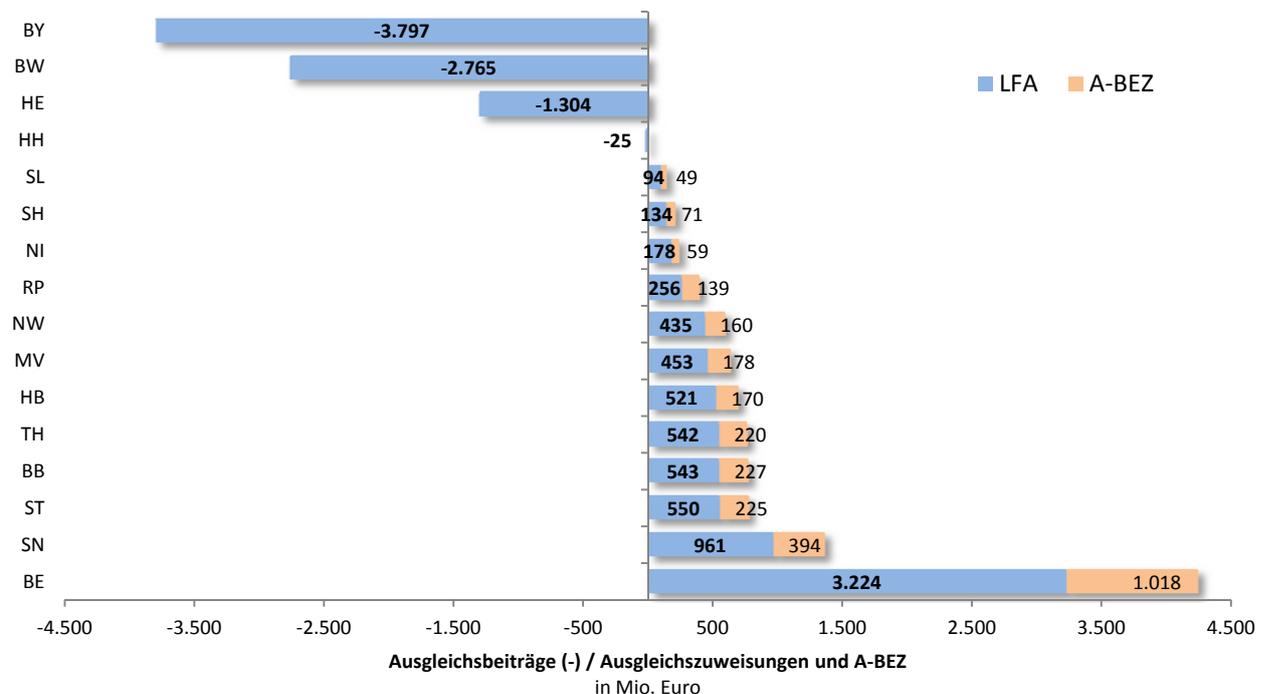


Zur aktuellen Diskussion über Einwohnerwertungen für Stadtstaaten im LFA

Die Länder Bayern und Hessen haben im März 2013 eine abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Karlsruhe zur Überprüfung wesentlicher Regelungen sowohl des Maßstäbengesetzes als auch des Finanzausgleichsgesetzes beantragt. Beide Gesetze treten zum 31. Dezember 2019 außer Kraft. Der horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (LFA i.e.S.) verteilte im Ausgleichsjahr 2012 knapp 7,9 Mrd. Euro zwischen ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern um. Der Bund korrigiert jedes Jahr das Ergebnis des LFA i.e.S. auf vertikalem Wege mit Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ), im Ausgleichsjahr 2012 über 2,9 Mrd. Euro (auch Abb. 1).

Abb. 1: Länderfinanzausgleich i.e.S. und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ)
Ausgleichsjahr 2012



Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich

Status-Quo

Insbesondere aus der Sicht der Stadtstaaten dürfte die von den Klageländern Bayern und Hessen im Schriftsatz vom 4. März 2013 besonders hervorgehobene Kritik an den Einwohnerwertungen eine besondere Bedeutung haben. Die relative Finanzkraft (RFK) eines Landes als Quotient aus Finanzkraftmesszahl (FKM) und Ausgleichsmesszahl (AMZ) gibt an, welches Land „reich“ oder „arm“ im LFA i.e.S. ist. Dabei stellt die FKM in modifizierter Form die „tatsächliche“ bzw. ausgleichsrelevante Finanzkraft eines Landes dar. Da die Länder staatsorganisatorisch mit ihren Gemeinden eine Einheit darstellen, werden neben den ausgleichsrelevanten Ländereinnahmen (§ 7 FAG) auch die ausgleichsrelevanten Gemeindeeinnahmen (§ 8 FAG) berücksichtigt, allerdings nur zu 64 %.¹ Es werden eine Finanzkraftmesszahl der Ländereinnahmen (LE) (FKM^{LE}) und eine Finanzkraftmesszahl der Gemeindeeinnahmen (GE) (FKM^{GE}) ermittelt und diese in der Finanzkraftmesszahl des Landes (FKM^{Land}) zusammengeführt. Die AMZ gibt an, welche Finanzkraft ein Land hätte, wenn es eine länderdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen würde. Der Ausgleichsmesszahl liegt dabei ein unterstellter „normierter Finanzbedarf“ pro Einwohner zugrunde, wobei für Peffekoven (1987, S. 200) die Einwohnerzahl dann ein brauchbarer Maßstab für den Finanzbedarf sein könne, sofern „in einem Staatswesen für alle Regionen ein einheitliches Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen gesichert werden soll, (...)“.² Für jedes Land wird eine Messzahl zum Ausgleich der Ländereinnahmen (AMZ^{LE}) und eine Messzahl zum Ausgleich der Gemeindeeinnahmen (AMZ^{GE}) ermittelt.

Tab. 1	Gewichtungsfaktoren im Länderfinanzausgleich zur Ermittlung der Ausgleichsmesszahlen	
	Gewichtung der Bevölkerung auf der Ebene der Ländereinnahmen	Gewichtung der Bevölkerung auf der Ebene der Gemeindeeinnahmen
Berlin	135 %	135 %
Bremen	135 %	135 %
Hamburg	135 %	135 %
Mecklenburg-Vorpommern	100 %	105 %
Brandenburg	100 %	103 %
Sachsen-Anhalt	100 %	102 %
Übrige Länder	100 %	100 %

Quelle: § 9 Abs. 2, 3 FAG; Eigene Darstellung.

¹ Diese Regelung ist äußerst fragwürdig, da sie Länder mit einer finanzstarken Gemeindeebene bevorteilt.

² Diese Argumentation unterstellt dann aber implizit die öffentliche Bereitstellung quasi-privater Güter, da für jeden Einwohner ein gleich hoher Pro-Kopf-Finanzbedarf unterstellt wird. Öffentliche Güter hingegen sind dadurch geprägt, dass eine einmal bereitgestellte öffentliche Leistung von weiteren Bürgern ohne Qualitätseinbuße und ohne zusätzliche Bereitstellungskosten genutzt werden kann. Dadurch müssten die Pro-Kopf-Finanzierungsbeiträge mit steigender Bevölkerungszahl sinken.

So ergibt sich die AMZ^{LE} eines Landes rechnerisch, indem zunächst der Quotient aus der Summe aller Finanzkraftmesszahlen der Ländereinnahmen und der *gewichteten* Gesamtbevölkerung gebildet wird (durchschnittlicher Pro-Kopf-Finanzbedarf) und anschließend mit der jeweiligen *gewichteten* Bevölkerung eines Landes multipliziert wird. Für die Gemeindeebene (AMZ^{GE}) gilt dieses Verfahren analog. Beide Messzahlen werden in der Ausgleichsmesszahl des Landes (AMZ^{Land}) zusammengeführt. Dabei gelten gegenwärtig die in Tabelle 1 wiedergegebenen Gewichtungsfaktoren.

Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit

Das BVerfG hat sich bereits mehrfach zur Möglichkeit, die Einwohnerzahlen im Länderfinanzausgleich zu gewichten, geäußert. Im Urteil vom 24. Juni 1986 stellte das BVerfG auf die vorgegebene strukturelle Eigenart der Stadtstaaten bzw. die Andersartigkeit der Stadtstaaten (BVerfGE 72, 330 (415)) ab und stufte die Einwohnerwertung als „dem Grunde nach zumindest zulässig“ ein. Zur Erläuterung fügte das BVerfG wie folgt hinzu:

„Es handelt sich hierbei nicht um die Einstellung von Sonderbedarfen dieser Länder in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs sondern um die Folge einer spezifischen Problematik des deutschen Bundesstaates. Das Bestehen von Stadtstaaten gehört zum historischen Bestand der deutschen Staatsentwicklung, insbesondere auch seit der Entstehung des deutschen Bundesstaates im 19. Jahrhundert. Es ist sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Dies kann in Form einer Einwohnerveredelung geschehen, die Auswirkungen auf alle Flächenstaaten hat. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betrifft nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes.“ (BVerfGE 72, 330 (415)).

In ähnlicher Weise griff das BVerfG die Besonderheiten der Stadtstaaten in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 auf:

„Eine „Veredelung“ der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten durch eine Gewichtung ist insoweit zumindest zulässig, als die Stadtstaaten aufgrund ihrer vorgegebenen strukturellen Eigenart einen Mehrbedarf gegenüber Flächenstaaten aufweisen. Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich Hauptstadt- und Großstadtfunktionen erhalten können, wobei zu bedenken ist, daß sie nur aus Großstadtgebieten bestehen und von ihrem Umland durch Staatsgrenzen getrennt sind.“ (BVerfGE 86, 148 (240)).

Bisweilen wird die Einwohnerwertung für Stadtstaaten mit der Lohnsteuerzerlegung (§ 7 ZerlG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG) aufgrund der Berufspendlerbeziehungen zwischen Stadtstaaten und ihrem Umland in Verbindung gebracht. Diese Argumentation ist jedoch fragwürdig, da auch bei zwei getrennten regionalen Arbeitsmärkten (Stadtstaaten-Arbeitsmarkt und Umland-Arbeitsmarkt) eine Stadtstaat-Umland-Problematik aufgrund von „Konsumpendlern“ vorliegt, welche im Übrigen eine normale Situation im Verhältnis von Großstädten und ihrem jeweiligen Umland darstellt. Bürger aus dem Umland konsumieren die (groß-)städtischen Leistungen, wenn sie z.B. ein Schwimmbad, ein Theater, einen Zoo besuchen oder die Leistungen eines kommunalen Klinikums³ nutzen. Das BVerfG stellte 1992 diesbezüglich klar: „Es ist nicht der Sinn der Einwohnerwertung des § 9 Abs. 2 FAG, die Folgen der Zerlegung der Einkommen- und Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip, die das Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß beurteilt hat (vgl. BVerfGE 72, 330 [406 f.]), zu kompensieren.“ (BVerfGE 86, 148 (243)).

Zur Ableitung der Höhe der Einwohnerwertung für Stadtstaaten

Bereits im Urteil von 1986 hat das BVerfG gegenüber dem Gesetzgeber deutlich zum Ausdruck gebracht, dass eine Einwohnerwertung nicht politisch frei gegriffen sein dürfe. Vielmehr komme es darauf an, den Umfang und die Höhe der Einwohnerwertung nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren zu ermitteln (BVerfGE 72, 330 (416)). Diesbezüglich hatte das BVerfG auf einen schlichten Großstadtvergleich, „bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe - unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen - mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen wird; (...)“ (BVerfGE 72, 330 (416)), hingedeutet. Aus diesem Hinweis ging ein Auftrag des Bundesministers der Finanzen an das ifo Institut für Wirtschaftsforschung in München hervor, welches dann 1987 die Ergebnisse zur Ableitung einer Einwohnerwertung für die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg vorlegte (vgl. Hummel und Leibfritz 1987). Die Ergebnisse, aufbauend auf dem damals entwickelten Indikator II,⁴ legten folgende Bandbreiten für eine Einwohnerwertung für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg nahe (Hummel und Leibfritz 1987, S. 92 f.; Bundestag 1987, S. 7):

Bremen:	127 % - 143 %
Hamburg:	131 % - 141 %

³ Zwar werden die Kosten des Betriebs eines Krankenhauses im Rahmen des sogenannten Dualen Finanzierungssystems von den Krankenkassen getragen und sind insofern kein Kostenbestandteil für den Stadtstaat. Allerdings sind die Länder grundsätzlich in der Verantwortung, die Investitionen zu tragen, weshalb hier ein Teil der Stadtstaatenausgaben den Bürgern des Umlandes, sofern sie die Klinikleistungen in Anspruch nehmen, zugutekommt.

⁴ Der Indikator II vereint die aus Landessteuern finanzierten Leistungen in den Vergleichsgroßstädten und die Gemeindesteuerkraft der Vergleichsgroßstädte. Wobei die Gemeindefinanzkraft entsprechend dem damals gültigen Recht (FAG) nur zu 50 % den Vergleichsgroßstädten angerechnet wurde. Siehe Hummel und Leibfritz (1987, S. 52 ff.)

Damit waren die seit 1969⁵ (siehe Bundestag 1969) geltenden Faktoren in Höhe von 135 % für Bremen und Hamburg bestätigt worden. Die Methode des "indirekten Großstadtvergleichs" (vgl. Hummel und Leibfritz 1987) wurde vom BVerfG mit Urteil vom 27. Mai 1992 als grundsätzlich angemessen gebilligt. Insbesondere der "Indikator II" ist dabei von Interesse, da die Verwendung dieses Indikators zur Ableitung der Einwohnerwertung im Urteil 1992 nicht beanstandet und für verfassungskonform erklärt wurde (siehe BVerfGE 86, 148 (239)).

Eine Aktualisierung des 1986/1987 durchgeführten Gutachtens zur Einwohnerwertung für Stadtstaaten (Hummel 2001) ergab im Hinblick auf den verfassungsrechtlich bedeutsamen Indikator II folgende Bandbreiten (Hummel 2001, S. 4):

Berlin:	131 % - 144 %
Bremen:	133 % - 147 %
Hamburg:	132 % - 145 %

Hinsichtlich der 1986/1987 vorgenommenen hälftigen Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Indikator II fügte Hummel (2001, S. 4) hinzu: „Eine seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht zusätzlich erwogene Variante, die Gemeindesteuern der Großstädte ungekürzt in die Analyse einzubeziehen, würde die Bandbreiten aller drei Stadtstaaten sogar weiter nach oben verschieben (so erhöhen sich die Mittelwerte um rd. 9 Prozentpunkte bei dem Vergleich mit allen Flächenländern).“

Mit dem Urteil des BVerfG vom 11. November 1999 hat sich bezüglich der Ableitung der Höhe der Einwohnerwertung eine nicht unerhebliche Veränderung ergeben. Das BVerfG hob 1999 hervor, dass zwar eine Gewichtung von Landesbevölkerungen im Länderfinanzausgleich weiterhin dem Grunde nach zulässig sei. Allerdings hatte das BVerfG die mittlerweile (seit 1995) in den Finanzausgleich einbezogenen ostdeutschen Länder in seiner Urteilsfindung ebenfalls berücksichtigt und kam zu dem Schluss, dass die neue bundesdeutsche Gesamtsituation es erforderlich mache, „die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann.“ (BVerfGE 101, 158 (230)). „Dabei hat das Maßstäbengesetz eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen.“ (BVerfGE 101, 158 (230)).

Die Bundesregierung legte 2001 einen Entwurf für ein vom BVerfG gefordertes Maßstäbengesetz vor (Bundesregierung 2001). In diesem Entwurf ging die Bundesregierung auf die Forderung des BVerfG ein und

⁵ Davor betrug seit 1958 (Bundestag 1958) die Höhe der Einwohnerwertung für Hamburg 135 % und für Bremen 125 % für die Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Ländersteuereinnahmen.

hatte in § 10 des Entwurfs (Vergleichbarkeit der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs) in Absatz 1 bereits die Möglichkeit zur Modifizierung von Einwohnerzahlen vorgesehen und in Absatz 3 insbesondere festgehalten, dass den abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen sei. In der Begründung der Bundesregierung findet sich indes kein Hinweis auf eine besonders präferierte Methode. Allerdings räumte die Bundesregierung ein, dass das BVerfG „die Überprüfung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten durch eine Gegenüberstellung von möglichen abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten einerseits und dünnbesiedelter Flächenländer andererseits und die Überprüfung der Einwohnerwertung der Gemeinden gefordert hat (BVerfGE 101, 158, 230).“ (Bundesregierung 2001, S. 26). Anschließend wird nur festgehalten, dass der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes das Ergebnis von Untersuchungen einzubinden habe. Eine Festlegung auf eine Methode wurde hier nicht vorgenommen.

Der Bundesrat hatte mit Beschluss in der 762. Sitzung am 27. April 2001 zum Gesetzentwurf Stellung genommen (Bundesregierung 2001, S. 31 ff.). Dort wurde bezüglich der präferierten Methode zur Ableitung einer Einwohnerwertung für Stadtstaaten im Zusammenhang mit der Maßstabsbildung⁶ festgehalten:

„Das Bundesverfassungsgericht hat den Großstadtvergleich und die von der Bundesregierung auf dieser Grundlage veranlasste methodische Prüfung nach eingehender verfassungsrechtlicher Prüfung in seinem Urteil von 1992 für zulässig erklärt (BVerfGE 86, 148, 240 ff.). In seinem Urteil vom 11. November 1999 hat es die Verpflichtung zu einer objektiven und verlässlichen Begründung bestätigt und in diesem Zusammenhang erneut auf seine vorangegangene Rechtsprechung verwiesen (BVerfGE 101, 158, 230). Die vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Methode des Großstadtvergleichs ist daher auch für die Zukunft als die geeignete Grundlage zur Bestimmung der Einwohnerwertung anzusehen. Bei dem Großstadtvergleich ist nach Satz 3 die Gesamtheit der den Stadtstaaten zugewiesenen Aufgaben zu berücksichtigen. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten hat daher den aus staatlichen und kommunalen Aufgaben resultierenden abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten abzudecken. Dies trägt dem Wesen der Stadtstaaten, in denen die Landes- und Gemeindeebene untrennbar miteinander verflochten sind, Rechnung. Dass die Einwohnerwertung den Mehrbedarf grundsätzlich in vollem Umfang zu berücksichtigen hat, ergibt sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Elements, insbesondere aus den gesetzlichen Modifikationen zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten und aus den hierzu ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Es kommt mithin nicht darauf an, in welchem öffentlichen Sektor oder auf welcher Ebene sich der Mehrbedarf mani-

⁶ In der Stellungnahme des Bundesrates im Entwurf vom 7. Mai 2001 war es der § 16 (Maßstäbe für die Ausgleichsmesszahl).

festiert. Eine künstliche Aufteilung des Mehrbedarfs nach seinem „staatlichen“ oder „kommunalen“ Charakter ist daher weder notwendig noch sachgerecht.“

(Bundesregierung 2001, S. 63).

In der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Maßstäbengesetzes der Bundesregierung wurden zwei Gutachten erwähnt, welche als zumindest sachgerecht für die Ableitung einer Einwohnerwertung sowohl für die Stadtstaaten als auch für dünn besiedelte Länder/Gemeinden im Länderfinanzausgleich erachtet wurden (vgl. Bundesregierung 2001, S. 63 ff.).⁷

Das Bundesfinanzministerium hatte zeitlich parallel dazu bereits das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) beauftragt, als Vorbereitung des Maßstäbengesetzes zu untersuchen, „ob strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, die abstrakte Mehrbedarfe begründen können und ob diese über Indikatoren sachgerecht erfasst werden können.“ (Eltges et al. 2001, S. 12). Das entwickelte „Mehrausgaben-Konzept“ (Eltges et al. 2001, S. 22 ff.), wobei die Mehrausgaben als Differenz zwischen Bruttoausgaben und Bruttoeinnahmen als Kennziffer für Mehrbedarfe gesehen werden, wurde dann in einem umfangreichen Gutachten (Eltges et al. 2001a) angewendet. Für die Stadtstaaten wurden mit diesem Konzept folgende Bandbreiten für eine Einwohnerwertung (Eltges et al. 2001a, S. 98) ermittelt:

Berlin:	112 % - 147 %
Bremen:	116 % - 147 %
Hamburg:	116 % - 146 %

Michalk und Möller (2005) verweisen auf den Umstand, dass das BBR-Konzept den Anforderungen des BVerfG entspreche. Mehr noch sind sie der Meinung, dass das BBR-Konzept sich gegenüber anderen Ansätzen dadurch auszeichne, da es „eine Einwohnerwertung mit einem einzigen methodischen Ansatz für alle Länder herleitet.“ (Michalk und Möller 2005, S. 657). Schließlich wird angedeutet, dass das BBR-Mehrausgaben-Konzept letztlich die Grundlage für die Festschreibung der Höhe der Einwohnerwertungen für Stadtstaaten im FAG 2005 gewesen sei. „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.“ (Michalk und Möller 2005, S. 658). Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die BBR-Konzeption einen maßgeblichen Einfluss auf die Festsetzung der Einwohnerwertungen im FAG 2005 hatte. Wie jedoch hier gezeigt werden konnte, war zumindest in den offiziellen Dokumenten, insbesondere in der Begründung der einschlägigen Regelungen im Solidarpaktfortführungsgesetz bzw. im Finanzausgleichsgesetz ab 2005, stets von

⁷ Der Bundesrat bezog sich dabei auf die damals vorliegenden Gutachten von Seitz (2000) und Hummel (2001).

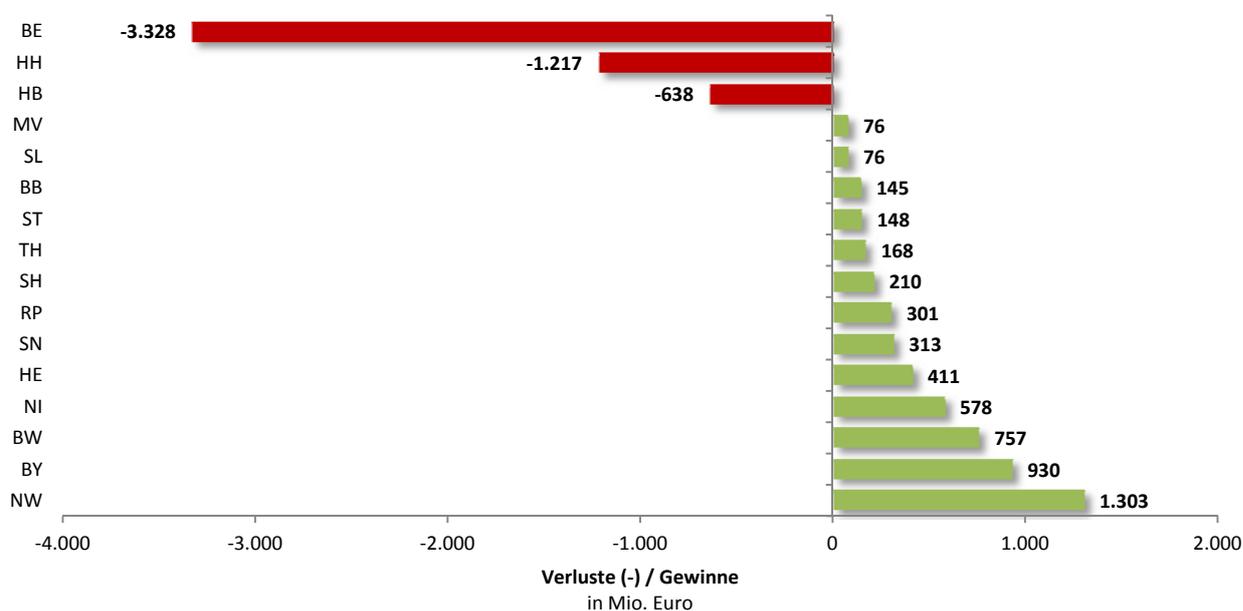
„Gutachten“ (Plural!) die Rede, weshalb auch davon ausgegangen werden kann, dass der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes sich schließlich von den damals insgesamt vorliegenden und sachgerechten Gutachten, einschließlich des aktualisierten ifo-Großstadtvergleichs, leiten ließ.

Quantifizierung eines Wegfalls der Einwohnerwertungen im Länderfinanzausgleich

Mit dem gegenwärtigen Faktor von 135 % bei der Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Einnahmen der Länder (§ 9 Abs. 2 FAG) sind erhebliche Finanzströme zwischen den Flächenländern und den Stadtstaaten verbunden. Hinzu kommen die Einwohnerwertungen bei der Ermittlung der Messzahl zum Ausgleich der Einnahmen der Gemeinden (§ 9 Abs. 3 FAG). Da von den aktuellen Klageländern beide Regelungen in Frage gestellt werden, sind in Abbildung 2 die zu erwartenden fiskalischen Wirkungen eines Wegfalls der Einwohnerwertungen im Länderfinanzausgleich, sowohl für Stadtstaaten als auch für die betreffenden Flächenländer, auf der Basis der vorliegenden Daten für das Ausgleichsjahr 2012 wiedergegeben.

Abb. 2: Gewinne und Verluste bei Einwohnerwertung 100 % (Landes- und Gemeindeebene)

Ausgleichsjahr 2012 – Status-Quo



Quelle: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, BR-Drs. 681/13; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle Finanzpolitik

Gewinne / Verluste (-) nach Länderfinanzausgleich i.e.S. und Gewährung Allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen.

Zwar würden auch die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zunächst den Wegfall der Einwohnerwertungen zu beklagen haben, allerdings könnten die drei Länder wie die restlichen zehn Flächenländer insgesamt fiskalisch profitieren. In Summe würden sich Einnahmeausfälle von über

3,3 Mrd. Euro in Berlin (- 2.589 Mio. Euro LFA; - 739 Mio. Euro A-BEZ) und knapp 638 Mio. Euro in Bremen (- 486 Mio. Euro LFA; - 152 Mio. Euro A-BEZ) ergeben, während Hamburg über 1,2 Mrd. Euro mehr in den LFA einzahlen müsste. Im Übrigen müsste sich der Bund systembedingt auf eine Erhöhung der Allgemeinen BEZ im Umfang von + 235 Mio. Euro einstellen.

Berlin (-995 Euro je Einwohner), Bremen (- 978 Euro je Einwohner) und Hamburg (- 706 Euro je Einwohner) müssten auf erhebliche Haushaltsmittel verzichten. Dabei darf jedoch nicht die entlastende Wirkung der gegenwärtigen Einwohnerwertung auf die Haushalte der Flächenländer Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vernachlässigt werden. Schließlich profitieren sie von der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten als Ballungsgebiete (vgl. auch Zimmermann 2013, S. 536), welche als Wachstumskerne nicht nur für die innerstädtischen Bürger, sondern auch für die außerstädtischen Bürger in den Großstadtreionen mit Blick auf Einkommens- und Konsummöglichkeiten von besonderer Bedeutung sind. Zimmermann (2013, S. 536) verweist dabei auf den Umstand, dass diese Großstadtreionen in der Lage sein müssen, „ihre „Produktionsvoraussetzungen“ ständig zu verbessern.“ Dies gelinge jedoch nach Zimmermann aufgrund des steigenden Abflusses von Steuern und Abgaben an übergeordnete Ebenen immer weniger und Zimmermann (2013, S. 536) spricht in diesem Zusammenhang von einem zu geringen „Selbstbehalt“ der modernen Agglomeration, wenn die in der Agglomeration erwirtschafteten Einkommen betrachtet werden. Während diese Problematik üblicherweise in den Flächenländern über den Kommunalen Finanzausgleich aus *Landesmitteln* abgemildert wird, erhalten die Länder Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein dazu im Grunde Zuschüsse aus dem Bundesgebiet, die direkt den Stadtstaaten zugutekommen.

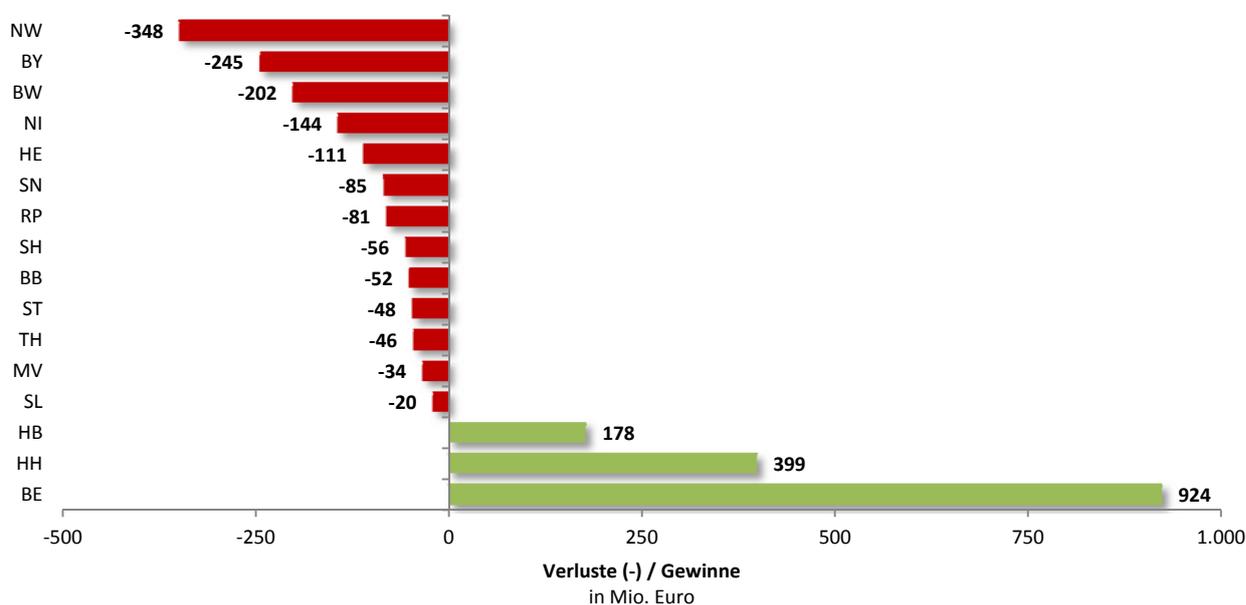
Vielleicht ist in diesem Zusammenhang auch die Erklärung des damaligen niedersächsischen Ministers Wolfgang Senff am 13. Juli 2001 im Bundesrat zu sehen: „Wesentliche Elemente sind die Gewährung der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile zur solidarischen Stärkung der originären Finanzkraft – sie sichert die finanzielle Basis der politischen Eigenständigkeit der steuerschwächsten Länder – und die Anerkennung der vom Bundesverfassungsgericht wiederholt bestätigten Einwohnerwertung der Stadtstaaten nach Grund, methodischer Ableitung und aktueller Höhe. Die Existenz der Stadtstaaten darf nicht auf dem Umweg über den Finanzausgleich zur Disposition gestellt werden. Dies ist elementarer Bestandteil des föderalen Grundkonsenses. Von daher ist es von besonderer Bedeutung, dass das finanzausgleichsrechtliche Fundament ihrer Eigenstaatlichkeit nunmehr außer Streit gestellt ist.“ (Bundesrat 2001, Anlage 14).

Quantifizierung einer Erhöhung der Einwohnerwertungen für Stadtstaaten

Sofern sich der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes dazu durchringen könnte, die bislang aus den als sachgerecht eingestuften Gutachten herausgearbeiteten Bandbreiten für die Einwohnerwertung der Stadt-

staaten zu nutzen und die Einwohnerwertungen im Bereich der bisherigen Obergrenzen anzusiedeln, müsste betrachtet werden, welche fiskalischen Konsequenzen mit entsprechenden Erhöhungen der Einwohnerwertung einhergehen würden. Dazu wurde hier eine Erhöhung der Einwohnerwertung für Stadtstaaten sowohl nach § 9 Abs. 2 FAG als auch nach § 9 Abs. 3 FAG auf jeweils 145 % unterstellt. Die Ergebnisse einer Sensitivitätsanalyse auf der Datenbasis für das Ausgleichsjahr 2012 sind in Abbildung 3 wiedergegeben. Deutlich zeigen sich die fiskalischen Zugewinne durch erhöhte Zuweisungen aus dem LFA⁸ sowie erhöhte Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen⁹ für Berlin (+ 924 Mio. Euro; 276 Euro je Einwohner), Bremen (+ 178 Mio. Euro; 273 Euro je Einwohner) und Hamburg (+ 399 Mio. Euro; 232 Euro je Einwohner).

Abb. 3: Gewinne und Verluste bei Stadtstaatenwertung 145 % (Landes- und Gemeindeebene)
Ausgleichsjahr 2012 – Status-Quo



Quelle: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, BR-Drs. 681/13; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle
Finanzpolitik

Gewinne / Verluste (-) nach Länderfinanzausgleich i.e.S. und Gewährung Allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen.

Hier zeigt sich aber auch das Dilemma für die Stadtstaaten. Im horizontalen Finanzausgleich können die Stadtstaaten (5,72 Mio. Einwohner; 10 Stimmen im Bundesrat) über die Einwohnerwertung nur zusätzliche Mittel erhalten, wenn alle dreizehn Flächenländer (74,68 Mio. Einwohner; 59 Stimmen im Bundesrat) c.p. auf Mittel zur Finanzierung von Landesaufgaben verzichten. Da in dieser Rechnung u.a. die Konsolidierungsländer Saarland (- 20 Mio. Euro), Sachsen-Anhalt (- 48 Mio. Euro) und Schleswig-Holstein (- 56 Mio. Euro) beitragen würden, kann davon ausgegangen werden, dass Verhandlungen nicht einfach zu führen wären.

⁸ Bei einer Einwohnerwertung von 145 % wäre schließlich auch Hamburg Nehmerland im Länderfinanzausgleich.

⁹ Zusätzlich kämen dann aufgrund der „Leistungsschwäche“ Hamburgs darüber hinaus noch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politische Führung“ in Frage, die mit Blick auf das annähernd gleich bevölkerungsgroße Land Mecklenburg-Vorpommern auf ca. 60 Mio. Euro taxiert werden könnten. In Abb. 3 ist dieser Betrag nicht berücksichtigt.

Ein kurzer ökonomischer Blick auf die Einwohnerwertung für Stadtstaaten

Die Einwohnerwertung ist, wie beispielsweise auch der Hauptansatz im Kommunalen Finanzausgleich Bayerns (Art. 3 Abs. 1 FAG BY) oder der Gemeindegrößenansatz im Kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens (§ 5 NFAG), ein elegantes und einfaches Instrument, Finanzströme zu lenken bzw. Finanzmittel zielbezogen dem Ort der angedachten Verwendung zuzuführen. Im Kommunalen Finanzausgleich ist es letztlich die Landesebene, die im Rahmen ihrer Verantwortung für die staatsinterne Organisation der öffentlichen Aufgaben festlegt, welche Gemeinden bestimmte Aufgaben zu erfüllen haben und diesbezüglich die Finanzmittelverteilung bedarfsorientiert auf vertikalem Wege organisiert. Dabei spielen insbesondere die Stadt-Umland-Beziehungen eine Rolle, die in den jeweiligen Bedarfsansätzen berücksichtigt werden.

Die „Stadtstaaten-Problematik“ stellt im Kern ein Stadt-Umland-Problem und damit ein ökonomisch betrachtet regionales Problem dar. Bei den Stadtstaaten handelt es sich um Ballungszentren und Hauptstädte ohne Umland (BVerfGE 72, 330 (416)) und die hanseatische Pendlerproblematik weist insofern eine stadtstaatenspezifische Komponente auf, „als die beiden Hansestädte für die Wirtschaftsregion, in der sie liegen, Industrie-, Handels- und Dienstleistungszentren darstellen, die zugleich Enklavecharakter haben, d.h. nach allen Seiten von Staatsgrenzen umschlossen sind.“ (BVerfGE 72, 330 (416)). Regionale Probleme sollten zunächst regional gelöst werden. Mit Blick auf alternative Lösungsansätze hat jedoch der SVR (2001) festgestellt: „Eine Beibehaltung der Einwohnergewichtung kann in dieser Hinsicht nur solange in Frage kommen, bis überlegene Internalisierungsmechanismen implementiert sind.“ (SVR 2001, S. 325). „Überlegene“ Internalisierungsmechanismen sind bis heute nicht implementiert worden. In der Realität zeigen sich oftmals Alternativen weniger praktikabel als in der Theorie vorausgesagt.

Bisweilen wurde Stadtstaaten ökonomisch eine überregionale Bedeutung zugeschrieben, indem insbesondere überregionale sozioökonomische Verflechtungen der Stadtstaaten diskutiert und darüber hinaus ein außerordentlicher Wachstumsbeitrag der Stadtstaaten vermutet wurde, welcher auf das gesamte Bundesgebiet ausstrahle.¹⁰ Dabei wird keineswegs an dem bei Loeffelholz und Rappen (1999, S. 27) beschriebenen Bedeutungsgewinn von Regionen und letztlich auch Stadtstaaten und deren Standortbedingungen für das nationale Wachstum in einem europäischen und letztlich auch globalen Kontext gezweifelt. Kleinräumige Kleinststaaten und Stadtstaaten weisen weltweit große Wachstumsdynamiken auf, welche in der Tat weiträumig ausstrahlen können. Das Vorgehen, eine herausragende Stellung der deutschen Stadtstaaten aus einer hohen Konzentration unternehmerischer Entscheidungs- und Kontrollkapazitäten und deren Auswirkungen auf das gesamte Bundesgebiet abzuleiten (Loeffelholz und Rappen 1999, S. 29 ff.) und daraus eine Argumentation für eine bundesweite „Refinanzierung“ zu rechtfertigen, lässt jedoch andere und unbe-

¹⁰ So bei Loeffelholz und Rappen (1999, S. 27 ff.). Die durchaus auf das Bundesgebiet ausstrahlenden Wirkungen der Seehäfen in Bremen und Hamburg werden bereits seit 2005 mit Bundesmitteln, allerdings auf sehr niedrigem Niveau, kompensiert.

streitbar diesbezüglich mindestens gleichrangige Städte und Regionen außer Acht. So weist von den drei Stadtstaaten lediglich Hamburg einen Unternehmenssitz eines DAX-30-Unternehmens (Beiersdorf AG) auf, während z.B. in Essen zwei Dax-30-Unternehmen (RWE AG und ThyssenKrupp AG) ihren Unternehmenssitz haben. Eine Einwohnerwertung nur für Stadtstaaten kann durch dieses Argument kaum getragen werden.

Tragfähiger für eine Einwohnerwertung für Stadtstaaten ist dann schon eine Argumentation, die von Zimmermann (2013, S. 536) aufgegriffen wird, wonach es im föderalen Aufbau zu einem übermäßigen Abfluss des in den Stadtstaaten „Erwirtschafteten“ an die übergeordneten Ebenen kommt. Überproportionale Steuerabflüsse in den (finanzkräftigen) Stadtstaaten wurden bereits bei Loeffelholz und Rappen (1999, S. 24) problematisiert. Kitterer (1994, S. 22) hatte diesbezüglich argumentiert, dass eine Einwohnerwertung für Stadtstaaten nicht dahingehend interpretiert werden dürfe, „daß sie eine Unterstützung der Stadtstaaten darstelle oder gar eine Abgabe der Flächenstaaten aus ihren eigenen Mitteln zugunsten der Stadtstaaten beinhalte. Vielmehr hält sie die Finanzkraft nur dort, wo sie entstanden ist und auch benötigt wird.“ Später sprechen Kitterer, Burckhardt und Löwer (2004, S. 75 f.) von der Einwohnerwertung als „Regulativ einer überhöhten Steuerkraftabschöpfung“ und weisen auf die vom Wissenschaftlichen Beirat (2000) getroffene Feststellung hin, dass der landesinterne Nivellierungseffekt zwischen finanzstarken Städten und finanzschwacher Fläche in einem Flächenland die Flächenländer gegenüber den Stadtstaaten bei einem unkorrigierten Ausgleich bevorteilen würde. „Weil der Nivellierungseffekt fehlt, wird deshalb pro Kopf systematisch zuviel Finanzkraft aus diesen Ballungsgebieten abgezogen.“ (Wissenschaftlicher Beirat 2000, S. 6). Ein Instrument, welches über den Länderfinanzausgleich oder einem anderen Weg die Finanzkraft an den Ort der Quelle zurückführt, hätte somit die Funktion einer „Abschöpfungsbremse“ für Stadtstaaten.

Fazit

Die Einwohnerwertungen für Stadtstaaten sind ein technisch elegantes und einfaches, höchsttrichterlich mehrfach bestätigtes - und politisch nicht unumstrittenes Instrument im Länderfinanzausgleich. Dabei kann das zugrundeliegende Problem nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr geht es um den sachgerechten Weg, das vorhandene Problem zu lösen. Eine verfassungsrechtliche Auseinandersetzung kann und wird das nur politisch zu lösende Problem nicht klären können, zumal die Rechtsprechung diesbezüglich eindeutig sein sollte. Eine Lösung auf horizontalem Wege ist zwar möglich, mit Blick auf die zu erwartenden quantitativen Wirkungen dürften Verhandlungen mit den Flächenländern aber nicht gerade einfach sein. Eine vertikale Lösung des Problems wäre ebenfalls zu diskutieren.

André W. Heinemann

Literatur

Bundesrat (2001), Plenarprotokoll der 766. Sitzung des Bundesrates am 13. Juli 2001.

Bundesregierung (2001), Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG –) vom 7. Mai 2001, BT-Drs. 14/5951.

Bundestag (1987), Regierungsentwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, BT-Drs. 11/789.

Bundestag (1969), Regierungsentwurf eines Gesetzes über die Steuerverteilung und den Finanzausgleich unter den Ländern vom Rechnungsjahr 1970 an (Finanzausgleichsgesetz), BT-Drs. V/4305.

Bundestag (1958), Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Ländern vom Rechnungsjahr 1958 an (Länderfinanzausgleichsgesetz 1958), BT-Drs. 3/703.

Bundesverfassungsgericht (1999), *Urteil des zweiten Senats vom 11. November 1999* (BVerfGE 101, 158).

Bundesverfassungsgericht (1992), *Urteil des zweiten Senats vom 27. Mai 1992* (BVerfGE 86, 148).

Bundesverfassungsgericht (1986), *Urteil des zweiten Senats vom 24. Juni 1986* (BVerfGE 72, 330).

Eltges, Markus et al. (2001), *Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*. Untersuchung des wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, März 2001.

Eltges, Markus et al. (2001a), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*. Gutachten des wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn, September 2001.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401).

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz - FAG BY) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. 2013, S. 210).

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170).

Hummel, Marlies (2001), Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG - Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, Expertise im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, des Senators für Finanzen Bremen und der Finanzbehörde Hamburg, München/Königswinter, 2001.

Hummel, Marlies und Willi Leibfritz (1987), *Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Studien zur Finanzpolitik 45, München.

Kitterer, Wolfgang (1994), *Finanzausgleich im vereinten Deutschland*. v. Decker, Heidelberg.

Kitterer, Wolfgang, Burckhardt, Tanja und Hajo Löwer (2004), Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in: Haller, Frank und Matthias Schönert (Hrsg.), *Stadtstaaten und Finanzausgleich*. BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 19, Bremen, 9-146.

Löffelholz, Hans Dietrich von und Hermann Rappen (1999), *Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich*. Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen, Februar 1999.

Michalk, Jürgen und Andreas Möller (2005), Die Stadtstaatenwertung - ein Hindernis für Länderfusionen? *Wirtschaftsdienst* 85 (10), 653-659.

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. 2007, 466), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 12. Dezember 2012 (Nds. GVBl. 589).

Peffekoven, Rolf (1987), Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, *Finanzarchiv N.F.* 45 (2), 181-228.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2001), *Für Stetigkeit - Gegen Aktionismus*. Jahresgutachten 2001/2002, Wiesbaden.

Seitz, Helmut (2000), *Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung*. Frankfurt (Oder), Mai 2000.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), *Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999*.

Zerlegungsgesetz (ZerlG) vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998), zuletzt geändert durch Artikel 25 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1809).

Zimmermann, Horst (2013), Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung, *Wirtschaftsdienst* 93 (8), 534-536.