

Markus Eltges, Michael Zarth, Peter Jakobowski\*

# Abstrakte Mehrbedarfe sind keine Fiktion

*Das geltende Finanzausgleichsgesetz gilt nur noch als Übergangsrecht fort. Bis zum 1. Januar 2003 muss der Bundesgesetzgeber ein Maßstäbengesetz<sup>1</sup> und auf dieser Grundlage bis zum 1. Januar 2005 ein neues Finanzausgleichsgesetz schaffen. Eine wichtige Frage für die Maßstabsbildung lautet: Bestehen strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern, die abstrakte Mehrbedarfe begründen können? Können diese strukturellen Unterschiede über Indikatoren sachgerecht erfasst werden?*

Artikel 107 (Finanzausgleich) des Grundgesetzes (GG) führt in seinem Absatz 2, Satz 1 aus: „Durch Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.“ Für die Maßstabsbildung im Bereich des Länderfinanzausgleichs ist die Vergleichsbarmachung der Finanzaufkommen der Länder von wesentlicher Bedeutung. „Die Einwohnerzahl bietet die Grundlage eines Finanzkraftvergleichs, die von ländereigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig ist und eine allen Ländern gleichermaßen vorgegebene Bezugsgröße für die ihnen zugewiesenen Aufgaben enthält.“<sup>2</sup> Die Einwohnerzahl kann modifiziert werden, wenn abstrakte Mehrbedarfe begründet sind. Damit spielt die Frage der so genannten „Einwohnerwertung“ im aktuellen Streit um den Länderfinanzausgleich eine zentrale Rolle. Keine der politischen Seiten stellt das Prinzip der Einwohnerwertung in Frage. Ansonsten müssten nahezu alle Flächenländer ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme – Stichwort: Hauptansatzstaffel – auf den Prüfstand stellen. Vielmehr geht es um deren Höhe.

## Einwohnerwertungen auf dem Prüfstand

Seine ursprüngliche Begründung findet das Prinzip der Einwohnerwertung in den Arbeiten von Brecht, wonach größere Gemeinden einen höheren Finanzbedarf je Einwohner haben als kleinere Gemeinden<sup>3</sup>. Diesem höheren Finanzbedarf wird im geltenden Finanzausgleichsgesetz (FAG) durch die Einwohnerwertungen Rechnung getragen. Nach § 9 Abs. 2 FAG wird die tatsächliche Einwohnerzahl der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 gewichtet<sup>4</sup>. Größeren Gemeinden

wird in § 9 Abs. 3 FAG ein gegenüber kleineren Gemeinden erhöhter Finanzbedarf je Einwohner zuerkannt, wobei für Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern bei zunehmender Einwohnerdichte weitere Zuschläge vorgesehen sind. Bezogen auf die Ausgleichsmesszahl<sup>5</sup>, d.h. die durchschnittliche Steuerkraft in DM je Einwohner der 16 Länder, werden die Stadtstaaten und Länder mit großen Gemeinden „ärmer gerechnet“. Daneben erfolgt im geltenden Finanzausgleichsgesetz eine Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs auch nach § 8 Abs. 5 FAG im Wege eines pauschalen Abschlags in Höhe von 50% bei der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft.

Werden diese drei Komponenten in der Gesamtschau betrachtet, so zeigt sich, dass vor allem die Stadtstaaten durch eine erhebliche Abweichung zwischen der tatsächlichen Finanzkraft und der veredelten Finanzkraft im Länderfinanzausgleich charakterisiert sind (vgl. Abbildung 1). Die Abweichung bei den alten Flächenländern resultiert in erster Linie aus der häufigen Anrechnung der gemeindlichen Steuerkraft

\* Der vorliegende Aufsatz basiert auf einem Gutachten, das das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministerium der Finanzen erstellt hat. Das Gutachten stand im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Maßstäbengesetzes. Die Autoren sind wissenschaftliche Projektleiter in der Abteilung „Raumordnung und Städtebau“ des BBR. Für wertvolle Anregungen danken sie Herrn Diplom-Volkswirt Eckhard Bergmann.

<sup>1</sup> Zur Kritik dieses neuen Rechtskonstruktes vgl. z.B. O.-E. Geske: Wenn gesetzliche Konkretisierungen zu allgemeinen Maßstäben führen sollen; in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 4, S. 214-221; sowie R. Peffekoven: Die Verteilung der Umsatzsteuer ist keine reine Rechenoperation, in: ebenda, S. 206ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 101, 158, 223.

<sup>3</sup> Brecht formulierte das „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“. Vgl. A. Brecht: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig, Berlin 1932, S. 6.

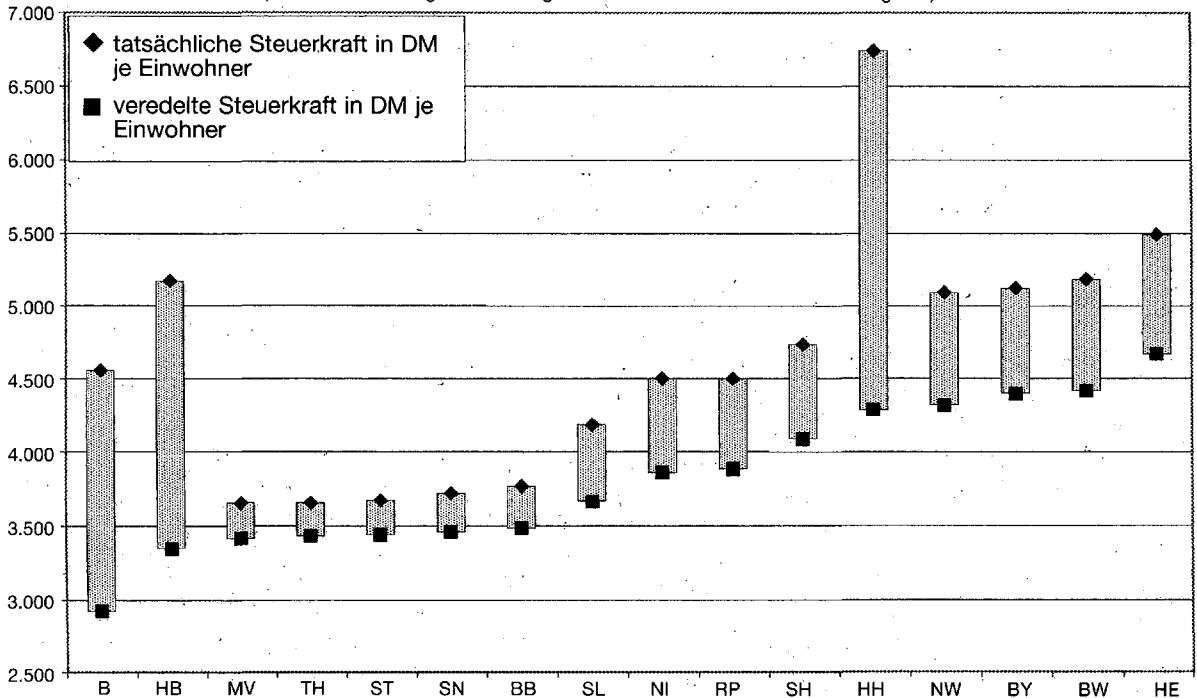
<sup>4</sup> Die Höhe der derzeitigen Stadtstaaten-Einwohnerwertung (135%) ist durch ein Gutachten des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986 überprüft und bestätigt worden. Vgl. M. Hummel, W. Leibfritz: Die Stadtstaaten im Ländervergleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, München 1986.

<sup>5</sup> Die Ausgleichsmesszahl eines Landes stellt nach § 6 Abs. 2 FAG eine gesetzlich definierte Soll-Größe in absoluten Zahlen dar. Sie errechnet sich als Produkt aus den auszugleichenden Einnahmen je Einwohner im Bundesdurchschnitt und der rechnerischen Einwohnerzahl des Landes (also mit Einwohnerwertung).

*Dr. Markus Eltges, 38, Michael Zarth, 45, Dipl.-Volkswirt, und Dr. Peter Jakobowski, 33, sind Projektleiter im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Bonn.*

**Abbildung 1**  
**Bedarfsberücksichtigung im Länderfinanzausgleich in DM je Einwohner im**  
**Durchschnitt der Jahre 1995-1997**

(einschließlich hälftige Anrechnung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich)



Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

im Länderfinanzausgleich. Im Vergleich dazu profitieren die ostdeutschen Flächenländer kaum von diesen Regelungen, da sie eine im Vergleich zu den westdeutschen Ländern geringere gemeindliche Steuerkraft und einen hohen Anteil von Klein- und Kleinstgemeinden aufweisen.

Das Bundesverfassungsgericht stellt das Prinzip der Einwohnerwertung nicht in Frage<sup>6</sup>, fordert allerdings eine nachvollziehbare und objektive Begründung: „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.“<sup>47</sup>

Neue siedlungsstrukturelle Gegebenheiten im vereinten Deutschland begründen laut BVerfG unter dem Aspekt der Ländergleichbehandlung zusätzlichen Prüfbedarf, da den Stadtstaaten und sehr dicht besiedelten alten Flächenländern zum Teil extrem gering besiedelte neue Flächenländer gegenüberstehen. Während in den Stadtstaaten bis zu 3800 Einwohner (Berlin) auf einem qkm leben, weisen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern Bevölkerungsdichten

von 88 bzw. 78 Einwohner je qkm auf (vgl. Abbildung 2). Mit Sachsen-Anhalt, Thüringen, Niedersachsen, Bayern und Schleswig-Holstein folgt eine weitere Gruppe dünnbesiedelter Länder. Eine Analyse der inneren Siedlungsstruktur dieser Länder zeigt, dass die dünnbesiedelten neuen Länder zudem durchweg ländlicher geprägt sind als die dünnbesiedelten alten Länder. Aus dieser dünnen Besiedlung könnten – so das Gericht – ebenso Mehrbedarfe entstehen, die im Rahmen von Finanzausgleichsregelungen zu berücksichtigen seien.

### Kosten öffentlicher Leistungserstellung

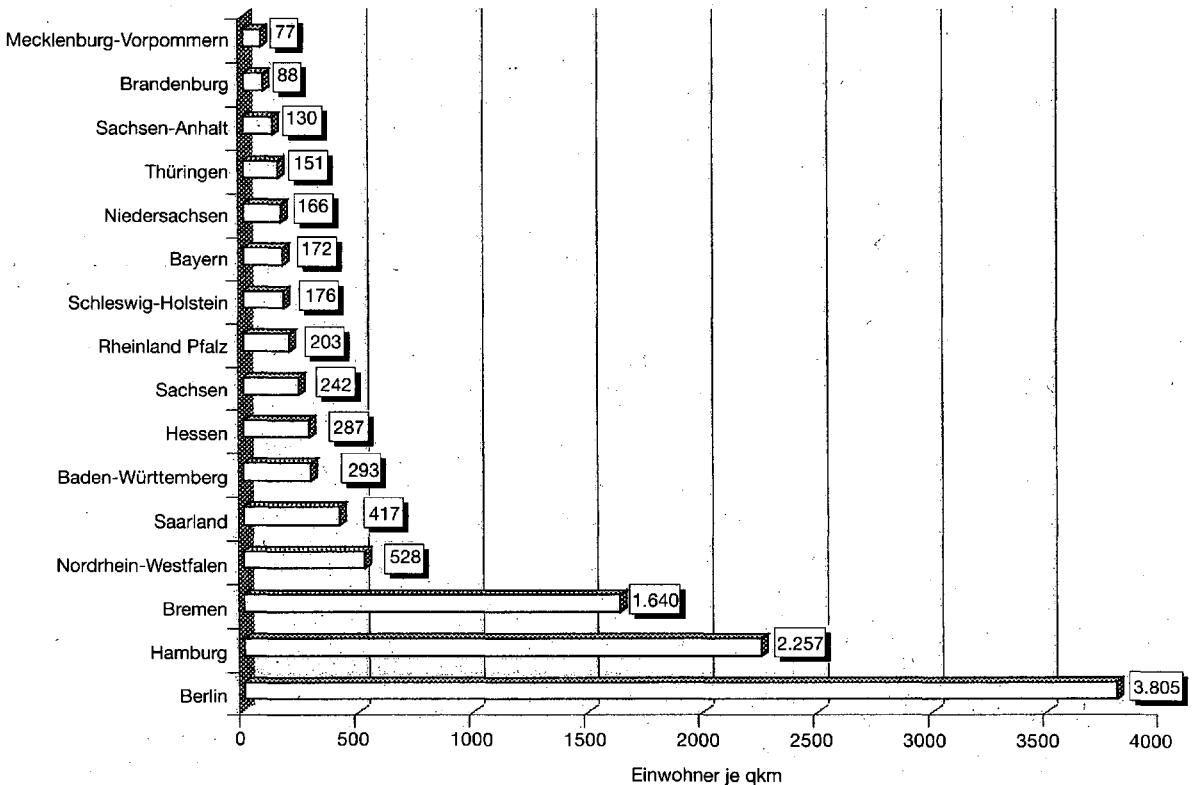
Während der Einwohner als relevante Bezugsgröße für Finanzkraft und Ausgleichsbeträge im LFA unangefochten ist, wird die derzeitige Praxis der Einwohnerwertung durchaus kontrovers diskutiert<sup>8</sup>. Neben ei-

<sup>6</sup> Laut Bundesverfassungsgericht hat das Grundgesetz als Bezugspunkt das Kriterium der Einwohnerzahl als abstrakten Bedarfsmaßstab vorgegeben, um das Finanzaufkommen der Länder im Hinblick auf die Erfüllung der diesen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben vergleichbar zu machen.

<sup>7</sup> BVerfGE 101, 158, 230

<sup>8</sup> Vgl. z.B. Chr. Baretta u. a.: Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, München 2001; Th. Lenk: Ist eine grundlegende Neukonzeption des Länderfinanzausgleichs bei der anstehenden Reform zu erwarten?, in: ifo Schnelldienst, 2/2001, S. 12-16.

Abbildung 2  
Einwohnerdichte der Länder zum 31.12.1999



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBR, eigene Berechnungen.

ner einseitigen Begünstigung der Stadtstaaten wird auch die Aussagekraft der Einwohnerdichte als Messlatte für eine Einwohnerwertung in Frage gezogen. Begründet wird dies u.a. mit dem Argument, dass teilweise andere Indikatoren als die Einwohnerdichte besser zur Erklärung ausgleichsrelevanter Bedarfe geeignet sind<sup>9</sup>.

Zwar ist bei der Versorgung mit materieller Infrastruktur wie z.B. Straßen oder der Erfüllung von Brandschutzaufgaben davon auszugehen, dass enge Beziehungen zwischen der Einwohnerdichte und den Kosten öffentlicher Leistungserstellung bestehen. Demgegenüber ist z.B. der gesamte Aufgabenbereich der sozialen Sicherung deutlich differenzierter zu betrachten. Der Bedarf an sozialer Sicherung ist von komplexen, dynamischen sozio-ökonomischen Prozessen abhängig, die nicht so eng mit der Einwohnerdichte verknüpft sind wie die Produktion von Gütern der materiellen Infrastruktur. Außerdem ist fraglich, ob ein eindeutiger und langfristig konstanter Zusammenhang zwischen der Einwohnerdichte und dem Bedarf an sozialer Sicherung besteht.

<sup>9</sup> Vgl. M. Eltges u. a.: Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2001.

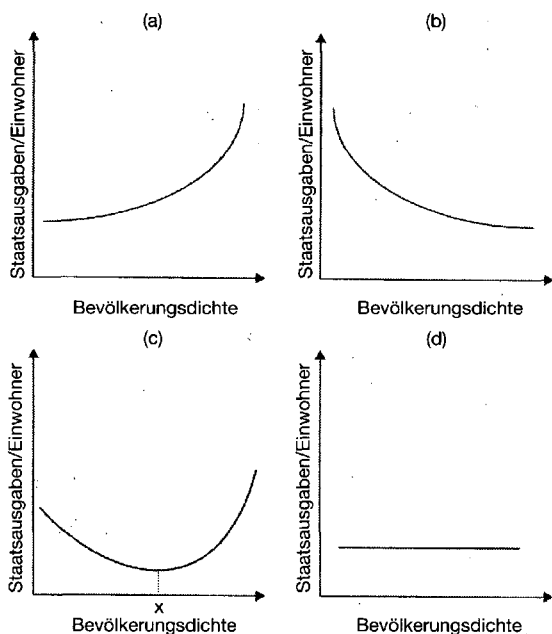
Theoretische Überlegungen zur Einwohnerwertung fußen bisher auf dem funktionalen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und den Pro-Kopf-Kosten öffentlicher Leistungserstellung. Das geltende FAG sieht diesen Zusammenhang und nimmt über die Einwohnerwertung bei zunehmender Einwohnerdichte Zuschläge vor. In der Literatur wird jedoch zunehmend geltend gemacht, dass eine einseitige Berücksichtigung von Agglomerationsnachteilen bei der Erstellung öffentlicher Leistungen zu kurz greift<sup>10</sup>. Es sind vier verschiedene Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsdichte und den Kosten öffentlicher Leistungserstellung pro Kopf der Bevölkerung zu unterscheiden (vgl. Abbildung 3). Je nach Aufgabenbereich kann der eine oder andere Zusammenhang zutreffen.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. H. Fischer-Menshausen: Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: W. Albers (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 636 - 662; B. Dietrich: Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997; J. W. Hidiën: Handbuch Länderfinanzausgleich, Baden-Baden 1999; H. Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten öffentlicher Leistungserstellung, Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Frankfurt/Oder 2000.

Abbildung 3

**Mögliche funktionale Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsdichte und den Kosten öffentlicher Leistungserstellung**

(pro Kopf der Bevölkerung)



Quelle: In Anlehnung an H. Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten öffentlicher Leistungserstellung, Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Frankfurt/Oder 2000, S.9.

(a) Die Kosten der Leistungserstellung nehmen über den gesamten Wertebereich zu. Ursächlich für diesen Verlauf können beispielsweise die Folgen der Bevölkerungsbällung sein, die dazu führen, dass zur Bereitstellung einer identischen Gütermenge in Agglomerationen höhere Ausgaben notwendig sind als in dünner besiedelten Gebieten. Ein solcher Verlauf ist z.B. bei Aufgaben wie „Sicherheit und Ordnung“ oder „Brand-schutz“ denkbar.

(b) Die Kosten öffentlicher Leistungserstellung nehmen bei sinkender Einwohnerdichte zu. Dieser Verlauf der Kostenkurve ergibt sich etwa aus dem Vorliegen von Mindestgrößen bei der Leistungserstellung<sup>11</sup>. Fixkostenintensive Aufgabenbereiche wie z.B. die Versorgung mit Strassen dürften diesem Funktionsverlauf folgen.

(c) Denkbar ist auch, dass je nach Wertebereich entweder Vor- oder Nachteile der Agglomeration dominieren. Hierbei kommt es ab einer kritischen Einwohnerdichte zu einer Umkehrung des Zusammenhangs, der sich als ein j- oder u-förmiger Funktionsverlauf abbilden lässt.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch schon R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, 1987, S. 203.

(d) Wenn – auch bereichsweise – weder ein positiver noch ein negativer Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Ausgaben je Einwohner feststellbar ist, stellt die Funktion eine horizontal verlaufende Gerade dar.

Und schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass kein funktionaler Zusammenhang zwischen der Einwohnerdichte und den Kosten öffentlicher Leistungserstellung besteht.

Das jetzige System des Länderfinanzausgleichs geht vom Grundsatz eines gleichen Ausgabenbedarfs je Einwohner aus. Soweit im Rahmen der Einwohnerwertung hiervon abgewichen wird, stellt es einseitig jenen Mehrbedarf in den Vordergrund, der sich aus der Ballung von Bevölkerung im Raum ergibt (a).

**Über Mehrausgaben zum abstrakten Mehrbedarf**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes müssen ausgleichsrelevante Mehrbedarfe abstrakt sein, d.h.

- objektiv und von ländereigenen (und auch lokalen) Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig sein sowie
- alle Länder – aber in unterschiedlicher Intensität – betreffen.

Ein Weg zur Ermittlung abstrakter Mehrbedarfe besteht darin, diese durch eine Analyse der Ausgaben auf der Grundlage der staatlichen Finanzstatistik abzuleiten. Die Gleichung „Ausgabe gleich Bedarf“ begegnet jedoch in der Literatur vielfältiger Kritik<sup>12</sup>. Insbesondere wird die Aussagekraft dieser Gleichung bezweifelt, da höhere Ausgaben nicht zwangsläufig für einen höheren Bedarf sprechen, sondern auch auf höhere Einnahmen zurückgeführt werden können. Auch von statistischer Seite wird einem reinen Ausgabeindikator Kritik entgegengebracht. Die Aussagekraft dieser Daten ist sowohl im zeitlichen Vergleich als auch im länderübergreifenden Vergleich durch Ausgliederungen aus den Haushalten beeinträchtigt<sup>13</sup>. Dieses Problem tritt bei einer differenzierten Betrachtung nach den Aufgabenbereichen der staatlichen Finanzstatistik noch stärker auf.

Die methodischen Schwächen eines reinen Ausgabeindicators legen die Verwendung des Konzepts der Mehrausgaben nahe<sup>14</sup>: Mehrausgaben sind definiert als Differenz zwischen den Bruttoausgaben und den Bruttoeinnahmen (z.B. Gebühren und Beiträge) in den

<sup>12</sup> z.B. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems, Berlin 1998, S. 25; oder H. Seitz, a.a.O., S. 19.

<sup>13</sup> So werden beispielsweise ab dem Rechnungsjahr 1988 alle kommunalen Einrichtungen der Abwasser- und Abfallbeseitigung des Landes Rheinland-Pfalz nach dem Eigenbetriebsrecht geführt und somit nicht mehr in die kommunale Rechnungsstatistik einbezogen.

einzelnen Aufgabenbereichen. Die Mehrausgaben geben Auskunft darüber, in welchem Umfang einzelne Aufgabenbereiche auf Deckung ihrer Ausgaben aus der allgemeinen Finanzwirtschaft, also im Wesentlichen Einnahmen aus Steuern, allgemeinen Zuweisungen oder Schuldenaufnahme angewiesen sind.

Auch ist es zweckmäßig, nicht nach der staatlichen und gemeindlichen Ebene zu unterscheiden. Vielmehr ist eine zusammenfassende Betrachtung beider Ebenen vorzunehmen. Da das Finanzgeflecht zwischen Ländern und Gemeinden äußerst intensiv ist, sind nur wenige kommunale Auf- und Ausgaben vom Landeseinfluss unberührt. Im Falle der Stadtstaaten weist die staatliche Finanzstatistik zudem keine Zahlen für die kommunale Ebene aus. Daher müsste eine Trennung der staatlichen und gemeindlichen Ebene geschätzt werden, wobei die Methodik der Schätzung Einfluss auf die empirischen Ergebnisse hätte.

### **Welche Aufgabenbereiche sind ausgleichsrelevant?**

Bei der Suche nach ausgleichsrelevanten Aufgabenbereichen fällt zunächst die starke Konzentration der Mehrausgaben auf wenige Aufgaben auf<sup>14</sup>. Allein in Westdeutschland entfallen auf die Aufgaben „Schulen und vorschulische Bildung“ sowie „Familien-, Sozial- und Jugendhilfe“ rund 42% aller Mehrausgaben der Länder und Gemeinden. Nimmt man die drei Aufgaben „Politische Führung und innere Verwaltung“, „Hochschulen“ sowie „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ hinzu, wird die Konzentration noch deutlicher. Diese fünf Aufgaben machen fast 66% aller Mehrausgaben aus. In Ostdeutschland machen diese fünf Aufgaben rund 62% aller Mehrausgaben aus.

Nicht alle staatlich und gemeindlich wahrgenommenen Aufgaben kommen für die Begründung eines abstrakten Mehrbedarfs gleichermaßen in Betracht. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG müssen die Mehrbedarfe abstrakt sein, d.h. objektiv und von ländereigenen (und auch lokalen) Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig. Daher

können zum einen jene Aufgaben unberücksichtigt bleiben, die durch hohe landes- oder kommunalpolitische Freiheitsgrade bestimmt sind<sup>16</sup>. Dies betrifft die Aufgaben „Kunst und Kulturpflege, Theater und Musik“ sowie „Sport und Erholung“. Diese Aufgaben umfassen vorwiegend Angebote, die zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden gehören<sup>17</sup>. Auch wenn sich die politischen Entscheidungsträger vor Ort diesem Erfordernis nicht leicht entziehen können, besteht hinsichtlich des „Wie“ der Leistungserfüllung ein Spielraum, der von der grundsätzlichen Entscheidung zur Vorhaltung dieser Leistungen bis hin zur Ausgestaltung von Gebühren oder Beiträgen reicht.

Zum anderen müssen die Mehrbedarfe in allen Ländern auftreten, aber in unterschiedlicher Intensität. Als Maß für diese Intensität kann der Variationskoeffizient herangezogen werden. Er drückt die Streuung der Mehrausgaben zwischen den Ländern in Prozent des arithmetischen Mittels aus. Deshalb können jene Aufgaben ausgeblendet werden, die in allen Ländern eher gleichmäßig anfallen, da mit ihnen keine ausgleichserhebliche Bedeutung verbunden ist. Hierzu zählt die Aufgabe „Schulen und vorschulische Bildung“<sup>18</sup>. Erkennbar ist dies an dem Variationskoeffizienten. In den alten Ländern beträgt er knapp 10% und liegt damit deutlich näher bei dem Wert von null als beispielsweise der Variationskoeffizient der Mehrausgaben im Bereich der „Familien-, Sozial- und Jugendhilfe“ (39%)<sup>19</sup>. Ähnlich verhält es sich bei der Aufgabe „Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen“. In den alten Ländern streuen die Mehrausgaben zwischen den Ländern mit rund 16%.

### **Strukturelle Unterschiede und Bedarfsindikatoren**

Die verbleibenden staatlichen und kommunalen Aufgaben können einen abstrakten Mehrbedarf begründen, sofern die Unterschiede zwischen den Ländern anhand objektivierbarer Bedarfsindikatoren belegt werden können. Die Bedarfsindikatoren sind dabei außerhalb der Finanzstatistik abzuleiten. Aus

<sup>14</sup> Dieses Konzept findet seinen Ursprung in der kommunalwissenschaftlichen Literatur, vgl. z.B. M. Junkernheinrich, G. Mico-satt: Ausgabebedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Berlin 1998

<sup>15</sup> Um zeitliche Besonderheiten auszuschließen, wird eine Durchschnittsbetrachtung für die Jahre 1994-1997 vorgenommen. Dabei wird analytisch zwischen den alten und neuen Länder getrennt, da die Mehrausgaben der neuen Länder durch den Nachholbedarf überzeichnet sind. Berlin wird den alten Ländern zugeordnet, um alle Stadtstaaten in einer Vergleichsgruppe zu untersuchen. Der Aufgabenbereich „Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen“ wird bei der folgenden Betrachtung ausgeklammert, da in diesem Aufgabenbereich die Einnahmen die Ausgaben übersteigen. Ebenso bleibt der Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ unberücksichtigt, da die hier verbuchten Mehreinnahmen der Deckung der Mehrausgaben in den Aufgabenbereichen 0 bis 8 dienen.

<sup>16</sup> Ferner erfolgt eine Konzentration auf jene Aufgaben mit einem Anteil an den Mehrausgaben von mehr als 1%. Damit bleiben rund 7% aller Mehrausgaben unberücksichtigt.

<sup>17</sup> So liegt eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung zentraler Einrichtungen wie Theater nicht vor. Einrichtung und Betrieb erfolgt somit aufgrund autonomer Entscheidungen der Städte. Vgl. M. Junkernheinrich: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1992, S. 124. Ebenso steht die Aufgabe „Förderung des Sports“ vorwiegend im lokalen Kontext. Der Pflichtigkeitsgrad ist als eher gering einzuschätzen. Vgl. M. Junkernheinrich, G. Mico-satt: Ausgabebedarf und Steuerkraft, a.a.O., S. 83.

<sup>18</sup> Vgl. auch D. Vesper: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, in: DIW-Wochenbericht 11/2001.

<sup>19</sup> Diese niedrige Streuung der Mehrausgaben steht in Einklang mit der Streuung der Bedarfsindikatoren „Schüler bzw. Schulen je 1000 Einwohner 1997“. Die Variationskoeffizienten betragen 4,1 bzw. 16,4%.

## LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Gründen von Theoriedefiziten in der Bedarfsforschung muss hierzu auch auf Inputindikatoren zurückgegriffen werden, deren Ausprägung nicht gänzlich losgelöst von politischen Entscheidungen ist. Dies gilt insbesondere für Indikatoren, die den Personaleinsatz (z.B. Personal bei der Polizei) bei der Erstellung öffentlicher Leistungen oder die Ausstattung mit bestimmten Infrastrukturen abbilden. Gleichwohl können diese Indikatoren verwendet werden, da sie indirekt Bedarfe abbilden.

Die Bedarfsprüfung besteht aus zwei Schritten: Zunächst wird die Streuung zwischen den Finanz- und Bedarfsindikatoren verglichen. Aber erst die Berechnung der Korrelation zwischen den aufgabenspezifischen Finanzindikatoren und den entsprechenden Bedarfsindikatoren gibt Auskunft darüber, wie gut die ermittelten Bedarfsindikatoren die beobachteten Mehrausgaben erklären. Zur Verdeutlichung struktureller Besonderheiten erfolgen die Berechnungen für die alten Länder mit und ohne die Stadtstaaten sowie

### Statistische Kennziffern der Finanz- und Bedarfsindikatoren

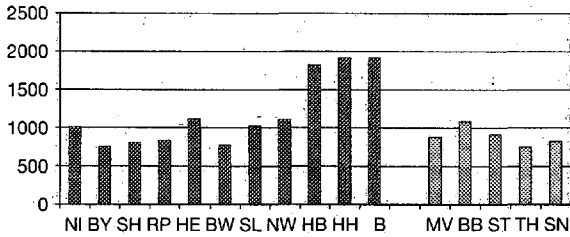
Mehrausgaben und Bedarfsindikatoren	alte Länder				neue Länder			
	Mittelwert <sup>1)</sup>	Standardabweichung	Variationskoeffizient in %	Variationskoeffizient in % ohne Stadtstaaten	Mittelwert <sup>1)</sup>	Standardabweichung	Variationskoeffizient in %	Variationskoeffizient in % ohne MV und BB
MA Familien-, Sozial- und Jugendhilfe in DM je EW 94-97	1.186,7	464,3	39,1	16,5	889,7	125,5	14,1	9,7
MA Sozialverwaltung in DM je EW 94-97	122,9	52,3	42,6	31,0	83,0	18,8	22,7	21,8
Empfänger von lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt (außerh. von Einrichtungen) je 1.000 EW 95-97	48,3	24,2	50,2	29,2	19,4	3,1	16,0	21,4
Arbeitslose je 1.000 EW 94-97	44,5	11,6	26,1	16,3	74,6	5,5	7,3	9,0
Wohngeldempfänger je 1.000 EW 94-97	37,6	19,2	51,0	32,4	45,4	2,8	6,1	4,9
Empfänger von Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses je 1.000 EW 94-97	2,0	0,6	31,5	19,4	2,0	0,4	18,8	12,1
Alleinerziehende je 1.000 EW 94-97	34,1	7,1	20,9	6,1	47,0	3,2	6,8	2,9
MA Öffentliche Sicherheit und Ordnung in DM je EW 94-97	389,5	145,7	37,4	8,6	407,0	68,7	16,9	16,9
MA Rechtsschutz je 1.000 EW 94-97	121,1	49,2	40,7	30,8	96,8	25,3	26,1	23,0
Straftaten je 1.000 EW 96-97	95,2	44,5	46,7	16,2	99,4	20,3	20,4	22,3
Personal bei der Polizei je 1.000 EW 95-97	4,0	1,8	45,0	4,6	3,7	0,4	11,9	15,7
Plätze in Justizvollzugsanstalten je 1.000 EW 99	1,0	0,4	35,9	16,0	0,8	0,1	7,0	8,4
Richter je 10.000 EW 95-97	3,0	0,8	25,9	9,9	2,3	0,2	10,3	10,9
MA Hochschulen in DM je EW 94-97	395,0	156,9	39,7	10,8	293,3	65,5	22,3	7,6
Studenten an Hochschulen je 1.000 EW 94-97	26,1	8,8	33,5	17,6	10,7	2,4	22,7	20,4
MA Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens in DM je EW 94-97	130,6	41,0	31,4	20,1	123,7	78,8	63,7	77,4
Medizinisch-technisches Großgerät je 1 Mill. EW 97	39,8	7,9	19,9	15,5	30,8	3,8	12,4	11,7
Krankenhausbetten je 1.000 EW 94-97	7,7	1,2	15,7	9,8	7,0	0,4	5,4	5,4
MA Wohnungswesen in DM je EW 94-97	91,9	180,8	196,7	111,8	209,5	115,0	54,9	51,1
Haushalte mit Monatsnettoeinkommen unter 1.800 DM je 1.000 EW 97	90,7	17,1	18,9	9,4	95,6	5,1	5,3	1,0
MA Straßen (einschl. Straßenreinigung und -beleuchtung) in DM je EW 94-97	170,9	47,0	27,5	22,4	362,8	47,9	13,2	17,4
Gemeinde-, Kreis-, Landesstraßen in km je 1.000 EW	5,6	3,0	54,1	30,6	9,5	2,4	25,6	8,4
MA Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in DM je EW 94-97	40,4	29,6	73,3	61,2	73,2	25,2	34,4	44,9
Erwerbstätige Land-/Forstwirtschaft in 1.000 je 1.000 EW 94-97	9,4	6,4	68,3	52,5	16,1	3,5	21,8	9,0
MA Versorgung und Beihilfen in DM je EW 94-97	604,1	121,4	20,1	8,7	151,5	13,3	8,8	7,7
Versorgungsempfänger (insgesamt) je 1.000 EW 95-97	9,7	2,4	25,0	9,8	0,1	0,0	37,3	45,3
MA Politische Führung und innere Verwaltung in DM je EW 94-97	502,0	98,1	19,5	8,9	645,1	67,8	10,5	13,0
Personaleinsatz in politischer Führung und innerer Verwaltung je 1.000 EW 95-97	7,2	1,4	19,5	6,0	8,4	0,6	7,3	10,1

<sup>1)</sup> ungewichteter Mittelwert aus 11 bzw. 5 Beobachtungseinheiten  
Erläuterung: MA = Mehrausgaben, EW = Einwohner

Quelle: Staatliche Finanzstatistik, statistisches Bundesamt, laufende Raumbearbeitung BBR, eigene Berechnungen.

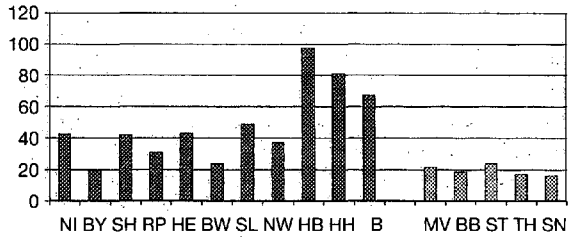
**Abbildung 4**  
**Mehrausgaben und Bedarfsindikatoren nach ausgewählten Aufgaben**

**Mehrausgaben für Familien- Sozial- und Jugendhilfe in DM je Einwohner**  
 (Durchschnitt der Jahre 1994-1997)



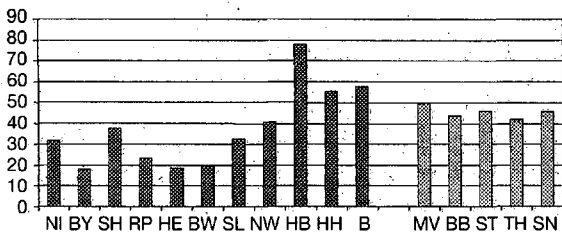
Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch (versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen des BBR.

**Empfänger von lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt (außerh. von Einrichtungen) je 1000 Einwohner**  
 (Durchschnitt der Jahre 1995-1997)



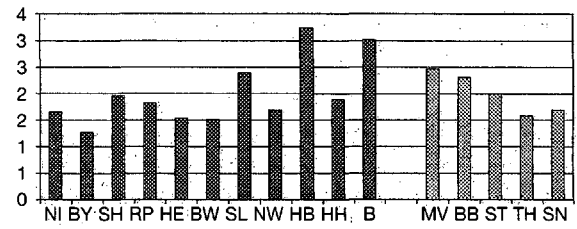
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik; eigene Berechnungen des BBR.

**Wohngeldempfänger je 1000 Einwohner**  
 (Durchschnitt der Jahre 1994-1997)



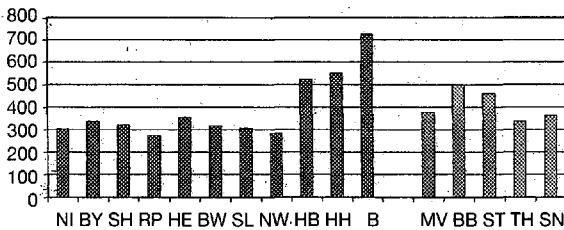
Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch (versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen des BBR.

**Empfänger von Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses je 1000 Einwohner**  
 (Durchschnitt der Jahre 1994-1997)



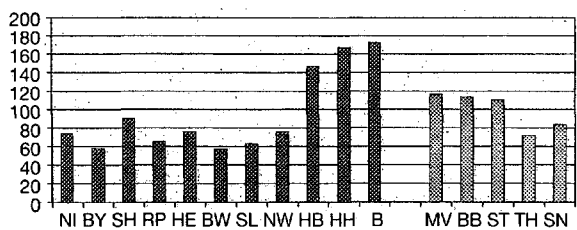
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 6.1.2; eigene Berechnungen des BBR.

**Mehrausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung in DM je Einwohner**  
 (Durchschnitt der Jahre 1994-1997)



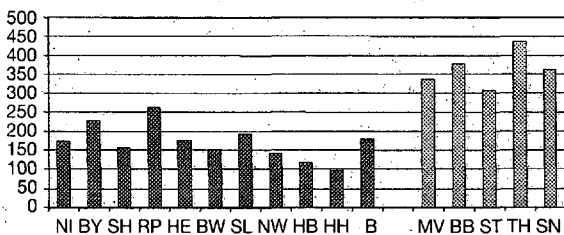
Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch (versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen des BBR.

**Straftaten je 1000 Einwohner**  
 (Durchschnitt der Jahre 1994-1997)



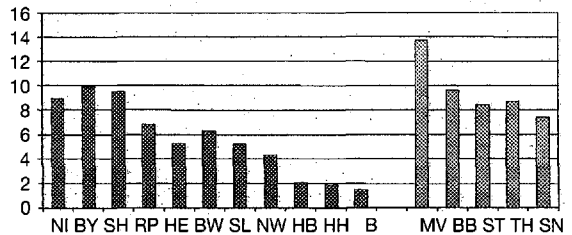
Quelle: Bundeskriminalamt; www.bka.de/pks; eigene Berechnungen des BBR.

**Mehrausgaben f. Straßen (inkl. Straßenreinigung und -beleuchtung) in DM je Einwohner**  
 (Durchschnitt der Jahre 1994-1997)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch (versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen des BBR.

**Gemeinde-, Kreis-, Landesstraßen in km je 1000 Einwohner**



Quelle: u.a. eigene Berechnungen des BBR.

für die neuen Länder mit und ohne die „Dünnsiedler“ Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

Bei Betrachtung der Ergebnisse für die alten Länder fällt zunächst auf, dass die für die einzelnen Aufgaben ermittelten Bedarfsindikatoren zwischen den Ländern ähnlich streuen wie die Mehrausgaben je Einwohner (vgl. Tabelle). Sehr stark streuen die ausgewählten Bedarfsindikatoren zum Bereich der „Familien-, Sozial- und Jugendhilfe“. Hinter diesen Bedarfsindikatoren stehen wiederum spezifische sozio-ökonomische Rahmenbedingungen, die den Bedarf an diesen Maßnahmen maßgeblich bestimmen und sich mit Indikatoren abbilden lassen. Hierzu zählen insbesondere die registrierten Arbeitslosen und Alleinerziehende. Daneben streuen die Bedarfsindikatoren sehr stark bei Aufgaben wie „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ oder „Straßen“ (vgl. Abbildung 4). Bei den Aufgaben „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“ und „Wohnungswesen“ streuen die Bedarfsindikatoren im Vergleich zu den Mehrausgaben je Einwohner geringer.

Nimmt man die Stadtstaaten aus der Berechnung heraus, werden die Variationskoeffizienten kleiner, was die Besonderheiten der Stadtstaaten und die damit einhergehenden hohen Mehrausgaben dokumentiert. Umgekehrt zeigt dies, dass die westdeutschen Flächenländer in ihrer Struktur vergleichsweise homogener sind.

Wie gut die Bedarfsindikatoren die Unterschiede zwischen den Ländern in der Höhe der Mehrausgaben je Einwohner erklären, ist an den korrelativen Beziehungen erkennbar. Die statistischen Zusammenhänge zwischen den Bedarfs- und Finanzindikatoren sind stark ausgeprägt, und die Vorzeichen der Koeffizienten weisen in die richtige Richtung. So haben die Korrelationskoeffizienten bei den Aufgaben

- Familien-, Sozial- und Jugendhilfe,
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung,
- Rechtsschutz,
- Versorgung und Beihilfen sowie
- Politische Führung und innere Verwaltung

positive Vorzeichen, und die Werte liegen über 0,90. Schwächer sind die korrelativen Beziehungen bei den Aufgaben „Straßen“ sowie „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“. Gleichwohl betragen die Korrelationskoeffizienten auch hier noch 0,52 und 0,66 und belegen die Erklärungskraft der Indikatoren.

Die Ergebnisse für die neuen Länder können nicht losgelöst von den spezifischen Besonderheiten des Aufbauprozesses beurteilt werden. Deutlich werden die Besonderheiten der extrem dünn besiedelten

Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. In der Gesamtschau lassen die Ergebnisse die Auswahl der Bedarfsindikatoren als problemadäquat erscheinen.

### Fazit

Auf der Grundlage einer Analyse der staatlichen und kommunalen Aufgaben nach dem Konzept der Mehrausgaben lassen sich strukturelle Besonderheiten zwischen den Ländern einschließlich der kommunalen Ebene durch Indikatoren belegen. Die ermittelten Indikatoren bilden zentrale sozio-ökonomische Rahmenbedingungen sowie Bereiche der öffentlichen Infrastrukturbereitstellung ab. Entgegen der traditionellen Sicht eines progressiven Verlaufs der Kosten öffentlicher Leistungserstellung mit zunehmender Einwohnerdichte liegen valide empirische Anhaltspunkte für einen j-förmigen Verlauf der Kosten je Einwohner vor. So dokumentieren die ermittelten Bedarfsindikatoren zum einen die strukturellen Besonderheiten der hochverdichteten Stadtstaaten. Diese strukturellen Unterschiede begründen dort abstrakte Mehrbedarfe bei öffentlichen Aufgaben wie z.B. Familien-, Sozial- und Jugendhilfe, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Hochschulen und Wohnungswesen.

Hinweise für das Vorliegen abstrakter Mehrbedarfe ergeben sich aber auch für dünnbesiedelte Länder, insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Deren abstrakte Mehrbedarfe treten zwar nicht in der Klarheit zu Tage wie bei den Stadtstaaten, da die Mehrbedarfe aufgrund siedlungsstruktureller Besonderheiten durch den spezifischen ostdeutschen Nachholbedarf überlagert werden. Gleichwohl lassen die Bedarfsindikatoren für Aufgaben wie Straßen oder Ernährung, Landwirtschaft und Forsten abstrakte Mehrbedarfe für dünnbesiedelte neue Länder erkennen.

Mit einem regressionsanalytischen Ansatz können die ermittelten Bedarfsindikatoren zur Bestimmung der Höhe abstrakter Mehrbedarfe verwendet werden. Um dem Problem der Endogenität zu begegnen, sollte weitgehend auf Input-Indikatoren verzichtet werden<sup>20</sup>. Die unterschiedliche Übereinstimmung der Streuung zwischen Mehrausgaben und Bedarfsindikatoren, die sich auch in den korrelativen Beziehungen niederschlagen, deutet darauf hin, dass ein abstrakter Mehrbedarf nicht punktgenau erfasst werden kann. Sinnvoll erscheint daher die Ermittlung eines Bedarfskorridors, in dessen Bandbreite ein abstrakter Mehrbedarf festzulegen wäre.

<sup>20</sup> Dies trifft z.B. auf den Indikator „Beschäftigte bei der Polizei“ zu. Dieser Indikator ist nicht losgelöst von landespolitischen Entscheidungen. Die unreflektierte Verwendung dieses Indikators könnte zu Verzerrungen bei der Bedarfsbestimmung führen. Um dies zu umgehen, bietet sich z.B. der Indikator „Straftaten je 1000 Einwohner“ an.