

Lammers, Konrad

Working Paper

Kosten und Nutzen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein

HWWA Discussion Paper, No. 349

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Lammers, Konrad (2006) : Kosten und Nutzen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein, HWWA Discussion Paper, No. 349, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19378>

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.

Kosten und Nutzen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein

Konrad Lammers

HWWA DISCUSSION PAPER

349

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2006

ISSN 1616-4814

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg, Germany
Telefon: 040/428 34 355
Telefax: 040/428 34 451
e-mail: hwwa@hwwa.de
Internet: <http://www.hwwa.de>

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

HWWA Discussion Paper

Kosten und Nutzen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein

Konrad Lammers

HWWA Discussion Paper 349

<http://www.hwwa.de>

Hamburg Institute of International Economics (HWWA)

Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg, Germany

e-mail: hwwa@hwwa.de

Überarbeitete Fassung eines Beitrages für das Symposium „Nordstaat“ des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel am 19. und 20. Mai in Kiel. Der Verfasser dankt den Teilnehmern des Symposiums für kritische Kommentare und Thorsten Drautzburg für ausgezeichnete Forschungsas-sistenz.

Diese Version: Juli 2006

Edited by the Department European Integration

Head: Dr. Konrad Lammers

August 2006

Kosten und Nutzen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein

ABSTRACT

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, ob eine Fusion der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein zu einem Bundesland ökonomisch von Vorteil ist. Es wird gezeigt, dass generell die Größe von Ländern nicht positiv mit dem Pro-Kopf-Einkommen oder dem wirtschaftlichen Wachstum korreliert. Die Einsparungen, die durch einen Zusammenschluss der beiden Länder bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehen können, werden als gering eingeschätzt. Eine Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein könnte sich dennoch unter bestimmten Bedingungen lohnen. Es wird argumentiert, dass das fusionierte Land unter einer politischen Führung eine effizientere und wachstumsfreundlichere räumliche Allokation privater und öffentlicher Investitionen realisieren könnte. Die Beseitigung von Ländergrenzen im Agglomerationsraum Hamburg könnte zu einer Stärkung der dortigen Wachstumskräfte führen. Eine weitere Bedingung wäre zu erfüllen, damit sich die Fusion aus Sicht der beiden Länder lohnt: In Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Bundesländern wäre sicherzustellen, dass sich das neue Bundesland im Bund-Länder-Finanzausgleich nicht schlechter stellt als gegenwärtig beide Länder zusammen.

Keywords: Fusion von Bundesländern, Finanzausgleich, räumliche Spillovers

JEL-Classification: H 72, H 77, R 53, R 58

Konrad Lammers
Hamburg Institute of International Economics
Head Department of European Integration
Neuer Jungfernstieg 21
D 20347 Hamburg - Germany
Phone: ++ 49 + (0)40 42834-268
E-Mail: lammers@hwwa.de

1 EINLEITUNG

Die Diskussion über den Zusammenschluss norddeutscher Bundesländer zu einem Nordstaat ist nicht neu. Seit einiger Zeit wird insbesondere über eine Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein (im Folgenden auch als „kleiner Nordstaat“ bezeichnet) nachgedacht.¹ Was könnte aus ökonomischer Sicht für eine Fusion dieser beiden Bundesländer sprechen? Anders als beim europäischen Integrationsprozess, der mit der Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1956 begann und dessen letzter substantieller Integrationsschritt die Osterweiterung im Jahre 2004 war, handelt es sich offensichtlich nicht um eine Maßnahme, die zu einer stärkeren gegenseitigen Durchdringung von Märkten beitragen soll. Während es in der EU - neben allen Bekenntnissen, auch eine politische Union begründen zu wollen - vor allem darum geht, die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten - freier Handel mit Gütern und Dienstleistungen, freier Kapitalverkehr sowie die Personenfreizügigkeit - zwischen den Mitgliedsländern durchzusetzen, um Wohlstandsgewinne aus einer ökonomischen Integration zu realisieren, sind diese in Deutschland über die Grenzen der Bundesländer hinweg gewährleistet. Anders als in der EU ist ein einheitlicher Binnenmarkt innerhalb Deutschlands weitgehend Realität. Auch der einheitliche Währungsraum besteht in Deutschland, anders als in der EU, schon seit langem. Bei dem Zusammenschluss von Bundesländern muss es also um andere Dinge gehen. Gleichwohl werden von den Befürwortern einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein ökonomische Vorteile genannt, um eine solche Fusion zu begründen.

Welcher Art könnten diese Vorteile sein? Häufig wird die These vertreten, dass die staatliche Aufgabenwahrnehmung bei einem Zusammenschluss effizienter erfolgt. Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben könnte - bezogen auf die Einwohnerzahl - mit weniger Aufwand erbracht werden, was zu einer geringeren Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen bzw. zu einer niedrigeren öffentlichen Verschuldung führen würde oder aber zu einer Ausweitung des Angebots öffentlicher Güter an anderer Stelle. Auch wäre es in einem Nordstaat möglich, durch eine Standortpolitik aus einer Hand den engen wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen, die aufgrund der Existenz der Stadtstaaten über Ländergrenzen hinweg bestehen, besser Rechnung zu tragen. Reibungsverluste zwischen den einzelnen Regierungen bei standortpolitischen Maßnahmen könnten so vermieden werden.

Die Fusion Hamburgs und Schleswig-Holsteins könnte allerdings nicht nur die skizzierten Vorteile mit sich bringen. Es sind auch die Kosten einer solchen Fusion zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich in erster Linie nicht um die administrativen Kosten zur Durchführung einer Nordstaatlösung, sondern um die Kosten, die möglicherweise dadurch entstehen, dass

1 Vgl. z.B. Hamburger Abendblatt vom 8. März 2006: „Die Mehrheit der Bürger will den Nordstaat“.

ein fusioniertes Bundesland weniger Rücksicht auf die regional unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung nehmen könnte. Möglich ist auch, dass ein kleiner Nordstaat aus Hamburg/Schleswig-Holstein im Bund-Länder-Finanzausgleich schlechter gestellt wäre als die beiden eigenständigen Länder es sind. Zusammen genommen ist denkbar, dass die Kosten die möglichen Vorteile überwiegen.

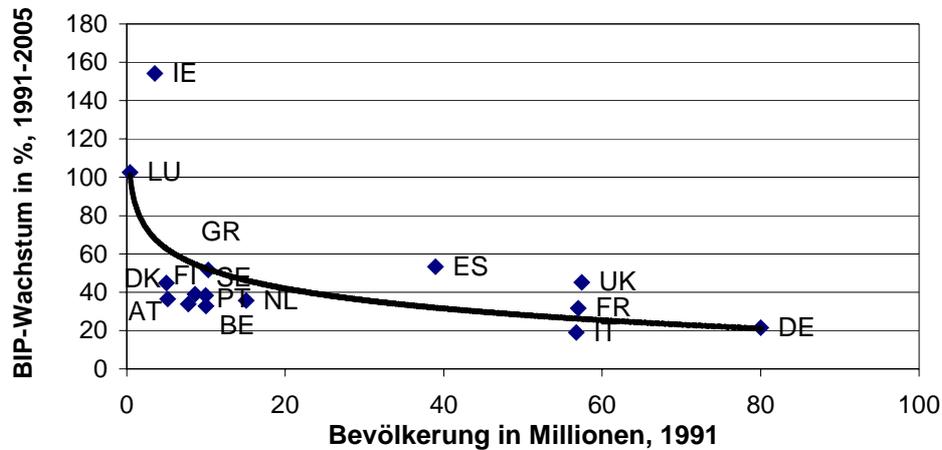
Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es, einige Einschätzungen zu den Nutzen und Kosten einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein aus ökonomischer Sicht vorzunehmen. Es wird danach gefragt, ob es sich für die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg lohnt, von sich aus eine Fusion anzustreben.² Mit Hilfe von Kriterien, die im Rahmen der Theorie des Fiskalföderalismus entwickelt worden sind, wird zunächst versucht, Anhaltspunkte dafür zu bekommen, welche Vor- und Nachteile eine solche Fusion auf der Aufgaben- und Ausgabenseite hätte. Da auch der kleine Nordstaat wie Hamburg und Schleswig-Holstein in den Bund-Länder-Finanzausgleich eingebunden wäre, werden sodann einige Überlegungen hinsichtlich zu erwartender Veränderungen auf der Einnahmeseite angestellt. Zunächst werden jedoch einige Fakten zum Zusammenhang zwischen der Größe von Ländern und ökonomischen Erfolgsindikatoren betrachtet.

2 WOHLSTANDSNIVEAU, ENTWICKLUNGSDYNAMIK UND LÄNDERGRÖßE

Für die These, dass kleine Länder ökonomische Nachteile hätten, findet sich auf den ersten Blick wenig Evidenz. In der EU15 z. B. gibt es vielmehr statistisch signifikante negative Zusammenhänge zwischen Ländergröße und ökonomischen Erfolgsindikatoren. Alle kleinen EU-Länder (klein bzw. groß gemessen an der Bevölkerungszahl) weisen zwischen 1991 und 2005 höhere Wachstumsraten auf als die großen kontinenteuropäischen Länder Frankreich, Deutschland und Italien (vgl. Schaubild 1). Die höchsten Wachstumsraten erzielten die kleinsten EU-Länder, nämlich Irland und Luxemburg. Ebenso gibt es zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und der Bevölkerungsgröße einen statistisch signifikanten negativen Zusammenhang. Luxemburg, das kleinste EU-Land, ist mit weitem Abstand am reichsten, gefolgt von den ebenfalls vergleichsweise kleinen Ländern Irland, Dänemark und Schweden.

2 Von dieser Betrachtungsweise zu unterscheiden ist die Frage, ob aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eine Fusion der beiden Länder oder generell eine Neugliederung des Bundesgebietes von Vorteil wäre. Die Antwort auf diese Frage kann sich durchaus von der Antwort aus der Perspektive der beiden Länder unterscheiden. Die gesamtwirtschaftliche Sichtweise wird hier nicht weiter verfolgt.

Schaubild 1: Zum Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Wirtschaftswachstum sowie Pro-Kopf-Einkommen in der EU15



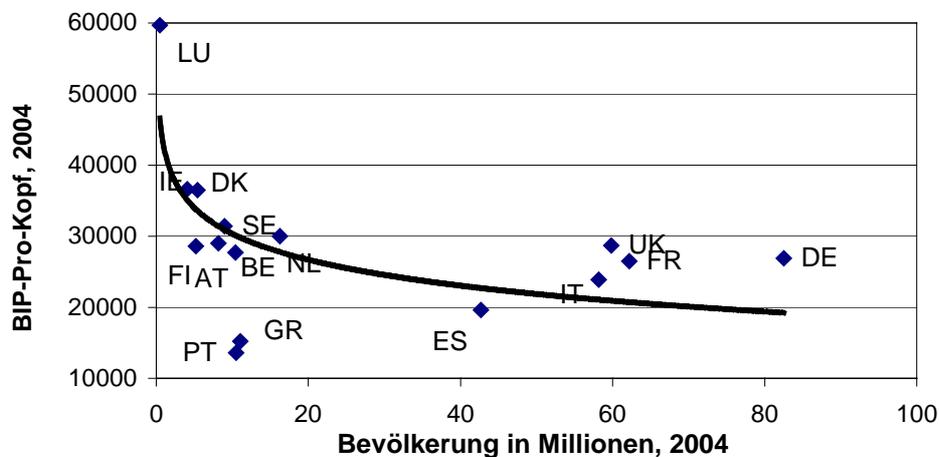
Die Regressionsgleichung lautet: $BIP - Wachstum = 87,01 - 15,05 \ln(Bevölkerung)$
[0,00] [0,02]

Korrigiertes R²: 0,32.

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

BIP-Wachstum: realer Zuwachs in %.

$\ln(Bevölkerung)$: natürlicher Logarithmus der Bevölkerung in Millionen.



Die Regressionsgleichung lautet:

$BIP / Einwohner = 42472,67 - 5265,35 \ln(Bevölkerung)$ Korrigiertes R²: 0,41.
[0,00] [0,01]

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

BIP-Pro-Kopf: BIP zu Marktpreisen in € pro Einwohner.

$\ln(Bevölkerung)$: natürlicher Logarithmus der Bevölkerung in Millionen.

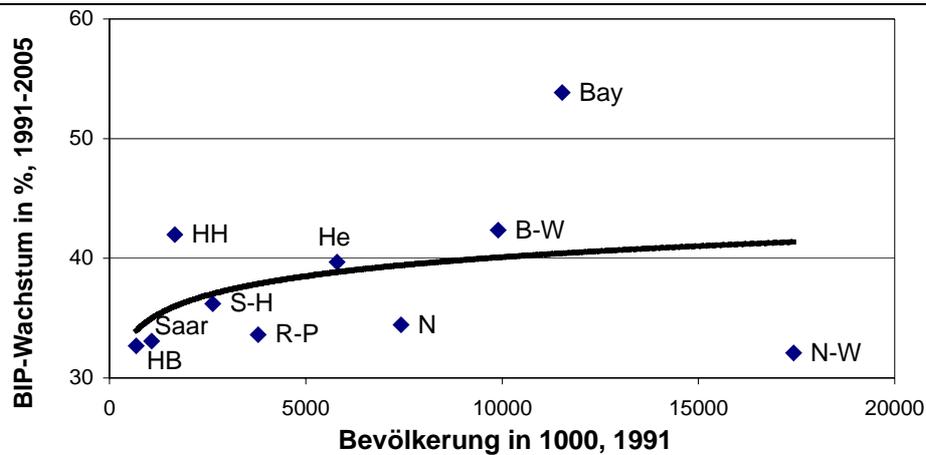
Quelle: Eurostat (2006 b); eigene Berechnungen.

Ein Blick auf die deutschen Bundesländer gibt ebenfalls nicht zu der Vermutung Anlass, dass die Größe von Bundesländern generell ein ökonomischer Vorteil sei. Zwar weisen die relativ großen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern die beste Wachstumsperformance in den letzten fünfzehn Jahren auf. Das größte Bundesland Nordrhein-Westfalen liegt aber in der Wachstumshierarchie weit unten, und auch in dem relativ großen Niedersachsen war das wirtschaftliche Wachstum vergleichsweise gering (vgl. Schaubild 2). Zwar verlief die Wirtschaftsentwicklung in den kleinsten Bundesländern Bremen und dem Saarland noch weniger dynamisch als in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Demgegenüber lag das Wirtschaftswachstum in dem ebenfalls relativ kleinen Hamburg deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Größe und wirtschaftlicher Dynamik besteht nicht. Auch hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens ist nicht festzustellen, dass große Bundesländer ein besseres Ergebnis vorzuweisen hätten als kleine. Es gibt große Länder, die vergleichsweise reich (Bayern, Baden-Württemberg) oder arm (Nordrhein-Westfalen) sind; und es gibt kleine arme (Saarland, Schleswig-Holstein) und kleine reiche Länder (Hamburg, Bremen).

Angesichts dieser Befunde mag es überraschen, dass mit der Fusion von Bundesländern große ökonomische Hoffnungen verbunden werden. Denn offensichtlich gibt es Faktoren, die für die ökonomische Entwicklung von Ländern bedeutsamer sind als deren Größe. Auch das Argument, deutsche Bundesländer seien deshalb nicht überlebensfähig, weil sie klein seien, findet bei einem Vergleich mit der Situation in der EU keine Bestätigung. Das reiche und wachstumsstarke Luxemburg ist kleiner als das kleinste deutsche Bundesland Bremen. Im Zuge der Osterweiterung sind eine Reihe von vergleichsweise kleinen Ländern der EU beigetreten, die sich allesamt sehr dynamisch entwickeln.³ Allerdings ist mit der hier vorgenommenen sehr einfachen Gegenüberstellung von Ländergröße und ökonomischen Erfolgsindikatoren nicht gesagt, dass es keine positiven ökonomischen Effekte durch Länderfusionen geben kann. Ob dies der Fall ist, bedarf weiterer Betrachtungen.

3 Die sich sehr dynamisch entwickelnden Länder Lettland, Estland und Slowenien haben z.B. weniger Einwohner als Schleswig-Holstein.

Schaubild 2: Zum Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Wirtschaftswachstum sowie Pro-Kopf-Einkommen - Alte Bundesländer



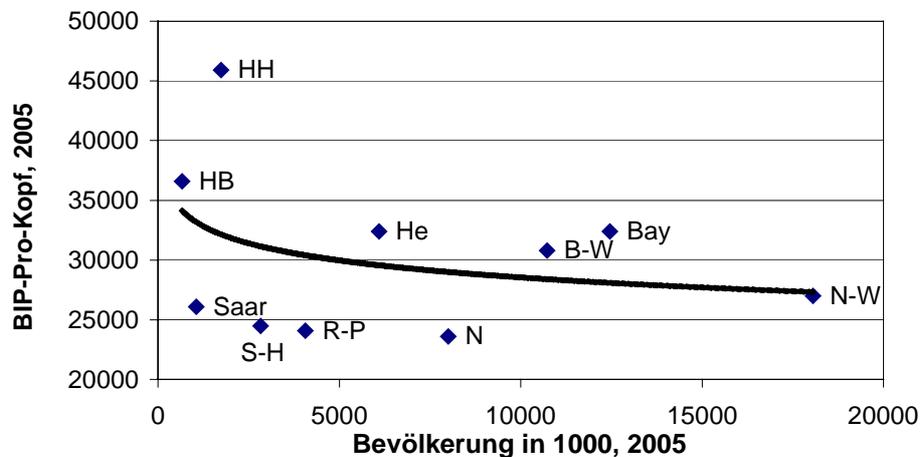
Die Regressionsgleichung lautet: $BIP - Wachstum = 19,02 - 2,29 \ln(Bevölkerung)$
[0,30] [0,30]

Korrigiertes R²: 0,02.

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

BIP-Wachstum: realer Zuwachs in %.

$\ln(Bevölkerung)$: natürlicher Logarithmus der Bevölkerung in 1000.



Die Regressionsgleichung lautet: $BIP / Einwohner = 47525,50 - 2060,91 \ln(Bevölkerung)$
[0,03] [0,36]

Korrigiertes R²: 0,00.

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

BIP-Pro-Kopf: BIP zu Marktpreisen in € pro Einwohner.

$\ln(Bevölkerung)$: natürlicher Logarithmus der Bevölkerung in 1000.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006 b); eigene Berechnungen.

3 VORTEILE UND NACHTEILE EINER LÄNDERFUSION - KRITERIEN DES FISKALFÖDERALISMUS

Für eine Beurteilung der Kosten und Nutzen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein kann die Theorie des Fiskalföderalismus hilfreich sein. Im Rahmen dieser Theorie sind Kriterien für eine Zuordnung von Politikkompetenzen an die zentrale und dezentrale Ebene eines föderal aufgebauten Staates entwickelt worden. Bei einer Fusion der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg handelt es sich im Kern um die Übertragung von Politikkompetenzen dieser beiden Länder an eine Ebene, die deren gemeinsames Hoheitsgebiet umfasst, so dass diese Kriterien auch für Länderfusionen Anwendung finden können. Folgende Kriterien der Theorie des Fiskalföderalismus sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung:

- Skaleneffekte
- Grenzüberschreitende Effekte
- Präferenzenvielfalt
- Verteilungsaspekte.

*Skaleneffekte:*⁴ Eine Fusion der Bundesländer Schleswig-Holstein und Hamburg wäre nach diesem Kriterium dann lohnend, wenn die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben kostengünstiger als zuvor erfolgen könnte. Das wäre der Fall, wenn die gleichen Aufgaben in gleicher Qualität mit weniger Personal- und Sachaufwand erfüllt werden könnten. Skaleneffekte sind z.B. bei der politischen Führung zu vermuten. In einem fusionierten Bundesland bedarf es nur noch einer Landesregierung, einer Ministerialbürokratie und eines Parlamentes. Zu überprüfen wäre also, ob und inwieweit ein fusioniertes Bundesland aus Hamburg und Schleswig-Holstein Kosten einsparen könnte, indem es zu einer Zusammenlegung der Aufgabenwahrnehmung kommt, ohne dass dies mit Leistungseinbußen für die Bürger und Unternehmen verbunden ist.

Grenzüberschreitende Effekte: Eine Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg wäre nach diesem Kriterium dann von Vorteil, wenn die Politik des einen Landes jeweils starke Auswirkungen auf das andere Bundesland hat. Da jedes Land bei seinen Politikentscheidungen lediglich die Folgen für sein eigenes Hoheitsgebiet berücksichtigt, kann es - bezogen auf die Hoheitsgebiete beider Länder - zu Ineffizienzen kommen.⁵ Eine Politik, die für beide Hoheitsgebiete zusammen verantwortlich ist, was bei einer Fusion der Länder der Fall wäre, würde solche Ineffizienzen zu vermeiden suchen. Nun besagt die Theorie, dass Ineffizienzen

4 Vgl. zur Zuordnung von Aufgaben mit Skaleneffekten z. B. Tiebout (1961).

5 Zur ineffizienten öffentlichen Aufgabenerfüllung bei grenzüberschreitenden Effekten vgl. z. B. Oates (1972).

in vielen Fällen auch auf anderem Wege vermieden werden könnten, nämlich durch Verhandlungslösungen zwischen den nach wie vor selbständigen Bundesländern. Tatsächlich sind solche Verhandlungslösungen zwischen Gebietskörperschaften bei grenzüberschreitenden Effekten auch nicht unüblich. Allerdings können solche Lösungen daran scheitern, dass die Eigeninteressen der Verhandlungsführer von diesen negativ berührt wären. Wenn zudem die grenzüberschreitenden Effekte sehr umfangreich sind und praktisch bei jeder Politikmaßnahme eines Bundeslandes anfallen, sind die Kosten von Verhandlungslösungen sehr hoch mit der Folge, dass solche Lösungen nicht zustande kommen. Sofern dies der Fall ist, wäre die Fusion von Gebietskörperschaften vorteilhaft, um grenzüberschreitende Effekte zu internalisieren.

Präferenzenvielfalt: Die möglichen ökonomischen Vorteile einer Fusion sind abzuwägen gegen die Nachteile, die eine Nichtberücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen der Bevölkerung zur Folge haben kann. Eine Fusion wäre nur dann nicht mit Nachteilen verbunden, wenn die Präferenzen der Bevölkerung für eine bestimmte Politik in Schleswig-Holstein und in Hamburg identisch wären. Je heterogener die Präferenzen der Bevölkerung in den beiden Bundesländern hinsichtlich der Politikkonzeptionen sind, desto größer sind die „Frustrationskosten“ einer Fusion. Denn bei großen Präferenzunterschieden zwischen den Bevölkerungen in Schleswig-Holstein und Hamburg führt eine vereinheitlichte Politik dazu, dass diesen Unterschieden nicht mehr Rechnung getragen werden kann. Große Präferenzunterschiede zwischen den beiden Ländern für politische Politikkonzeptionen sprechen deshalb gegen eine Fusion (Oates 1972).

Verteilungsaspekte: In der Theorie des Fiskalföderalismus spielen Verteilungsaspekte eine große Rolle. Es besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass in einem föderal verfassten Staatswesen mit fiskalischer Eigenständigkeit der Gliedstaaten bestimmte, allgemein akzeptierte Verteilungsziele, die das Angebot mit öffentlichen Gütern einschließen, nur dann zu erreichen sind, wenn ein Finanzausgleich zwischen diesen Gliedstaaten oder durch Zuweisungen der zentralen Ebene durchgeführt wird. Dies ist zumindest dann der Fall, wenn die Bedingungen in den Gliedstaaten zur Einkommenserzielung unterschiedlich sind (Buchanan 1950, Oates 1994). Es wäre zu überprüfen, ob solche Verteilungsziele im Falle von Hamburg und Schleswig-Holstein relevant sind und ob diesen gegebenenfalls durch eine Fusion der Länder besser als bei ihrer Eigenständigkeit Rechnung getragen werden kann.

Im Folgenden ist nun abzuschätzen, inwieweit eine Fusion Schleswig-Holsteins und Hamburgs diese Kriterien erfüllt.

4 KOSTEN UND NUTZEN - DETAILBETRACHTUNG

Skaleneffekte

Was Einsparungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben angeht, so scheint generell das Sparpotential in diesen beiden Ländern 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 1). Ferner ist zu berücksichtigen, dass bei einer Länderfusion bei weitem nicht alle Bereiche für Personaleinsparungen 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 vH des Personals aller Bundesländer (inklusive der Gemeinden und Gemeindeverbände) entfallen, bestehen diese Möglichkeiten nicht.⁶ Zu den operativen Aufgaben gehört etwa, für öffentliche Sicherheit zu sorgen, Rechtsschutz zu gewährleisten, Bildungsangebote vorzuhalten, Infrastrukturen aufzubauen und instand zu halten. Die Kosten für die Leistungen in diesem Bereich verhalten sich in etwa proportional zur Einwohnerzahl eines Bundeslandes. Dies zeigt auch eine Gegenüberstellung der entsprechenden Ausgaben pro Einwohner und der Größe der westdeutschen Flächenländer sowie die Schätzung des Zusammenhanges zwischen diesen Variablen (vgl. Schaubild 3). Es besteht kein statistisch signifikanter negativer Zusammenhang zwischen diesen Größen.⁷

6 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 u.a. 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 Personaleinsparmöglichkeiten 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.

7 Überproportional hohe Pro-Kopf-Ausgaben im operativen Bereich haben im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern die Stadtstaaten und die neuen Bundesländer (vgl. Schaubild 3), 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 3 bezieht sich auf die westdeutschen Flächenländer.

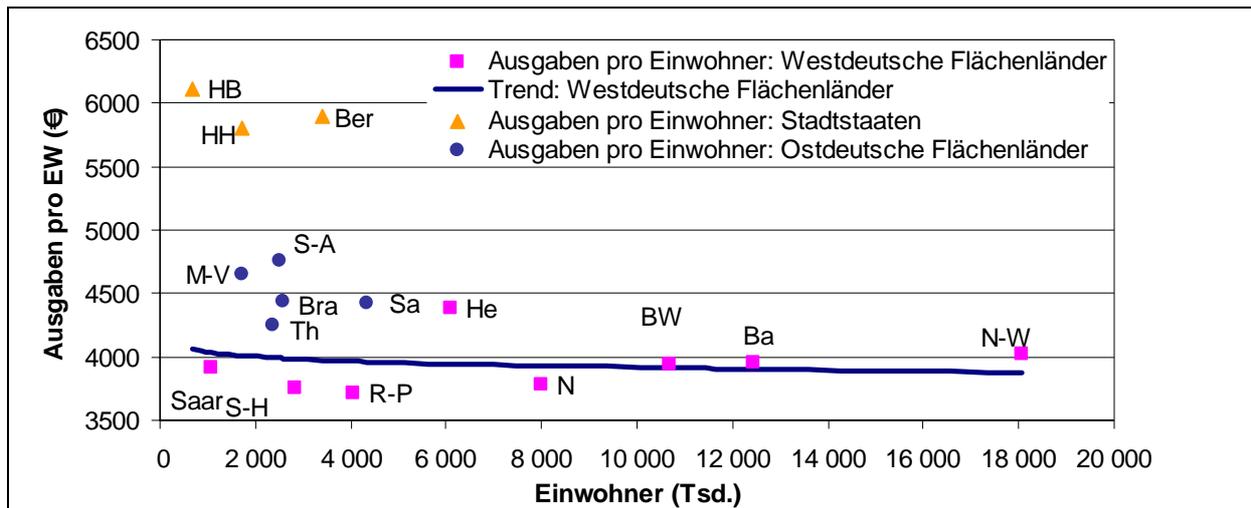
Tabelle 1: Personalbesatz der Bundesländer absolut und je Einwohner in Vollzeitäquivalenten, 2004

2004	Einwohner in 1.000	Politische Führung und zentrale Verwaltung, auswärtige Angelegenheiten		Darunter: politische Führung		Personal der Länder insgesamt		Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände		Personal der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände	
		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	230.97	21,6	166.594	15,6	397.564	37,1
Bayern	12.429	16.093	1,3	5.181	0,4	269.36	21,7	185.272	14,9	454.629	36,6
Berlin	3.388	11.990	3,5	6.258	1,8	134.85	39,8			134.848	39,8
Brandenburg	2.569	3.991	1,6	3.020	1,2	62.38	24,3	38.192	14,9	100.573	39,1
Bremen	663	3.361	5,1	2.038	3,1	25.42	38,4			25.424	38,4
Hamburg	1.736	5.248	3,0	432	0,2	61.81	35,6			61.814	35,6
Hessen	6.089	7.639	1,3	3.213	0,5	117.36	19,3	94.824	15,6	212.181	34,8
Mecklenburg-Vorpommern	1.726	2.989	1,7	2.588	1,5	46.32	26,8	25.856	15,0	72.171	41,8
Niedersachsen	7.998	7.746	1,0	2.770	0,3	172.46	21,6	109.071	13,6	281.529	35,2
Nordrhein-Westfalen	18.073	10.521	0,6	4.932	0,3	351.10	19,4	253.508	14,0	604.606	33,5
Rheinland-Pfalz	4.059	4.574	1,1	2.431	0,6	86.35	21,3	50.788	12,5	137.135	33,8
Saarland	1.059	1.860	1,8	1.624	1,5	27.00	25,5	12.319	11,6	39.314	37,1
Sachsen	4.308	5.450	1,3	3.378	0,8	103.57	24,0	70.279	16,3	173.844	40,4
Sachsen-Anhalt	2.510	4.810	1,9	2.499	1,0	68.30	27,2	48.462	19,3	116.764	46,5
Schleswig-Holstein	2.826	2.956	1,0	2.544	0,9	54.25	19,2	34.960	12,4	89.212	31,6
Thüringen	2.364	3.757	1,6	2.448	1,0	59.92	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 (2005); eigene Berechnungen.

Damit bestätigt sich die Vermutung, dass ein fusioniertes Bundesland aus Schleswig-Holstein und Hamburg die gleiche Anzahl an Polizisten, Richtern, Lehrern oder Bauingenieuren bräuchte wie die beiden einzelnen Bundesländer zusammen; fusionsbedingte Einsparungen wären im operativen Bereich also nicht zu erwarten.

Schaubild 3: Bereinigte Ausgaben der Länder im operativen Bereich je Einwohner, 2003



Die Regressionsgleichung lautet:

$$\frac{\text{Ausgaben}}{\text{EW}} = 4424,33 - 55,59 \ln(\text{EW}) + 65,22 \text{ dummy_ost} \ln(\text{EW}) + 258,57 \text{ dummy_stadt} \ln(\text{EW})$$

[0,00]
[0,53]
[0,01]
[0,00]

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 €

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 (2006 a); eigene Berechnungen.

Einsparungen erscheinen hingegen auf der anderen Ebene, auf die allerdings nur etwa 3,4 vH des Personals in allen Bundesländern zusammen entfällt, möglich.⁸ 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 Personaleinsparungen zusammenlegen. Solche Skaleneffekte zeigen sich auch im Bundesländervergleich. Es

⁸ Bezogen auf die Personalausgaben ist der Prozentsatz allerdings höher, weil in diesem Bereich der Besatz mit hochdotierten Stellen überproportional groß ist.

gibt einen statistisch hoch signifikanten negativen Zusammenhang zwischen Ländergröße und dem Personalbesatz pro Einwohner im Bereich der politischen Führung (vgl. Schaubild 4).⁹

Mit Hilfe des aufgezeigten negativen Zusammenhanges zwischen Größe eines (Flächen-) Landes und dessen Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung (der geschätzten Regressionsgleichung aus Schaubild 4) 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 rechnerisch auf 247 Euro sinken können. Bei 4,557 Mio. Einwohnern ergäben sich Einsparungen von 102 Mio. Euro pro Jahr.¹⁰ Dies wären 0,5 vH der gesamten bereinigten Ausgaben, die beide Länder leisten (alle Zahlen für 2003).

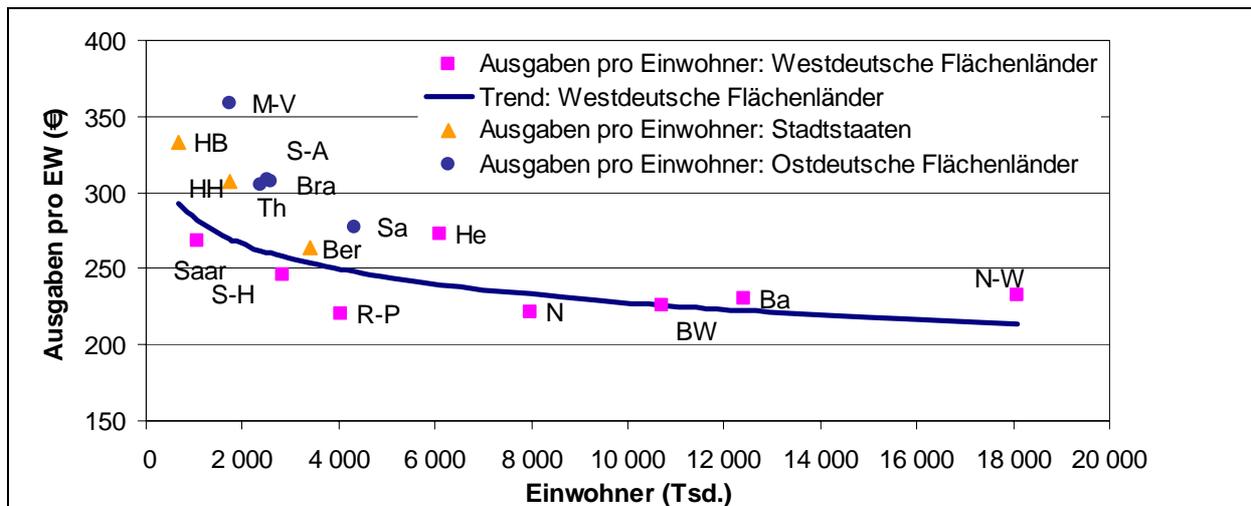
Dieser Betrag kann nur als grobe Orientierungsgröße angesehen werden. Mehrere Anmerkungen sind angezeigt, um seinen Aussagegehalt realistisch einzuschätzen. So ist zunächst zu berücksichtigen, dass Hamburg derzeit einen vergleichsweise sehr geringen Personalbesatz (pro Kopf der Bevölkerung) im Bereich der politischen Führung hat; dafür ist aber der Personalbesatz im Bereich der zentralen Verwaltung relativ hoch (vgl. Tabelle 1). Letzteres liegt unter anderem daran, dass in Hamburg zur zentralen Verwaltung auch große Teile des Personals der Bezirke gehören, welche die oberste Ebene der Stadtverwaltung darstellen. In Schleswig-Holstein und allen anderen Flächenländern hingegen wird das Personal der Verwaltung unterhalb der Landesebene bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden erfasst. Bei einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein würde das Personal der Bezirke in Hamburg also nicht automatisch überflüssig.¹¹ Diese Besonderheit Hamburgs führt vermutlich dazu, die Einsparmöglichkeiten im Bereich der zentralen Verwaltung mit der hier angewandten Berechnungsmethode zu überschätzen, weil diese auf den Verhältnissen in westdeutschen Flächenländern basiert.

9 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 4), durch die Einführung von Dummyvariablen Rechnung trägt. Der dargestellte Trend in Schaubild 4 bezieht sich auf die westdeutschen Flächenländer.

10 Geppert (1999) 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 eine Mrd. DM eingespart worden. Hätten in Ostdeutschland alle Länder das Ausgabenniveau von Sachsen gehabt, wären Einsparungen von fast 0,5 Mrd. möglich gewesen (Geppert 1999, S. 225).

11 In welchem Umfang es in diesem Bereich Personaleinsparungen geben wird, hängt ganz entscheidend davon ab, wie die kommunalen Verwaltungsstrukturen Hamburgs nach einer Fusion aussehen. Diese würden sicherlich Gegenstand des Verhandlungsprozesses zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein über eine Fusion werden.

Schaubild 4: Bereinigte Ausgaben der Länder im Bereich politische Führung und zentrale Verwaltung, 2003



Die Regressionsgleichung lautet:

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

Korrigiertes R²: 0,73.

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 €

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 (2006 a); eigene Berechnungen.

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 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. Der mögliche Widerstand von Betroffenen sollte nicht unterschätzt werden, zumal wenn diese auf den Fusionsprozess selbst erheblichen Einfluss ausüben können.

Ein weiterer Gesichtspunkt sei hinzugefügt: Auch wenn es Skaleneffekte im Bereich der politischen Führung und der zentralen Verwaltung gibt, so sind diese keineswegs nur in jedem Fall durch eine Fusion der Länder zu erschließen. Wie z.B. im Falle der Statistischen Landesämter geschehen, wären in weiteren Bereichen auch Zusammenlegungen von Ämtern oder die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben ohne Länderfusion denkbar. Die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg haben die Absicht, diesen Weg weiter aktiv zu gehen.¹²

Grenzüberschreitende Effekte

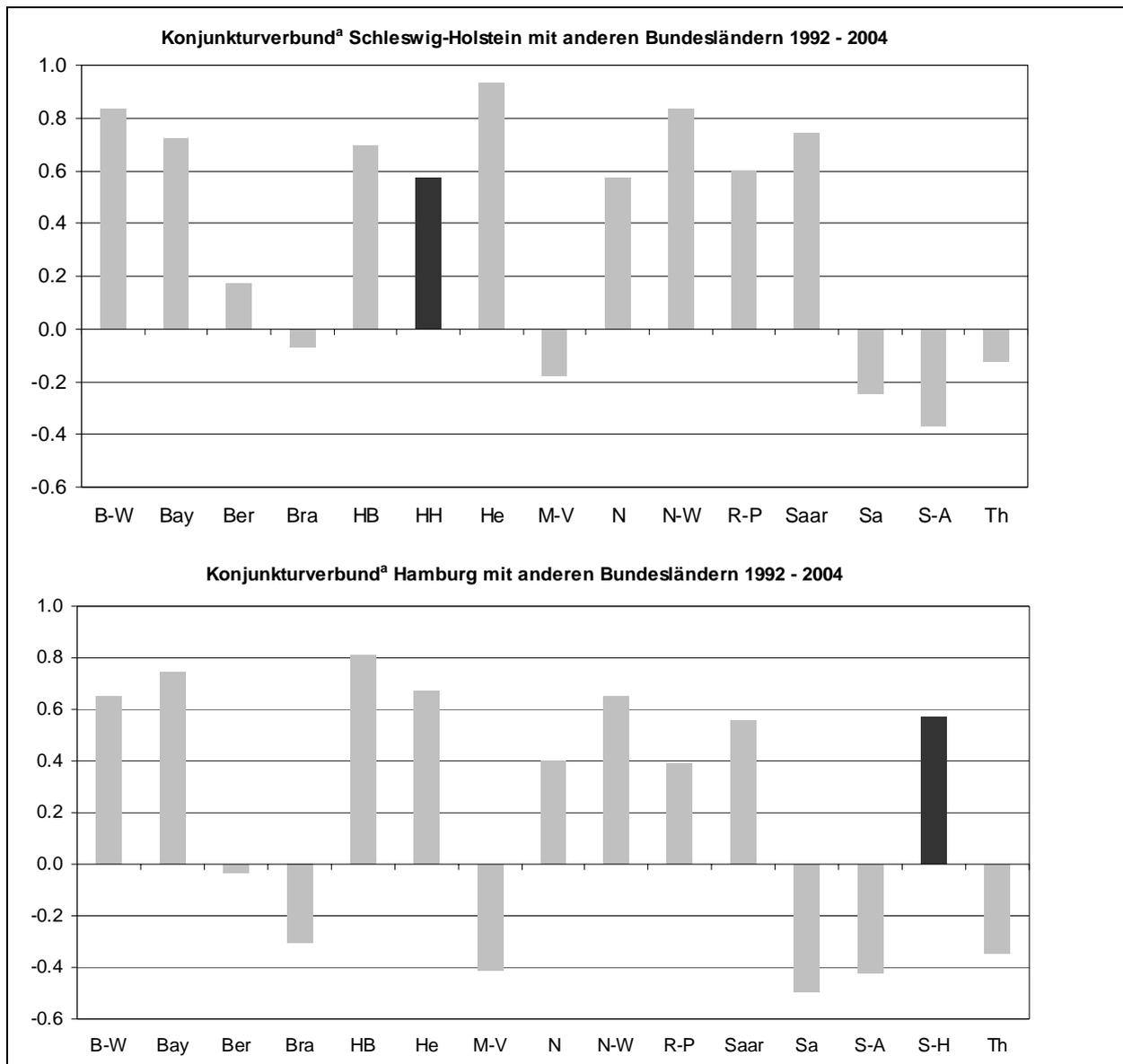
Grenzüberschreitende Effekte durch staatliches Handeln zwischen Gebietskörperschaften sind immer dann zu erwarten, wenn die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen diesen sehr ausgeprägt sind. Die ökonomischen Verflechtungen zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg sind eng, allerdings nicht enger als die zwischen Hamburg oder Schleswig-Holstein einerseits und anderen Bundesländern andererseits. So ist z.B. der Konjunkturverbund Hamburgs mit Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen ähnlich stark oder sogar stärker ausgeprägt als der mit Schleswig-Holstein (vgl. Schaubild 5). 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 (Bode/Lammers 1994). Die starken Verflechtungen kommen z. B. darin zum Ausdruck, dass ein Drittel (33,5 vH) 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 vH der Arbeitsplätze in Hamburg. Umgekehrt sind auf 15,3 vH der Arbeitsplätze in den vier Umlandkreisen Hamburger Bürger beschäftigt, dies sind immerhin 4,9 vH der in Hamburg wohnenden Beschäftigten.¹³ Aufgrund der starken Verflechtungen sowie einer hohen Bevölkerungs- und Wirtschaftsdichte in Hamburg und im Um-

12 Auf der Liste weiterer beabsichtigter Fusionen steht unter anderem der Medizinische Dienst der Krankenkassen. Im November 2005 befanden sich weitere 20 Fusionsprojekte in der Vorbereitung bzw. Überprüfung (Vgl. Hamburger Abendblatt vom 30. November 2005: „Nordverbund – so machen Schleswig-Holstein und Hamburg gemeinsame Sache“). Die Medienaufsicht inklusive Filmförderung wird mit Beginn des Jahres 2007 gemeinsam wahrgenommen werden. Die in Aussicht gestellte Fusion der Fachobergerichte wird allerdings nicht zustande kommen (vgl. Hamburger Abendblatt vom 14. März 2006: „Fusion der Fachobergerichte gescheitert“).

13 Nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Berechnungen nach: Herrmann et al. (2001) sowie Statistik-Nord (2006). Alle Zahlenangaben für das Jahr 1999.

Schaubild 5: Konjunkturverbund Schleswig-Holsteins und Hamburgs mit anderen Bundesländern, 1992-2004



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

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006 b); eigene Berechnungen, Stand: Februar 2005.

land 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 vH der Bevölkerung und hier werden 33,5 vH der Wirt-

schaftsleistung erbracht.^{14,15} 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 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. Sie ist deshalb hier auch nicht weiter zu diskutieren.¹⁶

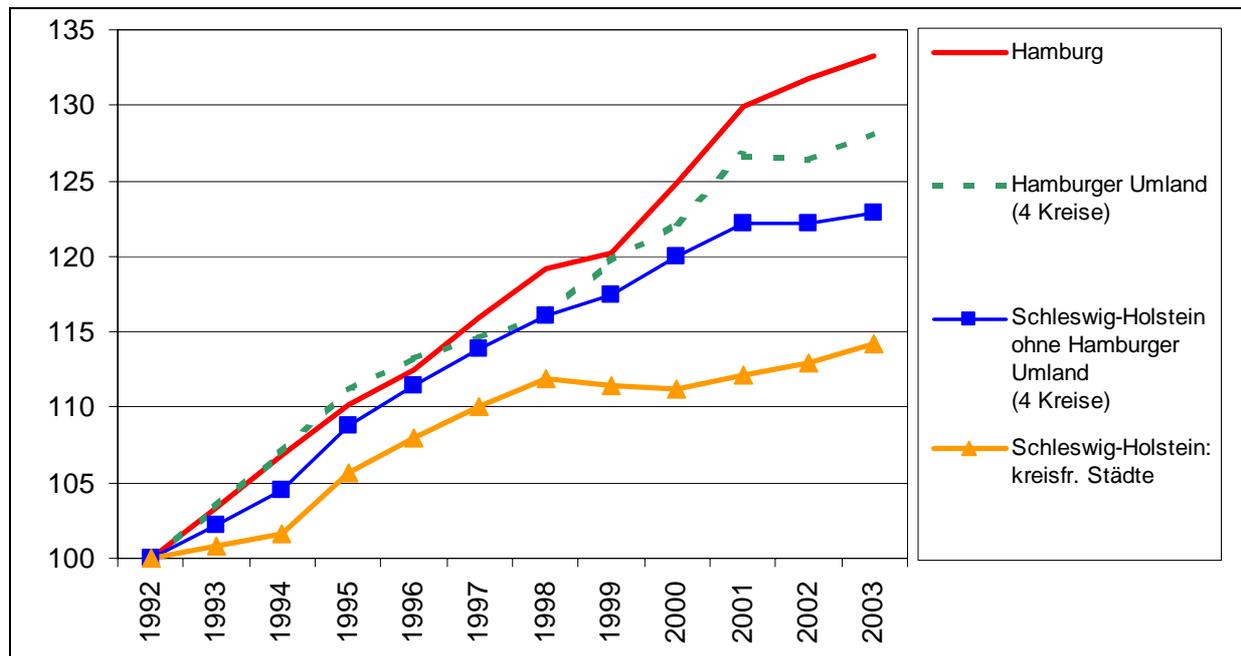
Es gibt allerdings einen weiteren grenzüberschreitenden Effekt, der für eine Fusion aller Teile beider Länder sprechen könnte. So ist vorstellbar, dass in einem fusionierten Bundesland die öffentliche Hand in einer Art und Weise Einfluss auf die räumliche Allokation von Ressourcen nimmt, die - verglichen mit dem Zwei-Länder-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 Produktionsergebnis erreichbar ist, verglichen mit einer Situation, in der wirtschaftliche Aktivitäten relativ gleichmäßig im Raum verteilt sind (Bröcker 2002). Demzufolge müsste die Politik mit ihren eigenen Investitionsentscheidungen sowie mit anderen Maßnahmen, welche die Standortentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte beeinflussen, darauf hinwirken, dass Agglomerationsprozesse gefördert werden. Betrachtet man Hamburg und Schleswig-Holstein als eine Einheit, dann läge nach diesen Überlegungen nahe, dass eine Politik mit Verantwortung für den Gesamttraum 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 6).

14 Zahlen für 2003, berechnet nach Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2006), Stand vor der Revision 2005.

15 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.

16 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 Voscherau (2006).

Schaubild 6: Entwicklung des nominalen BIP in Hamburg und Regionen Schleswig-Holsteins, 1992 - 2003 (1992 = 100)



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2006); eigene Berechnungen.

Nach diesen Überlegungen und Befunden erhält eine Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein ihre ökonomische Legitimation dadurch, 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 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 Transferleistungen zugunsten der weniger verdichteten Gebiete möglich macht.¹⁷

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 Be-

¹⁷ Zu entsprechenden Überlegungen im Hinblick auf eine regionale Strukturpolitik, die aus Effizienzgründen denkbar wäre, vgl. Lammers (2006).

deutung, dass es eine Asymmetrie gibt, die 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, stattfinden. 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 Gesamtraum 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.

Allerdings wären Verhandlungen bei grenzüberschreitenden Effekten auch nach einer Länderfusion nur zum Teil vermeidbar. Soweit öffentliche Aufgaben in kommunaler Verantwortung liegen, sind diesbezügliche Übereinkommen zwischen den Kreisen und Kommunen in Schleswig-Holstein und der Stadt Hamburg bzw. deren Bezirke erforderlich. Sie würden aber im Unterschied zu heute zwischen Gebietskörperschaften eines Bundeslandes stattfinden. Dies würde es vermutlich einfacher machen, zu Lösungen zu kommen, weil die beteiligten Gebietskörperschaften dann auf gleicher Augenhöhe miteinander verhandeln könnten. Derzeit scheinen Verhandlungslösungen zwischen dem Bundesland Hamburg und den angrenzenden Gebietskörperschaften auf schleswig-holsteinischem Gebiet zuweilen deswegen schwierig zu sein, weil die Landesregierung Schleswig-Holsteins bei solchen Lösungen nicht übergangen

werden möchte, auch wenn sie materiell bei den zu regelnden Angelegenheiten nicht oder nur marginal in ihren Kompetenzen berührt ist.

Festzuhalten bleibt, dass Gründe der Internalisierung von grenzüberschreitenden Effekten für eine Fusion der beiden Länder sprechen können. Die Fusion erhält ihre ökonomische Legitimation dadurch, dass dann eher eine räumliche Entwicklungspolitik möglich wäre, die - für den Wirtschaftsraum insgesamt gesehen - ein besseres wirtschaftliches Ergebnis erwarten lässt.¹⁸ Es ist allerdings kaum möglich, diesen potentiellen Nutzen zu quantifizieren. Und es sollten vor allen Dingen die Voraussetzungen gesehen werden, unter denen nur ein besseres wirtschaftliches Ergebnis erwartet werden kann: Eine Regierung, die für das fusionierte Land Verantwortung trägt, müsste insbesondere Hamburg und seinem Umland Beachtung schenken. Dies beinhaltet unter anderem, dass z.B. im kommunalen Finanzausgleich sicher zu stellen wäre, dass Hamburg und sein Umland über Einnahmen verfügen können, die sie nicht schlechter, eher tendenziell besser stellen, als es heute der Fall ist.

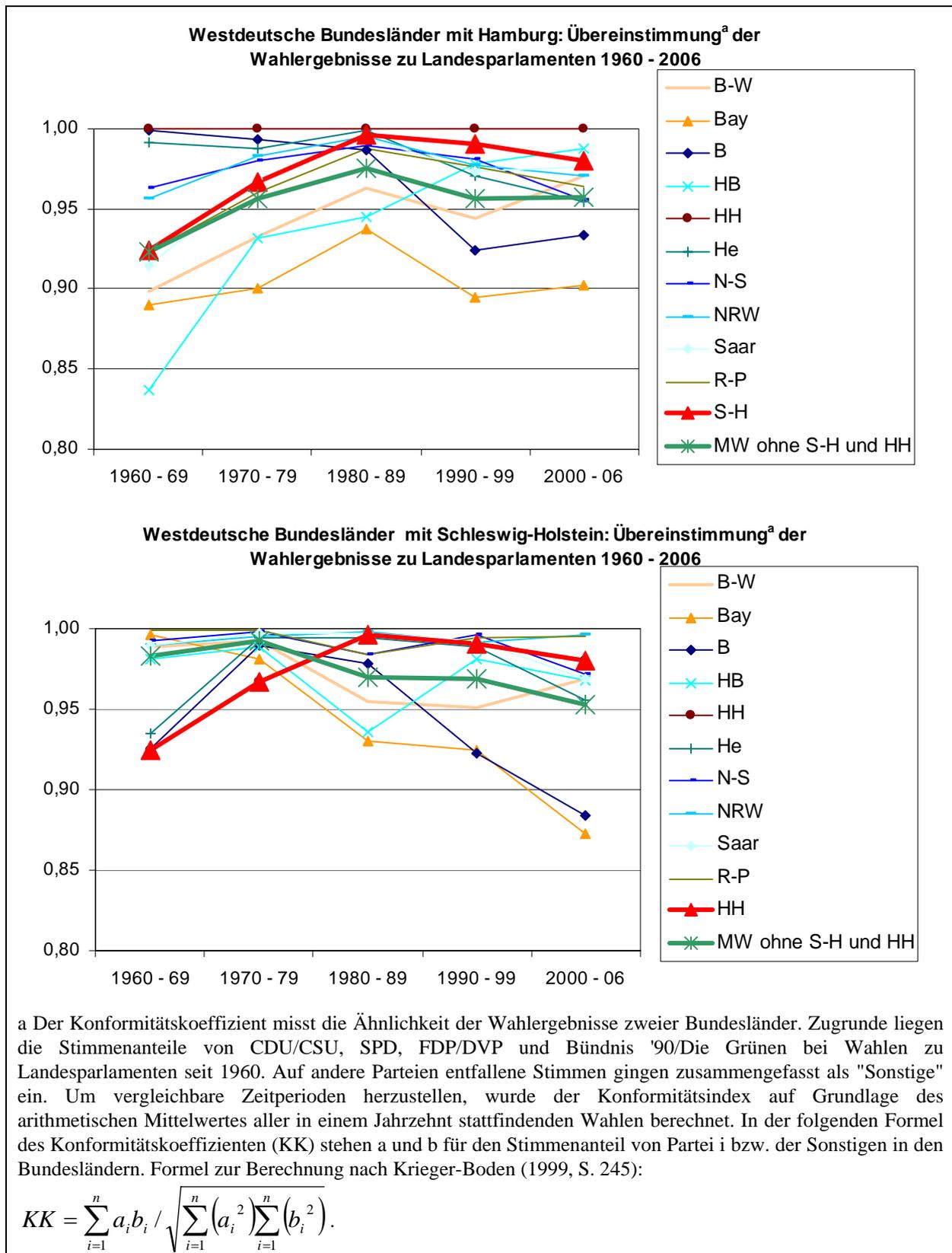
Präferenzvielfalt

Die Kosten, die dadurch entstehen, dass unterschiedliche Präferenzen für Politikkonzeptionen in den fusionierenden Bundesländern nach einer Fusion nicht mehr berücksichtigt werden, sind schwer zu quantifizieren. Allerdings entstehen diese Kosten auch nur dann, wenn die Präferenzen unterschiedlich sind. Anhaltspunkte dafür, ob es eine starke oder eher eine schwach ausgeprägte Präferenz für verschiedene Politikkonzeptionen gibt, lassen sich gewinnen, indem man die Wahlergebnisse in den deutschen Bundesländern miteinander vergleicht. Sind die Wahlergebnisse in Hamburg und Schleswig-Holstein ähnlicher als die zwischen anderen Bundesländern, so gäbe es zumindest einen Hinweis darauf, dass die Kosten einer Fusion zwischen diesen Ländern geringer sein könnten als die zwischen anderen Ländern.

Ein Vergleich der Wahlergebnisse für die letzten 25 Jahre zeigt eine recht hohe Übereinstimmung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein (vgl. Schaubild 7). Während insbesondere in den sechziger aber auch noch in den siebziger Jahren die Wahlergebnisse stark voneinander abwichen und die Übereinstimmungen mit anderen Bundesländern teilweise erheblich höher waren, sind sie in den achtziger Jahren sehr homogen gewesen. Danach ist der Grad der Übereinstimmung zwar wieder leicht gesunken. Er ist aber für Schleswig-Holstein und Hamburg

18 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 niedersächsischen Gebiet außen vorbleibt. Auf diesen Aspekt weist insbesondere Voscherau (2006) hin.

Schaubild 7: Zur Konformität der Wahlergebnisse in Schleswig-Holstein und Hamburg



immer noch sehr hoch, vor allem im Vergleich mit anderen Bundesländern. Im Falle Hamburgs war zuletzt nur das Wahlergebnis Bremens ähnlicher, im Fall Schleswig-Holsteins nur das von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Dieser Befund würde bedeuten, dass die Präferenzen der Bevölkerung in den beiden Ländern für unterschiedliche Politikkonzeptionen nicht allzu unterschiedlich sind und folglich die Kosten einer Fusion unter diesem Aspekt vergleichsweise gering wären.¹⁹

Verteilungsaspekte

Zu überprüfen 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 muss²⁰, 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 es 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. 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 Sy-

19 Auch jüngere Umfragen in Hamburg und Schleswig-Holstein unterstützen eine solche Einschätzung. Vgl. Hamburger Abendblatt vom 8. März 2006: „Die Mehrheit der Bürger will den Nordstaat“.

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

stem einzahlen als bislang Schleswig-Holstein und Hamburg zusammen genommen (vgl. hierzu die Ausführungen im nächsten Abschnitt). Durch eine Fusion ständen also nicht mehr Finanzmittel zur Verfügung, die gegebenenfalls für einen Finanzausgleich innerhalb des kleinen Nordstaates genutzt werden könnten; das Gegenteil ist der Fall.

5 VERÄNDERUNGEN BEI DEN EINNAHMEN - DER KLEINE NORDSTAAT IM BUND-LÄNDER-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 (Lammers 1999).

Insbesondere zwei Regeln sind für die beiden betrachteten Länder im Hinblick auf eine Länderfusion von Bedeutung. Für Hamburg ist dies das sogenannte „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 vH des Bundesdurchschnitts in 2005).²¹ Im Rahmen eines Finanzausgleichs, der eine weitgehende Nivellierung der Finanzkraft je Einwohner anstrebt, hätte Hamburg folglich 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 vH 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. Deshalb ist es auch irreführend, diese Regel als „Stadtstaatenprivileg“ zu bezeichnen. Bedeutsam im Zusammenhang mit einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein ist, dass

21 Steuern der Länder und der Gemeinden nach dem Aufkommen je Einwohner. Berechnet nach: Bundesministerium der Finanzen (2006).

durch einen solchen Schritt die Grundlage wegfällt, das „Privileg“ eines Stadtstaates in Anspruch nehmen zu können, weil ein Flächenstaat entsteht.

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.²²

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.²³ 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-Holstein bislang erhält, einzukalkulieren.²⁴ 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 (2006) 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. Im Zuge der Verhandlungen sowie der Gesetzgebungsprozesse, die bei einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein notwendig werden und bei der letztlich

22 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.

23 Vgl. zum Folgenden auch Büttner/Hauptmeier (2006), die dieselbe Annahme machen.

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

auch die Bundesebene involviert wäre²⁵, 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 zufiele.²⁶

6 SCHLUSSBETRACHTUNG

Welche Gesamtbilanz ergibt sich aus den diskutierten Aspekten? Lohnt sich „unter dem Strich“ eine Fusion Hamburgs und Schleswig-Holsteins?

Die Präferenzen der Bevölkerung in den beiden Bundesländern für bestimmte politische Ausrichtungen scheinen kein allzu großes Hindernis für eine solche Fusion zu sein. Sie sind verglichen mit anderen Bundesländern relativ homogen. Bei der Bildung eines kleinen Nordstaates wären auch Einsparungen aufgrund von Skaleneffekten bei der staatlichen Aufgabenerfüllung möglich. Allerdings sind die fusionsbedingten Einsparmöglichkeiten im Wesentlichen auf den Bereich der politischen Führung und der zentralen Verwaltung beschränkt, und sie sind deshalb gemessen an den gesamten Ausgaben der beiden Länder, vergleichsweise gering. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich diese Einsparungen nicht automatisch bei einer Fusion einstellen. Sie bedürfen der politischen Entscheidung und Durchsetzung im Zuge des Fusionsprozesses.

Das wichtigste Argument, das für eine Fusion spricht, 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 günstige-

25 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.

26 Ähnlich argumentieren Büttner/Hauptmeier (2006).

re 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 sind erhebliche Risiken auf der Einnahmenseite gegenüberzustellen. 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 andern Ländern Regelungen auszuhandeln, die sie bei einer Fusion günstiger stellen als es im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem bei unveränderten Regeln der Fall wäre.

Die Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg könnte sich ökonomisch lohnen, allerdings nur unter den wichtigen Bedingungen, die hier genannt wurden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2006): *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2003*. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/VR_ergebnisse.asp (21.04.2006).
- Bode, Eckhardt; Lammers, Konrad (1994): *Die Wirtschaft im nördlichen Hamburger Umland, Wirtschaftsstruktur. Wirtschaftsentwicklung und Verflechtungen mit Hamburg. Gutachten für die Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg*. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Bröcker, Johannes (2002): *Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für eine ausgleichende Regionalpolitik*. Raumforschung und Raumordnung, 60. Jg., Heft 3-4, S. 185-194.
- Buchanan, James M. (1950): *Federalism and Fiscal Equity*, in: American Economic Review, Vol. 40, S. 583-599.
- Büttner, Thiess; Hauptmeier, Sebastian (2006): *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.-20.05.2006 in Kiel.
- Bundesministerium der Finanzen (2006): *Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2005*. http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_06/nn_3792/DE/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/27457.html (13.06.2006).
- Eurostat (2006): *General and regional statistics*. http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136162,0_45572076&_dad=portal&_schema=PORTAL (21.04.2006).
- Geppert, Kurt (1999): *Länderneugliederung als Beitrag des öffentlichen Sektors zur Effizienzsteigerung*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen*. Hannover: ARL, S. 220-240.
- Herrmann, Hayo; Hirschfeld, Markus; Riemers, Mirko (2001): *Berufspendlerverflechtung in Schleswig-Holstein*. Beiträge aus dem Institut für Regionalforschung der Universität Kiel, Beitrag Nr. 35.
- Krieger-Boden, Christiane (1999): *Nationale und regionale Spezialisierungsmuster im europäischen Integrationsprozess*. Die Weltwirtschaft, Vierteljahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 49. Jg., Nr. 2, S. 234-254.
- Lammers, Konrad (2006): *Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik?* Informationen zur Raumentwicklung, in Vorbereitung.
- Lammers, Konrad (1999): *Neugliederung des Bundesgebietes*. Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 79. Jg., Nr. 7, S. 429-434.

- Oates, Wallace E. (1994): Federalism and Government Finance, in: John M. Quigley and Eugene Smolensky (Hrsg.). *Modern Public Finance*, Chapter 5. Cambridge MA, S. 126-151.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York.
- Statistik-Nord (2006): *Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen in Hamburg Juni 1998 bis März 2005*.
- Statistisches Bundesamt (2005): *Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes*. Fachserie 14, Reihe 6. <http://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls> (28.04.2006).
- Statistisches Bundesamt (2006 a): *Öffentliche Finanzen 2003*. Fachserie 14, Reihe 3.1. <http://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls> (21.04.2006).
- Statistisches Bundesamt (2006 b): *Genesis online*. <https://www-genesis.destatis.de/> (21.04.2006).
- Tiebout, Ch. M. (1961): *An Economic Theory of Fiscal Decentralisation*, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.): *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton 1961, S. 79-96.
- Voscherau, Hennig (2006): *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.
- Wahlrecht.de (2006): *Ergebnisse*. <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/> (26.04.2006).