

Lammers, Konrad

Article — Published Version

Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lammers, Konrad (2006) : Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 10, pp. 665-672, <https://doi.org/10.1007/s10273-006-0575-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42711>

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

Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?

Für eine umfassende Reform der bundesstaatlichen Ordnung wird häufig auch eine Neugliederung des Bundesgebietes für erforderlich gehalten. Was spricht aus der Sicht einzelner Länder dafür oder dagegen, von sich aus eine Neugliederung anzustreben? Welche Effekte sind zu erwarten, wenn sich Schleswig-Holstein und Hamburg zu einem kleinen Nordstaat zusammenschließen würden.

In der Diskussion um die Zukunft der bundesstaatlichen Ordnung gibt es immer wieder Stimmen, die behaupten, am Anfang einer umfassenden Reform müsse eine Neugliederung des Bundesgebietes in etwa gleich wirtschaftsstarke Bundesländer stehen. Auch im Zusammenhang mit den akuten und absehbaren Haushaltsnotlagen einiger Bundesländer ist der derzeitige Bestand von 16 Bundesländern des öfteren infrage gestellt worden. Für die geplante zweite Stufe der Föderalismusreform sieht es allerdings nicht danach aus, dass eine Länderneugliederung zur Tagesordnung gehören wird.¹ In der Tat scheint schwer vorstellbar, dass sich eine umfassende Neugliederung „von oben“ am grünen Tisch zwischen Bund und Ländern aushandeln ließe. Erfolgversprechender scheinen Impulse, die aus einzelnen Ländern selbst kommen. In der letzten Zeit hat es insbesondere aus Hamburg und Schleswig-Holstein Bekundungen von politischer Seite gegeben, dass man an einem Zusammenschluss der beiden Länder interessiert sei. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob eine Fusion der beiden Länder aus ihrer Sicht ökonomisch sinnvoll ist. Diskutiert wird, ob sich mit einem Zusammenschluss Skaleneffekte realisieren sowie grenzüberschreitende Effekte internalisieren lassen. Zudem werden Verteilungsaspekte bei öffentlichen Finanzströmen betrachtet, die insbesondere wegen der Einbindung der Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem von Bedeutung sind.

Skaleneffekte

Das Sparpotential bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in diesen beiden Ländern scheint gering zu sein, zumindest wenn man als Norm die Personalstärke in anderen Bundesländern heranzieht. Sowohl Hamburg als auch Schleswig-Holstein weisen

einen vergleichsweise geringen Personalbestand im öffentlichen Dienst je Einwohner auf. Hamburg hat von den drei Stadtstaaten den geringsten Personalbesatz je Einwohner, Schleswig-Holstein den geringsten von allen Flächenländern (vgl. Tabelle). Ferner ist zu berücksichtigen, dass bei einer Länderfusion bei weitem nicht alle Bereiche für Einsparungen in Frage kommen, ohne dass es zu einer Einbuße in der Aufgabenwahrnehmung kommt. Die öffentlichen Aufgaben eines Landes lassen sich vereinfacht zwei Ebenen zuordnen: Erstens der Ebene der politischen Führung inklusive der obersten Landesbehörden sowie der obersten Gerichte und zweitens der operativen Ebene. Nur auf der erstgenannten Ebene sind durch eine Fusion Einsparungen denkbar. Im operativen Bereich, auf den 96,6% des Personals aller Bundesländer (inklusive der Gemeinden und Gemeindeverbände) entfallen, dürften diese Möglichkeiten nicht bestehen.² Zu den operativen Aufgaben gehört etwa, für öffentliche Sicherheit zu sorgen, Rechtsschutz zu gewährleisten, Bildungsangebote vorzuhalten, Infrastrukturen aufzubauen und instandzuhalten. Die Kosten für die Leistungen in diesem Bereich verhalten sich in etwa proportional zur Einwohnerzahl eines Bundeslandes, wie eine Gegenüberstellung der entsprechenden Ausgaben pro Einwohner und der Größe der westdeutschen Flächenländer sowie die Schätzung des Zusammenhanges

¹ Möglicherweise wird hier das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsnotlage in Berlin, das in Kürze zu erwarten ist, eine neue Sachlage schaffen.

² Die verfügbare Personalstandsstatistik lässt allerdings keine exakte Zuordnung der Personalstärke nach den oben genannten Bereichen zu. Ausgewiesen wird die Kategorie „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, die unter anderem die Dienststellen der Landesregierungen, eine Reihe von obersten Landesbehörden sowie die Landesrechnungshöfe umfasst. Darunter befinden sich allerdings auch Dienststellen, die eher der operativen Ebene zuzuordnen sind, also nicht ergiebig im Hinblick auf Personaleinsparungsmöglichkeiten wären, wie z.B. zentrale Besoldungsstellen. Allerdings sind in der Personalstandsstatistik bei Bereichen, die hier als der operativen Ebene zugehörig erfasst werden, auch Dienststellen einbezogen, bei denen Skaleneffekte vorstellbar sind, wie z.B. die Schuldenverwaltung der Länder. Insgesamt dürften diese Unschärfen aber die Ergebnisse der oben angestellten Überlegungen nur marginal berühren.

Dr. Konrad Lammers, 58, ist Leiter der Abteilung Europäische Integration im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

Personalbesatz der Bundesländer absolut und je Einwohner in Vollzeitäquivalenten, 2004

2004	Einwohner in 1 000	Politische Führung und zentrale Ver- waltung, auswärtige Angelegenheiten		Darunter: politische Führung		Personal der Länder insgesamt		Personal der Gemein- den und Gemeinde- verbände		Personal der Länder, Gemeinden und Ge- meindeverbände	
		insgesamt	je 1 000 Einwohner	insgesamt	je 1 000 Einwohner	insgesamt	je 1 000 Einwohner	insgesamt	je 1 000 Einwohner	insgesamt	je 1 000 Einwohner
Baden-Württemberg	10 705	8 077	0,8	3 458	0,3	23 097	21,6	166 594	15,6	397 564	37,1
Bayern	12 429	16 093	1,3	5 181	0,4	26 936	21,7	185 272	14,9	454 629	36,6
Berlin	3 388	11 990	3,5	6 258	1,8	13 485	39,8			134 848	39,8
Brandenburg	2 569	3 991	1,6	3 020	1,2	6 238	24,3	38 192	14,9	100 573	39,1
Bremen	663	3 361	5,1	2 038	3,1	2 542	38,4			25 424	38,4
Hamburg	1 736	5 248	3,0	432	0,2	6 181	35,6			61 814	35,6
Hessen	6 089	7 639	1,3	3 213	0,5	11 736	19,3	94 824	15,6	212 181	34,8
Mecklenburg- Vorpommern	1 726	2 989	1,7	2 588	1,5	4 632	26,8	25 856	15,0	72 171	41,8
Niedersachsen	7 998	7 746	1,0	2 770	0,3	17 246	21,6	109 071	13,6	281 529	35,2
Nordrhein-Westfalen	18 073	10 521	0,6	4 932	0,3	35 110	19,4	253 508	14,0	604 606	33,5
Rheinland-Pfalz	4 059	4 574	1,1	2 431	0,6	8 635	21,3	50 788	12,5	137 135	33,8
Saarland	1 059	1 860	1,8	1 624	1,5	2 700	25,5	12 319	11,6	39 314	37,1
Sachsen	4 308	5 450	1,3	3 378	0,8	10 357	24,0	70 279	16,3	173 844	40,4
Sachsen-Anhalt	2 510	4 810	1,9	2 499	1,0	6 830	27,2	48 462	19,3	116 764	46,5
Schleswig-Holstein	2 826	2 956	1,0	2 544	0,9	5 425	19,2	34 960	12,4	89 212	31,6
Thüringen	2 364	3 757	1,6	2 448	1,0	5 992	25,3	33 325	14,1	93 240	39,4
insgesamt	82 501	101 061	1,2	48 813	0,6	1 871 398	22,7	1 123 449	13,6	2 994 847	36,3

Quelle: Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, 2005, <http://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls> (28.4.2006); eigene Berechnungen.

zwischen diesen Variablen zeigt (vgl. Schaubild 1). Es besteht kein statistisch signifikanter negativer Zusammenhang zwischen diesen Größen.³ Fusionsbedingte Einsparungen wären im operativen Bereich also nicht zu erwarten. Ein fusioniertes Bundesland aus Schleswig-Holstein und Hamburg bräuchte die gleiche Anzahl an Polizisten, Richtern und Lehrern wie die beiden einzelnen Bundesländer zusammen.

Einsparungen erscheinen hingegen auf der Ebene der politischen Führung, auf die allerdings nur etwa 3,4% des Personals in allen Bundesländern zusammen entfällt, möglich.⁴ Wenn zwei Länder fusionieren,

wird es nur noch einen Regierungschef, ein Parlament, einen Regierungsapparat mit den dazugehörigen Ministerien und nur noch einen Rechnungshof geben. Ferner lassen sich möglicherweise oberste Landesbehörden und oberste Landesgerichte mit Personaleinsparereffekten zusammenlegen. Solche Skaleneffekte zeigen sich im Bundesländervergleich. Es gibt einen statistisch hoch signifikanten negativen Zusammenhang zwischen Ländergröße und dem Personalbesatz pro Einwohner im Bereich der politischen Führung (vgl. Schaubild 2).⁵

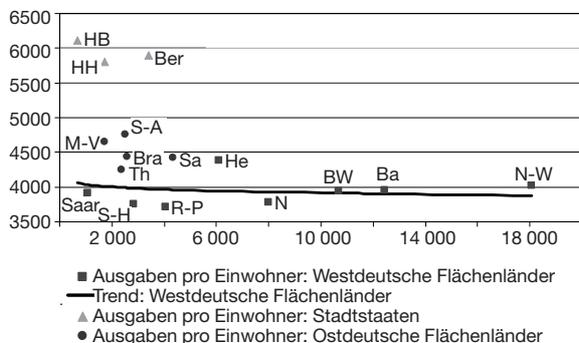
Mit Hilfe des aufgezeigten negativen Zusammenhanges zwischen der Größe eines (Flächen-)Landes und dessen Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung (der geschätzten Regressionsgleichung aus Schaubild 2) lassen sich annäherungsweise die Einsparungen quantifizieren, die bei einer Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg möglich erscheinen. Hamburg und Schleswig-Holstein hatten 2003 zusammen Pro-Kopf-Ausgaben von 269 Euro in diesem Bereich. Bei einem Zusammenschluss der beiden Länder würden diese

³ Überproportional hohe Pro-Kopf-Ausgaben im operativen Bereich haben im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern die Stadtstaaten und die neuen Bundesländer (vgl. Schaubild 1), die gemessen an der Einwohnerzahl allesamt als klein zu bezeichnen sind (mit der Ausnahme von Sachsen). Die Pro-Kopf-Ausgaben sind in diesen Ländern allerdings aus anderen Gründen vergleichsweise hoch und nicht deshalb, weil sie klein sind. In den Stadtstaaten sind die Ausgaben je Kopf der Bevölkerung allein schon deswegen höher, weil sie gleichzeitig kommunale Aufgaben wahrnehmen. Die ostdeutschen Flächenländer liegen mit ihren Ausgaben pro Einwohner über dem Niveau der westdeutschen Flächenländer, weil sie noch immer nicht die notwendigen Anpassungen im Personalbereich vollzogen haben. Um diese strukturell bedingten Unterschiede zu berücksichtigen, wurden bei der Schätzung der Regressionsgleichung sowohl für die Stadtstaaten als auch für die ostdeutschen Flächenländer Dummyvariablen verwendet. Der dargestellte Trend in Schaubild 1 bezieht sich auf die westdeutschen Flächenländer.

⁴ Bezogen auf die Personalausgaben ist der Prozentsatz allerdings höher, weil in diesem Bereich der Besatz mit hochdotierten Stellen überproportional groß ist.

⁵ Dieser statistisch signifikante Zusammenhang existiert auch dann, wenn man den Besonderheiten der Stadtstaaten und der ostdeutschen Bundesländer, die (auch) aus anderen Gründen als deren Kleinheit höhere Pro-Kopf-Ausgaben haben (vgl. Fußnote 3), durch die Einführung von Dummyvariablen Rechnung trägt. Der dargestellte Trend in Schaubild 2 bezieht sich auf die westdeutschen Flächenländer.

Schaubild 1
Bereinigte Ausgaben der Länder im operativen Bereich je Einwohner, 2003
 (Ausgaben pro Einwohner in Euro)



Die Regressionsgleichung lautet:

$$\frac{\text{Ausgaben}}{\text{EW}} = \underset{[0,00]}{4424,33} - \underset{[0,53]}{55,59} \ln(\text{EW}) + \underset{[0,01]}{65,22} \text{dummy_ost} \ln(\text{EW}) + \underset{[0,00]}{258,57} \text{dummy_stadt} \ln(\text{EW})$$

Korrigiertes R²: 0,90.

In eckigen Klammern: Wahrscheinlichkeit, mit der die Nullhypothese der Nichtsignifikanz der Koeffizienten abgelehnt wird, obwohl sie wahr ist.

Ausgaben/EW: Bereinigte Ausgaben pro Einwohner in Euro.

ln(EW): natürlicher Logarithmus der Einwohnerzahl in 1000.

dummy_ost: Dummy-Variable für die ostdeutschen Flächenländer, um den strukturellen Unterschieden dieser Länder im Vergleich mit westdeutschen Flächenländern Rechnung zu tragen.

dummy_stadt: Dummy-Variable für die Stadtstaaten, um den strukturellen Unterschieden dieser Länder im Vergleich mit westdeutschen Flächenländern Rechnung zu tragen.

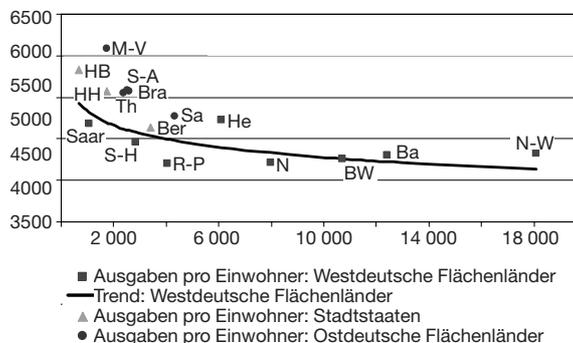
Quelle: Statistisches Bundesamt: Öffentliche Finanzen 2003, Fachserie 14, Reihe 3.1, 2006, <http://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls> (21.4.2006); eigene Berechnungen.

rechnerisch auf 247 Euro sinken können. Bei 4,557 Mio. Einwohnern ergäben sich Einsparungen von 102 Mio. Euro pro Jahr.⁶ Dies wären 0,5% der gesamten bereinigten Ausgaben, die beide Länder leisten (alle Zahlen für 2003).

Dieser Betrag kann nur als grobe Orientierungsgröße angesehen werden. Auf der Basis von Pro-Kopf-Ausgaben in anderen Bundesländern lässt sich zwar rein rechnerisch ermitteln, welche Einspareffekte möglich erscheinen. Eine ganz andere Frage ist jedoch, ob diese Einspareffekte auch tatsächlich realisiert

⁶ Geppert hat ähnliche Überlegungen und darauf aufbauende Berechnungen der Einspareffekte angestellt, die bei einer Neugliederung des gesamten Bundesgebietes anfallen könnten. Vorausgesetzt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich politische Führung und zentrale Verwaltung nur so hoch wären wie im Durchschnitt der drei größten westdeutschen Flächenländer, so wäre 1995 in Westdeutschland fast 1 Mrd. DM eingespart worden. Hätten in Ostdeutschland alle Länder das Ausgabeniveau von Sachsen gehabt, wären Einsparungen von fast 0,5 Mrd. möglich gewesen. Vgl. Kurt Geppert: Länderneugliederung als Beitrag des öffentlichen Sektors zur Effizienzsteigerung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen, Hannover 1999, S. 220-240, hier S. 225.

Schaubild 2
Bereinigte Ausgaben der Länder im Bereich politische Führung und zentrale Verwaltung, 2003
 (Ausgaben pro Einwohner in Euro)



Die Regressionsgleichung lautet:

$$\frac{\text{Ausgaben}}{\text{EW}} = \underset{[0,00]}{446,88} - \underset{[0,01]}{23,77} \ln(\text{EW}) + \underset{[0,00]}{6,45} \text{dummy_ost} \ln(\text{EW}) + \underset{[0,14]}{3,85} \text{dummy_stadt} \ln(\text{EW})$$

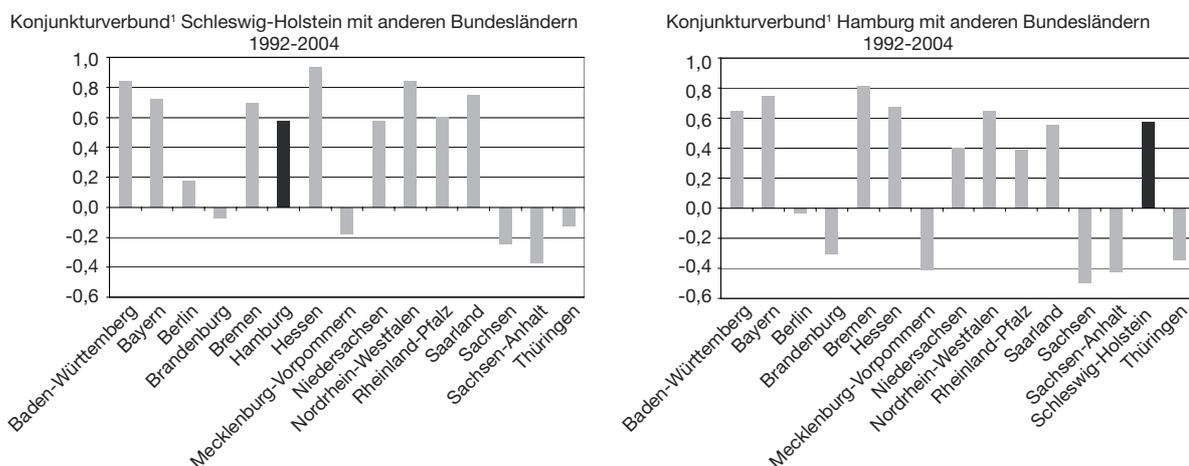
Korrigiertes R²: 0,73.

werden. Sie stellen sich jedenfalls durch eine Fusion nicht automatisch ein, sondern bedürfen in jedem Fall der politischen Entscheidung und auch deren Durchsetzung. Es erscheint durchaus denkbar, dass in den Verhandlungsprozessen über eine Fusion der Länder Entscheidungen getroffen werden, die nicht überall zur Zusammenlegung von Dienststellen und/oder zu einem Abbau von Personal dort führen, wo es sachlich möglich wäre. Aufgrund von „regionalen Rücksichtnahmen“ könnte es auch zu einer Beibehaltung von Behörden und Institutionen an unterschiedlichen Standorten kommen.

Grenzüberschreitende Effekte

Grenzüberschreitende Effekte durch staatliches Handeln zwischen Gebietskörperschaften sind immer dann zu erwarten, wenn die Verflechtungen zwischen diesen sehr ausgeprägt sind. Die ökonomischen Verflechtungen zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg sind eng, allerdings nicht enger als die zwischen Hamburg oder Schleswig-Holstein einerseits und anderen Bundesländern andererseits. So ist z.B. der

Schaubild 3
Konjunkturverbund Schleswig-Holsteins und Hamburgs mit anderen Bundesländern, 1992-2004



¹ Korrelationskoeffizient der Zuwachsrates des preisbereinigten BIP in Schleswig-Holstein bzw. Hamburg mit der entsprechenden Zuwachsrates in anderen Bundesländern.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Genesis online, 2006, <https://www-genesis.destatis.de/> (21.4.2006); eigene Berechnungen, Stand: Februar 2005.

Konjunkturverbund Hamburgs mit Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen ähnlich stark oder sogar stärker ausgeprägt als der mit Schleswig-Holstein (vgl. Schaubild 3). Und Schleswig-Holstein seinerseits bildet mit allen westdeutschen Bundesländern einen Konjunkturverbund, der enger oder ähnlich eng ist wie der mit Hamburg.

Eine besondere Qualität der Verflechtung besteht allerdings zwischen Hamburg und den Umlandkreisen Hamburgs auf schleswig-holsteinischem Gebiet. Hier gibt es sehr enge Verflechtungsbeziehungen in verschiedener Hinsicht. Für die Arbeits-, Dienstleistungs- und Wohnungsmärkte kann man von grenzüberschreitenden integrierten Märkten sprechen. Darüber hinaus bestehen vielfältige Lieferverflechtungen zwischen vor- und nachgelagerten Bereichen. Die starken Verflechtungen kommen z.B. darin zum Ausdruck, dass ein Drittel (33,5%) aller Beschäftigten mit Wohnort in den vier Hamburger Umlandkreisen den Arbeitsplatz in Hamburg hat. Die Bewohner aus diesen Kreisen mit Arbeitsplatz in Hamburg „besetzen“ 15,4% der Arbeitsplätze in Hamburg. Umgekehrt sind auf 15,3% der Arbeitsplätze in den vier Umlandkreisen Hamburger Bürger beschäftigt, dies sind immerhin 4,9% der in Hamburg wohnenden Beschäftigten.⁷

⁷ Nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Berechnungen nach: Hayo Herrmann, Markus Hirschfeld, Mirko Riemers: Berufspendlerverflechtung in Schleswig-Holstein, Beiträge aus dem Institut für Regionalforschung der Universität Kiel, Beitrag Nr. 35, 2001; sowie Statistik-Nord: Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen in Hamburg, Juni 1998 bis März 2005, Hamburg 2006. Alle Zahlenangaben für das Jahr 1999.

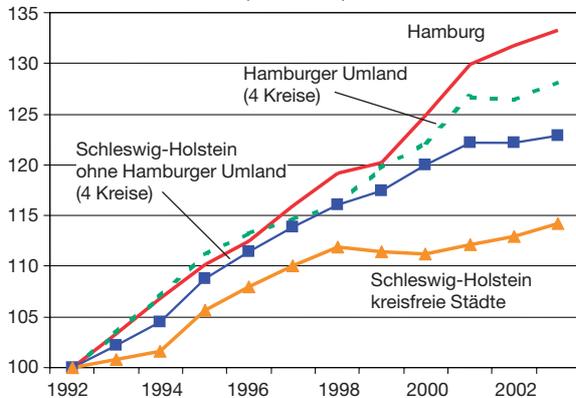
Aufgrund der starken Verflechtungen sowie einer hohen Bevölkerungs- und Wirtschaftsdichte in Hamburg und im Umland auf schleswig-holsteinischem Gebiet bestehen deshalb dort vergleichsweise starke grenzüberschreitende Effekte bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und Dienste, z.B. im öffentlichen Nahverkehr, im Schulwesen oder bei der öffentlichen Sicherheit. Es handelt sich um Stadt-Umland-Beziehungen, die für große Städte und angrenzende Regionen typisch sind.

Im Hinblick auf die Frage der Vorteilhaftigkeit einer Fusion der beiden Länder ist von Bedeutung, dass das Hamburger Umland auf schleswig-holsteinischem Staatsgebiet zwar einen wichtigen, aber gleichwohl nur einen Teil dieses Landes ausmacht. In den vier angrenzenden Umlandkreisen wohnen 33,9% der Bevölkerung und hier werden 33,5% der Wirtschaftsleistung erbracht.^{8,9} Für das übrige Schleswig-Holstein hat Hamburg zwar auch Bedeutung als norddeutsches Dienstleistungszentrum; umgekehrt haben die weiter entfernten Landesteile Schleswig-Holsteins ebenfalls Bedeutung für viele Hamburger, z.B. als Wochenendausflugsgebiet, insbesondere die Nord- und Ostseeküste. Allerdings sind im Zusammenhang mit diesen

⁸ Zahlen für 2003, berechnet nach Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2003, 2006, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/VR_ergebnisse.asp (21.4.2006), Stand vor der Revision 2005.

⁹ Der Anteil am BIP des Landes beträgt nur ein Drittel, weil ein erheblicher Teil der Bevölkerung in Hamburg berufstätig ist. Die auf diesen Arbeitsplätzen erwirtschaftete Leistung geht in das Hamburger BIP ein.

Schaubild 4
Entwicklung des nominalen BIP in Hamburg und
Regionen Schleswig-Holsteins, 1992-2003
 (1992 = 100)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2003, 2006, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/VR_ergebnisse.asp (21.4.2006); eigene Berechnungen.

Verflechtungen öffentliche Leistungen mit nicht internalisierten grenzüberschreitenden Effekten schwer vorstellbar.

Die aufgezeigten Verflechtungsbeziehungen zwischen den beiden Bundesländern liefern ein ökonomisches Argument für eine Fusion von Hamburg mit Teilen Schleswig-Holsteins, nämlich mit dem Hamburger Umland, aber nicht mit Schleswig-Holstein insgesamt. Eine solche Lösung wird Schleswig-Holstein allerdings nicht anstreben, weil die Zugehörigkeit der übrigen Landesteile ungeklärt wäre.¹⁰

Agglomerationsvorteile

Es gibt allerdings einen weiteren grenzüberschreitenden Effekt, der für eine Fusion aller Teile beider Länder sprechen könnte. So ist vorstellbar, dass in einem fusionierten Bundesland die öffentliche Hand in einer Art und Weise Einfluss auf die räumliche Allokation von Ressourcen nimmt, die – verglichen mit dem Zweiländer-Fall – zu einem höheren Produktionsergebnis in der Gesamtregion führt. Neuere Erkenntnisse der Regionalökonomie und der Theorie des endogenen Wachstums lassen vermuten, dass durch die Stärkung von Agglomerationen ein höheres Produktionsergeb-

¹⁰ Nicht übersehen werden sollte allerdings, dass nach Art. 29, Abs. 4 GG die Bevölkerung „in einem zusammenhängenden ... Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat“, durch Volksbegehren fordern kann, „dass für diesen Raum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt werde“. Vgl. auch Henning Voscherau: Großer, kleiner, gar kein Nordstaat? Beitrag zum Symposium „Nordstaat“ des Lorenz-von-Stein-Instituts an der Universität Kiel am 19.-20. Mai 2006 in Kiel.

nis erreichbar ist, verglichen mit einer Situation, in der wirtschaftliche Aktivitäten relativ gleichmäßig im Raum verteilt sind. Demzufolge müsste die Politik mit ihren eigenen Investitionsentscheidungen sowie mit anderen Maßnahmen, welche die Standortentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte beeinflussen, darauf hinwirken, dass Agglomerationsprozesse gefördert, zumindest nicht diskriminiert werden. Betrachtet man Hamburg und Schleswig-Holstein als eine Einheit, dann läge nach diesen Überlegungen nahe, dass eine Politik mit Verantwortung für den Gesamtraum insbesondere die Wachstumskräfte in Hamburg und seinem Umland stärkt. Tatsächlich zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, dass dort die größte Wachstumsdynamik zu verzeichnen ist. Die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein sind demgegenüber deutlich zurückgeblieben (vgl. Schaubild 4).

Nach diesen Überlegungen und Befunden ließe sich eine Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein dadurch ökonomisch begründen, dass der Zusammenschluss einen verstärkten Einsatz öffentlicher Mittel und anderer die wirtschaftliche Dynamik fördernde Maßnahmen in der Region herbeiführen kann, in der die höchsten wirtschaftlichen Erträge dieser Maßnahmen zu erwarten sind. Die Kehrseite einer solchen Politik wäre, dass gering besiedelte Landesteile zunächst weniger stark im Fokus öffentlicher Investitionsvorhaben und der Verteilung staatlicher Mittel stehen würden. Auf mittlere Sicht müsste dies aber für diese Landesteile nicht von Nachteil sein, weil das höhere Regionalprodukt des fusionierten Landes auch mehr Leistungen zugunsten der weniger verdichteten Gebiete möglich macht.¹¹

Wenn es zutreffend ist, dass ein verstärkter öffentlicher Mitteleinsatz und andere die wirtschaftliche Dynamik stützende Maßnahmen insbesondere im Agglomerationsraum Hamburg sowohl für Hamburg als auch für Schleswig-Holstein von Vorteil wären, stellt sich allerdings die Frage, warum nicht auch im Status quo Entscheidungen zustande kommen, die diese Vorteile realisieren. Die Ursache hierfür ist, dass die Kosten von (Investitions-)Entscheidungen von demjenigen Land in voller Höhe zu tragen sind, auf dessen Staatsgebiet die Maßnahme durchgeführt wird, die Erträge indes auch in dem benachbarten Land anfallen. Dies führt in der Regel zu einem zu geringen Mitteleinsatz in dem Gebiet, das an das jeweils andere Land angrenzt. Im Falle Schleswig-Holsteins und Hamburgs ist zusätzlich von Bedeutung, dass es eine Asymmetrie gibt, die

¹¹ Zu entsprechenden Überlegungen im Hinblick auf eine regionale Strukturpolitik, die aus Effizienzgründen denkbar wäre, vgl. Konrad Lamers: Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, 2006, im Erscheinen.

auf den raumwirtschaftlichen Gegebenheiten beruht. In Hamburg hat nahezu jede standortpolitische Entscheidung starke grenzüberschreitende Effekte. Fast jede Maßnahme, die den Standort Hamburg stärkt, wirkt sich aufgrund der geringen Fläche des Stadtstaates und der engen Verflechtung mit dem Umland in den benachbarten Bundesländern aus. Hamburg kann faktisch gar nicht vermeiden, dass sich ein Teil der Effekte standortpolitischer Maßnahmen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen auswirkt. Allenfalls wäre bei einzelnen Maßnahmen noch beeinflussbar, ob eher das südliche oder das nördliche Bundesland begünstigt wird, je nachdem wo diese Maßnahmen auf Hamburger Staatsgebiet realisiert werden. Ganz anders sieht es hingegen in Schleswig-Holstein (und in Niedersachsen) aus. In Schleswig-Holstein hat die Landesregierung aufgrund der räumlichen Struktur des Landes Standortalternativen. Sie kann regionale Entwicklungsschwerpunkte setzen ohne ins Kalkül einbeziehen zu müssen, dass ein erheblicher Teil der Effekte in anderen Bundesländern zu positiven Erträgen führt. Insofern gibt es einen Anreiz, den Focus von Entwicklungsstrategien auf Regionen zu richten, die Hamburg fern sind. Mehr noch: Weil das Hamburger Umland ohnehin in den Genuss der Spillovers aus Hamburg gelangt, besteht auch scheinbar keine Notwendigkeit, diesen Landesteil durch eigene Maßnahmen zu stärken.

Grundsätzlich wäre denkbar, dass eine Internalisierung von grenzüberschreitenden Effekten durch Kompensationszahlungen des Landes, das in den Genuss dieser Effekte gelangt, stattfindet. Gibt es aber eine Vielzahl von Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Effekten und ist es schwierig, angemessene Kompensationszahlungen festzulegen, dann gelingt es in Verhandlungen nicht, zu Entscheidungen zu kommen, die eine für den Gesamttraum günstige räumliche Allokation zur Folge haben. Im Falle Schleswig-Holsteins und Hamburgs kommen solche Verhandlungen zudem teilweise deshalb gar nicht zustande, weil die oben beschriebene raumwirtschaftliche Asymmetrie besteht. Bei einer Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg könnten hingegen solche Verhandlungen weitgehend entfallen; das fusionierte Land könnte Entscheidungen treffen, die für den Wirtschaftsraum insgesamt gesehen effizient wären. Festzuhalten bleibt, dass Gründe der Internalisierung von grenzüberschreitenden Effekten für eine Fusion der beiden Länder sprechen.¹²

¹² Durch eine Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein würde allerdings nur ein Teil der grenzüberschreitenden Effekte im Agglomerationsraum Hamburg internalisiert, da das Hamburger Umland auf niedersächsischem Gebiet außen vorbleibt. Auf diesen Aspekt weist insbesondere Voscherau hin; vgl. Henning Voscherau, a.a.O.

Verteilungsaspekte

Zu fragen ist, ob Aspekte eines Transfers von Ressourcen zwischen den beiden Bundesländern dafür sprechen könnten, dass die beiden Länder eine Fusion anstreben. Wenn das vergleichsweise „reiche“ Hamburg das relativ „arme“ Schleswig-Holstein unterstützen möchte, ohne dass es hierfür eine Gegenleistung einkauft, so wäre dies prinzipiell auch ohne einen Zusammenschluss möglich. Die Vorstellung mag zwar äußerst ungewöhnlich sein, aber unmöglich wäre es nicht, dass Hamburg aus freien Stücken Schleswig-Holstein Geld zuweist. Zumindest so lange, wie Hamburg in das System des Bund-Länder-Finanzausgleichs eingebunden ist und als Geberland pro Kopf der Bevölkerung die zweithöchsten Zahlungen leisten muss,¹³ scheint dies ein ungewöhnlicher Gedanke. Unterstellt man aber, Hamburg könnte wählen zwischen der Verpflichtung, in den Bund-Länder-Finanzausgleich einzuzahlen oder stattdessen allein Schleswig-Holstein zu unterstützen, so wäre denkbar, dass Hamburg bereit wäre, Schleswig-Holstein mehr Transferleistungen zukommen zu lassen als es jetzt im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs für andere Länder insgesamt leisten muss. Die Bereitschaft Hamburgs, in so einer Situation mehr zu leisten, könnte darauf beruhen, dass in Hamburg ein größeres Solidaritätsgefühl mit der Bevölkerung in dem benachbarten Land besteht als mit der Bevölkerung in weiter entfernten Bundesländern, zumal nicht überschaubar ist, wohin letztlich die Leistungen Hamburgs im bestehenden Ausgleichssystem fließen.

Die Alternative – Hamburg zahlt nur Leistungen an Schleswig-Holstein und wird dafür von seinen Verpflichtungen im Bund-Länder-Finanzausgleich entbunden – ist aber erstens nicht realistisch und zweitens auch nicht in das Belieben der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein gestellt. Ein Ausscheren aus diesem Ausgleichssystem ist grundsätzlich nicht möglich. Daran würde sich auch dadurch nichts ändern, wenn sich Hamburg und Schleswig-Holstein zu einem Bundesland zusammenschließen würden. Das fusionierte Land bliebe in dieses System eingebunden, allerdings mit Folgen für die Zahlungsströme, die der kleine Nordstaat dann in dieses System einzuzahlen hätte bzw. aus diesem erhalten würde. Wie Berechnungen zeigen, müsste der kleine Nordstaat bei unveränderten Regeln erheblich mehr in dieses System einzahlen als bislang Schleswig-Holstein und Hamburg zusammen genommen. Durch eine Fusion ständen also nicht mehr Finanzmittel zur Verfügung, die

¹³ Hessen hat 2005 je Einwohner 261 Euro gezahlt, Hamburg 217 Euro.

gegebenenfalls für einen Finanzausgleich innerhalb des kleinen Nordstaates genutzt werden könnten; das Gegenteil ist der Fall.

Fusion und Finanzausgleich

Zu den Kosten und Nutzen einer Fusion Schleswig-Holsteins und Hamburgs gehören auch die Veränderungen auf der Einnahmenseite, die mit einem solchen Zusammenschluss verbunden sind. Konkret ist zu fragen, über welches Steueraufkommen der kleine Nordstaat verfügen könnte verglichen mit der gegenwärtigen Situation. Veränderungen der Einnahmen sind deshalb zu erwarten, weil zwischen Bund und Ländern ein ausgeprägter Steuerverbund besteht, der die wichtigsten Steuern umfasst. Hinzu kommt, dass es ein sehr differenziertes Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Ländern einerseits sowie zwischen den Bundesländern andererseits gibt, das zum Ziel hat, die Steuerkraft je Einwohner in den Bundesländern weitgehend anzugleichen und auch „Sonderbedarfe“ bei den Ausgaben zu berücksichtigen. Die Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften, die dieses System generiert, sind nicht neutral im Hinblick auf den Zuschnitt von Bundesländern. Das System begünstigt kleine Bundesländer und setzt damit Anreize für diese, Fusionen nicht anzustreben.¹⁴

Insbesondere zwei Regeln sind für die beiden betrachteten Länder im Hinblick auf eine Länderfusion von Bedeutung. Für Hamburg ist dies das so genannte „Stadtstaatenprivileg“, das Hamburg (und den anderen beiden Stadtstaaten) einen höheren Finanzbedarf je Einwohner zubilligt als den Flächenländern. Hamburg verfügt über eine sehr hohe originäre Steuerkraft (175,6% des Bundesdurchschnitts in 2005).¹⁵ Im Rahmen eines Finanzausgleichs, der eine weitgehende Nivellierung der Steuerkraft je Einwohner anstrebt, hätte Hamburg deshalb sehr hohe Ausgleichsbeträge zu leisten. Um die Ausgleichszahlungen zu begrenzen und der Vermutung Rechnung zu tragen, dass in Hamburg (den Stadtstaaten) die Ausgaben je Einwohner agglomerationsbedingt höher liegen als in Flächenländern, werden die Einwohner Hamburgs (der Stadtstaaten) mit 135% im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Dies führt zwar zu geringeren Ausgleichszahlungen Hamburgs in den Topf des Finanzausgleichs,

bewirkt aber dennoch, dass Hamburgs Finanzkraft erheblich unter die originäre Steuerkraft gedrückt wird.¹⁶ Bedeutsam im Zusammenhang mit einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein ist, dass durch einen solchen Schritt die Grundlage wegfällt, das „Privileg“ eines Stadtstaates in Anspruch nehmen zu können, weil ein Flächenstaat entsteht.¹⁷

Für Schleswig-Holstein sind im Zusammenhang mit einer Fusion die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen relevant, die kleinen Ländern für die politische Führung gewährt werden. Damit sollen die höheren Kosten je Einwohner ausgeglichen werden, die kleinen Ländern in diesem Bereich entstehen. Nach den gültigen Regeln erhalten neben Schleswig-Holstein auch Bremen, das Saarland, Rheinland-Pfalz sowie alle neuen Bundesländer diese Zuweisungen. Da der kleine Nordstaat mit knapp 4,6 Mio. über mehr Einwohner verfügen würde als das Bundesland mit der höchsten Einwohnerzahl, dem solche Zuweisungen noch gewährt werden (Sachsen mit 4,3 Mio. Einwohnern), wäre auch dieser Zuweisung in einem kleinen Nordstaat möglicherweise die Grundlage entzogen.¹⁸

Da in diesem Beitrag unterstellt ist, dass Hamburg und Schleswig-Holstein eine Fusion aus eigenem Interesse betreiben und nicht aus gesamtstaatlichen Erwägungen heraus eine umfassende Neugliederung der Bundesländer angestrebt wird, erscheint zunächst die Arbeitshypothese plausibel, dass sich das fusionierte Bundesland in das bestehende Ausgleichssystem einfügen hat.¹⁹ Unter dieser Annahme müsste der kleine Nordstaat aufgrund des Wegfalls des „Stadtstaatenprivilegs“ mehr in den Länderfinanzausgleich einzahlen als die beiden Länder zusammen netto bei jeweiliger Selbständigkeit. Weiterhin wäre ein Wegfall der Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Kosten der politischen Führung, die Schleswig-

¹⁴ Konrad Lammerts: Neugliederung des Bundesgebietes, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 7, S. 429-434.

¹⁵ Steuern der Länder und der Gemeinden nach dem Aufkommen je Einwohner. Berechnet nach Bundesministerium der Finanzen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2005, Berlin 2006, http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_06/nr_3792/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html (13.6.2006).

¹⁶ Deshalb ist es auch irreführend, diese Regel als „Stadtstaatenprivileg“ zu bezeichnen.

¹⁷ Der Auffassung, dass die Stadtstaatenwertung bei einer Fusion wegfiele, widersprechen J. Michalk und A. Möller. Sie sei nicht durch das geltende Recht und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gedeckt. Vgl. J. Michalk, A. Möller: Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für Länderfusionen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 10, S. 653-659.

¹⁸ Bemerkenswert ist, dass Hamburg keine Zuweisungen für die politische Führung erhält, obwohl der Stadtstaat gemessen an der Einwohnerzahl kleiner ist als die meisten genannten Länder. Dies zeigt, dass neben der Einwohnerzahl auch andere Kriterien für diese Zuweisungen maßgeblich sind.

¹⁹ Vgl. zum Folgenden auch Büttner und Hauptmeier, die dieselbe Annahme machen: Thies Büttner, Sebastian Hauptmeier: Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg. Beitrag zum Symposium „Nordstaat“ des Lorenz-von-Stein-Instituts an der Universität Kiel am 19.-20.5.2006 in Kiel.

Holstein bislang erhält, einzukalkulieren.²⁰ Darüber hinaus erhält der kleine Nordstaat aufgrund der bestehenden rechnungstechnischen Regeln einen geringeren Anteil an der Umsatzsteuer, und es würden zudem keine Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen mehr geleistet, die Schleswig-Holstein bislang ebenfalls gewährt werden. Im Ergebnis würde der kleine Nordstaat nach Berechnungen von Büttner und Hauptmeier unter den Bedingungen des Jahres 2005 über 1063,1 Mio. Euro weniger Einnahmen verfügen können als die beiden Länder bei Selbständigkeit.

Diese Überlegungen machen deutlich, dass ein Zusammenschluss von Schleswig-Holstein und Hamburg mit erheblichen Einnahmeausfällen, bedingt durch das bestehende Finanzausgleichssystem, verbunden sein kann. Allerdings sind die Regeln dieses Systems keine unverrückbare Größe, sondern vielmehr das Ergebnis von Verhandlungsprozessen zwischen Bund und Bundesländern in der Vergangenheit. Im Zuge der Verhandlungen sowie der Gesetzgebungsprozesse, die bei einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein notwendig werden und bei der letztlich auch die Bundesebene involviert wäre,²¹ könnten Hamburg und Schleswig-Holstein versuchen, Regelungen auszuhandeln, die sie günstiger stellen als das oben dargestellte Szenario. Bei der beabsichtigten, letztlich an den erforderlichen Volksabstimmungen gescheiterten Fusion von Berlin und Brandenburg war z.B. in dem entsprechenden Bundesgesetz vorgesehen, dass das fusionierte Land für eine Übergangszeit von 15 Jahren hinsichtlich des „Stadtstaatenprivilegs“ so behandelt worden wäre, als seien die Länder nach wie vor selbständig. Ähnliche Regelungen wären im Fall Hamburgs und Schleswig-Holsteins denkbar. Nicht unmöglich erscheint, dass der Bund und die anderen Bundesländer zumindest vorübergehend auf einen Teil des Zugewinns verzichten, der ihnen spiegelbildlich zu den Verlusten für die beiden Länder bei einer Fusion und unveränderten Regeln zufließe.²²

Schlussbetrachtung

Bei der Bildung eines kleinen Nordstaates wären nur vergleichsweise geringe Einsparungen aufgrund von Skaleneffekten bei der staatlichen Aufgabenerfüllung möglich. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich diese Einsparungen nicht automatisch bei einer Fusion ein-

stellen. Sie bedürfen der politischen Entscheidung und Durchsetzung im Zuge des Fusionsprozesses.

Das wichtigste Argument für eine Fusion ist in der Internalisierung von grenzüberschreitenden Effekten zu sehen. Bei einem Zusammenschluss von Hamburg und Schleswig-Holstein wäre denkbar, dass das neue Bundesland auf die räumliche Allokation der Ressourcen in einer Weise Einfluss nimmt, die – bezogen auf beide Länder zusammen – effizienter wäre als es die standortpolitischen Entscheidungen in den beiden Ländern bislang waren. Der kleine Nordstaat könnte einen steileren Wachstumspfad einschlagen. Allerdings wird auch dieser Effekt nicht automatisch durch eine Fusion realisiert. Voraussetzung für günstigere Wachstumsperspektiven unter den gegenwärtigen und absehbaren raumwirtschaftlichen Gegebenheiten wäre, dass der Agglomerationsraum Hamburg gestärkt wird. Dies könnte auf den Widerstand von Landesteilen in Schleswig-Holstein stoßen, die Hamburg fern sind, obwohl sie auf mittlere Sicht hiervon ebenfalls profitieren würden.

Den möglichen – wenngleich auch nicht sicheren – Vorteilen stehen Risiken auf der Einnahmenseite gegenüber. Im gegenwärtigen System des Finanzausgleichs stände sich der kleine Nordstaat bei den Einnahmen um gut eine Mrd. Euro schlechter als die beiden Länder zusammen bei Eigenständigkeit. Dies ist erheblich mehr, als aufgrund von Skaleneffekten bei der Aufgabenerfüllung an Einsparungen rechnerisch möglich erscheint. Allerdings ist das bestehende System aus Finanzausgleichsregeln keine feste Größe. Hamburg und Schleswig-Holstein könnten versuchen, mit dem Bund und den anderen Ländern Regelungen auszuhandeln, die sie bei einer Fusion günstiger stellen als es im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem bei unveränderten Regeln der Fall wäre.

Aus einer bundesdeutschen Perspektive zeigen die exemplarischen Betrachtungen für Schleswig-Holstein und Hamburg, dass das existierende System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Länder nicht dazu ermutigt, ökonomisch sinnvolle Fusionen anzustreben. Die angestrebte Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform sollte dem Beachtung schenken. Es sollten Regelungen getroffen werden, die vorab sicherstellen, dass Fusionen zwischen Ländern oder auch Teilen von ihnen, die von diesen gewünscht sind, sich nicht nachteilig auf die Finanzströme im Bund-Länder-Finanzausgleich auswirken. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Länderneugliederungen, die ökonomisch sinnvoll sind und sich sonst rechnen würden, unterbleiben.

²⁰ Im Jahr 2005 erhielt Schleswig-Holstein hierfür 53,2 Mio. Euro.

²¹ Nach Art 29, Abs. 8 GG können die Länder zwar eine Neugliederung für das jeweils von ihnen umfasste Gebiet durch Staatsvertrag regeln. Die Bundesebene ist aber insoweit in jedem Falle involviert, als der Staatsvertrag der Zustimmung des Bundestages bedarf.

²² Ähnlich argumentieren Büttner und Hauptmeier; vgl. Thiess Büttner, Sebastian Hauptmeier, a.a.O.