

André W. Heinemann

# Fiskalische Aspekte bei Fusionen von Flächenländern mit Stadtstaaten

*Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) hatte unter anderem das Thema „Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“ auf die Agenda gesetzt. Zum einen bestehen verfassungsrechtlich sehr hohe Hürden für Länderfusionen. Zum anderen werden regelmäßig auch die hohen fiskalischen Belastungen bei Fusionen – insbesondere von Stadtstaaten mit den sie umgebenden Flächenländern – im gegenwärtigen bundesstaatlichen Finanzverteilungssystem als Argument gegen Länderfusionen angeführt.*

Nicht selten wird die Neugliederung des Bundesgebietes bzw. die Schaffung neu zugeschnittener Länder als eine wesentliche Voraussetzung für eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ja sogar als Patentlösung<sup>1</sup>, angesehen. Es gibt jedoch auch Stimmen, wonach eine Neugliederung des Bundesgebietes weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für eine sinnvolle Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist.<sup>2</sup> Es gab bislang keine Föderalismusreform, die ohne Forderungen nach Auflösung bzw. Zusammenlegung von Ländern diskutiert wurde. Mit der Verschmelzung von Ländern wird unter anderem die Hoffnung verbunden, existierende (extreme) Haushaltsnotlagen in einzelnen Ländern beseitigen bzw. möglichen (extremen) Haushaltsnotlagen vorbeugen zu können. Angeregt wurde die Diskussion u.a. auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu den (extremen) Haushaltsnotlagen der Länder Bremen und Saarland vom 27. Mai 1992. „Schließlich ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, das Bundesgebiet neu zu gliedern, um, wie es in Art. 29 Abs. 1 GG heißt, zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“<sup>3</sup> Hier wird vermutet, dass aus den 16 Ländern einige wenige, aber dann immerhin gleich wirtschaftsstarke und leistungsfähige Länder mit entsprechend gleichen Startchancen zugeschnitten werden könnten. Zumindest sollte es das Ziel sein, „viele Länder in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben sinnvoll zu erfüllen und

die Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Problemlösung zu verbessern.“<sup>4</sup> Damit könnte das System des Länderfinanzausgleichs (horizontale Transferzahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. sowie vertikale Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)) entlastet werden. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein (Länder-)Finanzausgleich Einfluss auf die Haushaltsdisziplin der Länder in einem föderalen System hat,<sup>5</sup> wird mit einer Reduzierung der Länder auch eine Reduzierung des Volumens des Länderfinanzausgleichssystems und damit eine Erhöhung der Anreize für eine solide Haushaltsführung vermutet.

Aus dem Zusammenschluss werden zudem Synergieeffekte erwartet, die sich positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Diese betreffen Verwaltungsfunktionen, öffentliche Institutionen oder die Optimierung operativer Strukturen. Allerdings wird bislang davon ausgegangen, dass die Motivation für Länderzusammenschlüsse durch die gegenwärtig bestehenden Regelungen zum Länderfinanzausgleichssystem abgeschwächt wird. Diskutiert wurde daher auch eine Unterstützung finanzieller Art von Ländern, die zur

<sup>1</sup> Vgl. S. Greulich: Länderneugliederung und Grundgesetz – Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Länderneugliederungsoption nach dem Grundgesetz, 1. Aufl., Baden-Baden 1995, S. 186.

<sup>2</sup> Vgl. G. Kirchgässner: Die Verflechtungsfalle bleibt bestehen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 9, S. 571.

<sup>3</sup> BVerfGE 86, 148 (270).

<sup>4</sup> T. Lenk: Neugliederung der Bundesländer sinnvoll?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 3, S. 144.

<sup>5</sup> Dazu J. Kornai: The soft budget constraint, in: Kyklos, Vol. 39, 1986, S. 3-30; und N. Akai, E. C. D. Silva: Interregional redistribution as a cure to the soft budget syndrome in federations, in: International Tax and Public Finance, Vol. 16, 2009, S. 43-58.

*Prof. Dr. André Heinemann, 38, arbeitet an der Forschungsstelle Finanzpolitik und ist Juniorprofessor für bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen an der Universität Bremen.*

**Tabelle 1**  
**Fusionsalternative Niedersachsen/Bremen –**  
**Primäre fiskalische Wirkungen**  
 (in Mio. Euro)

	Fusionsgewinn (+)/ Fusionsverlust (-)				Summe
	horizontale USt-Vertei- lung	LFA i.e.S.	A-BEZ	S-BEZ „KoPolIF“	
Nordrhein- Westfalen	+3,1	+65,2	0,0	0,0	+68,2
Bayern	+2,2	+89,1	0,0	0,0	+91,2
Baden-Württem- berg	+1,8	+76,5	0,0	0,0	+78,3
Niedersachsen/ Bremen <sup>1</sup>	-12,6	-439,9	-124,7	-60,3	-637,5
Hessen	+1,0	+50,4	0	0,0	+51,5
Sachsen	+0,7	+24,1	+7,3	0,0	+32,1
Rheinland-Pfalz	+0,7	+21,1	+8,6	0,0	+30,4
Schleswig- Holstein	+0,5	+13,5	+7,1	0,0	+21,0
Brandenburg	+0,4	+14,5	+4,5	0,0	+19,4
Sachsen-Anhalt	+0,4	+9,8	2,8	0,0	+12,9
Thüringen	+0,4	+13,1	+3,9	0,0	+17,4
Mecklenburg- Vorpommern	+0,3	+9,8	+2,8	0,0	+12,9
Saarland	+0,2	+5,7	+2,0	0,0	+7,8
Berlin	+0,6	+27,3	+7,5	0,0	+35,4
Hamburg	+0,3	+15,8	0,0	0,0	+16,1
Entlastung (+)/ Belastung (-) beim Bund	0,0	0,0	+76,8	+60,3	+137,2

<sup>1</sup> Veränderung gegenüber getrennter Betrachtung im gegenwärtigen LFA-System.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Jahr 2008, endgültige LFA-Abrechnung für das Jahr 2007; Eigene Berechnungen.

Länderfusion bereit sind, durch die bundesstaatliche Solidargemeinschaft.<sup>6</sup>

Der folgende Aufsatz diskutiert lediglich die primären fiskalischen Konsequenzen einer Fusion für die betreffenden Länder innerhalb des gegenwärtigen Systems der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Es wird im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse gezeigt, mit welcher Steuer- bzw. Finanzkraft fiktiv fusionierte Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich berücksichtigt und welche fiskalischen Effekte daraus resultieren würden (vgl. Tabelle 1). Positive Effekte aus Einsparungen und Ausnutzung von Größenvorteilen werden

<sup>6</sup> So beispielsweise Ministerpräsident Roland Koch in der Financial Times Deutschland vom 21. Oktober 2006 oder Ministerpräsident Günther Oettinger in FAZ.Net vom 7. Juli 2008 bzw. in der Zeitschrift Focus, Nr. 29 vom 14. Juli 2008.

lediglich für sogenannte „Kosten Politische Führung“ berücksichtigt.

**Primäre fiskalische Effekte bei Länderfusionen**

Bei der Simulation von fiktiven Länderfusionen werden das Ausgleichsjahr 2008 und die gegenwärtig geltenden Finanzausgleichsregelungen zugrunde gelegt und lediglich die bestehenden Landesgrenzen zwischen den fiktiv fusionierenden Ländern aufgehoben. Hierdurch entsteht aber gewissermaßen nur eine Momentaufnahme gegenüber dem Status quo. Es wird jeweils eine isolierte Länderfusion unterstellt, so dass im Ergebnis also immer jeweils 15 Länder verbleiben. Tabelle 1 zeigt die fiskalischen Auswirkungen für die Fusionsvariante „Niedersachsen/Bremen“.

Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wird bis maximal 25% nach Steuerkraft (Steuern der Länder nach Aufkommen je Einwohner) verteilt. Bei einer Länderfusion kann sich das Steuerkraftverhältnis des neu geschaffenen Landes zum Länderdurchschnitt so verändern, dass das neu geschaffene Land weniger USt-Ergänzungsanteile erhält als die Länder im Status quo. Im Ausgleichsjahr 2008 erhielt Niedersachsen USt-Ergänzungsanteile in Höhe von 1832,8 Mio. Euro. Bremen erhielt hingegen aufgrund der Steuerstärke keine Ergänzungsanteile. Bei einer Fusion des Stadtstaates Bremen mit dem Nachbarland Niedersachsen würden beide Länder insgesamt 8018,6 Mio. Euro USt-Aufkommen erhalten, davon 1818,7 Mio. Euro USt-Ergänzungsanteile. Dies sind insgesamt 14,1 Mio. Euro weniger USt-Ergänzungsanteile. Da diese 14,1 Mio. Euro nicht verschwinden, sondern nun pro Einwohner auf alle Länder verteilt werden, verbleibt ein „Netto-Verlust“ bei der USt-Verteilung von 12,6 Mio. Euro für das neue Land „Niedersachsen/Bremen“ (vgl. Tabelle 1). Entsprechend entsteht ein Verlust im Rahmen der USt-Verteilung für die Fusionsvariante „Schleswig-Holstein/Hamburg“ in Höhe von 461,3 Mio. Euro (vgl. Tabelle 2), während sich bei einer Fusion von Berlin mit Brandenburg das Ergebnis der horizontalen Umsatzsteuerverteilung nicht ändert (vgl. Tabelle 3).

Bei einer Fusion von Bremen und Niedersachsen (vgl. Tabelle 1) würde allein über den Länderfinanzausgleich i.e.S. das neue Land „Niedersachsen/Bremen“ 439,9 Mio. Euro verlieren, hauptsächlich durch den Wegfall der Einwohnerwertung(en)<sup>7</sup> für Stadtstaaten nach § 9 Abs. 2 und 3 FAG. Die sogenannte Einwoh-

<sup>7</sup> § 9 Abs. 2 FAG ist ausschließlich eine Regelung zur Gewichtung von Einwohnern von Stadtstaaten (135%), während nach § 9 Abs. 3 FAG neben der Wohnbevölkerung der Länder Mecklenburg-Vorpommern (105%), Brandenburg (103%) und Sachsen-Anhalt (102%) auch die Wohnbevölkerung von Stadtstaaten (jeweils 135%) gewichtet werden.

## FÖDERALISMUSREFORM

**Tabelle 2**  
**Fusionsalternative Schleswig-Holstein/Hamburg –**  
**Primäre fiskalische Wirkungen**  
(in Mio. Euro)

	Fusionsgewinn (+)/ Fusionsverlust (-)				Summe
	horizontale USt-Vertei- lung	LFA i.e.S.	A-BEZ	S-BEZ „KoPolF“	
Nordrhein- Westfalen	+106,9	+132,9	0,0	0,0	+239,8
Bayern	+74,5	+133,8	0,0	0,0	+208,3
Baden-Würt- temberg	+64,0	+115,0	0,0	0,0	+179,0
Niedersachsen	+47,4	+70,9	+44,1	0,0	+162,4
Hessen	+36,1	+62,4	0,0	0,0	+98,5
Schleswig- Holstein/ Hamburg <sup>1</sup>	-461,3	-791,6	-96,9	-53,2	-1403,1
Sachsen	+25,0	+48,4	+14,7	0,0	+88,2
Rheinland-Pfalz	+24,0	+42,7	+17,2	0,0	+83,9
Brandenburg	+15,1	+29,2	+9,1	0,0	+53,3
Sachsen-Anhalt	+14,3	+27,7	+8,5	0,0	+50,5
Thüringen	+13,6	+26,3	+8,0	0,0	+47,8
Mecklenburg- Vorpommern	+10,0	+19,7	+5,8	0,0	+35,5
Saarland	+6,2	+11,4	+4,0	0,0	+21,6
Berlin	+20,4	+59,7	+16,7	0,0	+96,8
Bremen	+3,9	+11,5	+3,2	0,0	+18,7
Entlastung (+) Belastung (-) beim Bund	0,0	0,0	-34,5	+53,2	+18,7

<sup>1</sup> Veränderung gegenüber getrennter Betrachtung im gegenwärtigen LFA-System.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Jahr 2008, endgültige LFA-Abrechnung für das Jahr 2007; Eigene Berechnungen.

nerwertung der Stadtstaaten berücksichtigt Leistungen im Länderfinanzausgleich, die Stadtstaaten als Ballungszentren erbringen und die von den umliegenden Flächenstaaten mitgenutzt werden. Es handelt sich hier z.B. um Verkehrssysteme oder kulturelle Einrichtungen. Gewissermaßen finanziert die Ländergemeinschaft gegenwärtig die Kosten der Nachbarländer von Stadtstaaten für die Nutzung der zentralörtlichen Leistungen der Stadtstaaten. Das Bundesverfassungsgericht hatte aber auch schon 1986 in seinem ersten Urteil zum Finanzausgleich auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einwohnerwertung für Stadtstaaten hingewiesen und betont, dass die Andersartigkeit der Stadtstaaten nicht etwa nur deren Nachbarländer,

**Tabelle 3**  
**Fusionsalternative Berlin/Brandenburg –**  
**Primäre fiskalische Wirkungen**  
(in Mio. Euro)

	Fusionsgewinn (+)/ Fusionsverlust (-)				Summe
	horizontale USt-Vertei- lung	LFA i.e.S.	A-BEZ	S-BEZ „KoPolF“	
Nordrhein- Westfalen	0,0	+370,9	+157,4	0,0	+528,3
Bayern	0,0	+494,5	0,0	0,0	+494,4
Baden-Würt- temberg	0,0	+424,6	0,0	0,0	+424,6
Niedersachsen	0,0	+196,6	+114,9	0,0	+311,5
Hessen	0,0	+288	0,0	0,0	+288,0
Berlin/Brandenburg <sup>1</sup>	0,0	-2445,0	-689,5	-98,7	-3233,2
Sachsen	0,0	+131,5	+39,1	0,0	+170,6
Rheinland-Pfalz	0,0	+117,9	+44,1	0,0	+162,0
Schleswig- Holstein	0,0	+75,8	+36,4	0,0	+112,1
Sachsen-Anhalt	0,0	+75,1	+22,6	0,0	+97,7
Thüringen	0,0	+71,3	+21,2	0,0	+92,5
Mecklenburg- Vorpommern	0,0	+53,4	+15,4	0,0	+68,7
Saarland	0,0	+31,1	+10,6	0,0	+41,7
Hamburg	0,0	+ 85,9	0,0	0,0	+85,9
Bremen	0,0	+ 28,5	+ 7,9	0,0	+36,4
Entlastung (+) Belastung (-) beim Bund	0,0	0,0	+220,1	+98,7	+318,8

<sup>1</sup> Veränderung gegenüber getrennter Betrachtung im gegenwärtigen LFA-System.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung für das Jahr 2008, endgültige LFA-Abrechnung für das Jahr 2007; Eigene Berechnungen.

sondern alle Glieder des Bundes betrifft.<sup>8</sup> Bei Fusionen fällt rein rechnerisch dieser Tatbestand weg, obwohl die Leistungen von den Großstädten für die umgebenden Gemeinden weiterhin erbracht werden. Die Fusionsvariante „Schleswig-Holstein/Hamburg“ verliert 791,6 Mio. Euro (vg. Tabelle 2), die Fusionsvariante „Berlin/Brandenburg“ sogar 2445,0 Mio. Euro (vg. Tabelle 3) durch den LFA i.e.S. Hier zeigt sich deutlich der Vorteil, den die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg gegenwärtig aufgrund der Einwohnerwertung für Stadtstaaten beziehen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Siehe BVerfGE 72, 330 (415).

<sup>9</sup> Damit ist hingegen keine Aussage hinsichtlich der ökonomischen Rechtfertigung der Einwohnerwertung getroffen worden. Die Einwohnerwertung bleibt ein schwaches Instrument zur zielgenauen Internalisierung von Spillover-Effekten.

Zusätzlich sind die entsprechend Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG gegenwärtig gewährten Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ) in die Berechnungen der fiskalischen Wirkungen von Länderfusionen einzubeziehen. Das neue Land „Niedersachsen/Bremen“ würde 124,7 Mio. Euro verlieren. Da sich aber durch Wegfall der Einwohnerwertungen für Bremen auch die Ausgleichsmesszahlen aller anderen Länder verändern, erhalten alle anderen finanzschwachen Länder, sofern sie eine relative Finanzkraft von <99,5% nach LFA i.e.S. aufweisen, erhöhte Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, so dass der Bund im Ergebnis bei der Fusionsvariante „Niedersachsen/Bremen“ um 76,8 Mio. Euro bei den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen entlastet würde (vgl. Tabelle 1). Die Entlastung des Bundes fällt bei der Fusionsvariante „Berlin/Brandenburg“ mit 220,1 Mio. Euro (vgl. Tabelle 3) noch deutlicher aus, während der Bund bei der Fusionsvariante „Schleswig-Holstein/Hamburg“ sogar zusätzlich mit 34,5 Mio. Euro belastet würde (vgl. Tabelle 2). Der Grund dafür: Der Wegfall der Einwohnerwertungen für Hamburg wirkt sich so drastisch auf die Ausgleichsmesszahlen der finanzschwachen Länder aus, dass diese erhöhte Ansprüche auf A-BEZ erhalten.

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten Politische Führung“ (S-BEZ „KoPolF“) werden gegenwärtig Ländern gewährt, welche a) leistungsschwach (d.h. finanzschwach)<sup>10</sup> sind und b) eine Bevölkerungszahl aufweisen, die kleiner als 1/16 der Gesamtbevölkerung ist.<sup>11</sup> Es wird hier unterstellt, dass die sich im Falle von Länderfusionen automatisch reduzierende Länderzahl auf die „Gewährungsgrenze“ auswirken dürfte, d.h. im Falle einer Länderfusion die Bevölkerungsgrenze bei 1/15 liegt. Weder die Fusionsvariante „Niedersachsen/Bremen“ (8 630 122 Einwohner) noch die Variante „Berlin/Brandenburg“ (5 954 397 Einwohner) unterschreiten den Schwellenwert von 1/15 der Gesamtbevölkerung (5 475 109 Einwohner).

Die Variante „Schleswig-Holstein/Hamburg“ hätte 4 603 950 Einwohner. Allerdings wäre diese Variante auch leistungsstark, so dass keine S-BEZ gewährt werden können. Insgesamt würden bei diesen drei Va-

rianten zusätzlich 60,3 Mio. Euro (Niedersachsen/Bremen) bzw. 98,7 Mio. Euro (Berlin/Brandenburg) oder 53,2 Mio. Euro (Schleswig-Holstein/Hamburg) in Form ausbleibender S-BEZ „KoPolF“ für die fusionierenden Länder verloren gehen. Andererseits ist ökonomisch und unter Berücksichtigung der Anforderungen des Maßstäbengesetzes die Gewährung ohnehin fragwürdig.<sup>12</sup>

### „Rechnerische“ Einsparpotenziale

Einsparpotenziale sind bei Länderfusionen zunächst auf der Landesebene und dort bei den sogenannten „Kosten für politische Führung“ zu erwarten. Diese auch als „Kosten der Kleinheit“ bezeichneten Kosten je Einwohner dürften mit sinkender Einwohnerzahl steigen, da

- die Aufgaben, die im Bereich der politischen Führung anfallen, in jedem Land vor dem Hintergrund des Verfassungsgrundsatzes der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gleich oder zumindest sehr ähnlich sein dürften,
- die Aufgabendurchführung angesichts weitgehend einheitlicher Aufgabenstellungen in den Ländern eine beliebige Reduzierung der „Inputfaktoren“ im Bereich der politischen Führung (Zahl der Ministerien, Zahl der Abgeordneten je Einwohner etc.) nicht ermöglicht und
- die Führungsebene in wesentlichen Positionen keine Teilbarkeit in der Produktion aufweist. So kann das Amt eines Ministerpräsidenten nicht an die Einwohnerzahl angepasst werden kann.<sup>13</sup>

Abbildung 1 zeigt erwartungsgemäß den negativen Zusammenhang für die Nettoausgaben im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005. Mit der hier verwendeten potenziellen Regressionsfunktion können die Nettoausgaben in den ostdeutschen Flächenländern zu über 97% ( $R^2 = 0,9763$ ) erklärt werden, während der Zusammenhang in den westdeutschen Ländern für den Beobachtungszeitraum 2001 bis 2005 deutlich geringer ausfällt ( $R^2 = 0,6754$ ).

Unter Einbeziehung aller Flächenländer ergibt sich für den Beobachtungszeitraum 2001 bis 2005 ein ähn-

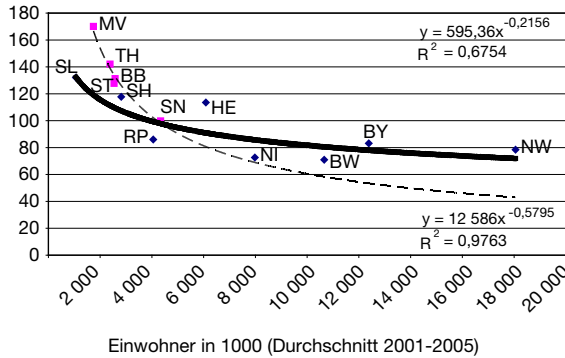
<sup>10</sup> Gemessen wird die Finanzschwäche durch die Relative Finanzkraft, die wiederum das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl zu Ausgleichsmesszahl angibt und im Falle der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen nach LFA i.e.S. < 1 sein muss.

<sup>11</sup> Siehe die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaketfortführungsgesetz – SFG) vom 9. Oktober 2001, Bundestagsdrucksache 14/7063.

<sup>12</sup> Vgl. A. W. Heinemann: Die staatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland – Geltendes System und grundlegende Reformmöglichkeiten zur Neuordnung, Frankfurt a.M. 2004, S. 209 f.

<sup>13</sup> Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Kosten der Kleinheit – Am Beispiel der politischen Führungsausgaben, in: M. Junkernheinrich (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin 2005, S. 233.

**Abbildung 1**  
**Nettoaussgaben der Flächenländer im Bereich**  
**„Politische Führung und zentrale Verwaltung“**  
 (in Euro je Einwohner)

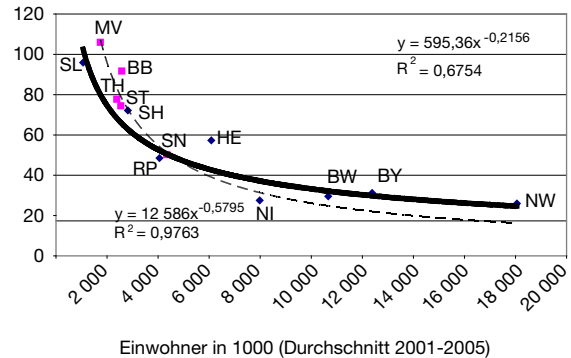


◆ Flächenländer West    — Potenziell (Flächenländer West)  
 ◆ Flächenländer Ost    - - Potenziell (Flächenländer Ost)

BB: Brandenburg, BE: Berlin, BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, HB: Hansestadt Bremen, HE: Hessen, HH: Hansestadt Hamburg, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SH: Schleswig-Holstein, SL: Saarland, SN: Sachsen, ST: Sachsen-Anhalt, TH: Thüringen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse); Eigene Berechnungen.

**Abbildung 2**  
**Nettoaussgaben der Flächenländer im Bereich**  
**„Politische Führung“**  
 (in Euro je Einwohner)



◆ Flächenländer West    — Potenziell (Flächenländer West)  
 ◆ Flächenländer Ost    - - Potenziell (Flächenländer Ost)

BB: Brandenburg, BE: Berlin, BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, HB: Hansestadt Bremen, HE: Hessen, HH: Hansestadt Hamburg, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SH: Schleswig-Holstein, SL: Saarland, SN: Sachsen, ST: Sachsen-Anhalt, TH: Thüringen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse); Eigene Berechnungen.

lich niedriger Zusammenhang ( $R^2 = 0,7356$ ).<sup>14</sup> Für den engeren Bereich der „Politischen Führung“ zeigt sich, dass hier die Bestimmtheitsmaße  $R^2$  in den west- als auch in den ostdeutschen Flächenländern (0,8711 bzw. 0,8901) sehr nahe beieinander liegen (vgl. Abbildung 2). Auch scheint sich die These von Junkernheinrich/Micosatt, dass im Zeitablauf der Zusammenhang an Stärke verliert, ein Stück weit zu bestätigen.<sup>15</sup>

Da der negative Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich „Politische Führung“ insgesamt stärker ausgeprägt ist, werden für das Jahr 2005 die zumindest rechnerischen Einsparpotenziale für die vorgestellten Fusionsalternativen in diesem Ausgabenbereich ermittelt.<sup>16</sup> Niedersachsen und Bremen hatten im Jahr 2005 Ausgaben im Bereich „Politische Führung“ in Höhe von 383 Mio. Euro, die rechnerisch von 44 Euro je Einwohner auf 36 Euro ge-

senkt werden könnten, wodurch ein Einspareffekt von 67,7 Mio. Euro rechnerisch zu erreichen wäre. Dies wären gemessen an den sogenannten „Bereinigten Ausgaben“ der Länder Niedersachsen (einschließlich Gemeindeebene) und Bremen im Jahr 2008 in Höhe von 37 337 Mio. Euro lediglich 0,18% des Haushaltsvolumens. Die Fusionsvariante „Berlin/Brandenburg“ könnte rein rechnerisch zu einer Senkung der Ausgaben im Bereich „Politische Führung“ um 117 Euro je Einwohner (rechnerisches Einsparpotenzial: 695,7 Mio. Euro) führen, also 2,1% des Haushaltsvolumens von Berlin und Brandenburg (einschließlich Gemeinden) im Jahr 2008.

Die Ausgaben im Bereich „Politische Führung“ betrugen im Jahr 2005 in Schleswig-Holstein 184 Mio. Euro und in Hamburg 65 Mio. Euro, so dass sich durchschnittliche Ausgaben im Jahr 2005 von 55 Euro je Einwohner bei existierender Landesgrenze zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg ergaben. Rein rechnerisch könnten bei 4,57 Mio. Einwohnern in „Schleswig-Holstein/Hamburg“ die Ausgaben im Bereich „Politische Führung“ auf 52 Euro je Einwohner<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Die hier vorgestellten Teilergebnisse für die ost- und westdeutschen Länder zeigen ein etwas anderes Bild als die Teilergebnisse von Junkernheinrich/Micosatt für den Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1997. Vgl. ebenda, S. 237 ff.

<sup>15</sup> Vgl. ebenda, S. 241.

<sup>16</sup> Dabei wird auf der Basis der durchschnittlichen Ausgaben „Politische Führung“ je Einwohner in den Jahren 2001 bis 2005 in den ost- und westdeutschen Flächenländern die Regressionsfunktion  $y = 6389,6 \cdot x^{-0,5}$  mit  $R^2 = 0,8867$  zugrunde gelegt.

<sup>17</sup> Auch hier wird die Regressionsfunktion aus Fußnote 16 zugrunde gelegt.

gesenkt werden, was wiederum einem rechnerischen Einsparpotenzial von 9,6 Mio. Euro entspricht. Der geringe Wert für Hamburg (65 Mio. Euro bzw. 37 Euro je Einwohner) in der amtlichen Rechnungsstatistik ist jedoch offensichtlich auf eine gegenüber anderen Ländern abweichende Buchungspraxis zurückzuführen und daher zu niedrig ausgewiesen. Daher dürfte das rechnerische Einsparpotenzial durchaus höher zu veranschlagen sein.<sup>18</sup>

Die hier vorgestellten rechnerischen Einsparpotenziale dürfen allerdings nicht überinterpretiert werden. Einerseits ist die Fallzahl als Grundlage für die Regressionsanalysen sehr gering. Geringe Werteänderungen oder ein zusätzlicher Wert können die Regression wegen der zugrunde liegenden geringen Fallzahl nachhaltig beeinflussen. Andererseits ist es auch das statistische Datenmaterial, welches mit Vorsicht zu behandeln ist. So muss darauf hingewiesen werden, dass unterschiedliche Buchungspraktiken, Auslagerungen sowie Unterschiede im Kommunalisierungsgrad das Bild verzerren und die Aussagekraft der finanzstatistischen Angaben stark beeinträchtigen. Die hier ermittelten Einsparpotenziale bei den Nettoausgaben im Bereich „Politische Führung“ auf staatlicher Ebene können daher lediglich als grobe Orientierung verstanden werden.

### Weitere Einspareffekte?

Lammers stellt fest, dass kein statistisch signifikanter negativer Zusammenhang zwischen den Aufgaben im operativen Bereich und der Einwohnerzahl eines Bundeslandes besteht.<sup>19</sup> Büttner/Schwager/Stegarescu haben für die deutschen Flächenländer keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Länderausgaben und Bevölkerungsdichte erkennen können.

Zwar gibt es einzelne Bereiche wie Universitäten (universities) und Sozialausgaben (other social affairs), die einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Ausgaben und Bevölkerungsdichte aufweisen, jedoch lässt sich für Bereiche wie Allgemeine Regierungsangelegenheiten (general government affairs) oder öffentlicher Wohnungsbau (housing) eher eine signifikant negative Korrelation nachweisen. „Finally, however, many important areas do not show

significant density effects.“<sup>20</sup> Allerdings finden Büttner/Schwager/Stegarescu einen zwar kleinen aber signifikanten Zusammenhang zwischen öffentlichen Ausgaben und Einwohnerzahl, wonach die Verdoppelung eines Flächenlandes mit mittlerer Einwohnerzahl zu einer Einsparung der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen von 4% führen soll.

In der Schweiz haben sich 26 Kantone herausgebildet, welche überwiegend deutlich kleiner sind als die deutschen Bundesländer. In der Schweiz scheint der Föderalismus mit wesentlich kleineren Einheiten als in Deutschland dennoch zu funktionieren. Im Rahmen einer ökonomischen Untersuchung des Einflusses der Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft auf die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben kann Kellermann jedoch keine wesentlichen Kosten der Kleinheit für die 26 Kantone in der Schweiz nachweisen. Auch spielen Skalenerträge in der Schweiz offenbar kaum eine Rolle.<sup>21</sup> Vor dem Hintergrund empirischer Untersuchungen bleiben mithin unter anderem vermutete Größenvorteile daher fraglich.<sup>22</sup>

### Kompensation negativer Fusionsrenditen

Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem bietet für freiwillige Zusammenschlüsse von Flächenländern mit Stadtstaaten negative fiskalische Anreize. Dieses Ergebnis stellt ein scheinbar unüberwindbares Hindernis in der Diskussion über Länderfusionen dar. So ist es auch nicht verwunderlich, dass stets gleichzeitig gewisse „Übergangsregelungen“ für fusionswillige Länder gefordert werden, welche sicherstellen sollen, dass diese bei einer Fusion durch die Bund-Länder-Finanzbeziehungen fiskalisch keine Einbußen erleiden.<sup>23</sup>

### Bundesergänzungszuweisungen als „Fusionsprämie“

Als Instrument zur Kompensation von Fusionsverlusten wird unter anderem die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vorgeschlagen. So hat Seitz in einem Gutachten zur Fusion der Länder Berlin und Brandenburg auf dieses Instrument hingewiesen und „Länderneugliederungs-

<sup>18</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse).

<sup>19</sup> Vgl. K. Lammers: Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 10, S. 665 ff.

<sup>20</sup> T. Büttner, R. Schwager, D. Stegarescu: Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, ZEW Discussion Paper Nr. 04-18, 2004, S. 10.

<sup>21</sup> Vgl. K. Kellermann: „Kosten der Kleinheit“ und die Föderalismusdebatte in der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 9 (2008), Nr. 4, S. 196-225; vgl. C. A. Schaltegger: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Swiss Political Science Review, Vol. 7, 2001, Nr. 1, S. 1-18.

<sup>22</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke: Dezentralisierung als Rezept für eine maßgeschneiderte Politik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 1, S. 38.

<sup>23</sup> Vgl. K. Lammers, a.a.O., S. 672.

Bundesergänzungszuweisungen“ vorgeschlagen.<sup>24</sup> Bundesergänzungszuweisungen dürfen ausschließlich finanzschwachen Ländern gewährt werden. Somit könnten die Fusionsverluste einer fiktiven Länderfusionen „Schleswig-Holstein/Hamburg“ nicht kompensiert werden. Dann fallen BEZ als allgemeines Kompensationsinstrument auch im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Grundgesetzes offenbar schon aus. Hinzu kommt, dass nach § 12 Abs. 1 MaßstG Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht dazu dienen dürfen, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuweichen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Schließlich sind die fiskalischen Effekte einer freiwilligen Fusion von Ländern aber unmittelbare und insbesondere voraussehbare Folgen politischer Entscheidungen. Es ist daher fraglich, ob Bundesergänzungszuweisungen zur Kompensation von Fusionsverlusten herangezogen werden können.

#### Einwohnerwertung nach Länderfusion

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil aus dem Jahr 1999 hervorgehoben, dass die damalige Einwohnerngewichtung überprüfungsbedürftig sei. Das Maßstäbengesetz habe eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Darüber hinaus dürften Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Vielmehr müssten sie sich nach Maßgabe verlässlicher und objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen. Durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich sah das Bundesverfassungsgericht es als erforderlich an, 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.<sup>25</sup>

Michalk/Möller haben vor diesem Hintergrund darauf hingewiesen, dass aufgrund des geltenden Rechts und unter Berücksichtigung der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus im Falle der Fusion eines Stadtstaats mit einem Flächenland ei-

ne Einwohnerwertung zu vertreten wäre, sofern sich weiterhin Mehrbedarfe feststellen lassen würden. So ermitteln Michalk/Möller eine Einwohnerwertung von 120% für die Fusionsalternative „Berlin/Brandenburg“. Ein ähnlicher Wert ergibt sich, wenn der Mittelwert der bisherigen Einwohnerwertungen auf Landes- und Gemeindeebene unter Berücksichtigung ihres jeweiligen Bevölkerungsanteils gebildet wird,<sup>26</sup> also

für die Landesebene

$$\frac{EW^{BE}}{EW^{BE+BB}} \cdot 1,35 \quad \frac{EW^{BB}}{EW^{BE+BB}} \cdot 1,00;$$

für die Gemeindeebene

$$\frac{EW^{BE}}{EW^{BE+BB}} \cdot 1,35 \quad \frac{EW^{BB}}{EW^{BE+BB}} \cdot 1,03.$$

Bei einer Einwohnerwertung von 120% würde bei der Fusionsvariante „Berlin/Brandenburg“ gegenüber dem Status quo nur ein Verlust bei den Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich i.e.S. von 62,4 Mio. Euro sowie bei den A-BEZ in Höhe von 9,7 Mio. Euro eintreten. Unter Berücksichtigung des Wegfalls der S-BEZ „Kosten politische Führung“ (98,7 Mio. Euro) würde insgesamt der primäre fiskalische Verlust der Fusionsvariante „Berlin/Brandenburg“ bei 170,7 Mio. Euro liegen. Auf die Fusionsvariante „Niedersachsen/Bremen“ wäre immerhin eine Einwohnerwertung von 103% (auf Landes- und Gemeindeebene) anzuwenden mit dem Ergebnis, dass für die Fusionsvariante „Niedersachsen/Bremen“ gegenüber dem Status quo der Verlust bei den Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich nur 28,8 Mio. Euro betragen würde sowie die A-BEZ sogar um insgesamt 87,3 Mio. Euro höher ausfallen würden. Unter Berücksichtigung des Wegfalls der S-BEZ „Kosten Politische Führung“ (60,3 Mio. Euro) sowie weiterhin Verlusten bei der Umsatzsteuerverteilung (vgl. Tabelle 1) würde sich für die Fusionsvariante „Niedersachsen/Bremen“ der primäre fiskalische Verlust auf 13,8 Mio. Euro im Jahr 2008 beschränken. Bei einer ermittelten Einwohnerwertung von 114% für die Fusionsvariante „Schleswig-Holstein/Hamburg“ würde sich der Fusionsverlust bei primären fiskalischen Verlusten in Höhe von noch 261,3 Mio. Euro beschränken lassen.

<sup>24</sup> Vgl. Helmut Seitz: Die finanzpolitischen Voraussetzungen einer Fusion der beiden Länder Berlin und Brandenburg, Gutachten im Auftrag der Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V. (UVB), Berlin 2004, S. 85.

<sup>25</sup> Siehe BVerfGE 101, 158 (230). Damit war ein Methodenwechsel verbunden, da nun nicht mehr der indirekte Großstadtvergleich maßgeblich war, sondern das Mehrbedarfskonzept Grundlage für die Ermittlung der Stadtstaatenwertung wurde.

<sup>26</sup> Vgl. J. Michalk, A. Möller: Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für Länderfusionen?, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 10, S. 659.

Es bleibt hingegen fraglich, weshalb die Existenz einer Großstadt mit mehr als 500 000 Einwohnern in einem Flächenland langfristig einen abstrakten Mehrbedarf gegenüber anderen Flächenländern mit ähnlichen Großstädten begründen sollte. Deshalb kann bezweifelt werden, ob die Anwendung einer Einwohnerwertung auf der Grundlage des Mehrbedarfskonzeptes für Fusionen von Flächenländern mit Stadtstaaten dauerhaft tragfähig ist.

### Verwendung der „windfall profits“

Als dauerhaft tragfähige Möglichkeit zur Kompensation negativer Fusionsrenditen bietet sich letztlich auch die Verwendung der „windfall profits“ der Ländergesamtheit und des Bundes nach Abschluss von Länderfusionen an (vgl. Tabellen 1 bis 3). Damit wird eine Variante zur Kompensation von Fusionsverlusten angesprochen, welche ohne Änderungen der Regelungen des Finanzausgleichssystems auskommen könnte und der andererseits jedoch in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion bislang kaum eine Bedeutung beigemessen wird. Als „windfall profits“ werden grundsätzlich Gewinne bezeichnet, welche ohne eigene Aktivitäten entstehen. Im Falle der Fusion eines Stadtstaates mit einem Flächenland entstehen über das Finanzausgleichssystem Fusionsverluste bei den fusionierenden Ländern. Systembedingt ergeben sich zwangsläufig aber auch Fusionsgewinne bei den „restlichen“ Ländern durch höhere Ausgleichszuweisungen bei Nehmerländern und geringere Ausgleichsbeiträge bei Geberländern.<sup>27</sup> Der Bund profitiert in der Regel durch Verringerung der Leistungen in Form von Allgemeinen BEZ und über Entlastungen bei den S-BEZ „Kosten politische Führung“ an die Ländergesamtheit.

Diese Mittel könnten grundsätzlich zur Abmilderung der Zins- und Tilgungsbelastung der Haushalte der neu geschaffenen Länder zur Verfügung stehen. Zu denken wäre hier an einen „Fusionsfonds“, der sich über Einzahlungen der Solidargemeinschaft refinanziert.<sup>28</sup> Damit wäre die Möglichkeit gegeben, die primären Fusionsverluste bei den drei Fusionsalternativen „Niedersachsen/Bremen“, „Berlin/Brandenburg“ und „Schleswig-Holstein/Hamburg“ über die Entlastung bei den Zinsausgaben zu kompensieren. Hier ergibt sich ein Weg außerhalb des Systems des Länder-

finanzausgleichs, den bisherigen negativen Anreiz zur Länderfusion nahezu vollständig zu beseitigen. Klar ist aber auch, dass so lediglich die gegenwärtige fiskalische Situation für die fusionierenden Länder wieder hergestellt werden könnte. Einsparpotenziale bei den Kosten für politische Führung dürfen gemessen an den Haushaltsvolumen nicht überbewertet werden.

Ob darüber hinaus Einsparpotenziale bei den Kosten der öffentlichen Leistungserstellung bzw. -bereitstellung zu erzielen sind, bleibt fraglich. Wenn nicht, so könnte mit der Verwendung der „windfall profits“ eine neue Länderstruktur erzeugt werden, bei der sich die ökonomische Situation der fusionierten Länder nicht wesentlich von der heutigen unterscheidet.

### Schlussbemerkung

Es kann recht einfach gezeigt werden, dass Fusionen zwischen Flächenländern und Stadtstaaten schon im gegenwärtigen Finanzverteilungssystem ohne Änderung der Finanzausgleichsregelungen nicht zu endgültigen negativen Fusionsrenditen führen müssen. Sofern die Länder und der Bund auf ihre systembedingt anfallenden Fusionsgewinne verzichten, ist ausreichend Finanzmasse vorhanden, die Verluste bei Fusionen von Flächenländern mit Stadtstaaten zu kompensieren. Rein fiskalisch gesehen kann der negative Anreiz nahezu vollständig beseitigt werden. Zwar wäre es auch denkbar, im Rahmen von Fusionen das Finanzausgleichsgesetz zu ändern. Erfahrungen zeigen jedoch, dass Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes oftmals damit einhergehen, dass sich nach der Reform alle Länder besser stellen. Insofern ist nicht zu erwarten, dass über das Finanzausgleichsgesetz die Verluste bei Fusionen zu kompensieren sind.

Allerdings darf mit Fusionen nicht ohne weiteres die Hoffnung nach einer Verbesserung der ökonomischen Situation für die betreffenden Länder bzw. Regionen verbunden werden. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl eines Kantons in der Schweiz liegt bei rund 290 000 Einwohnern, in der Bundesrepublik Deutschland liegt die durchschnittliche Bevölkerungszahl eines Landes hingegen bei 5,1 Mio. Einwohnern, wobei der Median bei 3,1 Mio. Einwohnern liegt und insgesamt 11 Länder weniger als 5 Mio. Einwohner haben. In der Republik Österreich mit neun Bundesländern und 8,3 Mio. Einwohnern liegt die durchschnittliche Bevölkerung eines Bundeslandes bei rund 930 000 Einwohnern, wobei mit dem Burgenland, Vorarlberg, Salzburg, Kärnten und Tirol fünf von neun Bundesländern deutlich weniger als eine Mio. Einwohner haben. Der Quotient aus bevölkerungsreichstem und bevölke-

<sup>27</sup> Vgl. T. Büttner, S. Hauptmeier: Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg, in: ifo-Schnelldienst, 59. Jg. (2006), S. 21.

<sup>28</sup> Zur Idee der Übernahme der „Differentialschulden“ zwischen den fusionierenden Ländern siehe H. Seitz: Stellungnahme für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 023, S. 22.



rungsschwächstem Bundesland liegt in Österreich bei lediglich 6, während er in Deutschland 27 und in der Schweiz (bevölkerungsreichster und bevölkerungsschwächster Kanton) sogar 85 (Zürich: 1 308 000 Einwohner; Appenzell-Innerrhoden: 15 500 Einwohner) beträgt. In den USA liegt der Quotient bei ca. 71 (Kalifornien und Wyoming).

Kleinheit oder Größe einer Jurisdiktion geben aber letztlich keinen hinreichenden Hinweis auf die Leistungsfähigkeit eines Gemeinwesens. Sofern das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Indikator für die Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft verwendet wird, könnte ein Zusammenhang zwischen Größe und BIP unterstellt werden. Je größer, desto wirtschaftsstärker. Einen empirisch nachweisbaren positiven Zusammenhang zwischen Kantonsgröße und Bruttoinlandsprodukt in der Schweiz können Feld/Kirchgässner/Schaltegger nicht belegen.<sup>29</sup>

Für Deutschland gibt es Ergebnisse, die nahe legen, dass ein signifikanter Einfluss der Einwohnerdichte auf das BIP pro Kopf in Flächenländern nicht nachgewiesen werden kann. Wie bisherige empirische Studien zeigen, spielt darüber hinaus die Bevölkerungsgröße sowie die Bevölkerungsdichte eher eine untergeordnete Rolle für die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben.<sup>30</sup>

Kann nicht hinreichend belegt werden, dass weder Kleinheit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit entscheidend einschränkt noch pure Größe die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht, so bleiben die ökonomischen Wirkungen von Länderfusionen fraglich. Muss weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerungszahl in Flächenländern einen wesentlich geringeren Einfluss auf die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben ausübt als vermutet, so sind Länderfusionen nicht das Allheilmittel zur Reduzierung öffentlicher Ausgaben in relevantem Umfang. Kleine Länder müssen keineswegs zwangsläufig ineffizient sein und große bzw. bevölkerungsreiche Länder haben nicht automatisch bessere Wettbewerbsbedingungen.

Föderalismus ist eher positiv, da politische Entscheidungen an die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger besser angepasst werden können als in zentralisierten Systemen und somit ein effizientes regionales

Angebot an staatlichen Leistungen ermöglicht wird. „Schließlich stärkt ein funktionierender Föderalismus die demokratischen Entscheidungsstrukturen und begrenzt die Machtfülle einer Zentralregierung.“<sup>31</sup> Je heterogener die Präferenzen für ein ganz bestimmtes Angebot an staatlichen Leistungen sind, desto größer sind die zu erwartenden Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung. Fiskalische Dezentralisierung kann die staatlichen Ausgaben sowie die staatlichen Einnahmen insgesamt eher begrenzen, sofern ein funktionierender Föderalismus den Bewohnern einer Gebietskörperschaft gestattet, zwischen den Leistungen unterschiedlicher Gebietskörperschaften vergleichen zu können.<sup>32</sup> Ein vielfältiger Föderalismus bietet mithin die Chance, verfehlte Politik eher zu sanktionieren, sofern die Möglichkeit der Zuordnung von politischen Aktivitäten und Misserfolg gegeben ist. Zudem kann Föderalismus ökonomisches Wachstum unterstützen.<sup>33</sup>

Vorrangig sollte die Frage beantwortet werden, ob Länderfusionen ökonomisch in Frage kommen. Aus der ökonomischen Perspektive heraus sollte in die Überlegungen einbezogen werden, dass Länder oder Regionen mit ähnlichen Präferenzstrukturen zusammengehen, um mit Länderfusionen nicht Wohlfahrtsverluste aufgrund steigender „Frustrationskosten“ erst zu erzeugen. Aktuelle territoriale Ländergrenzen würden dann jedoch innerhalb der Diskussion um Länderfusionen an Bedeutung verlieren. Sie wären eigentlich irrelevant. Auch müsste beantwortet werden, wie weniger Länder mit ähnlicher Wirtschafts- und Finanzkraft geschaffen werden können. Wohl wissend, dass Größe allein kein Merkmal für (wirtschaftliche) Leistungsfähigkeit ist. Mithin ist mittlerweile bekannt, dass es nicht ausreicht, lediglich die territorialen Grenzen zwischen Fusionskandidaten aufzuheben, wie Störmann am Beispiel der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zeigt.<sup>34</sup> Überdies sollte von allzu hohen Erwartungen bezüglich Einsparungen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen außerhalb des Bereichs der „Kosten für politische Führung“ Abstand genommen werden. Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass ein Zusammenschluss zwar eine positive wirtschaftliche Entwicklung mit entsprechenden Mehreinnahmen für

<sup>29</sup> Vgl. L. P. Feld, G. Kirchgässner, C. A. Schaltegger: Fiscal Federalism an Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, Marburg Working Papers on Economics, 2004, Nr. 200420.

<sup>30</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke, A. Müller: Kleine Bundesländer – Achillesferse des Föderalismus?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 91, Würzburg 2006, S. 14.

<sup>31</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/2004, Zif. 512.

<sup>32</sup> Vgl. T. Besley, A. Case: Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, in: American Economic Review, Vol. 85, 1995, Nr. 1, S. 25-45.

<sup>33</sup> Vgl. J. K. Brueckner: Fiscal federalism and economic growth, in: Journal of Public Economics, Vol. 90, 2006, S. 2107-2120.

<sup>34</sup> Vgl. W. Störmann: Föderale Finanzbeziehungen ab 2005 und Länderfusion – ein Beispiel, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 30, 2004, H. 3, S. 271-289.

die fusionierten Länder zur Folge haben kann, diese Entwicklung jedoch bereits jetzt im Rahmen von Kooperationsabkommen oder auch beispielsweise innerhalb der Metropolregionen gefördert werden kann.

Möglicherweise ist die Diskussion über Fusionen zwischen Flächenländern und Stadtstaaten aber nur eine Diskussion über eine Symptomtherapie. Wenn Größe oder Kleinheit keine bedeutende Rolle für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung durch die Länder spielen, da sowohl kleine als auch große Einheiten gleich kostengünstig bzw. kostenintensiv sein können, so sind die gegenwärtigen Probleme einzelner Länder (überhöhte konsumtive Ausgaben, geringe regionale Wirtschaftskraft, übermäßige Verschuldung) möglicherweise eher durch das System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen begründet. Negative Anreize im Länderfinanzausgleich für eine wirtschafts- und finanzkraftstärkende Politik, schwach ausgeprägte Eigenverantwortung in Verbindung mit einer nach wie vor bestehenden föderalen Bail-out-Regelung<sup>35</sup> sowie ökonomisch kritisch zu bewertende „Kuriositäten“ wie die unbefristete Übernahme der „Kosten der Kleinheit“ durch den Bund im Rahmen eines an sich befristeten vertikalen Zuweisungsinstrumentes zur Abgeltung von „Sonderlasten“ sind hier zu nennen.

Die Fehlanreize des Finanzausgleichs sind alles andere als transparent und insbesondere finanzschwache Länder haben nur schwach ausgeprägte Anreize, ihre Steuerquellen zu pflegen und auszuschöpfen bzw. ihre eigene Wirtschafts- und Steuerkraft mit geeigneten Maßnahmen zu erhöhen<sup>36</sup> sowie eine solide Haushaltsführung konsequent einzuhalten. Länderfusionen beheben diese Mängel jedoch nicht. Werden die auch nach der Einigung innerhalb der Föderalismuskommission II verbliebenen grundlegenden Probleme des Föderalismus in Deutschland in der nächsten Dekade bis 2019 nicht aufgearbeitet (u.a. Anreizproblematik im Länderfinanzausgleich und Stärkung der Eigenverantwortung der Länder, Verständigung über Mindestausstattungsstandards im Bundesstaat), so wird die Diskussion über Länderfusionen nur eine Diskussion über eine Symptomtherapie bleiben.

---

<sup>35</sup> Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu Berlin vom 19. Oktober 2006 ist der Weg für eine Entschuldung eines Landes durch die Solidargemeinschaft als „Ultima ratio“ möglich und zulässig.

<sup>36</sup> Vgl. W. Kitterer: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 56 (2006), H. 3, S. 352.