

Forschungsstelle Finanzpolitik

BREMER DISKUSSIONSBEITRÄGE
ZUR FINANZPOLITIK

Sonja Kastin

Kritische Bewertung
des „Mehrausgaben-Konzeptes“
zur Ableitung der
Einwohnerwertung der Stadtstaaten

Nr. 3 / 2006

ISSN 1860-4919

Kritische Bewertung
des „Mehrausgaben-Konzeptes“
zur Ableitung der
Einwohnerwertung der Stadtstaaten

Dipl.-Ök. Sonja Kastin

Forschungsstelle Finanzpolitik

Wilhelm-Herbst-Straße 12

28359 Bremen

Tel. +49 (0) 421 2 44 66 - 42

Fax +49 (0) 421 2 44 66 - 59

E-Mail kastin@uni-bremen.de

Internet www.fofi.uni-bremen.de

PROF. DR. GÜNTER DANNEMANN, DR. ANDRÉ W. HEINEMANN (HRSG.):

Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik

Nr. 3, Bremen, Juli 2006.

ISSN 1860-4919

www.fofi.uni-bremen.de

Zusammenfassung

Die Einwohnerwertung der drei Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg steht grundsätzlich unter einem hohen Rechtfertigungsdruck. Wird trotz vielfältiger Kritik akzeptiert, dass die Einwohnerwertung als Instrument zur Berücksichtigung der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich notwendig ist, reduziert sich die Diskussion um dieses Instrument auf die Frage nach einer geeigneten Methode zur Ableitung der Einwohnerwertung der Höhe nach. Die seit dem 01.01.2005 geltenden Einwohnerwertungen wurden auf der Grundlage des 2001 veröffentlichten Gutachtens des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) „Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich“ festgesetzt. Der vorliegende Diskussionsbeitrag geht der Frage nach, ob das vom BBR gewählte Konzept der Mehrausgaben eine adäquate und belastbare Methode zur Ableitung der stadtstaatlichen Einwohnerwertung darstellt. Es zeigt sich, dass die BBR-Methode einige konzeptionelle Mängel aufweist und daher nicht als Quantifizierungsansatz der Einwohnerwertung der Stadtstaaten geeignet ist.

Gliederung

1.	Einleitung	2
2.	Strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten.....	3
3.	Methodischer Ansatz des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ...	4
3.1.	Vorgaben des BVerfG.....	4
3.2.	Systematische Vorgehensweise.....	5
3.2.1.	Analyse siedlungsstruktureller Unterschiede.....	6
3.2.2.	Bestimmung der Mehrausgaben in relevanten Aufgabenbereichen.....	7
3.2.3.	Überprüfung der Mehrausgaben anhand objektivierbarer Bedarfsindikatoren.....	11
3.2.4.	Quantifizierung der abstrakten Mehrbedarfe	13
3.2.5.	Empirische Ergebnisse	15
4.	Kritische Bewertung.....	17
4.1.	Kein Großstadtvergleich.....	17
4.2.	Konkreter Maßstab.....	18
4.2.1.	Ableitung der Regressionsgleichung auf Basis der tatsächlichen Ausgaben.....	18
4.2.2.	Beeinflussbarkeit der Bedarfsindikatoren	19
4.3.	Nichtberücksichtigung aufgabenspezifischer Mehrausgaben	22
5.	Fazit.....	25
	Literatur.....	26

1. Einleitung

Im System des Länderfinanzausgleichs ist die Einwohnerwertung der Stadtstaaten das zentrale Element, um der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten angemessen Rechnung zu tragen. Die Einwohnerwertung soll den Stadtstaaten eine aufgabengerechte Finanzausstattung sichern, wobei die Höhe der Einwohnerwertung nicht frei gegriffen werden darf. Vielmehr bedarf es einer wissenschaftlich überzeugenden Ableitung der Einwohnerwertung der Höhe nach.

Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten steht unter verhältnismäßig hohem Rechtfertigungsdruck und wird bis heute von Teilen der Finanzwissenschaft als nicht sachgerecht und ökonomisch zweifelhaft eingestuft. Diese Grundsatzkritik wurde im Laufe der Jahre gewissermaßen durch einen „Methodenstreit“ ergänzt. Ausgelöst durch den Prüfungsauftrag im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 11. November 1999¹ keimte in der finanzwissenschaftlichen Diskussion erneut die Frage nach einer sachgerechten Methode zur Ableitung der Einwohnerwertung auf. Prinzipiell existieren drei unterschiedliche methodische Verfahren:

- Indirekter Großstadtvergleich („alte“ Ifo-Methode 1986 / Teil-Aktualisierung 2001)
- Input-Output-Ansatz („neue“ Ifo-Methode 2001) ergänzt durch eine ökonometrische Analyse des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
- Mehrausgaben-Konzept (BBR-Methode 2001).

Durch die beim BVerfG vorliegenden Normenkontrollanträge der Stadtstaaten Berlin² und Bremen und insbesondere durch den Hinweis der Freien Hansestadt Bremen³ auf die Notwendigkeit der Überprüfung der stadtstaatlichen Einwohnerwertung der Höhe nach könnte das Thema „Einwohnerwertung“ und damit die Debatte um ein geeignetes methodisches Ableitungsverfahren wieder stärker in den Fokus der finanzwissenschaftlichen Diskussion rücken. Die seit dem 01.01.2005 geltenden Einwohnerwertungen wurden auf der Grundlage des 2001 veröffentlichten Gutachtens des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) „Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich“ festgesetzt.

¹ Vgl. BVerfGE 101, 158.

² Der Senat von Berlin hat die Klage bereits am 04. September 2003 beim BVerfG in Karlsruhe eingereicht. Eine mündliche Verhandlung hat mittlerweile am 26. April 2006 stattgefunden.

³ Vgl. Normenkontrollantrag der Freien Hansestadt Bremen vom 07. April 2006, S. 51 f.

Der vorliegende Diskussionsbeitrag setzt sich deshalb mit dem vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung angewendeten Mehrausgaben-Konzept auseinander. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob dieses Konzept eine zweckmäßige und belastbare Methode zur Ableitung der **stadtstaatlichen Einwohnerwertung** darstellt. Dazu wird in Abschnitt 2 die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten näher erläutert, um zu zeigen, warum ein Instrument wie die Einwohnerwertung überhaupt dem Grunde nach notwendig ist. Abschnitt 3 stellt die vom BBR verwendete Methode zusammenfassend dar. Diese wird dann in Abschnitt 4 einer kritischen Bewertung und Modifikation unterzogen. Abschließend soll Abschnitt 5 die eingangs gestellte Frage nach der Zweckmäßigkeit und Belastbarkeit des BBR-Konzeptes beantworten.

2. Strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten

Um zu verstehen, warum gerade die Stadtstaatlichkeit einen Ausgleichsanspruch im Länderfinanzausgleich begründet, muss verdeutlicht werden, was die Stadtstaaten von den Flächenländern unterscheidet. Ein erster Blick zeigt, dass die Stadtstaaten hinsichtlich der Fläche zu den kleinsten Bundesländern der Republik gehören, aber mit Abstand am dichtesten bevölkert sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern anhand von raumörtlichen, funktionellen und aufgabenbezogenen Faktoren präzisiert.⁴ Es handelt sich um mehrere verschiedene, zumeist eng miteinander verflochtene finanzwirksame Einzelkomponenten. Die Stadtstaaten sind Groß- und Hauptstädte ohne eigenes Umland, die aufgrund ihrer Funktion als Industrie-, Handels- und Dienstleistungszentren eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft und ein überdurchschnittliches Steueraufkommen⁵ aufweisen.

Da die Stadtstaaten kein eigenes Umland haben, ergeben sich Schwierigkeiten bei der Durchführung des Länderfinanzausgleichs (LFA). Lägen die Stadtstaaten nämlich in einem Flächenland, würde sich bei der Berechnung des LFA ein Nivellierungseffekt zwischen ihnen als relativ steuerstarken und anderen, eher steuerschwachen Gebieten ergeben, der eine überhöhte Abschöpfung der großstädtischen (stadtstaatlichen) Steuererträge verhindert. Da dieser Effekt aber aufgrund

⁴ Vgl. BVerfGE 72, 330 (416); vgl. BVerfGE 86, 148 (240 ff.).

⁵ Zwar weist Berlin im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern eine geringere Wirtschaftskraft und ein geringeres Steueraufkommen auf, im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern ist Berlin aber relativ stark.

des fehlenden stadtstaatlichen Umlandes nicht existiert, findet die Einwohnerwertung Anwendung, um eine übermäßige Steuerertragsabschöpfung⁶ zu vermeiden.

Daneben erbringen die Stadtstaaten wie jede andere Großstadt infrastrukturelle Leistungen für das Umland. Da dieses Umland aber zu einer fremden administrativen Einheit gehört, erhalten die Stadtstaaten hierfür keine Gegenleistungen, wie sie Großstädte in Flächenländern über den landesinternen Finanzausgleich und über die direkte Finanzierung aus dem Landeshaushalt erhalten. Diese Abgeltungsaufgabe soll ebenfalls die Einwohnerwertung übernehmen.⁷

3. Methodischer Ansatz des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

3.1. Vorgaben des BVerfG

In seinem Urteil vom 11. November 1999 erteilte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber unter anderem den Auftrag, die im damaligen Finanzausgleichsgesetz festgeschriebenen Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten sowie für Länder mit großen und bevölkerungsdichten Gemeinden anhand verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren zu überprüfen.

„Überprüfungsbedürftig ist auch die Einwohnergewichtung. Dabei hat das Maßstäbengesetz eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen. Die Einbeziehung der neuen Länder in den Ländefinanzausgleich macht es erforderlich, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft der dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner recht fertigen kann.“⁸

„Soweit der Einwohnermaßstab auch in Zukunft modifiziert werden soll, wird dieser Prüfungsauftrag umso dringlicher, als der Bedarf der neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen durch die gegenwärtige Einwohnerwertung weniger Gewicht erhält, die Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen können als in den Städten, zudem die Gemeinkosten auf eine gerin-

⁶ Für Berlin gilt es v. a., eine im Verhältnis zu anderen Großstädten zu geringe Finanzausstattung zu vermeiden.

⁷ Vgl. KITTERER, W. / BURCKARDT, T. / LÖWER, H. [2004], Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in: HALLER, F. / SCHÖNERT, M. (HRSG.): Stadtstaaten und Finanzausgleich, BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 72 ff.

⁸ BVerfGE 101, 158 (230).

gere Kopffzahl umgelegt werden müssen. Die Dichteklausel des § 9 Abs. 3 Satz 2 FAG läßt nicht erkennen, ob sie ein empirisch nachweisbares Bedarfsindiz erfaßt oder erfassen könnte. [Sie] ... ist auch deshalb überprüfungsbedürftig.“⁹

Daher beauftragte das Bundesministerium der Finanzen im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Maßstäbengesetzes und der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eine Untersuchung zur Begründung und Quantifizierung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich durchzuführen. Folglich war das Ziel der BBR-Expertise, zu prüfen, „ob strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, die abstrakte Mehrbedarfe begründen können und ob diese über Indikatoren sachgerecht erfasst werden können. Des Weiteren sind abstrakte Mehrbedarfe in den Ländern zu quantifizieren und Schlüsse für die Einwohnerwertungen zu ziehen.“¹⁰

3.2. Systematische Vorgehensweise

Zur Bestimmung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich umfasst die vom BBR durchgeführte Untersuchung folgende Schritte:¹¹

1. Analyse der Bundesländer hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur sowie ihrer sozioökonomischen Zusammensetzung.
2. Untersuchung, ob sich die gefundenen Unterschiede in der gemeinde- und länder-spezifischen Aufgabenerfüllung und den Ausgaben widerspiegeln. Es wird der Frage nachgegangen, ob Großstädte wie die Stadtstaaten oder dünn besiedelte Flächenländer aufgabenspezifische Mehrausgaben aufweisen. Ziel ist es, staatliche und kommunale Aufgabenbereiche zu identifizieren, die einen abstrakten Mehrbedarf begründen können.
3. Überprüfung der ermittelten Aufgabenbereiche anhand objektiver Bedarfsindikatoren auf das Vorliegen abstrakter Mehrbedarfe.
4. Quantifizierung der abstrakten Mehrbedarfe, um eine abschließende Schätzung über die Höhe der Einwohnerwertung abzugeben.

⁹ BVerfGE 101, 158 (230 f.).

¹⁰ ELTGES, M. et al. [2001], Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministerium der Finanzen, Bonn, S. 11.

¹¹ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 11 f.

Im Folgenden werden die einzelnen Verfahrensschritte ausführlich vorgestellt, um daraufhin in Abschnitt 4 den methodischen Ansatz des BBR einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

3.2.1. Analyse siedlungsstruktureller Unterschiede

Mehrbedarfe liegen vor, wenn gleiche Staatsaufgaben unterschiedlich hohe Pro-Kopf-Ausgaben in den Ländern verursachen. Im Finanzausgleichsgesetz, das bis Ende 2004 in Kraft war, wurde grundsätzlich ein progressiver Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben der Leistungserstellung und der Bevölkerungsdichte unterstellt. Diese Annahme spiegelte sich in der Ausgestaltung der Einwohnerwertungen wider.¹² Indes sind auch degressive, u-förmige oder konstante Verläufe zwischen Pro-Kopf-Ausgaben und Einwohnerdichte denkbar.¹³

Neben der Bevölkerungsdichte können auch die Siedlungsstruktur¹⁴ und die sozioökonomische Zusammensetzung eines Gebietes Einfluss auf die Ausgaben haben.¹⁵ Daher wird untersucht, inwieweit zwischen den Bundesländern Unterschiede in ihrer Siedlungsdichte und -struktur sowie in ihrer sozioökonomischen Struktur bestehen.

Die Spannweite der Bevölkerungsdichte reicht dabei von 78 (Mecklenburg-Vorpommern) bis 3.818 (Berlin) Einwohnern je km² in den neuen Bundesländern und von 165 (Niedersachsen) bis 2.251 (Hamburg) Einwohnern pro km² in den alten Ländern. Die Siedlungsstruktur wird anhand des Indikators „Anteil der Menschen, die in Verbandsgemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von unter 100 Einwohnern je km² leben“ erhoben.¹⁶ Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg weisen mit 43 % bzw. 36 % verhältnismäßig hohe Werte auf, gefolgt von Sachsen-Anhalt und Thüringen mit jeweils 28 %. Die Stadtstaaten haben naturgemäß einen Wert von 0 %. Im

¹² Vgl. § 9 Abs. 2 und 3 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944/977), zuletzt geändert durch Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I 3955) und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

¹³ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 15 f. In der Literatur wird die einseitige Berücksichtigung von Ballungsnachteilen zunehmend kritisiert. Vgl. SEITZ, H. [2000], Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Frankfurt/Oder, S. 5 ff.; vgl. FISCHER-MENSHAUSEN, H. [1980], Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: ALBERS, W. et al. (HRSG.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart u. a., S. 636 ff.

¹⁴ Die BBR-Autoren definieren den Begriff „Siedlungsstruktur“ als die Verteilung der Bevölkerung in einem Land und das daraus resultierende Siedlungs- und Infrastrukturgefüge.

¹⁵ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 17 f.

¹⁶ Die Daten Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur beziehen sich auf das Jahr 1998.

Ergebnis zeigen sich zwischen den alten und neuen Ländern erhebliche Unterschiede in der Siedlungsdichte und -struktur.¹⁷

Auch die sozialen und ökonomischen Gegebenheiten in einem Land können den Bedarf an öffentlichen Leistungen und damit die Pro-Kopf-Ausgaben beeinflussen. Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen werden durch Strukturdaten wie Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, Erwerbstätige und Arbeitslose je 1.000 Einwohner sowie Sozialhilfeempfänger je 1.000 Einwohner abgebildet. Die neuen Länder weisen trotz ihres Aufholprozesses noch einen deutlichen Abstand zu den alten Bundesländern auf. Ihre Wirtschaftskraft erreicht gerade 70 % des westdeutschen Niveaus. 30 % der gesamtdeutschen Arbeitslosen sind in Ostdeutschland, das einen Bevölkerungsanteil von rund 19 % hat, registriert. Die Sozialhilfeempfängerquote wird aufgrund des konzentrierten Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland unterzeichnet und ist daher wenig aussagekräftig. Unter den ostdeutschen Ländern grenzen sich die extrem dünn besiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt negativ gegenüber Thüringen und Sachsen ab.

Auch die drei Stadtstaaten unterscheiden sich deutlich von den westdeutschen Flächenländern. Mit Ausnahme Berlins sind sie relativ wirtschaftsstarke.¹⁸ Gleichzeitig weisen sie eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und mit Abstand die höchsten Sozialhilfeempfängerquoten auf.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Stadtstaaten und die dünn besiedelten neuen Länder nicht nur in ihrer Siedlungsdichte und -struktur von den anderen Bundesländern, sondern auch in den damit korrespondierenden wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren unterscheiden.¹⁹

3.2.2. Bestimmung der Mehrausgaben in relevanten Aufgabenbereichen

In einem zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, ob sich die festgestellten siedlungsstrukturellen Unterschiede in der gemeinde- und länderspezifischen Aufgabenerfüllung widerspiegeln und ob diese Aufgabenbereiche abstrakte Mehrbedarfe begründen können. Zur Ermittlung abstrakter Mehrbedarfe verwendet das BBR das Konzept der Mehrausgaben, die als „Differenz zwi-

¹⁷ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 19 ff.

¹⁸ Das BBR stellt Berlin den westdeutschen Ländern gegenüber.

¹⁹ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 22 ff (insbesondere Tabelle 2).

schen den Bruttoausgaben und den Bruttoeinnahmen [einschließlich der Zahlungen des Bundes] in den einzelnen Aufgabenbereichen²⁰ definiert sind. Sie zeigen, welche Aufgabenbereiche zur Deckung ihrer Ausgaben Mittel aus der allgemeinen Finanzwirtschaft beziehen. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das BBR zur Berechnung der Mehrausgaben nicht zwischen der kommunalen und staatlichen Ebene differenziert, sondern aus finanzwissenschaftlichen²¹ und verfassungsrechtlichen²² Gründen eine zusammenfassende Betrachtung beider Ebenen vornimmt. Die für die Landes- und Gemeindeebene aggregierten Mehrausgaben sind dementsprechend definiert als:

$$\begin{aligned}
 \text{Mehrausgaben} = & \quad \text{Unmittelbare Ausgaben der Länder}^{23} \\
 & + \quad \text{Zahlungen der Länder an den öffentlichen Bereich} \\
 & + \quad \text{unmittelbare Ausgaben der Gemeinden} \\
 & + \quad \text{Zahlungen der Gemeinden an den öffentlichen Bereich} \\
 & - \quad \text{unmittelbare Einnahmen der Länder}^{24} \\
 & - \quad \text{Zahlungen vom öffentlichen Bereich an die Länder}^{25} \\
 & - \quad \text{unmittelbare Einnahmen der Kommunen} \\
 & - \quad (\text{Zahlungen vom öffentlichen Bereich an die Kommunen - Zahlungen vom Land an die Kommunen}).
 \end{aligned}$$

Die Mehrausgaben der einzelnen Aufgabenbereiche werden als Durchschnittswerte für den Zeitraum 1994-1998 berechnet. Zu diesen Aufgabenbereichen zählen:

- Allgemeine Dienste (Aufgabenbereich 0)
- Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten (Aufgabenbereich 1)
- Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung (Aufgabenbereich 2)
- Gesundheit, Sport und Erholung (Aufgabenbereich 3)
- Wohnungswesen, Raumordnung (Aufgabenbereich 4)
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Aufgabenbereich 5)
- Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen (Aufgabenbereich 6)
- Verkehr- und Nachrichtenwesen (Aufgabenbereich 7)
- Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen (Aufgabenbereich 8)
- Allgemeine Finanzwirtschaft (Aufgabenbereich 9).

²⁰ ELTGES, M. et al. [2001], S. 13.

²¹ Vgl. ELTGES, M. / ZARTH, M. / JAKUBOWSKI, P. [2001], Abstrakte Mehrbedarfe sind keine Fiktion, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., H. 6, S. 327.

²² Vgl. BVerfGE 86, 148 (218 ff.); vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 12; vgl. GRAWERT, R. [1989], Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, Berlin, S. 30 f.

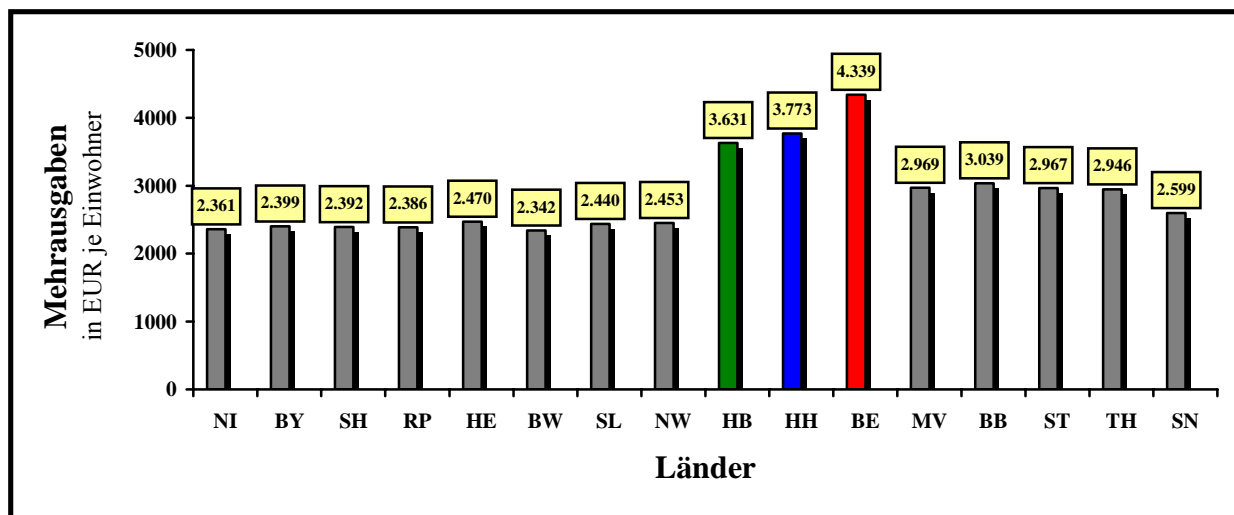
²³ Unmittelbare Ausgaben = Personalausgaben + laufender Sachaufwand + Zinsausgaben + Sachinvestitionen + Beteiligungserwerb + Zahlungen an andere Bereiche. Vgl. SEITZ, H. [2006], Einwohnerwertung der Stadtstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Situation Bremens, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, Berlin, Februar 2006, S. 26.

²⁴ Unmittelbare Einnahmen = Steuern + Gebühren und sonstige Entgelte + Vermögensverkäufe + Zahlungen von anderen Bereichen. Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 27.

²⁵ Zahlungen vom öffentlichen Bereich an die Länder = Bruttoeinnahmen – unmittelbare Einnahmen. Dabei ergeben sich die Bruttoeinnahmen als unmittelbare Einnahmen + Zahlungen von gleicher Ebene + Zahlungen von anderer Ebene. Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 27.

Der Aufgabenbereich 8 bleibt hierbei unberücksichtigt, da die in diesem Bereich erwirtschafteten Einnahmen die Ausgaben übersteigen und somit keine Mehrausgaben entstehen können. Außerdem wird der Aufgabenbereich 0 mit Ausnahme der Mehrausgaben für Versorgung und Beihilfen ausgeklammert, weil die hier verbuchten Mehreinnahmen der Deckung der Mehrausgaben in den Aufgabenbereichen 0 bis 8 dienen.²⁶

Abb. 1: Mehrausgaben der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände, Durchschnitt 1994-1998



Quelle: ELTGES, M. et al. [2001], S. 37.

Beim durchgeführten Ländervergleich der Mehrausgaben (vgl. Abb. 1) wird eine analytische Trennung zwischen den alten und neuen Ländern vorgenommen, da die Vergleichbarkeit der Mehrausgaben der west- und ostdeutschen Länder wegen des Nachholbedarfs der neuen Bundesländer noch stark eingeschränkt ist. Berlin wird den alten Bundesländern zugeordnet, um eine umfassende Analyse der Stadtstaaten zu gewährleisten.²⁷

Es zeigt sich, dass die Mehrausgaben der Stadtstaaten deutlich über denen der Flächenländer liegen. Außerdem liegt das Niveau der Mehrausgaben in den neuen Ländern über dem der alten Flächenländern. Insgesamt konzentrieren sich die Mehrausgaben (rund 61 %) auf die Aufgaben Schule, Schulverwaltung, Schulbeförderung, Soziale Sicherung, Jugendhilfe, Zentrale Verwaltung, Hochschulen (ohne Hochschulkliniken) und Öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Brandschutz).

²⁶ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 36 f.

²⁷ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 15.

Aber nicht alle aufgabenspezifischen Mehrausgaben begründen einen ausgleichsfähigen Mehrbedarf. Mehrbedarfe sind in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur ausgleichsfähig, wenn sie abstrakt sind. Das bedeutet, sie müssen

- objektiv (messbar) und von ländereigenen sowie lokalen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig (politisch nicht gestaltbar) sein und
- sich auf Aufgabenbereiche beziehen, die allen Ländern gleichermaßen vorgegeben sind (keine Sonderlasten einzelner Länder).²⁸

Damit abstrakte Mehrbedarfe schließlich ausgleichserheblich werden, müssen sie zusätzlich

- finanziell erheblich sein und
- alle Länder – aber in unterschiedlicher Intensität – betreffen.²⁹

Demnach können Aufgabenbereiche, die durch hohe landes- und kommunalpolitische Freiheitsgrade (Freiwilligkeit und Eigengestaltbarkeit) bestimmt sind, keine abstrakten Mehrbedarfe begründen und bleiben deshalb unberücksichtigt. Dieses betrifft die Bereiche Kunst und Kulturpflege, Theater und Musik, Sport und Erholung, Sonstiges Bildungswesen sowie Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen. Zwar sind Ausgaben in den genannten Bereichen grundsätzlich gesellschaftspolitisch erwünscht, sie unterliegen jedoch nach Meinung des BBR einem geringen Pflichtigkeitsgrad bzw. einer hohen Gestaltbarkeit.³⁰

Bereiche, die schon anderweitig abgegolten werden (z. B. Hafenlasten) und der Bereich Politische Führung werden ebenfalls aus der weiteren Betrachtung ausgeklammert, da diese Aufgaben Sonderlasten begründen, die nicht alle Länder gleichermaßen betreffen.

Außerdem werden nur die Aufgabenbereiche weiter berücksichtigt, deren Anteil an den gesamten Mehrausgaben mehr als 0,5 % beträgt, da nur diese Bereiche nach Einschätzung des BBR finanziell erheblich sind.

Zudem müssen abstrakte Mehrbedarfe alle Länder, aber in unterschiedlicher Intensität, betreffen. Die Intensität wird mithilfe der relativen Streuung gemessen, deren statistisches Maß der Varia-

²⁸ Vgl. BVerfGE 86, 148 (223 f.).

²⁹ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 9.

³⁰ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 39.

tionskoeffizient ist.³¹ Das BBR berücksichtigt die Aufgabenbereiche nicht weiter, deren Variationskoeffizient unter 20 % liegt. Dazu zählen die Bereiche Schulen, Schulverwaltung, Schulbeförderung, Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen und Zentrale Verwaltung.³² Nur die Mehrausgaben in den verbleibenden Aufgabenbereichen können nach Ansicht des BBR ausgleichsrelevante abstrakte Mehrbedarfe begründen.

3.2.3. Überprüfung der Mehrausgaben anhand objektivierbarer Bedarfsindikatoren

Ob diese aufgabenspezifischen Mehrausgaben tatsächlich abstrakte Mehrbedarfe begründen, wird, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, in einem dritten Schritt anhand verlässlicher, objektivierbarer Bedarfsindikatoren geprüft.³³ Dazu wird eine einfache Korrelationsanalyse zwischen den aufgabenspezifischen Mehrausgaben je Einwohner und den ausgewählten Bedarfsindikatoren durchgeführt.³⁴ Je näher der absolute Wert des Korrelationskoeffizienten bei 1 liegt, desto besser können die Bedarfsindikatoren die Streuung der Mehrausgaben erklären.³⁵

Die Aufgabenbereiche, die statistisch signifikante Korrelationen³⁶ zwischen den Mehrausgaben und den Bedarfsindikatoren aufweisen, begründen abstrakte Mehrbedarfe und werden damit ausgleichsrelevant. Nach den Berechnungen des BBR zählen hierzu die Bereiche Familien-, Sozial- und Jugendhilfe³⁷, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz, Öffentliche Sicherheit (ohne Brandschutz), Rechtsschutz, Brandschutz, Hochschulen (ohne Hochschulkliniken), Gesundheitsbehörden und Maßnahmen des Gesundheitswesens, Wohnungswesen, Kreis- und Gemeindestraßen, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Versorgung und Beihilfen. Aufgrund nicht signifikanter Korrelationen scheiden die Bereiche Eingliederungshilfe für Behinderte sowie Einrich-

³¹ Rechnerisch ist der Variationskoeffizient das prozentuale Verhältnis von Standardabweichung zum arithmetischen Mittel. Vgl. BOHLEY, P. [2000], Statistik: Einführendes Lehrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, 7. Aufl., München/Wien, S. 165.

³² Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 40 ff.

³³ Als Indikatoren wurden je nach Bereich bspw. „Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner“, „Straftaten je 1.000 Einwohner“, „Studenten je 1.000 Einwohner“ oder „Einwohnerdichte“ ausgewählt. Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 98.

³⁴ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 44 ff.

³⁵ Der Korrelationskoeffizient beschreibt die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen. Je näher er bei |1| liegt, desto stärker ist der Zusammenhang. Das Vorzeichen des Koeffizienten gibt die Richtung des Zusammenhangs an. Vgl. ELTGES, M. / ZARTH, M. / JAKUBOWSKI, P. [2001], S. 330.

³⁶ Die Signifikanz eines Parameters besagt, dass ihm im statistischen Sinn Bedeutsamkeit zukommt. Signifikant deutet auf „mehr als nur zufällig“ hin und lässt weitere Schlüsse über eine Gesetzmäßigkeit zwischen zwei Variablen zu, auch wenn „nur“ eine Stichprobe zugrunde gelegt wurde. Vgl. BOHLEY, P. [2000], S. 205 und S. 672.

³⁷ Hierbei handelt es sich um Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege, Krankenhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz, Wohngeld, Sozialamt, Jugendamt und -hilfeleistungen sowie Einrichtungen der Jugendhilfe, Kindertageseinrichtungen und Förderung der freien Jugendhilfe.

tungen der Sozialhilfe und Förderung der freien Wohlfahrtspflege und die Bereiche Einrichtungen des Gesundheitswesens sowie regionale Fördermaßnahmen aus. Zusätzlich entfallen die Aufgaben Soziale Leistungen für Krieg und politische Ereignisse bzw. Sonstige soziale Angelegenheiten, da für sie keine Bedarfsindikatoren abgeleitet werden konnten.³⁸ Tabelle 1 gibt einen Überblick über die für die Quantifizierung der Einwohnerwertung verbleibenden Mehrausgaben.

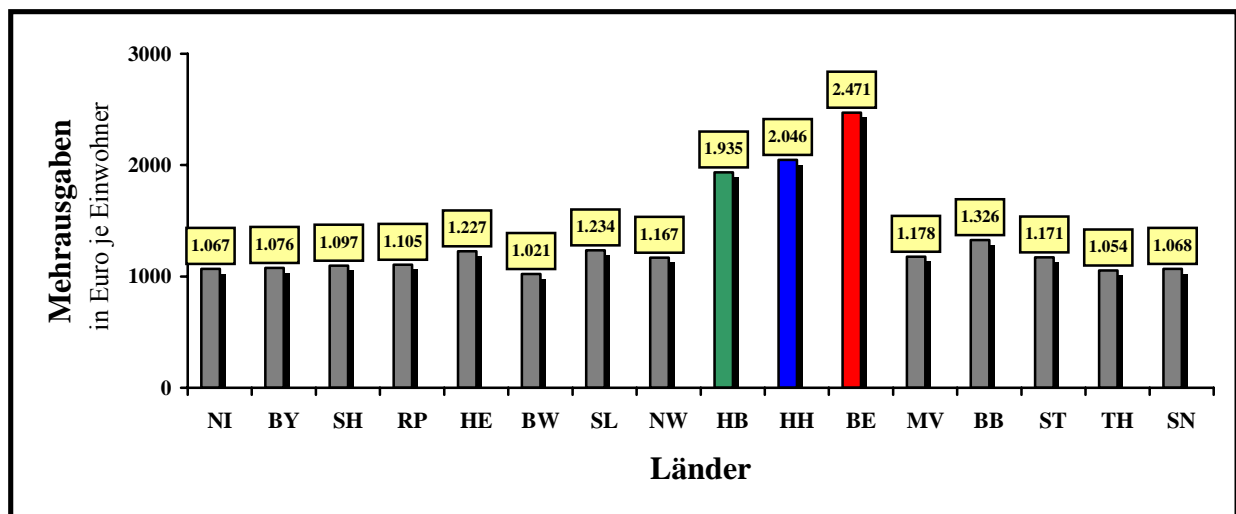
Tab. 1: Aufgabenbereiche und Ausgabenanteile

Aufgabenbereiche	Anteil der Ausgaben an den gesamten Mehrausgaben in den alten Ländern
Mehrausgaben insgesamt	100%
- Summe der vorab auszuschließenden Aufgabenbereiche (a + b + c + d)	- ~ 42,8 %
a) Bereiche mit hohen Freiheitsgraden	~ 6,5 %
b) Aufgaben, die nur in einzelnen Ländern anfallen bzw. Ausgaben für Politische Führung/Hafenlasten	~ 2,5 %
c) Bereiche, deren Anteil unter 0,5 % liegt	~ 2,4 %
d) Aufgaben mit einer Streuung von < 20 %	~ 31,4 %
= Summe der Aufgaben, die abstrakte Mehrbedarfe sein können	= ~ 57,2 %
- Aufgaben ohne signifikante Korrelation zwischen Mehrausgaben und Bedarfsindikatoren bzw. ohne fundierte Indikatoren	- ~ 5,9 %
= Aufgabenbereiche, die abstrakte Mehrbedarfe begründen Basis für die Quantifizierung der Einwohnerwertung	= ~ 51,3 %

Quelle: SEITZ, H. [2006], S. 31.

Werden die 51,3 % der Mehrausgaben mit abstraktem Mehrbedarfshintergrund zusammengefasst, verbleiben für die einzelnen Länder die in Abb. 2 dargestellten Mehrausgaben.

Abb. 2: Mehrausgaben der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände mit abstraktem Mehrbedarfshintergrund, Durchschnitt 1994-1998



Quelle: ELTGES, M. et al. [2001], S. 83.

³⁸ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 44 (in der Fußnote) und insbesondere S. 81 f.

Die Mehrausgaben mit Mehrbedarfshintergrund der Stadtstaaten liegen deutlich über denen der Flächenländer. Darin drückt sich die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern aus. Diese strukturellen Unterschiede können anhand objektiver Indikatoren belegt werden. Die Mehrausgaben der Stadtstaaten sind vor allem auf die Bereiche Familien-, Sozial- und Jugendhilfe, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Hochschulen und Wohnungswesen zurückzuführen. Staatliche und kommunale Aufgabenbereiche prägen die stadtstaatlichen Mehrbedarfe gleichermaßen.³⁹

Daneben sind entgegen der Annahme eines progressiven Verlaufs von Ausgaben und Einwohnerdichte Hinweise auf einen u-förmigen Verlauf erkennbar.⁴⁰ Bei den neuen Ländern grenzen sich die dünn besiedelten Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ab. Ihre Mehrausgaben liegen insbesondere in den Bereichen Kreis- und Gemeindestraßen, Jugendhilfe, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Im Vergleich zu den Stadtstaaten treten ihre abstrakten Mehrbedarfe nicht ganz so eindeutig hervor, dennoch belegen die Indikatoren für jene Aufgaben, die mehrheitlich im kommunalen Zuständigkeitsbereich liegen, abstrakte Mehrbedarfe.⁴¹

3.2.4. Quantifizierung der abstrakten Mehrbedarfe

Nachdem die Frage beantwortet wurde, ob abstrakte Mehrbedarfe vorliegen, müssen diese quantifiziert werden. Dazu wird ein lineares Regressionsmodell⁴² mit der Form

$$\text{Mehrausgaben}_{ij} = a + b * \text{Bedarfsindikator}_{ij} + \text{Residualgröße}_{ij}$$

i = Land

j = Aufgabenbereich

³⁹ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 98 f.

⁴⁰ Vgl. ELTGES, M. / ZARTH, M. / JAKUBOWSKI, P. [2001], S. 330.

⁴¹ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 82 f.

⁴² Die lineare Regressionsanalyse soll eine Funktion der Form $\hat{Y} = b_0 + b_1 * x$, die die statistische Abhängigkeit des Merkmal Y vom Merkmal X beschreibt, schätzen. Im Gutachten wurde die Methode der kleinsten Quadrate angewandt, deren notwendige Bedingung die Minimierung der Summe der quadrierten Residuen ist. Die Residuen sind die Abweichung des beobachteten (tatsächliche Mehrausgaben) vom geschätzten (abstrakter Bedarf) Wert der abhängigen Variablen. Sie spiegeln die nicht erfassten Einflussgrößen wieder. Je kleiner diese Größe ist, desto besser erklären die Bedarfsindikatoren die Mehrausgaben. Dabei wird das Modell wegen der eingeschränkten Vergleichbarkeit zwischen den alten und neuen Ländern nur auf Grundlage der Daten der alten Länder (einschl. Berlin) geschätzt. Die ermittelten Zusammenhänge werden auf die ostdeutschen Länder übertragen. Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 85; vgl. BACKHAUS, K. et al. [2003], Multivariate Analysemethoden, Eine anwendungsorientierte Einführung, 7. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York, S. 46 ff.

aufgestellt. Aus den Schätzwerten der Regressionsgleichung und den jeweiligen Bedarfsindikatoren wird der aufgabenspezifische Bedarf jedes Landes errechnet.

$$\text{Bedarf}_{ij} = \alpha + \beta * \text{Bedarfsindikator}_{ij}$$

i = Land

j = Aufgabenbereich

α = Schätzwert des Parameters a

β = Schätzwert des Parameters b

Der gesamte abstrakte Bedarf eines Landes ergibt sich, indem die aufgabenspezifischen abstrakten Bedarfe addiert werden. Das BBR errechnet allerdings keinen exakten Bedarf, sondern einen Bedarfskorridor, um verschiedenen Unsicherheiten Rechnung zu tragen. Dazu wird eine enge und eine weite Abgrenzung der relevanten Aufgabenbereiche vorgenommen. Zu der engen Abgrenzung gehören Aufgaben, die durch gesetzliche Regelungen normiert sind und der Befriedigung von Grundbedürfnissen dienen. Die weite Abgrenzung umfasst zusätzlich Aufgaben mit staatlichen oder kommunalen Spielräumen.⁴³

Um letztlich die Höhe der Zielgröße „abstrakter Mehrbedarf“ zu bestimmen, wird ein Bundesland als Referenzland festgelegt. Die Differenz der abstrakten Bedarfe der einzelnen Länder zum Referenzland gibt den landesspezifischen abstrakten Mehrbedarf an. Bei der Ermittlung der unteren Bedarfsgrenze wird das Flächenland als Referenz herangezogen, dessen Bedarf in der engen Abgrenzung dem der Stadtstaaten am nächsten kommt. Bei der Bestimmung der oberen Bedarfsgrenze wird das Land mit dem geringsten Bedarf in der weiten Abgrenzung zum Referenzland.

Abschließend werden die ermittelten abstrakten Mehrbedarfe in Einwohnerwertungen überführt, indem sie auf die durchschnittliche Finanzkraft der jeweiligen Länder und Gemeinden im Finanzausgleich für die Jahre 1994-1998 bezogen werden. Dabei findet die kommunale Finanzkraft über drei alternative Varianten (60-, 70- und 80-prozentiger Einbezug) Berücksichtigung. Dadurch ergibt sich eine Einwohnerwertung für die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene.⁴⁴

Für Berlin errechnet sich in der engen Abgrenzung bspw. eine Einwohnerwertung von 113 %, indem der abstrakte Mehrbedarf von 284 EUR je Einwohner mit 3,456 Mio. Einwohnern (durchschnittliche Einwohnerzahl Berlins in den Jahren 1994-1998) multipliziert und durch

⁴³ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 84 ff.

⁴⁴ Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 32.

7.607 Mio. EUR (durchschnittliche Finanzkraft Berlins in den Jahren 1994-1998 bei 60-prozentigem Einbezug der kommunalen Finanzkraft) dividiert wird.

3.2.5. Empirische Ergebnisse

Tabelle 2 dokumentiert die vom BBR errechneten Werte für die abstrakten Bedarfe und abstrakten Mehrbedarfe der einzelnen Länder.

Tab. 2: Abstrakter Bedarf und abstrakter Mehrbedarf

Land	Abstrakter Bedarf in EUR je Einwohner enge Abgrenzung	Abstrakter Bedarf in EUR je Einwohner weite Abgrenzung	Abstrakter Mehrbedarf in EUR je Einwohner untere Grenze	Abstrakter Mehrbedarf in EUR je Einwohner obere Grenze
BE	774	1.839	284	1.029
HH	873	1.832	383	1.023
HB	865	1.839	375	1.029
NW	460	1.055	-30	246
SL	445	1.070	-45	261
BW	328	809	-162	0
HE	437	1.008	-53	198
RP	372	920	-118	110
SH	490	1.049	0	240
BY	319	828	-171	18
NI	445	1.011	-44	202
SN	361	1.005	-128	195
TH	337	956	-153	146
ST	440	1.118	-50	308
BB	423	1.111	-66	301
MV	459	1.215	-31	406

Quelle: ELTGES, M. et al. [2001], S. 95.

Nach den Berechnungen des BBR ergeben sich aus den oben aufgeführten abstrakten Mehrbedarfen der einzelnen Länder die folgenden Werte für die konsolidierte Einwohnerwertung auf der Landes- und Gemeindeebene (vgl. Tab. 3).

Die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen liegen mit einer Bandbreite von **112 %** (untere Grenze) **bis 147 %** (obere Grenze) deutlich über den Einwohnerwertungen für die west- und ostdeutschen Flächenländer. Daneben liegen die extrem dünn besiedelten neuen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit einer Bandbreite von 97 % (untere Grenze) bis 118 % (obere Grenze) merklich vor Sachsen und Thüringen respektive vor den westdeutschen Flächenländern.⁴⁵

⁴⁵ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 97 ff.

Tab. 3: Einwohnerwertungen des BBR-Gutachtens

Land	Einbezug der gemeindlichen Finanzkraft zu 80%		Einbezug der gemeindlichen Finanzkraft zu 70 %		Einbezug der gemeindlichen Finanzkraft zu 60 %	
	Einwohnerwertung untere Grenze	Einwohnerwertung obere Grenze	Einwohnerwertung untere Grenze	Einwohnerwertung obere Grenze	Einwohnerwertung untere Grenze	Einwohnerwertung obere Grenze
BE	112 %	144 %	113 %	145 %	113 %	147 %
HH	116 %	144 %	117 %	145 %	117 %	146 %
HB	116 %	144 %	117 %	145 %	117 %	147 %
NW	99 %	111 %	99 %	111 %	99 %	111 %
SL	98 %	111 %	98 %	112 %	98 %	112 %
BW	93 %	100 %	93 %	100 %	93 %	100 %
HE	98 %	109 %	98 %	109 %	98 %	109 %
RP	95 %	105 %	95 %	105 %	95 %	105 %
SH	100 %	110 %	100 %	111 %	100 %	111 %
BY	93 %	101 %	92 %	101 %	92 %	101 %
NI	98 %	109 %	98 %	109 %	98 %	109 %
SN	94 %	108 %	94 %	109 %	94 %	109 %
TH	93 %	106 %	93 %	106 %	93 %	107 %
ST	98 %	113 %	98 %	114 %	98 %	114 %
BB	97 %	113 %	97 %	113 %	97 %	114 %
MV	99 %	117 %	99 %	118 %	99 %	118 %

Quelle: ELTGES, M. et al. [2001], S. 96.

Aufgrund des BBR-Gutachtens entschied der Gesetzgeber, die gesetzlichen Bestimmungen zur Einwohnerwertung neu zu regeln. So wurde die für alle Bundesländer geltende Einwohnerwertung bei den Gemeindesteuern nach der Einwohnerzahl und der Besiedlungsdichte der Gemeinden abgeschafft. Seit 2005 erhalten auf der Gemeindeebene nur noch die Stadtstaaten eine Einwohnerwertung von 135 % sowie die dünn besiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt von 105 %, 103 % und 102 %. Dagegen wurde die Einwohnerwertung für die drei Stadtstaaten bei den Ländersteuern von 135 % beibehalten. Die Stadtstaaten erhalten seit 2005 einheitliche Einwohnerwertungen auf der Landes- und Gemeindeebene, da ihre abstrakten Mehrbedarfe etwa gleichgewichtig auf beide Ebenen entfallen. Eine Differenzierung zwischen den Stadtstaaten sah das BBR aufgrund ihrer sehr ähnlichen Mehrbedarfe als nicht erforderlich an. In den drei ostdeutschen Ländern bestimmt vorwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, die kommunale Ebene die abstrakten Mehrbedarfe.⁴⁶ Aus Praktikabilitätsgründen wurden diese vollständig der Gemeindeebene zugeschlagen und so auf eine Aufteilung der Einwohnerwertung auf die Landes- und Kommunalebene verzichtet.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 94.

⁴⁷ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN [2003], Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin, S. 46.

4. Kritische Bewertung

Das Gutachten des BBR baut auf einer in sich schlüssigen und konsequenten Methode auf. Es weist aber dennoch einige zentrale Schwachstellen auf, die im Folgenden diskutiert werden. Zugleich wird unter Berücksichtigung der angeführten Kritikpunkte eine Modifikation der BBR-Methode vorgenommen. Die aus der Modifikation abgeleiteten Ergebnisse für die stadtstaatliche Einwohnerwertung werden abschließend dargestellt.

4.1. Kein Großstadtvergleich

Schon 1986 hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich einen Großstadtvergleich zur Ermittlung der Einwohnerwertung empfohlen.

„Als ... Indikatoren kommen etwa in Betracht: ein schlichter Großstadtvergleich, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe – unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen – mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen wird; das Fehlen der Möglichkeit eines landesinternen Finanzausgleichs in den Ländern Bremen und Hamburg, die beide Ballungszentren ohne Umland sind; die Besonderheit, daß die Länder Bremen und Hamburg Hauptstädte ohne Umland sind.“⁴⁸

Das BBR führt hingegen zur Quantifizierung der abstrakten Mehrbedarfe der Stadtstaaten einen Ländervergleich durch. Hierbei wird die Höhe der Einwohnerwertung abgeleitet, indem die Stadtstaaten den (westdeutschen) Referenzländern gegenübergestellt werden. Es muss ernsthaft bezweifelt werden, ob ein Ländervergleich die o. g. strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten als Groß- und Hauptstädte ohne Umland im vollen Umfang erfassen kann.⁴⁹ Die von den Stadtstaaten wahrzunehmenden großstadttypischen Funktionen können nur durch die Ausrichtung der Stadtstaaten an vergleichbaren Großstädten angemessen Berücksichtigung finden.⁵⁰ Ihre strukturelle Andersartigkeit erfordert somit einen Großstadtvergleich, wie ihn das Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Ifo) bereits 1986/1987 durchgeführt hat.

⁴⁸ BVerfGE 72, 330 (416).

⁴⁹ Vgl. ARNDT, O. / WALUGA, M. [2003], Grundlagen des LFA: Städte-Benchmarking und empirische Maßstäbe für Sonderlasten, in: HALLER, F. / SCHÖNERT, M. (Hrsg.): Stadtstaaten und Finanzausgleich, BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 161.

⁵⁰ Vgl. HICKEL, R. / ROTH, B. / TROOST, A. [1998], Der Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem, Ursache der Finanzkrise – Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich, Bremen, S. 151.

4.2. Konkreter Maßstab

Neben der Länder-/ Großstadtvergleichsproblematik ist vor allem kritisch zu bewerten, dass die BBR-Methode die Stadtstaaten selbst in die Berechnungen zur Quantifizierung der Einwohnerwertung einbezieht. Diese Problematik betrifft gleich zwei methodische Komponenten des BBR-Gutachtens. Durch die Berücksichtigung der Stadtstaaten verwendet das BBR einen konkreten und nicht, wie vom Bundesverfassungsgericht verlangt, einen abstrakten Maßstab.⁵¹ Zwar haben weder die Verfassungsrichter noch der Gesetzgeber eindeutig definiert, welche Anforderungen ein abstrakter Maßstab erfüllen muss. Jedoch ist davon auszugehen, dass es sich bei einem abstrakten Maßstab (für die Einwohnerwertung) um ein Maß handeln soll, das von der konkreten Situation in den betroffenen Ländern (Stadtstaaten) losgelöst und von diesen Ländern nicht individuell beeinflussbar ist.

4.2.1. Ableitung der Regressionsgleichung auf Basis der tatsächlichen Ausgaben

Die Regressionsgleichungen zur Bestimmung der Bedarfe werden auf Basis der tatsächlichen Ausgaben der Länder aufgestellt. Die Ableitung abstrakter Mehrbedarfe unter Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben der Stadtstaaten ist aber problematisch, da das Ausgabeverhalten der jeweiligen Gebietskörperschaft nicht egalisiert wird. Theoretisch könnten die Stadtstaaten die eigenen Bedarfe und damit schließlich die Einwohnerwertung autonom beeinflussen. So würden Ausgabensteigerungen der Stadtstaaten *ceteris paribus* zu höheren Mehrausgaben führen, die die Regressionsgleichungen derart beeinflussen würden, dass derselbe Bedarfsindikator zu höheren Mehrbedarfen und im Endeffekt zu einer höheren Einwohnerwertung führen würde.

Derzeit ist allerdings ein gegenteiliger Prozess zu beobachten. Das Verhältnis der durchschnittlichen Mehrausgaben der Stadtstaaten zu den Mehrausgaben des Westflächenländerdurchschnitts ist von 163 % zum Zeitpunkt der BBR-Untersuchung auf 156 % im Durchschnitt der Jahre 2000 - 2002 gesunken. Damit reduzieren sich im Vergleich zu den Flächenländern aber auch die abgeltungsfähigen Mehrbedarfe der Stadtstaaten.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 72, 330 (415 f.).

Unter diesen Umständen würde eine Aktualisierung⁵² des BBR-Gutachtens vermutlich zu einer niedrigeren Einwohnerwertung führen. Da die Mehrausgaben und -bedarfe der Stadtstaaten aber Folge ihrer strukturellen Besonderheit und nicht einer verschwenderischen Ausgabenpolitik sind, ist der Zirkelschluss, dass Sparanstrengungen Kürzungen der Einwohnerwertung nach sich ziehen, für die stadtstaatliche Finanzausstattung fatal. „... [D]ie strukturelle Eigenart der Stadtstaaten [kann] nicht verändert werden, ohne die Stadtstaaten als Stadtstaaten zu beseitigen.“⁵³ Demnach kann die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten nicht „weggespart“ werden, ohne die Stadtstaaten als eigenständiges Gebilde abzuschaffen, d.h. ohne sie letztlich zu kleinen Flächenländern werden zu lassen.

4.2.2. Beeinflussbarkeit der Bedarfsindikatoren

Das zweite Problem des vom BBR angewendeten konkreten Maßstabs liegt in der Beeinflussbarkeit der Bedarfsindikatoren, die zentral für die Höhe der Einwohnerwertung sind. So könnten die Stadtstaaten (durch die Erhöhung ihrer Ausgaben) Einfluss auf die Bedarfsindikatoren nehmen, was ebenfalls erhöhte Mehrbedarfe bzw. eine höhere Einwohnerwertung zur Folge hätte. Diese Problematik kann vor allem am Beispiel des Hochschulsektors verdeutlicht werden. Insbesondere Bremen hat in den letzten Jahren in Umsetzung des mit dem Bund vereinbarten Sanierungsprogramms sein Hochschulangebot quantitativ und qualitativ ausgebaut und seine Ausgaben für die Hochschulen daher erhöht. Dieses drückt sich in Bremen unter anderem in einem deutlichen Zuwachs der Anzahl der Studenten im Vergleich zu den anderen Bundesländern aus.

Als Bedarfsindikator für den Hochschulbereich wird vom BBR die Anzahl der Studenten je 1.000 Einwohner herangezogen. Für Hamburg werden 38 Studenten je 1.000 Einwohner, für Bremen 37 und für Berlin 32 angesetzt, die in die vom BBR für den Aufgabenbereich Hochschulen (ohne Hochschulkliniken) aufgestellte Regressionsgleichung eingesetzt werden.⁵⁴

$$\text{Bedarf für Hochschulen in EUR} = -14,883 + 6,992 * \text{Studenten je 1.000 Einwohner}$$

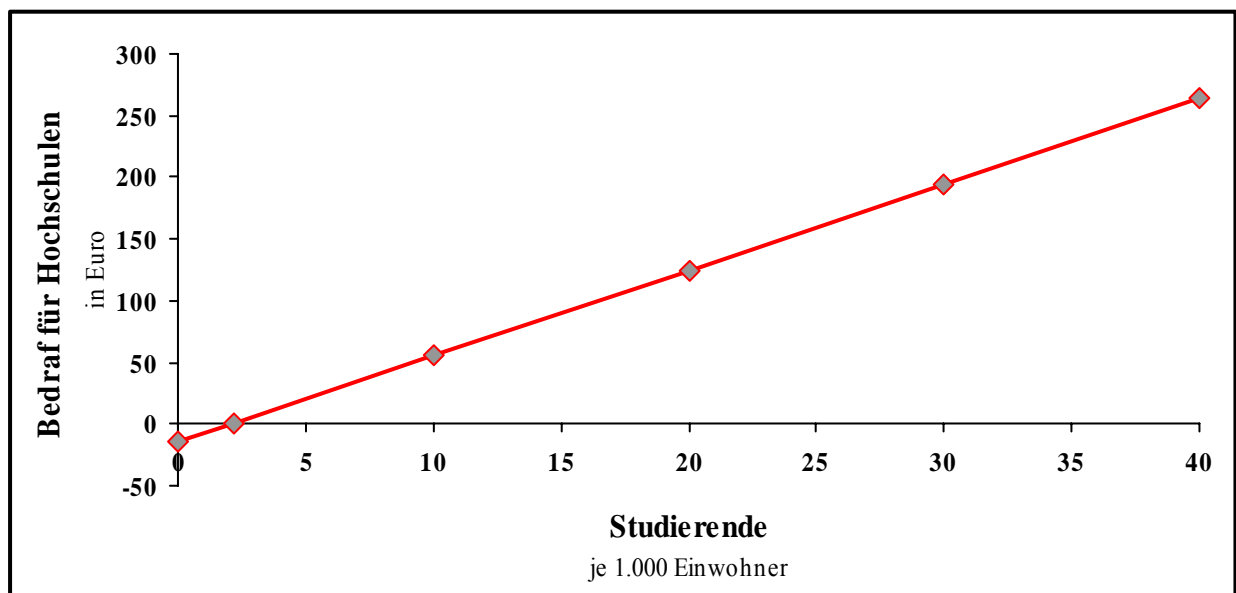
⁵² Das Maßstäbengesetz bestimmt in § 2 Abs. 2 MaßstG, dass den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen ist und eine Anpassung an veränderte finanzwirtschaftliche Gegebenheiten sicherzustellen ist. Daraus lässt sich eine periodische Überprüfung der Regelungen des FAG ableiten.

⁵³ BVerfGE 86, 148 (248).

⁵⁴ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 87 und 115.

Generell ist zunächst die eingeschränkte Aussagekraft der vom BBR aufgestellten Regressionsgleichung zu kritisieren. Hätte Bremen beispielsweise insgesamt 1.412 Studenten (circa 2 Studenten je 1.000 Einwohner), würde der Stadtstaat nach der obigen Gleichung einen Bedarf von Null aufweisen (vgl. Abb. 3). Wie aber ist ein Bedarf von Null zu erklären, wenn 1.412 Studenten mit Professoren, Gebäuden und Lehrmitteln versorgt sein wollen? Die vom BBR aufgestellten Regressionsgleichungen wurden offensichtlich losgelöst von realitätsnahen Grundüberlegungen nur auf Basis der besten statistischen Anpassung ermittelt.

Abb. 3: Regressionsgleichung für den Aufgabenbereich Hochschulen (ohne Kliniken)



Quelle: ELTGES, M. et al. [2001], S. 85; Eigene Berechnungen.

Die Zielgröße „abstrakter Mehrbedarf“ und damit die Einwohnerwertung werden bestimmt, indem der abstrakte Bedarf des jeweiligen Referenzlandes vom abstrakten Bedarf der Länder abgezogen wird. Diese Vorgehensweise folgt nicht der Systematik des Länderfinanzausgleichs. Dieser findet vielmehr zwischen allen 16 Bundesländern statt und nicht nur zwischen den Stadtstaaten (bzw. den drei ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt) und dem als Referenzland festgelegten Bundesland. Die Einwohnerwertung betrifft, wie es auch das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, alle Glieder des Bundes.⁵⁵ Daher wäre es konsequent, die relevanten abstrakten Mehrbedarfe und somit die Einwohnerwertung im Verhältnis zum Durchschnitt aller Bundesländer bzw. aller Flächenländer zu bestimmen.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. BVerfG 72, 330 (415).

⁵⁶ Diese Rechnung ergibt für die Einwohnerwertung eine Bandbreite von 115% - 137% bzw. 116% - 139%.

Der Vorgehensweise des BBR folgend ergibt sich ein abstrakter Bedarf für den Hochschulsektor in Höhe von 251 EUR je Einwohner für Hamburg, 244 EUR für Bremen und 209 EUR für Berlin. Für alle relevanten Aufgabenbereiche der weiten Abgrenzung weist Hamburg einen abstrakten Bedarf von 1.832 EUR je Einwohner auf, Bremen und Berlin jeweils von 1.839 EUR. Unter Berücksichtigung des Bedarfs des Referenzlandes (Baden-Württemberg mit 809 EUR je Einwohner) bleibt ein abstrakter (und abgeltungsbedürftiger) Mehrbedarf von **1.023 EUR je Einwohner für Hamburg** und **1.030 EUR für Bremen** sowie **für Berlin**. Daraus resultiert eine Bandbreite für die stadtstaatliche Einwohnerwertung von 112 % - 147 %.

Werden für den Aufgabenbereich Hochschulen aktuelle Bedarfsindikatoren verwendet, beeinflusst dieses die Höhe der „abstrakten“ Mehrbedarfe und damit der Einwohnerwertung. Im Wintersemester 2004/2005 wies Hamburg 35, Bremen 51 und Berlin 40 Studenten je 1.000 Einwohner auf.⁵⁷ Die Studentenzahl der Flächenländer wird ebenso aktualisiert. Durch Einsetzen der Daten in die vom BBR aufgestellte Regressionsgleichung ergeben sich die folgenden Werte.

Hamburg wird ein hochschulspezifischer abstrakter Bedarf von 230 EUR, Bremen von 342 EUR und Berlin von 265 EUR je Einwohner zugestanden. Insgesamt ergibt sich ein abstrakter Bedarf von 1.811 EUR für Hamburg, 1.937 EUR für Bremen und 1.895 EUR für Berlin. Abzüglich des aktualisierten Bedarfs des Referenzlandes (Baden-Württemberg mit 817 EUR je Einwohner) bleibt ein abstrakter Mehrbedarf in Höhe von **994 EUR für Hamburg**, **1.120 EUR für Bremen** und **1.078 EUR für Berlin**. Damit steigt der abstrakte Mehrbedarf Bremens bzw. Berlins um 90 EUR bzw. 48 EUR je Einwohner. Hamburgs Mehrbedarf sinkt hingegen um 29 EUR, da der entsprechende Bedarfsindikator niedriger ausfällt. Durch die Veränderung der abstrakten Mehrbedarfe verschiebt sich ceteris paribus die Bandbreite der stadtstaatlichen Einwohnerwertung von 112 % - 147 % auf **112 % - 151 %**.

Es wird deutlich, dass die Stadtstaaten durch ihr eigenes Verhalten tendenziell die Höhe der Einwohnerwertung (über die Regressionsgleichungen und die Bedarfsindikatoren) beeinflussen können. „Auch wenn offen ist, ob ... die Stadtstaaten ihr Ausgabenverhalten ändern würden, weil sie dann einen Teil des ... überproportionalen Ausgabenanstiegs zu Lasten der Flächenstaaten finanzieren könnten, allein die Tatsache, dass dies möglich wäre, macht den Ansatz fragwürdig. Dies dürfte mit ein Grund dafür sein, warum das Bundesverfassungsgericht diese früher

⁵⁷ Aus dem Landshaushalt finanzierte Studenten: Studentenzahl ohne Studenten an privaten und theologischen/kirchlichen Hochschulen sowie ohne Studenten an Hochschulen des Bundes. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT [2005], Fachserie 11, Reihe 4.1, Studierende an Hochschulen: Wintersemester 2004/2005, Wiesbaden.

verwendete Methode jetzt nicht mehr empfohlen hat.⁵⁸ Denn grundsätzlich läuft diese Möglichkeit der Anforderung des Bundesverfassungsgerichts an einen abstrakten Maßstab zur Festsetzung der Einwohnerwertung entgegen. Im Gegensatz dazu besteht bei der Methode des Großstadtvergleichs, unabhängig davon ob dieser direkt (Vergleich Großstädte mit Stadtstaaten) oder wie vom Ifo durchgeführt indirekt (Vergleich Großstädte mit Flächenländern) ist, keine Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Einwohnerwertung durch die Stadtstaaten. Damit bietet nur ein Großstadtvergleich einen abstrakten Maßstab zur Bestimmung der stadtstaatlichen Einwohnerwertung und ist aus diesem Grund der BBR-Methode eindeutig vorzuziehen.

4.3. Nichtberücksichtigung aufgabenspezifischer Aufgabenbereiche

Im BBR-Gutachten wird darauf hingewiesen, dass nicht ausgeschlossen werden kann, „dass die „tatsächlichen“ abstrakten Mehrbedarfe noch über den hier „rechnerisch“ ermittelten Werten liegen.“⁵⁹ Dieses ist vor allem auf die Nichtberücksichtigung bestimmter Mehrausgaben zurückzuführen.⁶⁰ Fast 49 % der gesamten Mehrausgaben werden aus verschiedenen Gründen nicht zur Quantifizierung der Einwohnerwertung herangezogen (vgl. Abb. 2).

Vorab scheiden fast 32 % der Mehrausgaben aus, da sie eine Streuung von unter 20 % aufweisen und die Länder damit in einem relativ gleichen Ausmaß betreffen. Prinzipiell ist das Abschichten der Mehrausgaben nicht zu beanstanden. Dennoch ist fraglich, ob nicht gerade solche Bereiche unberücksichtigt bleiben, die trotz geringer Streuung aber aufgrund ihrer absoluten Höhe signifikante Mehrbedarfe in den Stadtstaaten begründen können. Hierzu könnte beispielsweise der Bereich Schulen, Schulverwaltung und Schülerbeförderung⁶¹ zählen, auf den 21,4 % der Mehrausgaben der alten Länder entfallen.⁶²

⁵⁸ Vgl. HUMMEL, M. / LEIFRITZ, W. [1986], Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, in: ifo Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45, München, S. 35.

⁵⁹ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 84.

⁶⁰ Das BBR selbst weist daraufhin, dass die finanziell gewichtigen Mehrausgaben der Verschuldung vernachlässigt werden. Da die Verschuldung aber unberücksichtigte Mehrbedarfe der Vergangenheit repräsentieren kann, ist dieses gerade für die extrem verschuldeten Stadtstaaten, insbesondere für Berlin und Bremen, aufgrund der daraus resultierenden „Schuldenspirale“ prekär.

⁶¹ Hierbei müsste der Bereich Schülerbeförderung unberücksichtigt bleiben, da in den Stadtstaaten die Schülerbeförderung insbesondere über den ÖPNV und die Finanzierung dieses Bereichs somit indirekt über die Zuschüsse an die Verkehrsbetriebe erfolgt. Da im BBR-Gutachten die Verkehrsbetriebe und der ÖPNV unberücksichtigt bleiben, müsste dieser Bereich konsequenterweise, um eine asymmetrische Betrachtung zu vermeiden, vernachlässigt werden. Da die Mehrausgaben der Schülerbeförderung relativ gering sind, verändert eine (Nicht-)Berücksichtigung das Ergebnis aber kaum. Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 68 f.

⁶² Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 43.

Zwar ist die Streuung der Mehrausgaben in diesem Bereich relativ gering, allerdings weisen die Stadtstaaten absolut betrachtet recht hohe Mehrausgaben auf. Hamburg hat um 179 EUR, Bremen um 130 EUR und Berlin um 154 EUR je Einwohner höhere Mehrausgaben als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Hier muss die Frage gestellt werden, ob das absolute Ausmaß dieser Mehrausgaben nicht doch als so bedeutend eingeschätzt werden muss, dass ihre Nichtberücksichtigung zu einer für die Stadtstaaten nachteiligen Verzerrung der Einwohnerwertung führt. Anstatt den Variationskoeffizienten als ausschließliches Auswahlkriterium anzuwenden, müsste zusätzlich die absolute Höhe der aufgabenspezifischen Mehrausgaben Berücksichtigung finden.

Ferner ist die Nichtberücksichtigung von 6 % der Mehrausgaben, die auf Bereiche mit hohen Freiheitsgraden entfallen, kritisch zu bewerten. Dem politischen Entscheidungsträger vor Ort dürfte es trotz angespannter Haushaltslage faktisch kaum möglich sein, sich diesen Verpflichtungen zu entziehen. Das BBR stimmt dieser Kritik zwar zu, weist aber gleichzeitig auf den Ausgestaltungsspielraum, der sich auf die Leistungserfüllung an sich und auf die Finanzierungsmöglichkeiten über Gebühren oder Beiträge bezieht⁶³, hin und sieht darin ein relativ hohes Maß an Autonomie.⁶⁴

Würden aber die Ausgaben für Kultur, Sport und Erholung bzw. für die außeruniversitäre Wissenschaft/Forschung oder das sonstige Bildungswesen (Volkshochschulen und Lehrerfortbildung) auf das Niveau der Flächenländer oder sogar darunter gekürzt, würde der Standort im Vergleich zu anderen Großstädten erheblich an Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Dieses hätte letztlich das Abwandern oder Fortbleiben von Einwohnern und Arbeitsplätzen zur Folge und würde sich darüber hinaus auf die Finanzausstattung und die Lebensfähigkeit der Stadtstaaten auswirken. Daher ist es angebracht, auch diese Aufgabenbereiche zur Quantifizierung der Einwohnerwertung heranzuziehen.⁶⁵

Dazu wird in Anlehnung an die Vorgehensweise des BBR der abstrakte Bedarf anhand einer Regressionsgleichung geschätzt und dem vom BBR ermittelten abstrakten Bedarf in den übrigen Aufgabenbereichen hinzuaddiert. Für die Bereiche Kultur bzw. Sport/Erholung wird der Indika-

⁶³ Im BBR-Gutachten wird als Beispiel für diesen Ausgestaltungsspielraum auf die verschiedenen Eintrittspreise für Freibäder verwiesen. Ein Freibadbesuch in Köln kostet beispielsweise circa 2 €, in Bonn 2,60 € und in Bielefeld 3 €. Vgl. VALLENDAR, F. [2001], Theater günstig, Gitarrenunterricht teuer – Ein Städtevergleich in: General Anzeiger vom 28.3.2001, Bonn.

⁶⁴ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 39.

⁶⁵ Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 59.

tor Einwohnerdichte, für die Aufgabe außeruniversitäre Wissenschaft/Forschung der Indikator Studenten je 1.000 Einwohner verwendet.⁶⁶ Die Aufgabe Sonstiges Bildungswesen wird aufgrund fehlender Bedarfsindikatoren nicht weiter berücksichtigt, wobei aber die Analyse der Kommunalfinanzstatistik in diesem Bereich auf einen abstrakten Mehrbedarf der (westdeutschen) Großstädte (und damit der Stadtstaaten) schließen lässt. Würden die genannten Bereiche in die Berechnungen einbezogen, verschöbe sich die Bandbreite der Einwohnerwertung unter sonst gleichen Umständen auf **112 % - 153 %**.

Des Weiteren werden Aufgabenbereiche, für die das BBR keine Indikatoren ermitteln oder keine signifikante Korrelationen zwischen Mehrausgaben und Bedarfsindikatoren feststellen konnte, ausgesondert. Es bleibt zu klären, ob tatsächlich keine Indikatoren und Korrelationen vorliegen oder ob dies lediglich auf eine unzureichende Spezifikation bzw. Auswahl der Bedarfsindikatoren zurückzuführen ist.⁶⁷

Des Weiteren muss problematisiert werden, dass die BBR-Studie zwar den Aufgabenbereich Straßen einbezieht, den Bereich des ÖPNV bzw. die Verkehrsbetriebe aber vernachlässigt.⁶⁸ Für die Stadtstaaten führt dieses Vorgehen zu einer bedenklichen Asymmetrie. Denn der Bereich Straßen spielt in den Stadtstaaten eine geringere Rolle als in den Flächenländern, wohingegen es sich im Bereich ÖPNV umgekehrt verhält. In Großstädten (und in den Stadtstaaten) bildet die ÖPNV-Infrastruktur das Gegenstück zur Straßeninfrastruktur und ersetzt diese teilweise. Das BBR verzichtet aber aus Gründen der Datenverfügbarkeit und der privatwirtschaftlichen Organisationsstruktur auf die Berücksichtigung des ÖPNV bzw. der Verkehrsbetriebe.⁶⁹

Dieses hat für die Stadtstaaten nachteilige Auswirkungen auf die Höhe ihrer abteilungsfähigen Mehrbedarfe und der Einwohnerwertung. Konsequenterweise müssten die abstrakten Bedarfe im Bereich Straßen ebenfalls aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Unter diesen Umständen verschöbe sich die Einwohnerwertung der Stadtstaaten auf **112 % - 148 %**.⁷⁰

⁶⁶ Für die Regressionsanalyse werden die vom BBR verwendeten Daten der westdeutschen Länder im Durchschnitt der Jahre 1994-1998 herangezogen. Die Regressionsanalyse für den Bereich Kultur weist eine hohe Anpassungsgüte von 0,917 auf. Im Bereich Sport/Erholung bzw. außeruniversitäre Wissenschaft und Forschung ist das Bestimmtheitsmaß mit 0,441 bzw. 0,262 relativ niedrig.

⁶⁷ Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 69.

⁶⁸ Vgl. SEITZ, H. [2006], S. 53.

⁶⁹ Vgl. ELTGES, M. et al. [2001], S. 75.

⁷⁰ Dabei muss erwähnt werden, dass sich dieses Vorgehen sicherlich nachteilig auf die Einwohnerwertung der dünn besiedelten Länder auswirkt.

5. Fazit

Wie gezeigt werden konnte, weist die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gewählte Methode einige konzeptionelle Mängel auf. Insgesamt wiegen diese Mängel so schwer, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Vorgehensweise des BBR eine adäquate Lösung zur Quantifizierung stadtstaatlicher Mehrbedarfe und damit zur Ableitung der Einwohnerwertung darstellt.

Vielmehr ist der ursprünglich vom Ifo konzipierte (indirekte) Großstadtvergleich überlegen und dem BBR-Konzept eindeutig vorzuziehen. Alle hier angeführten Mängel vermeidet die Ifo-Methode. Die großstadttypische Sonderstellung der Stadtstaaten wird angemessen erfasst. Die Stadtstaaten selbst werden aus der Betrachtung ausgeschlossen, d.h. es kommt ein abstrakter und kein konkreter Maßstab zur Anwendung. Der Ifo-Ansatz vermeidet weitgehend zweifelhafte Bedarfsschätzungen mit Hilfe von Regressionsgleichungen⁷¹ und orientiert sich nicht an den tatsächlichen Ausgaben der Stadtstaaten, sondern an der Finanzkraft vergleichbarer Großstädte. Eine autonome Beeinflussung der Einwohnerwertung von Seiten der Stadtstaaten ist somit nicht möglich. Außerdem ist davon auszugehen, dass beim Ifo-Ansatz die Berücksichtigung der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten umfassender ausfällt, da im Prinzip keine Abschichtung der Aufgabenbereiche vorgenommen wird.

Trotz der Vorzüge, die der (indirekte) Großstadtvergleich des Ifo bietet, muss berücksichtigt werden, dass dieses Verfahren vor allem aufgrund der benötigten Datenbasis für die Regionalisierung der Landesaufgaben deutlich komplizierter und zeitaufwendiger ist als das Mehrausgaben-Konzept des BBR. Eine Neuauflage des Ifo-Gutachtens wird aufgrund des erforderlichen Kooperationswillens der beteiligten Länder nur schwer umsetzbar sein. Dennoch geht im Sinne einer fairen und angemessenen Behandlung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich kein Weg daran vorbei.

⁷¹ Lediglich bei den „Kosten der Flächenversorgung“ im Hochschulbereich werden vom Ifo verschiedene Bedarfsschätzungen vorgenommen.

Literatur

- ARNDT, O. / WALUGA, M. [2003], Grundlagen des LFA: Städte-Benchmarking und empirische Maßstäbe für Sonderlasten, in: HALLER, F. / SCHÖNERT, M. (HRSG.): Stadtstaaten und Finanzausgleich, BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 147-238.
- BACKHAUS, K. et al. [2003], Multivariate Analysemethoden, Eine anwendungsorientierte Einführung, 7. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York.
- BOHLEY, P. [2000], Statistik: Einführendes Lehrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, 7. Aufl., München/Wien.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN [2003], Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT [1999], Urteil vom 11. November 1999, BVerfGE 101, 158.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT [1992], Urteil vom 27. Mai 1992, BVerfGE 86, 148.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT [1986], Urteil vom 24. Juni 1986, BVerfGE 72, 330.
- ELTGES, M. et al. [2001], Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn.
- ELTGES, M. / ZARTH, M. / JAKUBOWSKI, P. [2001], Abstrakte Mehrbedarfe sind keine Fiktion, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., H. 6, S. 327-330.
- FISCHER-MENSHAUSEN, H. [1980], Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: ALBERS, W. et al. (HRSG.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart u. a., S. 636-662.
- FREIE HANSESTADT BREMEN [2006], Normenkontrollantrag vom 07. April 2006.
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944/977), zuletzt geändert durch Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I 3955) und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955).

GRAWERT, R. [1989], Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, Berlin.

HICKEL, R. / ROTH, B. / TROOST, A. [1988], Der Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem, Ursachen der Finanzkrise – Neuordnungsvorschläge zum Länderfinanzausgleich, Bremen.

HUMMEL, M. / LEIBFRITZ, W. [1986], Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, in: ifo Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45, München.

KITTERER, W. / BURCKARDT, T. / LÖWER, H. [2004], Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in: HALLER, F. / SCHÖNERT, M. (HRSG.): Stadtstaaten und Finanzausgleich, BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Regionalwirtschaftliche Studien 19.

SEITZ, H. [2006], Einwohnerwertung der Stadtstaaten unter besondere Berücksichtigung der Situation Bremens, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, Berlin, Februar 2006.

SEITZ, H. [2000], Der Einfluss auf die Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Frankfurt/Oder.

STATISTISCHES BUNDESAMT [2005], Fachserie 11, Reihe 4.1, Studierende an Hochschulen: Wintersemester 2004/2005, Wiesbaden.

VALLENDAR, F. [2001], Theater günstig, Gitarrenunterricht teuer – Ein Städtevergleich, in: General Anzeiger vom 28.03.2001, Bonn.

Bisher veröffentlichte Diskussionsbeiträge:

- Nr. 1 HEINEMANN, ANDRÉ W. [2005]: Die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten im Vergleich mit Großstädten, Bremen, März 2005.
- Nr. 2 DANNEMANN, GÜNTER [2005]: Die regionalwirtschaftliche Rentabilität des Projekts Internationale Universität Bremen / Science Park, Bremen, März 2005.