

Jürgen Michalk, Andreas Möller

Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für Länderfusionen?

Die Bestrebungen für eine Fusion von Berlin und Brandenburg haben gezeigt, dass Länderfusionen politisch nur umsetzbar sind, wenn Klarheit über die Finanzperspektiven der beteiligten Länder besteht. Dabei kommt den rechtlichen Folgen eines Zusammenschlusses für die so genannte Stadtstaatenwertung im Länderfinanzausgleich zentrale Bedeutung zu. Bislang wurde stets davon ausgegangen, dass Länderfusionen den Wegfall der Stadtstaatenwertung und damit Kompensationsregelungen erfordern. Verlangt das geltende Recht auf der Grundlage der Finanzverfassung tatsächlich den Wegfall der Stadtstaatenwertung?

Die Forderung nach Ländern, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können, wird seit langem erhoben. Diesem Ziel schien die Politik in den 90er Jahren mit der angestrebten Fusion Berlin-Brandenburg einen Schritt näher zu kommen. Aus Berliner Sicht sollte mit der Bildung des gemeinsamen Landes einer der „größten Betriebsunfälle der Vereinigung Deutschlands“¹ behoben werden. Der negative Ausgang des Volksentscheids 1996 in Brandenburg setzte diesem Bemühen ein – zumindest vorläufiges – Ende².

Die Diskussion auf politischer Ebene um eine Länderfusion wird indes weiter geführt. Die Landesregierungen von Berlin und Brandenburg halten grundsätzlich an dem Ziel eines gemeinsamen Landes fest³. Ganz wesentlich für den Erfolg eines erneuten Anlaufs wird die Ausgestaltung der finanziellen Folgewirkungen eines Zusammenschlusses im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sein. Zentraler Anknüpfungspunkt ist hierbei die Einwohnerwertung. Nach soweit bekannt einhelliger Meinung in Wissenschaft und Politik würde bei einem Zusammenschluss eines Stadtstaates mit einem Flächenland die Grundlage für die besondere Berücksichtigung der Einwohner des ehemaligen Stadtstaates – der Status als Stadtstaat – entfallen. Das neue, fusionierte Bundesland stünde deshalb im bundesstaatlichen Finanzausgleich massiv schlechter da als beide Länder ohne Zusammenschluss. Dies ist ein offensichtliches Hemmnis für die Integration von Stadtstaaten mit umliegenden Flächenländern.

Dr. Jürgen Michalk, 57, und Dr. Andreas Möller, 44, sind im Bundesministerium der Finanzen tätig. Der Aufsatz gibt die persönliche Meinung der Verfasser wieder.

Daher verwundert es nicht, wenn bei den Fusionsverhandlungen zwischen Berlin und Brandenburg in den 90er Jahren die Diskussion über mögliche Übergangsregelungen für den Wegfall der Einwohnerwertung breiten Raum eingenommen hat und von der Überwindung dieses Hindernisses auch heute das Zustandekommen der Fusion ausschlaggebend abhängt. Das entscheidende Ergebnis der damaligen Bemühungen um einen Interessenausgleich zwischen ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern war, dass dem gemeinsamen neuen Land Berlin-Brandenburg die Vorteile aus der erhöhten Einwohnerwertung Berlins für einen Zeitraum von zehn Jahren ab dem Zeitpunkt der Fusion zugestanden wurden, um sie anschließend über einen Zeitraum von sechs Jahren kontinuierlich abzuschmelzen⁴.

Mit Blick auf einen möglichen erneuten Anlauf für ein Zusammengehen der beiden Länder in der Zukunft stellt sich die Frage, ob die erhöhte Einwohnerwertung Berlins entfallen muss und deshalb zur Vermeidung eines finanziellen Bruchs eine Kompensationsregelung⁵ erforderlich wird oder ob eine für das gemeinsame neue Land finanziell gleichwertige dauerhafte Einwoh-

¹ T. Sarrazin: Welche finanziellen Probleme sind vor einer Fusion zu lösen?, in: Berliner Wirtschaftsgespräche e.V. (Hrsg.): Fusion Berlin-Brandenburg, Berlin 2003/2004, S. 25.

² Die Brandenburger stimmten nur mit 36,6% für einen Zusammenschluss der beiden Länder; die Berliner bejahten demgegenüber eine Fusion mit 53,6%.

³ Vgl. Ergebnis einer gemeinsamen Kabinettsitzung der beiden Landesregierungen am 14. Januar 2005, www.berlin.de/rbmskz/berlin-brandenburg/index.html; vgl. K. Woweriet: Gemeinsam stärker werden, in: Berliner Wirtschaftsgespräche e.V. (Hrsg.), a.a.O., S. 8; vgl. M. Platzeck: Der politische Horizont: Berlin und Brandenburg als Ganzes, in: Berliner Wirtschaftsgespräche e.V. (Hrsg.), a.a.O., S. 8.

⁴ Artikel 1, § 17 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg vom 9. August 1994, BGBl. I 1994, S. 2066.

nerwertung verfassungskonform begründet werden kann, so dass Kompensationsregelungen entbehrlich würden. Damit würde sich die politische Auseinandersetzung über die Ausgestaltung von Übergangsregelungen erübrigen und somit ein zentrales Hindernis auf dem Weg zur Schaffung funktionsfähigerer föderativer Staatsstrukturen beseitigt werden. Nach Auffassung der Autoren ist dies möglich, was im Nachfolgenden gezeigt werden soll.

Bundesstaatlicher Finanzausgleich und Einwohnerwertung

Der bundesstaatliche Finanzausgleich verfolgt das Ziel, jedem Glied des Bundes eine Finanzausstattung zu verschaffen, die es in die Lage versetzt, seine Aufgaben zu erfüllen⁶.

Verfassungsrechtliche Grundlage für die vorliegende Frage der Einwohnerwertung im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs ist Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen ist. Dabei sind nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz GG die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen.

Neben dem „angemessenen Ausgleich“ ist der Finanzkraftbegriff von zentraler Bedeutung als Maßstab und Gegenstand des Finanzausgleichs. Eine Konkretisierung des Begriffs enthält § 7 Maßstäbengesetz (MaßstG)⁷. Die danach bestimmte Finanzkraft der einzelnen Länder ist sodann auf der Grundlage der Einwohnerzahl der jeweiligen Länder gemäß § 8 MaßstG vergleichbar zu machen, wobei die Einwohnerzahl unter bestimmten Voraussetzungen aber modifiziert werden kann; man spricht dann von einer Einwohnerwertung. Neben der hier im Vordergrund stehenden Stadtstaatenwertung (Ausgleich auf Landesebene) kennt der gegenwärtige Finanzausgleich auch die Einwohnerwertung auf Gemeindeebene.

Das Maßstäbengesetz resultiert aus dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 11. November 1999⁸, den bis dato geltenden Finanzausgleich neu zu regeln. Nach Ansicht des BVerfG verpflichtet die Finanzverfassung den Gesetzgeber, das verfas-

sungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen⁹. Unter Androhung des Geltungsverlustes des damaligen Finanzausgleichsgesetzes wurde der Gesetzgeber aufgefordert, bis Ende 2002 ein Maßstäbengesetz vorzulegen sowie bis Ende 2004 das Finanzausgleichsgesetz zu novellieren¹⁰.

Für das geltende Recht und insbesondere für das Verständnis der gesetzlichen Ausgestaltung der Einwohnerwertung sind neben dem Urteil vom 11. November 1999 die Entscheidungen des BVerfG vom 24. Juni 1986¹¹ und 27. Mai 1992¹² von zentraler Bedeutung, die sich mit der Frage der inhaltlichen Konkretisierung des Begriffs der Finanzkraft und der Vergleichbarmachung der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Länder befassen. Nicht unerwähnt sollen in diesem Zusammenhang wissenschaftliche Gutachten bleiben, die in Folge von Prüfaufträgen des BVerfG entstanden sind.

Der Begriff der Finanzkraft

Da das Grundgesetz in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 den Begriff der Finanzkraft nicht näher erläutert, ist für eine inhaltliche Bestimmung des Begriffs auf § 7 MaßstG und der dieser Vorschrift zugrunde liegenden Rechtsprechung zurückzugreifen. Entsprechend der gesetzlichen Regelung bezeichnet die Finanzkraft die Bemessungsgrundlage des Finanzkraftvergleichs. In die Bemessungsgrundlage werden die Einnahmen des jeweiligen Landes einschließlich seiner Gemeinden und Gemeindeverbände einbezogen, jedoch nur soweit sie ausgleichserheblich sind. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist der Begriff der Finanzkraft weit auszulegen und umfasst grundsätzlich alle Einnahmen¹³. Außer Betracht können Einnahmen bleiben, die ihrem Volumen nach nicht ausgleichsrelevant sind, wenn sie in allen Ländern verhältnismäßig gleich anfallen oder wenn der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zu dem möglichen Ausgleichseffekt außer Verhältnis steht¹⁴.

Das verfassungsrechtliche Gebot, auch die Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz

⁵ Vgl. H. 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.

⁶ Vgl. P. Kirchhof: Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1982, S. 5.

⁷ BGBl. I 2001, S. 2302.

⁸ BVerfGE 101, 158 ff.

⁹ BVerfGE 101, 158, 219.

¹⁰ BVerfGE 101, 158, 159 f.

¹¹ BVerfGE 72, 330 ff.

¹² BVerfGE 86, 148 ff.

¹³ BVerfGE 72, 330, 397.

¹⁴ BVerfGE 72, 330, 400.

GG), sieht das BVerfG in einem engen Zusammenhang zu dem Ziel des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1, 1. Halbsatz GG, einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder herbeizuführen; der Begriff der Finanzkraft ist dementsprechend im zweiten Halbsatz nicht anders zu bestimmen als im ersten Halbsatz. Nach diesem umfassenden Ansatz fallen auf kommunaler Ebene neben den Steuern grundsätzlich auch alle sonstigen Einnahmen unter den Begriff der Finanzkraft¹⁵.

Die Einwohnerwertung auf Landesebene

Ein angemessener Ausgleich der Finanzkraft setzt die Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Länder und ihrer Kommunen voraus. Nur so kann das Verteilungsziel einer angemessenen Finanzausstattung bei jedem einzelnen Land mit jeweils individueller Größe und selbständig festzusetzenden Haushaltsvolumen verwirklicht werden¹⁶. Als geeigneten Vergleichsmaßstab für die Fähigkeit der Länder, ihre Aufgaben zu erfüllen, verweist § 8 Abs. 1 Satz 1 MaßstG auf die Einwohnerzahl und stellt zudem klar, dass es sich dabei um ein abstraktes Kriterium für den Finanzbedarf handelt.

Der Gesetzgeber hat mit diesem Maßstab als Grundlage der Vergleichbarmachung der Finanzkraft der Rechtsprechung des BVerfG nunmehr ausdrücklich Rechnung getragen. Nach Ansicht des Gerichts ist der Begriff der Finanzkraft im Sinne von Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG primär als Finanzaufkommen zu verstehen, nicht als Relation von Aufkommen und besonderen Ausgabenlasten. Grundlage des Finanzkraftvergleichs können nach Auffassung des BVerfG jedoch nicht die absoluten Erträge der Länder sein, da die größeren Länder andernfalls allein wegen ihres Haushaltsvolumens und ungeachtet ihrer Leistungskraft ausgleichspflichtig würden¹⁷. Damit würde das eigentliche Ziel, eine angemessene Vergleichbarmachung des Finanzaufkommens zwischen den Ländern im Hinblick auf die Erfüllung der den Ländern verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zu ermöglichen, nicht erreicht.

Aus der hieraus gezogenen Konsequenz, die absoluten Erträge auf die jeweilige Einwohnerzahl des Landes umzurechnen, erblickt das Gericht die Berücksichtigung eines abstrakten, nämlich auf die Zahl der Einwohner bezogenen Kriteriums für den Mittelbedarf der Länder. Es handele sich dabei um ein Kriterium, das jedweder besonderen, aus spezifischen Situationen sowie eigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsent-

scheidungen der Länder herrührenden Ausgabenlast vorgelagert sei. Aufgrund des vom Grundgesetz vorgegebenen Bezugspunkts der Einwohnerzahl als abstraktes Kriterium bleiben bei der Ermittlung der Finanzkraft somit Sonderbedarfe einzelner Länder unberücksichtigt¹⁸.

In bestimmten Fällen kann es jedoch gerechtfertigt sein, den Bezugspunkt „Einwohnerzahl“ abzuändern. Zu diesem Zweck ordnet § 8 Abs. 1 Satz 2 MaßstG an, dass das abstrakte Bedarfskriterium der Einwohnerzahl zu modifizieren ist, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden einen abstrakten Mehrbedarf begründen.

Auch mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber einen Maßstab der Rechtsprechung aufgegriffen, wonach im Rahmen der Vergleichbarmachung des Finanzaufkommens eine Modifizierung des Einwohnermaßstabes gerechtfertigt ist, wenn die Angemessenheit dieses Kriteriums aus unverfügbar vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern, wie bei den Stadtstaaten, entfällt¹⁹. Das BVerfG beschränkt also eine Modifizierung der Einwohnerzahl nicht auf die Stadtstaaten, sondern macht die Modifizierung von einer unverfügbar vorgegebenen strukturellen Eigenart eines Landes abhängig, die das Gericht bei den Stadtstaaten als gegeben ansieht. Allerdings dürfen Umfang und Höhe der Berücksichtigung der strukturellen Eigenart eines Landes vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen. Aus Sicht des Gerichts kommt im Fall der Stadtstaaten als ein solcher Indikator unter anderem ein schlichter Großstadtvergleich in Betracht²⁰.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen wurden diese Vorgaben zur Überprüfung der Höhe der Einwohnerwertung in einem wissenschaftlichen Gutachten des Ifo-Instituts²¹ aus dem Jahr 1987 umgesetzt. Darin verglich das Ifo-Institut die Finanzkraft von deutschen Großstädten mit derjenigen von Flächenländern. Die gefundene Relation bildet den abstrakten Mehrbedarf in Form einer Einwohnerwertung ab. Der Gesetzgeber entschied daraufhin, die damals bestehende Einwohnerwertung für Hamburg und Bremen beizubehalten.

¹⁸ BVerfGE 72, 330, 400; 86, 148, 238; 101, 158, 229.

¹⁹ BVerfGE 72, 330, 401; 86, 148, 239.

²⁰ BVerfGE 72, 330, 415 f.

²¹ M. Hummel, W. Leibfritz: Die Stadtstaaten im Ländervergleich, Ifo Studien zur Finanzpolitik 45, Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, München 1986/87.

¹⁵ BVerfGE 72, 330, 397, 400; 86, 148, 216.

¹⁶ BRegE., BT-Drucksache 14/5951, S. 25.

¹⁷ BVerfGE 72, 330, 400.

Die Einwohnerwertung auf Gemeindeebene

Bei der Begründung abstrakter Mehrbedarfe von Ländern und Kommunen ist darüber hinaus auch das verfassungsrechtliche Gebot der Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz GG) zu beachten. Die verfassungsrechtliche Anordnung, den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen, durchbricht nach Auffassung des BVerfG nicht das Regelungskonzept eines primär aufkommensorientierten Finanzkraftausgleichs, sondern fügt sich vielmehr ein. Es gehe um einen abstrakten Finanzbedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfallt und sich von daher auf die – den Gegenstand des Ausgleichs bildende – Finanzkraft auswirkt²².

Die Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs erfolgt – wie auf Landesebene – auf der Grundlage des abstrakten Bedarfsmaßstabs der Einwohnerzahl. Folge ist die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner auch bei der kommunalen Aufgabenerfüllung. In Fortführung seiner Rechtsprechung aus dem Jahr 1986 hat das BVerfG in seinem Urteil aus dem Jahr 1992 auch und insbesondere für die kommunale Ebene die Möglichkeit bejaht, dass sich aufgrund vorgegebener, die Gemeinden kennzeichnender struktureller Faktoren die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner für die Erledigung der (eigenen wie übertragenen) Aufgaben als unangemessen erweisen kann²³. Eine Einschränkung auf einzelne Länder hat das Gericht dabei nicht vorgenommen, d.h. unterschiedliche Finanzbedarfe auf kommunaler Ebene aufgrund vorgegebener struktureller Faktoren können in allen Ländern und nicht nur in Stadtstaaten auftreten.

Das Maßstäbengesetz hat diese höchstrichterlichen Vorgaben in § 8 Abs. 1 Satz 1 und 2 nachvollzogen, indem es nicht nur für die staatliche, sondern auch für die kommunale Ebene anordnet, dass das für die Vergleichbarkeit der Finanzkraft maßgebliche Bedarfskriterium der Einwohnerzahl bei Vorliegen struktureller Eigenarten zu modifizieren ist. § 8 Abs. 1 Satz 3 MaßstG stellt dies noch einmal ausdrücklich klar.

Das BVerfG hat eine Modifizierung der Einwohnerzahl, wie sie im zum damaligen Zeitpunkt geltenden Finanzausgleichsgesetz (FAG) vorgegeben war, als

zulässig bejaht; in § 9 Abs. 3 FAG wurde sie für alle Länder unterschiedslos nach den Merkmalen Gemeindegröße und Siedlungsdichte vorgenommen, also insbesondere ohne Differenzierung zwischen Stadtstaaten und Flächenländern. Dabei hat das Gericht einerseits deutlich gemacht, dass die Einschätzung und Beurteilung, welche Strukturmerkmale zu für den Länderfinanzausgleich relevanten Unterschieden im Finanzbedarf der Kommunen führen, dem Gesetzgeber obliegt²⁴. Andererseits verpflichtete das Gericht den Gesetzgeber zu überprüfen, ob beide in der damaligen Fassung des Finanzausgleichsgesetzes vorgesehenen Merkmale noch in tragfähiger Weise geeignete Indikatoren sein können²⁵. Als weitere zu berücksichtigende strukturelle Merkmale könnten beispielsweise die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil von alten Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern in Betracht kommen²⁶.

Die Regelung zur Einwohnerwertung stand in der Entscheidung vom November 1999 erneut im Fokus des BVerfG. Hierbei verlangte das Gericht generell, d.h. ohne eine Differenzierung zwischen Stadtstaaten und Flächenländern vorzunehmen, dass das Maßstäbengesetz die Einwohnerwertung so regeln müsse, dass die Gleichbehandlung aller Länder sichergestellt sei; Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürften vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Dabei mache die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich 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 kann²⁷. Soweit es die Einwohnerwertung der Gemeinden anbelangt, erinnerte das BVerfG den Gesetzgeber nochmals²⁸ an die Notwendigkeit einer umfassenden Prüfung der Kriterien, die einen abstrakten Mehrbedarf größerer Gemeinden bei der Erledigung kommunaler Aufgaben stützen sollen²⁹.

Indikatoren zur Bestimmung abstrakter Mehrbedarfe

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG hat der Gesetzgeber in § 8 Abs. 2 Satz 1

²² BVerfGE 86, 148, 222 f.

²³ BVerfGE 86, 148, 223.

²⁴ BVerfGE 86, 148, 225.

²⁵ BVerfGE 86, 148, 233 ff.

²⁶ BVerfGE 86, 148, 236.

²⁷ BVerfGE 101, 158, 230.

²⁸ Bereits BVerfGE 86, 148, 236.

²⁹ BVerfGE 101, 158, 230 f.

MaßstG bestimmt, dass abstrakte Mehrbedarfe bei allen Ländern zu berücksichtigen sind, bei denen solche objektiv vorhanden sind. Die Regelung ist damit Ausdruck des föderalen Gleichbehandlungsgrundsatzes³⁰. Zur Gewährleistung dieses Regelungsziels verlangt § 8 Abs. 2 Satz 2 MaßstG, dass abstrakte Mehrbedarfe anhand von objektivierbaren Indikatoren zu bestimmen sind. Als Indikatorengruppen kommen insbesondere sozio-ökonomische Indikatoren und Infrastrukturindikatoren in Betracht. Beide Indikatorengruppen zeigen bestimmte, politisch nicht beeinflussbare, d.h. abstrakte strukturelle Merkmale an, die einen abstrakten Mehrbedarf begründen können.

Von der in § 8 Abs. 1 und 2 MaßstG enthaltenen Grundregelung für die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe ausgehend hat der Gesetzgeber in § 8 Abs. 3 MaßstG eine Konkretisierung der allgemeinen Regelung vorgenommen: Die verpflichtende Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Fall der Stadtstaaten sowie die optionale Einbeziehung abstrakter Mehrbedarfe dünn besiedelter Flächenländer³¹.

Das Gutachten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Den Prüfungsaufträgen des BVerfG von 1999 folgend, beauftragte das Bundesministerium der Finanzen den wissenschaftlichen Bereich des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) mit einer Untersuchung zur Begründung und Quantifizierung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich³².

Die Untersuchung des BBR stützt sich auf die aus der Finanzstatistik verfügbaren tiefgegliederten Mehrausgaben³³ aller Aufgabenbereiche von Ländern und Gemeinden. Alle Aufgabenbereiche wurden auf Grundlage ihrer Mehrausgaben auf ihre Relevanz zur Begründung abstrakter Mehrbedarfe untersucht. Unberücksichtigt blieben diejenigen Aufgabenbereiche, die erstens von ländereigenen und lokalen Prioritäts- und Dringlichkeitsentscheidungen abhängig sind, die zweitens finanziell unerheblich sind oder die drittens

in den Ländern mit ähnlicher Intensität – gemessen je Einwohner – anfallen.

Für die verbliebenen Bereiche wurden – außerhalb der Finanzstatistik – objektiv nicht beeinflussbare Bedarfsindikatoren zur Erklärung dort anfallender Mehrausgaben gesucht. In den unterschiedlichen Ausprägungen dieser Indikatoren spiegeln sich die strukturellen Unterschiede der einzelnen Länder wider. Mit einem regressionsanalytischen Ansatz wurden Indikatoren und Mehrausgaben verknüpft, um so länderspezifische Differenzierungen bei der Aufgabenerfüllung zu eliminieren und den Vorgaben des BVerfG entsprechende abstrakte Bedarfe zu gewinnen. Dabei kristallisierten sich zwei relevante Gruppen staatlicher Aufgabenbereiche heraus: Aufgabenbereiche mit sehr engem statistischen Zusammenhang zwischen Indikatoren und Mehrausgaben sowie solchen mit weniger engem aber noch statistisch signifikantem Zusammenhang; Aufgabenbereiche, in denen nur ein ungenügender oder überhaupt kein Zusammenhang zwischen zugehörigen Mehrausgaben und Indikatoren gefunden wurde, blieben unberücksichtigt.

Aus den Bedarfen beider Gruppen wurden für alle Länder Bedarfsunter- und -obergrenzen bestimmt, die – gemessen an Bedarfen von „Eckländern“ – zu einem Korridor (abstrakter) Mehrbedarfe führen. Bezogen auf die durchschnittliche Finanzkraft der Länder und Gemeinden im Finanzausgleich errechnet sich dann für die Einwohnerwertungen ebenfalls ein Korridor.

Die empirischen Ergebnisse des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung belegen die strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten, deren abstrakte Mehrbedarfe je Einwohner deutlich über denen der Flächenländer liegen. Allerdings zeigen sich auch leicht überdurchschnittliche abstrakte Mehrbedarfe bei den besonders dünn besiedelten Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

Mit dem methodischen Ansatz des BBR wird den Vorgaben des BVerfG für die vorzunehmende Prüfung zur Einwohnerwertung entsprochen. Zudem zeichnet ihn aus, dass er eine Einwohnerwertung mit einem einzigen methodischen Ansatz für alle Länder herleitet. Fast alle anderen im Zuge der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2000/2001 erstellten wissenschaftlichen Gutachten beschränkten ihren Untersuchungsgegenstand auf die Bestimmung von Einwohnerwertungen entweder für die Stadtstaaten³⁴ oder für dünn besiedelte Länder³⁵. Es wäre höchst problematisch gewesen, aus „Teilergebnissen“ mit methodisch unterschiedlichen Ansätzen eine konsistente Einwohnerwertung für alle Länder abzuleiten.

³⁰ BRegE., Drucksache 14/5951, S. 26.

³¹ Vgl. M. Eltges, M. Zarth, P. Jakubowski, E. Bergmann: Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2001.

³² M. Eltges, M. Zarth, P. Jakubowski, E. Bergmann: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Bonn 2002.

³³ Differenz zwischen den Bruttoausgaben und den Bruttoeinnahmen in den einzelnen Aufgabenbereichen.

Konkretisierung der Einwohnerwertung im neuen Finanzausgleichsgesetz

Hat der Gesetzgeber mit den Vorschriften des Maßstäbengesetzes die langfristigen Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe festgelegt, so bestimmt das Finanzausgleichsgesetz auf der Grundlage dieser Maßstäbe die konkreten Verteilungs- und Ausgleichsfolgen.

Soweit es die Einwohnerwertung auf Landesebene betrifft, wurde die bisherige Einwohnerwertung auch im neuen ab 1. Januar 2005 geltenden Finanzausgleichsgesetz³⁴ von 135% für Berlin, Hamburg und Bremen beibehalten (§ 9 Abs. 2 FAG). Dabei hat sich der Gesetzgeber maßgeblich auf die Untersuchungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung gestützt, die die bislang geltende Modifizierung des Einwohnermaßstabes bei den Steuereinnahmen der Länder als sachgerecht bestätigte.

Demgegenüber ist die kommunale Einwohnerwertung auf der Grundlage des BBR-Gutachtens vom Gesetzgeber völlig neu konzipiert worden. Im Ergebnis beschränkt sie sich auf die Stadtstaaten und die besonders dünn besiedelten Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Für die Stadtstaaten wurde auch hier eine Einwohnerwertung von 135% angesetzt. Unter Anerkennung eines abstrakten Mehrbedarfs auch für besonders dünn besiedelte Flächenländer wird die Einwohnerzahl des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit 105%, die von Brandenburg mit 103% und die Einwohnerzahl von Sachsen-Anhalt mit 102% bewertet.

Schlussfolgerungen und Konsequenzen für die weitere gesetzliche Ausgestaltung

Mit der Regelung des § 8 MaßstG hat der Gesetzgeber die dargestellten höchstrichterlichen Vorgaben

aufgegriffen und die Voraussetzungen für die Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs konkretisiert. Erforderlich ist danach für eine Modifizierung des Bedarfsmaßstabes „Einwohnerzahl“ das Vorliegen abstrakter Mehrbedarfe aufgrund struktureller Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden. Liegen abstrakte Mehrbedarfe vor, so ist die Einwohnerzahl zu modifizieren – und zwar bei allen Ländern, bei denen solche vorliegen. Soweit das Maßstäbengesetz in § 8 Abs. 3 die Stadtstaaten und die dünn besiedelten Flächenländer ausdrücklich nennt, handelt es sich lediglich um eine Konkretisierung der generellen Verpflichtung, abstrakte Mehrbedarfe zu berücksichtigen. Darüber hinaus nimmt das Maßstäbengesetz keine Unterscheidung vor zwischen abstrakten Mehrbedarfen, die auf Landes- oder auf Gemeindeebene vorliegen. Beide sind nach der gesetzlichen Anordnung gleich zu behandeln.

Modell für eine sachgerechte Regelung der Einwohnerwertung im Fall einer Fusion Berlin-Brandenburg

Auf Grund der gesetzgeberischen Entscheidung, eine Modifizierung der Einwohnerzahl vorzunehmen, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden abstrakte Mehrbedarfe begründen, ergeben sich für einen möglichen Länderzusammenschluss Berlin-Brandenburg weitreichende Konsequenzen.

Für ein fusioniertes Land Berlin-Brandenburg bedeutet dies, dass für die Frage einer möglichen Fortführung der Einwohnerwertungen ausschließlich relevant ist, ob sich die derzeit anerkannten abstrakten Mehrbedarfe als Folge des Zusammenschlusses der beiden Länder ändern. Die Antwort ist unstrittig: Die strukturellen Eigenarten und die Höhe der damit begründeten abstrakten Mehrbedarfe bleiben allein durch den Rechtsakt der Länderfusion unverändert, d.h. die Einwohnerwertung des fusionierten Landes Berlin-Brandenburg hätte die Höhe der vorher bestehenden abstrakten Mehrbedarfe beider Länder erst einmal unverändert abzubilden. Im Zeitablauf wäre sie im Hinblick auf die Auswirkungen der Fusion zu überprüfen.

Der weit verbreiteten Ansicht, infolge der Zusammenlegung müsse die zurzeit geltende Einwohnerwertung ersatzlos entfallen, weil das neue Land keinen Status als Stadtstaat beanspruchen könne, kann angesichts des geltenden Rechts und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG nicht gefolgt werden. Konsequenz dieser abzulehnenden

³⁴ Vgl. M. Hummel: Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG – Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, Expertise im Auftrag Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Senator für Finanzen Bremen und Finanzbehörde Hamburg, München/Königswinter 2001; vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Hamburg = Bundesland plus Großstadt ohne Umland – Analyse der Einwohnerbewertung Hamburgs aus gemeindefinanzpolitischer Sicht –, Gutachten erstattet der Enquete Kommission „Zukunft der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern“ der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Trier 2001; vgl. W. Renzsch: Einwohnerwertung der Stadtstaaten – Berücksichtigung von Integrationsleistungen, die insbesondere von Großstädten erbracht werden, Gutachten im Auftrag der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Magdeburg 2001; vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.: Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen 1999.

³⁵ Vgl. H. Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Frankfurt (Oder) 2000.

³⁶ Artikel 5 des Solidarpaketfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001, BGBl. I 2001, S. 3955.

Meinung wäre die Notwendigkeit der Schaffung von Übergangsregelungen, die wiederum verfassungsrechtliche Fragen sowie langwierige und schwierige politische Einigungsprozesse nach sich zögen. Im Gegensatz dazu werden mit dem hier vertretenen Ansatz neue Handlungsspielräume und Perspektiven für die potenziellen Fusionspartner sowie für das Finanzausgleichssystem insgesamt eröffnet.

Wie wäre die Höhe der Einwohnerwertung des neuen gemeinsamen Landes zum Zeitpunkt der Länderfusion zu bestimmen? Dazu müsste die Berechnung nach der Methode des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, die der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung maßgeblich zugrunde liegt, mit den bekannten Ausgangsdaten für die bestehenden vierzehn Länder und Berlin-Brandenburg als fünfzehntem Land durchgeführt werden; als Mehrausgaben für Berlin-Brandenburg wäre dabei die Summe der Mehrausgaben der beiden Länder Berlin und Brandenburg anzusetzen. Eine solche Rechnung würde zu einer Wertung von etwa 120% für Landes- und Kommunalebene führen. Praktisch das gleiche Ergebnis erhielte man, wenn die bisherigen Einwohnerwertungen – 135% für Berlin (Landes- und kommunale Ebene) und 103% für Brandenburg (kommunale Ebene) – entsprechend ihrer Bevölkerungsanteile gemittelt würden³⁷. Die neue gemeinsame Einwohnerwertung würde die Ausgleichszahlungen der anderen Länder nur marginal verändern.

In allen Lösungen müsste ein fusioniertes Land die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (§ 11 Abs. 4 FAG) verlieren, da es mit ca. 6 Mio. Einwohnern nicht mehr zu den kleinen Ländern zählen würde. Dies hätte zur Konsequenz, dass – ausgehend von den derzeitigen Zahlungen – das gemeinsame Land knapp 100 Mio. Euro an Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen einbüßen würde.

Vorteile des Modells

Die Vorteile der hier vorgeschlagenen Lösung liegen auf der Hand:

- Die Lösung ist sachgerecht, da sie ausschließlich an der Erfassung abstrakter Mehrbedarfe orientiert ist. Die Einwohnerwertung ist allein an das Auftreten struktureller Eigenarten der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden gebunden. Solange abstrakte Mehrbedarfe vorhanden sind, werden sie berücksichtigt.

³⁷ Landesebene: $(3,39/(3,39 + 2,57)) \cdot 135\% + (2,57/(3,39 + 2,57)) \cdot 100\% = 119,9\%$; Gemeindeebene: $(3,39/(3,39 + 2,57)) \cdot 135\% + (2,57/(3,39 + 2,57)) \cdot 103\% = 121,2\%$; (Einwohnerstand am 31. Dezember 2004 in Mio.)

- Finanzielle Unwägbarkeiten für die Fusionsländer werden vermieden. Bei Übergangslösungen müssten in weit vor der Fusion liegenden Verhandlungen alle an der Gesetzgebung Beteiligten Vorstellungen darüber gewinnen, mit welchen rechtlichen Instrumenten in welcher Höhe und über welchen Zeitraum der Wegfall der Einwohnerwertung im Finanzausgleich finanziell zu kompensieren ist. Nach Auslaufen der Übergangsregelung würden möglicherweise bestehende abstrakte Mehrbedarfe nicht mehr berücksichtigt.
- Eine Lösung mit Beibehaltung der Einwohnerwertung ist verfassungsrechtlich gangbar. Die Suche nach verfassungsrechtlich einwandfreien Übergangslösungen wird entbehrlich.
- Die Beibehaltung einer finanziell adäquaten Einwohnerwertung zum Fusionszeitpunkt ist weniger streitbehaftet als Übergangs- oder Kompensationsregelungen. Übergangs- oder Kompensationsregelungen sind Ergebnis eines langwierigeren finanzpolitischen Ringens, weil sie verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen und die Komplexität des Finanzausgleichssystems weiter erhöhen. Außerdem sind angesichts der mit ihnen verbundenen größeren finanziellen Unwägbarkeiten die Vorteile der Fusion der Bevölkerung der beteiligten Länder schwerer vermittelbar. Ein derartiges Szenario würde sicherlich den Anreiz zu Länderfusionen nicht erhöhen, zumal eine Diskussion um Laufzeit und Inhalte von Übergangsregelungen heute vor dem Hintergrund massiv gewachsener Haushaltsprobleme zu führen wäre.

Fazit

Mit der vorgeschlagenen Regelung könnte dem Erfordernis Rechnung getragen werden, Länder zu bilden, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg wäre dazu ein erster Schritt. Auf dem dargestellten (verfassungs-) rechtlich sauberen Weg könnten sich für die an einer Fusion beteiligten Länder die erwarteten Vorteile entfalten, ohne dass die anderen Länder oder der Bund Nachteile zu erleiden hätten. Im Gegenteil, mittel- und langfristig würde die positive wirtschaftliche Entwicklung als Folge des Zusammenschlusses zu Mehreinnahmen der fusionierten Länder führen und folglich im Länderfinanzausgleich zu positiven Auswirkungen für alle anderen Länder, und der Bund würde über den Steuerverbund profitieren. Die bestehende Regelung der Einwohnerwertung stellt also kein Hindernis für den Zusammenschluss von Ländern dar.