

Länderfusionen im Norden aus fiskalischer Sicht

Das Grundgesetz eröffnet in Art. 29 Abs. 1 Satz 1 die Möglichkeit einer Neugliederung des Bundesgebietes, „um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“ Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden häufig Länderfusionen vorgeschlagen, um vermeintliche positive Effekte zu erzeugen.

Auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2005 (mittelfristige Steuerschätzung) sowie den Einwohnerzahlen vom 30.09.2004 und dem ab 01.01.2005 geltenden Finanzausgleich wurden folgende Ergebnisse bei verschiedenen Fusionsvarianten ermittelt, wie sie in Tabelle 1 wiedergegeben sind. Dabei wurde ausschließlich auf die primären fiskalischen Effekte abgestellt.

Tabelle 1: Fiskalische Effekte von Länderfusionen in Norddeutschland

	Einwohner 30.09.2004	USt- Anteile	LFA	F-BEZ	BEZ KoPolF	Summe	Einspar- potenzial
	1	2	3	4	5	6	7
	- in Mio. Euro -						
„Nordweststaat“ Bremen Niedersachsen	8.665.551	- 38	- 293	- 108	- 60	- 499	+ 99,4
„Nordoststaat“ Hamburg Schleswig-Holstein	4.563.581	- 117	- 791	- 41	- 53	- 1.002	+ 117,8
„Nordstaat“ Bremen Niedersachsen Hamburg Schleswig-Holstein Mecklenburg-Vorpommern	14.951.122	- 1.313	- 211	- 259	- 174	- 1.957	+ 527,3

Innerhalb der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sind es zunächst die horizontalen Verflechtungen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung sowie des Länderfinanzausgleichs i.e.S. (Zahlungen der finanzstarken Länder an finanzschwache Länder), die zu fiskalischen Einbußen bei den dargestellten Fusionsvarianten führen würden (siehe Tabelle 1, Spalte 2 und 3). Bei den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich i.e.S. würde jeweils der zwangsläufige Verlust der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg deutlich. Die Spalten 4 und 5 in Tabelle 1 enthalten darüber hinaus die zu erwartenden fiskalischen Auswirkungen, die durch verminderte Zuweisungen des Bundes im Rahmen des so genannten „sekundären vertikalen Finanzausgleich“ entstünden. Einerseits würden sich Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für die neu geschaffenen Länder gegenüber dem Status-Quo reduzieren (Spalte 4), andererseits würde im Falle des „Nordweststaates“ und des „Nordstaates“ keine „Kleinheit“ bzw. im Falle der Fusion Hamburg/Schleswig-Holstein keine Finanzschwäche mehr vorliegen, wodurch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“ (KoPolF) entfielen (Spalte 5).

Das primäre fiskalische Gesamtergebnis von Länderfusionen im Norden ist in Spalte 6 wiedergegeben. Der „Nordweststaat“ müsste ceteris paribus auf Finanzmittel in Höhe von rund 500 Mio. Euro p.a. verzichten, ein neu geschaffener „Nordoststaat“ hätte rund 1 Mrd. Euro weniger zur Verfügung als im Status-Quo. Ein neu geschaffener „Nordstaat“ müsste sogar mit rund 2 Mrd. Euro weniger Finanzmitteln auskommen.

Allerdings dürften auch Einsparpotenziale vorhanden sein, insbesondere durch den Abbau bzw. Zusammenlegung der öffentlichen Verwaltung. Um dieses Einsparpotenzial quantifizieren zu können, ist die Methode zur Herleitung der „Kosten politischer Führung“ (Kosten der Kleinheit) verwendet worden, die Grundlage für die im aktuellen Finanzausgleichsgesetz in § 11 Abs. 4 festgeschriebenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „KoPolF“ ist. Die jährlichen Festbeträge wiederum entsprechen nur 80 % der tatsächlich ermittelten überproportionalen Kosten für kleine Länder. Bei dieser Methode dient das Land Hessen mit rund 6,1 Mio. Einwohnern als Referenzland, um die überproportionale Belastung kleiner Länder zu quantifizieren.

Wird diese Methode bei den neu geschnittenen Ländern angewendet, so ergeben sich rechnerisch aufgrund der zu unterstellenden neuen Kostenstrukturen folgende „neue“ Kosten politischer Führung:

Tabelle 2: Rechnerisch ermittelte Kosten politischer Führung vor und nach Fusion

	Einwohner 30.09.2004	Kosten politischer Führung <u>vor</u> Fusion		Kosten politischer Führung <u>nach</u> Fusion	
		Mio. Euro	Euro je Einwohner	Mio. Euro	Euro je Einwohner
„Nordweststaat“	8.665.551	376,9	43,50	277,5	32,03
Bremen	662.635	107,4	162,15		
Niedersachsen	8.002.916	269,5	33,68		
„Nordoststaat“	4.563.581	336,9	73,82	219,0	48,00
Hamburg	1.735.053	153,3	88,35		
Schleswig-Holstein	2.828.528	183,6	64,91		
„Nordstaat“	14.951.122	866,7	57,97	339,4	22,70
Bremen	662.635	107,4	162,15		
Niedersachsen	8.002.916	269,5	33,68		
Hamburg	1.735.053	153,3	88,35		
Schleswig-Holstein	2.828.528	183,6	64,91		
Mecklenburg-Vorpommern	1.721.990	152,9	88,77		
Nachrichtlich Hessen	6.090.954	243,7	40,00		

Als Einsparpotenziale ergeben sich so für den „Nordweststaat“ rund. 100 Mio. Euro, für den „Nordoststaat“ rund 120 Mio. Euro sowie für den „Nordstaat“ gut 500 Mio. Euro.

Anzumerken bleibt, dass die hier rechnerisch ermittelten Einsparpotenziale bei den Kosten politischer Führung eher mittel- bis langfristig zu realisieren und darüber hinaus praktische Umsetzungsschwierigkeiten zu berücksichtigen sind, die wiederum das Einsparpotenzial verringern. Die negativen fiskalischen Wirkungen, die durch die Systematik der Umsatzsteuerverteilung und des Länderfinanzausgleichs i.e.S. sowie durch die Reduzierung von Bundesergänzungszuweisungen erzeugt werden, fallen hingegen kurzfristig und dann dauerhaft an.

Insgesamt würde damit bei Netto-Betrachtung die Bildung eines „**Nordweststaates**“ rund **400 Mio. Euro**, eines „Nordoststaates“ rund 900 Mio. Euro und eines „**Nordstaates**“ knapp **1,5 Mrd. Euro** kosten.