

Lammers, Konrad

Article — Digitized Version

## Regionalpolitik - Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lammers, Konrad (1999) : Regionalpolitik - Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 7, pp. 429-434

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40460>

**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.*

Konrad Lammers\*

# Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung

*Nach dem gescheiterten Versuch einer Fusion Berlins und Brandenburgs richten sich die politischen Bemühungen eher weniger auf eine Neugliederung der Länder. Aus ökonomischer Sicht sprechen jedoch viele Gründe für einen neuen Zuschnitt der Ländergrenzen. Wie sind die Chancen für eine Neugliederung aus polit-ökonomischer Sicht einzuschätzen?*

Für eine Neugliederung des Bundesgebietes gibt es eine Reihe von Gründen. Als ein Grund wird häufig genannt, daß die Vielzahl kleiner Länder zu hohen Kosten für die politische Führung und die zentrale Verwaltung führt. Die Pro-Kopf-Ausgaben kleiner Länder für diese Aufgaben liegen deutlich höher als die Ausgaben großer Bundesländer. In Westdeutschland könnten etwa jährlich 1 Mrd. DM an staatlichen Ausgaben eingespart werden, wenn Bundesländer entstanden, die etwa so groß wären wie Baden-Württemberg, Bayern oder Nordrhein-Westfalen. In Ostdeutschland ergäbe sich ein Einsparvolumen von einer halben Mrd. DM, wenn als Referenzgröße das Land Sachsen genommen wird<sup>1</sup>. Die genannten hypothetischen Einsparsummen sind angesichts von öffentlichen Ausgaben in Höhe von über 1100 Mrd. DM (Bund, Länder und Gemeinden im Jahre 1997) aber als gering einzuschätzen. Weit wichtigere Gründe für eine Neugliederung sind denn auch in Effekten zu sehen, die dynamischer Natur sind. Diese Effekte sind allerdings einer Quantifizierung kaum zugänglich.

Die bestehende Gliederung der Bundesländer zerschneidet zusammenhängende Wirtschaftsräume. Dies ist bis zu einem bestimmten Grad unvermeidlich, aber doch wesentlich stärker der Fall, als die ökonomischen Verflechtungen nahelegen würden. Das gilt insbesondere für die Stadtstaaten und die angrenzenden Flächenländer<sup>2</sup>. So werden in den Stadtstaaten viele Arbeitsplätze für die betreffenden Wirtschaftsräume bereitgestellt; die in den Stadtstaaten Beschäftigten haben aber ihren Wohnsitz oft in den umliegen-

den Flächenländern. Ein Drittel der Erwerbstätigen mit Wohnsitz im Hamburger Umland arbeitet z.B. in Hamburg, wobei diese wiederum ein Drittel der Arbeitsplätze in Hamburg besetzen.

## Das Stadt-Umland-Verhältnis

Im Wachstumsprozeß von Stadtregionen hat sich zwischen Kernstadt und dem Umland eine funktionale Arbeitsteilung herausgebildet. Die Kernstädte sind auf hochwertige Dienstleistungen spezialisiert, während die relativ flächenintensiven Wirtschaftszweige wie das verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe, das Transportwesen und der Großhandel zunehmend auf das Umland ausweichen. Die Kernstädte halten hoch spezialisierte Infrastruktur (Theater, Krankenhäuser, Universitäten, zum Teil Flughäfen) vor, die auch von den Bewohnern und Unternehmen des Umlandes genutzt wird. Das Umland stellt Ausgleichsflächen für die Erholung der Bevölkerung der Kernstadt zur Verfügung und übernimmt Funktionen in der relativ flächen- und umweltintensiven Versorgung und Entsorgung. In den Kernstädten konzentrieren sich soziale Problemgruppen, während relativ einkommensstarke Mittelschichten zunehmend ihren Wohnort im Umland suchen.

\* Überarbeitete Fassung eines Vortrages, der vor der Evangelischen Akademie in Loccum gehalten wurde. Die Anmerkungen wurden auf das Notwendigste begrenzt.

<sup>1</sup> Vgl. Kurt Geppert: Länderneugliederung als Beitrag zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen, Hannover 1999.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu für den Wirtschaftsraum Hamburg Eckhardt Bode, Hans-Ulrich Jung, Thomas Klein, Konrad Lammers: Die Wirtschaft im Hamburger Umland – Wirtschaftsstruktur, Wissensentwicklung und Verflechtung mit Hamburg, Gutachten für die Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Kiel 1994; sowie für Nordwestdeutschland Konrad Lammers: Nordwestdeutschland und seine Regionen im Standortwettbewerb, in: Raumforschung und Raumordnung, 1998, Heft 1, S. 36-42.

*Dr. Konrad Lammers, 51, ist Leiter der Abteilung Allokation und Wettbewerb in Europa und in der Weltwirtschaft des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

Die skizzierte Arbeitsteilung zwischen Kernstadt und Umland verstärkt sich im Zuge des Wachstumsprozesses. Die Kernstädte konzentrieren sich mehr und mehr auf hochspezialisierte Dienstleistungen, und hier werden auch die höchsten Einkommen realisiert. Die Arbeitsplatzentwicklung ist im Umland aufgrund der Flächenknappheit in den Kernstädten aber wesentlich dynamischer. Die Steuerbasis der Kernstädte wird schleichend ausgehöhlt, während die Infrastruktur der Städte von einem zunehmenden Kreis von Firmen und Personen genutzt wird, die ihren Wohn- oder Firmensitz dort nicht haben. Zugleich steigen die Lasten der Kernstädte aufgrund der Ballung sozialer Problemlagen.

### **Besonderheiten der Stadtstaaten**

Die skizzierten Entwicklungen im Stadt-Umland-Verhältnis betreffen alle Stadtregionen. Im Falle der Stadtstaaten ist aber folgendes zu beachten: Die Lohn- und Einkommenssteuer der Einpendler aus dem Umland sowie die Körperschafts- und Gewerbesteuer der Betriebe, die sich im Umland ansiedeln, gehen den Kernstädten verloren. Die Leistungen, die die Kernstadt für den gesamten Wirtschaftsraum erbringen muß, sei es im Bereich der Infrastrukturvorsorge oder sei es auch im sozialen Bereich, wachsen aber weiter. Das Instrument des kommunalen Finanzausgleichs, mit dem in Flächenländern unterschiedliche Entwicklungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite zwischen Städten, Umlandregionen und ländlichen Regionen ausgeglichen werden können, steht im Falle der Stadtstaaten und der angrenzenden Flächenländer nicht zur Verfügung. Die Diskrepanzen zwischen Bereitstellung von Leistungen und Steuereinnahmen, die durch die skizzierten Wachstumsprozesse in Stadtregionen verursacht werden, müssen vielmehr auf der Länderebene, also zwischen dem Stadtstaat und den angrenzenden Flächenländern verhandelt werden, obwohl es sich im Prinzip um kommunale Angelegenheiten handelt.

Nun ist es durchaus üblich, daß es zu Verhandlungen zwischen Stadtstaaten auf der einen Seite und Flächenländern oder den angrenzenden Umlandkreisen auf der anderen Seite kommt, um die aufgezeigten Probleme im Stadt-Umland-Verhältnis zu lösen. Solche Verhandlungen führen allerdings oft zu keinem Ergebnis oder zu verzögerten Entscheidungen, weil es keine Entscheidungsinstanz gibt, die alle Sachebenen gleichzeitig berücksichtigt und damit Lösungen herbeiführen kann, die für die Region insgesamt von Vorteil sind. Die Transaktionskosten solcher Verhandlungen sind zu hoch, als daß solche Lösungen zustande kommen.

Regionalwirtschaftlich wünschenswerte Lösungen werden durch die bestehende Gliederung aber nicht nur im Stadt-Umland-Verhältnis erschwert oder blockiert, sondern auch in Politikbereichen mit weitreichenderer räumlicher Ausstrahlungskraft. Ein Indiz für die These ist z.B., daß es in Nordwestdeutschland, in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie den Flächenländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein zusammengenommen, anders als in Bayern und Baden-Württemberg keine Forschungs- und Technologiepolitik gibt, die die großen Städte, deren Umland und auch die übrigen Räume umfaßt und Schwerpunkte setzt. Dies ist vermutlich ein gravierender Nachteil Nordwestdeutschlands im Standortwettbewerb gegenüber den beiden genannten süddeutschen Bundesländern. Ein weiteres Indiz für diese These ist darin zu sehen, daß es in Norddeutschland nicht zu einem Bau eines Großflughafens gekommen ist.

Mitte der 70er Jahre waren die Pläne für einen Großflughafen in Norddeutschland und einen solchen in Bayern etwa gleich weit gediehen; in Bayern gibt es inzwischen diesen Großflughafen mit großen Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten vor den Toren von München, in Norddeutschland hingegen nicht. Auch ein weiteres großes Infrastrukturprojekt, nämlich eine weitere Elbquerung westlich oder östlich von Hamburg ist schon lange in der Diskussion, aber noch weit davon entfernt, Realität zu werden. Dies liegt daran, daß sich die norddeutschen Bundesländer bislang nicht auf den Standort dieser Elbquerung einigen können, obwohl für Norddeutschland insgesamt diese Elbquerung dringlich und von großem Nutzen wäre.

### **Außendarstellung und Interessenvertretung**

Im Standortwettbewerb kommt es auch darauf an, einen Standort optimal zu vermarkten. Im Falle zusammenhängender Wirtschaftsräume muß der Standort mit allen seinen räumlichen Facetten vermarktet werden. Es gilt, nicht nur die Kernstädte, sondern auch die Ränder, die Subzentren und die übrigen Räume in das Bewußtsein potentieller Ansiedler, weltweit agierender Investoren und hochqualifizierter Arbeitskräfte zu rücken. Dies geschieht nur dann, wenn im Falle von Stadtstaaten und angrenzenden Flächenländern ein Standortmarketing aus einem Guß gemacht wird.

Von Belang in diesem Zusammenhang ist auch, daß die Interessenvertretung eines Wirtschaftsraumes gegenüber dem Bund und der europäischen Union stärker wird, wenn mit einer Stimme gesprochen wird

und nicht mit einer Vielzahl von Stimmen, die sich widersprechen oder ein diffuses Bild von den Interessen der Region zeichnen.

### **Verzerrter Standortwettbewerb**

Die bestehende Gliederung der Bundesländer in einer Reihe großer und kleiner Länder, darunter Stadtstaaten, hat dazu geführt, daß eine Vielzahl von Finanzströmen zwischen den Bundesländern oder dem Bund und den Bundesländern existieren. Es gibt Zahlungen für die politische Führung in kleinen Ländern, für Haushaltsnotlagen, für teilungsbedingte Sonderlasten, zur Erleichterung von „Übergängen“, umfangreiche Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern sowie die Übernahme von Länderaufgaben durch den Bund. Dies verzerrt den Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Mehrere größere Länder, etwa in der Größe von Bayern, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen, würden die Bedingungen für einen wirksamen, föderalen Wettbewerb zwischen den Bundesländern besser erfüllen, weil dann viele der geleisteten Zahlungen wegfallen könnten. Gäbe es mehrere große Bundesländer, könnte überdies das Volumen der Ausgleichszahlungen zwischen den Bundesländern bei gleichem Ausgleichsniveau gesenkt werden, weil der Finanzausgleich zum Teil eine interne Angelegenheit der nun größeren Bundesländer wird. Eine solche Internalisierung des Finanzausgleichs ist wünschenswert, weil sie bürgernäher wäre; sie entspräche dem Subsidiaritätsprinzip<sup>3</sup>.

Für eine Neugliederung des Bundesgebietes gibt es also eine Reihe von Gründen. Im Prinzip sind diese Gründe nicht neu, sie haben aber durch den verschärften europäischen und globalen Standortwettbewerb an Gewicht gewonnen. In diesem Standortwettbewerb muß sich Deutschland insgesamt, es müssen sich aber auch die einzelnen Bundesländer

attraktiv machen für die mobilen Produktionsfaktoren, um Einkommens- und Beschäftigungschancen der Menschen zu steigern oder auch nur zu stabilisieren. Ein Stillstand in den Standortbedingungen hierzulande bedeutet Rückschritt, weil in anderen Regionen in Europa und in der Welt vielfältige Anstrengungen unternommen werden, in eine bessere Wettbewerbssituation zu gelangen.

Im Standortwettbewerb spielt das Nutzen-Kostenverhältnis der öffentlichen Leistungen eine wichtige Rolle. Wie attraktiv ein Standort für Investoren, Unternehmer und mobile Arbeitskräfte ist, hängt unter anderem davon ab, wie hoch der Preis für ein bestimmtes Angebot an öffentlichen Leistungen in Form von Steuern oder anderen Abgaben ist. Dabei sind öffentliche Leistungen in einem ganz umfassenden Sinne zu verstehen. Sie reichen von den institutionellen Rahmenbedingungen wie Rechtssicherheit bis hin zu lokal angebotenen Gütern wie Kindertagesstätten. Standorte mit einem guten Nutzen-Kostenverhältnis für staatliche Leistungen sind im Standortwettbewerb im Vorteil. Die bestehende Gliederung der Bundesländer ist für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, aber auch für einzelne Bundesländer, von Nachteil, weil sie Ineffizienzen in der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen bewirkt. Mit anderen Worten: Die Steuerbelastung könnte bei gleichem öffentlichen Angebot sinken oder das Angebot könnte quantitativ und qualitativ bei gleicher Steuerbelastung höher sein. Durch eine Neugliederung könnte man die Position Deutschlands und einzelner Bundesländer im Standortwettbewerb verbessern.

<sup>3</sup> Das Einsparvolumen an Finanzausgleichsmasse zwischen den Bundesländern, das durch den Zusammenschluß erreicht werden könnte, ist unter den gegenwärtigen Bedingungen allerdings gering, weil die Masse der Ausgleichszahlungen – 1997 etwa 84% – in die neuen Bundesländer fließt. Das wäre nur dann anders, wenn es Zusammenschlüsse zwischen alten und neuen Bundesländern gäbe.

Klaus Lompe/Heike Kehlbeck/Andrea Schirmacher/Dirk Warnecke

## **Existenzgründungen, Risikokapital und Region**

Existenzgründungen können einen entscheidenden Beitrag zur Dynamisierung der Wirtschaft und damit zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen leisten. Dieses Werk untersucht die Voraussetzungen für erfolgreiche Gründungsstrategien und zeigt insbesondere, wie durch eine ausreichende Bereitstellung von Risikokapital und eine adäquate Einbindung in regionale Netzwerke Existenzgründungen dauerhaft gefördert werden können.

1998, 252 S., brosch., 59,- DM, 431,- öS, 53,50 sFr, ISBN 3-7890-5793-2

 **NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden**

### Chancen für eine Neugliederung

Wie sind die Chancen für eine Neugliederung einzuschätzen? Wenn doch offensichtlich viele ökonomische Gründe für eine Neugliederung sprechen, so ist zunächst nicht plausibel, warum es dazu nicht kommt. Die zentrale These ist, daß es institutionelle Hemmnisse gibt, die eine solche Neugliederung verhindern. Die Finanzverfassung und das bestehende System des Finanzausgleichs setzen für die entscheidenden Akteure eine Reihe von Anreizen, es beim Status quo zu belassen<sup>4</sup>.

Kleine Länder – mit Ausnahme von Hamburg – erhalten Sonderbedarfszuweisungen im Finanzausgleich für die „Kosten politischer Führung“. Die großen Bundesländer subventionieren damit die Kosten der Kleinheit der kleinen Länder. Es ist unmittelbar einsichtig, daß in den unterstützten Ländern kein Anreiz besteht, die Kosten der Kleinheit durch einen Zusammenschluß mit anderen Ländern zu beseitigen.

Die Stadtstaaten werden im Finanzausgleich anders behandelt als die Flächenländer. Die Finanzkraft pro Einwohner, der Maßstab für Zahlungen aus oder in den Länderfinanzausgleich ist, wird bei den Stadtstaaten durch die Berücksichtigung sogenannter veredelter Einwohnerzahlen korrigiert. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Stadtstaaten Funktionen für andere Regionen übernehmen und diese auch finanzieren müssen.

Daß die Stadtstaaten Leistungen für andere Regionen erbringen, steht außer Zweifel. Dies wurde schon weiter oben ausführlich dargelegt; strittig ist jedoch, welche Regionen in welcher Höhe Leistungen in welchem Umfang erhalten und dementsprechend an der Finanzierung der Ausgaben der Stadtstaaten zu beteiligen wären. Weitgehend unstrittig ist hingegen, daß durch einen Zusammenschluß der Stadtstaaten mit den umliegenden Flächenländern die Grundlage für die besondere Berücksichtigung der Einwohner der ehemaligen Stadtstaaten im Finanzausgleich entfielen. Das neue, fusionierte Bundesland stände deshalb im bundesstaatlichen Finanzausgleich schlechter da, als die fusionierenden Bundesländer vor dem Zusammenschluß. Es ist offensichtlich, daß dies ein Hemmnis für die Integration von Stadtstaaten mit umliegenden Flächenländern ist.

Wollten der Bund und die Ländergemeinschaft aus wohlverstandener gesamtwirtschaftlicher Interesse Anreize für einen Zusammenschluß der Stadtstaaten

mit den umliegenden Flächenländern geben, so müßten sie diesen – zumindest für eine Übergangszeit – Zahlungen garantieren, die den Wegfall der besonderen Einwohnergewichtung in den ehemaligen Stadtstaaten kompensieren. Im Falle der geplanten Fusion Berlin/Brandenburg waren diesen Ländern solche Zahlungen für 15 Jahre garantiert worden. Allerdings hat auch dies nicht ausgereicht, um die erforderlichen Mehrheiten in Berlin und Brandenburg für einen Zusammenschluß zu erhalten.

### Haushaltsnotlagen

Die kleinen Bundesländer Bremen und Saarland werden durch Bundeszuweisungen unterstützt, weil sie sich in sogenannten Haushaltsnotlagen befinden. Diese Haushaltsnotlagen sind sicherlich zum einen darauf zurückzuführen, daß diese Länder Wirtschaftsstrukturen aufweisen oder aufgewiesen haben, die im Wachstumsprozeß von Nachteil waren. Zum Teil können die Haushaltsnotlagen aber auch als ein Ergebnis einer verfehlten Standort- und Strukturpolitik dieser Bundesländer angesehen werden, die nicht den notwendigen und auch absehbaren Strukturwandel unterstützt, sondern verzögert hat. Dabei ist diese Politik nicht losgelöst von der Tatsache zu sehen, daß sich die betreffenden Länder der Solidarität der anderen Bundesländer und des Bundes wohl recht sicher wähnten. Die Berücksichtigung von Haushaltsnotlagen durch Ausgleichszahlungen ist – soweit der zweitgenannte Aspekt zutreffend ist – als eine nachträgliche Sanktion der betriebenen Standort- und Strukturpolitik anzusehen.

Dabei ist folgender Aspekt noch bedeutsam: Weil die Länder klein sind, ist die Unterstützung durch den Bund und die übrigen Länder tragbar. Das Volumen der gewährten Finanzhilfen ist im Bundesmaßstab zwar relativ niedrig, aber für die unterstützten Länder sehr bedeutsam. Für ein großes Bundesland – etwa für Nordrhein-Westfalen – wäre bei vergleichbarer Haushaltsnotlage ein Volumen notwendig, das die Finanzierungsmöglichkeiten der anderen Länder und des Bundes überstiege. Weil Länder also klein sind, werden sie bei Haushaltsnotlagen eher unterstützt als große. Dies mindert deren Druck, Haushalts-, Struktur- und Standortprobleme durch den Zusammenschluß mit anderen Ländern zu vermeiden.

### Stimmenverteilung im Bundesrat

Generell scheint die Position kleiner Länder im Finanzausgleichssystem wesentlich besser zu sein als die der großen Länder. Dies läßt sich damit erklären, daß die Einwohner kleiner Bundesländer durch die Stimmenverteilung im Bundesrat überrepräsentiert

<sup>4</sup> Vgl. zum folgenden auch Stefan Homburg: Notwendigkeit einer Finanzreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 7, S. 336-339.

## Stimmen im Bundesrat und Finanzkraft der Bundesländer 1997

Bundesland <sup>1</sup>	Stimmen im Bundesrat	Schattenpreis <sup>2</sup> der Bundesratsstimmen	Finanzkraft je Einwohner vor Finanzausgleich (Rang)	Finanzkraft je Einwohner nach Finanzausgleich <sup>3</sup> (Rang)	Rangverschiebung durch Finanzausgleich
Nordrhein-Westfalen	6	3,00	6	13	-7
Bayern	6	2,01	4	15	-11
Baden-Württemberg	6	1,73	5	16	-11
Niedersachsen	6	1,31	10	14	-4
Hessen	5	1,21	2	11	-9
Sachsen	4	1,13	13	9	4
Rheinland-Pfalz	4	1,00	9	12	-3
Berlin	4	0,86	8	2	6
Schleswig-Holstein	4	0,69	7	10	-3
Sachsen-Anhalt	4	0,68	15	6	9
Brandenburg	4	0,64	12	8	4
Thüringen	4	0,62	16	7	9
Mecklenburg-Vorpommern	3	0,60	14	5	9
Hamburg	3	0,57	1	4	-3
Saarland	3	0,36	11	3	8
Bremen	3	0,22	3	1	2

<sup>1</sup> Absteigend geordnet nach dem Schattenpreis der Stimmen im Bundesrat. <sup>2</sup> Kehrwert der Bundesratsstimmen pro eine Million Einwohner. <sup>3</sup> Der Finanzausgleich umfaßt hier folgende Stufen: Umsatzsteuerausgleich, Finanzausgleich unter den Ländern, Fonds „Deutsche Einheit“ sowie sämtliche Arten der Bundesergänzungszuweisungen.

Quellen: Finanzministerium Baden-Württemberg, Mai 1998; Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1998; eigene Berechnungen.

sind. Für diese These gibt es empirische Evidenz (vgl. Tabelle und Schaubild). Gegenübergestellt sei die Rangverschiebung der Finanzkraft nach Finanzausgleich gegenüber derjenigen vor Finanzausgleich eines jeden Bundeslandes und der Schattenpreis der Bundesratsstimmen der entsprechenden Länder<sup>5</sup>. Der Schattenpreis stellt den Kehrwert der Bundesratsstimmen pro 1 Mill. Einwohner der einzelnen Bundesländer dar. Er mißt im Prinzip die Attraktivität eines Bundeslandes als Koalitionspartner im bundesstaatlichen Verhandlungsprozeß über die Position im Finanzausgleich.

Die Gegenüberstellung des Schattenpreises der Bundesratsstimmen und der Rangverschiebung in der Finanzkraft durch den Finanzausgleich<sup>6</sup> zeigt eindeutig einen negativen Zusammenhang: Ein Land verbessert seine Position in der Finanzkraft durch den Finanzausgleich um so stärker, je niedriger der Schattenpreis der Bundesratsstimmen ist. Umgekehrt verschlechtern diejenigen Länder ihre Position in der Finanzkraft durch den Finanzausgleich, die einen hohen Schattenpreis der Bundesratsstimmen aufweisen. Kleine Länder, solche Länder also, die pro Einwohner ein hohes Stimmengewicht im Bundesrat haben, können die größten Verschiebungen im Finanzausgleich zu ihren Gunsten verbuchen<sup>7</sup>.

Sicherlich darf man diese Gegenüberstellung nicht überinterpretieren. Es gibt auch andere Gründe für Rangverschiebungen durch den Finanzausgleich. Die Rangverschiebungen für die neuen Bundesländer sind sicherlich nicht mit dem hier dargestellten Mechanismus zu erklären. Allerdings ist es für die zukünftige Entwicklung des Finanzausgleichs schon von Bedeutung, daß die neuen Bundesländer in der Regel relativ klein sind und deshalb ihre Bundesratsstimmen auch einen recht niedrigen Schattenpreis aufweisen. Unter den gegebenen institutionellen Bedingungen haben die neuen Bundesländer deshalb gute Chancen, ihre Verteilungsposition im Finanzausgleich zu behaupten, selbst wenn dies unter objektiven Kriterien einmal nicht mehr erforderlich sein sollte.

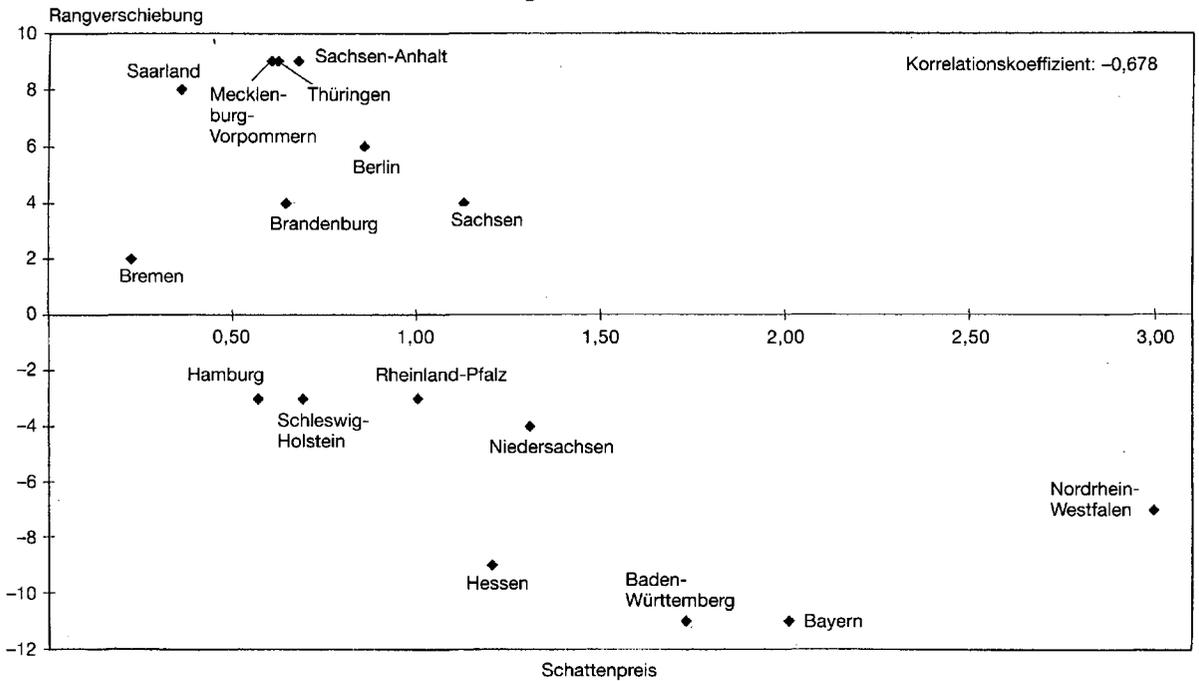
Für alte und neue Bundesländer gilt gleichermaßen: Weil die kleinen Länder gemessen pro Einwohner einen wesentlich größeren Einfluß auf die politischen Entscheidungen in den Verhandlungen über ihre Position im Finanzausgleich haben, ist bei ihnen das

<sup>5</sup> Finanzausgleich wird hier in einem umfassenden Sinne gesehen: Er beinhaltet Umsatzsteuerausgleich, Finanzausgleich unter den Ländern, Fonds „Deutsche Einheit“ sowie sämtliche Arten der Bundesergänzungszuweisungen.

<sup>7</sup> Die vergleichsweise kleinen alten Bundesländer Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein verschlechtern zwar absolut gesehen ihre Position durch den Finanzausgleich. Dies ist darauf zurückzuführen, daß alle neuen Länder extrem finanzschwach sind. Gegenüber den übrigen alten Bundesländern ist die absolute Verschlechterung der genannten Länder in der Rangfolge allerdings gering.

<sup>5</sup> Diese Gegenüberstellung lehnt sich stark an ähnliche Überlegungen bei Stefan Homburg, a.a.O., S. 337 an.

**Zum Zusammenhang zwischen Schattenpreis der Stimmen im Bundesrat und der Rangverschiebung durch Finanzausgleich der Bundesländer 1997**



Quellen: Finanzministerium Baden-Württemberg, Mai 1998; Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1998; eigene Berechnungen.

Interesse gering, sich mit anderen Ländern zusammenzuschließen.

**Interesse etablierter Institutionen**

Schließlich ist das Interesse etablierter Institutionen und ihrer Vertreter (Parlamente, Regierungen, Verwaltungen, Parteien, Verbände, Gerichte) an dem Status quo der Ländergliederung zu nennen. Mehr Länder bedeuten mehr Ämter, mehr Funktionen, mehr Arbeitsplätze in öffentlichen und solchen Institutionen, die sich an die bestehende Ländergliederung anlehnen. Es gibt ein Eigeninteresse dieser Personen daran, es bei der bisherigen Gliederung der Bundesländer zu belassen. Initiativen und Beschlüsse zu einer Neugliederung müßten zum großen Teil von den Institutionen und Personen vorbereitet bzw. gefaßt werden, die die Verlierer solcher Regelungen wären. Auch dies ist ein gewichtiger Erklärungsgrund dafür, daß diese gesamtwirtschaftlich gebotenen Reformen nicht auf den Weg kommen.

Gegen diese These könnte eingewendet werden, daß es politische Kräfte aus Berlin und Brandenburg waren, die die geplante, aber schließlich gescheiterte Fusion dieser Bundesländer initiiert haben. Die Tatsache, daß es auch Entscheidungen gibt, die langfristige und ökonomisch gebotene Reformen voranbrin-

gen, spricht für die entscheidenden Personen. Sie spricht aber nicht generell gegen die Existenz dieser Anreizmechanismen.

**Fazit**

Eine Neugliederung des Bundesgebietes ist aus ökonomischen Gründen geboten. Anreizmechanismen der geltenden Finanzverfassung haben bislang verhindert, daß es zu einer Neugliederung gekommen ist und daß es auch zumindest auf die kurze und mittlere Sicht vermutlich nicht zu einer Neugliederung kommen wird. Auf lange Sicht werden sich die Realisierungschancen einer Neugliederung allerdings erhöhen. Die ökonomischen Gründe für eine Reform werden weiter an Gewicht gewinnen, der Reformdruck wird größer werden. Die funktionale Verflechtung zwischen Stadtstaaten und Flächenländern wird zunehmen, wobei sich gleichzeitig die unterschiedliche Ausgaben- und Einnahmensituation verschärfen wird.

Ineffiziente öffentliche Strukturen und übermäßige Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften werden sich im europäischen und globalen Standortwettbewerb immer weniger aufrechterhalten lassen. Es bedarf weitsichtiger Politiker und Persönlichkeiten, die diesen auf uns zukommenden Problemdruck erkennen und die Weichen für zukunftsweisende Reformen stellen.