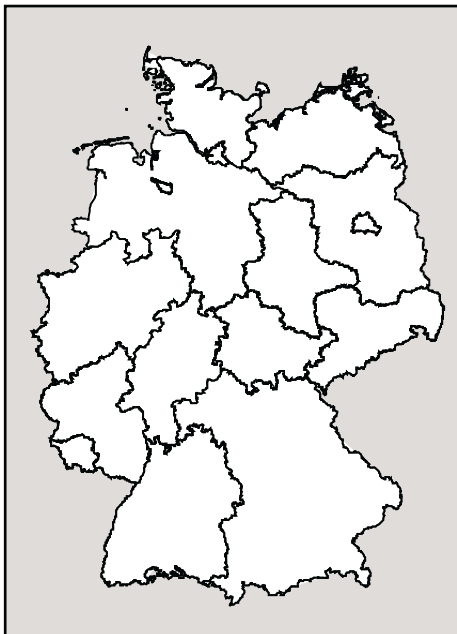


**Beitrag aus:
Stadtstaaten und Finanzausgleich**



Von:
Olaf Arndt, Monika Waluga

3. Grundlagen des LFA: Städte-Benchmarking und empirische Maßstäbe für Sonderlasten

1.	Einleitung	148
2.	Abstrakte Mehrbedarfe vor dem Hintergrund des Finanzausgleichsrechts	152
3.	Synopse bereits vorliegender Studien und ihrer Ergebnisse	155
4.	Eigener Analyseansatz und Methode	163
5.	Großstadtvergleich	177
6.	Finanzierungsstruktur der Großstädte im Vergleich	198
7.	Ausgaben- und Einnahmenstruktur im Vergleich	206
8.	Zusammenfassung und Gesamtbewertung	216
	Anhang	222

Dr. Olaf Arndt
Monika Waluga
Prognos AG, Büro Bremen

Prognos AG, Basel
Aeschenplatz 7

CH-4010 Basel

1. Einleitung

1.1 Hintergrund

Die Notwendigkeit für einen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern lässt sich aus diversen Argumenten herleiten. Insgesamt betrachtet sind Finanzbedarf und Finanzkraft der einzelnen Bundesländer unterschiedlich. Die Finanzkraft differiert erheblich, u.a. wegen unterschiedlicher räumlicher Potenziale und auf diesen basierender Wirtschaftsstrukturen. Gleichzeitig variiert auch der Finanzbedarf der Länder. Er ist z.B. in Ballungsräumen im Allgemeinen höher als in ländlichen Räumen. Nach Art. 107 Abs. 2 GG ist per Gesetz sicherzustellen, dass diese unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen“ ausgeglichen wird. Einzelheiten dazu sind im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geregelt.

Für die „Einnahmeseite“ des Länderfinanzausgleichs (LFA) gilt, dass rund 70 % der Steuereinnahmen in Deutschland so genannte Gemeinschaftssteuern sind, d.h. sie stehen anteilig Bund, Ländern und Gemeinden zu. Nur 30 % der Steuereinnahmen sind reine Bundes-, Landes- oder Gemeindesteuern. Die Gemeinschaftssteuern sind auf Bund, Länder und Gemeinden zu verteilen. Diese Verteilung ist ebenfalls Bestandteil des Finanzausgleichs.

Seitdem ab 1995 auch die neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich einbezogen sind, begann 1998 vor dem Hintergrund der großen finanziellen Belastungen ein erneuter Verfassungsstreit um das deutsche Finanzausgleichsrecht. Zwischen 1990 und 1995 bestand zwischen den alten Bundesländern das vor der Deutschen Einheit praktizierte System fort. Um den erheblichen Finanzbedarf der neuen Länder in den ersten Jahren decken zu können, wurde 1990 der Fond Deutsche Einheit gegründet, der sich aus Mitteln der alten Länder (16,1 Mrd. DM), aber im Wesentlichen aus Mitteln des Bundes (49,6 Mrd. DM) und aus Krediten (95 Mrd. DM) speiste. Die Zinsen für die Kredite zahlen Bund und alte Länder jeweils zur Hälfte. Daneben bestand ein Finanzausgleichssystem zwischen den neuen Bundesländern (ohne Berlin). Eine direkte Einbeziehung der neuen Bundesländer in den bestehenden Länderfinanzausgleich ab 1990 hätte zu erheblichen Belastungen der alten Bundesländer geführt, da die Steuereinnahmen der neuen Länder in den ersten Jahren sehr gering waren.

Verschiedene Veränderungen der Ausgangssituation für den LFA haben wiederholt eine Diskussion zwischen den sog. „Geberländern“ und „Nehmerländern“ ausgelöst. Dazu gehören

- Auseinanderentwicklung der Finanzlagen der Länder und Städte,
- Divergierende Ursachen der unterschiedlichen Finanzsituationen,
- Institutionelle Besonderheiten der Stadtstaaten und ihre Problemlagen.

In den letzten Jahren haben Klagen von Bundesländern zum gegenwärtigen System des Länderfinanzausgleichs und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, das System bis zum Jahr 2004 zu reformieren eine erneute Diskussion aufgeworfen. Für Bremen

stellt sich nun trotz der jüngsten Neuregelung des LFA die Frage nach einer langfristigen eigenen Positionierung im LFA und der argumentativen Stellung in der allgemeinen Diskussion.

Die Hauptargumente, die die Klageländer gegen den damaligen Status quo des bundesdeutschen Finanzausgleichs herausstellten, beziehen sich auf die allokativen Fehlanreize und den mangelnden Wettbewerb zwischen den Ländern. Ursächlich für die Übernivellierungen des LFA wurde im Wesentlichen die Einwohnerveredelung des § 9 (2) FAG gesehen, da diese erhebliche Auswirkungen auf die Finanzkraftreihenfolge der Länder habe.

Relativ unabhängig von der Suche nach dem angemessenen Grad der Umverteilung zum Abbau von Finanzkraftunterschieden steht im Mittelpunkt der Kontroverse auch die Frage nach der künftigen Höhe der Einwohnerwertung der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (Stadtstaatenprivileg). Da der künftige Finanzausgleich vom derzeitigen Zuschnitt der Ländergliederung ausgeht, muss beim Länderfinanzausgleich zwischen den Flächenländern einerseits und den drei Stadtstaaten andererseits unterschieden werden. Die „Andersartigkeit“ der Stadtstaaten zeigt die Tatsache, dass sie gegenüber den Flächenländern „Hauptstädte ohne Umland“ sind. Dieser strukturelle Nachteil wird derzeit durch die Wertung der Einwohner der Stadtstaaten bei den Landessteuern mit 135 % gegenüber 100 % bei den Flächenländern reduziert. Zum Tragen kommt dieser Nachteilsausgleich bei der Ermittlung der sog. Ausgleichsmesszahl gegenüber der Finanzkraft des Stadtstaats im LFA. Natürlich stellt sich die Frage, ob dieser Nachteilsausgleich für die Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern angemessen und daher fortzuschreiben ist. In seinem Urteil von 1986 hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls den Grundsatz Einwohnerwertung als verfassungskonform anerkannt. Die Einwohnerwertung dient dem Ziel, den strukturellen Nachteil durch die Herstellung der Finanzkraft vergleichbarer Großstädte im Verhältnis zu ihren Flächenländern zu kompensieren.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich im November 1999 u.a. eine Überprüfung der im Länderfinanzausgleich bisher vorgesehenen Einwohnerveredelung verlangt. Das Gericht führte dabei aus, dass das Maßstäbengesetz eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen hat. 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. Ebenso darf der Gesetzgeber laut Bundesverfassungsgericht Sonderlasten mitfinanzieren, aber nur wenn und solange außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen. Berücksichtigt der Gesetzgeber Sonderlasten, so verpflichtet ihn das föderative Gleichbehandlungsgebot wiederum, diese Sonderlasten zu benennen und zu begründen.

Ausgehend von diesen Zusammenhängen hat der Arbeitskreis Finanzverfassung beim Bremer Senator für Finanzen eine Studie beauftragt, die argumentative Grundlagen für Bremen bereitstellen soll. Die Studie wird von einem Projektteam unter Federführung des BAW Institut für Wirtschaftsforschung erarbeitet.

1.2 Zielsetzungen

In der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung um den LFA steht besonders die Sonderbehandlung der Stadtstaaten in Form einer Einwohnergewichtung im Mittelpunkt. Dabei handelt es sich um eine Höhergewichtung der tatsächlichen Einwohnerzahl, durch die die Stadtstaaten im LFA erheblich günstigere Ausgleichsergebnisse erzielen, als dies bei einer Einfachwertung ihrer Einwohner der Fall wäre. Auf den ersten Blick bewirkt dieser Stadtstaatenbonus eine Besserstellung gegenüber Flächenstaaten. Tatsächlich zielt er jedoch darauf ab, stadtstaatenpezifischen Nachteilen Rechnung zu tragen, um auf diese Weise eine finanzielle Benachteiligung der „Hauptstädte ohne Umland“ im LFA zu verhindern.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) macht in seinem Urteil vom 11.11.1999 nunmehr deutlich, dass die Einwohnergewichtung überprüfungsbedürftig ist. Es weist darauf hin, dass Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden dürfen. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektiver Indikatoren als angemessen erweisen (vgl. BVerfGE 72, 330 <415 f.>; 86, 148 <239>).

Dieser Forderung folgend ist es Ziel dieser Studie, mittels eines „Städte-Benchmark“, basierend auf der zentralen Frage einer Einwohnergewichtung, die großstadtspezifische Sonderstellung der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern auf einer aktuellen Datengrundlage zu prüfen. Zu untersuchen ist also, ob strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern, Großstädten und Stadtstaaten bestehen, die Mehrbedarfe begründen können und ob diese über Indikatoren sachgerecht erfasst werden können.

Dabei sollen grundsätzlich berücksichtigungsfähige Sonderbedarfe empirisch identifiziert und hervorgehoben werden. Zurzeit sind dies für Bremen insbesondere die Hafencosten, Soziallasten, Zinslasten sowie die Kosten politischer Führung.

Hierzu greift vorliegende Studie nicht nur auf eine auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Möglichkeit zurück, anhand eines Vergleichs sehr großer Städte in den Flächenländern mit dem Durchschnitt der Gemeinden in diesen Flächenländern Anhaltspunkte für ein Gefälle zu erhalten. Insbesondere aus der unmittelbaren Gegenüberstellung der Großstädte werden wichtige Rückschlüsse erwartet.

Die Untersuchung umfasst folgende Arbeitsschritte:

- I. Zunächst findet eine theoretische Auseinandersetzung mit der Diskussion um abstrakte Mehrbedarfe vor dem Hintergrund des Finanzausgleichsrechts statt.
- II. Im nächsten Schritt erfolgt eine synoptische Darstellung bereits vorliegender Studien zur Stadtstaatenproblematik und Mehrbedarfsermittlung. Zunächst werden die zugrundeliegenden Methoden skizziert. Anschließend werden wesentliche quantitative Ergebnisse dargestellt. Eine kurze kritische Stellungnahme zeigt methodische Schwachstellen und Einschränkungen bei der Interpretierbarkeit auf.

- III. Anschließend erfolgt ein Großstadtvergleich - Diesem Ansatz liegt der Gedanke zu Grunde, dass die Stadtstaaten, ähnlich wie andere Großstädte, einen Mehrbedarf je Einwohner haben als Flächenstaaten. Basis der empirischen Untersuchung kommunaler Bedarfe sind in der Regel - so auch hier - aufgabenbezogene Indikatoren. Gegenstand der Analysen ist das Ausgabeverhalten der Großstädte in den Fachaufgaben - zusätzlich der realen Landesleistungen in den Großstädten der Flächenländer, die in den Hauptfunktionen 0-9 der öffentlichen Haushalte abgebildet werden. Dabei wird unterstellt, dass daraus - trotz aller Entscheidungsspielräume der Kommunen - Rückschlüsse auf ihre Bedarfssituation gezogen werden können. Überdurchschnittliche Belastungsunterschiede in einzelnen Aufgabenbereichen erscheinen dabei als überdurchschnittliche Finanzbedarfe bzw. als „Sonderbedarfe“, sofern es extern verursachte Bedarfe auf Grund geographischer, demographischer und wirtschaftsstruktureller Besonderheiten sind, die nicht im Einflussbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft liegen.
- IV. Im abschließenden Arbeitsschritt verbleibt die Durchführung einer Gegenüberstellung von Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Stadtstaaten und der Vergleichsgroßstädte in Flächenländern. Damit wird der Fragestellung nachgegangen, wie die bisher im Rahmen dieser Studie festgestellten Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden. Hierbei ist zu untersuchen, welche Anteile durch originäre Einnahmen, durch Zuweisungen bzw. Umlagen im Ländermaßstab oder durch Schuldenaufnahme finanziert werden.

Die Ergebnisse der vier Analysestrategien werden in einer Gesamtbewertung vergleichend dargestellt, um Aussagen und über vorliegende Datenwerke hinausgehende Bewertungen der LFA-Problematik zu ermöglichen.

2 Abstrakte Mehrbedarfe vor dem Hintergrund des Finanzausgleichsrechts

Voraussetzung eines angemessenen Ausgleichs im Sinne des Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist u.a. die Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Länder und ihrer Gemeinden. Von der vom Bundesverfassungsgericht als geeigneter Vergleichsmaßstab anerkannten Einwohnerzahl kann durch Einwohnergewichtung abgewichen werden, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und Gemeinden einen abstrakten Mehrbedarf begründen (BVerfGE 86, 148, 239).

Die Einwohnerwertung (§ 9 Abs. 2 FAG) erlaubt den Stadtstaaten, ihre Einwohnerzahl bei der Feststellung des einwohnerabhängigen Finanzbedarfs im Länderfinanzausgleich mit dem Faktor 1,35 zu multiplizieren (abstrakter Mehrbedarf). Hierdurch erhöhen sich die im Länderfinanzausgleich erhaltenen Zuwendungen (Berlin, Bremen) bzw. verringern sich die zu zahlenden Beträge (Hamburg).

Die Einwohnergewichtung ist eine Rechenoperation, durch die das Bedarfs- und Hauptzuweisungskriterium „Einwohnerzahl“ bei der Ermittlung der Ausgleichsparameter künstlich verändert wird, um so weitere, nicht exakt erfassbare und nachrangige Einflussgrößen (Bevölkerungsdichte, Kosten der Kleinheit usw.) in Form der modifizierten Einwohnerzahl pauschal mitberücksichtigen und finanziell angemessen abgelten zu können.¹

Rein rechnerisch hätten die Stadtstaaten ohne Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich im Durchschnitt der Jahre 1995-1998 insgesamt einen Verlust von 6,2 Mrd. DM hinnehmen müssen: Bremen gut 700 Mio. DM, Hamburg rund 1,5 Mrd. DM und Berlin rund 4 Mrd. DM jährlich. Einen Gewinn von insgesamt rund 4 Mrd. DM hätten hingegen die Länder Hessen (700 Mio.), Baden-Württemberg (900 Mio.), Bayern (1 Mrd.) und Nordrhein-Westfalen (1,4 Mrd.) verzeichnet.

Mit der Anwendung des Einwohnermaßstabes wird vom Prinzip her ein gleicher Finanzbedarf je Einwohner unterstellt und rechnerisch umgesetzt. In diesem Sinne stellt die Einwohnergewichtung eine bedarfsorientierte Größe dar, mittels der die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten Berücksichtigung findet. Zur Bestimmung der Höhe einer Einwohnergewichtung sind Bedarfsunterschiede, also sog. Mehrbedarfe, zu berücksichtigen. Unter allen Gestaltungselementen des Finanzausgleichs wirft die Bedarfsermittlung die meisten und auch die am heftigsten umstrittenen Fragen auf. Auf Grund ihrer strukturellen Andersartigkeit werden die Stadtstaaten erst durch die Ermittlung eines abstrakten Mehrbedarfs mit den Flächenländern vergleichbar.

¹ Dietrich, D. (1996): Das Prinzip Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Zur Begründung abstrakter Mehrbedarfe hat das BVerfG mehrere Prüfaufträge zur Einwohnergewichtung erteilt und verweist darauf, dass Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden dürfen:

- „Überprüfungsbedürftig ist 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“ (BVerfGE 72, 330 <415f.>; 86, 148 <239>).
- „Die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich macht es erforderlich, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann“ (BVerfGE 101, 158, 230).
- „[...] 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 dünnbesiedelten Gebieten deutlich höher liegen können als in den Städten, zudem die Gemeinkosten auf eine geringere 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. Die allein von der Anzahl der Einwohner pro Quadratkilometer eines Gemeindegebietes abhängige Einwohnerwertung modifiziert den Einwohnermaßstab durch frei gegriffene Größen und ist auch deshalb überprüfungsbedürftig“ (BVerfGE 72, 330 <415>).

Bei der Begründung abstrakter Mehrbedarfe von Ländern und Gemeinden kommt auch das Gebot der Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG) zur Anwendung. Basis empirischer Untersuchungen kommunaler Bedarfe sind dabei in der Regel - so auch hier - aufgabenbezogene Indikatoren oder das tatsächliche Ausgabeverhalten der Kommunen in der Vergangenheit. Dabei wird unterstellt, dass daraus - trotz aller Entscheidungsspielräume der Kommunen - Rückschlüsse auf ihre Bedarfssituation gezogen werden können. Kritiker geben zu bedenken, dass damit die Ergebnisse der Finanzverwaltung und insbesondere früherer Finanzausgleichsregelungen immer wieder reproduziert würden, weil zusätzliche Einnahmen fast zwangsläufig zusätzliche Ausgaben und Zuschussbedarfe hervorbrächten.

Die getätigten Ausgaben können tatsächlich nicht den „unabweisbaren Finanzbedarf“ von Gebietskörperschaften abbilden, sondern nur zeigen, wie die verfügbaren Deckungsmittel verwendet worden sind. Ob diese Mittel vom Gesetzgeber aufgabengerecht oder bedarfsgerecht verteilt worden sind, lässt sich ohnehin kaum ermessen. Das würde der Festlegung von „Normalfinanzbedarfen“ bedürfen. Ob dies überhaupt möglich wäre, ist zu bezweifeln.

Insofern scheinen Äußerungen nicht nachvollziehbar, zur Bedarfsbestimmung sei ohne Rückgriff auf das tatsächliche Ausgabeverhalten der Vergleichsgroßstädte in der Vergangenheit auszukommen.² Zudem werden im Rahmen des Städte-Benchmarks mehrere Großstädte und ihre jeweiligen Ausgabenstrukturen miteinander verglichen, sodass abstrakte Mehrbedarfe, die alle Großstädte gleichermaßen und unabhängig von subjektiven Prioritätsentscheidungen betreffen, festzustellen sind. Um zeitliche Sondereinflüsse möglichst auszuschalten, werden die Indikatoren als Durchschnittswert für den Zeitraum 1995-1998 berechnet.

² Zu kritischen Einwände vgl. Junkernheinrich, M. / Micosatt, G.: Ausgabenbedarf und Steuerkraft - Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems, hrsg. vom Städte- und Gemeindebund sowie vom Landkreistag NRW. Berlin 1998.

3 Synopse bereits vorliegender Studien und ihrer Ergebnisse

Im Folgenden erfolgt eine Darstellung bereits vorliegender Studien zur Stadtstaatenproblematik und Mehrbedarfsermittlung. Im ersten Teil werden die zugrundeliegenden Methoden skizziert. Anschließend werden wesentliche quantitative Ergebnisse dargestellt. Eine kurze kritische Stellungnahme zeigt methodische Schwachstellen und Einschränkungen bei der Interpretierbarkeit auf.

1. Hummel, M.; Leibfritz, W. (1987): Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich: Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45. München.

Das im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen erstellte ifo-Gutachten zur Überprüfung der Einwohnerwertung von 1987 gilt als richtungsweisend in der Diskussion um den Stadtstaatenbonus. Es folgt im Ansatz der Erkenntnis, dass Stadtstaaten eher mit anderen Großstädten als mit Flächenbundesländern vergleichbar sind.

Die Studie geht davon aus, dass die Großstädte eines Flächenlandes in finanzieller Hinsicht wie fiktive Stadtstaaten behandelt werden müssen. Um diesen Vergleich durchführen zu können, müssen die finanziellen Leistungen aus den Landeshaushalten an die Großstädte im Flächenland einbezogen werden. Ein derartiges Kommunalisierungsschema wird erstmals in diesem Gutachten entwickelt.

Das ifo-Gutachten ermittelt im Rahmen eines Großstadtvergleichs, welche strukturell höhere Finanzkraft je Einwohner Großstädte im Vergleich zum Durchschnitt aller Gemeinden in den Flächenstaaten haben. Dazu wurde die Finanzkraft von Städten vergleichbarer Größe in Verhältnis zur entsprechenden Finanzkraft des Durchschnitts in den Flächenstaaten gesetzt; dieser Prozentsatz wird als Indikator für die Einwohnerwertung der Stadtstaaten angesehen. Bei der Auswahl der Vergleichsstädte orientiert sich das ifo-Gutachten an dem Ziel, eine möglichst große Anzahl von Städten zum Vergleich heranzuziehen, um aussagekräftige Durchschnittswerte zu gewinnen. Hierzu werden alle Städte mit über 500.000 Einwohnern als Vergleichsstädte herangezogen. Dies sind die neun Städte München, Stuttgart, Frankfurt, Hannover, Köln, Düsseldorf, Dortmund, Essen und Duisburg.

Im Rahmen der Studie wird ein indirekter Großstadtvergleich durchgeführt. Die für die Großstädte ermittelte finanzielle Besserstellung gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer soll zur Erfüllung von zentralörtlichen bzw. Hauptstadtfunktionen auch den Stadtstaaten zugestanden werden. Um den Stadtstaaten dieselbe Pro-Kopf-Finanzkraft zur Verfügung zu stellen wie anderen Großstädten, nehmen die ifo-Gutachter das zwischen Vergleichsgroßstädten und Flächenländern ermittelte Finanzkraftgefälle zum Maßstab des Stadtstaatenbonus.

Vergleichbar werden die Großstädte und Stadtstaaten, indem die Großstädte eines Flächenlandes als fiktive Stadtstaaten behandelt werden. Eine empirische Bestimmung der Einwohnerwertung für die Landessteuern der Stadtstaaten erfolgt mittels Finanzkraftvergleich:

1. Berechnung und Unterscheidung der aus Landessteuern finanzierten Leistungen je Einwohner in den Großstädten.
 2. Berechnung und Unterscheidung der gesamten Finanzkraft je Einwohner mittels Addition kommunaler Finanzkraft und regionalisierten Landesleistungen entsprechend der gegenwärtigen Definition im LFA.
 3. Die durchschnittliche Finanzausstattung der Großstädte wird mit der durchschnittlichen Finanzausstattung der jeweiligen Flächenländer verglichen. Der strukturelle Finanzkraftunterschied wird dann als Einwohnerwertung für die Stadtstaaten herangezogen.
- 2. Hummel, M. (2001): Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG - Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87. Expertise i. A. vom Senator für Finanzen Berlin; Senator für Finanzen Bremen; Finanzbehörde Hamburg.**

Im Wesentlichen handelt es sich um eine Reproduktion des ifo-Gutachtens von 1987. Die Aufgabe der Studie lag in einer Aktualisierung der Ergebnisse des ifo-Gutachtens mittels der neuesten verfügbaren Daten. Um Zufallseinflüsse einzelner Jahre auszuschließen, wurde ein 4-Jahreszeitraum von 1995 bis 1998 als Referenzzeitraum ausgewählt.

Wesentliche Veränderungen sind folgende:

- Die realen staatlichen Leistungen aller Flächenländer wurden um die teilungsbedingten Sonderzuweisungen an die neuen Länder bereinigt.
- Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 ist zu entnehmen, dass die volle Berücksichtigung der gemeindlichen Steuerkraft zur Herleitung eines Indikators für die Einwohnerwertung der Stadtstaaten möglich sein kann. Der Rechenansatz aus dem Gutachten des ifo-Instituts aus dem Jahr 1987 wird entsprechend erweitert. Es wurde eine Variantenberechnung unter voller Einbeziehung der gemeindlichen Steuerkraft durchgeführt.

3. Baretto, C. et al. (2001): Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich. Gutachten i. A. der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. München.

Zentrale Fragestellung dieser Studie ist die Überprüfung der „Bevorzugung“ der drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin durch das derzeitige System des LFA. Untersucht werden soll, ob überdurchschnittlich dicht oder dünn besiedelte Bundesländer höheren Kosten bei der Erstellung öffentlicher Leistungen unterworfen sind (u-förmiger Kostenverlauf). Die aktuelle ifo-Studie geht dieser Fragestellung nach, indem versucht wird, die öffentlichen Ausgaben in eine Preis- und eine Mengenkomponeute zu zerlegen. Ein möglicher Mehrbedarf würde dabei durch höhere Preise determiniert.

Im Gutachten werden die möglichen Mehrbedarfe der Stadtstaaten durch drei verschiedene Ansätze ermittelt, nämlich durch den Outputansatz, den Inputansatz sowie durch eine ökonomische Analyse. Im Rahmen des Outputansatzes 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 Outputansatz 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 Outputansatz untersucht also, ob - bei einem gegebenen Qualitätsstandard - die Kosten pro Einheit einer Leistung öffentliches Gut in den Stadtstaaten höher liegen als in den Flächenländern. Daraus ergeben sich Kosten/Ausgaben je Einheit des öffentlichen Gutes, ein Kostennachteil begründet grundsätzlich einen Mehrbedarf.

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, zum Beispiel die Baupreise, in einem Stadtstaat über denen der Flächenländer liegen (Preiskomponente). Zum Zweiten kann es so sein, dass die Stadtstaaten auf Grund ihrer strukturellen Eigenart bei gleichem Leistungsstandard mehr Inputfaktoren einsetzen müssen als die Flächenländer (Strukturkomponente). Vom theoretischen Standpunkt sollen Input- und Outputkonzept zum gleichen Ergebnis führen.

Aufwendungen, die der Strukturkomponente zuzurechnen wären, werden allerdings nur in zwei Bereichen, nämlich der sozialen Sicherung (Zahl der Sozialhilfeempfänger) und der öffentlichen Sicherheit (Polizeieinsatz), berücksichtigt. Mittels eines Großstadtvergleichs wird den Stadtstaaten eine bestimmte Menge an öffentlichen Gütern als Mehrbedarf zugestanden, allerdings nur in dem Maße, wie sich aus dem Abstand der Gruppe von Großstädten mit den geringsten „Sozialquoten“ bzw. der niedrigsten Polizeidichte zum Durchschnitt der Flächenländer ableiten lässt. Dahinter steht der „Best-Practice“-Ansatz, der unterstellt,

dass diese Gruppe von Vergleichsgrößtädten die jeweilige öffentliche Aufgabe am besten (effizientesten) wahrnimmt.

Als wesentliches methodisches Problem wird von den Autoren die Trennung von Gemeinde- und Landesebene angesehen. Da sich die Einwohnerwertung der Stadtstaaten nur auf die Steuereinnahmen des Landes, nicht jedoch auf die Steuereinnahmen der Gemeinden bezieht, müsse in der Untersuchung der Mehrbedarf der Stadtstaaten bei den Landesausgaben ermittelt, also die Gemeindeebene herausgerechnet werden. Beim Outputansatz wird daher bei jeder Ausgabenposition der Stadtstaaten mit Hilfe von Großstadtdateen hypothetisch eine Korrektur um einen Gemeindeanteil vorgenommen und die so ermittelte Ausgabengröße den Landesausgaben der Flächenländer gegenübergestellt. Dieses Vorgehen ist jedoch als methodisch sehr bedenklich einzuschätzen, da damit ein Großstadtvergleich umgangen wird, wie ihn das Bundesverfassungsgericht gefordert bzw. bestätigt hat. Der stadtstaatenspezifische Mehrbedarf wird allein auf der Ebene der Landesausgaben im Vergleich mit den Flächenländern ermittelt. Dieser Vergleich unterschätzt die Höhe des strukturellen Nachteils gegenüber den Großstädten innerhalb ihrer Flächenländer. Einzige Orientierungsgröße ist die über die Landeshaushalte bewirkte Besserstellung der Hauptstädte in den Flächenländern.

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. Die Ergebnisse der Input- und der Outputanalyse müssten bei einwandfreiem methodischen Vorgehen identisch sein. Die empirischen Ergebnisse weichen jedoch zum Teil beträchtlich voneinander ab. Die Autoren begründen dies mit verschiedenen Verwaltungsstrukturen in Flächenländern und Stadtstaaten (in denen Gemeinde- und Landesebene nicht voneinander getrennt sind) und decken damit den wesentlichen systematisch-methodischen Fehler dieser Studie auf, nämlich die verfehlte Berücksichtigung der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten.

Vom Grundansatz her werden bei dieser Untersuchung ausschließlich Mehrbedarfe der Stadtstaaten bei den Landesausgaben anerkannt, d.h. bei jeder Ausgabenposition der Stadtstaaten wird mit Hilfe von Großstadtdateen hypothetisch/pauschal eine Korrektur um einen Gemeindeanteil vorgenommen und die so ermittelte Ausgabengröße den Landesausgaben der Flächenländer gegenübergestellt. Die Ermittlung der abstrakten Mehrbedarfe wechselt methodisch unsystematisch zwischen Länder- und Großstadtvergleich. Dies verwundert, da die Autoren einen Großstadtvergleich für unzulässig halten. Durch den pauschalen Abzug hypothetischer Gemeindeanteile (55,3 %) von den Gesamtausgaben der Stadtstaaten werden diese als „fiktive“ Flächenländer betrachtet, was in dieser vereinfachten Weise unzulässig ist und zu verzerrten Ergebnissen führt.

4. Vesper, D. (2001): Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - mehr als gerechtfertigt. DIW-Wochenbericht 11/01. Berlin.

Zentrales Anliegen der Studie ist die Quantifizierung der „Andersartigkeit“ der Stadtstaaten anhand eines Großstadtvergleichs. Es wird die auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Möglichkeit angewendet, anhand eines Vergleichs sehr großer Städte in den Flächenländern mit dem Durchschnitt der Gemeinden in diesen Flächenländern Anhaltspunkte für ein Gefälle zu erhalten und entsprechende Rückschlüsse auf die Einwohnerwertung zu ziehen.

Dies geschieht durch die Behandlung der Großstädte als „fiktive“ Stadtstaaten, indem ihnen die aus Landessteuern finanzierten Leistungen - einmal in Form von Zuweisungen des Landes, insbesondere im kommunalen Finanzausgleich, zum anderen in Form von „realen“ Landesleistungen (Polizei, Schulen, Hochschulen, Theater etc.) - zugeordnet werden. Hierbei bestimmt sich der Gewichtungsfaktor von der Ausgabenseite her.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, das Gefälle von der Einnahmenseite (Finanzkraft) her zu berechnen, d.h. die Landessteuern den jeweiligen Städten zuzuordnen. Der Ansatz berücksichtigt sowohl Ausgabenseite (Finanzbedarf) als auch Einnahmenseite (Finanzkraft) durch Hinzuzählen von regionalisierten Landesleistungen bzw. Landessteuern.

In beiden Fällen sind allerdings umfangreiche Schätzungen erforderlich, weshalb wesentliche Analysen und Vergleiche nur beispielhaft durchgeführt werden.

Die Studie bildet durch die Gegenüberstellung von Großstadt- und Landeskenndaten in ausgewählten Ausgabenbereichen ein „Stadt-Land-Gefälle“ ab. Die Multiplikation der durchschnittlichen Werte der „Stadt-Land-Relationen“ mit dem relativen Gewicht dieser Aufgabenbereiche führt zur Ermittlung einer Einwohnergewichtung.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass ihre empirischen Hinweise die bestehende Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich in vollem Umfang rechtfertigen. Orientiert an der Finanzkraft, so errechnet sich für die Landessteuern anhand der Methode des indirekten Großstadtvergleichs - es wird das Gefälle „repräsentativer“ Vergleichsstädte zum Landesdurchschnitt ermittelt - ein Wert von etwa 140 %. Die Ermittlung auf der Ausgabenseite ergibt mit fast 180 % ein sehr viel höherer Wert als im Status quo.

Die Ergebnisse dieser DIW-Studie weichen erheblich von der des ifo-Instituts ab (vgl. Baretta, C. et al. 2001); in der ifo-Studie wird den Stadtstaaten lediglich eine Einwohnerwertung von 110 bis 120 zugestanden. Die Differenz erklärt sich vor allem daraus, dass ifo nur agglomerationsbedingte Lasten untersucht hat, während die pendlerbedingten Belastungen - Verlust an Lohnsteuer, Vorhalten von Verkehrsinfrastruktur u. Ä. - ebenso wie die zentralörtlichen Leistungen außer Ansatz bleiben.

5. Eltges, M. et al. (2001): Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn.

Ziel der Untersuchung ist es aufzuzeigen, ob strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern einschließlich der kommunalen Ebene bestehen, die abstrakte Mehrbedarfe begründen können. Zugrunde liegt eine Gesamtanalyse des staatlichen und kommunalen Aufgabenspektrums.

Fragen, die insbesondere die konkrete Höhe festgestellter abstrakter Mehrbedarfe betreffen, sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung, sondern seien im Kontext der Erarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes zu behandeln (BVerfGE 101, 158, 216 ff.).

Die Untersuchung umfasst folgende Arbeitsschritte: Zunächst wird untersucht, ob und in welcher Ausprägung Unterschiede zwischen einzelnen Ländern hinsichtlich ihrer Siedlungsdichte und -struktur bestehen. In einem nächsten Schritt wird der Frage nachgegangen, ob sich diese Unterschiede in der gemeinde- und länderspezifischen Aufgabenerfüllung widerspiegeln. Die staatlichen und gemeindlichen Aufgaben werden einer zielführenden Abschichtung unterzogen. Das Ziel dieser Abschichtung besteht darin, staatliche und kommunale Aufgaben zu identifizieren, die einen abstrakten Mehrbedarf begründen können. Anschließend erfolgt für diese Aufgaben eine Überprüfung anhand objektiver - außerhalb der Finanzstatistik erhobener - Bedarfsindikatoren, die in einem Ursache-Wirkungsverhältnis mit der staatlichen und gemeindlichen Aufgabenerfüllung stehen.

In dem hier vorliegenden Gutachten wird nicht nach der staatlichen und gemeindlichen Ebene unterschieden, sondern es wird eine zusammenfassende Betrachtung der staatlichen und gemeindlichen Ebene vorgenommen. Auf dieser Ebene wird die Streuung zwischen Finanz- und Bedarfsindikatoren verglichen. Die Berechnung der Korrelation zwischen den aufgabenspezifischen Finanzindikatoren und den entsprechenden Bedarfsindikatoren gibt Auskunft darüber, inwieweit die ermittelten Bedarfsindikatoren die beobachteten Mehraufgaben erklären.

Diesem Vorhaben sind Grenzen gesetzt, die aus den theoretischen und methodischen Problemen der Bedarfsforschung sowie aus der Verfügbarkeit empirischer Daten resultieren. Die ermittelten Indikatoren bilden zum einen zentrale sozioökonomische Rahmenbedingungen ab (z.B. Wohngeldempfänger, Alleinerziehende, Arbeitslose etc.). Zum anderen kommen für den Bereich der Infrastruktur vor allem folgende Indikatoren in Betracht (z.B. erfasste Straftaten, Plätze in Justizvollzugsanstalten, Studenten an Hochschulen, Krankenhausbetten, Gemeinde-/Kreis- und Landesstraßen in km etc.).

Damit abstrakte Mehrbedarfe ausgleichserheblich werden, müssen sie zum einen finanziell erheblich sein (>1 %). Zum anderen müssen abstrakte Mehrbedarfe alle Länder - aber in unterschiedlicher Intensität - betreffen; eine gleiche Intensität ist damit nicht ausgleichser-

heblich; eine große Streuung ist demgegenüber eine Voraussetzung dafür, dass die betrachteten Aufgaben(-bereiche) einen abstrakten Mehrbedarf begründen können.

Die Gutachter des BBR stützen sich auf das Mehrausgabenkonzept. Der so genannte Mehrausgabenindikator ist die Differenz aus Bruttoausgaben und Bruttoeinnahmen innerhalb eines Aufgabenbereiches, wobei die Zahlungen des Bundes zu den Einnahmen einer Verwaltungsebene hinzugezählt werden. Die Ausgleichszahlungen der Länder an die Gemeinden werden bei den Einnahmen nicht berücksichtigt, was methodisch zu bemängeln ist. Einerseits finden institutionalisierte Ausgleichsmechanismen, wie sie in Flächenstaaten mit dem kommunalen Finanzausgleich gegeben sind, keinen korrekten Eingang. Andererseits werden in den Flächenländern viele in Großstädten angesiedelte Einrichtungen (Theater, Museen, Hochschulen) vom Land finanziert, sodass dort Nutzungskonflikte zwischen Stadt und Umland entschärft werden. Für Stadtstaaten gilt dies jedoch nicht. Strukturelle Besonderheiten der Stadtstaaten werden somit nicht in vollem Maße beachtet.

Wesentliche quantitative Ergebnisse der vorgestellten Gutachten werden in Tabelle 1 dargestellt. Eine kurze kritische Stellungnahme zeigt methodische Schwachstellen und Einschränkungen bei der Interpretierbarkeit auf.

Tabelle 1: Ergebnisse/Kritik

Studie	Ergebnisse	Anmerkungen
Hummel, M.; Leibfritz, W. (1987): a.a.O.	Die Einwohnerwertung von 135 % für beide Stadtstaaten wird bestätigt. Die ermittelten Bandbreiten lauten: Bremen 127 % - 143 % Hamburg 125 % - 141 %	Bei den Ausgaben wurden unterschiedliche Varianten für die „Kosten der Kleinheit“ und „Kosten der Flächenversorgung“ berechnet - die verwendeten Korrekturfaktoren sind eher spekulativ. Die Auswahl der Großstädte ist umstritten (Ruhrgebietsstädte). Eine detaillierte Identifizierung von Mehrbedarfen nach spezifischen Aufgabenbereichen bleibt aus.
Hummel, M. (2001): a.a.O.	Die derzeitige Einwohnerwertung von 135 % für alle drei Stadtstaaten liegt eindeutig in der Bandbreite der angemessenen Einwohnerwertungen. Die ermittelten Bandbreiten lauten: Berlin 131 % - 144 % Bremen 133 % - 147 % Hamburg 132 % - 145 %	Erneute Überprüfung der Ergebnisse des Gutachtens des ifo-Instituts 1986/87 auf der dort gewonnenen methodischen Basis. Der methodische Kern besteht dabei darin, dass die durchschnittliche Finanzausstattung der Gruppe der Großstädte in den Flächenländern mit der durchschnittlichen Finanzausstattung der Flächenländer verglichen wird. Dies erfolgt unter Ausschluss der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg). Eine detaillierte Identifizierung von Mehrbedarfen nach spezifischen Aufgabenbereichen bleibt aus.

Fortsetzung Tabelle 1 Ergebnisse und Kritik

Baretti, C. et al. (2001): a.a.O.	Bei einer Beibehaltung der Mehrbedarfsberücksichtigung über eine Einwohnerwertung (die nicht favorisiert wird) würden sich folgende Einwohnerwertungen ergeben: Berlin 110 % - 120 % Bremen 111 % - 113 % Hamburg 113 % - 119 %	Die Ermittlung der abstrakten Mehrbedarfe wechselt methodisch unsystematisch zwischen Länder- und Großstadtvergleich. Dies verwundert, da die Autoren einen Großstadtvergleich für unzulässig halten. Durch den Abzug hypothetischer Gemeindeanteile (55,3 %) von den Gesamtausgaben der Stadtstaaten werden diese als „fiktive“ Flächenländer betrachtet.
Vesper, D. (2001): a.a.O.	Der Gewichtungsfaktor liegt bei annähernd 1,8 und ist damit weit höher als in der aktuellen Einwohnerwertung. Gewichtige Determinanten sind Hochschulausgaben und die Ausgaben für politische Führung und zentrale Verwaltung.	Die Auswahl der Großstädte ist diskussionswürdig (z.B. München, Düsseldorf, Frankfurt). Die „Gewichtungsfaktoren“ beruhen auf z.T. zufälligen oder ausgewählten Mengenwerten (z.B. Zuweisungen Theater, Unterrichtsstunden etc.) und können keine Aufgabenbereiche oder Gesamthaushalte valide repräsentieren.
Eltges, M. et al. (2001): a.a.O.	In der Gesamtschau dokumentieren die zu Grunde gelegten Bedarfsindikatoren 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. Durchschnittlichen Mehrausgaben der westdeutschen Großstädte liegen im Zeitraum 1994-1997 rund 12 % über dem Durchschnitt der alten Länder.	Die Auswertung der kommunalen Finanzstatistik lässt strukturelle Unterschiede in der Höhe der Mehrausgaben zwischen den Großstädten und dem Durchschnitt aller westdeutschen Gemeinden erkennen. Die verwendete kommunale Finanzstatistik bildet jedoch nur die kommunale Ebene ab. Da zwischen den Ländern zum Teil unterschiedliche Aufgabenteilungen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene bestehen, kann dies zu Fehlinterpretationen führen. Für eine aussagekräftige Betrachtung ist eine Einbeziehung der staatlichen Ebene unabdingbar. Da die kommunale Finanzstatistik keine Angaben für die Stadtstaaten bereitstellt, werden die Großstädte mit der als 500.000 Einwohnern als Stellvertretergruppe für die Stadtstaaten herangezogen.

4. Eigener Analyseansatz und Methode

4.1 Abgrenzung gegenüber bestehenden Analyseansätzen

Ein vorherrschender Ansatz bestehender Studien ist die Identifizierung abstrakter Mehrbedarfe über die Analyse des Ausgabeverhaltens in den Aufgabenbereichen gemäß der Finanzstatistik. Die Klassifizierung nach den jeweiligen Aufgabenbereichen gliedert die öffentlichen Ausgaben ressortübergreifend nach sachlichen Gesichtspunkten. Ihr liegt das politische Anliegen zu Grunde, einen Überblick über den Ausgabenzweck zu geben, denen die finanzwirtschaftliche Aktivität des Staates dient. Zu den Aufgabenbereichen stellt u.a. das BBR-Gutachten eine hohe Korrelation „objektiverter“ Bedarfsindikatoren mit den Ausgabentätigkeiten fest (vgl. BBR 2001). Dabei wird unterstellt, dass daraus - trotz aller Entscheidungsspielräume der Kommunen - Rückschlüsse auf ihre Bedarfssituation gezogen werden können.

Diesem überzeugenden methodischen Ansatz folgt die Prognos Studie. Gegenstand der Analysen ist das Ausgabeverhalten der Großstädte in den Aufgabenbereichen - zuzüglich der realen Landesleistungen in den Großstädten der Flächenländer, die in den Aufgabenbereichen der öffentlichen Haushalte abgebildet werden. Anhand der insgesamt 10 Aufgabenbereiche (Nummerierung erfolgt von 0 bis 9) lassen sich die finanzpolitischen Aktivitäten der Städte nachvollziehen. Dabei wird geprüft, ob die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter in den Stadtstaaten höher liegen als in den Flächenländern bzw. als in den Großstädten der Flächenländer.

Da Großstädte in Flächenländern aus ihrem Haushalt nur kommunale Aufgaben erfüllen, ist ein direkter Großstadtvergleich ohne eine Herstellung der Vergleichbarkeit von Stadtstaaten und Großstädten in Flächenländern nicht möglich. Die Bildung „fiktiver“ Stadtstaaten in Flächenländern hat sich als überzeugender Weg erwiesen, der die Andersartigkeit von Stadtstaaten berücksichtigt (vgl. ifo 1986, Hummel 2001). Der umgekehrte Weg, die Stadtstaaten durch Pauschalabzüge von Gemeindeanteilen den Vergleichsgroßstädten anzugleichen, kann nicht überzeugen (vgl. ifo 2001). So sind z.B. Mehrausgaben der Stadtstaaten in erheblichem Maße auf Ausgaben für die soziale Sicherung zurückzuführen. Sozialhilfe ist eine typische Last der städtischen Agglomerationsräume. Die Gewährung von Sozialhilfe ist überwiegend eine kommunale Aufgabe, der Länderanteil vergleichsweise bescheiden. Derartige Sonderbelastungen, im ifo-Gutachten 2001 als Strukturkomponente bezeichnet, würden durch Pauschalabzüge von Gemeindeanteilen vernachlässigt werden.

Keine der vorliegenden Studien führt eine Finanzbedarfsanalyse unter Berücksichtigung aller Aufgabenbereiche der öffentlichen Haushalte durch - entweder findet eine Analyse der Finanzkraftseite statt (ifo 1986, Hummel 2001) oder auf Grund der schwierigen empirischen Datenbasis eine fallbeispielorientierte Analyse der Finanzbedarfsseite (Vesper, Baretti).

In Abgrenzung gegenüber bestehenden Analyseansätzen wird die Besonderheit dieser vorliegenden Studie in der Gesamtbetrachtung/-bewertung aller Aufgabenbereiche der öffentlichen Haushalte, im Vergleich der Ausgaben der Vergleichsgrößtädte und den jeweiligen durchschnittlichen Werten in den Flächenländern sowie schließlich in der Ableitung von Spannweiten der möglichen Ausgabenmehrbedarfe liegen.

Durch diesen Ansatz können großstadtspezifische, stadtstaatenspezifische sowie bremen-spezifische Mehrbedarfe identifiziert werden.

Der grundsätzliche Gedanke, dass die Stadtstaaten, ähnlich wie andere Städte, nicht nur eine höhere Steuerkraft je Einwohner, sondern auch einen höheren Ausgabenbedarf je Einwohner haben als der Durchschnitt der Flächenstaaten, der durch die Vielzahl kleinerer Gemeinden geprägt ist, liegt dabei zu Grunde. Im Vergleich zu den Flächenländern wird die Finanzkraft der Stadtstaaten im Finanzausgleich „überzeichnet“, denn in den Stadtstaaten stehen nicht - wie in den Flächenländern - hoch verdichtete Räume mit hoher Wirtschafts- und Steuerkraft sowie hohem Finanzbedarf (je Einwohner) weniger verdichtete Räume mit niedriger Wirtschafts- und Steuerkraft sowie geringerem Finanzbedarf (je Einwohner) gegenüber. Die Stadtstaaten generieren auf Grund ihrer Agglomerationsvorteile im Vergleich nicht nur höhere Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung. Auch müssen sie auf Grund von zentralörtlichen Versorgungsfunktionen und Agglomerationskosten höhere Pro-Kopf-Ausgaben tragen.

4.2 Methodisches Vorgehen und Datenbasis

Für die folgenden Ausführungen ist das Urteil des BVerfG zur Berücksichtigung des abstrakten Mehrbedarfs leitend: „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 geforderten Indikatoren müssen daher in einem inhaltlichen Zusammenhang zu dem Aufgabenspektrum der Länder und Gemeinden stehen.

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht somit der Großstadtvergleich, welcher den durchschnittlichen Finanzbedarf Bremens dem anderer Großstädte gegenüberstellt. Als Grundlage für diese Gegenüberstellung bietet sich die Betrachtung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der einzelnen Großstädte an, welche einen Überblick über Zweck und Aufgaben der öffentlichen Mittel geben.

Die Freie Hansestadt Bremen wird unter den 16 Bundesländern gemeinsam mit der Bundeshauptstadt Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg als Stadtstaat gesehen. Auch als Stadtstaat kommt Bremen eine Sondersituation zu, da er mit der Stadtgemeinde Bremen und der Seestadt Bremerhaven einen Zweistädtestaat bildet. Die drei Gebietskörperschaften haben verfassungsrechtlich festgelegte eigenständige Aufgaben sowie eigene Einnahmen und weisen einen Landeshaushalt sowie Kommunalhaushalte nach. Eine Vergleichbarkeit mit anderen Stadtstaaten ist dagegen nur durch die Darstellung eines Gesamthaushaltes

der drei Gebietskörperschaften gegeben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine Trennung beispielsweise der Personalkosten in Landes- und Kommunalhaushalt hohe Unsicherheiten bei der statistischen Darstellung birgt.

Die der Studie zu Grunde gelegten Daten entsprechen der offiziellen Darstellung der Haushalts- und Finanzstatistik des Statistischen Landesamtes Bremen bzw. des Statistischen Bundesamtes, in welcher der Gesamthaushalt Bremens einschließlich der Kommunalhaushalte der Städte Bremens und Bremerhavens erfasst werden. Dem entsprechend wurde bei der Berechnung die durchschnittliche Bevölkerungszahl des Landes Bremen der Jahre 1995 bis 1998 angewandt.

In der Untersuchung wird unter „Bremen“ also grundsätzlich der Stadtstaat verstanden, der die statistische Darstellung der drei Gebietskörperschaften Land Bremen, Stadtgemeinde Bremen und Seestadt Bremerhaven einschließt.

Die Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte liefert regelmäßig Informationen über die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft. Sie zeigt, welche Einnahmen den öffentlichen Haushalten zugeflossen sind, welche Ausgaben sie damit finanzieren konnten und in welchem Umfang sie darüber hinaus auf Fremdmittel (Verschuldung am Kreditmarkt) oder Rücklagen zur Deckung des Finanzierungssaldos zurückgreifen mussten. Es ist allerdings bei der Analyse der offiziellen Finanzstatistik zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Ausgliederungspraxen in den Gemeinden die Aussagekraft einschränken können. Mit der entsprechenden Interpretation kommunaler Finanzdaten und ihrer Ursachen sollte sich eine solche Gefahr jedoch weitgehend bannen lassen. Überproportionale Differenzen zwischen den Städten werden daher im Einzelnen hinterfragt und z.T. mit Hilfe von Fachgesprächen analysiert.

In der Finanzwissenschaft existiert eine Vielzahl von Abgrenzungs- und Unterscheidungskriterien öffentlicher Ausgaben. Zur vollständigen Analyse des staatlichen und gemeindlichen Aufgabenspektrums bietet sich die Gliederung nach dem „Funktionalprinzip“ und somit nach den Aufgabenstellungen an.

Die Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte unterscheidet insgesamt 10 Aufgabenbereiche:

- 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)

Als empirische Grundlage wurden die bereinigten Ausgaben gewählt. Diese geben an, wie viel Mittel die öffentlichen Haushalte zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingesetzt haben und welche Einnahmen zu deren Deckung bereitstanden. Alternativ hätten die Nettoausgaben verwendet werden können, die nach dem „Belastungsprinzip“ ermittelt werden. Sie geben an, wie hoch die eigene Belastung bzw. das eigene Mittelaufkommen ist. Da die Ausgabenhöhe der Aufgabenbereiche im Sinne von Finanzbedarf zur Aufgabenerfüllung der Bereiche analysiert wird, ist die finanzstatistische Summe nach dem „Erfüllungsprinzip“ gewählt worden. Schließlich werden die Ausgaben getätigt, um den Bedarf nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu befriedigen.

Der direkte Ausgabenvergleich zwischen den Stadtstaaten und Großstädten in Flächenländern ist allerdings schwierig, da den einzelnen Aufgabenbereichen schwerpunktmäßig ganz bestimmte Verwaltungsebenen zuzuordnen sind. Typische Länderaufgaben sind beispielsweise das Polizeiwesen, der Rechtsschutz, die Hochschulen und - gemeinsam mit den Gemeinden - das Schulwesen. Die Aufgabenbereiche wie z.B. Sozial- und Jugendhilfe, Krankenhäuser, Abwasser- und Abfallbeseitigung fallen dagegen hauptsächlich den Gemeinden zu.

Da ein wesentlicher Aspekt die Ermittlung des quantitativen Umfangs der im Vergleich zu Flächenländern überdurchschnittlichen Ausgaben von Großstädten ist, muss geklärt werden, welche Ausgaben Kommune und jeweiliges Flächenland in der Großstadt tätigen, um den Aufgaben Gerecht zu werden.

Dazu sollen die Vergleichsgroßstädte als „fiktive“ Stadtstaaten behandelt werden, indem die Landesausgaben, die tatsächlich in der Großstadt verausgabt werden, sowie die kommunalen Ausgaben dieser Städte betrachtet werden.

Ersteres wird durch eine aufwendige Regionalisierung der Landesausgaben vorgenommen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich bestimmte Einrichtungen und Leistungen der Länder anteilmäßig stärker auf die Großstädte in einem Flächenland konzentrieren. Als Verteilungsmaßstab sollen daher „bedarfsverursachende“ Mengenwerte (z.B. Polizisten, Studenten, Sozialhilfeempfänger etc.) dienen. Für Ausgaben, von denen eine breite Bevölkerungsschicht profitiert, wird als Berechnungsbasis die Anzahl der Einwohner zugrundegelegt. Im Anhang 3 befindet sich eine Übersicht über den zugrundeliegenden Berechnungsweg der jeweiligen Ausgabenarten.

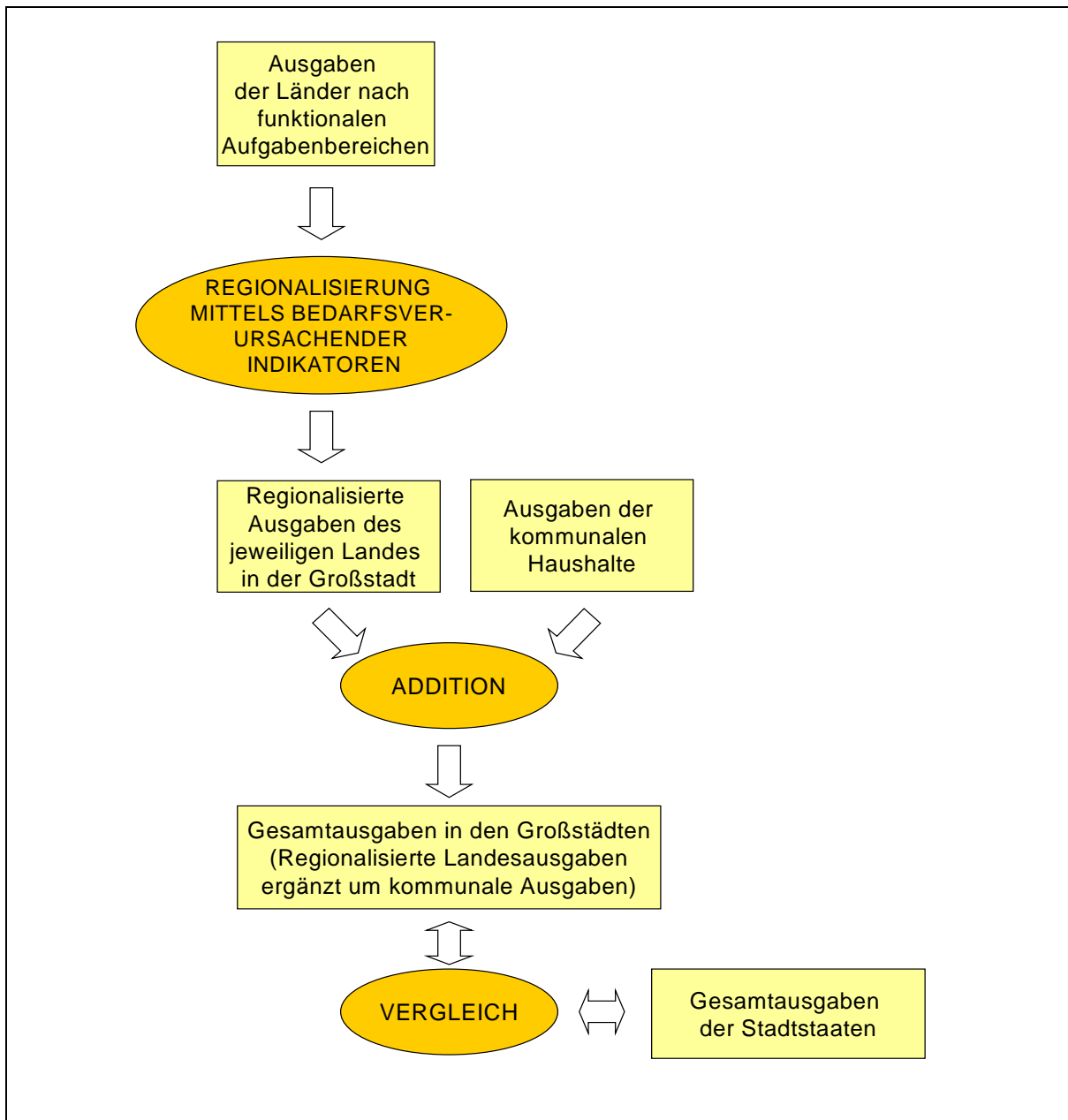
„Bedarfsverursachende“ Indikatoren (Input- und Outputindikatoren), wie z.B. die Anzahl der Polizisten, Anzahl der Richter oder der Schüler, wurden sowohl auf Landesebene als auch

auf der kommunalen Ebene ermittelt. Der jeweilige Stadtanteil am Gesamtbestand des Landes wird anschließend mit den Landesausgaben multipliziert und so als in der Großstadt anfallende Ausgabe geschätzt. Die Rechnungsergebnisse stellen die regionalisierten Landesausgaben dar. Befinden sich beispielsweise in Stuttgart 20 % der Richter des Landes Baden-Württembergs, so werden in dem hier gewählten Verfahren auch die Landesausgaben für Gerichte, die in Stuttgart getätigt werden, auf 20 % geschätzt.

Zur Orientierung für diese Quantifizierung diente das Regionalisierungsverfahren des ifo-Gutachtens aus dem Jahr 1987. Hierin wurde damals in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Länderfinanzministerien und dem Bundesministerium der Finanzen ein abgestimmtes Regionalisierungsschema für staatliche Leistungen entwickelt. Die einzelnen „bedarfsverursachenden“ Indikatoren wurden erneut auf Plausibilität geprüft und z.T. ersetzt. Nicht zuletzt bestimmte jedoch auch das Vorliegen einer zuverlässigen Datenbasis die Verwendung der entsprechenden Bezugsgrößen.

In einem zweiten Schritt werden die kommunalen Ausgaben der jeweiligen Großstädte zu den regionalisierten Landesausgaben hinzuaddiert. Da sich die Aufgabenbereiche der Kommunen von denen der Länder unterscheiden und der zugrundeliegende Gemeindefinanzstatistik eine eigene Einteilung zu Grunde liegt, erfolgte die Zuteilung nach dem Zuordnungsschlüssel für Aufgabenbereiche des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen bei der Ermittlung der Landesausgaben in den Großstädten nach Aufgabenbereichen



© prognos

In diesem „Zuordnungsschlüssel für den Tabellenteil“ nach Aufgabenbereichen erfolgt eine Zuordnung der Gliederung der kommunalen Finanzstatistik zu der Einteilung nach Aufgabenbereichen der staatlichen Haushalte.³ In der Gemeindefinanzstatistik liegen die wichtigsten Ausgaben detailliert in der jeweiligen Gliederungsebene vor. Dennoch gab es Aus-

³ Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, diverse Jahrgänge, Anhang.

nahmen, in denen eine eindeutige Zuordnung nicht möglich war. In diesem Falle wurde versucht, die Ausgaben der kommunalen Haushalte nach Bezeichnung und Inhalt den Landesausgaben sinngemäß und plausibel zuzuordnen.

Zum Verständnis der Darstellung der Aufgaben nach den einzelnen Aufgabenbereichen ist Folgendes zu beachten: Die insgesamt 10 (Haupt-)Aufgabenbereiche haben Nummern von 0 - 9. Daran schließen sich (Unter-)Aufgabenbereiche, deren erste Ziffer die Nummer des Hauptaufgabenbereiches ist, die zweite steht für den Unteraufgabenbereich (z.B. 0 für Allgemeine Dienste; 01 für Politische Führung und zentrale Verwaltung). Daran schließt sich die nächste Stufe mit 3 Kennziffern. Aus Gründen der Übersichtlichkeit, aber auch auf Grund zu vernachlässigender Ausgabenvolumen wurde z.T. auf die Darstellung sämtlicher Unteraufgabenbereiche verzichtet. Die Vereinfachung der Darstellung wird in den Tabellen und Anhängen mit „darunter“ gekennzeichnet. Es wurde darauf geachtet, dass die Summe der dargestellten Untergruppen mindestens 85 % der Ausgaben des (Haupt-)Aufgabenbereiches abbilden.

Die Daten für die vorliegende Untersuchung stammen aus:

- Fachserie 14, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts,
- Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter derjenigen Länder, in denen die Vergleichsgrößtädte angesiedelt sind,
- Sonderauswertungen der Statistischen Ämter dieser Städte sowie
- „Drittquellen“ zur Unterstützung der regionalisierten Ausgabenschätzungen (z.B. Justizvollzugsanstalten zur Ermittlung von Strafgefangenen, Handbuch der Justiz 2000 zur Ermittlung von Richtern etc.).

Um jahresabhängige Sondereinflüsse zu vermeiden, wurde - soweit statistisches Material verfügbar - bei der gesamten Datenbasis der Durchschnittswert der Jahre 1995 bis 1998 zugrundegelegt.

4.3 Auswahl der Vergleichsgrößtädte in Flächenländern

Für die Aussagekraft sowie die Argumentation ist es nicht unerheblich, welche Städte in ein Städte-Benchmark einbezogen werden. Um eine finanzpolitische Vergleichbarkeit zu gewährleisten, muss eine Auswahl von Großstädten vorgenommen werden, denen ähnliche strukturelle Verhältnisse mit Bremen unterstellt werden dürfen.

Um einen Vergleich von Städten anzustellen, ist es notwendig, zu klären, was Stadt bzw. Größe einer Stadt ist. Eine einheitliche Definition für Stadt und Stadtgröße kann es aber kaum geben, da durch die Heterogenität von Städten sehr viele Aspekte zusammenkommen:

- verhältnismäßig kompakter Siedlungskörper mit hoher Wohn- und Arbeitsstätdendichte,
- absolutes Dominieren nicht-agrarischer Tätigkeiten. Typische städtische Aufgaben: administrative, höherrangige periodische und episodische sowie künstlerisch-wissenschaftliche Versorgung und andere Dienstleistungen,
- hoher, mit der Stadtgröße wachsender Grad der Arbeitsteilung, d.h. starke Differenzierung von Arbeitsmarkt, Berufsstruktur, Dienstleistungs- und Warenangebot,
- ein mit der Arbeitsteilung verknüpfter hoher Grad der inneren, räumlichen Differenzierung,
- zentralörtlicher Bedeutungsüberschuss mit mindestens mittelzentralen Teilfunktionen für ein außerhalb des Stadtgebietes liegendes Umland,
- ein mehr durch die räumliche statt durch die natürliche Bevölkerungsbewegung bedingtes Bevölkerungswachstum bei überdurchschnittlichen Anteilen von Einpersonenhaushalten und Kleinfamilien,
- eine hohe Verkehrswertigkeit, d.h. eine größere Zahl von Verkehrswegen berühren die Stadt oder sind auf sie als das Netzzentrum radial bezogen,
- ein hohes Maß an künstlicher Umweltgestaltung und daraus folgender hoher Umweltbelastung.

Wegen der Komplexität des Stadtbegriffes liegt fast allen Definitionsbemühungen der Bezug zur Einwohnerzahl zu Grunde. In Deutschland gilt, dass Siedlungen ab 100.000 Einwohner als Großstadt bezeichnet werden. Für Städte über 1 Mio. Einwohner hat sich in den letzten Jahren verstärkt der Begriff Metropole etablieren können. Diese Begrifflichkeit manifestiert sich allerdings nicht nur anhand der Anzahl der Einwohner, sondern v.a. auch über die Einbindung in die Prozesse der globalen, kontinentalen und nationalen Arbeitsteilung. Sog. „Global-Cities“ wie London oder Paris sind in Deutschland nicht vorhanden, jedoch Euro-Metropolen. Sie zeichnen sich aus durch Konzentration von Unternehmenszentralen und Finanzzentren mit europaweitem Geschäftsfeld, hochrangigen unternehmensorientierten Dienstleistungen und sind bedeutender Standort für innovative Produktionsstrukturen (s. Tabelle 2). So übernehmen die deutschen Millionen-Städte/Metropolen Berlin (3,4 Mio. EW), Hamburg (1,7 Mio. EW), München (1,2 Mio. EW) und Köln (0,97 Mio. EW) andere Schwerpunkte bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als die kleineren Großstädte. Ihre Bedeutung ist nicht nur in erster Linie auf das Umland/die Region bezogen, sondern wirtschaftlich sowie kulturell auch recht stark auf die nationale und z.T. internationale Ebene ausgerichtet. In Bezug auf Berlin sei an dieser Stelle nur an die Funktion als Bundeshauptstadt erinnert. Aber auch im Verhältnis zu ihrer Umgebung weisen diese Millionen-Städte ganz andere Dimensionen auf. Die Einpendlerzahlen verdeutlichen dies: Hamburg hat täglich ca. 261.000, das Land Bremen hingegen „nur“ etwa 112.000 (davon die Stadt Bremen gut 94.000) zu bewältigen. Auf Grund der absoluten Größe nach Einwohnerzahlen, der nationalen und teilweise internationalen funktionalen Geltung der deutschen Metropolen erscheinen sie für einen Vergleich mit Bremen ungeeignet. Auch die Stadt Frankfurt/Main, obwohl mit 0,64 Mio. Einwohnern deutlich unter der 1 Mio. Schwelle, ist v.a. wegen ihrer Bedeutung

für den deutschen/europäischen Finanzsektor und durch die beachtliche Stellung des Flughafens für den Vergleich mit Bremen in Frage zu stellen (weitere Begründung siehe unten).

Tabelle 2: Zweidimensionale Hierarchie von Städtesystemen

Produktionsstruktur Kontrollkapazität	Konzentration innovativer Produktionsstrukturen	Konzentration traditioneller Produktionsstrukturen	Defizit an Industriekapazitäten
Konzentration von internationalen Kontroll- und Finanzkapazitäten	Typ 1 „Global-Cities“ New York, London, Paris...		
Konzentration von europaweiten Kontrollkapazitäten	Typ 2a Europäische Metropolregionen: München, Frankfurt/M...	Typ 2b Europäische Metropolregionen: Rhein-Ruhr, Berlin, Hamburg...	
Konzentration von national bedeutsamen Kontroll- und Finanzkapazitäten	Typ 3a National bedeutsame Städte: Karlsruhe...	Typ 3b National bedeutsame Städte: Stuttgart, Hannover, Nürnberg, Bremen...	
Ohne Konzentration von bedeutenden Kontroll- und Finanzkapazitäten	Typ 4 Städte mit innovativen Produktionsstrukturen: Heidelberg...	Typ 5 Städte mit fordistischen Produktionsstrukturen: Ludwigshafen...	Typ 6 Marginalisierte Städte: Chemnitz...

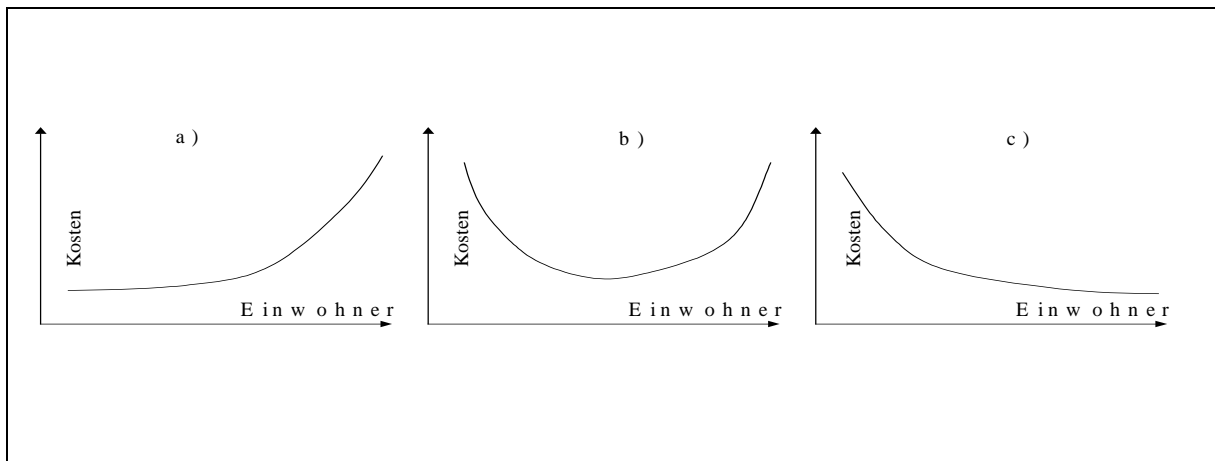
Quelle: In Anlehnung an Blotevogel 2001 (<http://www.regiosurf.net/geographie/blotevog/stadtgeo/>)

Eine Abgrenzung gegenüber Städten, die weniger als 400.000 Einwohner umfassen, ist notwendig, da nach dem Brecht-Popitz'schen Gesetz die staatliche Aufgabenerfüllung mit zunehmender Einwohnerzahl bzw. -dichte zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben führt (s. Abbildung 2). In jüngster Zeit wird in der Literatur verstärkt darauf hingewiesen, dass eine einseitige Darstellung der Agglomerationsnachteile in Bezug auf die Kosten pro Kopf der Bevölkerung öffentlicher Leistungserstellung und eine hohe Bevölkerungsdichte zu kurz greift. Es wird argumentiert, dass es eher zu einem u-förmigen Kostenverlauf kommt, da dünn besiedelte Räume unter diseconomies of scale zu leiden hätten (s. Abb. 2). Teilweise geht die Argumentation sogar soweit, dass j-förmige Kostenverläufe angenommen werden. D.h., dass mit weiter zunehmender Siedlungsgröße bzw. Bevölkerungsdichte die Kosten durch economies of scale immer weiter abnehmen. Diese Sichtweise ist jedoch umstritten. Seitz konnte in seinen Untersuchungen u-förmige Kostenkurven in den Bereichen Abwasser und Straßen/Verkehr nachweisen.⁴ Das bedeutet, dass ab einer gewissen Bevölkerungsdichte bzw. Siedlungsgröße die economies of scale die Agglomerationsnachteile bei den Kosten der öffentlichen Leistungserstellung nicht mehr aufwiegen können. Den empirischen Analy-

⁴ 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. S. 37 und S. 50. Frankfurt/Oder.

sen von Seitz zufolge liegt die kritische Stadtgröße zwischen 400.000 und 500.000 Einwohnern. Eine genauere Bestimmung ab welcher Größe diese Nachteile überwiegen, ist auf Grund der Komplexität der verschiedenen Bereiche und daraus resultierender statistischer Schwierigkeiten nicht leistbar.

Abbildung 2: Mögliche Kostenverlaufskurven der öffentlichen Leistungserstellung



Quelle: Seitz, H. 2000

Vor diesem Hintergrund werden in dieser Studie - abweichend von der Abgrenzung des vom ifo-Institut 1986/87 vorgenommenen Großstadtvergleichs - Städte mit einer Einwohnerzahl von über 400.000 Personen berücksichtigt. Damit wird in der Vorauswahl eine möglichst große Anzahl deutscher Großstädte in die Auswahl einbezogen. Die Größenvergleichbarkeit auf der Grundlage der Einwohner, wie sie vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 gefordert wird stellt sicher, dass nur Städte in den Benchmark einbezogen werden, die mittels ihres Ausgabenspektrums und der Höhe der Ausgaben vergleichbar sind. Die Einwohnerzahl sollte daher nicht mehr bzw. weniger als 50 % von der Einwohnerzahl Bremens abweichen.

Auf Grund des Sonderstatus der ostdeutschen Städte, der mit einem erhöhten Struktur- anpassungs- und Investitionsbedarf einhergeht, konzentriert sich der Benchmark auf die westdeutschen Städte. Zwar sind die Investitionsausgaben der ostdeutschen Gemeinden seit 1996 um knapp 30 % geschrumpft, dennoch gaben sie 2001 mit durchschnittlich 374 € pro Einwohner etwa 25 % mehr für Bauten und Ausrüstungen aus als die westdeutschen Kommunen. D.h., dass der Anpassungsprozess weiter voranschreitet, der Unterschied zwischen ost- und westdeutschen Kommunen aber immer noch signifikant bleibt.⁵ Dies verdeutlicht auch ein Blick auf die Einnahmenseite der ostdeutschen Kommunen. Das Steuer- aufkommen stagniert hier weiterhin bei ca. 40 % des westdeutschen Niveaus, wobei die Gewerbesteuer als wichtigste kommunale Steuer in den neuen Bundesländern nur 29 % des

⁵ Vgl. DIW Wochenbericht 25/02.

West-Niveaus erreicht. Gleiches gilt für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Daraus lässt sich ein nach wie vor außerordentlicher infrastruktureller Nachholbedarf ableiten, zu dem die ostdeutschen Kommunen angesichts steigender Ausgaben für soziale Leistungen und mangelnder eigener Steuereinnahmen immer weniger Eigenanteil beisteuern können.⁶ Somit bleiben die Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern auch künftig auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Zuge des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost, die nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, angewiesen. Auf Grund dieser Rahmenbedingungen der ostdeutschen Kommunen ist davon abzu- sehen, Dresden und Leipzig als einzige ostdeutsche Städte mit mehr als 400.000 Einwohnern in den Vergleich einzubeziehen.

Neben der reinen Einwohnerzahl verfügen die modernen Großstädte über einen Einzugsbereich, der in den meisten Fällen weit über die Verwaltungsgrenzen hinausgeht. Der Einzugsbereich besteht nicht nur aus dem Pendlerbereich, sondern die Einwohner der umliegenden Siedlungen um die Kernstadt sind unterschiedlich mit ihr verflochten. So nutzen sie z.B. Freizeitangebote und kulturelle Einrichtungen. Die Städte und insbesondere die Großstädte haben also nicht nur für ihre eigenen Bewohner eine Bedeutung, sondern auch für die Einwohner in der (näheren) Umgebung in politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht. Die „Größe“ einer Stadt kann aus diesem Grund auch als Umfang dieser Ausstrahlungseffekte bzw. Zentralität angesehen werden. Durch Suburbanisierungsprozesse, also die Abwanderung vornehmlich einkommensstärkerer Bevölkerungsschichten in das Umland der Großstädte kommt es zu einem flächenhaften Wachstum der Agglomerationsräume über die Stadtgrenzen hinaus in den suburbanen Raum. Dadurch büßen die Großstädte in ihrer (ober-)zentralen Funktion als Arbeits- und Dienstleistungszentrum nicht ein. Lediglich die Verflechtung mit dem Umland verstärkt sich. Die Stadtstaaten trifft dies besonders hart, da bei ihnen die Stadtgrenze der Landesgrenze entspricht und sie somit die Kosten für die Infrastruktur weitestgehend ohne Beteiligung der angrenzenden Länder zu tragen haben.

Im vierten Auswahlkriterium wird die unterschiedliche Lage im Raum, insbesondere die Stadt-Umland-Beziehung, bzw. die Funktionsteilung bei räumlicher Nähe von Städten berücksichtigt. Auf Grund der zentralen Bedeutung der Stadt Bremen für ihr Umland und der damit einhergehenden Versorgungsfunktion, die sich letzten Endes in der Struktur der öffentlichen Haushalte widerspiegelt, erscheint ein Vergleich mit räumlich ähnlich positionierten Städten angebracht.

Mit diesem Kriterium fallen v.a. die westdeutschen Großstädte im Rhein-Ruhr-Raum durch das Vergleichsraster, zumal das BVerfG hierzu klarstellt: „Die Ruhrgebietsstädte können aber nach dem Zweck des Großstadtvergleichs nur eingeschränkt als Vergleichsstädte herangezogen werden. Bei den Städten Dortmund, Duisburg und Essen besteht wegen der räumlichen Nähe eine Funktionsteilung. Ihre Umlandversorgungsfunktion ist daher nicht mit der der beiden Hansestädte vergleichbar, deren Ausstrahlungskraft als solitäre Zentren weit

⁶ Vgl. IWH Wirtschaft im Wandel 10/2001.

in den Raum hineinreicht“.⁷ Wenn die Solitär-lage als Kriterium eingehalten werden soll, ist die Argumentation des BVerfG auch auf das Rhein-Main-Gebiet und den Rhein-Neckar-Raum sowie die Rheinschiene Düsseldorf-Bonn zu übertragen, da hier ebenfalls Polyzentralität und damit verbundene starke sozioökonomische Verflechtungen unterstellt werden können. Im Rhein-Main-Gebiet sind neben der Stadt Frankfurt zwar keine weiteren Städte mit über 500.000 Einwohnern wie im Ruhrgebiet vorhanden. Dennoch ist durch die Städte Wiesbaden, Mainz, Offenbach und Darmstadt mit jeweils deutlich über 100.000 Einwohnern die Polyzentralität offensichtlich. Ähnliches gilt für den Rhein-Neckar-Raum. Zwar fehlt hier eine Großstadt mit über 500.000 Einwohnern gänzlich, doch die räumliche Nähe von Ludwigshafen (164.600 EW), Mannheim (308.900 EW) und Heidelberg (139.300 EW) verdeutlicht die vorherrschende Polyzentralität dieses Gebiets. Entlang der Rheinschiene Düsseldorf-Bonn wird die Polyzentralität durch die Metropole Köln und die Landeshauptstadt Düsseldorf geprägt. Hinzu kommen die Städte Neuss, Solingen, Remscheid, Leverkusen und Bonn mit jeweils über 100.000 Einwohnern.

Eine weitere Argumentation gegen eine Einbeziehung der genannten Agglomerationsräume bietet z.B. die Betrachtung des Rhein-Ruhr-Raumes als Stadtregion. Diese Betrachtungsweise impliziert, dass Rhein-Ruhr gewissermaßen als eine Metropole, bestehend aus vielen Großstädten, angesehen wird. Die Folge ist, dass diese Metropole bzw. Metropolregion eine herausragende Rolle innerhalb Europas in Bezug auf Einwohner, Industrie aber auch Unternehmenssitze (v.a. von großen Handelsunternehmen) übernimmt die nur noch vom Bedeutungsausmaß der o.g. Global-Cities übertroffen wird (s. Tab. 2).

Zwar sind auch andere potenzielle Vergleichsstädte durch polyzentrische Strukturen in ihren Stadt-Umland-Beziehungen geprägt, jedoch sind dies Subzentren, die auf „ihr“ Oberzentrum ausgerichtet sind. Im Falle der Stadt Stuttgart ist z.B. eine gewisse mehrkernige Ausprägung der Region durch kleinere Städte wie Ludwigsburg, Waiblingen etc. in unmittelbarer Nähe nicht von der Hand zu weisen. Allerdings sind diese Städte eindeutig auf Stuttgart ausgerichtet (Untersuchungen zu den Pendlerströmen der Region bestätigen diese Vermutung) und ihre sozioökonomische Bedeutung besitzt lediglich lokale Relevanz. Durch das Fehlen eines weiteren Pols ist hier die Solitär-lage unbestritten. Auch Nürnberg weist polyzentrische Ansätze durch die Städte Fürth und Erlangen auf. Die Vergleichbarkeit der Raumstruktur mit Bremen wird aber insbesondere dadurch unterstützt, dass ebenso Oldenburg und Delmenhorst in direkter Nachbarschaft zu Bremen liegen, ohne dabei seine Funktion als Oberzentrum Nord-West-Deutschlands anzufechten. Hannover ist unangefochtenes Oberzentrum in Niedersachsen - weitere Großstädte (wie z.B. Braunschweig, Osnabrück) liegen außerhalb seines Funktionsraumes.

Abschließend bleiben aus den genannten Gründen die Städte Hannover, Stuttgart und Nürnberg für ein Benchmarking. Tabelle 3 fasst das Vorgehen zur Auswahl der Vergleichsgroßstädte zusammen.

⁷ Vgl. Urteil des BVerfG vom 27.05.1992.

Tabelle 3: Auswahl der Vergleichsgrößtädte

1. Auswahlkriterium: Großstädte	2. Auswahlkriterium: Größenvergleichbarkeit	3. Auswahlkriterium: Westdeutsche Großstädte	4. Auswahlkriterium: Solitär gelegene Großstädte
Berlin	Frankfurt/M.	Frankfurt/M.	Hannover
Hamburg	Essen	Essen	Nürnberg
München	Dortmund	Dortmund	Stuttgart
Köln	Stuttgart	Stuttgart	
Frankfurt/M.	Düsseldorf	Düsseldorf	
Essen	Duisburg	Duisburg	
Dortmund	Hannover	Hannover	
Stuttgart	Nürnberg	Nürnberg	
Düsseldorf	Dresden		
Duisburg	Leipzig		
Hannover			
Nürnberg			
Dresden			
Leipzig			

© prognos

Eine erste Positionsbestimmung Bremens mit den Vergleichsstädten erfolgt anhand ausgewählter sozioökonomischer Indikatoren (s. Tabelle 4). Aus den Zahlen geht hervor, dass die genannten Städte im Wesentlichen vergleichbar sind, auch wenn vereinzelte Abweichungen auftreten. Insbesondere die Stadt Stuttgart scheint gegenüber den anderen Städten/Regionen etwas größere Unterschiede aufzuweisen. Dies ist z.T. auf die absolute Größe (bezüglich der Einwohnerzahlen) der Region zurückzuführen. Dennoch ist die baden-württembergische Landeshauptstadt gerade wegen der Hauptstadtfunction und der dargestellten Solitär-lage in den Benchmark einzubeziehen. Bei der vertiefenden Analyse im Rahmen des Städte-Benchmarks müssen diese vereinzelt Abweichungen Berücksichtigung finden und die Ergebnisse immer wieder hinterfragt werden, inwiefern sie auf spezifische, strukturelle Ausgangsbedingungen zurückzuführen sind.

Tabelle 4: Städtevergleich anhand ausgewählter Indikatoren

	Bremen	Hannover	Nürnberg	Stuttgart
Bevölkerung 2000 in Tsd.	664,4	515,0	488,4	583,9
Bevölkerungsentwicklung 1990-2000 in %	-2,5	0,37	-1,0	0,6
Bevölkerungsdichte (EW/qkm) 2000	1.643	2.523	2.617	2.816
Anteil der Bevölkerung unter 18 und über 65 Jahre in %	16,9 17,8	15,3 17,9	15,9 18,0	15,8 16,1
Arbeitslosenquote 2000	14,2	13,3	8,3	6,7
SV Beschäftigte 2000 in Tsd.	283,6	293,5	262,0	349,9
SVB Entwicklung 1990-2000 in %	-5,6	-0,4	-5,4	-6,6
Anteile des 2. Sektors und 3. Sektors an den SVB in %	31,5 68,2	26,2 73,6	29,6 69,9	32,0 67,6
Entwicklung der SVB im 2. und 3. Sektor in %	-18,8 -1,8	-25,4 4,3	-32,8 8,1	-29,8 2,9
**Wirtschaftskraft der Region (BWS 1998 zu Herstellungspreisen je EW, D=100)	111	122	125	132
Pendlersaldo (pro Tsd. SVB)	276	401	350	406
Wohnungsbestand 1998	342.600	277.500	256.200	286.300
Pkw-Bestand pro Tsd. EW 1999	427	407	482	497

Quelle: BBR 2000, *Stat. Landesämter, **NIW 2002, eigene Bearbeitung

5. Großstadtvergleich

5.1 Konzentration öffentlicher Leistungen in den Vergleichsgroßstädten

Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass sich die Ausgaben der Flächenländer nicht gleichmäßig auf die Gebietskörperschaften in einem Flächenland verteilen. Bezüglich der Vorhaltung von Einrichtungen und Leistungen ist ein starkes Stadt-Land-Gefälle festzustellen. Das DIW-Gutachten analysiert dieses Gefälle auf der Ausgabenseite und stellt fest, dass sich Ausgaben wesentlicher Aufgabenbereiche auf die Großstädte konzentrieren.⁸

Hinweise auf die Konzentration bestimmter öffentlicher Leistungen in den Großstädten geben die Verursacher bzw. die Nutznießer der Leistungen. Sie dienen bei der Darstellung des Verhältnisses von Stadt zu Land als Indikatoren.

Anhand der ausgewählten Indikatoren zeigt sich z.T. ein markanter Unterschied zwischen den ausgewählten Großstädten und dem Landesdurchschnitt (vgl. Tabelle 5). Die hier verwendeten Indikatoren veranschaulichen zum einen das methodische Vorgehen bei der Verwendung bedarfsverursachender Indikatoren, andererseits repräsentieren die hier ausgewählten einige der wichtigsten Parameter zur Darstellung sozioökonomischer Rahmenbedingungen und der Infrastruktur. In ähnlicher Weise wurden weitere bedarfsverursachende Indikatoren analysiert, um letztlich alle haushaltsbezogenen Aufgabenbereiche abzubilden. Die ausführliche Darstellung der Berechnungsgrundlagen für die Regionalisierung von Landesleistungen befindet sich im Anhang 4 für sämtliche Aufgabenbereiche mit ihren detaillierten Untergruppen.

Vergleichsweise moderat ist der Unterschied zwischen Großstadt und Land im schulischen Bereich. In den hier betrachteten Großstädten bewegt sich der Unterschied in der Schülerverteilung zwischen Stadt und Land lediglich um 20 %, wobei hier die Großstädte einen geringeren Besatz je 1.000 Einwohner aufweisen.

⁸ Vesper, D.: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - mehr als gerechtfertigt. DIW-Wochenbericht 11/01. 2001.

Tabelle 5: Ausgewählte Funktionen mit Berechnungsbasis für die Regionalisierung von Landesleistungen

Gldg.	Aufgabenbereich	Berechnungsbasis	B-W je 1.000 EW	Stuttgart je 1.000 EW	Anteil Stadt am Land	Bayern je 1.000 EW	Nürnberg je 1.000 EW	Anteil Stadt am Land	N-S je 1.000 EW	Hannover je 1.000 EW	Anteil Stadt am Land
016/017	Finanz- und Steuer- verwaltung	Anzahl Lohn- u. EkSt. Pflichtige	289	412	7,9	308	408	5,3	282	369	8,6
042	Polizei	Anzahl Polizisten	2,7	9,1	18,8	2,7	k.A.	k.A.	2,5	8,5	22,3
051-055	Gerichte	Anzahl Richter	0,2	0,8	20,2	0,2	0,5	9,0	3	8	16,6
127	Berufliche Schulen	Anzahl Schüler	34	38	6,2	30	55	7,2	32	59	12,1
121-125	Allgemeinbildende Schulen	Anzahl Schüler	122	98	4,5	116	97	3,3	119	99	5,5
13	Hochschulen	Anzahl Studenten	18	44	13,4	17	32	7,4	18	84	30,4
234	Sozialhilfe einschl. Einrichtungen	Anzahl Sozialhilfeempfänger	23	42	10,1	20	64	18,1	43	76	11,8
321	Krankenhäuser	Anzahl Betten	6	10	8,8	7	8	4,5	6	11	12,1

Quellen: Statistische Landesämter, Handbuch der Justiz 2000

© prognos

Hingegen errechnen sich für die Bereiche Hochschulen und öffentliche Sicherheit und Ordnung sehr viel größere Unterschiede. Bei den Hochschulen bietet sich die Zahl der Studenten je 1.000 Einwohner als Verteilungsmaßstab für die Landesleistungen an. Dabei werden zwischen den Vergleichsstädten erhebliche Diskrepanzen sichtbar: In Niedersachsen sind die Hochschulstandorte noch viel stärker als in den Vergleichsländern auf die Landeshauptstadt konzentriert (30 % aller Studenten).

Für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dient als Maßstab die Zahl der Beschäftigten im Polizeidienst je 1.000 Einwohner, wobei der Einsatzort der Polizisten zu Grunde gelegt wird. Hier liegt eine 3,4-fache höhere Konzentration von Polizeikräften in den Großstädten als im Landesdurchschnitt vor.

Im Bereich Soziales wird auf die Sozialhilfeempfänger je 1.000 Einwohner (Sozialhilfequote) zurückgegriffen. Hier zeigt sich ebenfalls ein signifikantes Gefälle zwischen Großstädten und Landesdurchschnitt. Sozialhilfe ist eine typische Belastung der städtischen Agglomerationsräume, die durch eine doppelte Wanderungsbewegung mit verursacht wird: Einkommensstärkere Schichten wandern ins Umland, während die Großstädte eine Zuwanderung von Menschen mit Sozialhilfeansprüchen erfahren; ein gewichtiger Teil der kostenträchtigen Integrationsleistungen wird also von den Großstädten im Rahmen der Sozialhilfe erbracht. In Hannover liegt die Sozialhilfequote mit 76 je 1.000 Einwohner besonders hoch, gefolgt von Nürnberg mit 64 und Stuttgart mit 42. Die Relation zwischen Großstadt und Flächenland insgesamt liegt zwischen 1,8 (Stuttgart) und 3,2 (Nürnberg).

Es liegt bei der Betrachtung der hohen Konzentration von Verursachern bzw. Nutznießern in den Großstädten die Schlussfolgerung nahe, dass auch die Kosten der jeweiligen Aufgabenbereiche hier wesentlich höher liegen. Auf der Grundlage der Verteilung der Verursacher bzw. Nutznießer der öffentlichen Leistungen wird der Anteil der Stadt des jeweiligen Indikators am Land insgesamt berechnet (Spalte „Anteil Stadt am Land“ in Tabelle 5). Dieser dient bei der Regionalisierung der Landesleistungen als Berechnungsgrundlage.

Bei bestimmten Ausgaben und Leistungen lässt sich nicht eine bestimmte Gruppe von Nutznießern oder Verursachern isolieren. Viel mehr sind Leistungen im Rahmen der Kategorie „Wohnungswesen, Raumordnung, Kommunale Gemeinschaftsdienste“ oder der „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen“ an die Gesamtheit der Bevölkerung gerichtet. Daher liegt eine gleiche Verteilung der Vorteile bzw. Nutzungsmöglichkeiten vor. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass alle Einwohner der jeweiligen Stadt Nutznießer sind. Somit wurde als Regionalisierungsmaßstab die Einwohnerzahl der Stadt gewählt.

5.2 Vergleich: Großstädte im Flächenland und Stadtstaaten

Der Großstadtvergleich orientiert sich in erster Linie anhand der zehn Hauptaufgabenbereiche öffentlicher Haushalte. Die Unteraufgabenbereiche wurden im Rahmen dieser Studie ebenfalls detailliert analysiert und dargestellt. Es erwies sich allerdings, dass die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den einzelnen Städten auf diesem Konkretisierungsgrad z.T. nur sehr eingeschränkt möglich ist. Eine uneinheitliche Zuordnung spezifischer Aufgaben zu den jeweiligen Haushaltsposten der Großstädte bzw. Bundesländer beeinflusst unmittelbar einige Haushaltsgrößen. Es wurde daher teilweise auf eine detailliertere Darstellung der Unteraufgaben verzichtet, da hier weniger strukturelle Gründe, sondern eher Sonderregelungen bei der Aufgabenverteilung ein Abweichen der Vergleichszahlen voneinander verursachen. Beispielsweise werden in Bremen die Beruflichen Gymnasien in der statistischen Aufstellung zu den Allgemeinbildenden Schulen und nicht wie in den anderen Stadtstaaten zu den Be-

ruflichen Schulen gezählt. Dadurch sind in Bremen die Ausgaben bei den Allgemeinbildenden Schulen überdurchschnittlich hoch, in der Summe relativiert sich dieser Unterschied teilweise wieder. Sämtliche Detaildarstellungen sind im Anhang enthalten.

5.2.1 Übersicht der bereinigten Ausgaben nach Hauptaufgabenbereichen

Durch den methodischen Ansatz der Regionalisierung der Landesausgaben auf die Großstädte sowie die Addition der kommunalen Ausgaben der Großstädte zu den regionalisierten Landesausgaben konnten die ausgewählten Vergleichsstädte Stuttgart, Nürnberg und Hannover den Stadtstaaten vergleichbar gemacht werden. Der gewählte Berechnungsweg sowie die den Ausgabenbereichen zu Grunde gelegten Indikatoren (hauptsächliche Verursacher von Kosten bzw. Nutznießer von Leistungen) sind im Anhang 3 ausführlich dargestellt. Die so errechneten Regionalisierungsfaktoren werden auf die in Anhang 1 dargestellten bereinigten Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen angewendet. Die verwendeten kommunalen Ausgaben der drei Vergleichsstädte sind ebenfalls detailliert im Anhang enthalten (vgl. Anhang 2).

Eine Übersicht der Ergebnisse dieser beiden Berechnungsschritte stellt die Tabelle 6 dar. Hier kann anhand der (Haupt-)Aufgabenbereiche ein erster Vergleich der Großstädte der Flächenländer mit den Stadtstaaten vorgenommen werden. Die Betrachtung der kommunalen und regionalisierten Landesausgaben der Großstädte sowie der Ausgaben der Stadtstaaten lässt folgende Besonderheiten erkennen:

Die Gesamtausgaben je Einwohner der Vergleichsgroßstädte liegen im Durchschnitt von 1995-1998 zwischen rd. 10.500 DM und 12.000 DM - bei den Stadtstaaten erreichen die Gesamtausgaben je Einwohner zwischen rd. 11.200 DM und 12.900 DM. Damit liegt bei den Vergleichsgroßstädten die Spannweite bei ca. 1.500 DM je Einwohner und bei den Stadtstaaten bei ca. 1.700 DM, was nicht zuletzt auf die überproportional hohen Gesamtausgaben Berlins zurückzuführen ist.

Tabelle 6: Bereinigte Ausgaben der kommunalen und regionalisierten Landeshäushalte nach Aufgabenbereichen im Durchschnitt 1995-1998 in DM je Einwohner

Funkt	Aufgabenbereich	Stutt- gart	Nürn- berg	Han- nover	Durch- schnittl. Anteil in % (Groß- städte)	Berlin	Ham- burg	Bre- men	Durch- schnittl. Anteil in % (Stadt- staaten)
		DM je EW				DM je EW			
0	Allgemeine Dienste	2.305	1.583*	2.071	17,9	1.834	1.731	1.734	14,5
1	Bildungswesen, Wis- senschaft, Forschung, Kult. Angelegenheiten	3.119	3.172	3.633	29,4	3.148	2.702	2.630	23,9
2	Soziale Sicherung, Soz. Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1.519	1.635	2.416	16,6	3.006	2.590	2.485	22,8
3	Gesundheit, Sport und Erholung	513	393	376	3,8	472	297	369	3,3
4	Wohnungswesen, Raumordnung, Kom- munale Gemeinschafts- dienste	531	501	347	4,1	1.187	395	457	7,0
5	Ernährung, Landwirt- schaft und Forsten	103	175	109	1,1	25	19	27	0,2
6	Energie- und Wasser- wirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	84	181	129	1,1	234	195	503	2,1
7	Verkehr und Nachrich- tenwesen	484	548	373	4,2	717	507	360	5,0
8	Wirtschaftsunterneh- men, Allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen	587	581	273	4,3	752	478	1.327	6,0
9	Allgemeine Finanzwirt- schaft	2.687	1.726	1.352	17,4	1.541	2.249	2.619	15,2
0-9	SUMME	11.933	10.494	11.079	100	12.915	11.163	12.511	100

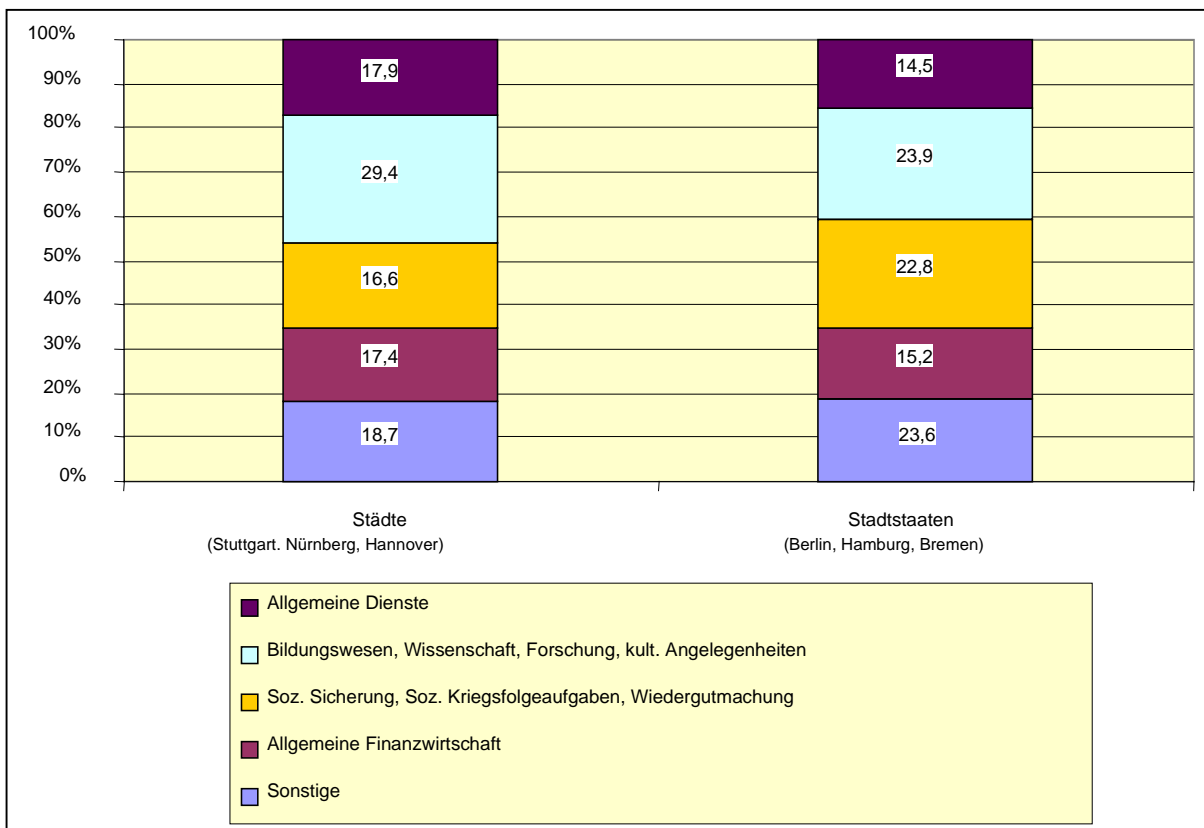
Quelle: Eigene Berechnungen; kleine Differenzen sind rundungsbedingt.

© prognos

* z.T. keine Regionalisierung möglich

Die unterschiedliche Ausgabenstruktur zwischen Großstädten und Stadtstaaten macht die nachfolgende Abbildung deutlich. Hier zeigt sich, dass die Großstädte im Durchschnitt einen wesentlich höheren Anteil für die Aufgabenbereiche „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und Kulturelle Angelegenheiten“ sowie „Allgemeine Finanzwirtschaft“ aufwenden. Bei den Stadtstaaten übersteigt wiederum der Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, usw.“ die Kostenanteile der Großstädte erheblich.

Abbildung 3: Kostenanteile Großstädte - Stadtstaaten in %



Quelle: Eigene Berechnungen

Bei einer detaillierteren Betrachtung lässt sich Folgendes festhalten: Die Ausgaben bei den Allgemeinen Diensten sind bei den Vergleichsgroßstädten tendenziell höher als bei den Stadtstaaten. Einzig Nürnberg liegt mit 1.583 DM je Einwohner auf dem Niveau der Stadtstaaten, übernimmt gleichzeitig aber auch einzig keine Hauptstadtfunktion. Deutliche Unterschiede im Ausgabeverhalten treten im Aufgabenbereich „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung“ auf. Die Ausgaben liegen bei den Vergleichsgroßstädten um über 10 Prozent höher als bei den Stadtstaaten.

Insbesondere Bremen fällt mit 2.630 DM je Einwohner durch geringe Ausgaben in diesem Aufgabenbereich auf. Hannover hat mit 3.633 DM je Einwohner die höchsten Ausgaben im Bildungsbereich, was nicht zuletzt auf die überproportional hohen Ausgaben im Hochschulbereich zurückzuführen ist.

Die durchschnittlichen Ausgaben im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ liegen bei den Stadtstaaten mit rund 2.823 DM je Einwohner deutlich über den Ausgaben der Großstädte mit rund 1.850 DM je Einwohner. Insbesondere Stuttgart fällt mit 1.519 DM durch niedrige Ausgaben auf, Hannover liegt dagegen mit 2.416 DM je Einwohnern bei den Großstädten an der Spitze. Innerhalb der Stadtstaaten sind mit 2.485 DM je Einwohner die Ausgaben in Bremen am geringsten, im Gesamtvergleich nimmt Bremen eine mittlere Position ein. Bei

den Stadtstaaten fällt vor allem Berlin durch hohe Ausgaben je Einwohner in diesem Bereich auf.

Die prozentuale Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Aufgabenbereiche zeigt Unterschiede in der Ausgabenstruktur zwischen den Großstädten und Stadtstaaten: Bei beiden bildet der „Aufgabenbereich Bildungswesen, Wissenschaft usw.“ mit rund 29 % (Großstädte) bzw. 24 % (Stadtstaaten) den größten Haushaltsposten. Der Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgenaufgaben usw.“ nimmt bei den Stadtstaaten mit einem Anteil von knapp 23 % an den Ausgaben den zweitgrößten Posten ein. Bei den Großstädten dagegen nehmen die Ausgaben für „Allgemeine Dienste“ mit rund 18 % an den Gesamtausgaben die zweitgrößte Position ein.

An dritter Stelle steht sowohl bei den Stadtstaaten als auch bei den Großstädten die „Allgemeine Finanzwirtschaft“ mit rund 17 % bzw. 15 % bei den Stadtstaaten. Während anschließend bei den Stadtstaaten die „Allgemeinen Dienste“ mit rund 15 % folgen, bildet bei den Großstädten die „Soziale Sicherung, usw.“ mit knapp 17 % den viertgrößten Bereich.

Im Folgenden erfolgt eine detailliertere Betrachtung der Ausgaben der 4 Aufgabenbereiche „Allgemeine Dienste“, „Bildungswesen, Wissenschaft, usw.“, „Soziale Sicherung usw.“ sowie „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Diese Aufgabenbereiche verursachen sowohl bei den Stadtstaaten als auch bei den Großstädten in Flächenländern rund 80 % der Gesamtausgaben der jeweiligen Haushalte und sind daher von besonderem Interesse. Zudem zeigen sich durch die Unterschiede in der Verteilung der Kosten funktionsbezogene Besonderheiten der Stadtstaaten, auf die ein besonderes Augenmerk gerichtet werden soll.

5.2.2 Allgemeine Dienste

Der Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“ besteht im Wesentlichen aus den Aufgaben „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ sowie „Rechtsschutz“. Vor allem „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ sowie „Rechtsschutz“ sind typische Aufgaben der Länder, dementsprechend hoch ist der Anteil der regionalisierten Landesleistungen bei den Großstädten.

Auf Grund der föderalen Struktur der Bundesrepublik und gesetzlicher Vorgaben müssen Länder und Gemeinden eine politische Führung und innere Verwaltung vorhalten. Diese Notwendigkeit besteht unabhängig von der Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft. Der Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“ steht in der Rangfolge der Ausgabenhöhe sowohl bei den Großstädten im Flächenland als auch bei den Stadtstaaten mit 17,2 % bzw. 14,5 % an vierter Stelle.

Eine detaillierte Betrachtung der (Unter-)Ausgabenbereiche (vgl. Tabelle 7) lässt Folgendes erkennen:

Die Ausgabenrangfolge für „Allgemeine Dienste“ wird bei den Großstädten von den Landeshauptstädten Stuttgart und Hannover angeführt, deren zentral hier angesiedelte Versorgungsfunktion für den Flächenstaat sich in der Ausgabenhöhe widerspiegelt.

Für Aufgaben der „Politischen Führung und zentralen Verwaltung“ sind die Ausgaben der Stadtstaaten überdurchschnittlich hoch. Für Bremen stellt dieser Aufgabenbereich mit ca. 866 DM pro Kopf eine außerordentliche Belastung dar. Insbesondere die „Politische Führung“ ist überproportional hoch. Der Teilbereich stellt eine überdurchschnittliche Belastung für Bremen dar. Hier schlägt sich die Bereitstellung von Personal zur Abdeckung politischer und administrativer Pflichten einerseits und die vergleichsweise niedrige Bevölkerungsbasis andererseits in den hohen Pro-Kopf-Ausgaben Bremens nieder.

Für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dient als Maßstab die Zahl der Beschäftigten im Polizeidienst, wobei der Einsatzort zu Grunde gelegt wird. Allerdings wirken sich in diesem Fall punktuell verteilte Polizeifunktionen wie Polizeischulen und vor allem die Landespolizeiverwaltung aus. Nur so sind die überproportional hohen Ausgaben in den Landeshauptstädten Stuttgart und Hannover zu erklären.

Die jeweiligen Ausgaben für den Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ werden maßgeblich durch den Grenzschutz bzw. die Polizei verursacht.

Tabelle 7: Großstadtvergleich: Ausgaben für Allgemeine Dienste (inkl. Teilaufgaben Politische Führung, Verwaltung etc.) im Durchschnitt 1995-1998 in DM je Einwohner

Gdg.	Aufgabenbereich	Stutt-gart	Nürn-berg	Hanno-ver	Berlin	Ham-burg	Bremen
0	Allgemeine Dienste ¹	2.305	1.583 ²	2.092	1.834	1.731	1.734
darunter:							
01	Politische Führung und zentrale Verwaltung	752	735	670	706	730	866
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1.058	498	1.007	800	654	592
041	darunter: Bundesgrenzschutz/Polizei	837	394	815	613	457	402
05	Rechtsschutz	491	349	384	321	346	274

Anmerkungen:

¹ Die Differenz zwischen der jeweiligen Gesamtsumme und der Teilsommen ergibt sich, da nur die wichtigsten Unterbereiche aufgeführt werden.

² z.T. keine Regionalisierung möglich.

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

5.2.3 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kulturelle Angelegenheiten

In der Gesamtbetrachtung ist der Aufgabenbereich 1 sowohl bei den Großstädten als auch bei den Stadtstaaten der größte Kostenverursacher. Er macht bei den Großstädten 28,6 %, bei den Stadtstaaten 23,9 % der Gesamtausgaben aus.

Die Kosten in diesem Aufgabenbereich werden bei allen Vergleichsstädten im Wesentlichen durch den Bildungsbereich und hier vor allem durch „Schulen und vorschulische Bildung“ sowie Hochschulen verursacht. Der Bereich Kulturelle Angelegenheiten steht an dritter Stelle. Eher sekundär wirken sich die Bereiche „Förderung des Bildungswesens“, „Sonstiges Bildungswesen“ und „Wissenschaft, Forschung, usw.“ auf die Kosten im Aufgabenbereich aus. Die detaillierte Darstellung der Kosten in Tabelle 8 zeigt folgendes:

Rund 80 % der Gesamtausgaben im Bereich Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kulturelle Angelegenheiten werden sowohl bei den Großstädten als auch bei den Stadtstaaten in die Bereiche „Hochschulen“ sowie „Schulen und vorschulische Bildung, einschl. Verwaltung“ getätigt. Bei den Großstädten sind die Ausgaben im Bereich „Hochschulen“ tendenziell höher als bei den Stadtstaaten. Dagegen haben die Stadtstaaten verhältnismäßig höhere Ausgaben im Bereich „Schulen und vorschulische Bildung“.

Tabelle 8: Großstadtvergleich: Ausgaben für Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kultur (incl. Teilaufgaben) im Durchschnitt 1995-1998 in DM je Einwohner

Gdg.	Aufgabenbereich	Stutt-gart	Nürn-berg	Hanno-ver	Berlin	Ham-burg	Bremen
1	Bildungswesen, Wissen-schaft, Forschung, Kult. Angelegenheiten¹	3.119	3.172	3633	3.148	2.702	2.631
darunter:							
111, 121-129	Schulen u. vorschulische Bil-dung, einschl. Verwaltung	987	1.353	1.013	1.266	1.313	1.396
13	Hochschulen	1.472	1.026	2.134	1.212	905	765
14	Förderung d. Bildungswesens	78	86	103	97	95	83
15	Sonst. Bildungswesen	107	108	135	82	84	76
16/17	Wissenschaft, Forschung, Ent-wicklung außerhalb d. Hoch-schulen, einschl. Verwaltung	63	83	68	113	96	122
18	Kulturelle Angelegenheiten einschl. Verwaltung	342	368	127	377	209	189

Anmerkung:

¹ Die Differenz zwischen der jeweiligen Gesamtsumme und der Teilsommen ergibt sich, da nur die wichtigsten Unterbereiche aufgeführt werden.

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Bremen fällt mit rund 1.396 DM je Einwohner durch die höchsten Ausgaben im Bereich „Schulen und vorschulische Bildung“ sowie den niedrigsten Ausgaben je Einwohner im Bereich „Hochschulen“ (765 DM) auf.

Insbesondere die Schulausgaben spiegeln die „Andersartigkeit“ der Stadtstaaten wider, die gegenüber den Flächenländern „Hauptstädte ohne Umland“ sind. Bremen, Berlin und Hamburg zeichnen sich durch überproportional hohe Schülerzahlen an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen aus. Insbesondere Bremen nimmt in diesem Aufgabenbereich eine hohe Versorgungsfunktion für das Umland wahr, denn Bremens Schülerzahlen liegen bei 122 % der Bevölkerung der 6 bis 19 Jährigen. Die Vergleichswerte liegen bei 117 % (Hamburg), 112 % (Berlin), 107 % (Niedersachsen, Baden-Württemberg) sowie 103 % (Bayern)⁹. Vor diesem Hintergrund steigen die Pro-Kopf-Ausgaben Bremens überproportional an. Auch die Vergleichswerte der Großstädte in Flächenländern spiegeln die hohe Umlandversorgung wider. So liegen folgende Werte vor: Hannover 142 %, Nürnberg 135 %, Stuttgart 121 %.

Auffallend sind die niedrigen Pro-Kopf-Ausgaben Bremens von rund 189 DM je Einwohner im Aufgabenbereich „Kulturelle Angelegenheiten einschließlich Verwaltung“. Gerade der kulturelle Aufgabenbereich umfasst diejenigen Angebote, die in der Regel zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden/Großstädte gehören. Selbstverständlich gehört eine Grundausstattung der kulturellen Angebote einer Stadt zu den gesellschaftlich gewünschten und geforderten Angeboten, es besteht jedoch hinsichtlich der Ausgestaltung des Angebotes und damit des Aufgabenbereiches ein gewisser Spielraum. Der Zahlenvergleich zeigt, dass im Falle Bremens eine unterdurchschnittliche Ausstattung des Aufgabenbereiches vorliegt, was mit dem eingeschränkten finanziellen Handlungs- und Gestaltungsspielraum des Landes Bremen begründet werden muss.

Die Erwartungen am Aufgabenbereich Kultur sind für Großstädte vergleichsweise höher: hier nehmen die Großstädte einerseits für ihr Umland, andererseits für überregionale bis internationale Besucher eine wichtige Rolle ein und sind daher zu einer aktiven Kulturpolitik gezwungen. Dies zeigt auch das Beispiel Berlin, das als Bundeshauptstadt im kulturellen Bereich eine Sonderposition einnimmt und damit eine Ausgabenhöhe von über 377 DM je Einwohner erreicht.

Auffallend ist, dass Bremen in den meisten Bereichen, in denen ein hoher landespolitischer Gestaltungsspielraum besteht, die niedrigsten Ausgaben verbucht. Dies gilt in erster Linie für den Bereich der Hochschulen sowie für den Bereich Kulturelle Angelegenheiten. Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass Bremen hier einen vergleichsweise geringen Spielraum aufweist und damit im Stadtstaat eine unterdurchschnittliche Ausstattung vor allem in den Bereichen vorzufinden ist, in denen durch autonome politische Entscheidungen Gestal-

⁹ Generell treten Werte über 100 auf, da Bezugsgröße die Gruppe der 6 bis 19 Jährigen ist, die durch Einschulungsalter und Abschlussalter differieren können. Quelle: Statistisches Bundesamt 2001: Schulbevölkerung und Schüler 1999/2000 (DESTATIS).

tungsspielräume gegeben wären. Im Gegensatz hierzu ist die politische Einflussnahme der Ausgaben im Schulbereich eingeschränkt, da hier eine Grundausrüstung vorliegen muss, die sich am Bedarf, also der Schülerzahl orientiert. Die überproportionalen Schulausgaben Bremens spiegeln die hohe Bedeutung für die Versorgung des Umlandes im schulischen Bereich wider.

5.2.4 Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung

Der Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“ wird von Land und Kommunen gleichermaßen wahrgenommen.

Bei den Stadtstaaten erreichen die Ausgaben für diesen Bereich 22,8 % womit sie an zweiter Stelle bei den Ausgabenvolumen stehen. Bei den Großstädten ist dieser Bereich mit 16,6 % weniger hoch.

Sowohl bei den Großstädten im Flächenland als auch bei den Stadtstaaten ist im Aufgabenbereich 2 die Familien-, Sozial- und Jugendhilfe größter Kostenverursacher: Rund 80 % der Ausgaben für „Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“ entfallen auf die Familien-, Sozial- und Jugendhilfe. Einzige Ausnahme bildet Stuttgart mit rund 70 %.

Tabelle 9: Großstadtvergleich - Ausgaben für Soziale Sicherung etc. (inkl. Teilaufgaben Sozialhilfeausgaben etc.) im Durchschnitt 1995-1998 in DM je Einwohner

Gdg.	Aufgabenbereich	Stuttgart	Nürnberg	Hannover	Berlin	Hamburg	Bremen
2	Soziale Sicherung, Soz. Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1.519	1.635	2.416	3.006	2.590	2.485
darunter:							
21	Sozialverwaltung	181	169	255	244	188	144
23	Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	1.052	1.286	1.839	2.280	2.080	2.062
darunter:							
234	Sozialhilfe einschl. Einrichtungen	403	473	833	1.248	1.304	1.520
237	Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	130	122	391	682	551	254
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politische Ereignisse	44	82	55	107	120	80

Quelle: Eigene Berechnungen

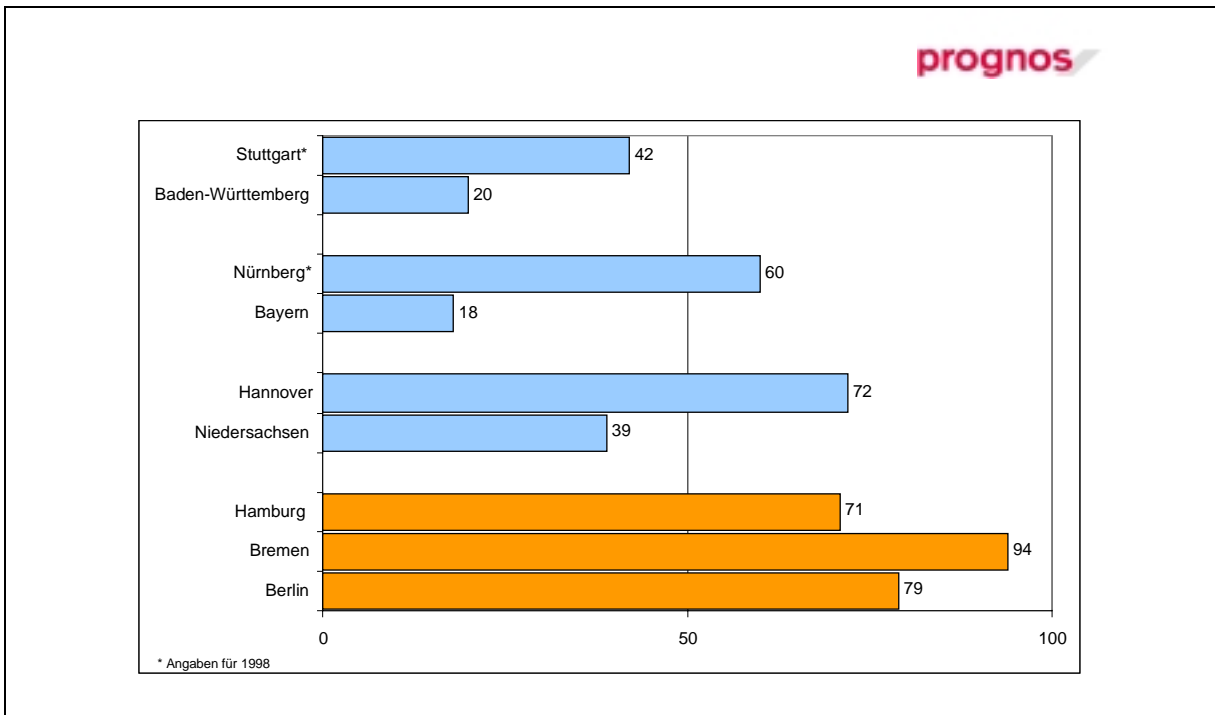
© prognos

Ein wesentlicher Ausgabeposten sind die Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe. Im Einzelnen handelt es sich um die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, die Hilfe zur Pflege, die Krankenhilfe, die Eingliederungshilfe für Behinderte sowie die Leistungen bei der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Der Bereich „Sozialhilfe einschl. Einrichtungen“ stellt bei den Stadtstaaten eine überproportionale Belastung dar: Die Ausgaben liegen bei den Stadtstaaten um über 50 % über dem Niveau der Großstädte.

Bremen hat bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Sozialhilfe mit 1.520 DM mit Abstand die höchsten Werte, dagegen rangiert es bei den Ausgaben für Jugendhilfe im unteren Viertel. Der Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ist ebenso wie der von Wohngeld durch ein Bundesgesetz geregelt. Die Mehrausgaben für Familien-, Sozial- und Jugendhilfe stehen daher im unmittelbaren Zusammenhang mit der Zahl der Empfänger für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, die von den einzelnen Städten nicht beeinflussbar ist.

Auffällig sind die geringen Ausgaben für Sozialhilfe in den „reicheren“ Südländern Bayern und Baden-Württemberg. Hier belasten diese Ausgaben lediglich mit 403 DM (Stuttgart) bzw. 473 DM (Nürnberg). Somit werden in Stuttgart rd. 1.100 DM weniger je Einwohner an Sozialhilfe ausgegeben als in Bremen.

Insbesondere Ausgaben im sozialen Bereich stellen vorgegebene, kurz- und mittelfristig nicht beeinflussbare Belastungen dar, die von ihrem Volumen her besonders bedeutsam sind. Die Verursacher dieser Kosten sind im Wesentlichen Sozialhilfeempfänger. Die Situation und Entwicklung der Sozialhilfeempfänger in Bremen zeigt die nachfolgende Abbildung. Bremen erfährt im Vergleich mit anderen Großstädten und Stadtstaaten mit Abstand die höchste Belastung durch die Zahl der Sozialhilfeempfänger.

Abbildung 4: Sozialhilfeempfänger je 1.000 Einwohner im Jahr 2000

Durch diese Belastung engt sich der Spielraum für Mehrausgaben für andere Aufgabenbereiche, die Städte mit weniger hohen Belastungen zur sozialen Sicherung vergleichsweise einfacher realisieren können.

5.2.5 Allgemeine Finanzwirtschaft

Der Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ setzt sich hauptsächlich aus den Bereichen „Steuern, Finanzausweisungen und allgemeine Umlagen“ sowie „Schulden“ zusammen. Für die drei Städte Stuttgart, Nürnberg und Hannover liegen die durchschnittlichen Ausgaben bei rund 1.922 DM je Einwohner, während sie bei den Stadtstaaten 2.155 DM je Einwohner betragen. Innerhalb der Stadtstaaten führt Bremen die Rangfolge mit rund 2.669 DM je Einwohner an.

Tabelle 10: Großstadtvergleich - Ausgaben für Allgemeine Finanzwirtschaft im Durchschnitt 1995-1998 in DM je Einwohner

Gdg.	Aufgabenbereich	Stuttgart	Nürnberg	Hannover	Berlin	Hamburg	Bremen
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	2.687	1.726	1.352	1.541	2.249	2.618
darunter:							
91	Steuern, allgemeine Finanzzuweisungen und allgemeine Umlagen	1.034	557	242	2	195	25
92	Schulden	1.208	689	673	944	1.134	1.722
93	Versorgung	370	397	383	595	896	795
94	Beihilfen, Unterstützungen u.ä.	75	83	54	-	24	76

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Großstädten im Flächenland und Stadtstaaten ist in der Ausgabenstruktur zu sehen: Rund 30 % der Ausgaben werden bei den Großstädten im Flächenland für den Bereich „Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen“ getätigt. Die Vergleichsgroßstädte in Flächenländern müssen hierbei ihren Verpflichtungen in den kommunalen Finanzausgleichsregelungen (KFA) nachkommen.

Hinter diesen Umlageregungen verbirgt sich ein wesentliches Element des Finanzkraftausgleichs zwischen den Gemeinden. Dabei belastet die Umlage die Gemeinden unterschiedlich. Gemeinden mit höherer Steuerkraft müssen mehr Umlage zahlen. Auf Grund ihrer hohen Steuerkraft sind die Vergleichsgroßstädte Stuttgart, Nürnberg und Hannover zu hohen Zahlungen im jeweiligen kommunalen Finanzausgleich verpflichtet, was sich in der Finanzstatistik im Aufgabenbereich 91 widerspiegelt. Der Gliederungspunkt „Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen“ beinhaltet die allgemeinen Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs (Finanzausgleich zwischen den Ländern, Kommunalen Finanzausgleich), Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder, allgemeine Umlagen (Landesumlage, Bezirks-, Kreis-, Amtsumlagen usw.). Nach Rücksprache mit den zuständigen Statistischen Landesämtern sowie der Finanzverwaltungen ist eine tiefere Aufschlüsselung der Ausgaben des Aufgabenbereiches 91 nicht möglich. Damit kann eine differenziertere Analyse dieses Aufgabenbereichs nicht stattfinden. Hervorzuheben ist jedoch, dass in diesem Aufgabenbereich bei den Großstädten in den Flächenländern Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ins Gewicht fallen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein erheblicher Unterschied der ausgabenseitigen Belastung: Während die Großstädte in Flächenländern hier eine Belastung von durchschnittlich 630 DM je Einwohner verbuchen, so fallen die Ausgaben im Aufgabenbereich 91 bei den Stadtstaaten mit 61 DM je Einwohner wesentlich geringer aus.

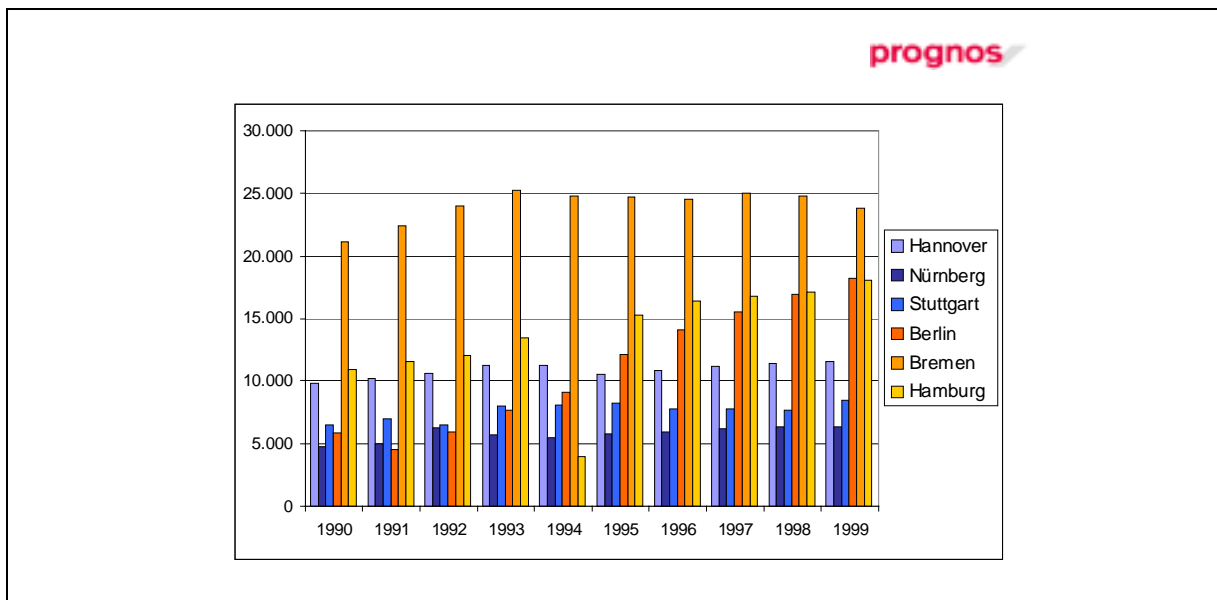
Die Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und des Länderfinanzausgleichs werden zwar an dieser Stelle berücksichtigt, da sie zur Gesamtermittlung aller Ausgaben beitragen. Eine abschließende Bewertung ist allerdings erst möglich, wenn, wie im

nächsten Arbeitsschritt vorgesehen, die Einnahmenseite betrachtet wird und somit im Aufgabenbereich 91 durch Berücksichtigung der Umlagen im Rahmen der beiden Finanzausgleichssysteme eine Saldenbildung erfolgt.

Bei den Stadtstaaten ist der Bereich „Schulden“ wichtigster Kostenfaktor (vgl. Abbildung 5). Knapp 64 % der Ausgaben im Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ entfallen hier auf den Bereich. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung entspricht bei den Stadtstaaten rund 1.090 DM.

Der angehäuften Schuldenstand und die damit verbundenen Zinslasten schränken den Handlungsspielraum der Stadtstaaten und insbesondere Bremens besonders stark ein.

Abbildung 5: Schuldenstand der Großstädte 1990-1999 in DM je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Insbesondere Bremen erfährt mit Pro-Kopf-Ausgaben von 1.722 DM je Einwohner eine überdurchschnittlich hohe Belastung. Diese Aufgabenbelastung ist eindeutig auf die schlechte finanzielle Lage des Landes Bremens zurückzuführen. Die Vergleichszahlen belegen, dass Bremen einen überdurchschnittlich hohen Anteil für die mit der Schuldenaufnahme im Zusammenhang stehenden Ausgaben aufbringen muss. Ähnlich wie bei den sozialen Belangen ist dieser Aufgabenbereich nicht oder nur sehr langfristig beeinflussbar. Bremens extreme Haushaltsnotlage wird auch langfristig den Zustand und die zukünftige Entwicklung des Haushalts beeinflussen.

5.2.6 Ausgaben in den Großstädten der Flächenländer, in den Stadtstaaten und in den Flächenländern

Im vorangegangenen Kapitel stand der Vergleich der Ausgaben der Großstädte (hierfür wurden die Landesausgaben regionalisiert und mit den kommunalen Ausgaben addiert) und der Stadtstaaten nach den Aufgabenbereichen im Vordergrund. Hierbei konnten stadtstaaten- sowie großstadtspezifische Besonderheiten in der Ausgabenhöhe sowie der Ausgabenstruktur festgestellt werden.

Dabei konnte bisher noch nicht aufgezeigt werden, inwieweit die Ausgaben der Vergleichsgroßstädte sowie der Stadtstaaten von den Pro-Kopf-Ausgaben der in dieser Studie berücksichtigten Flächenländer der Benchmarkstädte abweichen. Für die Darstellung der Relation Großstädte/Stadtstaaten zu den durchschnittlichen Ausgaben werden die Gesamtausgaben (staatliche einschließlich kommunale) der drei Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen einbezogen. Das Ergebnis ist in Tabelle 11 dargestellt.

In der Summe aller Aufgaben zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Großstädte (11.269 DM je Einwohner) um rund 3.100 DM höher liegen als die vergleichbaren Ausgaben in den jeweiligen Bundesländern.

Im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“ weisen die Großstädte die höchsten Ausgaben auf. Mit knapp 2.013 DM je Einwohner liegen sie fast doppelt so hoch wie die durchschnittlichen Ausgaben der jeweiligen Bundesländer. Dieses Verhältnis gibt einen Hinweis auf die Konzentration von zentralen Funktionen auf die Großstädte, die nicht zuletzt aus den Landeshaushalten getragen werden.

Diese betreffen in erster Linie die Bereiche „Öffentliche Sicherheit“ und „Rechtsschutz“, wo die Ausgaben doppelt so hoch sind wie im Landesdurchschnitt. Das Ausgabenniveau der Stadtstaaten im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“ ist mit rund 1.800 DM pro Kopf dem der Großstädte ähnlich. Die Ursachen liegen hier aber weniger in einer Funktionsübernahme für die Flächenversorgung, sondern müssen mit den Kosten der Kleinheit in der politischen Führung begründet werden, die eine höhere Pro-Kopf-Belastung darstellen.

Ähnliche Ausgabenverhältnisse im Vergleich von Großstädten und Stadtstaaten sind im Aufgabenbereich „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und Kulturelle Angelegenheiten“ festzustellen.

Tabelle 11: Ausgaben der öffentlichen Haushalte für 1995-1998 in DM je Einwohner: Großstädte, Stadtstaaten, Gesamtausgaben der Flächenländer

Funkt.	Aufgabenbereich	Gesamtausgaben B-W, Bayern, ,N-S	Ausgaben Großstädte	Ausgaben Stadtstaaten
0	Allgemeine Dienste	1.130	2.013	1.792
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kult. Angelegenheiten	2.145	3.302	2.957
2	Soziale Sicherung, Soz. Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1.037	1.846	2.823
3	Gesundheit, Sport und Erholung	286	431	409
4	Wohnungswesen, Raumordnung, Kommunale Gemeinschaftsdienste	696	462	870
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	134	127	23
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	174	128	254
7	Verkehr und Nachrichtenwesen	466	468	614
8	Wirtschaftsunternehmen, Allgem. Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	171	483	738
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	1.232	1.957	1.881
0-9	Summe Aufgaben	7.471	11.217	12.361

Quelle: Eigene Berechnungen

Im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, usw.“ fallen bei den Stadtstaaten die höchsten Ausgaben an. Sie liegen mit rund 2.823 DM je Einwohner über 2,7 Mal so hoch wie im Durchschnitt der „Vergleichsländer“, wo sie mit 1.037 DM je Einwohner beziffert werden können.

Bei dem Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ weisen die Großstädte mit 1.957 DM je Einwohner höhere Ausgaben je Einwohner auf als der Länderdurchschnitt mit rund 1.232 DM je Einwohner. Hier liegen die Ausgaben um knapp 60 % höher.

Setzt man die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der drei Flächenländer in Bezug zu den entsprechenden Ausgaben je Einwohner in den Großstädten der Flächenländern, so ergeben sich Mehrausgaben, die eine Höhe von 138 % erreichen.

5.4 Sockelausgaben und Sonderbelastungen

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt einen Großstadtvergleich zur Quantifizierung von abstrakten Mehrbedarfen als angemessen angesehen. Die hohe Übereinstimmung der großstädtischen Finanzbedarfe in dieser Studie unterstreichen diesen Argumentationszu-

sammenhang, der auf strukturell bedingte höhere Pro-Kopf-Ausgaben beruht. So liegen die Ausgaben je Einwohner der Vergleichsgrößtädte in den Flächenländern um rund 38 % über den jeweiligen Landeswerten. Der Abstand der Stadtstaaten zu den Vergleichsgrößtädten beträgt knapp 10 %. Die Einwohnergewichtung ist demnach kein frei gegriffenes Privileg der Stadtstaaten, sondern eine gebotene Basis, um Vergleiche mit den Flächenländern anstellen zu können, die ihrerseits den jeweiligen Großstädten im LFA einen Finanzmehrbedarf zugestehen.

Die implizite Bedarfsmessung mittels Einwohnerzahl erweist sich möglicherweise dann als unzureichend, wenn es in einzelnen Aufgabenbereichen zu signifikant überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben kommt, sei es funktional (z.B. die Unterhaltung von Seehäfen), sei es strukturell bedingt (z.B. Sozialhilfelasten infolge der Bevölkerungsstruktur). Belastungsunterschiede erscheinen damit als überdurchschnittliche Finanzbedarfe bzw. als „Sonderbelastungen“. Die Anerkennung von Sonderbelastungen stützt sich ökonomisch vor allem auf die Erwägung, der wirtschaftliche Nutzen komme nicht allein den jeweiligen Regionen, sondern allen Ländern der Bundesrepublik zugute. Sonderbelastungen liegen demnach vor, sofern interregionale positive oder negative Effekte existieren. Des Weiteren dürfen sie nicht als intern („hausgemacht“) angesehen werden können, sondern ausschließlich als extern (d.h. als von den Ländern nicht steuerbar).

Auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse wird deutlich, dass Städte mit einer geringeren Sonderbelastungen (z.B. die geringe Sozialhilfelast in Stuttgart) einen größeren Spielraum für freie Ausgabenentscheidungen gewinnen. Ausgaben in Aufgabenbereiche wie Schulen, Ausbildung und Kultur können weitaus höher getätigt werden. Auffallend ist z.B., dass Bremen in den meisten Bereichen, in denen ein hoher landespolitischer Gestaltungsspielraum besteht, durchgängig die niedrigsten Ausgaben verbucht. Dies gilt im Aufgabenbereich Kultur sowie im Bereich der Hochschulen und der Förderung des Bildungswesens.

Als mögliche Sonderbelastungen gehen aus der allgemeinen Diskussion sowie der bisherigen Ausgabenanalyse insbesondere die Hafencosten, die Kosten der Kleinheit, die Sozialhilfelasten sowie die Zinslasten hervor. In der Diskussion um den LFA werden insbesondere die Kosten politischer Kleinheit und die Berücksichtigung von Hafencosten kritisiert, die aus verschiedenen Gründen nicht gerechtfertigt wären, weil sie in der Höhe und Verteilung „spekulativ und frei gegriffen“ seien oder dem Verfassungsverbot einer bedarfsgeprägten Bestimmung im Finanzausgleich widersprächen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen stellt in seiner Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 fest, dass die Einbeziehung von so genannten Sonderlasten wie etwa Hafencosten abzulehnen ist. Die Bundesländer unterscheiden sich in vielfältiger Hinsicht, sodass das Herausgreifen einzelner Merkmale nicht überzeugend begründet werden könne.

Aus Sicht der Prognos sind u.a. die Hafencosten auch vor dem Hintergrund der entstehenden Nutzen zu sehen. Unstrittig ist, dass z.B. mit dem Vorhalten und Erbringen von Hafencosten Kosten verbunden sind. Allerdings stehen diesen Kosten auch regionalwirtschaftliche Nutzen gegenüber, die eine gewisse Höhe erreichen, sodass die Hafenstädte in ihrer

Funktion zur Erbringung von Hafenleistungen und ihrer Spezialisierung in der interregionalen Arbeitsteilung einen Vorteil für sich sehen können. Der Argumentation, dass die Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit dem Vorhalten von Häfen eine gesamtstaatliche Aufgabe erfüllen, der sie sich nicht entziehen könnten, kann entgegengehalten werden, dass es keine verfassungsrechtliche oder andere gesetzliche Norm gibt, die Hamburg und Bremen dazu zwingt, eine Hafenfunktion wahrzunehmen.

Ebenso wird die Berücksichtigung der sog. Kosten der Kleinheit als Sonderbelastung heftig diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat das Vorhandensein überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung 1986 ausdrücklich anerkannt, indem es sie zu berücksichtigungsfähigen Sonderlasten erklärte, für die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen vergeben werden können. Dem wird allerdings aus Sicht der Geberländer entgegengehalten, dass sie weder dem Grunde noch der Höhe nach die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Sonderbedarfzuweisungen erfüllten. Schon die Tatsache, dass neun von sechzehn Ländern entsprechende Zuweisungen erhielten, spreche dagegen, dass es sich um einen echten Sonderbedarf handele. Der Sache nach gehe es vielmehr um Fehlbetragszuweisungen, die dem Gebot des angemessenen Ausgleichs genügen müssten.

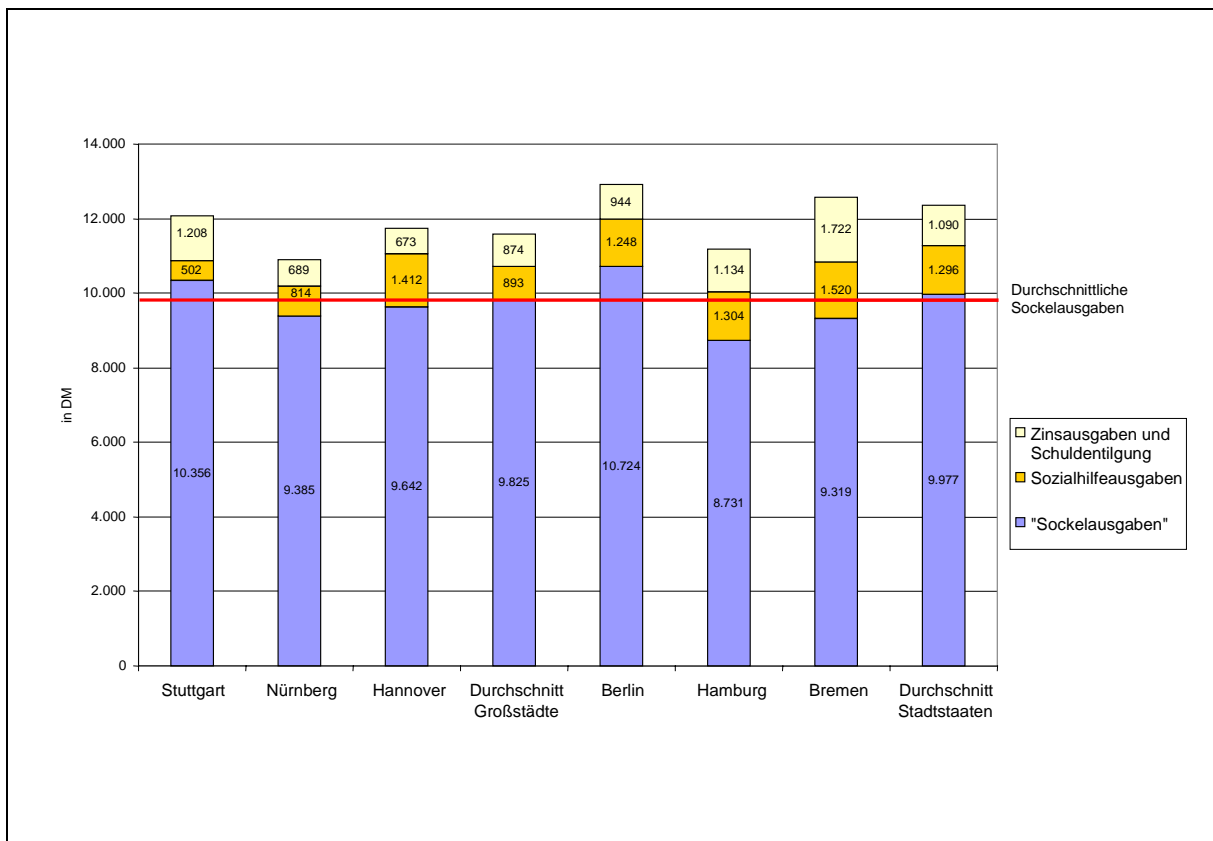
Die Kosten der Kleinheit werden aber auch in der Sache in Zweifel gezogen, da die Verwaltungen kleiner Bundesländer nicht zwangsläufig pro Kopf teurer oder weniger leistungsfähig sein bräuchten als die großer Länder, deren Verwaltungen auf Grund ihrer Größe wiederum ineffizienter werden können. Zwar bleiben einer Verwaltungsverschlinkung immer auch Grenzen gesetzt, doch ist der flexible Zuschnitt auf die Größe eines Landes sicherlich entwicklungsfähig. So argumentieren auch die Geberländer, dass wenn man die Kosten für die politische Führung in den einzelnen Ländern in Relation zu ihrer Einwohnerzahl setze, dass sich erstaunliche Unterschiede ergäben. Es sei kaum vorstellbar, dass diese Differenzen ausschließlich durch die „Kleinheit“ verursacht würden und nicht auf autonomen politischen Entscheidungen der Länder beruhten, die nicht über Sonderbedarfzuweisungen ausgeglichen werden dürften. Sachlich ist also festzuhalten, dass es bei der Höhe der Kosten der Kleinheit sehr wohl Handlungs- und Gestaltungsspielräume gibt.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass Sonderlasten danach unterschieden werden müssen, ob sie im weitesten Sinne „freiwillige Kosten“ oder „unfreiwillige“, verordnete Kosten darstellen. Daher berücksichtigen wir im Rahmen dieser Studie lediglich solche Sonderlasten, die ausschließlich als „unfreiwillige“ Kosten anzuerkennen sind, denen - unabhängig der Höhe - keine positiven Nutzen gegenüberstehen und die gleichermaßen alle Großstädte bzw. Länder betreffen. Auf der Grundlage dieser drei Kriterien berücksichtigen wir bei der Betrachtung von Sonderbelastungen ausschließlich Sozialhilfe- sowie Zinsausgaben.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund nochmals den bisherigen Ausgabenvergleich zwischen den Stadtstaaten und Großstädten in Flächenländern, so lassen sich für alle Vergleichsstädte sog. Sockelausgaben bestimmen. Das sind die jeweiligen Gesamtausgaben ohne entsprechende Sonderbelastungen (Sozialhilfeausgaben sowie Zinsausgaben, welche sich als „unfreiwillige“ Ausgaben der Beeinflussbarkeit entziehen). Wir gehen dabei von der

These aus, dass es eine vergleichbare Ausgabenhöhe je Einwohner zur Aufgabenerfüllung in Großstädten gibt.

Abbildung 6: Sonderbelastungen und „Sockelausgaben“ für 1995-1998 in DM je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Es bestätigt sich unsere These der vergleichbaren Sockelausgaben (siehe Abbildung 6). Weisen die Vergleichsgroßstädte zur Aufgabenerfüllung im Durchschnitt pro Jahr eine Ausgabenhöhe von 9.831 DM je Einwohner auf, so beträgt der Wert für die Stadtstaaten 9.977 DM. Alle betrachteten Großstädte variieren um die durchschnittlichen Sockelausgaben von insgesamt rund 9.945 DM je Einwohner. Ausnahme nach oben bildet dabei mit +8 % Berlin, nach unten weist Hamburg einen überproportionalen Abstand von -12 % auf.

Darüber hinaus ist jede Großstadt mit Sozialhilfeausgaben sowie Zinsausgaben unbeeinflussbaren Sonderbelastungen ausgesetzt. Diese unterliegen einer größeren Spannweite als dies bei den Sockelausgaben festgestellt wurde. So hat Nürnberg „lediglich“ Sonderbelastungen in Höhe von insgesamt ca. 1.200 DM je Einwohner, während der Stadtstaat Bremen mit ca. 3.200 DM mit Abstand die höchsten Sonderbelastungen unter den Vergleichsgroßstädten zu verbuchen hat. Berlin und Hamburg haben Sonderbelastungen je Einwohner von rd. 2.200 und 2.400 DM. Stuttgart weist mit ca. 1.700 DM vergleichsweise moderate Sonderbelastungen auf.

Abschließend muss festgehalten werden, dass der Stadtstaat Bremen sich gleich zwei Nachteilen ausgesetzt sieht: Er wird zur Ermittlung des Finanzbedarfes im LFA nicht vergleichbaren Großstädten gegenübergestellt, sondern Flächenländern. Die Finanzkraft der Stadtstaaten wird deshalb im LFA überzeichnet, da sich in Flächenstaaten ein Nivellierungseffekt bei der Finanzkraft durch die Existenz verdichteter, eher aufkommensergiebiger sowie weniger verdichteter, eher aufkommensschwacher Gebiete ergibt. Des weiteren muss der Stadtstaat die z.T. hohen Ausgaben für Sonderbelastungen durch überproportional hohe Einsparungen in anderen notwendigen Aufgabenbereichen ausgleichen. Für die regionale Entwicklung der Stadtstaaten kann sich die daraus resultierende „Schiefe“ der Ausgabenstruktur negativ auswirken, denn es stellt sich die Frage, ob für die Erhaltung und Fortentwicklung ihrer regionalen Produktionsvoraussetzungen noch genügend Mittel bereitstehen.

6. Finanzierungsstruktur der Großstädte im Vergleich

Im folgenden Arbeitsschritt wird die Durchführung eines Einnahmevergleichs der Stadtstaaten und der Vergleichsgroßstädte in Flächenländern durchgeführt. Damit wird der Fragestellung nachgegangen, wie die bisher im Rahmen dieser Studie festgestellten Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden. Zentrale Fragestellung auf der Einnahmenseite ist, wie die Stadtstaaten und Vergleichsgroßstädte in Flächenländern ihre Ausgaben finanzieren, d.h. welche Finanzierungsquellen genutzt werden und ob wesentliche Unterschiede in der Einnahmenstruktur vorliegen.

Ebenso wie bei der Betrachtung der Ausgaben bietet sich als Grundlage für die Analyse der Einnahmenseite die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Haushalte an.

Methodisches Vorgehen und Datenbasis

Das methodische Vorgehen und die Datenbasis für die Einnahmenseite knüpft an die Erläuterungen zum methodischen Vorgehen für die Ausgabenseite im Kapitel 4.2 an.

Wie für die Darstellung der öffentlichen Ausgaben wurde auch für die Einnahmenseite die Finanzstatistik des Bundes und der Länder verwendet. Die hier zu Grunde gelegte Einteilung nach der Art der Einnahme erlaubt eine vollständige und übersichtliche Darstellung der Finanzeinnahmen.

Die Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte ist unterteilt in insgesamt 11 Einnahmearten:

1. Steuern, steuerähnliche Abgaben
2. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit
3. Zinseinnahmen (unterteilt in: vom öffentlichen Bereich und von anderen Bereichen)
4. Allgemeine Zuweisungen und Umlagen
5. Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Schuldendiensthilfen (unterteilt in: vom öffentlichen Bereich und von anderen Bereichen)
6. Gebühren, sonstige laufende Einnahmen
7. Veräußerung von Sachvermögen
8. Vermögensübertragung (unterteilt in: vom öffentlichen Bereich und von anderen Bereichen)
9. Darlehensrückflüsse (unterteilt in: vom öffentlichen Bereich und von anderen Bereichen)
10. Veräußerung von Beteiligungen
11. Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich

Die Einnahmen sind grundsätzlich untergliedert in die Einnahmen der laufenden Rechnung (Position 1.-6.) sowie die Einnahmen der Kapitalrechnung (Position 7.-11.). Außerhalb der

Haushaltsstatistik werden „Besondere Finanzierungsvorgänge“ gesondert dargestellt. Diese beinhalten auf der Ausgabenseite in erster Linie die Schuldentilgung. Auf der Einnahmenseite stehen die Schuldenaufnahmen am sonstigen Kreditmarkt an erster Stelle (vgl. Kapitel 7.2).

Die Datengrundlage liegt für die Stadtstaaten sowie für die Flächenländer vor. Gemäß der für den Ausgabenbereich angewandten Methodik zur Vergleichbarmachung der Großstädte und Stadtstaaten wird in einem ersten Schritt eine Regionalisierung der staatlichen Einnahmen der Flächenländer vorgenommen.

Die Regionalisierung der Einnahmen erfolgt mit Ausnahme der Steuern und steuerähnlichen Abgaben bei den Stadtstaaten sowie den Großstädten in Flächenländern nach der Einwohnerzahl der Großstädte. Die Regionalisierung der Steuereinnahmen wurde in Anlehnung an die DIW-Studie zur Überprüfung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich durchgeführt.¹⁰

Dabei erfolgte die Regionalisierung der Einkommensteuer nach der Zahl der Steuerpflichtigen in den Städten. Die Verteilung der Körperschaftsteuer wurde entsprechend dem regionalen Gewerbesteueraufkommen ermittelt, da die Bemessungsgrundlage für Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer ähnlich ist. Innerhalb der Landessteuern dominiert die Kfz-Steuer, welche gemäß dem Kfz-Bestand der Städte regionalisiert wurde. Die übrigen Landessteuern wurden entsprechend der Einwohnerzahl zugerechnet.

In einem zweiten Schritt wurden die kommunalen Einnahmen der jeweiligen Großstädte zu den regionalisierten Landeseinnahmen hinzugerechnet. Die Haushaltsbereiche der Kommunen unterscheiden sich von der Landessystematik durch die Aufteilung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt.

Der Staatshaushalt kennt eine entsprechende Trennung nicht. Die Zusammenführung der Haushalte der Großstädte sowie der Staatshaushalte wurde gemäß einem entwickelten Zuordnungsschlüssel nach der folgenden Klassifizierung vorgenommen. So konnten bei der Zuordnung Verzerrungen vermieden werden:

- Steuern, steuerähnliche Abgaben
- Abgaben und Gebühren
- Zuweisungen und Umlagen, Erstattungen und Zuschüsse
- Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen
- Sonstige Einnahmen

¹⁰ Vesper, D.: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - mehr als gerechtfertigt. in: DIW-Wochenbericht 11/01, 2001.

Die verwendete Datengrundlage ist in Anlage 5 bis 8 beigefügt. Im Folgenden werden für die Großstädte in Flächenländern bereits die Darstellungen als „fiktive“ Stadtstaaten verwendet. D.h. es sind die jeweiligen Summen der regionalisierten staatlichen Haushalte sowie die der Gemeindehaushalte dargestellt.

6.1 Übersicht der „fiktiven“ Gesamteinnahmen der Großstädte in Flächenländern sowie der Stadtstaaten

Eine Übersicht der Ergebnisse der beiden beschriebenen Berechnungsschritte - 1. Regionalisierung der staatlichen Haushalte und 2. Zusammenführung der staatlichen und kommunalen Haushalte stellt Tabelle 12 dar. Die prozentuale Verteilung der Einnahmen auf die einzelnen Einnahmearten zeigt z.T. deutliche Unterschiede in der Einnahmestruktur zwischen den Stadtstaaten und den Großstädten. Bei beiden stellt der Einnahmebereich „Steuern, steuerähnliche Abgaben“ den größten Haushaltsposten dar. Allerdings decken die Großstädte in Flächenländern ihre Einnahmen zu fast zwei Dritteln (60,8 %) durch Steuern und steuerähnliche Abgaben, dahingegen erreicht dieser Posten bei den Stadtstaaten im Durchschnitt nicht einmal 50 % aller Einnahmen.

Der Einnahmebereich „Steuern und steuerähnliche Abgaben“ beinhaltet die regionalisierten Länderanteile der Landessteuern wie u.a. Einkommensteuern, Körperschaftsteuern, Gewerbesteuerumlage sowie die Besitz- und Verkehrssteuern, Zölle und Verbrauchsteuern und die Gemeindesteuern wie Grund- und Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile der Gemeinschaftssteuern.

Tabelle 12: Einnahmen der kommunalen und regionalisierten Landeshaushalte nach Art der Einnahmen im Durchschnitt 1995-1998 in DM je Einwohner

Art der Einnahmen	Hannover	Nürnberg	Stuttgart	Durchschnitt in %	Berlin	Bremen	Hamburg	Durchschnitt in %
Steuern, steuerähnliche Abgaben	6.245	6.418	7.591	60,8	4.553	5.348	7.167	48,2
Abgaben und Gebühren	2.342	1.442	1.681	16,3	1.688	1.796	1.692	15,2
Zuweisungen und Umlagen, Erstattungen und Zuschüsse*	1.548	1.498	1.644	14,0	3.243	4.977	793	24,3
Veräußerungen von Sachvermögen und Beteiligungen	279	167	215	2,0	889	410	932	7,5
Sonstige Einnahmen	608	1.170	589	6,9	780	418	105	4,8
SUMME	11.022	10.695	11.720	100	11.153	12.949	10.689	100

* einschl. SanBEZ in Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Eine weitere wichtige Einnahmequelle sind die „Abgaben und Gebühren“, die bei Großstädten sowie bei den Stadtstaaten vergleichbar ausgestaltet ist und zwischen 15 % und 16 % aller Einnahmen liegt.

Bei der Einnahmeart „Zuweisungen und Umlagen, Erstattungen und Zuschüsse“ zeigen sich wiederum deutliche Unterschiede zwischen Großstädten in Flächenländern und Stadtstaaten: Zum Einnahmebereich der „Zuweisungen und Umlagen, Erstattungen und Zuschüsse“ zählen die allgemeinen Finanzausgleichsleistungen (Ergänzungszuweisungen, Finanzausgleich unter den Ländern, Kommunaler Finanzausgleich) sowie allgemeine Umlagen (Landesumlage, Bezirks- und Kreisumlagen).

Während dieser Einnahmebereich bei den Großstädten rund 14 % aller Einnahmen ausmacht, erreicht dieser Wert bei den Stadtstaaten über 24 % der Einnahmen. Zuweisungen stellen bei den Stadtstaaten also eine weit bedeutendere Finanzierungsquelle dar als bei den drei Großstädten. In dem vergleichsweise niedrigen Wert Hamburgs macht sich bemerkbar, dass es im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wegen seiner Position als Geberland keine Zuweisungen erhält. Lässt man Hamburg bei dem Vergleich außer acht, so ergibt sich, dass Berlin und Bremen knapp ein Drittel (30,8 %) ihrer Einnahmen aus Zuweisungen beziehen. Zu berücksichtigen ist hier allerdings, dass für Bremen die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 2.778 DM je Einwohner enthalten sind.

Auch wenn die Einnahmeart „Veräußerungen von Sachvermögen und Beteiligungen“ einen verhältnismäßig kleinen Einnahmebereich darstellt, so deutet er auf die strukturellen Unterschiede zwischen den drei Großstädten und den Stadtstaaten hin: Bei den Großstädten liegen die Einnahmen aus Veräußerungen bei 2 % der Gesamteinnahmen, bei den Stadtstaaten liegt dieser Wert bei 7 %.

Bei den Gesamteinnahmen liegen die Stadtstaaten und Großstädte sehr dicht bei einander: Während die Stadtstaaten zwischen 1995 und 1998 Einnahmen von rund 11.225 DM je Einwohner aufweisen, lag der Vergleichswert bei den drei Großstädten bei rund 11.177 DM je Einwohner.

Generell zeigen sich innerhalb der einzelnen Einnahmearten bei den Stadtstaaten die größten Schwankungen. So liegen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben von Berlin und Bremen weit hinter die Einnahmen Hamburgs (und der Großstädte) zurück. Bremen nimmt rund 1.445 DM je Einwohner weniger ein als die Großstädte im Durchschnitt, bei Berlin liegt die Summe sogar bei 2.240 DM je EW.

6.2 Struktur der Gesamteinnahmen der Großstädte in Flächenländern sowie der Stadtstaaten

Die bisherigen Darstellungen über die Einnahmen der Großstädte in Flächenländern und der Stadtstaaten haben gezeigt, dass nicht nur in den Gesamtsummen Unterschiede zwischen den einzelnen Städten und Stadtstaaten vorliegen, sondern auch, dass z.T. erhebliche Un-

terschiede in der Struktur der Einnahmen bestehen. Vor allem die Differenzen innerhalb des größten Einnahmebereiches der Steuern und steuerähnlichen Abgaben deuteten auf die eigene problematische Wirtschaftslage der beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin hin, da der Einnahmebereich direkt von Erträgen der Wirtschaftsunternehmen sowie der Beschäftigung abhängt.

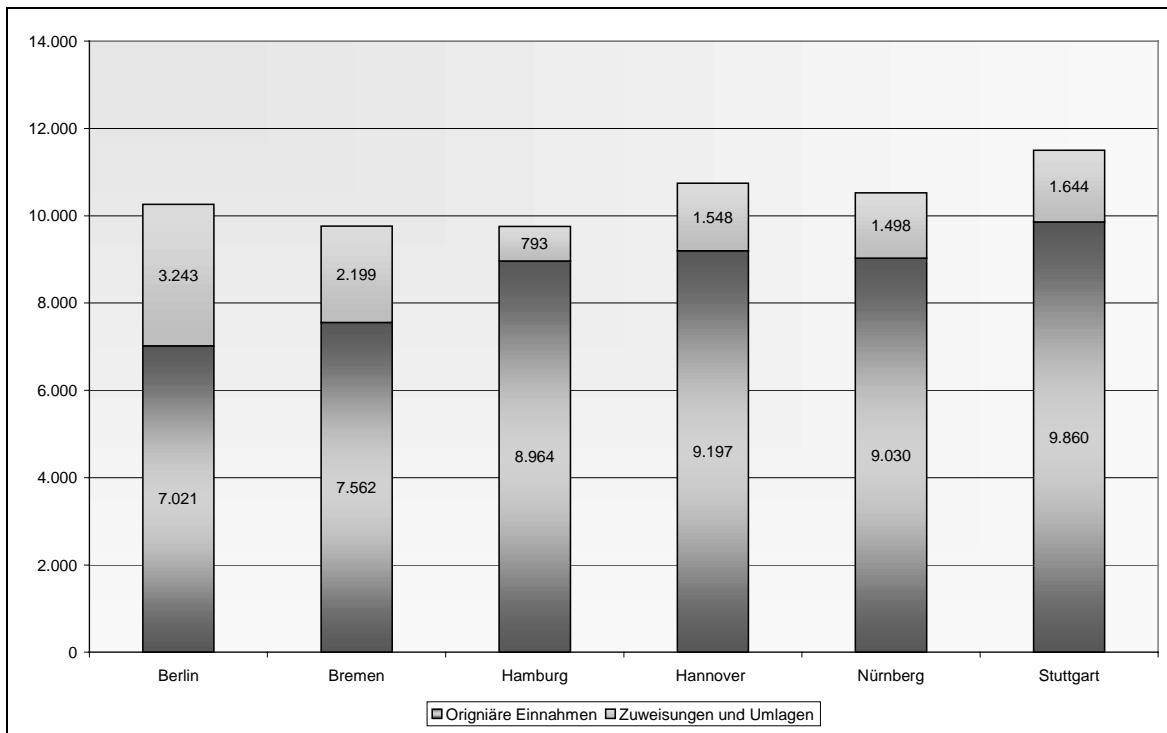
Vor diesem Hintergrund ist eine Betrachtung derjenigen Einnahmen, die in den Stadtstaaten bzw. Großstädten selbst erwirtschaftet werden, von großem Interesse. Es sind neben den Einnahmen aus der Wirtschaft auch die Einnahmen, die durch Verwaltung und Finanzwirtschaft der Städte und Stadtstaaten anfallen. Auf der anderen Seite stehen diejenigen Einnahmen, die ausbleibende und fehlende Einnahmen ausgleichen und nicht selbst von den Städten erwirtschaftet werden und daher von außen zufließen. Es stellt sich also die Frage, wie hoch die im Stadtstaat bzw. in der Großstadt selbst erwirtschafteten „originären Einnahmen“ sowie die von außen einfließenden Zuweisungen und Umlagen sind.

In einem weiteren Analyseschritt (Kapitel 7) kann dann aufgezeigt werden, welche Ausgaben die Großstädte und Stadtstaaten durch ihre „originären Einnahmen“, also aus eigener Kraft decken können und wie ggf. entstehende Finanzierungslücken gedeckt werden müssen.

6.2.1 Originäre Einnahmen

Zu den originären Einnahmen werden diejenigen Einnahmen gezählt, die eine Großstadt bzw. ein Stadtstaat aus eigener Kraft zu erwirtschaften vermag. Sie lassen sich durch Addition sämtlicher Steuereinnahmen, Abgaben und Gebühren sowie sonstigen Einnahmen, zu denen vor allem kalkulatorische und finanzwirtschaftliche Einnahmen (außer Schuldenaufnahmen) gehören, für alle Vergleichsstädte bestimmen. Veräußerungen von Sachvermögen und Beteiligungen werden von uns dagegen nicht berücksichtigt, da diese Einnahmen nicht einem nachhaltigen und zukunftsorientierten Wirtschaften entsprechen. Veräußerungen zählen weniger zu Einnahmen als zu einem Ressourcenaufbrauch, der aus einem Bedarf an Finanzmitteln abgeleitet wird. Zudem unterliegen Veräußerungen äußerst starken Jahreschwankungen und eignen sich daher auch in einer Mehrjahresbetrachtung nur bedingt für einen Städtevergleich. Veräußerungen sind zeitlich begrenzt versiegen also nach Verbrauch des Sachvermögens und der Beteiligungen. Die nachfolgende Tabelle stellt die dominierende Finanzierungsquelle der Haushalte, die originären Einnahmen den Zuweisungen und Umlagen der Großstädte und Stadtstaaten gegenüber.

Abbildung 7: Verhältnis originäre Einnahmen zu Zuweisungen und Umlagen in DM je Einwohner*



* Bremen ohne SanBEZ

Quelle: Eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass die Großstädte in Flächenländern ein deutlich höheres Niveau bezüglich der originären Einnahmen aufweisen als die Stadtstaaten. Berlin liegt mit rund 7.000 DM je EW am niedrigsten, gefolgt von Bremen mit rund 7.560 DM je EW. Hamburg weist zwar den höchsten Wert innerhalb der Stadtstaaten auf, liegt aber unter den Werten der Großstädte in Flächenländern. Unter den Großstädten weist Stuttgart mit 9.860 DM je EW den höchsten Wert auf und hat damit einen großen Vorsprung vor den originären Einnahmen der übrigen Großstädte.

Um einen ausgeglichenen Haushalt zu erhalten, sollten die Vergleichsstädte in der Lage sein, ihre Ausgabenseite idealerweise durch ihre originären Einnahmen decken zu können. Von der Ausgestaltung der Haushalte hängt es demzufolge ab, ob und in welchem Umfang Finanzaufwendungen an die Stadtstaaten und Großstädte zum Ausgleich von Bedarfs- und Finanzkraftunterschieden zufließen sowie in welchem Maße Schuldenaufnahme erforderlich sind.

6.2.2 Zuweisungen und Umlagen, Erstattungen und Zuschüsse

Die Zuweisungen und Umlagen beinhalten im Wesentlichen die allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen) und zweckgebundene Zuweisungen (Investitionsvorhaben, laufende Zwecke). Die staatlichen Zuweisungen betreffen im Wesentli-

chen die Finanzausgleichssysteme (Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzausgleich) sowie die Ergänzungszuweisungen.

Bei einem Vergleich der Höhe von Zuweisungen und Umlagen sowie Erstattungen und Zuschüssen ist Folgendes festzuhalten:

- Berlin steht mit Zuweisungen von 3.243 DM je Einwohner innerhalb aller Vergleichsstädte an erster Stelle. Diese sind v.a. auf den Länderfinanzausgleich als auch der Sonderstellung als Bundeshauptstadt zurückzuführen.
- Bremen erhält knapp 2.200 DM je Einwohner und steht damit an zweiter Stelle. Mit nur knapp 800 DM je Einwohner machen sich in Hamburg die nicht vorhandenen Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich bemerkbar.
- Innerhalb der Großstädte in Flächenländern besteht eine geringe Bandbreite von nur knapp 150 DM je Einwohner. Darunter erhält Stuttgart mit 1.644 die höchsten Zuweisungen, wobei diese im Wesentlichen durch den kommunalen Finanzausgleich (942 DM je Einwohner) generiert werden.
- In Nürnberg sind knapp die Hälfte der Einnahmen in diesem Bereich auf die Ausgleichszahlungen im Rahmen der Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts zurückzuführen.
- In Hannover entfallen rund 560 DM je EW auf allgemeine Zuweisungen und Umlagen sowie 610 DM auf Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes.

6.3 Einnahmen in den Großstädten der Flächenländer, in den Stadtstaaten und in den Flächenländern

In den vorangegangenen Kapiteln stand der Vergleich der Einnahmen zwischen den drei Großstädten in Flächenländern und der Stadtstaaten nach den Einnahmearten im Mittelpunkt. Es wurden Besonderheiten in Gesamthöhe und Einnahmestruktur festgestellt.

Analog zu der Darstellung der Ausgaben im Vergleich zum Landesdurchschnitt der Vergleichsländer Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen in Kapitel 5.3 sollen nun auch Unterschiede der Einnahmenseite zwischen den Flächenländern, Großstädten und Stadtstaaten aufgezeigt werden. In der nachfolgenden Tabelle sind daher die Flächenländer mit ihren Gesamteinnahmen aus staatlichen und kommunalen Einnahmen sowie die Vergleichsgroßstädte und die Stadtstaaten dargestellt.

Es zeigt sich, dass die Summe der Einnahmen bei den Großstädten um 3.286 DM je Einwohner und bei den Stadtstaaten um 3.334 DM je Einwohner über denen der Flächenländer liegt. Die Flächenländer weisen deutlich niedrigere Einnahmen bezüglich der Steuern und

steuerähnlichen Abgaben auf. Dies hängt mit der gleichmäßigen Verteilung auf alle Gemeinden der jeweiligen Bundesländer zusammen. Die Konzentration der Wirtschaftskraft auf die Großstädte und daher höhere Einnahmen kommt darin zum tragen.

Der Bereich der Einnahmen und Gebühren ist bei allen Vergleichsgruppen vergleichbar, liegt aber bei den Großstädten mit 106 DM bzw. 120 DM je Einwohner geringfügig über dem Wert der Flächenländer bzw. Stadtstaaten.

Das Niveau der Zuweisungen, Erstattungen und Zuschüsse liegt bei den Stadtstaaten und Flächenländern vergleichsweise hoch. Allerdings liegen hier die Einnahmen der Flächenländer um knapp 300 DM unter denen der Stadtstaaten. Während bei den Stadtstaaten vor allem der Länderfinanzausgleich für die hohen Vergleichswerte verantwortlich ist, kumulieren sich die Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich bei den Flächenländern zu der vergleichsweise hohen Summe.

Der Einnahmebereich der Veräußerungen von Sachvermögen und Beteiligungen ist bei den Flächenländern und Großstädten vergleichbar. Dies deutet darauf hin, dass die Großstädte ähnliche, sogar teilweise zu einem geringeren Teil auf die Einnahmequelle der Veräußerungen zurückgreifen als der Durchschnitt der Gemeinden in Flächenländern.

Tabelle 13: Einnahmen der öffentlichen Haushalte für 1995-1998 in DM je Einwohner: Flächenländer, Großstädte und Stadtstaaten

Einnahmearten	Flächenländer*	Großstädte	Stadtstaaten
Steuern, steuerähnliche Abgaben	4.940	6.793	5.412
Abgaben und Gebühren	1.715	1.821	1.701
Zuweisungen, Erstattungen und Zuschüsse	2.442	1.568	2.726
Veräußerungen von Sachvermögen und Beteiligungen	272	221	846
Sonstige Einnahmen	701	774	540
Summe	7.891	11.177	11.225

* Flächenländer Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen
Bereinigte Gesamtsumme, Einzelsummen nicht bereinigt, Zahlungen gleicher Ebene entsprechen 2.178 DM je Einwohner

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

7. Ausgaben- und Einnahmenstruktur im Vergleich

Im abschließenden Arbeitsschritt verbleibt die Durchführung einer Gegenüberstellung von Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Stadtstaaten und der Vergleichsgrößstädte in Flächenländern. Damit wird der Fragestellung nachgegangen, wie die bisher im Rahmen dieser Studie festgestellten Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden. Hierbei ist zu untersuchen, welche Anteile durch originäre Einnahmen, durch Zuweisungen bzw. Umlagen im Ländermaßstab oder durch Schuldenaufnahme finanziert werden.

7.1 Gegenüberstellung von Ausgaben- und Einnahmenstruktur

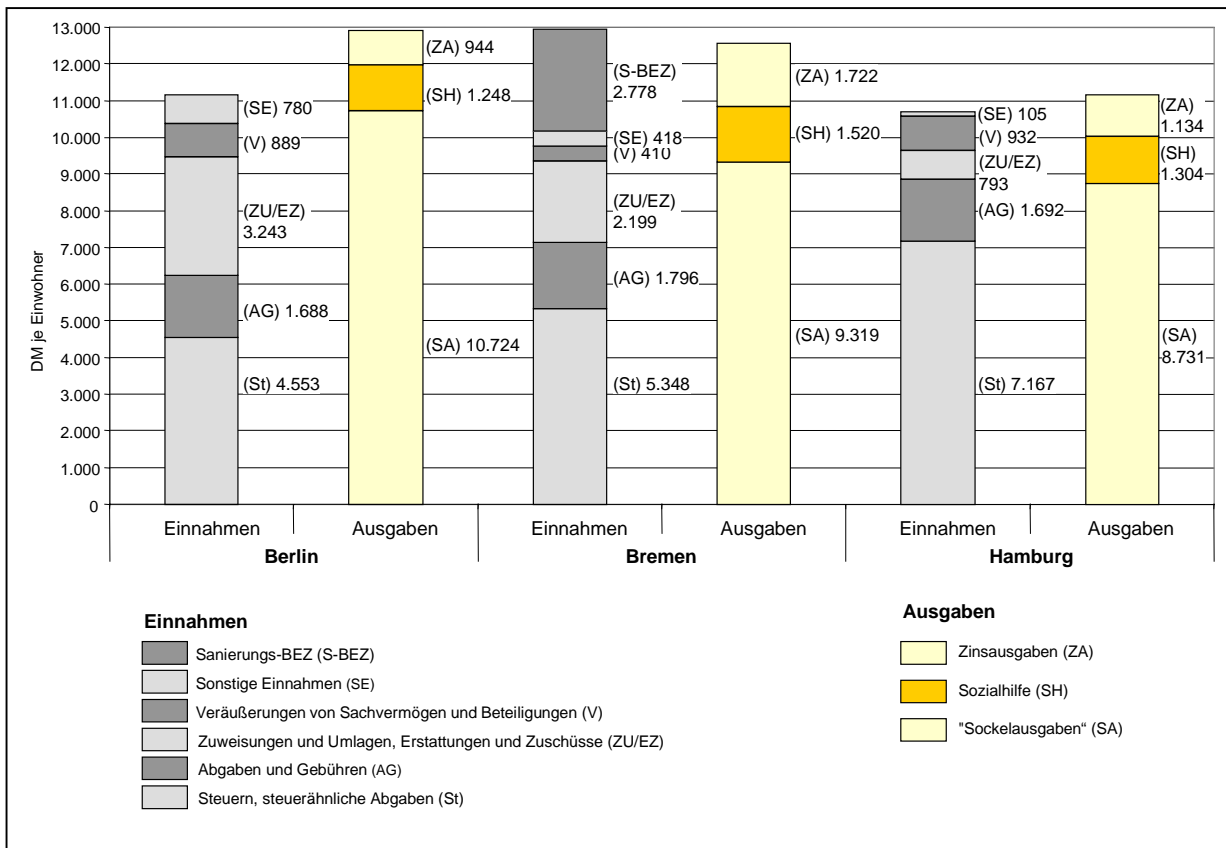
Haushaltsdefizite sind das Resultat einer negativen Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Es ist daher wichtig zu analysieren, in welchem Maße Defizite von der Einnahmen- oder von der Ausgabenseite bestimmt werden.

Auf der Einnahmenseite ist in erster Linie zu trennen zwischen Einnahmen, die die Städte selbst erwirtschaften und solchen Einnahmen, die sie durch Zuweisungen aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich bzw. kommunalen Finanzausgleich empfangen. Auf diese Weise kann die Abhängigkeit von dem gegebenen System der Finanzverteilung erkannt werden. Sie ergibt sich nicht nur aus den Finanzierungsmitteln, die durch das Regelwerk horizontaler oder vertikaler Finanzausgleiche bestimmt werden, sondern auch durch die primäre Steuer- verteilung, die gerade für die Stadtstaaten, z.B. durch die Zerlegung der Lohnsteuer, eine ungünstige Finanzausstattung erzeugt.

Auch auf der Ausgabenseite ist es notwendig, die Analyse des Niveaus durch eine nähere Betrachtung der Struktur zu ergänzen. Hier ist in erster Linie an eine Trennung zwischen so genannten Sockelausgaben (ohne Sonderbelastungen) und Ausgaben wie Sozialhilfeausgaben und Zinszahlungen (Sonderbelastungen) zu denken. Letztere stellen die eigentliche Haushaltsbelastung dar, weil sie den übrigen Ausgabenbereich einschränken.

Die Finanzausstattung je Einwohner der Stadtstaaten (vgl. Abbildung 8) ist im Durchschnitt des Zeitraums 1995 bis 1998 verhältnismäßig ähnlich, sofern die Sanierungsbundesergänzungszuweisungen (SanBEZ) separat betrachtet werden, die Bremen vom Bund zur Haushaltskonsolidierung erhält. Sie variiert zwischen rd. 10.200 DM je Einwohner in Bremen (inkl. SanBEZ: rund 13.000 DM), 10.700 DM in Hamburg und 11.100 DM in Berlin.

Abbildung 8: Einnahmen und Ausgaben der Stadtstaaten in DM je Einwohner

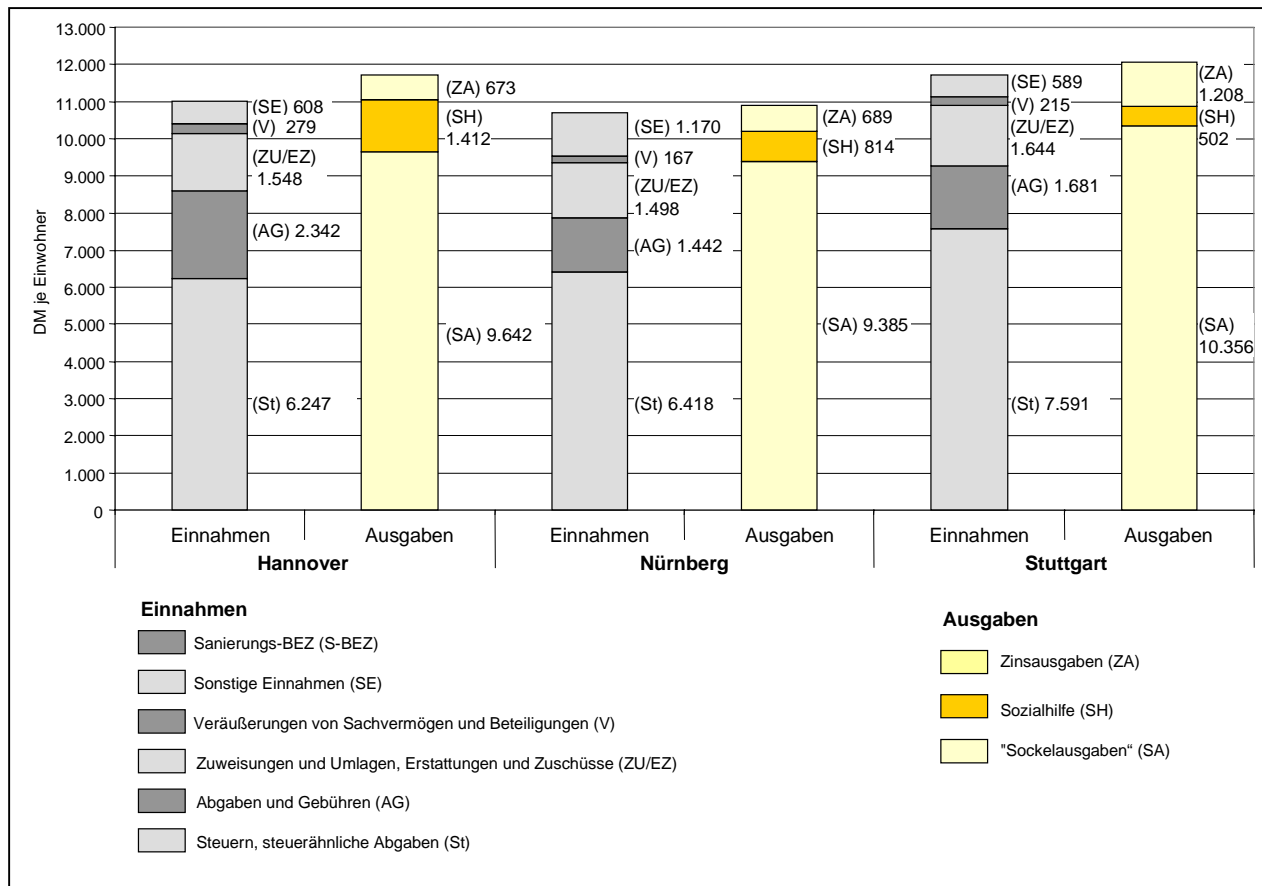


Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Die Finanzausstattung je Einwohner der Vergleichsgrößstädte in Flächenländern (vgl. Abbildung 9) ist im Durchschnitt des Zeitraums 1995 bis 1998 in ähnlicher Höhe. Sie variiert zwischen rd. 11.000 DM je Einwohner in Hannover, ca. 10.700 in Nürnberg und ca. 11.700 in Stuttgart. Vor dem Hintergrund der nachgewiesenen Wirtschaftskraft Stuttgarts verwundert es nicht, dass die Landeshauptstadt Baden-Württembergs die höchste Finanzausstattung aller Vergleichsstädte aufweist.

Abbildung 9: Einnahmen und Ausgaben der Großstädte in DM je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Die Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel unterscheidet sich jedoch erheblich (vgl. Abbildung 8 und Abbildung 9). In Berlin machen die Zuweisungen und Umlagen einen hohen Anteil der Deckungsmittel aus (95/98: 29 %). Hamburg hingegen finanziert sich stärker aus eigenen Steuereinnahmen. Die Zuweisungen und Umlagen betragen 95/98 durchschnittlich nur 7 %. Der vergleichsweise hohe Anteil der Zuweisungen und Umlagen hat in Bremen (17 %), insbesondere unter Beachtung der SanBEZ (zusätzlich 21 %), im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu einer Verstetigung der Einnahmeentwicklung geführt, da Zuweisungen geringeren Schwankungen unterliegen als die Steuereinnahmen.

Bei den Großstädten in den Flächenländern spielen Zuweisungen und Umlagen tendenziell eine geringere Rolle. So erhalten Stuttgart und Nürnberg jeweils rund 14 % seiner Finanzausstattung hierüber. Hannover dagegen erhält nur rund 9 %, was nicht zuletzt auf die geringere landesspezifische Wirtschaftskraft zurückzuführen ist.

Neben der Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel unterscheiden sich die Vergleichsstädte auch bzgl. der Deckungshöhe. Die Deckungshöhe ist am geringsten in Berlin (rund 86 %) und Hannover (rund 89 %). Der Stadtstaat Hamburg (rund 96 %) und die Großstädte Nürnberg (rund 98 %) und Stuttgart (rund 97 %) erreichen ein Niveau, das knapp

unterhalb der Ausgaben liegt. Auf Grund der SanBEZ kann Bremen eine ausgeglichene haushaltspolitische Situation aufweisen. Der Haushalt Bremens wechselte ab 1994 von einem Defizit zu einem leichten Finanzierungsüberschuss. Dies ist jedoch auf die Sanierungshilfen zurückzuführen, die Bremen zur Beseitigung seiner Haushaltsnotlage gewährt wurden. Aus der Schuldenstandproblematik ergeben sich besonders für Bremen hohe Belastungen (vgl. hierzu Kapitel 7.2).

Der haushaltspolitische Gestaltungsspielraum ist damit sehr verschieden. Dieser Sachverhalt spielt u.a. bei der Frage eine Rolle, inwieweit eine Haushaltsnotlage auch durch eigenständige finanzwirtschaftliche Entscheidungen verursacht worden ist. So wird man davon ausgehen können, dass beispielsweise die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Einkommen und Beschäftigung maßgeblich beeinflusst wird und den Ländern und Kommunen nur eingeschränkte Dispositionsmöglichkeiten eröffnet.

Als Sonderbelastungen sind an anderer Stelle dieser Studie bereits die Sozialhilfe- und Zinsausgaben ermittelt worden. Anpassungsspielräume gehen durch jede Art von nicht mehr kurzfristig beeinflussbaren Ausgaben verloren. Für die Haushaltsstabilität sind die Zinsausgaben besonders gefährlich.

- Es kann eine Schuldenspirale entstehen, wenn die Zinslast zu neuerlicher Kreditaufnahme zwingt.
- Auch ohne diese Dynamik wird der Spielraum im Haushalt durch Zinszahlungen besonders drastisch eingeschränkt. Sie lassen sich in den für Konsolidierung relevanten Zeiträumen kaum beeinflussen.
- Die Höhe der Zinsausgaben unterliegt ferner Marktgegebenheiten. Da gegenwärtig ein niedriges Zinsniveau herrscht, besteht das Risiko, dass die Belastung mittelfristig steigt.

Zinsausgaben in Höhe von 10 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel können als Warngrenze aus den vorliegenden Daten abgeleitet werden. Sie liegt zwischen den beiden Polen hoher Belastung (Bremen: rund 14 %, Hamburg: rund 10 % und Stuttgart: 10 %) und moderater Belastung in den anderen Städten (Hannover und Nürnberg: ca. 6 % sowie Berlin: rund 7 %). Allerdings hat sich insbesondere Berlins Neuverschuldung in den 90er Jahren in einer nicht vorhersehbaren Geschwindigkeit weiterentwickelt, sodass es sich mittlerweile in einer außerordentlichen Finanzkrise befindet (Zinsausgaben 2001: rund 11 %).

Die hohen Zinsbelastungen insgesamt und in Bremen im Speziellen sind Ergebnis des über Jahrzehnte aufgebauten Schuldenberges. Insofern ist ein Teil der heutigen Konsolidierungserfordernisse durch die Kreditaufnahmen früherer Jahre und Jahrzehnte bedingt, die in einem finanzschwachen Land wie Bremen traditionell überdurchschnittlich hoch waren, ohne dass hiermit überdurchschnittlich hohe Ausgaben finanziert worden wären

Die Bedeutung der Sozial- und Zinsausgaben für die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Städte in den letzten Jahren wurde bereits eingehend erörtert. In den kommenden Jahren - bei tendenziell wieder steigendem Zinsniveau und absehbar keiner Entlastung auf dem Arbeitsmarkt - wird sich die Haushaltsbelastung aus den Sozial- und Zinsausgaben - trotz aller Einsparbemühungen - weiter verschärfen. Damit wird eine Ausgabenentwicklung in gewisser Weise vorgeprägt, womit eine Verschärfung des Konsolidierungsdrucks auf andere Ausgabebereiche verbunden sein wird. Dies trifft auf alle Vergleichsstädte zu, wird aber Bremen mit überproportional vielen Sozialhilfeempfängern und hohem Schuldenstand besonders hart treffen.

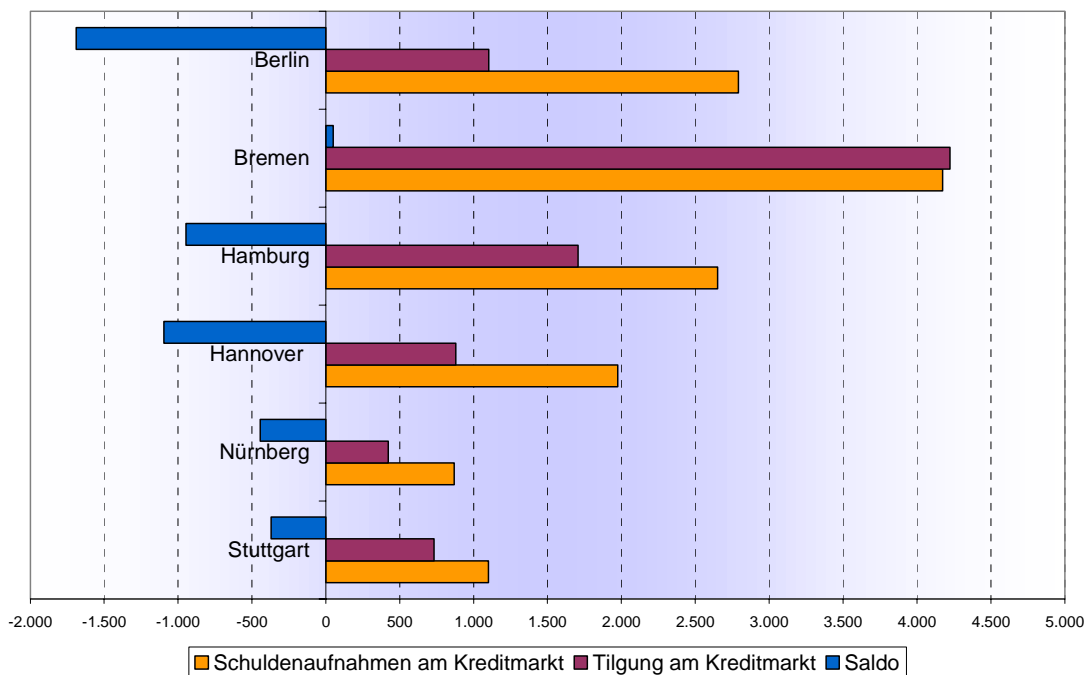
7.2 Schuldenaufnahme und -tilgung

Trotz eigener Steuereinnahmen, Beteiligung an der Einkommen- und der Umsatzsteuer, Zuweisungen und Umlagen sowie sonstiger Einnahmen müssen alle Vergleichsstädte zur Finanzierung ihrer Ausgaben Kredite aufnehmen.

Methodisch ist darauf hinzuweisen, dass die bisherige Betrachtung der Ausgabe- und Einnahmearten die Thematik der Schuldenaufnahme und -tilgung ausblenden musste, da sie unter „besonderen Finanzierungsvorgängen“ von der Finanzstatistik gesondert erfasst werden. Zu den besonderen Finanzierungsvorgängen gehören die den Gesamthaushalt einer Körperschaft ausgleichenden periodenübergreifenden Finanztransaktionen. Im Einzelnen zählen hierzu Schuldenaufnahme und -tilgung am Kreditmarkt, Aufnahme und Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführungen und Entnahmen an Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen.

Die Kreditaufnahme als Finanzierungsinstrument hat für die betrachteten Städte recht unterschiedliche Bedeutung. So erreichte die Verschuldung Bremens mit rund 25.000 DM je Einwohner den Spitzenwert, während Nürnberg mit rund 6.000 DM je Einwohner den niedrigsten Wert aufweist. Insgesamt ist ein großer Niveauunterschied zwischen den Stadtstaaten und den Großstädten in Flächenländern (vgl. Abbildung 5).

Haushalts- und Strukturkrisen sind jedoch kein Spezifikum von Stadtstaaten. Allerdings befindet sich der Stadtstaat Bremen seit Jahren in einer Haushaltsnotlage. Zudem ist auch die Finanzsituation des Stadtstaates Berlin aufs äußerste angespannt. Die Problematik einer fortschreitenden Verschuldung besteht darin, dass sie Zinslasten produziert, die den Haushaltsspielraum einengen, sodass auf Dauer entweder Steuern erhöht oder Ausgaben gesenkt werden müssen. Die Zinslasten ergeben sich aus der Höhe des Schuldenstandes, dessen Steigerung wiederum von der Höhe der laufenden Defizite abhängt. Hierdurch wird der enge Zusammenhang zwischen den getrennt ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsstatistik sowie der Statistik der besonderen Finanzierungsvorgängen deutlich.

Abbildung 10: Schuldenaufnahme und -tilgung in DM je Einwohner

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Bei Betrachtung der Schuldenaufnahme und -tilgung in DM je Einwohner fällt auf, dass im betrachteten Zeitraum 1995 bis 1998 sich der Schuldenstand bei fast allen Vergleichsstädten stetig erhöhte (vgl. Abbildung 10). Insbesondere Berlin hebt sich durch ein negatives Saldo zwischen Schuldenaufnahme und -tilgung ab (rund 1.700 DM je Einwohner), aber auch Hannover (rund 1.100 DM) und Hamburg (rund 950 DM) vergrößern kontinuierlich ihren Schuldenstand. Eine vergleichsweise moderate Neuverschuldung ist bei Nürnberg (rund 450 DM) und Stuttgart (rund 370 DM) zu beobachten.

Schuldenaufnahme und -tilgung bewegen sich in Bremen mit jeweils rund 4.200 DM je Einwohner auf einem außerordentlich hohen Niveau. Einzig Bremen war jedoch in der Lage, seinen Schuldenstand abzubauen. Dies ist auf die Sanierungshilfen zurückzuführen, durch die Bremen die Möglichkeit erhielt, seine Verschuldung durch Tilgungen des Bundes zu neutralisieren.

Mit der Entscheidung vom 27.05.1992 hat das Bundesverfassungsgericht u.a. die von Bremen nicht selbst zu verantwortende extreme Haushaltsnotlage des Stadtstaats festgestellt und darauf hingewiesen, dass im Rahmen des bündischen Prinzips eine Beseitigung dieses verfassungswidrigen Zustands herbeigeführt werden muss. Das Bundesland Bremen erhielt deshalb im Zeitraum 1994 bis 1998 insgesamt 9 Mrd. DM unmittelbar zur Schuldentilgung. Diese sind in erster Linie in Form von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisen geleistet worden. Auf die SanBEZ ist entsprechend bei Betrachtung der Einnahmeseite Bremens hingewiesen worden. Die SanBEZ dienen zur Schuldentilgung, die in der Haushaltsstatistik allerdings unberücksichtigt bleibt.

Da es Ziel dieser Untersuchung ist, generelle und strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern, Großstädten und Stadtstaaten zu analysieren, sehen wir es nicht als geeignet an, die SanBEZ als einmalige Entschuldungsleistung in den Vergleich des Finanzbedarfs zur Aufgabenerfüllung von Großstädten einzubeziehen. Bei der nachfolgenden Quantifizierung eines möglicherweise zusätzlichen Finanzbedarfs Bremens bleiben die besonderen Finanzierungsvorgänge, unter die die Schuldenaufnahme und -tilgung fallen, sowie die SanBEZ unberücksichtigt. Das Sanierungsprogramm muss in gesonderter Abstimmung mit dem Bund und den anderen Ländern geregelt werden.

Allerdings konnte nur unter Berücksichtigung der SanBEZ die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit Bremens hergestellt werden. Somit konnte die Festigung eines labilen Zustandes auf eine festere Grundlage gestellt werden. Durch die Vorbelastung des Haushaltes durch Zinsausgaben besteht allerdings weiterhin die Gefahr einer erheblichen Unterdeckung des Haushaltes. Einnahmeseitig ist zu befürchten, dass Bremen ohne die hier erfassten Zuweisungen und Umlagen nicht in der Lage wäre, seiner Bevölkerung insgesamt ein Leistungsbündel zu bieten, das innerhalb einer Bandbreite öffentlicher Leistungsangebote vergleichbarer Großstädte in Flächenländern angesiedelt ist. Einer Quantifizierung dieser Problematik geht das nachfolgende Kapitel nach.

7.3 Vergleichende Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Stabilität: Ausgaben- und einnahmeseitige Sonderbelastungen

Aufgabe des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems ist es, Bund und allen Ländern eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu gewährleisten, Voraussetzungen zur Herstellung und Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu schaffen und die Voraussehbarkeit und Planbarkeit der autonomen Haushaltswirtschaft für den Bund und jedes Land sicherzustellen.

Die Stadtstaaten sind vom Bundesverfassungsgericht aufgefordert worden, ihren höheren Finanzbedarf je Einwohner schlüssig zu begründen und nachvollziehbare und belastungsfähige Merkmale in Form von Indikatoren zu benennen, die die Andersartigkeit der Staaten und deren finanzwirtschaftliche Konsequenzen abbilden.

Eine Möglichkeit, den strukturellen Nachteil der Stadtstaaten zu identifizieren, besteht in dem hier gewählten Vorgehen, die Finanzausstattung großer, vergleichbarer Städte in den Flächenstaaten mit den Stadtstaaten zu vergleichen.

Eine aufgabengerechte Finanzausstattung, die eine haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit ermöglicht, ergibt sich aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Hierzu wird im Folgenden eine Gegenüberstellung der Ausgaben- und Einnahmenstruktur erfolgen (vgl. Tabelle 14). Ausgangspunkt sind zunächst die im Rahmen dieser Studie ermittelten Sockelausgaben. Das sind die jeweiligen Gesamtausgaben ohne entsprechende Sonderbelastungen (Sozialhilfeausgaben sowie Zinsausgaben, welche sich als „unfreiwillige“ Ausgaben der Beeinflussbarkeit entziehen). Demgegenüber werden die originären Einnahmen der Vergleichsstädte gestellt, d.h. die Einnahmen, die aus „eigener“ Kraft zur Ausgabende-

ckung beitragen. Hierzu zählen im Wesentlichen Steuern und steuerähnliche Abgaben, Gebühren sowie sonstige laufende Einnahmen. Unter dem Gebot einer zukunftsfähigen Haushaltsstruktur finden Veräußerungen von Sachvermögen und Beteiligungen allerdings in dieser Gegenüberstellung keine Berücksichtigung. Da sie in erster Linie einen Substanzverzehr (monetärer und nicht-monetärer Verzehr von Vermögen) darstellen, ist diese Einnahmefähigkeit zeitlich streng begrenzt und ist eher ein zusätzlicher Beleg für eine Nachhaltigkeitslücke im entsprechenden Haushalt (vgl. Kapitel 6.1). Die Einschätzung einer der Aufgabenerfüllung gerecht werdenden Finanzausstattung wird dadurch verzerrt.

Einzig Hamburg ist in der Lage, mittels originärer Einnahmen seine Sockelausgaben zur Aufgabenerfüllung zu tätigen. Die Vergleichsgrößtädte in Flächenländern Hannover, Nürnberg und Stuttgart sind dagegen nicht in der Lage, allein aus originären Einnahmen ihrer Aufgabenerfüllung nachzukommen. Der Saldo von originären Einnahmen zu Sockelausgaben liegt zwischen -355 DM je Einwohner (Nürnberg) und knapp -500 DM je Einwohner in Stuttgart (vgl. Tabelle 14).

Bremen und Berlin heben sich in besonderem Maße vom durchschnittlichen Verhältnis zwischen originären Einnahmen und Sockelausgaben ab. So ist Bremens Defizit an dieser Stelle vier bis fünf mal höher als bei den Vergleichsgrößtädten in Flächenländern. Berlins Einnahmekraft ist am schwächsten unter allen Vergleichsstädten. Mit einem negativen Saldo von rund -3.700 DM je Einwohner übersteigt dies das Bremer Defizit nochmals um mehr als das Doppelte.

Tabelle 14: Ausgabendeckung durch originäre Einnahmen und Zuweisungen in DM je Einwohner (ohne Veräußerungen)

	Berlin	Bremen	Hamburg	Hannover	Nürnberg	Stuttgart
Sockelausgaben	10.724	9.319	8.731	9.642	9.385	10.356
Originäre Einnahmen	7.021	7.562	8.964	9.197	9.030	9.860
Zwischensumme 1 originäre Einnahmen zu Sockelausgaben	-3.703	-1.757	233	-445	-355	-496
Sonderbelastungen (Soziallasten, Zinsen)	2.191	3.242	2.437	2.085	1.503	1.710
Zuweisungen*	3.243	2.199	793	1.548	1.498	1.644
Zwischensumme 2 Zuweisungen zu Sonderbelastungen	1.052	-1.043	-1.644	-537	-5	-66
Deckungshöhe originäre Einnahmen / Zuweisungen zu Sockelausgaben/ Sonderbelastungen	-2.651	-2.800	-1.411	-982	-360	-562

* Bremen ohne SanBEZ

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Eine zweite Betrachtungsebene bildet das Verhältnis von Zuweisungen und Sonderbelastungen. Finanzausstattungen sind die zweite wichtige Einnahmequelle der Großstädte. Sie

werden mit recht unterschiedlicher Zielsetzung und für verschiedenartige Zwecke gewährt. Dementsprechend vielgestaltig sind auch ihre Erscheinungsformen. Die Großstädte in Flächenländern erhalten diese vor allem über den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich. Mit den Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich verfolgen die Länder zwei gleichermaßen bedeutsame Zielsetzungen: Der Gesamtheit der Gemeinden sollen zusätzliche Einnahmen verschafft und gleichzeitig übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden ausgeglichen werden.

Übergeordnetes Verteilungsprinzip ist dabei die Bedarfsdeckung. Größtmögliche Verteilungsgerechtigkeit wird darin gesehen, wenn jede Gemeinde einen im Verhältnis zum Gesamtbedarf aller Gemeinden angemessenen Zuschuss zu ihrem Bedarf erhält. Insbesondere sollen mit den Zuweisungen und Umlagen den aus besonderen Aufgaben entstehenden höheren Bedarf decken. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurden in Tabelle 14 Zuweisungen und Sonderbelastungen, die als höherer und zudem kaum beeinflussbarer Bedarf eingeschätzt werden dürfen, gegenübergestellt worden.

Mit dem Saldo von Zuweisungen und Sonderbelastungen, also der Zwischensumme 2, fällt eine Zweiteilung zwischen Stadtstaaten und Großstädten in Flächenländern auf. Insbesondere die Vergleichsgroßstädte Nürnberg und Stuttgart erhalten über ihr jeweiliges Ausgleichssystem Zuweisungen, mit denen die hier berücksichtigten Sonderbelastungen Sozialhilfe- und Zinsausgaben nahezu getragen werden können. Zwar erfolgen die Zuweisungen nicht direkt im Zusammenhang mit den hier herausgestellten Sonderbelastungen, jedoch zeigt diese Gegenüberstellung, dass die Flächenländer ihre Großstädte mit einer Finanzausstattung versehen, die nicht den Haushaltsspielraum für Sockelausgaben zur Aufgabenerfüllung einengt.

Anders dagegen verhält es sich bei den Stadtstaaten. Bremen und Hamburg erreichen beide nicht den Zustand, sich aus dem Verhältnis von Sonderbelastungen und Zuweisungen Haushaltsspielräume für ihre Sockelausgaben zu erarbeiten. Gegenteilig verstärkt sich bei ihnen sogar die Situation, indem mit dem negativen Saldo von rund -1.000 DM je Einwohner in Bremen und rund -1.650 DM je Einwohner in Hamburg die Ausgabendeckung insgesamt gefährdet wird. Berlin nimmt auf Grund seiner Hauptstadtfunktion eine Sonderstellung ein. Der Hauptstadtvertrag und weitere Unterstützungsmaßnahmen des Bundes (u.a. zur Erfüllung der Sicherheitsanforderungen) lassen Berlin in besonderer Weise von Zuweisungen profitieren, die die üblichen Sonderbelastungen der Vergleichsstädte übertreffen.

Aus einer Gesamtsaldierung der Deckungshöhen (vgl. Tabelle 14) ergibt sich folgendes Bild. Eine generelle Zweiteilung von Stadtstaaten und Großstädten in Flächenländern bleibt weiterhin bestehen. Der Niveauunterschied besteht in einer negativen Deckungshöhe bei den Stadtstaaten in Höhe von durchschnittlich -2.300 DM je Einwohner zu einer negativen Deckungshöhe bei den Vergleichsgroßstädten in Flächenländern in Höhe von durchschnittlich -640 DM je Einwohner. Im Einzelnen bedeutet dies, dass Bremen und Berlin mit -2.800 DM je Einwohner bzw. -2.650 DM die geringste Ausgabendeckung aufweisen, gefolgt mit erheblichen Abstand von Hamburg mit rund -1.400 DM. Die Großstädte in Flächenländern bilden

die zweite Spannweite zwischen -983 DM (Hannover) und -360 DM (Nürnberg). Stuttgart nimmt unter den Großstädten eine mittlere Position ein (-562 DM je Einwohner).

Durch die Analyse von Ausgaben- und Einnahmenstruktur ist deutlich geworden, dass alle betrachteten Großstädte Sockelausgaben zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu leisten haben, die mehr oder weniger vergleichbar sind. Sonderbelastungen wie Sozialhilfe- und Zinsausgaben sind vor allem dafür verantwortlich zu machen, dass sich das Ausgabenniveau auseinanderentwickelt. Demgegenüber steht eine unterschiedliche Finanzausstattung, die eine Zerteilung von Stadtstaaten und Großstädten in Flächenländern verursacht. Durch Zuweisungen insbesondere über den kommunalen Finanzausgleich werden den Vergleichsgroßstädten verhältnismäßig größere Haushaltsspielräume ermöglicht, als dies bei den Stadtstaaten der Fall ist.

Mit dieser zusätzlichen Finanzausstattung der Großstädte geht eine indirekte Benachteiligung der Stadtstaaten einher. Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, die Stadtstaaten relativ zu den anderen Großstädten nicht besser zu stellen, sehr wohl aber gleich zu stellen. Wie die Analysen gezeigt haben, sind Ausgabenunterschiede in erster Linie auf Sonderbelastungen zurückzuführen. Gleichzeitig reicht das Niveau von Zuweisungen im Gegensatz zu den Großstädten in Flächenländern weitaus weniger aus, um trotz Sonderbelastungen noch gewisse Haushaltsspielräume zur Aufgabenerfüllung zu haben.

Eine Angleichung an das Niveau der Großstädte könnte für Bremen mindestens den Anschluss an die Finanzsituation an Hannover, Nürnberg und Stuttgart ermöglichen. Diese erlangen eine durchschnittliche Deckungshöhe (originäre Einnahmen und Zuweisungen zu Sockelausgaben und Sonderbelastungen) von minus 636 DM je Einwohner. Um diesen Anschluss zu erreichen, benötigte Bremen je Einwohner eine weitere Ausgabendeckung von rd. 2.165 DM je Einwohner.

8. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, Sonderbelastungen der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern auf einer aktuellen Datengrundlage zu ermitteln. Zu untersuchen ist also, ob strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern, Großstädten und Stadtstaaten bestehen, die Sonderbelastungen begründen können und ob diese über Indikatoren sachgerecht erfasst werden können.

In einem Großteil der Aufgabenbereiche ist es aus sachlichen Gründen erforderlich, die Leistungsindikatoren der Stadtstaaten nicht mit denen der Flächenländer, sondern denjenigen anderer Großstädte zu vergleichen, um so Mehrkosten und Unterschiede in den Kostenstrukturen zu erfassen, die für Großstädte charakteristisch sind. Als Beispiele seien die Bereiche Innere Sicherheit und Kulturelle Leistungen genannt. So kann es auf Grund höherer Straftaten in Großstädten erforderlich sein, mehr Polizisten einzusetzen, um das gleiche Maß an öffentlicher Sicherheit zu garantieren. Auch ist in Großstädten auf Grund der zentralörtlichen Versorgungsfunktion das Kulturangebot üblicherweise höher als im Durchschnitt der Flächenländer. Die Deckung dieser Kosten bzw. die Ausübung dieser Funktion generiert höhere Ausgaben in bestimmten Aufgabenbereichen.

Für die vorliegende Untersuchung wurde der 4-Jahreszeitraum von 1995 bis 1998 ausgewählt. Zum Zeitpunkt der Gutachtenvergabe reichte die Verfügbarkeit zuverlässiger finanzstatistischer Kennziffern, die zudem das aufwendige Regionalisierungsverfahren zur Konstruktion der fiktiven Stadtstaaten ermöglichen mussten, nur bis zum Jahr 1998. Eine Aktualisierung der Berechnungen wäre zum jetzigen Zeitpunkt auf Grund der aufwendigen Regionalisierungsverfahren in einer gesonderten Expertise möglich. Für diese Studie stand die Erarbeitung von methodischen Grundlagen des LFA im Vordergrund, sodass bei entsprechenden Abwägungen die methodisch, systematische Absicherung der Erhebung immer Vorrang hatte.

Der vor diesem Hintergrund durchgeführte direkte Großstadtvergleich ergibt in einer Gesamtschau, dass alle in dieser Studie untersuchten Städte, seien es Großstädte in Flächenländern oder Stadtstaaten, eine vergleichbare Ausgabenhöhe aufweisen. Die Gesamtausgaben je Einwohner der Vergleichsgroßstädte in Flächenländern liegen zwischen 10.500 DM und 12.000 DM - bei den Stadtstaaten betragen die Gesamtausgaben je Einwohner zwischen 11.200 DM und 12.900 DM. Damit liegt die Spannweite bei den Vergleichsgroßstädten bei knapp 1.500 DM je Einwohner und bei den Stadtstaaten bei ca. 1.700 DM, was nicht zuletzt auf die überproportional hohen Gesamtausgaben Berlins zurückzuführen ist. Bremen liegt mit Gesamtausgaben von rund 12.560 DM je Einwohner über den Gesamtausgaben der Vergleichsgroßstädte sowie denen Hamburgs. Am ehesten ist ein Vergleich zu Stuttgart gegeben, da in Stuttgart die Ausgaben um nur 5 % niedriger sind. Allein die Hauptstadt Berlin liegt mit rund 12.920 DM je Einwohner über den Ausgaben des Stadtstaates Bremen.

Der Großstadtvergleich wurde vom Bundesverfassungsgericht wiederholt zur Quantifizierung von abstrakten Mehrbedarfen als angemessen angesehen. Die hohe Übereinstimmung der großstädtischen Finanzbedarfe in dieser Studie unterstreichen diesen Argumentationszusammenhang, der auf strukturell bedingte höhere Pro-Kopf-Ausgaben beruht. So wurde in der Studie nachgewiesen, dass die Ausgaben je Einwohner der Vergleichsgroßstädte in den Flächenländern um rund 38 % über den jeweiligen Landeswerten liegen. Der Abstand der Stadtstaaten zu den Vergleichsgroßstädten beträgt knapp 10 %. Die Einwohnergewichtung ist demnach kein frei gegriffenes Privileg der Stadtstaaten, sondern eine gebotene Basis, um Vergleiche mit den Flächenländern anstellen zu können, die ihrerseits den jeweiligen Großstädten im KFA einen Finanzmehrbedarf zugestehen.

Die implizite Bedarfsmessung mittels Einwohnerzahl erweist sich möglicherweise dann als unzureichend, wenn es in einzelnen Aufgabenbereichen zu signifikant überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben kommt, sei es funktional (z.B. die Unterhaltung von Seehäfen), sei es strukturell bedingt (z.B. Sozialhilfelasten infolge der Bevölkerungsstruktur). Belastungsunterschiede erscheinen damit als überdurchschnittliche Finanzbedarfe bzw. als „Sonderbelastungen“. Die Anerkennung von Sonderbelastungen stützt sich ökonomisch vor allem auf die Erwägung, der wirtschaftliche Nutzen komme nicht allein den jeweiligen Regionen, sondern allen Ländern der Bundesrepublik zugute. Sonderbelastungen liegen demnach vor, sofern interregionale positive oder negative Effekte existieren. Des Weiteren dürfen sie nicht als intern („hausgemacht“) angesehen werden können, sondern ausschließlich als extern (d.h. als von den Ländern nicht steuerbar).

Auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse wird deutlich, dass Städte mit einer geringeren Sonderbelastungen (z.B. die geringe Sozialhilfelast in Stuttgart) einen größeren Spielraum für freie Ausgabenentscheidungen gewinnen. Ausgaben in Aufgabenbereichen wie Schulen, Ausbildung und Kultur können weitaus höher getätigt werden. Auffallend ist z.B., dass Bremen in den meisten Bereichen, in denen ein hoher landespolitischer Gestaltungsspielraum besteht, durchgängig die niedrigsten Ausgaben verbucht. Dies gilt im Aufgabenbereich Kultur sowie im Bereich der Hochschulen und der Förderung des Bildungswesens.

Als mögliche Sonderbelastungen gehen aus der allgemeinen Diskussion sowie der bisherigen Ausgabenanalyse insbesondere die Hafenlasten, die Kosten der Kleinheit, die Sozialhilfelasten sowie die Zinslasten hervor. In der Diskussion um den LFA werden insbesondere die Kosten politischer Kleinheit und die Berücksichtigung von Hafenlasten kritisiert, die aus verschiedenen Gründen nicht gerechtfertigt wären, weil sie in der Höhe und Verteilung „spekulativ und frei gegriffen“ seien oder dem Verfassungsverbot einer bedarfsgeprägten Bestimmung im Finanzausgleich widersprächen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen stellt in seiner Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 fest, dass die Einbeziehung von so genannten Sonderlasten wie etwa Hafenlasten abzulehnen ist. Die Bundesländer unterscheiden sich in vielfältiger Hinsicht, sodass das Herausgreifen einzelner Merkmale nicht überzeugend begründet werden könne.

Aus Sicht der Prognos sind u.a. die Hafencosten auch vor dem Hintergrund der entstehenden Nutzen zu sehen. Unstrittig ist, dass z.B. mit dem Vorhalten und Erbringen von Hafencosten Kosten verbunden sind. Allerdings stehen diesen Kosten auch regionalwirtschaftlichen Nutzen gegenüber, die eine gewisse Höhe erreichen, sodass die Hafenstädte in ihrer Funktion zur Erbringung von Hafencosten und ihrer Spezialisierung in der interregionalen Arbeitsteilung einen Vorteil für sich sehen können. Der Argumentation, dass die Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit dem Vorhalten von Häfen eine gesamtstaatliche Aufgabe erfüllen, der sie sich nicht entziehen könnten, kann entgegengehalten werden, dass es keine verfassungsrechtliche oder andere gesetzliche Norm gibt, die Hamburg und Bremen dazu zwingt, eine Hafencostfunktion wahrzunehmen.

Ebenso wird die Berücksichtigung der sog. Kosten der Kleinheit als Sonderbelastung heftig diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat das Vorhandensein überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung 1986 ausdrücklich anerkannt, indem es sie zu berücksichtigungsfähigen Sonderlasten erklärte, für die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen vergeben werden können. Dem wird allerdings aus Sicht der Geberländer entgegengehalten, dass sie weder dem Grunde noch der Höhe nach die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Sonderbedarfszuweisungen erfüllten. Schon die Tatsache, dass neun von sechzehn Ländern entsprechende Zuweisungen erhielten, spreche dagegen, dass es sich um einen echten Sonderbedarf handele. Der Sache nach gehe es vielmehr um Fehlbetragszuweisungen, die dem Gebot des angemessenen Ausgleichs genügen müssten.

Die Kosten der Kleinheit werden aber auch in der Sache in Zweifel gezogen, da die Verwaltungen kleiner Bundesländer nicht zwangsläufig pro Kopf teurer oder weniger leistungsfähig sein bräuchten als die großen Länder, deren Verwaltungen auf Grund ihrer Größe wiederum ineffizienter werden können. Zwar bleiben einer Verwaltungsverschlinkung immer auch Grenzen gesetzt, doch ist der flexible Zuschnitt auf die Größe eines Landes sicherlich entwicklungsfähig. So argumentieren auch die Geberländer, dass, wenn man die Kosten für die politische Führung in den einzelnen Ländern in Relation zu ihrer Einwohnerzahl setze, dass sich erstaunliche Unterschiede ergäben. Es sei kaum vorstellbar, dass diese Differenzen ausschließlich durch die „Kleinheit“ verursacht würden und nicht auf autonomen politischen Entscheidungen der Länder beruhten, die nicht über Sonderbedarfszuweisungen ausgeglichen werden dürften. Sachlich ist also festzuhalten, dass es bei der Höhe der Kosten der Kleinheit sehr wohl Handlungs- und Gestaltungsspielräume gibt.

In der Untersuchung wurde plausibel abgeleitet, dass Sonderlasten danach unterschieden werden müssen, ob sie im weitesten Sinne „freiwillige Kosten“ oder „unfreiwillige“, verordnete Kosten darstellen. Daher berücksichtigten wir im Rahmen dieser Studie lediglich solche Sonderlasten, die ausschließlich als „unfreiwillige“ Kosten anzuerkennen sind, denen - unabhängig der Höhe - keine positiven Nutzen gegenüberstehen und die gleichermaßen alle Großstädte bzw. Länder betreffen. Auf der Grundlage dieser drei Kriterien wurden ausschließlich Sozialhilfeausgaben sowie Zinsausgaben als Sonderbelastungen berücksichtigt.

Analog zu der Berechnung von Sonderbelastungen wurden auf der Grundlage der vergleichbaren Ausgabenstruktur für alle Vergleichsstädte sog. Sockelausgaben bestimmt. Das sind die jeweiligen Gesamtausgaben ohne entsprechende Sonderbelastungen (Sozialhilfeausgaben sowie Zinsausgaben) welche sich als „unfreiwillige“ Ausgaben der Beeinflussbarkeit entziehen.

Die weiteren Analysen bestätigten, dass es eine vergleichbare Ausgabenhöhe je Einwohner zur Aufgabenerfüllung in Großstädten gibt. Weisen die Vergleichsgroßstädte zur Aufgabenerfüllung im Durchschnitt pro Jahr eine Ausgabenhöhe von 9.831 DM je Einwohner auf, so beträgt der Wert für die Stadtstaaten 9.977 DM. Alle betrachteten Großstädte variieren um die durchschnittlichen Sockelausgaben von insgesamt rund 9.945 DM je Einwohner. Ausnahme nach oben bildet dabei mit +8 % Berlin, nach unten weist Hamburg einen überproportionalen Abstand von -12 % auf.

Darüber hinaus ist jede Großstadt mit Sozialhilfeausgaben sowie Zinsausgaben unbeeinflussbaren Sonderbelastungen ausgesetzt. Diese unterliegen einer größeren Spannweite als dies bei den Sockelausgaben festgestellt wurde. So hat Nürnberg „lediglich“ Sonderbelastungen in Höhe von insgesamt ca. 1.200 DM je Einwohner, während der Stadtstaat Bremen mit ca. 3.200 DM mit Abstand die höchsten Sonderbelastungen unter den Vergleichsgroßstädten zu verbuchen hat. Berlin und Hamburg haben Sonderbelastungen je Einwohner von rd. 2.200 DM und 2.400 DM. Stuttgart weist mit ca. 1.700 DM vergleichsweise geringe Sonderbelastungen auf.

In einem abschließenden Arbeitsschritt erfolgte eine Gegenüberstellung von Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Stadtstaaten mit denen der Vergleichsgroßstädte in Flächenländern. Damit wurde der Fragestellung nachgegangen, wie die im Rahmen dieser Studie festgestellten Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden. Hierbei galt es zu untersuchen, welche Anteile durch originäre Einnahmen, durch Zuweisungen bzw. Umlagen im Ländermaßstab oder durch Kreditaufnahme finanziert werden.

Zusammenfassend ergibt sich folgende finanzpolitische Situation der Vergleichsstädte:

- Bremen weist neben Berlin die geringste originäre Einnahmekraft auf.
- Nur Hamburg kann seine „Sockelausgaben“ durch originäre Einnahmen abdecken.
- Originäre Einnahmen, Zuweisungen und Umlagen ermöglichen es allen Städten ihre „Sockelausgaben“ zu tätigen.
- Hohe Sonderbelastungen führen bei allen Städten zu einer negativen Ausgabendeckung.
- Bremen ist mit einem Saldo von -2.800 DM je Einwohner am wenigsten in der Lage, seine Ausgaben zu decken (Faktor 4 zur durchschnittlichen Deckungshöhe der Großstädte in Flächenländern und Faktor 2 zu Hamburg).

Durch die Analyse von Ausgaben- und Einnahmenstruktur wird deutlich, dass alle betrachteten Großstädte Sockelausgaben zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu leisten haben, die mehr oder weniger vergleichbar sind. Sonderbelastungen wie Sozialhilfe- und Zinsausgaben sind

vor allem dafür verantwortlich zu machen, dass sich das Ausgabenniveau auseinanderentwickelt. Demgegenüber steht eine unterschiedliche Finanzausstattung, die eine Zweiteilung von Stadtstaaten und Großstädten in Flächenländern verursacht. Durch Zuweisungen insbesondere über den kommunalen Finanzausgleich werden den Vergleichsgroßstädten verhältnismäßig größere Haushaltsspielräume ermöglicht, als dies bei den Stadtstaaten der Fall ist.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, die Stadtstaaten relativ zu den anderen Großstädten nicht besser zu stellen, sehr wohl aber gleich zu stellen. Die Analysen zeigen, dass Ausgabenunterschiede in erster Linie auf Sonderbelastungen zurückzuführen sind. Gleichzeitig reicht das Niveau von Zuweisungen im Gegensatz zu den Großstädten in Flächenländern weitaus weniger aus, um trotz Sonderbelastungen noch gewisse Haushaltsspielräume zur Aufgabenerfüllung zu haben.

Dies hätte zur Folge, dass Bremen mindestens der Anschluss an die Finanzsituation der Großstädte in Flächenländern Hannover, Nürnberg und Stuttgart ermöglicht werden sollte. Diese erlangen eine durchschnittliche negative Deckungshöhe (originäre Einnahmen und Zuweisungen zu Sockelausgaben und Sonderbelastungen) von -636 DM je Einwohner. Um diesen Anschluss zu erreichen, benötigte Bremen je Einwohner eine weitere Ausgabendeckung von rund 2.165 DM je Einwohner. Bei der hier zu Grunde gelegten Bevölkerungszahl von rund 675.000 Einwohnern entspräche dies einer Gesamtsumme in Höhe von 1,46 Mrd. DM. Die Ermittlung dieser zusätzlichen Finanzausstattung fand auf Basis von Analysen der bereinigten Einnahmen und Ausgaben unter Ausklammerung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (Haushaltsnotlagenhilfe) statt.

Mit der Erarbeitung von Grundlagen zum LFA in Form eines Städte-Benchmarks und der Ermittlung empirischer Maßstäbe für Sonderbelastungen ist es gelungen, den zusätzlichen Finanzbedarf Bremens zur Ausgabendeckung zu bestimmen. Dies erfolgte unter der Maxime, mit konservativen Annahmen zu agieren, um die ermittelte Größenordnung als untere Grenze bzw. „sicheren“ Effekt bezeichnen zu können. Damit verknüpfen wir die Minimalforderung, dass Bremen in die Lage versetzt werden muss, eine haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit in den künftigen Haushalten zu erhalten, um seine Sanierungsbemühungen langfristig eigenständig umsetzen zu können. Hierzu gehört, dass Bremen seinen Aufgabenverpflichtungen in Form der hier bezeichneten Sockelausgaben nachkommen und Investitionen tätigen kann. Investitionsausgaben sind als notwendig anzusehen, die Wirtschaftskraft der Region dauerhaft zu stärken und damit die Basis für Wachstum und Beschäftigung zu sichern. Ihre Vernachlässigung würde möglicherweise die Einnahmementwicklung gefährden.

Der vom Gutachter ermittelte Wert des zusätzlichen Finanzbedarfs Bremens zur Ausgabendeckung von rund 2.165 DM je Einwohner kann als Maßstab herangezogen werden, sofern stadtstaatengerechte Reformoptionen für das Finanzverteilungssystem in der Bundesrepublik Deutschland diskutiert werden. Mit dem hier ermittelten Finanzbedarf wird deutlich, dass

es den aktuellen Finanzausgleichsregelungen nicht gelingt, die Stadtstaaten in die Finanzsituation der Großstädte in Flächenländern zu versetzen.

Die beschriebene finanzpolitische Situation Bremens macht deutlich, dass unverändert über die Lösung aktueller Haushaltsprobleme hinaus, das Verfolgen einer längerfristigen Strategie zur Aufgaben- und Ausgabenkonsolidierung erforderlich ist. Ebenso sind die Weichenstellungen zur Weiterentwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für die Sicherung der Einnahmehasis Bremens von elementarer Bedeutung.

ANHANG: Berechnungsgrundlagen

- Anhang 1: Bereinigte staatliche Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen 1995-1998 in Mio. DM
- Anhang 2: Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Aufgabenbereichen im Durchschnitt 1995-1998
- Anhang 3: Berechnungsgrundlagen für die Regionalisierung von Landesleistungen
- Anhang 4: Regionalisierte Gesamtausgaben in den Großstädten und Stadtstaaten für 1995-1998 in DM je Einwohner
- Anhang 5: Staatliche Einnahmen der Länder nach Einnahmearten 1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner
- Anhang 6: Einnahmen der öffentlichen Haushalte der Stadtstaaten nach Einnahmeart 1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner
- Anhang 7: Einnahmen der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Einnahmeart 1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner

**Anhang 1: Bereinigte staatliche Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen 1995-1998
in Mio. DM**

Gdg.	Aufgabenbereich	Baden- Württemberg	Bayern	Nieder- sachsen	Flächenländer DM je EW
0	Allgemeine Dienste	6.612,5	8.699,5	5.364,3	683,1
01	Politische Führung und zentrale Verwaltung	2.461,0	3.194,8	2.052,5	254,6
011	Politische Führung	528,8	694,3	464,3	55,7
012	Innere Verwaltung	311,8	504,0	331,0	37,9
018	Hochbauverwaltung	293,3	331,5	251,5	28,9
016/17	Finanz- und Steuerverwaltung	1.241,0	1.543,0	941,8	123,1
02	Auswärtige Angelegenheiten	41,5	22,8	6,8	2,3
023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit	20,8	20,0	5,3	1,5
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2.356,5	3.009,0	1.815,5	237,2
041	Bundesgrenzschutz/Polizei	2.225,8	2.835,3	1.696,8	223,2
05	Rechtsschutz	1.753,5	2.473,0	1.489,5	188,8
052	Ordentl. Gerichte und Staatsanwaltschaften	1.279,3	1.626,8	1.087,5	131,9
056	Justizvollzugsanstalten	339,0	611,8	278,0	40,6
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung	18.101,5	20.225,3	11.616,3	1.649,9
111	Schulen u. vorschul. Bildung, einschl. Verw.	9.483,0	10.371,8	6.533,5	871,8
126	Kindergärten	538,3	798,8	251,0	52,5
121-125	Allgemeinbildende Schulen	6.692,0	8.023,5	4.976,0	650,5
127	Berufliche Schulen	1.571,0	1.389,0	978,3	130,1
13	Hochschulen	6.422,3	6.815,0	3.638,5	557,5
14	Förderung d. Bildungswesens	530,5	778,0	343,3	54,6
15	Sonstiges Bildungswesen	234,8	175,5	165,0	19,0
16/17	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen, einschl. Verwaltung	599,3	842,8	460,5	62,9
18	Kulturelle Angelegenheiten einschl. Verwaltung	831,8	1.242,3	475,5	84,2
181/182	Theater und Musik	326,0	379,5	226,0	30,8
2	Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	2.575,5	3.902,3	4.515,8	363,2
21	Sozialverwaltung	157,3	246,5	160,5	18,6
22	Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenvers.	45,0	47,0	33,0	4,1
23	Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	1.508,3	2.019,0	3.509,5	232,5
234	Sozialhilfe einschl. Einrichtungen	570,3	926,3	2.544,3	133,5
237	Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	116,8	224,3	335,5	22,3
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politische Ereignisse	436,0	940,5	295,3	55,2

Fortsetzung Anhang 1: Bereinigte staatliche Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen 1995-1998 in Mio. DM

Gdg.	Aufgabenbereich	Baden-Württemberg	Bayern	Niedersachsen	Flächenländer DM je EW
3	Gesundheit, Sport und Erholung	1.253,0	1.882,0	685,0	126,2
312	Krankenhäuser	749,0	1.249,0	528,0	83,4
32	Sport und Erholung	174,0	143,0	53,0	12,2
33	Reinhaltung und Luft, Wasser, Erde und dergl.	223,0	232,0	50,0	16,7
4	Wohnungswesen, Raumordnung, Kommunale Gemeinschaftsdienste	1.327,8	1.652,3	887,8	127,8
41	Wohnungswesen	772,3	1.048,3	543,3	78,1
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	222,3	346,8	275,5	27,9
44	Städtebauförderung	333,0	203,5	40,8	19,1
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste	0,0	53,5	28,3	2,7
431	Straßenbeleuchtung	0,0	0,0	0,0	0,0
432	Abwasserbeseitigung	0,0	0,0	0,0	0,0
433	Abfallbeseitigung	0,0	35,0	28,3	2,1
434	Straßenreinigung	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	1.060,3	2.103,3	741,0	129,0
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	875,3	2.176,8	1.008,3	134,1
62	Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau	561,3	997,3	331,8	62,4
63	Bergbau, Verarb. Gewerbe, Baugewerbe	14,5	65,3	0,0	2,6
69	Regionale Förderungsmaßnahmen	81,5	475,5	417,0	32,2
7	Verkehr und Nachrichtenwesen	3.099,8	3.851,8	1.909,8	292,7
72,711	Straßen einschl. Verw.	1.404,3	1.659,3	701,8	124,4
721	Bundesautobahnen	0,3	95,5	135,5	7,6
722/723	Bundes- und Landesstraßen	331,5	540,5	307,0	38,9
724	Kreisstraßen	91,5	100,0	0,0	6,3
725	Gemeindestraßen	693,5	729,3	153,3	52,1
73	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt einschl. Verwaltung	6,8	15,8	206,0	7,5
74	Eisenbahnen und ÖPNV	1.682,8	2.101,3	1.000,5	158,1

Fortsetzung Anhang 1: Bereinigte staatliche Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen 1995-1998 in Mio. DM

Gdg.	Aufgabenbereich	Baden-Württemberg	Bayern	Niedersachsen	Flächenländer DM je EW
8	Wirtschaftsunternehmen	544,8	299,3	271,3	36,8
81	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	434,5	262,5	249,8	31,3
82	Versorgungsunternehmen	0,0	0,0	0,0	0,0
83	Verkehrsunternehmen	84,5	3,3	1,0	2,9
85	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	0,0	0,0	0,0	0,0
86	Übrige Wirtschaftsunternehmen	25,5	33,5	21,3	2,7
87	Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen	1.599,3	185,8	191,8	65,3
871	Allgem. Grundvermögen	1.565,0	150,5	179,5	62,6
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	18.584,0	16.697,5	12.656,5	1.583,7
91	Steuern und allgem. Finanzaufweisungen	10.744,8	8.784,3	5.269,8	819,2
92	Schulden	3.217,3	2.083,0	3.889,8	303,6
93	Versorgung	3.838,8	4.787,5	3.003,0	384,2
94	Beihilfen, Unterstützungen u. ä.	775,8	1.005,0	421,0	72,7
	Summe aller Aufgabenbereiche	55.633,5	61.675,5	39.847,5	5.191,8

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

© prognos

**Anhang 2: Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Aufgabenbereichen
im Durchschnitt 1995-1998**

Gdg.	Aufgabenbereich	Stuttgart		Nürnberg		Hannover		Anteil am Aufgabenbereich in %
		Ausgaben Mio. DM	DM je EW	Ausgaben Mio. DM	DM je EW	Ausgaben Mio. DM	DM je EW	
0	Allgemeine Verwaltung	214.771,5	367,4	162.295,2	330,2	167.688,5	323,5	7,4
00	Gemeindeorgane	25.288,3	43,3	9.533,6	19,4	18.692,8	36,1	
02	Hauptverwaltung	53.644,3	91,8	44.549,0	90,6	71.790,0	138,5	
03	Finanzverwaltung	42.997,3	73,6	28.447,2	57,9	26.690,8	51,5	
05	Besondere Dienststellen der allg. Verwaltung	28.876,8	49,4	8.338,2	17,0	6.960,8	13,4	
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	46.408,3	79,4	46.466,8	94,5	34.140,5	65,9	
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	199.750,3	341,7	129.002,0	262,5	143.798,3	277,4	6,4
11	Öffentliche Ordnung	70.568,0	120,7	78.267,5	159,2	44.213,5	85,3	
12	Umweltamt	14.328,0	24,5	k.A.	k.A.	10.304,5	19,9	
13	Feuerschutz	70.814,5	121,1	48.195,2	98,1	56.891,8	109,7	
16	Rettungsdienst	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	31.135,5	60,1	
2	Schulen	186.076,5	318,3	338.022,3	687,7	138.392,3	267,0	9,0
20	Schulverwaltung	8.046,5	13,8	9.101,4	18,5	8.600,3	16,6	
21	Allgemeinbildendes Schulwesen	98.748,8	168,9	116.477,9	237,0	87.527,8	168,8	
24/25	Berufliche Schulen	41.115,3	70,3	118.943,0	242,0	20.552,3	39,6	
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	201.608,0	344,9	182.998,0	372,3	88.847,8	171,4	6,4
30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	6.348,5	10,9	3.913,6	8,0	2.604,8	5,0	
31	Wissenschaft und Forschung	3.205,5	5,5	6.304,3	12,8	4.611,8	8,9	
32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	7.582,5	13,0	26.766,2	54,5	10.750,3	20,7	
33	Theater, Konzerte, Musikpflege	139.018,5	237,8	84.658,5	172,2	15.943,8	30,8	
35	Volksbildung	41.779,4	71,5	43.734,8	89,0	44.006,8	84,9	
36	Naturschutz, Landschaftspflege, Heimatpflege	191,5	0,3	14.597,3	29,7	5.034,8	9,7	

Fortsetzung Anhang 2: Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Aufgabenbereichen im Durchschnitt 1995-1998

Gdg.	Aufgabenbereich	Stuttgart		Nürnberg		Hannover		Anteil am Aufgabenbereich in %
		Ausgaben Mio. DM	DM je EW	Ausgaben Mio. DM	DM je EW	Ausgaben Mio. DM	DM je EW	
4	Soziale Sicherung	779.728,5	1.333,9	583.021,0	1.186,9	1.143.946,3	2.206,6	33,9
40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	96.964,5	165,9	73.235,5	149,0	121.564,8	234,5	
41	Leistungen nach dem BSHG	235.716,3	403,2	232.539,8	473,1	431.579,0	832,5	
43	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	41.506,5	71,0	38.199,2	77,7	114.383,5	220,6	
44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	1.416,0	2,4	2.052,0	4,2	8.919,8	17,2	
451-456	Jugendarbeit, Hilfe zur Erziehung, usw.	76.030,0	130,1	60.041,2	122,2	202.709,8	391,0	
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	186.674,0	319,3	129.010,4	262,5	126.159,3	243,4	
5	Gesundheit, Sport, Erholung	223.089,5	381,6	133.056,9	270,7	121.681,0	234,7	6,5
50	Gesundheitsverwaltung, Gesundheitsämter	25.066,0	42,9	9.699,8	19,7	10.679,5	20,6	
51	Krankenhäuser	12.452,8	21,3	44.652,5	90,8	11.066,5	21,3	
54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	15.614,3	26,7	11.485,9	23,4	3.627,3	7,0	
56	Eigene Sportstätten	37.848,5	64,7	10.666,4	21,7	33.088,0	63,8	
57	Badeanstalten	39.432,0	67,5	15.404,9	31,3	13.112,3	25,3	
58	Park- und Gartenanlagen	67.089,0	114,8	29.584,1	60,2	42.069,0	81,1	
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	447.694,3	765,9	295.002,7	600,2	215.123,8	415,0	13,0
60	Bauverwaltung	68.179,8	116,6	45.384,6	92,3	29.348,3	56,6	
61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	104.983,3	179,6	55.120,5	112,1	42.782,0	82,5	
62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	83.893,8	143,5	20.580,8	41,9	38.100,5	73,5	
63	Gemeindestraßen	83.186,0	142,3	90.853,5	184,8	59.053,5	113,9	
65	Kreisstraßen	1.044,5	1,8	3.488,0	7,1	5.332,3	10,3	
66	Bundes- und Landesstraßen	28.515,8	48,8	15.064,0	30,6	17.577,0	33,9	
68	Parkeinrichtungen	24.182,3	41,4	18.082,7	36,8	2.746,3	5,3	

Fortsetzung Anhang 2: Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Aufgabenbereichen im Durchschnitt 1995-1998

Gdg.	Aufgabenbereich	Stuttgart		Nürnberg		Hannover		Anteil am Aufgabenbereich in %
		Ausgaben Mio. DM	DM je EW	Ausgaben Mio. DM	DM je EW	Ausgaben Mio. DM	DM je EW	
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	334.669,3	572,5	266.873,4	543,0	98.253,5	189,5	9,5
70	Abwasserbeseitigung	9.050,5	15,5	76.478,2	155,6	20.087,5	38,7	
75	Bestattungswesen	37.803,3	64,7	26.804,0	54,5	19.860,3	38,3	
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft	505,8	0,9	177,4	0,4	7.508,3	14,5	
79	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	31.688,3	54,2	20.931,1	42,6	27.287,3	52,6	
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	222.327,3	380,3	265.754,8	540,7	110.926,0	214,0	8,1
80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	10.806,3	20,8	
81	Versorgungsunternehmen	6.972,5	11,9	k.A.	k.A.	14.345,3	27,7	
82	Verkehrsunternehmen	8.534,5	14,6	85.057,8	173,1	22.610,5	43,6	
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	6.688,5	11,4	12.374,3	25,2	7.180,3	13,9	
88	Allgemeines Grundvermögen	57.887,5	99,0	56.849,7	115,7	26.434,8	51,0	
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	1.129.730,0	1.932,6	775.754,9	1.578,3	217.248,5	419,1	22,4
90	Steuern, allgemeine Zuweisungen und allgemeine Unterlagen	604.734,8	1.034,5	273.556,2	556,6	125.678,0	242,4	
91	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft	524.995,0	898,1	253.601,7	516,0	91.570,3	176,6	
	Summe der Einzelpläne	3.897.448,5	6.667,3	3.131.781,2	6.371,7	2.445.906,5	4.718,1	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Anhang 3: Berechnungsgrundlagen für die Regionalisierung von Landesleistungen

Gdg.	Aufgabenbereich	Verteilungsrechnung
0	Allgemeine Dienste	
01	Politische Führung und zentrale Verwaltung	
011	Politische Führung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
012	Innere Verwaltung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
018	Hochbauverwaltung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
016/17	Finanz- und Steuerverwaltung	Ausgaben x Anteil der Lohn-/Einkommensteuerpflichtigen der Großstadt an den Lohn-/Einkommensteuerpflichtigen im Land insgesamt
02	Auswärtige Angelegenheiten	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	
041,042	Bundesgrenzschutz/Polizei	Ausgaben x Anteil der Polizisten der Großstadt an den Polizisten des Landes insgesamt
05	Rechtsschutz	
052	Ordentl. Gerichte und Staatsanwaltschaften	Ausgaben x Anteil der Richter der Großstadt an den Richtern des Landes insgesamt
056	Justizvollzugsanstalten	Ausgaben x Anteil der Inhaftierten/Personal der Großstadt an den Inhaftierten/Personal des Landes insgesamt
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung	
111	Schulen und vorschulische Bildung, einschl. Verwaltung	Ausgaben x Anteil Schüler der Großstadt an den Schülern des Landes insgesamt
126	Kindergärten	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
121-125	Allgemeinbildende Schulen	Ausgaben x Anteil Schüler der Großstadt an den Schülern des Landes insgesamt
127	Berufliche Schulen	Ausgaben x Anteil Schüler der Großstadt an den Schülern des Landes insgesamt
13	Hochschulen	Ausgaben x Anteil Studenten der Großstadt an den Studenten des Landes insgesamt
14	Förderung d. Bildungswesens	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
15	Sonstiges Bildungswesen	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
16/17	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen, einschl. Verwaltung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
18	Kulturelle Angelegenheiten einschl. Verwaltung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern

Fortsetzung Anhang 3: Berechnungsgrundlagen für die Regionalisierung von Landesleistungen

Gdg.	Aufgabenbereich	Verteilungsrechnung
2	Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	
21	Sozialverwaltung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
23	Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	
234	Sozialhilfe einschl. Einrichtungen	Ausgaben x Anteil der Sozialhilfeempfänger an den Sozialhilfeempfängern des Landes insgesamt
237	Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	Ausgaben x Anteil der Empfänger von Jugendhilfe an den Empfängern von Jugendhilfe des Landes insgesamt
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politische Ereignisse	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
3	Gesundheit, Sport und Erholung	
312	Krankenhäuser	Betten
32	Sport und Erholung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
33	Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde und dergl.	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
4	Wohnungswesen, Raumordnung, Kommunale Gemeinschaftsdienste	
41	Wohnungswesen	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
44	Städtebauförderung	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
7	Verkehr und Nachrichtenwesen	
72,711	Straßen einschl. Verwaltung	Ausgaben x km-Anteil Landesstraßen an Gesamt km
8	Wirtschaftsunternehmen	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	Ausgaben x Anteil der Einwohner der Großstadt an den Landeseinwohnern

Anhang 4: Regionalisierte Gesamtausgaben in den Großstädten und Stadtstaaten für 1995-1998 in DM je Einwohner

Funkt.	Aufgabenbereich	Stuttgart	Nürnberg	Hannover	Durchsch Großstädte	Berlin	Hamburg	Bremen	Durchsch Stadtst.
0	Allgemeine Dienste	2.304,7	1.583,2	2.091,7	2.013,0	1.833,6	1.731,3	1.734,2	1.792,1

darunter:

01	Politische Führung und zentrale Verwaltung	752,1	735,2	699,9	729,9	705,5	730,1	866,3	731,4
	darunter:								
011	Politische Führung	94,2	77,0	95,3	89,2	212,2	128,4	379,3	207,0
012	Innere Verwaltung	250,6	243,9	260,0	251,6	207,3	262,1	165,2	218,5
016/017	Finanz- und Steuerverwaltung	241,3	224,3	207,7	225,1	210,2	254,8	237,0	226,4
018	Hochbauverwaltung	144,9	119,8	88,7	118,9	97,1	54,5	66,7	81,1
02	Auswärtige Angelegenheiten	4,0	1,9	0,9		7,9	1,0	2,6	5,2
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1.057,5	497,6	1.007,3	868,4	799,5	654,3	591,5	732,8

darunter:

041,042	Bundesgrenzschutz/Polizei	836,5	394,3	815,2	693,1	613,0	457,1	401,5	542,8
05	Rechtsschutz	491,2	348,6	383,7	412,3	320,8	345,9	273,7	322,7
	darunter:								
052	Ordentl. Gerichte und Staatsanwaltschaften	444,2	297,9	348,2	367,9	213,0	202,3	167,4	204,6
056	Justizvollzugsanstalten	47,0	50,7	35,5	44,4	79,1	111,4	52,6	85,5
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kult. Angelegenheiten	3.119,3	3.172,1	3.632,8	3.302,1	3.147,5	2.701,7	2.630,1	2.956,8

darunter:

111,121-129	Schulen und vorschulische Bildung, einschl. Verwaltung	986,6	1.353,0	1.013,4	1.108,4	1.266,4	1.312,6	1.395,6	1.294,9
	darunter:								
126	Kindergärten	51,9	66,2	32,0	49,9	0,0	0,0	162,2	18,8
121-125	Allgemeinbildende Schulen	684,0	775,7	696,8	716,4	973,4	951,8	1.069,3	978,2
127	Berufliche Schulen	236,9	492,6	268,0	325,9	126,3	207,7	52,2	141,6
13	Hochschulen	1.472,1	1.026,0	2.133,6	1.548,8	1.212,2	904,7	764,5	1.070,2
14	Förderung d. Bildungswesens	78,0	85,5	103,3	88,5	96,6	95,2	83,0	94,6
15	Sonstiges Bildungswesen	106,0	108,3	134,5	115,9	82,0	83,7	76,3	81,8
16/17	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen, einschl. Verw.	63,2	82,7	67,7	45,2	112,9	96,3	122,2	109,1
18	Kulturelle Angelegenheiten einschl. Verw.	342,1	367,4	126,9	280,2	377,3	209,2	188,5	306,2

Quelle: Eigene Berechnungen
kursiv: Regionalisierung z.T. nicht möglich

© prognos

Fortsetzung Anhang 4: Regionalisierte Gesamtausgaben in den Großstädten und Stadtstaaten für 1995-1998 in DM je Einwohner

Funkt.	Aufgabenbereich	Stuttgart	Nürnberg	Hannover	Durchsch Großstädte	Berlin	Hamburg	Bremen	Durchsch Stadtst.
2	Soziale Sicherung, Soz. Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1.519,2	1.634,8	2.416,4	1.845,7	3.005,6	2.589,6	2.484,6	2.823,3

darunter:

21	Sozialverwaltung	181,0	169,4	255,0	201,4	244,0	188,1	143,7	216,0
23	Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	1.051,7	1.285,7	1.839,1	1.429,9	2.279,5	2.079,8	2.062,0	2.195,8

darunter:

234	Sozialhilfe einschl. Einrichtungen	403,2	473,1	832,5	567	1.247,6	1.303,7	1.520,1	1.295,7
237	Jugendhilfe einschl. Einrichtungen	130,1	122,2	391,0	262,9	682,0	550,8	253,7	593,9
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politische Ereignisse	44,4	82,2	54,9	59,5	107,0	120,2	80,4	107,8
3	Gesundheit, Sport und Erholung	513,3	392,7	375,5	431,4	472,3	297,3	368,9	409,0

darunter:

312	Krankenhäuser	134,0	205,2	144,5	159,4	111,1	85,6	111,1	103,6
32	Sport und Erholung	263,7	125,1	177,0	192,8	238,8	85,6	84,4	176,0
33	Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde und dergl.	46,0	19,2	26,3	31,3	40,1	31,7	45,9	38,3
4	Wohnungswesen, Raumordnung, Kommunale Gemeinschaftsdienste	531,2	501,1	346,5	462,0	1.186,6	395,3	457,1	870,1

darunter:

41	Wohnungswesen	217,9	128,8	142,9	166,1	899,3	174,8	201,5	606,0
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	201,0	140,9	117,7	155,4	32,3	62,0	47,0	42,7
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste	80,1	214,6	80,7	121,8	174,1	134,3	194,5	164,8
44	Städtebauförderung	32,1	16,9	5,2	18,7	80,9	24,5	14,1	56,6
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	103,0	174,8	109,1	127,1	24,9	18,9	26,7	23,4
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	84,3	180,5	128,7	128,4	234,2	194,8	503,4	253,9

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Fortsetzung Anhang 4: Regionalisierte Gesamtausgaben in den Großstädten und Stadtstaaten für 1995-1998 in DM je Einwohner

Funkt.	Aufgabenbereich	Stuttgart	Nürnberg	Hannover	Durchsch Großstädte	Berlin	Hamburg	Bremen	Durchsch Stadtst.
7	Verkehr und Nachrichtenwesen	484,1	548,1	373,3	468,0	717,4	507,0	360,4	614,3

darunter:

72,711	Straßen einschl. Verw.	320,8	366,3	219,1	301,9	191,8	153,9	221,9	184,2
--------	-------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

darunter:

721	Bundesautobahnen	0,0	7,9	17,3	8,1	3,6	0,0	1,5	2,3
722/723	Bundes- und Landesstraßen	31,9	44,8	39,2	38,3	0,0	6,5	3,0	2,2
724	Kreisstraßen	10,6	7,1	10,3	9,4	0,0	0,0	0,0	0,0
725	Gemeindestraßen	209,1	245,3	133,5	195,8	136,0	75,5	137,8	118,5
8	Wirtschaftsunternehmen, Allgem. Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	586,9	580,9	273,1	483,3	751,7	477,8	1.326,7	738,2

darunter:

81-86	Wirtschaftsunternehmen	90,5	223,0	119,8	140,9	144,6	224,9	632,3	224,7
87	Allgem. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen	253,1	131,1	75,5	157,9	462,5	28,0	62,2	288,8
9	Allgemeine Finanzwirtschaft	2.687	1.726	1.352	1957,6	1.540,6	2.253,8	2.669,4	1.880,5

darunter:

91	Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen	1.034	557	242	630,0	1,7	195,3	24,8	61,1
92	Schulden	1.208,1	688,7	673,3	874,4	943,5	1.133,7	1.722,3	1.089,6
93	Versorgung	369,9	397,0	383,4	382,6	595,4	895,6	795,2	706,6
94	Beihilfen, Unterstützungen u. ä.	74,7	83,3	53,8	70,6	0,0	24,3	76,3	16,0
SUMME 0-9		11.933,0	10.494,3	11.099,1	11.218,6	12.914,5	11.167,6	12.561,3	12.361,6

Quelle: Eigene Berechnungen

© prognos

Anhang 5: Staatliche Einnahmen der Länder nach Einnahmearten 1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner

Einnahmearten	Niedersachsen		Baden-Württemberg		Bayern	
	1.000 DM	DM je EW	1.000 DM	DM je EW	1.000 DM	DM je EW
Steuern, steuerähnliche Abgaben	26.291,8	3.357,1	39.367,5	3.792,9	45.528,5	3.775,4
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	777,5	99,3	1.055,5	101,7	1.301,8	107,9
Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich	1,3	0,2	0,0	0,0	2,3	596,0
Zinseinnahmen von anderen Bereichen	54,5	7,0	55,8	5,4	251,0	20,8
Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	2.463,8	314,6	3.595,0	346,4	100,5	8,3
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Schuldendiensthilfen v. öffentl. Bereich	2.710,0	346,0	3.289,8	317,0	4.005,8	332,2
von anderen Bereichen	1.048,3	133,8	735,8	70,9	1.314,3	109,0
Gebühren, sonstige laufende Einnahmen	2.025,0	258,6	4.089,8	394,0	4.301,3	22,3
Zahlungen von gleicher Ebene*	-316,5	-40,4	-539,0	-51,9	-604,0	-50,1
Einnahmen der laufenden Rechnung	35.056,0	4.476,1	51.650,0	4.976,3	56.200,8	4.660,4
Veräußerung von Sachvermögen	85,3	10,9	139,3	13,4	884,8	73,4
Vermögensübertragung v. öffentlichen Bereich	1.501,5	191,7	1.171,5	112,9	2.405,5	199,5
Vermögensübertragung v. anderen Bereichen	88,5	11,3	54,5	5,3	136,8	11,3
Darlehensrückflüsse v. öffentlichen Bereich	38,5	4,9	0,5	0,0	7,5	0,6
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	218,8	27,9	285,3	27,5	465,8	38,6
Veräußerung von Beteiligungen	247,3	31,6	604,3	58,2	72,3	6,0
Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	56,5	7,2	82,0	7,9	100,5	8,3
Zahlungen von gleicher Ebene*	-39,8	-5,1	-137,3	-13,2	-189,0	-15,7
Einnahmen der Kapitalrechnung	2.196,8	280,5	2.200,8	212,0	3.884,3	322,1
Einnahmen insgesamt	37.252,8	4.756,6	53.850,8	5.188,4	60.085,0	4.982,5

* Diese Werte sind negativ und müssen abgezogen werden

**Anhang 6: Einnahmen der öffentlichen Haushalte der Stadtstaaten nach Einnahmeart
1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner**

Einnahmeart	Berlin		Bremen		Hamburg	
	1.000 DM	DM je EW	1.000 DM	DM je EW	1.000 DM	DM je EW
Steuern, steuerähnliche Abgaben	15.658	4.553,3	3.610	5.347,7	12.222	7.167,3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	1.030	299,4	260	384,5	672	394,1
Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Zinseinnahmen von anderen Bereichen	142	41,4	81	119,6	34	19,6
Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	7.888	2.293,8	2.696	3.994,6	0	0,0
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Schuldendiensthilfen vom öffentlichen Bereich	2.483	722,1	442	654,8	988	579,1
von anderen Bereichen	782	227,3	221	327,8	365	213,8
Gebühren, sonstige laufende Einnahmen	4.774	1.388,2	953	1.411,2	2.213	1.297,6
Zahlungen von gleicher Ebene	426	123,9	11	15,9	170	99,5
Einnahmen der laufenden Rechnung	32.329	9.401,6	8.251	12.224,3	16.322	9.572,1
Veräußerung von Sachvermögen	792	230,2	49	73,0	74	43,5
Vermögensübertragung vom öffentlichen Bereich	2.594	754,3	166	245,2	365	214,1
Vermögensübertragung von anderen Bereichen	264	76,8	64	94,4	85	50,0
Darlehensrückflüsse v. öffentlichen Bereich	0	0,0	3	4,4	0	0,0
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	912	265,3	87	128,5	36	20,8
Veräußerung von Beteiligungen	2.264	658,5	228	337,4	1.516	888,8
Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	24	6,9	5	7,8	13	7,6
Zahlungen von gleicher Ebene	323	94,0	39	58,2	153	89,7
Einnahmen der Kapitalrechnung	6.526	1.897,9	563	833,4	1.935	1.134,9
Einnahmen insgesamt	38.856	11.299,5	8.814	13.058,1	18.258	10.707,3

Anhang 7: Einnahmen der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Einnahmeart 1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner: Hannover

Grp.	Art der Einnahme	1.000	DM je EW
0	Steuern, allgem. Zuweisungen	1.393.843	2.700,4
00-03	Steuereinnahmen	1.105.153	2.141,1
04-08	Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	288.690	559,3
1	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	609.174	1.180,2
10	Verwaltungsgebühren	46.402	89,9
11	Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte	126.128	244,4
14	Mieten und Pachten	34.743	67,3
15	Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	23.830	46,2
16	Erstattungen für Ausgaben d. Verwaltungshaushaltes	316.520	613,2
17	Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	61.553	119,3
2	Sonstige Finanzeinnahmen	251.184	486,6
20	Zinseinnahmen	6.169	12,0
21-22	Gewinnanteile und Konzessionsabgaben	122.279	236,9
23	Schuldendiensthilfen
24-25	Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen	57.182	110,8
26	Weitere Finanzeinnahmen	37.793	73,2
27	Kalkulatorische Einnahmen	15.754	30,5
28	Zuführungen vom Vermögenshaushalt	12.007	23,3
29	<i>Zwischensumme: Einnahmen des Verwaltungshaushaltes</i>	<i>2.285.400</i>	<i>4.427,7</i>
3	Einnahmen des Vermögenshaushaltes	773.504	1.498,6
30	Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	52.030	100,8
31	Entnahmen aus Rücklagen	116.645	226,0
32	Rückflüsse von Darlehen	35.642	69,1
33	Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückfluss von Kapitaleinlagen	21.412	41,5
34	Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen d. Anlagevermögens	100.471	194,7
35	Beiträge und ähnliche Entgelte	13.107	25,4
36	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	74.852	145,0
37	Einnahmen aus Krediten und Inneren Darlehen einschl. Umschuldungen	355.461	688,7
	Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes	2.465.874	4.777,4

Fortsetzung Anhang 7: Einnahmen der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Einnahmeart 1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner: Nürnberg

Grp.	Art der Einnahme	1.000 DM	DM je EW
0	Steuern, allgem. Zuweisungen	1.181.296,1	2.403,4
00	Realsteuern	632.846,0	1.287,5
01	Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	342.548,6	696,9
02	Andere Steuern	1.779,7	3,6
04-08	Zuweisungen und Umlagen	204.121,8	415,3
1	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	840.444,6	1.709,9
10-15	Gebühren und Einnahmen	403.325,9	820,6
16	Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts	295.774,5	601,8
17	Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	141.344,2	287,6
2	Sonstige Finanzeinnahmen	394.794,9	803,2
20	Zinseinnahmen	37.724,0	76,8
21-22	Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen, Konzessionsabgaben	52.316,9	106,4
23	Schuldendiensthilfen	928,1	1,9
24	Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen	22.926,8	46,6
25	Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen	6.563,7	13,4
26	Weitere Finanzeinnahmen	18.353,2	37,3
27	Kalkulatorische Einnahmen	255.967,0	520,8
28	Zuführungen v. Vermögenshaushalt	15,2	0,0
299	<i>Zwischensumme: Einnahmen Verwaltungshaushalt</i>	<i>2.482.971,9</i>	<i>5.051,7</i>
3	Einnahmen d. Vermögenshaushalts	438.143,3	891,4
30	Zuführung vom Verwaltungshaushalt	583,7	1,2
31	Entnahmen aus Rücklagen	69.360,7	141,1
32	Rückflüsse von Darlehen	91.791,0	186,8
34	Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens	43.076,5	87,6
35	Beiträge und ähnliche Entgelte	24.776,4	50,4
36	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	65.618,9	133,5
37	Einnahmen aus Krediten u. inneren Darlehen einschl. Umschuldungen	142.936,1	290,8
399	Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts	2.970.096,4	6.042,7

Fortsetzung Anhang 7: Einnahmen der öffentlichen Haushalte der Gemeinden nach Einnahmeart 1995-1998 in 1.000 DM und DM je Einwohner: Stuttgart

Grp.	Art der Einnahme	1.000 DM	DM je EW
0	Steuern, allgem. Zuweisungen	2.024.475	3.463
00	Realsteuern	1.029.047	1.760
01	Gemeindeanteil an der EKSt.	436.525	747
02	Andere Steuern	8.031	14
03	Steuerähnliche Einnahmen	49	0
04	Schlüsselzuweisungen	454.461	777
05	Bedarfszuweisungen	0	0
06	Sonstige allgemeine Zuweisungen	89.394	153
07	Allgemeine Umlagen	0	0
09	Ausgleichsleistungen	6.971	12
1	Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	956.832	1.637
10	Verwaltungsgebühren	39.590	68
11	Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte	299.143	512
13	Einnahmen aus Verkauf	16.018	27
14	Mieten und Pachten	155.774	266
15	Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	29.134	50
16	Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes	188.920	323
17	Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	228.254	390
2	Sonstige Finanzeinnahmen	441.527	755
20	Zinseinnahmen	39.455	67
21	Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen	33.960	58
22	Konzessionsabgaben	119.135	204
23	Schuldendiensthilfen	8	0
24	Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen	33.630	58
25	Ersatz von zentralen Leistungen in Einrichtungen	6.942	12
26	Weitere Finanzeinnahmen	52.193	89
27	Kalkulatorische Einnahmen	153.501	263
28	Zuführungen vom Vermögenshaushalt	2.703	5
3	Einnahmen des Vermögenshaushaltes	490.794	840
30	Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	163.285	279
31	Entnahmen aus Rücklagen	25.628	44
32	Rückflüsse von Darlehen	48.699	83
33	Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückfluss von Kapitaleinlagen	21.949	38
34	Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens	83.813	143
35	Beiträge und ähnliche Entgelte	13.368	23
36	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	63.266	108
37	Einnahmen aus Krediten und Inneren Darlehen einschließlich Umschulungen	70.786	121
0/1/2/ 3 EIN	Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes	3.913.627	6.695