

Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich – Ökonomische Analyse und Reformbedarf

17

Christian Baretti, Bernd Huber*, Karl Lichtblau** und Rüdiger Parsche

Eines der in Deutschland zurzeit heftig diskutierten Probleme ist die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs in der Folge des Verfassungsgerichtsurteils vom 11. November 1999. Einer der zentralen Punkte ist dabei die Überprüfung der Bevorzugung der drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin durch das derzeitige System. Es geht um die Frage, ob überdurchschnittlich dicht oder dünn besiedelte Bundesländer höheren Kosten bei der Erstellung öffentlicher Leistungen unterworfen sind (u-förmiger Kostenverlauf). Ein möglicher Mehrbedarf der Stadtstaaten muss sich nach den Vorgaben der Karlsruher Richter »nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen«.

Das ifo Institut hat hierzu in Kooperation mit Prof. Dr. Bernd Huber von der Universität München, Dr. Karl Lichtblau, IW Köln, sowie dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen ein Gutachten zur »Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich« erstellt. Der folgende Beitrag ist eine Kurzfassung dieser Studie.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 sind dem Gesetzgeber knappe Fristen gesetzt worden, um neue verfassungskonforme Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf Bund und Ländergesamtheit und für den Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen zu schaffen. Auf dieser Grundlage ist das Finanzausgleichsgesetz neu zu regeln. Das gegenwärtige Recht gilt nur noch als Übergangsrecht.

Das geltende Recht geht davon aus, dass die Bedarfe aller drei Stadtstaaten je Einwohner in gleichem Umfang über dem Bedarf der Flächenländer liegen. Dieser Annahme wird in der Weise Rechnung getragen, dass beim Vergleich der Ländersteuerkraft die Einwohner der Stadtstaaten mit 135% gewichtet werden, während die Einwohner der Flächenländer mit 100% angesetzt sind. Für Berlin wurden im Jahr 1999 hierdurch konkret Mehrbedarfe in Höhe von 4,6 Mrd. DM berücksichtigt, für Hamburg 2,3 Mrd. DM und für Bremen 0,9 Mrd. DM. Ohne diese Einwohnergewichtung hätten 1999 im Ergebnis Berlin 4,2 Mrd. DM und Bremen 0,8 Mrd. DM weniger erhalten, Hamburg hätte 1,7 Mrd. DM mehr gezahlt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil auch mit dieser Einwohnergewichtung auseinandergesetzt und fordert in dreierlei Hinsicht eine Überprüfung:

- Zu untersuchen ist, ob und in welcher Höhe bei den Stadtstaaten ein Mehrbedarf besteht.
- Soweit ein Mehrbedarf besteht, ist zu fragen, auf welche Art er im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen ist und ob hier die Einwohnerwertung eine sachgerechte Lösung darstellt.
- Schließlich ist zu untersuchen, ob ein abstrakter Mehrbedarf bei einer über- oder unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte auftritt.

Das ifo Institut hat sich schon im Jahr 1986 mit der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten auseinandergesetzt. Dabei wurde ein Ansatz gewählt, bei dem gemäß der damaligen Empfehlung des Bundesverfassungsgerichts für das Prüfverfahren »ein schlichter Großstadtvergleich« im Vordergrund stand. Schon die unterschiedlichen Auffassungen über die Belastbarkeit des damaligen Ansatzes, der erhebliche Aufwand bei der Ermittlung der vom Staat den Vergleichsstädten zur Verfügung gestellten Leistungen sowie die damit verbundenen möglichen Bewertungsdifferenzen sprechen dagegen, einen Großstadtvergleich durchzuführen. Zudem ist auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 zu beachten: Das Gericht fordert im

* Prof. Dr. Bernd Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

** Dr. Karl Lichtblau ist Mitarbeiter des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Zusammenhang mit der Stadtstaatenwertung ausdrücklich eine »Gleichbehandlung aller Länder« und eine Gegenüberstellung der Finanzkraft von Ländern. Damit kann nur ein Ländervergleich den Anforderungen des Gerichts genügen. Ein erneuter Großstadtvergleich wäre unzulässig.

Im Gutachten werden die möglichen Mehrbedarfe der Stadtstaaten durch drei verschiedene Ansätze ermittelt, nämlich durch den Output-Ansatz, den Inputansatz sowie durch eine ökonometrische Analyse.

Im Rahmen des Output-Ansatzes wird bei den Ausgaben die Menge an öffentlichen Leistungen, die mit diesen Ausgaben finanziert werden, also der Output, herausgerechnet und die Kosten je Einheit öffentliches Gut ermittelt. Konkret werden beim Output-Ansatz die Ausgaben einer Ausgabenart durch die Menge des öffentlichen Gutes, das diese Ausgabenart repräsentiert, dividiert. Daraus ergeben sich die Kosten je Einheit des öffentlichen Gutes. Soweit diese Kosten in einem Stadtstaat höher sind als in den Flächenländern, würde ein struktureller Kostennachteil vorliegen, der grundsätzlich einen Mehrbedarf begründet. Der Output-Ansatz untersucht also, ob – bei einem bestimmten Qualitätsstandard – die Kosten pro Einheit einer Leistung öffentliches Gut in den Stadtstaaten höher liegen als in den Flächenländern.

Der Inputansatz untersucht die Kostenunterschiede aus einer anderen Perspektive. Grundgedanke ist, dass die Ausgaben eines Landes Ausgaben für Inputfaktoren wie Personal und Sachgüter darstellen, die zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen eingesetzt werden. Hieraus können sich Mehrbedarfe der Stadtstaaten ergeben: Zum einen können die Inputpreise, beispielsweise die Baupreise, in einem Stadtstaat über denen der Flächenländer liegen (Preiskomponente). Zum zweiten kann es so sein, dass die Stadtstaaten aufgrund ihrer strukturellen Eigenart bei gleichem Leistungsstandard mehr Inputfaktoren einsetzen müssen als die Flächenländer (Strukturkomponente).

Beide Konzepte analysieren also den Prozess der Erstellung öffentlicher Leistungen, bei dem Inputfaktoren wie Personal oder Sachmittel eingesetzt werden, um öffentliche Outputs, wie zum Beispiel Schulbildung oder öffentliche Sicherheit, den Bürgern zur Verfügung zu stellen. Die Grundidee von Input- und Output-Ansatz lässt sich gut am Beispiel der Hochschulen illustrieren. Die Kosten der Hochschulen ergeben sich aus den Ausgaben für Hochschulpersonal, Bauten, Material usw. Legt man die Zahl der Studierenden als Maßstab für den Output der Hochschulen zugrunde, würden im Output-Ansatz die Hochschulausgaben je Studierenden in den Stadtstaaten und den Flächenländern gegenübergestellt. Soweit sich hier bei den Stadtstaaten höhere Kosten ergeben, liegt ein Kostennachteil vor, der einen Mehrbedarf begründet.¹ Nun kann man sich vorstellen, dass die-

se höheren Kosten z.B. auf höhere Baukosten oder höhere Materialpreise in den Stadtstaaten zurückzuführen sind. Im Rahmen des Inputansatzes werden diese Unterschiede in den Inputpreisen untersucht und auf diesem Wege die Mehrkosten der Stadtstaaten ermittelt.

Ein Problem ist die Trennung von Gemeinde- und Landesebene. Da sich die Einwohnerwertung der Stadtstaaten nur auf die Steuereinnahmen des Landes, nicht jedoch auf die Steuereinnahmen der Gemeinden bezieht, muss in der Untersuchung der Mehrbedarf der Stadtstaaten bei den Landesausgaben ermittelt, also die Gemeindeebene herausgerechnet werden. Beim Output-Ansatz wird daher bei jeder Ausgabenposition der Stadtstaaten mit Hilfe von Großstadtdaten hypothetisch eine Korrektur um einen Gemeindeanteil vorgenommen und die so ermittelte Ausgabengröße den Landesausgaben der Flächenländer gegenübergestellt. Beim Inputansatz wird demgegenüber eine Bruttorechnung vorgenommen, bei der die Ausgaben der Stadtstaaten und die Gesamtausgaben der Flächenländer (Land + Gemeinden) untersucht werden. Die dabei ermittelten Kostenunterschiede werden dann pauschal um einen Gemeindeanteil korrigiert, um den Mehrbedarf der Stadtstaaten zu bestimmen.

Vom theoretischen Standpunkt sollten Input- und Outputkonzept zum gleichen Ergebnis führen. Bei der empirischen Umsetzung ist aber eine solche Übereinstimmung nicht zu erwarten, was vor allem auf verschiedene Daten- und Messprobleme zurückzuführen ist. Beim Outputkonzept stellt sich vor allem das Problem, geeignete Mengenindikatoren zu bestimmen. Aber auch beim Inputkonzept gibt es Probleme. So muss beim Vergleich der Inputpreise zwischen den Bundesländern auf Daten aus dem Jahr 1994 zurückgegriffen werden, weil neuere Zahlen nicht verfügbar sind. Zudem kann man in einigen Fällen die relevanten Inputpreise nur durch Ersatzgrößen abschätzen. Kurz: Aufgrund dieser Schwierigkeiten unterscheiden sich die Ergebnisse beider Ansätze. Da beide Konzepte unabhängig den Mehrbedarf der Stadtstaaten bestimmen, kann man aber erwarten, dass sie einigermaßen zutreffend Ober- und Untergrenzen für den Mehrbedarf aufzeigen. Will man die Ergebnisse der beiden Ansätze weiter präzisieren, müsste vor allem eine verbesserte Datenbasis vorliegen und z.B. der Preisvergleich zwischen den Bundesländern aktualisiert werden.

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat im Rahmen des dritten Ansatzes eine empirische Untersuchung der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistun-

¹ Ebenfalls wird beim Output-Ansatz die für Großstädte typische höhere Studentenzahl der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern berücksichtigt. Die Zahl der Leistungsempfänger wird also für das Land als exogen angenommen. Eine höhere Leistung, z.B. in Form eines besseren Betreuungsverhältnisses (Hochschulpersonal zu Studierenden), wird demgegenüber herausgerechnet.

gen auf Landesebene durchgeführt. Hier wird mittels ökonomischer Verfahren überprüft, ob es tatsächlich einen aus der Siedlungsstruktur bedingten Mehrbedarf der Stadtstaaten gibt.

Mögliche Mehrbedarfe dünn besiedelter Länder bei den Landesausgaben werden im Rahmen von zwei Ansätzen untersucht:

Erstens wird wie beim bereits erwähnten Output-Ansatz vorgegangen, zweitens wird auch hier eine ökonomische Analyse durchgeführt, die einen aus der Siedlungsstruktur resultierenden Mehrbedarf überprüft.

Im Anschluss folgt eine Erörterung möglicher Mehrbedarfe der Stadtstaaten aufgrund von Spillover-Effekten. Abschließend wird untersucht, wie die Mehrbedarfe künftig im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden sollen; hierzu wird ein Reformvorschlag entwickelt.

Zudem wird im Anhang des Gutachtens ein internationaler Vergleich von Finanzausgleichssystemen vorgenommen.

Der Input-Ansatz

Der Input-Ansatz untersucht Kostenunterschiede zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern anhand der Ausgaben für Inputfaktoren (Personal, Sachgüter usw.). Dabei werden die gesamten Ausgaben der Stadtstaaten den gesamten Ausgaben der Flächenländer (Land und Gemeinden) gegenübergestellt (Bruttorechnung); erst später wird eine Korrektur für den Gemeindeanteil vorgenommen. Kostenunterschiede und damit Mehrbedarfe können sich aus zwei Gründen ergeben:

- Erstens können die Inputpreise, z.B. die Baupreise oder Löhne und Gehälter, in einem Stadtstaat über denen der Flächenländer liegen (Preiskomponente).
- Zweitens ist es möglich, dass die Stadtstaaten mehr Inputfaktoren einsetzen müssen, um den gleichen Leistungsstandard wie die Flächenländer zu gewährleisten (Strukturkomponente).

Die Preiskomponente wird anhand der Ausgaben differenziert nach Ausgabenarten analysiert. Dagegen knüpft die Analyse der Strukturkomponente an den Ausgaben nach Aufgabenbereichen an. Durch einen Vergleich mit den Großstädten in den Flächenländern mit Hilfe eines Best-Practice-Ansatzes werden die strukturell bedingten höheren Inputeinsätze und die daraus resultierenden Kostenunterschiede geschätzt.

Bei der empirischen Untersuchung der Preiskomponente kommt der Analyse der Personalausgaben – also der Auf-

wendungen für den Inputfaktor Arbeit – eine besondere Bedeutung zu, da sie mit Abstand die wichtigste Ausgabenkategorie darstellen. Die Personalausgaben je Einwohner liegen in den Stadtstaaten deutlich über denen in den Flächenländern. Dies ist zum einen auf einen höheren Personalbestand je Einwohner zurückzuführen. Zum anderen zeigt die Analyse, dass in Hamburg und Bremen auch die Personalkosten je Beschäftigten über denen der Flächenländer liegen (bei Berlin ist dies allerdings nicht der Fall). Dies ist insbesondere auf einen gegenüber den Flächenländern abweichenden Stellenkegel zurückzuführen, d.h. in Hamburg und Bremen sind die oberen Laufbahngruppen relativ stärker besetzt als in den Flächenländern. Eine Erklärung kann darin liegen, dass in diesen beiden Stadtstaaten die Entgelte in der Privatwirtschaft über denen der Flächenländer liegen und dieses Lohndifferential sich im öffentlichen Dienst in einer relativ günstigeren Eingruppierung niederschlägt. Eine andere mögliche Erklärung für den größeren Anteil höherer Einkommensgruppen an der Gesamtbeschäftigung könnte in einem Fixkostenproblem liegen. Jedes Bundesland hat eine Vielzahl von Leitungsstellen und anderen gehobenen Positionen wie z.B. Behördenleiter zu besetzen, auch wenn in einem kleineren Bundesland die nachgeordneten Behörden aufgrund der geringen Landesgröße nur wenig Personal beschäftigen. Dies könnte eine weitere Erklärung für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg in Bezug auf das größere Gewicht des höheren Dienstes an der Gesamtbeschäftigung bilden. Insgesamt kommt die Analyse zu einem Mehrbedarf im Personalkostenbereich in Hamburg und in Bremen. Für Berlin ergibt die Analyse dagegen einen Kostenvorteil. Hier liegen keine Lohnunterschiede zu den Flächenländern vor, und die Beschäftigten im öffentlichen Sektor sind vergleichsweise niedriger eingruppiert. Im Gutachten wird – im Sinne einer vorsichtigen Vorgehensweise – ein solcher Kostenvorteil allerdings nicht als Minderbedarf angerechnet.

Soweit die Ausgaben für die übrigen Ausgabenarten (Unterhaltung, Bewirtschaftung und Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen, Bau, übriger laufender Sachaufwand, Zahlungen an andere Bereiche) als Käufe der öffentlichen Hand von (Vorleistungs-) Gütern am Markt interpretiert werden können, wird zur Bestimmung von möglichen Kostennachteilen der Stadtstaaten auf eine Untersuchung des Statistischen Bundesamtes von 1994 zum Vergleich des Verbraucherpreisniveaus in 50 Städten zurückgegriffen. Preisdifferenzen bei den Baukosten werden anhand der Bautätigkeitsstatistik des Statistischen Bundesamtes ermittelt, während bei Ausgaben, die als Dienstleistungskäufe interpretiert werden können, Mehrkosten auf Basis der regionalen Lohn- und Gehaltsunterschiede errechnet werden.

Die strukturell bedingten höheren Inputeinsatzmengen (Strukturkomponente) werden für zwei Aufgabenbereiche – öffentliche Sicherheit und soziale Sicherung – ermittelt. Im Sinne

eines Best-Practice-Ansatzes wird dabei ein Vergleich mit anderen Großstädten, in denen die jeweilige Aufgabe am erfolgreichsten wahrgenommen wird, durchgeführt. Soweit in dieser Vergleichsgruppe höhere Inputmengen eingesetzt werden als in den Flächenländern, werden die daraus resultierenden Mehrausgaben als stadtstaatspezifischer Strukturunterschied und strukturell bedingter Mehrbedarf anerkannt und angerechnet. Weil die Ergebnisse des Best-Practice-Ansatzes mit Unsicherheit behaftet und entsprechend vorsichtig zu interpretieren sind, beschränkt sich die Analyse auf die beiden empirisch wichtigsten Aufgabenbereiche, auf die gut die Hälfte der Ausgabenüberschüsse der Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern entfällt.

Die höhere Belastung der Stadtstaaten im Bereich der sozialen Sicherung ist hauptsächlich auf eine größere Zahl von Sozialhilfeempfängern zurückzuführen. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit wird auf den strukturell bedingten höheren Polizeieinsatz in Großstädten abgestellt.

Bei Addition der Preis- und Strukturkomponente und unter Berücksichtigung eines Inflationszuschlags kommt die Analyse nach dem Input-Konzept zu Mehrkosten (in Preisen von 1999) in Höhe von:

Berlin	Hamburg	Bremen
2 285 Mill. DM	1 494 Mill. DM	459 Mill. DM

Diese Mehrkosten beziehen sich auf die Gesamtausgaben der Stadtstaaten. Um den Mehrbedarf bei den Landesausgaben zu bestimmen, wird ein hypothetischer Gemeindeanteil für die Stadtstaaten ermittelt, der dem Anteil der Gemeinden an den bereinigten Ausgaben in den Flächenländern entspricht. Danach sind bei den Stadtstaaten 55,3% der gesamten Mehrkosten als Mehrbedarf beim Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder anzusetzen. Insgesamt ergeben sich damit nach dem Input-Ansatz folgende Mehrbedarfe:

Berlin	Hamburg	Bremen
1 264 Mill. DM	826 Mill. DM	254 Mill. DM

Der Output- Ansatz

Über den Output-Ansatz wird ermittelt, welche Mehrkosten den Stadtstaaten entstehen, um die gleiche Menge und Qualität an öffentlichen Gütern zur Verfügung zu stellen wie die Flächenländer. Entsprechende Mehrkosten (Kostennachteile) stellen einen Mehrbedarf der Stadtstaaten dar, der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen ist.

Unter analytischen Gesichtspunkten geht es also darum, in einer nach Aufgabenbereichen differenzierten Analyse bei den Stadtstaaten diejenigen Ausgabenteile herauszufiltern,

die – verglichen mit den Flächenländern – auf ein qualitativ oder quantitativ höheres Leistungsangebot zurückzuführen sind. Diese Ausgabenteile stellen keinen Kostennachteil dar und begründen somit keinen Mehrbedarf der Stadtstaaten. Ebenso sind Unterschiede bezüglich des Grades der Gebührendeckung und des Umfangs zweckgebundener Zuweisungen von anderen staatlichen Ebenen zu berücksichtigen. Ist nämlich bei gleicher Menge und Qualität öffentlicher Leistungen im Stadtstaat eine höhere Belastung des Haushalts zu beobachten, so kann dies auch daran liegen, dass unterdurchschnittliche Einnahmen erzielt werden. Dies begründet jedoch keinen wirklichen Mehrbedarf. Dieser liegt nur dann vor, wenn den Bürgern in gleichem Maße Gebühren abverlangt werden, wie in den verglichenen Flächenländern. Die Outputanalyse erfolgt in mehreren Stufen:

- Zunächst wird festgelegt, wie die Aufgabenbereiche abgegrenzt werden.
- Anschließend werden mit einer Bereinigung um die kommunale Ebene hypothetische Landesausgaben der Stadtstaaten in den jeweiligen Aufgabenbereichen errechnet.
- In der Mengenanalyse werden für jeden Bereich die bereitgestellten Mengen sowie Gebührendeckungsquoten sowie weitere Indikatoren ermittelt, um aus den tatsächlichen Mehraufwendungen der Stadtstaaten auf den geschätzten Mehrbedarf zu schließen.

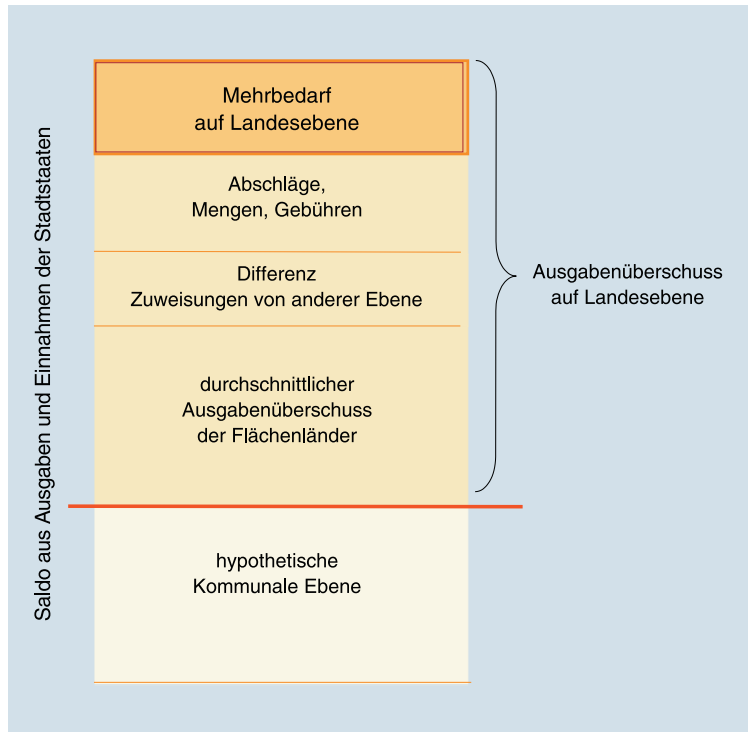
Die einzelnen Schritte der Outputanalyse sind in der nachfolgenden Abbildung graphisch dargestellt.

Im Zentrum dieser Untersuchung steht der Saldo aus unmittelbaren Ausgaben und Einnahmen (Ausgabenüberschuss) in den verschiedenen Aufgabenbereichen, wobei alle Aufgaben und Ausgaben in die Analyse einbezogen werden. Datenbasis sind die Jahre 1994 bis 1996.

Die eigentliche Analyse zur Gegenüberstellung der Ausgabenüberschüsse von Stadtstaaten und Flächenländern arbeitet mit Indikatoren, mit deren Hilfe Menge und Qualität im Leistungsangebot der Stadtstaaten und der Flächenländer verglichen werden. So wird die Menge der vom Land angebotenen Leistung ins Verhältnis zu deren Empfängern gesetzt. Dieser Quotient stellt dann einen Maßstab für das angebotene Leistungsniveau des öffentlichen Gutes dar. So wird beispielsweise beim Aufgabenbereich Rechtsschutz die Zahl der von einem Richter erledigten Verfahren als Maßstab für das gebotene Leistungsniveau herangezogen. Die Leistungsempfänger sind hier die am Verfahren beteiligten Bürger.

Ebenso kann es in manchen Aufgabenbereichen aus sachlichen Gründen erforderlich sein, die Leistungsindikatoren der Stadtstaaten nicht mit denen der Flächenländer, sondern denjenigen anderer Großstädte zu vergleichen, um so Mehrkosten zu erfassen, die für Großstädte charakteristisch

Ermittlung des Mehrbedarfs im Rahmen der Output-Analyse



sind. Als Beispiele seien die Bereiche Innere Sicherheit und Kulturelle Leistungen genannt. So kann es aufgrund höherer Straftaten in Großstädten erforderlich sein, mehr Polizisten einzusetzen, um das gleiche Maß an öffentlicher Sicherheit zu garantieren. Auch ist in Großstädten das Kulturangebot üblicherweise höher als im Durchschnitt der Flächenländer. Durch den Großstadtvergleich wird im Rahmen der Analyse die für Großstädte typische höhere Menge an öffentlichen Gütern den Stadtstaaten explizit als Mehrbedarf zugestanden. Dabei ist völlig unerheblich, woher die Nutzer der öffentlichen Leistungen kommen. Somit ist berücksichtigt, dass sich aus der Großstadtproblematik zusätzliche Mehrkosten ergeben.

Alle über den Output-Ansatz durchgerechneten Varianten führen zu einem Mehrbedarf der Stadtstaaten, der deutlich geringer ausfällt, als er sich aus der derzeitigen Einwohnerwertung ergibt. Außerdem legen die Berechnungen eine differenzierte Einwohnerwertung nahe. Dabei wurden die Mehrbedarfe konservativ, das heißt tendenziell höher, abgeschätzt.

Auf Basis des modifizierten Nettoansatzes, der bestehende Agglomerationsvorteile der Stadtstaaten nur insoweit berücksichtigt, als sie sich aus den Haushaltsdaten ableiten lassen, werden auf Basis der Preise des Jahres 1999 folgende Mehrbedarfe ermittelt:

Berlin	Hamburg	Bremen
2 557 Mill. DM	1 194 Mill. DM	304 Mill. DM

Dieser Ansatz wird auch dem Reformvorschlag zugrunde gelegt.

Die Werte liegen über denen des Input-Ansatzes, was auf verschiedene methodische Unterschiede zurückzuführen ist. Sie liegen aber deutlich unter den durch die derzeitige Stadtstaatengewichtung von 135% berücksichtigten Mehrbedarfen.

Ökonometrische Untersuchung des ZEW

Im Rahmen einer separaten Studie wurde vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) eine empirische Untersuchung der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch die deutschen Bundesländer durchgeführt. Darin wird überprüft, ob es bei den Landesausgaben tatsächlich einen aus der Siedlungsstruktur bedingten Mehrbedarf der Stadtstaaten und der dünn besiedelten Länder gibt. Anhand der tatsächlichen Ausgaben der Länder in 40 Aufgabenbereichen wird in der Studie des ZEW

eine umfassende Untersuchung der Effekte der Verstädterung auf die Ausgaben vorgestellt. Da sich der Untersuchungsauftrag auf die Einwohnergewichtung bei der Ermittlung der Gleichgewichtsmesszahl für die Steuereinnahmen der Länder (§ 9 Abs. 2 FAG) beschränkte, konzentriert sich die Untersuchung auf die Landesausgaben. Ein etwaiger Mehrbedarf bei den Ausgaben der kommunalen Ebene bleibt außer Betracht.

Ausgangspunkt der Untersuchung des ZEW ist die Entwicklung eines allgemeinen Erklärungsmodells für die Höhe der Landesausgaben. Hierbei werden grundsätzliche Probleme einer Analyse der tatsächlichen Ausgaben der Länder explizit berücksichtigt. So werden im Rahmen des Erklärungsmodells nicht nur Größeneffekte wie die Kosten der Kleinheit, sondern auch Unterschiede in der Intensität der Aufgabenerfüllung der Länder konsequent einbezogen. Damit wird dem Unterschied zwischen beobachteten und notwendigen Ausgaben Rechnung getragen.

Das entwickelte Erklärungsmodell wird dann im Rahmen einer empirischen Studie quantifiziert. Zwar bestehen insbesondere bei der quantitativen Erfassung der tatsächlichen Tätigkeit der Länder in den einzelnen Aufgabenbereichen teilweise erhebliche Probleme. Durch die feine Untergliederung der Untersuchung in 40 Aufgabenbereiche entsteht dennoch ein tragfähiges Gesamtbild der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf die Landesebene. Um ausschließlich auf die Landesebene abstellen zu können,

wird dabei auf eine Analyse der Flächenländer zurückgegriffen. Diese können herangezogen werden, da nach dem vom ZEW verfolgten Ansatz des abstrakten Mehrbedarfs nicht die spezifischen Bedingungen einzelner Stadtstaaten entscheidend sind, sondern ein allgemeiner, also auch für die Flächenländer gültiger Zusammenhang zu untersuchen ist. Auch die Flächenländer weisen erhebliche Unterschiede im Verdichtungsgrad und in der Verstädterung auf, so dass auch bei diesen der vermutete Zusammenhang, falls er existiert, zu finden sein muss.

Die Ergebnisse im Einzelnen:

Die Wirkung der Agglomeration auf die Pro-Kopf-Kosten wird für jeden Aufgabenbereich durch einen relativen Siedlungsdichteeffekt quantifiziert. Dieser gibt an, um wie viel Prozent sich die Pro-Kopf-Kosten ändern, wenn die Siedlungsdichte um 1 000 Einwohner pro qkm zunimmt. Dabei zeigen sich starke Unterschiede zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen. Es gibt sowohl Aufgabenbereiche, deren Pro-Kopf-Ausgaben durch die Agglomeration in statistisch abgesicherter Weise erhöht werden, als auch solche, bei denen verdichtete Länder signifikant geringere Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Daneben gibt es eine Vielzahl von Aufgabenbereichen, in denen kein Zusammenhang zwischen Agglomeration und Pro-Kopf-Ausgaben gefunden wurde.

Die Ergebnisse für die einzelnen Aufgabenbereiche werden dann zu einem Siedlungsdichteeffekt für das gesamte Landesbudget aggregiert. Aus der empirischen Untersuchung des ZEW folgt, dass unter Verwendung der Siedlungsdichte als Indikator ein Mehrbedarf der Stadtstaaten nicht entsprechend nachgewiesen werden kann. Auch einem Mehrbedarf dünn besiedelter Länder muss auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse widersprochen werden. Eine Einwohnergewichtung der Stadtstaaten wie auch eine entsprechende Gewichtung zugunsten der dünn besiedelten Länder ist mittels der ökonometrischen Studie von daher nicht zu rechtfertigen. Auf Grundlage der ökonometrischen Analyse des ZEW erübrigt sich eine Quantifizierung unter Verwendung der stadtstaatentypischen Siedlungsdichte. Angesichts seiner Ergebnisse beziffert das ZEW den agglomerationsbedingten Mehrbedarf daher mit »0%«.

Auswirkungen der Dünnbesiedelung auf die Kosten öffentlicher Leistungen

In diesem Kapitel wird eine Analyse der Auswirkungen der Dünnbesiedelung auf die Kosten öffentlicher Leistungen vorgenommen. Der Hintergrund für diese Untersuchung sind mögliche Kostenvorteile einer dichteren Besiedlung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, etwa, indem geringere Wege zurückgelegt werden müssen, um die gleiche Anzahl von Bürgern zu versorgen (Abwasser-

entsorgung, Verkehrsanbindungen etc.). In dem Maße wie dünn besiedelte Länder solche Kostenvorteile der Dichte nicht wahrnehmen können, könnte dann ein ausgleichswürdiger Mehrbedarf gegeben sein, der entsprechend des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen ist.

Überprüft wird also, ob Kostennachteile bzw. -vorteile aufgrund der Dünnbesiedelung tatsächlich vorliegen. Dazu werden die Ausgabenüberschüsse (Saldo aus unmittelbaren Ausgaben und Einnahmen) der mit 78 bzw. 88 Einwohnern je Quadratkilometer am dünnsten besiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg in den einzelnen, aber vollständig einbezogenen Aufgabenbereichen untersucht. Da eine Einwohnerwertung nach § 9 Abs. 2 FAG den Mehrbedarf des Landes ausgleichen soll, werden nur die Ausgabenüberschüsse auf Landesebene berücksichtigt. Die kommunale Ebene bleibt unberücksichtigt. Die Ausgabenüberschüsse pro Kopf der beiden am dünnsten besiedelten Länder werden mit den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgabenüberschüssen der drei weiteren Neuen Bundesländer verglichen. Strukturelle Unterschiede zwischen Ost- und Westländern haben somit keinen Einfluss auf die Analyse möglicher Mehrbedarfe dünn besiedelter Regionen. Um festzustellen, ob sich Vor- und Nachteile einer dünnen Besiedelung möglicherweise ausgleichen, sind alle Aufgabenbereiche Gegenstand dieser Untersuchung.

Analog zum Output-Ansatz wird in den einzelnen Aufgabenbereichen auch die Qualität und Quantität des Leistungsangebots untersucht. Mittels dieser Vorgehensweise wird hinterfragt, ob etwaige höhere Ausgabenüberschüsse in dünn besiedelten Regionen tatsächlich auf Kostennachteile oder auf ein höheres Leistungsangebot zurückzuführen sind. Aus Datengründen kann diese Analyse aber nicht so ausführlich erfolgen wie die Outputanalyse der Stadtstaaten. Um dieser Problematik gerecht zu werden, wird die Standardabweichung – sie gibt an, wie die Ausgabenüberschüsse in den dichter besiedelten ostdeutschen Flächenländern um den Mittelwert der berechneten Ausgabenüberschüsse streuen – der Gruppe der übrigen Ostländer ermittelt und als Intervall um deren tatsächlich berechnete Ausgabenüberschüsse gelegt. Das so ermittelte Intervall kann dann als Anhaltspunkt dafür dienen, welcher Anteil der Ausgaben auf eine freiwillige Entscheidung des Landes, also nicht auf Kostennachteile, zurückzuführen ist. Ebenso ist es in manchen Aufgabenbereichen aus sachlichen Gründen erforderlich, die Leistungsindikatoren der dünn besiedelten Flächenländer nicht mit denen der dicht besiedelten ostdeutschen Flächenländer, sondern mit denjenigen anderer dünn besiedelter Regionen zu vergleichen, um so Mehrbedarfe zu erfassen, die für dünn besiedelte Länder charakteristisch sind. In Einzelfällen werden auch Quervergleiche zwischen den dünn besiedelten Flächenländern vorgenommen.

Nach obiger Analyse hat die Dünnbesiedelung auf Landesebene nur in wenigen Aufgabenbereichen einen Einfluss auf die Ausgabenüberschüsse. Auch zeigt sich in vielen Bereichen kein einheitliches Bild bei den beiden dünn besiedelten Ländern. Mögliche Mehrbedarfe in einigen Aufgabenbereichen werden außerdem weitgehend durch Minderbedarfe in anderen Bereichen kompensiert und teilweise sogar überkompensiert. Beispielsweise ist für die dünn besiedelten Länder ein Kostenvorteil im Bereich »Gesundheit, Sport, Erholung (ohne Krankenhäuser)« zu vermuten. Ein ebenfalls zu erwartender Minderbedarf im Bereich »Öffentliche Sicherheit« wird von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg nicht realisiert, wäre aber – wie der Vergleich mit anderen dünn besiedelten Regionen zeigt – durchaus bedeutend.

Insgesamt gesehen lässt sich somit ein genereller Mehrbedarf aus der Dünnbesiedelung nicht ableiten. Die Unterschiede zwischen beiden Ländern können in der Haushaltsautonomie sowie der unterschiedlichen Realisierung von Vorteilen der dünnen Besiedelung begründet sein. Die Vor- und Nachteile der Dünnbesiedelung – sofern überhaupt feststellbar – gleichen sich also weitgehend aus.

Ein großer Teil der höheren Ausgabenüberschüsse Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns gegenüber den anderen ostdeutschen Ländern ist einer freiwilligen Versorgungsleistung zuzuschreiben, die den politischen Präferenzen der Länder entspricht. Außerdem mag es wirtschaftliche Differenzen und einen unterschiedlichen Nachholbedarf geben. Beides rechtfertigt aber keinen Mehrbedarf aufgrund der Dünnbesiedelung. Eine Einwohnergewichtung für die beiden dünn besiedelten Länder ist deshalb nicht geboten.

Mehrbedarf der Stadtstaaten aufgrund von Spillover-Effekten?

Spillover-Effekte treten auf, wenn ein Land öffentliche Leistungen bereitstellt, die auch von den Bürgern anderer Länder genutzt werden. Aus ökonomischer Sicht besteht hier das Problem, dass solche räumlichen externen Effekte nicht oder nicht vollständig internalisiert werden. Im Gutachten werden Spillover-Effekte bei den Stadtstaaten unter distributionspolitischen und allokativen Gesichtspunkten erörtert. Zunächst einmal wird festgestellt, dass der Finanzausgleich das falsche Instrument darstellt, um die Spillover-Problematik zu lösen, weil im Finanzausgleich nur ungebundene Zuweisungen, aber nicht für eine Internalisierung erforderliche Zweckzuweisungen gezahlt werden können. Aus ökonomischer Sicht ist, soweit Spillover-Effekte relevant werden, eine Internalisierung außerhalb des Finanzausgleichs vorzunehmen.

Es wird aber auch untersucht, inwieweit bei den Stadtstaaten Spillover-Effekte, die der Internalisierung bedürfen, über-

haupt auftreten. Hier ist vor allem der Hochschulbereich zu nennen, bei dem das Ausbildungsangebot der Stadtstaaten in erheblichem Umfang von auswärtigen Studenten mitgenutzt wird. Grundsätzlich ist hier ein System horizontaler Beiträge und Zuweisungen zwischen den Ländern für eine Internalisierung einzuführen, wobei auch die Effekte auswärtiger Studenten auf die Steuerverteilung grundsätzlich zu berücksichtigen sind.

In anderen Bereichen ist jedenfalls aus theoretischer Sicht die Notwendigkeit einer Internalisierung nicht gegeben. Dies betrifft insbesondere den Bereich Infrastruktur, wo aufgrund der hohen Einpendlerzahlen in den Stadtstaaten eine Internalisierung von Spillovers reklamiert wird. Es zeigt sich aber, dass in einem neoklassischen Standardmodell die Regionen grundsätzlich ein effizientes Infrastrukturangebot erbringen, insoweit also hier keine allokativen Spillovers auftreten. Mit hohen Pendlerzahlen lässt sich in diesem Zusammenhang auch nicht bei der Steuerverteilung der Übergang vom Wohnsitz- auf das Betriebsstättenprinzip rechtfertigen. Aus der theoretischen Analyse ergibt sich vielmehr als Schlussfolgerung, dass für die Gewährleistung effizienter Infrastrukturleistungen vor allem eine regionale Steuerautonomie wichtig ist. Nur wenn hier eine Reform scheitert, wäre an andere Korrekturmechanismen wie die Änderung der Steuerverteilung zu denken, wobei es sich dabei allerdings von vornherein nur um eine zweitbeste Lösung handelt.

Reformvorschlag

Im Finanzausgleichssystem gibt es grundsätzlich zwei Anknüpfungspunkte, um einen Mehrbedarf der Stadtstaaten zu berücksichtigen:

- Einmal kann ein Mehrbedarf durch eine Erhöhung des Finanzbedarfs ausgeglichen werden.
- Der Mehrbedarf kann aber auch über eine Korrektur der Finanzkraft des Stadtstaates erfasst werden.

Die gegenwärtige Einwohnerwertung stellt eine Anwendung des ersten Verfahrens dar. Aus ökonomischer Sicht ist diese Lösung aus mindestens zwei Gründen abzulehnen. Zunächst einmal wird die Höhe des Mehrbedarfs dann letztlich von der Entwicklung der (Länder-)Steuereinnahmen je Einwohner bestimmt. Die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder ist jedoch kaum geeignet, den spezifischen Mehrbedarf eines einzelnen Stadtstaates zu bestimmen. Auch unter Anreizgesichtspunkten ist die geltende Einwohnerwertung nicht zu vertreten.

Berücksichtigt man den Mehrbedarf durch eine Korrektur der Finanzkraft, bieten sich zwei Möglichkeiten an: Einmal kann man so vorgehen, dass die Finanzkraft der Stadtstaaten

Berücksichtigung des Mehrbedarfs der Stadtstaaten im Finanzausgleich bei alternativen Ansätzen

Stadtstaaten	Input-Ansatz			Output-Ansatz		
	Alternative Verfahren			Alternative Verfahren		
	Einwohnerwertung	Finanzkraftabzug	Festbetrag	Einwohnerwertung	Finanzkraftabzug	Festbetrag
	%	%	Mill. DM	%	%	Mill. DM
Berlin	110	11,0	1 324	120	21,9	2 631
Hamburg	113	9,6	889	119	13,7	1 267
Bremen	111	11,1	287	113	13,0	336

Die Einwohnerwertungen sind auf volle Prozentsätze und der Finanzkraftabzug auf Zehntelprozentsätze gerundet.

Quelle: Siehe Tabelle 21, BMF (2000), eigene Berechnungen.

jeweils um einen bestimmten Festbetrag gekürzt wird. In technischer Hinsicht entspricht die Festbetragslösung der Regelung, die das gegenwärtige FAG für die Berücksichtigung der Seehafenlasten vorsieht.

Ein Vorteil der Festbeträge ist, dass der Mehrbedarf der Stadtstaaten nicht wie bei der Einwohnerwertung von der allgemeinen Finanzkraftentwicklung abhängt. Für die Festbetragslösung spricht zudem ein zweiter Punkt. Bei der praktischen Umsetzung einer Reform der Einwohnerwertung wird man im Rahmen eines neuen Finanzausgleichssystems wohl eine Neuregelung für einen längeren Zeitraum von zum Beispiel zehn Jahren vornehmen. Im Rahmen des Festbetragsmodells könnte man dabei so verfahren, dass man für das Einführungsjahr die Höhe des Finanzkraftabzugs festlegt und diese Festbeträge dann nach einer geeigneten Fortschreibungsregel jährlich anpasst. Problematisch bei der Festbetragslösung ist, dass sie nichts zur Entschärfung der Anreizprobleme des Finanzausgleichs beiträgt.

Bei der zweiten Methode der Finanzkraftkorrektur wird der Mehrbedarf in Form eines proportionalen Finanzkraftabzugs berücksichtigt. Dabei werden die Steuereinnahmen der Länder bei den Stadtstaaten um einen bestimmten Prozentsatz vermindert, mit dem der Mehrbedarf abgegolten wird. Bei dieser Lösung kommt es zu einem Abbau der Abschöpfung von Steuermehreinnahmen bei den Stadtstaaten, was unter Anreizgesichtspunkten zu begrüßen ist. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der proportionale Finanzkraftabzug in dynamischer Hinsicht den Mehrbedarf der Stadtstaaten korrekt erfasst. Voraussetzung hierfür ist, dass sich Finanzkraft und Mehrbedarf eines Stadtstaates im Zeitablauf annähernd proportional entwickeln. Gerade bei temporären Finanzkraftschwankungen erscheint dies fraglich.

Der Mehrbedarf der Stadtstaaten lässt sich also über drei verschiedene Methoden erfassen. Zum Vergleich mit dem gegenwärtigen System ist in der nachfolgenden Tabelle zunächst die Höhe der Einwohnergewichtungen angegeben, wenn der Mehrbedarf gemäß Input- und Output-Ansatz erfasst wird.

Dabei wird beim Output-Ansatz der »modifizierte Nettoansatz« verwendet, der bestehende Agglomerationsvorteile der Stadtstaaten nur insoweit berücksichtigt, als sie sich aus den Haushaltsdaten ablesen lassen.

Zusätzlich ist die Höhe der Festbeträge und – in Prozent – die Abzugssätze beim proportionalen Finanzkraftabzug dargestellt. Diese Zahlen sind dabei so errechnet worden, dass die Stadtstaaten die gleiche fiskalische Position wie bei der Einwohnerwertung erreichen.

Würde man weiterhin an der bisherigen Methode der Einwohnergewichtung festhalten, würde die Einwohnerwertung deutlich niedriger als der gegenwärtige Wert von 135% ausfallen, unabhängig davon, ob man den Mehrbedarf gemäß Input- oder Output-Ansatz zugrunde legt. Aus ökonomischer Sicht ist – wie erwähnt – die Korrektur der Finanzkraft der gegenwärtigen Einwohnerwertung vorzuziehen.