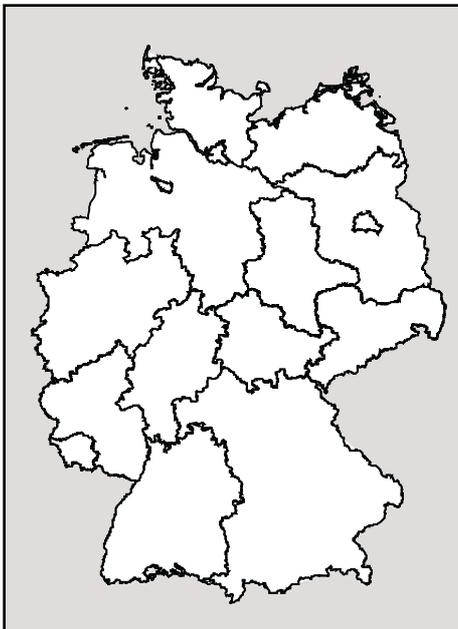


**Beitrag aus:
Stadtstaaten und Finanzausgleich**



Von:

Wolfgang Kitterer, Tanja Burckardt, Hajo Löwer

2. Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem

I.	Der Finanzausgleich im föderalen Bundesstaat	10
II.	Zum Vergleich von Wirtschaftskraft und Steuerkraft	12
III.	Die primäre horizontale Steuerverteilung	21
IV.	Zur Problematik der Einwohnerwertung	58
V.	Zur Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik - das Konsolidierungsproblem	119

Prof. Dr. Wolfgang Kitterer
Dipl.-Vw. Tanja Burckardt
Dipl.-Vw. Dipl.-Kfm. Hajo Löwer

Seminar für Finanzwissenschaft
Universität Köln
Lehrstuhl Prof. Dr. Wolfgang Kitterer
Albertus-Magnus-Platz

50923 Köln

I. Der Finanzausgleich im föderalen Bundesstaat

In seinem Urteil zum Finanzausgleich vom 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, allgemeine und langfristig anwendbare Maßstäbe für die Verteilung des bundesstaatlichen Finanzaufkommens gesetzlich zu konkretisieren, da die Regelungen der Finanzverfassung diesbezüglich lediglich gewisse Grundlinien festlegen. Dem Gesetzgebungsauftrag des Verfassungsgerichts sind Bundestag und Bundesrat im Jahre 2001 mit der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes und des neuen Finanzausgleichsgesetzes nachgekommen. Beide Gesetze werden von 2005 bis Ende 2019 gelten, wobei die derzeit gültige Struktur der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in ihren wesentlichen Grundzügen auch zukünftig beibehalten wird.¹

Die **Stadtstaaten** Berlin, Hamburg und Bremen nehmen im System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf Grund ihrer strukturellen Eigenarten eine Sonderstellung ein. Bei den Stadtstaaten handelt es sich um regionale Wirtschaftszentren, was in einer gegenüber den umliegenden Flächenländern vergleichsweise hohen Wirtschaftskraft zum Ausdruck kommt. Besonders enge wirtschaftliche Beziehungen bestehen zwischen den Stadtstaaten und dem unmittelbar umliegenden Umland, das deshalb auch in besonderem Maße von den Stadtstaaten als Wirtschaftszentren profitiert. Ein Großteil der Umlandbevölkerung arbeitet in den Stadtstaaten oder nutzt die dortige öffentlich bereitgestellte Infrastruktur. Insbesondere diese engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Umland bedingen eine gewisse Benachteiligung der Stadtstaaten im bundesstaatlichen Finanzverteilungssystem.

Im Rahmen der primären horizontalen Steuerverteilung sind Hamburg und Bremen besonders negativ von den derzeit gültigen Zerlegungsvorschriften betroffen.² Diese beiden Stadtstaaten verlieren große Teile ihres örtlichen Lohn- und Umsatzsteueraufkommens an die umliegenden Wohnsitzländer der per Saldo in großer Zahl einpendelnden Arbeitnehmer. Dies erscheint aus ökonomischer Sicht fragwürdig, da die Stadtstaaten die öffentliche Infrastruktur für die Arbeitsplätze der Einpendler bereitstellen und somit die Entstehung der Einkommen, aus denen die Steuerzahlungen geleistet werden, überhaupt erst ermöglichen.

Beim horizontalen Länderfinanzausgleich und bei der Gewährung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen kommt die Sonderstellung der Stadtstaaten sowohl in der überdurchschnittlichen Einwohnerwertung auf der Gemeindeebene als auch in der ausschließlich bei ihnen erfolgenden Einwohnerwertung auf der Länderebene zum Ausdruck. Die Einwohnerwertung auf der Gemeindeebene wird in der Literatur vor allem mit Bedarfsargumenten begründet, während zur Rechtfertigung der Einwohnerwertung auf der Länderebene auf die strukturellen Eigenarten der Stadtstaaten hingewiesen wird.³ So wird in der Einwohnerwer-

¹ Vgl. hierzu Monatsbericht (2002), S. 99ff.

² Siehe hierzu die Abschnitte 2 und 3 im Kapitel III zur Steuerzerlegung.

³ Siehe hierzu die Abschnitte 2 und 3 im Kapitel IV zur Einwohnerwertung.

tung auf der Länderebene zum einen ein Instrument zum Ausgleich positiver interregionaler Spillovers gesehen, die von den Stadtstaaten ausgehen. Zum anderen soll durch sie ein zu hoher Abfluss von Finanzmitteln aus den Stadtstaaten in andere Länder verhindert werden, der auf Grund des fehlenden landesinternen Nivellierungseffekts zwischen wirtschaftsstar- ken und -schwachen Gebieten ohne Einwohnerwertung auftreten würde.

Im weiteren Verlauf dieses Gutachtens werden die gültigen bundesstaatlichen Finanzausgleichsregelungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht hinterfragt, wobei besonderes Augenmerk auf die Eigenart der Stadtstaaten gelegt wird. Zudem werden über die für das Jahr 2005 geplanten geringfügigen Korrekturen hinausgehende stadtstaatengerechte Reformoptionen für das Finanzverteilungssystem in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt und deren finanzielle Auswirkungen untersucht. Das Gutachten gliedert sich in vier Hauptkapitel:

- Im Kapitel II wird für die Länderebene sowie für ausgewählte Großstädte der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft untersucht. Hierbei zeigt sich, dass die Stadtstaaten im Verhältnis zu ihrer vergleichsweise hohen Wirtschaftskraft geringere Steuereinnahmen haben als andere Bundesländer.
- Auf die Zerlegungsproblematik, die eine Hauptursache hierfür darstellen dürfte, wird im darauf folgenden Kapitel III näher eingegangen. Nach einer ökonomischen Beurteilung der derzeitigen Zerlegungsvorschriften werden verschiedene Reformoptionen der Lohn- und Umsatzsteuerzerlegung analysiert und deren finanzielle Auswirkungen dargestellt.
- Das Kapitel IV befasst sich mit der Stellung der Stadtstaaten im horizontalen Länderfinanzausgleich und bei der Gewährung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Zunächst erfolgt eine eingehende Darstellung und Bewertung der in der Literatur vorzufindenden Rechtfertigungsansätze und der Kritik der Einwohnerwertung. Danach wird der Frage nachgegangen, wie hoch eine Einwohnerwertung sein sollte, sofern man diese grundsätzlich akzeptiert. Hieran anschließend wird ein vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen vorgeschlagenes Verfahren zur Berücksichtigung der Stadtstaatenproblematik analysiert, das eine Einwohnerwertung der Stadtstaaten auf der Länderebene ersetzen würde - die fiktive Integration. Die finanziellen Auswirkungen verschiedener Einwohnerwertungen und unterschiedlicher Varianten einer fiktiven Integration werden mittels Simulationsanalysen untersucht.
- Den Schwerpunkt des Kapitels V bildet die Berücksichtigung der langfristigen Tragfähigkeit der Haushaltspolitik im System des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Dies ist kein stadtstaatenpezifisches Problem. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht für den Stadtstaat Bremen und für das Saarland eine Haushaltsnotlage anerkannt und Regeln für die Funktionsweise des Solidarausgleichs in solchen Fällen aufgestellt. Auch der Stadtstaat Berlin befindet sich derzeit in einer sehr kritischen Haushaltssituation. Daher werden in Kapitel V Indikatoren für eine tragbare Haushaltspolitik untersucht und die mittel- bis langfristigen finanziellen Konsequenzen unterschiedlicher Konsolidierungsstrategien aufgezeigt.

II. Zum Vergleich von Wirtschaftskraft und Steuerkraft

1 Einführung

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Wirtschafts- und Steuerkraftunterschiede zwischen einzelnen Bundesländern bzw. zwischen Gruppen von Ländern existieren, wobei insbesondere interessiert, inwieweit Abweichungen im Verhältnis von Steuer- zu Wirtschaftskraft bestehen. Als Wirtschaftskraftindikator wird das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner verwendet. Die Steuerkraft eines Landes wird durch die Steuereinnahmen dieses Landes einschließlich seiner Gemeinden nach der primären Steuerverteilung gemessen. Abweichend vom geltenden Recht wird allerdings davon ausgegangen, dass die Umsatzsteueranteile der Länder vollständig nach Einwohnern verteilt werden, da dem hier durchgeführten Vergleich möglichst die tatsächliche, eigene Steuerkraft eines Landes zu Grunde liegen soll, der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich dagegen Umverteilungsziele verfolgt.

2 Wirtschafts- und Steuerkraft in den neunziger Jahren

2.1 Vergleich von Flächenländern und Stadtstaaten

In der Tabelle 1 werden drei Ländergruppen im Vergleich zur Gesamtheit der Flächenländer betrachtet: die alten Flächenländer, die neuen Flächenländer und die Stadtstaaten. Im linken Teil des ersten Blocks ist das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in DM für die Jahre 1991 bis 1998 angegeben. Es wird erkennbar, dass dieses in allen Jahren in den Stadtstaaten am höchsten, in den neuen Flächenländern dagegen am niedrigsten war. Auf der rechten Seite des ersten Blocks wurde ein Index gebildet, der das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner einer Ländergruppe ins Verhältnis zu demjenigen aller Flächenländer setzt. Die sich aufeinander zu bewegenden Zahlen in diesem Block verdeutlichen, dass hinsichtlich der Wirtschaftskraft eine Annäherung zwischen den alten und den neuen Flächenländern stattgefunden hat. Die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten ist relativ zu den Flächenländern im betrachteten Zeitraum fast konstant geblieben.

Im zweiten Block sind die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden je Einwohner für die drei Ländergruppen angegeben. Wie die Indexzahlen auf der rechten Seite zeigen, ist die Annäherung der Steuereinnahmen zwischen den alten und neuen Flächenländern sehr ähnlich verlaufen wie beim Bruttoinlandsprodukt, wenn auch in etwas abgeschwächter Form. Deutliche Abweichungen zum Wirtschaftskraftvergleich lassen sich jedoch bei der Gruppe der Stadtstaaten feststellen: Die Steuereinnahmen je Einwohner lagen in allen Jahren wesentlich näher am Durchschnitt der Flächenländer als das Bruttoinlandsprodukt. Teilweise waren die Steuereinnahmen je Einwohner in den Stadtstaaten sogar niedriger als in den alten Flächenländern.

Es lässt sich also festhalten, dass die Steuerkraft der Stadtstaaten im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft vergleichsweise niedrig ist. Dies verdeutlichen auch die in der Abbildung 1 veranschaulichten Werte aus dem dritten Block der Tabelle 1, die den Anteil der Steuerein-

nahmen am Bruttoinlandsprodukt angeben. Dieser erreichte in den Stadtstaaten deutlich niedrigere Werte als in den alten und neuen Flächenländern. Die im Vergleich zu ihrer Wirtschaftskraft geringe Steuerkraft der Stadtstaaten erscheint um so gravierender, als eigentlich auf Grund der Steuerprogression in den wirtschaftsstarken Stadtstaaten ein überproportional hohes Lohn- und Einkommensteueraufkommen zu erwarten wäre. Eine wesentliche Ursache für die geringe Steuerquote in den Stadtstaaten dürften die derzeit gültigen wohnsitzbezogenen Zerlegungsvorschriften von Lohn- und Umsatzsteuer sein.

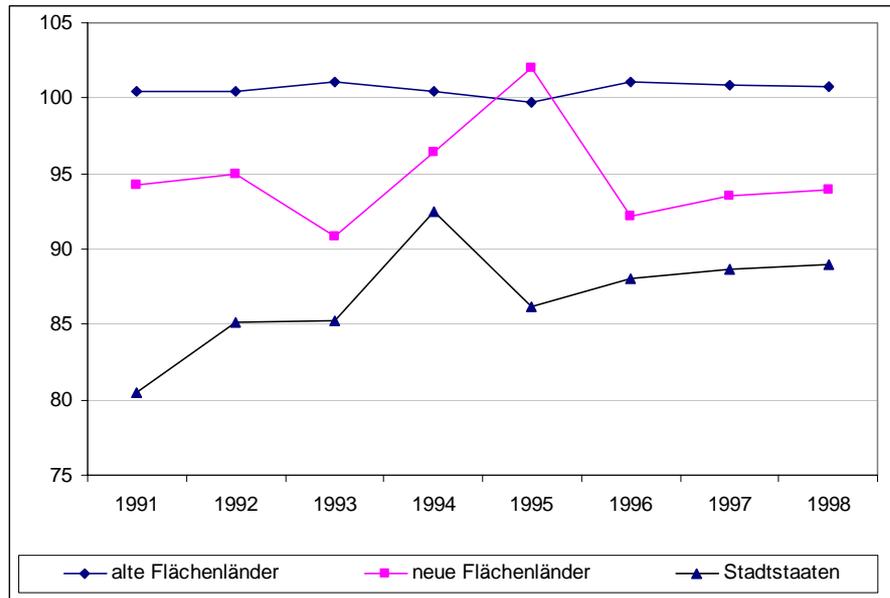
Tabelle 1: Wirtschafts- und Steuerkraftvergleich (Ländergruppen)

Jahr	Alte Flächenländer	Neue Flächenländer	Stadtstaaten	Flächenländer	Flächenländer = 100		
					Alte Flächenländer	Neue Flächenländer	Stadtstaaten
I. Bruttoinlandsprodukt je Einwohner							
	DM						
1991	40.353	12.563	46.247	34.869	116	36	133
1992	42.369	16.416	49.179	37.357	113	44	132
1993	42.225	20.162	51.134	38.022	111	53	134
1994	43.813	23.120	53.451	39.907	110	58	134
1995	44.899	24.993	55.112	41.169	109	61	134
1996	45.619	26.355	56.000	42.033	109	63	133
1997	46.771	27.089	57.705	43.127	108	63	134
1998	48.639	27.711	59.460	44.781	109	62	133
II. Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden je Einwohner							
	DM						
1991	4.500	1.315	4.134	3.871	116	34	107
1992	4.825	1.768	4.746	4.235	114	42	112
1993	4.896	2.103	5.003	4.364	112	48	115
1994	4.908	2.486	5.514	4.451	110	56	124
1995	5.102	2.905	5.409	4.691	109	62	115
1996	5.195	2.739	5.557	4.738	110	58	117
1997	5.148	2.766	5.584	4.707	109	59	119
1998	5.443	2.890	5.872	4.972	109	58	118
III. Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt (II./I.)							
	Prozent						
1991	11,2	10,5	8,9	11,1	100	94	81
1992	11,4	10,8	9,7	11,3	100	95	85
1993	11,6	10,4	9,8	11,5	101	91	85
1994	11,2	10,8	10,3	11,2	100	96	92
1995	11,4	11,6	9,8	11,4	100	102	86
1996	11,4	10,4	9,9	11,3	101	92	88
1997	11,0	10,2	9,7	10,9	101	94	89
1998	11,2	10,4	9,9	11,1	101	94	89

Quellen: Finanzausgleich (laufende Jahrgänge); Steuerhaushalt (laufende Jahrgänge); VGR der Länder (2000), S. 36ff.; eigene Berechnungen

Abbildung 1: Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt (Ländergruppen)

Flächenländer = 100



2.2 Stadtstaatenvergleich

Um zu überprüfen, inwieweit die für die sehr heterogene Gruppe der Stadtstaaten insgesamt festgestellten Ergebnisse auch für die einzelnen Länder innerhalb dieser Gruppe gelten, wurde für die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin auch ein Wirtschafts- und Steuerkraftvergleich durchgeführt, in dem diese Länder separat betrachtet werden. Im ersten Block der Tabelle 2 wird erkennbar, dass das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zwar in allen drei Stadtstaaten über dem Durchschnitt der Flächenländer lag, es zwischen den Stadtstaaten jedoch große Abweichungen gab. So war das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner Hamburgs in den betrachteten Jahren jeweils fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer, wohingegen es in Berlin diesen Durchschnitt nur knapp überstieg. Das Bruttoinlandsprodukt Bremens pro Einwohner lag zwischen diesen beiden Extremen, wobei von 1991 bis 1996 relativ zu den Flächenländern ein deutlicher Abwärtstrend festzustellen war.

Bei den Steuereinnahmen je Einwohner bleibt die Reihenfolge der drei Stadtstaaten unverändert. Die Indexzahlen auf der rechten Seite des zweiten Blocks der Tabelle 2 zeigen allerdings, dass die Steuerkraft von Hamburg und Bremen nicht so weit nach oben vom Durchschnitt der Flächenländer abweicht wie die Wirtschaftskraft. In beiden Ländern hat sich zudem über die Jahre hinweg der relative Abstand zu den Flächenländern deutlich verringert. Auch für Berlin ist mit Ausnahme von 1994 eine im Vergleich zur Wirtschaftskraft und sogar im Vergleich zu den Einnahmen der Flächenländer geringe Steuerkraft feststellbar, deren Entwicklung jedoch von 1991 bis 1994 stark positiv war.

Tabelle 2: Wirtschafts- und Steuerkraftvergleich (Stadtstaaten)

Jahr	Stadtstaat			Flächenländer	Flächenländer = 100		
	Hamburg	Bremen	Berlin		Hamburg	Bremen	Berlin
I. Bruttoinlandsprodukt je Einwohner							
	DM						
1991	67.289	51.574	35.025	34.869	193	148	100
1992	70.709	53.620	37.858	37.357	189	144	101
1993	72.173	53.456	40.363	38.022	190	141	106
1994	75.893	55.834	41.989	39.907	190	140	105
1995	77.672	56.613	43.723	41.169	189	138	106
1996	79.785	57.307	44.024	42.033	190	136	105
1997	82.757	59.659	44.916	43.127	192	138	104
1998	86.081	62.646	45.584	44.781	192	140	102
II. Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden je Einwohner							
	DM						
1991	6.579	5.000	2.780	3.871	170	129	72
1992	6.796	5.474	3.608	4.235	160	129	85
1993	6.653	5.313	4.134	4.364	152	122	95
1994	6.842	5.577	4.851	4.451	154	125	109
1995	7.015	5.518	4.598	4.691	150	118	98
1996	7.302	5.376	4.732	4.738	154	113	100
1997	7.256	5.828	4.708	4.707	154	124	100
1998	7.929	5.368	4.947	4.972	159	108	99
III. Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt (II./I.)							
	Prozent						
1991	9,8	9,7	7,9	11,1	88	87	71
1992	9,6	10,2	9,5	11,3	85	90	84
1993	9,2	9,9	10,2	11,5	80	87	89
1994	9,0	10,0	11,6	11,2	81	90	104
1995	9,0	9,7	10,5	11,4	79	86	92
1996	9,2	9,4	10,7	11,3	81	83	95
1997	8,8	9,8	10,5	10,9	80	90	96
1998	9,2	8,6	10,9	11,1	83	77	98

Quellen: Finanzausgleich (laufende Jahrgänge); Steuerhaushalt (laufende Jahrgänge); VGR der Länder (2000), S. 36ff.; eigene Berechnungen

Abbildung 2: Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt (Stadtstaaten)

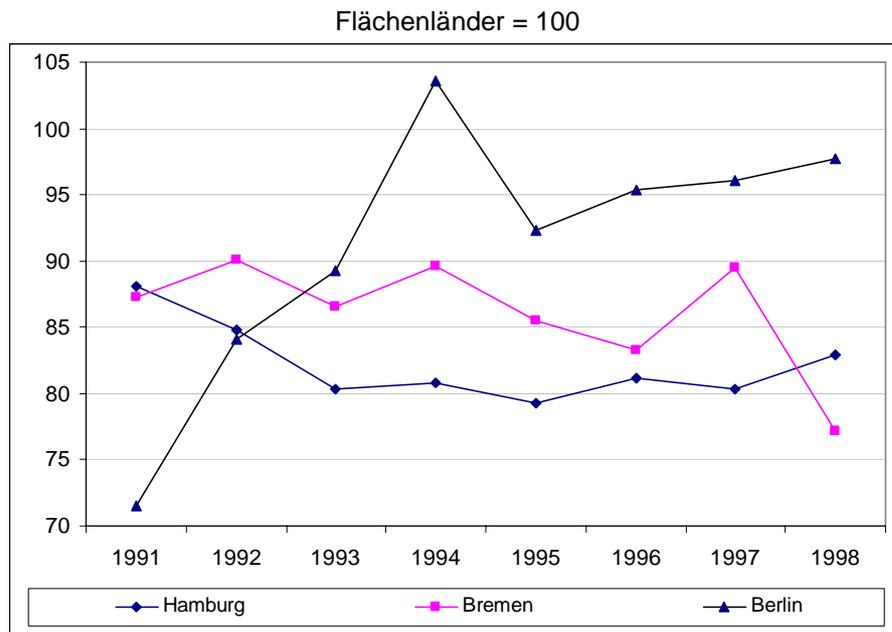
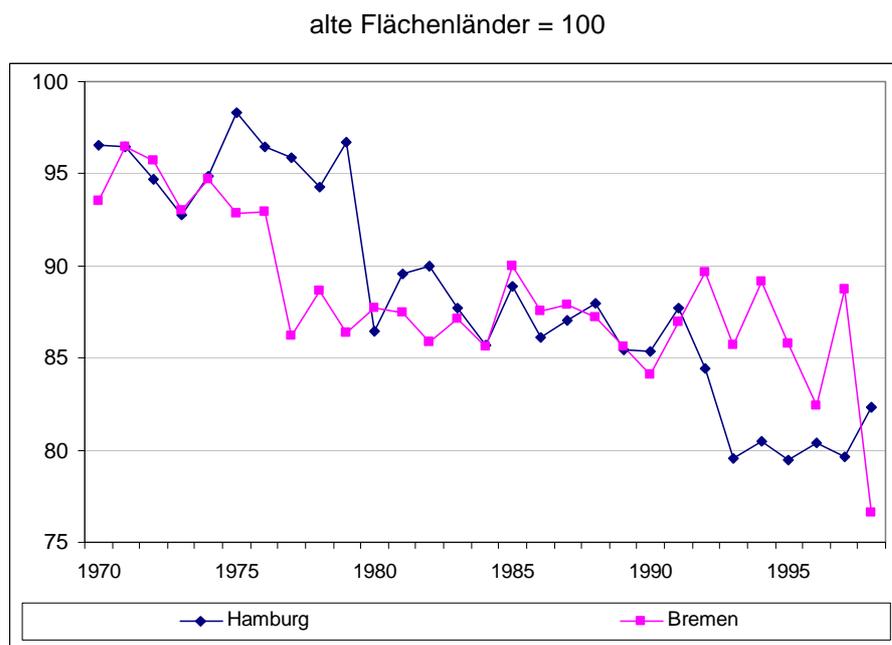


Abbildung 3: Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt



Die im Vergleich zur Wirtschaftskraft geringere Steuerkraft aller drei Stadtstaaten kommt in den niedrigen Anteilen der Steuern am Bruttoinlandsprodukt zum Ausdruck, die sich im dritten Block der Tabelle 2 finden und in der Abbildung 2 graphisch veranschaulicht sind. In Hamburg und Bremen erreichten diese Anteile im Untersuchungszeitraum maximal Werte von 90 % des Durchschnitts der Flächenländer. Über die Jahre hinweg ist zudem eine allmähliche Entfernung vom Durchschnitt erkennbar. Eine solche Entwicklung lässt sich auch für frühere Jahre feststellen, wenn man Hamburg und Bremen mit dem Durchschnitt der alten Flächenländer vergleicht. Wie die Abbildung 3 zeigt, waren Anfang der siebziger Jahre

die Steuerkraftunterschiede zwischen Hamburg und Bremen und den Flächenländern noch fast genauso groß wie die Wirtschaftskraftunterschiede. 1998 betrug der Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt dagegen in Hamburg nur noch 82 % des Niveaus der alten Flächenländer, in Bremen sogar nur noch 77 %. Diese Entwicklung spricht ebenfalls dafür, in den derzeitigen Zerlegungsvorschriften die Hauptursache für die vergleichsweise geringe Steuerkraft der Stadtstaaten zu sehen, denn die Zerlegungsproblematik hat sich auf Grund der steigenden Anzahl der in den Stadtstaaten arbeitenden Pendler seit 1970 deutlich verschärft. Erkennbar wird dies in den stark angestiegenen Anteilen des örtlichen Aufkommens der Lohn- und Umsatzsteuer, die die Stadtstaaten Hamburg und Bremen im Rahmen der Steuerzerlegung an die umliegenden Flächenländer abführen müssen.⁴

2.3 Großstadtvergleich

Im vorangehenden Abschnitt konnte festgestellt werden, dass das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in allen drei Stadtstaaten höher ist als im Durchschnitt der Flächenländer. Wegen der vorhandenen erheblichen Strukturunterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern lässt sich jedoch hieraus nicht zwangsläufig schließen, dass alle drei Stadtstaaten als wirtschaftskräftig angesehen werden können. Inwiefern dies der Fall ist, sollte besser anhand eines Vergleichs mit Großstädten geklärt werden, von denen angenommen werden kann, dass sie den Stadtstaaten in ihrer Struktur ähneln.

Ein solcher Vergleich wird nachfolgend beispielhaft für das Jahr 1996 für alle deutschen Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern durchgeführt. In einer zweiten Variante werden die Ruhrgebietsstädte Essen, Dortmund und Duisburg von der Untersuchung ausgenommen, da sie auf Grund der zwischen ihnen bestehenden Funktionsteilung nur eingeschränkt mit den Stadtstaaten vergleichbar sind. Zudem wird im Rahmen des Großstädtevergleichs nur die Stadt und nicht das gesamte Land Bremen betrachtet, um die Vergleichbarkeit mit anderen Großstädten zu gewährleisten. Als Wirtschaftskraftindikator wird hier die Bruttowertschöpfung pro Einwohner verwendet, da Daten über das Bruttoinlandsprodukt von Großstädten nicht verfügbar sind. In der Tabelle 3 sind die Ergebnisse des Wirtschaftskraftvergleichs auf der Ebene der Großstädte zusammengefasst.

Bei Betrachtung der Bruttowertschöpfung pro Einwohner in den Stadtstaaten wird erkennbar, dass diese in Hamburg oberhalb des Durchschnitts der Großstädte lag. Die Wirtschaftskraft von Bremen und besonders von Berlin ist dagegen im Großstädtevergleich unterdurchschnittlich, wobei sich für Bremen gegenüber früheren Jahren im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer eine negative Entwicklung feststellen lässt. Die Bruttowertschöpfung je Einwohner in der Stadt Bremerhaven (z.B. 1996: 42.773 DM) ist noch deutlich niedriger als in der Stadt Bremen (z.B. 1996: 57.819 DM). Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Wirtschaftskraft Hamburgs höher, diejenige der Städte Bremen und Berlin dagegen niedriger ist als die Wirtschaftskraft vergleichbarer Großstädte.

⁴ Vgl. die Abschnitte III.2 zur Lohnsteuerzerlegung und III.3 zur Umsatzsteuerverteilung.

Tabelle 3: Großstädtevergleich 1996

Großstadt	Bruttowertschöpfung	Einwohner	Bruttowertschöpfung je Einwohner	Flächenländer = 100
	Mio. DM	Tausend	DM	%
1. Hamburg	127.697	1.708,5	74.742	184
2. Bremen	31.737	548,9	57.819	143
3. Berlin	146.282	3.467,3	42.189	104
4. München	119.708	1.232,8	97.103	240
5. Köln	60.627	964,4	62.865	155
6. Frankfurt	84.014	648,4	129.571	320
7. Stuttgart	51.257	585,4	87.559	216
8. Düsseldorf	49.503	570,8	86.726	214
9. Hannover	40.422	522,7	77.333	191
10. Essen	28.822	612,3	47.072	116
11. Dortmund	25.267	597,9	42.260	104
12. Duisburg	21.217	533,9	39.740	98
Summe 1 bis 12	786.553	11.993,3	65.583	162
Summe 1 bis 9	711.247	10.249,2	69.395	171
Flächenländer	3.082.362	76.027,1	40.543	100

Quellen: Bruttowertschöpfung (2000); Jahrbuch (1998); eigene Berechnungen

2.4 Analyse der Steuerkraft auf Länder- und Gemeindeebene

Bisher wurde ein Steuerkraftvergleich lediglich für die zusammengefassten Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden durchgeführt. Nun sollen die Steuereinnahmen auf beiden Ebenen getrennt betrachtet werden. Einen Überblick hierüber bietet die Tabelle 4. Es zeigt sich, dass in den alten Flächenländern die Indexzahlen für die Steuereinnahmen auf Länder- und Gemeindeebene jeweils sehr nahe an den Indexzahlen für das Bruttoinlandsprodukt liegen. Die Steuerkraft auf beiden Ebenen entspricht also in dieser Ländergruppe weitgehend der Wirtschaftskraft. Ähnliches gilt auch für die Länderebene der neuen Flächenländer, während die Steuereinnahmen der ostdeutschen Gemeinden gemessen an der ohnehin geringen Wirtschaftskraft sehr niedrig sind.

Bei den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie bei Berlin und der Gesamtgruppe der Stadtstaaten ab 1994 lässt sich ein entgegengesetztes Bild erkennen: Hier entsprechen die Indexzahlen für die Steuereinnahmen auf der Gemeindeebene weitgehend denjenigen für das Bruttoinlandsprodukt, während die Steuereinnahmen auf der Länderebene im Verhältnis zur Wirtschaftskraft mit einer Ausnahme (Berlin 1994) sehr niedrig waren. Der geringe Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt in den Stadtstaaten lässt sich also hauptsächlich auf verhältnismäßig niedrige Steuereinnahmen auf der Länderebene zurückführen. Dies erhärtet die Vermutung, dass die geltenden Zerlegungsvorschriften für die relative Steuerschwäche

der Stadtstaaten verantwortlich sind, denn von diesen ist die Länderebene auf Grund der Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern weitaus stärker betroffen als die Gemeindeebene.

Tabelle 4: Steuereinnahmen auf Länder- und Gemeindeebene

Jahr	Alte Flächenländer	Neue Flächenländer	Stadtstaaten	Hamburg	Bremen	Berlin
I. Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (Flächenländer = 100)						
1991	116	36	133	193	148	100
1992	113	44	132	189	144	101
1993	111	53	134	190	141	106
1994	110	58	134	190	140	105
1995	109	61	134	189	138	106
1996	109	63	133	190	136	105
1997	108	63	134	192	138	104
1998	109	62	133	192	140	102
II. Steuereinnahmen der Länder je Einwohner (USt nach Einwohnern; Flächenländer = 100)						
1991	114	41	106	158	121	77
1992	112	48	109	150	123	87
1993	111	54	111	141	116	94
1994	109	62	119	141	118	109
1995	108	67	110	138	109	97
1996	108	64	113	143	108	99
1997	108	64	114	140	119	99
1998	108	63	112	146	98	98
III. Steuereinnahmen der Gemeinden je Einwohner (Flächenländer = 100)						
1991	121	14	110	201	150	57
1992	118	24	120	189	145	81
1993	116	31	126	183	137	96
1994	114	40	138	189	147	110
1995	112	47	131	185	143	102
1996	114	39	131	189	133	103
1997	113	42	134	198	137	102
1998	113	44	137	199	139	105

Quellen: Finanzausgleich (laufende Jahrgänge); Steuerhaushalt (laufende Jahrgänge); VGR der Länder (2000), S. 36ff.; eigene Berechnungen

3 Zusammenfassende Beurteilung

Mit Hilfe der vorangegangenen Vergleiche konnte verdeutlicht werden, dass zwischen den einzelnen Bundesländern bzw. Gruppen von Ländern erhebliche Wirtschafts- und Steuerkraftunterschiede bestehen. Der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt war in

den Jahren 1991 bis 1998 in allen drei Stadtstaaten,⁵ besonders aber in Hamburg und Bremen, deutlich geringer als in den Flächenländern. Für Hamburg und Bremen trifft dies im Vergleich zu den alten Flächenländern auch für die Jahre seit 1970 zu. Im Laufe der Jahre hat sich die Diskrepanz zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft verstärkt. Als Hauptursache für diese Entwicklung sind die derzeit gültigen Zerlegungsvorschriften anzusehen, insbesondere die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern. Diese Einschätzung wird durch zwei Resultate der durchgeführten Untersuchungen gestützt:

- Die im Vergleich zu den Flächenländern niedrigen Anteile der Steuern am Bruttoinlandsprodukt in den Stadtstaaten lassen sich hauptsächlich auf verhältnismäßig niedrige Steuereinnahmen auf der Länderebene zurückführen, die von der wohnsitzbezogenen Steuererlegung stärker betroffen ist als die Gemeindeebene.
- Der Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt lag in Bremen und Hamburg Anfang der siebziger Jahre noch nahe am Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Die seitdem eingetretene Vergrößerung der Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern lässt sich durch die wachsende Anzahl der Pendler erklären, die zwar in den Stadtstaaten arbeiten und somit zur dortigen Wirtschaftskraft beitragen, deren Lohn- und Umsatzsteuer aber den umliegenden Flächenländern zufließt.

Das zunehmende Auseinanderfallen von Wirtschaftskraft und Steuerkraft der Stadtstaaten erscheint bedenklich, denn zur Erfüllung ihrer Funktionen als regionale Wirtschaftszentren und Wachstumspole sind die Stadtstaaten auf ausreichende Steuereinnahmen angewiesen. Ohne ausreichende Steuereinnahmen werden sie kaum in der Lage sein, die zur langfristigen Erhaltung ihrer Wirtschaftskraft notwendigen öffentlichen Infrastrukturinvestitionen zu tätigen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Flächenländer überhaupt der richtige Vergleichsmaßstab zur Beurteilung der Wirtschaftskraft der Stadtstaaten sind. Da zwischen diesen beiden Ländergruppen erhebliche Strukturunterschiede bestehen, ist es u.U. sinnvoller, die Stadtstaaten mit strukturell ähnlichen Großstädten in den Flächenländern zu vergleichen. Hierbei zeigt sich, dass die Bruttowertschöpfung je Einwohner im Vergleich zu anderen Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern in den Städten Bremen und Berlin unterdurchschnittlich ist.⁶ Trotz ihres gegenüber den Flächenländern hohen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner sind die Stadtstaaten Bremen und Berlin also bereits heute vor dem Hintergrund des Großstadtvergleichs als eher wirtschaftsschwach einzustufen.

⁵ Mit der Ausnahme Berlin 1994.

⁶ Siehe hierzu den Abschnitt 2.3.

III. Die primäre horizontale Steuerverteilung

1 Die verfassungsrechtliche Regelung

Die Steuerverteilung in der Bundesrepublik wird derzeit durch ein Verbundsystem der großen Steuern - Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer - dominiert. Mehr als siebenzig Prozent der gesamten Steuereinnahmen entfallen auf diese so genannten Gemeinschaftssteuern. Ihre *vertikale Aufteilung* zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit ist in Art. 106 GG geregelt. Am Aufkommen der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Vom Aufkommen der Einkommensteuer erhalten die Gemeinden 15 % bzw. im Falle des Zinsabschlags 12 %; der Rest wird wiederum je zur Hälfte auf den Bund und die Länder verteilt. Die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer ist von der Verfassung als jenes Instrument vorgesehen, das es dem Bund und den Ländern unter Berücksichtigung gewisser Prinzipien ermöglichen soll, die Einnahmenverteilung flexibel an Veränderungen der Ausgabenentwicklung zwischen den beiden Ebenen anzupassen.

Die primäre *horizontale Verteilung* der Gemeinschaftssteuern auf die einzelnen Länder soll im Prinzip jedem Land das Steueraufkommen zuordnen, das es mit Fug und Recht als sein „Eigenes“ betrachten darf, und zwar in dem Sinne, dass sich das eigene Steueraufkommen aus der Wirtschaftskraft des jeweiligen Landes ableiten lässt. Eine solche Ausgangsbasis ist im wirtschaftlichen und im politischen Wettbewerb äußerst wichtig. Sie bestimmt nämlich einerseits die Finanzkraft der Länder und legt den finanziellen Rahmen für die Erfüllung ihrer Aufgaben fest. Andererseits setzt an der Primärverteilung auch die *Umverteilung* der Mittel über den sekundären horizontalen Länderfinanzausgleich an, also das, was die leistungsstärkeren Länder abgeben müssen und was die leistungsschwächeren Länder empfangen. Die Primärverteilung bestimmt also, wer leistungsstärker und wer leistungsschwächer ist.

Art. 107 Abs. 1 GG enthält **drei Kriterien** für die horizontale Steuerverteilung zwischen den Ländern:

- Für den Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer gilt die Verteilung nach dem **örtlichen Aufkommen**. Das Grundgesetz ergänzt diese Bestimmung unmittelbar durch den Hinweis auf einfachgesetzliche Möglichkeiten der Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens.
- Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird dagegen nach der **Einwohnerzahl** auf die einzelnen Länder verteilt.
- Maximal ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer wird jedoch nicht nach Einwohnern, sondern nach **Bedarf** verteilt, und zwar als so genannte **Ergänzungsanteile**.

2 Zerlegung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer

2.1 Rechtliche Vorgaben

Nach Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG stehen das Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Die begriffliche Festlegung dessen, was als "örtliches Aufkommen" zu verstehen ist, bleibt jedoch weitgehend offen, weil Art. 107 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG freistellen, wie dieses einfachgesetzlich abgegrenzt wird. Außerdem wird dem Gesetzgeber anheim gestellt, wie und in welchem Umfang er die von den Finanzbehörden zunächst einmal örtlich vereinnahmten Steuern zerlegt, ja sogar, welche Steuern er neben der Körperschaft- und der Lohnsteuer in die Zerlegung einbezieht. In der Tat gibt es Gründe dafür, den Ländern nicht ohne weiteres das Steueraufkommen zuzuteilen, das ihre Finanzbehörden vereinnahmen, da die örtlichen Steuerzahlungen sich zum Teil durch steuertechnische Besonderheiten ergeben, die korrekturbedürftig erscheinen.

Steuerschuldner der **Lohnsteuer** ist der jeweilige Arbeitnehmer (§ 38 Abs. 2 EStG). Sie ist aber vom Arbeitgeber einzubehalten (§ 38 Abs. 3 EStG) und an das örtlich zuständige Finanzamt abzuführen (§ 41, 41a EStG). Dieses so genannte Quellenabzugsverfahren, das erhebungstechnisch günstig erscheint, hat für das örtliche Aufkommen spezielle Folgen:

- Die meisten Unternehmen führen die Lohnsteuern ihrer gesamten Arbeitnehmer an das jeweilige Betriebsstättenfinanzamt ab. Infolgedessen vereinnahmt das betreffende Finanzamt auch die Lohnsteuer derjenigen Arbeitnehmer, die nicht am Betriebsitz wohnen, sondern von außen einpendeln.
- Großunternehmen mit vielen Filialen führen häufig eine zentrale Lohnabrechnung an ihrem Hauptsitz durch. Das dortige Finanzamt vereinnahmt damit die Lohnsteuern aller in der Bundesrepublik in den Filialen des Unternehmens angestellten Lohnempfänger.

In dem ersten Fall kann immerhin geltend gemacht werden, dass das örtliche Aufkommen der Lohnsteuer mit der im Betrieb entstandenen Wertschöpfung in einem engen Zusammenhang steht. Wenn einpendelnde Arbeitnehmer Ländergrenzen überschreiten, vereinnahmt allerdings nur das Betriebsstättenland die Steuererträge. Im zweiten Fall entsteht bei dem zuständigen Finanzamt ein hohes örtliches Steueraufkommen, das keinen wesentlichen Bezug zur örtlichen Wertschöpfung oder zum Wohnsitz der Arbeitnehmer hat. Weder die Länder, in denen die Betriebsstätten zerstreut sind, noch die Wohnsitzländer der jeweiligen Arbeitnehmer würden an dem Aufkommen partizipieren.

Die **Körperschaftsteuer** wird nach § 20 AO am Ort der Geschäftsleitung erhoben. Hat ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten, so vereinnahmt das zuständige Finanzamt am Geschäftssitz des Unternehmens auch Steuern auf die Gewinnanteile, die weder am Geschäftssitz noch im eigenen Bundesland erwirtschaftet wurden.

Wie die Beispiele zeigen, hat sich die örtliche Vereinnahmung des Aufkommens aus erhebungstechnischen Überlegungen herausgebildet, die sich nicht unmittelbar daran ausrichten, in welchem Land die Steuerkraft tatsächlich entstanden ist. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in seinem Urteil von 1986 betont, dass die Steuern in einer Weise auf die Länder verteilt werden sollen, "die nach Möglichkeit der wirklichen Steuerkraft, d.h. der Steuerleistung der Wirtschaft und der Bürger des einzelnen Landes entspricht."⁷ Es erkennt aber andererseits an, dass auch diese Vorgabe keineswegs eindeutig ist:

"Die Steuerverteilung nach der wirklichen Steuerkraft liegt der horizontalen Steuerverteilung zwar als gerechtigkeitsbezogene Leitidee zu Grunde, sie ist aber vom Grundgesetz nicht näher bestimmt oder definiert. Die wirkliche Steuerkraft kann in dem Sinne verstanden werden, dass die Steuerkraft dort entsteht, wo die steuerzahlenden Bürger wohnen; sie kann aber auch dahin verstanden werden, daß für sie der Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung maßgebend ist."⁸

Der Gesetzgeber hat daher hinsichtlich der Art und des Umfangs der Zerlegung einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsspielraum. Die Gestaltungsfreiheit ist allerdings dadurch begrenzt, dass sich der Gesetzgeber bemühen muss, die Zuteilung der Steuern der "wirklichen Steuerkraft" anzunähern.⁹

Das Zerlegungsgesetz korrigiert das von den Finanzämtern vereinnahmte Steueraufkommen durch verschiedene Prinzipien:¹⁰ Die **Körperschaftsteuer** wird nach dem **Betriebsstättenprinzip** zerlegt, wobei als Zerlegungsmaßstab die Lohnanteile in den einzelnen Betriebsstätten zu verwenden sind (§ 29 Abs. 1 GewStG).¹¹ Die **Lohnsteuer** wird dagegen nach dem **Wohnsitzprinzip** zerlegt. Die **veranlagte Einkommensteuer** wird (gemäß § 19 AO) nach dem Wohnsitzprinzip erhoben und nicht weiter zerlegt.¹² Das Aufkommen aus dem **Zinsabschlag** wird nach einem Mischschlüssel verteilt.

2.2 Auswirkungen auf die Steuerverteilung

Das Wohnsitzprinzip hat für alle Länder einen Abfluss von Steuermitteln zur Folge, die einen positiven Einpendlersaldo haben. Dieses Pendlerproblem tritt nicht nur zwischen Ländern, sondern in allen Ballungsräumen auf, denn für den Gemeindeanteil an der Lohnsteuer gilt

⁷ Bundesverfassungsgericht (1987), S. 391.

⁸ A.a.O., S. 392.

⁹ Vgl. a.a.O., S. 392f.

¹⁰ Vgl. dazu ZerlKraftStÄndG (1998).

¹¹ § 33 GewStG erlaubt aber auch die Anwendung eines anderen Zerlegungsmaßstabs, "der die tatsächlichen Verhältnisse besser berücksichtigt", wenn das Betriebsstättenprinzip "zu einem offenbar unbilligen Ergebnis" führt. Hiervon wird nach Thöne/Jacobs (2001, S. 30) in erheblichem Maße (derzeit für etwa 40 % des Zerlegungsvolumens) Gebrauch gemacht.

¹² Henneke (2000, S. 275) schließt daraus, dass für die veranlagte Einkommensteuer kein Zerlegungsproblem bestehe. Das gilt natürlich nur, wenn man die Zerlegung nach dem Wohnsitzprinzip für richtig hält.

ebenfalls das Wohnsitzprinzip. In besonderem Maße sind aber die Stadtstaaten von der genannten Problematik betroffen, da Flächenländer diese zumindest zum Teil durch den kommunalen Finanzausgleich kompensieren können.

In Tabelle 5 ist das örtliche Aufkommen der Lohnsteuer in den einzelnen Bundesländern für das Jahr 1999 angegeben. Daraus ergibt sich nach Addition der Zerlegungssalden die endgültige Verteilung der Lohnsteuer nach dem geltenden Recht. Der absolute Zerlegungssaldo ist jedoch wenig aussagekräftig, weil die Länder sehr unterschiedliche Einwohnerzahlen haben. Das Gewicht der Zerlegungssalden für die einzelnen Länder lässt sich entweder durch die Steuerbeträge messen, die pro Einwohner an andere Länder abgeführt werden oder durch den Anteil des Zerlegungssaldos am örtlichen Aufkommen. Beide Kennzahlen sind in Tabelle 5 angegeben.

Wie die Tabelle zeigt, haben nur fünf Länder negative Zerlegungssalden. Die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten Bremen und Hamburg und den Flächenländern, die einen negativen Zerlegungssaldo haben, sind drastisch. Hamburg musste 1999 je Einwohner 1.461 DM Lohnsteuer an das Umland abgeben; Bremen immerhin noch 587 DM je Einwohner. Weit abgeschlagen ist dagegen Hessen als das Flächenland mit dem höchsten negativen Zerlegungssaldo von 210 DM je Einwohner. Auch gemessen am örtlichen Aufkommen ist das Gefälle zwischen Stadtstaaten und Flächenstaaten ähnlich enorm. Alles in allem lässt sich also feststellen, dass die negativen Zerlegungssalden der Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit weitem Abstand herausragen. Diese haben sich zudem in den Jahren seit 1970 stark erhöht. Die Entwicklung der Anteile am örtlichen Aufkommen seit 1970 wird in der Abbildung 4 graphisch veranschaulicht.

Abbildung 4: Anteile der Zerlegungssalden am örtlichen Lohnsteueraufkommen

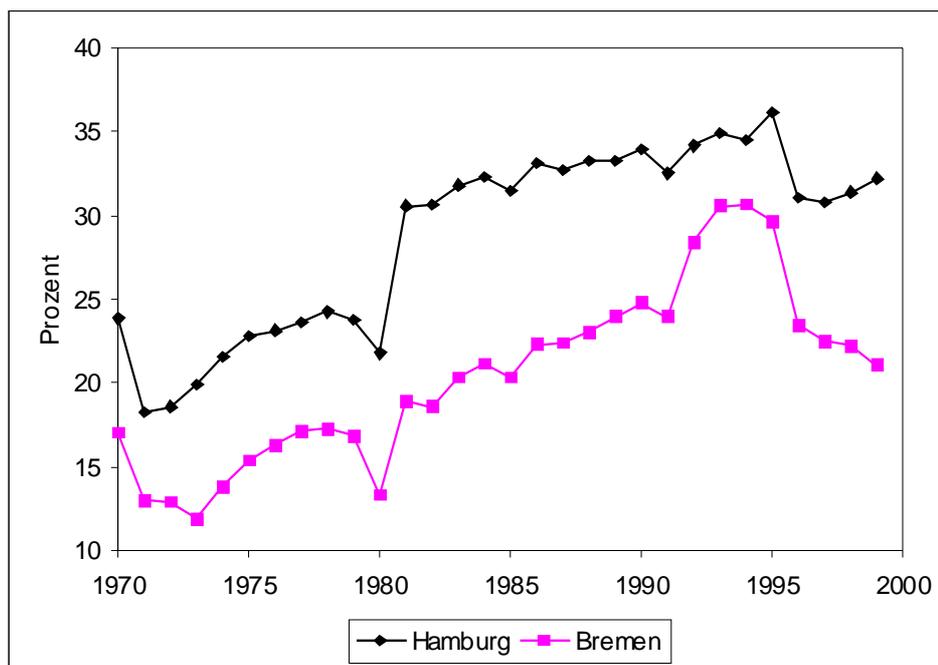


Tabelle 5: Lohnsteuer, örtliches Steueraufkommen und Zerlegung (1999)

Land	Einwohner 1999	Lohnsteuer									
		Örtliches Aufkommen ¹	davon: Länder- und Gemeindeanteile an der Lohnsteuer (42,5 % + 15 % = 57,5 %)							Verteilung nach geltendem Recht	
			Örtliches Aufkommen		Zerlegungssaldo						
Tsd.	Mio. DM	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Anteile am örtl. Aufk. (%)	Mio. DM	DM je Einw.	Anteile am örtl. Aufk. (%)		
I. Länder mit negativem Zerlegungssaldo											
Nordrhein-Westfalen	17.983	79.139	45.505	2.530	-1.768	-98	-3,9	43.737	2.432	96,1	
Baden-Württemberg	10.451	48.862	28.096	2.688	-934	-89	-3,3	27.161	2.599	96,7	
Hessen	6.043	33.390	19.199	3.177	-1.268	-210	-6,6	17.932	2.967	93,4	
Hamburg	1.702	13.416	7.714	4.533	-2.487	-1.461	-32,2	5.228	3.072	67,8	
Bremen	666	3.225	1.854	2.784	-391	-587	-21,1	1.463	2.197	78,9	
Insgesamt (I.)	36.845	178.032	102.368	2.778	-6.847	-186	-6,7	95.522	2.593	93,3	
II. Länder mit positivem Zerlegungssaldo											
Bayern	12.117	53.154	30.564	2.522	47	4	0,2	30.610	2.526	100,2	
Niedersachsen	7.878	25.314	14.556	1.848	1.623	206	11,1	16.179	2.054	111,1	
Sachsen	4.476	8.436	4.851	1.084	678	151	14,0	5.529	1.235	114,0	
Rheinland-Pfalz	4.028	12.359	7.107	1.764	1.387	344	19,5	8.493	2.108	119,5	
Sachsen-Anhalt	2.664	4.616	2.654	996	425	160	16,0	3.079	1.156	116,0	
Schleswig-Holstein	2.770	8.688	4.996	1.804	1.151	416	23,0	6.147	2.219	123,0	
Thüringen	2.456	4.324	2.486	1.012	431	176	17,3	2.917	1.188	117,3	
Brandenburg	2.592	4.851	2.790	1.076	630	243	22,6	3.419	1.319	122,6	
Mecklenburg-Vorpommern	1.795	3.267	1.879	1.047	323	180	17,2	2.202	1.227	117,2	
Saarland	1.072	3.531	2.030	1.893	41	38	2,0	2.071	1.931	102,0	
Berlin	3.393	12.711	7.309	2.154	111	33	1,5	7.420	2.187	101,5	
Insgesamt (II.)	45.242	141.252	81.220	1.795	6.847	151	8,4	88.067	1.947	108,4	
Insgesamt (I.+II.)	82.087	319.284	183.588	2.237	0	0	0,0	183.588	2.237	100,0	

¹ Kassenmäßige Lohnsteuereinnahmen vor der Steuerverteilung auf Bund und Länder

Quellen: Finanzausgleich (1999); Steuerhaushalt (1999), S. 52ff.; eigene Berechnungen

3 Die horizontale Verteilung der Umsatzsteuer

3.1. Rechtliche Vorgaben

Auch bei der Umsatzsteuer werden Gründe dafür angeführt, die Einnahmen nicht nach dem örtlichen Aufkommen zu verteilen. In erster Linie wird befürchtet, dass das örtliche Aufkommen sehr stark streut.¹³ Dies liegt an der Gestaltung der Steuer, insbesondere daran, dass

¹³ Vgl. Peffekoven (1987), S. 185f.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 397.

- Exporte und Investitionen steuerfrei sind und die Export- und Investitionsanteile an der regionalen Wertschöpfung sehr unterschiedlich sein können und dass
- das Umsatzsteueraufkommen durch die differenzierten Steuerermäßigungen sowie durch die Nachholwirkungen bei steuerfreien Umsätzen beeinflusst wird;

Die Streuung kann aber auch durch die Steuertechnik verursacht werden, und zwar dann, wenn die Vereinnahmung des Aufkommens sich sehr stark räumlich konzentriert, weil z.B.¹⁴

- die Umsatzsteuer von großen Versandhandelsunternehmen am Ort des Versands und nicht am Ort des in der Regel gleichmäßiger gestreuten Verbrauchs vereinnahmt wird;
- Großbetriebe mit Zweigwerken oder Betriebsstätten in mehreren Ländern die Umsatzsteuer am Sitz ihrer Firmenzentralen abführen;
- die Einfuhrumsatzsteuer nicht von den Finanzämtern, sondern von der Bundeszollverwaltung erhoben wird und in besonderem Umfang - ohne Bezug zur örtlichen Wertschöpfung bzw. zum örtlichen Verbrauch - in Seehäfen und großen Flughäfen anfällt.

Hinsichtlich der Aufteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer enthält das Grundgesetz keine direkte Anknüpfung an das örtliche Aufkommen. Vielmehr werden, wie bereits erwähnt, zwei verschiedene Maßstäbe angeführt, die im Folgenden erörtert werden.

Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl

Nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 1. Halbsatz, steht der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu. Dieser Einwohnermaßstab wird mit dem Argument gerechtfertigt, dass das örtliche Aufkommen nicht mit der örtlich vereinnahmten Umsatzsteuer gleichgesetzt werden könne, weil die Erhebungstechnik keinen Bezug zur wirklichen Steuerkraft habe. Die Umsatzsteuer werde "vielfach nicht dort vereinnahmt, wo sie wirtschaftlich (durch den Endverbraucher) erbracht wird."¹⁵ Das Auseinanderfallen des örtlichen Aufkommens im Sinne der tatsächlichen regionalen Steuerkraft und der örtlichen Vereinnahmung kann zum Teil mit denselben Beispielen belegt werden, wie sie oben als Ursachen für eine große Streuung des Aufkommens bereits angeführt wurden.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird - zum Teil in Übereinstimmung mit der finanzwissenschaftlichen Literatur und häufig unter Hinweis auf Kirchhof (1982, S. 7) - davon ausgegangen, dass die Umsatzsteuer zwar bei den Unternehmen erhoben, aber auf den privaten Verbrauch überwältzt werde, sodass es gerechtfertigt sei, das örtliche Aufkommen aus

¹⁴ Vgl. Carl (1995), S. 37.

¹⁵ Bundesverfassungsgericht (1987), S. 384.

der regionalen Verteilung der Konsumausgaben abzulesen. Jedoch hätten die Finanzbehörden nicht die Möglichkeit, Daten über die Konsumausgaben einzelner Bürger zu erheben, zumal es nicht genügen würde, die Höhe der Ausgaben zu ermitteln. Wegen der differenzierten Steuersätze für bestimmte Güter müsste auch die Struktur der Konsumausgaben bekannt sein, um die tatsächliche regionale Steuerleistung festzustellen. Ersatzweise sei daher die Einwohnerzahl ein sinnvoller Indikator für die Höhe der Konsumausgaben.¹⁶ Sie stelle einen "typisierenden Maßstab für die regionale Konsumkraft" dar.¹⁷

Über die Frage, in welchem Ausmaß die Einwohnerzahl tatsächlich die regionale Steuerkraft repräsentiert, herrschen in der juristischen Literatur offensichtlich geteilte Auffassungen. Zwar wird unterstellt, dass mit dem Einwohnermaßstab zugleich ein "abstrakter" oder "pauschaler Bedarfsmaßstab" eingeführt worden sei, der dem Prinzip nach eine gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung mit öffentlichen Gütern ermöglichen solle.¹⁸ Aber aus diesem doppelten Gesicht der Einwohnerzahl als Indikator für die örtliche Steuerkraft und als Bedarfsmaßstab werden unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen.

So betont beispielsweise Kirchhof, dass die Verteilung nach der Einwohnerzahl keine materielle Ausnahme zum Prinzip des örtlichen Aufkommens darstelle, sondern sich lediglich daraus ergebe, dass die steuergesetzlichen Vorgaben zu einer "Vereinnahmung" führten, mit der das örtliche Einkommen nicht zu fassen sei.¹⁹ Auch Carl interpretiert die Einwohnerzahl ausschließlich als Indikator für die regionale Steuerleistung und bezeichnet die "abweichende Auffassung", wonach die Einwohnerzahl auch als Bedarfsmaßstab eingeführt worden sei, als eine "Fehlinterpretation der Normengeschichte".²⁰

Das Verfassungsgericht verknüpft zwar ausdrücklich beide Gesichtspunkte - die Einwohnerzahl als Maßstab für die regionale Zuteilung der Umsatzsteuer und als abstrakter Bedarfsindikator²¹ -, jedoch verwendet es die Fiktion, dass jedem Land zur Versorgung seiner Einwohner mit öffentlichen Leistungen der gleiche Finanzbedarf pro Kopf zugestanden werden müsse, lediglich, um die Steuererträge der Länder vergleichbar zu machen, um somit den Finanzausgleich als reinen Finanzkraftausgleich zu definieren und um länderspezifische Sonderbedarfe jeglicher Art abzuwehren.²² Nur wenn die Vergleichbarkeit von Ländern nicht in angemessener Weise gegeben ist, wie z.B. im Falle der Stadtstaaten wegen ihrer strukturellen Eigenarten, gesteht das Verfassungsgericht die Möglichkeit zu, den abstrakten Maßstab der Einwohnerzahl nach objektiven Indikatoren zu modifizieren.²³

¹⁶ Vgl. Peffekoven (1987), S. 190.

¹⁷ Kirchhof (1982), S. 7.

¹⁸ Ebenda. Vgl. auch Bundesverfassungsgericht (1987), S. 384; Wendt (1990), S. 1066; Koriath (1997), S. 528.

¹⁹ Kirchhof (1982), S. 7.

²⁰ Carl (1995), S. 41.

²¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 384.

²² Vgl. ebenda, S. 400f.

²³ Ebenda, S. 401. Da das Bundesverfassungsgericht diese Ausnahme in direkter Verbindung mit der Regel ausdrücklich erwähnt, hätte es nahegelegen, aus der Anerkennung der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten

Im Gegensatz zu den bisher zitierten Quellen gibt es auch Autoren, welche der einwohnerbezogenen Verteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer bereits eine horizontal ausgleichende bzw. umverteilende Wirkung zuschreiben. Koriath bezeichnet den horizontalen Umsatzsteuerverbund als "ein erstes Element der den Ländern auf der nächstfolgenden Stufe des korrigierenden horizontalen Finanzausgleichs noch weit stärker abverlangten bundesstaatlichen Solidarität."²⁴

Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer

Maximal ein Viertel des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens kann nach den Vorschriften der Verfassung (Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG) von vornherein nach Bedarfsmaßstäben verteilt werden. Derzeit wird durch diese so genannten Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer die Steuerkraft je Einwohner der finanzschwachen Länder bereits auf 92 % des Länderdurchschnitts angehoben, bevor der eigentliche horizontale Länderfinanzausgleich vorgenommen wird. Wenn die zu diesem Zweck benötigte Finanzmasse den möglichen Maximalbetrag nicht ausschöpft, wird der Rest wiederum nach Einwohnern auf alle Länder verteilt. Reicht sie dagegen nicht aus, so wird auf eine Auffüllung auf dieser Stufe verzichtet. Die entsprechende Anhebung erfolgt dann im nachfolgenden horizontalen Länderfinanzausgleich. Die Bemessungsgrundlage für den Umsatzsteuervorwegausgleich umfasst allerdings nur einen Teil der Bemessungsgrundlage für den anschließenden Länderfinanzausgleich, nämlich die Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuerumlage. Es fehlen insbesondere die Umsatzsteuer und die Steuereinnahmen der Gemeinden.²⁵

Da die Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer keinen Bezug zum örtlichen Aufkommen haben und auch nicht an der Primärverteilung auf die Länder ansetzen, entsteht kein Zerlegungsproblem. Damit soll allerdings keine Rechtfertigung für diesen Umsatzsteuervorwegausgleich gegeben werden. Vielmehr stellt er ein unsystematisches Bedarfselement im Rahmen der horizontalen Steuerverteilung dar und sollte beseitigt werden.²⁶ Das Ausmaß der Umverteilung wird durch die Ergänzungsanteile verschleiert, weil der eigentliche horizontale Länderfinanzausgleich entsprechend geringer ausfällt.

ten auch eine dieser Eigenart angemessene horizontale Umsatzsteuerverteilung abzuleiten und z.B. bei den Stadtstaaten schon auf dieser Stufe eine höhere Einwohnerwertung zuzulassen. Das Verfassungsgericht hat in dieser Richtung keine Überlegungen angestellt. Dies mag darauf schließen lassen, dass es - allerdings nur auf *dieser* Stufe - den reinen Finanzkraftausgleich durchgehend angewendet wissen will. Logisch zwingend ist dies bei der gegebenen Argumentation allerdings nicht. Anderer Auffassung ist Koriath (1997, S. 529f.), der die Einwohnerveredelung für Stadtstaaten und Großstädte durch den "Wortlaut" und den abstrakten Charakter des Bedarfsmaßstabes Einwohnerzahl ausgeschlossen sieht und dies auch für ökonomisch gerechtfertigt hält.

²⁴ Koriath (1997), S. 528.

²⁵ In der Bemessungsgrundlage zum horizontalen Länderfinanzausgleich werden außerdem die bergrechtlichen Förderabgaben sowie die Seehafenlasten (letztere durch Abzug von der Bemessungsgrundlage) berücksichtigt. Vgl. dazu § 7 FAG. Schließlich wird bei den Ergänzungsanteilen auch - im Gegensatz zum horizontalen Länderfinanzausgleich - keine Veredelung der Einwohner der Stadtstaaten vorgenommen.

²⁶ Vgl. Peffekoven (1987), S. 192f.

Die Transparenz des Systems leidet auch dadurch, dass die Ergänzungsanteile einen Einfluss auf die Finanzkraftreihenfolge haben können. Dies kann zu eigenartigen Konsequenzen führen. Schon in seinem Urteil von 1992 hatte das Verfassungsgericht klargestellt, dass nach seiner Auffassung die "eigene" bzw. "originäre" Finanzausstattung der einzelnen Länder erst nach der Zuteilung der Ergänzungsanteile feststeht.²⁷ Das Verbot der Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge bezieht sich daher ausschließlich auf den horizontalen Finanzausgleich, nicht auf den Umsatzsteuervorwegausgleich.²⁸ Diese Einteilung mag durch das Grundgesetz erlaubt oder gar geboten sein. Sie ist aber weder überzeugend noch konsistent. Für die Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen den einzelnen Ländern ist der Begriff des "Eigenen" bzw. der "originären Finanzausstattung" nur sinnvoll, wenn er sich dem Prinzip nach aus der eigenen regionalen Steuerkraft ableiten lässt und nicht mit Umverteilungsmaßnahmen vermischt wird.

Eine solche Ausgangsbasis ist im wirtschaftlichen und im politischen Wettbewerb äußerst wichtig. Sie bestimmt nämlich einerseits die Finanzkraft der Länder und legt den finanziellen Rahmen für die Erfüllung ihrer Aufgaben fest. Andererseits setzt an der - durch wirtschaftskraftbezogene Zerlegungsgrundsätze korrigierten, ansonsten aber unbeeinflussten - Primärverteilung auch die *Umverteilung* der Mittel über den sekundären horizontalen Länderfinanzausgleich an. Die Primärverteilung bestimmt also, wer leistungsstärker und wer leistungsschwächer ist. Dann macht es auch einen Sinn, den horizontalen Länderfinanzausgleich als "eine Abgabe der leistungsstärkeren Länder aus Eigenem" zu bezeichnen.²⁹

Wenn man auf eine möglichst deutliche Trennung zwischen Verteilung und Umverteilung verzichtet, entsteht die Gefahr verfassungsmäßig zulässiger, aber willkürlicher Festlegungen des "Eigenen". Der Gesetzgeber kann das durch die Ergänzungsanteile angestrebte Ausgleichsniveau weitgehend beliebig verändern und würde auch nicht gegen die Verfassung verstoßen, wenn im Zuge von Reformmaßnahmen durch den Vorwegausgleich die Finanzkraftreihenfolge verändert wird.³⁰ In diesem Bereich ist im Gegensatz zum horizontalen Finanzausgleich³¹ offensichtlich die Forderung nach maßstabsorientiertem Handeln nur schwach ausgeprägt. Letztlich ist jedoch ein Ausgleichssystem nur konsistent, wenn auf allen Stufen einheitliche und möglichst widerspruchsfreie Maßstäbe angewandt werden. Demzufolge müsste beim Umsatzsteuervorwegausgleich z.B. die Bemessungsgrundlage (mit Ausnahme der Umsatzsteuer selbst) an die im horizontalen Finanzausgleich geltenden

²⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 385. Diese Auffassung hat das Gericht in seinem jüngsten Urteil noch einmal bekräftigt. Vgl. Bundesverfassungsgericht (1999), Ziffer 290.

²⁸ "Das Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen, verbietet außerdem eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs." Bundesverfassungsgericht (1999), Ziffer 292.

²⁹ Bundesverfassungsgericht (1987), S. 386.

³⁰ Es gibt bereits finanzwissenschaftliche Reformmodelle, die die beschriebene Verfassungskonstruktion dazu benutzen, mit Hilfe der Ergänzungsanteile "die rigiden Vorgaben zur Finanzkraftreihenfolge des nachfolgenden Länderfinanzausgleichs" zu umgehen. Huber/Lichtblau (2000), S. 22.

³¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1999), Ziffer 324.

Vorschriften angepasst werden und auch die dort vorgesehene Einwohnerwertung berücksichtigt werden. Besser wäre es allerdings, den Vorwegausgleich ganz abzuschaffen.

3.2. Örtliches Aufkommen und Steuerverteilung - die Streuung der Umsatzsteuer

Einer der Hauptgründe für die Forderung, den Länderanteil an der Umsatzsteuer nicht nach dem örtlichen Aufkommen auf die einzelnen Länder zu verteilen, besteht in der Befürchtung, dass das Steueraufkommen aus verschiedenen, im letzten Abschnitt dargelegten Gründen zu stark streuen könne. Diese These ist soweit ersichtlich in den letzten Jahren nicht empirisch überprüft worden. Im Folgenden soll daher die Streuung des örtlichen Umsatzsteuer-aufkommens analysiert und der geltenden Steuerverteilung gegenübergestellt werden.

Abbildung 5: Umsatzsteuer, örtliches Aufkommen und Länderanteile (1999)

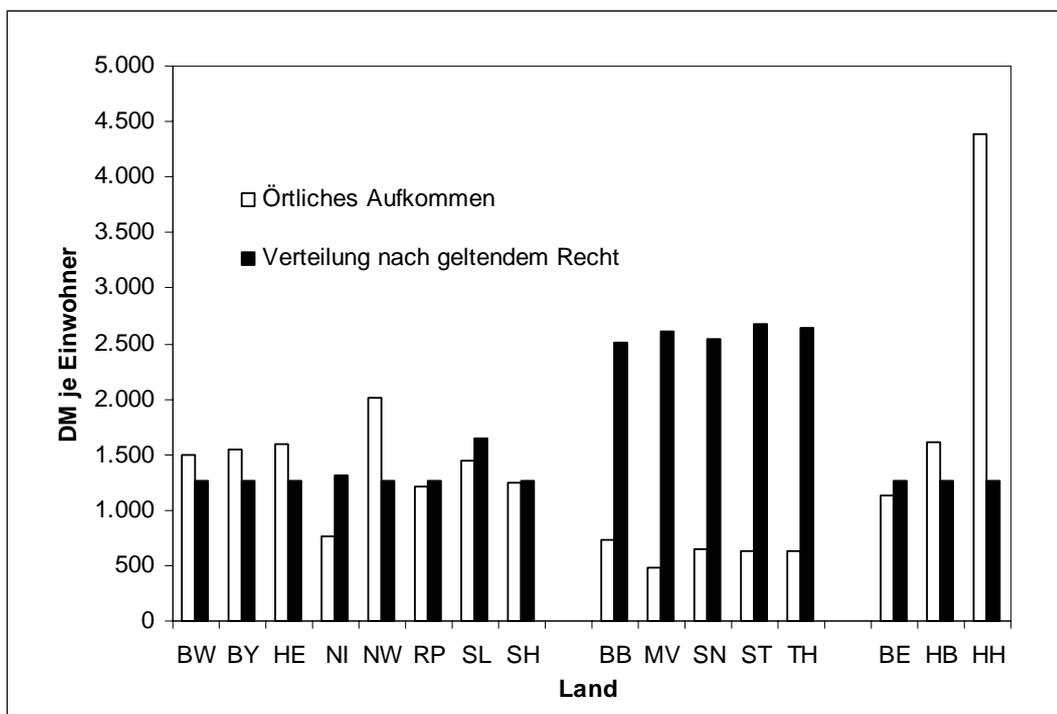


Abbildung 5 zeigt das örtliche Aufkommen der Umsatzsteuer und seine Verteilung auf die einzelnen Länder.³² In der Tat zeigt sich, dass zwischen verschiedenen Ländern ein eklatantes Aufkommensgefälle vorhanden ist. Im aufkommensstärksten Land Hamburg wurde 1999 mehr als das Neunfache des im aufkommensschwächsten Land Mecklenburg-Vor-

³² Quellen: Finanzausgleich (1999); Steuerhaushalt (1999). Da die Einfuhrumsatzsteuer nicht von den Finanzämtern, sondern von der Bundeszollverwaltung erhoben wird und ihr örtliches Aufkommen keinen Bezug zur örtlichen Wertschöpfung hat, ist sie nicht in den Zahlen in Abb. 5 enthalten.

pommern erzielten Pro-Kopf-Steuerbetrages vereinnahmt. Freilich ist ein solcher Vergleich von vornherein unangemessen, weil sich hinter den großen Differenzen andere Gründe verbergen als diejenigen, die gemeinhin für die Streuung verantwortlich gemacht werden.

In Abbildung 5 werden drei Gruppen von Ländern unterschieden: die alten Flächenländer, die neuen Flächenländer und die Stadtstaaten. Mit Ausnahme der letzteren ist die Streuung des Umsatzsteueraufkommens nicht besonders ausgeprägt. In den Ostländern ist das Aufkommen zwar deutlich niedriger als in den Westländern. Aber die Streuung innerhalb der Gruppen der alten und neuen Flächenländer ist nicht sehr groß. Besonders auffallend ist das bereits erwähnte enorm hohe örtliche Umsatzsteueraufkommen in Hamburg.

Die starke Streuung zwischen den einzelnen Gruppen ist auf strukturpolitische Besonderheiten zurückzuführen. Das niedrige Steueraufkommen in den neuen Bundesländern hat seine Ursache in einer Strukturschwäche, die man weder durch eine ausgleichende Primärverteilung des Steueraufkommens noch durch allgemeine Finanzausgleichsmittel beheben kann. Vielmehr sind dort gezielte Strukturhilfen angebracht. Das herausragend hohe Aufkommen Hamburgs ist ebenfalls strukturell bedingt, weil es sich um ein Zentrum mit hoher Wirtschaftskraft handelt.³³ Dass das Umsatzsteueraufkommen von Berlin und Bremen nicht sehr wesentlich von dem der Flächenländer abweicht, liegt daran, dass diese Stadtstaaten mit gewissen Strukturschwächen behaftet sind. Die Verteilung der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl hat für alle Länder mit negativen Pendlersalden nachteilige Folgen, weil mit den Einwohnern auch die Umsatzsteuer abwandert. Betroffen sind davon besonders die Stadtstaaten, die seit langem mit den Stadt-Umland-Wanderungen zu kämpfen haben.

In Abbildung 6 und 7 ist die Streuung des örtlichen Umsatzsteueraufkommens durch ein statistisches Maß angegeben. Für Abbildung 7, in der die Jahre 1991 bis 1999 betrachtet werden, wurde der Variationskoeffizient des örtlichen Aufkommens der Umsatzsteuer in den alten (Flächen-)Ländern, den neuen (Flächen-)Ländern und den Stadtstaaten berechnet. Abb. 6 zeigt die längerfristigen Entwicklungen seit 1970 in den alten (Flächen-)Ländern sowie in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen auf. Das Argument, die Umsatzsteuer nicht nach dem örtlichen Aufkommen zu verteilen, weil das Aufkommen stark streut, muss relativiert werden. Abb. 6 und 7 zeigen, dass die Streuung des örtlichen Umsatzsteueraufkommens auch über einen längeren Zeitraum sowohl für die alten als auch für die neuen (Flächen-)Länder verhältnismäßig niedrig ist und dass nur die Stadtstaaten seit Ende der siebziger Jahre weit nach oben abweichen. Deren hohe Streuung ist aber kein Kennzeichen der Stadtstaaten an sich, sondern liegt an den bereits erwähnten aktuellen Strukturproblemen von Bremen und Berlin.

³³ Es ist allerdings zu vermuten, dass auch andere Faktoren - z.B. die zentrale Abrechnung von Großbetrieben - an dem exorbitant hohen Pro-Kopf-Steueraufkommen in Hamburg beteiligt sind. Der Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Wertschöpfung bzw. zwischen Umsatzsteueraufkommen und Konsum wird später noch genauer untersucht.

Abbildung 6: Streuung des örtlichen Umsatzsteueraufkommens (1970-1990)

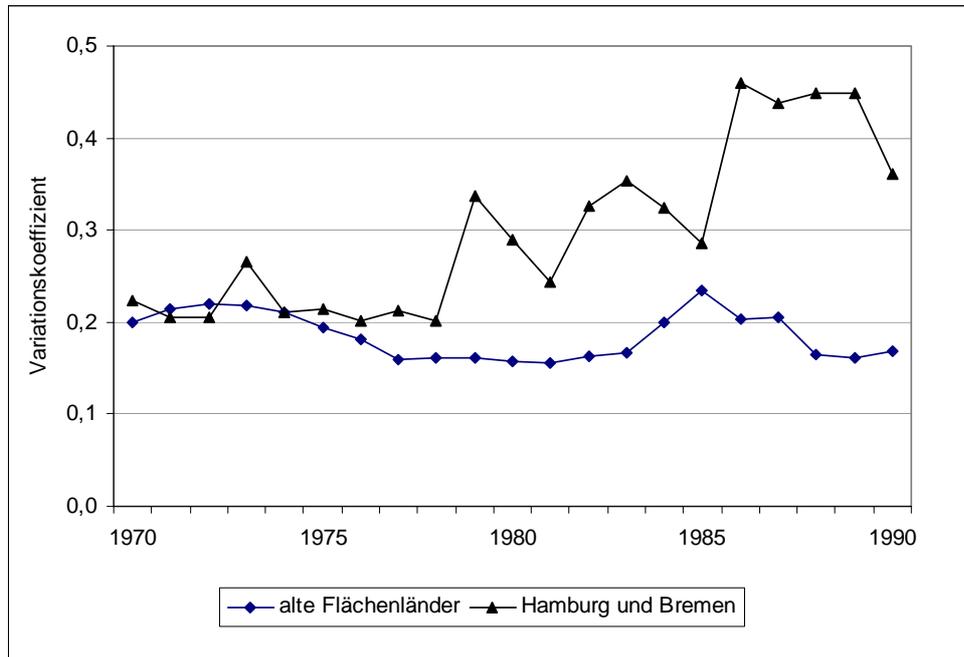
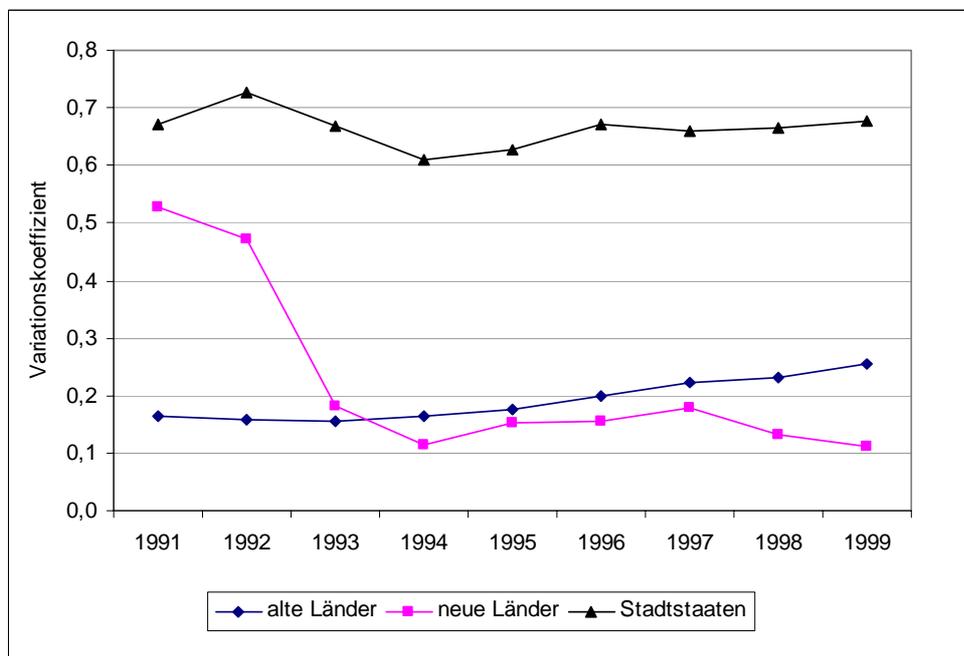


Abbildung 7: Streuung des örtlichen Umsatzsteueraufkommens (1991-1999)



Ein gewisses Maß an Streuung des Umsatzsteueraufkommens, das auf unterschiedlicher Wirtschaftskraft beruht, ist hinzunehmen, weil eine Differenzierung ja auch möglich sein muss. Stellt sich allerdings heraus, dass die Streuung ihre Ursachen in strukturellen Schwä-

chen bestimmter Wirtschaftsräume hat, so ist sie tatsächlich unerwünscht. Daher darf Abb. 7 nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Streuung des Steueraufkommens *innerhalb* der alten und der neuen Länder ziemlich ähnlich ist, dass aber der Aufkommensunterschied *zwischen* diesen beiden Gruppen sehr beachtlich ist. Dieses Phänomen durch Umverteilung des primären Umsatzsteueraufkommens zu bekämpfen, ist jedoch äußerst fragwürdig, weil strukturelle Probleme sich kaum mit reinen Umverteilungsmaßnahmen beseitigen lassen. Der große Unterschied im örtlichen Aufkommen zwischen Hamburg als Stadtstaat und den Flächenländern, aber auch zwischen den alten und den neuen Flächenländern, lässt außerdem Zweifel aufkommen, ob die Verwendung der Einwohnerzahl als "typisierender Maßstab für die regionale Konsumkraft" noch vertretbar ist oder ob die Konsumausgaben je Einwohner so unterschiedlich sind, dass eine - wenn auch als schematische Vereinfachung gedachte - Bezugnahme auf die reine Einwohnerzahl nicht mehr vertretbar ist. Dieser Frage soll im nächsten Abschnitt nachgegangen werden.

3.3 Ist die Einwohnerzahl ein typisierender Maßstab für die Konsumkraft?

In Abschnitt 3.1 war dargelegt worden, dass - mit Ausnahme der Ergänzungsanteile - auch die Verteilung der Umsatzsteuer im Prinzip nach der Verteilung der wirklichen Steuerkraft erfolgen sollte. Wegen der Unterstellung, dass die Umsatzsteuer auf die Verbraucher überwälzt wird, herrscht in Teilen der juristischen und in der finanzwissenschaftlichen Literatur die übereinstimmende Auffassung, dass der private Verbrauch einen adäquaten Ansatz für die zu messende Steuerkraft darstelle. Wegen der fehlenden Daten über individuelle Konsumausgaben sei allerdings eine direkte Erfassung des privaten Verbrauchs nicht möglich. Jedoch könne die Einwohnerzahl als geeigneter Indikator für die regionale Konsumkraft angesehen werden.

Der behauptete Zusammenhang zwischen Einwohnern und Konsum soll in diesem Abschnitt anhand statistischer Durchschnittsdaten für die Länder überprüft werden. Da in Abschnitt 3.2 festgestellt worden war, dass die Streuung des örtlichen Umsatzsteueraufkommens zumindest in den Flächenländern nicht so hoch ist, wie vielfach vermutet wird, liegt auch die Frage auf der Hand, wie eng die Beziehung zwischen dem örtlichen Umsatzsteueraufkommen und dem Konsum ist und ob nicht bei einem engen Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen sogar das örtliche Aufkommen als einfachster Indikator für die regionale Steuerkraft verwendet werden könnte. Auch dies soll in dem vorliegenden Abschnitt anhand statistischer Daten geprüft werden.

Die Verwendung der Einwohnerzahl als Indikator für die regionale Konsumkraft setzt voraus, dass der Konsum je Einwohner in den einzelnen Ländern ungefähr gleich hoch ist, jedenfalls nicht zu stark voneinander abweicht. Tabelle 6 enthält eine Übersicht über den Konsum in den alten und den neuen Bundesländern von 1992 bis 1997. Im oberen Teil der Übersicht ist der Konsum je Einwohner in den einzelnen Ländern angegeben. Im unteren Teil ist der Konsum in Form eines Indexes dargestellt, der die jeweiligen Abweichungen vom Durchschnitt angibt. Gemessen wird in erster Linie der Konsum je Einwohner im Verhältnis zum

durchschnittlichen Konsum je Einwohner in der gesamten Ländergruppe (alte Flächenländer, neue Flächenländer, Stadtstaaten). In den Zeilen, die mit einem doppelten Stern versehen sind, wird zusätzlich der gruppendurchschnittliche Konsum je Einwohner im Verhältnis zum bundesdurchschnittlichen Konsum angegeben.

Man erkennt unmittelbar, dass der Pro-Kopf-Verbrauch in den Stadtstaaten insgesamt dem Bundesdurchschnitt recht nahe kommt. Dagegen fallen die beträchtlichen Unterschiede zwischen den alten und den neuen Flächenländern auf. Diese belegen, dass die Einwohnerzahl als Maßstab für die regionale Konsumkraft nicht angemessen ist. Vielmehr enthält die Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern stark umverteilende Elemente zu Gunsten der neuen Flächenländer. Innerhalb der Gruppe der neuen Länder bestehen allerdings keine sehr großen Unterschiede, während die Abweichungen der auf die Einwohner bezogenen Verbrauchsausgaben in den alten Flächenländern sehr viel stärker sind. Die größten Divergenzen im Pro-Kopf-Konsum zeigen sich innerhalb der Gruppe der *Stadtstaaten*.

Dass zwischen den alten und neuen Ländern ein erheblicher Unterschied im Pro-Kopf-Konsum vorliegen würde, war zu vermuten, weil auch die Einkommensniveaus entsprechend differieren. Obwohl die ostdeutschen Markteinkommen in den letzten Jahren sehr viel stärker gestiegen sind als die westdeutschen, liegen sie immer noch um etwa 30 % unter denen in Westdeutschland.³⁴ Insgesamt ist es bei den dargelegten Differenzen sachlich nicht gerechtfertigt, die Einwohnerzahl tatsächlich als einen vergleichbaren Indikator für die regionale Konsumkraft zu behandeln. Wird die Umsatzsteuer dennoch nach der Einwohnerzahl aufgeteilt, so enthält sie ein Umverteilungselement, das die Länder mit unterdurchschnittlichem Konsum je Einwohner tendenziell begünstigt.

³⁴ Vgl. Grabka (2000), S. 292. Der nominale und der reale Einkommensabstand zwischen Ost und West verringert sich zwar weiter, wenn man die staatlichen Umverteilungsmaßnahmen und die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten berücksichtigt (vgl. ebenda, S. 292f.). Dennoch werden die Konsumunterschiede dadurch bei weitem nicht ausgeglichen.

Tabelle 6: Privater Verbrauch in den Bundesländern (1992-1997)

Land	DM je Einwohner					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Baden-Württemberg	24.847	25.238	26.095	26.830	27.746	28.505
Bayern	24.084	24.527	25.401	26.282	27.199	27.788
Hessen	23.277	23.747	24.394	25.095	25.822	26.215
Niedersachsen	22.741	23.303	23.915	24.579	25.299	26.106
Nordrhein-Westfalen	23.511	24.146	25.046	25.736	26.616	27.362
Rheinland-Pfalz	22.474	22.966	23.849	24.559	25.205	25.636
Saarland	21.070	21.583	22.116	22.745	23.454	23.848
Schleswig-Holstein	23.626	24.188	25.093	25.866	26.846	27.461
alte Flächenländer	23.622	24.139	24.958	25.694	26.539	27.198
Brandenburg	14.359	15.450	16.514	17.543	18.091	18.084
Mecklenburg-Vorpommern	13.693	15.328	16.540	17.277	18.051	17.943
Sachsen	13.694	15.480	16.448	17.624	18.325	18.357
Sachsen-Anhalt	13.695	15.430	16.630	17.711	18.157	18.145
Thüringen	13.870	15.234	16.339	17.312	17.829	17.923
neue Flächenländer	13.841	15.402	16.488	17.527	18.128	18.137
Hamburg	27.705	28.432	29.895	30.643	32.012	33.087
Bremen	23.327	24.148	24.766	25.747	26.654	27.566
Berlin	19.817	20.552	21.129	21.390	21.603	21.663
Stadtstaaten	22.503	23.261	24.099	24.592	25.227	25.692
Insgesamt	21.789	22.531	23.413	24.195	24.992	25.533
	Index (bezogen auf die jeweilige Ländergruppe*)					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Baden-Württemberg	105	105	105	104	105	105
Bayern	102	102	102	102	102	102
Hessen	99	98	98	98	97	96
Niedersachsen	96	97	96	96	95	96
Nordrhein-Westfalen	100	100	100	100	100	101
Rheinland-Pfalz	95	95	96	96	95	94
Saarland	89	89	89	89	88	88
Schleswig-Holstein	100	100	101	101	101	101
alte Flächenländer	100	100	100	100	100	100
alte Flächenländer**	108	107	107	106	106	107
Brandenburg	104	100	100	100	100	100
Mecklenburg-Vorpommern	99	100	100	99	100	99
Sachsen	99	101	100	101	101	101
Sachsen-Anhalt	99	100	101	101	100	100
Thüringen	100	99	99	99	98	99
neue Flächenländer	100	100	100	100	100	100
neue Flächenländer**	64	68	70	72	73	71
Hamburg	123	122	124	125	127	129
Bremen	104	104	103	105	106	107
Berlin	88	88	88	87	86	84
Stadtstaaten	100	100	100	100	100	100
Stadtstaaten**	103	103	103	102	101	101
* Länderkonsum je Einwohner im Verhältnis zum durchschnittlichen Konsum je Einw. der jeweiligen Ländergruppe.						
** Länderkonsum je Einwohner im Verhältnis zum bundesdurchschnittlichen Konsum je Einwohner.						

Quellen: VGR der Länder (2000), S. 172ff.; Finanzausgleich (laufende Jahrgänge); Steuerhaushalt (laufende Jahrgänge); eigene Berechnungen

Bisher wurde nur die Beziehung zwischen den Einwohnern und dem Konsum untersucht, weil es galt, die Einwohnerzahl als Indikator für die örtliche Konsumkraft zu überprüfen. Da es um die wirtschaftskraftbezogene Verteilung der Umsatzsteuer geht, soll nunmehr der Frage nachgegangen werden, wie eng der Zusammenhang zwischen dem regionalen Konsum und dem örtlichen Aufkommen der Umsatzsteuer ist. In Tabelle 7 ist der Anteil des örtlichen Aufkommens der Umsatzsteuer am regionalen Konsum für den Zeitraum von 1992 bis 1997 dargestellt. Wiederum ist der große Unterschied zwischen den drei Gruppen (alte und neue Flächenländer sowie Stadtstaaten) auffallend. Die alten Flächenländer liegen mit einem Anteil der Umsatzsteuer am Konsum von 5,7 % sehr nahe am Mittelwert aller Länder (5,6 %). Dagegen liegen die Stadtstaaten mit einem Anteil der Umsatzsteuer von 8,1 % deutlich darüber. Noch deutlicher weichen jedoch die neuen Flächenländer (Umsatzsteueranteil am Konsum 3,3 %) vom Mittelwert nach unten ab.

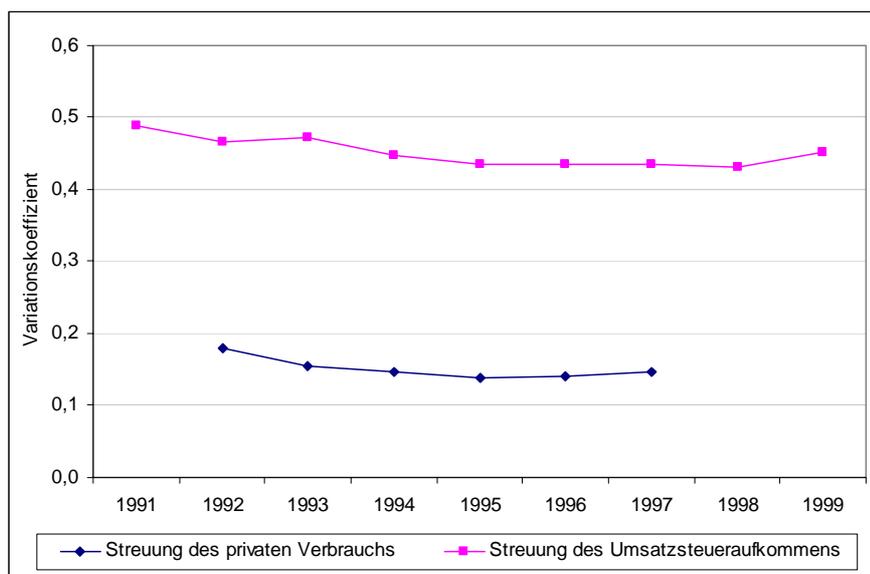
Tabelle 7: Anteil der Umsatzsteuer am Konsum

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Prozent					
Baden-Württemberg	4,2	4,2	4,0	5,3	5,6	5,4
Bayern	4,2	3,9	3,8	5,3	5,6	5,4
Hessen	3,9	4,5	4,3	5,6	6,1	6,0
Niedersachsen	2,9	3,0	2,9	3,8	3,7	3,6
Nordrhein-Westfalen	4,6	4,7	4,7	6,5	7,0	7,3
Rheinland-Pfalz	3,5	3,5	3,3	4,4	4,7	4,7
Saarland	4,1	4,7	4,7	6,0	6,0	5,7
Schleswig-Holstein	3,1	3,0	3,0	4,2	4,3	4,2
alte Flächenländer	4,0	4,1	4,0	5,4	5,7	5,7
Brandenburg	2,8	1,7	1,9	3,5	4,1	4,5
Mecklenburg-Vorpommern	0,6	0,9	1,4	2,3	2,5	2,8
Sachsen	1,4	1,4	1,7	2,7	3,0	3,4
Sachsen-Anhalt	1,1	1,1	1,6	2,3	2,7	2,7
Thüringen	1,2	1,2	1,4	2,5	3,2	3,3
neue Flächenländer	1,5	1,3	1,6	2,7	3,1	3,3
Hamburg	8,3	8,8	8,8	12,4	13,0	12,8
Bremen	4,3	3,7	3,8	4,5	5,5	5,1
Berlin	2,6	3,3	3,8	5,4	5,1	5,4
Stadtstaaten	4,8	5,3	5,6	7,8	8,1	8,1
Insgesamt	3,8	3,8	3,8	5,2	5,6	5,6
* Örtliches Aufkommen, Länderanteil						

Quellen: VGR der Länder (2000), S. 172ff.; Finanzausgleich (laufende Jahrgänge); Steuerhaushalt (laufende Jahrgänge); eigene Berechnungen

Eine Interpretation dieser Unterschiede ist ohne genauere statistische Daten nicht ohne weiteres möglich. Die Disparitäten des Pro-Kopf-Konsums können die Differenzen für sich genommen nicht erklären, weil in Tabelle 7 nur der Umsatzsteueranteil am jeweiligen Konsum gemessen wird, nicht das Aufkommen selbst. Vielleicht hat das verhältnismäßig niedrige regionale Umsatzsteueraufkommen in den neuen Ländern seine Ursache darin, dass der Konsum wegen eines hohen Importanteils dort einen relativ geringen Wertschöpfungsanteil hat. Es ist allerdings auch möglich, dass in den Ländern mit einem niedrigen Pro-Kopf-Konsum der Anteil steuerbefreiter und steuerermäßigter Güter und Dienstleistungen am regionalen Konsum besonders hoch ist. Bei dem überdurchschnittlich hohen Anteil des örtlichen Umsatzsteueraufkommens am Konsum in den Stadtstaaten, der 1997 ausschließlich durch den überragenden Umsatzsteueranteil von Hamburg (12,8 %) erzeugt wurde, liegt es nahe zu vermuten, dass auch die Erhebungstechnik der Umsatzsteuer eine Rolle spielt. Die Variation des Anteils des örtlichen Aufkommens der Umsatzsteuer am regionalen Konsum ist allerdings nicht nur innerhalb der Stadtstaaten, sondern ebenso in den Flächenländern bemerkenswert.

Abbildung 8: Streuung des privaten Verbrauchs und des örtlichen Umsatzsteueraufkommens in allen Bundesländern (1991-1999)



Die Tatsache, dass sich das Umsatzsteueraufkommen und der Konsum keineswegs immer gleichläufig verhalten, lässt sich auch an der Abbildung 8 ablesen. Man erkennt unmittelbar, dass die Variationskoeffizienten für das örtliche Umsatzsteueraufkommen (je Einwohner) sehr viel höher sind als die Variationskoeffizienten des Pro-Kopf-Konsums. Folglich besteht offensichtlich kein hinreichend enger Zusammenhang zwischen dem örtlichen Aufkommen der Umsatzsteuer und dem regionalen Konsum. Es stellt sich daher die Frage, nach welchem Prinzip das örtliche Aufkommen der Umsatzsteuer letztlich auf die einzelnen Länder verteilt werden sollte, wenn weder die Einwohner noch das örtliche Aufkommen als adäquate Indikatoren der Steuerkraft angesehen werden können. Eine der Möglichkeiten besteht sicherlich in der Steuerverteilung nach dem regionalen Konsum. Dieser Ansatz folgt jedoch dem Belastungskonzept der Einkommensverwendung. Unter Anreiz- und Effizienz-

gesichtspunkten sind auch noch andere Verteilungsmaßstäbe vorstellbar. Ihre Vor- und Nachteile sollen im nächsten Abschnitt erörtert werden.

4 Reformoptionen der Steuerzerlegung

4.1 Ökonomische Bewertung der Zerlegungsprinzipien³⁵

Die Rechtfertigung der in den letzten Abschnitten dargelegten Zerlegungsprinzipien beruht zu einem wesentlichen Teil auf dem Versuch, einen unmittelbaren oder wenigstens mittelbaren Zugang zur "wirklichen" bzw. "originären" Steuerkraft einer Region zu finden und auf der Erkenntnis, dass die tatsächlich von den Finanzämtern vereinnahmten Steuern von dieser Basis aus verschiedenen Gründen abweichen. Freilich ist die Steuerkraft selbst keine eigenständige Kraft, denn sie generiert sich aus der zugrundeliegenden Wirtschaftskraft. Aus ihr bildet sich ein Einkommen, das im Wirtschaftskreislauf immer in zwei verschiedenen Erscheinungsformen auftritt, als Einkommensentstehung sowie als Einkommensverwendung. In beide Seiten greift der Staat ein, indem er Steuern erhebt, um seine Finanzierungsbedürfnisse zu decken. Beide Seiten repräsentieren wirtschaftliche Leistungskraft.

Die Zerlegungsprinzipien machen von beiden Seiten Gebrauch. Das Betriebsstättenprinzip kann man als **Quellenprinzip** bezeichnen. Es erfasst die Steuern dort, wo die Quelle des Einkommens liegt, also beim Ort der Einkommensentstehung. Das **Wohnsitzprinzip** weicht davon ab, wenn Arbeitsort und Wohnort auseinanderfallen. Wenn Arbeitnehmer pendeln, wird das Arbeitseinkommen nicht mehr am Ort seiner Entstehung erfasst, sondern tendenziell eher am Ort seiner Verwendung.

Bei vergleichenden Analysen der Wirtschaftskraft verschiedener Länder oder Regionen wird häufig das Bruttoinlandsprodukt verwendet.³⁶ Dieses erfasst die Wirtschaftskraft einer Region am Ort der Einkommensentstehung. Folgt man diesem Konzept, so müssen auch die Einkommensbestandteile dem Ort der Einkommensentstehung zugerechnet werden. Demnach müssten Körperschaftsteuern, veranlagte Einkommensteuern und Lohnsteuern einheitlich nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt werden.

Bei der Diskussion um die Steuerzerlegung sind allerdings auch die Argumente der Steuerwirkungslehre zu berücksichtigen. Sie trennt scharf zwischen Steuerzahlern und Steuerträgern. Zwar wird beispielsweise die Lohnsteuer formal bei den Unternehmen erhoben. Träger der Steuerlast ist aber der Arbeitnehmer als Lohnbezieher. Nach dieser ökonomischen Belastungskonzeption wird die Ansicht vertreten, die Lohnsteuer sei dem Land zuzurechnen, in dem der effektiv belastete Steuerträger, der Arbeitnehmer, wohnt. In konsequenter Fortführung dieses Gedankens könnte man sogar fordern, dass auch die Körperschaftsteuer auf

³⁵ Vgl. dazu auch Kitterer (2000).

³⁶ Vgl. Peffekoven (1993), S. 22.

ausgeschüttete Gewinne nach dem Wohnsitzprinzip zu zerlegen sei, weil sie im Grunde genommen eine Vorauszahlung auf die persönliche Einkommensteuer darstelle.³⁷

Die Belastungskonzeption liefert jedoch kein stringentes Argument für die Anwendung des Wohnsitzprinzips. Selbst wenn man sie für sich genommen akzeptiert, ändert dies nichts daran, dass das Einkommen an der Quelle erwirtschaftet wird. Die regionale Wirtschaftskraft ist die Ursache für die daraus entstehende Steuerkraft. Dies gilt auch, wenn der Lohnempfänger, der mit der Lohnsteuer effektiv belastet wird, an einem anderen Ort (in einer anderen Region oder in einem anderen Land) wohnt. Weitere Argumente gegen die Belastungskonzeption lassen sich anführen, wenn man den Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt. Eine Region wird eine effiziente und auf die Präferenzen der Bürger abgestimmte Versorgung mit bestimmten Gütern aus ökonomischer Sicht am besten erreichen, wenn das Äquivalenzprinzip angewandt wird, wenn also der Kreis der Nutzer der öffentlichen Leistungen auch zu deren Finanzierung herangezogen wird.

Mit der Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnsitzprinzip, von der die Stadtstaaten in besonderem Maße betroffen sind, ist dies jedoch nicht zu erreichen. Wenn Wohnort und Arbeitsplatz beim Pendeln auseinanderfallen, wird beispielsweise die Infrastruktur für die Arbeitsplätze überwiegend von den Gebietsansässigen finanziert, während die gebietsexternen Einpendler dieses Angebot nutzen, ohne einen entsprechenden Beitrag dazu zu leisten. Die einseitigen fiskalischen Effekte der Lohnsteuerzerlegung nach dem Wohnsitzlandprinzip sind mit erheblichen allokatonspolitischen Nachteilen verbunden, insbesondere wenn sie Dimensionen erreichen, wie sie bei den Stadtstaaten anfallen. Wenn Länder mit hohem Einpendlersaldo ihren Steuerquellen eine besondere Pflege angedeihen lassen bzw. die ihnen zufließenden Steuermittel in arbeitsplatzorientierte Infrastruktur investieren, werden die Erträge einer solchen Politik zu einem beträchtlichen Teil von anderen Ländern abgeschöpft.

Die Zerlegung nach dem Wohnsitzprinzip behindert daher die Entfaltung des Standort- und Steuerwettbewerbs, der die Entwicklung der regionalen Wirtschaftskraft fördern und gleichzeitig als Instrument zur Kontrolle der Effizienz regionaler und lokaler öffentlicher Leistungen wirksam werden soll. Ein produktions- und wertschöpfungsorientierter Wettbewerb sollte sich stärker am Äquivalenzprinzip orientieren und eine engere Beziehung zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft herstellen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, sich dieser Zielsetzung anzunähern. Die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Quellen- bzw. Betriebsstättenprinzip wäre eine davon. Die falschen Lenkungswirkungen der Zerlegung nach dem Wohnsitzprinzip könnten auch dadurch kompensiert werden, dass man die primäre Steueraufkommensverteilung von vornherein nach wirtschaftskraftbezogenen Maßstäben vornimmt.³⁸ Dieser Gedanke ließe sich zum Beispiel

³⁷ Vgl. Peffekoven (1987), S. 189.

³⁸ Vgl. dazu Henke/Schuppert (1993), S. 94-108.

dadurch konkretisieren, dass man der Steuerverteilung eine wertschöpfungsbezogene Einwohnerwertung zugrundelegt.³⁹

Vielfach wird als Kompromiss vorgeschlagen, die Zerlegung mindestens teilweise zu Gunsten des Betriebsstättenprinzips abzuändern, beispielsweise die Lohnsteuer je zur Hälfte nach dem Betriebsstätten- und nach dem Wohnsitzprinzip zu zerlegen.⁴⁰ Der Vorteil einer solchen Aufteilung läge darin, dass auch die Wohngemeinden über eigene Steuereinnahmen verfügen könnten, mit denen sie ihre Infrastrukturaufwendungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und eines attraktiven Wohnumfeldes finanzieren können. Andererseits fehlen empirische Anhaltspunkte dafür, in welchem Ausmaß Pendler bestimmte Infrastrukturleistungen in Anspruch nehmen bzw. welche Kosten dadurch verursacht werden. Insofern ist die Abwandlung der Zerlegung in eine Teilerlegung nach dem Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip willkürlich und dem Konzept der wertschöpfungsorientierten Zerlegung unterlegen.

Eine allgemeine Zuteilung von Steuern nach der regionalen Wertschöpfung berücksichtigt freilich nicht, in welchem Umfang bestimmte Produktionsfaktoren an ihrem Zustandekommen mitgewirkt haben. Das ist im Prinzip auch nicht anders zu wünschen, weil nicht von vornherein die Ansiedlung bestimmter Produktionsfaktoren gefördert werden soll. Insofern ist die wertschöpfungsorientierte Steuerverteilung für die regionale Wirtschaftspolitik anreizneutral. Stellt man allerdings stärker auf den Anreiz zur Schaffung von Arbeitsplätzen ab, so mag eine arbeitsplatzorientierte Verteilung der Lohnsteuer diesen Anreiz stärken.

Auch die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach Einwohnern wird wie bei der Lohnsteuer mit der Belastungskonzeption gerechtfertigt. Durch die Überwälzung der Umsatzsteuer in die Preise werden die Konsumenten belastet. Die Verteilung nach der Einwohnerzahl kennzeichnet eine unterstellte gleichmäßige Pro-Kopf-Belastung aller Konsumenten. Wie gezeigt wurde, ist jedoch der Schluss von der Belastungskonzeption auf den Konsum und von dort auf die Einwohner in verschiedener Hinsicht angreifbar. Wäre tatsächlich der Konsum der Maßstab für die Umsatzsteuerverteilung, müsste beispielsweise den Stadtstaaten Bremen und Hamburg ein entsprechend höherer Anteil des Umsatzsteueraufkommens zugeteilt werden. Soweit dies nicht der Fall ist, enthält die Verteilung nach Einwohnern bereits ein von der wirklichen Steuerkraft abweichendes Ausgleichselement.

³⁹ Vgl. Kitterer (1994), S. 20-29. Diese Art der Einwohnerwertung soll nicht den Finanzbedarf, sondern die Wirtschafts- und Finanzkraft abbilden (vgl. ebenda, S. 22 und S. 94f.). Dietrich (1996, S. 226f.) hat das Modell kritisiert, weil es nicht Finanzbedarfsmaßstäben entspricht. Diese Kritik geht an der Zielsetzung des Konzepts vorbei.

⁴⁰ Vgl. z.B. Hummel/Leibfritz (1986), S. 64f.; Henke/Schuppert (1993), S. 101 u. S. 104; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 72f.; Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998), S. 16; Lichtblau (1999), S. 106; Rappen (1999), S. 42 und S. 49. Dagegen kommt Carl (1995), S. 78f., zu dem Ergebnis, dass eine Änderung der Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip nicht erforderlich sei.

Fraglich ist aber auch hier, ob die Belastungskonzeption einer kritischen Überprüfung standhält. Zumindest ist der Bezug zwischen Steuerinzidenz und regionalem Konsum nicht so eindeutig, wie er unterstellt wird. Eventuell läge es auch bei der Umsatzsteuer nahe, von der Belastungskonzeption abzurücken und die Verteilung an der regionalen Wertschöpfung zu orientieren. Will man sich enger an die konsumbezogene Wertschöpfung einer Region halten, so wäre auch eine Verteilung der Umsatzsteuer nach Einzelhandelsumsätzen denkbar.

In den folgenden Abschnitten sollen die Auswirkungen einiger Reformoptionen der Steuerzerlegung auf das Finanzausgleichssystem dargestellt werden. Bei der Lohnsteuer wird die vollständige Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip sowie die Zerlegung nach der Bruttowertschöpfung und nach Arbeitsplätzen überprüft. Bei der Umsatzsteuer wird gezeigt, in welcher Weise eine Verteilung nach dem tatsächlichen regionalen Konsum und ebenfalls nach der Wertschöpfung die Ergebnisse des Finanzausgleichs beeinflusst.

4.2 Varianten der Lohnsteuerzerlegung

Im Folgenden soll beispielhaft für das Jahr 1999 dargestellt werden, welche finanziellen Auswirkungen eine wirtschaftskraftorientierte Reform der Lohnsteuerzerlegung im derzeitigen Finanzausgleichssystem hätte. Es werden drei unterschiedliche Varianten untersucht: ein vollständiger Übergang zum Betriebsstättenprinzip,⁴¹ eine Zerlegung proportional zur Bruttowertschöpfung und eine Zerlegung nach Erwerbstätigenzahlen.

4.2.1 Übergang zum Betriebsstättenprinzip

Bei einem Übergang zum vereinfachten Betriebsstättenprinzip im oben definierten Sinne hätten sich im Jahre 1999 auf den Ebenen der Länder- und der Gemeindeeinnahmen die in Tabelle 8 zusammengestellten Wirkungen ergeben.⁴²

⁴¹ Da große Konzerne mit Betriebsstätten in mehreren Bundesländern die Lohnsteuer ihrer Arbeitnehmer häufig am Ort eines zentralen Lohnbüros an das Finanzamt abführen, ist genau genommen auch im Falle der Einführung des Betriebsstättenprinzips eine Zerlegung des in den einzelnen Bundesländern angefallenen kassenmäßigen Lohnsteueraufkommens notwendig. Die Höhe der sich hierbei ergebenden Zerlegungssalden lässt sich allerdings auf Grundlage des vorhandenen Datenmaterials nicht genau ermitteln, weshalb vereinfachend davon ausgegangen wird, dass bei Einführung des Betriebsstättenprinzips keine Zerlegung des kassenmäßigen Aufkommens stattfindet. Dieses Vorgehen stellt freilich nur eine sehr grobe Annäherung an das Betriebsstättenprinzip dar, denn aus von Scherf durchgeführten Schätzungen lässt sich schließen, dass tatsächlich knapp die Hälfte des derzeitigen Zerlegungsvolumens der Lohnsteuer nicht durch grenzüberschreitende Pendlerbewegungen, sondern durch zentrale Lohnbüros verursacht wird und somit auch nach einem Übergang zum Betriebsstättenprinzip anfallen würde. Vgl. Scherf (2000), S. 132f.

⁴² Das genutzte Simulationsmodell des Länderfinanzausgleichs wurde ursprünglich von Michael Thöne am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln entwickelt. Es basiert auf Tabellenkalkulationen, die auch von den Finanzministerien mehrerer Länder genutzt werden. (Siehe auch: Thöne/Jacobs (2001)).

Tabelle 8: Wechsel vom Wohnsitz- zum Betriebsstättenprinzip

Veränderungen in Mio. DM (1999)					
Land	Länderanteil Lohnsteuer- Zerlegungs- betrag	Ländersteuern insgesamt	Länderein- nahmen nach LFA, BEZ und FDE	Gemeinde- einnahmen	Summe Ein- nahmen Länder und Gemeinden (=C+D)
	A	B	C	D	E
NW	1.306,5	419,7	-31,1	461,1	429,0
BY	-34,6	-632,1	-180,6	-12,2	-192,8
BW	690,4	175,0	-64,2	243,7	179,5
NI	-1.199,6	-388,5	206,7	-423,4	-216,6
HE	937,0	639,1	-11,0	330,7	319,7
RP	-1.025,0	-732,6	155,3	-361,8	-206,5
SH	-850,9	-503,4	121,2	-300,3	-179,1
SL	-30,3	-52,9	5,3	-10,7	-5,3
SN	-501,2	-220,7	88,4	-176,9	-88,4
ST	-314,1	-131,3	55,4	-110,8	-55,4
TH	-318,8	-121,1	56,3	-112,5	-56,3
BB	-465,5	-127,8	82,1	-164,3	-82,1
MV	-238,9	-88,5	42,2	-84,3	-42,2
HH	1.837,9	1.753,9	69,3	648,6	718,0
HB	288,8	256,0	-48,6	101,9	53,3
BE	-82,0	-244,8	14,5	-28,9	-14,5
insgesamt	0,0	0,0	561,2	0,0	561,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999)

Infolge des Verzichts auf die Zerlegung des kassenmäßigen Aufkommens erzielen die Länder, deren Zerlegungssaldo bei Anwendung des Wohnsitzprinzips negativ war, zunächst Mehreinnahmen in Höhe der in der Spalte A der Tabelle 8 dargestellten Werte. Hierbei handelt es sich u.a. um die Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Um das Niveau der Landeseinnahmen auf 92 % des Durchschnitts anzuheben, erhalten besonders finanzschwache Länder, die durch die geänderte Lohnsteuerzerlegung Verluste erleiden, zusätzliche Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile. Das Gesamtvolumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs steigt von 19.465 Mio. DM auf 23.513 Mio. DM. Die nach Einwohnern verteilten Umsatzsteueranteile fallen entsprechend niedriger aus. Die Wirkungen der Zerlegungsänderung werden also zumindest teilweise durch Veränderungen bei der Umsatzsteuerverteilung kompensiert. Anhand der Werte in der Spalte B, die sich durch Addition der Veränderungen bei den Lohnsteuereinnahmen (Spalte A) und bei den Umsatzsteuereinnahmen ergeben, lässt sich allerdings erkennen, dass insgesamt genau diejenigen Länder höhere Primäreinnahmen erzielen, deren Lohnsteuereinnahmen ansteigen, also auch Bremen und Hamburg.

Wie die Spalte C zeigt, werden die Wirkungen der geänderten Lohnsteuerzerlegung durch den horizontalen Länderfinanzausgleich (LFA), die Fehlbetrags-Bundesergänzungs-

zuweisungen (BEZ) und die Abführung von Ländereinnahmen an den Fonds Deutsche Einheit (FDE) insgesamt in noch weiter gehenderem Ausmaß kompensiert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Länder, die höhere Primäreinnahmen erzielen (Spalte B), im Rahmen der nachfolgenden Umverteilungsstufen reicher erscheinen. Umgekehrtes gilt für die finanzschwächeren Länder, die außerdem davon profitieren, dass sich das Volumen der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen um ca. 561,2 Mio. DM erhöht.

Eine der wichtigsten Ursachen für die Auswirkungen der veränderten Zerlegung auf die endgültige Verteilung der Ländereinnahmen (Spalte C) liegt in der hälftigen Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs. Durch den Übergang zum Betriebsstättenprinzip profitieren nicht nur die Länder selbst, die bisher negative Zerlegungssalden hatten, sondern auch deren Gemeinden (vgl. Spalte D⁴³). Dagegen erleiden die von dem Betriebsstättenprinzip benachteiligten Länder auch auf der Gemeindeebene entsprechende Einbußen, die im horizontalen Länderfinanzausgleich teilweise kompensiert werden. Alles in allem steigen die Ländereinnahmen infolge des Übergangs zum Betriebsstättenprinzip nach Durchführung aller Ausgleichsmaßnahmen insbesondere in solchen Ländern, die auf der Ebene der Primäreinnahmen zunächst Verluste erlitten haben. Die meisten Länder, deren Primäreinnahmen sich erhöht haben, müssen dagegen nach Durchführung aller Ausgleichsmaßnahmen gegenüber dem Status quo eine Verringerung ihrer Einnahmen hinnehmen. Eine Ausnahme hiervon bildet lediglich Hamburg.

Dieses Ergebnis ist jedoch zu relativieren, wenn man auch die Veränderungen bei den Lohnsteuereinnahmen der Gemeinden (Spalte D) in die Betrachtung einbezieht. Im Rahmen einer umfassenden Analyse, die das Land und seine Gemeinden als Gesamtheit betrachtet, erscheint ein solches Vorgehen geboten. Summiert man die durch den Übergang zum Betriebsstättenprinzip nach Finanzausgleich auf Landes- und Gemeindeebene hervorgerufenen Veränderungen auf (Spalte E), so lässt sich feststellen, dass in der aggregierten Betrachtung diejenigen Länder vom Wegfall der Zerlegung profitieren, bei denen im Falle des Wohnsitzprinzips positive Zerlegungssalden zu verzeichnen waren, also u.a. die Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Benachteiligt werden dagegen vor allem finanzschwache Länder. Nach Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen in die Betrachtung sind betragsmäßig insgesamt deutlich höhere Gewinne und Verluste zu verzeichnen als auf der Ebene der Ländereinnahmen (Spalte A), auf der die Finanzausgleichsmaßnahmen zu einer weit gehenden Kompensierung der Effekte der geänderten Zerlegung führten.

⁴³ In den Gemeinden werden durch die Änderung der Lohnsteuerzerlegung nur die Lohnsteuereinnahmen beeinflusst. Da die Länder 42,5 % und die Gemeinden 15 % des gesamten Lohnsteueraufkommens erhalten, lassen sich die Werte in Spalte D errechnen, indem die Werte der Spalte A mit 15/42,5 multipliziert werden.

Tabelle 9: Wechsel vom Wohnsitz- zum Betriebsstättenprinzip

Veränderungen in Prozent (1999)				
Land	Länderanteil Lohnsteuer nach Zerlegung	Länderanteil Umsatzsteuer insgesamt	Ländersteuern Insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE
	A	B	C	D
NW	4,9	-3,9	0,6	-0,0
BY	-0,2	-3,9	-1,3	-0,4
BW	4,1	-3,9	0,4	-0,2
NI	-12,5	7,9	-1,4	0,7
HE	8,2	-3,9	2,3	-0,0
RP	-20,0	5,8	-5,0	1,0
SH	-22,6	10,0	-5,0	1,1
SL	-2,5	-1,3	-1,4	0,1
SN	-17,8	2,5	-1,4	0,4
ST	-20,8	2,6	-1,4	0,4
TH	-22,1	3,1	-1,4	0,4
BB	-26,3	5,2	-1,4	0,6
MV	-22,5	3,2	-1,4	0,5
HH	54,2	-3,9	19,0	0,8
HB	32,7	-3,9	9,9	-0,9
BE	-1,8	-3,8	-2,0	0,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999)

Bisher wurde lediglich dargestellt, wie sich ein Übergang zum Betriebsstättenprinzip auf die absolute Höhe der Einnahmen auswirkt. Diese absoluten Beträge sind zwar für die Haushaltsplanungen letztendlich die entscheidenden Größen, die in den einzelnen, verschieden großen Ländern auftretenden Wirkungen lassen sich jedoch mit Hilfe prozentualer Werte (s. Tabelle 9) besser vergleichen. Letztere haben außerdem den Vorteil, dass sie unmittelbar erkennen lassen, welche Größenordnung die hervorgerufenen Veränderungen im Vergleich zum jeweiligen Ausgangsniveau haben.

Wie sich anhand der Werte in der Spalte A der Tabelle 9 erkennen lässt, nehmen die Lohnsteuereinnahmen nach Zerlegung relativ zum Ausgangsniveau in Hamburg und Bremen besonders stark zu. Die Werte in Spalte B zeigen, dass die Erhöhung des Volumens des Umsatzsteuervorwegausgleichs in den Ländern, die keine Ergänzungsanteile erhalten, eine Verringerung der Umsatzsteuereinnahmen um 3,9 % verursacht. Bei den Ländern, die zusätzliche Ergänzungsanteile erhalten, erhöhen sich dagegen die Umsatzsteuereinnahmen oder die Verringerung fällt zumindest niedriger aus. Aus den Werten in Spalte C wird ersichtlich, dass die Veränderungen bei den Lohnsteuereinnahmen durch die hieraus resultierenden gegenläufigen Effekte bei der Umsatzsteuerverteilung teilweise kompensiert werden. Auf der Ebene der primären Ländersteuereinnahmen realisieren - wie schon bei den Lohn-

steuereinnahmen - Hamburg und Bremen die höchsten relativen Zuwächse. Nach Durchführung aller Umverteilungsmaßnahmen ist eine noch weiter gehendere Kompensation der auf der Länderebene hervorgerufenen Effekte feststellbar (Spalte D).

4.2.2 Wertschöpfungsorientierte Zerlegung

Im Falle eines Übergangs zur wertschöpfungsorientierten Zerlegung des Lohnsteueraufkommens hätten sich für das Jahr 1999 die in Tabelle 10 zusammengestellten Wirkungen ergeben.⁴⁴ Die Wirkungen unterscheiden sich deutlich von denjenigen, die beim Übergang zum Betriebsstättenprinzip auftreten. Wie sich aus der Spalte A der Tabelle 10 ersehen lässt, profitieren auf der Ebene des Zerlegungssaldos mit Ausnahme von Bayern eher finanzschwächere Flächenländer von der wertschöpfungsorientierten Zerlegung. Außerdem erhöht sich gegenüber dem Wohnsitzlandprinzip auch der Zerlegungssaldo der drei Stadtstaaten.

Dass von der wertschöpfungsorientierten Zerlegung im Vergleich zum Betriebsstättenprinzip eher finanzschwache Länder profitieren, könnte u.U. mit der Progression der Lohnsteuer zusammenhängen. Während beim Betriebsstättenprinzip das örtliche Lohnsteueraufkommen auf Grund der Progression bei steigender Wertschöpfung nämlich überproportional ansteigt, finanzstarke Länder mit hoher Wertschöpfung also besonders hohe Lohnsteuereinnahmen pro Einheit Wertschöpfung haben, wird im Falle der wertschöpfungsorientierten Zerlegung das gesamte Lohnsteueraufkommen proportional zur Wertschöpfung verteilt, d.h. alle Länder haben gleich hohe Lohnsteuereinnahmen pro Einheit Wertschöpfung.

Da infolge der wertschöpfungsorientierten Zerlegung insbesondere sehr finanzschwache Länder höhere Lohnsteuereinnahmen erzielen, kann das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs deutlich eingeschränkt werden, und zwar von 19.465 Mio. DM auf 15.931 Mio. DM. Die nicht auf den Vorwegausgleich angewiesenen Länder und per Saldo auch Niedersachsen realisieren Zuwächse der Umsatzsteuereinnahmen, da ein größerer Teil des Aufkommens nach Einwohnern verteilt werden kann. Insgesamt profitieren wie beim Übergang zum Betriebsstättenprinzip bei Betrachtung der gesamten primären Ländersteuereinnahmen (Spalte B) genau die Länder von der Reform, deren Zerlegungssalden sich positiv entwickeln (Spalte A).

Die nachfolgenden Umverteilungsstufen führen auch im Falle der wertschöpfungsorientierten Lohnsteuerzerlegung zu einer noch weiter gehenderen Kompensierung der Wirkungen der Zerlegungsänderung auf Landesebene (Spalte E). Die bei den Primäreinnahmen aufgetretenen Effekte werden auch hier in vielen Ländern durch die Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs überkompensiert, was sich auf die zumindest hälftige Berücksichtigung der Veränderungen bei den Gemeindeeinnahmen (Spalte D) zu-

⁴⁴ Die Zerlegung orientiert sich hierbei an der Bruttowertschöpfung des Jahres 1998, da zum Zeitpunkt der Berechnung keine aktuelleren Daten vorhanden waren.

rückführen lässt. Bezieht man die Veränderungen bei den Gemeindeeinnahmen (Spalte D) in die Analyse ein, so lässt sich auch beim Übergang zur wertschöpfungsorientierten Zerlegung der Effekt feststellen, dass insgesamt (Spalte E) die Länder von der Zerlegungsänderung profitieren, deren Zerlegungssalden positiv beeinflusst werden.

Tabelle 10: Wertschöpfungsorientierte Lohnsteuerzerlegung

Veränderungen gegenüber dem Wohnsitzprinzip in Mio. DM (1999)					
Land	Länderanteil Lohnsteuer-Zerlegungs-betrag	Ländersteuern insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE	Gemeinde-einnahmen	Summe Einnahmen Länder und Gemeinden (=C+D)
	A	B	C	D	E
NW	-2.564,5	-1.790,2	-187,7	-905,1	-1.092,8
BY	136,9	658,6	295,8	48,3	344,1
BW	-723,3	-273,4	185,6	-255,3	-69,7
NI	243,9	339,2	-21,1	86,1	64,9
HE	-927,3	-667,1	200,2	-327,3	-127,1
RP	-374,0	-200,5	50,7	-132,0	-81,3
SH	-297,8	-178,6	39,3	-105,1	-65,8
SL	112,5	46,2	-19,9	39,7	19,9
SN	971,4	192,7	-171,4	342,8	171,4
ST	653,9	114,7	-115,4	230,8	115,4
TH	568,8	105,7	-100,4	200,8	100,4
BB	582,3	111,6	-102,8	205,5	102,8
MV	401,4	77,3	-70,8	141,7	70,8
HH	822,2	895,4	121,2	290,2	411,3
HB	354,9	383,6	-59,8	125,3	65,5
BE	38,7	184,8	-6,8	13,7	6,8
insgesamt	0,0	0,0	36,7	0,0	36,7

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und VGR der Länder (2000), S. 36ff.

In Tabelle 11 werden die prozentualen Veränderungen der Einnahmen auf der Länderebene dargestellt. Die Werte in der Spalte A zeigen, dass die Lohnsteuereinnahmen relativ zum Ausgangsniveau besonders in den neuen Bundesländern stark zunehmen, aber auch in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Wie sich aus Spalte B ersehen lässt, erhöhen sich die Umsatzsteuereinnahmen derjenigen Länder, die keine Ergänzungsanteile erhalten, um jeweils 3,4 %. Die Länder, die (verringerte) Ergänzungsanteile erhalten, haben dagegen größtenteils Einnahmeverluste hinzunehmen. Die Werte in der Spalte C verdeutlichen schließlich, dass die Wirkungen der wertschöpfungsorientierten Lohnsteuerzerlegung bereits durch die in der Folge veränderte Umsatzsteuerverteilung zu großen Teilen kompensiert werden. Nach Durchführung aller Umverteilungsmaßnahmen betragen die Gewinne und Verluste der geänderten Zerlegung letztlich weniger als 1,5 % der ursprünglichen Einnahmen (Spalte D).

Tabelle 11: Wertschöpfungsorientierte Lohnsteuerzerlegung

Veränderungen gegenüber dem Wohnsitzprinzip in Prozent (1999)				
Land	Länderanteil Lohnsteuer nach Zerlegung	Länderanteil Umsatzsteuer insgesamt	Ländersteuern insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE
	A	B	C	D
NW	-9,6	3,4	-2,5	-0,3
BY	0,7	3,4	1,3	0,6
BW	-4,3	3,4	-0,6	0,5
NI	2,5	0,9	1,2	-0,1
HE	-8,1	3,4	-2,4	0,9
RP	-7,3	3,4	-1,4	0,3
SH	-7,9	3,4	-1,8	0,4
SL	9,2	-3,8	1,2	-0,3
SN	34,4	-6,8	1,2	-0,8
ST	43,4	-7,6	1,2	-0,8
TH	39,4	-7,2	1,2	-0,8
BB	32,9	-7,2	1,2	-0,8
MV	37,7	-6,9	1,2	-0,8
HH	24,2	3,4	9,7	1,4
HB	40,2	3,4	14,8	-1,1
BE	0,9	3,4	1,5	-0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und VGR der Länder (2000), S. 36ff.

4.2.3 Zerlegung nach Erwerbstätigenzahlen

Wäre das Lohnsteueraufkommen der Länder und Gemeinden 1999 nach der jahresdurchschnittlichen Zahl der inländischen Erwerbstätigen zerlegt worden, hätte dies gegenüber dem Status quo zu den in Tabelle 12 zusammengefassten Auswirkungen geführt.

Die Wirkungen der Lohnsteuerzerlegung nach Erwerbstätigen gehen insgesamt in eine ähnliche Richtung wie diejenigen der wertschöpfungsorientierten Zerlegung. Auch hier führt die Veränderung der Zerlegung dazu, dass sich die Lohnsteuereinnahmen in finanzschwächeren Ländern, darunter Bremen und Berlin, erhöhen, während die finanzstarken Länder einschließlich des Stadtstaats Hamburg durchweg Einnahmenverluste hinnehmen müssen (Spalte A). Insbesondere die Zugewinne der neuen Bundesländer und die Verluste der finanzstarken Länder sind wesentlich ausgeprägter als im Falle der wertschöpfungsorientierten Zerlegung. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Wertschöpfung pro Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern deutlich niedriger ist als in den alten Bundesländern.

Tabelle 12: Lohnsteuerzerlegung nach Erwerbstätigenzahlen

Veränderungen gegenüber dem Wohnsitzprinzip in Mio. DM (1999)					
Land	Länderanteil Lohnsteuer- Zerlegungs- betrag	Ländersteuern insgesamt	Länderein- nahmen nach LFA, BEZ und FDE	Gemeinde- einnahmen	Summe Ein- nahmen Länder und Gemein- den (=C+D)
	A	B	C	D	E
NW	-3.106,9	-1.023,5	114,3	-1.096,6	-982,3
BY	-938,0	465,8	358,7	-331,0	27,6
BW	-1.779,5	-568,7	198,1	-628,1	-430,0
NI	271,4	912,7	7,1	95,8	102,9
HE	-2.955,8	-2.255,7	165,0	-1.043,2	-878,2
RP	-223,3	243,3	51,1	-78,8	-27,7
SH	-277,8	43,1	48,7	-98,0	-49,4
SL	190,3	124,2	-33,1	67,2	34,1
SN	3.024,5	518,6	-533,7	1.067,5	533,7
ST	1.707,6	308,6	-301,3	602,7	301,3
TH	1.720,4	284,5	-303,6	607,2	303,6
BB	1.407,5	300,3	-248,4	496,8	248,4
MV	1.188,1	207,9	-209,7	419,3	209,7
HH	-470,3	-273,1	54,4	-166,0	-111,6
HB	210,2	287,4	-35,4	74,2	38,8
BE	31,4	424,5	-5,5	11,1	5,5
insgesamt	0,0	0,0	-673,4	0,0	-673,4

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und Jahrbuch (2000), S. 110f.

Auf Grund der hohen Mehreinnahmen der finanzschwachen Länder kann das Volumen der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile noch stärker verringert werden als im Falle der wertschöpfungsorientierten Zerlegung. Das Gesamtvolumen des Vorwegausgleichs sinkt von ursprünglich 19.465 Mio. DM auf 9.955 Mio. DM. Fasst man die größtenteils gegenläufigen Veränderungen bei der Lohnsteuer- und der Umsatzsteuerverteilung zusammen, so kann man wiederum feststellen, dass auf der Ebene der gesamten Ländersteuer-Einnahmen eine weit gehende Kompensation der Auswirkungen der Zerlegungsänderung stattgefunden hat (Spalte B). Die nachfolgenden Umverteilungsstufen führen in den meisten Ländern zu einer Überkompensation der Veränderungen bei den Lohnsteuereinnahmen (Spalte C). Nach Einbeziehung der Auswirkungen, die die Lohnsteuerzerlegung nach Erwerbstätigen auf die Einnahmen der Gemeinden hat (Spalte D), gelangt man zu dem Ergebnis, dass bei aggregierter Betrachtung der Länder- und Gemeindeeinnahmen (Spalte E) in der Regel diejenigen Länder von der Änderung des Zerlegungsverfahrens profitieren, deren Lohnsteuereinnahmen gegenüber der Ausgangssituation angestiegen sind, u.a. auch Bremen.

Tabelle 13: Lohnsteuerzerlegung nach Erwerbstätigen

Veränderungen gegenüber dem Wohnsitzprinzip in Prozent (1999)				
Land	Länderanteil Lohnsteuer nach Zerlegung	Länderanteil Umsatzsteuer insgesamt	Ländersteuern insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE
	A	B	C	D
NW	-11,6	9,2	-1,4	0,2
BY	-4,9	9,2	0,9	0,8
BW	-10,5	9,2	-1,3	0,5
NI	2,8	6,2	3,3	0,0
HE	-25,7	9,2	-8,0	0,7
RP	-4,4	9,2	1,7	0,3
SH	-7,4	9,2	0,4	0,5
SL	15,5	-3,8	3,3	-0,6
SN	107,2	-22,0	3,3	-2,4
ST	113,2	-19,6	3,3	-2,2
TH	119,2	-22,2	3,3	-2,4
BB	79,4	-17,0	3,3	-1,9
MV	111,7	-20,9	3,3	-2,3
HH	-13,9	9,2	-3,0	0,6
HB	23,8	9,2	11,1	-0,7
BE	0,7	9,2	3,5	-0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und Jahrbuch (2000), S. 110f.

Die prozentualen Werte insbesondere in Spalte A der Tabelle 13 verdeutlichen nochmals, dass die Lohnsteuerzerlegung nach Erwerbstätigenzahlen deutlich ausgeprägtere Wirkungen nach sich zieht als die wertschöpfungsorientierte Zerlegung. Die starke Verringerung der Ergänzungsanteile schlägt sich in einer Erhöhung der Umsatzsteuereinnahmen der Länder, die keine Ergänzungsanteile erhalten, um 9,2 % nieder (Spalte B). Auf der Ebene der gesamten Ländersteuern (Spalte C) lässt sich bei Bremen eine starke Steigerung um 11,1 % des Ausgangsniveaus feststellen. In den meisten Bundesländern sind die Auswirkungen der Zerlegungsänderung auf die gesamten Steuereinnahmen jedoch vergleichsweise gering. Die nachfolgenden Umverteilungsmaßnahmen führen zu einer noch weiter gehenden Kompensation der aufgetretenen Effekte (Spalte D).

4.2.4 Zusammenfassende Beurteilung

Bei der Analyse der im Rahmen des derzeitigen Finanzausgleichssystems auftretenden Wirkungen zeigte sich, dass die drei untersuchten Reformvarianten stark unterschiedliche Umverteilungswirkungen zwischen den Ländern verursachen. Während vom Übergang zum Betriebsstättenprinzip insgesamt bei Betrachtung der Länder- und Gemeindeeinnahmen eher die finanzstarken Flächenländer profitieren würden, würden die wertschöpfungsorien-

tierte Zerlegung und die Zerlegung nach Erwerbstätigen eher Vorteile für finanzschwächere Flächenländer mit sich bringen. Für den Stadtstaat Bremen würden von allen drei Reformvarianten positive Wirkungen ausgehen.

Die wertschöpfungsorientierte Zerlegung und die Zerlegung nach Erwerbstätigenzahlen bieten gegenüber dem Betriebsstättenprinzip einerseits den Vorteil, dass die Probleme und Erhebungsschwierigkeiten umgangen werden können, die beim Betriebsstättenprinzip auf Grund der Abführung eines Teils des Lohnsteueraufkommens durch zentrale Lohnbüros auftreten. Andererseits besteht ein Nachteil darin, dass es bei diesen beiden Varianten auf Grund der Progression der Lohnsteuer und der unterschiedlichen Arbeitsproduktivitäten in den einzelnen Ländern nicht zwangsläufig gelingt, das Lohnsteueraufkommen dem Ort seiner wirtschaftlichen Entstehung zuzuordnen.

4.3 Varianten der Umsatzsteuerzerlegung

Wie bei der Lohnsteuerzerlegung soll auch für die Verteilung der Umsatzsteuer am Beispiel des Jahres 1999 untersucht werden, welche Auswirkungen bei einer wirtschaftskraftorientierten Reform des geltenden Rechts zu erwarten wären. Der den Ländern zustehende Anteil des Umsatzsteueraufkommens wird derzeit - abgesehen von den Ergänzungsanteilen, von denen angenommen wird, dass sie bei Durchführung der hier untersuchten Reformvarianten unverändert bestehen bleiben - nach Einwohnern verteilt. Die Verteilung des den Gemeinden zustehenden Anteils erfolgte 1999 gemäß § 5b des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) zu 70 % nach der Summe der Gewerbesteuer-Isteinnahmen der Jahre 1990 bis 1996 und zu 30 % nach der Anzahl der außerhalb des öffentlichen Dienstes sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1997.

Im Folgenden werden zwei unterschiedliche Reformvarianten für die Verteilung der Anteile von Ländern (nach Vorwegausgleich) und Gemeinden am gesamten Umsatzsteueraufkommen untersucht, nämlich die konsumorientierte Zerlegung (Zerlegung proportional zum privaten Verbrauch der Inländer 1997) und die wertschöpfungsorientierte Zerlegung.

4.3.1 Konsumorientierte Zerlegung

Wäre die Umsatzsteuer im Jahre 1999 konsumorientiert zerlegt worden, hätte dies die in der Tabelle 14 zusammengefassten Wirkungen zur Folge gehabt.⁴⁵ Aus der Spalte A ist zu ersehen, wie sich die Höhe der auf die einzelnen Länder entfallenden Umsatzsteueranteile verändert. Da die übrigen Steuereinnahmen der Länder durch die Reform der Umsatzsteuerverteilung unbeeinflusst bleiben, geben diese Werte zugleich auch an, um wie viel Mio. DM die gesamten Steuereinnahmen eines Landes steigen bzw. sinken. Die durch die ver-

⁴⁵ Das genutzte Simulationsmodell des Länderfinanzausgleichs wurde ursprünglich von Michael Thöne am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln entwickelt. Es basiert auf Tabellenkalkulationen, die auch von den Finanzministerien mehrerer Länder genutzt werden. (Siehe auch Thöne/Jacobs (2001)).

änderte Zerlegung der Umsatzsteuer auftretenden Effekte können im Gegensatz zu den von einer Reform der Lohnsteuerzerlegung hervorgerufenen Veränderungen nicht bereits im Rahmen des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs teilweise kompensiert werden, da dieser der Verteilung der verbleibenden Umsatzsteueranteile vorgelagert ist. Folglich bleibt die Höhe der Ergänzungsanteile gegenüber der Ausgangssituation unverändert. Durch den Übergang zur konsumorientierten Zerlegung erhöhen sich gegenüber der derzeitigen Situation die Umsatzsteuereinnahmen derjenigen Länder, deren Einwohner pro Kopf überdurchschnittlich viel konsumieren, darunter auch Hamburg und Bremen.

Tabelle 14: Konsumorientierte Umsatzsteuerzerlegung

Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht in Mio. DM (1999)				
Land	Länderanteil Umsatzsteuer = Ländersteuern insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE	Gemeindeeinnahmen	Summe Einnahmen Länder und Gemeinden (=B+C)
	A	B	C	D
NW	1.597,5	90,3	-45,1	45,2
BY	1.267,2	-189,9	53,4	-136,5
BW	1.450,9	-161,5	22,1	-139,4
NI	166,2	-37,4	99,6	62,2
HE	190,3	-59,9	-69,8	-129,7
RP	-1,1	-21,8	46,2	24,3
SH	236,3	-14,6	59,7	45,1
SL	-76,5	-6,0	12,0	6,0
SN	-1.523,1	32,2	-64,4	-32,2
ST	-921,6	0,0	-0,1	-0,0
TH	-893,1	-0,5	1,1	0,5
BB	-976,4	6,1	-12,2	-6,1
MV	-651,0	-3,5	7,0	3,5
HH	641,3	57,5	-53,2	4,2
HB	80,5	5,1	-10,7	-5,6
BE	-587,5	22,8	-45,6	-22,8

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und Jahrbuch (2000), S. 172ff.

Wie bei den Reformvarianten der Lohnsteuerzerlegung ist auch hier zu beobachten, dass der horizontale Länderfinanzausgleich (LFA), die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und die Abführungen an den Fonds Deutsche Einheit (FDE) zusammengenommen die Veränderungen bei den Ländersteuereinnahmen insgesamt zu großen Teilen kompensieren (Spalte B), in vielen Ländern sogar überkompensieren. Das Gesamtvolumen der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sinkt um 281,2 Mio. DM.

Da die Umsatzsteuer im Gegensatz zur Lohnsteuer auf Länder- und Gemeindeebene nach unterschiedlichen Kriterien verteilt wird, weichen auch die Auswirkungen der konsumorientierten Zerlegung auf die Umsatzsteuereinnahmen der Gemeinden (Spalte C) stark von denjenigen auf Länderebene (Spalte A) ab. Während die konsumorientierte Zerlegung auf Länderebene auf die Umsatzsteuereinnahmen wirtschaftskräftigerer Länder durchweg positive Auswirkungen hatte, erzielen die Gemeinden u.a. in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen keine Mehr-, sondern Mindereinnahmen. Dies liegt darin begründet, dass die Umsatzsteuer auf Gemeindeebene auch bisher schon nach einem wirtschaftskraftorientierten Konzept, nämlich vor allem nach Gewerbesteuererträgen, verteilt wurde. Die sehr unterschiedlichen Auswirkungen der konsumorientierten Zerlegung auf Gemeindeebene haben zur Folge, dass sich auch bei Betrachtung der aufsummierten Wirkungen auf Landes- und Gemeindeebene (Spalte D) keine klare Aussage darüber treffen lässt, ob eher wirtschaftskräftigere oder wirtschaftsschwächere Länder von der konsumorientierten Zerlegung profitieren würden. Auch bei den Stadtstaaten ergibt sich kein eindeutiges Bild.

Tabelle 15: Konsumorientierte Umsatzsteuerzerlegung

Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht in Prozent (1999)			
Land	Länderanteil Umsatzsteuer insgesamt	Ländersteuern insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE
	A	B	C
NW	7,1	2,2	0,1
BY	8,3	2,5	-0,4
BW	11,1	3,3	-0,4
NI	1,6	0,6	-0,1
HE	2,5	0,7	-0,3
RP	-0,0	-0,0	-0,1
SH	6,8	2,3	-0,1
SL	-4,3	-2,0	-0,1
SN	-13,4	-9,7	0,1
ST	-12,9	-9,8	0,0
TH	-13,8	-10,3	0,0
BB	-15,0	-10,7	0,0
MV	-13,9	-10,4	-0,0
HH	30,0	6,9	0,7
HB	9,6	3,1	0,1
BE	-13,8	-4,9	0,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und VGR der Länder (2000), S. 172ff.

Geht man zur Betrachtung prozentualer Werte über (Spalte A der Tabelle 15), wird ersichtlich, dass die konsumorientierte Zerlegung in Hamburg relativ zum Ausgangsniveau einen besonders starken Anstieg der Umsatzsteuereinnahmen verursacht. Hohe Verluste sind dagegen in den neuen Bundesländern und Berlin zu verzeichnen. Da sich lediglich die Um-

satzsteuereinnahmen verändern, zeigt sich auf der Ebene der gesamten Länder-Steuereinnahmen ein ähnliches Bild (Spalte B), wenn auch in abgeschwächter Form. Die Werte in Spalte C verdeutlichen schließlich die sehr weit gehende Kompensation der ursprünglichen Effekte durch die nachfolgenden Umverteilungsmaßnahmen.

4.3.2. Wertschöpfungsorientierte Zerlegung

Die Auswirkungen, die sich infolge einer wertschöpfungsorientierten Umsatzsteuerverteilung ergeben hätten, sind in der Tabelle 16 zusammengefasst. Im Gegensatz zur konsumorientierten Verteilung, bei der eine größere Anzahl von Ländern Umsatzsteuer-Mehreinnahmen erzielt (Tabelle 15, Spalte A), erhöhen sich die Umsatzsteuereinnahmen im Falle der wertschöpfungsorientierten Zerlegung nur in wenigen sehr finanzstarken Flächenländern (Tabelle 16, Spalte A), hier jedoch besonders ausgeprägt. Dass die wertschöpfungsorientierte Zerlegung gegenüber der Ausgangssituation insgesamt größere Veränderungen beim Umsatzsteueraufkommen einzelner Länder hervorruft als die konsumorientierte Zerlegung, lässt sich darauf zurückführen, dass die Bruttowertschöpfung zwischen den Ländern deutlich stärker streut als der private Verbrauch.

Tabelle 16: Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerzerlegung

Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht in Mio. DM (1999)				
Land	Länderanteil Umsatzsteuer = Ländersteuern insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE	Gemeindeeinnahmen	Summe Einnahmen Länder und Gemeinden (=B+C)
	A	B	C	D
NW	-199,3	-186,9	-142,1	-329,0
BY	2.501,8	93,8	120,1	213,8
BW	1.852,9	-22,2	43,8	21,6
NI	-782,9	-26,4	48,4	21,9
HE	2.205,7	287,6	39,1	326,8
RP	-647,3	-31,2	11,3	-20,0
SH	-262,4	-29,4	32,7	3,3
SL	-105,6	-5,2	10,4	5,2
SN	-2.105,4	47,9	-95,8	-47,9
ST	-1.340,9	11,4	-22,7	-11,4
TH	-1.219,3	8,3	-16,6	-8,3
BB	-1.074,0	8,7	-17,4	-8,8
MV	-896,1	3,1	-6,3	-3,1
HH	1.770,2	235,0	7,8	242,8
HB	311,2	-0,8	1,7	0,9
BE	-8,6	7,2	-14,3	-7,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und Jahrbuch (2000), S. 36ff.

Durch die Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs werden die ursprünglich aufgetretenen Effekte auch im Falle der wertschöpfungsorientierten Umsatzsteuerverteilung in hohem Maße kompensiert (Spalte B). Das Volumen der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen steigt um 400,9 Mio. DM an. Die auf Gemeindeebene auftretenden Wirkungen (Spalte C) unterscheiden sich wiederum deutlich von denjenigen auf Länderebene. Im Falle der wertschöpfungsorientierten Zerlegung erzielen die Gemeinden in fast allen westdeutschen Ländern Mehreinnahmen. Fasst man die Auswirkungen der geänderten Umsatzsteuerverteilung auf der Länder- und auf der Gemeindeebene zusammen (Spalte D), so lässt sich feststellen, dass von der wertschöpfungsorientierten Zerlegung die finanzstarken Länder Bayern, Hessen und Hamburg besonders stark profitieren, während die größten Verluste im ebenfalls finanzstärkeren Land Nordrhein-Westfalen anfallen.

Tabelle 17: Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerzerlegung

Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht in Prozent (1999)			
Land	Länderanteil Umsatzsteuer insgesamt	Ländersteuern insgesamt	Ländereinnahmen nach LFA, BEZ und FDE
	A	B	C
NW	-0,9	-0,3	-0,3
BY	16,4	5,0	0,2
BW	14,1	4,2	-0,1
NI	-7,6	-2,8	-0,1
HE	29,1	7,8	1,3
RP	-12,8	-4,4	-0,2
SH	-7,5	-2,6	-0,3
SL	-6,0	-2,8	-0,1
SN	-18,5	-13,4	0,2
ST	-18,8	-14,3	0,1
TH	-18,8	-14,1	0,1
BB	-16,5	-11,8	0,1
MV	-19,1	-14,3	0,0
HH	82,8	19,2	2,8
HB	37,2	12,0	-0,0
BE	-0,2	-0,1	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Finanzausgleich (1999) und VGR der Länder (2000), S. 36ff.

Betrachtet man die prozentualen Veränderungen der Umsatzsteuereinnahmen der einzelnen Länder (Spalte A der Tabelle 17), die durch die wertschöpfungsorientierte Zerlegung verursacht werden, so zeigt sich, dass relativ zum Ausgangsniveau - wie schon im Falle der konsumorientierten Zerlegung - die Umsatzsteuereinnahmen Hamburgs am meisten steigen. Die höchsten Verluste fallen wiederum in den neuen Bundesländern an. Die geschilderten Effekte bleiben auf der Ebene der gesamten Steuereinnahmen der Länder (Spalte B)

erhalten, jedoch auch hier in abgeschwächter Form. Die nachfolgenden Umverteilungsmaßnahmen (Spalte C) führen wiederum zu einer sehr weit gehenden Kompensation der auf der Ebene der Länder-Steuererinnahmen aufgetretenen Wirkungen.

4.3.3. Zusammenfassende Beurteilung

Sowohl bei einem Übergang zur konsumorientierten Umsatzsteuerzerlegung als auch zur wertschöpfungsorientierten Zerlegung erzielen finanzstärkere Flächenländer und die Stadtstaaten Hamburg und Bremen auf der Landesebene gegenüber der derzeitigen Situation Mehreinnahmen, wobei im Falle der wertschöpfungsorientierten Zerlegung ausgeprägtere Wirkungen eintreten. Die anschließenden Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs führen jedoch auf Länderebene zu einer fast vollständigen Kompensation der ursprünglich aufgetretenen Effekte. Bezieht man die Veränderungen bei den Gemeindeeinnahmen in die Betrachtung mit ein, ergibt sich im Falle der konsumorientierten Zerlegung kein klares Bild mehr, welche Gruppe von Ländern von der Reform profitiert. Für die wertschöpfungsorientierte Zerlegung lässt sich dagegen festhalten, dass diese insgesamt eher finanzstärkeren Ländern Vorteile bringt.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Abschnitt 1 dieses Kapitels gibt zunächst einen Überblick über die gegenwärtige verfassungsrechtliche Regelung der Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Große Bedeutung kommt in der Bundesrepublik Deutschland den Verbundsteuern zu, deren horizontale Verteilung gemäß Art. 107 GG grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen erfolgen soll. Von diesem Prinzip sind allerdings Abweichungen möglich.

Im zweiten Abschnitt wird näher auf die Zerlegung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer eingegangen. Durch die Zerlegung des örtlichen Aufkommens dieser Steuern soll möglichst eine horizontale Steuerverteilung zwischen den Ländern erreicht werden, die sich an ihrer tatsächlichen Steuerkraft orientiert. Inwieweit für die Ermittlung der tatsächlichen Steuerkraft der Wohnort der steuerzahlenden Bürger oder der Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung maßgeblich ist, ist allerdings umstritten. Die Lohnsteuer wird derzeit nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt. Die Zerlegung der Körperschaftsteuer erfolgt nach dem Betriebsstättenprinzip. Wie die Ausführungen im Abschnitt 2.2 verdeutlichen, sind die Stadtstaaten Hamburg und Bremen von der Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip in besonderem Maße negativ betroffen. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die hohen positiven Einpendlersalden der Stadtstaaten.

Eine ähnliche Problematik ergibt sich für die Stadtstaaten auch durch die im Abschnitt 3 behandelte Verteilung der Umsatzsteuer, die auf der Länderebene abgesehen von den Ergänzungsanteilen nach Einwohnern erfolgt. Inwieweit die Einwohnerzahl einen geeigneten Maßstab für die tatsächliche Steuerkraft eines Landes darstellt, ist in der juristischen Literatur strittig. Einige Autoren sehen in der Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern - ebenso wie in den Ergänzungsanteilen - bereits ein Umverteilungselement, das die Finanzkraft fi-

nanzschwächerer Länder stärkt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind Umverteilungselemente im Rahmen der primären Steuerverteilung jedoch sehr kritisch zu sehen. Vielmehr sollte sich das „Eigene“ bzw. die „originäre Finanzausstattung“ eines Landes aus der eigenen regionalen Steuerkraft ableiten lassen.

Im Abschnitt 3.2 wird untersucht, inwieweit die häufig geäußerte Befürchtung, das örtliche Umsatzsteueraufkommen streue sehr stark, tatsächlich zutrifft. Es lässt sich festhalten, dass dies nur bei einer undifferenzierten Gegenüberstellung aller Länder der Fall ist. Bei einer genaueren Betrachtung wird dagegen offensichtlich, dass ein großer Teil der gesamten Streuung durch die Unterschiede zwischen den alten und den neuen Flächenländern zu erklären ist. Besonders große örtliche Aufkommensunterschiede zeigen sich auch zwischen den Stadtstaaten. Die bestehende Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern wird zum Teil mit dem Hinweis gerechtfertigt, dass die Einwohnerzahl ein typisierender Maßstab für die Konsumkraft eines Landes sei. Die statistische Analyse in Abschnitt 3.3 zeigt jedoch, dass dies nicht zutrifft. Die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern folgt daher nicht dem Prinzip der Verteilung nach der örtlichen Steuerkraft, sondern enthält starke Umverteilungselemente hin zu konsumschwächeren Regionen. Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg werden daher in besonderem Maße bei der Umsatzsteuerverteilung benachteiligt.

Die Vermutung, dass das örtliche Aufkommen der Umsatzsteuer von Faktoren beeinflusst wird, die von der Steuerkraft im Sinne der regionalen Einkommensverwendung abweichen, ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, denn das örtliche Aufkommen zeigt keinen regelmäßigen Bezug zum regionalen Konsum. Da folglich weder die Einwohner noch das örtliche Aufkommen als adäquate Indikatoren der Steuerkraft angesehen werden können, stellt sich die Frage, nach welchem Prinzip das örtliche Aufkommen verteilt werden sollte.

Mögliche Reformoptionen der Steuerzerlegung werden im Abschnitt 4 aufgezeigt. Im Sinne des Äquivalenzprinzips wäre dafür zu plädieren, das Lohnsteueraufkommen zumindest teilweise dem Arbeitsort von Pendlern zuzuordnen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wäre die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Quellen- bzw. Betriebsstättenprinzip. Des Weiteren könnte eine Zerlegung entsprechend der regionalen Wertschöpfung oder eine Zerlegung nach Erwerbstätigenzahlen erfolgen.

Welche Auswirkungen die Umsetzung einer der genannten Reformoptionen für die einzelnen Bundesländer haben würde, wird beispielhaft für das Jahr 1999 im Abschnitt 4.2 untersucht. Es zeigt sich, dass die drei Reformoptionen im Rahmen des derzeitigen Finanzausgleichssystems stark unterschiedliche Umverteilungswirkungen verursachen würden. Betrachtet man die aggregierten Wirkungen auf der Länder- und Gemeindeebene, so würden nach Durchführung aller Finanzausgleichsmaßnahmen vom Übergang zum Betriebsstättenprinzip eher die finanzstarken Flächenländer profitieren. Die anderen beiden Reformalternativen würden dagegen eher Vorteile für finanzschwächere Flächenländer mit sich bringen. Für den Stadtstaat Bremen hätten alle drei Reformoptionen positive Auswirkungen.

Auch für die Verteilung des Länderanteils der Umsatzsteuer werden im Abschnitt 4.1 Reformoptionen dargestellt. Da der Pro-Kopf-Konsum zwischen den einzelnen Ländern stark streut, wäre es wünschenswert, die derzeitige Verteilung nach Einwohnern durch eine konsumorientierte Umsatzsteuerverteilung zu ersetzen. Alternativ wäre es ebenso wie bei der Lohnsteuer denkbar, die Verteilung an der regionalen Wertschöpfung zu orientieren.

Die konkreten Auswirkungen einer Umsetzung der genannten Reformoptionen der Umsatzsteuerverteilung werden wiederum beispielhaft für das Jahr 1999 im Abschnitt 4.3 untersucht. Es zeigt sich, dass die Stadtstaaten Bremen und Hamburg und finanzstärkere Flächenländer auf der Ebene der Ländereinnahmen vor Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs von beiden Reformalternativen profitieren würden, wobei die Wirkungen im Falle der wertschöpfungsorientierten Zerlegung stärker ausgeprägt sind. Die anschließenden Umverteilungsmaßnahmen führen jedoch auf Länderebene mit wenigen Ausnahmen zu einer fast vollständigen Kompensation der ursprünglich aufgetretenen Effekte. Bezieht man die Veränderungen bei den Gemeindeeinnahmen in die Betrachtung mit ein, ergibt sich im Falle der konsumorientierten Zerlegung kein klares Bild mehr, welche Gruppe von Ländern von der Reform profitiert. Für die wertschöpfungsorientierte Zerlegung lässt sich festhalten, dass diese insgesamt eher finanzstärkeren Ländern Vorteile bringt.

Insgesamt haben die Untersuchungen in diesem Kapitel gezeigt, dass eine Änderung der gültigen Vorschriften zur Zerlegung der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer auf jeden Fall angebracht wäre. Im Sinne des Äquivalenzprinzips sollte zumindest ein Teil des Lohnsteueraufkommens nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt werden. In der Literatur wird häufig vorgeschlagen, die Lohnsteuer hälftig nach dem Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip zu zerlegen. Durch eine solche Maßnahme würden sich insbesondere die Lohnsteuereinnahmen der Stadtstaaten Bremen und Hamburg erhöhen, die einen besonders hohen Einpendlersaldo aufweisen. Die derzeitige Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern bewirkt ebenfalls eine Verlagerung von Steuereinnahmen hin zu wirtschaftsschwächeren Regionen. Hiervon sind wiederum die Stadtstaaten Bremen und Hamburg in besonderem Maße negativ betroffen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wäre eine wirtschaftskraft- oder konsumorientierte Änderung der Umsatzsteuerverteilung wünschenswert. Diese erscheint allerdings derzeit politisch kaum durchsetzbar. Alternativ böte es sich an, die Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern beizubehalten, als Ausgleich jedoch die Lohnsteuer vollständig nach dem Betriebsstättenprinzip zu zerlegen.

IV. Zur Problematik der Einwohnerwertung

6 Einleitung

Ziel des horizontalen Finanzausgleichs ist es, jedem Glied des Bundes eine Finanzausstattung zu verschaffen, die es diesem ermöglicht, seine Aufgaben zu erfüllen.⁴⁶ Ein finanzkraftorientierter Ausgleich ohne Bezug zum Finanzbedarf der Länder wäre allein an den Erträgen orientiert und würde vor allen Dingen größere Länder in ungerechtfertigter Weise benachteiligen.⁴⁷ Zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Länder wird im bundesdeutschen Finanzausgleich auf den abstrakten Bedarfsmaßstab⁴⁸ "Einwohner" zurückgegriffen. Die Einwohnerzahl bietet die Grundlage eines Finanzkraftvergleichs, die von ländereigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig ist und eine für alle Länder gleichermaßen vorgegebene Bezugsgröße für die ihnen zugewiesenen Aufgaben enthält.⁴⁹ Auch steckt hinter dem Rückgriff auf das Kriterium Einwohner die Annahme, dass pro Kopf in den verschiedenen Bundesländern ein gleich hoher Finanzbedarf besteht. Diesem Vorgehen scheint die Annahme zu Grunde zu liegen, dass ein gleich hohes Pro-Kopf-Aufkommen ein gleich hohes Leistungsangebot in den Bundesländern gewährleisten kann.⁵⁰ Es kann jedoch nur in dem Sinne verstanden werden, dass den Ländern ermöglicht wird, "die für jeden Einwohner gleich hohen finanziellen Mittel in der Bedürfnisbefriedigung mit Hilfe öffentlicher Ausgaben umzusetzen"⁵¹, da sich die Kostenstrukturen bei der Herstellung des öffentlichen Angebotes auf Grund demographischer, topographischer etc. Gegensätze unterscheiden. Die Heranziehung des Maßstabes Einwohner zur Ermittlung des Finanzbedarfs wird im Allgemeinen anerkannt.

Von dieser Regelung wird an zwei Stellen, bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl der Gemeinden und der Stadtstaaten abgewichen, gemäß § 9 Abs. 3 FAG werden die Ausgleichsmesszahlen der Gemeinden mit in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgröße ansteigenden Vomhundertsätzen multipliziert, die zwischen 100 und 130 liegen. Die Bevölkerungsdichte wird in der Form berücksichtigt, dass Gemeinden über 500.000 Einwohner Zuschläge in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte erhalten.

⁴⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1999), Rz. 291 "Während Art. 106 und Art. 107 Abs. 1 GG - einschließlich der variablen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG - die eigene, Bund und Ländern originär zustehende Finanzausstattung bestimmt (vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 330), fordert Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG eine subsidiäre Korrektur dieser von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung."

⁴⁷ Vgl. Häde (1996), S. 225, Ossenbühl (1984), S. 42.

⁴⁸ In der juristischen Literatur wird der Begriff des abstrakten Bedarfsmaßstabes dem des konkreten Bedarfsmaßstabes gegenübergestellt. Der abstrakte Bedarf ist ausschließlich an einem Bedarfsmerkmal orientiert, der konkrete Bedarf bemisst sich nach vorhandenen Einrichtungen oder strukturbedingten Bedarfsmerkmalen. Vgl. hierzu Ossenbühl (1984), S. 43.

⁴⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), 330, 400ff.

⁵⁰ Vgl. Peffekoven (1987), S. 200.

⁵¹ Kitterer (1994), S. 15.

Für das Jahr 1998 ergab sich hieraus eine durchschnittliche Einwohnerwertung von 111,14 %. Für die einzelnen Länder gelten die folgenden Einwohnerwertungen:

Tabelle 18: Einwohnergewichtungen gemäß § 9 Abs. 3 FAG, Stand 1998

Nordrhein-Westfalen	114,5
Bayern	107,9
Baden-Württemberg	108,4
Niedersachsen	109,7
Hessen	109,6
Rheinland-Pfalz	108,8
Schleswig-Holstein	106,8
Saarland	109,4
Sachsen	108,0
Sachsen-Anhalt	106,9
Thüringen	106,0
Brandenburg	105,6
Mecklenburg-Vorpommern	106,0
Hamburg	129,2
Bremen	120,0
Berlin	133,6

Wie man erkennen kann, ist die Einwohnerwertung der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen am stärksten. Die höchste Einwohnerwertung unter den Flächenländern erhält Nordrhein-Westfalen mit 114,5. Alle übrigen Länder weisen unterdurchschnittliche Einwohnerwertungen auf. Das Schlusslicht bildet Brandenburg mit 105,6.

Gemäß § 9 Abs. 2 FAG werden weiterhin die Einwohner der Stadtstaaten, Berlin, Hamburg und Bremen bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl der Länder mit 1,35 im Vergleich zu den Flächenstaaten gewertet.⁵²

Im System des Länderfinanzausgleichs bewirkt die Einwohnerwertung, dass sich bei ausgleichsberechtigten Ländern die Ausgleichsmesszahl im Vergleich zur Finanzkraftmesszahl erhöht, sodass der Differenzbetrag und damit die Ausgleichsmesszahl steigt. Dies bedingt eine Erhöhung der Zuweisungsbeiträge. Bei ausgleichspflichtigen Ländern kommt

⁵² Die Einwohnerwertung ist im Übrigen kein besonderes Charakteristikum des Bund-Länder-Finanzausgleichs, sondern findet sich in nahezu allen kommunalen Finanzausgleichssystemen wieder, wobei das Ausmaß der Gewichtung zwischen den verschiedenen Bundesländern variiert. Während der Gewichtungsfaktor in Nordrhein-Westfalen für Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern 104,7 beträgt, nimmt er für Sachsen für die gleiche Größenklasse einen Wert von 160,0 an. Die höchste Einwohnergewichtung findet sich in Baden-Württemberg mit 179,0 für Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern. Vgl. Rummel (1999), S. 195.

es hingegen zu einer Reduktion der Ausgleichszahlung.

Für die Stadtstaaten ist die Einwohnerwertung von erheblicher finanzieller Bedeutung. Insgesamt würden die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen aus einem vollständigen Wegfall der Einwohnerwertung Verluste in Höhe von 7 Mrd. DM erleiden. Die größten Verluste sowohl absolut als auch je Einwohner ergäben sich bei Berlin mit 4 Mrd. DM bzw. 1.192 DM je Einwohner. Hamburg müsste durch die Änderungen hingegen um annähernd 2 Mrd. DM höhere Beiträge im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs erbringen. Dies entspricht einer Erhöhung der Pro-Kopf-Beiträge um 1.055 DM. Die Verluste bei Bremen fielen mit insgesamt 0,67 Mrd. DM bzw. 1.002 DM je Einwohner am geringsten aus.

Sowohl in der finanzwissenschaftlichen als auch juristischen Literatur wird das Instrument der Einwohnerwertung scharf kritisiert. So führt beispielsweise Kirchhof aus:

"Das Prinzip der veredelten Einwohnerzahl ist in seinen empirischen Grundlagen unrichtig, nach den geltenden Grundsätzen der Regionalplanung verfehlt und in den verfassungsrechtlichen Prämissen rechtswidrig und in seinem historischen Bewertungsauftrag überholt. Deshalb darf das Prinzip der toten Seelen nicht im Länderfinanzausgleich aufrecht erhalten werden."⁵³ Carl (1995) bezeichnet die Einwohnerveredelung als "bedarfsorientierten Fremdkörper in einem einnahmenorientierten Ausgleich."⁵⁴

Tendenziell entfalten beide Formen der Einwohnerwertung gleiche Wirkung, sie werden jedoch unterschiedlich begründet. Die Einwohnerwertung auf Gemeindeebene folgt der klassischen auf Brecht und Popitz zurückgehenden These eines steigenden Finanzbedarfs bei steigender Bevölkerungsgröße. Bei der Begründung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten wird hingegen auf deren strukturelle Andersartigkeit im Vergleich zu den Flächenländern abgestellt.⁵⁵ Im Folgenden werden die unterschiedlichen Begründungen ausführlich diskutiert.

7 Die Einwohnerwertung der Gemeinden

7.1 Die Einwohnerwertung als Instrument zur Berücksichtigung eines unterschiedlichen Finanzbedarfs

In Bezug auf die Gemeindeebene wird die Einwohnerveredelung mit Finanzbedarfs Gesichtspunkten begründet. Die Einwohnerzahl wird als Indikator für den gemeindespezifischen Bedarf angesehen, wobei kein linearer, sondern ein progressiver Zusammenhang zwischen Finanzbedarf und Einwohnerzahl unterstellt wird.

⁵³ Kirchhof (1982), S. 115. Anders Schuppert/Dahrendorf (1985), die Autoren halten den Bedarfsindikator Bevölkerungsmassierung für bestätigt und die Einwände der Finanzwissenschaft für paradox.

⁵⁴ Carl (1995), S. 31.

⁵⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 330.

Einen Überblick über den Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgröße vermittelt die nachfolgende Tabelle für die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden der letzten 20 Jahre.

Tabelle 19: Ausgaben¹ je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

Größenklassen	1980	1985	1990	1995	1999
	DM je Einwohner				
10.000 - 20.000	2.023	2.316	2.881	3.292	3.200
20.000 - 50.000	2.335	2.692	3.272	3.670	3.691
50.000 - 100.000	2.824	3.175	3.892	4.530	4.988
100.000 - 200.000	2.958	3.508	4.396	5.015	5.343
200.000 - 500.000	3.218	3.521	4.446	5.631	5.238
500.000 - 1.000.000	3.410	4.075	5.126	6.451	5.874
	Index (Basis: Größenklasse 10.000 - 20.000 = 100)				
10.000 - 20.000	100	100	100	100	100
20.000 - 50.000	115	116	114	111	115
50.000 - 100.000	140	137	135	138	156
100.000 - 200.000	146	151	153	152	167
200.000 - 500.000	159	152	154	171	164
500.000 - 1.000.000	169	176	178	196	184

¹ Ausgaben gemäß Haushaltsansatz

Quelle: Deutsche Gemeinden (lfd. Jahrgänge); eigene Berechnungen

In der Tendenz zeigt sich ein mit steigender Bevölkerungsgröße überproportional ansteigendes Ausgabenvolumen je Einwohner. Während beispielsweise im Jahr 1980 die Ausgaben je Einwohner der Größenklasse 500.000-1.000.000 um 68,56 Prozentpunkte über den Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden der kleinsten Größenklasse lagen, belief sich der prozentuale Unterschied im Jahre 1995 auf 95 Prozentpunkte. Einzige Ausnahme von der geschilderten Entwicklung bildet das Jahr 1999.

Weiterhin ist im Zeitverlauf zu beobachten, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden je Größenklasse seit 1980 in allen Größenklassen gestiegen sind. Nur im Jahr 1999 ist ein leichter Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben in Gemeinden der Größenklassen mit 10.000-20.000, 200.000-500.000 und 500.00-1.000.000 Einwohnern festzustellen. Den größten Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben verzeichnen Gemeinden der Größenklasse zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern mit einem Anstieg von 80,63 Prozentpunkten. Der geringste Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben ergibt sich für Gemeinden der Größenklasse 20.000-50.000 Einwohner mit 58,07 Prozentpunkten.

Die Idee der Streuung der Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bei der Produktion des öffentlichen Angebotes ist nicht neu und geht in ihrem Ursprung auf Popitz und Brecht zurück. Popitz vertrat den Standpunkt, dass "je mehr Menschen auf einem

örtlichen Siedlungsgebiet konzentriert sind, desto mehr steigt die Bedeutung der Leistungen der Gemeinden für die Befriedigung der in ihr wohnenden Bevölkerung." Er begründet dies damit, dass Einwohner "großer" Gemeinden höhere qualitative und quantitative Forderungen an das öffentliche Angebot stellen als Einwohner "kleiner" Gemeinden.⁵⁶

Die Popitzsche Begründung des höheren Leistungsangebotes in Städten aus einer Unterscheidung der quantitativen und qualitativen Bedürfnisse der Stadt- und Landbewohner steht den gegenwärtigen Wertvorstellungen, wie etwa dem Wunsch nach einem gewissen Maß der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3 GG), entgegen.⁵⁷ Die Ausgaben je Einwohner können aber auch aus anderen Gründen steigen. Bei hohen Fixkosten, die hohe Markteintrittsschranken implizieren, steigt beispielsweise die Wahrscheinlichkeit der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung mit dem Benutzerkreis.⁵⁸ Fraglich bleibt nur, ob die aus dem erhöhten Angebot resultierenden erhöhten Ausgaben ausgleichsrelevant sind.

Brecht begründet den progressiv steigenden Finanzbedarf mit den höheren Pro-Kopf-Aufwendungen in größeren Gemeinden für die gleiche öffentliche Leistung, wobei die Ausgabenunterschiede von einer Preis- und einer Mengenkomponekte beeinflusst werden.⁵⁹ Die theoretische Begründung für dieses Argument liefert das von Brecht 1932 formulierte "Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung", das von Brecht auf Grund einer statischen Analyse aufgestellt wurde. Nach diesem Gesetz sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwendungen für öffentliche Leistungen in stark bevölkerten Gebieten vor allem deswegen höher, weil die Erstellungskosten für das öffentliche Angebot bei stark verdichteten Gebieten höher ausfallen.⁶⁰

Das von Brecht formulierte Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung schließt von den tatsächlichen Ausgaben einer Gemeinde auf den Finanzbedarf. Dies ist nicht ohne weiteres zu rechtfertigen.⁶¹ So können die höheren Ausgaben auch in anderen Faktoren, wie etwa einem erhöhten Angebot oder einer höheren Finanzkraft in den größeren Städten begründet sein.⁶²

Neben diesen eher methodischen Kritikpunkten wird auch die Annahme eines progressiven Verlaufs des Finanzbedarfs in Frage gestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass auch dünn besiedelte und/oder topographisch benachteiligte Regionen auf Grund der Nichtmöglichkeit der Ausnutzung steigender Skalenerträge einen erhöhten Finanzbedarf aufweisen und viel-

⁵⁶ Popitz, J. (1932), S. 280.

⁵⁷ Vgl. Kitterer (1994), S. 18.

⁵⁸ Vgl. Kähler (1982), S. 448f.

⁵⁹ Vgl. Littmann (1977), S. 360.

⁶⁰ Brecht, A. (1932).

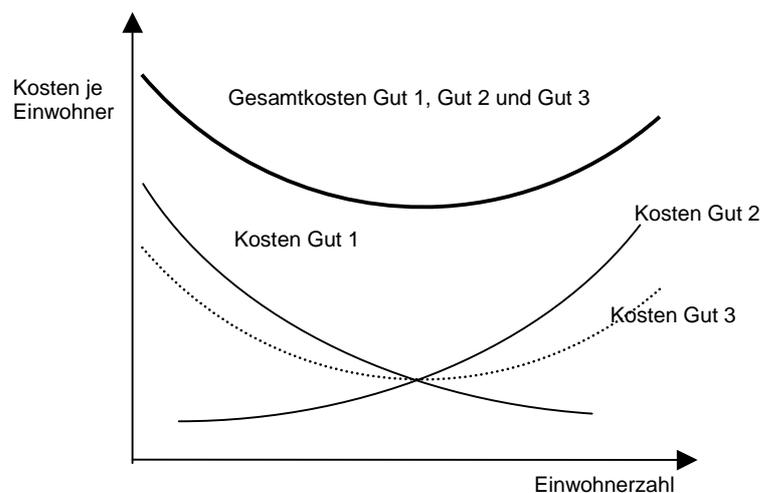
⁶¹ Vgl. Kitterer (1994), S. 18.

⁶² Vgl. Littmann (1977), S. 361. Littmann unterscheidet zwischen Bedarfsfaktoren, Kostenfaktoren und Finanzkraftfaktoren.

mehr ein u-förmiger Kostenverlauf zu unterstellen sei.⁶³ Aus theoretischer Sicht sind drei verschiedene Kostenverläufe vorstellbar, die in Abb. 9 dargestellt sind.

Die in Großstädten überproportionalen Verkehrsaufgaben sprechen eher für einen progressiven Kostenverlauf, wie er bei Gut 2 dargestellt ist, Unteilbarkeiten öffentlicher Einrichtungen hingegen eher für einen degressiven Kostenverlauf, dargestellt anhand von Gut 1. Bei Gut 3 sinken die Kosten je Einwohner zunächst mit zunehmender Bevölkerung, um dann ab einer bestimmten Einwohnerzahl wieder anzusteigen. Dies ist der Fall, wenn es ab einer bestimmten Nutzerzahl zu Ballungskosten in Form von Überfüllungseffekten kommt. Insgesamt könnte aus den geschilderten Kostenverläufen je nach Aufgabenmix, ebenso wie bei Gut 3, ein u-förmiger Kostenverlauf resultieren. Vor diesem Hintergrund wird behauptet, die Einwohnerwertung führe zu einer Benachteiligung des ländlichen Raumes, da nur einseitig die Einwohner dicht besiedelter bzw. großer Gemeinden veredelt werden.⁶⁴

Abbildung 9: Durchschnittliche Kosten der öffentlichen Leistungserstellung⁶⁵



In seinem 1999er Urteil nahm das Bundesverfassungsgericht Bezug auf diese Problematik. So führt es an, dass zu klären sei, "ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann."⁶⁶ Diesem Hinweis hat der Gesetzgeber bei der Neugestaltung des bun-

⁶³ Vgl. Wittmann (1976), S. 113, Littmann (1977), S. 361, Seitz (2000), S. 5.

⁶⁴ Vgl. Seitz (2000), S. 5.

⁶⁵ Quelle: Seitz (2000), S.10.

⁶⁶ Bundesverfassungsgericht (1999), Rz. 320.

desdeutschen Finanzausgleichs ab 2005 Rechnung getragen. So entfällt die Einwohnerwertung auf der Ebene der Gemeindeeinnahmen in ihrer derzeitigen Form. Lediglich die Einwohner der dünn besiedelten Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt werden dann mit Faktoren zwischen 1,02 und 1,05 gewichtet werden, während die Stadtstaaten auch auf der Gemeindeebene eine erhöhte Einwohnerwertung von 1,35 erhalten. Empirische Untersuchungen zur Bestimmung des Ausgabenbedarfs in Abhängigkeit von der regionalen Bevölkerungsgröße kommen jedoch zu abweichenden Ergebnissen.

In einem von Seitz (2000) für die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg durchgeführten Gutachten zu den Kosten der öffentlichen Leistungserstellung in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl bzw. -dichte bestätigt der Autor, dass in einigen Aufgabenbereichen die Pro-Kopf-Ausgaben unterhalb einer bestimmten Siedlungsdichte ansteigen. Da überdurchschnittliche Kosten je Einwohner darüber hinaus in Ballungsgebieten nicht in Frage gestellt werden, kommt der Autor zu dem Ergebnis eines u-förmigen Kostenverlaufes. Insgesamt schlägt Seitz auf der Grundlage seiner Untersuchung vor, die Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs entweder auf Gemeindeebene mit 115 % und auf Länderebene mit 107,5 % zu gewichten oder aus Vereinfachungsgründen eine pauschale Einwohnerwertung auf Länderebene von mindestens 110 % - analog zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten - einzuführen.⁶⁷

Zu anderen Ergebnissen kommt ein Gutachten des ifo-Institutes⁶⁸, das ebenfalls den Zusammenhang zwischen den Kosten der öffentlichen Leistungserstellung und der Bevölkerungsanzahl bzw. -dichte untersucht. Die Analyse des ifo-Institutes gliedert sich in vier verschiedene Ansätze: Einen Output- und Inputansatz zur Ermittlung der Mehrbedarfe der Stadtstaaten, einen modifizierten Outputansatz zur Ermittlung der Auswirkungen der Dünnbesiedelung auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung und in eine ökonometrische Studie, die im Auftrag des ifo-Institutes vom Zentrum für Empirische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, durchgeführt wurde.

Die Analysen des ZEW sowie die ifo-Institutes konnten den von Seitz ermittelten erhöhten Finanzbedarf für dünn besiedelte Regionen nicht bestätigen. Auch konnte das ZEW für die Stadtstaaten keinen höheren Finanzbedarf feststellen. Dieser konnte zwar vom ifo-Institut ermittelt werden, die resultierenden Einwohnerwertungen lagen aber deutlichen unter den Einwohnerwertungen im gegenwärtigen Finanzausgleich.⁶⁹

⁶⁷ Vgl. Seitz (2000), S. 92.

⁶⁸ Vgl. Baretta/Huber/Lichtblau/Parsche (2001).

⁶⁹ Vgl. Baretta/Huber/Lichtblau/Parsche (2001), S. xxii.

7.2 Exkurs: Die Einwohnerwertung als Ursache der Verschärfung der räumlichen Konzentration?

Unabhängig davon, ob man einen mit steigender Bevölkerungszahl progressiv verlaufenden oder eventuell u-förmigen Finanzbedarfsverlauf der Gemeinden in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgröße unterstellt, wird die Einwohnerwertung von einigen Autoren aus Effizienzgesichtspunkten abgelehnt, da sie die optimale Bevölkerungsverteilung verzerre und die Tendenz zur räumlichen Konzentration noch verschärfe.⁷⁰

Im Gegensatz hierzu weist Homburg (1994) darauf hin, dass mit einer Einwohnerballung nicht nur Nachteile verbunden sind, sondern den Ballungskosten Ballungsvorteile gegenüberstehen. Er spricht sich jedoch gegen eine Beibehaltung der Einwohnergewichtung aus, da sich die Grenzvorteile und Grenzkosten der Agglomeration im Gleichgewicht von selbst ausgleichen. Die Einwohnerwertung würde dieses Gleichgewicht durch falsche Anreize verzerren, sodass letztlich die Ballungskosten über den Ballungsvorteilen lägen. Darüber hinaus bildet sich seiner Auffassung nach ein räumliches Gleichgewicht heraus, das trotz der abnehmenden Durchschnittskosten im Einzelfall in einer aggregierten Sicht, d.h. auf der Ebene eines Landes, durch konstante Skalenerträge gekennzeichnet ist.⁷¹

Das einfache Modell von Homburg entspricht weder dem Stand der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus noch den Ergebnissen der New Economic Geography. Anhand dieser Ansätze soll gezeigt werden, dass auch eine vollständige Berücksichtigung der Agglomerationskosten nicht unbedingt zu einer Vermeidung von Fehlallokationen führt. Daraus folgt auch, dass nicht jede Zuweisung an eine Agglomeration mit negativen Effekten verbunden ist.

Zunächst ist festzustellen, dass sich Agglomerationen unter der Vernachlässigung unterschiedlicher Charakteristika der Regionen (Geographie, Ausstattung, Technologie) nur auf Grund der Existenz steigender Skalenerträge herausbilden können. Ohne die Berücksichtigung dieser Skalenerträge und Transportkosten käme es in den üblichen ökonomischen Modellen, die durch konstante Skalenerträge und vollkommene Konkurrenz gekennzeichnet sind, zu einer Gleichverteilung der Aktivitäten im Raum.⁷²

Für die Modelle der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus resultieren die steigenden Skalenerträge aus dem Angebot an öffentlichen Gütern. Die gemeinsame Nutzung der öffentlichen Leistungen reduziert die individuellen Finanzierungsbeiträge und wirkt somit nutzensteigernd. Diesen positiven Agglomerationseffekten stehen negative Effekte in Form

⁷⁰ Vgl. Peffekoven (1987), Sachverständigenrat (1990/91).

⁷¹ Vgl. Homburg (1994), S. 318.

⁷² Vgl. Fujita/Thisse (1996), S. 342, Schmutzler (1999), S. 359.

sinkender Löhne und möglicher Rivalitäten in der Nutzung der öffentlichen Leistungen ab einer bestimmten Nutzerzahl gegenüber.⁷³

Die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung sind gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz dem Nutzer der Leistungen vollständig in Rechnung zu stellen, damit Leistungsänderungen, sei es auf Grund höherer Preise oder einer Veränderung des Angebotes, für den Bürger spürbar werden. Geht man davon aus, dass die Bürger die Wahl ihres Wohnortes unter anderem von dem örtlichen Angebot öffentlicher Leistungen abhängig machen, werden sie die verschiedenen öffentlichen Leistungen und die Preise der Gebietskörperschaften vergleichen und ihre Wanderungsentscheidungen hieran ausrichten. Fraglich ist nun, ob sich eine nach Abschluss aller Wanderungsbewegungen ergebende Bevölkerungsverteilung als optimal bezeichnet werden kann. Nur bei identischen Produktionsmöglichkeiten der Regionen und einer vollständigen Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz ist dies der Fall.

Unterscheiden sich die Regionen in ihren Produktionsmöglichkeiten, kann auch die vollständige Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz keine optimale interregionale Bevölkerungsverteilung garantieren. Da die wandernden Haushalte die Rückwirkungen ihres Verhaltens auf die Abwanderungs- und Zuwanderungsregion nicht vollständig berücksichtigen, ergeben sich ineffiziente Bevölkerungsgleichgewichte, die einen allokativ begründeten interregionalen Finanzausgleich rechtfertigen.⁷⁴ Dieser kann je nach Ausgangslage sowohl von der Bevölkerungsreicheren in die Bevölkerungsärmere als auch in die umgekehrte Richtung geboten sein. In den Abbildungen 10 und 11 wird dies veranschaulicht.

⁷³ Vgl. zum möglichen Kostenverlauf des öffentlichen Angebotes Abb. 9.

⁷⁴ Vgl. hierzu z.B. Boadway/Flatters (1982), Wellisch (2000), S. 38.

Abbildung 10: Finanzausgleich von der bevölkerungsreichen in die bevölkerungsärmere Region

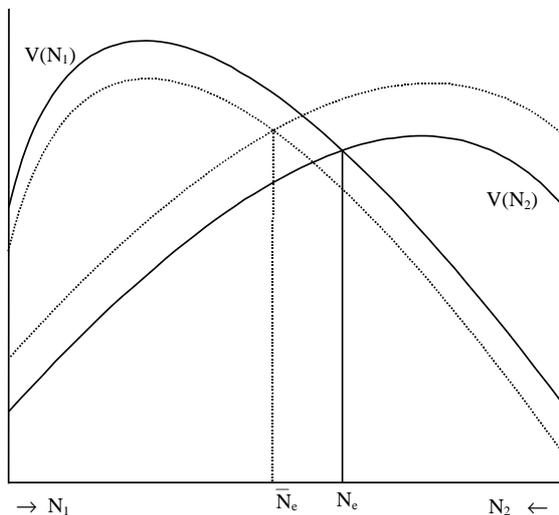
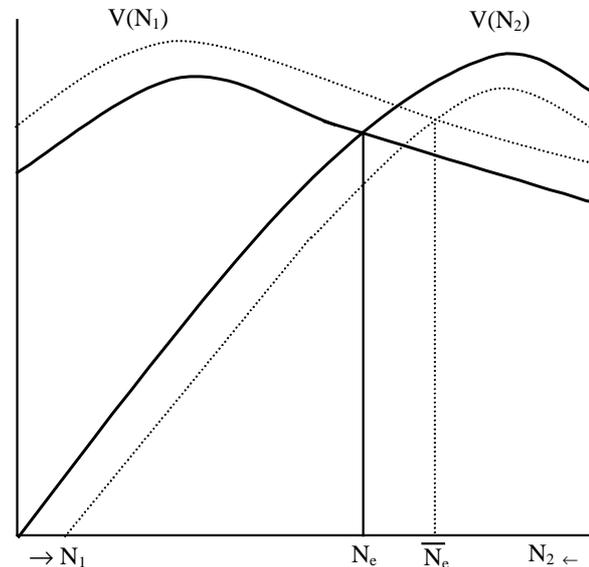


Abbildung 11: Finanzausgleich von der bevölkerungsärmeren in die bevölkerungsreichere Region



Erläuterung zu Abb. 10 und 11: Die Gesamtbevölkerung beider Regionen $N = N_1 + N_2$ soll optimal auf die beiden Regionen 1 und 2 verteilt werden. Die durchgezogenen Linien geben die Wohlfahrtsentwicklung jeder Region bei zunehmender Bevölkerung an, wobei die Bevölkerung der Region 1 von links, die der Region 2 von rechts gemessen wird. Im Schnittpunkt beider Linien ist ein Wanderungsgleichgewicht erreicht, das jedoch nicht notwendig effizient ist. Die gestrichelten Linien geben die durch einen Finanzausgleich zwischen beiden Regionen veränderte Wohlfahrt an. Wie man sieht, erreichen die beiden Regionen in beiden Fällen im Schnittpunkt der gestrichelten Linien ein höheres Wohlfahrtsniveau bei entsprechend veränderter Bevölkerungsverteilung.

In beiden Abbildungen zeigt sich, dass der Nutzen einer Region $V(N_i)$ zunächst steigt und ab einer bestimmten Bevölkerungsgröße sinkt. Der geschilderte Verlauf der regionalen Nutzenfunktionen resultiert aus zwei Effekten, die mit zunehmender Bevölkerungsgröße unterschiedliche Ausmaße annehmen können. Ein zuwandernder Haushalt erhöht zunächst den Nutzen einer Region, da er sich an der Finanzierung der öffentlichen Leistungen beteiligt und auf diese Weise den Beitrag aller anderen Haushalte der Region senkt. Andererseits führt der Zuwachs an Arbeitskräften in der Region zu einer Reduktion der Löhne, was sich wiederum nutzenmindernd auf die Region auswirkt. Bei einer relativ geringen Bevölkerungsausstattung überwiegt der positive Effekt einer Reduktion der individuellen Finanzierungsbeiträge für die öffentlichen Leistungen den negativen Effekt eines sinkenden Durchschnittseinkommens. Ab einer bestimmten kritischen Bevölkerungsgröße kehrt sich dieser Effekt jedoch um, und eine weitere Bevölkerungsausweitung wirkt nutzenmindernd. Verstärkt werden können die negativen Zuwanderungseffekte durch Ballungskosten, die eine Erhöhung

der öffentlichen Leistungen und damit auch eine Erhöhung der Finanzierungsbeiträge erforderlich machen.

Die Wanderungsbewegungen zwischen beiden Regionen halten bis zur Beseitigung der interregionalen Nutzenunterschiede an. Ob die sich ergebende Bevölkerungsverteilung als optimal bezeichnet werden kann, hängt davon ab, ob durch interregionale Zuweisungen eventuell ein höheres Nutzenniveau in *beiden* Regionen erreicht werden kann. Sowohl in Abb. 10 als auch in Abb. 11 ist dies der Fall. Die Richtung der Zuweisung ist abhängig vom konkreten Verlauf der regionalen Nutzenfunktionen. Während in Abb. 10 der Finanzausgleich von der bevölkerungsreicheren in die bevölkerungsärmere Region wohlfahrtserhöhend wirkt, ist in Abb. 11 der umgekehrte Fall dargestellt. Hier kann die Wohlfahrt nur durch interregionale Transfers der bevölkerungsärmeren an die bevölkerungsreichere Region erhöht werden. Nutzensteigerungen sind also in diesem Fall nur durch eine Erhöhung der räumlichen Konzentration zu erzielen.

Das optimale Wanderungsgleichgewicht ist durch die Übereinstimmung der *Differenz* zwischen den Grenzballungsvorteilen und Grenzballungsnachteilen zwischen beiden Regionen gekennzeichnet und nicht, wie Homburg (1994) behauptet, durch die Übereinstimmung beider Effekte.⁷⁵ Eine solche ergäbe sich nur, wenn beide Regionen jeweils unabhängig voneinander ihre individuelle optimale Bevölkerungsgröße erreichen könnten. Diese ist in den Grafiken durch das Maximum der regionalen Nutzenfunktionen gekennzeichnet und kann unter den gegebenen Umständen nicht durch Wanderungsgleichgewichte realisiert werden.

In den fiskalföderalistischen Wanderungsmodellen wird auf Grund allgemeiner Formulierungen der Nutzen- und Produktionsfunktionen in der Regel von der konkreten Verteilung der mobilen Faktoren abstrahiert, sodass Aussagen bezüglich der Zuweisungsrichtung zwischen Agglomerationen und weniger dicht besiedelten Regionen schwer zu treffen sind. Ein Theorienzweig, bei dem hingegen die Bildung von Agglomeration und unterschiedliche regionale Entwicklungen im Mittelpunkt der Analyse stehen, bildet die Neue Ökonomische Geographie.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Skalenerträgen, Transportkosten und unvollkommenen Märkten bildet die Neue Ökonomische Geographie in allgemeinen Gleichgewichtsmodellen aus der Interaktion der Marktteilnehmer und den genannten drei Elementen die Entstehung von Agglomeration als endogenes Marktergebnis ab.⁷⁶ Charakteristisch für die Modelle sind eine Präferenz der Haushalte für Markenvielfalt, steigende Skalenerträge auf Unternehmensebene sowie interregionale Transportkosten.

⁷⁵ Diese Differenz wird im Übrigen auch als Marginal Benefit bezeichnet. Vgl. Boadway, Flatters (1982), S. 621f. oder auch Wellisch (2000), S. 31.

⁷⁶ Zu ausführlichen Überblicksartikeln siehe u.a. Schmutzler (1999), Fujita, Thisse (1996,1998).

Der Agglomerationsmechanismus resultiert aus der Verbindung zwischen Firmen und Anbietern sowie der Verbindung zwischen Firmen und Konsumenten.

„...manufactures production will tend to concentrate where there is a large market, but the market will be large where manufactures production is concentrated“⁷⁷

Die Agglomerationstendenzen werden auf Grund negativer Effekte abgeschwächt, die beispielsweise in Nutzeneinbußen auf Grund steigender Preise oder einer Verknappung des Wohnraums begründet sein können. Zwischen beiden Kräften stellt sich ein Gleichgewicht ein, bei dem die beiden Effekte aus Sicht der Bevölkerung zum Ausgleich gebracht werden.

Um nun zu klären, inwieweit sich innerhalb dieses Modellrahmens ein interregionaler Finanzausgleich rechtfertigen lässt, ist zu untersuchen, ob die sich ergebende Bevölkerungsverteilung optimal ist und ob nicht eventuell auch andere Maßnahmen zu einer optimalen Bevölkerungsverteilung führen können.

Bezüglich der Frage, inwieweit sich eine optimale Bevölkerungsverteilung ergibt, kommt die Literatur der New Economic Geography zu keinem eindeutigen Ergebnis. Während Helpman in einem Modell zeigen kann, dass die sich einstellende Bevölkerungsverteilung entweder optimal oder der Agglomerationsgrad zu gering ist⁷⁸, können sich in einem Modell von Matsuyama und Takahashi sowohl ineffiziente Bevölkerungsverteilungen mit einem zu geringen als auch zu hohen Agglomerationsgrad ergeben (vgl. Abb. 12-15).⁷⁹

Abbildung 12: Modell Helpman: Agglomerationsgrad optimal

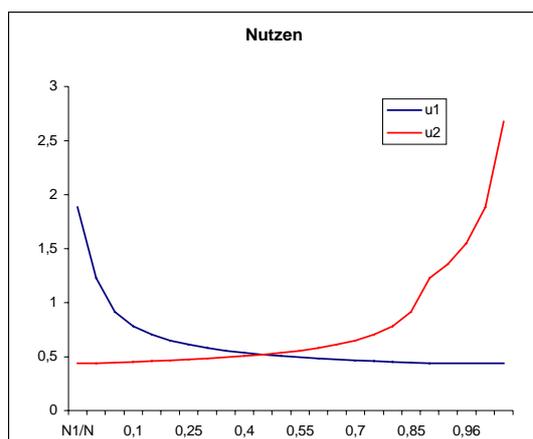
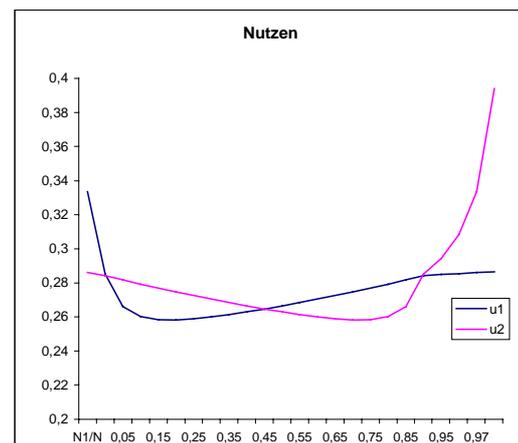


Abbildung 13: Modell Helpman: Agglomerationsgrad zu gering



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Helpman (1997)

⁷⁷ Krugman (1991), S. 486.

⁷⁸ Vgl. Helpman (1997).

⁷⁹ Vgl. Matsuyama/Takahashi (1998).

Abbildung 14: Modell Matsuyama/Takahashi: Agglomerationsgrad zu groß

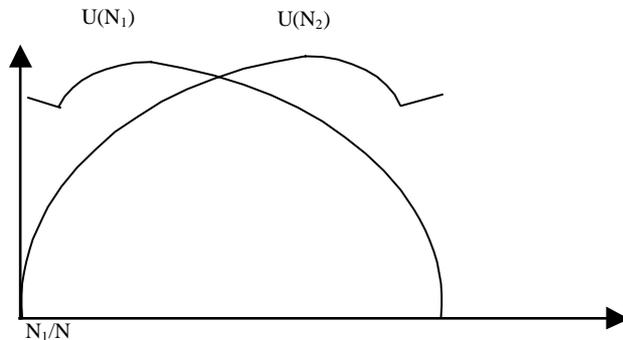
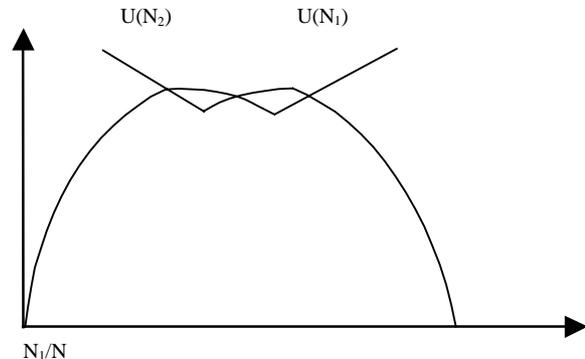


Abbildung 15: Modell Matsuyama/Takahashi: Agglomerationsgrad zu gering



Quelle: Matsuyama, Takahashi (1998), S. 220

Die Abbildungen 12 und 13 beziehen sich auf den Modellansatz von Helpman. Zunächst ist zu beobachten, dass die regionalen Nutzen mit steigendem Bevölkerungsanteil in einer Region in beiden Abbildungen abnehmen. Während in Abb. 12 dieser Effekt anhält, kehrt er sich in Abb. 13 ab einem bestimmten Bevölkerungsanteil um. Der Grund hierfür sind unterschiedliche Präferenzen der Haushalte. Bei der in Abb. 12 dargestellten Modellkonstellation schätzt der Haushalt die aus den Agglomerationstendenzen erzielbaren Wohlfahrtsgewinne in Form eines größeren Angebotes unterschiedlicher Güter geringer ein, als die aus der Agglomeration resultierende Verknappung des individuellen Wohnraums, die einen Anstieg der Mietpreise bedingt. Die sich ergebende Bevölkerungsverteilung ist optimal und verlangt keinen weiteren staatlichen Eingriff. In Abb. 13 hat der Haushalt jedoch starke Präferenzen für das in den Agglomerationen angebotene heterogene Güterangebot. In diesem Fall ist der Haushalt bereit, eine Prämie, die in der geringeren Wohnraumausstattung pro Kopf besteht, für die Markenvielfalt zu bezahlen. Es zeigt sich, dass der Agglomerationsgrad zu gering ist. Die Bevölkerung könnte ihren Nutzen durch vollständige Konzentration in einer der beiden Regionen noch erhöhen. Sie beachtet nicht, dass weitere Wanderung zusätzliche Markenvielfalt schafft und dass dieser Effekt höher zu bewerten ist, als die Verknappung an Wohnraum.

In dem Modell von Matsuyama-Takahashi steigt hingegen auf Grund einer anderen Modellierung der Nutzen einer Region zunächst mit zunehmendem Bevölkerungsanteil. Die Verläufe der Nutzenfunktionen entsprechen eher denen bereits aus Abb. 10 und 11 bekannten. Die positiven Agglomerationseffekte resultieren wiederum aus einem mit der Bevölkerungsgröße ansteigenden Angebot an Gütervielfalt. Die negativen Agglomerationseffekte sind hingegen nicht durch die Verknappung des Wohnraums bedingt, sondern resultieren daraus, dass jede der Regionen komparative Kostenvorteile in der Produktion eines homogenen Gutes besitzt, welches positiv in die Nutzenfunktion eingeht.

Der optimale Agglomerationsgrad hängt nun wiederum von den Präferenzen der Bürger und den Kostenunterschieden in der Produktion der homogenen Güter zwischen den beiden Regionen ab. In Abb. 14 wird die Bevölkerung sich in einer der beiden Regionen konzentrieren. Das sich einstellende Bevölkerungsgleichgewicht ist jedoch ineffizient, da die Bürger durch eine Gleichverteilung auf beide Regionen ein höheres Nutzenniveau erzielen könnten. Die Bevölkerung beachtet nicht, dass die vollständige Konzentration in einer der beiden Regionen ihnen zwar eine große Markenvielfalt sichert, die Produktion beider nutzenstiftender Güter auf Grund großer Kostenunterschiede zwischen den beiden Regionen diesen positiven Effekt jedoch überwiegen würde.

In Abb. 15 ist der Agglomerationsgrad hingegen zu gering. Die Bevölkerung verteilt sich im gleichen Verhältnis auf die beiden Regionen, obwohl eine vollständige Konzentration in einer der beiden Regionen mit einer höheren Wohlfahrt verbunden wäre. Der Grund ist, dass nur geringe interregionale Kostenunterschiede bei der Produktion der homogenen Güter bestehen, die Bevölkerung aber dies bei ihren Wanderungsentscheidungen nicht ausreichend beachtet.

Um nun zu klären, welche Maßnahmen grundsätzlich ergriffen werden können, um das Optimum zu erreichen und in welcher Form beispielsweise ein interregionaler Finanzausgleich konzipiert werden sollte, bedürfen die sich einstellenden Gleichgewichte einer eingehenderen Untersuchung, die Auskunft über die genaue Ausgestaltung der Transfers geben kann. Dies ist bisher für den Bereich der Modelle der New Economic Geography noch nicht geschehen.

Somit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass nicht jede Zuweisung an eine Agglomeration mit Nutzeneinbußen verbunden ist. Zwar können die gemachten Ausführungen die Einwohnerwertung des horizontalen Finanzausgleichs nicht unbedingt rechtfertigen, sie können aber dazu dienen, das Verständnis für die Entstehung von Agglomerationen zu fördern und mit dem Vorurteil aufräumen, dass eine Förderung von Agglomerationen über ihren bestehenden Grad hinaus immer mit negativen Effekten verbunden ist.

Wenn somit der Vorwurf, die Einwohnerwertung fördere zu Unrecht die Agglomerationstendenzen, in seiner pauschalen Form abgewiesen ist, müssen jedoch weitere Schlussfolgerungen mit Vorsicht bedacht werden. Selbst wenn man theoretisch sicher sein kann, dass ein interregionaler Finanzausgleich aus allokatonspolitischer Sicht wünschenswert wäre, bleibt immer noch offen, ob die Einwohnerwertung der richtige Indikator für die Bemessung der Ausgleichszahlungen ist. Dies ist keineswegs selbstverständlich. Andere Ansatzpunkte, z.B. strukturpolitische Indikatoren, könnten unter Umständen zweckmäßiger sein.

8 Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten

Während die Einwohnerwertung auf Gemeindeebene hauptsächlich mit Finanzbedarfsgesichtspunkten begründet wird, bedarf die Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG einer gesonderten Begründung.⁸⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat sie mit dem Hinweis auf die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten für verfassungsgemäß erklärt, sich von der Einwohnerwertung als Berücksichtigung eines Sonderbedarfs distanziert und vielmehr darauf hingewiesen, dass "eine angemessene Vergleichbarkeit" der Stadtstaaten mit den Flächenländern auf Grund ihrer strukturellen Eigenart nicht möglich ist, und es sachgerecht sei, diese Andersartigkeit der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.⁸¹

8.1 Die Einwohnerwertung als Instrument zur Internationalisierung interregionaler Spillovers

Diese vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Andersartigkeit der Stadtstaaten resultiert unter anderem aus ihrer besonderen geographischen Lage als Ballungszentrum ohne Umland.⁸² Im Gegensatz zu den Flächenländern ist bei den Stadtstaaten die Einheitlichkeit von Wirtschaftsgebiet und Administration nicht immer gegeben. Dies führt dazu, dass Stadtstaaten Leistungen für andere Regionen erbringen, die ihnen nicht entsprechend abgegolten werden. Eine Problematik, die auch in den Städten der Flächenländer auftritt. Allerdings verbleiben dort die regionalen Spillovers weitgehend innerhalb der Landesgrenzen und können über den kommunalen Finanzausgleich kompensiert werden. In den Stadtstaaten indes fehlt es an einem derartigen Ausgleichsmechanismus, sodass bei diesen auf rund ihrer Andersartigkeit eine strukturelle Benachteiligung vermutet werden kann.⁸³

Die Existenz dieser von den Stadtstaaten ausgehenden Spillovers wird nicht in Frage gestellt, auch besteht Einigkeit darüber, dass diese internalisiert werden müssen, da es ansonsten zu einem ineffizienten Angebot an öffentlichen Gütern kommt. Fraglich ist aber, inwieweit die Einwohnerwertung hierfür als das richtige Instrument anzusehen ist.

So hatte 1986 beispielsweise das Bundesverfassungsgericht Bedenken geäußert, ob eine Veredelung in Höhe von 135 % einen angemessenen Ausgleich für die Spillovers garantieren kann⁸⁴ und eine Überprüfung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten angemahnt. 1988

⁸⁰ Die Veredelung auf der Stadtstaatenebene bedarf neben dem Argument eines mit der Bevölkerungsgröße ansteigenden Finanzbedarfs einer gesonderten Begründung, da ansonsten die Einwohner der Stadtstaaten für den "gleichen Bedarf" doppelt veredelt würden. Vgl. Peffekoven (1987) S. 201, Homburg (1994), S. 319.

⁸¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 330 (401, 414f.).

⁸² Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 330 (416).

⁸³ Vgl. Vesper (2000), S. 6.

⁸⁴ Dietrich weist auf den aus der einheitlichen Gewichtung resultierenden Wertungswiderspruch hin, da zwar einerseits unterstellt wird, dass die Bevölkerungszahl Einfluss auf die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten hat, andererseits aber alle drei Länder gleichgestellt werden. Dietrich (1996) empfiehlt eine Gewichtung von Berlin 150, Hamburg 135 und Bremen 115, S. 207.

entschied sich der Gesetzgeber auf der Grundlage eines vom ifo-Institut angefertigten Gutachtens für die Beibehaltung der geltenden Regelung mit einer Gewichtung von 135 %. Diese Entscheidung wurde 1992 vom Verfassungsgericht gebilligt.⁸⁵

Weiterhin wird kritisiert, dass durch die Einwohnerwertung auch Länder zum stadtstaaten-spezifischen Ausgleich herangezogen werden, bei denen keine positiven externen Effekte durch die Existenz der Stadtstaaten entstehen. Vielmehr müssten die Kosten, die aus der zentralörtlichen Funktion der Stadtstaaten resultieren, nur von den Anrainerländern abgegolten werden.⁸⁶ Diese Ansicht wird nicht von allen Autoren geteilt. Das RWI begründet die Einwohnerwertung der Stadtstaaten damit, dass die von den Stadtstaaten ausgehenden Spillover-Effekte, im Sinne einer überregionalen Bedeutung und bestehenden Wirtschaftsverflechtungen, die Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche nationale Wachstum haben, sich nicht nur auf das Umland auswirken, sondern vielmehr auf das gesamte Bundesgebiet.⁸⁷

Ebenso sprechen juristische Aspekte gegen eine Regionalisierung der Einwohnerwertung. In seinem 1986er Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Existenz der Stadtstaaten als ein historisch gewachsenes Spezifikum des bestehenden Bundesstaates anerkannt und darauf hingewiesen, dass es sachgerecht sei, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Finanzausgleich zu berücksichtigen. Ein mögliches Instrument hierfür sei die Einwohnerveredelung, die Auswirkungen auf alle Flächenländer hat. Dies ist insofern gerechtfertigt, als die Andersartigkeit der Stadtstaaten nicht etwa nur deren Anrainerstaaten beträfe, sondern vielmehr alle Glieder des Bundes.⁸⁸ Auch Kirchhof weist darauf hin, dass die Finanzverfassung den föderalen Aufbau zu akzeptieren und die Staatlichkeit der Länder zu sichern habe, solange diese bestehen.⁸⁹

Unabhängig von der Frage, inwieweit und welche Länder von den positiven Spillovers der Stadtstaaten profitieren, wird aber auch die Form der Internalisierung der externen Effekte mittels der Einwohnerwertung kritisiert. So sei weder ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der räumlichen Funktion einer Stadt und ihrer Einwohnerzahl nachweisbar⁹⁰, noch stellen Transfers ohne Zweckbindung das adäquate Instrument zur Internalisierung der externen Effekte dar.⁹¹ Auch sei fraglich, ob die strukturellen Nachteile der Stadtstaaten im

⁸⁵ Vgl. Koriath (1997), S. 590f.

⁸⁶ Vgl. Peffekoven (1987), S. 202.

⁸⁷ "Die gesamt- und finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtstaaten und insbesondere Hamburgs generieren bundesweite realwirtschaftliche und fiskalische Spillovers." Rappen (1999), S. 37. Siehe hierzu im Übrigen auch Abschnitt 3.4.

⁸⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987), S. 415.

⁸⁹ Vgl. Kirchhof (1993), S. 80.

⁹⁰ Vgl. Hansmeyer, (1980), S. 125.

⁹¹ Vgl. Peffekoven (1987), S. 202.

Zusammenhang mit der Einwohnerzahl stehen, oder ob zu vermuten sei, dass sich die strukturellen Nachteile mit steigender Einwohnerzahl verringern.⁹²

Gemäß der ökonomischen Theorie des Föderalismus sind positive externe Effekte zunächst zu quantifizieren. Auch ist zu klären, inwieweit aus Sicht der Stadtstaaten diesen negativen Spillouts positive Spillins gegenüberstehen. Zur Internalisierung der Spillovers kommen als Lösung zweckgebundene vertikale⁹³ oder interregionale Zuweisungen in Frage, die im Rahmen bi- oder multilateraler Verhandlungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften festgelegt werden.⁹⁴

Noch einen Schritt weiter in seinen Forderungen geht Homburg. Er scheint jegliche Art inter-regionaler Transfers mit dem Hinweis auf die Unmöglichkeit der Ermittlung der richtigen Transferhöhe abzulehnen. Bezugnehmend auf Coase plädiert er für Verhandlungen zwischen den Ländern, oder falls diese zu kostspielig sind für eine Länderneugliederung.⁹⁵ Auf diesen Vorschlag wird auch von anderer Seite hingewiesen. So hält es etwa Dietrich (1996) für fragwürdig, warum es den Stadtstaaten nicht zugemutet werden kann, mit den umliegenden Gemeinden zu fusionieren. Sollten alle drei Stadtstaaten dies ablehnen (Berlin-Brandenburg z.B.), wäre die weitere Selbstständigkeit eine eigene politische Entscheidung, die nicht ausgleichsrelevant ist.⁹⁶ Auch wenn sich vermuten lässt, dass die Stadtstaaten aus Sicht des Bundesverfassungsgerichtes eine Art Bestandsschutz genießen, hält er grundsätzlich eine Länderneugliederung auf Basis des Art. 29 Abs. 1 GG für möglich.⁹⁷

8.2 Die Einwohnerwertung als Instrument zur Relativierung der Finanzkraft

Die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten resultiert auch aus ihrer Funktion als Industrie-, Handels- und Dienstleistungszentrum und der daraus resultierenden höheren Wirtschaftskraft. Sie verfügen über eine im Vergleich zu den Flächenländern höhere Produktivität und Finanzkraft.⁹⁸

Im Gegensatz zu den Flächenländern, bei denen Wirtschaftskraft und Steuerkraft in einem weitgehend konstanten Verhältnis stehen, ergeben sich bei den Stadtstaaten Diskrepanzen. Ein unkorrigierter Ausgleich zwischen den Bundesländern und den Stadtstaaten wäre für

⁹² Dietrich (1996), S. 204-206. Dietrich (1996) spricht sich für eine Überprüfung, im Falle einer Veränderung der Bevölkerung von mehr als 10 %, aus. Siehe Fußnote 1298, S. 206.

⁹³ Vgl. Kitterer (1994), S. 20, Peffekoven (1987), S. 201.

⁹⁴ Vgl. Wildasin (1987), S. 121ff.

⁹⁵ Vgl. Homburg (1994), S. 320f. Auf die Möglichkeit einer Länderneugliederung wird auch von anderen Autoren hingewiesen, siehe z.B. Lammers (1999b), S. 429.

⁹⁶ Dietrich (1996), S. 206.

⁹⁷ Dietrich (1996), S. 206/207.

⁹⁸ Vgl. hierzu auch Abschnitt II.

diese mit Nachteilen verbunden, da deren Finanzaufkommen vergleichsweise höher ausfällt.⁹⁹

"Lägen sie in einem Flächenland, ständen diesen aufkommensergiebigen Räumen auch dünn besiedelte aufkommensschwache Gebiete gegenüber. Dies hätte zweierlei zur Folge. Einerseits würde sich bei der Berechnung der Landesfinanzkraft pro Kopf ein (interner) Nivellierungseffekt ergeben, der für den Länderfinanzausgleich relevant wäre; andererseits würde innerhalb des Flächenlandes ein kommunaler Finanzausgleich durchgeführt, welcher der Sondersituation der Großstädte (insbesondere durch die Gestaltung der so genannten Hauptansatzstaffel) Rechnung trägt. In einem Stadtstaat entfallen beide Effekte. Weil der Nivellierungseffekt fehlt, wird deshalb pro Kopf systematisch zu viel Finanzkraft aus diesen Ballungsgebieten abgezogen."¹⁰⁰

Auch würde ein unkorrigierter Ausgleich vernachlässigen, dass eine Großstadt, die eine ähnlich hohe Wirtschaftskraft aufweist wie der Durchschnitt der Flächenländer, eher als finanzschwach eingestuft werden müsste. Die resultierenden Zuweisungen wären im Vergleich zu den Flächenländern zu gering. Die Finanzkraft sollte daher eher an anderen, vergleichbaren Großstädten oder der durchschnittlichen Finanzkraft von Großstädten gemessen werden.¹⁰¹

Zur Beseitigung dieser Problematik spricht sich der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums für das Verfahren der fiktiven Integration aus¹⁰², weist aber gleichzeitig auf die hieraus resultierenden Probleme hin, die ein Fortbestehen der Einwohnerwertung rechtfertigen können.

8.3 Die Einwohnerwertung als Regulativ einer überhöhten Steuerkraftabschöpfung

Eine dritte Rechtfertigung einer stadtstaatenspezifischen Einwohnerwertung, wenn auch in modifizierter Form, leitet sich ebenfalls aus der Andersartigkeit der Stadtstaaten als Agglomerationen mit hoher Wirtschaftskraft ab. Vor dem Hintergrund, dass den Stadtstaaten sowohl bei der Lohnsteuererlegung als auch der Umsatzsteuerverteilung örtliche Steuerkraft entzogen wird, schlägt Kitterer (1994) eine wirtschaftskraftorientierte Einwohnerwertung unabhängig vom horizontalen Finanzausgleich vor, die zunächst dafür sorgt, dass vor einer weiteren Umverteilung eine Verteilung der Finanzkraft nach dem Ort ihrer Entstehung erfolgt.

⁹⁹ Vgl. Koriath (1997), S. 593.

¹⁰⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), S. 6.

¹⁰¹ Vgl. hierzu auch Abschnitt II.

¹⁰² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), S. 7.

Kellermann kann in einer modelltheoretischen Analyse zeigen, dass eine wirtschaftskraftorientierte Einwohnerwertung zu einer effizienten Allokation führt. Bei einer Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip verhindert der Abfluss von Lohnsteueraufkommen durch Pendler eine effiziente Allokation der Ressourcen im Raum. Ein horizontaler Finanzausgleich, der allein an der ungewichteten Einwohnerzahl ausgerichtet ist, erweist sich im Rahmen des Modells als nicht geeignet, um die Bedingungen räumlicher Effizienz herzustellen. Eine an der regionalen Wertschöpfung ausgerichtete Einwohnerwertung stellt demgegenüber ein geeignetes Korrektiv dar.¹⁰³

8.4 Einwohnerwertung und Wachstum

Eng verbunden mit den vorangegangenen Ausführungen bezüglich der strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten ist die Frage der Bedeutung regionaler Agglomerationen als Wachstumszentren. So finden sich empirische Belege einer positiven Beziehung zwischen dem Agglomerationsgrad und dem Wachstum von Volkswirtschaften. Agglomerationen sind als Wachstumspole mit weitreichender Bedeutung für die nationale Entwicklung einer Volkswirtschaft zu sehen.¹⁰⁴ Weiterhin bedingt die zunehmende europäische und internationale Globalisierung eine Bedeutungszunahme der Regionen. Die Beseitigung von Handelshemmnissen im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr führt zu einer verstärkten Bedeutung von regionalen Standortunterschieden.¹⁰⁵ Diese Entwicklung wird verstärkt durch die zunehmende politische Integration in Europa. Die Verlagerung nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene reduziert die Bedeutung vormals definierter politischer Staatsräume und erhöht die Wichtigkeit der Regionen.¹⁰⁶ In diesem Sinne kann man die drei Stadtstaaten als Wachstumszentren verstehen, die nicht in Standortkonkurrenz zu den anderen Flächenländern, sondern vielmehr zu anderen Großstädten in Deutschland und Europa stehen.

Die Regelungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs sind in dem Sinne insofern von Bedeutung, als sie Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtstaaten nehmen. Das bei den Stadtstaaten zu beobachtende Auseinanderfallen von Wirtschaftskraft und Steuerkraft kann mittel- und langfristig eine Schwächung des Standortes implizieren.¹⁰⁷ Da die Finanzströme sowohl im kommunalen als auch bundesdeutschen Finanzausgleich zu einer Begünstigung ballungsferner Städte und einer Benachteiligung wirtschaftsstarker Kommunen führen, sieht Zimmermann daher in der Einwohnerwertung ein Korrektiv, welches das weitere Bestehen wachstumsfördernder Agglomerationen Gewähr leistet.¹⁰⁸

¹⁰³ Vgl. Kellermann (1998).

¹⁰⁴ Vgl. Martin/Ottaviano (1996); Henderson (2000).

¹⁰⁵ Vgl. Martin/Rogers (1995).

¹⁰⁶ Vgl. Lammers (1999a), S. 14f.

¹⁰⁷ Vgl. Rappen (1999), S. 24.

¹⁰⁸ Vgl. Zimmermann (1996), S. 65ff.

9 Das Verfahren der fiktiven Integration als Alternative zur Einwohnerwertung

Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, dass die Einwohnerwertung sowohl in der juristischen als auch finanzwissenschaftlichen Literatur nicht unumstritten ist. Sie stellt sicherlich nicht die theoretisch ideale Vorgehensweise für die Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe oder struktureller Besonderheiten der Stadtstaaten dar. Dennoch sind Alternativen zur Einwohnerwertung nicht leicht zu finden.

Einer der Haupteinwände gegen die derzeitige Regelung beruht darauf, dass Länder, die aus den Einrichtungen und Leistungen der Stadtstaaten für das Umland keinerlei Vorteile ziehen, gleichwohl über die gesonderte Einwohnerwertung für die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich an ihrer Finanzierung beteiligt werden, sei es dadurch, dass sie zu einem höheren Ausgleich verpflichtet sind oder geringere Ausgleichszahlungen empfangen.¹⁰⁹

Gegen diese Kritik richten sich wiederum zwei Argumente *für* die Aufrechterhaltung der Einwohnerwertung in ihrer bisherigen Art. Sie beziehen sich letztlich beide darauf, dass die von den Stadtstaaten ausgehenden Spillovers nicht nur das Umland, sondern alle Bundesländer betreffen.

Das erste Argument beruht auf der föderalen Struktur der Bundesländer. Sie sei historisch gewachsen und grundgesetzlich abgesichert. Vor- und Nachteile ihres Zuschnitts seien nicht nur für die Stadtstaaten gegeben, sondern auch für die übrigen Bundesländer, und seien daher von der Gesamtheit zu tragen.¹¹⁰ Dieser Gedanke ist für sich genommen gewiss richtig, trifft aber nicht die eigentliche Stadt-Umland-Problematik, die im Wesentlichen die Abgeltung zentralörtlicher Funktionen durch das unmittelbar betroffene Umland beinhaltet.

Das RWI führt einen weiteren Grund dafür an, dass die Einwohnerwertung der Stadtstaaten auf alle Bundesländer und nicht nur auf das angrenzende Umland ausstrahlen sollte. Danach seien die von den Stadtstaaten, insbesondere von Hamburg und Berlin, ausgehenden räumlichen Wirkungen nicht auf das Umland begrenzt. Vielmehr erstreckten sie sich auf das gesamte Bundesgebiet, teilweise sogar auf Europa.¹¹¹ Insoweit greife "die Reduzierung der Stadtstaatenfrage auf ein Stadt-Umland-Problem ... ohnehin zu kurz."¹¹²

Obwohl dieses Argument nicht ganz von der Hand zu weisen ist, greift es andererseits zu weit. Nicht nur gewisse Stadtstaaten haben eine überragende Bedeutung für Deutschland,

¹⁰⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1999), Rz. 208.

¹¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), S. 8.

¹¹¹ Vgl. Rappen (1999), S. 27-38.

¹¹² Rappen (1999), S. 27.

sondern auch eine Reihe anderer Städte und Regionen.¹¹³ Ist schon die Abgeltung regionaler Spillovers durch eine spezielle Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich nicht ganz unproblematisch, so gilt dies umso mehr für räumliche externe Effekte auf nationaler und internationaler Ebene. Für deren Abgeltung sind sicherlich andere Instrumente als der horizontale Länderfinanzausgleich geeigneter. Schließlich lässt sich mit dem Hinweis auf Deutschland und Europa das für Stadtstaaten virulente Stadt-Umland-Problem, das trotz weitergreifender Überlegungen in der Region eine große Bedeutung hat, nicht lösen.

Ein Verfahren, das die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten berücksichtigt und gleichzeitig der Kritik an der Einwohnerwertung Rechnung trägt, ist das vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen vorgeschlagene Verfahren der fiktiven Integration. Die Abschöpfung einer vergleichsweise zu hohen stadtstaatlichen Finanzkraft wird durch die fiktive Flächenlandbildung ausgeglichen, und die Problematik der Spillovers wird allein auf die betroffenen Länder verlagert.

Gemäß dem Reformvorschlag des Beirates gliedert sich das Verfahren in zwei Stufen. "In einer ersten Stufe werden die Stadtstaaten mit ihrem jeweils wirtschaftlich relevanten Umland zu fiktiven Flächenstaaten zusammengefasst, sodass der Länderfinanzausgleich nur noch für eher vergleichbare Flächenstaaten erfolgt."¹¹⁴ In der zweiten Stufe könnte dann ein Finanzausgleich zwischen den Stadtstaaten und den umgebenden Flächenstaaten simuliert werden, bei denen die Stadtstaaten wie Großstädte in den betroffenen Ländern zu behandeln seien.¹¹⁵

Die Wirkungen der fiktiven Integration hängen unter anderem davon ab, welche Flächenländer mit den Stadtstaaten zusammengefasst werden. Der Beirat verweist darauf, dass wegen der existierenden wirtschaftlichen Verflechtungen ein Land "Berlin-Brandenburg" und ein aus den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gebildeter "Nordstaat" in Frage käme.¹¹⁶ In dieser Studie sollen jedoch zwei Varianten einer fiktiven rechnerischen Gruppierung von Ländern betrachtet werden. In Variante I werden die sechs betroffenen Länder zu jeweils zwei Ländern fiktiv integriert, bestehend aus Hamburg und Schleswig-Holstein (HH-SH), Niedersachsen und Bremen (HB-NI) sowie Berlin-Brandenburg (BE-BB). Diese regionale Abgrenzung begründet sich damit, dass insbesondere von bremischer Seite auf die Stadt-Umland-Problematik im Verhältnis zu Niedersachsen hingewiesen wird.¹¹⁷ Variante II folgt dem Vorschlag des Beirates: Es werden zwei fiktive Flächenländer einerseits aus Berlin und Brandenburg und andererseits aus Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gebildet.

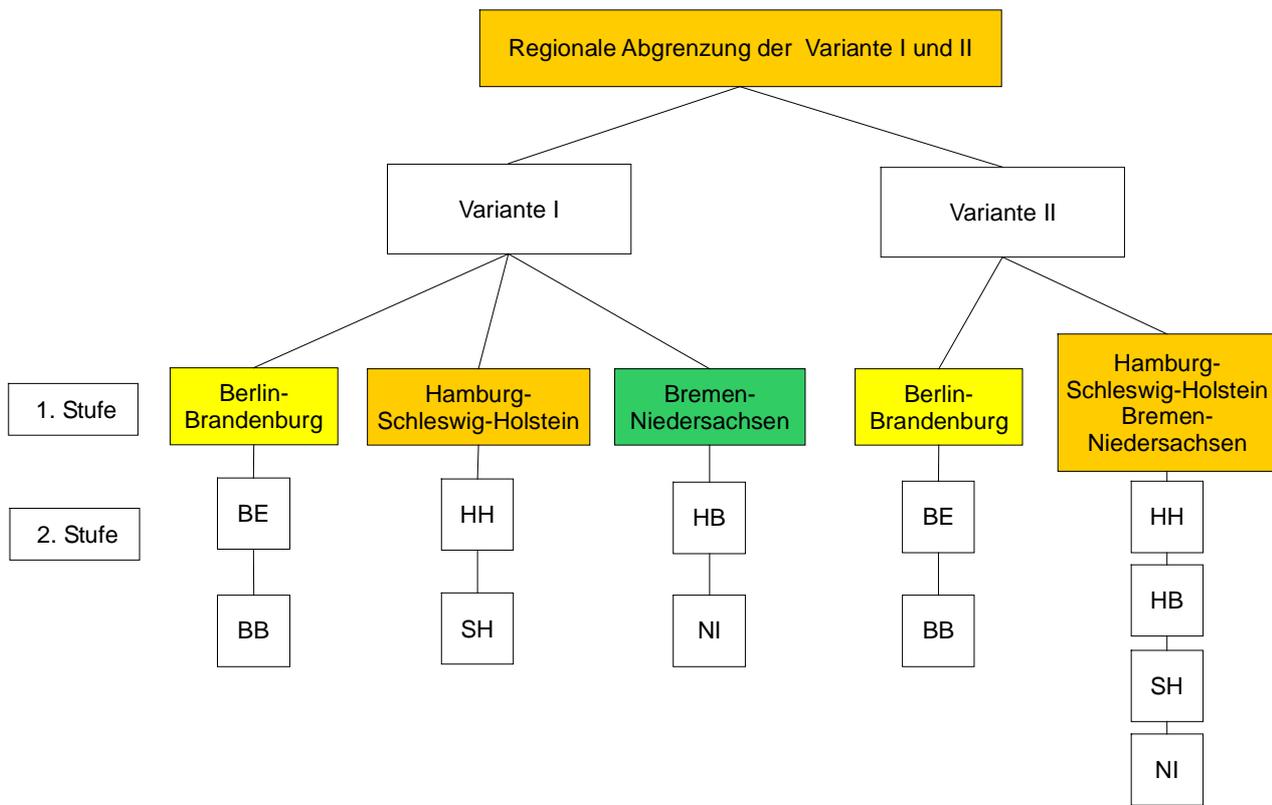
¹¹³ Vgl. dazu beispielsweise die Liste der ökonomisch-funktionalen Hierarchie europäischer Stadtregionen in Rappen (1999), S. 28.

¹¹⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 73.

¹¹⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 73.

¹¹⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 73.

¹¹⁷ Vgl. Finanzbericht Bremen 4/99.

Abbildung 16: Regionale Abgrenzung der Variante I und II

Die Berechnung beider Varianten erfolgte auf Basis der Daten des Finanzausgleichs des Jahres 1999. Angewendet wurde das Verfahren der fiktiven Integration auf drei Phasen des Finanzausgleichssystems - den Umsatzsteuervorwegausgleich, den horizontalen Finanzausgleich und die Verteilung der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen. Diese drei Phasen werden statt mit 16 Bundesländern mit nur noch 13 (Variante I) bzw. 12 (Variante II) Flächenländern neu berechnet. Nach Abschluss des Finanzausgleichs für die Gesamtheit der Flächenländer muss jedoch ein weiterer Schritt unternommen werden. Da die Integration nur fiktiv ist, muss das Ergebnis nunmehr den einzelnen Stadtstaaten und Flächenländern zugerechnet werden, die im vorangegangenen Schritt fiktiv integriert worden waren, die aber faktisch getrennte Länder darstellen. Es muss daher auf der zweiten Stufe festgelegt werden, nach welchen Maßstäben z.B. die dem fiktiven Flächenland Berlin-Brandenburg zugeordneten Beträge auf den Stadtstaat Berlin und das Flächenland Brandenburg aufgeteilt werden, damit die jedem einzelnen Land zustehende Finanzausstattung festgelegt werden kann.

9.1 Die erste Stufe der fiktiven Integration

In den folgenden beiden Abschnitten 4.1.1 und 4.1.2 werden die Auswirkungen einer fiktiven Integration bei einer regionalen Abgrenzung gemäß Variante I bzw. gemäß Variante II in den verschiedenen Phasen des Länderfinanzausgleichs dargestellt und analysiert. Bestandteil

der Untersuchung bilden der Umsatzsteuervorwegausgleich, der horizontale Finanzausgleich und die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen.

9.1.1 Die fiktive Integration - Variante I

9.1.1.1 Der Umsatzsteuervorwegausgleich

In der gegenwärtigen Ausgestaltung des Umsatzsteuervorwegausgleichs werden maximal 25 % des Umsatzsteueranteils der Länder zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden zwischen den Ländern verwendet. Das verbleibende Aufkommen wird nach Einwohnern auf die Länder verteilt. Findet das Verfahren der fiktiven Integration Anwendung in dieser Phase des Finanzausgleichs, so ergeben sich Änderungen in der Finanzausstattung der Länder, wenn es sich bei einem der fiktiven integrierten Länder um ein ergänzungsanteilsberechtigtes Land handelt. Im Jahre 1999 war dies sowohl bei Niedersachsen als auch bei Brandenburg der Fall. Die Ergänzungsanteile Niedersachsens beliefen sich auf 0,4 Mrd. DM. Brandenburg erhielt Ergänzungsanteile in Höhe von 3,25 Mrd. DM. Die fiktive Integration führt nun zu einer Änderung der Zahlungsströme. Zwar erhalten sowohl Bremen-Niedersachsen als auch Berlin-Brandenburg weiterhin Ergänzungsanteile, ihr Volumen reduziert sich aber auf 0,07 Mrd. DM für Bremen-Niedersachsen bzw. 3,18 Mrd. DM für Berlin-Brandenburg. Beide Effekte zusammengenommen führen dazu, dass der Grad der Umverteilung im Umsatzsteuervorwegausgleich sinkt. Der Anteil der Umsatzsteuer, der nach Einwohnern verteilt wird, steigt um 0,41 Mrd. DM.

Von diesem Anstieg können alle Länder pro Einwohner im gleichen Umfang profitieren. Die Gewinne, die aus den verminderten Ergänzungsanteilen an Bremen-Niedersachsen und Berlin-Brandenburg resultieren, werden wegen der Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern pro Kopf auf alle Länder gleich verteilt. Absolut gesehen fallen somit die größten Gewinne beim einwohnerreichsten Land Nordrhein-Westfalen in Höhe von 89,5 Mio. DM an. Die niedrigsten Gewinne ergeben sich absolut gesehen beim kleinsten Bundesland Saarland mit 5,3 Mrd. DM. Die Pro-Kopf-Gewinne betragen für alle Länder 4,98 DM je Einwohner. Daher kommt es auch bei Bremen-Niedersachsen sowie Berlin-Brandenburg zu einer Reduktion des negativen Effektes auf die Finanzausstattung aus der verminderten Zahlung an Ergänzungsanteilen.

In der gegenwärtigen Ausgestaltung des Umsatzsteuervorwegausgleichs erhält Niedersachsen neben den Ergänzungsanteilen aus der Verteilung der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl 9.893 Mio. DM. Die Umsatzsteuereinnahmen Bremens belaufen sich auf 837 Mio. DM. Beide Länder zusammen verfügen damit über Umsatzsteuereinnahmen in Höhe von 11,14 Mrd. DM.

Bei der durch die fiktive Integration veränderten Umsatzsteuerverteilung belaufen sich die Gesamtumsatzsteuereinnahmen Bremen-Niedersachsens auf 10,85 Mrd. DM, 73 Mio. DM Ergänzungsanteile und 10,77 Mrd. DM aus der Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern. Da Bremen-Niedersachsen aus dem erhöhten Anteil der nach Einwohnern verteilten

Umsatzsteuer Zahlungen in Höhe von 43 Mio. DM erhält, sinkt, trotz der Reduktion der Ergänzungsanteile um 331 Mio. DM, die Finanzkraft Bremen-Niedersachsens nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich nur um 289 Mio. DM.

Der gleiche Effekt ist bei Berlin-Brandenburg zu beobachten. In der gegenwärtigen Ausgestaltung des Umsatzsteuervorwegausgleichs erhalten Berlin und Brandenburg in Summe Umsatzsteuereinnahmen in Höhe von 10,77 Mrd. DM. Diese setzen sich zusammen aus den Umsatzsteuereinnahmen Berlins in Höhe von 4,26 Mrd. DM und den Umsatzsteuereinnahmen Brandenburgs in Höhe von 6,51 Mrd. DM. Zwar reduzieren sich diese Einnahmen durch die fiktive Integration um 47,6 Mio. DM, sodass die Gesamtumsatzsteuereinnahmen Berlin-Brandenburgs einen Umfang von 10,72 Mrd. DM aufweisen, die Reduktion der Umsatzsteuereinnahmen im Vergleich zur Reduktion der Ergänzungsanteile fällt aber auch hier durch den Anstieg der nach Einwohnern verteilten Umsatzsteuer geringer aus. Tab. 20 stellt die Ergebnisse zusammenfassend dar.

Tabelle 20: Verteilung der Umsatzsteuer

	Alle Länder	HH+SH	HB+NI	BE+BB	Flächenländer
Umsatzsteuer nach Einwohnern in Mrd. DM					
ohne fikt. Int.	103,09	5,62	10,73	7,52	79,23
mit fikt. Int.	103,50	5,64	10,77	7,55	79,54
Differenz	0,41	0,02	0,04	0,03	0,31
Ergänzungsanteile in Mrd. DM					
ohne fikt. Int.	19,46	0,00	0,40	3,25	15,81
mit fikt. Int.	19,06	0,00	0,07	3,18	15,81
Differenz	-0,41	0,00	-0,33	-0,08	0,00
Werte je Einwohner in DM					
	Alle Länder	HH+SH	HB+NI	BE+BB	Flächenländer
Umsatzsteuer nach Einwohnern					
ohne fikt. Int.	1.255,84	1.255,84	1.255,84	1.255,84	1.255,84
mit fikt. Int.	1.260,81	1.260,81	1.260,81	1.260,81	1.260,81
Differenz	4,98	4,98	4,98	4,98	4,98
Ergänzungsanteile					
ohne fikt. Int.	237,12	0,00	47,38	543,59	250,55
mit fikt. Int.	232,14	0,00	8,62	530,65	250,55

Insgesamt kann man festhalten, dass das Volumen der Ergänzungsanteile durch die fiktive Zusammenfassung relativ finanzkräftiger Stadtstaaten mit finanzschwächeren Flächenstaaten abnimmt. Die Einnahmen aus der gesamten Umsatzsteuerverteilung sinken daher für Bremen-Niedersachsen (um 287 Mio. DM) und für Berlin-Brandenburg (um 48 Mio. DM). Für Hamburg-Schleswig-Holstein steigen dagegen die Umsatzsteuereinnahmen (um 23 Mio. DM). Ein Effekt, der ausschließlich darauf beruht, dass durch die fiktive Integration ein größerer Anteil der Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt wird.

9.1.1.2 Der horizontale Finanzausgleich

Dem Umsatzsteuervorwegausgleich nachgelagert ist der horizontale Finanzausgleich. Auf dieser Ebene sind die Auswirkungen der fiktiven Integration auf zwei zentrale Größen zu berücksichtigen: die Finanzkraftmesszahl (FKMZ), die von der bereits dargestellten Umsatzsteuerverteilung wesentlich beeinflusst wird, und die Ausgleichsmesszahl, die in erheblichem Maße von der Einwohnerwertung abhängt. Im Unterschied zur derzeitigen Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs, bei der die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gemäß § 9 Abs. 2 FAG eine Einwohnerwertung von 1,35 erhalten, entfällt diese bei der fiktiven Flächenstaatenbildung für die Länder Berlin-Brandenburg, Hamburg-Schleswig-Holstein und Bremen-Niedersachsen.

Der Wegfall der Einwohnerwertung führt zu einer Erhöhung der Ausgleichsmesszahl der Ländereinnahmen aller nicht direkt von der fiktiven Integration betroffenen Länder. Bei den fiktiv integrierten Flächenländern wirken zwei entgegengesetzte Effekte. Der Reduktion der Ausgleichsmesszahl der Ländereinnahmen durch den Wegfall der Einwohnerwertung für Berlin, Hamburg und Bremen steht die Erhöhung der Ausgleichsmesszahl der Ländereinnahmen bei Brandenburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen gegenüber.

Durch die vorgelagerte Veränderung der Umsatzsteuerverteilung kommt es weiterhin zu einer Veränderung der Ländersteuereinnahmen unter Berücksichtigung der Sonderlasten. Keine Änderungen ergeben sich hingegen bei dem Gemeindesteueransatz und der Ausgleichsmesszahl der Gemeindeeinnahmen der Länder. Die gegenwärtige Veredelung der Einwohner der Gemeinden gemäß § 9 Abs. 3 FAG bleibt bestehen und wird in ihrer derzeitigen Ausgestaltung auf die fiktiven Flächenländer angewendet. Somit entspricht sowohl der Gemeindesteueransatz als auch die Ausgleichsmesszahl der Gemeindeeinnahmen bei den fiktiven Flächenländern der Summe der Einzelbeträge.

Für die fiktiv integrierten Länder ergeben sich gemäß § 9 Abs. 3 FAG folgende Einwohnerwertungen:

Tabelle 21: Einwohnerwertung gemäß § 9 Abs. 3 FAG der fiktiven Flächenländer

HH	129,2
SH	106,8
HH+SH	115,32
HB	120,0
NI	109,7
HB+NI	110,50
BE	133,6
BB	105,6
BE+BB	121,47

In Tab. 22 sind die Finanzkraftmesszahlen vor und nach horizontalem Finanzausgleich und die geleisteten Beiträge bzw. erhaltenen Zuweisungen für den horizontalen Finanzausgleich in seiner derzeitigen Ausgestaltung sowie bei einer fiktiven Integration der Länder Hamburg-Schleswig-Holstein, Bremen-Niedersachsen und Berlin-Brandenburg dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit der Werte wurden die Beträge für die fiktiv integrierten Länder Hamburg-Schleswig-Holstein, Bremen-Niedersachsen und Berlin-Brandenburg in Summe dargestellt.

Bei einem Vergleich der Finanzkraftmesszahlen nach horizontalem Finanzausgleich der fiktiven Flächenländer zeigt sich, dass alle drei Verluste aufweisen. Hamburg-Schleswig-Holstein verfügt im Vergleich zur gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs in Summe über eine um 1,1 Mrd. DM geringere Finanzkraft, dies entspricht einer Abnahme von knapp 5 %. Die größten Verluste ergeben sich bei Berlin-Brandenburg. Während die beiden Länder zurzeit über eine Finanzkraftmesszahl von 30,49 Mrd. DM nach horizontalem Finanzausgleich verfügen, reduziert sich die Finanzkraftmesszahl bei einer fiktiven Integration um 3,8 Mrd. DM bzw. 12,5 % auf 26,68 Mrd. DM. Auch das fiktive Flächenland Bremen-Niedersachsen erleidet Verluste. Die höheren Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich können die geringeren Zuweisungen im Umsatzsteuervorwegausgleich nicht kompensieren. Die Verluste sind im Vergleich zu den beiden anderen Ländern jedoch um einiges geringer. Sie belaufen sich im Vergleich zur derzeitigen Finanzkraftmesszahl nach horizontalem Finanzausgleich auf 0,3 %, sodass der fiktive Flächenstaat Bremen-Niedersachsen eine Finanzkraftmesszahl nach horizontalem Finanzausgleich in Höhe von 37,61 Mrd. DM aufweist. Die bemerkenswerte Verschlechterung der finanziellen Situation von Hamburg-Schleswig-Holstein und Berlin-Brandenburg ist auf die dominante Wirkung des Wegfalls der Einwohnerwertung auf die Ausgleichsmesszahl zurückzuführen.

Alle übrigen Flächenländer profitieren von der fiktiven Integration. Vergleicht man die prozentuale Veränderung in den Finanzkraftmesszahlen nach Finanzausgleich, so resultieren die größten Gewinne bei dem Hauptzahlerland Hessen. Die Finanzkraft Hessens steigt um 2,3 % von 28,88 Mrd. DM auf 29,54 Mrd. DM. Ähnlich hohe Gewinne ergeben sich bei den Hauptempfängerländern des Finanzausgleichs. Die Einnahmesteigerungen der ostdeutschen Bundesländer und des Saarlandes belaufen sich auf 2,1 %. Der geringste Anstieg in der Finanzkraft ist mit 0,9 % bei Rheinland-Pfalz zu beobachten.

Aus Sicht der westlichen Bundesländer ergibt sich durch die Reform ein insgesamt positiver Effekt. Die Gewinne der nicht fiktiv integrierten Flächenländer überkompensieren die Verluste bei Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, sodass es insgesamt zu einer Erhöhung der Finanzkraftmesszahl um 0,9 % kommt. Auf Seiten der ostdeutschen Bundesländer ergeben sich Verluste in einem Umfang von 3,5 %. Diese sind auf die hohen Einbußen Berlin-Brandenburgs zurückzuführen.

Neben den Veränderungen in den Finanzausstattungen der Länder bewirkt die Reform eine Reduktion des Ausgleichsvolumens des horizontalen Finanzausgleichs. Ohne Reform be-

trägt das Ausgleichsvolumen 14,6 Mrd. DM,¹¹⁸ durch die fiktive Integration reduziert sich das Volumen um 2,575 Mrd. DM auf 12,03 Mrd. DM.

Die Veränderung des Ausgleichsvolumens ist auf drei Effekte zurückzuführen - den Wegfall der Einwohnerwertung der Stadtstaaten, die Verlagerung des Ausgleichs im horizontalen Finanzausgleich auf einen internen Ausgleich der fiktiv integrierten Flächenländer sowie die Veränderung des Umsatzsteuervorwegausgleichs.

Der alleinige Wegfall der Einwohnerwertung bedingt eine Reduktion des Ausgleichsvolumens um 2,44 Mrd. DM. Darüber hinaus bewirkt die fiktive Integration, wenn es sich bei einem der fiktiv integrierten Länder um ein Zahlerland handelt, dass ein Teil des Ausgleichs bereits intern geregelt wird, so zum Beispiel bei Hamburg und Schleswig-Holstein. Im geltenden Recht ist Hamburg ein zuweisungspflichtiges, Schleswig-Holstein ein zuweisungsberechtigtes Land. Das fiktive Flächenland Hamburg-Schleswig-Holstein ist zuweisungspflichtig. Die unterdurchschnittliche Finanzkraft Schleswig-Holsteins muss im horizontalen Finanzausgleich damit nicht mehr ausgeglichen werden. Ein ähnlicher Effekt ergibt sich auch bei Bremen-Niedersachsen. Im geltenden Recht handelt es sich zwar bei beiden Ländern um zuweisungsberechtigte Länder, durch den alleinigen Wegfall der Einwohnerwertung würde Bremen aber zu einem zuweisungspflichtigen Land. Ein Teil des Ausgleichs der unterdurchschnittlichen Finanzkraft Niedersachsens wird daher bereits von Bremen übernommen. Da die über dem Durchschnitt liegende Finanzkraft Bremens nicht ausreicht, um die Finanzkraft Niedersachsens auf den Länderdurchschnitt anzuheben, besitzt das fiktive Flächenland Bremen-Niedersachsen weiterhin eine unterdurchschnittliche Finanzkraft, die im horizontalen Finanzausgleich auszugleichen ist.

Der dritte Effekt, der Einfluss auf das Volumen des horizontalen Finanzausgleichs nimmt, resultiert aus der Veränderung des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Die Verluste, die Bremen-Niedersachsen und Berlin-Brandenburg durch dessen Veränderung erleiden, müssen im horizontalen Finanzausgleich wieder ausgeglichen werden, da es sich bei beiden Ländern um finanzschwache Länder handelt, deren Finanzkraft unter 92 % des Durchschnitts liegt. Die Berücksichtigung des Umsatzsteuervorwegausgleichs bedingt bei beiden Ländern einen Anstieg der Differenz zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl. Dies wirkt sich im gleichen Umfang erhöhend auf das Ausgleichsvolumen im horizontalen Finanzausgleich aus.

Diesem erhöhenden Effekt steht ein volumensenkender Effekt entgegen. Bei den Ländern, deren Finanzkraft unter 92 % des Durchschnittes liegt, entspricht die Volumensenkung den

¹¹⁸ Üblicherweise ergibt sich das Ausgleichsvolumen aus der Summe der Beiträge bzw. der Summe der Zuweisungen. In Tab. 22 würde man hierbei jedoch im horizontalen Finanzausgleich des geltenden Rechts nur ein Ausgleichsvolumen in Höhe von 14,4 Mrd. DM ermitteln können, das tatsächliche Ausgleichsvolumen beläuft sich jedoch auf 14,6 Mrd. DM. Der Unterschied in den Werten resultiert aus der Summierung der interregionalen Zuweisungen für Hamburg und Schleswig-Holstein. Da es sich bei Hamburg um ein Zahlerland und bei Schleswig-Holstein um ein Empfängerland handelt, wird bei der Summierung ein Teil des Ausgleichsvolumens bereits saldiert.

Gewinnen aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich. Einzige Ausnahme bildet Rheinland-Pfalz, dessen Finanzkraft über 92 % des Durchschnittes liegt. Die Differenz zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl sinkt durch die Einbeziehung des Umsatzsteuervorwegausgleichs bei diesem zwar um ca. 20,05 Mio. DM. Da die Differenz aber nur zu 37,5 % ausgeglichen wird, reduzieren sich die Zuweisungen an Rheinland-Pfalz nur um $20,05 * 0,375 = 7,52$ Mio. DM. Insgesamt überwiegt der volumensteigernde Effekt den volumensenkenden Effekt.

Hierbei wird die enge Verbindung zwischen dem horizontalen Finanzausgleich und dem Umsatzsteuervorwegausgleich deutlich. Berechnet man die Veränderungen, die sich ergeben, wenn der Umsatzsteuervorwegausgleich nicht in das Verfahren der fiktiven Integration integriert wird, so zeigt sich, dass Länder, deren Finanzkraft unter 92 % des Durchschnittes liegt, keine Gewinne erzielen. Da diese Länder immer auf 95 % des Durchschnittes angehoben werden, entstehen zwar höhere Gewinne aus der Einbeziehung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, diese Gewinne werden aber durch geringere Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich vollkommen kompensiert.

Auf Seiten der Zahlerländer zeigt sich ein unterschiedliches Bild. Von der Einbeziehung des Umsatzsteuervorwegausgleichs können alle Zahlerländer profitieren, deren Finanzkraft unter 108 % liegt. Ein Teil der Gewinne des Umsatzsteuervorwegausgleichs wird bereits dadurch abgeschöpft, dass der Überschuss zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl steigt und daraus höhere Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich resultieren. Der Anstieg der Zahlungen fällt, da der Finanzausgleichstarif keine Abschöpfungsquoten von über 100 % aufweist, geringer aus als die Gewinne des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Dass sich bei einigen Zahlerländern trotzdem Verluste ergeben, resultiert aus dem Anstieg des Unterschiedes zwischen den ausgleichspflichtigen Überschüssen und den zu leistenden Beiträgen. Dieser muss zwar von allen Zahlerländern im gleichen Umfang erbracht werden, der prozentuale Anstieg der durchschnittlichen Abschöpfung führt aber erst ab einer Finanzkraft von über 108 % zu einer Kompensation der Gewinne aus der veränderten Umsatzsteuerverteilung. Positive Effekte ergeben sich des Weiteren bei allen Ländern deren Finanzkraft über 92 % des Durchschnittes liegt. Rheinland-Pfalz kann von der Berücksichtigung des Umsatzsteuervorwegausgleichs profitieren.

Tabelle 22: Fiktive Integration - Variante I: HH+SH, NI+HB und BE+BB inklusive Umsatzsteuervorwegausgleich

	Umsatzsteuervorwegausgleich			horizontaler Finanzausgleich						
	FKMZ vor LFA			Beiträge/Zuweisungen			FKMZ nach LFA			
	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	Prozentuale Veränderung
	Mrd. DM		Mio. DM	Mio. DM		Mio. DM	Mrd. DM		Mio. DM	
NW	86,33	86,24	89,52	-1.389,53	-2.578,08	1.188,55	84,94	83,66	1.278,07	1,5 %
BY	59,76	59,7	60,32	-2.329,93	-3.187,63	857,7	57,43	56,51	918,01	1,8 %
BW	52,45	52,4	52,02	-2.595,37	-3.426,47	831,1	49,86	48,97	883,12	1,8 %
HE	33,65	33,62	30,08	-4.107,71	-4.744,30	636,59	29,54	28,88	666,67	2,3 %
RP	17,22	17,2	20,05	514,3	378,79	135,51	17,73	17,58	155,57	0,9 %
SL	4,32	4,31	5,34	385,62	294,49	91,13	4,71	4,61	96,47	2,1 %
HH+SH	23,29	23,27	22,26	-1.603,84	-491,39	-1.112,45	21,68	22,77	-1.090,19	-4,8 %
HB+NI	35,74	36,03	-288,64	1.869,25	1.702,46	166,79	37,61	37,73	-121,85	-0,3 %
BE+BB	23,98	24,03	-47,64	2.700,55	6.463,41	-3.762,86	26,68	30,49	-3.810,51	-12,5 %
SN	17,08	17,05	22,28	2.529,32	2.148,94	380,38	19,6	19,2	402,66	2,1 %
ST	10,12	10,11	13,26	1.526,77	1.300,43	226,34	11,65	11,41	239,6	2,1 %
TH	9,3	9,29	12,23	1.426,62	1.217,93	208,69	10,73	10,51	220,92	2,1 %
MV	6,77	6,76	8,93	1.073,94	921,43	152,52	7,84	7,68	161,45	2,1 %
West	312,76	312,77	-9,06	-9.257,20	-11.910,11	2.652,91	303,5	300,71	2.785,87	0,9 %
Ost	67,24	67,24	9,06	9.257,20	11.910,11	-2.652,91	76,5	79,29	-2.785,87	-3,5 %

9.1.1.3 Die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen

Nach § 11 Abs. 2 FAG erhalten leistungsschwache Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen in Höhe von 90 % ihrer nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleibenden Fehlbeträge der Finanzkraftmesszahl gegenüber der Ausgleichsmesszahl. Bei den Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen handelt es sich um vertikale Zuweisungen des Bundes an die Länder. Da es durch diese zu einer partiellen Erhöhung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder kommt, bezeichnet man die Bundesergänzungszuweisungen auch als vertikale Zuweisungen mit horizontalem Effekt. Im Jahre 1999 belief sich das Gesamtvolumen der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen auf etwa 6,3 Mrd. DM. Empfänger der Zuweisungen waren alle ostdeutschen Bundesländer inklusive Berlin sowie Niedersachsen, das Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen.

Durch das Verfahren der fiktiven Integration verringert sich das Volumen der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen um insgesamt 156 Mio. DM. Profitieren können von der Änderung alle nicht fiktiv integrierten Zuweisungsempfänger sowie Bremen-Niedersachsen. In Summe steigt das von Bremen und Niedersachsen insgesamt empfangene Zuweisungsvolumen um 29 Mio. DM. Verlierer der Änderung sind Hamburg-Schleswig-Holstein und Berlin-Brandenburg. Während Schleswig-Holstein im geltenden Recht Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen im Umfang von 261 Mio. DM erhielt, verliert das fiktive Flächenland Hamburg-Schleswig-Holstein die gesamten Zuweisungen. Bei Berlin-Brandenburg reduzieren sich die Zuweisungen um 180 Mio. DM (vgl. Tab. 23).

**Tabelle 23: Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen:
Vergleich geltendes Recht und fiktive Integration, Variante I**

	FEBZ fikt. Int.	FBEZ gelt. Recht	Differenz
in Mio. DM			
RP	771	568	203
SL	223	218	5
HH+SH	0,00	261	-261
HB+NI	1.723	1.694	29
BE+BB	1.264	1.444	-180
SN	929	910	19
ST	552	540	12
TH	508	498	10
MV	371	364	7
West	2.717	2.741	-24
Ost	3.624	3.756	-132
Volumen (gesamt)	6.342	6.498	-156

9.1.1.4 Zusammenfassung

In Tab. 24 sind die aus der fiktiven Integration resultierenden Wirkungen für die drei betrachteten Stufen vergleichend dargestellt. Es zeigt sich, dass vor allem das fiktive Flächenland Berlin-Brandenburg erhebliche Verluste erleidet. Insgesamt verschlechtert sich die Finanzkraft nach Finanzausgleich und Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen um annähernd 4 Mrd. DM im Vergleich zum geltenden Recht. Dies erklärt im Übrigen die Verschlechterung der Finanzkraft der ostdeutschen Bundesländer. Die Gewinne der übrigen ostdeutschen Bundesländer können die Verluste Berlin-Brandenburgs nicht kompensieren.

Geringere Verluste resultieren bei Hamburg-Schleswig-Holstein. Die Reduktion der Finanzkraftmesszahl nach den Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen ist zum größten Teil auf die Erhöhung der Beiträge im horizontalen Finanzausgleich zurückzuführen. Die ge-

ringsten Verluste erleidet Bremen-Niedersachsen. Die Finanzkraft reduziert sich für das fiktive Flächenland im Vergleich zum geltenden Recht um etwa 90 Mio. DM.

Alle nicht fiktiv integrierten Flächenländer können von der fiktiven Integration profitieren. Weiterhin ergibt sich ein insgesamt positiver Effekt für die westdeutschen Bundesländer. Die Gewinne der westdeutschen Bundesländer überkompensieren die Verluste der fiktiven westdeutschen Flächenländer.

Tabelle 24: Fiktive Integration: Variante I, Umsatzsteuervorwegausgleich, horizontaler Finanzausgleich und FBEZ

	Umsatzsteuervorwegausgleich			horizontaler Finanzausgleich			FBEZ		
	FKMZ vor LFA			FKMZ nach LFA			FKMZ nach FBEZ		
	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz
	Mrd. DM		Mio. DM	Mrd. DM		Mio. DM	Mrd. DM		Mio. DM
NW	86,33	86,24	89,52	84,94	83,66	1.278,07	84,94	83,66	1.278,07
BY	59,76	59,70	60,32	57,43	56,51	918,01	57,43	56,51	918,01
BW	52,45	52,40	52,02	49,86	48,97	883,12	49,86	48,97	883,12
HE	33,65	33,62	30,08	29,54	28,88	666,67	29,54	28,88	666,67
RP	17,22	17,20	20,05	17,73	17,58	155,57	18,50	18,15	358,84
SL	4,32	4,31	5,34	4,71	4,61	96,47	4,93	4,83	101,04
HH+SH	23,29	23,27	22,26	21,68	22,77	-1.090,19	21,68	23,04	-1.350,76
HB+NI	35,74	36,03	-288,64	37,61	37,73	-121,85	39,33	39,42	-92,90
BE+BB	23,98	24,03	-47,64	26,68	30,49	-3.810,51	27,95	31,94	-3.991,00
SN	17,08	17,05	22,28	19,60	19,20	402,66	20,53	20,11	421,73
ST	10,12	10,11	13,26	11,65	11,41	239,60	12,20	11,95	250,95
TH	9,30	9,29	12,23	10,73	10,51	220,92	11,24	11,00	231,38
MV	6,77	6,76	8,93	7,84	7,68	161,45	8,21	8,04	169,10
West	312,76	312,77	-9,06	303,50	300,71	2.785,87	306,22	303,46	2.762,09
Ost	67,24	67,24	9,06	76,50	79,29	-2.785,87	80,13	83,04	-2.917,84

9.1.2 Fiktive Integration - Variante II

Bei der Variante II der fiktiven Integration werden im Unterschied zur Variante I die Länder Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu einem fiktiven Nordstaat integriert. Die fiktive Flächenstaatenbildung für Berlin-Brandenburg wird beibehalten.

9.1.2.1 Der Umsatzsteuervorwegausgleich

Im Unterschied zur Variante I der fiktiven Integration ergeben sich bei der Variante II auf Seiten der nicht fiktiv integrierten Flächenländer höhere Gewinne. Die Finanzkraftmesszahl vor horizontalem Finanzausgleich steigt um 5,88 DM je Einwohner, bei der fiktiven Integration der Variante I belief sich der Anstieg im Vergleich hierzu nur auf 4,98 DM je Einwohner.

Geringere Verluste als bei der fiktiven Integration der Variante I treten bei Berlin-Brandenburg auf. Die Finanzkraftmesszahl vor Finanzausgleich sinkt im Vergleich zum geltenden Recht um 42 Mio. DM, dies sind in etwa 5 Mio. DM weniger als bei der fiktiven Integration der Variante I. Der Grund für die vergleichsweise höhere Finanzausstattung der nicht fiktiv integrierten Flächenländer und Berlin-Brandenburgs liegt in dem vergleichsweise höheren Anteil der nach Einwohnern verteilten Umsatzsteuer. Dies resultiert aus dem Wegfall der Ergänzungsanteile für Niedersachsen. Während ein fiktives Flächenland, bestehend aus Niedersachsen und Bremen, zwar eine Reduktion des Zuweisungsvolumens erleidet, verfügt der fiktiv gebildete Nordstaat über eine Steuerkraft von etwa 104 % im Vergleich zu den anderen Ländern. Bedingt durch diese überdurchschnittliche Steuerkraft entfällt der Anspruch auf Ergänzungsanteile. Die Verluste für den fiktiven Nordstaat im Vergleich zur gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs belaufen sich auf 328 Mio. DM.

Der Anteil der nach Einwohnern verteilten Umsatzsteuer steigt um 0,48 Mrd. DM im Vergleich zu geltendem Recht. Der Anstieg liegt damit um etwa 7 Mrd. DM über dem Anstieg der nach Einwohnern verteilten Umsatzsteuer der Variante I.

Tabelle 25: Umsatzsteuerverteilung: gelt. Recht und Variante II

	Alle Länder	HH+HB+SH+NI	BE+BB	Flächenländer
Umsatzsteuer nach Einwohnern in Mrd. DM				
ohne fikt. Int.	103,09	16,35	7,52	79,23
mit fikt. Int.	103,57	16,42	7,55	79,60
Differenz	0,48	0,08	0,03	0,37
Ergänzungsanteile				
ohne fikt. Int.	19,46	0,40	3,25	15,81
mit fikt. Int.	18,98	0,00	3,18	15,81
Differenz	-0,48	-0,40	-0,08	0,00
	Alle Länder	HH+HB+SH+NI	BE+BB	Flächenländer
Werte je Einwohner				
Umsatzsteuer nach Einwohnern				
ohne fikt. Int.	1.255,84	1.255,84	1.255,84	1.255,84
mit fikt. Int.	1.261,71	1.261,71	1.261,71	1.261,71
Differenz	5,88	5,88	5,88	5,88
Ergänzungsanteile				
ohne fikt. Int.	237,12	31,10	543,59	250,55
mit fikt. Int.	231,25	0,00	530,65	250,55

9.1.2.2 Der horizontale Finanzausgleich

Ebenso wie bei Variante I entfällt auch bei der Variante II der fiktiven Integration die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in Höhe von 1,35. Die Wirkungen, die hieraus auf die Ausgleichsmesszahl resultieren, entsprechen den bereits beschriebenen Wirkungen. Gleiches gilt für die Veränderung der Finanzkraftmesszahlen der Länder.

Für die fiktiv integrierten Länder ergeben sich gemäß § 9 Abs. 3 FAG folgende Einwohnerwertungen:

Tabelle 26: Einwohnerwertung gemäß § 9 Abs. 3 FAG fiktive Integration Variante II

HH	129,2
SH	106,8
HB	120,0
NI	109,7
HH+SH+NI+HB	112,2
BE	133,6
BB	105,6
BE+BB	121,5

Beim Vergleich der Finanzkraft nach horizontalem Finanzausgleich mit geltendem Recht zeigen sich ähnliche Effekte wie bei Variante I. Im Unterschied zur Variante I ergeben sich die größten Gewinne diesmal jedoch nicht auf der Seite der Zahlerländer, sondern auf Seiten der Empfängerländer. Die Finanzkraft der nicht fiktiv integrierten ostdeutschen Bundesländer und des Saarlandes steigt um etwa 2,1 %. Auf Seiten der Zahlerländer resultieren die höchsten Gewinne wiederum bei Hessen. Es kann seine Finanzkraft um 2,0 % steigern. Die geringsten Gewinne ergeben sich mit 0,9 % bei Rheinland-Pfalz. Große Verluste erleidet Berlin-Brandenburg. Die Finanzkraftmesszahl nach Finanzausgleich sinkt um 12,5 %. Vergleichsweise moderate Verluste ergeben sich auf Seiten des fiktiven Nordstaates. Die prozentuale Verringerung der Finanzkraftmesszahl liegt bei nur 1,7 % (vgl. Abb. 17).

Abbildung 17: Prozentuale Veränderung der FKMZ nach horizontalem FAG: Vergleich geltendes Recht und Variante II

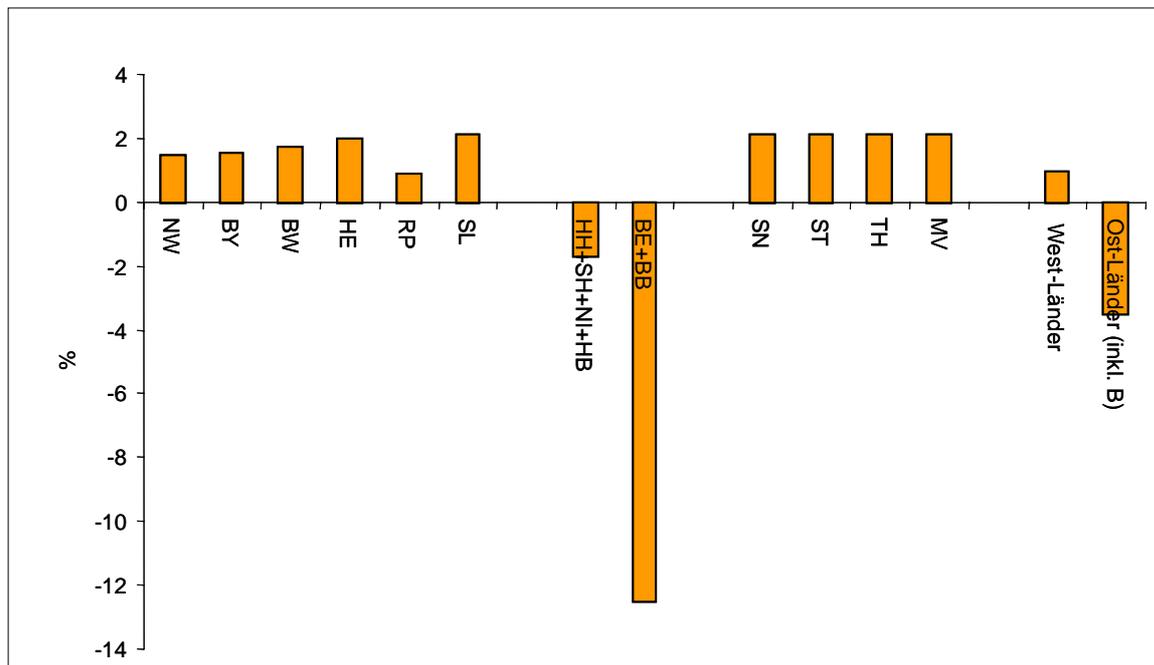
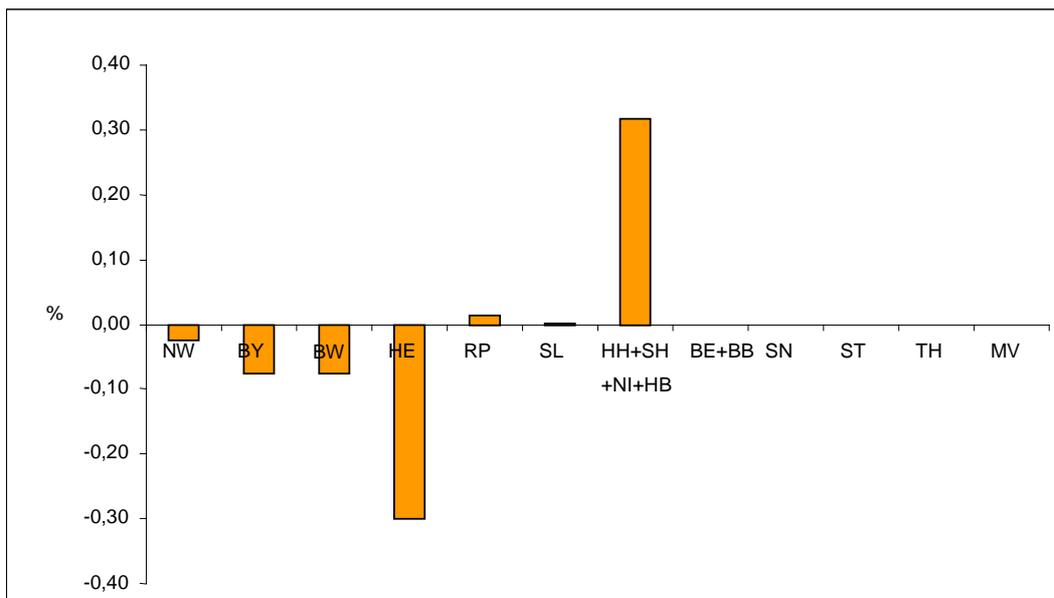


Abbildung 18 veranschaulicht die sich ergebenden Unterschiede zwischen der Variante I und II.

Abbildung 18: Veränderung der FKMZ nach horizontalem FAG: Prozentuale Differenz zwischen Variante I und II



Vergleicht man die Gewinne und Verluste beider Varianten, so zeigt sich, dass diese für zuweisungsberechtigte Länder, deren Finanzkraft unter 92 % des Durchschnittes liegt, in beiden Varianten übereinstimmen. Dies gilt auch für das fiktive Flächenland Berlin-Brandenburg. Länder, deren Finanzkraft zwischen 92 % und 100 % liegt, können höhere Gewinne als bei Variante I erzielen, hierbei handelt es sich jedoch nur um Rheinland-Pfalz. Die Gewinne der zuweisungspflichtigen Länder fallen geringer aus.

Die im Vergleich der beiden Varianten konstanten Gewinne bzw. Verluste auf Seiten der Länder mit einer Finanzkraftmesszahl von unter 92 % des Durchschnittes ist wiederum auf die Tarifgestaltung im horizontalen Finanzausgleich zurückzuführen. Die Anhebung aller Länder mit einer Finanzkraftmesszahl von unter 92 % durch den horizontalen Finanzausgleich auf 95 %, unabhängig von der Höhe der Finanzkraftmesszahl vor Finanzausgleich, bewirkt eine vollständige Kompensation der Einnahmesteigerungen aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich durch geringere Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich. Anders verhält es sich bei allen Ländern, deren Finanzkraft zwischen 92 % und 100 % des Durchschnittes liegt. Da 37,5 % der Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf ausgeglichen werden, ist die Finanzkraft nach Finanzausgleich umso größer, je größer die Finanzkraft vor Finanzausgleich ist.

Die Zahlerländer können nicht von der höheren Finanzkraft vor dem horizontalen Finanzausgleich profitieren. Der Grund ist, dass die Differenz zwischen den Zuweisungen und den erforderlichen Beiträgen zunimmt. Betrug die Relation zwischen der Summe der ausgleichspflichtigen Überschüsse der Zahlerländer zu den ausgleichspflichtigen Zuschüssen bei der Variante I der fiktiven Integration 1,01, so beträgt sie bei der Variante II 1,03. Die nach dem Finanzausgleichstarif ermittelten Zuweisungen der Zahlerländer reichen nicht aus, um die nach dem Finanzausgleichstarif ermittelten Ansprüche der Nehmerländer zu erfüllen. Die Differenz ist von allen Zahlerländern im anteilmäßig gleichen Umfang zu erbringen. Der hierdurch bedingte Anstieg der Zuweisungen schöpft die aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich resultierenden Gewinne ab.

9.1.2.3 Die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen

Die bereits beim horizontalen Finanzausgleich beschriebenen Wirkungen setzten sich bei den Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen fort. Das Volumen der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen reduziert sich durch das Verfahren der fiktiven Integration im Vergleich zum geltenden Recht um 1,1 Mrd. DM. Im geltenden Recht erhalten Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bremen Ergänzungsanteile im Umfang von insgesamt etwa 2 Mrd. DM, die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen des Nordstaates belaufen sich jedoch nur auf 772 Mio. DM. Die Zuweisungen an Berlin-Brandenburg reduzieren sich um 180 Mio. DM auf 1.264 Mio. DM (vgl. Tab. 27). Die im Vergleich zur Variante I höhere Reduktion der Bundesergänzungszuweisungen ist auf die verminderten Ergänzungsanteile an Rheinland-Pfalz sowie an den fiktiven Nordstaat zurückzuführen.

**Tabelle 27: Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen:
Vergleich geltendes Recht und fiktive Integration Variante II**

	FEBZ fikt. Int.	FBEZ gelt. Recht	Differenz
in Mio. DM			
RP	769	568	201
SL	223	218	5
HH+SH+HB+NI	772	1.955	-1.183
BE+BB	1.264	1.444	-180
SN	929	910	19
ST	552	540	11
TH	508	498	10
MV	371	363	8
West	1.765	2.742	-977
Ost	3.624	3.756	-132
Volumen (gesamt)	5.389	6.497	-1.109

9.1.2.4 Zusammenfassung

In Tabelle 28 sind die Ergebnisse der ersten Stufe der fiktiven Integration für Variante II zusammenfassend dargestellt. Ein Vergleich der Finanzkraftmesszahlen nach Finanzausgleich zeigt, dass die Gewinne der zuweisungsberechtigten Länder mit einer Finanzkraft von unter 92 % in beiden Varianten übereinstimmen. Höhere Gewinne ergeben sich bei Rheinland-Pfalz. Im Vergleich zum geltenden Recht kann es seine Finanzkraftmesszahl nach den Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen auf 18 Mrd. DM erhöhen, die Differenz zwischen Variante I und II beläuft sich auf ca. 226.000 DM.

Auch die Reduktion des Ausgleichsvolumens ist in Variante II höher. Das Ausgleichsvolumen im horizontalen Finanzausgleich reduziert sich auf etwa 11 Mrd. DM und damit um ungefähr 4 Mrd. DM im Vergleich zum geltenden Recht. Die vergleichsweise höhere Reduktion resultiert aus der Bedeutungszunahme des internen Ausgleichs des Nordstaates. Vor allen Dingen Hamburg und im geringeren Umfang auch Bremen entlasten den horizontalen Finanzausgleich, da sie die unterdurchschnittliche Finanzkraft Schleswig-Holsteins und Niedersachsens bereits durch die fiktive Integration der Länder ausgleichen können. Dies gelingt jedoch nicht vollständig. Der fiktive Nordstaat besitzt vor horizontalem Finanzausgleich eine unterdurchschnittliche Finanzkraft von 97,86 % und ist somit zuweisungsberechtigt. An dieser Zahl wird auch die Bedeutung Hamburgs bei der Bildung des Nordstaates deutlich. Verfügen Bremen-Niedersachsen bei der Variante I nur über eine Finanzkraft von etwa 91 %, bedingt die fiktive Integration mit Hamburg-Schleswig-Holstein einen Anstieg auf ungefähr 98 %.

Tabelle 28: Fiktive Integration Variante II

	FKMZ vor LFA			Beiträge/Zuweisungen			FKMZ nach LFA			FKMZ nach LFA + FBEZ		
	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz	fikt. Int.	gelt. Recht	Differenz
	Mrd. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mrd. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mrd. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mrd. DM	Mio. DM	Mio. DM
NW	86,35	86,24	105,66	-1.425,56	-2.578,08	1.152,52	84,92	83,66	1.258,18	84,92	83,66	1.258,18
BY	59,77	59,70	71,19	-2.383,76	-3.187,63	803,86	57,39	56,51	875,06	57,39	56,51	875,06
BW	52,46	52,40	61,40	-2.642,80	-3.426,47	783,67	49,82	48,97	845,08	49,82	48,97	845,08
HE	33,66	33,62	35,50	-4.202,05	-4.744,30	542,25	29,45	28,88	577,76	29,45	28,88	577,76
RP	17,22	17,20	23,67	512,95	378,79	134,16	17,74	17,58	157,83	18,50	18,15	359,06
SL	4,32	4,31	6,30	384,66	294,49	90,17	4,71	4,61	96,47	4,93	4,83	101,04
HH+SH +NI+HB	58,96	59,29	-328,38	514,97	1.211,07	-696,10	59,48	60,50	-1.024,49	60,25	62,46	-2.207,10
BE+BB	23,99	24,03	-42,27	2.695,18	6.463,41	-3.768,23	26,68	30,49	-3.810,51	27,95	31,94	-3.991,00
SN	17,08	17,05	26,30	2.525,30	2.148,94	376,36	19,60	19,20	402,66	20,53	20,11	421,73
ST	10,12	10,11	15,65	1.524,38	1.300,43	223,95	11,65	11,41	239,60	12,20	11,95	250,95
TH	9,30	9,29	14,43	1.424,42	1.217,93	206,49	10,73	10,51	220,92	11,24	11,00	231,38
MV	6,77	6,76	10,55	1.072,33	921,43	150,91	7,84	7,68	161,45	8,21	8,04	169,10
West	312,74	312,77	-24,65	-9.241,61	-12.052,13	2.810,53	303,50	300,71	2.785,87	305,26	303,46	1.809,06
Ost	67,26	67,24	24,65	9.241,61	12.052,13	-2.810,53	76,50	79,29	-2.785,87	80,13	83,04	-2.917,84

9.2 Die zweite Stufe der fiktiven Integration - Die interne Mittelverteilung

Da die fiktive Integration auf der ersten Stufe keinesfalls mit einer tatsächlichen Integration gleichzusetzen ist, ist nach Abschluss der ersten Stufe auf einer zweiten Stufe darüber zu entscheiden, wie die ermittelten Finanzmittel zwischen den betroffenen Stadtstaaten und Flächenländern zu verteilen sind. Es ist klarzustellen, nach welchen Kriterien die interne Mittelverteilung zu erfolgen hat. In seinem Gutachten schlägt der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen vor, einen Finanzausgleich zwischen den Stadtstaaten und den umgebenden Flächenstaaten zu simulieren, bei denen die Stadtstaaten wie Großstädte in den betroffenen Ländern zu behandeln seien.¹¹⁹

Die genaue Ausgestaltung des Systems lässt der Wissenschaftliche Beirat offen. Bei seiner praktischen Umsetzung müssen jedoch auch einige grundsätzliche Fragen geklärt werden. Unter anderem wäre beispielsweise zu entscheiden, ob sich die Behandlung der Stadtstaaten wie Großstädte in den betroffenen Flächenländern nur auf die kommunale Ebene be-

¹¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), S. 73.

schränken soll oder ob auch die Leistungen, die den Großstädten von der jeweiligen Landesebene zufließen, in die Analyse einbezogen werden sollen. Außerdem muss festgelegt werden, ob nur ein teilweiser oder ein vollständiger Ausgleich zwischen den Teilstaaten der fiktiv integrierten Flächenländer stattfinden soll.

Im Folgenden werden verschiedene Lösungsmöglichkeiten beschrieben, die finanziellen Auswirkungen der unterschiedlichen Varianten untersucht sowie einer kritischen Beurteilung unterzogen. Im Rahmen dieses Gutachtens kann keine endgültige Entscheidung über das anzuwendende System getroffen werden, da die Festsetzung einiger Variablen letztendlich einer politischen Entscheidung unterliegt. Die Berechnungen werden daher beispielhaft nur für das fiktive Flächenland Bremen-Niedersachsen durchgeführt. Die dargestellten Systeme lassen sich in der Regel aber auf die anderen fiktiv integrierten Flächenländer beider Varianten der fiktiven Integration übertragen. Sollten hierbei Probleme bestehen, werden diese angesprochen.

9.2.1 Verteilung mit Hilfe der Einwohnerwertung

9.2.1.1 Ungewichtete und gewichtete Einwohnerwertung

Eine der einfachsten Varianten der Verteilung der ermittelten Finanzkraft¹²⁰, bestünde sicherlich in einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung auf die jeweiligen Länder. Dieser Vorgehensweise ist jedoch entgegen zu halten, dass sie der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten keine Rechnung trägt und daher aus ökonomischer Sicht abzulehnen wäre. Während das Problem der nicht direkten Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Stadtstaaten mit denen der Flächenländer¹²¹ in der ersten Stufe der fiktiven Integration durch die fiktive Flächenlandbildung einfach aufgelöst wurde, ist in der zweiten Stufe der fiktiven Integration der Problematik der Leistungserstellung der Stadtstaaten für die umgebenden Flächenländer Rechnung zu tragen.¹²²

Im Rahmen dieses Gutachtens konnte keine genaue Bestimmung der Höhe dieser Leistungen vorgenommen werden. Auch die Klärung der Frage, ob die Einwohner der Stadtstaaten ebenso Leistungen des Umlandes in Anspruch nehmen, ist mit erheblichen Problemen ver-

¹²⁰ Bei allen in diesem Abschnitt dargestellten Varianten kommt es zu einer inneren Aufteilung der gesamten nach Zahlung der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen ermittelten Finanzkraft zwischen den fiktiv integrierten Flächenländern und nicht etwa nur zu einer Verteilung der berechneten Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich. Führt man sich den Fall der fiktiven Integration eines im horizontalen Finanzausgleich zuweisungspflichtigen Landes mit einem zuweisungsberechtigten Land vor Augen, könnte das aus beiden Ländern gebildete fiktive Flächenland zuweisungspflichtig sein. Dies ist beispielsweise bei Hamburg/Schleswig-Holstein der Fall, deren Beiträge sich im horizontalen Finanzausgleich durch das Verfahren der fiktiven Integration mehr als verdreifachen. Käme es nun nicht zu einer Aufteilung der ermittelten Finanzkraft zwischen den genannten Ländern, sondern statt dessen zu einer Verteilung der im horizontalen Finanzausgleich zu leistenden Beiträge, so müsste Schleswig-Holstein trotz seiner Finanzschwäche Beiträge leisten. Unterschiedliche Einwohnerwertungen zwischen dem Stadtstaat und dem Flächenland würden diesen Effekt noch verschärfen.

¹²¹ Vgl. Kap. 8.2 Die Einwohnerwertung als Instrument zur Relativierung der Finanzkraft.

¹²² Vgl. Kap. 8 Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten.

bunden und kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht erfolgen. Insgesamt ist aber von einem positiven Leistungserstellungssaldo für das Umland aus Sicht der Stadtstaaten auszugehen. Um der beschriebenen Problematik jedoch gerecht zu werden, werden verschiedene Varianten dargestellt, die sich an den bestehenden Instrumentarien orientieren. Dabei werden die in den fiktiven Flächenländern bestehenden regionalen Gegebenheiten explizit berücksichtigt.

Ein weiteres Problem einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung resultiert aus der fiktiven Integration zweier Länder mit unterschiedlicher Finanzkraft. In keinem Finanzausgleichssystem, weder auf Länder- noch auf kommunaler Ebene, wird eine unterdurchschnittliche Finanzkraft zu hundert Prozent ausgeglichen. Im horizontalen Finanzausgleich der Länder wird die überdurchschnittliche Finanzkraft der Zahlerländer in einem dreistufigen progressiven Tarif maximal zu 80 % abgeschöpft. Die Empfängerländer werden durch den Ausgleich auf mindestens 95 % des Verhältnisses zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl angehoben. Durch die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen erfolgt eine weitere Anhebung auf 99,5 %.

Eine gleichmäßige Pro-Kopf-Verteilung der für die fiktiv integrierten Länder aus dem Länderfinanzausgleich fließenden Beträge würde statt dessen einen hundertprozentigen Ausgleich zwischen ihren Teilstaaten implizieren. Vernachlässigt man die Effekte, die aus der komplexen Tarifgestaltung des derzeit geltenden Finanzausgleichs resultieren, müsste das finanzstärkere Land die Anhebung des finanzschwächeren Landes auf das gleiche Pro-Kopf-Niveau finanzieren, ohne fiktive Integration hingegen nicht. Auch würde bei dieser Vorgehensweise kein Ausgleich für eine überregionale Leistungserbringung erfolgen.

Eine andere Möglichkeit der Verteilung der Beträge bestünde in unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren der Bürger der Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern. Eine solche Vorgehensweise ließe sich beispielsweise mit der Annahme begründen, dass die Stadtstaaten einen pro Einwohner höheren Ausgabenbedarf als die Flächenländer aufweisen. Dies kann zum Teil dadurch begründet sein, dass die Stadtstaaten durch die Versorgung des Umlandes ein höheres Angebot an öffentlichen Gütern zur Verfügung stellen müssen oder dadurch, dass bei der Erstellung des öffentlichen Leistungsangebotes höhere Kosten für die Inputfaktoren entstehen. Auf die Problematik einer solchen Vorgehensweise wurde im Rahmen dieses Gutachtens bereits deutlich hingewiesen. Beispielsweise ist zu fragen, ob die Einwohnerzahl einen adäquaten Indikator zur Bemessung der Leistungen an das Umland darstellt. Auch kann grundsätzlich der Abgeltung höherer Kosten entgegengehalten werden, dass sie dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz widerspricht. Ein Vorteil liegt indes in der Einfachheit des Verfahrens.

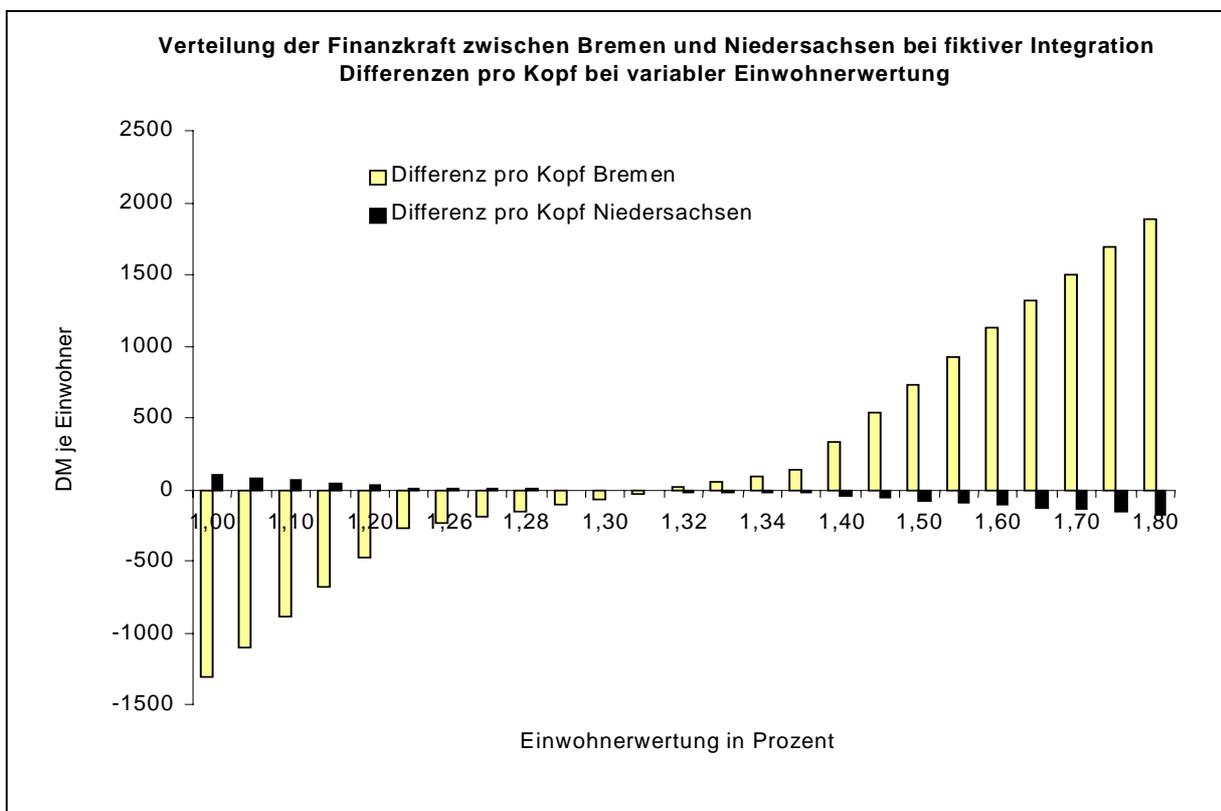
Entscheidet man sich trotz der Mängel des Verfahrens für eine höhere Gewichtung der Einwohner Bremens, so ist die Höhe dieser Gewichtung festzusetzen. In der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs werden die Einwohner der Stadtstaaten mit 1,35 im Vergleich zu den Flächenländern gewertet. Hierin könnte ein möglicher Orientierungspunkt liegen. Ein anderer Eckwert könnte dem kommunalen Finanzausgleichssystem Niedersach-

sens entnommen werden, bei dem die Einwohner Hannovers eine Gewichtung von 1,8 erhalten.

Daneben ist auch bei der Bestimmung der Einwohnerwertung Bremens, die bereits bei einer Gleichverteilung der Beträge angesprochene Problematik des vollkommenen Pro-Kopf-Ausgleichs zu beachten. Zwar wird die Finanzkraft bei einer unterschiedlichen Einwohnergewichtung nicht mehr vollständig nivelliert, wie dies bei einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung der Fall ist. Dennoch wird die zur Verfügung stehende Finanzmasse vollständig verteilt, sodass es zu einem vollständigen Ausgleich je gewertetem Einwohner kommt. Dies steht im Gegensatz zu den herkömmlichen Finanzausgleichssystemen. Weder im horizontalen Finanzausgleich auf Länderebene noch in dem (noch zu berücksichtigenden) niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich wird eine unterdurchschnittliche Finanzkraft zu 100 % ausgeglichen.

In Abb. 19 werden die Wirkungen einer einseitigen Einwohnerwertung Bremens auf die Pro-Kopf-Finanzkraft Bremens und Niedersachsens im Vergleich zur gegenwärtigen Pro-Kopf-Finanzausstattung bei unterschiedlichen Gewichten in Höhe von 100 % bis 180 % dargestellt.

Abbildung 19: Differenz in der Pro-Kopf-Finanzkraft bei variabler Einwohnerwertung



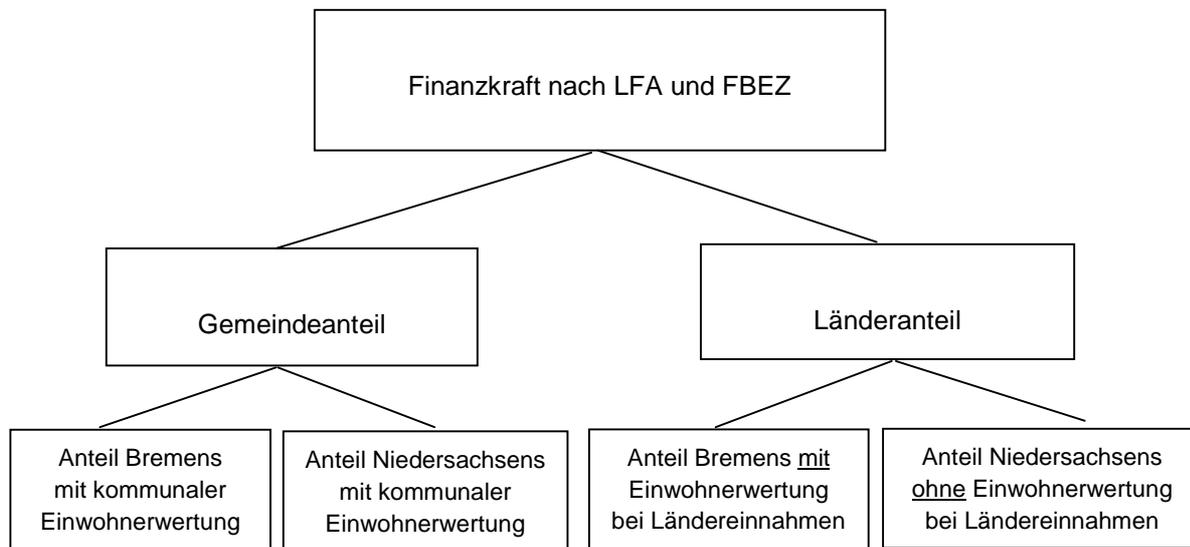
Würde die ermittelte Finanzkraft im gleichen Verhältnis (d.h. nach ungewichteten Einwohnern) auf die beiden Länder verteilt, erlitt Bremen Verluste in Höhe von 1.312 DM je Einwohner, die Gewinne Niedersachsens beliefen sich auf 99 DM je Einwohner. Eine Orientierung der Einwohnerwertung für Bremen an der Einwohnerwertung Hannovers im niedersächsischen Finanzausgleich würde hingegen zu Gewinnen auf bremischer Seite in Höhe von 1.884 DM je Einwohner führen. Die Pro-Kopf-Finanzausstattung Niedersachsens würde dagegen um 171 DM je Einwohner abnehmen. Lässt man das Gewicht für die Einwohner Bremens sukzessive ansteigen, zeigt sich, dass Bremen erst ab einer Einwohnerwertung von ca. 132 % Gewinne gegenüber der derzeitigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs erzielen würde. Niedersachsen würde bereits ab einer Einwohnerwertung von 129 % Verluste in der Pro-Kopf-Finanzausstattung aufweisen.

9.2.1.2 Differenzierung zwischen Landes- und Gemeindeebene

Die im Länderfinanzausgleich ermittelten Zuweisungen für das fiktiv integrierte Flächenland Bremen-Niedersachsen beinhalten neben den Einnahmen der Länder auch die Gemeindeeinnahmen.¹²³ Rechtfertigt man bei der anschließenden Verteilung der Finanzkraft zwischen Bremen und Niedersachsen die Einwohnerwertung Bremens mit einem höheren Finanzbedarf in den Städten, so wäre eine Einwohnerwertung auch für die Gemeinden in Niedersachsen zu berücksichtigen.

Um dies zu erreichen, wird hier folgendermaßen verfahren (vgl. dazu auch Abb. 20): Die gesamte Finanzmasse, die dem fiktiv integrierten Flächenland Bremen-Niedersachsen aus dem Länderfinanzausgleich (einschließlich Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen) zufließt, wird in einen Gemeindeanteil und einen Länderanteil aufgespaltet. Auf den Gemeindeanteil wird eine kommunale Einwohnerwertung angewendet, die es ermöglicht, die "kommunalen" Anteile von Bremen und Niedersachsen festzulegen. Analog dazu wird beim Länderanteil eine Einwohnerwertung zugrundegelegt, welche die Verteilung der Länderaufgaben und damit auch die strukturelle Besonderheit Bremens repräsentiert.

¹²³ Bei der Ermittlung der Finanzkraft im horizontalen Finanzausgleich werden die Gemeindeeinnahmen zu 50 % berücksichtigt. Sie haben damit Auswirkungen auf die Höhe der Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich. Je finanzschwächer die Gemeinden eines Landes sind, desto höher fallen unter sonst gleichbleibenden Bedingungen die Zuweisungen im horizontalen Länderfinanzausgleich aus.

Abbildung 20: Verteilung der Beträge - Variante II: Länder- und Gemeindeanteil

Als Kriterium für eine Aufteilung der dem fiktiv integrierten Flächenland insgesamt zugeteilten Finanzmasse in einen Gemeinde- und einen Länderanteil kann man den Anteil der Gemeindesteuerkraftmesszahl Bremen-Niedersachsens an der gesamten Finanzkraftmesszahl Bremen-Niedersachsens anwenden.¹²⁴ Für den Finanzausgleich des Jahres 1999 beläuft sich das Verhältnis zwischen Finanzkraftmesszahl der Gemeinden und der gesamten Finanzkraftmesszahl auf

$$\frac{\text{FGMZ}^{\text{Gemeinde}}}{\text{FGMZ}^{\text{Gesamt}}} = \frac{5.607,65}{35.736,56} \hat{=} 15,69 \%$$

Demnach sind knapp 16 % der gesamten Zuweisungen an das fiktiv integrierte Flächenland Bremen-Niedersachsen dem Gemeindeanteil zuzurechnen, während gut 84 % der Zuweisungen auf den Länderanteil entfallen.

¹²⁴ Ebenso könnte man selbstverständlich auch den Anteil der Ländersteuerkraftmesszahl für diese Aufteilung verwenden. Jedoch handelt es sich dabei nur um das Komplement zum Anteil der Gemeindesteuerkraftmesszahl, sodass man zu dem gleichen Ergebnis käme. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Anteil der Gemeindesteuerkraftmesszahl an der gesamten Finanzkraftmesszahl des fiktiven Flächenlandes Bremen-Niedersachsen nicht den Anteil der Zuweisungen an Bremen-Niedersachsen, der beispielsweise aus einer verminderten Gemeindesteuerkraft resultiert, enthält. Dieser Anteil steht den Gemeinden in der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs aber auch nicht unmittelbar zu. Die Partizipation der Gemeinden an den Zuweisungen des Länderfinanzausgleichs erfolgt über den kommunalen Finanzausgleich, bzw. indirekt über die in den Gemeinden zur Verfügung gestellten staatlichen Leistungen.

Der Gemeindeanteil

Wie erwähnt, soll die Aufteilung des Gemeindeanteils auf Bremen und Niedersachsen nach einem gewichteten Einwohnerschlüssel erfolgen. Grundsätzlich gibt es mehrere Möglichkeiten, die Gewichte festzulegen. Wir greifen hier alternativ auf die Einwohnerwertung der Gemeindeeinnahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs bzw. auf die Einwohnerwertung des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs zurück. Die verschiedenen Einwohnerwertungen sind in Tab. 29 dargestellt

Tabelle 29: Einwohnerwertung der Gemeindeeinnahmen

	Bremen	Niedersachsen
Horizontaler Finanzausgleich § 9 Abs. 3 FAG	120 %	109,7 %
Kom. Finanzausgleich Nieder- sachsen § 5 NFAG	180 %	120,7 %

Orientiert man sich bei der Einwohnerwertung der kommunalen Ebene an den Gegebenheiten des horizontalen Finanzausgleichs, so wird der Gemeindeanteil zwischen Bremen und Niedersachsen im Verhältnis 120 zu 109,7 aufgeteilt. Bei einer Orientierung der Verteilung an den Bestimmungen des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs ergibt sich hingegen eine Verteilung im Verhältnis von 180 zu 120,7.¹²⁵

Der Länderanteil

Neben der Aufteilung des kommunalen Anteils ist weiterhin darüber zu entscheiden, wie der verbleibende Länderanteil zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zwischen Bremen und Niedersachsen zu verteilen ist. Unterstellt man, dass auch auf dieser Ebene Spillovers entstehen oder will man die Stadtstaaten aus finanzieller Sicht nicht schlechter stellen als vergleichbare Großstädte, so ist auch hier von einer pro Kopf gleichen Verteilung der Beträge abzusehen. Statt dessen sollte auf andere Vorgehensweisen zurückgegriffen werden.

Vereinfachend kann auch hier wieder eine höhere Einwohnerwertung Bremens berücksichtigt werden. Es bietet sich an, beispielsweise auf die aktuellen Ergebnisse der Hummel-Untersuchung zurückzugreifen. Da die kommunale Ebene der fiktiv integrierten Flächenländer bereits gesondert berücksichtigt wird, stellen die mittels des Indikators I errechneten Einwohnerwertungen geeignete Werte dar. Diese berücksichtigen nur die aus Landessteuern finanzierten Leistungen in den Großstädten je Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt

¹²⁵ Die Einwohnerwertung für Niedersachsen bei einer Orientierung am niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich ist dem statistischen Monatsheft Niedersachsen 6/99, S. 354 entnommen. Sie bildet die durchschnittliche Einwohnerwertung in Niedersachsen ab. Die Einwohnerwertung Bremens entspricht der Einwohnerwertung einer Gemeinde der Größenklasse über 500.000 Einwohner des NFAG.

der Flächenländer.¹²⁶ Die ermittelten Einwohnerwertungen liegen für alle Vergleichsstädte (einschließlich Ruhrgebietsstädte) bei 128, für die Vergleichsstädte ohne Ruhrgebietsstädte bei 134, für die Hauptstädte bei 143.

Die ermittelten Einwohnerwertungen basieren auf Durchschnittswerten für die gesamte Bundesrepublik. Da mit Hannover in Niedersachsen eine zu Bremen vergleichbare Großstadt vorhanden ist, stellt sich jedoch die Frage, warum nicht, wie bei der Verteilung des kommunalen Anteils, Rückgriff genommen werden kann auf die bestehenden Verhältnisse in Niedersachsen. Eine solche Vorgehensweise beruht auf der Idee, Bremen in der Ausstattung mit Landesmitteln nicht schlechter zu stellen als Hannover.¹²⁷

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass ein solches Verfahren zwar bei der Verteilung der Beiträge zwischen Bremen und Niedersachsen zur Anwendung kommen kann, es aber bei Berlin-Brandenburg und Hamburg-Schleswig-Holstein zu Problemen kommt, da weder in Schleswig-Holstein noch in Brandenburg den Stadtstaaten Hamburg und Berlin vergleichbare Großstädte vorhanden sind.

Um Bremen in der Ausstattung mit Landesmitteln Hannover gleichzustellen, sind die an Hannover fließenden Landesmittel zu berechnen. Das hierfür verwendete Verfahren lehnt sich an die Vorgehensweise der Großstadtvergleiche an, kann aber im Rahmen dieses Gutachtens in nur stark vereinfachter Weise erfolgen. Die Regionalisierung der Landesausgaben erfolgt in Anlehnung an die Untersuchungen Vespers (2001) nach dem folgenden Schlüssel:

Die Ausgaben für politische Führung und zentrale Verwaltung werden nach den Beschäftigten, die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung nach der Anzahl der Polizisten, die Ausgaben für allgemein bildende Schulen nach der Anzahl der Schüler, die Hochschulausgaben nach der Anzahl der Studenten, die Sozialhilfeausgaben nach der Anzahl der Sozialhilfeempfänger und die Kulturausgaben nach der Höhe der Theaterzuweisungen verteilt. Weiterhin werden die Zuweisungen an die Gemeinden gemäß den Ergebnissen des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 1999 regionalisiert. Die übrigen Ausgaben, mit Ausnahme der Zinsausgaben,¹²⁸ werden nach der Einwohnerzahl verteilt.¹²⁹

Im Unterschied zu Vesper wird bei der Berechnung der Indikatorrelationen nicht das Verhältnis zwischen Stadt und Land ohne die Einwohner in der Stadt berechnet, sondern statt

¹²⁶ Hummel (2001), S. 10.

¹²⁷ Im Übrigen scheint dies den Vorstellungen des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesfinanzministeriums zu entsprechen, da er anregt, die Stadtstaaten wie vergleichbare Großstädte in den fiktiv integrierten Flächenländern zu behandeln.

¹²⁸ Die Zinsausgaben finden keine Berücksichtigung, da hieraus keine Leistungen für die Großstädte entstehen. Dies kann man sich z.B. damit erklären, dass die Gläubiger nicht in Niedersachsen, sondern in anderen Bundesländern wohnen.

¹²⁹ Vgl. Vesper (2001), S. 183.

dessen das Verhältnis zwischen der Pro-Kopf-Ausstattung der Stadt im Vergleich zur durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausstattung Niedersachsens betrachtet. Auf Grund mangelnder Daten erfolgt die Berechnung der veränderten Relation auf Basis der Angaben Vespers.¹³⁰ Für die gewählten Indikatoren sind die veränderten Werte in Tab. 30 dargestellt.

Die Hinzunahme der Indikatorwerte Hannovers in die Berechnung der durchschnittlichen Werte Niedersachsens bedingt einen Anstieg der Durchschnittswerte und eine Reduktion des Unterschiedes zwischen Stadt und Land. Zur Ermittlung der in Hannover je Einwohner getätigten Ausgaben im Vergleich zu den durchschnittlichen staatlichen Leistungen Niedersachsens je Einwohner (vgl. Tab. 30), sind die ermittelten Relationen je Ausgabenart mit den Ausgabeanteilen der betrachteten Ausgaben zu multiplizieren und über alle Ausgaben zu summieren¹³¹ (vgl. Tab. 31).

Tabelle 30: Regionalisierung der Landesleistungen Niedersachsens

Aufgabenbereich	Verteilungsschlüssel	Hannover	Durchschnitt Niedersachsen	Relation Hannover/ Niedersachsen
Politische Führung	Beschäftigte je 1.000 EW	14,8	3,02	4,90
Polizei	Polizisten je 1.000 EW	8,5	2,89	2,94
Schulen	erteilte Unterrichtsstunden je Woche und Schüler	1,58	1,41	1,12
Hochschulen	Studenten je 1.000 EW	80,5	18,53	4,34
Soziales	Sozialhilfeempfänger je 1.000 EW	75	42,28	1,77
Kultur	Theater: DM je Einwohner	183	32,51	5,63
Kommunaler Finanzausgleich	Zuweisungen DM je Einwohner	389	626	0,62

¹³⁰ Mittels der Angaben Vespers kann das gesuchte Ergebnis berechnet werden, indem die angegebenen Werte für die verschiedenen Indikatoren mit dem Verhältnis zwischen den jeweils betrachteten Einwohnern und den gesamten Einwohnern Niedersachsens multipliziert und die jeweiligen Ergebnisse addiert werden. Die hierfür erforderlichen Daten über die Einwohnerzahlen Hannovers und Niedersachsens sind entnommen aus: "Statistische Berichte Niedersachsen - kommunaler Finanzausgleich 2000".

¹³¹ Vgl. Vesper (2001), S. 184. Bei der Betrachtung nur eines Flächenlandes und eines Jahres könnte alternativ bei der Berechnung auch auf die Vorgehensweise von Hummel/Leibfritz (1987) zurückgegriffen werden. Beide Berechnungsarten ermitteln dasselbe Ergebnis.

Tabelle 31: Ermittlung der Hannover zurechenbaren Landesleistungen

Aufgabenbereich	Ausgabenanteile im Landeshaushalt je Aufgabenbereich ¹	Anteil an Gesamtausgaben des Landeshaushaltes ²	Anteil der Hannover zugerechneten Landesleistungen
Politische Führung	5,5 %	6,16 %	30,16 %
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	4,7 %	5,26 %	15,47 %
Allgemein bildende Schulen	16,3 %	18,25 %	20,43 %
Hochschulen	7,6 %	8,51 %	36,98 %
Sozialhilfe - und Verwaltung	10,7 %	11,98 %	21,25 %
Kultur	3,3 %	3,70 %	20,80 %
Zahlungen an Gemeinden	12,5 %	14,00 %	8,70 %
Übrige Ausgaben ohne Zinsen	28,7 %	32,14 %	32,14 %
Gesamt	89,5 %	100 %	1,86

¹⁾ Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Niedersachsen in Zahlen - Ausgabe 1999
²⁾ ohne Zinsausgaben

Für Hannover ergibt sich, dass die Ausstattung je Einwohner mit Landesmitteln 1,86 mal so groß ist wie die durchschnittliche Ausstattung Niedersachsens je Einwohner.

Ergebnis: Die Mittelverteilung zwischen Bremen und Niedersachsen

In der nachfolgenden Tab. 32 ist die auf Grundlage der beschriebenen Verfahren ermittelte Finanzkraft für Bremen und Niedersachsen dargestellt. In Tab. 33 werden die Differenzen der Pro-Kopf-Finanzkraft im Vergleich zum geltenden Recht ausgewiesen. In beiden Tabellen werden die Berechnungen auf die oben ausgewählten und begründeten Werte für die Einwohnergewichtung beschränkt. In der Kopfzeile sind die aus Tab. 29 entnommenen Werte für die Einwohnergewichtung bei den Gemeindeeinnahmen angegeben. In der ersten Spalte sind dagegen die Einwohnerwertungen für die Länderebene enthalten, die sich einerseits aus dem aktualisierten Großstadtvergleich von Hummel (2001), andererseits aus den Berechnungen in Tab. 31 ergeben.

Tabelle 32: Finanzkraft nach Verteilung der Beträge bei variablen Einwohnerwertungen (in Mio. DM)

Einwohnerwertung Länderanteil	Einwohnerwertung Gemeindeanteil			
	Bremen	Niedersachsen	Bremen	Niedersachsen
	120 %	109,70 %	180 %	120,70 %
128 %	3.761	35.569	3.929	35.400
134 %	3.897	35.432	4.065	35.264
143 %	4.099	35.230	4.268	35.062
186 %	5.027	34.302	5.195	34.134

Tabelle 33: Differenz in der Finanzkraft im Vergleich zum gelt. Recht (in DM je Einwohner)

Einwohnerwertung Länderanteil	Einwohnerwertung Gemeindeanteil			
	Bremen	Niedersachsen	Bremen	Niedersachsen
	120 %	109,70 %	180 %	120,70 %
128 %	-269	11	-16	-10
134 %	-65	-6	188	-28
143 %	239	-32	492	-53
186 %	1.632	-150	1.885	-171

Wie zu erwarten, hat die Wahl der Einwohnerwertungen beträchtliche Auswirkungen auf die resultierende Finanzkraft der Länder. Die größten Verluste auf niedersächsischer Seite entstehen bei einer Orientierung der Einwohnerwertung auf Gemeinde- und Länderebene an den niedersächsischen Verhältnissen. Wird Hannover zur Bemessung der Einwohnerwertung für den Stadtstaat Bremen sowohl auf kommunaler als auch auf Länderebene als Vergleichsbasis herangezogen, so erhält Niedersachsen nur noch eine Finanzausstattung von 34.134 Mio. DM. Die Finanzausstattung Bremens beläuft sich auf 5.195 Mio. DM. Verglichen mit den Ergebnissen des geltenden Rechts, entstehen somit Pro-Kopf-Verluste bei Niedersachsen in Höhe von 171 DM. Die Pro-Kopf-Gewinne Bremens belaufen sich auf 1.885 DM.

Gewinne auf niedersächsischer Seite ergeben sich bei der Orientierung der Einwohnerwertung auf Gemeindeebene an den Werten des geltenden Finanzausgleichs und bei einer Orientierung der Einwohnerwertung an der durchschnittlichen Ausstattung aller Großstädte im Vergleich zu den Flächenländern. Niedersachsen kann im Vergleich zum geltenden Recht seine Pro-Kopf-Finanzkraft nach horizontalem Finanzausgleich und Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen um 11 DM je Einwohner erhöhen. Die Finanzkraft Bremens sinkt hingegen um 269 DM je Einwohner.

Alle übrigen Varianten führen zu Verlusten auf niedersächsischer Seite, wobei die Höhe der Verluste zwischen 6 DM und 171 DM je Einwohner schwankt. Bremen kann hingegen erst Gewinne im Vergleich zum geltenden Recht erzielen, wenn die gewählte Einwohnerwertung sich entweder nur an der Finanzausstattung der Großstädte ohne Ruhrgebietsstädte und der kommunalen Einwohnerwertung des niedersächsischen Finanzausgleichs orientiert oder aber bei der Einwohnerwertung auf Länderseite nur die Hauptstädte als Vergleichsbasis herangezogen werden. Die Verluste auf bremischer Seite schwanken bei den verschiedenen Varianten zwischen 16 DM und 269 DM je Einwohner. Die Gewinne schwanken zwischen 188 DM und 1.885 DM je Einwohner. Die doch beträchtlichen Schwankungsbreiten in den Ergebnissen verdeutlichen die große Bedeutung der zugrundegelegten Einwohnerwertungen.

9.2.2 Simulation eines Finanzausgleichs zwischen Bremen und Niedersachsen

Alle bisher dargestellten Verteilungsvarianten besitzen den Nachteil, dass im Unterschied zu bestehenden Ausgleichssystemen ein vollständiger Ausgleich je gewertetem Einwohner

stattfindet. Eine Beseitigung der genannten Problematik kann nur durch die Simulation eines Finanzausgleichs und der expliziten Berücksichtigung von Finanzstärke und Finanzschwäche der betroffenen Länder erfolgen. Dies ist Gegenstand der folgenden Verteilungsvariante.

Um die Bedeutung der Großstädte in den Ländern zu berücksichtigen, werden zwei Arten von Finanzausgleichssystemen simuliert. In einer ersten Stufe wird ein Teil der für die beiden fiktiv integrierten Länder im Finanzausgleich ermittelten Finanzkraft mittels der Simulation eines kommunalen Finanzausgleichs auf Bremen und Niedersachsen verteilt. Die verbleibenden Einnahmen werden im Anschluss daran, in einer zweiten Stufe, durch die Simulation eines Länderfinanzausgleichs beiden Ländern zugeordnet.

9.2.2.1 Die Simulation des kommunalen Finanzausgleichs

Ein Vergleich der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass trotz großer Unterschiede allen Systemen eine besondere Berücksichtigung der Großstädte gemeinsam ist. Dies geschieht mit unterschiedlichen Instrumenten, zum Teil über diverse Nebenansätze, bei denen beispielsweise die in Großstädten überproportionalen Lasten im Sozialhilfebereich¹³² Berücksichtigung finden oder auch über Nebenansätze für große Kreisstädte¹³³ und kreisfreie Städte. Ein weiteres fast in allen kommunalen Finanzausgleichssystemen vorzufindendes Element der besonderen Berücksichtigung von Großstädten ist die Hauptansatzstaffel. Hierbei werden die Einwohnerzahlen einer Gemeinde mit zunehmender Größe stärker gewichtet.¹³⁴ Die Gewichtungsbreiten schwanken je nach Bundesland zwischen 100-119,7 (Brandenburg) und 100-180 (Niedersachsen).¹³⁵ Einzige Ausnahme hiervon bilden die Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, wobei den Großstädten im zweiten Land über einen "Zentrale Orte" Ansatz eine besondere Bedeutung zugewiesen wird.

Da es auf Grund der großen Unterschiedlichkeit der kommunalen Finanzausgleichssysteme nicht möglich scheint, ein eigenes, den verschiedenen Systemen gerecht werdendes, kommunales Finanzausgleichssystem zu entwickeln, wird bei der Simulation des kommunalen Finanzausgleichs zwischen Bremen und Niedersachsen nur auf den bestehenden Finanzausgleich Niedersachsens des Jahres 1999 zurückgegriffen. Dies ist im Übrigen naheliegend, da einerseits ein in den betroffenen Ländern bestehendes System zur Anwendung gelangt, mit Hannover in Niedersachsen eine Bremen vergleichbare Großstadt vorhanden ist und der Stadt-Umland-Problematik Rechnung getragen wird. Von Nachteil ist, dass das dargestellte System nicht auf die anderen fiktiv integrierten Länder übertragbar ist. Weder in Schleswig-Holstein noch in Brandenburg sind den Stadtstaaten vergleichbare Großstädte

¹³² So zum Beispiel in Bayern und Rheinland-Pfalz, vgl. Rummel (1999), S. 195.

¹³³ Große Kreisstädte (Sachsen), kreisfreie Städte (Thüringen), vgl. Rummel (1999), S. 195.

¹³⁴ Zur Begründung dieser Vorgehensweise siehe Abschnitt 4.2.

¹³⁵ Vgl. Rummel (1999), S. 195. Die Daten zu Niedersachsen sind nicht mehr aktuell, bedingt durch Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs im Jahre 1999. Zur Einwohnerstaffelung siehe § 5 NFAG.

vorhanden, sodass die Übertragung der in den Flächenländern praktizierten kommunalen Finanzausgleichssysteme problematisch erscheint.¹³⁶

Der kommunale Finanzausgleich Niedersachsens folgt dem in Abb. 21 dargestellten Verfahren. Die für den Finanzausgleich verwendete Zuweisungsmasse setzt sich gemäß § 1 NFAG aus 16,92 % des Landesanteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern, des Aufkommens der Landessteuern ohne Feuerschutzsteuer und Grunderwerbsteuer, der Einnahmen des Landes aus der Spielbankabgabe, des Aufkommens aus der Förderabgabe, der Zuweisungen im Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Weiterhin beinhaltet die Zuweisungsmasse 33 % der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.

Im Jahre 1999 belief sich das Volumen auf etwa 5 Mrd. DM, von diesem wurden 100 Mio. DM für Bedarfszuweisungen sowie 822 Mio. DM für Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises verwendet.¹³⁷ Von den verbleibenden 4,051 Mrd. DM wurden insgesamt 498 Mio. DM für Finanzhilfen, Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen eingesetzt.

Der verbleibende Betrag in Höhe von 3,553 Mrd. DM wurde für Zuweisungen zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise (Schlüsselzuweisungen) verwendet. Aufgeteilt wurde der Betrag zu 49,5 % für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und 50,5 % für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben.

Bei der Ermittlung der Zuweisungen für Gemeindeaufgaben werden die Einwohnerzahlen in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse unterschiedlich gewichtet. Die Einwohnerwertungen liegen zwischen 100 % und 180 %. Bei der Verteilung der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben wird auf einen Bedarfsansatz zurückgegriffen, der zu 66,9 % die Einwohnerzahlen und zu 33,1 % die Sozialhilfelasten der Kreise und kreisfreien Städte berücksichtigt.

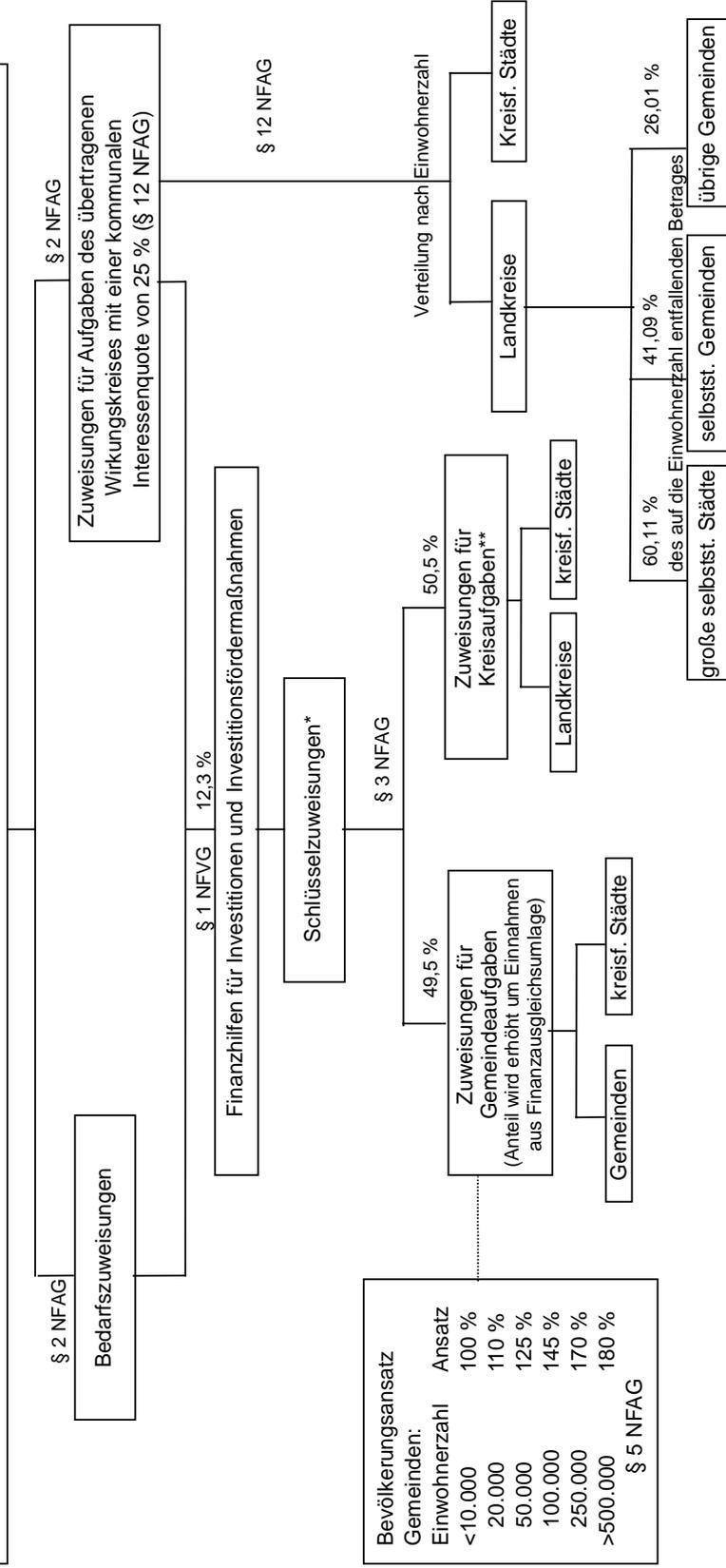
¹³⁶ Das gleiche Problem stellt sich im Übrigen bei der fiktiven Integration der Variante II. Eine Übertragung der dargestellten Vorgehensweise auf den fiktiven Nordstaat würde die Berücksichtigung sowohl des schleswig-holsteinischen als auch des niedersächsischen Finanzausgleichs verlangen. Auf Grund der Unterschiedlichkeit der beiden Systeme scheint dies unmöglich.

¹³⁷ Die folgenden Daten entstammen aus: "Statistische Monatshefte Niedersachsen 6/99".

Abbildung 21: Kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen

Ausgleichsmasse § 1 NFAG

16,92 % des dem Land zustehenden Aufkommens der Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Totalisatorsteuer, Biersteuer, der Spielbankabgabe, der Förderabgabe sowie der Ausgleichszuweisungen (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) sowie **33 % der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer**



* § 4 Abs. 4 NFAG: Schlüsselzuweisungen betragen 75 % des Unterschiedsbetrages, Garantie von 80 %
 ** Der Bedarfsansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl des Landkreises oder der kreisfreien Städte, erhöht um eine zusätzliche Einwohnerzahl zur Berücksichtigung der Sozialhilfeeinsten. Zur genauen Ausgestaltung siehe: § 7 NFAG

Eine vollständige Übertragung des dargestellten Systems auf den zu simulierenden kommunalen Finanzausgleich zwischen Bremen und Niedersachsen kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht erfolgen. Es wurde daher vereinfachend angenommen, dass das Zuweisungsvolumen in voller Höhe für Schlüsselzuweisungen verwendet wird. Hierbei wurde auf eine Unterscheidung zwischen den Zuweisungen für Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben verzichtet und die gesamte Schlüsselmasse gemäß den Regelungen für die Zuweisungen für die Gemeindeaufgaben verteilt.

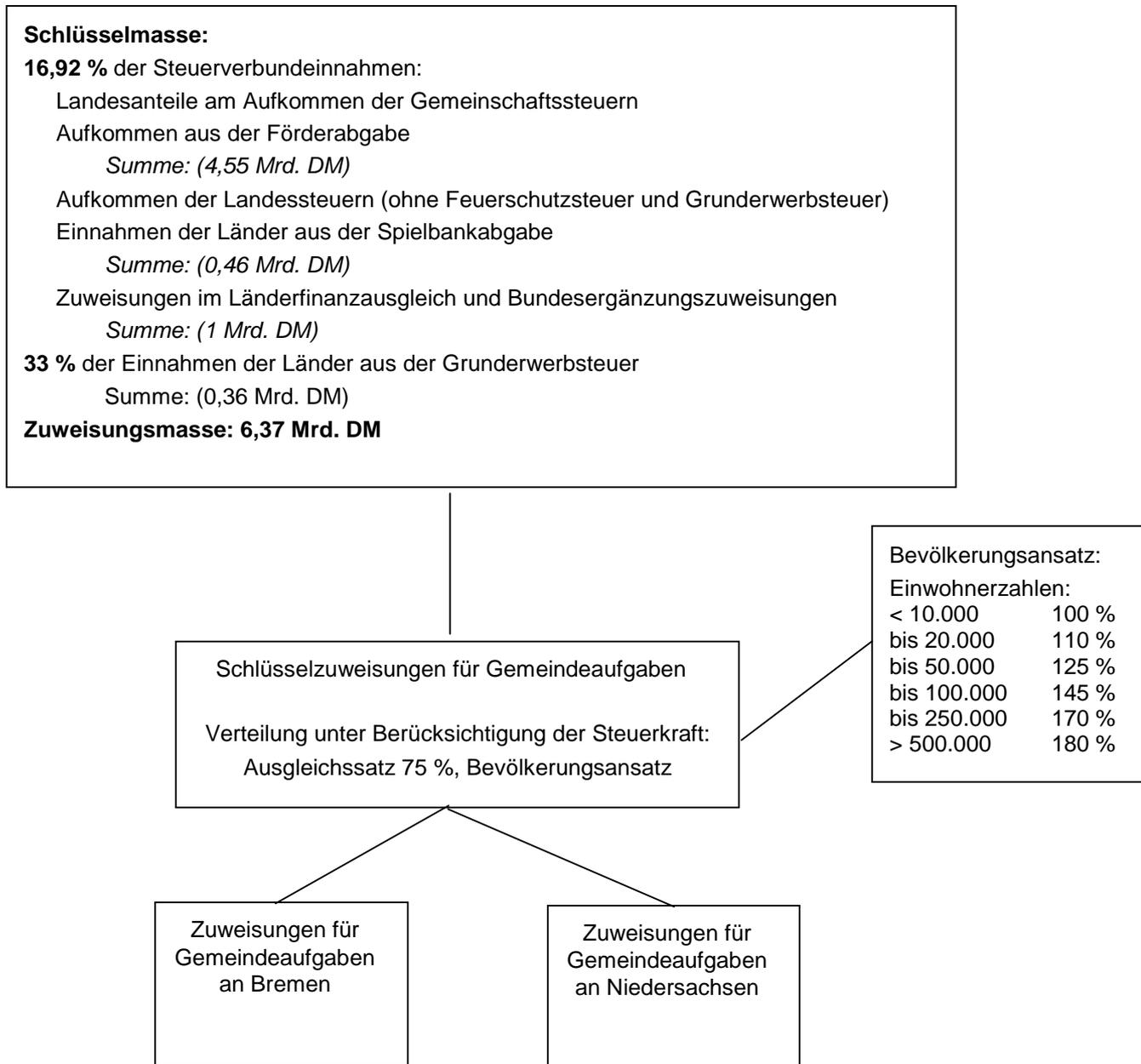
Demnach folgt der simulierte kommunale Finanzausgleich dem in Abb. 22 dargestellten System: Somit kommt nur ein Teil der gesetzlichen Bestimmungen des kommunalen Finanzausgleichs von Niedersachsen zur Anwendung. Die Simulation des Finanzausgleichs beschränkt sich auf die Ermittlung der Zuweisungsmasse (§ 1 NFAG), den Regelungen zur Bedarfsberechnung (§ 4 - § 7 NFAG) und Steuerkraftberechnung (§ 8 - § 12 NFAG) für Gemeinden sowie den bei der Verteilung der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben anzuwendenden Ausgleichstarif (§ 4 NFAG).

Weiterhin muss darauf hingewiesen werden, dass auch die genannten Bestimmungen keine vollständige Berücksichtigung finden konnten. Die Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden erfolgt für den kommunalen Finanzausgleich des Jahres 1999 auf der Grundlage der Realsteuereinnahmen der Gemeinden des letzten Quartals 1997 und der drei ersten Quartale des Jahres 1998. Da für den genannten Zeitraum keine Daten für Bremen und Bremerhaven zur Verfügung standen, musste die Berechnung der kommunalen Steuerkraft Bremens auf Basis der Daten für 1998 erfolgen. Die hieraus zu erwartenden Abweichungen sind aber als gering einzustufen.

Für den Stadtstaat Bremen können die beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven unterschieden werden. Da die Höhe der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Bremens unter anderem abhängig ist von der gemeindlichen Realsteuerkraft und der Bevölkerungsgröße, erfolgt die Ermittlung der kommunalen Zuweisungen an Bremen für Bremen und Bremerhaven getrennt.

Unter den genannten Einschränkungen kann für Bremen eine Steuerkraftmesszahl von 800 Mio. DM ermittelt werden, der Bevölkerungsansatz beträgt 180 %. Die Steuerkraft Bremerhavens beläuft sich auf 128 Mio. DM, der Bevölkerungsansatz beträgt 149,1 %. Für Niedersachsen beträgt die Steuerkraft 8,36 Mrd. DM und der durchschnittliche Bevölkerungsansatz 120,8 %.

Abbildung 22: Simulation kommunaler Finanzausgleich zwischen Bremen und Niedersachsen¹³⁸



¹³⁸ Für die zur Ermittlung der Schlüsselmasse erforderlichen Daten siehe Steuerhaushalt (1999), Finanzbeziehungen (2000) sowie Tab. 22.

Zur Ermittlung der Zuweisungen werden die Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden den Bedarfsmesszahlen¹³⁹ gegenübergestellt. Die Differenz zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl wird zu 75 % ausgeglichen. Hierdurch können für Bremen, Bremerhaven und Niedersachsen folgende Zuweisungen ermittelt werden.

Bremen: 621 Mio. DM

Bremerhaven: 136 Mio. DM

Niedersachsen: 5.614 Mio. DM

Die im Anschluss an die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs verbleibende Finanzkraft des fiktiven Bundeslandes Bremen-Niedersachsen wird durch die Simulation eines Länderfinanzausgleichs zwischen den genannten Ländern aufgeteilt. Vor Durchführung dieses Finanzausgleichs ist jedoch zu beachten, dass gemäß den Bestimmungen des niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen Bestandteil der Zuweisungsmasse des kommunalen Finanzausgleichs sind. Die durch das Verfahren der fiktiven Integration ermittelte Finanzkraft ist jedoch auf den Umsatzsteuervorgangsausgleich, den horizontalen Finanzausgleich und die Verteilung der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen beschränkt. Da die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen jedoch auch im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens zur vertikalen Umverteilung verwendet werden, sind sie auch bei einem kommunalen Finanzausgleich zwischen Bremen und Niedersachsen zu berücksichtigen.

Die Hinzunahme der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen in die Simulation des kommunalen Finanzausgleichs wirkt sich erhöhend auf die zu verteilende Schlüsselmasse aus. Ihre Berücksichtigung würde die im Rahmen des zwischen Bremen und Niedersachsen durchgeführten Länderfinanzausgleichs zu verteilende Finanzkraft ungerechtfertigterweise reduzieren. Vor der Bestimmung der im Länderfinanzausgleich zu verteilenden Finanzkraft ist daher die aus den Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen resultierende Verzerrung zu berücksichtigen, indem die verbleibende Finanzkraft um die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen korrigiert wird. Dies geschieht, indem die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen von den im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ermittelten Zuweisungen von Bremen und Niedersachsen saldiert werden. Hierdurch wird weiterhin eine Vergleichbarkeit zu den bereits ermittelten Ergebnissen gewährleistet.

¹³⁹ Die Bedarfsmesszahl ist das Produkt aus Grundbetrag und den gewerteten Einwohnern der Gemeinden. Die Berechnung des Grundbetrages folgt folgender Formel:

$$\text{Grundbetrag} = \frac{(\sum \text{Steuermeßzahl Bremen} + \sum \text{Steuermeßzahl Niedersachsen}) + \frac{\text{Schlüsselmasse}}{\text{Abdeckung}}}{\sum \text{gewertete Einwohner Bremen} + \text{Einwohner Niedersachsen} \cdot \emptyset \text{ Einwohnerwertung}}$$

Die um die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen korrigierten Zuweisungen an Bremen und Niedersachsen belaufen sich für Bremen auf 422 Mio. DM und für Niedersachsen auf 5.563 Mio. DM. Die im Vergleich zu Niedersachsen höhere Reduktion des Zuweisungsvolumens Bremens ist bedingt durch das für Bremen größere Volumen an Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen.

9.2.2.2 Der Länderfinanzausgleich zwischen Bremen und Niedersachsen

Im Anschluss an den kommunalen Finanzausgleich werden die verbleibenden Mittel auf Basis eines Länderfinanzausgleichs zwischen Bremen und Niedersachsen verteilt. Das hierbei zur Anwendung kommende Finanzausgleichssystem ist angelehnt an die geltenden Bestimmungen des horizontalen Finanzausgleichs.

Im Gegensatz zu den Einwohnern Niedersachsens werden die Einwohner Bremens mit 1,35 gewichtet. Der Ausgleich zwischen der Finanzkraftmesszahl und der Ausgleichsmesszahl erfolgt mittels eines zweistufigen Tarifs. Der Fehlbetrag bis 92 % wird zu 100 % ausgeglichen, der Fehlbetrag zwischen 92 % und 100 % zu 37,5 %. Auch die Ermittlung der Finanzkraftmesszahl folgt weitgehend den Bestimmungen des geltenden Rechts. Da dem hier durchzuführenden Länderfinanzausgleich jedoch bereits ein kommunaler Finanzausgleich vorangestellt ist, beschränkt sich die Bestimmung der Finanzkraftmesszahl auf die Ländereinnahmen. Während die Ermittlung der Landessteuereinnahmen für Bremen und Niedersachsen sowie der Verbundsteuereinnahmen mit Ausnahme der Umsatzsteuer unproblematisch ist, ist darüber zu entscheiden, wie die im Rahmen der ersten Stufe der fiktiven Integration ermittelten Umsatzsteuereinnahmen, Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich und Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen den beiden Ländern bei der Quantifizierung der Finanzkraftmesszahl zugerechnet werden. Die einfachste und hier angewendete Variante besteht in einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen und Zuweisungen. Die hierdurch ermittelte Finanzkraft Bremens beläuft sich auf 2,4 Mrd. DM, die Finanzkraft Niedersachsens beträgt 25,3 Mrd. DM.

Ein Vergleich der ermittelten Finanzkraftmesszahlen mit den Ausgleichsmesszahlen der beiden Länder zeigt, dass Niedersachsen im Gegensatz zu Bremen über eine überdurchschnittliche Finanzkraft verfügt. Das Verhältnis zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl beträgt 101,75 % für Niedersachsen und 84,7 % für Bremen. Die von Niedersachsen an Bremen zu leistenden Zuweisungen belaufen sich auf 293 Mio. DM. Nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs zwischen Bremen und Niedersachsen beträgt die Finanzkraft Niedersachsens 25 Mrd. DM. Bremen besitzt eine Finanzkraft von 2,7 Mrd. DM.

Berücksichtigt man weiterhin die um die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen korrigierten Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, so verfügt Niedersachsen insgesamt über eine Finanzkraft von 35,656 Mrd. DM und Bremen über eine Finanzkraft von 3,674 Mrd. DM. Während Niedersachsen damit Gewinne im Vergleich zum geltenden Recht

in Höhe von insgesamt 173,5 Mio. DM bzw. 22 DM je Einwohner erzielt, liegen die Verluste Bremens bei 266 Mio. DM. Je Einwohner betragen die Verluste 400 DM.

In den Abbildungen Abb. 23 und Abb. 24 sind alle Verteilungsvarianten, bei denen eine Berücksichtigung der Kommunen in den Ländern stattfindet, vergleichend dargestellt. Ausgewiesen sind die Pro-Kopf-Differenzen in der Finanzkraft im Vergleich zum geltenden Recht.

Ein Vergleich der genannten Verteilungsvarianten für Bremen verdeutlicht die Bedeutung der Systemwahl. Insgesamt schwanken die Gewinne und Verluste zwischen -400 DM je Einwohner und +1.885 DM je Einwohner. Die Schwankungsbreiten auf niedersächsischer Seite fallen geringer aus. Sie liegen zwischen -171 DM und 22 DM je Einwohner.

Abbildung 23: Fiktive Integration, 2. Stufe, Ergebnisse für Bremen, Varianten zur Berücksichtigung der kommunalen Ebene

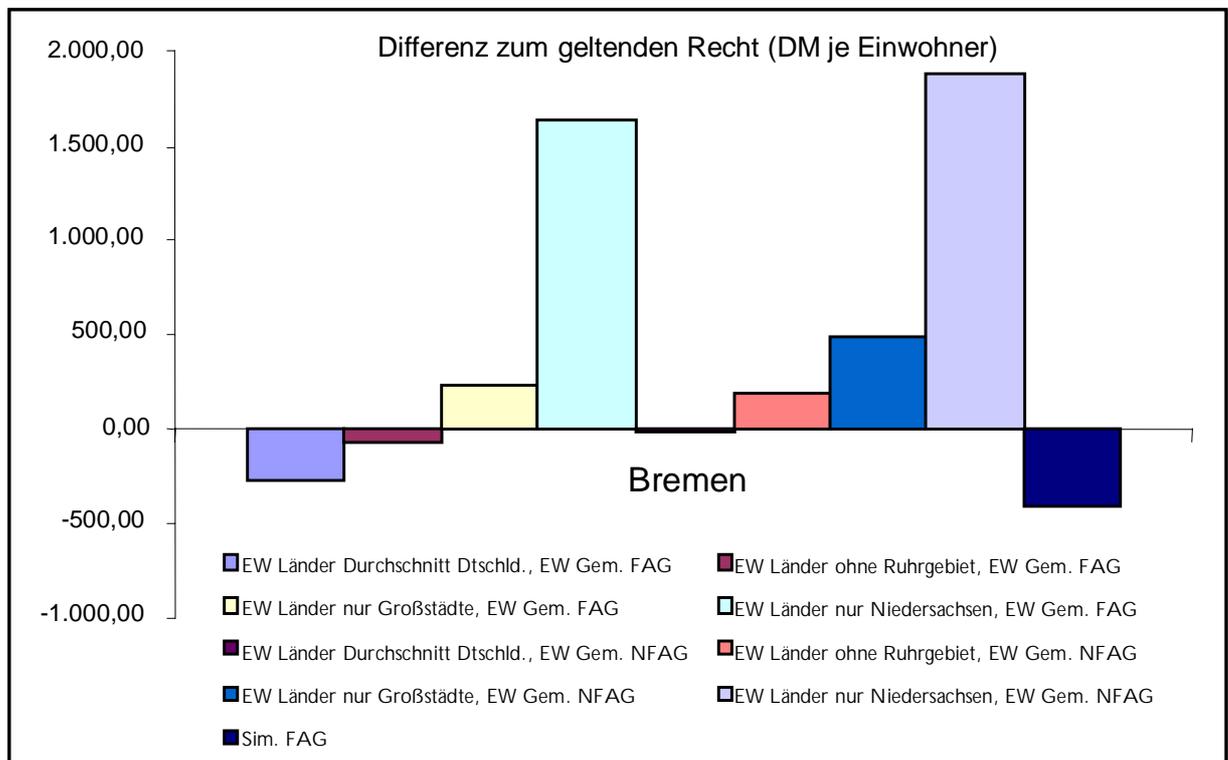
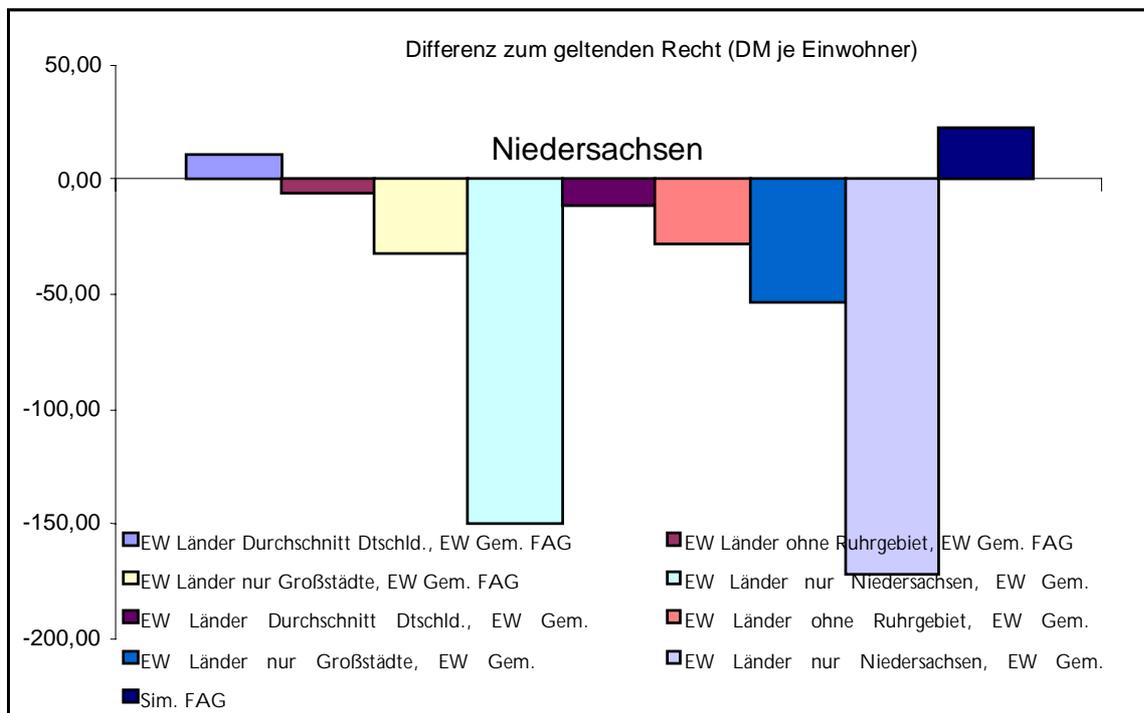


Abbildung 24: Fiktive Integration, 2. Stufe, Ergebnisse für Niedersachsen, Varianten zur Berücksichtigung der kommunalen Ebene



10 Zusammenfassende Beurteilung und Schlussfolgerungen

Zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Länder und Gemeinden wird im bundesdeutschen Finanzausgleich grundsätzlich auf den abstrakten Maßstab des Einwohners zurückgegriffen. An zwei Stellen wird von dieser Regelung jedoch abgewichen. Gemäß § 9 Abs. 3 FAG werden die Ausgleichsmesszahlen der Gemeinden mit in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgröße ansteigenden Vomhundertsätzen multipliziert, die zwischen 100 und 130 liegen, sowie die Bevölkerungsdichte der Gemeinden in der Form berücksichtigt, dass Gemeinden von über 500.000 Einwohnern Zuschläge in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte erhalten. Weiterhin werden gemäß § 9 Abs. 2 FAG die Einwohner der drei Stadtstaaten, Berlin, Hamburg und Bremen bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl der Länder mit 1,35 im Vergleich zu den Flächenstaaten gewertet.

Während die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in deren Andersartigkeit im Vergleich zu den Flächenländern ihre Begründung findet, werden zur Begründung der Einwohnerwertung der Gemeinden Finanzbedarfsgesichtspunkte angeführt. Bei der Abhängigkeit zwischen gemeindespezifischem Finanzbedarf und Einwohnerzahl wird kein linearer, sondern vielmehr ein progressiver Zusammenhang unterstellt. Der mit zunehmender Einwohnerzahl überproportional ansteigende Finanzbedarf wird unter anderem mit höheren Kosten bei der Herstellung des öffentlichen Angebotes in Städten, überregionaler Leistungserstellung und einem erhöhten Angebotsbedarf begründet.

Eine Analyse der verschiedenen empirischen Untersuchungen über die Abhängigkeit des Finanzbedarfs und der Einwohnerzahl zeigte abweichende Ergebnisse. Während Seitz einen erhöhten Finanzbedarf extrem dünn besiedelter Regionen nachweisen konnte, ergab sich bei einer Untersuchung des ZEW im Auftrag des ifo-Instituts weder ein erhöhter Finanzbedarf in Agglomerationen noch in dünn besiedelten Gebieten.

Unabhängig von der Frage des Kostenverlaufs der öffentlichen Leistungserstellung wird die Einwohnerwertung mit dem Argument abgelehnt, dass sie die Tendenz zur räumlichen Konzentration verschärft. In Abschnitt 2.2 wurde dieses Argument vor dem Hintergrund der Theorien des Fiskalföderalismus und der New Economic Geography beleuchtet. Es konnte gezeigt werden, dass die pauschale Ablehnung der Einwohnerwertung auf Grund steigender Agglomerationstendenzen nicht gerechtfertigt ist.

Abschnitt 3 beschäftigte sich mit der Einwohnerwertung der Stadtstaaten, die in Abgrenzung zur gemeindlichen Einwohnerwertung nicht in Finanzbedarfsaspekten ihre Begründung findet, sondern in der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten. Diese strukturelle Andersartigkeit äußert sich beispielsweise in einer überregionalen Leistungserbringung über die Landesgrenzen hinweg. Einer Rechtfertigung der Einwohnerwertung zum Ausgleich interregionaler Spillovers können zwei Argumente gegenübergestellt werden. Unterstellt man, dass überwiegend die Anrainerländer der Stadtstaaten von der überregionalen Leistungserbringung profitieren, so beteiligt die Einwohnerwertung auch Länder an der Finanzierung der zusätzlichen Leistungen, die nicht davon betroffen sind. Weiterhin stellt sich die Frage, ob der Einwohner ein geeigneter Indikator zur Bemessung der Spillovers sein kann.

Eine weitere Begründung der stadtstaatlichen Einwohnerwertung resultiert aus der im Vergleich zu den Flächenländern höheren Wirtschafts- und Steuerkraft. Ein "unkorrigierter" Ausgleich zwischen Stadtstaaten und Flächenländern würde zu einer vergleichsweise zu hohen Abschöpfung der Finanzkraft bei den Stadtstaaten führen, da bei diesen im Unterschied zu den Flächenländern keine finanzschwachen Gemeinden zu einer Relativierung der Finanzkraft der finanzstarken Zentren führen.

Ein weiteres Argument, das die Andersartigkeit der Stadtstaaten veranschaulicht und als Rechtfertigung für die Einwohnerwertung herangezogen werden kann, resultiert aus der übermäßigen Abschöpfung originärer Steuerkraft bei der Lohnsteuererlegung und der Umsatzsteuerverteilung. Während die Einwohnerwertung einerseits als Korrektiv hierfür angesehen wird, spricht sich Kitterer für eine wertschöpfungsorientierte Einwohnerwertung aus, die vor der Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs zunächst für eine Verteilung der Finanzkraft nach dem Ort ihrer Entstehung sorgt.

Eng verknüpft mit den in den Abschnitten 3.1 bis 3.3 dargestellten Aspekten, in denen sich die Andersartigkeit der Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern äußert, ist die Frage nach der Bedeutung der Stadtstaaten als regionale Wachstumspole. So finden sich empirische Belege einer positiven Korrelation zwischen Agglomerationsgrad und Wachstum. Im Zuge der zunehmenden Globalisierung gewinnen regionale Standorte und die Konkurrenz

zwischen Regionen an Bedeutung. Die Regelungen des Finanzausgleichs sind vor dem Hintergrund der Wettbewerbsfähigkeit der Stadtstaaten im Vergleich zu anderen Zentren im nationalen und internationalen Kontext zu beurteilen. Da die Finanzströme sowohl im kommunalen als auch bundesdeutschen Finanzausgleich zu einer Begünstigung ballungsferner Städte und einer Benachteiligung wirtschaftsstarker Kommunen führen, sieht daher beispielsweise Zimmermann in der Einwohnerwertung ein Korrektiv, welches das weitere Bestehen wachstumsfördernder Agglomerationen gewährleistet.

Auch wenn strukturelle Besonderheiten auf Seiten der Stadtstaaten bestehen, stellt die Einwohnerwertung sicherlich nicht die theoretisch ideale Vorgehensweise für die Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe oder struktureller Besonderheiten der Stadtstaaten dar. Dennoch sind Alternativen zur Einwohnerwertung nicht leicht zu finden. Eine ersatzlose Streichung, wie sie gelegentlich gefordert wird, stellt sicherlich keine geeignete Lösung der beschriebenen Problematik dar. Wenn nicht durch die Einwohnerwertung, so müsste doch der ohne Zweifel bestehenden Andersartigkeit der Stadtstaaten auf andere Weise Rechnung getragen werden.

Ein Vorschlag, der einerseits versucht, die Stadt-Umland Problematik der Stadtstaaten auf die betroffenen Regionen zu verlagern, und andererseits die vergleichsweise zu hohe Abschöpfung der Finanzkraft verhindern soll, ist das vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen in die Diskussion gebrachte Verfahren der fiktiven Integration. Bei diesem, so die Idee, sollen die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen mit den sie umgebenden Flächenländern zu fiktiven Flächenländern integriert werden und der Finanzausgleich nur noch zwischen Flächenländern, fiktiven und nicht fiktiven, durchgeführt werden. Da die fiktive Integration keinesfalls mit einer tatsächlichen Integration der Stadtstaaten und betroffenen Flächenländer gleichzusetzen ist, gliedert sich das Verfahren in zwei Stufen. In der ersten Stufe entfällt im Gegensatz zur derzeitigen Ausgestaltung des bundesdeutschen Finanzausgleichs die Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG. Da eine ersatzlose Streichung der Einwohnerwertung der Andersartigkeit der Stadtstaaten keine Rechnung tragen würde, werden die Stadtstaaten mit ihren Anrainerstaaten zu fiktiven Flächenländern zusammengefasst. Hierdurch soll die dargestellte Stadt-Umland-Problematik beseitigt werden. Prinzipiell kommen auf der ersten Stufe die gegenwärtigen Regelungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs zur Anwendung. Anstelle eines Finanzausgleichs zwischen Stadtstaaten und Flächenländern tritt ein Ausgleich, der nur noch zwischen Flächenländern - fiktiven und nicht fiktiven - durchgeführt wird.

Im Anschluss an die Veränderungen im Verfahren des bundesdeutschen Finanzausgleichs müssen in einer zweiten Stufe die für die fiktiven Flächenländer ermittelten Finanzmittel intern verteilt werden. Hierbei ist der Andersartigkeit der Stadtstaaten Rechnung zu tragen.

Bei der genauen Analyse des Verfahrens im Abschnitt 4 wurde die interne Mittelverteilung zwischen den fiktiv integrierten Ländern beispielhaft nur für Bremen und Niedersachsen dargestellt. Schon diese ersten Berechnungen sowie Überlegungen bezüglich der Fragestellung, welche Prinzipien bei der internen Mittelverteilung zur Anwendung zu kommen ha-

ben, können erste Anhaltspunkte für die Tragweite eines Reformvorschlages im oben dargestellten Sinne offenbaren.

Die auf der **ersten Stufe** resultierenden Wirkungen sind in erster Linie von der regionalen Abgrenzung der fiktiv integrierten Länder abhängig. Der Wissenschaftliche Beirat spricht sich auf Grund der existierenden wirtschaftlichen Verflechtungen für die Bildung zweier fiktiver Flächenländer aus: Einerseits Berlin-Brandenburg und andererseits ein fiktiver Nordstaat bestehend aus Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Variante II - zwei fiktive Flächenländer). Es sind aber auch andere Abgrenzungen denkbar. In einer weiteren Variante wurden die Stadtstaaten zu drei fiktiven Flächenländern bestehend aus Berlin-Brandenburg, Hamburg-Schleswig-Holstein sowie Bremen-Niedersachsen fiktiv integriert (Variante I - drei fiktive Flächenländer). Die im Unterschied zum Wissenschaftlichen Beirat in Variante I gewählte Abgrenzung begründet sich damit, dass insbesondere von bremischer Seite auf die bestehende Stadt-Umland Problematik im Verhältnis zu Niedersachsen hingewiesen wird.

Auf Basis der Ergebnisse des Finanzausgleichs des Jahres 1999 wurde die erste Stufe der fiktiven Integration auf drei Phasen des Finanzausgleichs angewandt, den Umsatzsteuervorwegausgleich, den horizontalen Finanzausgleich und die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen. Die aus der ersten Stufe resultierenden Veränderungen sind in Tabelle 22 und 24 dargestellt.

Insgesamt ist festzustellen, dass die drei fiktiven Flächenländer im Vergleich zum geltenden Recht verlieren. Vergleichsweise geringe Verluste ergeben sich bei Bremen-Niedersachsen mit nur 0,3 %. Sehr hohe Verluste sind hingegen bei Berlin-Brandenburg festzustellen. Die Finanzkraft des fiktiven Flächenlandes sinkt im Vergleich zum geltenden Recht um 4 Mrd. DM bzw. 12,5 %. Alle nicht fiktiv integrierten Flächenländer könnten von der Änderung profitieren, wobei die höchsten Gewinne bei Hessen entstehen.

In der Tendenz ähnliche Wirkungen resultieren aus einer fiktiven Integration gemäß der regionalen Abgrenzung der Variante II. Die Gewinne auf Seiten der nicht fiktiv integrierten Länder mit einer Finanzkraft von über 92 % weichen nur geringfügig von den Gewinnen der Variante I ab. Bei allen übrigen Ländern mit Ausnahme des Nordstaates entsprechen sich Gewinne und Verluste der beiden Varianten. Weiterhin ist eine im Vergleich zur Variante I höhere Reduktion des Ausgleichsvolumens zu beobachten, was auf eine Reduktion der Umverteilung im Finanzausgleich schließen lässt. Diese zusätzliche Reduktion ist in der Bedeutungszunahme des internen Ausgleichs des Nordstaates bedingt, wobei dieser zunächst jedoch nur fiktiv erfolgt.

Auch wenn die **erste Stufe** der fiktiven Integration insoweit keine Probleme bereitet, als das anzuwendende System weitestgehend durch die derzeit bestehenden Regelungen des Finanzausgleichs vorgegeben ist, so offenbaren die Ergebnisse gleichwohl einen zusätzlichen Lösungsbedarf.

Die Verluste der fiktiven Flächenländer entsprechen annähernd den Verlusten, die sich bei einer Saldierung der Gewinne und Verluste aus einem Wegfall der Einwohnerwertung der Stadtstaaten ergäben. Besonders betroffen sind Berlin und Brandenburg. Bei der fiktiven Integration erleidet das fiktive Flächenland Einnahmeeinbußen von etwa 4 Mrd. DM, was einer Reduktion von mehr als 12 % entspricht. Bei einem Wegfall der Einwohnerwertung der Stadtstaaten erlitt Berlin Verluste von mehr als 4 Mrd. DM und Brandenburg würde Gewinne in Höhe von 233 Mio. DM erzielen. Fasst man diese Gewinne und Verluste zusammen, so wird die Übereinstimmung in den Ergebnissen deutlich. Ähnliches gilt für Hamburg und Schleswig-Holstein sowie Bremen und Niedersachsen. Somit ist die fiktive Integration zumindest in ihren Wirkungen einer ersatzlosen Streichung der Einwohnerwertung ähnlich. Eine solche kann jedoch weder gewollt noch gerechtfertigt werden. Die Ähnlichkeit der Ergebnisse liegt sicherlich in der Finanzschwäche der Anrainerstaaten der Stadtstaaten begründet und stellt kein grundsätzliches Problem des Verfahrens der fiktiven Integration dar. Um die Vorteile des Verfahrens dennoch nutzen zu können, wären zur Beseitigung der genannten Problematik flankierende Maßnahmen, innerhalb oder außerhalb der bestehenden Regelungen des Finanzausgleichs, zu entwickeln.

Bei der in Abschnitt 4.2 ausführlich dargestellten **zweiten Stufe** der fiktiven Integration sind zusätzliche Fragen zu klären. Da die fiktive Integration keiner tatsächlichen Integration entspricht, sind Konzepte und Maßstäbe für die interne Mittelverteilung zwischen den Stadtstaaten und den Anrainerstaaten zu entwickeln. Der Wissenschaftliche Beirat spricht sich für die Simulation eines Finanzausgleichs zwischen den betroffenen Ländern aus, bei denen die Stadtstaaten wie Großstädte in den betroffenen Flächenländern zu behandeln seien. Er gibt jedoch keine näheren Hinweise auf die genaue Ausgestaltung des Systems bzw. auf konkrete Maßstäbe für seine Gestaltung.

Die interne Mittelverteilung wurde für verschiedene Konzepte dargestellt, wobei jedoch die Berechnungen beispielhaft nur für ein fiktives Flächenland, bestehend aus Bremen und Niedersachsen, durchgeführt wurden. Neben den Überlegungen, die Mittel nach gewichteten und ungewichteten Einwohnern zu verteilen, wurden Lösungsalternativen entwickelt, die eine Berücksichtigung der kommunalen Ebene enthalten. Da in Niedersachsen mit Hannover eine Bremen vergleichbare Großstadt vorhanden ist, wurde weiterhin die Ausstattung der Großstadt mit kommunalen und Landesmitteln untersucht. Weiterhin wurde mittels der vorhandenen Großstadtvergleiche die durchschnittliche Ausstattung der Großstädte in Deutschland betrachtet, da zwar in Niedersachsen eine Bremen vergleichbare Großstadt vorhanden ist, dies aber für die übrigen fiktiv integrierten Länder nicht gilt. Den Abschluss der dargestellten möglichen Verteilungssysteme bildet die Simulation eines Finanzausgleichs zwischen Bremen und Niedersachsen, wobei auch hier zwischen der kommunalen und der Länderebene unterschieden wurde. Neben der Darstellung der Auswirkungen der untersuchten Systeme wurden alle Varianten einer kritischen Beurteilung unterzogen. So ergibt sich beispielsweise bei einer einfachen Verteilung mittels Einwohnerwertung das Problem, dass keine Berücksichtigung der kommunalen Ebene erfolgt, sowie der Ausgleich zwischen den Ländern je Einwohner bzw. je gewichtetem Einwohner zu 100 % erfolgt.

Orientiert man sich bei der Auswahl des Systems an den Aussagen des Wissenschaftlichen Beirates, so verbleiben von allen dargestellten Alternativen zwei. Die Finanzmittel zwischen Bremen und Niedersachsen könnten einerseits so verteilt werden, dass Bremen auf kommunaler Ebene eine Einwohnerwertung erhalte, die der Hannovers im kommunalen Finanzausgleich entspricht sowie auf Landesebene eine Hannover entsprechende Ausstattung an Finanzmitteln erhalte. Andererseits könnte die Verteilung durch die Simulation eines kommunalen und eines Länderfinanzausgleichs zwischen Bremen und Niedersachsen erfolgen. Während bei der ersten Möglichkeit Bremen Pro-Kopf-Gewinne in Höhe von 1.885 DM je Einwohner realisieren würde und die Verluste Niedersachsens sich auf 171 DM je Einwohner belaufen, ergäbe sich ein umgekehrtes Bild auf der Gewinn- und Verlust-Seite bei der Betrachtung der Ergebnisse des Finanzausgleichs. Bremen erlitt Verluste von 400 DM je Einwohner und Niedersachsen wiese Gewinne von 22 DM je Einwohner auf.

Die Variationsbreite in den Ergebnissen veranschaulicht die Bedeutung der Systemwahl und der Auswahl der anzuwendenden Prinzipien. Auch offenbart das strikte Durchdenken und die Betrachtung verschiedener Verteilungssysteme wichtige Erkenntnisse bezüglich der auftretenden Probleme. Es muss jedoch die Einschränkung gemacht werden, dass im Rahmen dieses Gutachtens die Berechnungen nur beispielhaft für Bremen und Niedersachsen durchgeführt werden konnten. Ob das Verfahren der fiktiven Integration eine geeignete Alternative zur Einwohnerwertung ist, kann daher hier nicht abschließend beurteilt werden.

Zu diesem Zweck müssten nicht nur die Folgewirkungen für die übrigen fiktiv integrierten Länder in Variante I genauer analysiert werden. Vielmehr wäre es notwendig, auch noch umfassendere Berechnungen zu anderen Varianten anzustellen. Es müsste auch überlegt werden, wie die zum Teil dramatischen Veränderungen in der Finanzverteilung zu behandeln wären.

Angesichts der Schwierigkeit, für eine fiktive Integration die "richtige" Länderauswahl festzulegen und angesichts der Komplexität des zweistufigen Regelsystems ist es fraglich, ob sich das Verfahren der fiktiven Integration überhaupt für eine Lösung der Stadtstaatenproblematik eignet. Wenn auch die Einwohnerwertung, wie die Kritik zu Recht betont, keine Ideallösung darstellt, so erscheint sie in ihren Auswirkungen doch wesentlich einfacher und transparenter. Allerdings ist bei der Gesamtbeurteilung zu beachten, dass andere Alternativen, wie beispielsweise die Integration der Umlandgemeinden von Stadtstaaten oder eine Länderneugliederung, in diesem Gutachten nicht untersucht wurden.

V. Zur Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik - das Konsolidierungsproblem

11 Einführung

Im Vertrag von Maastricht haben sich die Mitgliedsländer der Europäischen Union unter anderem verpflichtet, übermäßige Defizite in ihren öffentlichen Haushalten zu vermeiden (Art. 104 EG-Vertrag), um "eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand" zu erreichen (Art. 121 EG-Vertrag). Sowohl die europäische Kommission als auch die OECD überprüfen die Nachhaltigkeit ("sustainability") der öffentlichen Haushaltspolitik in ihren Mitgliedsländern an Hand eines von Blanchard zu Beginn der neunziger Jahre entwickelten Konzeptes.¹³⁹ Es zeigt den Zusammenhang zwischen einer kurzfristigen Verschuldung und ihren langfristigen Folgen und stellt dar, in welcher Weise der finanzpolitische Handlungsspielraum durch eine mangelhafte Haushaltsdisziplin der Vergangenheit und der Gegenwart eingeschränkt wird.

Die Sicherung einer soliden, auf Dauer tragbaren Haushaltspolitik des Bundes oder einzelner Länder ist keine unmittelbare Aufgabe des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Dennoch wird das bundesstaatliche Finanzverteilungssystem berührt, wenn einzelne Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft in eine finanzielle oder strukturelle Notlage geraten, aus der sie sich aus eigenen Kräften nicht mehr befreien können. In extremen Finanz- oder Strukturkrisen ist nämlich die Solidargemeinschaft aus Bund und Ländern zur Hilfestellung verpflichtet.¹⁴⁰

Haushalts- und Strukturkrisen sind kein Spezifikum von Stadtstaaten. Allerdings befindet sich ein Stadtstaat, Bremen, seit Jahren in einer Haushaltsnotlage. Zudem ist auch die Finanzsituation des Stadtstaates Berlin aufs äußerste angespannt.¹⁴¹ Schließlich ergibt sich ein zentrales Problem des Finanzausgleichs aus der Tatsache, dass Stadtstaaten und Flächenländer nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Dieser Umstand lässt vermuten, dass auch bei Haushaltsnotlagen von Stadtstaaten deren Besonderheiten zu berücksichtigen sind.

In diesem Abschnitt sollen daher einige Betrachtungen zu dem Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und langfristiger Haushaltspolitik sowie zur Diagnose und Therapie von Haushaltsnotlagen vorgenommen werden. Die Berechnungen und Simulationen konzentrieren sich auf die Stadtstaaten und insbesondere auf das Haushaltsnotlagenland Bremen. Da es aber in der Hauptsache um die grundsätzliche Darstellung und Bedeutung eines Nachhaltigkeitsindikators geht, haben sie mehr exemplarischen und illustrativen Charakter und

¹³⁹ Vgl. Blanchard (1990). Teile dieses Konzeptes wurden bereits in einem Gutachten des Verfassers zur Berechnung der Indikatoren der Bremer Haushaltsnotlage verwendet. Vgl. Kitterer (1994), Abschnitt 2.3.

¹⁴⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1993), S. 149f. und S. 263-265.

¹⁴¹ Vgl. Seitz (2001).

können eine gründlichere Analyse der Haushaltsnotlage und möglicher Sanierungskonzepte nicht ersetzen.

12 Indikation und Ursachen von Haushaltsnotlagen¹⁴²

12.1 Traditionelle Belastungsindikatoren der öffentlichen Haushalte

Das Bundesverfassungsgericht sieht eine Haushaltsnotlage dann als gegeben, wenn die "Schuldenlast sowie damit korrespondierende Zinsausgaben die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigen oder gar - mit der Tendenz zur Leistungsunfähigkeit im Blick auf die verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben - ganz aufheben."¹⁴³ Als Indikatoren für eine solche Situation verwendet es in der Hauptsache¹⁴⁴

- die *Kreditfinanzierungsquote*, die das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Einnahmen oder den Ausgaben ausweist, sowie
- Belastungsquoten, welche die Zinsausgaben ins Verhältnis zu den Haushaltsausgaben und -einnahmen setzen. Dazu gehört einerseits die *Zins-Ausgaben-Quote*, die angibt, welcher Teil der Ausgaben eines Landes für die Bedienung der Zinslasten bestimmt ist und daher die Erfüllung anderer Aufgaben von vornherein einschränkt, und andererseits die *Zins-Steuer-Quote*, die das Verhältnis der Zinslasten zu den Steuereinnahmen angibt.

Das Bundesverfassungsgericht lässt bewusst offen, "welche einzelne Quote oder welche Kombination von Quoten ab welcher Größe eine Haushaltsnotsituation präzise definieren."¹⁴⁵ Es verwendet als Referenzlage die Abweichung der genannten Indikatoren vom Durchschnitt der Bundesländer und sieht eine Haushaltsnotlage als gegeben an, wenn die Indikatoren des Notlagenlandes "weit über dem Durchschnitt der Bundesländer" oder "mehr als doppelt so hoch" liegen.

12.2 Die Entwicklung der Finanzierungsdefizite und des Schuldenstandes

In den Abbildungen 25/26/27 ist die Entwicklung der Finanzierungsdefizite der Flächenländer und Stadtstaaten in den vergangenen Jahren dargestellt.¹⁴⁶ Abb. 25 zeigt deutlich, dass

¹⁴² Vgl. dazu auch Kitterer (1994), S. 31ff.

¹⁴³ Bundesverfassungsgericht (1993), S. 259.

¹⁴⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1993), S. 258f.

¹⁴⁵ Bundesverfassungsgericht (1993), S. 259.

¹⁴⁶ Die in diesem Abschnitt verwendeten Ursprungsdaten für die Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden wurden aus den Fachserien des Statistischen Bundesamtes entnommen, und zwar aus Rechnungsergebnisse (1970-1998) sowie aus Kassenergebnisse (1999, 2000). Die Daten für das Bruttoinlandsprodukt der

die Defizitquote (hier als Anteil am Bruttoinlandsprodukt gemessen) in Bremen seit Mitte der siebziger Jahre deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer und auch über der Defizitquote von Hamburg liegt. Zwar folgt der Anteil des Finanzierungsdefizits am Bruttoinlandsprodukt seither einem fallenden Trend. In den meisten Jahren liegt er aber in Bremen um ein Mehrfaches über dem Durchschnitt der (alten) Flächenländer.

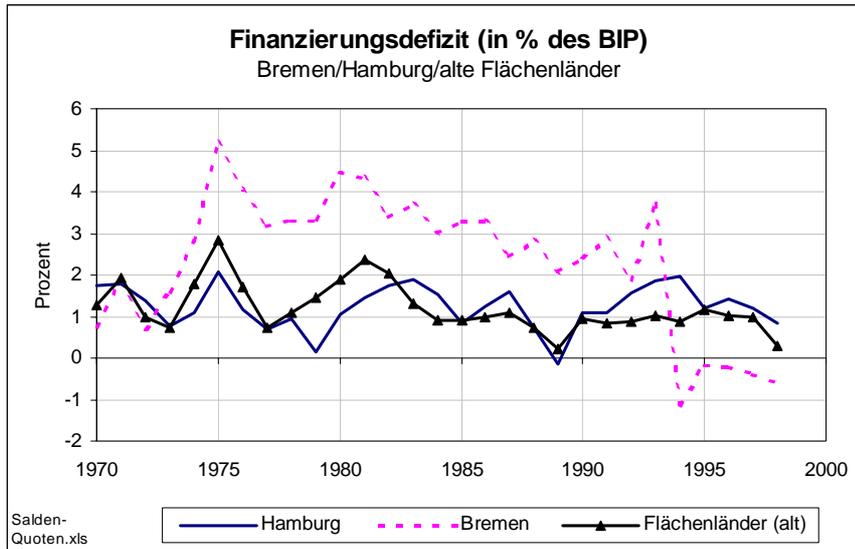
Die Entwicklung in den neunziger Jahren zeigt ein differenzierteres Bild, da auch in den neuen Flächenländern hohe Defizite aufgenommen wurden. Zwar folgt dort die Defizitquote einem stark fallenden Trend (vgl. Abb. 26). Sie betrug aber 1998 mit 2,4% immer noch das Achtfache der Defizitquote der alten Flächenländer (0,3 %). Auch die Defizitquote der Stadtstaaten lag in den neunziger Jahren deutlich über der der alten Flächenländer. Diese Entwicklung ist jedoch von sehr divergierenden Verhältnissen beherrscht (vgl. Abb. 27). Die Defizitquote Hamburgs lag in den neunziger Jahren (mit Ausnahme des Jahres 1998) zwischen ein und zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dagegen wechselte der Haushalt Bremens 1994 von einem Defizit in Höhe von 3,7 % zu einem leichten Finanzierungsüberschuss. Dies ist jedoch auf die Sanierungshilfen zurückzuführen, die Bremen zur Beseitigung seiner Haushaltsnotlage gewährt wurden. Wie Abb. 27 zeigt, ist das insgesamt relativ hohe durchschnittliche Niveau der Defizitquote der Stadtstaaten ausschließlich auf den Einfluss der dramatischen Verschuldung Berlins zurückzuführen. Dort stieg das Finanzierungsdefizit von einem anfänglichen Niveau von gut zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Spitzenwerte von 7,3 % in den Jahren 1996 und 1997 an.

Die Kreditfinanzierungsquote kann man nur mit Einschränkungen als Notlagenindikator verwenden. Sie ist zumindest kurzfristig leicht beeinflussbar.¹⁴⁷ Außerdem besteht insbesondere für finanzschwache Länder ein Anreiz, die Kreditfinanzierung bis zu jenem kritischen Bereich auszudehnen, der zu einem Empfang von Hilfeleistungen durch die Solidargemeinschaft führt. Ein dauerhaft hohes Finanzierungsdefizit ist die eigentliche Ursache für die wachsenden Haushaltslasten. Dadurch steigt nämlich der Schuldenstand, der mit einer entsprechenden Verzinsung bedient werden muss.

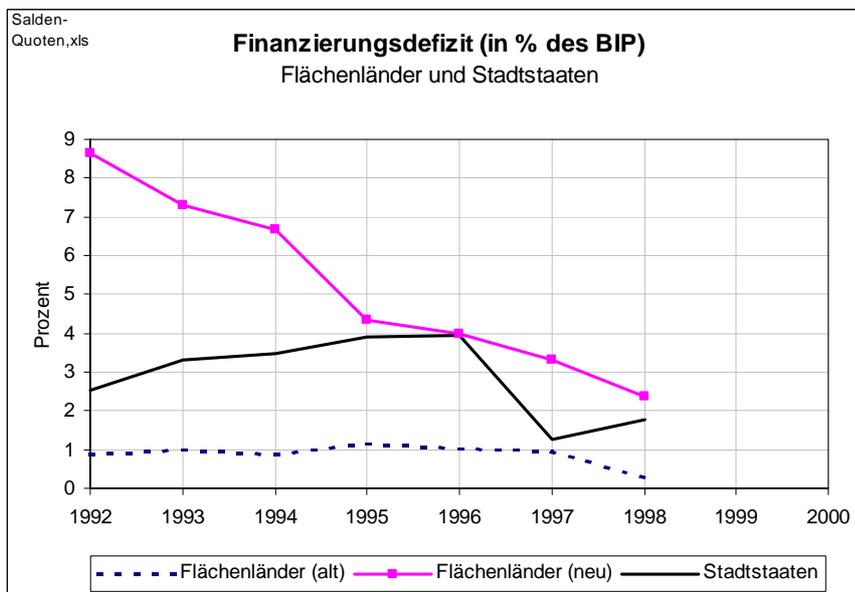
Länder, die nur bis 1998 verfügbar waren, wurden entnommen aus VGR der Länder (2000). Für die umfangreichen Arbeiten zur Zusammenstellung der Daten danken die Verfasser ihrer Mitarbeiterin Julia Röhl.

¹⁴⁷ Dieses Phänomen zeigte sich in besonders markanter Weise in 1997, dem Stichjahr für die Feststellung der Euro-Tauglichkeit der Mitgliedsländer der Europäischen Union. Zu der "kreativen Buchführung" vieler Länder, darunter auch Deutschland, in diesem Jahr vgl. Kitterer/Wiese (1998), S. 29-37.

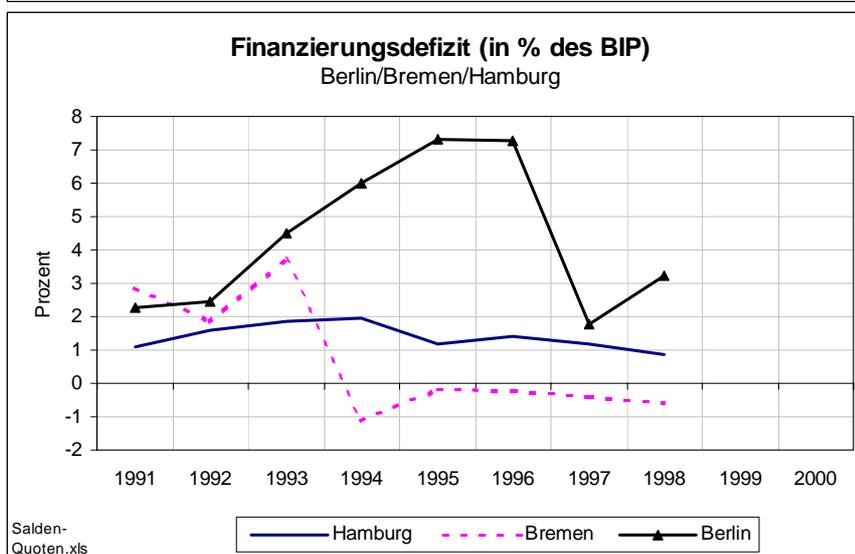
Abbildung 25/26/27: Finanzierungsdefizite (in % des BIP)



25



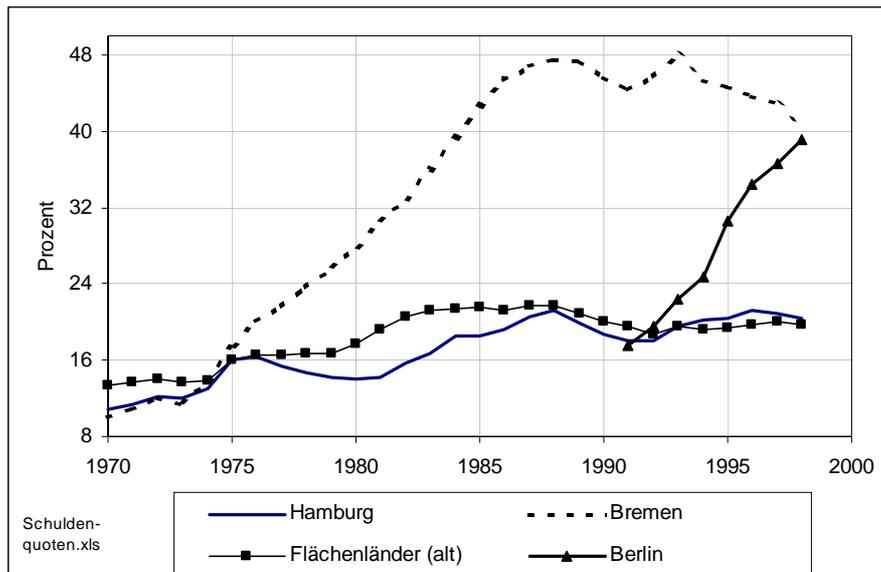
26



27

In Abb. 28 wird deutlich sichtbar, dass die fortlaufend hohe Defizitfinanzierung des Bremer Haushaltes zu einem dramatischen Anstieg des Schuldenberges geführt hat. Während sich der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt in den alten Flächenländern und auch im Stadtstaat Hamburg in den achtziger und neunziger Jahren bei etwa 20 % stabilisierte, verzeichnete Bremen seit Mitte der siebziger Jahre einen Anstieg seiner Schuldenquote von rund 17 % auf knapp 48 %, und dies in einem Zeitraum von 12 Jahren.

Abbildung 25: Entwicklung der Schuldenquoten



Seit Mitte der achtziger Jahre ist dieses Schuldenniveau nicht unter 40 % des Bruttoinlandsprodukts gesunken. Sein Abbau ist im Wesentlichen auf die erwähnten Sanierungshilfen zurückzuführen.

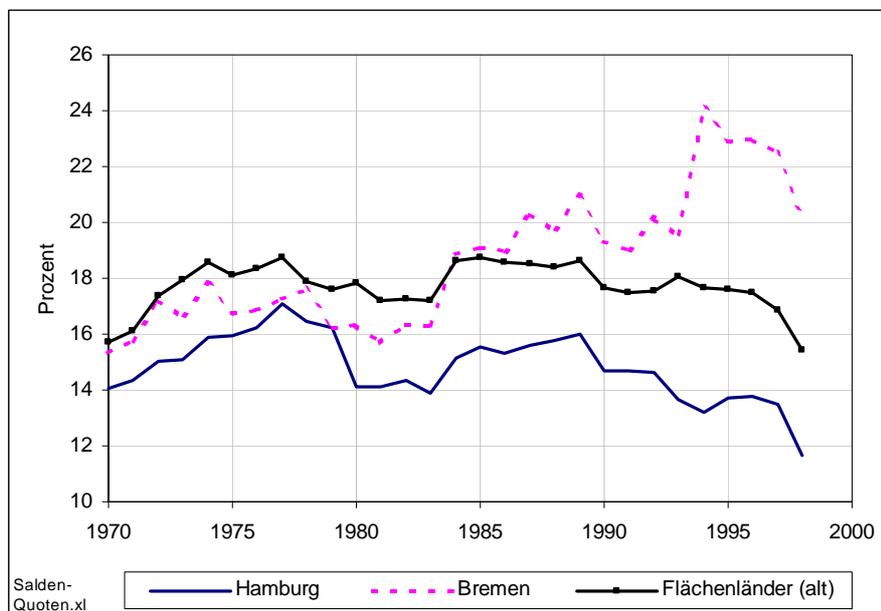
Noch dramatischer verlief allerdings innerhalb kürzester Zeit die Schuldenentwicklung Berlins. Die riesigen Haushaltsdefizite in den neunziger Jahren führten dazu, dass Berlin für eine der Situation Bremens vergleichbare Entwicklung nur 7 Jahre brauchte. 1991 betrug die Schuldenquote in Berlin gut 17 %. Bis 1998 stieg sie auf 39,2 % an und unterscheidet sich damit nicht mehr sehr wesentlich von der Bremer Schuldenquote.

12.3 Die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben

Haushaltsdefizite sind das Resultat einer negativen Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Für die Diagnose der Ursachen von Haushaltsnotlagen ist es daher wichtig, zu

analysieren, in welchem Maße die Entwicklung der Defizite von der Einnahmen- oder von der Ausgabenseite bestimmt worden ist.¹⁴⁸

Abbildung 26: Entwicklung der bereinigten Einnahmen



In Abschnitt II war bereits dargelegt worden, dass die Stadtstaaten, gemessen an ihrer gegenüber den Flächenländern hohen Wirtschaftskraft, nur vergleichsweise geringe Steuereinnahmen haben. Das Verhältnis ihrer Steuereinnahmen zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt ist wesentlich geringer als in den Flächenstaaten. Dieser Sachverhalt schlägt sich auch in der Entwicklung der bereinigten **Einnahmen** nieder, die in Abb. 29 dargestellt ist. Der Anteil der Einnahmen Hamburgs an seinem Bruttoinlandsprodukt lag in den letzten zwanzig Jahren etwa zwei bis vier Prozentpunkte *niedriger* als die Einnahmenquote der alten Flächenländer.

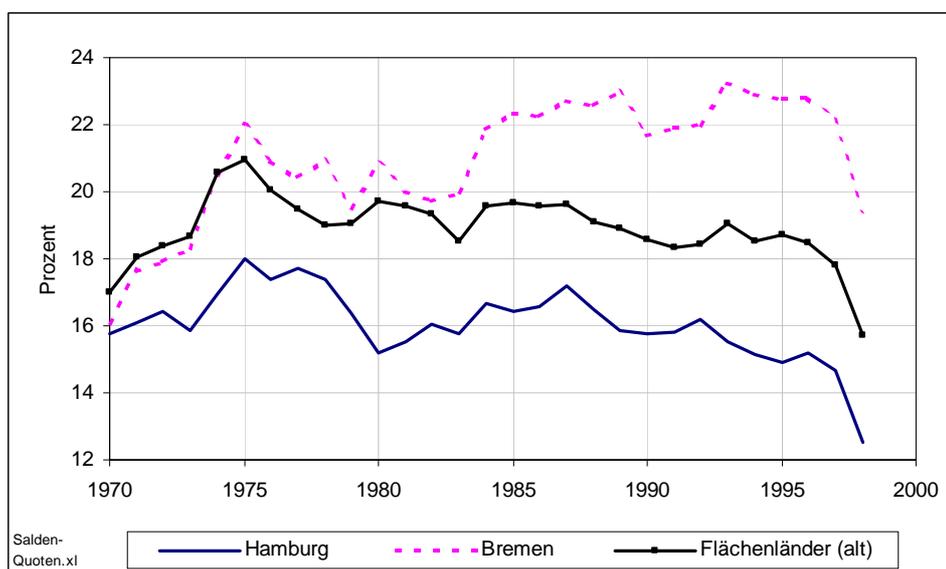
Ein etwas anderes Bild ergibt sich für Bremen. Auch dort lag der Anteil der bereinigten Einnahmen am Bruttoinlandsprodukt in den siebziger und Anfang der achtziger Jahre unterhalb der Einnahmenquote der alten Flächenländer, jedoch über der Einnahmenquote Hamburgs. Mitte der achtziger Jahre stieg die Einnahmenquote Bremens tendenziell an und liegt seither deutlich über der Einnahmenquote der alten Flächenländer. Die zweite markante Verschiebung der Einnahmenquote Bremens nach oben ab 1994 ist auf die bereits mehrfach erwähnten Sanierungshilfen zurückzuführen. Dadurch erreichte der Stadtstaat eine Einnahmenquote mit einem Wert von 24 % des BIP in der Spitze (1994). Hiermit entstand ein be-

¹⁴⁸ Auf die Einnahmen- und Ausgabenstruktur wird hier nicht näher eingegangen.

merkenswerter Abstand zu den Flächenländern (unter 18 %) und insbesondere zu dem Stadtstaat Hamburg (unter 14 %).

In Abb. 30 ist die Entwicklung der bereinigten Ausgaben für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie für die alten Flächenländer dargestellt. Seit etwa Mitte der siebziger Jahre bewegt sich die Ausgabenquote der alten Flächenländer in einem Korridor zwischen 18 und 20 % des Bruttoinlandsprodukts. Analog zur Einnahmenentwicklung zeigt sich auch hier, dass die Ausgabenquote des Stadtstaates Hamburg stets etwa zwei bis vier Prozentpunkte unterhalb der Ausgabenquote der Flächenstaaten liegt.

Abbildung 27: Entwicklung der bereinigten Ausgaben (Bremen, Hamburg, alte Flächenländer)

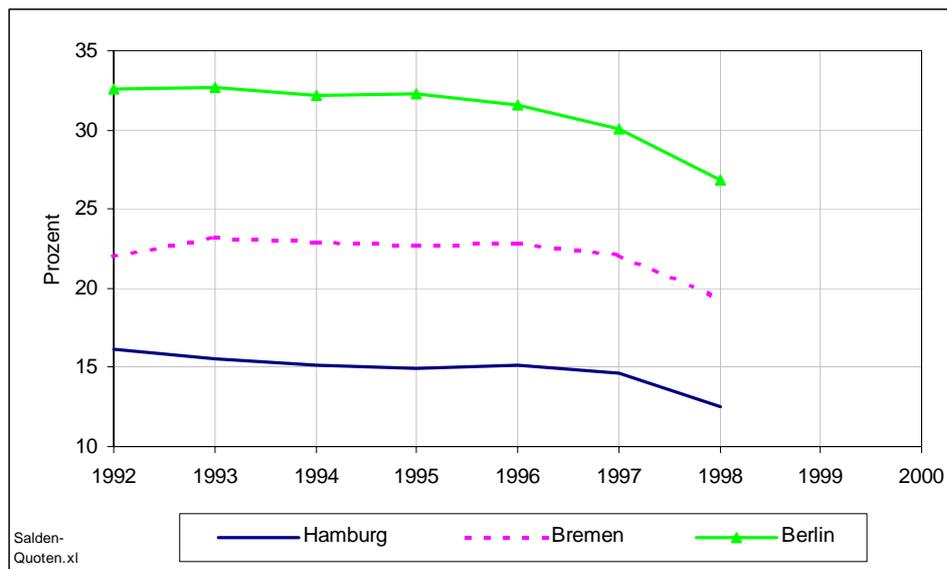


Die Entwicklung der Bremer Ausgabenquote setzt sich von dem allgemeinen Ausgabentrend deutlich ab. Während sich die Einnahmenquoten Hamburgs und der alten Flächenländer seit Mitte der siebziger Jahre im Trend nach unten entwickelten, nahm die Ausgabenquote Bremens einen etwas anderen Verlauf. Sie erreichte 1975 einen Spitzenwert von 22 % und fiel dann bis 1983 im Trend auf einen Wert knapp unter 20 % zurück. Dabei lag sie jedoch immer über der Ausgabenquote der Flächenländer und auch über der viel niedrigeren Ausgabenquote Hamburgs. Gegen Mitte der achtziger Jahre verschob sich die Ausgabenquote des Bremer Haushaltes wiederum deutlich nach oben in einen Korridor zwischen 22 und 23 %. Sie erreichte damit ein Niveau, das sich ganz erheblich von der Entwicklung der Ausgabenquoten in den alten Flächenländern (etwa bei 19 %) und insbesondere in Hamburg (bei ca. 16 %) absetzte.

Abb. 31 zeigt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg in den neunziger Jahren als Anteil an dem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt. Zwar erkennt man bei allen drei Stadtstaaten eine fallende Tendenz der Ausgabenquoten.

Es sind jedoch erhebliche Niveauunterschiede vorhanden. Die Ausgabenquote von Hamburg ist die niedrigste. Sie liegt etwa zwischen 16 und 13 %. Die Bremer Ausgabenquote, mit einem Niveau ungefähr zwischen 23 und 19 %, unterscheidet sich davon bereits deutlich. Die Ausgabenquote Berlins ist jedoch noch beträchtlich höher. Sie lag 1992 bei 32,6 % und reduzierte sich bis 1998 auf 26,8 % des Bruttoinlandsprodukts. In diesem Jahr betrug also die Ausgabenquote des Stadtstaates Berlin das 1,4-fache der Ausgabenquote Bremens und mehr als das Doppelte der Ausgabenquote Hamburgs.

Abbildung 28: Entwicklung der bereinigten Ausgaben (Berlin, Bremen, Hamburg; in % des BIP)



Betrachtet man die Finanzlage der Stadtstaaten auf der Basis des bisher erörterten statistischen Bildes im Gesamtzusammenhang, so drängt sich der Eindruck auf, dass die Haushaltssituation von Berlin und Bremen durch eine sehr kritische Entwicklung in der Vergangenheit gekennzeichnet ist. Die Finanzierungsdefizite in Berlin erscheinen weit überhöht. Auch im Falle Bremens waren sie über einen längeren Zeitraum überdurchschnittlich hoch (vgl. die Abb. 25 und 27). In beiden Stadtstaaten beträgt der Schuldenberg inzwischen (1998) um 40 % ihres Bruttoinlandsprodukts (vgl. Abb. 28) und damit mehr als das Doppelte der Verschuldungsrelation in den alten Flächenländern. Aber auch das Ausgabenniveau von Berlin und Bremen ist im Vergleich zu den alten Flächenländern und im Vergleich zu dem Stadtstaat Hamburg sehr hoch (vgl. Abb. 30 und 31).

13 Haushaltsdefizit, Schuldenstand und Zinslast in langfristiger Perspektive

13.1 Der formale Zusammenhang zwischen Haushaltsdefizit und Schuldenstand

Die absolute Höhe von Staatsschulden und Zinslasten wird in der Regel auf wirtschaftliche Größen - meist auf das Bruttoinlandsprodukt - bezogen, d.h. auf jene Größe, aus der die Lasten letztlich finanziert werden müssen. Bezeichnet man

- die Wachstumsrate der Wirtschaft mit n ,
- den Anteil des Finanzierungsdefizits am Bruttoinlandsprodukt (die Defizitquote) mit d und
- das Verhältnis des Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt (die Schuldenstandsquote) mit b ,

so ergibt sich die Wachstumsrate der Schuldenstandsquote (w_b) aus dem folgenden Zusammenhang:¹⁴⁹

$$(H-1) \quad w_b = \frac{d_t - n}{1 + n}.$$

Wie man sieht, wird das *Wachstum* der Schuldenstandsquote w_b einerseits durch das Verhältnis von Defizitquote d_t und vorhandener Schuldenstandsquote b_t und andererseits durch die Wachstumsrate der Wirtschaft n bestimmt. Ist der Zähler von Gleichung (H-1) positiv, nimmt die Schuldenstandsquote zu ($w_b > 0$); ist der Zähler dagegen negativ, nimmt die Schuldenstandsquote ab ($w_b < 0$).

Die Entwicklung des Schuldenstandes bestimmt bei gegebenem Zinssatz auch unmittelbar die zu finanzierenden Zinslasten. Bezeichnet man den langfristigen Zinssatz mit r , so ist mit der Wachstumsrate der Schuldenstandsquote auch die Wachstumsrate der Zinsquote w_r (bezogen auf das BIP) vorgegeben:

$$(H-2) \quad w_r = r w_b$$

¹⁴⁹ Die Ableitung der Formel wird in Anhang V-1 dargestellt.

Da die Zinslasten durch die Entwicklung der Schuldenstandsquote determiniert werden, konzentrieren wir uns im Folgenden auf den Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Defizit- und der Schuldenstandsquote.

13.2 Langfristige konstante Schuldenstandsquote

Eine langfristig konstante Schuldenstandsquote ($w_b = 0$) ist nur möglich, wenn der Zähler des Bruchs in Gleichung (H-1) gleich Null ist, d.h. wenn das Verhältnis von Defizitquote und Schuldenstandsquote der Wachstumsrate des Sozialprodukts entspricht:

$$(H-3) \quad \frac{d}{b} = n$$

$$\frac{\text{Defizitquote}}{\text{Schuldenquote}} = \text{Wachstumsrate des BIP}$$

Dies bestätigt die bereits erwähnte Überlegung, dass sich langfristig die Defizit- und die Schuldenstandsquote nicht unabhängig voneinander bestimmen lassen. Die Folgen dieser langfristigen Zusammenhänge sollen an Hand einer Beispielrechnung für den Stadtstaat Bremen illustriert werden. Die Ausgangsdaten für das Jahr 1997 und die Ergebnisse der langfristigen Entwicklung sind in Tabelle 34 angegeben.

Im Ausgangsjahr 1997 hatte Bremen einen Haushaltsüberschuss in Höhe von 96 Mio. DM. Da die langfristigen Schuldenlasten berechnet werden sollen, *werden die bis 2004 begrenzten Sanierungshilfen abgezogen*, sodass von einem aktuellen Defizit in Höhe von 1.704 Mio. DM auszugehen ist. Dies entspricht einer Defizitquote (bezogen auf das BIP Bremens) von $d = 4,2 \%$. Bei einem Schuldenniveau von 17,28 Mrd. DM ergibt sich eine aktuelle Schuldenstandsquote von $b = 42,8 \%$. Darauf entfallen Zinszahlungen in Höhe von 1.128 Mio. DM. Die Zins-Ausgaben-Quote beträgt damit $14,3 \%$ der bereinigten Ausgaben, die auf das BIP bezogene Zinsquote liegt bei $2,8 \%$.

Die bestehenden Defizit- und Schuldenstandsquoten sind nicht miteinander kompatibel, weil das Verhältnis von Defizit- und Schuldenstandsquote in Höhe von knapp 10% ($d/b = 4,2/42,8$) weit über der angenommenen Wachstumsrate des BIP von 3% liegt. Die Schuldenstandsquote verharrt nur auf ihrem derzeitigen Niveau von $42,8 \%$, wenn in allen Haushaltsjahren eine Defizitquote von $d = nb = 1,3 \%$ eingehalten wird. Das Defizit dürfte also 1997 nur 518,4 Mio. DM betragen, d.h. rund 30% des tatsächlichen Defizits in Höhe von 1,7 Mrd. DM. Blicke dagegen die Defizitquote von 1997 langfristig bestehen, so würde die Schuldenstandsquote von Bremen ständig wachsen und würde erst zum Stillstand kommen, wenn sie ein Niveau von $140,8 \%$ des BIP erreicht hätte, d.h. wenn sie sich mehr als dreifach hätte. In diesem Falle würde die Zinsquote von $2,8 \%$ auf $9,2 \%$ des BIP ansteigen.

Tabelle 34: Bremen, Langfristige Schuldenlasten

		Mio. DM	Anteil am BIP (%)
BIP	Y	40.339	100,0
Verschuldung	B (b)	17.280	42,8
Bereinigte Einnahmen	E (e)	7.967	19,8
Bereinigte Ausgaben	A (a)	7.871	19,5
Finanzierungssaldo		96	0,2
Abzügl. Sanierungshilfen		1.800	4,5
Defizit	D (d)	1.704	4,2
Zinsausgaben	Z (z)	1.128	2,8
Zins-Ausgaben-Quote	Z/A		14,3
"Zinssatz"	Z/B = r		6,5
Defizit/Schuldenstand	D/B = d/b		9,9
BIP-Wachstum 1	n_1		3,0
BIP-Wachstum 2	n_2		2,0
langfristiges Defizit	$d = n_1 b$	$D_0 = 518,4$	1,3
langfristige Schuldenstandsquote	$b_1 = d/n_1$		140,8
	$b_2 = d/n_2$		211,2
langfristige Zinsquoten			
a) Anteil am BIP	$z_1 = r b_1$		9,2
b) Anteil an den Ausgaben	z_1/a		47,1

Quelle: Kassenergebnisse (1998); Finanzbericht Bremen (1999); eigene Berechnungen.
Ausgangsdaten: Haushaltsjahr 1997

Geht man davon aus, dass die laufende Ausgabenquote des Bremer Haushaltes nicht über ihren Wert von 1997 (19,5 %) hinaus ansteigen sollte, so würde dies bedeuten, dass langfristig fast die Hälfte der Ausgaben (genauer: 47,1 %) auf Zinsausgaben entfallen müsste. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Entwicklung der Zinsbelastung des Bremer Haushaltes untragbar ist. Das Land hat allerdings auch nicht die Alternative einer unmittelbaren und zugleich dauerhaften Absenkung der Defizitquote. Bremen hätte 1997 sein Defizit nur auf das berechnete Niveau von 518,4 Mio. DM senken können, indem es seine bereinigten Ausgaben unmittelbar um 1.185,6 Mio. DM, d.h. um 15,1 %, kürzt.

Bei der Suche nach einem realistischeren Anpassungspfad muss man allerdings die Wirkung der oben in Formel (H-1) abgeleiteten Beziehung berücksichtigen. Jede Verschiebung

der geforderten gewaltigen Konsolidierungsanstrengungen führt unmittelbar zu einem weiteren Anstieg der Schuldenstandsquote und damit der Zinslasten, selbst wenn die Defizitquote über längere Zeit zurückgeführt wird. Dieser Zusammenhang soll nun näher erläutert werden.

13.3 Anpassungspfade bei sinkender Defizitquote

Wir gehen wiederum aus von der oben dargestellten Beziehung zwischen Defizit- und Schuldenstandsquote:

$$(H-1) \quad w_b = \frac{\frac{d_t}{b_t} - n}{1 + n}$$

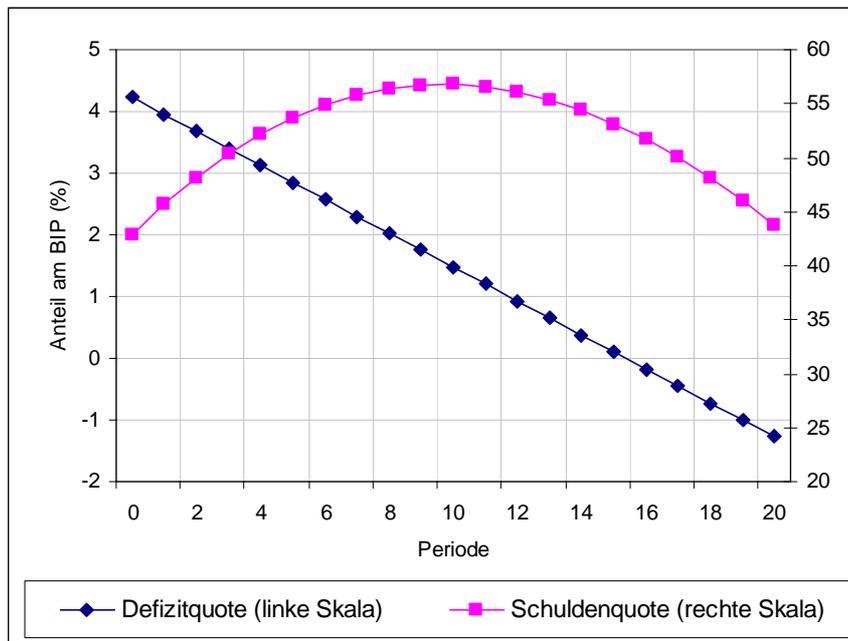
Daraus geht unmittelbar hervor, dass die Schuldenstandsquote immer weiter wächst ($w_b > 0$), solange das Verhältnis von Defizit- und Schuldenstandsquote größer ist als die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Da das Verhältnis von Defizit- und Schuldenstandsquote im Bremer Haushalt im Ausgangsjahr 1997, wie eben gezeigt wurde, bei knapp 10 % liegt, die langfristige Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts aber nur 3 % beträgt, sind beide Indikatoren noch weit voneinander entfernt. Dies bedeutet aber, dass die Bremer Schuldenstandsquote selbst dann noch beträchtlich steigen wird, wenn die Defizitquote über einen längeren Zeitraum abnimmt.

Abb. 32 zeigt die Entwicklung der Bremer Schuldenstandsquote ab 1997 unter der Voraussetzung, dass die Defizitquote beständig abnimmt. Die Ausgangswerte stimmen mit den in Tabelle 34 angegebenen Werten überein. Für den Anpassungspfad wird eine optimistische Wachstumsrate des BIP von 3 % unterstellt. Dabei werden zwei Varianten unterschieden. Variante 1 unterstellt, dass die Defizitquote von rund 4,2 % in einem Zeitraum von 15 Jahren linear auf Null zurückgeführt wird, sodass in den folgenden Jahren ein Überschuss gebildet wird.

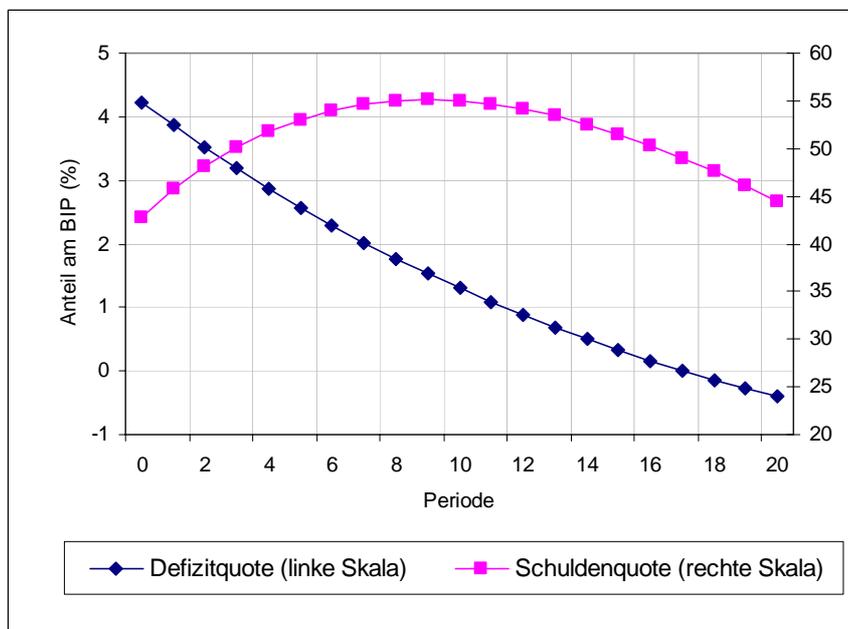
Die Realisierung der Variante 1 ist nicht unbedingt einfach. Zwar erlaubt sie zu Beginn der Konsolidierung eine mäßige Rückführung der Defizite. Obwohl die Defizitquote annahmegemäß sinkt, steigen die Beträge, um die das Defizit gesenkt werden muss, jährlich an, weil das Sozialprodukt entsprechend wächst. Während der Defizitabbau in den ersten Jahren unter einem Betrag von jährlich 100 Mio. DM liegt, fordert der Konsolidierungspfad im zehnten Jahr einen Defizitabbau von 122 Mio. DM und in dem Jahr, in dem der Haushaltsausgleich erreicht werden soll (15. Jahr) eine Einschränkung der Nettokreditaufnahme um 167 Mio. DM. Variante 2 unterstellt dagegen einen Defizitabbau von jährlich 100 Mio.

DM. Bei diesem Ansatz wird der Haushaltsausgleich erst etwas später - nach 17 Jahren - erreicht.

Abbildung 29: Defizit- und Schuldenquote (Variante 1)



Defizit- und Schuldenquote (Variante 2)



Beide Varianten haben allerdings hinsichtlich der Entwicklung der Bremer Schuldenstandsquote das gleiche Ergebnis: Sie steigt trotz eines regelmäßig abnehmenden Defizits über

einen verhältnismäßig langen Zeitraum deutlich an. Ausgehend von dem 1997iger Wert in Höhe von 42,8 % des BIP erreicht die Schuldenstandsquote nach etwa 9 bis 10 Jahren einen Spitzenwert von etwa 55 bis 56 %. Danach sinkt sie wieder ab. Erst nach weiteren zehn Jahren - insgesamt also in einem Zeitraum von 20 Jahren, in dem sogar vier bis fünf Jahre lang Haushaltsüberschüsse gebildet werden müssen - erreicht die Schuldenstandsquote wieder ungefähr ihr altes Niveau. Nach diesem Zeitraum kann die Haushaltspolitik mit einer Absenkung der (relativen) Zinslasten rechnen.

14 Nachhaltigkeitslücken als Indikatoren drohender Haushaltsnotlagen

14.1 Der intertemporale Haushaltsausgleich

Das Finanzierungsdefizit D einer laufenden Haushaltsperiode (t) erwächst aus der Differenz zwischen Ausgaben (A) und Einnahmen (T): $D_t = A_t - T_t$. Da langfristig insbesondere die Entwicklung der Zinsausgaben von Interesse ist, werden sie in der Regel gesondert ausgewiesen.

$$(H-4) \quad D_t = G_t - T_t + rB_t$$

Dabei stellt G_t die Staatsausgaben ohne Zinsen dar. B_t ist der in der laufenden Periode bestehende Schuldenstand. Aus dem Zusammenhang in Gleichung (H-4) lässt sich auch unmittelbar ersehen, in welcher Weise die Staatsverschuldung den Haushaltsspielraum erweitert oder einengt:

- Ist das Haushaltsdefizit größer als die Zinszahlungen [$D_t - rB_t = G_t - T_t > 0$], so spricht man von einem *Primärdefizit*. Dies entspricht einem hinzugewonnenen Haushaltsspielraum, weil es möglich ist, mit einem Teil des Defizits - eben jenem Teil, der über die Finanzierung der Zinslasten hinausgeht - zusätzliche Staatsausgaben zu finanzieren. Das Steueraufkommen T_t kann in diesem Falle niedriger sein als die Staatsausgaben G_t .
- Sind dagegen die Zinszahlungen höher als das Haushaltsdefizit [$rB_t - D_t = T_t - G_t > 0$], so spricht man von einem *Primärüberschuss*. Er zeigt einen Verlust an Haushaltsspielraum an, weil das Defizit nicht ausreicht, um die gegebenen Zinslasten zu finanzieren, sodass das Steueraufkommen höher sein muss als es zur Finanzierung der Staatsausgaben G_t notwendig wäre.

Wenn man davon ausgeht, dass die Schuldenstandsquote konstant bleibt und dass sowohl die Steuer- als auch die Ausgabenquote konstant bleiben, erhält man für den Staatshaushalt die etwas vereinfachte Form:¹⁵⁰

¹⁵⁰ Vgl. zur Ableitung wiederum Anhang V-2, Gleichung (AV-8).

$$(H-5) \quad \tau - g = (r-n)b$$

Primärüberschussquote ($\tau - g$) = Zins-Wachstums-Differenz $(r-n)$ x Schuldenstandsquote (b)

An diesem Zusammenhang wird unmittelbar ersichtlich, dass *langfristig keine Primärdefizite gebildet werden können, sofern die Zins-Wachstums-Differenz positiv ist*. Dies ist aber der theoretische und empirische Regelfall: Langfristig sind die Zinsverpflichtungen im Haushalt (rb) immer größer als die Defizite (nb), weil das Zinsniveau im Trend über der Wachstumsrate der Wirtschaft liegt. Die Staatsverschuldung vermag also trotz ihres permanenten Anstiegs keine dauerhaften Finanzierungsspielräume zu schaffen.

Im Wachstumszusammenhang sind temporäre Abweichungen von der angegebenen Linie - z.B. Erhöhungen der Schuldenstandsquote - selbstverständlich möglich. Sie haben allerdings Konsequenzen: In späteren Jahren müssen höhere Primärüberschüsse gebildet werden, welche die finanzpolitische Manövriermasse stärker beschränken als im Fall einer konstanten Schuldenstandsquote. Auch im Falle eines Abbaus einer Schuldenquote, die wegen der Zinslasten als zu hoch empfunden wird, müssen zusätzliche Primärüberschüsse gebildet werden.

14.2 Die Nachhaltigkeitslücke

Die Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion ist logisch und faktisch zwingend. Sie eignet sich daher auch, um Verstöße gegen eine langfristig nachhaltige Haushaltspolitik, die sich aus dem kurzfristigen Jahreshaushalt nicht erschließen lassen, offenzulegen. Zu diesem Zweck muss man sich vergegenwärtigen, dass die Haushaltspolitik nicht alle Elemente des Haushaltes unabhängig voneinander bestimmen kann.

Wenn die Regierungspolitik in langer Frist eine bestimmte Schuldenstandsquote b aufrecht erhalten will und einen bestimmten Ausgabenpfad g vorgibt, so hat sie hinsichtlich der Entwicklung der Steuerquote (bei gegebenem Wirtschaftswachstum n) keine freie Wahl mehr. Die zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik in diesem Falle passende Steuerquote τ^* lässt sich dann aus der intertemporalen Budgetrestriktion (H-5) ableiten:

$$(H-6) \quad \tau^* = (r-n)b + g .$$

Hat man auf diese Weise die nachhaltige Steuerquote ermittelt, so erhält man aus der Differenz zwischen der nachhaltigen und der laufenden Steuerquote τ_t die so genannte **Nachhaltigkeitslücke**:

$$(H-7) \quad \tau^* - \tau_t .$$

Diese Lücke gibt an, um wie viel Prozentpunkte die derzeitige Steuerquote angehoben werden muss, wenn bei einem vorgegebenen Ausgabenpfad und einer gegebenen Zielgröße

für die Staatsverschuldung die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik gesichert werden soll. Ob die Lücke wirklich durch steuerpolitische Maßnahmen oder durch Absenkung der Staatsausgaben geschlossen wird, bleibt dabei offen. Die Nachhaltigkeitslücke ist nur ein Indikator für die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen an sich.

14.3 Nachhaltigkeitslücken im Bremer Haushalt

Am Beispiel des Bremer Haushaltes soll nun festgestellt werden, in welchem Umfang Nachhaltigkeitslücken bestehen. Zu diesem Zweck gehen wir von den Werten aus, die wir bereits in Tabelle 34 für die Berechnung der langfristigen Schuldenlasten verwendet hatten. Bei einem Zinssatz von 6,5 %, einer Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 3 %, einer Schuldenstandsquote von 42,8 % und einer Ausgabenquote von 19,5 %, die beide in Zukunft konstant gehalten werden sollen, erhält man die folgende nachhaltige Steuerquote:

$$(H-8) \quad \tau^* = (r-n)b + g = (0,065-0,03)0,428 + 0,195 = 0,21.$$

Die nachhaltige Steuerquote beträgt in diesem Fall 21 % des BIP. Da die tatsächliche Einnahmenquote bei 19,8 % liegt, müsste sie um 1,2 Prozentpunkte angehoben werden.

Diese Berechnung hat allerdings einen wesentlichen Mangel, der bei der Berechnung der langfristigen Schuldenstandsquote in Abschnitt 3.2. bereits aufgedeckt worden war. Wenn die Schuldenstandsquote von 42,8 % tatsächlich konstant bleiben soll, müsste das derzeitige Defizit von 4,2 % sofort auf 1,3 % (nb), d.h. um 2,9 Prozentpunkte, abgesenkt werden. Bleibt dagegen das derzeitige Defizit bestehen, so ergibt sich daraus langfristig eine Schuldenstandsquote von 140,8 % (vgl. Tab. 34). In diesem Fall ergibt sich unter sonst gleichbleibenden Bedingungen eine wesentlich höhere nachhaltige Steuerquote:

$$(H-9) \quad \tau^{**} = (r-n)b + g = (0,065-0,03)1,408 + 0,195 = 0,244.$$

Unter diesen Voraussetzungen müsste die Einnahmenquote langfristig um 4,6 Prozentpunkte (um 23 %) angehoben werden.

Wie die Berechnungen zeigen, lässt sich die nachhaltige Haushaltspolitik bei einer gegebenen Staatsausgabenquote g auch durch die nachhaltigen Primärüberschüsse ausdrücken:

$$p^* = (r-n)b = (0,065-0,03)0,428 = 0,015$$

(H-10)

$$p^{**} = (r-n)b = (0,065-0,03)1,408 = 0,049.$$

Da die tatsächliche Primärüberschussquote in 1997 negativ war - es bestand ein Primärdefizit in Höhe von $4,2 - 2,8 = 1,4$ % -, hätte sie für p^* um rund 2,9 Prozentpunkte angehoben werden müssen, um die laufende Schuldenstandsquote zu stabilisieren. Damit wäre das Defizit, wie oben bereits berechnet auf, 1,3 % des BIP abgesunken.

Zu berücksichtigen ist bei diesen Ergebnissen auch, dass die berechneten Erhöhungen der Steuerquoten bzw. Primärüberschussquoten nicht einmalig, sondern dauerhaft vorzunehmen sind. Jede temporäre Abweichung davon nach unten würde die Konsolidierung nur verschieben und neue zusätzliche Lasten produzieren.

Abbildung 30: Entwicklung der Primärüberschüsse (Variante 2)

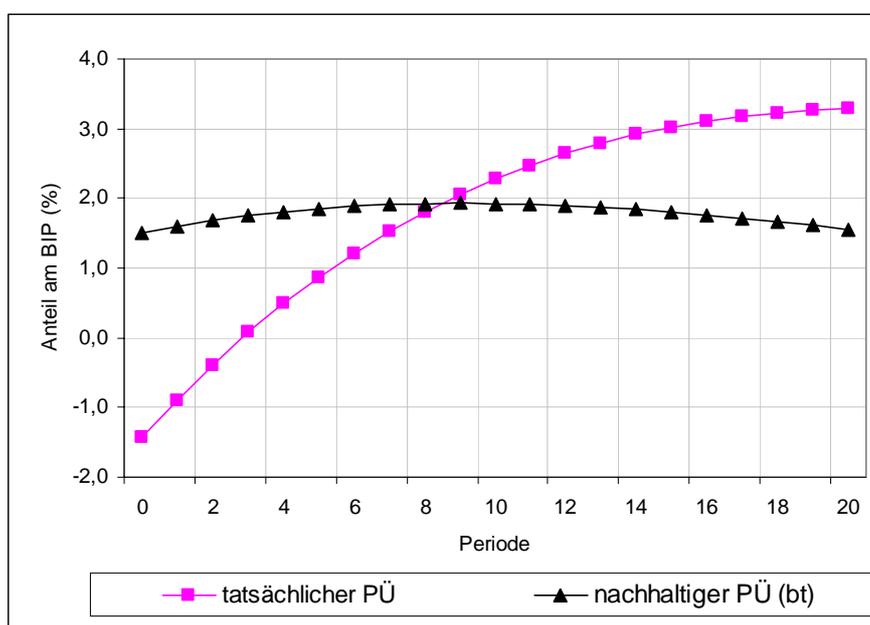


Abbildung 33 zeigt die Entwicklung der Primärüberschüsse für die in Abschnitt 3.3. bereits dargestellte Entwicklung des Bremer Haushaltes, bei der von einer regelmäßigen Senkung des Defizits um 100 Mio. DM ausgegangen worden war (Variante 2). Zu Beginn dieser Entwicklung verzeichnet der Haushalt noch Primärdefizite, die nach etwa vier Jahren in Primärüberschüsse übergehen, welche nach etwa 20 Jahren auf ein 3,3 % des BIP ansteigen.

Trotz des ständigen Anstiegs der Primärüberschüsse ist die Situation nicht dauerhaft tragbar. Dies zeigt der gleichzeitige Anstieg des nachhaltigen Primärüberschusses. Erst nach einer Dauer von acht bis zehn Jahren hat der Primärüberschuss ein Niveau erreicht, bei dem es grundsätzlich möglich wäre, die dann gegebene Schuldenstandsquote - sie hätte dann allerdings ein Niveau von über 55 % des BIP - zu stabilisieren. Die notwendige (nachhaltige) Primärüberschussquote wäre inzwischen von 1,5 % auf 1,9 % angestiegen. Die Defizitquote läge bei 1,8 %. Die Zinsbelastung hätte sich im Vergleich zum Ausgangspunkt um

gut einen halben Prozentpunkt von 2,8 auf 3,6 % des BIP erhöht. Die Nachhaltigkeitslücke wäre zwar geschlossen, aber zu einem dauerhaft höheren Preis.

15 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Von Mitte der siebziger Jahre bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre hat sich der Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt in Bremen fast verdreifacht. Seitdem ist er nur langsam auf etwa 40 % des Bruttoinlandsprodukts gesunken. Berlin hat innerhalb von nur sieben Jahren fast die gleiche Schuldenquote (39,2 %) erreicht (vgl. Abb. 28). Der besonders starke Schuldenanstieg dieser Stadtstaaten ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmenentwicklung der Ausgabenentwicklung nicht folgen konnte. Seit Mitte der siebziger Jahre und noch deutlicher seit Mitte der achtziger Jahre liegt die Ausgabenquote Bremens über der der alten Flächenländer. Gegenüber der Ausgabenquote Hamburgs ist der Abstand noch größer (vgl. Abb. 30). Die Ausgabenquote Berlins ist andererseits wiederum erheblich (d.h. um mindestens 5 Prozentpunkte) höher als die Bremens.

Bei der Bewertung der Haushaltssituation der Stadtstaaten müssen die Besonderheiten der Stadtstaaten berücksichtigt werden. Als Zentren mit relativ hoher Wirtschaftskraft sind sie mit den Flächenländern nur begrenzt vergleichbar. Die Beurteilung der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben sowie der Schuldenlasten sollte sich daher weniger an Pro-Kopf-Größen als an den jeweiligen BIP-Anteilen ausrichten. Gemessen an der Wirtschaftskraft sind die Einnahmen der Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern verhältnismäßig niedrig. Auf der Ausgabenseite trifft dies nur auf Hamburg zu, während die Ausgabenquoten von Berlin und Bremen vergleichsweise hoch sind (vgl. Abb. 30 und 31).

Eine Haushaltsnotlage tritt ein, wenn es einem Land nicht mehr gelingt, die Verpflichtungen aus dem anwachsenden Schuldendienst aus eigener Kraft zu tragen, ohne seine sonstigen Ausgaben in einem Maße einschränken zu müssen, das es ihm versagt, seinen Bürgern ein notwendiges Niveau an Versorgung mit öffentlichen Leistungen zu gewähren. Die bisher (auch vom Verfassungsgericht) verwendeten Indikatoren zur Diagnose einer Haushaltsnotlage - die Kreditfinanzierungsquote, die Schuldenquote und die Zinsquote - sind unzureichend. Das von der OECD entwickelte Konzept der Nachhaltigkeitslücke ist ein geeigneteres Instrument, um im Rahmen einer längerfristigen Perspektive Haushaltsprobleme aufzudecken. Mit seiner Hilfe ist es möglich, nicht nur Haushaltsnotlagen zu diagnostizieren, sondern auch rechtzeitig zu erkennen, wann ein Land mit seiner Haushaltspolitik den Pfad einer nachhaltigen Finanzpolitik verlässt. Insofern erfüllt ein solches Instrument eine wichtige Frühwarn- und Vermeidungsfunktion. Zur Diagnose einer speziellen Haushaltsnotlage ist es freilich notwendig, ein zusätzliches Kriterium dafür zu finden, wann eine nicht nachhaltige Haushaltspolitik in eine Notlage mündet und auch den Ursachen nachzugehen, die eventuell in der Haushaltsstruktur des jeweiligen Landes begründet sind.

Die Illustration des Nachhaltigkeitsindikators an Hand des Bremer Haushaltes zeigt, dass dessen Sanierung innerhalb der nächsten 20 Jahre nur sehr schwer zu erreichen wäre. Trotz eines beispielhaft angenommenen regelmäßigen Defizitabbaus von jährlich 100 Mio.

DM würde die Schuldenquote zunächst ansteigen und nach etwa 9 bis 10 Jahren einen Spitzenwert von ungefähr 55 % erreichen. Danach sinkt sie wieder ab. Erst nach weiteren zehn Jahren - insgesamt also in einem Zeitraum von 20 Jahren, in dem sogar einige Jahre lang Haushaltsüberschüsse gebildet werden müssen - erreicht die Schuldenstandsquote wieder ungefähr ihr altes Niveau (vgl. Abb. 32 und 33). Erst nach diesem Zeitraum kann die Haushaltspolitik mit einer Absenkung der (relativen) Zinslasten rechnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die demographisch bedingte Steigerung der Ausgabenlasten, die für die nächsten Jahrzehnte prognostiziert wird, in den Berechnungen nicht erfasst ist.

Gerade wegen der demografischen Veränderungen der nächsten Jahre werden die Ausgaben der Länder mittel- und langfristig stark ansteigen. Um diese Zukunftslasten zu bewältigen und einen zu starken Ausgabenanstieg zu verhindern, ist es dringend notwendig, dass die Staatsverschuldung und die damit verbundenen Zinslasten abgebaut werden. Länder, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, oder sich einer solchen nähern, sollten daher ein besonderes Interesse daran haben, ihre zukünftige Entwicklung im Rahmen einer Nachhaltigkeitsanalyse darzustellen und zu überprüfen. Dies würde es ihnen auch ermöglichen, darzulegen, ob und in welchem Maße sie die Hilfe der Solidargemeinschaft benötigen.

Literaturverzeichnis

Baretti, Christian; Huber, Bernd; Lichtblau, Karl und Rüdiger Parsche (2001), Die Einwohnerwertung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, München.

Blanchard, Olivier J. (1990), Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, OECD Working Papers, No. 79, Paris.

Boadway, Robin W.; Flatters, Frank R. (1982), Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: a Synthesis and Extension of Recent Results, in: Canadian Journal of Economics 15, S. 613-633.

Brecht, Arnold (1932), Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin.

Bundesverfassungsgericht (1987), Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum Finanzausgleichsgesetz, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen (Mohr/Siebeck), S. 330-436.

Bundesverfassungsgericht (1993), Urteil vom 27. Mai 1992. Länderfinanzausgleich, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen (Mohr/Siebeck), S. 148-279.

Bundesverfassungsgericht (1999), Urteil vom 11. November 1999. Länderfinanzausgleich, Internet: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/fs19991111_2bvf000298.

Carl, Dieter (1995), Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, Baden-Baden (Nomos).

Dietrich, Bernhard (1996), Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, Eine interdisziplinäre Bestandsaufnahme zum Länder- und Gemeindefinanzausgleich, Bonner Dissertation.

Essig, Hartmut (1990), Finanzierungssalden für den öffentlichen Bereich in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in der Finanzstatistik, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1990, Heft 6, S. 383-388.

FAG (1993), Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG), veröffentlicht im BGBl. I vom 23. Juni 1993, S. 944, 977.

Finanzbericht Bremen (1999), Stadtregion Bremen - Die Stadt Bremen und ihr Umland, in: Finanzbericht Bremen, 4/99, Senator für Finanzen.

Fujita, Masahisa; Thisse, Jacques-François (1996), Economics of Agglomeration, in: Journal of the Japanese and International Economics, Jg. 1996, H.10, S. 339-378.

Fujita, Masahisa; Thisse, Jacques-François: (1998), The New Economic Geography: A Selective Survey, in: International Economic Association (Hrsg.), Contemporary Economic Issues, Proceedings of the Eleventh World Congress of the International Economic Association, Tunis Houndsmill, Basingstoke, S. 23-43.

Grabka, Markus M. (2000), Einkommensverteilung in Deutschland - Stärkere Umverteilungseffekte in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 67. Jg., Nr. 19, S. 291-297.

Häde, Ulrich (1996), Finanzausgleich, Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen (Mohr/Siebeck).

Hansmeyer, Karl-Heinrich (1980), Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte, in: Dieter Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 96 II, Berlin, S. 83-150.

Helpman, Elhanan (1997), The Size of Regions, in: Pines, David; Sadka, Efraim; Zilcha, Izhah (Hrsg.), Topics in Public Economics, o.O. (Cambridge University Press), S. 33-54.

Henderson, Vernon (2000), The Effects of Urban Concentration on Economic Growth, NBER Working Paper 7503.

Henke, Klaus-Dirk; Schuppert, Gunnar Folke (1993), Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden (Nomos).

Henneke, Hans-Günter (2000), Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Eine systematische Darstellung, 2. Aufl., Heidelberg (Müller).

Homburg, Stefan (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv N.F., 51. Jg., S. 312-330.

Huber, Bernd; Lichtblau, Karl (2000), Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 257, Köln (Deutscher Instituts-Verlag).

Hummel, Marlies (2001), Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG - Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des ifo-Institutes aus dem Jahre 1986/1897, Expertise im Auftrag von Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, Senator für Finanzen, Bremen, Finanzbehörde Hamburg, München.

Hummel, Marlies; Leibfritz Willi (1987), Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich: Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45, München.

Kähler, Jürgen (1982), Agglomerationen und Staatsausgaben - Brechtsches und Wagnersches Gesetz im Vergleich, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 40, S. 445-474.

Kellermann, Kersten (1998), Die interregionale Konvergenz der Arbeitsproduktivitäten - eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung von öffentlichen Inputfaktoren und des Finanzausgleichs, Berlin (Duncker & Humblot).

Kirchhof, Ferdinand (1993), Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, Veröffentlichungen der Vereinigungen der deutschen Staatsrechtslehrer 52, S. 71-110.

Kirchhof, Paul (1982), Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Zur Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG, Köln (Deubner).

Kitterer, Wolfgang (1994), unter Mitarbeit von Kersten Kellermann, Stefan Klusewitz und Dirk Massierer, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Heidelberg (Decker/Schenk).

Kitterer, Wolfgang; Wiese, Jörg A. (1998), Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in den Ländern der Europäischen Union, European Taxpayers Institute of Public Finance (EIPF), Schrift 1, Köln.

Kitterer, Wolfgang (2000), Zukunft der Steuererlegung bei Einkommensteuer bzw. Umsatzsteuer, in: Hans-Jörg Schmidt-Trenz und Matthias Fonger (Hrsg.), Bürgerföderalismus, Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich, Ergebnisse eines von den Handelskammern Hamburg und Bremen veranstalteten Symposiums, Baden-Baden (Nomos), S. 123-133.

Korioth, Stefan (1997), Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen (Mohr/Siebeck).

Krugman, Paul (1991), Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy, Vol. 99, S. 483-499.

Lammers, Konrad (1999a), Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene? HWWA-Diskussionspapier 75, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Lammers, Konrad (1999b), Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., Heft VII, S. 429-434.

Lichtblau, Karl (1999), Finanzausgleich: Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag, in: Morath, Konrad (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung

von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg (Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik), S. 95-115.

Littmann, Konrad (1977), Ausgaben, öffentliche, II: Die "Gesetze" ihrer langfristigen Entwicklung, in: Albers Willi (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 1, Stuttgart u.a.O. (G. Fischer u.a.), S. 349-363.

Martin, Philippe; Rogers, Carol Ann (1995), Industrial Location and Public Infrastructure, in: Journal of International Economics, Vol. 39, S. 335-351.

Martin, Philippe; Ottaviano, Gianmarco I. P. (1996), Growth and Agglomeration, CEPIL, Document de travail, No. 96-14, Paris.

Matsuyama, Kiminori; Takahashi, Takaaki (1998), Self-Defeating Regional Concentration, in: Review of Economic Studies, Vol. 69, S. 211-234.

Monatsbericht (2002), Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2005, in: Monatsbericht 2/2002, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, S. 99-102.

NFAG (1999), Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (Niedersächsisches Finanzausgleichsgesetz - NFAG), veröffentlicht im Nds. GVBl. vom 26. Mai 1999, S. 116, 320.

Ossenbühl, Fritz (1984), Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gem. Art. 107 II GG, Baden-Baden (Nomos).

Peffekoven, Rolf (1987), Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 45, S. 181-228.

Peffekoven, Rolf (1993), Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, Berlin, S. 11- 27.

Popitz, Johannes (1932), Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Länder und Gemeinden, Berlin.

Rappen, Hermann (1999), Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen.

Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998), Reform der Finanzverfassung, Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung, o.O.

Rummel, Bernd (1999), Kommunaler Finanzausgleich in Deutschland, in: der Gemeindehaushalt, Jg. 1999, Heft 9, S. 193-206.

Sachverständigenrat (1990/91), Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands", Stuttgart.

Scherf, Wolfgang (2000), Der Länderfinanzausgleich in Deutschland: ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 101, Frankfurt am Main.

Schmutzler, Armin (1999), The New Economic Geography, in: Journal of Economic Surveys, 13. Jg., Heft 4, S. 355-379.

Schuppert, Gunnar; Dahrendorf, Frank (1985), Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Baden-Baden (Nomos).

Seitz, Helmut (2000), Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Mai 2000.

Seitz, Helmut (2001), Haushaltsnotlage in Berlin? Manuskript, Berlin, Juni 2001.

Thöne, Michael; Jacobs, Christian (2001), Länderfinanzausgleich in Deutschland, Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, hrsg. von Karl-Heinrich Hansmeyer, Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt, Neue Folge, Bd. 71, Berlin (Duncker & Humblot).

Vesper, Dieter (2000), Quo vadis, Länderfinanzausgleich, <http://www.diw-berlin.de/diwwbd/00-26-1.html> oder auch erschienen in: DIW-Wochenbericht, 67. Jg., Heft 26, S. 395-405.

Vesper, Dieter (2001), Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - mehr als gerechtfertigt, in: DIW-Wochenbericht, 68 Jg., Heft 11/12, S. 173-185.

Wellisch, Dietmar (2000), Theory of Public Finance in a Federal State, o.O. (Cambridge University Press).

Wendt, Rudolf (1990), Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, S. 1021-1089.

Wildasin, David E. (1987), Urban Public Finance, London Paris, New York (Harvard Academic Publisher).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn; zitiert nach dem Wiederabdruck in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987, Tübingen (Mohr/Siebeck) 1988, S. 361-454.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000), Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 68, Bonn.

Wittmann, Walter (1976), Einführung in die Finanzwissenschaft, Stuttgart, New York (Gustav Fischer Verlag).

ZerlKraftStÄndG (1998), Gesetz zur Neuordnung des Zerlegungsrechts und zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuerrechts (Zerlegungs- und Kraftfahrzeugsteueränderungsgesetz - ZerlKraftStÄndG) vom 6. August 1998, veröffentlicht im BGBl I vom 11. August 1998, S. 1998.

Zimmermann, Horst (1996), Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich zwischen Allokation und Verteilung, in: Martin Junkernheinrich und Paul Klemmer (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Forum öffentliche Finanzen, Band 3, Berlin, S. 59-72.

Statistische Quellen

Veröffentlichungen des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder:

Bruttowertschöpfung (2000), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Heft 33, Bruttowertschöpfung der kreisfreien Städte und der Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland 1980, 1992, 1994 und 1996, Stuttgart.

VGR der Länder (2000), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Heft 34, Entstehung, Verteilung und Verwendung des Sozialprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1970-1998, Stuttgart.

Veröffentlichungen des Bundesministeriums der Finanzen:

Finanzausgleich (lfd. Jahrgänge 1970-99), Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr, Bonn.

Finanzbericht (2000), Finanzbericht 2001, Bonn.

Finanzbeziehungen (2000), Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, 2. Aufl.

Veröffentlichungen des Deutschen Städtetages

Deutsche Gemeinden (Ifd. Jahrgänge 1980-1999), Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Köln.

Veröffentlichungen des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Statistische Monatshefte Niedersachsen (1999), NLS, 6/99.

Statistische Berichte Niedersachsen (2000), Kommunalen Finanzausgleich 2000.

Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes:

Jahrbuch (Ifd. Jahrgänge 1981-2000), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.

Kassenergebnisse (Ifd. Jahrgänge 1998-2000), Fachserie 14 (Finanzen und Steuern), Reihe 2, Stuttgart.

Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, (Ifd. Jahrgänge 1970-1998), Fachserie 14 (Finanzen und Steuern), Reihe 3.1, Stuttgart.

Steuerhaushalt (Ifd. Jahrgänge 1988-2000), Fachserie 14 (Finanzen und Steuern), Reihe 4 (Steuerhaushalt), 4. Vierteljahr und Jahr, Stuttgart.

Anhang V-1: Haushaltsdefizit und Schuldenstand

Das Finanzierungsdefizit (die Nettokreditaufnahme) sei definiert als Veränderung des Schuldenstandes B zwischen zwei Perioden:¹⁵¹

$$(AV-1) \quad D_t = B_{t+1} - B_t$$

Die auf das Bruttoinlandsprodukt Y bezogenen Quoten seien dann folgendermaßen definiert:

$$(AV-2) \quad \text{Schuldenstandsquote: } b_t = \frac{B_t}{Y_t}; \quad \text{Defizitquote: } d_t = \frac{B_{t+1} - B_t}{Y_t}$$

Es sei davon ausgegangen, dass das Bruttoinlandsprodukt mit einer konstanten Rate n wächst. Dann ist $Y_{t+1} = (1+n)Y_t$, und man erhält aus der Defizitquote:

$$d_t = \frac{B_{t+1}}{Y_{t+1}} \frac{Y_{t+1}}{Y_t} - \frac{B_t}{Y_t} = (1+n)b_{t+1} - b_t = b_{t+1} - b_t + nb_{t+1}$$

$$b_{t+1} - b_t = d_t - nb_{t+1} = d_t - nb_t + nb_t - nb_{t+1} = d_t - nb_t - n(b_{t+1} - b_t)$$

$$(1+n)(b_{t+1} - b_t) = d_t - nb_t$$

Die Wachstumsrate der Schuldenstandsquote ergibt sich daher als

$$(AV-3) \quad w_b = \frac{b_{t+1} - b_t}{b_t} = \frac{d_t - nb_t}{(1+n)b_t} = \frac{\frac{d_t}{b_t} - n}{1+n}.$$

¹⁵¹ Statt von Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit spricht man zuweilen auch von Nettoneuverschuldung. Die Begriffe werden hier synonym verwendet. In der Praxis bzw. in der Statistik stimmen sie allerdings nicht unbedingt überein. So wird z.B. unter der Nettokreditaufnahme in der Regel nur die Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt verstanden, während die Nettoneuverschuldung auch z.B. Rücklagenbewegungen berücksichtigt. Erhebliche Unterschiede bestehen außerdem zwischen dem in der Finanzstatistik und in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes ausgewiesenen Finanzierungssalden. Vgl. dazu Essig (1990).

Anhang V-2: Der langfristige Haushaltsausgleich

Das Finanzierungsdefizit D schlägt sich in der Veränderung des Schuldenstandes nieder, d.h. es gilt $D_t = B_{t+1} - B_t$. Dann erhält die im Text angegebene Gleichung H-4 die Form

$$(AV-4) \quad B_{t+1} - B_t = G_t - T_t + rB_t$$

Bezieht man nun alle Größen auf das jeweilige Bruttoinlandsprodukt (Y_t bzw. Y_{t+1}), so erhält man den Staatshaushalt in Form von BIP-Quoten:

$$(AV-5) \quad \frac{B_{t+1}}{Y_{t+1}} \frac{Y_{t+1}}{Y_t} - \frac{B_t}{Y_t} + \frac{T_t}{Y_t} = r_t \frac{B_t}{Y_t} + \frac{G_t}{Y_t}$$

Wächst das Bruttoinlandsprodukt mit der Rate n , so ist $Y_{t+1} = (1+n)Y_t$. Der Staatshaushalt kann dann in der Form

$$(AV-6) \quad (1+n)b_{t+1} - b_t + \tau_t = rb_t + g_t$$

geschrieben werden. Die Kleinbuchstaben geben nunmehr die entsprechenden **Quoten** an (Schuldenquote b , Steuerquote τ , Ausgabenquote g (ohne Zinsen)). Wachsen im langfristigen Gleichgewicht alle Größen mit der gleichen Rate n , so ergibt sich:

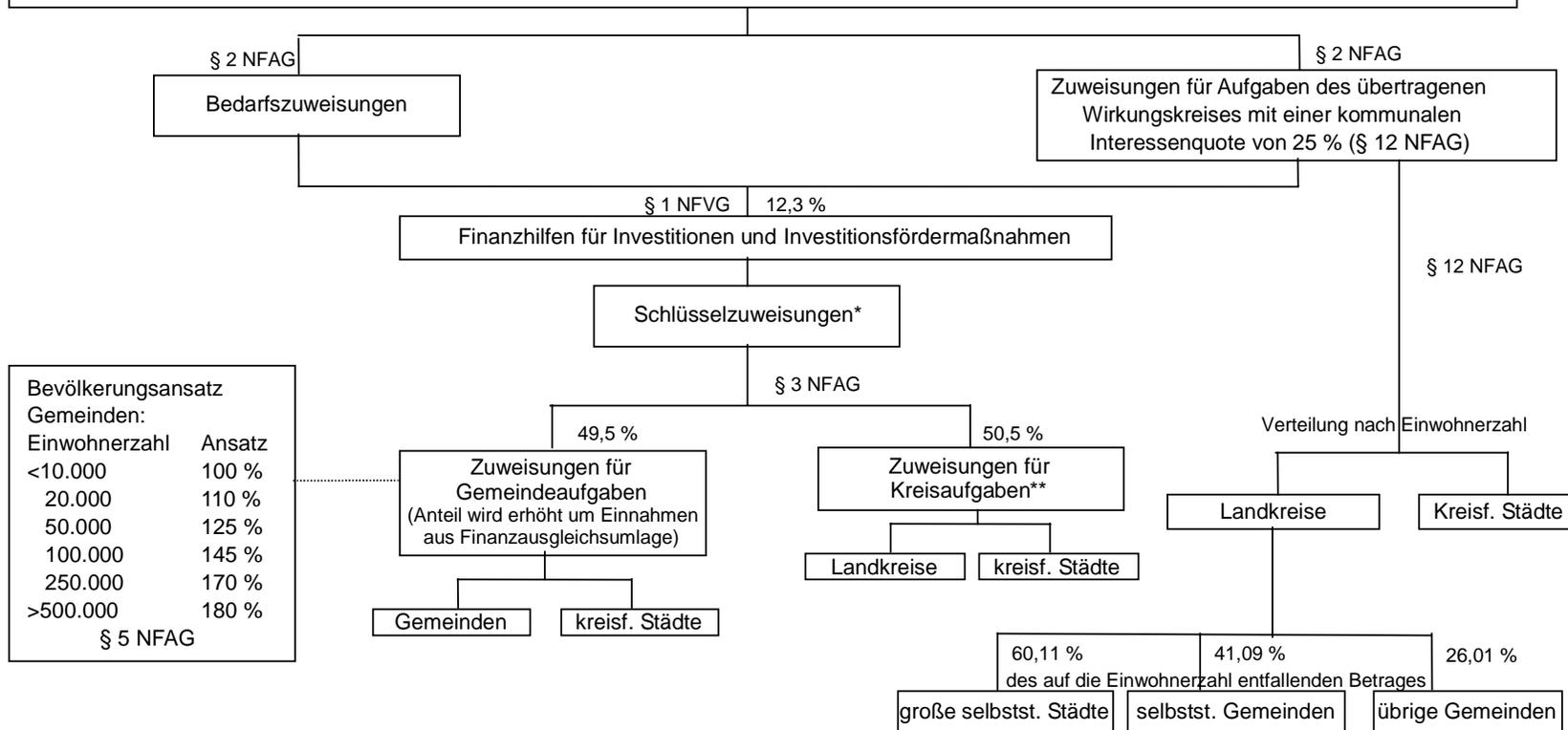
$$(AV-7) \quad nb + \tau = rb + g.$$

Dabei ist nb die Defizitquote und rb die Zinsquote, jeweils bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt. Aus Gleichung (AV-7) folgt unmittelbar die im Text angegebene Gleichung (H-5):

$$(AV-8) \quad \tau - g = (r - n)b.$$

Ausgleichsmasse § 1 NFAG

16,92 % des dem Land zustehenden Aufkommens der Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Totalisatorsteuer, Biersteuer, der Spielbankabgabe, der Förderabgabe sowie der Ausgleichszuweisungen (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) sowie **33 % der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer**



Bevölkerungsansatz Gemeinden:	
Einwohnerzahl	Ansatz
<10.000	100 %
20.000	110 %
50.000	125 %
100.000	145 %
250.000	170 %
>500.000	180 %
§ 5 NFAG	

* § 4 Abs . 4 NFAG: Schlüsselzuweisungen betragen 75 % des Unterschiedsbetrages, Garantie von 80 %
 **Der Bedarfansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl des Landkreises oder der kreisfreien Städte, erhöht um eine zusätzliche Einwohnerzahl zur Berücksichtigung der Sozialhilfelasten. Zur genauen Ausgestaltung siehe: §7 NFAG