

Michael Broer

Die fiktive Integration der Stadtstaaten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs

Die Stadtstaatenregelung im Länderfinanzausgleich sieht vor, dass durch die Einwohnerveredelung finanzielle Mittel zu den Stadtstaaten umgeleitet werden. Nicht diese besondere Berücksichtigung, sondern das gegenwärtige Verfahren ist dabei umstritten. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen schlägt eine fiktive Integration der Stadtstaaten vor. Der Autor untersucht diesen Vorschlag empirisch.¹

Im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne kommt es zu Zahlungen von finanzstarken an finanzschwache Länder. Bei finanzstarken Ländern übersteigt die Finanzkraft den Finanzbedarf und umgekehrt sieht es bei den finanzschwachen Ländern aus, wobei der Finanzbedarf eines Landes sich aus der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner multipliziert mit der jeweiligen Einwohnerzahl ergibt. Insofern stellt der Länderfinanzausgleich einen reinen Steuerkraftausgleich dar.² Diese Vorgehensweise ist für die Stadtstaaten ein Problem. In den Flächenländern gibt es einen Niveaueausgleich zwischen den Kernstädten, die ein hohes Pro-Kopf-Steueraufkommen aufweisen, und den ländlichen Regionen, die ein sehr viel geringeres Pro-Kopf-Steueraufkommen realisieren.³ In den Stadtstaaten hingegen ergibt sich dieser nivellierende Effekt nicht. Vor diesem Hintergrund werden die Einwohner der Stadtstaaten mit 135% gewichtet, um so fiktiv den Effekt eines Flächenlandes zu simulieren.

Es gibt allerdings Kritik an der derzeitigen Behandlung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, so auch in der aktuellen Klage der Länder Bayern und Hessen,⁴ was vermutlich vor allem auf die damit verbundenen Umverteilungseffekte zurückzuführen ist.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat in den bisherigen Urteilen aber immer die Besonderheit der Stadtstaaten betont, die eine gesonderte Behandlung rechtfertigt. Die Einwohnerveredelung wurde daher explizit als angemessene Vorgehensweise bezeichnet.⁶ Die vom Gericht geforderte empirische Analyse, die als Basis für die politisch zu bestimmende Höhe der Einwohnergewichtung dienen soll, wurde ebenfalls durchgeführt.⁷ Insofern ist aus rechtlicher Sicht kaum zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht die derzeitige Regelung als verfassungswidrig einstuft. Es prüft jedoch allein die Verfassungsmäßigkeit, wobei Verstöße gegen das Willkürverbot bzw. gegen die Folgerichtigkeit zur Verfassungswidrigkeit führen.⁸ Somit kann sich der Gesetzgeber, der einen weiten Entscheidungsspielraum hat, auch für andere Verfahren zur Berücksichtigung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne entscheiden, denn „die Art und Weise der Berücksichtigung bleibt dem Gesetzgeber (aber) vorbehalten, sofern dabei die Sachbezogenheit nicht aufgegeben wird.“⁹

Von wissenschaftlicher Seite wird die derzeitige Einwohnergewichtung der Stadtstaaten kritisiert, ohne die Sonderstellung der Stadtstaaten infrage zu stellen. Stattdessen wird als

- 1 Die Ministerpräsidenten der Länder haben am 3.12.2015 einen Plan zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen vorge stellt. Auch in diesem Entwurf kommt es zu einer gesonderten Behandlung der Stadtstaaten, so dass es unabhängig von der tatsächlichen zukünftigen Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eine Stadtstaatenregelung geben wird. Für eine Quantifizierung der Effekte der hier untersuchten fiktiven Integration wird auf das geltende Recht abgestellt.
- 2 Zu allgemeinen Ausführungen zum Länderfinanzausgleich und dessen Funktionsweise vgl. Bundesministerium der Finanzen: Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 73, 2003.
- 3 So steigt die Steuerkraft im kreisangehörigen Raum von 509 Euro/Einwohner in Gemeinden unter 1000 Einwohner bis auf 831 Euro/Einwohner in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern. Kreisfreie Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern wiederum haben eine Steuerkraft von 1002 Euro/Einwohner. Vgl. Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen –, Wiesbaden 2015, S. 10.

- 4 H. Kube, C. Seiler: Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, 4.3.2013, S. 56–66.
- 5 M. Broer: Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 4, S. 264.
- 6 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 24.6.1986, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen 1987, Abschnitt D. III.
- 7 M. Eltges et al.: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2002.
- 8 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 9.12.2008 – 2 BvL 1/07, 2 BvL 2/07, 2 BvL 1/08, 2 BvL 2/08 – Neuregelung der „Pendlerpauschale“ verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 103/2008 vom 9.12.2008.
- 9 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen 1993, Abschnitt E. III. 3. b).

Prof. Dr. Michael Broer lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Ostfalia in Wolfsburg.

ein Lösungsansatz die sogenannte fiktive Integration vorgeschlagen.¹⁰ Nach diesem Verfahren sollen nicht die Einwohner der Stadtstaaten höher gewichtet werden, um eine Einnahmennivellierung zu erreichen, sondern die Stadtstaaten und die sie umgebenden Flächenländer sollen für die Berechnung der Zahlungen im Länderfinanzausgleich zusammengefasst werden, etwa Bremen und Niedersachsen zum Nordweststaat sowie Hamburg und Schleswig-Holstein zu Nordelbien oder die vier Bundesländer zum Nordstaat. Berlin und Brandenburg würden ebenfalls fiktiv integriert werden. Die Aufteilung der den fiktiv integrierten Ländern zufließenden Einnahmen wäre dann noch zu regeln.

Nachfolgend soll hier die Wirkung der sogenannten fiktiven Integration auf die Bundesländer betrachtet werden. Für die fiktiv integrierten Länder (z.B. den Nordweststaat) wird allein der jeweilige Gesamtbetrag ermittelt, es unterbleibt somit die Aufteilung auf die einzelnen Länder. Im Gegensatz zu einer Fusion von Bundesländern, für die nach Art. 29 GG eine Volksabstimmung in den betroffenen Gebieten durchgeführt werden muss, reicht bei einer fiktiven Integration im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ein einfaches Gesetz. Die folgenden Berechnungen geben somit auch für den Fall einer tatsächlichen Fusion der Bundesländer hilfreiche Informationen.¹¹ Dann allerdings ist die interne Verteilung der Mittel insofern unproblematisch, als dies über den kommunalen Finanzausgleich des neuen Bundeslandes erfolgen könnte.

Empirische Basis der aktuellen Einwohnergewichtung

Beim Ansatz der fiktiven Integration ist zu beachten, dass die bisherige Einwohnergewichtung der Stadtstaaten nicht einfach wegfällt, denn die abstrakten Mehrbedarfe entfallen nicht automatisch bei einer Fusion oder einer fiktiven Integration.¹² Sie wurden empirisch durch einen Großstadtvergleich ermittelt, wobei diese Vorgehensweise vom Bundesverfassungsgericht schon im Urteil von 1992 bestätigt

wurde.¹³ Die Daten, die dem aktuellen Gesetzesstand zugrundeliegen, sollen genutzt werden, um die Wirkung einer fiktiven Integration auf den Finanzausgleich zu ermitteln. In einem ersten Schritt wird deshalb kurz geschildert, wie sich die aktuelle Einwohnergewichtung ergeben hat.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hat ein Gutachten erstellt, um abstrakte Mehrbedarfe zu ermitteln, wobei diese allgemein und nicht nur auf die Stadtstaaten bezogen sein sollten.¹⁴ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf diese Berechnungen. Basierend auf detaillierten Auswertungen der Haushalte der Länder und der Kommunen wurden zunächst abstrakte Bedarfe ermittelt, wobei eine enge und eine weite Abgrenzung vorgenommen wurden.¹⁵ In der engen Abgrenzung werden staatliche und kommunale Aufgaben betrachtet, die z.B. weitgehend durch Gesetzesbestimmungen festgelegt sind (etwa Wohngeld, Brandschutz). Demgegenüber beinhaltet die weite Abgrenzung auch die Bereiche mit Gestaltungsspielräumen für das Land bzw. die Kommunen (z.B. Jugendamt, Hochschulen). Der abstrakte Mehrbedarf wurde dann in Form eines Intervalls gebildet, um daraus dann wiederum eine Spannweite für die Einwohnergewichtung zu erhalten. Da im Länderfinanzausgleich der Bedarf rechnerisch als die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner ermittelt wird, sind Annahmen über die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft zu treffen. Im Gegensatz zum Gutachten, wo die kommunale Finanzkraft mit 60%, 70% und 80% einbezogen wurde, legte der Gesetzgeber diesen Anteil auf 64% fest. Dies wird nachfolgend berücksichtigt, um auf Basis der Daten des Gutachtens die Einwohnergewichte der Bundesländer neu zu bestimmen.

Abbildung 1 zeigt die ermittelten Gewichtungsfaktoren für die Bundesländer. Dargestellt sind für jedes Bundesland vier Werte. Dabei handelt es sich neben den rechnerisch ermittelten Intervallgrenzen für die Einwohnergewichtung (errechnete Unter- und Obergrenze) um das arithmetische Mittel des Intervalls sowie den tatsächlich durch Bundesrat und Bundestag im Gesetzgebungsverfahren bestimmten Wert. Zu erkennen ist, dass bei den drei Stadtstaaten der politisch bestimmte Wert zum Teil um bis zu 5 Prozentpunkte über dem arithmetischen Mittel liegt. Die Spannweite zeigt sich in der Länge der grauen Fläche. So beträgt das arithmetische Mittel für Berlin z.B. 130%, festgelegt wurden aber 135%. Im Durchschnitt wurden die berechneten Mittelwerte um den Faktor 1,029 angehoben. Bei den Flä-

10 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 47, 1992, S. 67-74; sowie ders.: Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 68, 2000, S. 7-8.

11 In den folgenden Berechnungen wird nicht berücksichtigt, dass die sogenannten Bundesergänzungszuweisungen, welche die überproportional hohen Kosten der politischen Führung in einigen Ländern berücksichtigen, im Falle einer tatsächlichen Fusion vermutlich entfallen, da die fusionierten Länder nicht mehr als klein bezeichnet werden können. Es handelt sich dabei beim Nordweststaat um 60 Mio. Euro (7 Euro je Einwohner), beim Nordstaat um 113 Mio. Euro (9 Euro je Einwohner), bei Nordelbien um 53 Mio. Euro (12 Euro je Einwohner) und bei Berlin-Brandenburg um 98 Mio. Euro (17 Euro je Einwohner). Andererseits ist zu vermuten, dass es zumindest temporär entsprechende Zuweisungen für eine Umstellung der Verwaltungen gäbe.

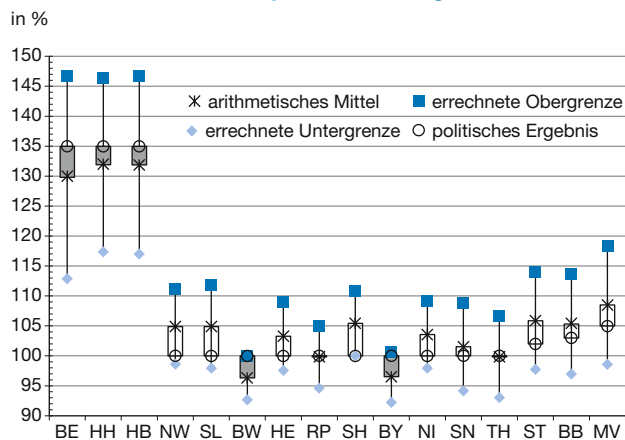
12 J. Michalk, A. Müller: Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für Länderfusionen?, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 10, S. 653-659.

13 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 27.5.1992, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen 1993, Abschnitt F. II. 1. b).

14 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11.11.1999, 2 BvF 2/98, Absatz-Nr. (1-347), http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19991111_2bvf000298.html, Tz. 319-321.

15 M. Eltges et al., a.a.O., S. 84-95.

Abbildung 1
Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich:
errechnete Werte und politisches Ergebnis



BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = 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: Eigene Berechnungen nach M. Eitges et al.: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2002.

chenländern stellt sich die Situation, abgesehen von Bayern und Baden-Württemberg, die ähnlich wie die Stadtstaaten behandelt werden, anders dar.¹⁶ Der politisch bestimmte Ansatz liegt unter dem arithmetischen Mittel. Die Spannweite wird durch die weiße Fläche dargestellt; für das Saarland und Schleswig-Holstein sind es 5 Prozentpunkte (100% statt 105%). Selbst die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, bei denen auf kommunaler Ebene ein zusätzlicher abstrakter Mehrbedarf unterstellt wird, erhalten einen Wert unterhalb des arithmetischen Mittels. Der rechnerisch ermittelte Wert für jedes Flächenland außer Bayern und Baden-Württemberg wurde im Durchschnitt mit einem Faktor von 0,97 multipliziert.

Einwohnergewichtung bei fiktiv integrierten Stadtstaaten

Werden diese Ergebnisse, die die Grundlage für das geltende Gesetz über den Länderfinanzausgleich sind, für eine fiktive Integration der Stadtstaaten in die umliegenden Flächenländer verwendet, so ist zunächst zu bestimmen, welche Länder für den Länderfinanzausgleich fiktiv integriert werden sollen. Unstrittig dürfte die Zusammenfassung von Berlin und Brandenburg für die Analyse sein. Noch zu

¹⁶ Für Bayern und Baden-Württemberg wird ein Wert von 100% festgelegt, obwohl das arithmetische Mittel mit 96% bzw. 97% darunter liegt. Die errechneten Werten werden also durchschnittlich mit einem Faktor von 1,036 multipliziert.

entscheiden wäre, ob der Nordweststaat (Niedersachsen und Bremen) und Nordelbien (Hamburg und Schleswig-Holstein) oder ein Nordstaat aus den zuletzt genannten vier Bundesländern zu schaffen wäre.

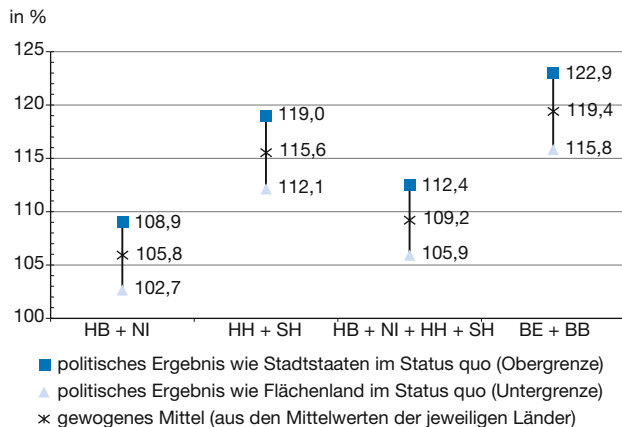
In Abbildung 2 sind die Möglichkeiten für den Norden Deutschlands sowie für Berlin und Brandenburg dargestellt. Für jedes fiktiv integrierte Bundesland wird zunächst ein mit der Einwohnerzahl gewichtetes Mittel aus den jeweils in Abbildung 1 gezeigten Mittelwerten berechnet. Für den Nordweststaat würden also die Werte für Niedersachsen (104%) und Bremen (132%) mit der jeweiligen Einwohnerzahl gewichtet werden. Die Einwohnergewichtung wird vorgenommen, um etwa die großen Unterschiede zwischen Niedersachsen und Bremen zu berücksichtigen. Zudem sind für jedes fiktiv integrierte Bundesland jeweils zwei politisch gesetzte Werte aufgeführt. Diese beiden Werte orientieren sich am verwendeten Verfahren bei der Ermittlung der Gewichtungsfaktoren für die Stadtstaaten. Das gewogene Mittel (Nordweststaat: 105,8%) wird also mit dem Faktor 1,029 multipliziert, so dass sich 108,9% für den Nordweststaat ergeben. Wie bei den Stadtstaaten im derzeitigen Länderfinanzausgleich liegt somit der Wert oberhalb des arithmetischen Mittels, der als Obergrenze bei einer fiktiven Integration gelten kann. Alternativ erfolgt eine Behandlung analog zu den Flächenländern. In diesem Fall beträgt der Multiplikationsfaktor 0,97, was beim Nordweststaat zu einem Wert von 102,7% führt, der unterhalb des arithmetischen Mittels liegt und als Untergrenze bei der fiktiven Integration gelten kann. Für die folgenden Berechnungen der Wirkungen einer fiktiven Integration der Stadtstaaten in die umliegenden Flächenländer auf die Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich werden jeweils diese beiden Werte verwendet. Zudem wird unterstellt, dass diese Werte sowohl auf Landes- als auch Gemeindeebene angewendet werden, wie es auch derzeit bei den Stadtstaaten der Fall ist.

Nordweststaat, Nordelbien und Berlin-Brandenburg

Zunächst soll die Wirkung der fiktiven Integration auf den Länderfinanzausgleich analysiert werden, wenn jeweils ein Stadtstaat mit einem ihn umgebenden Flächenland gemeinsam betrachtet wird, also Berlin und Brandenburg, Schleswig-Holstein und Hamburg sowie Niedersachsen und Bremen, wobei diese fiktive Integration simultan für alle drei Stadtstaaten vorgenommen wird.¹⁷ Diese Ergebnisse werden mit dem Status quo verglichen.

¹⁷ Bisher wurde die isolierte Wirkung einer Zusammenfassung der Stadtstaaten betrachtet, wodurch aber die Wechselwirkungen vernachlässigt werden, denn im Länderfinanzausgleich sowie bei den Bundesergänzungszuweisungen werden Relationen zwischen den Ländern betrachtet. Vgl. A. Heinemann: Fiskalische Aspekte bei Fusionen von Flächenländern mit Stadtstaaten, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 10, S. 674-683.

Abbildung 2
Integrierte Stadtstaaten: rechnerische Einwohnerwertung und alternative politische Ergebnisse



BB = Brandenburg, BE = Berlin, HB = Bremen, HH = Hamburg, NI = Niedersachsen, SH = Schleswig-Holstein.

Quelle: Eigene Berechnungen nach M. Eltges et al.: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2002.

Im mehrstufigen Länderfinanzausgleich stellt die Umsatzsteuerverteilung eine wichtige Stufe dar. Dabei wird den Bundesländern, deren Finanzkraft je Einwohner unter dem Durchschnitt liegt, vorab ein Betrag von maximal 25% des gesamten den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens zugewiesen, um die Finanzkraft anzuheben. Die übrigen Einnahmen aus der Umsatzsteuer werden nach der tatsächlichen Einwohnerzahl verteilt. Abgesehen vom fiktiven Bundesland Nordelbien ändert sich bei keinem Bundesland etwas an der bisherigen Relation zwischen den tatsächlichen und den durchschnittlichen Einnahmen. Dies liegt daran, dass bei Niedersachsen und Bremen sowie Brandenburg und Berlin jeweils zwei Länder zusammengefasst werden, die jeweils Ergänzungsanteile bekommen haben, so dass sich durch die Zusammenfassung nichts an der Situation ändert und sie die Ergänzungsanteile in der bisherigen Höhe erhalten. Anders die Situation bei Schleswig-Holstein und Hamburg. Zwar hat auch ersteres die Ergänzungsanteile bekommen, doch ist Hamburg so finanzstark, dass in der Gesamtschau die Ist-Einnahmen über dem Durchschnittswert liegen und somit keine Ergänzungsanteile mehr ausgezahlt werden. Diese Mittel werden auf alle Bundesländer nach der Einwohnerzahl verteilt, weshalb Nordelbien Verluste von 119,11 Euro je Einwohner realisiert, während sich für die übrigen Länder entsprechend Mehreinnahmen in Höhe von 7,13 Euro je Einwohner ergeben (vgl. Abbildung 3).

Werden für die fiktiv integrierten Bundesländer die Werte der Obergrenze aus Abbildung 2 verwendet, so würden sich die Zuweisungen für diese drei Bundesländer im Län-

derfinanzausgleich im engeren Sinne um Beträge zwischen 14,9 Euro je Einwohner (Berlin-Brandenburg) und 156,0 Euro je Einwohner (Nordelbien) erhöhen. Die übrigen Länder erleiden entsprechend Verluste zwischen 23,3 Euro (Nordrhein-Westfalen) und 32,1 Euro (Mecklenburg-Vorpommern) je Einwohner. Auch zusätzliche allgemeine Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Finanzschwäche erhalten die drei Länder, deren Gewinn aus der fiktiven Integration somit zwischen 29,4 Euro (Berlin-Brandenburg) und 159,3 Euro (Niedersachsen und Bremen) je Einwohner liegen. Für die übrigen Länder, die ebenfalls allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten, mindern sich diese Zahlungen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich aufgrund der veränderten Einwohnerwertung des Nordweststaates, Nordelbiens und Berlin-Brandenburgs die relative Finanzkraft erhöht hat (vgl. Abbildung 3).

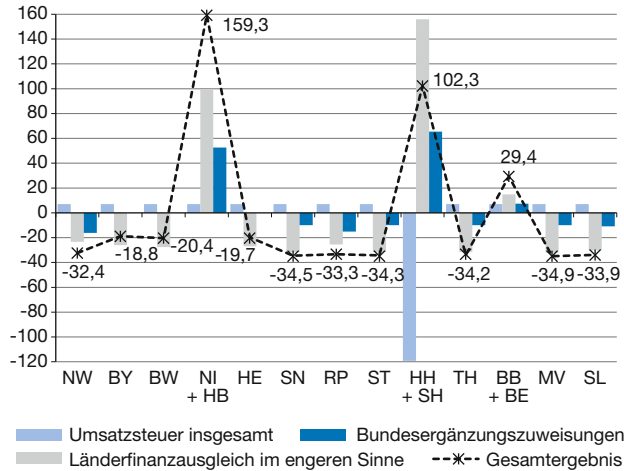
Abbildung 4 zeigt die Wirkung einer fiktiven Integration auf Basis der Untergrenze aus Abbildung 2, wobei wiederum jeweils zwei Länder integriert werden. Die Umsatzsteuerverteilung ändert sich gegenüber der Verwendung der Obergrenze nicht, da hier die Einwohnergewichtung keine Rolle spielt. Aufgrund der verringerten Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne verzeichnen aber nun der Nordweststaat, Nordelbien und Berlin-Brandenburg nach Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne Einnahmenverluste. Beim Nordweststaat werden diese Verluste aber durch erhöhte Bundesergänzungszuweisungen überkompensiert, so dass letztlich Mindereinnahmen nur bei Nordelbien und Berlin-Brandenburg in Höhe von 59,6 Euro bzw. 141,8 Euro je Einwohner verbleiben. Alle übrigen Länder erzielen unter Berücksichtigung auch der Bundesergänzungszuweisungen Mehreinnahmen, die zwischen 9,7 Euro (Nordweststaat) und 24,4 Euro (Bayern) je Einwohner liegen.

Nordstaat und Berlin-Brandenburg

Weiterhin zu betrachten ist der Fall, dass neben Berlin und Brandenburg die vier Bundesländer Niedersachsen, Bremen, Schleswig-Holstein und Hamburg zu einem Bundesland fiktiv integriert werden (Nordstaat). Auch hier sind wiederum die Ober- und die Untergrenze aus Abbildung 2 für die Einwohnergewichtung zu unterscheiden. Unabhängig von der Einwohnergewichtung würde der Nordstaat bei der Umsatzsteuer Einnahmen verlieren, da aufgrund der Finanzkraft von Hamburg die Umsatzsteuerergänzungsanteile geringer ausfallen würden als derzeit bei isolierter Betrachtung der vier Bundesländer. Dieser Sachverhalt würde die Einnahmen der übrigen Bundesländer aus der Umsatzsteuerverteilung um rund 20,3 Euro je Einwohner erhöhen. Durch die Flächenlandorientierung (Untergrenze der Einwohnergewichtung) würden allein die fiktiv integrierten Staaten Einnahmen verlieren, der Nordstaat 21,7 Euro und

Abbildung 3
Nordweststaat, Nordelbien und Berlin-Brandenburg:
Stadtstaatenorientierung

Änderungen der Einnahmen zum Status quo, Beitrag je Einwohner in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Länderfinanzausgleich-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

Berlin-Brandenburg 141,0 Euro je Einwohner. Die Gewinne der übrigen Länder lägen zwischen 15,3 Euro (Rheinland-Pfalz) und 29,4 Euro (Bayern) je Einwohner (vgl. Abbildung 5).

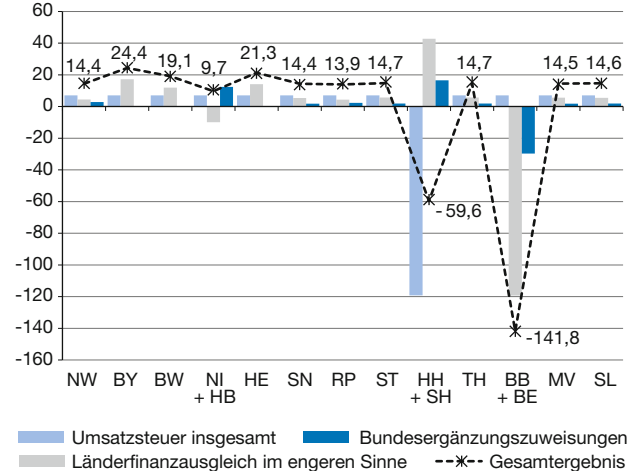
Kommt hier die Stadtstaatenorientierung zur Anwendung, so würden die beiden durch fiktive Integration entstandenen Bundesländer (Nordstaat und Berlin-Brandenburg) Mehreinnahmen nach Umsatzsteuer, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erzielen; diese betrügen 133,3 Euro je Einwohner für den Nordstaat bzw. 33,2 Euro je Einwohner für Berlin-Brandenburg. Entsprechend ergäben sich für die übrigen Bundesländer Mindereinnahmen, die zwischen 17,3 Euro je Einwohner (Bayern) und 33,7 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern) liegen würden.

Fiktive Integration der Stadtstaaten: Ergebnisse

Die sich letztlich ergebenden finanziellen Veränderungen für die vier angesprochenen Möglichkeiten der fiktiven Integration können der Abbildung 6 entnommen werden. Zu erkennen ist, dass die Gewinne und die Verluste der Bundesländer, die keine gemeinsame Grenze mit Stadtstaaten haben, unabhängig von den Varianten zwischen 29,4 Euro und -34,9 Euro je Einwohner liegen. Für die Stadtstaaten und die Bundesländer, die eine gemeinsame Grenze mit diesen haben, sind hingegen die Unterschiede mit Verlus-

Abbildung 4
Nordweststaat, Nordelbien und Berlin-Brandenburg:
Flächenlandorientierung

Änderungen der Einnahmen zum Status quo, Beitrag je Einwohner in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Länderfinanzausgleich-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

ten von über 141 Euro je Einwohner bzw. Gewinnen von mehr als 159 Euro je Einwohner sehr viel gravierender. Wird unterstellt, dass das Verfahren der fiktiven Integration – wie es hier dargestellt wurde – vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform angesehen wird, so zeigt die Analyse, dass die von den Ländern Bayern und Hessen derzeit beklagte Behandlung der Stadtstaaten durchaus verändert werden kann, sich die finanzielle Situation der klagenden Länder aber nicht automatisch verbessert. Im Gegenteil, je nach politischer Wahl der Gewichtungsfaktoren können die Stadtstaaten sogar profitieren. Entscheidend wäre hier, die politischen Mehrheiten im Bundesrat und Bundestag durch Koalitionen mit anderen Bundesländern zu schmieden, für die sich ebenfalls finanzielle Vorteile schaffen lassen.¹⁸

Verteilung der Finanzmittel zwischen den fiktiv integrierten Ländern

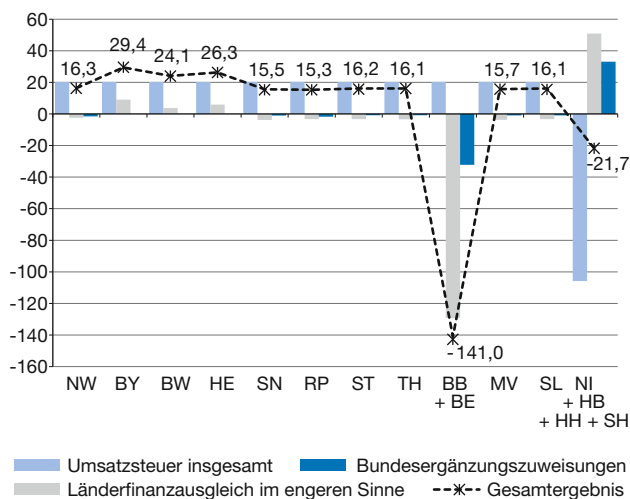
Zu klären ist noch, wie die über die Umsatzsteuerverteilung und den Länderfinanzausgleich zugewiesenen Finanzmittel aufgeteilt werden.¹⁹ Denkbar wäre, die Mittel nach dem Verhältnis zu verteilen, das sich aus einem mehrjährigen Durchschnitt der empfangenen Länderfinanzausgleichs-

¹⁸ M. Broer, a.a.O., S. 258-266.

¹⁹ Das Verfahren wäre einfacher, wenn der Umsatzsteueranteil der Länder allein nach der Einwohnerzahl verteilt werden würde und nur der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne zu einer Mittelumverteilung zwischen den Ländern führte.

Abbildung 5
Nordstaat sowie Berlin-Brandenburg:
Flächenlandorientierung

Änderungen der Einnahmen zum Status quo, Beitrag je Einwohner in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Länderfinanzausgleich-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

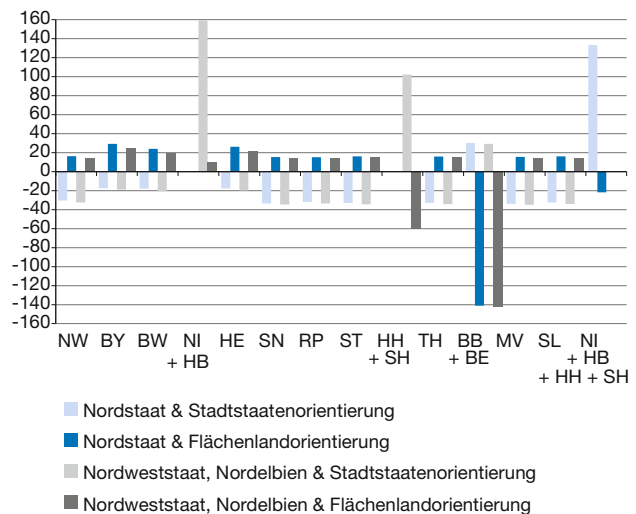
mittel der Vorjahre ergibt, wobei der Teil der Umsatzsteuereinnahmen, der nach der Einwohnerzahl verteilt wird, unbeachtet bliebe. Allein die Umsatzsteuerergänzungssanteile, der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen würden einbezogen werden, da nur diese Beträge einen Bezug zur Finanzkraft haben. Bei diesen Einnahmen ist zwischen denen zu unterscheiden, die der Landesebene verbleiben und denen, die der kommunalen Ebene zustehen. Für die Landesebene könnte eine Verteilung der Einnahmen nach der Einwohnerzahl erfolgen, da grundsätzlich für diese Ausgaben ein einheitlicher Betrag je Einwohner unterstellt werden könnte.

Für die kommunale Ebene gibt es den Ansatz des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, wonach für die Verteilung der Einnahmen zwischen den fiktiv integrierten Bundesländern ein interner kommunaler Finanzausgleich vorgeschlagen wurde.²⁰ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Verfassung in Art. 106 Abs. 7 GG allein die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) zwingend vorschreibt (obligatorischer Steuerverbund). Eine Beteiligung an den übrigen Einnahmen, z.B. aus dem Länderfinanzausgleich im

20 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 74.

Abbildung 6
Änderungen der Einnahmen zum Status quo infolge
der fiktiven Integration der drei Stadtstaaten

Beitrag je Einwohner in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Länderfinanzausgleich-Abrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

engeren Sinne, erfolgt freiwillig (fakultativer Steuerverbund). Hinzu kommt, dass die Verbundquoten (prozentualer Anteil, zu dem die Länder die Kommunen an den Mitteln aus dem obligatorischen und fakultativen Steuerverbund im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beteiligen) deutlich zwischen den Bundesländern schwanken,²¹ wobei diese Werte keine Schlussfolgerungen über die Güte der kommunalen Alimentierung ermöglichen. Dazu müsste auch der Kommunalisierungsgrad der Aufgaben – also die Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen – betrachtet werden, die sich ebenfalls zwischen den Bundesländern deutlich unterscheidet.²² Aus diesen Zusammenhängen folgt, dass sich nicht nur die Beteiligungsquoten der Kommunen an den Landessteuereinnahmen unterscheiden, sondern auch der Umfang der einzubeziehenden Einnahmen in den Steuerverbund. So geht etwa im Gegensatz zu Bremen in Schleswig-Holstein weder die Totalisatorsteuer noch die Feuerschutzsteuer in den Steuerverbund ein; letzteres gilt auch für Niedersachsen, wo allerdings die Grunderwerbsteuer mit 33% und damit einem deutlich über der allgemeinen Verbundquote von 15,5% liegenden Wert berücksichtigt wird (vgl. Abbildung 7). Dieser Sachverhalt könnte dazu führen, dass es schwierig würde, eine entsprechende Lösung zu finden.

21 Beispielsweise beträgt die Verbundquote in Bayern 12,75% und in Baden-Württemberg 23%.

22 S. Schäfer, H. Zimmermann: Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern. Die Rolle des Kommunalisierungsgrads, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 4, S. 249-256.

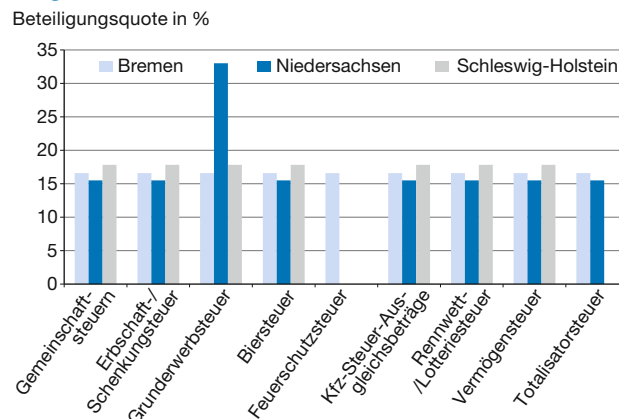
Zusammenfassung

Über die Behandlung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich wird wegen der damit verbundenen Verteilungswirkung regelmäßig vor dem Bundesverfassungsgericht gestritten. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher jedenfalls die Vorgehensweise der erhöhten Einwohnergewichtung der Stadtstaaten als angemessenen Ansatz angesehen. Mit diesem Ansatz soll für die Stadtstaaten fiktiv erreicht werden, was in den Flächenländern automatisch stattfindet – einen Niveaueausgleich zwischen den Kernstädten mit hohem Pro-Kopf-Steueraufkommen und ländlichen Regionen, die ein sehr viel geringeres Pro-Kopf-Steueraufkommen aufweisen. Ohne die Einwohnergewichtung würde die Steuerkraft der Stadtstaaten zu hoch ausgewiesen, was problematisch wäre, da der Länderfinanzausgleich ein reiner Steuerkraftausgleich ist.

Allerdings schließen die Urteile nicht aus, dass andere Vorgehensweisen ebenfalls als mit der Verfassung konform angesehen werden können. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat als Alternativansatz eine fiktive Integration der Stadtstaaten in die sie umgebenden Flächenländer vorgeschlagen, um auf diese Weise eine Niveaueanpassung des hohen Pro-Kopf-Steueraufkommens der Stadtstaaten zu erreichen. Die Effekte, die mit diesem Ansatz für die Bundesländer verbunden sind, wurden in diesem Beitrag untersucht, wobei die fiktiven Staaten Nordweststaat (Niedersachsen und Bremen), Nordelbien (Hamburg und Schleswig-Holstein) sowie Brandenburg-Berlin und als Alternative zu den beiden erstgenannten der Nordstaat (Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein) betrachtet wurden. Dabei zeigt sich, dass je nach Szenario die Stadtstaaten und die sie umgebenden Flächenländer Minder- aber auch Mehreinnahmen zu erwarten haben, was spiegelbildlich zu Änderungen gleicher Größenordnung bei den übrigen Bundesländern führen würde.

Ferner muss für die Verteilung der Mittel innerhalb der fiktiv integrierten Staaten eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Für die der Länderebene zustehenden finanziellen Mittel könnte – so keine bessere Größe vorhanden ist – auf

Abbildung 7
Verbundquoten der in den Steuerverbund eingehenden Steuereinnahmen



Quelle: Finanzausgleichsgesetze der Länder Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

die reine Einwohnerzahl zurückgegriffen werden. Für die Mittel, die der kommunalen Ebene zugedacht sind, könnten die Regeln des kommunalen Finanzausgleichs angewendet werden. Hierbei unterscheiden sich die Herangehensweisen der Bundesländer aber deutlich, so dass auch hier mit Klagen der Verteilungsverlierer zu rechnen wäre.

Das Verfahren der fiktiven Integration erscheint auf den ersten Blick eingängiger als die derzeitige Einwohnerveredelung der Stadtstaaten. Allerdings dürfte sie ähnlich streitanfällig sein wie die bisherige Regelung.²³ Die Verteilungswirkungen dieses Ansatzes im Länderfinanzausgleich sind je nach Szenario sehr unterschiedlich, denn die fiktiv integrierten Länder gewinnen bzw. verlieren je nach Szenario Finanzmittel. Hinzu kommt, dass nun eine weitere Streitposition entstehen würde, nämlich die um die Verteilung der Mittel innerhalb der fiktiv integrierten Länder. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Veränderung des derzeitigen Verfahrens wirklich anzustreben ist.

²³ Dies dürfte auch im Falle einer Umsetzung des Vorschlags der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015 der Fall sein.

Title: *Virtual Fusion and Its Effects – An Alternative Treatment of the City-States in the German Fiscal Equalisation System*

Abstract: *The German states Bavaria and Hesse have initiated a legal case against the German fiscal equalisation system. One thing which is criticised is the special treatment afforded to the so-called city-states Berlin, Bremen and Hamburg. Citizens of these states are weighted with 135% instead of the standard 100% weighting of citizen in other federal states. There are different proposals to deal with this spillover problem. One proposal by the advisory board of the Federal Ministry of Finance was for a virtual fusion of the city-states with their neighbouring states, for fiscal equalisation purposes only. This paper analyses the effects of such a virtual fusion on the fiscal equalisation system.*

JEL Classification: H70, H77