ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Büttner, Thiess; Hauptmeier, Sebastian

Article

Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thiess; Hauptmeier, Sebastian (2006) : Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 10, pp. 17-22

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164305

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg[1]

Thiess Büttner und Sebastian Hauptmeier*

Eine Länderfusion von Hamburg und Schleswig-Holstein verspricht unter anderem Kostenersparnisse, die nach vorliegenden empirischen Untersuchungen bei grob 4% des Budgets (auf Landesebene) anzusetzen sind. Auch im Hinblick auf den Föderalismus wäre ein Zusammengehen vorteilhaft. Jedoch bestraft die föderale Finanzverfassung den Zusammenschluss. Nach den Ergebnissen der Analyse ist mit einem jährlichen Minderbetrag an Einnahmen von insgesamt 1 063,1 Mill. € bzw. 7,5% des Budgets zu rechnen. Um eine Fusion nicht zu gefährden, müssten die anderen Bundesländer auf Zugewinne im Rahmen des Finanzausgleichs zugunsten des fusionierten Bundeslandes verzichten. Letztlich ist eine Reform des Finanzausgleichs angezeigt, welche die Subvention von für den Föderalismus hinderlichen Strukturen beseitigt.

Die deutschen Bundesländer weisen eine erhebliche Heterogenität auf in der Einwohnerzahl ebenso wie in der Verdichtung. Das größte Bundesland (Nordrhein-Westfalen) hat ungefähr 30-mal mehr Einwohner als das kleinste (Bremen). Noch gravierender sind die Unterschiede in der Bevölkerungsdichte; da entspricht der größte Unterschied einem Faktor 50. Die großen Unterschiede in der Dichte resultieren aus dem Umstand, dass die großen Flächenstaaten in der Regel die großen Städte und deren Umland umfassen, bei den Stadtstaaten gehört das weniger dicht besiedelte Umland zu anderen Bundesländern. Diese in Tabelle 1 aufgezeigten Unterschiede werfen Fragen nach der Leistungsfähigkeit der administrativen Gliederung der Länderebene auf. Möglicherweise sind die kleineren Länder schon von der Größe her unwirtschaftlich, und möglicherweise verhindert die Abtrennung der Stadtstaaten die Agglomerationsdynamik in den betroffenen Zentren.

Die Heterogenität weckt aber nicht nur Zweifel an der Effizienz der räumlichen Gliederung auf Ebene der Bundesländer, sie führt auch zu zahlreichen Problemen im deutschen Föderalismus. So profitieren die großen Länder weniger vom Föderalstaat als die kleinen. Dies folgt allein schon aus der Stabilisierungswirkung der Transfers (vgl. Konrad und Seitz 2000). Eine Benachteiligung der großen Länder ergibt sich auch aus ihrer relativ zur Einwohnerzahl schwachen Repräsentation im Bundesrat (vgl. Homburg 1997). Für die kleineren Länder ergeben sich zudem besondere strategische Fehlanreize, beispielsweise was die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik betrifft. Darüber hinaus führt die Existenz der Stadtstaaten zu spezifischen Problemen mit dem distributiven Ansatz im deutschen Föderalismus, was Sonder- und Ausnahmeregelungen in die

Tab. 1
Heterogenität der Bundesländer

Land	Bevölkerung[a] (in 1 000)	Fläche[b] (in km²)	Dichte (pro km²)	Gemeinden[c] (Anzahl)
Nordrhein-Westfalen	18 078	34 084	530	396
Bayern	12 434	70 549	176	2 056
Baden-Württemberg	10 705	35 752	299	1 111
Niedersachsen	7 997	47 618	168	1 026
Hessen	6 094	21 115	289	426
Sachsen	4 309	18 414	234	535
Rheinland-Pfalz	4 060	19 847	205	2 306
Berlin	3 388	892	3 798	1
Schleswig-Holstein	2 826	15 763	179	1 129
Brandenburg	2 571	29 477	87	886
Sachsen-Anhalt	2 509	20 445	123	1 235
Thüringen	2 364	16 172	146	1 007
Hamburg	1 734	755	2 297	1
Mecklenburg-Vorpommern	1 726	23 174	74	979
Saarland	1 059	2 569	412	52
Bremen	663	404	1 641	2
Deutschland	82 516	357 030	231	13 148

[a] Jahresmittel 2004. – [b] Ende 2003. – [c] Ende 2002.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

[1] Schriftliche Fassung eines Vortrags auf dem Symposium »Nordstaat« in Kiel, 19. und 20. Mai 2006, organisiert vom Lorenz-von-Stein-Institut.

* Sebastian Hauptmeier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Finanzverfassung trägt. Zudem ergeben sich durch die Existenz der Stadtstaaten schwierige Probleme für das Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden, die nur in den Flächenstaaten als dritte Ebene im vertikalen Aufbau des öffentlichen Sektors fungieren können. Aus all diesen Gründen wäre eine Länderneugliederung auch für den Föderalismus hilfreich.

Allerdings scheint die föderale Finanzverfassung paradoxerweise ein solches Zusammengehen nicht zu fördern, sondern eher zu behindern. Dies wird schon deutlich an der Existenz von Bundesergänzungszuweisungen, die den kleineren Ländern mit der Zielsetzung gewährt werden, sie für die durch ihre geringe Größe bedingten vergleichsweise hohen Kosten der politischen Führung zu entschädigen.

Vor diesem Hintergrund will dieser Beitrag den neuerlichen Vorstoß einer Länderfusion im Norden zum Anlass nehmen, einige finanzwissenschaftliche Anmerkungen zu den Vorteilen einer solchen Fusion zu treffen und die Fusion in den Kontext der bestehenden Finanzverfassung stellen. Dabei konzentriert sich die Auseinandersetzung im Folgenden auf den Fall der Fusion zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg, da hier die genannten Aspekte der Heterogenität besonders deutlich zum Ausdruck kommen.

Länderfusion aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Eine der zentralen Schwierigkeiten bei der praktischen Implementierung einer dezentralen Ausgestaltung des öffentlichen Sektors ist der Zuschnitt der administrativen Einheiten. Die Finanzwissenschaft liefert hier eine Reihe von fundamentalen Einsichten, aus denen sich konkrete Gestaltungsempfehlungen ableiten lassen. Ausgehend von der Zielsetzung der Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist zunächst festzuhalten, dass öffentliche Leistungen in der Regel durch eine gewisse Nichtrivalität gekennzeichnet sind, d.h. die Inanspruchnahme der Leistungen durch einen Bürger beeinträchtigt die Inanspruchnahme durch andere Bürger nur wenig. Hieraus ergeben sich Größenvorteile. Die Stärke dieser Größenvorteile unterscheidet sich aber typischerweise zwischen den Gütern. So ist im Bereich der Landesverteidigung davon auszugehen, dass sehr viele Bürger die resultierende Sicherheit nutzen können, ohne dass dadurch die Sicherheit für andere beeinträchtigt wird. Bei anderen Leistungen, beispielsweise bei der stationären ärztlichen Versorgung, ist ab einer gewissen Zahl von Bürgern im Einzugsgebiet durchaus von Überfüllungskosten auszugehen, die eine effiziente Versorgung innerhalb einer Einheit in Frage stellen und bei größerer Bevölkerungszahl eher die Versorgung durch mehrere Einrichtungen nahe legen.

Die unterschiedliche Zahl der Nutzer, die eine effiziente Versorgung mit öffentlichen Gütern impliziert, erlaubt die Unterscheidung von lokalen und nationalen öffentlichen Gütern, die in der normativen Theorie des Fiskalföderalismus letztlich eine vertikale Struktur des öffentlichen Sektors begründen. Öffentliche Leistungen, die ohne gegenseitige Beeinträchtigung von einer großen Zahl von Bürgern genutzt werden können, werden dann von den übergeordneten Gebietskörperschaften bereitgestellt, Leistungen, die mit einer hohen gegenseitigen Beeinträchtigung einhergehen, werden von den untergeordneten Gebietskörperschaften bereitgestellt. Zugleich liefert die normative Theorie des Fiskalföderalismus damit auch die Gestaltungsempfehlung für die optimale Größe einer Gebietskörperschaft beziehungsweise für die Zahl der Gebietskörperschaften einer Ebene. Die optimale Größe ist durch die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter definiert. Bei der effizienten Größe einer Gebietskörperschaft entspricht der Vorteil einer Verlagerung der Kosten auf eine größere Zahl von Nutzern genau dem Nachteil durch die zusätzliche Überfüllung durch weitere Nutzer.

Neigt man zu der Auffassung, dass das Handeln von Regierungen grundsätzlich in gravierender Weise von den Interessen der Bürger abweicht, greift diese Sichtweise allerdings zu kurz. Dann stehen möglicherweise den Kostenersparnissen bei der Administration erhebliche zusätzliche Kosten aus der höheren politischen Machtfülle und dem fehlenden Wettbewerb gegenüber. Von Seiten der politischen Ökonomie wird von daher ganz im Gegensatz zur finanzwissenschaftlichen Sichtweise gefordert, keineswegs jeder Gebietskörperschaft ein separates Einzugsgebiet zuzuordnen, sondern im Gegensatz mehrere Gebietskörperschaften quasi überlappend einzurichten, um Wettbewerb zu ermöglichen (vgl. Frey und Eichenberger 1996). Eine solche radikale Sichtweise illustriert die Bedeutung der Prämissen einer normativen Analyse. Aufgrund der hohen Mobilität der Bürger und Unternehmen auf lokaler Ebene ist aber im Normalfall davon auszugehen, dass der lokale öffentliche Sektor ohnehin schon einem erheblichen Effizienzdruck ausgesetzt ist.

Aber auch ohne eine überkritische Haltung gegenüber der Politik mag die vorgestellte Argumentation dem einen oder anderen als theoretisch und wenig operabel und so als irrelevant erscheinen. In der Tat, eine Beurteilung der Frage, ob eine Gebietskörperschaft zu klein oder zu groß ist, setzt die Kenntnis der Kostenfunktionen für die Bereitstellung der öffentlichen Güter voraus. Die zentrale Schwierigkeit dabei ist nicht die Ermittlung der tatsächlichen Ausgaben einer Gebietskörperschaft für bestimmte öffentliche Leistungen. Auch die Größe administrativer Einheiten ist typischerweise leicht zu ermitteln, in aller Regel kann hier die Einwohnerzahl herangezogen werden. Für die Bestimmung einer Kostenfunktion ist aber unabdingbar, dass die Menge der bereitgestellten Güter sowie deren Qualität zumindest näherungsweise berücksichtigt werden. Dies ist, das sei nebenbei be-

tont, gerade im deutschen Kontext sehr wichtig, da Unterschiede in der Größe und Verdichtung der Länder zum Teil erhebliche Zuweisungen begründen, die sich dann quasiautomatisch in den Ausgabedaten widerspiegeln.

Für die westdeutschen Flächenländer verwenden Büttner, Schwager und Stegarescu (2004) einen disaggregierten Ansatz mit detaillierten Schätzwerten für ca. 40 Aufgabenbereiche. Es findet sich ein kleiner, aber deutlicher Größeneffekt: Die Elastizität der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf Landesebene liegt für ein Flächenland mit mittlerer Einwohnerzahl bei 0,96% mit einem (robusten) Standardfehler von 0,01. Demnach führt die Verdopplung der Landesgröße zu Kosteneinsparungen von 4%. Bei kleineren Ländern erhöht sich nach den Ergebnissen der Untersuchungen die Elastizität. Daraus lässt sich zum einen schließen, dass schon die mittlere Größe der Flächenländer für Kosteneffizienz zu klein ist. Zum anderen ergeben sich für die Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen Kosteneinsparungen in mindestens der Höhe von 4%. Demnach wäre die Länderfusion in Norddeutschland, auch die hier diskutierte Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg, schon von der Kostenseite her durchaus vorteilhaft.

Zu den Kostenersparnissen kommen möglicherweise Effizienzgewinne durch eine bessere Abstimmung der Politik zwischen der Stadt Hamburg und dem Umland. Eine entsprechende Bewertung erfordert indessen eine präzisere Betrachtung der institutionellen Bedingungen, unter denen die lokalen Akteure operieren, die den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde.

Länderfusion im Kontext der Finanzverfassung

Obschon sich also anhand des finanzwissenschaftlichen Instrumentariums durchaus klare Aussagen zum Zuschnitt von Gebietskörperschaften treffen lassen, ergeben sich aus der Verfassung weitere wichtige Beschränkungen, die die Anwendung normativ-ökonomischer Gestaltungsprinzipien erschweren.

Eine wichtige Prämisse der Auseinandersetzung mit dem Zuschnitt der Gebietskörperschaften liegt in der Verfügbarkeit geeigneter steuerlicher Instrumente. Aus der Finanzverfassung ergeben sich aber bedeutsame Beschränkungen, die den Gebietskörperschaften zur Finanzierung der Bereitstellung der öffentlichen Leistungen nur sehr spezielle Instrumente einräumen. Im Zentrum des idealen Einnahmesystems für untergeordnete Gebietskörperschaften steht traditionell die Besteuerung von Immobilien, insbesondere von Grundvermögen. Ergänzend sind Pauschalsteuern und Reingewinnsteuern zur Anlastung von mobilitätsinduzierten Ballungskosten erforderlich. Nun sind bei der Implementierung eines solchen Steuersystems praktische Probleme zu konstatieren. Beispielsweise ist die Bewertung des Grundvermögens mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. Im Fall der deutschen Bundesländer liegt aber vor allem ein gravierender Mangel an Autonomie, insbesondere auf der Einnahmeseite, vor. Die Bundesländer haben sich gewollt oder ungewollt im Wesentlichen zu Zuweisungsempfängern entwickelt, die sich aus dem Topf der großen Gemeinschaftsteuern bedienen und darüber hinaus ein umfangreiches System von Finanztransfers errichtet haben. Durch dieses intransparente System der Finanztransfers geht der Zusammenhang zwischen den Finanzierungsbeiträgen und dem Nutzen aus den bereitgestellten Leistungen weitgehend verloren. Dies hat dem System ja zu Recht den Vorwurf eingetragen, durch die extreme Verflechtung in eine Sackgasse geraten zu sein (z.B. Scharpf et al. 1976). Es liegt auf der Hand, dass die eigentlich bedeutsame Frage der effizienten Versorgung mit öffentlichen Leistungen angesichts des komplexen Finanzsystems in den Hintergrund gerät. Die politischen Akteure müssen sich bei der Frage nach einer Anpassung des räumlichen Zuschnitts der Gebietskörperschaften nicht nur fragen, ob Kostenvorteile oder Synergien entstehen, sondern vor allem auch, welche Effekte sich auf die Finanztransfers ergeben, da nur wenig

Tab. 2
Einnahmen der Länder

Einnahmen	inkl. Gemeinden		nur Länder	
	€ pro Einw.	Anteil (in %)	€ pro Einw.	Anteil (in %)
Steuern und steuerähnliche Abgaben	2 614	66,5	1 993	72,6
darunter				
Einkommen- und Körperschaftsteuer	1 049		805	
Umsatzsteuer	818		783	
Gewerbesteuer	326		52	
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	693	17,6	547	19,9
Gebühren	299	7,6	86	3,1
Veräußerung von Vermögen	104	2,6	28	1,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	192	4,9	76	2,8
Einnahmen insgesamt	3 928		2 746	

Quelle: Berechnungen der Autoren anhand: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen – Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1. bis 4. Vierteljahr 2004, Fachserie 14/Reihe 2, Wiesbaden 2005. Bevölkerungszahl: Jahresmittel 2004.

Spielraum besteht, die Einnahmen anzupassen. Sekundäre Fragen können so die Frage einer Fusion bestimmen.

Zur Illustration zeigt Tabelle 2 einige Zahlen für das konsolidierte Budget der deutschen Länder.

Die Steuereinnahmen machen auf den ersten Blick einen erheblichen Anteil am Budget der Länder aus. Die Zuweisungen betragen selbst auf der Ebene der Länder nur ein Fünftel der Einnahmen. Bei den Steuereinnahmen der Länder besteht indessen keine nennenswerte Autonomie. Die Einnahmen sind überwiegend durch den Anteil an den großen Gemeinschaftsteuern bestimmt, der Umsatzsteuer, der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer. Daneben bestehen Einnahmen aus bundeseinheitlich definierten Landessteuern, ebenfalls ohne irgendeine unmittelbare Gestaltungsmöglichkeit. Während der erste Teil des Länderanteils der Umsatzsteuer zunächst nach der Zahl der Einwohner verteilt wird, gilt bei den Ertragsteuern zunächst das Prinzip des örtlichen Aufkommens. Allerdings sorgt hier die Zerlegung für eine Zuordnung nach dem Wohnsitz (Einkommensteuer) und nach dem Betriebsort, bei den Körperschaften mit mehreren Betrieben in der Regel bestimmt durch die Lohnsumme.

Die Fusion zweier Länder ändert an dieser ersten Zuordnung der Steuereinnahmen zunächst wenig. Die entsprechenden Steuereinnahmen der fusionierten Länder entsprechen der Summe der Einnahmen der bisherigen Länder. Der Abbau der Reibungsverluste in der Verwaltung der Steuern könnte leichte Mehreinnahmen bringen, insbesondere wenn problematische Steuerfälle bislang eine stärkere länderübergreifende Kooperation erforderten. Es fällt aber schwer, entsprechende Aufkommenseffekte zu quantifizieren.

Allerdings führt die Umverteilung der Steuereinnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs im weiteren Sinne, also unter Einbeziehung der Umsatzsteuerverteilung und der Bundesergänzungszuweisungen, zu bedeutsamen Effekten. Diese Wirkung des Finanzausgleichs hängt im Wesentlichen an der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Ländersteuern und an den Bundesergänzungszuweisungen in der dritten Stufe des Finanzausgleichs. Die Einwohnerwertung dient zur Korrektur eines Grundproblems im deutschen Föderalismus, der neben den Flächenländern drei Städten das Privileg eines Landesstatus einräumt. Diese drei Stadtstaaten, Berlin, Hamburg und Bremen, weisen als Agglomerationszentren zum Teil recht hohe Werte der steuerlichen Bemessungsgrundlagen auf. Die vom bundesdeutschen Finanzausgleich angestrebte fast vollständige Nivellierung der Einnahmen pro Einwohner würde bei den Stadtstaaten zu sehr hohen Abflüssen an Finanzeinnahmen führen. Dies würde den Städten die Möglichkeit nehmen, agglomerationsspezifische öffentliche Leistungen anzubieten. Als Notbehelf oder als Behelf im Sinne eines second-best wird der Finanzbedarf der Städte erhöht, indem die Einwohnerzahl, allerdings weitgehend willkürlich, mit dem Faktor 1,35 angesetzt wird. Auf diese Weise werden die Städte im Finanzausgleich künstlich arm gerechnet. Die traditionelle und offizielle Rechtfertigung (MaßstäbG § 8) dafür und damit auch die Grundlage für die Festlegung des Faktors auf 1,35, bezieht sich auf die höheren Kosten in der Bereitstellung öffentlicher Güter. Diese Sichtweise wird in der Regel durch Verweis auf Brecht (1932) begründet, ist aber in der finanzwissenschaftlichen Literatur kritisiert worden (vgl. Kuhn 1993). Zwar hat sich diese Argumentation weitgehend verselbständigt, wie die Einwohnerwertung für dünn besiedelte Regionen im neuen Finanzausgleich zeigt, es wird aber dennoch im Allgemeinen davon ausgegangen, dass ein fusionierter Nordstaat keinen erhöht angesetzten Finanzbedarf im Finanzausgleich erfahren würde. Mit dann deutlich verringerter Einwohnerzahl ergeben sich für die fusionierten Gebietskörperschaften niedrigere Zuweisungen beziehungsweise höhere Transferlasten an andere Gebietskörperschaften. Eine zweite Institution im Rahmen des Finanzausgleichssystems, die fusionsbedingte Einnahmeänderungen bedingt, sind die Bundesergänzungszuweisungen. Insbesondere die Zuweisungen nach § 11 (4) des Finanzausgleichgesetzes, die explizit mit den höheren Kosten der politischen Führung begründet werden, dürften einen sachgerechten Zuschnitt von Gebietskörperschaften verhindern.

Tabelle 3 zeigt Auswirkungen einer hypothetischen Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg auf die Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs im weiteren Sinne, Stand 2005. Demnach würde das fusionierte Land im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs 2856,3 Mill. € erhalten, gegenüber den 3 046,0 Mill. €, die beide Länder zusammen im gegenwärtigen System erzielen (Spalten (1) und (2)). Zudem würde das Land Transfers in den horizontalen Finanzausgleich von 973,1 Mill. € zu leisten haben, während im Status quo Schleswig-Holstein 145,4 Mill. € erhält und Hamburg 377,1 Mill. € leistet (Spalten (3) und (4)). Weitere Ausfälle ergeben sich bei den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Im gegenwärtigen System erhält Schleswig-Holstein so genannte Fehlbetrags-BEZ von 78,9 Mill. €, die nach der Fusion entfallen würden. Schließlich erhält Schleswig-Holstein gegenwärtig noch BEZ in Höhe von 53,2 Mill. € zum Ausgleich der Kosten der politischen Führung nach § 11 (4), die den kleineren Ländern gewährt werden. Da Hamburg keine solchen Zuweisungen erhält, gehen wir in der Berechnung davon aus, dass auch dieser Betrag entfallen würde. In der Summe entfallen demnach Netto-Transfers in Höhe von 1 063,1 Mill. €.

Dieser Betrag ist erheblich. Er entspricht etwa 5,4% der für 2004 in der amtlichen Statistik aufgeführten bereinigten Einnahmen von Hamburg und Schleswig-Holstein, wenn man Gemeinden und Landesebene zusammenrechnet, und nicht weniger als 7,5% der bereinigten Einnahmen von Hamburg

Tab. 3
Finanzausgleichszahlungen vor und nach Fusion (in Mill. €)

Land	Ust-Anteil vor Fusion (1)	Ust-Anteil nach Fusion (2)	LFA-Transfers vor Fusion (3)	LFA-Transfers nach Fusion (4)	BEZ § 11 (2) vor Fusion (5)	BEZ § 11 (2) nach Fusion (6)	BEZ § 11 (4) vor Fusion (7)	BEZ § 11 (4) nach Fusion (8)	Saldo (9)
Schleswig-Holstein	1 963,1		145,4		78,9		53,2		
Hamburg	1 082,9		– 377,1		–		–		
Nordstaat		2 856,3		– 973,1		0,0		–	–1 063,1
Nordrhein-Westfalen	11 249,8	11 293,8	– 486,8	– 349,4	0,0	0,0	–	–	181,4
Bayern	7 759,7	7 790,0	– 2 218,9	– 2 095,3	0,0	0,0	–	–	153,9
Baden-Württemberg	6 684,7	6 710,8	– 2 209,0	– 2 103,2	0,0	0,0	–	–	131,9
Niedersachsen	6 570,3	6 589,8	359,4	427,1	195,2	231,4		–	123,4
Hessen	3 795,4	3 810,2	– 1 593,0	– 1 533,7	0,0	0,0	–	–	74,1
Berlin	2 587,7	2 595,9	2 440,6	2 490,9	763,2	777,2	43,5	43,5	72,5
Sachsen	5 455,0	5 465,4	1 007,4	1 051,7	380,6	393,7	22,6	22,6	67,8
Rheinland-Pfalz	2 642,1	2 652,0	291,7	329,8	151,9	167,3	46,0	46,0	63,4
Brandenburg	3 107,9	3 114,2	580,9	607,4	221,8	229,8	55,3	55,3	40,8
Sachsen-Anhalt	3 332,4	3 338,5	580,3	606,0	219,8	227,5	52,7	52,7	39,5
Thüringen	2 970,1	2 975,8	573,4	597,7	214,5	221,7	55,7	55,7	37,2
Mecklenburg-Vorpommern	2 210,4	2 214,6	428,0	445,9	159,6	164,9	61,4	61,4	27,4
Saarland	841,7	844,3	111,7	122,2	52,2	55,7	63,4	63,4	16,6
Bremen	412,8	414,4	366,0	375,9	120,5	123,2	60,3	60,3	14,2

Quelle: Berechnungen der Autoren.

(ohne Gemeindesteuereinnahmen jedoch mit Landesanteil der Gewerbesteuerumlage) und Schleswig-Holstein (nur Landesebene).

Dies liegt offenbar über den oben notierten Kostenersparnissen bei einer Fusion. Insofern ist hier die Problematik gegeben, dass die Fusion aufgrund der Verteilungseffekte im Finanzausgleich fiskalisch Nachteile bringen könnte. Allerdings zeigt Tabelle 3 auch, dass alle anderen Länder durch den Finanzausgleich von der Fusion profitierten. Die Summe der Zugewinne an Transfers bzw. der Rückgang der Beiträge liegt mit 1 044,1 Mill. € nur unwesentlich unter den Einbußen von Hamburg und Schleswig-Holstein. Von daher müssten die anderen Länder auf einen Teil der fusionsbedingten Zugewinne verzichten, um eine Fusion nicht zu gefährden. Im Falle Brandenburgs und Berlins ist es in der Tat ja zu einer entsprechenden Vereinbarung gekommen. Allerdings könnte dies auch mit der sich seit langem abzeichnenden Finanzkrise Berlins zusammenhängen.

Über die Restriktionen der Finanzverfassung auf der Länderebene hinaus behindert die deutsche Finanzverfassung die Länderfusion auch dahingehend, dass die Kommunen ganz ähnlich wie die Länder in ihren Einnahmemöglichkeiten stark beschränkt und durch ein umfangreiches System von Zuweisungen gebunden sind. Die Stadt-Umland-Problematik mit dem Auseinanderfallen des Wohnsitzes und der Betriebe würde sich auch in einem fusionierten Nordstaat weiterhin zeigen. Eingeordnet in einen gemeinsamen Nordstaat hätte Hamburg, ohne Zuweisungen vom Nordstaat, lediglich die Gewerbesteuer und den Gemeindeanteil aus der Einkommensteuer als Einnahmequelle zur Verfügung. Die Grundbesteuerung ist aufgrund äußerst fragwürdiger Wertansätze gegenwärtig keine bedeutsame Finanzierungsquelle. Es liegt auf der Hand, dass der hamburgische Landesteil umfangreiche Mittel aus dem Länderanteil des Nordstaates an den Gemeinschaftsteuern einfordern müsste. Immerhin wäre eine sachgerechte Lösung wahrscheinlicher als im Status quo, da dieser lokale Finanzausgleich bilateral zwischen den beiden Landesteilen zu lösen wäre und damit von strategischen Überlegungen im Bundesrat unberührt bliebe.

Fazit

Im Falle von Hamburg und Schleswig-Holstein ist eine Länderfusion aus zweifacher Hinsicht vorteilhaft. Zum einen entsteht ein insgesamt größeres Bundesland, was Kostenersparnisse bei der Verwaltung und geringere Reibungsverluste verspricht. Zum anderen hätte ein solches Land eine aus raumwirtschaftlicher Sicht günstigere Struktur, da die Bezüge zwischen Stadt und Umland stärker internalisiert werden könnten. Während Reibungsverluste und raumwirtschaftliche Konsequenzen schwer zu berechnen sind, ist die Kostenersparnis im Bereich von 4% des Budgets (auf Landesebene) anzusetzen.

Auch im Hinblick auf den Föderalismus wäre ein Zusammengehen vorteilhaft. Jedoch bestraft die föderale Finanzverfassung paradoxerweise den Zusammenschluss. Nach den Ergebnissen der Analyse ist mit einem jährlichen Minderbetrag

an Einnahmen von insgesamt 1 063,1 Mill. € bzw. 7,5% des Budgets zu rechnen, was deutlich oberhalb der geschätzten Kostenersparnisse durch eine Fusion liegt. Aufgrund der Verteilungseffekte im Finanzausgleich könnte eine Fusion von daher fiskalisch Nachteile bringen.

Da die Fusion aber den anderen Bundesländern Vorteile bringt, die über die höheren Transfers hinausgehen, wäre eine Kompensation für höhere Abflüsse in den Finanzausgleich denkbar, in dem Sinne, dass beispielsweise die anderen Bundesländer auf Zugewinne im Rahmen des Finanzausgleichs zugunsten des fusionierten Bundeslandes verzichten. Letztlich aber ist eine Reform des Finanzausgleichs erforderlich, die die paradoxe Situation beseitigt, dass für den Föderalismus hinderliche Strukturen vom Finanzausgleich subventioniert werden.

Literatur

Brecht, A. (1932), »Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben«, *Grundfragen der internationalen Politik* 2, Leipzig.
Buettner, T., R. Schwager und D. Stegarescu (2004), »Agglomeration, population Size, and the cost of providing public services: an empirical analysis for German states«, *Public Finance and Management* 4(4), 496–520.
Frey, B. und R. Eichenberger (1996), »FOCJ: Competitive Governments for Europe«, *International Review of Law and Economics* 16, 315–327.
Homburg, S. (1997), »Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs«, in: A. Oberhauser (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa,* Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 253, Berlin, 61–95.
Konrad, K.A. und H. Seitz (2003), »Fiscal federalism and risk sharing in Germany: the role of size differences«, in: S. Cnossen (Hrsg.), *Public Finance and Public Policy in the New Century,* Cambridge MA, 469–489.
Kuhn, T. (1993), »Determinanten der Staatsausgaben: Bevölkerung und Urbanisierung«, *ifo Studien* 39(2), 127–145.
Scharpf F.W., B. Reissert und F. Schnabel (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik,* Kronberg/Taunus.