung v. 3.8.1992 u. "Sparen auf dem Rücken der sozial Schwachen", in: Süddeutsche Zeitung v. 21.7.1992.

württembergischer Stadtkreise bildet den zweiten Schwerpunkt dieser Arbeit. Die Daten für die detaillierten empirischen Untersuchungen wurden vor Ort erhoben und durch Informationen aus über hundert Interviews im sozialen, administrativen und politischen Bereich ergänzt.

Im ersten Teil der Arbeit wird die Entwicklung der Kommunalfinanzen in der Bundesrepublik (1980-92) im Hinblick auf das Bundesland Baden-Württemberg dargestellt. Im Mittelpunkt steht die Kostenexplosion bei der Sozialhilfe, die von den Stadt- und Landkreisen getragen werden muß. Die Untersuchung beschränkt sich auf die neun baden-württembergischen Stadtkreise.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die Ursachen für finanzielle Engpässe ("fiscal stress") baden-württembergischer Stadtkreise aufgezeigt und die möglichen sozial- und finanzpolitischen Reaktionen präsentiert. Um diese Reaktionen zu erklären, werden zwei nachfrageorientierte Medianwählermodelle erweitert und auf die Fragestellung bezogen. In diesen Modellen wird Sozialhilfe als "öffentlich bereitgestelltes privates Gut" in das Nutzenmaximierungskalkül von Steuerzahlern beziehungsweise des Medianwählers eingeführt. Aus dem erweiterten Orr-Modell werden drei, aus dem erweiterten Yinger-Modell sechs Hypothesen abgeleitet.

Diese Hypothesen werden im dritten Teil empirisch überprüft. Dabei erwies sich die Sozialhilfestatistik und die kommunale Finanzstatistik als problematisch, so daß die Operationalisierung der Variablen besondere Sorgfalt erforderte. Mit Hilfe von Sozial- und Haushaltsindikatoren wurde versucht, den Zustand von Teilen der sozialen Infrastruktur (Kindergärten, Pflegeheime) und das Ausmaß der finanziellen Belastung der Stadtkreise durch Sozialhilfekosten zu quantifizieren. So ließen sich die drei baden-württembergischen "Krisenstädte" Freiburg, Mannheim und Stuttgart isolieren. Ihre sozial- und finanzpolitischen Reaktionen stehen im Mittelpunkt des Städtevergleichs.

Im vierten Teil werden die statistisch-ökonomischen Ergebnisse vor dem Hintergrund der erweiterten theoretischen Modelle interpretiert. Dabei konnten Informationen aus den geführten Interviews einfließen, die die Ergebnisse teilweise in einem anderen Licht erscheinen lassen.

Eine zusammenfassende Beurteilung schließt die Arbeit mit dem fünften Teil ab.

Teil 1: Kommunalfinanzen und Sozialhilfe

1.1 Entwicklung der Gemeindefinanzen 1980-92

Der Untersuchungszeitraum läßt sich in vier Phasen unterteilen:

1. Die "Rezessionsphase" (1980-81)
2. Die "Konsolidierungsphase" (1982-85)
3. Die "Steuerreformphase" (1986-89)
4. Die "Wiedervereinigungsphase" (seit 1990)

Indikator für die Unterteilung in diese Phasen ist der sogenannte "Finanzierungssaldo", wie ihn der Deutsche Städtetag berechnet. Dieser Saldo gibt die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der Kommunen wider;¹ die Finanzierungssalden werden in absoluten Werten als Tabelle 1 und in Veränderungs-raten als Tabelle 2 dokumentiert.

Phase 1: Der Konjunkturunbruch zu Beginn der achtziger Jahre wirkte sich auch auf die kommunale Finanzsituation negativ aus. 1981 sank der Finanzierungssaldo aufgrund stark rückläufiger Einnahmen und weiter steigenden Ausgaben auf das "Rekordtief" des Untersuchungszeitraums von - 10,11 Mrd. DM.

Phase 2: Die nach der Rezession eingeleitete vierjährige "Konsolidierungsphase" führte zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen: Der Finanzierungssaldo wurde wieder positiv.

Phase 3: Die Jahre 1986 bis 1989 waren geprägt von den unsicheren Auswirkungen der Steuerreformstufen 1986/88/90 auf die kommunale Einnahmen und den stark expandierenden Sozialhilfeausgaben. Beide "Gefahren" hätten an die

1 Zu den Details: vgl. Karrenberg/Münstermann 1992, S. 124.

"Grenze der Belastbarkeit"² führen können, doch wurden sie schließlich durch die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung überkompensiert. Die achtziger Jahre schlossen die Kommunen mit einem "Rekordüberschuß" von 1,96 Mrd. DM ab.³

Phase 4: Seit 1990 steht die Finanzierung der ostdeutschen Kommunen im Mittelpunkt. Die Haushaltsprobleme westdeutscher Gemeinden traten dagegen in den Hintergrund. Trotz der mit dem "Einigungsboom" verbundenen Einnahmenverbesserungen verschlechterte sich der Finanzierungssaldo kontinuierlich auf geschätzte - 8 Mrd. DM für 1992. In Westdeutschland sehen sich selbst reiche Städte angesichts der "Kosten der Einheit" zu Einsparungen gezwungen,⁴ in Ostdeutschland befinden sich die Kommunen in akuter Finanznot.⁵

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Entwicklung der Sozialhilfekosten: "Die außerordentliche starke Zusatzbelastung durch Sozialausgaben war das herausragende Kennzeichen der Ausgabenentwicklung der Kommunen insgesamt, aber vor allem der Städte im vergangenen Jahrzehnt".⁶ Deshalb wird die Entwicklung der Sozialhilfekosten detailliert in einem separaten Gliederungspunkt behandelt (Kapitel 1.2.), so daß sich folgende Ausführungen lediglich auf die Entwicklung der beiden großen Ausgabengruppen Personalausgaben und Investitionen beziehen.⁷ Von einer detaillierten Wiedergabe der Entwicklung des laufenden Sachaufwandes, der Zinsausgaben und der sonstigen Ausgaben wird im Hinblick auf die Zielsetzung der Arbeit abgesehen.

Die kommunalen Haushalte unterscheiden zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt; im Verwaltungshaushalt werden die laufenden Ausgaben und Einnahmen und im Vermögenshaushalt die investiven Ausgaben und Einnahmen erfasst. In Tabelle 1 ist die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den alten Bundesländern in absoluten Werten, in Tabelle 2 in Veränderungsraten dokumentiert.

2 Vgl. die Titel der Gemeindefinanzberichte: "Städtische Finanzen '87 - Vor neuen Gefahren" und "Städtische Finanzen - An den Grenzen der Belastbarkeit" (Gemeindefinanzbericht 1988) - vgl. Karrenberg/Münstermann 1987,88.

3 "Städtische Finanzen '89 - Im Zwischenhoch" (vgl. Karrenberg/Münstermann 1989).

4 Vgl. beispielsweise: "Das 'reiche' Frankfurt schnürt ein Sparpaket", in: Badische Zeitung v. 20.5.1992.

5 Vgl. Rommel 1992, "Die Finanznot der ostdeutschen Kommunen".

6 Karrenberg/Münstermann 1990, S. 84.

7 Die Darstellung orientiert sich an Dornbusch 1989 und Karrenberg/Münstermann 1989-92.

Die Ausgabenstruktur hat sich im Untersuchungszeitraum nachhaltig verändert. Noch 1980 wurde nur wenig mehr für das Gemeindepersonal als für die Sachinvestitionen verausgabt. Während die Personalausgaben jährlich in unterschiedlichem Ausmaß zunahm, sanken die Sachinvestitionen bis 1984, um bis 1992 mit stark schwankenden Zuwachsraten zu steigen. Ergebnis: Inzwischen verwenden die Kommunen wesentlich mehr Finanzen für Personal als für investive Zwecke.

Die Zuwachsraten bei den Personalausgaben lassen sich weitgehend durch Personalbestandsveränderungen erklären. Dabei fällt auf, daß Personalaufstockungen ganz überwiegend im Sozialbereich stattfanden.⁸ Der Vergleich der Pro-Kopf-Personalausgaben der Bundesländer macht deutlich, daß Baden-Württemberg unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

Der Rückgang der Sachinvestitionen von 1980 bis 1984 wiegt um so schwerer, als vor allem wachstumsfördernde Investitionsmaßnahmen gekürzt wurden; der Bereich "Allgemeine Verwaltung" konnte sogar Zuwachsraten verzeichnen. Im Bundesländervergleich überrascht, daß in Baden-Württemberg die Bauinvestitionen am meisten eingeschränkt wurden.⁹

Auf der Einnahmenseite dominieren drei Einnahmearten: die Steuern, die Zuweisungen von Bund und Land sowie die Gebühren. Der Steueranteil an den kommunalen Einnahmen beträgt etwa ein Drittel, wobei der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Gewerbesteuer die wichtigsten Einnahmequellen sind. Der Anteil der Zuweisungen von Bund und Land beläuft sich auf etwa ein Viertel, und der Anteil der Gebühren auf etwa ein Fünftel der Gesamteinnahmen. Folgende Ausführungen konzentrieren sich auf diese wichtigsten Einnahmequellen. Zusätzlich wird die Verschuldung in die Betrachtung miteinbezogen.

Die Nettosteureinnahmen nahmen im Untersuchungszeitraum bis auf einen geringfügigen Rückgang im Jahr 1981 kontinuierlich zu; die höchsten Wachstumsraten wurden 1985, 1989 und 1991 erzielt. Daß diese Kontinuität trägt, wird deutlich, wenn man die beiden Haupteinnahmequellen betrachtet - sie waren erheblichen Schwankungen unterworfen. Auf die Entwicklung des Aufkommens der Einkommensteuer hatten die Steuerreformen 1986/88/90 negative Auswirkungen in Form geringerer Zuwachsraten. Die starken Schwankungen der Gewerbesteuer er-

8 Vgl. Dornbusch 1989, S. 16ff.

9 Ebda., S. 34ff.

klären sich aus der Konjunkturabhängigkeit der Gewerbeertragssteuer, deren Bemessungsgrundlage der Gewerbeertrag der Unternehmungen ist.¹⁰ Der Ländervergleich zeigt, daß Baden-Württemberg zu den gewerbesteuerstärksten Bundesländern zählt.¹¹

Die Zuweisungen, der zweitgrößte Einnahmeposten im Haushalt der Gemeinden, stammen zum überwiegenden Teil von den Ländern.¹² Sie werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an Gemeinden gezahlt. Zu unterscheiden ist zwischen zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen, allgemeinen Zuweisungen.¹³ Innerhalb der zweckgebundenen Zuweisungen kommt den Investitionszuweisungen die größte Bedeutung zu. Sie gelten als Indikator für die kommunale Investitionsfähigkeit, weil sich ihr Finanzierungsanteil an den kommunalen Investitionen auf rund ein Drittel beläuft. Im Untersuchungszeitraum fällt auf, daß die Investitionszuweisungen 1980 und 1992 knapp über 13 Mrd. DM betragen, von 1980-84 gingen sie sogar zurück. In Baden-Württemberg waren unterdurchschnittliche Investitionszuweisungen pro Einwohner zu verzeichnen.

Die drittgrößte Einnahmequelle sind die Gebühren. Sie wiesen in den Defizitjahren von 1980-82 und 1991/92 überdurchschnittlich hohe Steigerungsraten auf.

Ebenso verhält es sich mit der Nettokreditaufnahme: Die Gemeinden verschuldeten sich in den Defizitjahren weit überdurchschnittlich. Die Pro-Kopf Verschuldung Baden-Württembergs war im Untersuchungszeitraum stets unterdurchschnittlich.

1.2 Finanzieller Sprengsatz Sozialhilfe

In den achtziger Jahren nahmen die Sozialhilfekosten um 140 % zu - eine Steigerungsrate, die weit über den Zuwächsen anderer Ausgabearten liegt. Die Sozialhilfekosten 1990 betragen in den alten Bundesländern 31,8 Milliarden DM gegenüber 13,3 Milliarden DM im Jahr 1980. Die höchsten Steigerungsraten waren bis Mitte der achtziger Jahre und 1990 zu verzeichnen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger

10 Vgl. ausführlicher in Kapitel 3.2.2. Einnahmehäufungen.

11 Vgl. Dornbusch 1989, S. 89.

12 Der Bundesanteil macht z.B. 1986 weniger als 4 % aus (vgl. Dornbusch 1989, S. 47).

13 Ausführlich zum kommunalen Finanzausgleich: Gerhardt 1992, Bötticher-Meyners 1989, Marcus 1987, Katz 1985.

nahm im letzten Jahrzehnt von 2,1 auf fast 3,8 Millionen zu. Die reinen Ausgaben - die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen - beliefen sich lediglich auf 25,2 Milliarden DM, die Steigerungsrate der reinen Ausgaben war dagegen höher, nämlich 149 %.

Die Leistungen der Sozialhilfe lassen sich grob gliedern in die Hilfe zum Lebensunterhalt (Ausgaben 1990: 13 Milliarden DM für 2,9 Millionen Personen) und die Hilfe in besonderen Lebenslagen (Ausgaben 1990: 18,8 Milliarden DM für 1,5 Millionen Personen); beide Hilfen können gleichzeitig bezogen werden. Seit 1980 haben sich die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt verdreifacht, die Ausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen haben sich mehr als verdoppelt. Deshalb erhöhte sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt an den gesamten Sozialhilfeausgaben in den achtziger Jahren von 32,7 auf 40,8 %.¹⁴

"Hilfe zum Lebensunterhalt" in Form laufender oder einmaliger Leistungen erhält, wer seinen alltäglichen Lebensunterhalt nicht sichern kann. Die Höhe der Zahlungen berechnet sich aus der Summe des Regel-, des Mehr- und des Aufwendungsbedarfes.

Die Höhe des Regelbedarfes wird über sogenannte Regelsätze festgelegt. Damit sollen die allgemeinen Kosten der Haushaltsführung abgegolten werden. Sie werden üblicherweise jährlich den Lebenshaltungskosten angepasst. Regelsätze werden für verschiedene Altersgruppen und Funktionen innerhalb von Familien (Haushaltsvorstand/Haushaltsangehörige) festgelegt. Bestimmten Bevölkerungsgruppen, wie alten Menschen oder Alleinerziehenden, wird über den Regelsatz hinaus ein Mehrbedarf zuerkannt, der als Prozentsatz des maßgebenden Regelsatzes gewährt wird. Zu Aufwendungsbedarfen führen vor allem hohe Mietkosten. Die tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunft werden vom Sozialhilfeträger aber nur soweit übernommen, als sie angemessen sind.

"Einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt" sind bei entsprechendem Bedarf zusätzlich zu den laufenden Zahlungen zu gewähren. Dieser Bedarf muß jedoch dem Sozialamt bekannt gemacht werden. Deshalb werden einmalige Leistungen in aller Regel nur auf entsprechenden vorherigen Antrag bewilligt. Der potentielle Empfängerkreis einmaliger Hilfen geht über Empfänger laufender Hilfe hinaus. So haben auch Einkommensschwache (sogenannte Minderbemittelte), deren Einkommen lediglich

14 Vgl. Beck 1992a,b.

zur Deckung des laufenden Lebensunterhalts ausreicht, Anspruch auf einmalige Leistungen wie Kleidungs- und Hausrathilfen.¹⁵

Liegen außergewöhnliche Notlagen vor, zum Beispiel in Form gesundheitlicher oder sozialer Beeinträchtigungen, setzt die "Hilfe in besonderen Lebenslagen" ein; Hilfe zur Pflege für stationär Pflegebedürftige, Eingliederungshilfen für Behinderte und Krankenhilfe für Personen, die keinen oder nur unzureichenden Krankenschutz aufweisen, sind die wichtigsten "Hilfen in besonderen Lebenslagen".¹⁶

Neben der Unterscheidung verschiedener Hilfekategorien ist es auch möglich, den Sozialhilfeaufwand nach der Art der Unterbringung der Hilfeempfänger zu differenzieren. An Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen, die zumeist in einer eigenen Wohnung leben, flossen 1990 14,3 Milliarden DM. An Bedürftige in Einrichtungen, zum Beispiel in Alten- und Pflegeheimen oder in Behindertenwerkstätten, wurden 1990 17,5 Milliarden DM gezahlt. Gegenüber 1980 ist dies bei den Ausgaben außerhalb von Einrichtungen eine Steigerung von 187 %, die deutlich über der bei Hilfen in Einrichtungen (+111 %) liegt. Diese divergierende Entwicklung erklärt sich im wesentlichen dadurch, daß die Hilfe zum Lebensunterhalt größtenteils Hilfeempfängern außerhalb von Einrichtungen zugute kommt (91,2 %), während die verschiedenen Hilfen in besonderen Lebenslagen überwiegend teilstationär oder stationär untergebrachten Hilfebedürftigen gewährt werden (87 %).

Die durchschnittlichen Sozialhilfeausgaben in den alten Bundesländern beliefen sich 1990 auf 512 DM je Einwohner, die durchschnittlichen reinen Ausgaben auf 407 DM je Einwohner. Die baden-württembergische Pro-Kopf-Belastung liegt mit 355 DM bei den Ausgaben sowie 274 DM bei den reinen Ausgaben deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.¹⁷

15 Ausführlich: Brühl 1990a, S.14ff.

16 Einen guten Überblick gibt Brühl 1990a, S. 105ff.

17 Vgl. Beck 1992a.

1.3 Abgrenzung der zu untersuchenden Städte

Landkreise. In den alten Bundesländern gibt es zur Zeit 87 kreisfreie Städte. Wünschenswert wäre eine bundesweite Untersuchung, was jedoch aus verschiedenen Gründen nicht zweckmäßig erscheint.

Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) weist den Vollzug des Gesetzes den Ländern zu, die jeweils Gesetze und Verordnungen für die Durchführung erlassen. Deshalb ist die Ausgestaltung der Sozialhilfe in den Bundesländern sehr unterschiedlich. So unterscheidet sich die Aufgabenverteilung zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern; in Bayern ist beispielsweise der überörtliche Träger für die Finanzierung aller Sozialhilfeausgaben für ausländische Mitbürger sachlich zuständig - im Gegensatz zur Regelung in den anderen Bundesländern.¹⁸

Hinzu kommt, daß sich die Buchungsmodalitäten von Bundesland zu Bundesland unterscheiden; die Haushaltspläne sind im Detail unterschiedlich aufgebaut. In einigen Bundesländern, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, unterscheiden sich sogar die Haushaltspläne der einzelnen kreisfreien Städte in erheblichem Maße, so daß hier selbst Städtevergleiche innerhalb eines Bundeslandes sehr problematisch sind.¹⁹ Lediglich in Baden-Württemberg und Bayern existieren Musterbuchungspläne, so daß ein Städtevergleich möglich erscheint.

Theoretisch ließe sich die Sozialhilfeentwicklung aller baden-württembergischen Städte untersuchen. Doch lediglich die kreisfreien Städte sind als örtliche Träger der Sozialhilfe direkt für die Finanzierung von Sozialhilfe zuständig. Alle anderen Städte (große Kreisstädte und andere kreisangehörige Städte) zahlen nicht direkt, sondern indirekt über die Landkreise Sozialhilfe. Die verfügbaren Statistiken der Landkreise schlüsseln ihre Sozialhilfefzahlungen jedoch nicht nach kreisangehörigen Städten auf.²⁰

Es bleibt demnach nur die Möglichkeit Stadt- und Landkreise zu untersuchen. Der Autor entschied sich für die detaillierte Untersuchung der neun Stadtkreise Baden-Württembergs, weil deren Sozialhilfekosten in der Regel wesentlich höher als die

18 Bures 1987, S. 629f.

19 Aus diesen Gründen stellte der Deutsche Städtetag bundesweite Sozialhilfevergleiche ein, die er noch 1982 und 1986 durchführte (Auskunft des zuständigen Sachbearbeiters).

20 Auskunft verschiedener Landratsämter.

Belastung der Landkreise ist;²¹ in den Städten kumulieren sich soziale Probleme, die zum Bezug von Sozialhilfe führen. Die Begrenzung der Untersuchung auf die kreisfreien Städte Baden-Württembergs ermöglicht detaillierte Untersuchungen. So konnte der Autor in jedem Stadtkreis vor Ort Daten erheben und Interviews führen.

21 Vgl. Ullrich 1991, S. 555f.

Teil 2: Theoretische Grundlagen

"Ohne Änderung der Gemeindefinanzierung besteht die Gefahr, daß die eigentlichen staatlichen Funktionen, die in Zukunft immer wichtiger werden, zurückgenommen werden müssen. Insbesondere durch die Sozialhilfeentwicklung werden die Möglichkeiten der Gemeinden, ihre klassischen Aufgaben wahrzunehmen, immer mehr ausgehöhlt.

(Hans-Jürgen Krupp 1990, Staatsfinanzen: Die Reform des öffentlichen Sektors als Voraussetzung für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben)

2.1 Ursachen für "fiscal stress"

Wie läßt sich "fiscal stress"¹ erklären? In der Literatur² finden sich drei unterschiedliche, aber miteinander verbundene theoretische Ansätze. Erstens der Erklärungsansatz über Wanderungsbewegungen, zweitens über das Wachstum der Bürokratie und drittens über die Nachgiebigkeit der Politiker gegenüber Ansprüchen verschiedener Gruppen.

Der erste Erklärungsansatz läßt sich in drei Submodelle unterteilen. Zum einen führen Armutswanderungen zu zusätzlicher Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, die die Kommunen überfordern könnten. Zum anderen bedeutet die Stadtfucht der Besserverdienenden in die Umlandgemeinden geringere Einnahmen für die Städte. Daraus könnte sich ein Teufelskreislauf entwickeln. Der Anreiz für noch nicht abgewanderte Besserverdienende ebenfalls in die Umlandgemeinden zu ziehen, steigt, weil relativ mehr sozial Schwache mitfinanziert werden müssen. Je mehr abwandern, desto größer die Last für die Zurückgebliebenen - vorausgesetzt,

1 So der Titel des Sammelbandes von Levine 1980, *Managing Fiscal Stress*, und Levine/Rubin 1981, *Fiscal Stress and Public Policy*; identische Begriffe sind: *fiscal containment*, *fiscal retrenchment*, *budgetary stringency* (vgl. Zimmermann 1982, S. 296).

2 Insbesondere Rubin 1982, aber auch Kramer 1983, Howell/Stamm 1979, Rubin 1980; einen historischen Rückblick bietet Caiden 1980.

es existierten keine Finanzausgleichsmechanismen.³ Zum dritten sind Wanderungen vom "snowbelt" zum "sunbelt", also von Regionen mit vorwiegend alten, absterbenden Industriezweigen zu Regionen mit modernen, zukunftssträchtigen Industriezweigen eine Ursache für fiskalische Probleme. Diese Wanderungen verringern über sinkende Wachstumsraten, Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsverluste die kommunalen Einnahmen im "snowbelt".

Ein zweiter Erklärungsansatz für "fiscal stress" kommt aus der "Public Choice-Theorie".⁴ Der staatliche Sektor ist zu schnell zu groß geworden, weil im öffentlichen Dienstleistungsbereich keine marktwirtschaftlichen Gesetze gelten. Hinzu kommt, daß Bürokraten versuchen ihre Budgets und damit ihren Einfluß zu maximieren. Auch Politiker, die Wählerstimmen im Hinblick auf ihr Wiederwahlinteresse maximieren, tendieren zu höheren Staatsausgaben, um ihre Klientel befriedigen zu können. Fiskalische Probleme ergeben sich demgemäß über zu hohe Ausgaben.

Ein dritter Erklärungsansatz zielt auf die Machtverhältnisse zwischen Anbietern und Nachfragern öffentlicher Dienstleistungen ab. Je schwächer ein Bürgermeister, sei es aufgrund der Kommunalverfassung, sei es aufgrund unsicherer Mehrheiten im Kommunalparlament, sei es aufgrund gut organisierter Interessengruppen, desto höher werden die kommunalen Ausgaben ausfallen.

Welche Erklärungselemente sind für finanzielle Krisensituationen in Baden-Württemberg relevant? Im Untersuchungszeitraum standen zwei Ausgabenschocks im Mittelpunkt: in den achtziger Jahren dominierten die hohen Steigerungsraten der Sozialhilfekosten die Ausgabenentwicklung, Anfang der neunziger Jahre gerieten die stark steigenden Personalausgaben in die Diskussion,⁵ wovon der personalintensive soziale Bereich besonders betroffen ist.⁶

3 Dafür gäbe es allerdings gute Argumente, wenn die Umlandgemeinden vom öffentlichen Dienstleistungsangebot der Städte profitieren. Diese positiven externen Effekte ließen sich durch Finanzzuweisungen der Umlandgemeinden an die Städte internalisieren.

4 Auf diesen Ansatz wird hier nur kurz eingegangen, weil die Reaktionen auf exogene Schocks im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen. Es soll jedoch nicht negiert werden, daß auch politökonomische Ursachen zu "fiscal stress"-Situationen führen können.; einen guten Überblick liefert Frey 1991.

5 Vgl. Gespräch mit dem Tarifverhandlungsführer der Kommunen, Richard Klein, in: Handelsblatt v. 3.2.1992.

6 Im Hinblick auf die neuen Bundesländer spricht der Deutsche Städtetag inzwischen vom Treibsatz in den Verwaltungsausgaben. In Ostdeutschland kommt hinzu, daß die Kommunen hohe Personalbestände von den volkseigenen Betrieben übernehmen mußten. Insbesondere Kindertagesstätten und

Im Untersuchungszeitraum waren weitere, kleinere Ausgabenschöcks zu verzeichnen, die finanzpolitische Reaktionen nach sich zogen. Seit 1985 wird vom Land ein sogenanntes "Konsolidierungsoffer" in Form eines Zuschlages auf die Finanzausgleichsumlage erhoben.⁷ Im Rahmen der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes von 1988 wurden reiche Gemeinden über die Erhöhung der sogenannten "Abundanzabschöpfung"⁸ verstärkt zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs herangezogen.

Im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau in Ostdeutschland werden die Kommunen über zwei Wege zur Finanzierung herangezogen. Zur größeren Übersichtlichkeit werden hier Ausgaben- und Einnahmeneffekte zusammen betrachtet. Zum einen sind die Kommunen an der Finanzierung des "Fonds Deutsche Einheit"⁹ mit etwa 20 Prozent¹⁰ beteiligt. Die Beteiligung erfolgt zur Hälfte über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage¹¹ und zur Hälfte über verringerte Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Ausgestaltung führt zu einer stärkeren Belastung ärmerer Kommunen, die über beide Kanäle an der Fondsfinanzierung beteiligt sind. Reichere, "abundante" Gemeinde erhalten dagegen ex definitione keine Zuweisungen und sind deshalb vom zweiten Finanzierungsweg nicht betroffen.

Zum anderen wirkt sich die Neuverteilung der Umsatzsteuer nach dem Einigungsvertrag zugunsten der ostdeutschen Bundesländer über den kommunalen Finanz-

kulturelle Einrichtungen sind - gemessen an westdeutschen Maßstäben - überbesetzt (vgl. Karrenberg/Münstermann 1992, S. 81ff u. Rommel 1992, S. 10).

- 7 Die baden-württembergischen Kommunen müssen eine Finanzausgleichsumlage, die sich an der Steuerkraft bemißt, an das Land abführen (vgl. Gerhardt 1992, S. 27f und §1a FAG). Der Zuschlag auf die Finanzausgleichsumlage belief sich auf ca. 100 Millionen DM; zu den Details: vgl. Karrenberg/Münstermann 1986, S. 104.
- 8 Übersteigt die Finanzkraft den Finanzbedarf einer Gemeinde, oder technischer, "ist die Steuerkraft größer als die Bedarfsmeßzahl, spricht man von einer Abundanz; abundante Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen" (Katz 1985, S. 321).
- 9 Der Fonds Deutsche Einheit umfasst 115 Mrd. DM, die bis 1994 abgebaut werden sollen. Er stellt zunächst die Hauptfinanzierungsquelle der ostdeutschen Kommunen dar (vgl. Karrenberg/Münstermann 1991, S. 105f und Rommel 1992, S. 8).
- 10 "Diese Annuitäten [zur Abfinanzierung des Fonds] sollen je zur Hälfte durch den Bund einerseits sowie Länder und Gemeinden andererseits finanziert werden. Von dem gemeinsamen Anteil der Länder und Gemeinden sollen die Kommunen im Durchschnitt aller Länder 40 % tragen" (Karrenberg/Münstermann 1991, S. 106). Die Bundesländer Saarland und Bremen sind jedoch nach der Vereinbarung der Ministerpräsidenten vom Februar 1991 von der Finanzierung des Fonds freigestellt (Karrenberg/Münstermann 1992, S. 90).
- 11 Karrenberg/Münstermann 1991, S. 114; die Kommunen müssen einen Teil der Gewerbesteuererinnahmen als Umlage an Bund und Land abführen (vgl. Milbradt 1985, S. 131f).

ausgleich zu Lasten der westdeutschen Kommunen aus.¹² Dadurch verringert sich die Finanzausgleichsmasse, an der die Kommunen mit 23 % (Verbundquote) beteiligt werden.¹³ In Baden-Württemberg zahlen die Kommunen den über den Verbundanteil hinausgehenden Solidarbeitrag zu drei Viertel über eine Anhebung ihrer Finanzausgleichsumlage zugunsten des Landesetats und zu einem Viertel über eine entsprechende Kürzung der Verbundmittel im kommunalen Investitionsfonds.¹⁴

Höhere Ausgaben könnten Kommunen aufgrund der Überwälzung von Aufgaben durch das Land entstehen. Zumindest in Baden-Württemberg konnten jedoch keine herausstechenden Beispiele für Aufgabenüberwälzungen ohne Zuschußgewährung von seiten des Landes festgestellt werden.¹⁵ Lediglich die Höhe verschiedener Zuschüsse wurde zu Lasten der Kommunen reduziert. Beispielsweise ergeben sich durch die Unterbringung politischer Flüchtlinge Zusatzbelastungen. Mehrausgaben für Unterbringungsmöglichkeiten für Asylbewerber sind programmiert, wenn das Land die Zuweisungsquote erhöht¹⁶ oder Zuschüsse für Hotelunterkünfte kürzt.¹⁷

Neben Ausgabenzuwächsen waren auch Einnahmehausfälle zu beobachten, die finanzpolitische Reaktionen nach sich zogen. In den achtziger Jahren führten im wesentlichen vier Gesetze zu Lohn- und Einkommensteuerentlastungen,¹⁸ die über

12 Ebd., S. 106f.

13 Die Finanzausgleichsmasse setzt sich aus den Einnahmen des obligatorischen Steuerverbunds bezüglich der Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) und des fakultativen Finanzverbunds (z.B. Vermögen- und KfZ-Steuer) zusammen. Durch das in Art. 106 VII GG verankerte Verfassungsgebot sind die Gemeinden am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Dagegen können die Länder entscheiden, ob und inwieweit - über den obligatorischen Steuerverbund hinaus - weitere Steuern, Zuweisungen oder Zahlungen in den Verbund einbezogen werden. In Baden-Württemberg sind die Kommunen mit einer Verbundquote von 23 % an der Gewerbesteuerumlage, mit 100 % an der Grunderwerbsteuer und - bis zur Gesetzesänderung 1988 - mit 35 % an der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt (vgl. Katz 1985, S. 315f). In Baden-Württemberg wird zwischen der Finanzausgleichsmasse A und Finanzausgleichsmasse B unterschieden; letztere dient für investitionsfördernde Zuweisungen (§ 1b FAG).

14 Vgl. Karrenberg/Münstermann 1992, S. 96f; der kommunale Investitionsfonds ist Teil der Finanzausgleichsmasse B (§ 3a Abs. 2 Nr.1 FAG).

15 Darin stimmen der baden-württembergische und der Deutsche Städtetag überein.

16 Die Zuweisungsquote wurde in den letzten Jahren kontinuierlich auf 9,5 Asylbewerber pro tausend Einwohner (9,5 Promille) erhöht (Stand: Mitte 1992).

17 Das Land kürzte die Unterkunftszuschüsse von Aussiedlern von 80 DM auf inzwischen 30 DM pro Tag und Aussiedler. Außerdem besteht die strikte Anweisung, Aussiedler nicht in Hotels unterzubringen. Wenn die Übergangswohnheime belegt sind, besteht jedoch von seiten der Städte keine andere Wahl als die teure Hotelunterbringung.

18 Im einzelnen handelt es sich um das Steuerentlastungsgesetz 1981, das Steuersenkungsgesetz 1986/88, das Steuersenkungserweiterungsgesetz 1988 (vorgezogene Maßnahmen der Steuerreform 1990) und das Steuerreformgesetz 1990 (vgl. Karrenberg/Münstermann 1990, S. 90).

den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer und der Verringerung der Finanzausgleichsmasse negative Rückwirkungen auf die Einnahmensituation hatten. Der Deutsche Städtetag betont jedoch, daß trotz dieser Entlastungen der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 1980 bis 1990 insgesamt noch um über 47 % zugenommen hat.

Überraschende Einbrüche bei der Gewerbesteuer als zweitgrößter Einnahmequelle der Gemeinden hängen von der Entwicklung größerer Betriebe ab. Besonders schnell kann sich die finanzielle Situation einer Stadt dann ändern, wenn es nur wenige, eventuell sogar nur einen großen ortsansässigen Gewerbesteuerzahler gibt. Verlustjahre dieser Betriebe oder hohe Investitionen, die mit umfangreichen Abschreibungen verbunden sind, wirken sich negativ auf das Aufkommen der Gewerbesteuer aus. Aber auch die Diversifikation von Betriebsstätten wirkt sich über die Gewerbesteuererlegung negativ auf die Gewerbesteuereinnahmen einer Stadt aus. So bewirkte die Fusion Daimler-Benz/MBB und die damit verbundenen Neuaufteilung der Betriebsstätten einen Gewerbesteuereinbruch bei der Stadt Stuttgart.

In den achtziger Jahren wurde die Gewerbesteuer über zahlreiche Gesetzesänderungen zu Lasten der Kommunen modifiziert.¹⁹ Anfang der neunziger Jahre beschloß die Bundesregierung zur Entlastung mittelständischer Unternehmen die Suspendierung der Gewerbekapitalsteuer für 1991 und 1992 sowie einen Staffeltarif für die Gewerbeertragssteuer in den ostdeutschen Bundesländern.²⁰ Diese Veränderungen könnten zukünftig auch für die westdeutschen Kommunen relevant werden. So wird von seiten der Bundesregierung immer wieder versucht, die Gewerbekapitalsteuer abzuschaffen - zuletzt scheiterte dieses Vorhaben im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1992 am Widerstand des Bundesrates.²¹

Eingriffe in die kommunale Einnahmenquelle Finanzausgleichsmasse bringen die Versuche des Landes mit sich, "seinen Haushalt auf Kosten der Kommunen zu finanzieren", wie es der Deutsche Städtetag formuliert.²² Seit 1980 entnimmt das Land jährlich einen Betrag von 250 Millionen DM aus der Finanzausgleichsmasse mit

19 Der Deutsche Städtetag dokumentiert diese "Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Gewerbesteuer" in: Karrenberg/Münstermann 1987, S. 72f.

20 "Danach sollten sich die Meßzahlen beginnend mit 1 v.H. für die ersten 12000 DM für jede weiteren 12000 DM des Gewerbeertrags um jeweils 1 v.H. erhöhen, so daß die bisherige Meßzahl von 5 v.H. - unter Berücksichtigung des Freibetrags von 36000 DM - erst bei einem Gewerbeertrag von 84000 DM erreicht wird" (Karrenberg/Münstermann 1992, S. 111).

21 Handelsblatt v. 15.2.1992.

22 Karrenberg/Münstermann 1989, S. 104.

der Begründung, es müsse aufgrund der Finanzkraft der baden-württembergischen Kommunen hohe Leistungen im Länderfinanzausgleich erbringen.²³

Entlastungswirkungen in Höhe von ca. 370 Millionen DM erreichte das Land über das "Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich und der Landkreisordnung" vom 5.12.1988. In diesem Zusammenhang wurde die Finanzausgleichsmasse durch Vorwegentnahme aus dem obligatorischen Steuerverbund um weitere 250 Millionen DM gekürzt - auch diesmal argumentierte das Land mit seinen Belastungen aus der Reform des Länderfinanzausgleichs 1988. Weiterhin wurde im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes der Kraftfahrzeugsteuerverbandsatz um fünf Prozent auf 30 % abgesenkt - mit einem jährlichen Kürzungseffekt in Höhe von etwa 65 Millionen DM.

Finanzschwache Städte, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sogenannte "Schlüsselzuweisungen"²⁴ erhalten, wurden auch durch die Volkszählung 1987 finanziell beeinträchtigt. Die Volkszählung führte über verringerte Einwohnerzahlen zum Einbruch der Bedarfsmeßzahl - insbesondere bei den stark studentisch geprägten Stadtkreisen Baden-Württembergs. Der daraus resultierende geringere Finanzbedarf führt - bei konstanter Finanzkraft - zu geringeren Schlüsselzuweisungen.²⁵

Weniger schockartig, vielmehr schleichend wirkt die Stadtflucht der Besserverdienenden. Damit fließen den Städten Mittel ab, während dem Umland über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer Mittel zufließen.²⁶ Gleichzeitig profitieren die reichen Umlandgemeinden von der städtischen Infrastruktur.²⁷

23 Karrenberg/Münstermann 1989, S. 110.

24 Vgl. §§ 5-7 FAG.

25 Ausführlich: Marcus 1987, Hardt 1988, Fischer 1988.

26 Die Länderanteil an der Einkommensteuer wird gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen verteilt. Hinsichtlich der Lohnsteuer wird dieser Grundsatz durch das Wohnsitzprinzip modifiziert (Franke 1991, S. 314f). Dieser Effekt wird jedoch abgeschwächt, indem die Einkommen Besserverdienender lediglich bis zu Höchstbeträgen nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden: "Gemeinden, in denen ein hoher Anteil 'Besserverdienender' ansässig ist, wird somit ein geringeres Steueraufkommen zugerechnet als effektiv dort aufkommt" (Marcus 1987, S. 74).

27 "Je höher die Zahl der Einpendler, je höher die Zahl der Nicht-Einkommensbezieher in einer Stadt,..., desto mehr wird gerade den Halbmillionenstädten ein erheblicher Teil ihrer Finanzkraft entzogen" (Stadtkämmerer Schmitz, Nürnberg, in: Karrenberg/Münstermann 1992, S. 140).

Die in Baden-Württemberg festgestellten Ausgabenzuwächse und Einnahmefälle stimmen lediglich in Teilen mit den in der Literatur herausgearbeiteten "fiscal stress" -Ursachen überein. Der erste Erklärungsansatz, wonach Wanderungsbewegungen zu finanziellen städtischen Problemen führen trifft teilweise zu. Doch zahlen die Stadtkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe nicht für Asylbewerber, auch nicht für die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien.²⁸ Außerdem führt die Stadtflucht der Besserverdienenden zu Einnahmefällen.

Daß die Budgetmaximierung der Bürokraten und die Stimmenmaximierung der Kommunalpolitiker höhere Staatsausgaben verursacht, bleibt hier unbestritten (zweiter Erklärungsansatz). Ebenso ist der ausgabenfördernde Einfluß von Interessengruppen zu konzedieren (dritter Erklärungsansatz). Doch stehen diese Ursachen für "fiscal stress" nicht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Es wird unterstellt, daß die Wirkung der Bürokraten, Politiker und Interessengruppen auf das Ausmaß der Staatsausgaben in allen neun baden-württembergischen Stadtkreisen identisch ist. Angesichts der relativen Homogenität der untersuchten Städte (gleiches Bundesland, gleiche Kommunalverfassung, gleicher Verwaltungsstatus) dürfte diese Annahme plausibel sein.

2.2 Reaktionsmöglichkeiten der Kommunen

2.2.1 Sozialpolitische Reaktionen

2.2.1.1 Zuschußkürzungen

Kostenzuwächse in der Sozialhilfe oder Tariflohnsteigerungen, von denen der personalintensive Sozialbereich besonders betroffen ist, könnten zu kommunalen Einsparversuchen im Sozialbereich führen.²⁹ Verschiedene Städte nahmen die Tarifabschlüsse 1992 im öffentlichen Dienst, die erst nach Streikaktionen erreicht werden konnten, zum Anlaß, Ausgabenkürzungen und Gebührenerhöhungen im sozialen Bereich anzukündigen. So kündigte der Präsident des Deutschen Städtetags und

28 Für die Bürgerkriegsflüchtlinge kommen Bund und Land auf (vgl. Kapitel 1.2.).

29 Vgl. Gespräch mit dem Tarifverhandlungsführer der Kommunen, Richard Klein, in: Handelsblatt v. 3.2.1992.

Oberbürgermeister von Stuttgart, Manfred Rommel, eine Erhöhung der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung an.³⁰

Einsparmöglichkeiten könnten sich bei den sogenannten freiwilligen Leistungen im sozialen Bereich ergeben.³¹ Hierbei ist strittig, was unter "freiwilligen" Leistungen zu verstehen ist. Insbesondere ist zu fragen, ob - wie vielfach behauptet - Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege gestrichen werden können. Dazu ist zwischen freiwilligen Kann-Leistungen und Soll-Leistungen im Sinne des BSHG zu unterscheiden.

Die sogenannten "Kann-Leistungen, über deren Gewährung der Träger der Sozialhilfe nach seinem Ermessen entscheidet und auf die auch kein Rechtsanspruch des Hilfesuchenden besteht",³² lassen sich ersatzlos streichen; unter freiwillige Leistungen fallen beispielsweise der Arbeitslosenpaß (Freiburg), der Familien- und Sozialpaß (Stuttgart),³³ die Soziale Obdachlosenhilfe (Mannheim), Mietausfallzahlungen, Straßenbahnzuschüsse für Einkommensschwache, Ausgaben für verschämte Arme und der Fahrdienst für Behinderte.

Weniger eindeutig lassen sich Kürzungsmöglichkeiten bei den Soll-Leistungen an Wohlfahrtsverbände beurteilen: "Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen", heißt es im BSHG.³⁴ Soll-Leistungen stellen keine absolute Verpflichtung des Trägers der Sozialhilfe dar und räumen keinen Rechtsanspruch ein.³⁵ Der Sozialhilfeträger ist jedoch grundsätzlich verpflichtet, die Lei-

30 "Wir müssen deutlich sparen und die Bürger stärker an den Kosten beteiligen" (Badische Zeitung v. 11.5.1992).

31 "Vielorts kommt noch hinzu, daß Kommunen ihre Zuschüsse an örtliche Beratungsstellen kürzen oder ganz streichen, weil ihre Ausgaben für Sozialhilfe enorm gestiegen sind." (Die Zeit v. 15.4.1988).

32 Schellhorn u.a. (1988), Kommentar zum BSHG, S. 58.

33 Zum Familienpaß: Anspruch auf Freikarten beispielsweise für Schwimmbäder und für den öffentlichen Nahverkehr, auf Zuschüsse für Ferienaufenthalte von Kindern und Gebührenermäßigungen haben Alleinerziehende, kinderreiche Familien mit drei und mehr Kindern, Familien, die Sozialhilfe beziehen sowie Familien mit behinderten Kindern oder Erwachsenen. Einkommensschwache Familien mit weniger als drei Kindern haben lediglich Anspruch auf Gebührenermäßigungen, z.B. für den Kindergartenbesuch oder für Kurse der Volkshochschule. Zum *Sozialpaß*: Schwerbehinderte, deren Familieneinkommen eine gewisse Einkommensgrenze nicht übersteigt, erhalten eine 50 %-ige Badepreisverbilligung und andere Gebührenermäßigungen. Alleinstehende oder Ehepaare ohne Kinder, die Sozialhilfe beziehen, können Zuschüsse, Freikarten und weitere Gebührenermäßigungen beanspruchen.

34 Vgl. § 10 Abs. 3, Satz 2 BSHG.

35 Schellhorn u.a. (1988), Kommentar zum BSHG, S. 58.

stung zu gewähren, wenn nicht besondere Umstände ein Abweichen rechtfertigen. Es handelt sich hierbei um ein eingeschränktes oder gebundenes Ermessen.

Im Zusammenhang mit dem hier interessierenden Untersuchungsgegenstand ist von Bedeutung, daß Hinweise auf die allgemeine finanzielle Situation des Trägers, auf die allgemeine Finanzlage der öffentlichen Hand und auf eine rückläufige Konjunktur keine Versagungsgründe für Soll-Leistungen darstellen.³⁶ Dennoch ist es offensichtlich möglich, Zuschüsse zumindest ihrer Höhe nach zu beschneiden. Das zeigt die derzeitige politische Diskussion in verschiedenen Städten der Bundesrepublik.³⁷

2.2.1.2 Kostenverlagerungen

Einsparungen durch Kostenverlagerungen gelten als Nebeneffekt der sogenannten "Hilfe zur Arbeit" nach § 19 BSHG. Bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 19/2 BSHG³⁸ muß zwischen zwei Varianten unterschieden werden: der Entgeltvariante (§ 19/2 BSHG, Alternative 1) und der Mehraufwandsentschädigungsvariante (§ 19/2 BSHG, Alternative 2).

Nach der Entgeltvariante vermittelt die Stadt arbeitswilligen Sozialhilfeempfängern reguläre Arbeitsverhältnisse - auch in sozialen Einrichtungen.³⁹ Diese Maßnahme richtet sich insbesondere an Langzeitarbeitslose, die länger als ein Jahr arbeitslos

36 Ebd., S. 59.

37 Die Verwaltung der Stadt Freiburg schlug beispielsweise angesichts schwierigen Haushaltssituation vor, die städtischen Zuschüsse für den Bau von Alten- und Pflegeheimen von 25 auf 15 % der Baukosten zu senken (Badische Zeitung v. 6.11.1991 u. v. 20.1.1992); vgl. auch die Diskussion über die Kürzung von Zuschüssen für Münchener Selbsthilfegruppen (in: Süddeutsche Zeitung v. 11.3.92 u. 17.3.1992) und für Münchener Wohlfahrtsverbände (Süddeutsche Zeitung v. 21.7.1992).

38 In diesem Paragraphen heißt es: "Wird für den Hilfesuchenden Gelegenheit zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit geschaffen, kann ihm entweder das übliche Arbeitsentgelt oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt werden; zusätzlich ist nur die Arbeit, die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde."

39 Im Rahmen der Hilfe zur Arbeit werden Sozialhilfeempfänger vor allem zu "Verschönerungs- und Instandhaltungsarbeiten in der freien Natur" herangezogen; Einsatzorte sind insbesondere das Gartenbau- und Grünflächenamt sowie das Friedhofsamt (vgl. Hartmann 1984, S. 33), aber auch soziale Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und anderer (freigesellschaftlicher) Träger (vgl. Stadt Freiburg, Sozialhilfbericht 1987, S. 20f).

sind.⁴⁰ Die Vergütung erfolgt in der Regel nach Tarif, jeder Sozialhilfeempfänger ist in dieser Zeit sozialversichert. Die Maßnahme ist grundsätzlich auf zwölf Monate befristet.

Die Entgeltvariante führt in mehrfacher Hinsicht zu Kosteneinsparungen bei den Kommunen. Wird ein Sozialhilfeempfänger im Anschluß an sein Beschäftigungsverhältnis von der Stadt oder einem anderen Träger der Maßnahme (z.B. Wohlfahrtsverband) übernommen,⁴¹ spart der Stadtkreis sämtliche Sozialhilfekosten dieses Hilfeempfängers ein; als Steuerzahler beteiligt sich der ehemalige Hilfeempfänger sogar an der Finanzierung kommunaler Ausgaben. Findet sich keine Stelle für den Sozialhilfeempfänger, so kann er aufgrund seiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Ansprüche gegenüber dem Arbeitsamt in Form von Arbeitslosengeld oder gegenüber dem Bund in Form von Arbeitslosenhilfe anmelden. Reichen diese Zahlungen für ein Leben über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum aus, so ist der örtliche Träger der Sozialhilfe finanziell vollständig entlastet. Fallen die erworbenen Ansprüche zu gering aus, muß ergänzend Sozialhilfe beigesteuert werden. Dennoch werden diese Beträge weit unter der Kostenbelastung für Langzeit-Sozialhilfeempfänger liegen. Insbesondere entfällt die kostenintensive Krankenhilfe, die im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen gewährt wird.⁴²

Umstritten ist die Kostenentlastung durch Personalsubstitution, das heißt, daß Beschäftigte nach § 19 BSHG reguläre Personaleinstellungen in Ämtern überflüssig machen. Obwohl die § 19-Stellen "gemeinnützig" und "zusätzlich"⁴³ sein müssen, ist nach der Untersuchung von Hartmann zu vermuten, daß "keine oder weniger Neueinstellungen von hauptamtlichen Personal vorgenommen werden".⁴⁴

Während die Entgeltvariante erst seit Beginn der achtziger Jahre von den Sozialhilfeträgern verstärkt angewandt wird, weil die Zahl "arbeitsfähiger" Sozialhilfeempfänger aufgrund von Dauerarbeitslosigkeit erheblich zunahm,⁴⁵ wird die sogenannte Mehraufwandsentschädigungsvariante seit Verabschiedung des BSHG

40 In Freiburg betrug 1989 der Anteil der Langzeitarbeitslosen 63,54 % (Stadt Freiburg, Sozialhilfbericht 1989, S. 16).

41 In den achtziger Jahren wurden in Freiburg knapp zehn Prozent der Teilnehmer an der Entgeltvariante vom Träger der Maßnahme übernommen (ebda., S. 17).

42 Stadt Freiburg, Sozialhilfbericht 1987, S. 25.

43 Vgl. Hartmann 1984, Teil II, S. 17ff und Gesetzestext des § 19/2 BSHG.

44 Hartmann 1984, Teil I, S. 79.

45 Hartmann 1984, S. 9.

1961 eingesetzt. Nach § 19/2 BSHG (Alternative 2) können Sozialhilfeempfänger zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen werden. Typische Tätigkeiten sind: Holz hacken im Obdachlosenheim, Waldwege säubern, Mitarbeit im städtischen Altenheim. Sozialhbeliefen sich dilfeempfänger arbeiten zwischen vier und sechs Stunden gegen eine "Mehraufwandsentschädigung" in Höhe von bis zu drei Mark pro Stunde - zuzüglich zur Sozialhilfe. So arbeiteten 1989 in Freiburg 119 von 15602 Sozialhilfeempfängern 13680 Stunden gemeinnützig.⁴⁶

In der Praxis wird mit Hilfe der Mehraufwandsentschädigungsvariante die "Arbeitsbereitschaft von Sozialhilfeempfängern geprüft", oder es werden "arbeitsentwöhnte Hilfesuchende an Arbeit gewöhnt".⁴⁷ In Verbindung mit § 25 BSHG kann Sozialhilfeempfängern, die sich weigern, gemeinnützige Arbeiten zu verrichten, Sozialhilfe entzogen oder gekürzt werden. Dies geschieht - nach Angaben der Sozialämter - in wenigen Fällen.⁴⁸ Darin besteht ein gewisser Abschreckungscharakter,⁴⁹ wodurch "das Anwachsen der Zahl der Hilfeempfänger begrenzt wird".⁵⁰ Insofern können die örtlichen Träger der Sozialhilfe Kosten sparen.

Die überdurchschnittlich mit Sozialhilfe belasteten Stadtkreise könnten Kosten auf andere Gebietskörperschaften überwälzen, wenn es ihnen gelingt, Bundes-oder Landeszuweisungen zum Ausgleich zu erhalten. Wenn zur Finanzierung dieser Finanzzuweisungen die unterdurchschnittlich mit Sozialhilfe belasteten Stadtkreise herangezogen werden, handelt es sich um Kostenüberwälzung innerhalb einer Gebietskörperschaft.

46 Stadt Freiburg 1991, Sozialhilfebericht 1989 und 1990, S. 14

47 Vgl. § 20 BSHG: Gewöhnung an Arbeit, Prüfung der Arbeitsbereitschaft. Hartmann verweist darauf, daß in der Praxis Maßnahmen nach § 19/2 BSHG Alternative 2 (Mehraufwandsentschädigungsvariante) und nicht nach § 20 BSHG die Durchführung der Hilfe zur Arbeit prägen (Hartmann 1984, S. 80); nach § 20 BSHG müssen die dem Sozialhilfeempfänger vermittelten Tätigkeiten - im Gegensatz zu § 19/2 BSHG - nicht gemeinnützig oder zusätzlich sein (ebda., S. 12f).

48 Hierin besteht Übereinstimmung mit den Ergebnissen der bundesweiten Studie von Hartmann (vgl. Hartmann 1984, S. 30f).

49 Weitere Abschreckungsinstrumente sind die restriktive Informationspolitik und das meist abweisende Verhalten der Sachbearbeiter, die Auszahlung von Sach- statt Barleistungen (z.B. an Roma und Sinti) und die Kürzung von Sozialhilfe für Flüchtlinge.

50 Hartmann 1984, S. 82.

2.2.2 Finanzpolitische Reaktionen: Cutback Management

In der amerikanischen Literatur wurde zwischen 1975 und 1985 intensiv über städtische Reaktionen auf fiskalische Probleme diskutiert. Kommunen reagieren auf "fiscal stress" durch "Cutback Management";⁵¹ unter Cutback Management oder "Kürzungs-Management" wird das Vorgehen umschrieben, "mit dem eine Organisation den Übergang zu einem niedrigeren Niveau der Ressourcenverwendung und Aktivität bewältigt".⁵² In den letzten Jahren geriet dieses Thema ein wenig in Vergessenheit. Erst seit Anfang der neunziger Jahren häufen sich wieder Veröffentlichungen.⁵³

In der bundesdeutschen Literatur finden sich nur sehr wenige Publikationen zu Cutback-Management - und diese wenigen orientieren sich an der amerikanischen Literatur.⁵⁴ Das hängt damit zusammen, daß die Einnahmenverluste bundesdeutscher Gemeinden in der Folge der Rezession 1981/82 - im Gegensatz zu den langfristig niedrigeren Einnahmen der US-Gemeinden - nur vorübergehender Natur waren. Damit stellte sich dieses Problem in der Bundesrepublik in geringerem Ausmaß wie in den USA.⁵⁵ Dies könnte sich - angesichts der immensen Lasten der deutschen Einheit - in den neunziger Jahren ändern.

Die amerikanische Diskussion entzündete sich angesichts rezessionsbedingt sinkender Einnahmen. In der Bundesrepublik sahen sich die Kommunen in den achtziger Jahren neben Einnahmenausfällen vor allem steigenden Sozialhilfekosten gegenüber. Als Reaktionen auf diesen "fiscal stress" sind sowohl Ausgabenkürzungen als auch Einnahmenerhöhungen zu erwarten, um die Haushalte auszugleichen.

Wie reagieren Kommunen auf "fiscal stress"? Gibt es eine optimale Cutback-Strategie? Wolman/Davis⁵⁶ arbeiten auf der Basis von 24 Städtetestudien kommunale Anpassungsstrategien heraus. Sie gehen von der organisationstheoretischen Hypothese aus, daß Städte in finanziellen Krisensituationen auf sequentiell angeordnete

51 Zum Beispiel: Levine, C.H. 1980: More on Cutback Management.

52 Levine 1980, S. 306, Übersetzung zit. n. Zimmermann 1982, S. 296.

53 Vgl. Nath/Purohit 1992, Reschovsky/Schwartz 1991, Hood/Roberts/Chilvers 1990.

54 Vgl. Zimmermann 1982 und Antwortschreiben von Prof. Zimmermann v. 3.12.1990.

55 Vgl. Zimmermann 1982, S. 296.

56 Vgl. Wolman/Davis 1980.

Alternativen zurückgreifen, die nach einem typischen Muster herangezogen werden.⁵⁷

Wolman/Davis arbeiten folgende Anpassungsstrategie heraus, bei der sie zwischen kurz- und langfristigen Reaktionen unterscheiden. Zunächst ergreifen Städte kurzfristige "buying time"-Maßnahmen, indem sie auf vorhandene Überschüsse zurückgreifen, einmalige Einkünfte durch den Verkauf von Grundstücken erzielen, buchhalterische Umstellung bis hin zur direkten Manipulation vornehmen oder Schulden für Defizite im Verwaltungshaushalt (statt, wie in der Regel vorgeschrieben, nur für Investitionen) aufnehmen.

Als erste Maßnahme mit längerfristiger Auswirkung gilt der Versuch der Kommunen, Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften zu erhalten, "weil sie zusätzliche Finanzmittel darstellen, die die eigenen Ressourcen und Wähler nicht (oder nur im Maße einer möglicherweise vorgeschriebenen Mitfinanzierung) belasten".⁵⁸

Reichen die so gewonnenen Finanzmittel nicht aus, um eine Krisensituation zu bewältigen, stehen politisch schmerzhaft, weil den Wähler belastende Einnahmenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen an. Wolman/Davis unterscheiden zwischen reichen Städten, die ihren Haushalt durch eine geringfügige Erhöhung der Einnahmen - insbesondere der Steuersätze - ausgleichen können, und armen Städten, die vor Steuererhöhungen zurückschrecken, weil sie Abwanderungen befürchten. Arme Städte werden deshalb versuchen, Gebühren und Beiträge zu erhöhen, "da diese oft auf weniger Widerstand stoßen als Erhöhungen des Steuersatzes".⁵⁹

Ist der Einnahmenerhöhungsspielraum ausgeschöpft, verbleiben nur noch Strategien zur Kürzung von Ausgaben. Wolman/Davis arbeiten ein Reaktionsmuster heraus, wonach die Verminderung kommunaler Dienstleistungen so lange wie möglich hinausgezögert wird. Die Reorganisation der Verwaltung und die Privatisierung einiger Dienste werden in finanziellen Krisenzeiten besonders intensiv betrieben. Erst dann wird versucht, Löhne zu kürzen oder die Zahl der Beschäftigten zu vermindern. Als letztes Mittel greift eine Kommune zu Leistungsverringerungen, wobei entweder generelle oder differenzierte Kürzungen vorgenommen werden; generelle Kürzungen wären ein allgemeiner Einstellungsstopp und lineare Ausgabenkür-

57 Vgl. zur Basis solcher Ansätze Cyert/March 1963.

58 Zimmermann 1982, S. 298.

59 Ebda., S. 299.

zungen über alle Aufgabenbereiche hinweg, differenziert wird nach Aufgabenbereichen gekürzt.⁶⁰

Ausgabenkürzungen führen zur Vernachlässigung der städtischen Infrastruktur, weil notwendige Reparaturarbeiten und Ersatzinvestitionen nicht mehr vorgenommen werden können. Die letzte Konsequenz ist der Verfall von Stadtteilen oder gar ganzer Städte.

2.3 Sozialhilfe als öffentlich bereitgestelltes privates Gut

In welchem theoretischen Gedankengebäude können sozial- und finanzpolitische Reaktionen der Kommunen auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmehausfälle erklärt werden? Dazu ist zunächst die Frage zu klären, ob Sozialhilfe ein öffentliches oder ein öffentlich bereitgestelltes privates Gut ist?

Musgrave entwickelte Kriterien zur Unterscheidung von reinen öffentlichen und reinen privaten Gütern. Danach handelt es sich um reine öffentliche Güter,⁶¹ wenn keine Rivalität im Konsum des Gutes⁶² herrscht (Kriterium 1) und niemand vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden kann⁶³ (Kriterium 2). Umgekehrt handelt es sich um private Güter, wenn die Nachfrager um den Konsum des Gutes konkurrieren und das Ausschlußprinzip anwendbar ist.

Diese beiden Kriterien sollen zunächst exemplarisch anhand des Gutes Landesverteidigung angewendet werden, um - in einem zweiten Schritt - zur Prüfung des Gutes Sozialhilfe herangezogen zu werden.

Kriterium 1: Die Aussage, die Nachfrager konkurrieren nicht um den Konsum, läßt sich formal über Nutzenfunktionen darstellen. Die Landesverteidigung (Y) geht in die Nutzenfunktionen zweier Konsumenten A und B ein, so daß $U_A = U_A(X_A, Y)$ und $U_B = U_B(X_B, Y)$ mit X_A und X_B als die gekauften

60 Die stärksten Kürzungen finden in den Aufgabenbereichen mit großem Anteil an öffentlichen Investitionen statt, gefolgt von der allgemeinen Verwaltung, den Sozialausgaben, der Polizei und Feuerwehr (vgl. Zimmermann 1982, S. 299f).

61 Musgrave spricht von "social goods" (vgl. Musgrave 1969, Provision for Social Goods).

62 "Non-rivalness in Consumption" oder, was dasselbe ist, "beneficial consumption externalities", also positive externe Effekte im Konsum (ebda., S. 126).

63 "Non-excludability from Consumption" (ebda., S. 127).

privaten Güter und Y als Gesamtangebot des öffentlichen Gutes ("total supply of the social good")⁶⁴. Es herrscht keine Rivalität im Konsum von Y, weil beide Konsumenten den gleichen physischen Output genießen. Der Konsum des Gutes Landesverteidigung durch ein Individuum beeinträchtigt den Konsum anderer Individuen nicht. Musgrave betont jedoch, daß jedes Individuum keineswegs den gleichen subjektiven Nutzen aus dem Konsum des reinen öffentlichen Gutes ziehen muß.⁶⁵

Das Kriterium Nicht-Rivalität des Konsums läßt sich auch über die Angebotsseite als Grenzkosten der Bereitstellung des Gutes Landesverteidigung für ein zusätzliches Individuum auffassen. Im Falle der Nichtrivalität sind die Grenzkosten gleich Null,⁶⁶ so daß der effiziente Preis für die Nutzung des öffentlichen Gutes Landesverteidigung ebenfalls Null sein sollte.⁶⁷ Es ist demnach nicht wünschenswert, Nachfrager vom Konsum des Gutes Landesverteidigung auszuschließen beziehungsweise den Konsum des Gutes Landesverteidigung zu rationieren. Anders formuliert: Es wäre ineffizient, eine Benutzungsgebühr zu erheben. Das Gut Landesverteidigung erfüllt das erste Kriterium in beiden Formulierungen.

Kriterium 2: Es ist offensichtlich, daß der Ausschluß vom Konsum des Gutes Landesverteidigung nicht möglich ist.⁶⁸

Der Ausschluß ist beim Gut Landesverteidigung weder wünschenswert (Kriterium 1) noch anwendbar (Kriterium 2). Deshalb handelt es sich das eindeutigste Beispiel für ein reines öffentliches Gut.

Ein weiteres Beispiel für ein reines öffentliches Gut ist die Einkommensverteilung, wie Thurow gezeigt hat: "Exclusion is impossible; consumption is non-rival; each individual must consume the same quantity."⁶⁹ Ist Sozialhilfe auch ein reines öffentliches Gut?

64 Diese Darstellung geht auf Samuelson (1954) zurück.

65 Vgl. Musgrave 1969.

66 "Ob ein Land 1 Million und einen Einwohner oder nur 1 Million hat, macht für die Kosten der Landesverteidigung keinen Unterschied" (Stiglitz/Schönfelder 1989, S. 101).

67 "Effiziente Ressourcennutzung verlangt, daß die Preise den Grenzkosten entsprechen, aber die Grenzkosten (also die Kosten der Zulassung eines zusätzlichen Nutznießers) sind in diesem Fall Null, und der Preis sollte daher auch gleich Null sein" (Musgrave 1987, Bd. 1, S. 62).

68 Vgl. Musgrave 1987, Bd. 1, S. 62f u. Stiglitz/Schönfelder 1989, S. 114f.

69 Thurow 1971, S. 328f.

Nach dem ersten Kriterium müßte Sozialhilfe mit dem gleichen physischen Output in die Nutzenfunktionen der Individuen eingehen. Alle Individuen müßten die gleiche Menge konsumieren. Das ist offensichtlich nicht der Fall.⁷⁰ Auch die angebotsseitige Betrachtung führt zum gleichen Ergebnis. Die Grenzkosten der Bereitstellung von Sozialhilfe für einen zusätzlichen Sozialhilfeempfänger sind positiv in Höhe der gezahlten Sozialhilfeausgaben.

Nach dem zweiten Kriterium dürften Individuen nicht von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können. Das ist jedoch theoretisch möglich und nicht extrem kostspielig. Der Ausschluß vom Sozialhilfebezug nach § 25 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ist bei Arbeitsverweigerung möglich,⁷¹ doch wird lediglich in seltenen Ausnahmefällen Sozialhilfe gekürzt. Ähnlich wird in einzelnen Bundesländern mit Asylbewerbern und einzelnen Flüchtlingsgruppen verfahren; beispielsweise kürzte man in Bayern Asylbewerbern pauschal 15 % der Sozialhilfe, bis die Illegalität dieser Praxis höchstrichterlich festgestellt wurde.⁷²

Sozialhilfe kann nach den bisherigen Überlegungen kein reines öffentliches Gut sein. Lediglich die mit Sozialhilfe erreichte Einkommensverteilung kann ein reines öffentliches Gut sein. Handelt es sich bei Sozialhilfe dagegen um ein reines privates Gut? Theoretisch ließe sich Sozialhilfe als privates Gut interpretieren. Wenn wohlhabende Individuen freiwillig Beträge für sozial Schwache zur Verfügung stellen würden, dann könnte Sozialhilfe privat angeboten werden. Damit wäre zunächst kein ungewöhnlicher Vorgang beschrieben, weil Spenden an Bedürftige tatsächlich in beträchtlicher Höhe anfallen. Schenkungen und Spenden werden vorgenommen, weil die Nutzen interdependent sind: Ein wohlhabendes Individuum zieht Nutzen aus Schenkungen an arme Individuen. Das Spendenaufkommen würde den Präferenzen der wohlhabenden Individuen entsprechen.⁷³

Wenn der Staat das Marktergebnis aus der freiwillige Umverteilung nicht akzeptiert, wird er Sozialhilfe öffentlich bereitstellen. Für eine öffentliche Bereitstellung läßt sich aus paternalistischen Gründen argumentieren. Hierbei wird unterstellt, daß "der Staat eingreifen sollte, weil er besser weiß, was im Interesse seiner Bürger

70 Vgl. Kap. 1.2.

71 "Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt" (§ 25 Abs. 1 BSHG).

72 Südd. Zeitung v. 21.2.1992.

73 Zur freiwilligen Umverteilung: vgl. Musgrave 1987, Bd. 1, S. 125ff.

ist, als diese selbst".⁷⁴ Wenn der Staat wünscht, daß gewisse Grundbedürfnisse (basic needs)⁷⁵ bei allen Bürgern in jedem Fall gedeckt sein sollten, so wird er das private Gut Sozialhilfe als meritorisches Gut⁷⁶ bereitstellen; "meritorische Güter sind Güter, deren Bereitstellung die Gesellschaft (unabhängig von den Präferenzen des individuellen Konsumenten) zu begünstigen [...] sucht".⁷⁷

Dementsprechend ist die öffentliche, steuerfinanzierte Sozialhilfe in Deutschland ausgestaltet. Ihr Wesen besteht im Gegensatz zur beitragsfinanzierten Sozialversicherung gerade darin, daß niemand Hilfe versagt werden darf. Es müssen keine Beiträge und keine Steuern bezahlt worden sein, um in einer Notlage Sozialhilfeempfänger werden zu können. Sozialhilfe als "Garant der Hilfe in Notlagen"⁷⁸ schützt alle Individuen einer Gesellschaft und ermöglicht ein Leben am kulturellen Existenzminimum.

Diese Begründungen führen zur Interpretation der Sozialhilfe als "öffentlich bereitgestelltes privates Gut", vergleichbar mit Bildung und medizinischer Versorgung⁷⁹ Im Diagramm von Stiglitz läßt sich Sozialhilfe folgendermaßen einordnen:

74 Stiglitz/Schönfelder 1989, S. 108.

75 Hare 1988, S. 69.

76 Sowohl private als auch öffentliche Güter können meritorische Güter sein (vgl. Musgrave 1987, Bd. 1, S. 100).

77 Musgrave 1987, Bd. 1, S. 100; von der Diskussion über den Zusammenhang zwischen social, private und merit goods im Vorfeld des Musgrave-Aufsatzes von 1969 wird hier abgesehen (vgl. Musgrave 1959, Head 1966, Mc Lure 1968, Andel 1969).

78 Giese 1983, S. 336.

79 Vgl. Stiglitz/Schönfelder 1989, S. 123ff; Stiglitz 1974 und Hare 1988 (Bildung); Atkinson/Stiglitz 1980, S. 497ff; Frank/Gaynor 1991 (Mental Health Services).

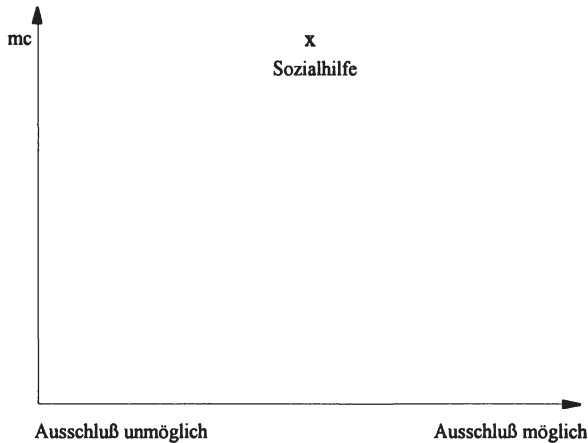


Abb. 1: Sozialhilfe als öffentlich bereitgestelltes privates Gut

Die Grenzkosten der Bereitstellung von Sozialhilfe für ein zusätzliches Individuum (mc) lassen sich mit den entsprechenden Grenzkosten für Bildung vergleichen.⁸⁰ Das Ausschlußprinzip ist theoretisch anwendbar, aber es wird aus den oben dargelegten Gründen nicht angewendet.

Interpretiert man Sozialhilfe als ein an sich privates Gut, das aus meritorischen Gründen öffentlich angeboten wird, so ist übermäßiger Konsum zu erwarten. Deshalb sind Konsumbeschränkungsverfahren (Rationierungsverfahren) angebracht. Im Bereich der Sozialhilfegewährung lassen sich zwei Verfahren feststellen. Zum einen werden Mitgliedern gleicher Sozialhilfeempfängergruppen in Form des Regelsatzes⁸¹ dieselben Mengen des Gutes Sozialhilfe zur Verfügung gestellt. Zum anderen bekommt man Sozialhilfe nicht nach einem Telefongespräch mit einem Sozialarbeiter, sondern muß sich einer umfangreichen Bedürfnisprüfung unterziehen. Dieses Verfahren ist als Rationierungsverfahren in Form von Warteschlangenbildung zu verstehen. Nur die wirklich Bedürftigen, so nimmt man an, nehmen unangenehme Wartezeiten in Kauf.⁸²

80 "...there seems little question that the marginal cost of educating an additional individual is substantial" (Stiglitz 1974, S. 350).

81 Vgl. Kap. 1.2.

82 Vgl. Stiglitz/Schönfelder 1989, S. 125ff.

2.4 Ein Modell für sozialpolitische kommunale Reaktionen

2.4.1 Das Modell von Orr

Orr (1976)⁸³ wendet in seinem Aufsatz die Theorie öffentlicher Güter auf das öffentliche Gut Einkommensumverteilung (income redistribution) an. Es handelt sich um ein nachfrageorientiertes Medianwähler-Modell.⁸⁴ Der Umfang der Umverteilung wird aus dem Nutzenmaximierungskalkül der einzelnen Steuerzahler abgeleitet, die außer ihrem eigenen auch das Einkommen der Transferempfänger in ihrer Nutzenfunktion berücksichtigen. Dabei wird das Einkommen der Steuerzahler gemindert, wenn die steuerfinanzierten Transfers zunehmen. Da die Steuerzahler unterschiedliche Einkommen beziehen und verschiedene Präferenzen haben, ergeben sich verschiedene optimale Pro-Kopf-Transferniveaus. Über das Pro-Kopf-Niveau stimmen Steuerzahler und Transferempfänger gemeinsam ab, wobei der Median der nutzenmaximalen Pro-Kopf-Transfers aller Steuerzahler realisiert wird. Dieses Modell wird von Orr empirisch getestet, indem er das größte amerikanische Sozialhilfeprogramm AFDC (Aid to Families with Dependent Children) einer multiplen Regressionsanalyse unterzieht. Es konnte im empirischen Test nicht falsifiziert werden.

In dieser Arbeit soll der von Orr entwickelte Modellansatz zur Erklärung sozialpolitischer kommunaler Reaktionen herangezogen werden. Insbesondere wird die Fragestellung untersucht, ob Kommunen auf steigende Sozialhilfeempfängerzahlen mit Kürzungen von freiwilligen sozialen Leistungen und Zuschüssen an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege reagieren; diese Leistungen sind von Kommunalpolitikern in ihrer Höhe bestimmbar, so daß sie Transfereinkommen im Sinne des Orr-Modells darstellen. Dagegen ist die Höhe der Sozialhilfe von den Kommunen nicht direkt beeinflussbar. Wenn dieser Modellansatz auf kommunale Entscheidungen

83 Orr, L.L. (1976), Income Transfers as a Public Good: An Application to AFDC, in: American Economic Review, Nr. 66/1, S. 359-371.

84 Der Medianwähler ist der Wähler, bei dem die Zahl derjenigen, die ein höheres Staatsausgabenniveau wünschen als er selbst, gleich der Zahl derjenigen ist, die ein niedrigeres Ausgabenniveau wünschen als er selbst (Stiglitz/Schönfelder 1989, S. 152). Medianwählermodelle sind Nachfragemodelle, die sich für die Untersuchung kommunaler Wahlentscheidungen als aussagekräftig erwiesen (vgl. Inman 1979, Pross 1982, Rubinfeld 1987, Bothe 1989, Ladd/Yinger 1989). Hierbei wird angenommen, daß der Medianwähler die Wählerpräferenzen für öffentliche Dienstleistungen widerspiegelt (vgl. Inman 1979, S. 278f). Einen guten Überblick über nachfrage- und angebotsorientierte Modelle zur Erklärung der langfristigen Entwicklung der Staatsausgaben liefern Pommerehne/Kirchgässner 1991.

übertragen wird, so geht man davon aus, daß Kommunalpolitiker zumindest langfristig den Wählerwillen ausführen.

Dem Modell liegen folgende fünf Annahmen zugrunde:

Annahme 1: Die Betrachtung konzentriert sich auf zwei Personengruppen - Steuerzahler ($i=1..n$) und Transferempfänger ($j=1..p$). Es wird davon abstrahiert, daß Steuerzahler auch Transferempfänger sein können. Beispielsweise können Bezieher niedriger Einkommen Wohngeld erhalten und müssen dennoch Einkommensteuer bezahlen. Die Analyse bezieht sich jedoch auf Sozialhilfeempfänger,⁸⁵ die zumindest keine direkten Steuern zahlen. Umgekehrt sind Transferempfänger auch Steuerzahler, denn indirekte Steuern, wie Umsatz- und Verbrauchsteuern, werden auch von Sozialhilfeempfängern erhoben. Doch können diese Steuerzahlungen als Minderung der Nettotransfers des Staates interpretiert werden: In Höhe der einggenommenen, indirekten Steuern verringern sich die Kosten für Transfers. "Echte" Steuerzahler beziehen dagegen ein Arbeitseinkommen, das um direkte Steuerzahlungen vermindert wird. Transferempfänger beziehen kein Arbeitseinkommen, sondern erhalten ausschließlich Transfers. Im Hinblick auf die Fragestellung wird auch von anderen möglichen Gruppen, wie beispielsweise Arbeitslosen, die beitragsfinanziertes Arbeitslosengeld beziehen, abstrahiert.

Annahme 2: Transferleistungen werden durch Steuern finanziert, wobei jeder Steuerzahler einen gleich großen Anteil der Kosten für Transfers bezahlen muß. Diese Annahme ist einerseits realistisch, weil die zu untersuchenden freiwilligen sozialen Leistungen und Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege steuerfinanziert werden. Andererseits stellt es eine Vereinfachung dar, daß jeder Steuerzahler einen gleich großen Anteil an den Kosten für Transfers zu bezahlen hat. Private werden im wesentlichen über die Einkommen- und Grundsteuer sowie Gebühren, Unternehmen im wesentlichen über die Gewerbe- und Grundsteuer zur Finanzierung kommunaler Ausgaben herangezogen.⁸⁶ Für die Privaten läßt sich argumentieren, daß bei einer Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ein absolut und relativ unterschiedlicher Anteil an Steuern bezahlt wird. Dagegen zahlen aufgrund der hohen Freibetragsregelungen

85 Vgl. Kapitel 3.4.3.1.

86 Vgl. Kapitel 1.1.

nur größere Unternehmen Gewerbesteuer und nur Personengesellschaften sind einkommensteuerpflichtig; eine kleine Kapitalgesellschaft trägt demnach unterdurchschnittlich zu den kommunalen Einnahmen bei (s. Annahme 5).

Annahme 3: Vereinfachend wird auch angenommen, daß alle Transferempfänger gleiche Transferbeträge pro Kopf erhalten. Zumindest bei den freiwilligen sozialen Leistungen erhalten die Empfänger von Familien- und Sozialpässen gleiche Leistungen.⁸⁷ Bei den Zuschüssen an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege läßt sich argumentieren, daß die bezuschußten Einrichtungen allen Transferempfängern offenstehen, wenn auch nicht alle Transferempfänger darauf zurückgreifen können (beispielsweise bei Kindergärten oder Altenheimen) oder wollen (beispielsweise bei Beratungsstellen). Insofern erscheint ein Durchschnittswert zweckmäßig.

Annahme 4: Die Nutzenfunktion der Steuerzahler, U_i , hängt von ihrem eigenen Nettoeinkommen, Y_i , und dem Einkommen der Transferempfänger, Y_j , ab, wobei das eigene Einkommen mit größerem Gewicht in die Nutzenfunktion eingeht. Die Nutzenfunktion der Transferempfänger, U_j , hängt nur von ihrem Einkommen, Y_j , ab. Dabei werden positive, aber abnehmende Grenznutzen angenommen, so daß gilt:

$U_i = U_i(Y_i, Y_j)$ mit $U_{Y_i} > 0$ und $U_{Y_i Y_i} < 0$ sowie $U_{Y_j} > 0$ und $U_{Y_j Y_j} < 0$; Y_j ist als Vektor des Einkommens der Transferempfänger zu verstehen. Die hier unterstellten Steuerzahler berücksichtigen nicht nur ihr eigenes Nettoeinkommen, sondern ebenso das Einkommen der Transferempfänger. Die Motivation kann im Eigeninteresse der Steuerzahler liegen, weil beispielsweise höhere Kriminalität aus fehlender finanzieller Unterstützung unterer Einkommensschichten resultieren könnte oder die Gefahr, unverschuldet in eine Notlage zu geraten, nicht ausgeschlossen werden kann. Vorstellbar sind jedoch auch altruistische Motive. Beide Motive entsprechen der Realität.

Annahme 5: Über das Niveau der Pro-Kopf-Transfers, B , stimmen die Steuerzahler und Transferempfänger gemeinsam ab.

Wie in einem demokratischen System üblich, sind Transferempfänger nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen. Ihre Präferenzen werden bei der

87 Vgl. Kapitel 2.2.1.1.

Bestimmung des optimalen Pro-Kopf-Transferniveaus berücksichtigt. Im Orr-Modell wird das optimale Transferniveau aus dem Nutzenmaximierungskalkül der Steuerzahler abgeleitet. Dadurch ergeben sich i Transferniveaus, die der Vektor B_i^* widerspiegelt. Es kann jedoch nur ein Transferniveau durch Mehrheitsentscheidung festgelegt werden. Hierbei wird angenommen, daß der Median des Vektors B_i^* dem optimalen Transferniveau B^* entspricht. Die Transferempfänger beeinflussen damit B^* .

Die Medianwähler-Konstruktion erlaubt, die Wechselwirkung zwischen zunehmender Sozialhilfeempfängerzahl und optimalem Pro-Kopf-Transferniveau zu berücksichtigen. Erhöhen sich die Sozialhilfeempfängerzahlen, so müssen c.p. weniger Steuerzahler mehr Steuern zur Finanzierung der Transferzahlungen aufbringen. Dadurch sinkt deren Einkommen, so daß - wie unten noch gezeigt wird - ein niedrigeres Transferniveau optimal ist. Gleichzeitig stellen die Transferempfänger eine größere Wählergruppe, deren Interessen bei der Auswahl des optimalen B^* berücksichtigt werden müssen.

Welches Pro-Kopf-Transferniveau, B_i , ist für einen einzelnen Steuerzahler optimal? Hierzu wird die Nutzenfunktion des i -ten Steuerzahlers bei gegebenen Einkommen und Präferenzen maximiert - unter der Nebenbedingung, daß die Transfers steuerfinanziert werden.

Die Nutzenveränderung für den i -ten Steuerzahler, die sich aus einer Variation des Transferniveaus B ergibt, lautet:

$$(1) \quad \frac{\partial U_i}{\partial B} = \frac{\partial U_i}{\partial Y_i} \frac{\partial Y_i}{\partial T_i} \frac{\partial T_i}{\partial B} + \sum_{j=1}^p \frac{\partial U_i}{\partial Y_j} \frac{\partial Y_j}{\partial B}$$

Gemäß der zweiten Annahme, wonach jeder Steuerzahler einen gleich großen Anteil an den Transferkosten trägt, läßt sich schreiben:

$$(2a) \quad \sum_{i=1}^n T_i = p_B B$$

$$(2b) \quad n T_i = p_B B$$

$$(2c) \quad \frac{\partial T_i}{\partial B} = \frac{p_B}{n}$$

Nun werden einige Vereinfachungen vorgenommen. So wird angenommen, daß mit einer Steigerung der Pro-Kopf-Transfers eine ebenso hohe Steigerung des Ein-

kommens der Transferempfänger verbunden ist. Dies trifft bei der Erhöhung der freiwilligen sozialen Leistungen zu: Wenn beispielsweise im Rahmen eines Familien- und Sozialpasses mehr Freifahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln gewährt werden, dann steigt das Einkommen der Transferempfänger. Bei den Zuschüssen an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege hängt die Einkommenssteigerung von der Art der bezuschußten Einrichtung ab: Kinder profitieren von Kindergärten, jedoch nicht von Altenheimen.

$$(3) \quad \frac{\partial X_j}{\partial B} = 1$$

Ebenso nimmt das Einkommen der Steuerzahler im Ausmaß einer Steuerzahlung ab. Dabei wird unterstellt, daß es den Steuerzahlern nicht gelingt, die zusätzlichen Steuern auf Dritte zu überwälzen.

$$(4) \quad \frac{\partial X_i}{\partial T_i} = -1$$

Dadurch vereinfacht sich die Gleichung (1):

$$(5) \quad \frac{\partial U_i}{\partial B} = \sum_{j=1}^p \frac{\partial U_i}{\partial X_j} - \frac{\partial U_i}{\partial X_i} \frac{p_B}{n}$$

Da angenommen wird, daß der i -te Steuerzahler nach Nutzenmaximierung strebt, wird Gleichung (5) gleich Null gesetzt, so daß sich folgende Optimalbedingung ergibt:

$$(6) \quad \sum_{j=1}^p \frac{\partial U_i}{\partial X_j} = \frac{\partial U_i}{\partial X_i} \frac{p_B}{n}$$

Grafisch läßt sich die linke Seite der Gleichung als Grenznutzenkurve, mb , die rechte Seite als Grenzkostenkurve, mc , zeichnen:

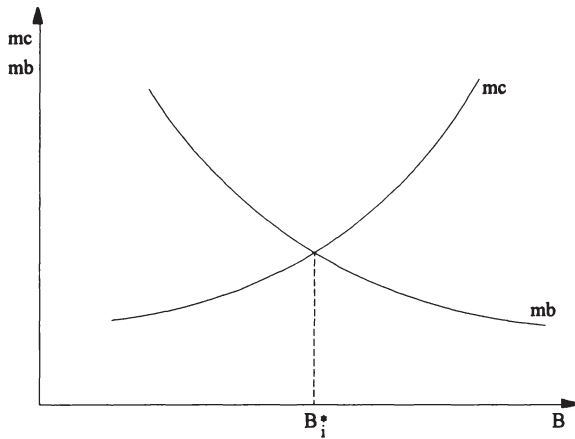


Abb. 2: Das Modell von Orr

Weshalb nimmt der Grenznutzen, mb , bei zunehmendem Transferniveau, B , ab? Wenn das Pro-Kopf-Transferniveau zunimmt, dann steigt das Einkommen der Transferempfänger, Y_i . Ihr Einkommen geht jedoch mit einem positiven Vorzeichen in die Nutzenfunktion des i -ten Steuerzahlers, U_i , ein. Bei steigendem Einkommen der Transferempfänger nimmt der Grenznutzen des Nettoeinkommens des i -ten Steuerzahlers, $\partial U_i / \partial Y_i$, ab. Die mb -Kurve ist eine fallende Kurve.

Weshalb nehmen die Grenzkosten, mc , bei steigendem Transferniveau, B , zu? Wenn das steuerfinanzierte Pro-Kopf-Transferniveau zunimmt, dann steigt die Steuer(-kosten)belastung des i -ten Steuerzahlers. Dadurch sinkt sein Nettoeinkommen, Y_i , so daß sein Grenznutzen, $\partial U_i / \partial Y_i$, steigt. Die mc -Kurve ist eine steigende Kurve.

Im Schnittpunkt der mb - und der mc -Kurve ergibt sich das optimale Transferniveau, B_i^* , das den Nutzen des i -ten Steuerzahlers maximiert. Wodurch wird das optimale Transferniveau bestimmt? Es erhöht sich, wenn sich die mc -Kurve nach rechts verschiebt. Dies ist beispielsweise bei einer Brutto-Einkommenserhöhung des Steuerzahlers der Fall, die seinen Grenznutzen senkt. Den gleichen Effekt hat eine Verringerung des Anteils der Transferempfänger an den Steuerzahlern.

Das optimale Transferniveau, B_i^* , erhöht sich auch durch eine Verschiebung der mb -Kurve nach oben. Dies wäre beispielsweise bei einer verstärkten Berücksichti-

gung der Transfereinkommen in der Nutzenfunktion der Steuerzahler der Fall, so daß der Grenznutzen, $\partial U_i / \partial Y_j$, steigt.

Wie wirkt sich der hier zu untersuchende Anstieg der Transferempfänger, p , im Orr-Modell auf das Transferviveau aus? Nehmen Transferempfänger zu, so verschiebt sich c.p. die mc-Kurve nach links, weil der Quotient, p/n , größer wird. Im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit sollen als Transferempfänger ausschließlich Sozialhilfeempfänger betrachtet werden. Deren Anstieg verringert im Orr-Modell das optimale Pro-Kopf-Transferviveau von B_i^* auf B_i' , wie Abbildung 3 zeigt:

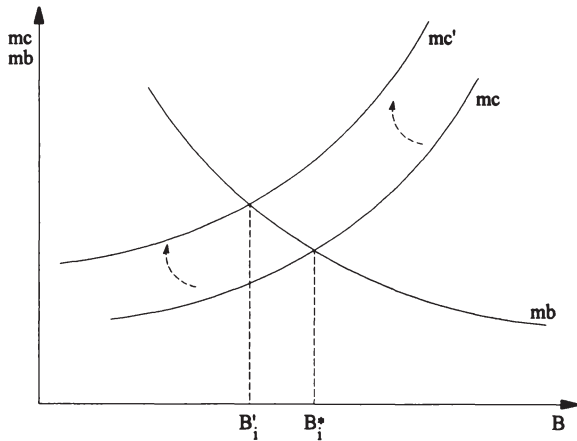


Abb. 3: Zunehmende Sozialhilfeempfänger im Orr-Modell

2.4.2 Die Erweiterung des Modells und die Ableitung der Hypothesen

Das Orr-Modell läßt sich auf freiwillige soziale Leistungen und auf Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege anwenden, da deren Höhe von den Stadtkreisen bestimmt werden kann. Doch stimmen in der Bundesrepublik die Wähler nicht direkt über deren Höhe ab, sondern lediglich indirekt über die von ihnen gewählten Gemeinderäte. Deshalb muß eine weitere Annahme getroffen werden:

Annahme 6: Die von den Steuerzahlern und Transferempfängern gewählten Politiker, die über die Höhe der freiwilligen sozialen Leistungen und Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege bestimmen, folgen - zumindest langfristig - dem Wählerwillen. Von anderen Wählergruppen, wie alten Menschen, die ausschließlich beitragsfinanzierte Rente beziehen oder Studenten, die von ihren Eltern finanziert werden, muß im Rahmen dieses Modells abgesehen werden. Im Vergleich zu den Gruppen der Steuerzahler und Transferempfänger dürften diese Gruppen vernachlässigbar klein sein.

Um die Auswirkungen steigender Sozialhilfeempfänger und -kosten im Orr-Modell betrachten zu können, wird es erweitert und modifiziert. Auf die Abszisse wird die Anzahl der Sozialhilfeempfänger, q , auf die Ordinate werden die Sozialhilfekosten je Sozialhilfeempfänger angetragen (s. Abb. 4). In bezug auf Sozialhilfe wird eine weitere Annahme eingeführt:

Annahme 7: Es fallen je Sozialhilfeempfänger gleich hohe Sozialhilfekosten an, die steuerfinanziert werden. Im Gegensatz zur beitragsfinanzierten Sozialversicherung wird Sozialhilfe in der Bundesrepublik steuerfinanziert. Zur Vereinfachung wird von den unterschiedlichen Sozialhilfekosten je Empfänger, die in Abhängigkeit von Regelsätzen und Mehrbedarfen variieren, abstrahiert. Da diese Kosten stark schwanken, erscheint die Annahme eines Durchschnittswerts zweckmäßig.

In Abbildung 4 wird dargestellt, daß die Zunahme von Sozialhilfeempfängern von q_1 auf q_2 , die als Nachfrage (NE) nach Sozialhilfe interpretiert wird, zu konstanten zusätzlichen Kosten führt. Die siebte Annahme impliziert eine waagrechte Sozialhilfe-(Grenz-)kostenkurve, die als Sozialhilfe-Angebotskurve, AT(SH), interpretiert wird.

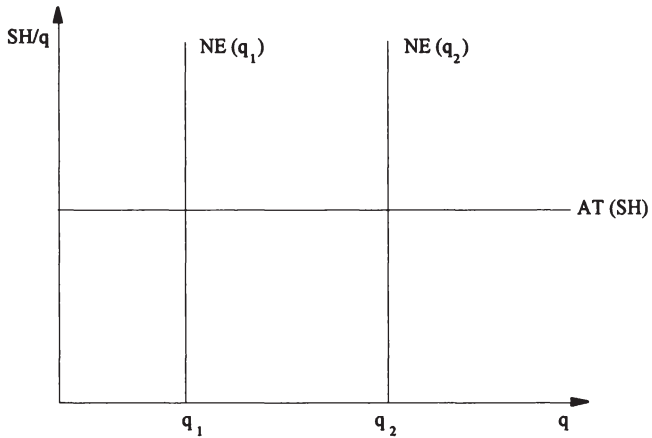


Abb. 4: Sozialhilfe als Pflichtleistung

Aus dem Orr-Modell wurde in Kapitel 2.4.1. abgeleitet, daß zunehmende Sozialhilfeempfängerzahlen das Pro-Kopf-Transferniveau verringern. Dieser Zusammenhang wird in das erweiterte Orr-Modell integriert. Daraus resultiert Abbildung 5:

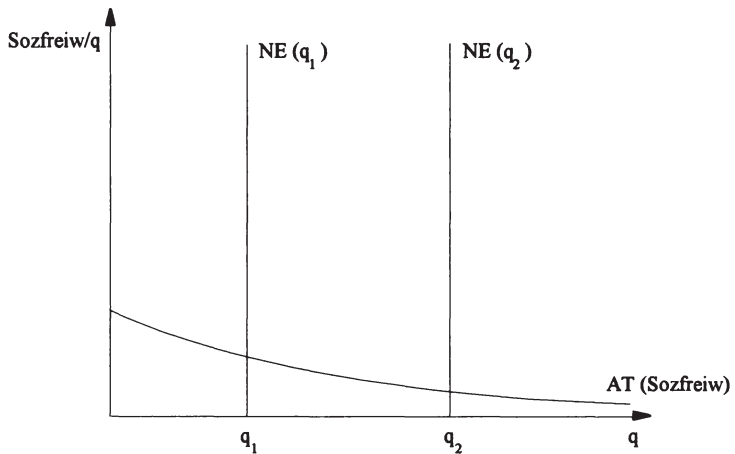


Abb 5: Freiwillige soziale Leistungen im erweiterten Orr-Modell

Führt man die Abbildungen 4 und 5 in einem Diagramm zusammen, ergibt sich:

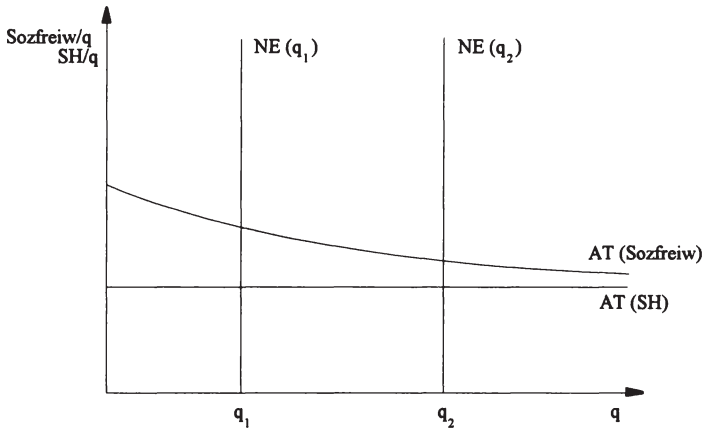


Abb. 6: Sozialhilfe und freiwillige soziale Leistungen im erweiterten Orr-Modell

Erhalten die Stadtkreise Finanzzuweisungen von anderen Gebietskörperschaften, beispielsweise einen Soziallastenausgleich für überdurchschnittliche Sozialhilfekosten, so verringern sich die kommunalen Kosten je Sozialhilfempfänger. Dadurch verschiebt sich die Sozialhilfe-Angebotskurve nach unten - von $AT(\text{SH})$ auf $AT'(\text{SH})$, wie Abbildung 7 zeigt:

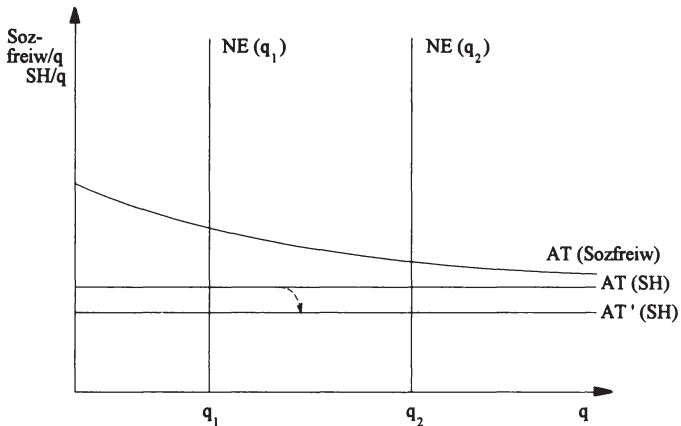


Abb. 7: Finanzzuweisungen zur Verringerung der Sozialhilfekosten im erweiterten Orr-Modell

Aus dem erweiterten Orr-Modell werden drei Hypothesen abgeleitet:

Hypothese 1: Wenn die Sozialhilfekosten eines Stadtkreises zunehmen, dann werden die freiwilligen sozialen Leistungen und Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege je Sozialhilfeempfänger gekürzt.

Hypothese 2: Wenn die Sozialhilfekosten eines Stadtkreises steigen, dann wird versucht, den Zuwachs an Sozialhilfeempfängern zu verringern. Dies geschieht sowohl über Abschreckungsmaßnahmen der Sozialämter als auch über Maßnahmen zur Kostenverlagerung.

Hypothese 3: Eine Kommune wird bestrebt sein, den Anteil der selbstfinanzierten Sozialhilfekosten möglichst gering zu halten. Deshalb ist zu erwarten, daß auf spezielle Bundes- oder Landeszuweisungen zum Ausgleich der Sozialhilfekostenbelastung gedrungen wird.

2.5 Ein Modell für finanzpolitische kommunale Reaktionen

2.5.1 Das Modell von Yinger

Yinger (1986)⁸⁸ versucht in seinem Aufsatz den Einfluß von Kostenfaktoren auf die Bereitstellung lokaler öffentlicher Dienstleistungen⁸⁹ zu modellieren: "The purpose of this paper is to provide a general treatment of fiscal disparities across cities, with a focus on cost disparities."⁹⁰

Yinger unterscheidet Städte anhand ihrer Einnahmenstrukturen ("cities with lower tax bases") und Ausgabenstrukturen ("high-cost cities"). Fiskalische Verschiedenheiten bestehen einerseits, wenn einige Städte die Einnahmen zur Finanzierung einer bestimmten Ausstattung mit öffentlichen Dienstleistungen leichter aufbringen können als andere Städte,⁹¹ und andererseits, wenn einige Städte diese öffentlichen Dienstleistungen mit relativ höheren Kosten als andere produzieren. Während die

88 John Yinger (1986), On Fiscal Disparities across Cities, in: Journal of Urban Economics, S. 316-337.

89 Yinger spricht von "local public services", ebda., S. 316.

90 Ebda., S. 317.

91 Beispielsweise aufgrund einer steuerlich günstigeren Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur.

Auswirkungen von "tax-base disparities" auf das kommunale Ausgabeverhalten in der Literatur bereits intensiver untersucht wurden, fehlen bisher - nach Ansicht von Yinger - tiefergehende Untersuchungen zur Verbindung zwischen Kostenfaktoren und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.

Yinger differenziert bei den Kosten der öffentlichen Dienstleistungsproduktion (public production) zwischen den Kosten für "intermediate output" und "final output". "Intermediate outputs" sind Aktivitäten der öffentlich Beschäftigten; beispielsweise bestehen die Kosten einer Chemie-Vorlesung aus den Kosten der Inputfaktoren Personal und Material. "Final outputs" sind die von Haushalten bewerteten öffentlichen Leistungen, wie zum Beispiel der Schutz vor Feuer oder der Schutz vor Kriminalität; deren Kosten setzen sich aus den Kosten für "intermediate outputs" und den "environmental costs" zusammen: "[...] a harsher environment imply higher costs for public service".⁹²

Zwei Beispiele zur Verdeutlichung: Ein gegebenes "Feuerschutzniveau" kostet in einer Hochhaussiedlung mehr als für weit verstreute Ziegelhäuser auf dem flachen Land. Kommunen in dicht besiedelten Gebieten haben bezüglich der öffentlichen Dienstleistung "Feuerschutz" Kostennachteile gegenüber Kommunen in weniger dicht besiedelten Gebieten. Und die kommunalen Kosten, ein bestimmtes Bildungsniveau zu erreichen, sind um so geringer, je höher das Bildungsniveau der Eltern, weil davon ausgegangen werden kann, daß deren außerschulische Unterstützung für ihre Kinder qualifizierter ausfällt. Yingers Ansatz zielt auf diesen Zusammenhang ab: "I explicitly model the link between local public outputs, with a focus on environmental costs."⁹³

Yinger formalisiert diese Überlegungen in einem "Medianwähler-Modell". Er geht von einem nutzenmaximierenden Medianwähler aus, der sein Einkommen für Konsum, Miete und Steuern ausgibt. Dabei muß er neben seinem eigenen Budget auch das von den Kosten der öffentlichen Dienstleistungsproduktion abhängige städtische Budget in sein Maximierungskalkül miteinbeziehen. Der Medianwähler maximiert seine Nutzenfunktion unter zwei Nebenbedingungen: "The median voter selects service levels [...] so as to maximize her utility subject to her budget constraint and her jurisdictions's budget constraint."⁹⁴

92 Ladd/Yinger 1989, S. 79.

93 Yinger 1986, S. 318.

94 Ebda., S. 318.

Die Kostenfaktoren werden in einem kommunalen Ausgabenmodell (Cost Factors in a Model of Local Expenditure Determination) unter folgenden Annahmen formalisiert:

1. Eine Stadt bietet öffentliche Dienstleistungen an, die sie durch eine Vermögensteuer finanziert
2. Alle Einwohner erhalten den gleichen Umfang öffentlicher städtischer Leistungen

Die Nutzenfunktion des Medianwählers hängt vom privaten Konsum (Z), vom Wohnraum (H) und vom Angebot an öffentlichen Dienstleistungen (O_i) ab:

$$(1) U(Z, H, O_i) \text{ mit } i=1, \dots, n; U_{zz}, U_{hh}, U_{oi} > 0 \text{ und } U_{zzz}, U_{hhh}, U_{ooi} < 0$$

Z Konsumgüterbündel mit einheitlichem und normiertem Preis ($P_z = 1$)

H Wohnraum, der zum Preis P_h gemietet werden kann

O_i "final output" der öffentlichen Dienstleistung i pro Haushalt

Der Medianwähler verwendet sein Einkommen für privaten Konsum, Miete und Steuerzahlungen. Seine Budgetbeschränkung lautet:

$$(2) Y = Z + P_h H + t P_h H / r$$

Y Einkommen

$P_h H$ Miete des Medianwählers

t Vermögensteuersatz

r Diskontierungssatz für den mit P_h bewerteten Wohnraum

$P_h H / r$ diskontierte Jahresmiete einer Wohnung, die dem Marktwert V (=Vermögen) entspricht

Darüber hinaus muß der Medianwähler bei seinem Nutzenmaximierungskalkül die kommunale Budgetbeschränkung beachten. Um die Bürger einer Stadt mit O_i Einheiten einer bestimmten öffentlichen Dienstleistung i pro Haushalt versorgen zu können, muß eine Stadt eine bestimmte Summe pro Haushalt ausgeben. Dieser Betrag ist von der städtischen Kostenstruktur abhängig:

$$(3) E_i = E_i(O_i, P_i, C_i) \text{ mit } E_{O_i} > 0, E_{C_i} > 0$$

E_i Ausgaben des Staates pro Haushalt für die öffentliche Dienstleistung i (public expenditure)

P_i Preisindex für die Inputs, die bei der Produktion der öffentlichen Dienstleistung i benötigt werden

C_i Vektor der "environmental cost" -Variablen, die für die Produktion der öffentlichen Dienstleistung i relevant sind

Als Budgetbeschränkung der Kommune ergibt sich:

$$(4) \sum_i E_i(O_i, P_i, C_i)(1-m_i) = t\bar{V} + A$$

m_i Meßgröße für Finanzzuweisungen als Prozentsatz der Ausgaben für die öffentliche Dienstleistung i

A Höhe der Mittelzuwendungen an die Kommunen außerhalb des Finanzausgleichs sowie alle kommunalen Einnahmequellen ohne Vermögensteuer

\bar{V} Wert des kommunalen Vermögens (Geld- und Betriebsvermögen) pro Haushalt

Der Medianwähler maximiert seine Nutzenfunktion (1) unter den Nebenbedingungen (2) und (4). Die Bedingungen erster Ordnung werden nach Z , H , jedem O_i und t aufgestellt. Es interessiert hier vor allem der Zusammenhang zwischen privaten Gütern und öffentlichen Dienstleistungen.

$$(5) (\delta U / \delta O_i) / (\delta U / \delta Z) = (\delta E_i / \delta O_i)(V / \bar{V})(1-m_i)$$

Die linke Seite dieser Maximierungsbedingung läßt sich als Grenzrate der Substitution zwischen O_i und Z interpretieren. Die rechte Seite von (5) setzt sich aus den Grenzkosten einer zusätzlichen Einheit O_i , $(\delta E/\delta O_i)$,⁹⁵ dem Steuerpreis des Medianwählers, (V/\bar{V}) ,⁹⁶ und dem kommunalen Anteil jeder für O_i ausgegebenen Geldeinheit, $(1-m_i)$, zusammen. Die letzten beiden Faktoren stellen Shift-Parameter der Grenzkostenkurve dar.

Gleichung (5) läßt sich graphisch in einem O_i - Z -Diagramm veranschaulichen:

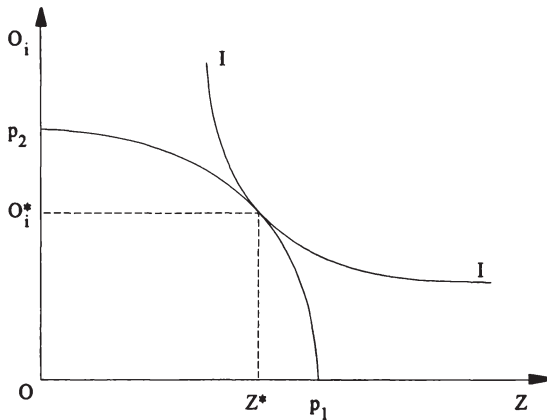


Abb. 8: Das Modell von Yinger

Kurve II spiegelt die linke Seite der Gleichung wider. Es handelt sich um eine Indifferenzkurve des Medianwählers, die als Inverse der Grenzrate der Substitution zwischen O_i und Z abgebildet ist: Kurve II entspricht $[(\delta U/\delta O_i)/(\delta U/\delta Z)]^{-1}$

Kurve P_1P_2 spiegelt die rechte Seite der Gleichung wider. Es handelt sich um die lokale Produktionsfunktion öffentlicher Dienstleistungen einer Kommune, wobei in P_1 keine öffentliche Dienstleistungsproduktion stattfindet, und in P_2 keine private Güterproduktion. Die lokale Produktionsfunktion entsteht über die Bildung der

95 Die öffentliche Güterproduktionsfunktion definiert Yinger als Beziehung zwischen "Public Output" und "Public Expenditure", $O_i = O_i(E_i)$. Die Umkehrfunktion der Produktionsfunktion ist die Kostenfunktion $E_i = E_i(O_i)$ mit den Grenzkosten $dE_i/dO_i > 0$.

96 Wenn das Vermögen des Medianwählers größer als das kommunale Durchschnittsvermögen pro Haushalt ist, dann zahlt der Medianwähler einen relativ höheren Betrag an Vermögensteuern (vgl. Ladd/Yinger 1989, S. 217).

Umkehrfunktion der Gleichung der rechten Seite: Kurve P_1P_2 entspricht $[(\delta E_i / \delta O_i)(V/\bar{V})(1-m_i)]^{-1}$

Die nutzenmaximale Kombination aus öffentlichen Dienstleistungen und privaten Gütern, O_i^* und Z^* , für den Medianwähler befindet sich dort, wo der Grenznutzen des Medianwählers gleich den Grenzkosten der öffentlichen Dienstleistungsproduktion ist.

2.5.2 Die Erweiterung des Yinger-Modells

In Kapitel 2.3. wurde herausgearbeitet, daß Sozialhilfe als "öffentlich bereitgestelltes privates Gut" interpretiert werden kann. Yinger wendet sein Modell auf "öffentliche Dienstleistungen" an, die im Prinzip auch privat angeboten werden können (z.B. Bildung).⁹⁷ So lassen sich Yingers Überlegungen auf die unterschiedliche Sozialhilfekostenbelastung baden-württembergischer Stadtkreise übertragen. Stadtkreise mit hoher Sozialhilfebelastung können als "high-cost cities", Stadtkreise mit geringer Sozialhilfebelastung als "low-cost cities" interpretiert werden. Diese Interpretation erscheint zulässig, weil die Sozialhilfekostenentwicklung in den achtziger Jahren die höchsten Steigerungsraten aufwies - und damit alle anderen städtischen Kostenfaktoren dominierte. Ebenso lassen sich Einnahmeschocks über die städtische Budgetfunktion modellieren.

Zunächst wird die Nutzenfunktion des Medianwählers durch die Berücksichtigung des "öffentlich bereitgestellten privaten Gutes" Sozialhilfe modifiziert:⁹⁸

$$(1)^* U = U(Z, O_i, SHC_j) \text{ mit } i = 1, \dots, n; U_{SHC_j} > 0 \text{ und } U_{SHC_j} < 0$$

SHC_j "Öffentlich bereitgestelltes privates Gut" Sozialhilfe der Kommune j

Die Budgetrestriktion des Medianwählers wird um Vermögen- und Gewinnsteuerzahlungen erweitert. Zinszahlungen auf den städtischen Schuldenbestand fließen

97 Die Unterscheidung zwischen "Publicly Provided Private Goods" und "Public Goods" ist im Hinblick auf die Optimalitätsbedingungen wichtig. Während in dem hier anzuwendenden Modelltyp die Optimalitätsbedingung analog zum privaten Güterfall gebildet werden kann, gilt im Public Good-Fall die Samuelson-Bedingung, wonach die summierten Grenzzraten der Substitution der Individuen gleich den Grenzkosten des öffentlichen Gutes sein müssen (vgl. Atkinson/Stiglitz 1980, S. 484ff).

98 Vgl. Atkinson/Stiglitz 1980, S. 498 und das erweiterte Orr-Modell in Kapitel 2.4.

indirekt über Steuerzahlungen in die Budgetrestriktion - unter der Annahme, daß die Steuerbelastung des Medianwählers relativ höher ausfallen muß, je höher der städtische Schuldenbestand ist.⁹⁹

$$(2)* \quad Y = Z + (t_1+t_2)V + t_3 G$$

t_1 Hebesatz für die Grundsteuer A

t_2 Hebesatz für die Grundsteuer B

t_3 Hebesatz für die Gewerbesteuer

V Vermögen als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuern¹⁰⁰

G Gewerbeertrag als Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuer

Die Sozialhilfekostenbelastung einer Kommune, SHC_j , wird nun als "Shift-Parameter" in die kommunale Ausgabenfunktion, E_i , eingeführt. Von einer Modellierung der Sozialhilfekosten als "environmental cost variable" wurde abgesehen.¹⁰¹

Die modifizierte Ausgabenfunktion setzt sich damit aus der kommunalen Kostenfunktion, den Kosten für die städtische Verschuldung und dem "Shift-Parameter" Sozialhilfekosten zusammen:

$$(3)* \quad E_i = LC_i(O_i, P_i) + rD + SHC_j \text{ mit } \delta LC_i / \delta O_i > 0, \delta^2 LC_i / \delta O_i^2 > 0$$

LC_i Kommunale Kostenfunktion

SHC_j Sozialhilfekosten der Kommune j

r Durchschnittszinssatz für die kommunalen Schulden

D Kommunaler Schuldenbestand

99 Weiterhin wird angenommen, daß sich die Kommune nicht bei ihren Bürgern verschuldet.

100 Von einer Differenzierung der Bemessungsgrundlage, des Einheitswertes der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Grundsteuer A) und der bebauten und unbebauten Grundstücke (Grundsteuer B), wird abstrahiert.

101 Sozialhilfekosten als "environmental cost variable" im Sinne Yingers zu verstehen, läßt sich folgendermaßen begründen: Je größer der Anteil an Sozialhilfeempfängern in einer Stadt ist, desto teurer wird auch die Bereitstellung anderer öffentlicher Dienstleistungen. Beispielsweise verteuern Obdachlose, die Sozialhilfe beziehen, die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen, wie zum Beispiel die Reinigung von Parkanlagen, Anlagen der Universität oder Kinderspielplätzen von Hundekot und zerbrochenen Glas. Dieser Verteuerungseffekt würde sich in einer Drehung der kommunalen Kostenfunktion um Punkt A in Abbildung 9 nach unten ausdrücken. Da sich dieser Effekt empirisch nicht überprüfen läßt, wurde von einer Modellierung abgesehen.

Höhere Sozialhilfekostenbelastungen verschieben die kommunale Ausgabenfunktion unmittelbar über den "Shift-Parameter" SHC_j . Der exogene "Sozialhilfe-Schock" läßt sich in ein O_i -Z-Diagramm übertragen:

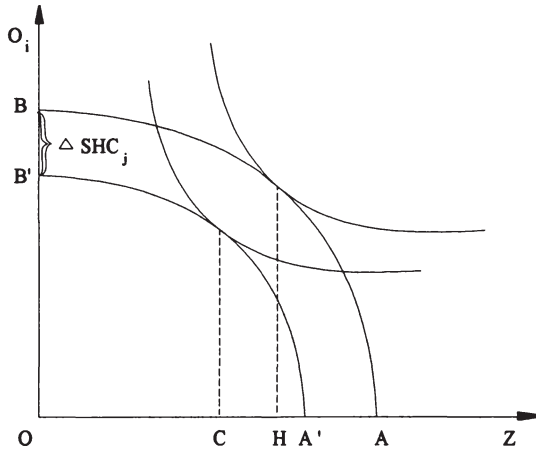


Abb. 9: Exogener Sozialhilfeschock im Yinger-Modell

In Abbildung 9 entspricht die Kurve AB der kommunalen Ausgabenfunktion E_i .: Bewegt man sich von Punkt A auf der Z-Achse nach links, so werden damit die Ausgaben für öffentliche Güter E_i (public expenditure) gemessen. In Punkt A ist $E_i = 0$ und die Ausgaben für privaten Konsum Z sind maximal, in Punkt B ist E_i maximal und $Z = 0$. Die kommunale Ausgabenfunktion kann als Budgetkurve interpretiert werden, die aufgrund der Annahme über die Kosten- bzw. Produktionsfunktion konkav verläuft.¹⁰²

Der Sozialhilfekostenanstieg, SHC_j , verschiebt die Ausgabenfunktion (von AB auf A'B'). Dieser Effekt entspricht einer Pauschalsteuererhöhung¹⁰³ von t_1 ($=HA/OA$) auf t_2 ($=CA/OA$).¹⁰⁴ Städte mit geringeren Sozialhilfekosten können demnach c.p. mit ihren öffentlichen Ausgaben einen höheren "public output", O_i , produzieren als Städte mit höheren Sozialhilfekosten. Ebenso verringert sich das private Konsumniveau des Medianwählers, Z, in hochbelasteten Städten.

102 Vgl. Schumann 1980, S. 218 und Gleichung (3)*.

103 Varian 1989, S. 26.

Gleichzeitig gehen höhere Sozialhilfeausgaben, SHC_j , mit einem positiven Vorzeichen in die Nutzenfunktion des Medianwählers ein. Dieser positive Effekt dürfte jedoch so gering sein, daß er den negativen Budgeteffekt - Z und O_i - nehmen ab, nicht überkompensieren kann.

Aus diesen Modellüberlegungen läßt sich folgende Hypothese ableiten:

Hypothese 4: Der Anstieg der Sozialhilfebelastung der Stadtkreise führt c.p. zu einer Verringerung des public outputs in Form kommunaler Investitionen (O_{inv}).

Diese Hypothese soll im Hinblick auf die empirischen Untersuchungen differenziert werden. Folgende Investitionsarten¹⁰⁵ lassen sich unterscheiden:

1. Gesamtinvestitionen
2. Eigenfinanzierte Gesamtinvestitionen
3. Bauinvestitionen
4. Eigenfinanzierte Bauinvestitionen
5. Sozialinvestitionen
6. Eigenfinanzierte Sozialinvestitionen

Hypothese 4 wird somit in sechs Unterhypothesen aufgeteilt. Alle sechs Investitionsarten sollen als abhängige Variablen im Rahmen ökonomischer Untersuchungen getestet werden. Ziel ist es, den Erklärungsgehalt städtischer Sozialhilfekosten als zusätzlichen Bestimmungsgrund kommunaler Investitionen herauszufiltern. Dazu werden zwei Schätzgleichungen miteinander verglichen: Schätzgleichung 1 umfaßt die wichtigsten, in bisherigen empirischen Untersuchungen als signifikant herausgearbeiteten Bestimmungsgründe kommunaler Investitionen. In Schätzgleichung 2 wird zusätzlich die unabhängige Variable Sozialhilfeausgaben aufgenommen.¹⁰⁶

Hypothese 4 basiert auf der c.p. Bedingung. Lockert man diese Bedingung, so ist denkbar, daß Anpassungsreaktionen der Kommunen den negativen Effekt des Sozialhilfeanstiegs auf die Investitionen zumindest teilweise kompensieren. Dies ist

104 Vgl. Musgrave 1987, Bd. 3, S. 25ff.

105 Diese Variablen werden in Kapitel 3.4.4. operationalisiert.

106 Vgl. ausführlich Kapitel 3.3.3.

insbesondere bei hohen Sozialhilfesteigerungsraten und hohem Sozialhilfeniveau sehr wahrscheinlich, weil sich dann das Nutzenniveau des Medianwählers bei sinkendem public output verringern könnte. Die Kommunalpolitiker, so ist zu vermuten, werden aufgrund ihres Wiederwahlinteresses, eine solche Situation zu vermeiden suchen.¹⁰⁷

Um mögliche Anpassungsreaktionen auf exogene Schocks zu veranschaulichen, wird Gleichung (4) schrittweise zu Gleichung (4.5) modifiziert:

$$(4.1.) \sum_i E_i(O_i, P_i)(1-m_i) = t\bar{V} + NR$$

NR **Nettorücklagenentnahme:** Differenz zwischen den Erlösen aus der Auflösung von Rücklagen und der Zuführung zu den Rücklagen

Hypothese 5: Die Kommune wird durch Auflösung ihrer Rücklagen, NR, versuchen, die Einschränkung kommunaler Investitionen zu verhindern. Dies ist allerdings nur bis zur gesetzlich vorgeschriebenen Höhe der Rücklagen, R^{\min} , möglich.

$$(4.2.) \sum_i E_i(O_i, P_i)(1-m_i) = t\bar{V} + NR + NV$$

NV **Nettovermögensveräußerung:** Differenz zwischen den Erlösen aus dem Verkauf städtischen Vermögens und dem Kauf von Vermögen

Hypothese 6: Die Kommune wird versuchen, höhere Eigenfinanzierungsmittel zu aktivieren, indem sie mehr städtisches Vermögen verkauft als kauft, also Netto-Vermögensveräußerungserlöse, NV, erzielt.

$$(4.3.) \sum_i E_i(O_i, P_i)(1-m_i) = t\bar{V} + NR + NV + NKA$$

NKA **Nettokreditaufnahme**

107 Daß Anpassungsreaktionen zu erwarten sind, dafür sprechen die theoretischen Überlegungen zu Cutback-Management (vgl. Kap. 2.2.2.).

Hypothese 7: Reicht der Rückgriff auf Eigenfinanzierungsmittel nicht aus, kann im Rahmen des kommunalen Haushaltsrechts auf Fremdfinanzierung, NKA, zurückgegriffen werden. Die Zinszahlungen auf die kommunale Schuld wirken sich über Gleichung (2)* negativ auf das Budget des Medianwählers aus, weshalb vorrangig auf Rücklagen und Vermögen zurückgegriffen wird.

$$(4.4.) \sum_i E_i(O_i, P_i)(1-m_i) = t\bar{V} + NR + NV + NKA + CH$$

CH Gebühren

Hypothese 8: Die Kommunen werden im Rahmen des Gemeindehaushaltsrechts versuchen, über Gebührenerhöhungen die Kostendeckungsgrade ihrer öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen.

$$(4.5) \sum_i E_i(O_i, P_i)(1-m_i) = (t_1 + t_2)\bar{V} + t_3G + NR + NV + NKA + CH$$

t_1 Hebesatz für die Grundsteuer A

t_2 Hebesatz für die Grundsteuer B

\bar{V} Wert des kommunalen Vermögens (Geld- und Betriebsvermögen) pro Haushalt

t_3 Hebesatz für die Gewerbesteuer

G Gewinn

Hypothese 9: Die Kommunen werden versuchen, die Hebesätze für die Grundsteuer A, (t_1), die Grundsteuer B, (t_2), und die Gewerbesteuer, (t_3), anzuheben. Dies wird als letztes Mittel geschehen, weil die höheren Steuersätze sich unmittelbar auf das Budget (Gleichung 2) des Medianwählers auswirken.

Gleichung (4.5.) ist geeignet, die wichtigsten exogenen Schocks, denen sich die Kommunen in den achtziger Jahren ausgesetzt sahen, und die wichtigsten kommunalen Anpassungsreaktionen zu illustrieren. Zu unterscheiden ist - wie in Kapitel 2.1. gezeigt - zwischen Ausgaben- und Einnahmenschocks. Dabei steht der Anstieg

der Sozialhilfekosten, SHC_j , im Mittelpunkt dieser Arbeit. Unerwartete Personalausgabenwüchse, Einbußen bei den Finanzzuweisungen aufgrund von Kürzungen des Landes im Rahmen des Finanzausgleichs, m_j , und unerwartete Steuereinnahmenverluste, $(t_1 + t_2)\bar{V} + t_3G$, führen ebenfalls zu Anpassungsreaktionen.

Im Rahmen der empirischen Untersuchungen ist zu untersuchen, ob diese Anpassungsreaktionen zu beobachten waren und, wenn ja, ob sich ein Reaktionsmuster gemäß den theoretischen Überlegungen zu Cutback-Management feststellen läßt.

Teil 3: Empirische Untersuchungen

3.1 Datenbeschaffung als Hindernis für den Hypothesentest

3.1.1 Sozialhilfestatistik

Wieviel Sozialhilfeempfänger gibt es beispielsweise in Freiburg? Wieviel leben von Sozialhilfe? Wieviel kosten sie die Stadt Freiburg? Das sind Fragen, die - so einfach sie auf den ersten Blick klingen - ausführlicher Erörterung bedürfen. Da die Stadt Freiburg seit über zehn Jahren "Sozialhilfeberichte" veröffentlicht, soll an ihr exemplarisch gezeigt werden, welche Zahlen zu Sozialhilfeempfängern und Sozialhilfebelastung der Städte existieren, welche Zahlen in die Öffentlichkeit getragen werden, welche der Realität am nächsten kommen und welche für die Überprüfung der Hypothesen auszuwählen sind.

Die amtliche Sozialhilfestatistik besteht aus zwei getrennten Erhebungsteilen: die Sozialhilfeempfänger werden mittels eines Individualzählblattes (sogenannte Zählblattstatistik), der Sozialhilfeaufwand wird aufgrund der während des Jahres vom Sozialhilfeträger durchgeführten Buchungen oder statistischen Aufzeichnungen erfasst.

3.1.1.1 Sozialhilfeempfängerzahlen

Die Sozialhilfeempfängerstatistik unterscheidet zwischen einer kumulierten Jahresgesamtzahl und einer Bestandszahl zum Stichtag. In der kumulierten Jahresgesamtzahl werden alle "Bezieher von Sach- und Geldleistungen, die irgendwann im Berichtsjahr für einen kürzeren oder längeren Zeitraum laufende Hilfe zum Lebensunterhalt und/oder mindestens eine der Hilfen in besonderen Lebenslagen erhalten haben",¹ erfasst. Deshalb ist diese Zahl wesentlich höher als die sogenannte "Stichtagszahl", die alle Sozialhilfeempfänger, beispielsweise zum Stichtag 31.12. des

1 Beck 1992b, S. 299.

Jahres, erfasst. Kurzeithilfeempfänger fallen bei dieser Bestandsrechnung weitgehend heraus.²

Zu beachten ist weiterhin, daß bestimmte Empfängergruppen nicht berücksichtigt werden. Darunter fallen die Empfänger ausschließlich einmaliger Leistungen, die Nichtseßhaften, die Empfänger persönlicher oder pauschaler Hilfen und die Deutschen im Ausland.³

Das Statistische Bundesamt und das Statistische Landesamt Baden-Württemberg veröffentlichen die kumulierte Jahresgesamtzahl als *die Sozialhilfeempfängerzahl*.⁴ Lediglich für die Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von und in Einrichtungen werden noch Stichtagsergebnisse für das Jahresende ermittelt.⁵

In den Tabellen 3 und 4 wurden die Daten zu Sozialhilfeempfängern der neun baden-württembergischen Stadtkreise zusammengestellt. In Tabelle 3 wird die kumulierte Jahresgesamtzahl dokumentiert, die üblicherweise der Öffentlichkeit präsentiert wird: die Sozialhilfebezieher der örtlichen und überörtlichen Träger außerhalb von und in Einrichtungen. Tabelle 4 enthält die Empfängerzahlen der örtlichen Träger außerhalb von und in Einrichtungen, und damit derjenigen Personen, für die die Städte direkt bezahlen.

Exkurs: Wieviele Menschen in Freiburg "leben" von Sozialhilfe?

Offiziell "lebten" 1990 genau 16361 Menschen von Sozialhilfe.⁶ Anhand der Sozialhilfberichte des Sozialamts läßt sich jedoch zeigen, daß im Jahr 1990 genau 9892 Menschen mehr als ein Jahr von Sozialhilfe lebten,⁷ also Langzeit-Hilfeemp-

2 Kurzeit-Hilfeempfänger, die am Stichtag Sozialhilfe beziehen, können nicht herausgerechnet werden. So fallen bei Erhebung der Hilfeempfängerzahl zum Stichtag 31.12. auch Hilfeempfänger darunter, die nur im Dezember und Januar auf Sozialhilfe angewiesen sind.

3 Beck 1992b, S. 299.

4 So wird vom Statistischen Bundesamt für 1989 die Sozialhilfeempfängerzahl mit 3,6 Millionen angegeben. Das ist die laufende Empfängerzahl außerhalb von und in Einrichtungen, bereinigt um Mehrfachzählungen (vgl. Statistisches Bundesamt 1991, S. 4, Tabelle 1.1.1.).

5 Vgl. Statistisches Bundesamt 1991, S. 22ff. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg veröffentlicht Stichtagsdaten für Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt seit 1984.

6 Stadt Freiburg 1991, Sozialhilfbericht, S. 8. Im Gegensatz berichtet das Statistische Landesamt auf Anfrage eine Zahl von 15590. In Tabelle 3 wurde die höhere Zahl des Statistischen Amtes Freiburg benutzt - sie wurde auch der Öffentlichkeit berichtet.

7 Stadt Freiburg, Sozialhilfbericht 1991, S. 12.

fänger⁸ waren, und 8663 Menschen kurzfristig auf die Hilfe des Sozialamts angewiesen waren. Addiert man die beiden Zahlen, so erhielten 18555 Menschen in irgendeiner Form Leistungen vom Sozialamt. Tatsächlich "leben" allerdings "nur" 9892 Menschen von Sozialhilfe.⁹ Außerdem müßten noch etwa hundert Nichtseßhafte, die ebenfalls Sozialhilfe beziehen, hinzugezählt werden.

Daß der Öffentlichkeit "nur" 16361 und nicht 18555 Empfänger von Leistungen des Sozialamts (ohne Nichtseßhafte) berichtet werden, ist das Ergebnis einer willkürlichen Abgrenzung innerhalb der Gruppe der "Einkommensschwachen", die Anspruch auf einmalige Leistungen des Sozialamts haben. Wer knapp über dem Sozialhilfeniveau lebt und deshalb Weihnachts- oder Brennstoffbeihilfen erhält, ist - nach der Statistik - kein Sozialhilfeempfänger. Wer knapp über dem Sozialhilfeniveau lebt und deshalb vom Sozialamt Bekleidungs- oder vorbeugende Gesundheitshilfe in einer besonderen Lebenslage erhält, ist - statistisch gesehen - Sozialhilfeempfänger.¹⁰ Wenn die Sozialamtsleitung wollte, könnte sie eine noch höhere Zahl veröffentlichen.

Von der Sozialhilfeempfängerzahl als kumulierte Jahresgesamtzahl ist die Stichtagszahl zu unterscheiden. Diese niedrigere Sozialhilfeempfängerzahl ist die für das Sozialamt relevante, die amtsintern benutzt wird.¹¹ Daß von seiten des Statistischen Landesamtes im wesentlichen laufende Zahlen abgefragt werden, bezeichnete Frank bereits 1984 als "Kardinalfehler der amtlichen Sozialhilfestatistik".¹²

8 Die Definition Langzeit-Sozialhilfeempfänger wurde analog zur Statistik des Arbeitsamtes gebildet: Langzeitarbeitslose sind Menschen, die mehr als ein Jahr arbeitslos sind.

9 Der Autor stieß auf den Punkt der "aufgeblähten" Empfängerzahl über die Berechnung der monatlichen Kosten des örtlichen Trägers pro Sozialhilfeempfänger, die sich 1990 auf lediglich 223 DM pro Monat beliefen. Selbst wenn noch die Aufwendungen des überörtlichen Trägers für die Freiburger Sozialhilfeempfänger hinzugezählt werden, bleibt die monatliche Kostenbelastung pro Sozialhilfeempfänger mit 446 DM leicht unter dem gesetzlich festgelegten monatlichen Regelsatz (ohne Miete und Mehrbedarfsleistung) für 1990, der 447 DM beträgt (vgl. Stadt Freiburg 1991, Sozialhilfebericht). Da kein Sozialhilfeempfänger ausschließlich den Regelsatz erhält, sondern angesichts teurer Mieten und des hohen Anteils von Alleinerziehenden in Freiburg wesentlich höhere Beträge erhält, lebt nur ein Teil der 16361 Sozialhilfeempfänger von Sozialhilfe.

10 Vgl. Spermann 1991a.

11 Die Relevanz der Stichtagszahl für interne Untersuchungen wurde vom Freiburger, Mannheimer und Münchener Sozialamt bestätigt, "weil die hohe Fluktuation bei den Hilfeempfängern zu falschen Eindrücken führen kann".

12 Frank 1984, S. 107. Stichtagszahlen wurden lediglich in Freiburg während des gesamten Untersuchungszeitraumes erhoben. Dabei wäre das nötig, um die Sozialhilfeempfänger zur Einwohnerzahl in Beziehung zu setzen, wie es das Statistische Landesamt - fälschlicherweise - praktiziert (vgl.

Die fehlerhafte Sozialhilfeempfängerstatistik verhindert eine korrekte Armutsberichterstattung. Sie verstellt den Blick auf die Tatsache, daß wesentlich mehr Menschen Leistungen vom Sozialamt erhalten als offiziell ausgewiesen. Paradoxerweise werden die armutspolitisch besonders problematischen Nichtseßhaften¹³ aus der Sozialhilfeempfängerstatistik ausgeklammert, obwohl sie in der Regel Sozialhilfe beziehen.¹⁴ Außerdem wird nicht zwischen Langzeit- und Kurzeithilfeempfängern unterschieden. Lediglich die etwa zehntausend Langzeit-Hilfeempfänger "leben" von Sozialhilfe - zu dieser Gruppe zählen auch die Nichtseßhaften. Ihnen sollte im Rahmen einer Armutsberichterstattung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.¹⁵

3.1.1.2 Sozialhilfekosten

Auch bei den Aufwendungen für Sozialhilfe wird zwischen örtlichem und überörtlichem Träger sowie außerhalb von und in Einrichtungen unterschieden. Hier erwies es sich als Problem, die für Städtevergleiche geeignete Statistik zu finden. Zur Auswahl standen folgende Statistiken:

1. Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Einzelplan 4
2. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe
3. Deutscher Städtetag, Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden
4. Verband Deutscher Städtestatistiker, Reihe: Städte in Zahlen
5. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte "Öffentliche Sozialleistungen"
6. Statistiken der Statistischen Ämter der einzelnen Stadtkreise

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1991, Öffentliche Sozialleistungen, Teil 2, Tabelle 7). Statt dessen geht die Entwicklung in die gegenteilige Richtung: Die Stadt Freiburg publizierte in ihrem bisher ausführlichsten Sozialhilfebericht von 1991 keine Stichtagszahlen mehr. Die amtsintern benutzte Sozialhilfeempfängerzahl wird also bewußt nicht mehr veröffentlicht.

- 13 Nichtseßhafte sind Land- und Stadtreicher im Gegensatz zu Obdachlosen i.e.S., die zur seßhaften Bevölkerung gerechnet werden (Happe 1983, S. 360).
- 14 Die Zahl der Nichtseßhaften wird auf etwa 150000 geschätzt (Hübner 1991, S. 63). Zum Vergleich: 1990 bezogen - nach der offiziellen Sozialhilfeempfängerstatistik - fast 3,8 Millionen Menschen Sozialhilfe.
- 15 Vgl. Spermann 1991b.

7. Sozialhilfeberichte der einzelnen Stadtkreise

8. Rechenschaftsberichte und Haushaltspläne der einzelnen Stadtkreise

Die Statistiken des Bundesamtes schlüsseln lediglich bis zur Länderebene auf und entfallen damit als Datenquelle. Das Statistische Jahrbuch des Städtetags und die Veröffentlichungen des Verbandes Deutscher Städtestatistiker sind zwar grundsätzlich für Städtevergleiche geeignet, doch werden Sozialhilfebelastrungsvergleiche nicht mehr oder gar nicht durchgeführt. So führten die Statistiker des Städtetags noch 1982 und 1986 interkommunale Sozialbelastrungsvergleiche durch.¹⁶ Diese Städtevergleiche werden jedoch aus methodischen Gründen nicht mehr durchgeführt: Die institutionellen und gesetzlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern verunmöglichen dieses Vorhaben.¹⁷ Der Verband Deutscher Städtestatistiker veröffentlicht nur sehr unregelmäßig Daten zum Städtevergleich, die auch kaum über die Städtetagsstatistiken hinausgehen.

Die Angaben des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg ermöglichen grundsätzlich den Stadtkreisvergleich. Wie unten noch ausführlich gezeigt wird, ließe sich mit den "Reinen Ausgaben des örtlichen Trägers außerhalb von und in Einrichtungen" ein Teil der tatsächlichen Kostenbelastrung der Stadtkreise ermitteln - die direkten Sozialhilfekosten.¹⁸ Doch wird dieser Posten erst seit 1985 erfasst, die Daten von 1980 bis 1984 lassen sich nicht aus den Statistischen Berichten entnehmen.¹⁹

Daten der städtischen Statistikämter liegen in der Regel nicht vor. Eine Ausnahme bildet die Stadt Freiburg, wo das Sozial- und Jugendamt sowie das Amt für Statistik 1991 gemeinsam die Ergebnisse ihres in den achtziger Jahren aufgebauten, EDV-gestützten Sozialhilfe-Beobachtungssystems in Form eines detaillierten Sozialhilfeberichts veröffentlichten. Wie im nachfolgenden Exkurs jedoch ausgeführt wird, wurden noch 1986 viel zu hohe Sozialhilfekosten an die Öffentlichkeit gegeben.

16 Vgl. Deutscher Städtetag, Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1982, S. 310ff und 1986, S. 272ff.

17 Vgl. Bures 1987b und Kapitel 1.2.

18 Zur Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Sozialhilfekosten: vgl. Kap. 3.4.3.2.

19 vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte, K I - j/85, Teil 1, S. 3 und j/84, Teil 1.

Sozialhilfberichte entfallen als Datenquelle, weil - wie bereits erwähnt - lediglich die Stadt Freiburg in den achtziger Jahren jährlich Berichte erstellte. Sie galten jedoch noch Anfang der achtziger Jahre als "streng vertraulich".²⁰

Um vergleichbare Sozialbelastungsdaten für den Zeitraum 1980 bis 1992 zu erheben, mußten vor Ort eigene Berechnungen gemäß des Einzelplans 4 der kommunalen Haushalte angestellt werden.

Exkurs: Die Sozialhilfekosten der Stadt Freiburg im Spiegel verschiedener Statistiken

Erhebliche Probleme ergeben sich, wenn man verschiedene Statistiken vergleicht, um die Sozialausgaben der Stadt Freiburg zu quantifizieren. Beispielhaft soll für das Jahr 1986 ein Vergleich durchgeführt werden.

Die quantitativ umfangreichsten Sozialausgaben werden im Jahresheft des Statistischen Amtes der Stadt Freiburg ausgewiesen: Leistungen der Sozialhilfe u.ä. in Höhe von 100,5 Millionen DM, wobei darin auch durchlaufende Mittel enthalten sind.²¹ Die durchlaufenden Mittel wurden im folgenden Jahr ausgeklammert, so daß die Sozialausgaben auf 65,8 Millionen DM sanken. Statt dessen werden "die Aufwendungen und Ersätze hierfür ab dem Haushaltsjahr 1987 im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge abgewickelt," heißt es dazu erläuternd im Sozialhilfbericht der Stadt Freiburg.²² Durchlaufende Mittel sind Aufwendungen, die zwar der örtliche Träger ausbezahlt, die letztlich jedoch vom überörtlichen Träger übernommen werden. Das heißt, daß die Statistiker der Stadt die Sozialbelastung nach oben rechneten, indem sie Aufwendungen, die von Dritten erstattet wurden, als städtische Kosten auswiesen.²³ Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß sich zwischen 1982 und 1985 die Sozialhilfeempfängerzahlen in Freiburg verdoppelten.

Die zweithöchsten Werte finden sich in der von der Stadtkämmerei herausgegebenen Broschüre "Soll und Haben", in der der Doppelhaushalt 1989/90 in Kurzfas-

20 Letztlich bedurfte es der persönlichen Vorsprache beim Leiter des Freiburger Sozialamtes, Professor Hans-Peter Mehl, um die Sozialhilfberichte von 1980 an zu erhalten.

21 Stadt Freiburg, Amt für Statistik, Jahresheft 1987, S. 41.

22 Stadt Freiburg, Sozialhilfbericht 1987, Anhang 3.

23 Diese Praxis wurde von etwa zwei Dritteln der Stadt- und Landkreise geübt, weshalb auch die Sozialhilfekosten in den Statistiken des Landesamt nicht über die gesamte Zeitreihe (1980-92) verglichen werden können (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Die öffentliche Finanzwirtschaft 1987, S. 9).

sung dargestellt wird.²⁴ Dort wird der "Zuschußbedarf des Einzelplans 4, Soziale Sicherung" berechnet, der in den achtziger Jahren am schnellsten zunahm. Für 1986 werden 86,4 Millionen DM - die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts gemäß Nachtragshaushalt 1986 - ausgewiesen. Auch dieser Betrag übertreibt die tatsächliche Kostenbelastung der Stadt durch Sozialhilfe; im Einzelplan 4 sind nicht nur die Pflichtleistungen, sondern auch die Soll- und freiwilligen Leistungen der Stadt dokumentiert.²⁵

Der Deutsche Städtetag definiert den Begriff "Zuschußbedarf" etwas anders - als Differenz der Ausgaben und Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts. Für 1986 kommt der Städtetag deshalb auf 74,6 Mill. DM,²⁶ also auf einen geringeren Betrag als die Stadtkämmerei Freiburg.

Der Deutsche Städtetag berechnet jedoch noch den "Zuschußbedarf für Sozialhilfe nach BSHG", der für 1986 in Höhe von 36.257 TDM ausgewiesen wird. Dieser Betrag entspricht im wesentlichen den Angaben des Freiburger Sozialhilfeberichts (36.406 TDM),²⁷ nur spricht man dort vom "Reinaufwand".

Den Statistischen Berichten des Statistischen Landesamtes Baden-Württembergs ist indes ein etwas höherer Betrag zu entnehmen, der wiederum eine leicht abweichende Bezeichnung trägt: die "Reinen Ausgaben des örtlichen Trägers außerhalb von und in Einrichtungen" belaufen sich nach diesen Angaben für 1986 auf 40,5 Millionen DM.²⁸

Im Jahr 1986 schwanken die Angaben über die gesamte Sozialhilfebelastrung der Stadt Freiburg - je nach statistischer Quelle - zwischen 36 Millionen und 100 Millionen DM. Die direkte Sozialhilfekostenbelastung schwankt je nach Quelle zwischen 36 und 40 Millionen DM. Lediglich im Freiburger Sozialhilfebericht finden sich Angaben zur indirekten Kostenbelastung des Stadtkreises, die in Form der Landeswohlfahrtsumlage, also den Ausgaben für den überörtlichen Träger in Höhe von 21,6 Millionen DM anfällt.²⁹ Aus den Daten des Freiburger Sozialhilfeberichts läßt sich damit eine Gesamtsozialhilfebelastrung in Höhe von 58,6 Millionen DM

24 Stadt Freiburg, Soll und Haben 1989/90, S. 20.

25 Vgl. Kapitel 3.4.3.

26 Deutscher Städtetag, Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1986, S. 274.

27 Stadt Freiburg, Sozialhilfebericht 1987, Anlage 3.

28 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte, K I 1 - j/86, Teil 1, S. 3.

29 Vgl. Stadt Freiburg, Sozialhilfeberichte.

für 1986 errechnen. Dennoch wird bei der Veröffentlichung des Sozialhilfeberichts ein "Gesamtaufwand" von 66,4 Millionen DM angegeben; die Aufwendungen nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz und dem Bundesversorgungsgesetz zum Sozialhilfeaufwand werden hinzugezählt.³⁰ Diese Praxis wird bis heute aufrechterhalten.³¹ Noch bis 1986 nutzten die Stadtstatistiker eine Gesetzeslücke, um sogar noch die durchlaufenden Mittel als städtische Sozialhilfekosten ausweisen zu können. Es läßt sich demnach festhalten, daß die Stadt Freiburg möglichst hohe Sozialhilfekosten zu präsentieren versucht hat.

3.1.2 Kommunale Finanzstatistik

3.1.2.1 Datenquellen des Statistischen Landesamtes

Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg veröffentlicht zwei Statistiken im Bereich der Kommunal Finanzen: "die öffentliche Finanzwirtschaft" und die "Statistischen Berichte - Gemeindefinanzen in Baden-Württemberg".

Für jedes Jahr erscheint ein Band "Die Öffentliche Finanzwirtschaft" - in der Regel mit mehrjähriger Zeitverzögerung. In diesen Jahresbänden finden sich Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik und der Jahresrechnungsstatistik. Die Kassenstatistik ist für die Bildung von Zeitreihen ungeeignet: "In der Kassenstatistik sind unvollständige Angaben durch die Berichtsstellen über die haushaltstechnischen Verrechnungen, die Zuführungen von und zum Vermögenshaushalt, beim Nachweis von Zahlungsströmen und über die Abschlußbuchungen unvermeidlich."³²

Die "Jahresrechnungsstatistik" ist grundsätzlich zu Zwecken des Stadtkreisvergleichs geeignet.³³ In den Jahresbänden finden sich indes lediglich einige Datenreihen, die bis auf Stadtkreisebene aufgeschlüsselt sind. Ausgerechnet diese Tabellen - beispielsweise zu Steuereinnahmen - sind auf der Grundlage der Kassenstatistik zusammengestellt.

30 Vgl. Stadt Freiburg 1988, Situationsbericht 1987 zur Entwicklung der Sozialhilfe, Anlage 3.

31 Vgl. Stadt Freiburg 1991, Sozialhilfebericht 1991, Anlage 3.1. und Badische Zeitung v. 25.7.1991.

32 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Die öffentliche Finanzwirtschaft 1987, S. 9.

Ausschließlich Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik finden sich den "Statistischen Berichten", die jährlich erscheinen.³⁴ Diese Berichte entfallen als Datenquelle, weil sie keine Aufschlüsselung der Stadtkreise enthalten.

Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg erstellt amtsintern sogenannte "Strukturblätter", die jährlich für jede der über tausend Kommunen des Landes erstellt werden.³⁵ Die darin zusammengestellten Daten aus den Rechnungsergebnissen der Gemeinden erlauben zwar Stadtkreisvergleiche, umfassen jedoch nur einen Bruchteil der für diese empirische Untersuchung benötigten Daten.³⁶

3.1.2.2 Haushaltspläne

In Haushaltsplänen wird zwischen laufenden und investiven Einnahmen und Ausgaben einer Kommune unterschieden; im Verwaltungshaushalt werden die laufenden, im Vermögenshaushalt die investiven Einnahmen und Ausgaben in zehn Einzelpläne (0-9) unterteilt. In dieser Arbeit wird insbesondere der Einzelplan 4 "Soziale Sicherung" untersucht.

Jeder Haushaltsplan wird in einem Vorbericht kommentiert. Gesamtplan, Gruppierungsübersicht und Haushaltsquerschnitt sollen die Analyse der Einzelpläne erleichtern.³⁷ Die Aufbereitung der kommunalen Plandaten erfolgt für ein oder zwei Jahre (Doppelhaushalt); in der Regel - insbesondere bei Doppelhaushalten - kommt es zu Nachtragshaushalten. In Baden-Württemberg sind die Kommunen bei der Erstellung der Pläne an einen Musterbuchungsplan gebunden. Dennoch sind kleinere Abweichungen möglich, die jedoch vor Ort geklärt werden konnten.

33 Ullrich 1990 bezeichnet die Rechnungsstatistik zutreffend als "spät vorliegend, dafür aussagekräftiger"(S. 81) im Gegensatz zur "aktuellen, aber noch lückenhaften Kassenstatistik"(S. 79).

34 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte, Finanzen und Steuern, L II 3 - j/80ff.

35 Pross 1982 verwendete diese Strukturblätter für seine Untersuchung.

36 Deshalb ist die Datenbeschaffung vor Ort nötig gewesen. Erschwerend kam hinzu, daß die unten aufgeführten Quellen nicht ausleihbar sind. In der Regel liegen sie den Stadtarchiven nur teilweise vor. Von daher arbeitete der Autor in jeder Stadt eng mit den stets aufgeschlossenen Mitarbeitern der Stadtverwaltung, insbesondere der Kämmereien, zusammen. Dadurch konnten auch kleinere Abweichungen in den Buchungs- und Aufbereitungsformen der Datenquellen unmittelbar geklärt werden.

37 Zu den Elementen des Haushaltsplans (vgl. § 80 GemO zit. nach Kunze 1989, S. 138ff u. § 1-6 GemHVO).

Eine Haushaltsplananalyse gerät aufwendig, weil nahezu alle bedeutsamen Fakten in mühsamer Kleinarbeit errechnet werden müssen. Dabei würden wenige Indikatoren bereits ein anschauliches Bild der Haushaltslage vermitteln. In Kapitel 3.4.2. werden deshalb aussagekräftige Indikatoren vorgestellt.

3.1.2.3 Rechenschaftsberichte

Grundlage von Stadtkreisvergleichen, die Mitarbeiter der Kämmereien routinemäßig durchführen, sind die "Rechnungsergebnisse".³⁸ Jährlich werden Rechenschaftsberichte zur Jahresrechnung veröffentlicht, die vom Gemeinderat zu billigen und zu verabschieden sind. Detaillierte Angaben zu den Einzelplänen finden sich dort jedoch nicht. Dazu muß wieder auf die Haushaltspläne zurückgegriffen werden. Üblicherweise werden dort in einer Spalte neben den Plandaten die vorliegenden Rechnungsergebnisse aufgelistet. Bei Städten, die mit Doppelhaushalten für zwei Planjahre arbeiten (z.B. Mannheim und Freiburg), wird das Rechnungsergebnis aus Platzgründen nicht mehr abgedruckt. In diesem Fall mußten die Berechnungen anhand von Computerbögen in den Kämmereien erfolgen.

3.1.2.4 Schlußberichte

Die Jahresrechnung unterliegt der örtlichen Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt, bevor sie zur Verabschiedung in den Gemeinderat kommt.³⁹ Darüber wird ein sogenannter "Schlußbericht" veröffentlicht, der ergänzend - insbesondere bei der Operationalisierung der Vermögensrechnung - zu den Haushaltsplänen und Rechenschaftsberichten hinzugezogen wurde.

3.1.2.5 Beteiligungsberichte

Lediglich die Stadt Freiburg erstellte in den letzten Jahren Berichte, die detailliert über die städtischen Unternehmensbeteiligungen informieren. Erstmals wurde 1988

³⁸ Zu den Bestandteilen der Jahresrechnung (vgl. § 39-44 GemHVO).

³⁹ Vgl. § 109 Abs. 1 GemO: "Stadtkreise und Große Kreisstädte müssen ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einrichten,..." und § 110 Abs. 1 GemO: "Das Rechnungsprüfungsamt hat die Jahresrechnung vor der Feststellung durch den Gemeinderat [...] zu prüfen, ..." (zit. n. Kunze 1989, S. 162f).

ein "Beteiligungsbericht" erstellt, ein zweiter 1990, zukünftig sollen alle zwei Jahre Berichte veröffentlicht werden.

Alle anderen Stadtkreise beschränken die Informationen über ihre Unternehmensbeteiligungen auf - in der Regel unvollständige - Auflistungen in der Anlage zum Haushaltsplan.

3.2 Bestimmungsgründe kommunaler Investitionen - ein Überblick

3.2.1 Die ifo-Studie von Körner (1991)

Untersuchungsgegenstand der Studie zur Bauwirtschaft des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sind die öffentlichen Bauinvestitionen⁴⁰ im Zeitraum 1960 bis 1988.

Zur empirischen Analyse finden einfache und multiple Regressionsanalysen in linearer oder doppelt logarithmischer Form in verschiedenen gleitenden Varianten Anwendung.⁴¹

Als zentraler Bestimmungsgrund öffentlicher Bauinvestitionen schält sich die Bevölkerungsentwicklung heraus. In der multiplen Regressionsanalyse behalten die Steuereinnahmen und die öffentlichen Investitionszahlungen einen quantitativ bedeutsamen Einfluß. Alle übrigen Faktoren, wie die sogenannte "Freie (Finanzierungs-)Spitze"⁴², der Kapitalstock des Staates, die Differenz zwischen erwarteten und realisierten Steuereinnahmen, die Umlaufrendite von Anleihen der öffentlichen Hand und die Witterungsbedingungen, die in einfachen Regressionsanalysen zum Teil einen deutlichen Einfluß auf die öffentlichen Bauinvestitionen

40 Als öffentliche Bauinvestitionen werden die Käufe des Staates von neuen Bauten in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bezeichnet. An einigen Stellen werden auch haushaltsmäßige oder finanzstatistische Abgrenzungen der öffentlichen Bauinvestitionen benutzt und der Zeithorizont bis auf 1990 ausgedehnt (vgl. Körner 1991, S. 2).

41 Ebda., S. 60ff.

42 Definition gemäß Deutschem Städtetag: "Saldo zwischen den Zuführungen zum Vermögenshaushalt einerseits und den Pflichtzuführungen und sonstigen zweckgebundenen Zuführungsbestandteilen sowie Zuführungen vom Vermögens- zum Verwaltungshaushalt andererseits" (zit. n. Körner 1991, S. 82f).

ausüben, "verlieren diese Eigenschaft mehr oder weniger in den multiplen Versionen".⁴³

Die "Freie Spitze" fällt sogar im einfach linearen Regressionsansatz als Bestimmungsgrund weg.⁴⁴ Für das Erklärungselement Kapitalstock läßt sich in der multiplen Regressionsanalyse keine statistische Sicherung erreichen. Deshalb dürfte nach Ansicht von Körner seine "Nichtaufnahme als Erklärungsvariable für das Volumen öffentlicher Bauinvestitionen insgesamt gesehen im Rahmen der Regressionsanalyse eher von Vorteil als von Nachteil sein".⁴⁵ Die Differenz zwischen erwarteten und realisierten Steuereinnahmen, die als Indikator für Steuereinnahmeschocks gelten kann, stellen sich in der einfachen Regressionsanalyse lediglich unter bestimmten Bedingungen als Bestimmungsgrund heraus.⁴⁶ Die Umlaufrendite von Anleihen der öffentlichen Hand, die unter dem Aspekt einer möglichen Zinsreagibilität öffentlicher Bauinvestitionen in eine multiple Regressionsanalyse aufgenommen wurde, läßt sich - wie der Kapitalstock - statistisch nicht sichern.⁴⁷ Die witterungsbedingten Beeinträchtigungen, die sich anhand der "Ausfalltagewerke im Bauhauptgewerbe" messen lassen, sind auf regressionsanalytischen Weg nicht sinnvoll bestimmbar.⁴⁸

Die Operationalisierung der "Politstruktur" bedarf im Hinblick auf die eigene methodische Vorgehensweise genauerer Betrachtung. Körner korreliert Zeitreihen der öffentlichen Bauinvestitionen mit einer Zeitreihe der Bundestagsmandate aus CDU/CSU/FDP-Koalitionen und SPD/FDP-Koalitionen. Aufgrund der Ergebnisse konstatiert er eine Einflußnahme.⁴⁹ Auch in zwei der drei als beste Erklärungsvarianten herausgestellten Schätzgleichungen taucht die Politstruktur mit einem negativen Regressionskoeffizienten auf.⁵⁰

43 Ebda., S. 2.

44 Ebda., S. 83.

45 Ebda., S. 124.

46 Die öffentlichen Bauinvestitionen reagieren auf Steuereinnahmeschocks im laufenden Jahr kaum, im folgenden Jahr gering und am stärksten mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei Jahren (ebda., S. 88f).

47 Ebda., S. 125.

48 Ebda., S. 95.

49 Zu den Ergebnissen im einzelnen (vgl. ebda., S. 68ff).

50 "Der Politikeinfluß kommt in der Weise zum Ausdruck, daß die Stärkung einer Regierungskoalition durch Bundestagsmandate mit einem negativen Effekt und die Schwächung mit einem positiven Effekt auf die öffentlichen Bauinvestitionen verbunden sind" (ebda., S. 100).

Da zwei Drittel der öffentlichen Bauinvestitionen von den Gemeinden getätigt werden, schlägt Körner zur Verbesserung der Analyse vor, den Politikeinfluß querschnittsmäßig, über eine mindestens zwei Wahlperioden umfassende Aufbereitung von Wahlergebnissen für eine repräsentative Auswahl von Gemeinden zu erfassen.⁵¹

Interessant erscheint auch die einfache lineare Regression des sogenannten "Finanzierungspotentials"⁵² mit den öffentlichen Bauinvestitionen, die eine starke Abhängigkeit der gemeindlichen Bauinvestitionen aufzeigt. Doch bestand und besteht von seiten des Finanzierungspotentials keine Beschränkung für öffentliche Bauinvestitionen.⁵³

3.2.2 Das VW-Projekt von Gabriel/Kunz/Zapf-Schramm (1990)

Die Politologen Gabriel/Kunz/Zapf-Schramm untersuchen die "Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens" am Beispiel der eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 49 rheinland-pfälzischen Städten auf den Gebieten Kultur, Sport/Erholung und Verkehr in den Jahren 1978 bis 1985.

Die Autoren wenden den politikwissenschaftlichen Policy Output-Ansatz⁵⁴ an, der auf der Systemtheorie David Eastons basiert.⁵⁵ Die empirischen Untersuchungen gehen - wie die Autoren betonen - über multiple Regressionsanalysen hinaus. Sie arbeiten im Rahmen des LISREL-Verfahrens mit manifesten und latenten Varia-

51 "Wegen des hohen Arbeitsaufwandes und aus zeitlichen Gründen kann dieser Ansatz zunächst nicht weiter verfolgt werden"(ebda., S. 72).

52 Definition: Summe aus Nettozuführungen vom Verwaltungshaushalt, öffentlichen Investitionszuweisungen, Nettokreditaufnahme, Nettorücklagenaufnahme, Veräußerungserlöse, Beiträge und sonstigen Einnahmen des Vermögenshaushalts (vgl. ebda., S. 72f).

53 Ebda., S. 73ff.

54 "Dieser Forschungszweig versucht, in systematisch vergleichender Vorgehensweise das Niveau und die Struktur der staatlichen Ausgaben ("public policies") aus den Merkmalen des politischen Systems, der Sozialstruktur, den wirtschaftlichen Gegebenheiten und - in geringerem Maße - kulturellen Verhältnissen in einer Gesellschaft zu erklären. Im Gegensatz zu den meisten finanzwissenschaftlichen Arbeiten beziehen die Output-Studien politische Variablen ausdrücklich in die Analysen der staatlich-kommunalen Politik ein." (Gabriel u.a. 1990, S. 37).

55 "Das politische System erfüllt nach diesem Konzept im Rahmen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung die Aufgabe, Inputs in Outputs umzuwandeln. Als Outputs bezeichnet Easton die verbindliche Verteilung von Werten in der Gesellschaft, d.h. die Leistungen des politischen Systems für die Gesellschaft" (ebda., S. 39).

blen, weil "ein derartiges Modell [...] sich besser als konventionelle Regressionsanalysen dazu [eignet], das Systemkonzept Eastons statistisch angemessen zu realisieren".⁵⁶

Als Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionsausgaben arbeiten sie im theoretischen Teil das Bevölkerungswachstum, die Freie Spitze, die Verschuldungsfähigkeit, das zentralörtliche Entwicklungsniveau und die Investitionszuweisungen heraus. Je höher diese endogenen Variablen, desto höher die Investitionsausgaben, lautet ihre Annahme.⁵⁷

Darüber hinaus werden die Gemeinden parteipolitisch in SPD- und CDU-dominierte Gemeinden gruppiert, so daß die Analyse der Bestimmungsfaktoren mit zwei Gemeindegruppen durchgeführt werden konnte.⁵⁸ Um die in den Daten enthaltenen Informationen maximal auszuschöpfen, wurde ein gepoolter Datensatz verwendet.

Im Hinblick auf die eigene Auswahl der Bestimmungsfaktoren sind zwei Ergebnisse der empirischen Untersuchungen von Bedeutung. Zum einen fällt der Unterschied zwischen den CDU- und den SPD-regierten Städten so geringfügig aus, "daß von parteispezifischen Ausgabenanreizeffekten nicht die Rede sein kann".⁵⁹ Zum anderen übt die "Freie Spitze", der von kommunalen Praktikern eine überragende Bedeutung für die kommunale Investitionstätigkeit zugeschrieben wird, nur ausnahmsweise einen gewissen Einfluß aus. Dies gilt sogar noch ausgeprägter für die Verschuldungsfähigkeit einer Stadt.⁶⁰

Entscheidende Einflußvariable sind die Investitionszuweisungen, was aus Sicht der Autoren besonders bemerkenswert ist, weil sich die Untersuchung ausschließlich auf die eigenfinanzierten Investitionsausgaben bezieht.⁶¹

56 Ebda., S. 111.

57 Vgl. ebda., S. 47-64.

58 Hierzu wurde im Rahmen einer Clusteranalyse das Ward-Verfahren angewendet (vgl. ebda., S. 112ff).

59 Ebda., S. 152.

60 Vgl. ebda., S. 153.

61 Die Autoren untersuchen lediglich die eigenfinanzierten Investitionsausgaben als Konsequenz ihrer Kritik an anderen Studien, in denen der hohe gemeinsame Varianzanteil zwischen Investitionszuweisungen und Investitionsausgaben zustande kommt, weil die Zuweisungen vollständig in den Investitionsausgaben enthalten sind. Dadurch werden die Erklärungsleistungen künstlich erhöht, meinen die Autoren (vgl. ebda., S. 153f).

Schließlich läßt sich festhalten, daß die Autoren ihr aufwendiges Untersuchungsdesign selbstkritisch betrachten, weil sich kein wesentlich stärkerer Einfluß der politischen Situation auf die Investitionsentscheidungen nachweisen läßt als mit den traditionellen linear-additiven Ansätzen.⁶²

3.2.3 Die Dissertation von Reissert (1984)

Der Verwaltungswissenschaftler Reissert untersucht in seiner Politologie-Dissertation den Zusammenhang zwischen staatlichen Finanzzuweisungen und kommunaler Investitionspolitik am Beispiel von 255 bundesdeutschen Städten über 20.000 Einwohner⁶³ im Zeitraum 1956 bis 1970.⁶⁴

Reissert verwendet drei unterschiedliche Untersuchungsansätze: die Querschnittsanalyse, die Zeitreihenanalyse und die "gepoolte" Analyse.⁶⁵ Nach Abschluß der quantitativen Analyse⁶⁶ wählt er acht Städte aus, bei denen die Untersuchungsergebnisse in besonderer Weise auseinandergingen. In diesen Städten führte er Interviews mit Stadtkämmerern und Mitarbeitern der kommunalen Fachämter. Die Fallstudien bestätigen weitgehend die Ergebnisse der quantitativen Analyse.

Als wichtigstes Ergebnis hebt Reissert hervor, daß "die Investitionszuweisungen im Hinblick auf das gesamte Investitionsvolumen der Kommunen im wesentlichen nur Ausgabenerhöhungseffekte, nicht jedoch Ausgabenanreizeffekte besitzen".⁶⁷ Weiterhin betont er vor dem Hintergrund der Vielfalt der Wirkungszusammenhänge,

62 Vgl. ebda., S. 154.

63 Aus einer Grundgesamtheit von 283 Städten nimmt er 255 Städte heraus, bei denen die Datenlage ausreichend war. In Zusammenarbeit mit Instituten und Firmen bereitete er über 500.000 Datenpunkte auf. Bei der Datenbeschaffung konnte er auf unveröffentlichte Materialien des Deutschen Städtetags zurückgreifen (vgl. Reissert 1984, S. 320ff).

64 Die im Rahmen der Gemeinde- und Haushaltsreform 1969 vorgenommenen Umgemeindungen verhinderten eine längere Zeitreihe (ebda., S. 321).

65 Verbindet man Querschnitt- und Zeitreihenanalyse miteinander und vergleicht unterschiedliche Werte von Zuweisungen und Investitionsausgaben in verschiedenen Gemeinden und zu verschiedenen Zeitpunkten miteinander, so spricht man von einer "gepoolten" Analyse (vgl. ebda., S. 103).

66 Reissert testet mit außerordentlichen Aufwand Hypothesen zum Vergleich über Zeit, zum Vergleich von Zuweisungsprogrammen, zum Vergleich von Aufgabenbereichen, zum Vergleich von Bundesländern und Gemeinden (vgl. ebda., Kapitel 3).

67 Ebda., S. 309 (Hervorhebungen im Original).

daß die Vermutung, über Investitionszuweisungen könnten Bund und Länder die Investitionstätigkeit der Gemeinden völlig steuern, nicht zutreffend sein kann.⁶⁸

Reissert konzentriert sich gemäß seines politologischen Theorieansatzes auf die Steuerungswirkungen zweckgebundener Zuweisungen gegenüber Kommunen.⁶⁹ Deshalb werden weitere Bestimmungsfaktoren öffentlicher Investitionen lediglich als Kontrollvariablen in die multiplen Regressionsanalysen eingeführt.⁷⁰

3.2.4 Zusammenfassung der Einflußfaktoren

In folgendem Schaubild werden die Bestimmungsfaktoren öffentlicher Investitionen, wie sie in den besprochenen empirischen Untersuchungen herausgearbeitet wurden, zusammengestellt:

	Bestimmungsgründe öffentlicher Investitionen		
	Körner 1991	Gabriel u.a. 1990	Reissert 1984
Bevölkerung	x	x	x
Investitionszuweisungen	x	x	x
Steuereinnahmen	x		x
Politikvariable	x	x	x
Kapitalmarktzins	x		
Kapitalstock	x		
Witterung	x		
Zentralität		x	x
Freie Spitze		x	
Verschuldungsfähigkeit		x	x

Die Überschneidungen zeigen, daß Bevölkerung, Investitionszuweisungen, Steuereinnahmen, Politikvariable, Zentralität und Verschuldungsfähigkeit die wichtigsten Determinanten der öffentlichen Investitionen darstellen.

68 Ebda.

69 Reissert will die Vorstellung vom "goldenen Zügel" der Zweckzuweisungen, an dem die Kommunen "gehalten werden" oder zumindest "geführt werden sollen", genauer beleuchten (ebda., S. 6).

70 Als Kontrollvariablen dienen: Gemeindegröße, Bevölkerungsentwicklung, kommunale Sozialstruktur, institutioneller Status der Gemeinden (Kreisfreiheit/Kreisangehörigkeit), Einkommensniveau in den Kommunen, Zentralitätsfunktion der Gemeinden für das Umland, Niveau der kommunalen Infrastrukturausstattung, Steuerkraft und Verschuldungsgrad (vgl. ebda., S. 104f).

3.3 Sozialhilfebelastung als zusätzlicher Bestimmungsgrund kommunaler Investitionen?

Daß die in den achtziger Jahren stark zunehmenden Sozialhilfebelastungen zur Einschränkung der kommunalen Investitionstätigkeit führten, wurde zwar von Wissenschaftlern⁷¹ und Politikern⁷² immer wieder behauptet, doch liegen bis heute wenige empirische Befunde vor, die diese These stützen könnten. Lediglich zwei Untersuchungen, die sich der Fragestellung: 'Wirkung der steigenden Sozialhilfebelastung auf kommunale Investitionen' regressionsanalytisch nähern, konnten ausfindig gemacht werden.

3.3.1 Die Untersuchung von Hotz

Der Mitarbeiter der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Dieter Hotz, versucht in seiner Veröffentlichung von 1987, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten mit Hilfe von Korrelationsanalysen zu untersuchen.

Hotz unterteilt die Bundesrepublik in fünf Regionstypen und drei Kreistypen, um räumlich differenzierte Aussagen zu erhalten. Aufgrund des Vergleichs sog. Entwicklungsfaktoren stellt er fest, "daß statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeausgaben bestehen und diese im Zeitraum 1980-1985 stark zunahmen".

Als theoretische Fundierung dienen ihm einige plausible Annahmen, die wenige Sätze umfassen. Aus Korrelationsanalysen zwischen Bauinvestitionen und Ausgaben für laufende Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen zieht er dann die Schlußfolgerung, daß steigende Sozialhilfeausgaben negative Wirkungen auf die Bauin-

71 Vgl. Krupp 1990, Körner 1991 (im Telefoninterview).

72 Vgl. Aussage des Präsidenten des Deutschen Städtetags, des Stuttgarter Oberbürgermeister Manfred Rommel, in: Handelsblatt v. 5.6.1991 u. Klage des Deutschen Städtetags über die zu hohen Sozialhilfebelastungen der Mitgliedsstädte, in: Süddeutsche Zeitung v. 7.1.1992.

vestitionen hätten.⁷³ Selbstkritisch vermerkt er lediglich am Rande, daß er nur einen Teil der Determinanten der Investitionsausgaben betrachtete.⁷⁴

In der Untersuchung von Hotz werden aus einfachen Korrelationsanalysen weitreichende Schlußfolgerungen gezogen. Wenn auch die angenommenen Zusammenhänge zwischen Dauerarbeitslosigkeit, Sozialhilfeentwicklung und kommunalem Investitionsverhalten plausibel erscheinen, so bleibt der methodische Zugang von Hotz aus zwei Gründen dennoch unbefriedigend. Zum einen betrachtet er lediglich einen Bestimmungsgrund der öffentlichen Investitionen. Zum anderen lassen Korrelationsanalysen keine Rückschlüsse auf Kausalitäten zu, solange kein spezifiziertes theoretisches Modell vorliegt: "A statistical relationship, however strong and however suggestive, can never establish causal connexion: our ideas of causation must come from outside statistics, ultimately from some theory or other".⁷⁵

3.3.2 Die Untersuchung von Bures

Auch Bures stellt in seiner Geographie-Diplomarbeit eine positive Korrelation zwischen Sozialhilfe-Entwicklung und Dauerarbeitslosigkeit fest. Mit Hilfe einfacher Regressionsanalysen untersucht er - analog zu Hotz - die Auswirkungen des Sozialhilfekostenanstiegs auf die Bauinvestitionstätigkeit.

Im Gegensatz zu Hotz arbeitet Bures die methodischen Schwächen seiner Arbeit deutlich heraus. Er betont, daß die Restschwankungen der von ihm verwendeten einfachen Regressionsanalysen zu hoch sind,⁷⁶ wodurch keine eindeutigen Ergebnisse zu erzielen waren. Deshalb sei eine multiple Regressionsanalyse methodisch vorzuziehen.⁷⁷

73 Vgl. Hotz 1987, S. 603.

74 Ebda., S. 598 u. 601.

75 Kendall/Stuart 1961, zit. n. Gujarati 1988, S. 18.

76 Vgl. Bures 1987, S. 63.

77 Ebda. S.64.

3.3.3 Das Untersuchungsrastrer für den Test der dritten Hypothese

Mit Hilfe ökonomischer Untersuchungen soll herausgefunden werden, ob Sozialhilfe als zusätzlicher Bestimmungsgrund kommunaler Investitionen gelten kann. Gemäß den Differenzierungen der vierten Hypothese in Teil 2⁷⁸ werden sechs Investitionsarten als abhängige Variablen untersucht:

1. Gesamtinvestitionen
2. eigenfinanzierte Gesamtinvestitionen
3. Bauinvestitionen
4. eigenfinanzierte Bauinvestitionen
5. Sozialinvestitionen
6. eigenfinanzierte Sozialinvestitionen

Als Ergebnis der Auswertung empirischer Untersuchungen wurden als entscheidende Bestimmungsfaktoren folgende Variablen herausgearbeitet, die als unabhängige Variablen in die Analyse eingehen sollen⁷⁹:

1. Bevölkerung
2. Investitionszuweisungen
3. Steueraufkommen

Als möglicher zusätzlicher Einflußfaktor soll nun die Sozialhilfebelastung eingeführt werden:

4. Sozialhilfe

Zunächst werden die Sozialhilfekosten der Stadtkreise mit allen abhängigen Variablen in linearer und logarithmierter Form sowie in Wachstumsraten korreliert. Bei den multiplen Regressionsanalysen werden für jede abhängige Variable grundsätzlich zwei Schätzgleichungen getestet. Schätzgleichung 1 umfasst neben einer Konstante die unabhängigen Variablen Bevölkerung, Steuereinnahmen und Inve-

78 Vgl. Kapitel 2.5.2.

79 Zentralität und Verschuldungsfähigkeit werden angesichts der begrenzten Anzahl von Observationen nicht als unabhängige Variablen eingeführt.

stitutionszuweisungen; die Investitionszuweisungen werden jedoch nur bei den eigenfinanzierten Investitionen als unabhängige Variable verwendet.⁸⁰

In Schätzgleichung 2 werden die Sozialhilfekosten als unabhängige Variable aufgenommen.

Beide Schätzgleichungen werden für den Zeitraum 1980-92 in linearer Form, in doppelt logarithmierter Form und in Wachstumsraten getestet und miteinander verglichen.

Angesichts der geringen Anzahl von Freiheitsgraden, wird - zur Verbesserung der Güte der Schätzungen - eine sogenannte "Pooling-Analyse mit Paneldaten" durchgeführt. Dazu wurde auf das "Modell fester Effekte" (fixed-effects model) zurückgegriffen.⁸¹

3.4 Operationalisierung der Variablen

3.4.1 Sozialindikatoren

Sowohl bei der Versorgung mit Kindergartenplätzen⁸² als auch mit Pflegeheimplätzen⁸³ wurden in den letzten Jahren erhebliche Mängel beklagt. Im Hinblick auf die Fragestellung, ob steigende soziale Pflichtleistungen zur Vernachlässigung des (freiwilligen) Ausbaus der sozialen Infrastruktur führten, erscheinen die Bereiche Kindergarten sowie Pflegeheime besonders für die Bildung von Indikatoren geeignet.

80 Da die Investitionszuweisungen vollständig in den Investitionsausgaben enthalten sind, erscheint eine Schätzgleichung mit Investitionszuweisungen als falsch spezifiziert. Damit schließt sich der Autor der Kritik von Gabriel u.a. 1990, S. 153f an.

81 Hsiao spricht vom "least-squares dummy-variable approach" (vgl. Hsiao 1986, S. 29ff); kurz angesprochen wird dieses Modell bei Hansen 1991, S. 386f und Judge u.a. 1985, S. 468ff.

82 Vgl. "So geht's nicht mehr weiter: Die Kindergartenmisere - am Beispiel Stuttgarts", in: Die Zeit v. 29.3.1991 u. "Auch in Zukunft werden nicht alle Kinder einen Platz finden: Die Kindertagesituation in Freiburg", in: Badische Zeitung v. 25.4.1991.

83 Stichwort: Pflegenotstand (vgl. z.B. ZEIT-Dossier v. 6.9.1991).

3.4.1.1 Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen

Differenzierte Studien zur Versorgung mit Kindergartenplätzen entstanden in der Regel erst Ende der achtziger Jahre.⁸⁴ Die Berechnung des Versorgungsgrades scheint zunächst problemlos zu sein. Der Quotient aus Kindergartenplätzen und Kindern im "kindergartenfähigen" Alter könnte einen aussagekräftigen Versorgungsgrad ergeben.

Die Anzahl der Kindergartenplätze läßt sich dem "Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden" entnehmen.⁸⁵ Diese Zahl umfasst keine Platzangebote in sonderpädagogischen Einrichtungen.⁸⁶ Außerdem werden mitunter Betriebskindergartenplätze nicht erfasst.⁸⁷

Dem Platzangebot sind Kinder im kindergartenfähigen Alter gegenüberzustellen. In einer Studie der Stadt Freiburg werden darunter Kinder im Alter zwischen 3 und 6,5 Jahren verstanden, was angesichts der verbreiteten späten Einschulung von Kindern plausibel erscheint. Von dieser Zahl müssen die Kinder in sonderpädagogischen Einrichtungen und Betriebskindergärten abgezogen werden. Der so errechnete Bedarf an Kindergartenplätzen kann dem Platzangebot gegenübergestellt werden. Daraus ergibt sich der "städtische Versorgungsgrad".⁸⁸

Die Kinderzahl wurde aus den Angaben des Statistischen Landesamtes errechnet: Zu den Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren wurde die Hälfte der Kinder zwischen

84 Zwei Beispiele: Stadt Freiburg 1989b, Kindergärten - Bestand und Planung, u. Stadt Heidelberg 1989, Entwicklung des Bedarfs an Kindergartenplätzen in den Heidelberger Stadtteilen zwischen 1989 und 2003.

85 Daß diese Zahl auch bei städtischen Berechnungen verwendet wird, zeigt der Vergleich des "Statistischen Jahrbuchs Deutscher Gemeinden 1990" und der Freiburger Kindergartenstudie (Stadt Freiburg 1989b, S. 13): In beiden Veröffentlichungen werden 4935 Kindergartenplätze in Freiburg (1989) genannt.

86 Vgl. Stadt Freiburg 1989b, S. 13.

87 In Freiburg sind dies die Plätze des Betriebskindergartens des Uni-Klinikums (vgl. Badische Zeitung v. 25.4.1991: Bericht über die aktualisierte Studie "Kindergärten - Bestand und Planung" [Stadt Freiburg 1989b], die im Jugendhilfeausschuß diskutiert wurde); von 1993 an wollen sieben Unternehmen in der Stadt Freiburg 52 Kindergartenplätze anbieten (vgl. Badische Zeitung v. 10.2.1992).

88 In Freiburg liegt er nach Angaben der Stadt - ohne Berücksichtigung des Betriebskindergartens des Uni-Klinikums - bei 95 % (1989); vgl. Stadt Freiburg 1989b, S. 13. Der Autor kommt dagegen auf einen Versorgungsgrad von 86 % (vgl. Tabelle 23). Diese Abweichung ergibt sich aufgrund der unterschiedlichen zugrundegelegte Bevölkerungszahl: die Stadt Freiburg verwendet die niedrigere "Melderegister"-Zahl, der Autor die höhere "Fortschreibungszahl" (vgl. zu den unterschiedlichen Bevölkerungsbegriffen Kap. 3.4.4.2.).

6 und 7 Jahren addiert; Kinder in sonderpädagogischen Einrichtungen und Betriebskindergärten konnten aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt werden.

Dieser Versorgungsgrad ist jedoch aus drei Gründen nur bedingt aussagekräftig. Zum einen fehlt eine stadtteilbezogene Differenzierung.⁸⁹ Denn ein Kindergartenplatz im Norden einer größeren Stadt nützt Eltern, die im Süden wohnen, in der Regel wenig; dies könnte zu Unterauslastungen von Kindergärten in einigen Stadtteilen führen.⁹⁰ Zum anderen existieren unterschiedliche "Belegungspraktiken" der Einrichtungen. So steht es in deren Ermessen, ob genehmigte Plätze auch tatsächlich angeboten werden; manche Kindergärten nehmen weniger, andere mehr Kinder auf.⁹¹ Zum dritten müssen die Öffnungszeiten der Kindergärten betrachtet werden. Nur ein Bruchteil der Kindergärten bietet "Alleinerziehenden/Berufstätigenfreundliche" Öffnungszeiten.⁹² Alle drei Gründe sprechen dafür, daß selbst bei 100 %-igen Versorgungsgrad noch ein erheblicher Bedarf an adäquaten Kindergartenplätzen bestehen würde.⁹³

Die angestellten Überlegungen zeigen, daß ein "Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen", berechnet als Quotient aus (genehmigten) Kindergartenplätzen und Kindern im kindergartenfähigen Alter, lediglich ein erster Hinweis auf den Zustand der sozialen Infrastruktur in diesem Bereich sein kann. In der Regel sprechen die oben aufgeführten Gründe dafür, daß ein solcher Versorgungsgrad die tatsächliche Versorgung beschönigt.

89 Die vorliegenden Studien nehmen eine Stadtteilbetrachtung vor (vgl. Stadt Freiburg 1989b, Stadt Heidelberg 1989).

90 In Freiburg waren zum 30.9.1990 151 freie Plätze vorhanden - trotz lediglich 92 %-iger Bedarfsdeckung. Die offenen Plätze werden allerdings in der Praxis von Kindern belegt, die im Laufe des Jahres das dritte Lebensjahr vollenden (vgl. Badische Zeitung v. 25.4.1991).

91 Nur 98,3 % der genehmigten Kindergartenplätze, mit der bei städtischen Erhebungen auch gearbeitet wird, wurden zum 30.9.1990 auch angeboten. 25 Kindergärten waren in diesem Sinne "unterbelegt", 14 Kindergärten "überbelegt" (ebda.).

92 Alleinerziehende/Berufstätige: Nur 18 Prozent aller Kindergartengruppen sind Ganztagsgruppen; auf einen Platz in einer Ganztagsgruppe der Kindergärten mit den längsten Wartelisten - den Waldorfkindergärten - warteten über 60 Kinder. Halbtags-Berufstätige: Nur 18 Prozent der Freiburger Kindergärten haben vormittags über 12 Uhr hinaus geöffnet (ebda.).

93 In Freiburg rechnet man noch bis weit in die neunziger Jahre hinein mit einem nach obiger Methode berechneten Versorgungsgrad von unter 95 % (vgl. ebda.).

3.4.1.2 Versorgungsgrad mit Pflegeheimplätzen

Analog zum Kindergartenbereich wurden auch im Pflegebereich - trotz offensichtlicher Unterversorgung - erst in den letzten Jahren differenzierte Studien erstellt.⁹⁴ Auch hier scheint die Berechnung eines Versorgungsgrades - als Quotient aus Pflegeheimplätzen und alten Menschen im "pflegeheimfähigen" Alter - unproblematisch zu sein.

Gemäß den Empfehlungen des Landkreistages läßt sich der Bedarf an Pflegeheimplätzen nach folgendem Richtwert ermitteln: 6,75 % der Altersgruppe 75 Jahre und älter.⁹⁵ Die Erfassung der Bestandszahl stieß jedoch auf unüberwindbare Schwierigkeiten. Im Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden ist lediglich die Summe aus Alten- und Pflegeheimplätzen erfasst. Zudem konnte nicht sichergestellt werden, wie diese Zahlen zustandekamen.⁹⁶ Vor Ort gelang es dem Autor nicht, Bestandszahlen für die gesamte Zeitreihe bei den Stadtverwaltungen zu erfragen - dies wäre nur für die städtischen Heime möglich gewesen. Anfragen bei den freien Trägern, den Wohlfahrtsverbänden, wären vonnöten gewesen. Angesichts der Vielzahl der Träger und Stadtkreise und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Auskunftsfreudigkeit von Wohlfahrtsverbänden⁹⁷ wurde von der Datenbeschaffung abgesehen. Für einzelne Jahre und einzelne Städte ließ sich dennoch der Versorgungsgrad berechnen. Ansonsten wurde auf offizielle Schätzungen zurückgegriffen.

3.4.2 Haushaltsindikatoren

3.4.2.1 Anteil der Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes

Der "Treibsatz soziale Leistungen" absorbiert einen immer größeren Teil der laufenden Einnahmen der Städte. Einen geeigneten Indikator, die Mittelbindung städ-

94 Zum Beispiel: Stadt Freiburg 1989a, Landkreistag 1992, Bundesministerium für Familie und Senioren 1992.

95 Vgl. Stadt Freiburg 1989a.

96 Für 1989 ergibt die Quelle "Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden" einen Bestand von 2383 Alten- und Pflegeheimplätzen zum 31.12. an, die Stadt Freiburg spricht dagegen von lediglich 1774 Alten- und Pflegeheimplätzen zum 30.6. (vgl. Stadt Freiburg 1989a, S. 4).

97 Vgl. Kap. 3.4.3.3.

tischer Einnahmen durch die Pflichtausgabe Sozialhilfe anzuzeigen, stellt der Quotient aus Sozialhilfekosten und Einnahmen des Verwaltungshaushalts dar.⁹⁸ Er ermöglicht die Beurteilung der Haushaltsbelastung durch Sozialhilfekosten. Je höher die Sozialhilfekosten, desto weniger Eigenmittel stehen den Gemeinden für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.⁹⁹

In Kapitel 3.4.3.2. werden direkte und indirekte Sozialhilfekosten unterschieden. Die Summe aus direkten und indirekten Kosten ergibt die gesamten Sozialhilfekosten. Alle drei Variablen werden in Beziehung zu den Einnahmen des Verwaltungshaushalts gesetzt. So ergibt sich ein differenziertes Bild der Haushaltsbelastung durch Sozialhilfekosten.

3.4.2.2 Mindestzuführung und tatsächliche Zuführung zum Vermögenshaushalt

Die Mittelzuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt ist ein zentraler Indikator für die Beurteilung der städtischen Finanzen. "Die Zuführung zum Vermögenshaushalt *muß* mindestens so hoch sein, daß damit die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten gedeckt werden können", heißt es in § 22 Abs.1, S.2 GemHVO.¹⁰⁰ Die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes sollen die Ausgaben mindestens um die Kosten der Fremdfinanzierung (ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffungskosten) übersteigen. In Höhe der Differenz zwischen tatsächlicher und Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt stehen eigene Mittel für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.

"Die Zuführung *soll* ferner die Ansammlung von Rücklagen,[...], ermöglichen und insgesamt mindestens so hoch sein wie die aus Entgelten gedeckten Abschreibungen", heißt es weiter in § 22 Abs.1, S.3 GemHVO.¹⁰¹ Es wäre jedoch eine Fehlinterpretation, Mindest- und Soll-Zuführung zu kumulieren, um sie der tatsächlich

98 Während im Jahr 1970 nur 10,4 % der Einnahmen des Verwaltungshaushalts für soziale Leistungen aufgewendet werden mußten, waren es im Jahr 1989 bereits 17,1 % (Körner 1991, S. 78). Körner verwendet allerdings eine Abgrenzung der Sozialhilfekosten, von der in dieser Arbeit abgewichen wird. Deshalb sind die Ergebnisse dieser Arbeit nicht mit seiner Studie vergleichbar.

99 Der vom Statistischen Landesamt gebildete Belastungsquotient aus Sozialhilfekosten und Einwohnerzahl stellt keinen geeigneten Indikator zur Messung der Haushaltsbelastung durch Sozialhilfe dar (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Öffentliche Sozialleistungen, Teil 1).

100 Zit. n. Kunze u.a. 1989.

101 Ebda.

erwirtschafteten Zuführung gegenüberzustellen. Beide gesetzlich vorgeschriebenen Zuführungen sind unabhängig voneinander zu erfüllen.

Die Mindestzuführung läßt sich aus der Gruppierungsübersicht berechnen:

a) ordentliche Tilgung: Grupp. Nr. 97: Tilgung von Krediten, Rückzahlung von inneren Darlehen ohne 978 (Kreditmarkt für Umschuldungen)¹⁰²

b) Kreditbeschaffungskosten: Grupp. Nr. 990.

Die Soll-Zuführung läßt sich nicht aus den Angaben der Haushaltspläne berechnen. Sie ist jedoch im Hinblick auf das Haushaltsgenehmigungsverfahren weniger bedeutsam als die Mindestzuführung und zudem fällt sie meist geringer aus.¹⁰³ Deshalb soll die tatsächliche Zuführung mit der Mindestzuführung verglichen werden.

Die tatsächliche Zuführung läßt sich der Gruppierungsübersicht entnehmen:

Grupp. Nr. 30: Zuführung vom Verwaltungshaushalt oder

Grupp. Nr. 86: Zuführung zum Vermögenshaushalt.

In wenigen Städten mußte sie um die Zuführung zum Verwaltungshaushalt (Grupp. Nr. 90) bereinigt werden.

Als zentraler Haushaltsindikator kann die Differenz aus tatsächlicher und Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt gelten. Er gibt Auskunft darüber, ob der Haushalt den gesetzlichen Vorschriften zum Haushaltsausgleich genügt. Werden sie nicht erfüllt, schaltet sich das Regierungspräsidium als Kontrollbehörde des Landes ein, um mit der Genehmigung des Haushalts Auflagen und Bedingungen zu verbinden.¹⁰⁴

102 In manchen Städten (z.B. Mannheim) konnte die Mindestzuführung unmittelbar dem Textteil des Rechenschaftsberichts entnommen werden (vgl. Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1990, S. 15), in anderen Städten (z.B. Heidelberg) mußte sie den Rechenschaftsberichten regelrecht "entrisen" werden (Berechnung nach obiger Methode gemäß den Angaben in Einzelplan 9, in: Stadt Heidelberg, Rechenschaftsbericht 1990, S. 212).

103 Exemplarisch wurden die Daten der Mindest- und Soll-Zuführung im Untersuchungszeitraum für die Stadt Freiburg verglichen. Die Soll-Zuführung war stets geringer.

104 Vgl. die Ausführungen des Regierungspräsidiums Karlsruhe zum Haushalt der Stadt Mannheim, dokumentiert in: Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1989, S. 148ff.

3.4.3 Variablen zum Test der sozialpolitischen Hypothesen

3.4.3.1 Sozialhilfeempfänger

Nach der ersten Hypothese gehen die freiwilligen sozialen Leistungen pro Sozialhilfeempfänger bei steigenden Sozialhilfekosten zurück. Freiwillige soziale Leistungen können in der Regel auch von Einkommensschwachen bezogen werden, die Anspruch auf einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt haben.¹⁰⁵ Eine Statistik über Einkommensschwache fehlt jedoch bisher, doch hat der Exkurs über die Anzahl der Sozialhilfeempfänger in Freiburg¹⁰⁶ (Kapitel 3.1.1.1.) gezeigt, daß deren Zahl erheblich ist. Andererseits haben beispielsweise alte Menschen in Pflegeheimen, die Hilfe in besonderen Lebenslagen beziehen, keinen Anspruch auf Familien-, Sozial- oder Arbeitslosenpässe, die typischerweise als freiwillige soziale Leistungen angeboten werden.¹⁰⁷ So erscheint es als sinnvolle Annäherung an die Zahl der Anspruchsberechtigten, die höchste offiziell ausgewiesene Sozialhilfeempfängerzahl gemäß Tabelle 3 zum Test der ersten Hypothese zu verwenden.

3.4.3.2 Sozialhilfe als Muß-Leistung

"Auf Sozialhilfe besteht ein Anspruch, soweit dieses Gesetz bestimmt, daß die Hilfe zu gewähren ist", heißt es im Bundessozialhilfegesetz (BSHG).¹⁰⁸ Sozialhilfe ist demnach eine "Muß-Leistung", auf die ein Rechtsanspruch des Hilfesuchenden besteht.¹⁰⁹

Die Kostenbelastung des örtlichen Trägers der Sozialhilfe läßt sich aus den Angaben des Einzelplans 4 "Soziale Sicherung" des Verwaltungshaushaltes errechnen. Das Sozialamt der Stadt Freiburg berechnet seit über zehn Jahren den sogenannten "Reinaufwand nach dem BSHG" aus Unterabschnitten des Einzelplans 4. Der Autor orientiert sich - nach intensiver Auseinandersetzung mit den existierenden Statistiken (vgl. Kapitel 3.1.1.2.) - an dieser Berechnungsweise, nimmt jedoch zwei gravierende Änderungen vor. Zum einen werden lediglich die direkten Sozialhilfe-

105 Vgl. die Antragsunterlagen der Stadtkreise.

106 Vgl. Kapitel 3.1.1.1.

107 Vgl. Kap. 2.2.1.1.

108 Vgl. § 4 Abs. 1, Satz 1 BSHG.

109 Schellhorn u.a. (1988), Kommentar zum BSHG, S. 58.

kosten des örtlichen Trägers nach dem BSHG betrachtet; weitere soziale Pflichtleistungen aufgrund von Bundesgesetzen (z.B. LAG, JWG) bleiben außer Betracht. Zum anderen werden die Landeswohlfahrtsverbands (LWV)-Umlage, die den Finanzierungsanteil der örtlichen Träger für die überörtlichen Träger darstellt, als indirekte Sozialhilfekosten mitberücksichtigt.¹¹⁰ Die direkte Sozialhilfebelastung eines Stadtkreises (Tabelle 5) setzt sich aus der Summe der Salden (Zuschußbedarfe) folgender Unterabschnitte des Verwaltungshaushaltes zusammen:

4100/4101/4102/4103: Sozialhilfe örtlicher Träger

4110: Sozialhilfe örtlicher Träger - Aufwendungen für Asylberechtigte

4111: Sozialhilfe örtlicher Träger - Aufwendungen für rechtlich geduldete Ausländer (De-Facto-Flüchtlinge).

Die Unterabschnitte 4110 und 4111 wurden erst Mitte der achtziger Jahre gebildet. Von 1991 an zahlt das Land einen Sozillastenausgleich gemäß § 21 FAG an überdurchschnittlich mit Sozialhilfe belastete Stadt- und Landkreise, der entweder im Einzelplan 4100 verbucht wird (Freiburg) oder als Finanzzuweisung im Rahmen des Finanzausgleichs im Einzelplan 9000 (Mannheim).

Indirekte Sozialhilfekosten (Tabelle 6) in Form der an die Landeswohlfahrtsverbände zu zahlenden Umlage werden im Einzelplan 9 des Verwaltungshaushaltes verbucht.

Die gesamten Sozialhilfekosten - die Summe aus direkten und indirekten- wird in Tabelle 7 dokumentiert.

¹¹⁰ Diese Berechnungsmethode entspricht auch den theoretischen Überlegungen von Bötticher-Meyners 1990, S. 107.

3.4.3.3 Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege als Soll-Leistung

Grundsätzlich lassen sich die von den Stadtkreisen gewährten Zuschüsse an Wohlfahrtsverbände¹¹¹ von der Zuschußempfänger- oder der Zuschußgeberseite her erfassen. Trotz intensiver Bemühungen des Autors blieb der erste Weg über die Empfängerseite lediglich eine theoretische Möglichkeit. Allen Anfragen bei Wohlfahrtsverbänden wurde zunächst mit Mißtrauen begegnet, um letztlich mit dem Argument der Arbeitsüberlastung negativ beschieden zu werden. Lediglich ein Caritasortsverband antwortete auf eine entsprechende Anfrage, wobei die gelieferten Daten unvollständig waren.¹¹²

Deshalb wurden die Daten über die Zuschußgeberseite erfasst. Alle Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege werden in den Haushaltsplänen ausgewiesen. Darunter fallen sowohl Zuschüsse an Wohlfahrtsverbände als auch Leistungen an Einrichtungen, die keinem Wohlfahrtsverband angehören.¹¹³ Zuschüsse, die ausschließlich an die Wohlfahrtsverbände fließen, lassen sich deshalb auch von der Geberseite de facto nicht erfassen.¹¹⁴

Die laufenden Netto-Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege (Tabelle 8) werden in Einzelplan 4 "Soziale Sicherung" des Verwaltungshaushalts gebucht. Die Summe der Salden (Zuschußbedarfe) folgender Unterabschnitte spiegeln sie wider:

4700 Förderung der Wohlfahrtspflege¹¹⁵

4720 Altenarbeit

111 In der Bundesrepublik gibt es sechs Wohlfahrtsverbände: den Deutschen Caritasverband, das Deutsche Rote Kreuz, das Diakonische Werk der EKD, die Arbeiterwohlfahrt, den Deutschen Paritätische Wohlfahrtsverband und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (vgl. Spiegelhalter 1990).

112 Vgl. Antwortschreiben des Caritasverbandes Heidelberg vom 5.9.1991.

113 Ein Beispiel: Zuschuß an die Krabbelstube des Studentenwerks (vgl. Stadt Freiburg 1991, Haushaltsplan 1991/92, S. 219).

114 Theoretisch wäre dies möglich, wenn die veröffentlichten Rechnungsergebnisse die Einzelpläne so detailliert aufschlüsseln würden wie die Haushaltspläne. Plandaten zu den Zuschüssen ließen sich in mühevoller Kleinarbeit addieren. Istdaten nach den Rechnungsergebnissen könnten die Mitarbeiter der Kämmereien anhand der Computerbögen berechnen.

115 Beispiele für bezuschußte Einrichtungen in Freiburg: alle anerkannten Wohlfahrtsverbände, Bahnhofsmision, Offene Nichtsebhafthilfe, Suchtkrankenfürsorge, Behinderten-Arbeitskreise, Frauen- und Kinderschutzhaus, Arbeitsprojekt für schwervermittelbare Straffällige usw. (Stadt Freiburg 1990, Sozialhilfbericht, Anlage 2).

4750 Förderung von Kinderrippen

4760 Förderung von Kindergärten und Kindergarten-Tagheime

4770 Förderung von Schülerhorten

4780 Sonstige Förderung der Jugendhilfe.

3.4.3.4 *Freiwillige soziale Leistungen*

Städtische Zuschüsse an Initiativen, die ersatzlos zu kürzen sind, lassen sich lediglich theoretisch erfassen. Dazu müßte jeder gewährte Zuschuß einzeln betrachtet werden. Bei der Vielzahl der unterstützten sozialen Einrichtungen ist dies im Rahmen dieser Arbeit ausgeschlossen. Selbst wenn die Erfassung der Zuschüsse für eine Stadt gelänge,¹¹⁶ wäre kein Städtevergleich möglich, weil jeder Stadtkreis seine Zuschüsse unterschiedlich verbucht.

So läßt sich nur ein Bruchteil der freiwilligen Leistungen der Stadtkreise (Tabelle 9) miteinander vergleichen: der Einzelplan 4988 "Freiwillige Hilfen".¹¹⁷ Selbst hier waren Bereinigungen nötig: Einige Stadtkreise (z.B. Ulm) verbuchten die Pflichtleistung Weihnachtsbeihilfe (im Rahmen der einmaligen Beihilfen zur Hilfe zum Lebensunterhalt) bis Mitte der achtziger Jahre unter freiwillige Leistungen. Für diese Jahre wurde der Einzelplan 4988 um die Weihnachtsbeihilfe bereinigt. In Mannheim mußte der Wert des Jahres 1990 um die "Zuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen"¹¹⁸ und um den Ersatz von Einnahmehausfällen an die Mannheimer Verkehrsbetriebe¹¹⁹ bereinigt werden. Unbereinigt hätten sich die freiwilligen

116 Die Stadt Freiburg listet beispielweise in ihrem Sozialhilfebericht 1990 alle Zuschußempfänger unter Angabe des jeweiligen Unterabschnitts des Haushaltsplans. Die Zuschüsse werden in über 30 Unterabschnitten verbucht (vgl. Stadt Freiburg 1990, Sozialhilfebericht, Anlage 2).

117 Mitunter wurden die freiwilligen Hilfen auch im Einzelplan 4980 erfasst, wie 1980-83 in Freiburg. Darauf wurde bei der Datenerhebung geachtet.

118 Die freiwilligen Zuschüsse der Stadt zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Arbeitsamtes werden seit 1991 unter der Haushaltsstelle 0560 gebucht. Die ungewöhnliche Ausgabensteigerung des Jahres 1990 wurde deshalb herausgenommen (vgl. Stadt Mannheim, Haushaltsplan 1991/92, S. 168).

119 Diese Einnahmehausfälle rühren von der Einführung des Sozialpasses Mitte der achtziger Jahre her. Sie wurden - nach Auskunft der Kämmerei - jahrelang kumuliert und 1990 in Höhe von 422 TDM in den Haushalt eingestellt (zum Vergleich: freiwillige soziale Leistungen 1989 in Höhe von 544 TDM). Die Ausgaben fielen allerdings bereits in den Vorjahren an, so daß sie über die Jahre verteilt werden mußten. Dadurch würden sich die freiwilligen sozialen Leistungen von 1985-90 um etwa 70 TDM erhöhen. Am Rückgang der freiwilligen sozialen Leistungen je Sozialhilfeempfänger wurde sich dadurch nichts ändern.

ligen sozialen Leistungen stark nach oben entwickelt, obwohl dies nicht der Realität entspricht.

3.4.3.5 Fiktive Sozialhilfeempfängerzahl

Nach der zweiten Hypothese reagieren die Kommunen auf steigende Sozialhilfekosten mit Maßnahmen zur Kostenverlagerung. Zum einen werden anspruchsberechtigten Personen Kosten aufgebürdet, wenn sie erfolgreich vom Sozialamt abgeschreckt werden. Zum anderen werden im Rahmen der Entgeltvariante nach § 19 BSHG mittelfristig Kosten auf andere Kostenträger überwält.

Ein Ansatz, das Abschreckungspotential eines Stadtkreises zu quantifizieren, wäre die Anzahl der Arbeitsstunden, zu denen Sozialhilfeempfänger im Rahmen der Mehraufwandsentschädigungsvariante (§ 19 BSHG) herangezogen werden. Dieses Instrument dient zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft von Sozialhilfeempfängern, so daß abschreckende Wirkungen erwartet werden können - und auch beabsichtigt sind.¹²⁰ Es stellte sich jedoch heraus, daß lediglich das Sozialamt Freiburg exakte Zahlen zu geleisteten Arbeitsstunden von Sozialhilfeempfängern erhoben hat. Ein Abschreckungspotential läßt sich daher zur Zeit nicht seriös quantifizieren.

Kostenverlagerungen gemäß der Entgeltvariante des § 19 BSHG konnten dagegen erfasst werden - allerdings nicht in Wertgrößen, sondern in "eingesparten" Sozialhilfeempfängern. Diese "eingesparten" Sozialhilfeempfänger können zur tatsächlichen Sozialhilfeempfängerzahl addiert werden. So ergibt sich die höhere, fiktive Sozialhilfeempfängerzahl, die der tatsächlichen entspräche, wenn keine § 19 BSHG-Politik angewendet würde.

Hierbei ist zu beachten, daß die Zahl der tatsächlich "eingesparten" Sozialhilfeempfänger wesentlich höher liegt - aus Scham, Unwissenheit und wegen verschiedener Abschreckungsmaßnahmen der Sozialämter "verzichten" etwa 700.000 Anspruchsberechtigte auf Sozialhilfe.¹²¹ Die fiktive Sozialhilfeempfängerzahl stellt deshalb lediglich eine Untergrenze dar.

¹²⁰ Vgl. Kap. 2.2.1.1.

¹²¹ Die Schätzungen zur Dunkelziffer der Anspruchsberechtigten schwanken sehr stark. Hauser/Semrau schätzen sie für 1983 auf rund 700.000 (zit. n. Semrau 1991, S. 118).

3.4.4 Variablen zum Test der finanzpolitischen Hypothesen

3.4.4.1 Investitionen

In die ökonometrischen Untersuchungen gehen die Gesamt-, die Bau- und die Sozialinvestitionen - jeweils auch als eigenfinanzierte Investitionen - als abhängige Variablen ein.

Die gesamten Investitionen einer Gemeinde werden im Vermögenshaushalt erfasst. Sie lassen sich grundsätzlich über die "Additionsmethode" und über die "Subtraktionsmethode" errechnen.

Bei der Additionsmethode werden mittelbare und unmittelbare Investitionen, die in der Gruppierungsübersicht (Gruppierungsnummer 9 - Ausgaben des Vermögenshaushaltes) aufgeschlüsselt sind, zusammengezählt:¹²²

a) mittelbare Investitionen:

Grupp. Nr. 92: Gewährung von Darlehen

- , 930: Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen
- , 98: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

b) unmittelbare Investitionen:

- , 932-33: Erwerb von Grundstücken
- , 935-36: Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens
- ; 94-96: Bauinvestitionen:

Bei der "Subtraktionsmethode" geht man von den Gesamtausgaben des Vermögenshaushaltes aus und zieht alle nicht-investiven Positionen der Gruppierungsübersicht (Gruppierungsnummer 9) ab:¹²³

Grupp. Nr. 9: Bruttovolumen des Vermögenshaushalts

¹²² Vgl. Stadt Freiburg, Haushaltsplan 1991/92, S. XXII.

¹²³ Vgl. ebda., S. XII.

abzüglich

Grupp. Nr. 90: Zuführung zum Verwaltungshaushalt

Grupp. Nr. 91: Zuführung an Rücklagen

-, 978: Kreditmarkt (für Umschuldungen)

Nettovolumen des Vermögenshaushalts

abzüglich

Grupp. Nr. 97 (ohne 978): ordentliche Tilgung

-, 990: Kreditbeschaffungskosten

Investitionsausgaben.

Die eigenfinanzierten Gesamtinvestitionen erhält man nach Abzug der Investitionszuweisungen.¹²⁴

Die Bauinvestitionen sind ein Teil der Gesamtinvestitionen, der unter der Gruppierungsnummer 94-96 erfasst ist. Die eigenfinanzierten Bauinvestitionen erhält man nach Abzug der Investitionszuweisungen.¹²⁵

Die Sozialinvestitionen werden hier als Ausgaben des Einzelplans 4 "Soziale Sicherung" des Vermögenshaushaltes definiert. Darunter fallen beispielsweise städtische Investitionen in Kindergärten, Jugendbegegnungsstätten, Erziehungsberatungsstellen, Obdachlosenheime und Altenbegegnungsstätten bzw. Investitionszuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege.

Die eigenfinanzierten Sozialinvestitionen werden als "Nettoausgaben" (Ausgaben - Einnahmen) des Einzelplans 4 des Vermögenshaushaltes definiert.

¹²⁴ Vgl. Kapitel 3.4.4.4.

¹²⁵ Ebda.

3.4.4.2 Bevölkerung

Einwohnerzahlen der Stadtkreise gehen als unabhängige Variable in die ökonomischen Untersuchungen ein. Doch wieviele Menschen wohnen beispielsweise in der Stadt Freiburg? Zu dieser Frage gibt es zwei Antworten: Zum einen erhebt das Statistische Landesamt die Wohnbevölkerungszahl nach der Fortschreibung; zum 31.12.1989 wohnten in Freiburg auf der Fortschreibungsbasis 1987 genau 187767 Menschen.¹²⁶ Die Fortschreibungszahl ist auch Grundlage für den Finanzausgleich.¹²⁷

Zum anderen errechnen die örtlichen Statistischen Ämter eine Bevölkerungszahl gemäß dem Melderegister; zum 31.12.1989 lebten danach über 11000 Menschen weniger in Freiburg, genau 176506.¹²⁸ Die Abweichungen zwischen der Fortschreibungszahl und der Melderegisterzahl sind zum Teil erheblich. Die Unterschiede lassen sich auf die Abweichung der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung von der auf Vergangenheitswerten beruhenden Trendfortschreibung zurückführen. Für den Finanzausgleich ist die in der Regel wesentlich höhere Fortschreibungszahl bedeutend, die nach § 30 Abs. 2 FAG noch "veredelt"¹²⁹ wird. Für Untersuchungen der Bevölkerungsentwicklung in die Stadtkreisen verwenden die örtlichen Statistischen Ämter jedoch "ihre" Melderegisterzahlen.¹³⁰

Für die Pro-Kopf-Werte im Tabellenteil wurden die Einwohnerzahlen nach der Fortschreibung gemäß Statistischen Landesamt zum 31.12. des Jahres verwendet; sie sind in Tabelle 16 dokumentiert. Denn Fortschreibungszahlen finden auch bei Pro-Kopf-Berechnungen der Kämmerereien in den Haushaltsplänen und Rechenschaftsberichten Verwendung.

126 Vgl. Tabelle 16.

127 Zur maßgebenden Einwohnerzahl: vgl. § 143 GemO i.V.m. § 30 Abs. 1 FAG.

128 Die Statistischen Ämter der Stadtkreise berechnen noch die Melderegisterzahl zum 30.6. und die Fortschreibung der Melderegisterzahl. Letztere ist nicht zu verwechseln mit der Fortschreibung der Wohnbevölkerung durch das Statistische Landesamt.

129 Veredelungen können aufgrund besonderer Belastungen vorgenommen werden, wie z.B. die Stationierung ausländischer Streitkräfte.

130 Seit 1991 dürfen die niedrigeren Melderegisterzahlen laut Anweisung des Freiburger Oberbürgermeisters nicht mehr veröffentlicht werden. Die Daten bis 1989 konnten noch den Jahreshften des städtischen Statistikamtes entnommen werden. Der Leiter des Statistischen Amtes in Heidelberg fühlte sich durch die Frage, wieviele Menschen in Heidelberg wohnten, persönlich angegriffen - die Daten waren nicht zu erhalten, obwohl sie amtsintern erhoben werden. In Stuttgart waren die Melderegisterzahlen dagegen leicht zugänglich - die Abweichungen zur Fortschreibungszahl fielen in den achtziger Jahren gering aus.

Bei der Interpretation der Pro-Kopf-Werte ist zu beachten, daß im Zusammenhang mit der Volkszählung 1987 die Fortschreibungsbasis von 1970 auf 1987 geändert wurde. Bei einigen Städten führten die Ergebnisse der Volkszählung zu erheblichen "Bevölkerungsverlusten"¹³¹, die sich negativ auf die Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs auswirkten.¹³²

3.4.4.3 Netto-Steuerereinnahmen

Die Netto-Steuerereinnahmen (Tabelle 17) gehen als unabhängige Variable in die ökonometrischen Untersuchungen ein und werden nach folgendem Schema¹³³ gemäß der Gruppierungsübersicht berechnet:

Summe aus

Grupp. Nr. 000: Grundsteuer A

-,.....001: Grundsteuer B

-,.....003: Gewerbesteuer

-,.....010: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

-,.....02-03: Andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen

abzüglich

-,.....810: Gewerbesteuerumlage.

131 Erhebliche Verluste beklagten die Städte Freiburg, Stuttgart, Heidelberg und Karlsruhe (vgl. Tabelle 16).

132 Vgl. Kap. 3.2.2. Einnahmehausfälle.

133 Die Stadt Freiburg zählt noch die "Sonstigen Finanzzuweisungen vom Land (Grunderwerbssteuer)" zu den Steuerereinnahmen. Die Diskussion mit Mitarbeitern verschiedener Kammereien führte dazu, daß der Autor diesen Posten nach § 11 Abs. 2 FAG zu den Zuweisungen, nicht zu den Steuern zählt. Damit folgt er der Vorgehensweise der Stadt Stuttgart, obwohl beide Möglichkeiten zu begründen sind.

3.4.4.4 Investitionszuweisungen

Die Investitionszuweisungen (Tabelle 18), die eine Stadt von anderen Gebietskörperschaften erhält, gehen als unabhängige Variable in die ökonometrischen Untersuchungen ein. Sie werden in der Gruppierungsübersicht unter Einnahmen des Vermögenshaushaltes (Gruppierungsnummer 36) erfasst:

Grupp. Nr. 36: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Unterabschnitte:

- , 360: vom Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen
- , 361: vom Land
- , 362: von Gemeinden und Gemeindeverbänden
- , 365-367: von unternehmerischen und übrigen Bereichen.

3.4.4.5 Politikvariable

Was den politischen Einfluß auf die kommunale Investitionstätigkeit betrifft, so wird er in den Städtestudien nicht regressionsanalytisch über Gemeinderatsmandate erfasst. Dazu ist die Anzahl der untersuchten Gemeinden zu gering und die Zeitreihe zu kurz. Statt dessen werden die Machtverhältnisse im Gemeinderat (Tabelle 19) und die Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters betrachtet, um sie im Rahmen der Interpretation der Testergebnisse zu berücksichtigen.

3.4.4.6 Netto-Rücklagenveränderung

Die Netto-Rücklagenveränderung, die als Reaktion gemäß Hypothese 5 zu erwarten ist, läßt sich grundsätzlich über die Gruppierungsübersicht und über Bestandsveränderungen erfassen. Sie errechnet sich als Differenz zwischen der Zuführung an die Rücklagen (Grupp. Nr. 91) und den Entnahmen aus Rücklagen (31).¹³⁴

¹³⁴ Vgl. auch Kapitel 3.4.2.2.

Die Werte der Bestandsveränderungen der allgemeinen Rücklage lassen sich den Rechenschaftsberichten entnehmen. Die Bestandsgrößen sind die genaueren Werte, weil städtische Sonderfaktoren auch berücksichtigt werden.¹³⁵ In den Haushaltsplanjahren 1991 und 1992 mußte jedoch wegen fehlender Daten auf die Berechnungsmethode nach der Gruppierungsübersicht zurückgegriffen werden.

Die allgemeine Rücklage darf allerdings nur bis zu einer Pflichtrücklage abgebaut werden: "Die allgemeine Rücklage soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern (Betriebsmittel der Kasse). Zu diesem Zweck muß ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens zwei vom Hundert der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft" (§ 20 Abs. 2 GemHVO). Die Stadtkreise interpretieren die Berechnung der Pflichtrücklage unterschiedlich. Der Autor orientiert sich bei der Berechnung der Pflichtrücklage an der Praxis der Kämmerei der Stadt Freiburg, die den Prozentsatz von den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes berechnet.¹³⁶

Der Zweck der Vorschrift über eine Mindestrücklage liegt darin, daß "im Bedarfsfall aus der allgemeinen Rücklage ein Bestand zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität vorhanden ist".¹³⁷ Die Mindestrücklage kann nur unterschritten werden, "wenn konkrete Gründe für eine anhaltend gute Kassenlage vorliegen und deshalb die Liquidität auch mit dem geringeren Betrag gesichert erscheint".¹³⁸ Diese Situation trat jedoch im Untersuchungszeitraum in keinem Stadtkreis auf (Tabelle 20).

3.4.4.7 Netto-Vermögensänderung

Die im Rahmen der Hypothese 6 zu betrachtende Netto-Vermögensänderung läßt sich grundsätzlich ebenfalls über die Gruppierungsübersicht und über Bestands-

135 Beispielsweise wurde in Stuttgart eine Tilgungsrücklage gebildet, deren Wertveränderung lediglich in die Bestandsrechnung einfließt.

136 Die Ausgaben des Verwaltungshaushalts errechnet die Kämmerei der Stadt Mannheim aus der Differenz der Einnahmen und der Zuführung zum Vermögenshaushalt (Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1990, S. 15), die Kämmerei der Stadt Ulm substrahiert von den Einnahmen des Verwaltungshaushalts die tatsächliche Zuführung zum Vermögenshaushalt sowie die Haushaltsausgabereste des Vorjahres, um durch Addition der neuen Haushaltsausgabereste die bereinigten Soll-Ausgaben zu errechnen (Stadt Ulm, Rechenschaftsbericht 1990, S. 16); lediglich in wenigen Städten wurde die Pflichtrücklage bereits im Rechenschaftsbericht dokumentiert (vgl. Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1990, S. 60).

137 Faiss u.a. 1990, S. 352.

138 Ebda.

größen berechnen. Zum einen kann die Differenz zwischen den "Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens" (Grupp. Nr. 33-34) und den "Ausgaben für den Vermögenserwerb" (93) gebildet werden; dieser Weg ist jedoch aufgrund der Bildung von Haushaltsresten¹³⁹ ungeeignet.¹⁴⁰ Dennoch mußte für die Haushaltsplanjahre 1991 und 1992 auf diese Berechnungsmethode zurückgegriffen werden, weil noch keine Daten über die Bestandsveränderungen gemäß den Rechenschaftsberichten verfügbar waren.

Nach § 43 Abs. 1 GemHVO sind die Gemeinden verpflichtet, in einer Vermögensrechnung folgende Vermögensgegenstände aufzuführen:

1. Teile des Anlagevermögens¹⁴¹
2. Forderungen aus Geldanlagen
3. Rückzahlungsverpflichtungen aus den Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Vorgängen
4. Rücklagen.

Die städtische Vermögensrechnung wird als Vollvermögensrechnung im Sinne der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Vermögensrechnung nach § 43 GemHVO geführt.¹⁴² Sie ist Bestandteil der Jahresrechnung,¹⁴³ eine Übersicht über den Stand der unbeweglichen und beweglichen Sachen sowie über grundstücksgleiche Rechte, die kostenrechnenden Einrichtung dienen, sind der Jahresrechnung beizufügen.¹⁴⁴

139 Haushaltsreste sind planmäßige Ausgaben oder Einnahmen, die in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Exemplarisch werden in Kapitel 3.4.4.8. Haushaltsausgabereise im Zusammenhang mit der Nettokreditaufnahme erläutert.

140 Hier sind die Abweichungen zwischen den beiden Berechnungsmethoden noch eklatanter als im Fall der Nettokreditaufnahme. Das hängt mit der Abwicklung von Bebauungsplänen zusammen, die sich über Jahre hinwegziehen.

141 Darunter fallen nach § 46 Nr. 2 "Beteiligungen sowie Wertpapiere, die die Gemeinde zum Zweck der Beteiligung erworben hat" (Buchstabe d), "Forderungen aus Darlehen, die die Gemeinde aus Mitteln des Haushalts in Erfüllung einer Aufgabe gewährt hat" (Buchstabe e), Kapitaleinlagen der Gemeinde in Zweckverbänden oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen" (Buchstabe f), "das von der Gemeinde in ihre Sondervermögen mit Sonderrechnung eingebrachte Eigenkapital" (Buchstabe g).

142 Vgl. Stadt Heidelberg, Schlußbericht 1990, S. 64.

143 Vgl. § 39 Abs. 1 GemHVO.

144 Vgl. § 39 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO i.V.m. § 38 Abs. 1 GemHVO.

Die Daten der Vermögensrechnung ermöglichen jedoch keinen Vergleich des Gemeindevermögens in der oben ausgeführten Definition, weil nicht alle Vermögensteile statistisch erfasst werden.¹⁴⁵ Lediglich das Anlagevermögen der kostenrechnenden Einrichtungen und das Verwaltungsvermögen werden in fast allen Stadtkreisen einheitlich erfasst.¹⁴⁶ So kann nur ein Teil des Vermögens miteinander verglichen werden.

Weiterhin stellt sich die Frage, welcher Vermögensbegriff zweckmäßig ist? "Der Vermögensbegriff im Gemeindefinanzrecht umfasst nur die Aktivwerte. Die Kredite (Passivwerte) werden in der Gemeindeordnung besonders behandelt (vgl. § 87 GemO), so daß sie beim Vermögen nicht zu berücksichtigen (nicht von Aktivwerten abzuziehen) sind. Es wird folglich nicht von dem Reinvermögen ausgegangen."¹⁴⁷

Trotzdem versuchen einige Stadtverwaltungen den betriebswirtschaftlich sinnvollen Indikator, das um die Schulden bereinigte Vermögen (Reinvermögen), zu berechnen.¹⁴⁸ Die Zunahme des Reinvermögens entspricht definitionsgemäß dem Eigenkapitalzuwachs - und damit dem "Gewinn" einer Gemeinde.

Betriebswirtschaftliche Kategorien können hier allerdings nur sehr eingeschränkte Anwendung finden, weil Gemeinden keine gewinnorientierte Unternehmungen sind. Wenn die Stadtverwaltungen ihr (Sachanlagevermögen¹⁴⁹ überhaupt bewerten, stellt sich - mehr als bei Unternehmungen - das Bewertungsproblem. Wieviel ist ein Kinderspielplatz, eine Straße oder eine Grünanlage wert? Selbst wenn eine einheitliche Bewertung gelänge: Welche Teile des Vermögens sind veräußerbar?

145 So stehen zwar Daten zum Anlagevermögen der kostenrechnenden Einrichtungen und zum Verwaltungsvermögen zur Verfügung, doch fehlen in der Regel Angaben zum Gemeindegliedervermögen, zum Vermögen der rechtlich unselbständigen Stiftungen sowie zum Vermögen der Eigenbetriebe.

146 In Stuttgart beschränkt sich - abgesehen vom Anlagevermögen der kostenrechnenden Einrichtungen und der Stiftungen - die Darstellung auf das Geldvermögen. Das Verwaltungsvermögen, insbesondere die Sachanlagen, sind (noch) nicht bewertet (vgl. Stadt Stuttgart, Rechenschaftsbericht 1990).

147 Faiss u.a. 1990, S. 275.

148 Synonyme Begriffe sind das "Nettovermögen" (Stadt Mannheim, Schlußbericht 1989, S. 58) und das "Deckungskapital"; das "Deckungskapital entspricht in etwa dem Stamm-/Grundkapital eines wirtschaftlichen Unternehmens" (vgl. Stadt Heidelberg, Rechenschaftsbericht 1990, S. 223).

149 Beispiele: Unbebaute und bebaute Grundstücke, Waldgrundstücke, Sport- und Grünanlagen, Kinderspielplätze, Straßen, Wege, Plätze, Brücken, Dämme usw. (vgl. z.B. Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1990, S. 138).

Wer kauft einen Kinderspielplatz? Insofern ist der Sinn der Vollvermögensstatistik zu hinterfragen.

Dennoch wurde hier ein Versuch unternommen, Vermögensbestände zu vergleichen. Dazu wurden das Anlagevermögen der kostenrechnenden Einrichtungen, das Geldvermögen, das Verwaltungsvermögen und die Rücklagen addiert. Die Vergleichbarkeit ist indes eingeschränkt, weil die Stadtkreise Stuttgart, Ulm und Heilbronn ihr Verwaltungsvermögen wegen der oben angesprochenen Bewertungsprobleme bewußt nicht bewertet haben; die anderen sechs Stadtkreise lassen sich jedoch vergleichen (vgl. Tabelle 21).

Zur Berechnung der Netto-Vermögensänderungen, die für den Test der Hypothese 6 erforderlich ist, wurden dagegen die Rücklagen wieder herausgerechnet. Das war erforderlich, weil die Analyse der Netto-Rücklagenveränderung bereits Gegenstand der Hypothese 5 ist.

3.4.4.8 Netto-Kreditaufnahme

Im Hinblick auf die Überprüfung der Hypothese 7 muß die Netto-Kreditaufnahme erfasst werden. In der Regel wird die Netto-Kreditaufnahme nicht in den Vorberichten zu den Haushaltsplänen aufgeführt; dort findet sich meist nur die höhere Bruttokreditaufnahme. Deshalb muß sie selbst berechnet werden, was wiederum sowohl über die Gruppierungsübersicht als auch über die Schuldenstandsveränderung möglich ist.

Die Berechnungsmethode über die Gruppierungsübersicht sieht folgendermaßen aus: Die Einnahmen aus Krediten (Grupp.Nr. 37) lassen sich aufteilen in die "Bruttokreditaufnahme" (377) und die "Kredite zur Umschuldung von Darlehen" (378). Von der Bruttokreditaufnahme kommt man durch Abzug der ordentlichen Tilgung (97 außer 978 [Ausgaben des Vermögenshaushaltes - Kreditmarkt für Umschuldung]) zur "Nettokreditaufnahme". Damit läßt sich die Nettokreditaufnahme als Differenz zwischen den jeweils um die Umschuldung bereinigten Krediteinnahmen und Ausgaben zu Zwecken der Kredittilgung definieren.

Die auf diese Weise erhaltenen Werte stimmen jedoch nicht immer mit den Veränderungen der Schuldenstände - der zweiten Berechnungsmethode - überein, was

mit den sogenannten Haushaltsresten zusammenhängt.¹⁵⁰ Die Berechnung der Nettokreditaufnahme über die Veränderung der Schuldenstände, wie sie in den Rechenschaftsberichten dokumentiert werden, ist die geeignetere und einfachere Methode.¹⁵¹ Für die Haushaltsplanjahre 1991 und 1992 mußte wegen fehlender Bestandsgrößen auf die Berechnungsmethode über die Gruppierungsübersicht zurückgegriffen werden.

Die Darstellung der Berechnung nach der Gruppierungsübersicht zeigt, daß es sich bei der Nettokreditaufnahme um eine Saldogröße handelt: von der Bruttokreditaufnahme (Einnahmen des Vermögenshaushaltes) werden die ordentliche Tilgung und die Kreditbeschaffungskosten abgezogen (Ausgaben des Vermögenshaushaltes) abgezogen.

3.4.4.9 Gebühren

Daten zu den Gebühren zur Überprüfung der Hypothese 8 finden sich in der Gruppierungsübersicht Nr. 10-12 (Gebühren und ähnliche Entgelte, zweckgebundene Abgaben). Sie sind in Tabelle 22 dokumentiert.

150 Beispiel Freiburg 1988: Es ergibt sich über den ersten Berechnungsweg eine Nettokreditaufnahme von 22,2 Mill. DM, über den zweiten Weg eine Tilgung in Höhe von 11,5 Mill. DM. Die Differenz von über 30 Mill. DM erklärt sich aus in diesem Jahr neugebildeten Haushaltsausgaberesten (vgl. Stadt Freiburg, Rechenschaftsbericht 1988, S. 69); Haushaltsausgabereste sind - vereinfacht ausgedrückt - im Haushalt veranschlagte Mittel, die im Haushaltsjahr nicht ausgezahlt wurden, was bei mehrjährigen Bauprojekten unvermeidbar ist. Damit sie nicht verfallen, dürfen diese Mittel des Vermögenshaushalt in das nächste Jahr übertragen werden (vgl. § 19 GemHVO). Die Mittelübertragung ist zwar haushaltsrechtlich zulässig, jedoch auch - es werden häufig zweistellige Millionenbeträge übertragen - ein Mittel zur "Haushaltskosmetik". Die kommunalpolitische Brisanz liegt in der legalen Manipulation der Nettokreditaufnahme: Werden im Vorjahr veranschlagte Kredite erst im laufenden Jahr in Anspruch genommen, so erhöht sich die Nettokreditaufnahme des laufenden Jahres de facto um den Betrag der dafür gebildeten Haushaltsausgabereste. Der Kontrollbehörde, dem Regierungspräsidium, wird jedoch die niedrigere Nettokreditaufnahme ohne Haushaltsausgabereste als Indikator für die städtische Neuverschuldung präsentiert. Wenn die Haushaltsausgabereste 42,3 Millionen DM und die präsentierte Nettoneuverschuldung lediglich 15,1 Millionen DM beträgt, wie das 1989 in Freiburg der Fall war, so ist wird die Dimension der Manipulation deutlich (vgl. Stadt Freiburg, Schlußbericht 1988, S. 56).

151 Über diesen Punkt diskutierte der Autor ausführlich mit Mitarbeitern verschiedener Kammereien.

3.5 Entwicklung der Indikatoren im Städtevergleich

3.5.1 Sozialindikatoren

3.5.1.1 Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen

In Tabelle 23 wird der Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen dokumentiert. Es offenbart sich eine eklatante Unterversorgung in fast allen Stadtkreisen in fast allen untersuchten Jahren; lediglich in Baden-Baden und Freiburg herrschte in einigen Jahren Überversorgung. Es lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

1. Große Unterversorgung (Versorgungsgrad kleiner als 80 %) liegt in den Stadtkreisen Mannheim, Pforzheim und Heilbronn vor.
2. Mittlere Unterversorgung (Versorgungsgrad zwischen 80 und 90 %) liegt in den Stadtkreisen Freiburg, Stuttgart, Heidelberg, Karlsruhe und Ulm vor.
3. Überversorgung liegt in Baden-Baden vor.

Die in Kapitel 3.4.1.1. aufgeführten Gründe deuten darauf hin, daß selbst bei statistisch befriedigenden Versorgungsgrad, echte Unterversorgung vorherrschen kann; die Anzahl der Ganztagskindergartenplätze sowie eine stadtteilbezogene Differenzierung bleibt unberücksichtigt.

3.5.1.2 Versorgungsgrad mit Pflegeheimplätzen

"Der heute erreichte Versorgungsgrad im Bereich der stationären Altenhilfe deckt den Bedarf nicht vollständig ab. Der exakte Grad der Unterversorgung läßt sich derzeit empirisch nicht ermitteln. Aufgrund der Auswertung von Einzelbeobachtungen wird angenommen, daß der landesweit erreichte durchschnittliche Versorgungsgrad 90 % beträgt".¹⁵²

¹⁵² Landkreistag 1992, S. 11. Der Autor berechnete nach der in Kapitel 3.4.1.2. vorgestellten Berechnungsmethode einen Versorgungsgrad von 97,2 % für den Stadtkreis Freiburg (1989).

Zukünftig wird sich der Bedarf an Pflegeheimplätzen stark erhöhen. Dafür sprechen demografische Prognosen, die einen Anstieg des Anteils alter, insbesondere hochbetagter Menschen vorhersagen.¹⁵³

3.5.1.3 Fazit

Die festgestellte Unterversorgung mit Kindergartenplätzen und Pflegeheimplätzen deutet darauf hin, daß die Stadtkreise nur in unzureichendem Maße Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege gewährten. Im Rahmen der Analyse der sozialpolitischen Reaktionen wird zu prüfen sein, ob laufende Nettozuschüsse und Netto-Investitionszuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege im Untersuchungszeitraum gekürzt wurden.

3.5.2 Haushaltsindikatoren

3.5.2.1 Anteil der Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes

Betrachtet man den Anteil der *direkten* Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes in Tabelle 24, so lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Mannheim und Freiburg sind hoch, Stuttgart, Heidelberg, Karlsruhe, Ulm, Pforzheim sind durchschnittlich, Heilbronn und Baden-Baden sind gering mit Sozialhilfe belastet.

In der Gruppe der Hochbelasteten fällt auf, daß Freiburg dem langjährigen Spitzenreiter Mannheim in den Jahren 1990 und 1991 zwischenzeitlich die Führungsposition wegnahm. Die Zeiten hoher Steigerungsraten - wie von 1983 bis 1985 - , scheinen indes vorbei zu sein. Damals verdoppelte sich - zumindest in Freiburg - die Zahl der Sozialhilfeempfänger als Folge der Dauerarbeitslosigkeit im Anschluß an die Rezession zu Beginn der achtziger Jahre. Inzwischen ist - wiederum in Freiburg - die Zahl der Alleinerziehenden größer als die der Dauerarbeitslosen.

¹⁵³ "Anfang 1990 lebten 1,38 Millionen Menschen über 65 Jahren in Baden-Württemberg. Im Jahr 2000 werden es voraussichtlich 1,62 Millionen sein. Im gleichen Zeitraum wird die Zahl der 85-jährigen und Älteren von 126000 auf 186000, das heißt um fast 50 % anwachsen" (Landkreistag 1992, S. 2).

In der Gruppe der durchschnittlich Belasteten fallen die hohen Steigerungsraten auf. In Stuttgart, Karlsruhe und Pforzheim erhöhte sich die Sozialhilfebelastung um mehr als das Doppelte, in Ulm nahezu um das Doppelte und in Heidelberg immerhin noch um fünfzig Prozent.

Die gering belasteten Stadtkreise Heilbronn und Baden-Baden müssen 1992 noch nicht einmal so hohe Sozialhilfekosten bewältigen wie Freiburg und Mannheim zu Beginn der achtziger Jahre.

Betrachtet man den Anteil der *indirekten* Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes (Tabelle 25), so läßt sich in allen Stadtkreisen ein kontinuierlicher Anstieg von etwa 3 auf gut 4 Prozent der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes feststellen. Hier spiegeln sich vor allem die gestiegenen Kosten für Pflegebedürftige wider, die von den Landeswohlfahrtsverbänden getragen werden.

Betrachtet man den Anteil der *gesamten* Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes (Tabelle 26), zeigt sich der Wechsel in der Spitzenposition noch deutlicher: Seit 1990 gibt die Stadt Freiburg einen größeren Anteil ihrer laufenden Einnahmen als Mannheim für Sozialhilfe aus. Beide Stadtkreise müssen inzwischen mehr als zehn Prozent ihrer Einnahmen des Verwaltungshaushalts für Sozialhilfe verwenden. Es zeigt sich allerdings auch die Wirkung des "Soziallastenausgleichs", der Freiburg wieder unter die 11 % - Marke drückte und Mannheim unter der 11 % -Marke hielt.

Die Gruppe der durchschnittlich belasteten Städte verringert sich um den Stadtkreis Pforzheim, der als gering mit Sozialhilfe belastet eingestuft werden muß. In dieser Gruppe verbleiben Stadtkreise, die 1992 etwa acht Prozent ihrer Einnahmen für Sozialhilfe verwenden mußten.

Gering belastet sind in Baden-Württemberg die Stadtkreise Heilbronn, Baden-Baden und Pforzheim.

Es ergibt sich bei der Betrachtung der gesamten Sozialhilfekostenbelastung folgende Gruppeneinteilung:

1. Die Hochbelasteten: Freiburg und Mannheim
2. Die durchschnittlich Belasteten: Stuttgart, Heidelberg, Karlsruhe, Ulm

3. Die gering Belasteten: Pforzheim, Heilbronn, Baden-Baden.

3.5.2.2 Mindestzuführung und tatsächliche Zuführung zum Vermögenshaushalt

Dieser Haushaltsindikator zeigt die Krisenjahre in den baden-württembergischen Stadtkreisen an (Tabelle 27). In Freiburg führte die Verdoppelung der Sozialhilfempfänger und der Sozialhilfekosten zwischen 1982 und 1985¹⁵⁴ zur leichten Unterschreitung der Mindestzuführung. In den Jahren 1991 und 1992 wurde die Mindestzuführung deutlich verfehlt. Als Ursachen nannte die Stadt die Kosten der Einheit, die hohen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst und Mehrausgaben für soziale Leistungen (Zuschüsse zu Kindergartenbeiträgen, Unterbringung von Asylanten) sowie die Einführung der Regiokarte im öffentlichen Nahverkehr.¹⁵⁵

Der Stadtkreis Mannheim konnte 1983 und 1988, der Stadtkreis Stuttgart 1992 bei hoher beziehungsweise mittlerer Sozialhilfekostenbelastung die Mindestzuführung nicht erfüllen.¹⁵⁶ In beiden Städten waren jedoch unerwartet hohe Gewerbesteuerausfälle die unmittelbare Krisenursache.¹⁵⁷ Daneben sind vor allem zwei strukturelle Ursachen zu nennen, die für alle drei Krisenstädte zutreffen: geringe Ertragskraft¹⁵⁸ und hohe Folgelasten aufgrund größerer Investitionen der Vergangenheit.

3.5.2.3 Fazit

Die Betrachtung der Haushaltsindikatoren hat gezeigt, daß die beiden hoch mit Sozialhilfekosten belasteten Städte Freiburg und Mannheim sowie die durchschnittlich belastete Stadt Stuttgart die drei Krisenstädte Baden-Württembergs im

154 Vgl. Tabelle 3 und 7.

155 Badische Zeitung v. 26.6.1991.

156 Im Jahr 1982 entstand bei der Stadt Baden-Baden vorübergehend ein Defizit, weil die Verluste der Landesgartenschau abgerechnet werden mußten. Es handelte sich deshalb um kein klassisches Krisenjahr, sondern um einmalige Situation (Stadt Baden-Baden 1982, Rechenschaftsbericht, S. IV).

157 Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1989, S. 7 und Auskunft der Kämmerei Stuttgart

158 Zur Finanzsituation Stuttgart schreibt das Regierungspräsidium Stuttgart: "Ursache für die voraussichtlich über Jahre hinweg negative Netto-Investitionsrate [Unterschreiten der Mindestzuführung, d. Verf.] ist eine zu geringe Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes" (zit. n. Stuttgarter Zeitung v. 25.3.1992).

Untersuchungszeitraum sind. In bezug auf die empirischen Tests der sozial- und finanzpolitischen Hypothesen werden sie im Mittelpunkt der Analyse stehen.

3.6 Sozialpolitische Reaktionen im Städtevergleich

3.6.1 Zuschußkürzungen

Wurden als Reaktion auf steigende Sozialhilfekosten in den hoch und durchschnittlich belasteten Stadtkreisen, freiwillige soziale Leistungen und Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege je Sozialhilfeempfänger gekürzt (Hypothese 1)?

Gemäß Abbildung 4 in Kapitel 2.4.2. sind zunächst die gesamten Sozialhilfekosten je Sozialhilfeempfänger und Jahr zu quantifizieren (Tabelle 28). In allen Stadtkreisen schwankten die Kosten je Sozialhilfeempfänger im Untersuchungszeitraum 1980-90¹⁵⁹ stark - zwischen 4000 und 8300 DM je Sozialhilfeempfänger.¹⁶⁰ In den sechs hoch und durchschnittlich mit Sozialhilfekosten belasteten Stadtkreisen schwankten die Sozialhilfekosten je Sozialhilfeempfänger etwas geringer zwischen 4100 und 6900 DM.¹⁶¹

Dieses Ergebnis kann vor dem Hintergrund der Ausführungen über die Sozialhilfeempfängerstatistik¹⁶² nicht verwundern. Die Ausgaben je Sozialhilfeempfänger sinken, wenn in einem Jahr viele "Kurzzeit-Hilfeempfänger" hinzukommen: Sie verursachen relative geringe Kosten, gehen aber mit gleichem Gewicht wie "Langzeit-Hilfeempfänger" in den Quotienten ein. Ob die Sozialhilfeempfänger teurer oder billiger für die Stadtkreise geworden sind, läßt sich mit den vorliegenden Daten nicht beurteilen. Dazu müßte die Sozialhilfeempfänger-, aber auch die Sozialhilfekostenstatistik stärker differenziert werden.

Deshalb erscheint die Annahme plausibel, in Abbildung 4 eine Parallele zur Abzisse zu zeichnen. Sie soll die durchschnittliche Sozialhilfekostenbelastung je So-

159 Für den Test der sozialpolitischen Hypothesen mußte der Untersuchungszeitraum um zwei Jahre verkürzt werden, weil die aktuellsten Sozialhilfeempfängerdaten von 1990 sind (vgl. Tabelle 3).

160 Heilbronn 1990: 3962 DM und Baden-Baden 1981: 8288 DM je Sozialhilfeempfänger.

161 Freiburg 1986: 4112 DM und Stuttgart 1987: 6900 DM je Sozialhilfeempfänger.

162 Vgl. Kap. 3.1.1.1.

zialhilfeempfänger im Untersuchungszeitraum ausdrücken, die sich in jedem Stadtkreis auf unterschiedlichem Niveau befindet: in Freiburg bei 4529 DM, in Mannheim bei 5142 DM, in Stuttgart bei 6240 DM, in Heidelberg bei 5382 DM, in Karlsruhe bei 5193 DM, in Ulm bei 5625 DM, in Pforzheim bei 5043 DM, in Heilbronn bei 4299 DM und in Baden-Baden bei 6580 DM je Sozialhilfeempfänger; aus diesen Ergebnissen läßt sich demnach nicht der Schluß ziehen, daß Sozialhilfeempfänger in Großstädten teurer sind. Jeder zusätzliche Sozialhilfeempfänger schlägt - so die Modellannahme - beispielsweise in Freiburg mit 4529 DM zu Buche.

Wie entwickelten sich die freiwilligen sozialen Leistungen je Sozialhilfeempfänger? In Freiburg verringerten sie sich im Untersuchungszeitraum um mehr als die Hälfte von 184 DM auf 84 DM, in Mannheim verringerten sie sich um fast die Hälfte von 44 DM auf 25 DM. Für die hochbelasteten Städte Freiburg und Mannheim kann Hypothese 1 nicht falsifiziert werden.

Für die durchschnittlich und gering belasteten Stadtkreise ergibt sich ein heterogenes Bild. In Heidelberg, Pforzheim, Baden-Baden und - besonders drastisch - in Ulm sank der Quotient, wobei lediglich in Pforzheim eine Trendumkehr in den Planzahlen für 1991 und 1992 festzustellen ist. In Karlsruhe und - besonders stark - in Stuttgart und Heilbronn stiegen dagegen die freiwilligen Leistungen je Sozialhilfeempfänger; für diese drei Stadtkreise trifft die Hypothese offensichtlich nicht zu.

Wie entwickelten sich die *laufenden Netto-Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege*? Hier lassen sich drei Gruppen unterscheiden (Tabelle 30):

1. Reale Stagnation ist in Heidelberg und Karlsruhe zu beobachten.
2. Ein leichter Rückgang zeigt sich in Freiburg, Mannheim, Ulm, Pforzheim und Heilbronn.
3. Ein starker Rückgang ist in Stuttgart und Baden-Baden festzustellen.

Im Hinblick auf die laufende Nettozuschüsse kann Hypothese 1 somit im Untersuchungszeitraum empirisch nicht falsifiziert werden.

Die Datenanalyse zeigt, daß die Veränderungen auf sehr unterschiedlichen Niveaus stattfinden. So gibt Stuttgart doppelt so viel wie Freiburg und sogar viermal so viel

wie Mannheim für laufende Nettozuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege je Sozialhilfeempfänger aus.¹⁶³ Auffällig ist auch die Trendwende zu Beginn der neunziger Jahre. Außer Mannheim und Karlsruhe weisen alle Stadtkreise reale Zuwachsraten auf.

3.6.2 Kostenverlagerungen

Konnte die Zuwachsrate der Sozialhilfeempfänger über Kostenverlagerungen nach der Entgeltvariante des § 19 BSHG verringert werden (Hypothese 2)? Tabelle 31 zeigt, daß die beiden hochbelasteten Städte Freiburg und Mannheim die Entgeltvariante seit 1981 beziehungsweise 1982 einsetzen. Aber auch die durchschnittlich belasteten Stadtkreise machten davon in nicht unerheblichem Umfang Gebrauch. Ebenso stehen in den gering belasteten Stadtkreisen einige Arbeitsstellen seit 1983 (Heilbronn, Pforzheim) beziehungsweise seit 1988 (Baden-Baden) zur Verfügung.¹⁶⁴

Kumuliert man die Anzahl der nach der Entgeltvariante Beschäftigten im Untersuchungszeitraum und addiert sie zu den tatsächlichen Empfängerzahlen, so ergeben sich für 1990 folgende fiktive Sozialhilfeempfängerzahlen (tatsächliche Hilfeempfängerzahl in Klammern): Freiburg 17313 (16361), Mannheim 27318 (26926), Stuttgart 35258 (34658), Heidelberg 7084 (7033), Karlsruhe 16704 (16579) und Ulm 5363 (5327).

Die Datenanalyse zeigt, daß die Entgeltvariante um so intensiver benutzt wird, je höher die Sozialhilfekostenbelastung der Stadtkreise ist. Hypothese 2 kann demnach nicht falsifiziert werden.

Haben die stark mit Sozialhilfekosten belasteten Kommunen darauf gedrungen, spezielle Bundes- oder Landeszuweisungen zum Lastenausgleich zu erhalten, wie es Hypothese 3 nahelegt? Die Albrecht-Initiative, die 1988 vom Land Niedersachsen ausging, zielte darauf hin, den Bund zur Hälfte an den Kosten der Sozialhilfe zu beteiligen. Dieser Antrag wurde mehrheitlich im Bundesrat verabschiedet.¹⁶⁵ Aufgrund dieser Initiative wurde ein "Strukturfonds" ausgehandelt, über den allen

163 Die Niveau-Unterschiede bleiben auch in der Pro-Kopf-Betrachtung erhalten (vgl. Tabelle 8).

164 Nach Schätzungen der Sozialämter: Etwa 5 in Heilbronn und Pforzheim, 2 in Baden-Baden.

165 Breuel 1988, S. 231.

finanzschwachen Länder von 1989 bis 1999 jährlich 2,45 Milliarden DM zufließen sollten; Hessen und Baden-Württemberg erhielten jedoch als finanzstarke Länder keine Mittel, so daß auch den Stadtkreisen keine zusätzlichen Mittel über den kommunalen Finanzausgleich zufließen.¹⁶⁶

Ende 1990 erreichten die hochbelasteten Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs, daß ihnen Mittel über den kommunalen Finanzausgleich in Form des "Soziallastenausgleichs" nach § 21 FAG zufließen. Ihnen wird seit 1991 ein Teil der überdurchschnittlichen direkten Sozialhilfekosten ersetzt.¹⁶⁷ Finanziert wird der "Soziallastenausgleich" allerdings durch die Gesamtheit aller Gemeinden - und nicht, wie von den Kommunen gefordert, durch zusätzliche Landesmittel.¹⁶⁸

Es ist den hochbelasteten Städten demnach gelungen, den Anteil der selbstfinanzierten Sozialhilfekosten zu verringern: Hypothese 3 kann nicht falsifiziert werden.

3.6.3 Fazit

Die empirischen Untersuchungen im Zeitraum 1980-90 ergaben, daß die sozialpolitischen Hypothesen in modifizierter (Hypothese 1) beziehungsweise unveränderter Form (Hypothese 2 und 3) aufrechterhalten werden können. Als Reaktion auf steigende Sozialhilfeempfängerzahlen reduzieren die Kommunalpolitiker gemäß der ersten Hypothese die laufenden Netto-Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege. In den hochbelasteten Stadtkreisen reduzieren sie auch freiwillige soziale Leistungen; die heterogenen Ergebnisse bei den durchschnittlich und gering belasteten Städte sowie der Anstieg der freiwilligen sozialen Leistungen und der laufenden Netto-Zuschüsse zu Beginn der neunziger Jahre bedürfen der Interpretation in Teil 4 der Arbeit.

166 Mittel nach dem Strukturhilfegesetz v. 20.12.1988 gelten als Bundesfinanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft gemäß Art. 104a Abs. 4 GG. Sie sind an eine investive Verwendung gebunden (Karrenberg/Münstermann 1989, S. 105). Die Strukturhilfe läuft 1992 mit einer letzten Abschlagszahlung von 800 Millionen DM aus. Diese Entscheidung fiel in Verbindung mit dem Votum zum Steueränderungsgesetz 1992 vor dem Hintergrund der Finanzierung der deutschen Einheit (Süddeutsche Zeitung v. 14.2.1992).

167 Nach § 21 FAG werden die Sozialhilfenettoausgaben, die im zweitvorangegangenen Jahr 110 % des Durchschnitts der Stadt- bzw. Landkreise überstiegen haben, zu 30 % ausgeglichen.

168 Finanziert wird der Ausgleich durch Vorwegentnahme aus dem Aufkommen der Finanzausgleichsmasse A, das durch eine entsprechende Anhebung der Finanzausgleichsumlage bei allen Gemeinden erhöht wurde (Ulrich 1991, S. 557).

Auch ließen sich Kostenverlagerungen nach der Entgeltvariante des § 19 BSHG empirisch belegen (Hypothese 2). Schließlich gelang es den hochbelasteten Stadtkreisen, einen Teil ihrer Sozialhilfekosten auf die Gesamtheit aller baden-württembergischen Stadtkreise zu verlagern (Hypothese 3). Diese Ergebnisse werden ebenfalls in Teil 4 interpretiert und kommentiert.

3.7 Finanzpolitische Reaktionen im Städtevergleich

3.7.1 Ökonometrische Analysen

Ziel der ökonometrischen Analysen war es, einen Zusammenhang zwischen Sozialhilfekosten und Investitionen empirisch zu belegen. Dabei legten die theoretischen Überlegungen nahe, daß steigende Sozialhilfekosten mit sinkenden Investitionen einhergehen, also ein negativer Zusammenhang besteht (Hypothese 4).

Gemäß dem in Kapitel 3.3.3. beschriebenen Untersuchungsraaster wurde zwischen (eigenfinanzierten) Gesamt-, (eigenfinanzierten) Bau-, und (eigenfinanzierten) Sozialinvestitionen unterschieden. Dabei wurden nur die hoch und durchschnittlich mit Sozialhilfe belasteten Städte mit einbezogen; die drei gering belasteten Stadtkreise Pforzheim, Heilbronn und Baden-Baden blieben unberücksichtigt. Es stellte sich jedoch heraus, daß lediglich für die abhängige Variable "eigenfinanzierte Bauinvestitionen" berichtenswerte Ergebnisse erzielt werden konnten.

Einfachregressionen mit deflationierten Daten¹⁶⁹ deuteten darauf hin, daß für die beiden hochbelasteten Städte Freiburg und Mannheim ein signifikanter, negativer Zusammenhang zwischen eigenfinanzierten Bauinvestitionen und Sozialhilfekosten besteht. Aus der Gruppe der durchschnittlich belasteten Stadtkreise ergaben sich für Stuttgart und Karlsruhe vergleichbare Ergebnisse; der negative Koeffizient für Heidelberg war nicht signifikant. Dagegen ergab sich für Ulm ein positiver Zusammenhang. Die Ergebnisse auf einen Blick:

¹⁶⁹ BSP-Deflator mit Basis 1985 = 100 des Statistischen Bundesamtes; Inflationsraten für 1991/92 geschätzt.

Ergebnisse der Einfachregressionen: Eigenfinanzierte Bauinvestitionen und Sozialhilfekosten baden-württembergischer Stadtkreise (1980-92)				
	Koeffizient	t - Test	Signifikanz	R ²
Freiburg	-1,09	-3,31	0,00700000	0,5
Mannheim	-2,70	-5,83	0,00010000	0,76
Stuttgart	-2,51	-3,11	0,00990000	0,47
Karlsruhe	-3,63	-11,87	0,00000013	0,93
Heidelberg	-0,29	-0,47	0,65000000	0,02
Ulm	2,68	1,91	0,08000000	0,25
alle Städte	-2,3	-9,81	0	0,56

Multiple Regressionsanalysen, die neben Sozialhilfe auch Bevölkerung, Netto-Steuereinnahmen und Investitionszuweisungen als unabhängige Variablen berücksichtigten, deuteten zwar wieder den vermuteten negativen Zusammenhang an, doch blieb die Güte der Schätzungen unbefriedigend. Dies konnte angesichts der geringen Zahl der Freiheitsgrade nicht verwundern.

Deshalb wurde eine gepoolte Regressionsanalyse mit Panel-Daten der sechs hoch- und durchschnittlich belasteten Städte durchgeführt; die gepoolte Analyse verbindet Zeitreihen- und Querschnittsanalyse, so daß sich die Freiheitsgrade erhöhen. Dazu wurde - wie in Kapitel 3.3.3. bereits ausgeführt - zunächst das "Modell fester Effekte" ausgewählt. Dieses Schätzmodell zeichnet sich dadurch aus, daß nur Abweichungen vom städtebezogenen Mittelwert bei der Schätzung berücksichtigt werden. Es wäre dann anwendbar, wenn die Varianz der Störgröße über den gesamten Beobachtungsraum konstant wäre, also Homoskedastie vorläge.

Die Überprüfung der Störgröße ergab jedoch, daß diese Annahme nicht erfüllt ist, somit Heteroskedastie vorliegt.¹⁷⁰ Deshalb wurde nach der Methode der gewichteten Kleinst-Quadrate geschätzt.¹⁷¹

¹⁷⁰ Dies erklärt sich dadurch, daß die Varianz bei jeder Stadt - wenn man so will - auf ein anderes Niveau springt. Zur Heteroskedastie vgl. Judge u.a. (1985), S. 419ff.

¹⁷¹ Zur hier verwandten Methode der "Weighted Least Squares" (WLS): Gujarati 1988, S. 337ff. Die Schätzungen wurden mit dem Ökonometrie-Programm RATS durchgeführt.

Für die Gruppe der sechs hoch und durchschnittlich belasteten Städte wurden bei einer linearen Schätzung mit deflationierten Daten folgende Ergebnisse erzielt:

Sozialhilfe als zusätzlicher Bestimmungsgrund eigenfinanzierter Bauinvestitionen baden-württembergischer Stadtkreise (1980-92)						
	Bevölkerung	Netto-Steuer-einnahmen	Investitions-zuweisungen	Sozialhilfe	R ²	F-Wert
Schätzgleichung 1	2,52	0,49	0,92		0,48	22,82
t-Werte	5,94	5,36	3,68			
Schätzgleichung 2	2,56	0,19	0,78	-1,75	0,64	33,23
t-Werte	6,88	2,15	3,68	-6,05		

Schätzgleichung 1 bestätigt die Ergebnisse der in Kapitel 3.2. vorgestellten empirischen Untersuchungen, was den positiven Einfluß von Bevölkerung, Nettosteuer-einnahmen und Investitionszuweisungen auf eigenfinanzierte Bauinvestitionen betrifft. Schätzgleichung 2 bestätigt den erwarteten negativen Einfluß der Sozialhilfe, der mit Panel-Daten hochsignifikant belegt werden kann.¹⁷² Die Aufnahme der zusätzlichen erklärenden Variable Sozialhilfe in die Schätzgleichung verbessert den Erklärungsgehalt des Modells: R² und F-Wert erhöhen sich.

Dieses Ergebnis ist jedoch in zweifacher Hinsicht mit großer Vorsicht zu beurteilen. Zum einen gilt es nur für die *Gruppe* der hoch- und durchschnittlich mit Sozialhilfe belasteten Städte. Für jede einzelne Stadt gilt es nicht. Der vermutete negative Zusammenhang zwischen Investitionen und Sozialhilfe (Hypothese 4) wird lediglich in folgender Formulierung von den ökonometrischen Untersuchungen gestützt: Für die Gruppe der hoch- und durchschnittlich belasteten Stadtkreise Baden-Württembergs deuten sie darauf hin, daß Sozialhilfekosten als zusätzlicher Bestimmungsgrund eigenfinanzierter Bauinvestitionen gelten. Zum anderen - und fundamentaler - erscheinen die zugrundegelegten Daten zur kommunalen Investitionstätigkeit in starkem Maße der legalen politischen Manipulation ausgesetzt zu sein. Insbesondere ist die im Untersuchungszeitraum intensiv betriebene Auslagerung großer Investitionsprojekte aus den kommunalen Haushalten - und damit aus der offiziellen Statistik - zu nennen. Auf diesen zentralen Punkt wird im Kapitel 4.2. ausführlich eingegangen. Vor diesem Hintergrund kann Hypothese 4 nicht sinnvoll ökonometrisch überprüft werden.

¹⁷² Die Verbindung von Querschnitt- und Zeitreihenanalyse erhöhte die Anzahl der Observationen auf 78.

3.7.2 Cutback-Strategien

Läßt sich feststellen, daß die Stadtkreise zur Abwendung finanzieller Krisen ihre Netto-Rücklagen bis zur Mindestrücklage reduzierten (Hypothese 5)? Die Stadt Freiburg konnte 1980, 1984 und 1990 durch Rückgriff auf Rücklagen Defizite verhindern (vgl. Tabelle 32). Im Krisenjahr 1985,¹⁷³ in dem die Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt leicht unterschritten wurde, erhöhte man die Rücklagen. Das ist zunächst erstaunlich, doch führten lediglich Buchungsprobleme zur Defizitsituation.¹⁷⁴ In den Jahren 1991 und 1992, in denen die Mindestzuführung nach den Planzahlen deutlich verfehlt wird, erhöhen sich dennoch die Rücklagen. Allerdings fällt auf, daß die im Untersuchungszeitraum größte Entnahme aus den Rücklagen gerade 1990 stattfand.

In Mannheim wurde die allgemeine Rücklage bis zum Krisenjahr 1983 de facto bis zur Mindestrücklage zurückgeführt, um in den Folgejahren gemäß der steigenden Mindestrücklage leicht gesteigert zu werden.¹⁷⁵ Im Krisenjahr 1988 konnte selbst diese geringfügige Zuführung nicht geleistet werden.

In Stuttgart wurde die allgemeine Rücklage im Krisenjahr 1992 de facto ebenso bis auf die Mindestrücklage reduziert.¹⁷⁶ Demnach läßt sich in allen drei Stadtkreisen, die im Untersuchungszeitraum in finanzielle Schwierigkeiten gerieten, die Reduzierung der allgemeinen Rücklage bis auf die Mindestrücklage nachweisen: Hypothese 5 kann nicht falsifiziert werden.

Veräußern Kommunen in Krisenzeiten Vermögen, um Eigenfinanzierungsmittel zu erhalten, wie es Hypothese 6 vorgibt? In Freiburg wurde 1985 - dem "buchungstechnischen" Krisenjahr - mehr Vermögen verkauft als gekauft. In allen anderen Jahren nahm das Vermögen der Stadt zu - ebenso wie in Mannheim (vgl. Tabelle 33). In Stuttgart wurden unmittelbar vor dem Krisenjahr 1992 erhebliche Netto-Veräußerungserlöse erzielt, was 1992 nicht mehr gelang; aber auch 1980 und 1986 verkaufte Stuttgart mehr als es kaufte. Die empirischen Untersuchungen liefern deshalb keine überzeugenden Belege für Hypothese 6, die für die baden-

173 Vgl. Tabelle 27.

174 "Dieses Ziel [die Mindestzuführung, d. Verf.] wurde um 580.020 DM verfehlt, weil der Umlagehaushalt wegen Verfahrensverzögerungen rund 2 Mio DM an Zahlungen nicht nach Plan abführen konnte" (Stadt Freiburg 1985, Rechenschaftsbericht, S. 8).

175 Die Mindestrücklage hängt von den Einnahmen des Verwaltungshaushalts ab. Wenn sie steigen, muß automatisch die Mindestrücklage zunehmen (vgl. Kap. 3.4.6.6.).

176 Auskunft der Kämmerei Stuttgart.

württembergischen Stadtkreise im Untersuchungszeitraum als falsifiziert gelten kann.

Greifen die Kommunen, wenn Eigenmittel nicht zur Finanzierung ausreichen, auf Fremdmittel zurück? Wird die Nettokreditaufnahme in Krisenjahren bis an die rechtlich zulässige Obergrenze gehen (Hypothese 7)? Diese Hypothese läßt sich in allen drei Krisenstädten belegen (vgl. Tabelle 34). Die Kontrollbehörde des Landes - das Regierungspräsidium - forderte die Stadt Stuttgart sogar auf, ihre geplante Nettokreditaufnahme für 1992 um 50 Millionen DM zu reduzieren.¹⁷⁷

Reagieren Kommunen in Zeiten finanzieller Engpässe mit Gebührenerhöhungen (Hypothese 8)? Diese Hypothese läßt sich anhand der vorliegenden Daten für Freiburg und Mannheim nicht belegen, die geplanten Gebührenerhöhungen 1991/92 in Stuttgart deuten auf den vermuteten Zusammenhang hin. Ebenso deuten Äußerungen des Stuttgarter Oberbürgermeisters in diese Richtung, der als Reaktion auf die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst 1992 die Erhöhung der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung ankündigte.¹⁷⁸ Für Stuttgart kann demnach Hypothese 8 - im Gegensatz zu Freiburg und Mannheim - nicht falsifiziert werden.

Erhöhen die Stadtkreise in Krisenzeiten ihre Hebesätze auf die Gemeindesteuern (Hypothese 9)? Diese Hypothese kann für alle drei Städte belegt werden. Freiburg (1991,92), Mannheim (1989) und Stuttgart (1991) erhöhten ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie für die Gewerbesteuer (vgl. Tabelle 36,37,38). Auffallend ist jedoch, daß Stuttgart bereits vor dem Krisenjahr 1992, Freiburg im Krisenjahr 1991 und Mannheim nach dem Krisenjahr 1988 die Hebesätze erhöhte. In Teil 4 wird versucht, diese Unterschiede zu erklären.

3.7.3 Fazit

Die empirischen Tests der finanzpolitischen Hypothesen konnten lediglich eine Hypothese falsifizieren: Netto-Vermögensveräußerungen spielen für die baden-württembergischen Stadtkreise in Krisensituationen offensichtlich keine Rolle. Alle anderen Hypothesen ließen sich nicht falsifizieren.

¹⁷⁷ Stuttgarter Zeitung v. 25.3.1992.

¹⁷⁸ Badische Zeitung v. 11.5.1992.

Teil 4: Interpretation der empirischen Ergebnisse

4.1 Sozialpolitische Reaktionen

Die empirischen Ergebnisse der Tests der sozialpolitischen Hypothesen zeigen, daß das erweiterte Orr-Modell die Entwicklung der freiwilligen sozialen Leistungen, der laufenden Nettzuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege und der Maßnahmen zur Kostenverlagerung auf andere Träger gut erklären kann.

Was die *freiwilligen sozialen Leistungen* betrifft, so stellt sich die Frage, wie die geplanten Steigerungsraten in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 in den hochbelasteten Städten Freiburg und Mannheim zu erklären sind. Dazu ist eine detaillierte Analyse des Einzelplans 4988 nötig.

In Freiburg läßt sich die erhebliche Mittelsteigerung um 44,5 % zum einen auf eine Umbuchung zurückführen; bisher in Einzelplan 4700 verbuchte Mittel der 'Kommission Arbeitslosigkeit' werden von 1991 an unter freiwilligen Leistungen ausgewiesen. Zum anderen werden dort Zuschüsse für den Verein zur Förderung kommunaler Arbeits- und Beschaffungsmaßnahmen, der im Auftrag der Stadt die Entgeltvariante nach § 19 BSHG organisiert,¹ verbucht. Zum dritten werden geringere Spendeneinnahmen für soziale Zwecke erwartet.²

Bei genauerer Betrachtung stellt sich die erhebliche Mittelausweitung als Umbuchung von den laufenden Nettzuschüssen an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, als geringere erwartete Spendeneinnahmen und als Zuschuß an einen Verein heraus, der mittelfristig Kosten verlagern soll.

In Mannheim wurde der Wert von 1990 bereinigt - auch um den Ersatz von Einnahmenausfällen der Mannheimer Verkehrsbetriebe AG durch Vergünstigungen

1 Vgl. Stadt Freiburg 1989c.

2 Die freiwilligen sozialen Leistungen sollen von 1990 auf 1991 - in absoluten Werten - um 733 TDM steigen. Davon fallen 210 TDM auf die Umbuchung, 290 TDM auf den erhöhten Zuschuß und 57 TDM auf geringere Spendeneinnahmen; der Restbetrag verteilt sich in kleineren Beträgen auf die übrigen Haushaltsstellen.

des Sozialpasses, die in Vorjahren kumuliert wurden.³ Die geplanten Steigerungsraten von 1991 und 1992 erklären sich ausschließlich durch kumulierte Werte. Korrekterweise hätten diese Beträge seit der Einführung des Sozialpasses Mitte der achtziger Jahre jährlich verbucht werden müssen. Dann hätten sich jährlich höhere Werte ergeben und der Rückgang der freiwilligen sozialen Leistungen je Sozialhilfeempfänger wäre nicht so stark gewesen; zu einer Steigerung wäre es allerdings nicht gekommen.

So bleibt festzuhalten, daß die freiwilligen sozialen Leistungen auch in den Jahren 1991 und 1992 entgegen dem ersten Augenschein nicht gestiegen sind. Interessanterweise handelt es sich bei Freiburg und Mannheim um traditionell sozialdemokratisch regierte Städte mit erheblichen Einfluß der grünen Partei,⁴ deren Parteiprogramme staatlich finanzierter Sozialpolitik hohen Stellenwert beimessen.

Der drastische Rückgang der freiwilligen sozialen Leistungen in Ulm kann über die abnehmende Nachfrage nach dem Familienpaß erklärt werden. Das liegt allerdings nicht am Rückgang der Zahl der Einkommensschwachen. Statt dessen wurden die Einkommensgrenzen für die Bewilligung des Familienpasses seit über fünf Jahren nicht nach oben korrigiert, so daß sich die Zahl der Anspruchsberechtigten verringerte.⁵

Die Stadt Stuttgart führte ihren Familien- und Sozialpaß zu einem Zeitpunkt ein, zu dem die höchsten Zuwächse an Sozialhilfeempfängern zu verzeichnen waren - 1984 verdreifachten sich dadurch die freiwilligen sozialen Leistungen nahezu.⁶ Wie läßt sich diese Entwicklung im modifizierten Orr-Modell erklären? Betrachten wir dazu Abbildung 10:

3 Vgl. Kap. 3.4.3.4.

4 Im Untersuchungszeitraum bestimmten sozialdemokratische Oberbürgermeister und sozialdemokratisch (ab Mitte der achtziger Jahre auch grün) dominierte Gemeinderäte die Kommunalpolitik: In Freiburg löste Böhme seinen Vorgänger, Keidel, Ende 1982 ab, in Mannheim steht seit 1983 Widder der Rathauspitze vor. Vorgänger: Ratzel (bis 1980), Varnholt (1980-1983).

5 Nach Auskunft des Sozialamtes Ulm mußten deshalb viele Anträge abgelehnt werden.

6 Vgl. Tabelle 9.

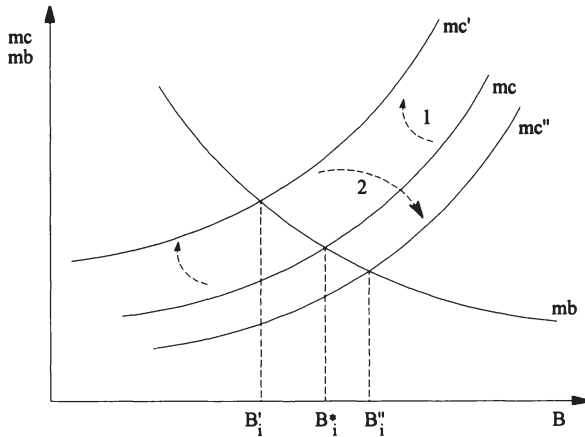


Abb. 10: Steigende freiwillige soziale Leistungen im Orr-Modell

Der Anstieg der Sozialhilfeempfänger q verschiebt die mc -Kurve nach links auf mc' , so daß c.p. ein geringeres Niveau an freiwilligen sozialen Leistungen je Sozialhilfeempfänger für die Wähler nutzenmaximal ist. Wenn allerdings das Einkommen der Wähler, Y_i , sehr hoch beziehungsweise die Einkommensteigerungen groß sind, verschiebt sich die mc -Kurve wieder nach rechts auf mc'' . Im Fall von Stuttgart kann der Anstieg der freiwilligen sozialen Leistungen dadurch erklärt werden, daß der Einkommenszuwachs auf bereits hohem Niveau die Linksverschiebung der mc -Kurve überkompensierte. Anders formuliert: Stuttgarts Einwohner sind so reich,⁷ daß zusätzliche Mittel für Arme (Y_i nimmt zu) ihren Nutzen steigern.

Berücksichtigt man, wie in Kapitel 3.4.4.5 erläutert, die Machtverhältnisse in den Gemeinderäten und die Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters bei der Interpretation der empirischen Ergebnisse, so läßt sich sagen: Der Familien- und Sozialpaß konnte 1984 von einer konservativen Regierung eingeführt werden,⁸ weil die Politiker - gemäß Annahme 6 des erweiterten Orr-Modells - zumindest langfristig

7 Gemessen sowohl an der Steuerkraftmeßzahl (Statistisches Landesamt, Statistisches Taschenbuch) als auch am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Verband Deutscher Städtestatistiker 1989). Daß Stuttgart der reichste Stadtkreis Baden-Württembergs im Untersuchungszeitraum ist, zeigen auch die realen Netto-Steuereinnahmen je Einwohner (vgl. Tabelle 17).

8 Stuttgart wurde im Untersuchungszeitraum stets konservativ unter CDU-Oberbürgermeister Rommel regiert (vgl. Tabelle 19).

dem Wählerwillen folgen. Analog kann für die konservativ regierten Städte Karlsruhe und Heilbronn argumentiert werden.⁹

Interessant ist der Vergleich zu den ebenfalls konservativ regierten Städten Heidelberg, Ulm, Pforzheim¹⁰ und Baden-Baden¹¹: Dort gingen die Politiker offensichtlich davon aus, daß ein geringeres Niveau an freiwilligen sozialen Leistungen dem Wählerwillen entspricht. Ob es sich hier um Fehleinschätzungen handelte, wird die Entwicklung dieses Einzeletats in den nächsten Jahren unter den neu gewählten SPD-Oberbürgermeistern in Heidelberg und Ulm zeigen.¹²

Zur Beurteilung der Kürzungsmöglichkeiten bei den freiwilligen sozialen Leistungen sind zwei Bemerkungen nötig. Zum einen muß klar herausgearbeitet werden, daß freiwillige soziale Leistungen lediglich einen Bruchteil der Pflichtleistungen ausmachen.¹³ Dadurch relativiert sich die Bedeutung von Kürzungen, die sehr wenig zur Haushaltsentlastung beitragen können. Zum anderen bedingt die Art der freiwilligen sozialen Leistungen, daß Einschnitte erhebliche öffentliche Resonanz erzeugen würden. Überspitzt formuliert: Wenn Familien mit behinderten Kindern keine Freikarten für Schwimmbäder mehr bekommen würden, wäre das Medien-echo groß und der Einspareffekt minimal. Deshalb erscheint es unwahrscheinlich, daß Ausgaben für Familien- und Sozialpässe - sind sie erst einmal eingeführt - außer über niedrig gehaltene Einkommensgrenzen gekürzt werden können. Das dürfte

-
- 9 In Karlsruhe regieren seit Jahren CDU-Oberbürgermeister (bis 1986: Dullenkopf, seitdem: Seiler) mit einer konservativ-liberalen Gemeinderatsmehrheit, in Heilbronn stellte die SPD mit Dr. Hoffmann bis 1983 den Oberbürgermeister, seitdem regiert Dr. Weinmann von der CDU mit einer konservativ-liberalen Mehrheit (vgl. Tabelle 19).
 - 10 In Pforzheim dominiert die CDU im Gemeinderat, die üblicherweise mit der FDP zusammenarbeitet. Die Oberbürgermeister stellt jedoch seit Jahren die SPD (Dr. Weigelt bis 1985, Dr. Becker seit 1985).
 - 11 In Baden-Baden stellt die CDU seit Jahren den Oberbürgermeister (bis 1990: Carlein, seitdem Wendt). Auch der Gemeinderat ist von der CDU dominiert (vgl. Tabelle 19).
 - 12 Die Heidelberger SPD-Oberbürgermeisterin Weber wurde im November 1990, der Ulmer SPD-Oberbürgermeister Gönner wurde im Dezember 1991 gewählt. In den achtziger Jahren regierte in Heidelberg CDU-Oberbürgermeister Zundel mit einer konservativen Gemeinderatsmehrheit - wie in Ulm die CDU-Oberbürgermeister Lorenzer (bis 1983) und Ludwig (bis 1991). Zur Sitzverteilung im Gemeinderat: s. Tabelle 19.
 - 13 Beispielsweise mußte die Stadt Stuttgart 1990 400 DM je Einwohner für Sozialhilfe ausgeben - dagegen beliefen sich die freiwilligen sozialen Leistungen auf 14 DM je Einwohner (vgl. Tabelle 7 und 9).

auch der entscheidende Grund dafür sein, daß diese Pässe in den achtziger Jahren sehr zögernd eingeführt wurden.¹⁴

Was die *laufenden Netto-Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege* betrifft, ist das modifizierte Orr-Modell ebenfalls aussagekräftig. Kürzungen entlasten den Einzelplan 4 des Verwaltungshaushalts kurzfristig. Bei steigenden Sozialhilfeempfängerzahlen, q , erhöhen diese Maßnahmen das Nutzenniveau der Steuerzahler, weil sie beispielsweise Mittel für öffentliche Investitionen freisetzen.

Wie läßt sich der Anstieg der laufenden Netto-Zuschüsse in allen Stadtkreisen außer Mannheim und Karlsruhe zu Beginn der neunziger Jahre erklären?¹⁵ Angesichts der ausgeprägten Unterversorgung sowohl im Kindergarten- als auch im Pflegeheimbereich scheinen die Politiker - gleich welcher politischer Couleur - die Erhöhung laufender Netto-Zuschüsse als dem Wählerwillen entsprechend anzusehen. Dies könnte mit wenigstens drei gesellschaftlichen Entwicklungen zu tun haben. Zum einen hat sich das Verhältnis von Steuerzahlern und Transferempfängern zugunsten der Personen verschoben, die Leistungen vom Sozialamt erhalten; da beide Gruppen wählen dürfen, müssen Politiker die Interessen der Transferempfänger verstärkt berücksichtigen.¹⁶ Zum anderen bewirkte die Individualisierung in unserer Gesellschaft, daß die Möglichkeit, sehr schnell als Alleinerziehende oder als Pflegeheimbewohner auf Hilfe vom Sozialamt angewiesen zu sein, als reale Gefahr von breiten Bevölkerungsschichten wahrgenommen wird.¹⁷ Zum dritten veränderte sich im Untersuchungszeitraum die Struktur der Sozialhilfeempfänger: Immer mehr Menschen beziehen immer länger Sozialhilfe,¹⁸ und die Sozialhilfeempfänger werden immer jünger.¹⁹ Insbesondere Alleinerziehende haben ohne geeignete Einrichtungen für Kinder keine Möglichkeit, aus eigener Kraft vom Sozialamt loszukom-

14 In Baden-Baden gibt es bis heute keinen, in Pforzheim wurde er erst 1991 eingeführt. In Freiburg gibt es lediglich einen Arbeitslosenpaß.

15 Vgl. Tabelle 8.

16 Nicht nur die Zahl der "offiziellen" angegebenen Sozialhilfeempfänger erhöhte sich, sondern auch die Zahl der offiziell nicht ausgewiesenen Sozialhilfeempfänger, wie Nichtseßhafte und Bezieher einmaliger Leistungen (vgl. Kap. 3.1.1.1.).

17 Diese Gefahr ist angesichts der Instabilität der Familien (hohe Scheidungsraten) und der verbreiteten Lebensform als Single durchaus ernstzunehmen.

18 So betrug 1988 die durchschnittliche Dauer der Hilfestellung 22 Monate (vgl. Hübinger 1991, S. 63), in Freiburg bezogen 1990 23,6 % der Hilfestellung mehr als vier Jahre Sozialhilfe (Stadt Freiburg 1991, Sozialhilfebericht, S. 12) - von einer vorübergehenden Hilfe zur Selbsthilfe, wie vom BSHG ursprünglich vorgesehen, kann deshalb keine Rede sein.

19 Inzwischen dominiert die Gruppe der unter 25-jährigen, die 45 % aller Hilfestellung stellen (Hübinger 1991, S. 61). In Freiburg stellen Kinder unter 5 Jahren mit 21,2 % den größten Anteil der Sozialhilfeempfänger (Stadt Freiburg 1991, Sozialhilfebericht, S. 1).

men. Auch deshalb wurde inzwischen das Recht auf einen Kindergartenplatz gesetzlich verankert.²⁰

Analoge Überlegungen lassen sich für Pflegeheimbewohner anstellen. Inzwischen besteht zwischen den Regierungsparteien Einigkeit darüber, daß die seit über 15 Jahren diskutierte Pflegeversicherung von 1996 an eingeführt werden soll,²¹ was als Ausdruck einer geänderten Einstellung der Wähler zur Vorsorge für den Pflegefall gewertet werden kann. Zumindest einen Teil der Alleinerziehenden und Pflegebedürftigen könnte durch die ergriffenen Maßnahmen die Abhängigkeit vom Sozialamt erspart bleiben - eine Abhängigkeit, die von vielen als doppelt unwürdig empfunden wurde, weil Verwandte ersten Grades vom Sozialamt zur Finanzierung herangezogen werden dürfen.

Aus diesen Gründen geht der Autor davon aus, daß sich die Nutzenfunktion des Steuerzahlers, $U_i = U_i(Y_i, Y_j)$, geändert hat. Städtische Ausgaben, die das Einkommen von Transferempfängern, Y_j , erhöhen, gehen inzwischen mit einem größeren Gewicht in die Nutzenfunktion des Steuerzahlers als noch zu Beginn des Untersuchungszeitraums ein. Im Modell bedeutet dies eine Rechtsverschiebung der mb-Kurve, so daß trotz steigender Sozialhilfeempfängerzahlen, die laufenden Netto-Zuschüsse an Einrichtung der Wohlfahrtspflege steigen. Abbildung 11 illustriert diese Überkompensation der Linksverschiebung der mc-Kurve von mc auf mc' durch die Rechtsverschiebung der mb-Kurve von mb auf mb'.

20 Nach Beschluß des Bundestags, dem inzwischen auch der Bundesrat zustimmte, soll bis 1996 das Recht auf einen Kindergartenplatz in der Bundesrepublik realisiert sein. In Freiburg verabschiedete das sozialdemokratisch geführte Sozialdezernat bereits 1989 ein "Tausend-Plätze-Programm". Danach sollen bis 1995 tausend zusätzliche Kindergartenplätze erstellt werden (Badische Zeitung v. 7.12.1991) - eine Entwicklung, die sich auch in den gestiegenen Sozialinvestitionen ablesen läßt (vgl. Tabelle 14 u. 15).

21 Die Pflegeversicherung soll unter dem Dach der Krankenversicherung organisiert werden. Die Finanzierung erfolgt nach dem Umlageverfahren - Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen jeweils die Hälfte des Beitrags in Höhe von 1,7 % des monatlichen Bruttoverdienstes bis zur Beitragsbemessungsgrenze (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 10.7.1991).

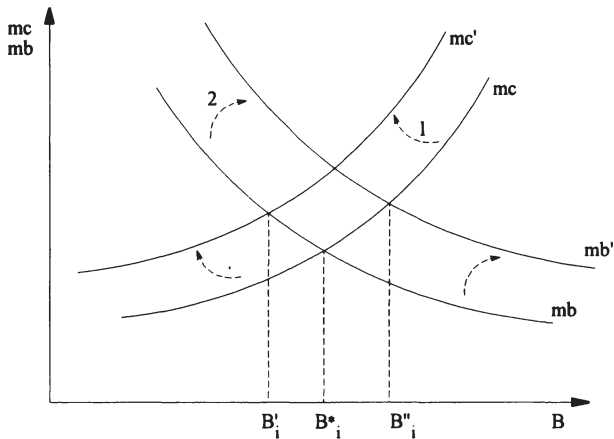


Abb. 11: Steigende laufende Netto-Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege im Orr-Modell

Maßnahmen zur *Kostenverlagerung* verhindern Ausgabenzuwächse (bei erfolgreicher Abschreckung anspruchsberechtigter Personen) oder entlasten den Verwaltungshaushalt mittelfristig (bei der Entgeltvariante). Auch diese Maßnahme erhöht das Nutzenniveau der Steuerzahler, weil weniger Steuern zur Finanzierung der Sozialhilfe bezahlt werden müssen. Die Nutzensteigerung ist allerdings größer als das Modell vorgibt. Das hängt damit zusammen, daß gemäß Abbildung 4 durchschnittliche Sozialhilfekosten je Sozialhilfeempfänger errechnet wurden.²² Tatsächlich stehen allerdings nur Langzeit-Hilfeempfängern Beschäftigungen nach der Entgeltvariante offen. Da sie das ganze Jahr von der Sozialhilfe leben, kosten sie eine Stadt mehr als der durchschnittliche Sozialhilfeempfänger; in den Durchschnitt fließen noch Kurzzeit-Hilfeempfänger ein.²³ Damit sind die städtischen Kostenersparnisse pro Sozialhilfeempfänger, der über die Entgeltvariante aus dem Sozialhilfebezug kommt, höher als die errechneten durchschnittlichen Sozialhilfekosten je Empfänger.

Diese Tatsache macht die Entgeltvariante für Städte attraktiv. Das Problem liegt darin, daß zunächst höhere Kosten anfallen, weil die Sozialhilfeempfänger in der Regel für ein Jahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden müssen.²⁴ Die

22 Vgl. Kap. 3.6.1.

23 Vgl. Kap. 3.1.1.1.

24 Vgl. Kap. 2.2.1.2.

Stadt Mannheim sah sich deshalb im Krisenjahr 1988 nicht in der Lage zusätzliche § 19-Stellen zu bewilligen, obwohl von Seiten des Sozialamtes Interesse bekundet wurde. Zur Zeit sieht es nach übereinstimmender Auskunft aller Interviewpartner so aus, daß "arbeitsfähige" Sozialhilfeempfänger fehlen. Manche Stellen lassen sich deshalb nicht besetzen.

Bezüglich Hypothese 3 fällt auf, daß ein Sozillastenausgleich von den beiden hochbelasteten Städten Freiburg und Mannheim erst zu Beginn der neunziger Jahre durchgesetzt wurde - und nicht bereits vor 1985, als die Sozialhilfekosten am stärksten zunahmen. Es ist weiterhin nicht gelungen, den Bund oder das Land an den Sozialhilfekosten zu beteiligen. Statt dessen finanziert die Gesamtheit aller Stadtkreise den Sozillastenausgleich. Die Nutzensteigerung der Steuerzahler in den hochbelasteten Stadtkreisen geht zu Lasten des Nutzenniveaus der Steuerzahler in allen anderen Stadtkreisen Baden-Württembergs.

Abschließend stellt sich die Frage, ob die beobachteten Zuschußkürzungen und Kostenverlagerungen ausschließlich als Folge des Anstiegs der Sozialhilfeempfängerzahlen und -kosten gewertet werden dürfen, wie es das erweiterte Orr-Modell nahelegt. Oder sind allgemeine "fiscal stress-Situationen" Ursache für die gezeigten sozialpolitischen Reaktionen?

Höhere Sozialhilfekosten belasten den Einzelplan 4 "Soziale Sicherung" des Verwaltungshaushalts. Sowohl die Kürzung freiwilliger sozialer Leistungen als auch laufender Netto-Zuschüsse entlasten diesen Einzelplan - ebenso wie Maßnahmen zur Kostenverlagerung. Einschränkend ist anzumerken, daß die Entgeltvariante kurzfristig mit höheren Kosten verbunden ist, so daß Kommunen in Krisenjahren aufgrund von Einnahmefällen nicht zur Finanzierung dieser zusätzlichen Kosten bereit sein könnten.²⁵ Über diesen Weg gewinnen Haushaltsnotlagen Einfluß auf Kostenverlagerungen.

Generell läßt sich sagen, daß die Sozialbürgermeister der Stadtkreise für den gesamten Einzelplan 4 zuständig sind. Wenn die Sozialhilfekosten zu stark steigen, wird der Spielraum für eigene Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Sozialpolitik geringer. Schon allein deshalb geht der Autor davon aus, daß steigende Sozialhilfeempfängerzahlen die wesentliche Determinante für die sozialpolitischen Reaktionen sind, wie es das erweiterte Orr-Modell vorgibt.

25 So wurde in Mannheim im Krisenjahr 1988 gegen eine Ausweitung der Beschäftigungen nach § 19 BSHG argumentiert (Auskunft des Sozialamts).

4.2 Finanzpolitische Reaktionen

Die empirischen Ergebnisse des Tests der finanzpolitischen Hypothesen zeigen, daß das erweiterte Yinger-Modell zur Erklärung des kommunalen Krisenmanagements grundsätzlich geeignet ist. Die Ergebnisse werden in diesem Kapitel zunächst vor dem Hintergrund der geführten Interviews²⁶ kommentiert und teilweise modifiziert. Anschließend werden die finanzpolitischen Reaktionen im Rahmen des erweiterten Yinger-Modells illustriert und erklärt.

Hypothese 4, wonach die eigenfinanzierten Bauinvestitionen als Folge steigender Sozialhilfekosten zurückgehen, konnte zwar im Rahmen einer "gepoolten" Regressionsanalyse für die Gruppe der hoch und durchschnittlich belasteten Stadtkreise nicht falsifiziert werden. Doch relativierte sich die Aussagekraft des empirischen Tests durch Interviews vor Ort. So stellte sich in Gesprächen mit Stadtkämmerern, Finanzbürgermeistern, Vertretern der Regierungspräsidien²⁷, der Rechnungsprüfungsämter²⁸ und der Gemeindeprüfungsanstalt²⁹ sowie Haushaltspolitikern aller Parteien heraus, daß die erhobenen Daten zu den Bauinvestitionen unvollständig sind. Das hängt mit der insbesondere von den "Krisenstädten" Freiburg, Mannheim und Stuttgart betriebenen "Flucht aus dem Haushalt" zusammen: Im Untersuchungszeitraum wurden immer mehr Aufgaben und damit auch Ausgaben aus dem Vermögenshaushalt in städtische Beteiligungsgesellschaften ausgelagert. Beispielsweise investierte die Stadt Freiburg nach den Planzahlen für 1991 über ihre städtischen Gesellschaften mit 131 Millionen DM zehn Millionen mehr als über ihren Vermögenshaushalt.³⁰ Und die Umsatzerlöse der Gesellschaften entsprechen mit fast einer Milliarde DM dem Volumen des gesamten städtischen Haushalts. Deshalb betonte Oberbürgermeister Rolf Böhme in seiner Haushaltsrede 1990:

26 Die Interviewmethode, die hier ergänzend zu statistisch-ökonomischen Untersuchungen angewandt wurde, findet immer mehr Eingang in wirtschaftswissenschaftliche Studien (vgl. Blinder 1991).

27 Die Regierungspräsidien in Karlsruhe und Stuttgart müssen als Rechtsaufsichtsbehörde die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung genehmigen (§ 81 Abs. 3 GemO).

28 Rechnungsprüfungsämter führen jährlich die örtliche Prüfung - die innerbehördliche Selbstkontrolle - durch. Sie sind zwar formell unabhängig, aber dem sachweisungsberechtigten (Ober-) Bürgermeister unterstellt (Siedentopf 1985, S. 531f).

29 Die Gemeindeprüfungsanstalt führt im Abstand von mehreren Jahren die überörtliche Prüfung - die übergemeindliche Fremdprüfung - durch. Neben der Prüffunktion steht die Beratung der Kommunen im Mittelpunkt (ebda.).

30 Stadt Freiburg 1990, Rede des Oberbürgermeisters, Schaubild 9.

"Nur wenn die Investitionen von Verwaltung und Gesellschaften zusammengerechnet werden, ergibt sich das wahre Bild städtischen Wirtschaftens".³¹

Diese legale "Flucht aus dem Haushalt" beziehungsweise die "formale Privatisierung"³² muß als wichtige finanzpolitische Anpassungsreaktion gewertet werden, die sich allerdings erst über die Interviewmethode erschließt. Der Hauptvorteil liegt darin, daß sich eine Stadt finanziellen Handlungsspielraum schaffen kann. Ein Beispiel: Das derzeit größte Investitionsprojekt der Stadt Freiburg ist der Bau der Kultur- und Tagungsstätte (KTS) - ein Projekt in einer Größenordnung von 133,8 Millionen DM.³³ Zwar fiel die Entscheidung zum Bau der KTS im Freiburger Gemeinderat, doch wird das Projekt über die Freiburger Kommunalbauten (FKB) GmbH Baugesellschaft & Co. KG abgewickelt - einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft, die sich zu hundert Prozent in städtischer Hand befindet.³⁴ Diese Konstruktion erweitert den Handlungsspielraum der Stadt, insbesondere des Oberbürgermeisters in mehrfacher Hinsicht.

Zum einen verbessert sich die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Während die Kreditaufnahme der Stadt vom Regierungspräsidium genehmigt werden muß, können die privatrechtlichen städtischen Gesellschaften gemäß ihrer Kapitalausstattung Kredite aufnehmen; der Bürge Stadt Freiburg erhöht sogar ihre Bonität. Das Regierungspräsidium sieht darin keine Aushöhlung der Rechtsaufsicht. Dagegen schätzen Vertreter der Rechnungsprüfungsämter diese Entwicklung als bedenklich ein, weil mögliche Verluste der Gesellschaften von der Stadt ausgeglichen werden müssen.³⁵ Zum anderen entscheiden die regierenden Parteien in der Regel auf Vorschlag des Oberbürgermeisters über die Besetzung der Geschäftsführung in den städtischen Gesellschaften. Zum dritten unterliegen die Entscheidungen der Gesellschaft nicht der Kontrolle durch den Gemeinderat, sondern werden vom Aufsichts-

31 Ebd., S. 36.

32 Formale Privatisierung meint die Bildung rechtlich unselbständiger Unternehmen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb) und rechtlich selbständiger Unternehmen in den Rechtsformen des privaten und öffentlichen Rechts, die sich weiterhin zu hundert Prozent unter städtischer Kontrolle befinden (vgl. Faiss u.a. 1990, S. 536ff u. Cronauge 1992, S. 305).

33 Der Bruttopreis, hochgerechnet in Preisen von 1995, beträgt 133,8 Millionen DM, der Nettopreis (abzüglich Vorsteuer) beträgt 119,2 Millionen DM (Stand: 18.12.1990 nach Auskunft der Stadt Freiburg).

34 Zu zwanzig Prozent hält die Stadt eine direkte Beteiligung, zu achtzig Prozent über die Freiburger Stadtbau GmbH, die sich voll städtischer Hand befindet (vgl. Stadt Freiburg 1990, Zweiter Beteiligungsbericht, S. 45 u.51).

35 Beispielsweise erzielten 1988 fast alle Freiburger Beteiligungsgesellschaften Verluste, die von der mit Millionenbeträgen abgedeckt werden mußten (vgl. Stadt Freiburg 1990d, S. 76ff).

rat überwacht. Dem Aufsichtsrat sitzt in allen wichtigen städtischen Gesellschaften der Oberbürgermeister vor.³⁶ Der Großteil der Aufsichtsratsmitglieder sind Vertreter der Gemeinderatsfraktionen. In den Aufsichtsräten herrscht - nach übereinstimmenden Aussagen verschiedener Parteienvertreter - eine kooperative Arbeitsatmosphäre, so daß - in der Regel unter Ausschluß der Öffentlichkeit - Entscheidungen über die Parteigrenzen hinweg leichter getroffen werden können. Aufsichtsratsposten stellen darüber hinaus zusätzliche Einkommensquellen für Gemeinderatsmitglieder dar.³⁷

Nun könnte im Hinblick auf die ökonomischen Untersuchungen argumentiert werden, daß die Daten zu den eigenfinanzierten Bauinvestitionen lediglich um die Investitionen in den städtischen Gesellschaften korrigiert werden müßten. Dies ist jedoch nur theoretisch möglich. Für Freiburg können die Daten aus den Beteiligungsberichten gewonnen werden - allerdings nur für den Zeitraum 1986-89. Für die anderen Jahre des Untersuchungszeitraums müßten die Daten bei den 32 Unternehmen und neun Zweckverbänden, an denen die Stadt beteiligt ist, erfragt werden. In allen anderen Stadtkreisen müßten Daten für alle Jahre durch Befragungen erhoben werden. Dieser Arbeitsaufwand erscheint im Rahmen dieser Arbeit zu groß.³⁸

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich, daß Hypothese 4 angesichts der beschriebenen Datenprobleme nicht sinnvoll ökonomisch untersucht werden kann.

Mit den Hypothesen 5-9 wird die Konzentration auf den sozialen Bereich aufgegeben. Es stellt sich die allgemeinere Frage: Wie reagieren Kommunen auf "fiscal

36 Beispielsweise sitzt der Freiburger Oberbürgermeister Böhme neun Aufsichtsräten vor (vgl. Stadt Freiburg 1990c, Anlage 5).

37 Beispiel Freiburger Verkehrs-AG (VAG): Der Aufsichtsrat tagt etwa dreimal jährlich. 1990 wurden an seine 15 Mitglieder (darunter 9 Gemeinderatsmitglieder) an Vergütungen und Sitzungsgeldern insgesamt 61800 DM ausgezahlt (Badische Zeitung v. 10.2.1992). Diese Aussagen gelten nicht nur für Freiburg, sondern für alle Stadtkreise, insbesondere auch für die "Krisenstädte" Mannheim und Stuttgart. Doch erstellten diese Städte keine "Beteiligungsberichte", so daß lediglich rudimentäre Informationen vorliegen (Unvollständige Übersichten zu den Beteiligungen der Städte finden sich in den Anlagen zum Haushaltsplan (vgl. Kap. 3.1.2.5.)). Interviews und eine Studie des Soziologen Erwin Scheuch bestätigen jedoch die hier exemplarisch am Beispiel Freiburg dargestellten Zusammenhänge. Scheuch bezeichnet die städtischen Beteiligungsgesellschaften, die er in Köln detailliert untersuchte, als "wichtigstes Instrument der Pfründenwirtschaft" (zit. n. Handelsblatt v. 5.2.1992; vgl. a. Scheuch/Scheuch 1992). Nach seinen Aussagen trifft dies auch in Mannheim zu. Diese Ansicht wurde im Interview von einem Vertreter des Regierungspräsidiums Karlsruhe bestätigt.

38 Der Freiburger Beteiligungsbericht wurde von drei Mitarbeitern der Kämmerei in einigen Monaten erstellt (Auskunft des Bearbeiters).

stress", unabhängig von der Art des exogenen Schocks? Anders formuliert: Wie sieht kommunales Krisenmanagement bei steigenden Ausgaben und Einnahmenausfällen in baden-württembergischen Stadtkreisen aus? Oder im erweiterten Yinger-Modell gesprochen: Welche haushaltspolitischen Maßnahmen ergreifen die Kommunen, um ihre Investitionen trotz Ausgabenbelastungen und Einnahmenausfällen aufrechterhalten zu können?

Das Ergebnis des Tests der fünften Hypothese zeigt, daß Rücklagen nur ein kurzfristiges Finanzierungspotential darstellen. Der Vorteil dieses Finanzierungsmittels liegt darin, daß es für den Wähler nicht spürbar ist. Es ist jedoch sehr schnell bis zur Pflichtrücklage abgebaut, wie die Analyse in den drei Krisenstädten zeigte.

Aktive Privatisierungspolitik wurde in den baden-württembergischen Stadtkreisen nicht betrieben: Hypothese 6 konnte falsifiziert werden. Das soll nicht heißen, daß im Untersuchungszeitraum keine echten Privatisierungen stattfanden.³⁹ Sie wurden jedoch durch Vermögenszuwächse überkompensiert. Dies ist ein Zeichen dafür, daß die im Bundesvergleich relativ reichen baden-württembergischen Stadtkreise noch nicht von ihrer Substanz leben. Und wenn sie es täten, kann es sich auch hier lediglich um ein kurzfristiges Finanzierungsinstrument handeln, dessen Erträge um so geringer wären, je größer der Zwang zum Verkauf ist.⁴⁰

Auch die Aufnahme von Krediten ist auf kommunaler Ebene sehr eingeschränkt. Dennoch nützten die Stadtkreise diese Möglichkeit in Krisenjahren bis zur erlaubten Höchstgrenze (Hypothese 7). Dabei belasten zusätzliche Kredite den Haushalt in doppelter Hinsicht. Je höher die Kreditaufnahme, desto höher fällt der Schuldendienst in Form von Zins- und Tilgungszahlungen aus. Die Zinszahlungen stellen laufende Ausgaben dar, die im Verwaltungshaushalt gebucht werden, die Tilgungszahlung werden als investive Ausgaben im Vermögenshaushalt gebucht. Die Vorschrift über die Mindestzuführung nach § 22 Abs. 1 GemHVO sieht vor, daß die ordentliche Tilgung durch den Überschuß des Verwaltungshaushalts gedeckt sein muß. Das hat zur Folge, daß zusätzliche Kredite einerseits über die Zinszah-

39 Beispielsweise verkaufte die Stadt Freiburg ihren Schlachthof an private Interessenten (vgl. Badische Zeitung v. 22.11.1991).

40 Die Verluste beim Verkauf des ehemaligen Volksvermögens in Ostdeutschland deuten die Grenzen der Privatisierungspolitik an (zur Diskussion der Chancen und Grenzen der Privatisierung - Schweisfurth 1991). Dennoch plädierte der Autor angesichts der Freiburger Haushaltskrise 1991, die auch von den Kosten der Einheit mitbestimmt war, für eine Privatisierungsdiskussion: "Sonst wird die Stadt in den neunziger Jahren zwar immer reicher, doch ihr fehlt das Geld für Museen, Theater oder Kindergärten" (Spermann 1991c).

lungen den Überschuß im Verwaltungshaushalt schmälern und andererseits über die Tilgungszahlungen die Mindestzuführung erhöhen. Sehr schnell kann deshalb über hohe Kreditaufnahmen - vor allem in Hochzinsphasen - die Mindestzuführung unterschritten werden.

Hypothese 8 stellte auf die Gebührenpolitik der Kommunen ab. Zu Beginn der achtziger und neunziger Jahre lassen sich bei den bundesdeutschen Gemeinden hohe Steigerungsraten bei den Gebühreneinnahmen feststellen.⁴¹ Unstrittig scheint, daß Anfang der achtziger Jahre viele Städte "insbesondere wegen knappster Steuereinnahmen und fehlender Finanzzuweisungen zur Konsolidierung ihrer Etats die Gebührenkarte voll ausreizen" mußten.⁴² So wird auf die in dieser Zeit stark gestiegenen Kostendeckungsgrade verwiesen.⁴³

Strittig ist jedoch, ob zu Beginn der neunziger Jahre diese Preiserhöhungen für kommunale Leistungen Ausdruck eines "Gebührenfiskalismus"⁴⁴ oder lediglich Anpassungen an gestiegene Kosten sind. Der Deutsche Städtetag betont, daß keine ertragreichen Gebührenerhöhungsspielräume bei den Kommunen existierten, weil in den klassischen und quantitativ bedeutsamen Gebührenhaushalten - Abwasser und Abfall - weitgehende Kostendeckung realisiert ist.⁴⁵ Darüber hinaus können Kommunen die Gebühren der sogenannten kostenrechnenden Einrichtungen nicht beliebig erhöhen. Sie sind vielmehr an die Kommunalabgabengesetze der Länder und an Gemeindeordnungen gebunden, die Gebührenerhöhungen nur bei gestiegenen Kosten erlauben. Der Deutsche Städtetag gesteht jedoch zu, daß der kräftige Gebührenanstieg der letzten Jahre nicht ausschließlich durch gestiegene Kosten zu erklären ist: "Höheren Erklärungswert in dieser Frage haben dagegen die kalkulatorischen Kosten für Abschreibungen und Zinsen sowie Zusatzkosten durch die Entwicklung von Umfang und Qualität der öffentlichen Leistungen".⁴⁶ Die Kommunen gehen demnach verstärkt zu betriebswirtschaftlich orientierten Kostenbe-

41 Vgl. Tabelle 1 und 2.

42 Karrenberg/Münstermann 1990, S. 100.

43 Vgl. Dornbusch 1989, S. 55 und Tabelle 22.

44 Karrenberg/Münstermann 1992, S. 104.

45 Der Kostendeckungsgrad liegt im Abwasserbereich bei 87,2 %, im Abfallbereich bei 89,5 % (Karrenberg/Münstermann 1992, S. 104).

46 Ebda., S. 105f.

rechnungen über - zur "langfristigen Sicherung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen".⁴⁷

Interviews und die Analyse der Presseberichterstattung ergab die Einschätzung, daß Krisenjahre zu unpopulären Gebührenerhöhungen an gestiegene Kosten von den Gemeinden genutzt wurden.⁴⁸ Dabei ist zwischen den quantitativ bedeutsamen Bereichen Abwasser und Abfall sowie den weniger bedeutsamen Bereichen zu unterscheiden. Für die Abwasserreinigung und die Müllabfuhr existieren in der Bundesrepublik Deutschland Gebührenunterschiede bis zu 500 Prozent. Wenn diese Differenzen auch zum Teil auf örtliche Gegebenheiten⁴⁹ zurückzuführen sind, so sind sie doch auch Ausdruck unterschiedlicher Gebührenpolitik. Immer mehr Städte lagern diese beiden Bereiche aus dem Haushalt aus und führen sie in Eigenbetriebe⁵⁰ über - auch um eine "Entpolitisierung der Gebührentarife" zu erreichen, was kostengerechteres Wirtschaften erleichtert; in Baden-Württemberg wurde die Bildung von Eigenbetrieben 1991 durch Gesetzesänderungen erheblich erleichtert.⁵¹

Zukünftig sind schon allein wegen notwendiger Umweltschutzinvestitionen höhere Gebühren zu erwarten. Die Konstruktion Eigenbetrieb bringt - nach Aussagen verschiedener Interviewpartner - den Vorteil mit sich, daß der Gemeinderat nicht mehr unmittelbar für höhere Gebühren verantwortlich gemacht werden kann. Vielleicht müssen deshalb Haushaltskrisen - zumindest in diesen Bereichen - in Zukunft weniger für Gebührenanpassungen an höhere Kosten instrumentalisiert werden.

47 Beispielsweise werden die Abschreibungen verstärkt nach dem in der Regel höheren Wiederbeschaffungswert vorgenommen. Aber auch Umweltschutzmaßnahmen führen zu höheren Gebühren (ebda., S. 106).

48 Beispiel 1: Unmittelbar nach der Krisensitzung zum Nachtragshaushalt 1991 beschloß der Freiburger Gemeinderat höhere Eintrittspreise für Schwimmbäder. Die Gebühren wurden seit 1977 nicht mehr erhöht (Badische Zeitung v. 18.12.1991). Beispiel 2: Nach den diesjährigen Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst, die erst nach Streikaktionen erreicht wurden, kündigten mehrere Oberbürgermeister - darunter der Stuttgarter OB Rommel - an, daß der "Tarifabschluß zu höheren Gebühren zwingt" (Badische Zeitung v. 11.5.1992).

49 Beispiele im Abwasserbereich: topografische Lage, Anschlußdichte, Bodenbeschaffenheit, Qualität der Kläranlagen, Stand der Umwelttechnik.

50 Ein Eigenbetrieb ist ein rechtlich unselbständiges Unternehmen mit einer gewissen Unabhängigkeit gegenüber der Gemeinde (vgl. Faiss u.a. 1990, S. 539ff).

51 Am 12.12.1991 wurde die Gemeindeordnung (§ 102) und das Eigenbetriebengesetz (§ 1) diesbezüglich geändert (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Gesetzblatt für Baden-Württemberg 1991, S. 860ff).

Anders wird es sich mit Gebührenerhöhungen in sozial- und kulturpolitischen Einrichtungen verhalten. Niedrige Gebühren für den Besuch von Kindergärten, Theatern, Museen, Büchereien oder Volkshochschulen dienen als "Instrument zur Schaffung und Lenkung einer kommunalpolitisch gewünschten Nachfrage".⁵² In diesen Bereichen läßt sich nur wenig überzeugend mit dem Argument Kostensteigerungen für Gebührenerhöhungen plädieren, weil bewußt geringe Kostendeckungsgrade in Kauf genommen werden. Hier dürften auch zukünftig vor allem in Krisenjahren höhere Gebühren erhoben werden. Angesichts des relativ geringen Gewichts dieser Gebührenhaushalte sind jedoch nur sehr begrenzte Beiträge zur Haushaltsfinanzierung zu erwarten.

Dagegen führen Steuererhöhungen zu erheblichen zusätzlichen Einnahmen. In allen Krisenjahren erhöhten die Städte ihre Hebesätze der Gewerbe- und Grundsteuer (Hypothese 9). Zu erklären ist, weshalb Stuttgart bereits vor dem Krisenjahr 1992, Freiburg im Krisenjahr 1991 und Mannheim nach dem Krisenjahr 1988 die Hebesätze erhöhte.

Steuererhöhungen sind das letzte Mittel zum Ausgleich des Haushalts. Sie führen zu intensiven Diskussionen im Gemeinderat und in der Öffentlichkeit. Insbesondere wird gegen Hebesatzerhöhungen der Gewerbesteuer vorgetragen, daß sie zu Abwanderungen von gewerbesteuerpflichtigen Betrieben führen könnten. Städte, die eine für Betriebe attraktive Wirtschaftsstruktur bieten, brauchen jedoch Abwanderungen weniger zu fürchten als strukturschwache Städte. Darin liegt auch der Grund, daß die für Firmen attraktive Großstadt Stuttgart bereits im Vorfeld der Haushaltskrise 1992 die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuern erhöhen konnte. Im Gemeinderat der Stadt Freiburg wurde zwar bereits vor den Krisenjahren 1991 und 1992 über Steuererhöhungen diskutiert, doch fand sich erst angesichts der Nichterfüllung der gesetzlichen Vorschriften eine Mehrheit für die Hebesatzerhöhung. In Mannheim wurde die Steuererhöhung so lange wie möglich hinausgezögert. Als sie schließlich verabschiedet wurde, reichten die geplanten Einnahmen nicht aus, um die Mindestzuführung zu erfüllen. Das Regierungspräsidium genehmigte deshalb die Haushaltssatzung 1989 lediglich unter Auflagen und Bedingungen.⁵³

52 Karrenberg/Münstermann 1992, S. 105.

53 Ausführlich: Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1989.

Die Erhöhung der Hebesätze führt zumindest kurzfristig zu Mehreinnahmen. Doch selbst wenn es zu keinen Abwanderungen von Gewerbesteuerzahlern kommt, erhöhen sich mittelfristig die Netto-Einnahmen nur um einen Bruchteil der ursprünglichen Summe. Das hängt mit der nivellierenden Wirkung des Finanzausgleichs zusammen.⁵⁴

Eine weitere Anpassungsreaktion ist die "Erfindung von Steuern und Abgaben" zur Verbesserung der Einnahmensituation.⁵⁵ Außerdem wurde bei den diesjährigen Koalitionsverhandlungen in Baden-Württemberg überlegt, ob zur Verringerung der Finanznot der Stadtkreise sogenannte "Regionalkreise"⁵⁶ gebildet werden sollten. Durch die Neugliederung der Stadtkreise ließen sich die bisherigen finanziellen Nachteile der Zentren aufgrund der Abwanderung der Besserverdienenden in das Umland mildern.

Die unterschiedlichen Reaktionen sollen im folgenden im Rahmen des erweiterten Yinger-Modells illustriert und erklärt werden. Die sozialpolitische Reaktionsform "Kostenverlagerungen" (Hypothese 2 und 3) läßt sich in diesem Modell als Verringerung des Anstiegs der Sozialhilfekosten, SHC_j , interpretieren, so daß c.p. die öffentlichen Investitionen weniger zurückgehen müssen. Alle finanzpolitischen Anpassungsreaktionen dienen dem Ausgleich exogener Ausgaben- und Einnahmenschocks, die die städtische Budgetkurve, AB c.p. nach unten in Richtung A'B' verschieben würden. Ob die gesamten Investitionen - außerhalb und innerhalb des Haushalts - zurückgingen, ließ sich empirisch wegen der beschriebenen Datenprobleme nicht feststellen.

Gibt es ein Muster, nach dem Kommunen auf "fiscal stress-Situationen" reagieren? Das erweiterte Yinger-Modell gibt vor, daß zunächst Finanzierungsformen in Anspruch genommen werden, die die Budgetrestriktion des Medianwählers nicht betreffen. Danach sollte erst auf Rücklagen und Vermögensveräußerungen, dann auf erhöhte Nettokreditaufnahme und schließlich auf Gebühren und Steuererhöhungen zurückgegriffen werden.

54 Die Stadtkämmerei Baden-Baden errechnete beispielsweise, daß von 100 zusätzlichen DM - nach Berücksichtigung aller Finanzausgleichsmaßnahmen - lediglich 36 DM bei der Stadt verbleiben.

55 Beispielsweise denken Kommunen an eine Zweitwohnungssteuer, eine Getränkeverpackungssteuer und eine Steuer auf Spielapparate oder pornographische Darbietungen (Handelsblatt v. 22.4.1992).

56 Badische Zeitung v. 22.5.1992.

Aus der Analyse von Jahresdaten, wie sie hier vorgenommen wurde, läßt sich ein solches Reaktionsmuster nicht unmittelbar ablesen. Jedoch bestätigen Interviews eine derartige Vorgehensweise der Kommunen weitgehend. Zunächst werden die Rücklagen bis zur Pflichtrücklage abgebaut, wobei - aufgrund des geringen Volumens der Rücklagen - gleichzeitig die Nettokreditaufnahme erhöht wird.⁵⁷ Veräußerungserlöse sind kein kurzfristiges Finanzierungsinstrument: Zwischen Beschluß zur echten Privatisierung und tatsächlichen Verkauf liegt in der Regel ein längerer Zeitraum. Erst wenn die für die Wähler nicht oder erst in Zukunft spürbaren Finanzierungsinstrumente zur Erfüllung der Mindestzuführung nicht ausreichen, wird auf Gebühren- und Steuererhöhungen zurückgegriffen. Sie verringern das Budget von Teilen der Wähler⁵⁸ und sind deshalb das letzte Mittel. Diese Vorgehensweise widerspricht den "Grundsätzen der Einnahmebeschaffung": Nach § 78 GemO sollen zuerst die Gebühren, dann die Steuern erhöht werden - und erst als letztes Mittel Kredite in Anspruch genommen werden.

Das Reaktionsmuster der baden-württembergischen Stadtkreise stimmt im wesentlichen mit der von Wolman/Davis dargestellten "Cutback-Strategie" überein. Zunächst werden kurzfristige "buying time"-Maßnahmen ergriffen, wie beispielsweise die Rücklagenentnahme. Als Maßnahmen mit längerfristigen Auswirkungen gilt das Bestreben der hochbelasteten Stadtkreise, einen "Soziallastenausgleich" zu erhalten. Da alle Krisenstädte in Baden-Württemberg nicht nur Gebühren, sondern auch Steuern erhöhten, können sie nach Wolman/Davis als reich bezeichnet werden. Erst wenn der Einnahmenerhöhungsspielraum ausgeschöpft ist, gehen die Gemeinden zu Ausgabenkürzungen⁵⁹ über. In Baden-Württemberg ist das bei Unterschreiten der Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt der Fall. Diese in der Kommunalverfassung vorgegebene Grenze läßt sich im modifizierten Yinger-Modell als minimale Budgetkurve, A'B'(min), interpretieren.

57 Bevor Kredite aufgenommen werden dürfen, muß nach der Gemeindeordnung geprüft werden, ob eine Entnahme aus der Rücklage möglich ist: "Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre" (§ 78 Abs. 3 GemO). Hinzu kommt, daß Kredite "nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen" werden dürfen (§ 87 Abs. 1 GemO).

58 Eine Gewerbesteuererhöhung trifft die gewerbesteuerpflichtigen, größeren Unternehmen, eine Grundsteuererhöhung trifft die Grundstücksbesitzer. Beide Steuern können sich indirekt auf die Wähler auswirken, wenn den Betrieben die Überwälzung auf die Konsumentenpreise und den Hausbesitzern die Überwälzung auf die Mieten gelingt.

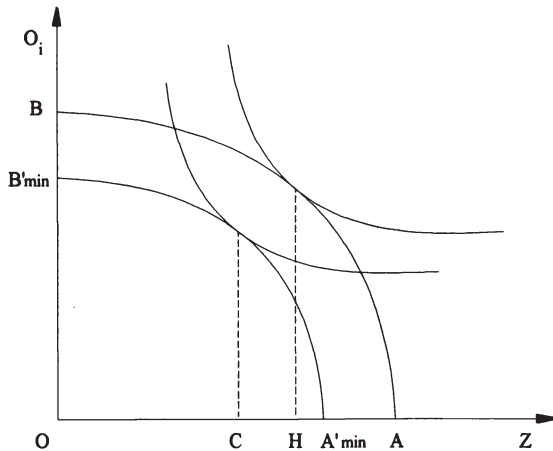


Abb. 12: Minimale Budgetkurve im erweiterten Yinger-Modell

Wird sie unterschritten, stellt die Rechtsaufsichtsbehörde Auflagen und Bedingungen, damit die Mindestzuführung in den Folgejahren wieder erfüllt werden kann. Auch hier läßt sich ein typisches Reaktionsmuster feststellen, das am Beispiel Mannheim dargestellt wird. Das Regierungspräsidium Karlsruhe erteilte der Stadt Mannheim am 31.3.1989 die Genehmigung für die Haushaltssatzung des Haushaltsjahres 1989 unter Auflagen und Bedingungen, weil - trotz Steuererhöhung - die Mindestzuführung nicht erreicht wurde. Danach sollen "zuerst die nicht auf gesetzlicher Verpflichtung beruhenden Subventionen und andere freiwillige Leistungen" abgebaut werden. Anschließend ist der "Standard bei der Erfüllung der Pflichtaufgaben auf das unbedingt Notwendige hin zu untersuchen. Alsdann wird zu prüfen sein, wie weit die Stadt bei den Entgelten für ihre Tätigkeit an die rechtlich zulässigen Obergrenzen herangehen sollte, ehe zuletzt weitere steuerliche Korrekturen in Betracht kommen".⁶⁰

59 Mögliche Maßnahmen: Einstellungsstopp für alle freien und freiwerdenden Stellen, keine über- und außerplanmäßige Ausgaben, Haushaltssperre im Vermögenshaushalt (Einrichtungsgegenständen dürfen nicht mehr beschafft werden).

60 Brief des Regierungspräsidiums Karlsruhe an die Stadt Mannheim, dokumentiert in: Stadt Mannheim, Rechenschaftsbericht 1989, S. 148ff.

Neben diesen "Notmaßnahmen" zur Linderung akuter Finanznöte fordert die Rechtsaufsichtsbehörde strukturelle Veränderungen auf der Ausgabenseite, um die Ertragskraft einer Stadt dauerhaft zu verbessern.⁶¹

Die Analyse der sozial- und finanzpolitischen Reaktionen hat gezeigt, daß den Städten - und das gilt nicht nur für Baden-Württemberg - eine Vielzahl an Möglichkeiten offensteht, um die Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt zu erreichen beziehungsweise die minimale Budgetkurve nicht zu unterschreiten. Reichen diese Maßnahmen zum Ausgleich von "fiscal stress"-Situationen nicht aus, so lassen sich Haushaltskrisen nicht mehr vor den Wählern verbergen.

61 Ebd., S. 154 und Auskunft verschiedener Vertreter baden-württembergischer Regierungspräsidenten.

Teil 5: Zusammenfassung und Ausblick

Die Ausgaben der Kommunen für unser unterstes soziales Netz verdoppelten sich im Untersuchungszeitraum (1980-92). Der Autor geht davon aus, daß die kommunale Belastung durch Sozialhilfekosten in den neunziger Jahren weiter zunehmen wird. Dafür spricht der Funktionswandel der Sozialhilfe weg von der vorübergehenden Hilfe in Notlagen hin zur Mindestsicherung für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen. Diese Entwicklung spiegelt sich in der veränderten Struktur der Sozialhilfeempfänger wider, die von Dauerarbeitslosen, Alleinerziehenden mit Kindern und alten Menschen geprägt ist.¹

Besonders auffällig ist dabei die "Verjüngung" der Sozialhilfeempfänger. Zwar geht die offizielle Zahl der Dauerarbeitslosen gemäß der Arbeitslosenstatistik zurück, doch beziehen immer mehr dauerarbeitslose Jugendliche, die keine oder zu geringe Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben haben, Sozialhilfe. Alleinerziehende und ihre Kinder, die beispielsweise in Freiburg den größten Anteil der Sozialhilfeempfänger stellen, dürften angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung auch zukünftig zunehmen. Bis eine soziale Infrastruktur in Form von Ganztagskindergärten geschaffen sein wird, die Alleinerziehenden den Weg aus der Sozialhilfe ermöglicht, werden noch Jahre vergehen.

Aber auch alte Menschen werden voraussichtlich verstärkt auf Sozialhilfeleistungen zurückgreifen müssen. Zumindest deutet die demografische Entwicklung darauf hin, daß zukünftig im Bereich der Pflege alter Menschen zusätzliche Sozialhilfekosten anfallen werden - von der kürzlich vereinbarten Pflegeversicherung dürfen keine großen Entlastungen erwartet werden.

Wie reagieren die Stadtkreise auf diese Entwicklung? Was die sozialpolitischen Reaktionen betrifft, so stützt die Datenanalyse für den Zeitraum 1980-90 die Aussage, daß selbst im reichen Bundesland Baden-Württemberg auf Kosten der Einkommensschwachen gespart wird: Bezogen auf die realen Ausgaben je Sozialhilfeempfänger kürzten fast alle Stadtkreise die Zuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege; in Heidelberg und Karlsruhe stagnierten sie real. Diese Reaktion auf

1 Vgl. Hübinger 1991.

steigende Sozialhilfekosten trug zu einem "Vollzugsdefizit" im sozialen Bereich bei, das sich beispielsweise in einer eklatanten Unterversorgung mit Kindergarten- und Pflegeheimplätzen in baden-württembergischen Stadtkreisen äußert. Die schleichende Auszehrung können lediglich massive Wählerproteste verhindern, so daß die Politiker - wie vor kurzem geschehen - das "Recht auf einen Kindergartenplatz" als Bürgerwillen einschätzen. Diese Entwicklung schlägt sich - außer in Mannheim und Karlsruhe - in steigenden Zuschüssen an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege zu Beginn der neunziger Jahre nieder. Von aktiver, vorbeugender Sozialpolitik kann dennoch keine Rede sein, höchstens von sehr spät reagierender Sozialpolitik.

Freiwillige soziale Leistungen in Form von Zuschüssen an Einkommensschwache (vor allem Sozialpässe) und an sozial engagierte Initiativen wurden von den beiden mit Sozialhilfekosten hochbelasteten Stadtkreisen Freiburg und Mannheim - bezogen auf die realen Ausgaben je Sozialhilfeempfänger - im Zeitraum 1980-90 gekürzt. Die kurzfristigen Ersparnisse sind jedoch quantitativ minimal, langfristig könnten sie sogar zu höheren Kosten führen, weil damit weitgehend ehrenamtlich tätigen Selbsthilfegruppen die finanzielle Basis ihrer präventiven Sozialarbeit entzogen wird.

Kurzfristig teurer, aber langfristig für die Stadtkreise kostengünstiger, ist die sogenannte "Hilfe zur Arbeit" nach § 19 BSHG. Sie kann auch als Kostenüberwältigungsmaßnahme interpretiert werden, die die beiden hochbelasteten Stadtkreise Freiburg und Mannheim verstärkt ergreifen: Sozialhilfe kann eingespart werden, indem vorwiegend Langzeit-Sozialhilfeempfänger bei der Stadt oder bei freien Trägern für ein Jahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Danach besteht Anspruch auf Arbeitslosengeld, so daß die Arbeitslosenversicherung die Kosten einer eventuellen Arbeitslosigkeit übernimmt.

Besonders bedenklich stimmt, daß in hochbelasteten Städten sehr große Anreize bestehen, anspruchsberechtigte Sozialhilfeempfänger abzuschrecken, um Kosten zu sparen. Da die Sozialhilfe als Pflichtleistung von den Kommunen finanziert werden muß, können die Bürger eines Stadtkreises leicht den Zusammenhang "Weniger Sozialhilfeempfänger bei uns, heißt mehr für uns" herstellen. Eine gezielte Abschreckungspolitik, die es zur Zeit (noch) nicht gibt, könnte daraus resultieren. Die hohe Dunkelziffer der Sozialhilfeberechtigten, die aus Scham oder Unwissenheit keinen Antrag beim Sozialamt stellen, könnte um die systematisch "Abgeschreckten" zunehmen; die Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger ist nur

ein mögliches Instrument. Eine Reform - nicht nur der Finanzierung - der Sozialhilfe ist auch deshalb dringend geboten.

Angesichts der in den nächsten Jahren weiterhin hohen Sozialhilfekosten, den "Kosten der Einheit" und den Sanierungsbestreben der neuen baden-württembergischen Landesregierung auf Kosten der Kommunen² dürfte die Fragestellung "Cutback Management als Reaktion auf fiscal stress" zukünftig an Bedeutung gewinnen. Die Analyse der finanzpolitischen kommunalen Reaktionen der drei baden-württembergischen Krisenstädte hat eine von der Gemeindeordnung leicht abweichende "Cutback-Strategie" aufgezeigt, die im wesentlichen den theoretischen Überlegungen entspricht. Aber auch bei Unterschreiten der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt ließ sich ein Reaktionsmuster zur Behebung von Haushaltskrisen beschreiben. Kernstück ist dabei die Kürzung von freiwilligen sozialen und kulturellen³ Leistungen, die zur Zeit in vielen Städten diskutiert wird.

Ergänzende Interviews offenbarten eine insbesondere von den "Krisenstädten" praktizierte finanzpolitische Reaktion: die "Flucht aus dem Haushalt". Die Tendenz, umfangreiche Investitionsprojekte außerhalb des Haushalts zu finanzieren, erschwert empirische Untersuchungen. Die Auslagerung aus dem Haushalt wird voraussichtlich - wie bereits auf der Bundesebene - zunehmen. Darin liegen jedoch mindestens zwei Gefahren. Zum einen können die Wähler aufgrund der unübersichtlichen Finanzierungsstruktur die tatsächliche Kosten- insbesondere Folgekostenbelastung ihrer Stadt noch weniger abschätzen als bisher; dies trägt zur Verschleierung des kommunalen Finanzgebarens bei. Zum anderen verringern sich die Kontrollmöglichkeiten der demokratisch gewählten Gemeinderäte über die zentralen Investitionsprojekte einer Stadt.

Es hat sich gezeigt, daß nachfrageorientierte Medianwählermodelle die sozial- und finanzpolitischen Reaktionen der baden-württembergischen Kommunen gut erklären können; die dargestellten Reaktionen sind unabhängig von der Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters und der Machtverhältnisse im Gemeinderat. Demnach richten Politiker aller Parteien ihre Entscheidungen langfristig nach den Präferenzen der Wähler aus. Letztlich bestimmt der nutzenmaximierende Medianwähler,

2 In den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU und SPD war von einer Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 700 Millionen DM die Rede - zur Sanierung des Landeshaushalts (Badische Zeitung v. 11.6.1992).

3 "Cutback-Maßnahmen" im kulturellen Bereich wurden in dieser Arbeit ausgeklammert.

der Sozialhilfezahlungen an Leistungsschwache als Argument in seiner Nutzenfunktion integriert hat, die sozial- und finanzpolitischen Reaktionen der Kommunen. Insofern besteht durchaus die Möglichkeit, daß andere, als die hier aufgezeigten Reaktionsmöglichkeiten in Zukunft für die Wähler nutzenmaximal sind. Daß der in den achtziger Jahren vernachlässigte Ausbau der sozialen Infrastruktur für Kinder in den neunziger Jahren ein wichtiges politisches Ziel darstellt, darf als Hinweis eines veränderten Nutzenmaximierungskalküls der Wähler interpretiert werden.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in den alten Bundesländern in Milliarden DM (1980-1992).....	145
Tabelle 2:	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in den alten Bundesländern in Veränderungsraten (1980-1992)	148
Tabelle 3:	Sozialhilfeempfänger außerhalb von und in Einrichtungen - Gesamtzahl (örtlicher und überörtlicher Träger	151
Tabelle 4:	Sozialhilfeempfänger außerhalb von und in Einrichtungen - örtlicher Träger (=Stadtkreise).....	152
Tabelle 5:	Direkte Sozialhilfekosten - real in DM je Einwohner.....	153
Tabelle 6:	Indirekte Sozialhilfekosten - real in DM je Einwohner.....	154
Tabelle 7:	Gesamt-Sozialhilfekostenbelastung des örtlichen Trägers - real in DM je Einwohner	155
Tabelle 8:	Laufende Nettozuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege - real in DM je Einwohner	156
Tabelle 9:	Freiwillige soziale Leistungen - real in DM je Einwohner.....	157
Tabelle 10:	Gesamtinvestitionen - real in DM je Einwohner	158
Tabelle 11:	Eigenfinanzierte Gesamtinvestitionen - real in DM je Einwohner ..	159
Tabelle 12:	Bauinvestitionen - real in DM je Einwohner.....	160
Tabelle 13:	Eigenfinanzierte Bauinvestitionen - real in DM je Einwohner.....	161
Tabelle 14:	Sozialinvestitionen - real in DM je Einwohner	162
Tabelle 15:	Eigenfinanzierte Sozialinvestitionen - real in DM je Einwohner	163
Tabelle 16:	Wohnbevölkerung zum 31.12. des Jahres	164
Tabelle 17:	Netto-Steuererinnahmen - real in DM je Einwohner.....	165
Tabelle 18:	Investitionszuweisungen - real in DM je Einwohner	166
Tabelle 19:	Politische Verhältnisse - Gemeinderatssitzverteilung.....	167

Tabelle 20:	Differenz zwischen tatsächlicher und Pflichtrücklage in TDM	168
Tabelle 21:	Vermögen mit Rücklagen - real in DM je Einwohner.....	169
Tabelle 22:	Gebühren - real in DM je Einwohner	170
Tabelle 23:	Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen in Prozent	171
Tabelle 24:	Anteil der direkten Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in Prozent	172
Tabelle 25:	Anteil der indirekten Sozialhilfekosten (LWV-Umlage) an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes in Prozent.....	173
Tabelle 26:	Anteil der gesamten Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in Prozent	174
Tabelle 27:	Differenz zwischen tatsächlicher und Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt in TDM	175
Tabelle 28:	Gesamt-Sozialhilfekostenbelastung - real in DM pro Jahr und Sozialhilfeempfänger	176
Tabelle 29:	Freiwillige soziale Leistungen - real in DM pro Jahr und Sozialhilfeempfänger	177
Tabelle 30:	Laufende Nettozuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege - real in DM pro Jahr und Sozialhilfeempfänger	178
Tabelle 31:	Beschäftigungen nach der Entgeltvariante des § 19 BSHG.....	179
Tabelle 32:	Veränderung der allgemeinen Rücklage in TDM	180
Tabelle 33:	Veränderung der Vermögensbestände ohne Rücklagen in TDM	181
Tabelle 34:	Nettokreditaufnahme in TDM	182
Tabelle 35:	Gebühren in TDM	183
Tabelle 36:	Hebesätze der Grundsteuer A.....	184
Tabelle 37:	Hebesätze der Grundsteuer B.....	185
Tabelle 38:	Hebesätze der Gewerbesteuer	186

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden					
in den alten Bundesländern					
in Milliarden DM (1980-1992)					
	Teil 1				
	1980	1981	1982	1983	1984
I. Verwaltungshaushalt					
Einnahmen	116,31	119,44	123,48	127,87	134,98
darunter:					
a) Nettosteuern	47,34	46,07	46,96	49,42	52,62
aa) Nettogewerbesteuer	20,22	18,06	18,22	19,94	22,20
ab) Gemeindeanteil an der					
Einkommensteuer	20,66	20,86	21,27	21,74	22,50
b) Zuweisungen von					
Bund und Land	20,66	29,64	29,94	28,99	30,71
c) Gebühren	20,22	27,25	29,36	31,39	32,63
Ausgaben	100,59	107,89	113,13	115,34	119,49
darunter:					
a) Personalausgaben	42,89	45,63	47,01	48,23	49,27
b) Soziale Leistungen	15,36	17,03	18,56	19,43	20,22
c) Laufender Sachaufwand	26,41	28,14	28,84	29,33	31,27
d) Zinsausgaben	6,58	7,60	8,84	8,35	8,08
II. Vermögenshaushalt					
Einnahmen	53,30	51,12	50,54	50,75	50,16
darunter:					
a) Zuführung vom Verwaltungshaushalt	15,71	11,54	10,35	12,54	15,50
b) Inv.zahlungen von					
Bund und Land	13,24	12,19	11,78	11,10	10,72
c) Entnahmen aus					
Rücklagen	3,78	4,33	3,49	2,96	3,00
d) Veräußerungserlöse	4,16	4,18	4,27	5,25	4,54
Ausgaben	56,25	55,60	52,74	51,66	50,34
darunter:					
a) Sachinvestitionen	41,23	39,69	35,12	31,51	30,54
aa) Bauinvestitionen	32,45	31,38	27,92	24,69	23,45
ab) Erwerb von Sachvermögen	8,79	8,31	7,20	6,82	7,09
b) Zuführung an Rücklagen	3,55	3,04	3,28	3,60	3,95
III. Zusätzliche Angaben					
Finanzierungssaldo	-5,66	-10,11	-7,16	-1,34	1,12
Nettokreditaufnahme	4,35	6,14	6,45	2,68	1,24

Quelle: Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzberichte 1981-92

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden					
in den alten Bundesländern					
in Milliarden DM (1980-1992)					
	Teil 2				
	1985	1986	1987	1988	1989
I. Verwaltungshaushalt					
Einnahmen	142,50	149,41	154,45	161,91	171,24
darunter:					
a) Nettosteuern	56,36	58,81	59,88	63,71	68,14
aa) Nettogewerbesteuer	23,93	25,01	24,65	27,20	28,93
ab) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	24,31	25,46	27,07	28,15	30,54
b) Zuweisungen von Bund und Land	32,37	33,98	35,73	36,68	38,19
c) Gebühren	33,67	35,58	37,46	39,11	41,59
Ausgaben	125,65	132,20	138,05	142,29	149,22
darunter:					
a) Personalausgaben	51,37	54,45	57,41	58,80	60,70
b) Soziale Leistungen	22,21	24,24	25,73	27,53	29,79
c) Laufender Sachaufwand	33,36	34,60	35,44	36,03	38,17
d) Zinsausgaben	8,00	7,72	7,50	7,41	7,58
II. Vermögenshaushalt					
Einnahmen	52,28	53,69	54,40	56,83	60,64
darunter:					
a) Zuführung vom Verwaltungshaushalt	16,86	17,21	16,40	19,62	22,02
b) Inv.zahlungen von Bund und Land	11,08	11,21	11,80	11,82	12,20
c) Entnahmen aus Rücklagen	3,27	3,55	3,88	3,65	3,78
d) Veräußerungserlöse	4,27	4,19	4,50	4,71	5,92
Ausgaben	53,01	55,53	55,28	57,04	60,56
darunter:					
a) Sachinvestitionen	32,22	35,00	35,75	36,54	39,25
aa) Bauinvestitionen	24,43	26,45	27,18	28,54	30,11
ab) Erwerb von Sachvermögen	7,79	8,56	8,57	8,00	9,13
b) Zuführung an Rücklagen	4,34	4,29	3,94	5,21	6,25
III. Zusätzliche Angaben					
Finanzierungssaldo	0,70	-1,72	-2,38	0,64	1,96
Nettokreditaufnahme	1,10	1,80	3,19	2,28	2,02
Quelle: Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzberichte 1981-92					

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden			
in den alten Bundesländern			
in Milliarden DM (1980-1992)			
	Teil 3		
	1990	1991	1992
I. Verwaltungshaushalt			
Einnahmen	178,57	193,40	206,80
darunter:			
a) Nettosteuern	69,16	74,00	77,90
aa) Nettogewerbesteuer	30,77	31,00	31,65
ab) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	29,45	33,70	36,55
b) Zuweisungen von Bund und Land	40,95	44,40	47,00
c) Gebühren	43,83	48,70	53,10
Ausgaben	159,91	175,60	187,90
darunter:			
a) Personalausgaben	64,07	70,40	74,70
b) Soziale Leistungen	31,89	35,00	37,60
c) Laufender Sachaufwand	41,36	45,00	47,30
d) Zinsausgaben	8,07	9,00	10,10
II. Vermögenshaushalt			
Einnahmen	59,72	63,90	64,60
darunter:			
a) Zuführung vom Verwaltungshaushalt	18,66	17,80	18,90
b) Inv.zahlungen von Bund und Land	13,10	13,40	13,10
c) Entnahmen aus Rücklagen	4,06	5,40	5,00
d) Veräußerungserlöse	6,22	6,90	6,60
Ausgaben	61,70	64,70	65,40
darunter:			
a) Sachinvestitionen	42,42	45,70	46,30
aa) Bauinvestitionen	32,32	34,95	35,90
ab) Erwerb von Sachvermögen	10,10	10,75	10,40
b) Zuführung an Rücklagen	4,50	3,80	3,50
III. Zusätzliche Angaben			
Finanzierungssaldo	-3,55	-7,60	-8,00
Nettokreditaufnahme	2,84	6,00	6,50
Quelle: Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzenberichte 1981-92			

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden					
in den alten Bundesländern					
in Veränderungsraten (1980-1992)					
	Teil 1				
	1980	1981	1982	1983	1984
I. Verwaltungshaushalt					
Einnahmen	11,90	2,70	3,40	3,60	5,60
darunter:					
a) Nettosteuern	15,00	-2,70	1,90	5,20	6,50
aa) Nettogewerbesteuer	16,70	-8,30	0,90	9,40	11,30
ab) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	18,00	1,00	2,00	2,20	3,50
b) Zuweisungen von Bund und Land	10,90	4,40	1,00	-3,20	5,90
c) Gebühren	7,50	7,70	7,70	6,90	4,00
Ausgaben	9,80	7,30	4,90	2,00	3,60
darunter:					
a) Personalausgaben	8,60	6,40	3,00	2,60	2,20
b) Soziale Leistungen	9,80	10,90	9,00	4,70	4,10
c) Laufender Sachaufwand	10,50	6,60	2,50	1,70	6,60
d) Zinsausgaben	16,20	15,40	16,30	-5,50	-3,20
II. Vermögenshaushalt					
Einnahmen	14,30	-4,10	-1,10	0,40	-1,20
darunter:					
a) Zuführung vom Verwaltungshaushalt	26,90	-26,50	-10,30	21,10	23,60
b) Inv.zahlungen von Bund und Land	10,60	-8,00	-3,40	-5,80	-3,40
c) Entnahmen aus Rücklagen	8,90	14,50	-19,40	-15,20	1,40
d) Veräußerungserlöse	9,90	0,50	2,20	23,00	-13,50
Ausgaben	12,10	-1,20	-5,10	-2,00	-2,60
darunter:					
a) Sachinvestitionen	14,60	-3,70	-11,50	-10,30	-3,10
aa) Bauinvestitionen	16,20	-3,30	-11,00	-11,60	-5,00
ab) Erwerb von Sachvermögen	9,00	-5,50	-13,40	-5,30	4,00
b) Zuführung an Rücklagen	-0,40	-14,50	7,90	9,80	9,70
Quelle: Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzberichte 1981-92					

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden					
in den alten Bundesländern					
in Veränderungsraten (1980-1992)					
	Teil 2				
	1985	1986	1987	1988	1989
I. Verwaltungshaushalt					
Einnahmen	5,60	4,80	3,40	4,80	5,80
darunter:					
a) Nettosteuern	7,10	4,30	1,80	6,40	7,00
aa) Nettogewerbesteuer	7,80	4,50	-1,40	10,30	6,40
ab) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8,00	4,70	6,30	4,00	8,50
b) Zuweisungen von Bund und Land	5,40	5,00	5,20	2,70	4,10
c) Gebühren	3,20	5,70	5,30	5,50	6,30
Ausgaben	5,20	5,20	4,40	3,10	4,90
darunter:					
a) Personalausgaben	4,30	6,00	5,40	2,40	3,20
b) Soziale Leistungen	9,80	9,10	6,10	7,00	8,20
c) Laufender Sachaufwand	6,70	3,70	2,40	1,70	5,90
d) Zinsausgaben	-1,00	-3,50	-2,80	-1,20	2,30
II. Vermögenshaushalt					
Einnahmen	4,20	2,70	1,30	4,50	6,70
darunter:					
a) Zuführung vom Verwaltungshaushalt	8,80	2,10	-4,70	11,00	17,60
b) Inv.zahlungen von Bund und Land	3,40	1,20	5,30	0,20	3,20
c) Entnahmen aus Rücklagen	9,00	8,60	9,30	-5,90	3,60
d) Veräußerungserlöse	-5,90	-1,90	7,40	4,70	25,70
Ausgaben	5,30	4,80	-0,50	3,20	6,20
darunter:					
a) Sachinvestitionen	5,50	8,60	2,10	2,20	7,40
aa) Bauinvestitionen	4,20	8,30	2,80	5,00	5,50
ab) Erwerb von Sachvermögen	9,90	9,90	0,10	-6,70	14,10
b) Zuführung an Rücklagen	9,90	-1,20	-8,20	32,20	20,00
Quelle: Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzberichte 1981-92					

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in den alten Bundesländern in Veränderungsraten (1980-1992)			
	Teil 3		
	1990	1991	1992
I. Verwaltungshaushalt			
Einnahmen	4,30	8,30	6,90
darunter:			
a) Nettosteuern	1,50	7,00	5,30
aa) Nettogewerbsteuer	6,40	0,70	2,10
ab) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	-3,60	14,40	8,50
b) Zuweisungen von Bund und Land	7,20	8,40	5,90
c) Gebühren	5,40	11,10	9,00
Ausgaben	7,20	9,80	7,00
darunter:			
a) Personalausgaben	5,60	9,90	6,10
b) Soziale Leistungen	7,00	9,80	7,40
c) Laufender Sachaufwand	8,40	8,80	5,10
d) Zinsausgaben	6,50	11,50	12,20
II. Vermögenshaushalt			
Einnahmen	-1,50	7,00	1,10
darunter:			
a) Zuführung vom Verwaltungshaushalt	-7,50	x	x
b) Inv.zahlungen von Bund und Land	7,40	2,30	-2,20
c) Entnahmen aus Rücklagen	7,40	33,00	-7,40
d) Veräußerungserlöse	5,10	10,90	-4,30
Ausgaben	1,90	4,90	1,10
darunter:			
a) Sachinvestitionen	8,10	7,70	1,30
aa) Bauinvestitionen	7,30	8,10	2,70
ab) Erwerb von Sachvermögen	10,60	6,40	-3,30
b) Zuführung an Rücklagen	-28,00	-15,60	-7,90
Quelle: Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzberichte 1981-92			

Tabelle 3: Sozialhilfeempfänger außerhalb von und in Einrichtungen - Gesamtzahl (örtlicher und überörtlicher Träger)									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	8412	16326	23488	5668	11924	3046	3088	4107	1192
1981	8195	13232	21604	4529	9388	2628	3689	3406	962
1982	8681	16085	23761	5650	11039	3359	3552	4392	1147
1983	7576	16197	25518	5084	12497	3925	5238	4146	1196
1984	10393	18996	24665	5336	12206	4149	4085	4588	1444
1985	11930	19722	25602	5543	12117	4709	4274	4899	1679
1986	14027	24449	28845	6088	13380	4918	4522	5190	1683
1987	13285	24422	29069	6495	15349	4969	5496	4899	1886
1988	14548	25024	30741	6667	15110	5298	5972	6022	1876
1989	14868	26582	33126	6995	16439	5406	5894	5903	2069
1990	15590	26926	34658	7033	16579	5327	6200	6522	2171
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte, Öffentliche Sozialleistungen, KI - j/80-89, Teil 2, Empfänger von Sozialhilfe.									

Tabelle 4: Sozialhilfeempfänger außerhalb von und in Einrichtungen - örtlicher Träger (=Stadtkreise)									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	7146	14378	16839	4851	10135	2328	2356	3187	828
1981	6875	11472	15544	3393	7443	1928	3041	2489	631
1982	7379	14094	17700	4487	9453	2672	2708	3360	806
1983	6390	14057	17956	3989	10061	3385	4458	3379	736
1984	9234	16943	18422	4160	10027	3400	3666	3503	1031
1985	10386	17505	19789	4222	9919	3875	3566	3795	1154
1986	12458	22111	22929	4931	113910	4098	3654	4155	1153
1987	11698	21911	22643	5293	12716	4094	4573	3729	1278
1988	12810	22014	23921	5432	12568	4545	5041	4856	1351
1989	12982	23462	26446	5711	13812	4565	4188	4725	1119
1990	13592	23834	27368	5790	13728	4543	5109	5665	1587
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte, Öffentliche Sozialleistungen, K I - j/80-89, Teil 2,									
Empfänger von Sozialhilfe.									

Tabelle 5: Direkte Sozialhilfekosten - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	205	251	209	185	183	179	156	150	157
1981	196	260	205	192	191	176	162	155	162
1982	222	275	228	184	197	193	185	160	183
1983	238	304	244	203	214	174	201	172	194
1984	263	327	270	215	228	222	201	174	189
1985	286	349	300	228	248	260	213	193	204
1986	313	391	350	240	272	258	237	199	199
1987	322	420	357	257	298	279	259	196	210
1988	355	438	380	282	321	287	262	214	239
1989	373	430	402	325	340	296	280	219	248
1990	390	429	412	332	346	287	296	227	251
1991	382	419	388	334	350	320	311	266	284
1992	372	444	417	328	339	341	317	278	293
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.2.									

Tabelle 6: Indirekte Sozialhilfekosten - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	102	108	138	96	111	104	103	111	94
1981	94	111	135	98	113	102	103	106	94
1982	106	116	151	98	120	118	118	114	111
1983	113	135	159	106	123	88	124	121	116
1984	114	136	167	113	126	123	112	126	114
1985	112	125	173	115	126	132	111	131	117
1986	116	136	182	120	136	125	121	135	112
1987	129	154	197	137	155	131	129	139	117
1988	143	165	195	146	160	129	132	150	145
1989	157	163	197	159	169	136	142	150	146
1990	168	166	198	172	179	145	159	146	146
1991	161	164	182	165	171	168	166	169	169
1992	164	184	207	163	157	179	169	177	172
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.2.									

Tabelle 7: Gesamt-Sozialhilfekostenbelastung des örtlichen Trägers - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	205	251	209	185	183	179	156	150	157
1981	193	260	204	191	191	177	163	155	163
1982	221	276	232	184	197	194	187	161	183
1983	236	308	247	205	216	176	203	173	194
1984	260	330	273	214	228	222	202	175	190
1985	282	349	300	226	250	256	213	192	203
1986	310	391	347	237	272	256	236	199	197
1987	332	416	363	272	305	268	251	197	206
1988	349	433	375	276	318	282	259	213	237
1989	366	422	394	318	333	286	273	216	242
1990	384	422	400	325	340	285	289	223	249
1991	377	413	380	325	347	317	306	264	275
1992	368	438	409	321	336	335	311	275	287
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.2.									

Tabelle 8: Laufende Nettzuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	56	33	116	18	31	52	50	37	33
1981	64	40	124	20	34	56	58	41	38
1982	67	43	134	23	36	56	66	45	40
1983	64	44	131	24	37	55	63	47	39
1984	57	43	130	23	37	53	63	45	34
1985	64	43	137	24	39	55	65	40	38
1986	60	45	133	25	39	55	68	41	41
1987	68	49	137	58	40	55	66	42	34
1988	73	48	132	32	43	54	68	42	31
1989	72	44	128	31	40	54	69	41	30
1990	77	43	122	31	46	57	72	42	33
1991	80	44	131	37	45	61	78	45	37
1992	83	42	131	46	45	59	83	46	41
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.3.									

Tabelle 9: Freiwillige soziale Leistungen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	8,85	2,37	4,24	2,27	1,48	2,58	1,88	0,10	2,02
1981	6,73	2,00	4,15	2,10	1,67	1,95	1,71	0,21	1,77
1982	6,41	1,97	3,80	3,51	1,31	1,75	2,24	0,11	2,78
1983	6,58	2,13	3,77	3,14	1,80	1,46	1,46	0,10	1,93
1984	5,82	1,84	10,95	1,00	1,38	1,39	1,92	0,07	1,65
1985	7,09	1,81	10,85	1,04	1,89	1,08	1,62	0,07	1,56
1986	8,57	2,75	12,11	1,14	2,05	1,07	1,90	0,21	1,58
1987	6,71	2,56	13,10	1,21	2,31	1,02	2,11	0,68	1,53
1988	7,23	1,86	14,54	1,15	2,43	0,90	1,96	0,67	1,51
1989	7,17	1,45	15,73	1,34	2,71	1,07	1,62	0,80	1,39
1990	6,86	1,27	13,59	1,88	2,74	0,51	1,61	0,91	1,47
1991	8,90	2,16	13,67	1,28	2,53	0,66	3,38	1,61	1,49
1992	8,24	2,05	12,29	1,31	2,61	0,53	2,21	1,40	1,47
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.4.									

Tabelle 10: Gesamtinvestitionen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	909	1012	1465	748	1172	1393	1046	1352	1729
1981	678	956	1372	557	982	1262	1017	1081	1299
1982	610	784	1200	545	964	1250	606	1315	862
1983	580	713	970	671	804	1397	539	877	665
1984	637	686	1033	508	908	1070	205	1652	544
1985	541	806	813	487	1053	939	605	2366	594
1986	590	682	934	652	877	1025	539	987	845
1987	577	683	1112	953	785	1264	769	3075	1447
1988	511	648	1582	769	749	1252	787	894	1438
1989	606	668	1027	805	649	1207	928	881	1335
1990	565	774	1015	604	653	1090	1034	1019	1251
1991	527	659	1281	765	720	1199	1051	1604	904
1992	522	551	1192	770	700	1382	780	1435	951
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.1.									

Tabelle 11: Eigenfinanzierte Gesamtinvestitionen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	704	873	1316	573	990	1171	856	1033	1272
1981	526	831	1241	455	805	1099	878	805	977
1982	453	667	1059	439	786	1027	441	1039	531
1983	489	626	805	561	657	1145	420	547	479
1984	524	575	873	443	757	859	84	1394	324
1985	420	697	650	360	825	740	462	2064	457
1986	497	578	756	507	690	753	354	744	561
1987	484	528	922	816	600	953	601	2863	808
1988	420	459	1387	583	637	943	679	695	868
1989	545	437	845	655	586	892	780	707	845
1990	479	583	853	438	592	953	894	870	686
1991	427	450	1062	623	644	1007	831	1384	397
1992	447	388	989	620	625	1084	653	1214	521
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.1.									

Tabelle 12: Bauinvestitionen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	572	613	638	466	657	778	708	749	1104
1981	416	627	747	278	683	648	733	699	1007
1982	371	446	596	303	662	700	430	919	626
1983	284	436	485	359	547	674	371	605	490
1984	349	334	399	241	604	428	335	640	251
1985	281	370	381	244	591	501	440	577	400
1986	310	370	385	297	533	542	360	697	604
1987	309	420	486	308	391	678	444	557	1230
1988	250	436	507	460	386	628	403	504	1144
1989	298	478	463	452	304	647	498	422	1004
1990	336	475	465	362	319	668	620	500	715
1991	251	420	659	394	375	590	635	775	564
1992	235	367	637	366	362	669	355	784	574
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.1.									

Tabelle 13: Eigenfinanzierte Bauinvestitionen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	382	484	500	303	483	283	492	589	456
1981	274	510	625	183	509	244	493	585	247
1982	220	335	461	201	516	280	227	803	28
1983	195	352	325	252	395	41	176	468	-215
1984	238	225	242	177	378	-83	71	465	-310
1985	160	260	218	117	403	16	128	415	-83
1986	218	268	210	154	356	249	47	594	154
1987	220	271	302	176	281	517	123	410	837
1988	163	256	321	283	324	469	263	362	805
1989	241	260	292	311	243	456	304	202	508
1990	258	302	318	211	247	484	333	378	227
1991	163	236	467	269	306	471	635	775	564
1992	169	227	614	237	362	472	355	784	574
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.1.									

Tabelle 14: Sozialinvestitionen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	13	49	106	3	31	19	52	9	31
1981	15	67	71	2	13	33	25	12	21
1982	20	18	66	8	10	44	21	31	23
1983	21	17	78	13	13	55	9	46	14
1984	34	25	47	9	15	32	26	94	18
1985	17	43	43	0	8	15	17	333	23
1986	28	20	36	1	16	14	18	66	25
1987	33	30	38	11	12	29	52	113	42
1988	16	34	45	8	14	20	30	86	35
1989	10	19	47	18	15	28	44	34	41
1990	29	22	59	17	31	36	70	52	17
1991	11	25	113	27	29	58	67	79	35
1992	29	21	114	84	45	78	61	91	45
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.1.									

Tabelle 15: Eigenfinanzierte Sozialinvestitionen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	10	46	100	3	28	16	51	8	31
1981	15	56	65	2	12	28	25	11	21
1982	20	7	54	7	9	40	13	30	21
1983	21	12	66	13	13	52	4	42	13
1984	34	24	43	4	14	28	18	85	17
1985	17	39	35	0	7	15	11	67	22
1986	24	18	33	1	13	13	16	34	25
1987	31	23	26	11	11	28	-9	32	42
1988	16	28	23	8	13	18	28	28	33
1989	8	19	23	18	15	28	31	20	40
1990	29	19	50	17	24	36	62	27	15
1991	11	25	91	26	27	55	67	66	34
1992	21	20	94	84	43	73	61	76	44
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.1.									

Tabelle 16: Wohnbevölkerung zum 31.12. des Jahres									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	175106	304303	580648	133227	271892	100671	106500	111938	49142
1981	177637	304219	583001	134386	271877	100449	105867	111745	49059
1982	178545	302621	573577	134575	271236	99725	105217	111276	48886
1983	179556	298042	567020	133437	269389	98660	104660	110800	48848
1984	181304	295178	561567	133693	269638	98604	104023	110666	48622
1985	184230	294984	561628	134724	268211	99936	104184	111338	48684
1986	186156	294648	565486	136227	268309	100745	104452	111713	49257
1987	180528	297197	556302	128609	262209	104556	107524	111368	50212
1988	183979	300468	562658	131429	265100	106508	108887	112279	50761
1989	187767	305974	570699	134496	270659	109930	110865	113955	51685
1990	191029	310411	579988	136796	275061	110529	112944	115843	51849
1991	192500	313000	586000	138500	277500	111500	114000	116500	52200
1992	194000	315500	590000	140000	280000	112500	115000	117500	52900
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte, A I 3 -j/80-89, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit									
Daten für 1991 und 1992 geschätzt									

Tabelle 17: Netto-Steuererinnahmen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	1220	1632	1974	1130	1511	1408	1552	1296	1439
1981	1176	1672	1785	1075	1425	1263	1570	1256	1282
1982	1109	1556	1786	998	1328	1246	1403	1299	1236
1983	1088	1490	1769	980	1296	1221	1376	1324	1242
1984	1017	1519	1826	1037	1297	1203	1350	1304	1120
1985	971	1491	1935	1004	1377	1183	1418	1304	1111
1986	964	1596	2028	1006	1308	1202	1351	1364	1314
1987	972	1490	2042	1100	1333	1190	1326	1307	1226
1988	952	1253	1803	1025	1268	1168	1344	1221	1147
1989	994	1300	1599	1078	1254	1309	1403	1426	1387
1990	875	1233	1489	934	1159	1216	1273	1254	1245
1991	862	1131	1530	912	1113	1182	1299	1304	1086
1992	856	1108	1416	875	1093	1131	1290	1249	1090
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.3.									

Tabelle 18: Investitionszuweisungen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	204	139	149	174	182	222	190	319	457
1981	152	126	130	102	177	163	138	276	322
1982	157	117	141	106	178	224	165	276	331
1983	91	87	165	110	147	252	119	329	187
1984	113	112	160	65	152	211	121	258	220
1985	121	109	162	127	227	199	143	302	137
1986	93	104	178	145	187	272	185	243	284
1987	92	155	190	137	185	311	168	211	639
1988	91	189	195	186	112	309	107	199	570
1989	61	231	182	150	63	315	148	174	490
1990	86	191	162	166	62	137	140	148	566
1991	100	209	218	141	76	192	220	220	507
1992	75	162	203	150	75	298	127	222	431
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.4.									

Tabelle 19: Politische Verhältnisse - Gemeinderatssitzverteilung									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980									
CDU	20	22	25	17	31	15	23	18	28
SPD	14	22	23	14	25	12	19	16	15
FDP	5	1	6	3	7	1	5	3	6
GRÜNE	1	1	0	0	0	0	0	0	0
FREIE W.	4	1	3	4	2	11	2	2	6
1984									
CDU	18	17	24	15	30	13	24	16	21
SPD	13	21	18	11	22	10	16	15	12
FDP	3	1	5	1	5	1	3	3	3
GRÜNE	9	5	10	8	7	5	5	5	2
FREIE W.	5	4	3	5	2	11	3	1	8
1989									
CDU	14	13	20	11	27	12	20	14	19
SPD	13	17	18	11	21	10	14	13	12
FDP	3	2	6	2	6	2	3	3	4
GRÜNE	10	5	7	8	7	3	5	4	3
FREIE W.	4	6	3	5	2	10	4	2	9
Quellen: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1981-91									

Tabelle 20: Differenz zwischen tatsächlicher und Pflichtrücklage in TDM									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	31308	58503	238061	18445	155622	49731	32393	38698	2941
1981	31279	19855	117828	22207	134453	45299	21420	33892	2770
1982	30573	1042	108926	26055	116097	36329	13111	20582	2567
1983	29828	387	100723	29689	132108	36063	14941	20348	2483
1984	21397	1213	119519	45320	93648	39239	33503	31026	2391
1985	22491	934	237188	66460	93414	42743	40286	31701	2189
1986	24703	3864	203281	51409	117665	37642	52145	31946	5117
1987	25508	2425	209112	46025	132047	35653	55577	38819	5242
1988	27414	33739	218236	47306	147835	62312	72141	92124	8288
1989	10942	45097	183189	52970	130589	60836	78093	120382	23820
1990	11785	53937	187294	52577	107335	47944	56291	31754	19831
1991	13348	36888	156542	17520	76269	24967	54389	20720	15096
1992	-14379	-27722	-58475	-11040	-22116	-8574	-9278	-9854	-4441
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.6.									

Tabelle 21: Vermögen mit Rücklagen - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	11198	14838	7763	10666	9964	5414	8369	2520	9855
1981	11021	14441	7326	11625	9629	5193	9409	2466	10458
1982	10895	14255	7407	11364	9779	4724	9359	2661	10283
1983	10794	14308	7775	11335	9955	4815	9746	2651	10348
1984	10616	14407	8064	11471	10166	4768	9449	3203	10984
1985	10194	14388	8686	11641	10481	4983	9670	3926	11137
1986	10523	14881	8707	11848	10989	5248	10095	3958	11586
1987	11483	15229	9192	12910	11481	5128	10264	7575	12505
1988	11285	15335	9465	12796	11673	5341	10765	8248	13532
1989	11164	15146	9914	12746	11488	5757	11362	9551	13965
1990	10795	15299	9688	12385	11159	6149	11698	10246	15311
1991	10535	14731	9169	11885	10720	5915	11109	9365	14757
1992	10313	14101	8756	11304	10237	5553	10631	9007	14099
Quellen: Rechnungsergebnisse (1980-90) und Haushaltspläne (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.7.									
Heilbronn: 1979-1986 nicht mit 1987-1992 vergleichbar									
Achtung! Stuttgart und Ulm sind zwar miteinander, jedoch nicht mit den anderen Stadtkreisen vergleichbar									

Tabelle 22: Gebühren - real in DM je Einwohner									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	356	518	496	510	405	452	404	266	400
1981	364	545	500	488	399	464	415	279	387
1982	372	499	505	513	410	474	411	275	387
1983	374	540	503	525	424	523	422	300	442
1984	366	471	520	524	410	513	443	300	520
1985	341	497	512	515	402	528	370	292	502
1986	336	561	549	522	405	543	420	315	514
1987	393	573	532	572	426	554	402	333	522
1988	387	614	545	608	458	587	402	356	527
1989	417	611	546	614	424	581	448	383	567
1990	408	650	570	596	425	572	494	387	576
1991	413	694	665	607	408	599	559	408	571
1992	403	651	704	666	441	691	562	463	672
	Quellen: Rechnungsergebnisse (1980-91) und Haushaltsplan 1992 der Stadtkreise								
	Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.9.								

Tabelle 23: Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen in Prozent									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	104	82	94	94	83	87	61	78	148
1981	103	81	93	88	79	90	63	87	146
1982	90	80	93	86	80	90	64	76	110
1983	90	78	94	86	80	84	62	82	105
1984	89	72	93	84	77	80	83	77	97
1985	86	71	92	85	77	76	76	78	98
1986	85	73	93	88	86	81	79	78	102
1987	87	78	96	88	86	84	80	77	103
1988	89	82	95	88	86	83	80	75	106
1989	86	78	92	89	86	87	80	72	105
1990	87	76	88	90	84	81	79	74	89
Quelle: eigene Berechnungen (vgl. Kapitel 3.4.1.1.)									

Tabelle 24: Anteil der direkten Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in Prozent									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	3,19	3,99	1,67	2,84	1,98	2,19	1,67	1,32	1,79
1981	3,11	4,02	1,77	3,06	2,24	2,29	1,89	1,66	2,09
1982	3,65	4,50	2,01	2,80	2,28	2,37	2,40	1,60	2,32
1983	3,85	4,96	2,15	3,24	2,73	2,59	2,71	1,73	2,40
1984	4,63	5,39	2,52	3,03	2,93	2,98	2,80	1,51	2,30
1985	5,41	6,02	2,87	3,34	3,38	3,58	3,19	1,96	2,57
1986	5,85	6,29	3,54	3,33	3,61	3,86	3,50	1,87	2,23
1987	5,88	6,44	3,39	3,60	3,97	3,95	3,63	1,65	2,48
1988	5,86	6,87	3,70	3,44	4,16	4,32	3,62	1,81	2,65
1989	5,80	6,35	4,26	4,11	4,31	3,84	3,43	1,64	2,34
1990	6,25	5,98	4,40	4,07	4,32	3,60	3,42	1,94	2,45
1991	5,99	5,90	3,97	4,24	4,61	3,87	3,56	2,37	2,81
1992	6,06	6,10	4,15	4,05	4,68	4,00	3,49	2,46	2,94
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.2.1.									

Tabelle 25: Anteil der indirekten Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in Prozent									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	3,13	3,02	3,27	3,08	3,09	3,02	3,20	3,71	2,69
1981	2,94	3,00	3,46	3,23	3,24	3,16	3,25	3,63	2,88
1982	3,39	3,27	3,76	3,18	3,55	3,64	4,13	3,84	3,60
1983	3,51	3,88	3,89	3,45	3,59	2,58	4,26	4,00	3,55
1984	3,64	3,81	3,96	3,39	3,62	3,68	3,50	3,96	3,46
1985	3,59	3,37	3,90	3,43	3,46	3,83	3,47	4,27	3,46
1986	3,49	3,34	3,88	3,39	3,63	3,66	3,65	3,98	2,93
1987	3,75	3,78	4,02	3,66	4,08	3,74	3,85	3,98	3,26
1988	4,07	4,24	4,01	3,86	4,22	3,62	3,76	4,35	4,17
1989	4,38	3,98	4,25	4,14	4,46	3,46	3,69	3,71	3,59
1990	4,88	3,88	4,32	4,57	4,80	3,72	4,17	3,72	3,47
1991	4,47	3,89	3,65	4,39	4,47	4,39	4,20	4,18	4,48
1992	4,87	4,43	4,27	4,16	4,10	4,58	4,18	4,41	4,37
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.2.1.									

Tabelle 26: Anteil der gesamten Sozialhilfekosten an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in Prozent									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	6,31	7,01	4,94	5,93	5,07	5,20	4,86	5,03	4,48
1981	6,05	7,02	5,22	6,29	5,49	5,45	5,13	5,28	4,97
1982	7,03	7,76	5,77	5,98	5,83	6,01	6,53	5,43	5,92
1983	7,36	8,84	6,03	6,70	6,32	5,16	6,98	5,73	5,95
1984	8,26	9,20	6,48	6,41	6,55	6,66	6,30	5,47	5,75
1985	9,00	9,39	6,77	6,76	6,84	7,41	6,66	6,23	6,03
1986	9,34	9,64	7,43	6,71	7,24	7,52	7,16	5,85	5,16
1987	9,63	10,21	7,41	7,26	8,05	7,69	7,48	5,62	5,74
1988	9,93	11,10	7,71	7,30	8,38	7,94	7,38	6,16	6,82
1989	10,17	10,33	8,52	8,26	8,77	7,29	7,12	5,36	5,92
1990	11,13	9,86	8,72	8,64	9,12	7,32	7,59	5,66	5,92
1991	10,46	9,79	7,62	8,62	9,08	8,25	7,77	6,55	7,28
1992	10,93	10,52	8,42	8,20	8,78	8,59	7,67	6,87	7,32
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.2.1.									

Tabelle 27: Differenz zwischen tatsächlicher und Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt in TDM										
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden	
1980	18937	40016	238492	36623	98900	32259	37988	58396	24592	
1981	32079	34017	127478	33038	103700	13524	33890	39444	10820	
1982	5007	7615	121654	43328	93500	6702	1675	44856	-3943	
1983	21381	-6559	102703	41676	103500	31891	16605	49276	9701	
1984	9567	27333	157067	54110	75600	17483	45597	57447	9265	
1985	-580	54388	218914	44575	101400	30248	34603	51689	8188	
1986	16693	69009	226937	50175	105500	32769	28779	66312	22660	
1987	21039	8808	243693	52602	110200	35921	35519	63345	26232	
1988	9015	-33359	215688	56173	108500	21453	42510	56262	16782	
1989	30002	48651	54789	64807	101200	68582	60850	101330	42378	
1990	2474	91363	2497	35865	75900	59751	65729	91659	38921	
1991	-2463	44957	108775	14050	67679	31079	44422	43439	10289	
1992	-5987	13636	-34011	26897	69850	15207	29262	39696	7289	
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise										
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.2.2.										

Tabelle 28: Gesamt-Sozialhilfebelastung - real in DM pro Jahr und Sozialhilfeempfänger										
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden	
1980	4265	4677	5167	4347	4170	5905	5387	4091	6456	
1981	4183	5968	5502	5663	5535	6757	4669	5088	8288	
1982	4539	5196	5594	4385	4842	5772	5526	4078	7810	
1983	5604	5671	5488	5370	4653	4430	4047	4620	7911	
1984	4537	5124	6210	5368	5032	5268	5147	4214	6393	
1985	4348	5224	6581	5499	5523	5440	5192	4353	5898	
1986	4112	4717	6805	5304	5451	5252	5461	4274	5768	
1987	4509	5066	6940	5393	5212	5648	4918	4471	5480	
1988	4408	5201	6871	5441	5577	5668	4726	3965	6404	
1989	4617	4858	6789	6106	5477	5822	5140	4173	6041	
1990	4703	4863	6697	6323	5647	5915	5265	3962	5939	
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise										
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.1. u. 3.4.3.2.										

Tabelle 29: Freiwillige soziale Leistungen - real in DM pro Jahr und Sozialhilfeempfänger									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	184	44	105	53	34	85	65	3	83
1981	146	46	112	62	48	74	49	7	90
1982	132	37	92	84	32	52	66	3	119
1983	156	39	84	82	39	37	29	3	79
1984	102	29	249	25	30	33	49	2	55
1985	109	27	238	25	42	23	40	2	45
1986	114	33	237	26	41	22	44	5	46
1987	91	31	251	24	39	21	41	16	41
1988	91	22	266	23	43	18	36	12	41
1989	91	17	271	26	45	22	30	16	35
1990	84	15	227	37	45	11	29	16	35
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.1. u. 3.4.3.4.									

Tabelle 30: Laufende Nettozuschüsse an Einrichtungen der Wohlfahrtspflege - real in DM pro Jahr und SH-Empfänger										
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden	
1980	1160	622	2867	417	699	1715	1724	1019	1363	
1981	1386	908	3341	586	992	2149	1654	1342	1963	
1982	1374	800	3244	543	878	1654	1941	1149	1693	
1983	1528	816	2916	638	804	1387	1256	1246	1585	
1984	1002	664	2970	580	821	1261	1600	1076	1130	
1985	985	637	3014	574	858	1177	1586	900	1090	
1986	801	540	2616	569	773	1125	1563	881	1203	
1987	926	599	2620	1142	681	1149	1296	956	918	
1988	919	579	2415	638	751	1083	1238	781	831	
1989	910	507	2199	591	665	1100	1294	795	741	
1990	949	493	2050	603	766	1187	1309	740	777	
Quelle: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise										
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.3.1. u. 3.4.3.3.										

Tabelle 31: Beschäftigungen nach der Entgeltvariante des § 19 BSHG						
	<i>nach Angaben der Sozialämter</i>					
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm
1980						
1981	18					
1982	88	34				
1983	82	29				
1984	78	21				
1985	125	73				6
1986	134	102	120		25	6
1987	105	47	120		25	6
1988	126	9	120	16	25	6
1989	96	39	120	13	25	6
1990	100	38	120	22	25	6
Summe:	952	392	600	51	125	36

Tabelle 32: Veränderung der allgemeinen Rücklage inTDM									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	-13844	-38953	-205975	-1404	-9687	8281	-6352	0	-8
1981	463	-43495	-119959	4176	-21688	-4331	-10679	-5067	-11
1982	-107	-18092	-7690	4159	-17875	-8658	-8024	-13104	-22
1983	-73	-7	-7062	3929	16327	262	1885	0	-23
1984	-7890	1432	20042	15936	-38000	3355	18614	10964	-26
1985	1536	115	119922	21692	400	3698	7017	1082	-84
1986	-449	2396	62649	-4292	-9300	4552	15681	6470	1347
1987	3100	1314	-93965	-10273	34500	-9494	-3427	-5946	1757
1988	1285	0	8831	-4745	15300	-1819	3817	7298	377
1989	2336	32495	11871	1586	16300	26827	16801	53599	3201
1990	-15970	11927	-33214	6002	-17000	-1290	6304	28583	15621
1991	1339	9473	4676	-36	-22900	-12489	-21168	-87990	-3790
1992	2089	-15706	-30024	-34619	-30406	-22028	-1262	-10393	-4390
	Quellen: Rechnungsergebnisse (1980-90) und Haushaltspläne (1991/92) der Stadtkreise								
	Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.6.								

Tabelle 33: Veränderung der Vermögensbestände ohne Rücklagen in TDM									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	63350	383632	-21833	110983	82400	23305	104631	46259	-39550
1981	89065	149944	126956	184980	70100	9685	143325	12701	47666
1982	76772	143718	179573	36132	167100	-13910	42522	44177	13669
1983	63389	108309	311198	35155	106900	20380	66958	8495	20746
1984	51131	110715	225332	48488	173700	5716	-25196	56748	42612
1985	-2179	93700	338479	49857	135500	35415	41124	90066	21008
1986	85348	146702	-7719	53222	152400	27186	33316	-455	28311
1987	104925	126701	269040	51792	18700	15417	49486	405668	53692
1988	22718	127861	256213	42947	99500	40096	76329	84351	65414
1989	72294	114858	470352	75798	79500	54282	104238	138405	50768
1990	38500	239588	150710	20572	61600	68704	94443	106653	81186
1991	35463	9518	-72633	8143	29568	14797	8500	25279	6521
1992	45794	11442	3737	26568	23072	8107	674	15789	6596
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.7.									

Tabelle 34: Nettokreditaufnahme in TDM									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	22035	8200	-44305	-4195	23597	17543	11582	12287	13163
1981	24172	93800	252720	-5856	8436	21786	16623	-2188	11298
1982	21336	99800	229740	-14984	22429	23677	10134	6424	23467
1983	16043	83900	179665	-18472	2121	25004	-592	818	2697
1984	29843	80300	56814	-10844	-22059	3122	-6905	5218	-329
1985	43434	22100	13183	-5162	0	893	-10969	31040	-4287
1986	43242	34108	-100833	-13405	6900	-2908	-13792	3804	-8605
1987	44631	80675	-60061	-13545	26100	-1748	-4605	9345	-3015
1988	-11528	96810	52948	-14599	3300	-3204	-2039	1405	-2851
1989	23359	36707	147447	4359	18200	-198	-25383	10310	987
1990	15069	13300	157773	3122	3300	4209	13388	-4754	-6413
1991	43672	35600	268669	11716	33127	10217	6001	14073	-1161
1992	35678	31524	424768	9145	31662	36306	5692	51034	6919
Quellen: eigene Berechnungen gemäß Rechnungsergebnissen (1980-90) und Haushaltsplänen (1991/92) der Stadtkreise									
Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.8.									

Tabelle 35: Gebühren - nominal in TDM									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	51021	129110	235938	55678	90100	37281	35202	24367	16086
1981	55923	143494	252254	56836	94000	40399	38035	27028	16424
1982	60499	137442	264017	62857	101400	43055	39351	27897	17220
1983	63554	152338	269957	66375	108100	48824	41812	31458	20437
1984	64730	135705	284789	68381	107800	49327	44994	32445	24654
1985	62914	146752	287652	69339	107900	52734	38524	32494	24448
1986	62643	165505	311142	71223	108800	54765	43949	35315	25381
1987	70920	170112	295422	73469	111600	57861	43172	37063	26162
1988	71886	186171	309328	80579	122400	63091	44160	40325	26999
1989	81073	193424	322712	85488	118800	66127	51360	45155	30326
1990	82906	214365	351169	86645	124300	67194	59320	47603	31728
1991	87367	238822	428459	92359	124300	73403	70004	52264	32742
1992	89003	233661	472800	106157	140600	88484	73571	61882	40467
	Quellen: Rechnungsergebnisse (1980-91) und Haushaltsplan 1992 der Stadtkreise								
	Berechnungsmethode s. Kapitel 3.4.4.9.								

Tabelle 36: Hebesätze der Grundsteuer A									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	290	225	250	250	260	230	235	220	320
1981	290	225	250	250	260	230	235	220	320
1982	290	225	250	250	260	250	235	240	320
1983	290	225	250	250	260	250	235	240	350
1984	290	225	250	250	260	250	235	240	350
1985	290	225	250	250	260	250	235	250	350
1986	290	225	250	250	260	250	235	250	350
1987	290	225	250	250	260	250	235	250	350
1988	290	225	250	250	260	250	270	250	350
1989	290	225	250	250	260	250	270	250	350
1990	290	225	250	250	260	250	270	260	350
1991	340	225	300	250	260	250	270	260	350
1992	360	225	300	250	260	250	270	260	350
Quellen: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1981-91 u. Haushaltspläne der Stadtkreise									

Tabelle 37: Hebesätze der Grundsteuer B									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	290	300	250	330	300	255	235	220	320
1981	290	300	250	330	300	255	235	220	320
1982	290	300	250	330	300	275	235	240	320
1983	290	300	250	330	300	275	235	240	350
1984	290	300	250	330	300	275	235	240	350
1985	290	300	250	330	300	275	235	250	350
1986	290	300	250	330	300	275	235	250	350
1987	290	300	250	330	300	275	235	250	350
1988	290	300	250	330	300	275	270	250	350
1989	290	330	250	330	300	275	270	260	350
1990	290	330	250	330	300	275	270	260	350
1991	340	330	300	330	300	275	270	260	350
1992	360	330	300	360	300	275	270	260	350
Quellen: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1981-91 u. Haushaltspläne der Stadtkreise									

Tabelle 38: Hebesätze der Gewerbesteuer									
	Freiburg	Mannheim	Stuttgart	Heidelberg	Karlsruhe	Ulm	Pforzheim	Heilbronn	Baden-Baden
1980	360	395	380	340	350	325	300	310	330
1981	360	395	380	350	350	325	300	310	330
1982	360	395	380	350	350	325	316	330	330
1983	360	395	380	350	350	335	316	330	330
1984	360	395	380	350	350	335	335	330	340
1985	360	395	380	350	350	335	335	340	340
1986	360	395	400	350	350	335	335	340	340
1987	360	395	400	350	350	335	335	340	340
1988	360	395	400	350	350	335	350	340	340
1989	360	413	400	350	350	335	350	350	350
1990	360	413	400	350	350	335	350	350	350
1991	400	413	430	350	380	335	350	350	350
1992	400	413	430	400	380	335	350	350	350
Quellen: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1981-91 u. Haushaltspläne der Stadtkreise									

LITERATURVERZEICHNIS

- Andel, N.* (1969): Zur Diskussion über Musgraves Begriff der "merit wants", in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 28, S. 209-213.
- Arnold, V.* (1992): Theorie der Kollektivgüter, München.
- Atkinson, A.B./Stiglitz, J.E.* (1980): Lectures on Public Economics, London.
- Bahl, R./Sjoquist, D.L.* (1990): The State and Local Fiscal Outlook: What have we learned and where are we headed?, in: National Tax Journal 1990, S. 321-342.
- Beck, M.* (1992a): Sozialhilfeaufwand 1990, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 1/1992, S. 30-34.
- Beck, M.* (1992b): Sozialhilfeempfänger 1990, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 5/1992, S. 299-310.
- Blinder, A.S.* (1991): Why are prices Sticky? Preliminary Results from an Interview Study, in: American Economic Review, P.P., Vol. 81, Nr. 2, S. 89-100.
- Bötticher-Meyners, S.* (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wist, Nr. 4/1989, S. 206-210.
- Bötticher-Meyners, S.* (1990): Die Sozialhilfekostenbelastung kommunaler Haushalte in ausgewählten Bundesländern, in: Kitterer, W. (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, S. 101-118, Heidelberg.
- Bothe, A.* (1989): Die Gemeindeausgaben in der Bundesrepublik - Ein nachfrageorientierter Erklärungsansatz, Tübingen.
- Boss, A./Bothe, A.* (1987): Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Tübingen.
- Breuel, B.* (1988): Der Vorschlag Niedersachsens (Zeitgespräch zur Neuverteilung der Sozialhilfelasten), in: Wirtschaftsdienst Nr. V/1988, S. 231-234.
- Bronner, O.* (1990): Das Gemeindegewirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart.
- Brühl, A.* (1990a): Mein Recht auf Sozialhilfe, 7. Aufl., München.
- Brühl, A.* (1990b): Sozialhilfe für Betroffene von A-Z, 2. Aufl., München.
- Buhr, P./Ludwig, M./Leibfried, S.* (1990): Armutspolitik im Blindflug, in: Armut im Wohlstand, hrsg. v. Döring, D./Hanesch, W./Huster, E.-U., S. 79-107, Frankfurt.
- Bundesministerium für Familie und Senioren* (Hrsg.) (1992): Pflegebedürftige in Heimen, Studie von Krug, W./Reh, G., Band 4 der Schriftenreihe des Bundesministeriums, Stuttgart.

- Bures, A.* (1987a): Zu den Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Ausgabenstrukturen bei Kreisen und Kommunen, Diplomarbeit, Trier.
- Bures, A.* (1987b): Zur Aussagekraft der Sozialhilfestatistiken der Länder aus regional vergleichender Sicht, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 9/10/1987, S. 629-633.
- Caiden, N.* (1980): Negative Financial Management: A Backward Look at Fiscal Stress, in: Levine, C.H./Rubin, I. (Hrsg.), Fiscal Stress und Public Policy, S. 135-158.
- Chiang, A.C.* (1984): Fundamentals of Mathematical Economics, 3rd edition, New York.
- Craig, S.R./Inman, R.P.* (1986): Education, Welfare, and the "New" Federalism: State Budgeting in a Federalist Public Economy, in: Rosen, H.S. (Hrsg.), Studies in State and Local Public Finance, S. 187-226.
- Cronauge, U.* (1992): Kommunale Unternehmen, Finanzwesen der Gemeinden Bd. 3, Berlin.
- Cyert, R./March, J.* (1963): A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs.
- Deutscher Städtetag* (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1980-90.
- Dornbusch, H.L.* (1989): Die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den 80er Jahren, hrsg. v. Institut Finanzen und Steuern, Brief Nr. 285, Bonn.
- Easton, D.* (1965): A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs.
- Endemann, F.* (1985): Der Aufbau der Verwaltung in Baden-Württemberg, in: Baden-Württemberg, hrsg. v. Bausinger, H./Eschenburg, T. u.a., S. 114-142.
- Faiss, F./Faiss, K./Giebler, P./Lang, M./Schmid, H.* (1990): Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, 5. Auflage, Stuttgart.
- Feser, H.-D.* (1985): Zu den ökonomisch-fiskalischen Handlungsprämissen der Kommune, in: Kommunale Sozialpolitik, hrsg. v. Krüger, J./Pankoke, E., S. 77-97, München.
- Feuchte, P.* (1987): Vereinigungen des sozialen Lebens, in: Verbände in Baden-Württemberg, hrsg. v. Schneider, H., S. 201-221, Stuttgart.
- Fischer, H.* (1988): Finanzausweisungen, Berlin.
- Fischer, H.* (1989): Zur "Reform" des Länderfinanzausgleichs, in: Wist, Nr. 3/1989, S. 112-118.
- Fischer, H.* (1990a): Sozialhilfe und Bund-Länder-Finanzausgleich, in: Kitterer, W. (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, S. 131-143, Heidelberg.
- Fisher, G.W.* (1964): Interstate Variation in State and Local Government Expenditure, in: National Tax Journal, S. 57-74.
- Flierl, H.* (1982): Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege, München.

- Frank, R./Gaynor, M.* (1991): An Incentive Contracts Model Applied to the Case of Local Mental Health Authorities, in: Prud'homme, R. (Hrsg.), Public Finance with several Levels of Government, S. 195-210.
- Frank, W.* (1984): Ergebnisse empirischer Untersuchungen über Sozialhilfe - Folgerungen für Praxis und Politik, in: Soziale Arbeit in den 80er Jahren - Herausforderung durch veränderte Rahmenbedingungen, Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Nr. 263, Frankfurt.
- Franke, S.F.* (1991): Zur Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich, Allokative Ergänzung der Finanzverfassung, in: Steuer und Wirtschaft Nr. 4/1991, S. 311-323.
- Frey, B.S.* (1991): Public Choice, in: WiSt, Nr. 10/1991, S. 492-496.
- Gabriel, O.W./Kunz, V./Zapf-Schramm, T.* (1990): Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens, München.
- Gerhardt, K.* (1992): Der kommunale Finanzausgleich in Baden-Württemberg, Erläuterte Textausgabe, Stand: Januar 1992, Stuttgart.
- Giese, D.* (1983): Sozialhilfe, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Püttner, G., 2. Aufl. 1983, Bd. 4, S. 333-358, Berlin.
- Gordon, R.H./Slemrod, J.* (1986): An Empirical Examination of Municipal Financial Policy, in: Rosen, H.S. (Hrsg.), Studies in State and Local Public Finance, S. 53-78.
- Gramlich, E.M.* (1987): Federalism and Federal Deficit Reduction, in: National Tax Journal 1987, S. 299-313.
- Gschwendtner, H.* (1989): Die Bedeutung öffentlicher Investitionen für die wirtschaftliche Entwicklung Baden-Württembergs, Tübingen.
- Gujarati, D.N.* (1988): Basic Econometrics, 2nd edition, New York.
- Hanefeld, U.* (1987): Das Sozio-ökonomische Panel: Grundlagen und Konzeption, Frankfurt.
- Hanesch, W.* (1992): Gegen Armut und Ausgrenzung, in: Blätter der Wohlfahrtspflege Nr. 3/1992, S. 67-71.
- Hansen, G.* (1991): Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet der Ökonometrie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) 111, S. 337-399.
- Hansmeyer, K.-H.* (1989): Finanzwissenschaft und Kommunalwissenschaften: Eine Bestandsaufnahme an ausgewählten Beispielen, in: Hesse, J.J. (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, S. 155-206, Baden-Baden.
- Happe, B.* (1983): Obdachlosenswesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Püttner, G., 2. Aufl., 1983, Bd. 4, S. 359-369.
- Hardt, U.* (1988): Kommunale Finanzkraft, Frankfurt.

- Hardt, U.* (1990): Strukturelle Probleme der Kommunal Finanzen in den 80er Jahren, Forschungsberichte des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Hare, P.G.* (1988): Economics of Publicly Provided Private Goods and Services, in: *Surveys in Public Sector Economics*, hrsg. v. Hare, P.G., S. 68-101.
- Hartmann, H.* (1984): Die Praxis der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz, hrsg. v. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe Nr. 20, Essen.
- Hartmann, H.* (1985): Bedarfsannahmen der Sozialhilfe und tatsächliche Ausgaben- und Verbrauchsstrukturen der Hilfeempfänger - eine empirische Analyse, Köln.
- Hauser, R./Hübinger, W.* (1991): Die Caritas-Armutuntersuchung, in: *Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft*, Heft 2/1991, S. 80-90.
- Hauser, R./Semrau, P.* (1989): Trends in Poverty and Low Income in the Federal Republic of Germany (Sfb 3- Arbeitspapier Nr. 306), Frankfurt/Mannheim.
- Head, J.G.* (1966): On Merit Goods, in: *Finanzarchiv, N.F.*, Bd. 25, S. 1-29.
- Hermann, H.* (1986): Sektorale Wirtschaftsstruktur und kommunale Finanzsituation. Eine empirische Studie für Kreise und Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland, München/Florenz.
- Hood, C./Roberts, P./Chilvers, M.* (1990): Cutbacks and Public Bureaucracy: Consequences in Australia, in: *Journal of Public Policy*, S. 133-163.
- Hotz, D.* (1987): Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 9/10/1987, S. 593-610.
- Howell, J.M./Stamm, Ch.F.* (1979): *Urban Fiscal Stress*, Toronto.
- Hsiao, C.* (1986): *Analysis of panel data*, Cambridge.
- Hübinger, W.* (1991): Armut in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft*, Heft 2/1991, S. 59-67.
- Inman, R.P.* (1979): The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review, in: *Mieszkowski, P./Straszheim, M.* (Hrsg.), *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore 1979, S. 270-321.
- Jans, K.W.* (1985): Jugendhilfe, in: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, hrsg. v. Püttner, G., 2. Aufl. 1985, Bd. 4, S. 381-405.
- Judge, G.G./Griffiths, W.E./Carter Hill, R./Lütkepohl, H./Lee, T.-C.* (1985): *The Theory and Practice of Econometrics*, 2. Aufl., New York 1985.
- Katz, A.* (1985): Der kommunale Finanzausgleich, in: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, hrsg. v. Püttner, G., 2. Aufl. 1985, Bd. 6, S. 303-330, Berlin 1985.
- Klein, Thomas* (1989): Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen, in: *ifo-Studien* Nr. 1/1989, S. 53-76.

- Karrenberg, H.* (1988): Die Finanzlage der strukturschwachen Städte, in: Wirtschaftsdienst, Nr. VI/1988, S. 302-309.
- Karrenberg, H./Münstermann, E.*: Gemeindefinanzberichte 1981-1992, in: Der Städtetag Nr. 2 des jeweiligen Jahres.
- Kendall, M.G./Stuart, A.* (1961): The Advanced Theory of Statistics, New York.
- Klanberg, F./Prinz, A.* (1983): Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv, N.F. 41, hrsg. v. Andel, N., S. 281-311, Tübingen.
- Klanberg, F./Prinz, A.* (1988): Was taugt der Albrecht-Vorschlag?, in: Wirtschaftsdienst Nr. VI/1988, S. 291-297.
- Klee, Ernst*: (1990): Arm dran ist, wer arm ist (I+II+III), Artikelserie in: DIE ZEIT v. 15.6./22.6./29.6.1990.
- Kramer, P.M.* (1983): Crisis in Urban Public Finance, New York.
- Körner, J.* (1991): Bestimmungsgründe öffentlicher Bauinvestitionen, Ifo-Studien zur Bauwirtschaft 16, München.
- Krupp, H.-J.* (1990): Staatsfinanzen: Die Reform des öffentlichen Sektors als Voraussetzung für die Bewältigung von Zukunftsausgaben, in: Hesse, J.J./Zögel, C. (Hrsg.), Der Staat der Zukunft, S. 71-79.
- Kunze, R.* (1989): Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 20. Aufl., Stuttgart.
- Kunze, R./Bronner, O./Katz, A.* (1989): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg: Kommentar, 4. Aufl. 1989, Stuttgart.
- Ladd, H.F.* (1991): State Aid Decision: Changes in State Aid to Local Governments 1982-1987, in: National Tax Journal 1991, S. 477-496.
- Ladd, H.F./Doolittle, F.C.* (1982): Which Level of Government should assist the Poor?, in: National Tax Journal 1982, S. 323-336.
- Ladd, H.F./Yinger, J.* (1989): America's ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy, Baltimore.
- Laffont, J.J.* (1990): Fundamentals of Public Economics, 3. Aufl., Cambridge.
- Landkreistag Baden-Württemberg* (1991): Rahmenvereinbarung zur Auslegung von § 100 BSHG, Stuttgart.
- Landkreistag Baden-Württemberg u.a.* (1992): Stationäre Altenhilfe in Baden-Württemberg, Bestandsaufnahme und Bedarfsvorausschätzung, Stuttgart.
- Leibfritz, W./Thanner, B.* (1986): Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayerns, ifo-studien zur finanzpolitik 38, München.
- Lenz, D.* (1985): Der Einkommensteuer-Anteil, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Püttner, G., 2. Aufl., Bd. 6, S. 141-155, Berlin.
- Levine, C.H.* (Hrsg.): (1980): Managing Fiscal Stress, Chatham, New Jersey.

- Levine, C.H./Rubin, I.* (Hrsg.): (1981): *Fiscal Stress and Public Policy*, Beverly Hills und London.
- Linder, P.* (1984): *Erstellung und Analyse von Sozialbudgets für Baden-Württemberg*, Schriften zur quantitativen Wirtschaftsforschung, Bd. 12, Frankfurt.
- Linder, P.* (1988): *Die Empfänger von Sozialhilfe in Baden-Württemberg*, in: *Baden-Württemberg in Wort und Zahl*, Nr. 2/88, S. 59-69.
- Loreth, H.* (1990): *Kommunale Finanzen und ihr statistischer Nachweis*, in: *Baden-Württemberg in Wort und Zahl* Nr. 7/90, S. 323-327.
- Marcus, P.* (1987): *Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland*, Darmstadt.
- Milbradt, G.H.* (1985): *Die Gewerbesteuer*, in: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, hrsg. v. Püttner, G., 2. Aufl. 1985, Bd. 6, S. 128-140, Berlin.
- Mc Lure, Ch.E.* (1968): *Merit Wants: a Normatively Empty Box*, in: *Finanzarchiv*, N.F., Bd. 27, S. 474-483.
- Mullen, J.K.* (1990): *Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress*, in: *National Tax Journal* 1990, S. 467-479.
- Musgrave, R.* (1959): *The Theory of Public Finance*, New York.
- Musgrave, R.* (1969): *Provision for Social Goods*, in: *Margolis, J./Guitton, H.* (Hrsg.), *Public Economics*, S. 124-144, London/New York.
- Musgrave, R./Musgrave, P.B./Kullmer, L.:* (1987): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Bd. 1 (4. Aufl.), Bd. 2 u.3 (3. Aufl.), Tübingen.
- Nath, S./Purohit, B.C.* (1992): *A Model of Local Fiscal Choice*, in: *Public Finance* Vol. 1/1992, S. 93-107.
- Oates, W.E.* (1991): *Fiscal Federalism: An Overview*, in: *Prud'homme, R.* (Hrsg.), *Public Finance with several Levels of Government*, S. 1-18.
- Oedekoven, D.* (1990): *Die Sozialhilfe der Städte*, in: *Kitterer, W.* (Hrsg.), *Sozialhilfe und Finanzausgleich*, S. 145-152, Heidelberg.
- Orr, L.L.* (1976): *Income Transfers as a Public Good: An Application to AFDC*, in: *American Economic Review*, Nr. 66/1, S. 359-371.
- Pauly, M.V.* (1973): *Income Redistribution as a Local Public Good*, in: *Journal of Public Economics*, S. 35-58.
- Petersen, H.-G.* (1989): *Sozialökonomik*, Stuttgart.
- Pommerehne, W.W.* (1987): *Präferenzen für öffentliche Güter*, Tübingen.
- Pommerehne, W.W./Kirchgässner, G.* (1991): *Neuere Ansätze zur Erklärung der langfristigen Entwicklung der Staatsausgaben*, in: *WiSt*, Nr. 9/1991, S. 451-457.
- Posnett, J./Sandler, T.* (1989): *Demand for Charity Donations in Private Non-Profit Markets*, in: *Journal of Public Economics*, S. 187-200.

- Prinz, A.* (1983): Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Finanzarchiv, N.F. 41, hrsg. v. Andel, N., S. 431-451, Tübingen.
- Pross, G.* (1982): Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern - Eine empirische Untersuchung der Gemeindeausgaben in Baden-Württemberg, Frankfurt.
- Pulsipher, A.G.* (1971): The Properties and Relevancy of Merit Goods, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 30, S. 266-286.
- Reissert, B.* ((1984): Staatliche Finanzzuweisungen und kommunale Investitionspolitik, Berlin.
- Reschovsky, A./Schwartz, A.* (1991): The Impacts of Grant-in-aid Cutbacks on Fiscal Disparities among Recipient Governments, in: Prud'homme, R. (Hrsg.), Public Finance with several Levels of Government, S. 235-248.
- Rommel, M.* (1992): Die Finanznot ostdeutscher Kommunen, in: WISU Nr. 1/1992, S. 7-10.
- Rubin, I.* (1980): Retrenchment and Flexibility in Public Organizations, in: Levine, C.H./Rubin, I. (Hrsg.), Fiscal Stress and Public Policy, S. 159-178.
- Rubin, I.* (1982): Running in the Red, The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress, Albany.
- Rubinfeld, D.L.* (1987): The Economics of the Local Public Sector, in: Handbook of Public Economics, hrsg. v. Auerbach, A.J./Feldstein, M., Bd. 2, S. 571-645.
- Sacks, S./Harris, R.* (1964): The Determinants of State and Local Government Expenditures and Intergovernmental Flows of Funds, in: National Tax Journal, S. 75-85.
- Samuelson, P.* (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, 36, S. 387-389.
- Samuelson, P.* (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, S. 350-356.
- Scheuch, E.K./Scheuch, U.* (1992): Cliques, Klüngel und Karrieren, Hamburg.
- Schellhorn, W./Jirasek, H./Seipp, P.* (1988): Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz, 13. Auflage.
- Schmähl, W.* (1981): Sozialausgaben, in: HdWW, Bd. 6, hrsg. v. Albers, W., S. 562-603, Stuttgart.
- Schmid/Faiss/Giebler:* (1989): Gemeindefinanzrecht Baden-Württemberg, Textausgabe mit Einführung und Verweisung, Stuttgart.
- Schmölders, G.* (1965): "Finanzstarke" und "finanzschwache" Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 30-46.
- Schmucker, J.* (1991): Kommunalfinanzen 1990 und im ersten Halbjahr 1991, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl Nr. 11/1991, S. 499-503.

- Schumann, J.* (1980): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York.
- Schwarzner, G.* (1991): Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsengpässen, Berlin.
- Schweisfurth, T.* (1991): Privatisierung: DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Reihe G, Heft 11.
- Schwinn, L.* (1989): Sozialhilfe, hrsg. v. Arbeitskammer des Saarlandes, Saarbrücken.
- Semrau, P.* (1991): Entwicklung der Einkommensarmut, in: Armut im Wohlstand, hrsg. v. Döring, D./Hanesch, W./Hauser, E.-U., S. 111-128.
- Shroder, M.* (1992): Approximately Efficient Federal Matching Grants for Subnational Public Assistance, in: National Tax Journal 1992, S. 155-165.
- Siedentopf, H.* (1985): Die Rechnungsprüfung, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Püttner, G., 2. Aufl. 1985, Bd. 6, S. 529-541.
- Spermann, A.* (1991a): "Die schwierige Interpretation des Freiburger Sozialhilfeberichts: Es gibt weniger Sozialhilfe-Empfänger - und zugleich mehr", in: Badische Zeitung vom 12.8.1991 (Zweitveröffentlichung in: Stuttgarter Zeitung vom 14.10.1991).
- Spermann, A.* (1991b): "Finanzieller Sprengsatz für kommunale Haushalte: Immer mehr Menschen landen immer länger im Netz der Sozialhilfe", in: Badische Zeitung vom 14.8.1991.
- Spermann, A.* (1991c): "Wie tief steckt Freiburg finanziell wirklich in der Krise? Nicht nur übers Kürzen reden, sondern auch übers Privatisieren", in: Badische Zeitung v. 7.11.1991.
- Spermann, A.* (1993): Die Sozialhilfeausgaben baden-württembergischer Stadtkreise im Vergleich (1980-92), erscheint in: Statistisches Landesamt (Hrsg.), Baden-Württemberg in Wort und Zahl.
- Spiegelhalter, F.* (1990): Der dritte Sozialpartner: die Freie Wohlfahrtspflege - ihr finanzieller und ideeller Beitrag zum Sozialstaat, Freiburg.
- Staatsministerium Baden-Württemberg* (Hrsg.): Gesetzblatt für Baden-Württemberg, versch. Jahrgänge, Stuttgart.
- Stadt Baden-Baden* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.
- Stadt Baden-Baden* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1987): Jahresheft des Amtes für Statistik.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1989) (1991): Soll und Haben, Doppelhaushalt 1989/90 u. 1991/92.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.): Sozialhilfeberichte 1980-1991.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.

- Stadt Freiburg* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-1990.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1989a): Alten- und Pflegeheime in Freiburg im Breisgau - Bestands- und Belegsituation, Freiburg.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1989b): Kindergärten - Bestand und Planung, Freiburg.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1989c): Konzeption Hilfe zur Arbeit, Freiburg.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1990a): Haushaltsrede zum Etat der Stadt Freiburg für den Doppelhaushalt 1991/92 v. 4.12.1990 (Bürgermeister Engelbert Bernauer).
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1990b): Rede zur Einbringung des Doppelhaushalts 1991/92 v. 4.12.1990 (Oberbürgermeister Rolf Böhme).
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1990c): Zweiter Beteiligungsbericht.
- Stadt Freiburg* (Hrsg.) (1990d): Schlussbericht 1988 des Rechnungsprüfungsamts.
- Stadt Heidelberg* (Hrsg.) (1989): Entwicklung des Bedarfs an Kindergartenplätzen in den Heidelberger Stadtteilen zwischen 1989 und 2003.
- Stadt Heidelberg* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.
- Stadt Heidelberg* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.
- Stadt Heidelberg* (Hrsg.) (1991): Schlußbericht 1990 des Rechnungsprüfungsamtes.
- Stadt Heilbronn* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.
- Stadt Heilbronn* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.
- Stadt Karlsruhe* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.
- Stadt Karlsruhe* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.
- Stadt Mannheim* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.
- Stadt Mannheim* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.
- Stadt Mannheim* (Hrsg.) (1988): Sozialhilfebericht 1984-87.
- Stadt Mannheim* (Hrsg.) (1990) (1991): Schlußberichte 1988, 1989 des Rechnungsprüfungsamtes.
- Stadt Pforzheim* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.
- Stadt Pforzheim* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.
- Stadt Stuttgart* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-1991.
- Stadt Stuttgart* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.
- Stadt Stuttgart* (Hrsg.) (1990): Sozialhilfebericht für die Stadt Stuttgart, Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 30, Stuttgart 1990.
- Stadt Ulm* (Hrsg.): Haushaltspläne 1980-92.
- Stadt Ulm* (Hrsg.): Rechenschaftsberichte 1977-90.

- Starrett, D.A.* (1988): Foundations of Public Economics, New York.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.) (1991): Statistik der Sozialhilfe, Teil II, Nachweis der Empfänger von Sozialhilfe 1989, Arbeitsunterlage, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.): Sozialeleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.3., Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* (Hrsg.): Statistische Berichte, Öffentliche Sozialeleistungen, K I 1, Teil 1 (Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe) und Teil 2 (Empfänger von Sozialhilfe in Baden-Württemberg), 1980-89, Stuttgart 1980-1989.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* (Hrsg.): Statistische Berichte, Finanzen und Steuern, L II 3, Gemeindefinanzen in Baden-Württemberg - Jahresrechnungsstatistik, Stuttgart 1980-89.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* (Hrsg.): Die öffentliche Finanzwirtschaft 1980-89, Statistik von Baden-Württemberg, Band 398, Stuttgart 1987.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg* (Hrsg.) (1991): Statistik der Sozialhilfe - Empfängernachweis, Erläuterungen, Stuttgart 1991.
- Stiglitz, J.E.* (1974): The Demand for Education in Public and Private School Systems, in: *Journal of Public Economics*, 3, S. 349-385.
- Stiglitz, J.E.* (1977): The Theory of Local Public Goods, in: *The Economics of Public Services*, hrsg. v. Feldstein, M./Inman, R.P., S. 274-333.
- Stiglitz, J.E./Schönfelder, B.* (1989): Finanzwissenschaft, 2. Auflage, München.
- Strauss, R.P.* (1990): Fiscal Federalism and the Changing Global Economy, in: *National Tax Journal*, S. 315-320.
- Thurow, L.C.* (1970): Aid to State and Local Governments, in: *National Tax Journal*, S. 23-35.
- Thurow, L.C.* (1971): The Income Distribution as a Pure Public Good, in: *Journal of Public Economics*, S. 327-336.
- Ullrich, A.* (1990): Vom Plan-Soll zum Rechnungs-Ist: Kommunale Finanzdaten für 1987 im Spiegel der Statistik, in: *Baden-Württemberg in Wort und Zahl* Nr. 2/90, S. 79-82.
- Ullrich, A.* (1991): Soziallastenausgleich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, in: *Baden-Württemberg in Wort und Zahl* Nr. 12/1991, S. 555-557.
- Varian, H.* (1989): Grundzüge der Mikroökonomie, München/Wien.
- Vaubel, R.* (1990): Sozialpolitik für mündige Bürger, Optionen für eine Reform, Baden-Baden.

- Verband Deutscher Statdestatistiker* (1989): Ein Strukturbericht zum Thema Finanzen, Reihe: "Statde in Zahlen", Heft 5, Nürnberg.
- Voigt, R.* (1980): Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrum Würzburg, Heft 5/6, Stuttgart.
- Welz, J.* (1982): Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern - dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 429, Berlin.
- Wenzel, G./Leibfried, S.* (1986): Armut und Sozialhilferecht, Weinheim/Basel.
- Wiegardt, W.* (1989): Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft: Versuch einer Bestandsaufnahme, in: Finanzarchiv, hrsg. v. Ansel, N., 47, Heft 1, S. 104-136.
- Wildasin, D. E.* (1986): Urban Public Finance, Chur.
- Wolman, H./Davis, B.* (1980): Social Government Strategies to cope with Fiscal Pressure, in: Levine, C.H./Rubin, I. (Hrsg.), Fiscal Stress and Public Policy, S. 231-248.
- Yinger, J.* (1986): On Fiscal Disparities across Cities, in: Journal of Urban Economics Nr. 19, S. 316-337.
- Zabel, G.* (1990): Zur Stellung der Gemeinden im Länderfinanzausgleich, in: Der Statdetag, Nr. 4/1990, S. 274- 278.
- Zimmermann, H.* (1982): Kürzungs-Management: Eine neue kommunalpolitische Aufgabe?, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 6/1982, S. 296-300.
- Zimmermann, H. et al.* (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, Schriftenreihe/ Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15, Bonn.

Gesetze:

- Bundessozialhilfegesetz (BSHG) mit Ausführungsgesetzen der Länder, 24. Aufl., hrsg. v. Verlag C.H. Beck, München 1990.
- EigBG (Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden = Eigenbetriebsgesetz)
- EigBVO (Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Eigenbetriebsgesetzes)
- FAG (Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich)
- GemO (Gemeindeordnung für Baden-Württemberg)
- GemHVO (Gemeindehaushaltsverordnung).

Zeitungen:

- | | |
|---------------------|----------------------|
| Handelsblatt | Süddeutsche Zeitung |
| Stuttgarter Zeitung | Badische Zeitung |
| DIE ZEIT | |

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegand: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabenobergrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrgerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe. 1993.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmehausfälle (1980-92). 1993.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Barends / Claudia Wesselbaum-Neugebauer (Hrsg.): Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.