



Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Herrn
Vorsitzenden der Enquetekommission
„Norddeutsche Kooperation“
Markus Matthießen
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ihr Zeichen: L 218
Ihre Nachricht vom: 22.12.2010
Mein Zeichen: VI 20
Meine Nachricht vom:

Dirk Schrödter
Dirk.Schroedter@fimi.landsh.de
Telefon: 0431 988-4018
Telefax: 0431 988-4167

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Kommissionsvorlage 17/44**

18. Januar 2011

Stellungnahme zum Fragenkatalog vom 22. Dezember 2010

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Übersendung der Fragen bezüglich der Auswirkungen einer Fusion der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg auf den Länderfinanzausgleich sowie für die Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Gern nutze ich diese Möglichkeit.

Mit freundlichen Grüßen

Dirk Schrödter

Anlage

1. Wie ist der Länderfinanzausgleich gegenwärtig geregelt?

Die Finanzverteilung in der Bundesrepublik erfolgt auf verschiedenen Stufen. Neben einer vertikalen Finanzverteilung, mit der die Aufteilung der Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen vorgenommen wird, erfolgt ein horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern, mit einer horizontalen Umsatzsteuerverteilung und dem Länderfinanzausgleich. Daran schließt sich mit der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder eine weitere vertikale Komponente an. Daneben werden Bundesergänzungszuweisungen für bestimmte Sonderlasten (Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen) gewährt.

Der Länderfinanzausgleich ist damit Teil des horizontalen Ausgleichssystems. Er wird verschiedentlich auch als Länderfinanzausgleich im engeren Sinn bezeichnet. Auf dieser Stufe erfolgt ein Ausgleich zwischen so genannten finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Finanzschwache Länder erhalten Ausgleichszuweisungen. Diese werden von den finanzstarken Ländern aufgebracht. Dabei erfolgt ein anteiliger und kein vollständiger Ausgleich der Einnahmeunterschiede. Finanzstarke Länder leisten Ausgleichsbeiträge.

Der Länderfinanzausgleich ist ein rein einnahmeorientierter Ausgleich. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Finanzkraft je Einwohner jedes einzelnen Landes. Sie berechnet sich aus der Summe der Einnahmen des Landes und der Einnahmen der Gemeinden, wobei die kommunalen Einnahmen lediglich zu 64 Prozent in die Berechnung einbezogen werden.¹

In die Berechnungen werden grundsätzlich alle Einnahmearten der Länder und Gemeinden einbezogen. Im Ergebnis werden allerdings als ausgleichsrelevante Einnahmen im Wesentlichen die Steuereinnahmen angesehen. Es erfolgt damit eine Berücksichtigung der Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern, der Einnahmen der Länder aus Landessteuern und anteilig der Steuereinnahmen der Gemeinden.

Inwieweit eine Ausgleichsberechtigung oder eine Ausgleichspflicht begründet wird, entscheidet sich danach, ob die Finanzkraftmesszahl eines Landes kleiner oder größer ist als seine Ausgleichsmesszahl.

¹ Die Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen erfolgt, weil die Länder für die finanzielle Ausstattung ihrer Gemeinden verantwortlich sind.

Stellungnahme zur 10. Sitzung der Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“ 2/7

Die Finanzkraftmesszahl berechnet sich als Summe der ausgleichsrelevanten Einnahmen des Landes sowie der ausgleichsrelevanten Einnahmen der Gemeindeebene (jeweils im Wesentlichen die Steuereinnahmen). Die Finanzkraftmesszahl wird ins Verhältnis gesetzt zur Ausgleichsmesszahl, die unter Berücksichtigung der relevanten Landes- und Gemeindesteuern im Bundesgebiet und einer spezifischen Einwohnergewichtung für das jeweilige Land ermittelt wird.²

Die Höhe der Ausgleichszuweisungen (Empfangsberechtigung) bzw. Ausgleichsbeiträge (Zahlungsverpflichtung) ist abhängig davon, um wie weit die Finanzkraft eines Landes die durchschnittliche Finanzkraft im Bundesgebiet unterschreitet bzw. übersteigt. Die Differenz (Fehlbeträge oder Überschreitungen) zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl wird anteilig geschlossen bzw. abgeschöpft. Dabei wird jeweils ein Auffüllungs- bzw. Abschöpfungstarif angewendet. Beide Tarife sind linear-progressiv ausgestaltet und zueinander symmetrisch.

Die Tarifverläufe sind so ausgestaltet, dass die Reihenfolge der Länder hinsichtlich ihrer Finanzkraft je Einwohner durch den Länderfinanzausgleich nicht verändert wird. In der Wirkung werden die Finanzkraftunterschiede jedoch deutlich verringert.

In einem weiteren Schritt werden verbleibende Fehlbeträge der Länder, die zwischen der durchschnittlichen Finanzkraft und der länderindividuellen Finanzkraft liegen, durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen teilweise ausgeglichen. Ziel dieser allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ist es, den allgemeinen Finanzbedarf zu decken. Schleswig-Holstein erhält derartige Zuweisungen.

Für die Abgeltung von Sonderlasten werden so genannte Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen gewährt. Für Schleswig-Holstein werden solche Zuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung gewährt.³

² Der Länderfinanzausgleich unterstellt grundsätzlich einen gleichen Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern. Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist diese Annahme nicht sachgerecht. Sie weisen einen deutlich höheren Finanzbedarf je Einwohner auf als die Flächenländer. Deshalb wird ihre Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich fiktiv um 35 % erhöht. Ein geringfügig höherer Finanzbedarf je Einwohner besteht auch in den drei dünn besiedelten Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Deshalb wird auch ihre Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich fiktiv geringfügig erhöht. Vgl. hierzu auch Antwort zu Frage 4. Eine entsprechende Herleitung findet sich bei Eltges u.a. (2001, 2002).

³ Vgl. Antwort zu Frage 2.

2. Welche Rolle spielt die Größe eines Landes?

Die Größe eines Landes, definiert als Fläche, spielt für die Bemessung der Höhe von Ausgleichszuweisungen oder Ausgleichsbeiträgen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zunächst keine besondere Rolle. Allerdings wird bei der Berechnung der kommunalen Finanzkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs besonders dünn besiedelten Ländern, es handelt sich hier konkret um Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt, ein abstrakter Mehrbedarf zugestanden. Es erfolgt eine besondere Einwohnergewichtung. Entscheidend ist also nicht die flächenmäßige Ausdehnung, sondern das Verhältnis von Einwohnerzahl zur Fläche eines Landes.

Darüber hinaus spielt die Größe eines Landes, definiert als Einwohnerzahl, eine Rolle für die Gewährung von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung.⁴

3. Wie würde sich der Länderfinanzausgleich bei einer Fusion von Schleswig-Holstein und Hamburg auswirken?

Bei der Beantwortung der Frage wird davon ausgegangen, dass die geltende Rechtslage den Rahmen bildet und sich die Berechnungsmodalitäten nicht ändern.

Zentraler Diskussionspunkt für die Frage nach der Auswirkung einer Länderfusion auf die Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich ist die Einschätzung darüber, wie sich die Einwohnergewichtung⁵ des aus der Fusion entstandenen Landes darstellt. Unstrittig ist, dass eine Veränderung der Einwohnergewichtung massive Veränderungen hervorruft und dass sich das neue Land gegenüber der bisherigen Situation - bei Wegfall der erhöhten Einwohnergewichtung Hamburgs - deutlich schlechter stellen würde.

Es gehen allerdings die Einschätzungen darüber auseinander, inwieweit tatsächlich eine Veränderung der Einwohnergewichtung zwangsläufig ist. Während Büttner/ Hauptmeier (2006) und Lammers (2006a, 2006b) der Auffassung sind, dass ein neu fusioniertes Land wie jedes andere Flächenland zu behandeln wäre, kommen Michalk/ Möller (2005) zu dem Ergebnis,

⁴ Weitere Voraussetzung für den Erhalt von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung ist das Merkmal der Leistungsschwäche.

⁵ Zu Wesen und Wirkung der Einwohnergewichtung im Länderfinanzausgleich vgl. Antwort zu Frage 4.

Stellungnahme zur 10. Sitzung der Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“ 4/7

dass bei einer Fusion unter der geltenden Rechtslage die Einwohnerwertung erhalten bliebe. Demnach wurden im Maßstäbengesetz die in der Stadtstaatenwertung abgebildeten abstrakten Mehrbedarfe aufgrund objektiver Maßstäbe auf wissenschaftlicher Basis ermittelt. Durch eine Fusion entfallen diese Mehrbedarfe nicht. Insofern kann „Der weit verbreiteten Ansicht, infolge der Zusammenlegung müsse die zurzeit geltende Einwohnerwertung ersatzlos entfallen, weil das neue Land keinen Status als Stadtstaat beanspruchen könne, .. angesichts des geltenden Rechts und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG nicht gefolgt werden.“ (Michalk/ Möller, 2005, S. 658)

Selbst wenn man unterstellt, dass sich eine Fusion aufgrund des Wegfalls der Stadtstaatenwertung in einem fusionierten Land Hamburg/ Schleswig-Holstein finanziell negativ auswirkt, stellt sich die Frage, ob diese Auswirkungen im Rahmen eines Anpassungsmechanismus abgemildert würden. In Vorbereitung auf die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg wurden seinerzeit Übergangsregelungen vorgesehen.⁶ Die damalige Situation ist zwar insofern zu unterscheiden, da inzwischen ein neuer rechtlicher Gesamtrahmen geschaffen wurde, gleichwohl dürften im Rahmen eines politischen Prozesses durchaus Verhandlungsspielräume existieren, die es ermöglichen, einen Übergangspfad zu definieren. Es ist kaum vorstellbar, dass, sofern andere Länder dauerhaft Vorteile aus einer Fusion für den Gesamtstaat und insbesondere für sich erkennen, diese den Fusionsprozess durch Regelungen im Länderfinanzausgleich behindern.

In Abhängigkeit davon, ob weiterhin eine Einwohnerwertung angewendet wird, und wie diese konkret ausgestaltet ist, könnte das fusionierte Land im Finanzausgleich insgesamt ausgleichspflichtig und damit so genanntes Geberland werden. Die von Büttner/ Hauptmeier (2006) vorgelegten Berechnungen bei Ausblendung einer besonderen Einwohnergewichtung für ein neu fusioniertes Land sind insgesamt plausibel. Eine aktualisierte Modellrechnung entsprechend des vorgenannten Vorgehens bestätigt dieses Ergebnis in etwa. Die Plausibilität des Wegfalls ist, wie oben beschrieben, vor dem Hintergrund der nachgewiesenen abstrakten Mehrbedarfe, die mit einer Fusion nicht entfallen sollten, jedoch fragwürdig. In der Folge des Wandels zum Geberland entfallen naturgemäß auch die Bundesergänzungszuweisungen sowie die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen.⁷

⁶ Eine Beschreibung der seinerzeitigen Regelungen findet sich u.a. bei Häde (1996, S. 291 ff).

⁷ So auch Büttner/ Hauptmeier (2006), die in ihrer Betrachtung als Begründung für den Wegfall der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen angeben, das Hamburg bisher solche Zahlungen nicht erhält.

Stellungnahme zur 10. Sitzung der Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“ 5/7

Würde das neue Land ausgleichsberechtigt, z.B. durch eine besondere Einwohnergewichtung, hätte auch dies Auswirkungen auf die Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, deren Höhe von den verbliebenen Fehlbeträgen nach Durchführung des Finanzausgleichs abhängt. Da die Einwohnerzahl eines fusionierten Landes nach derzeitigem Stand nur gut 4,6 Mio. betragen würde, wäre es möglich, dass in diesem Fall die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen erhalten blieben. Entsprechend der Rechenregeln liegt die Grenze bei knapp 5 Mio. Einwohnern (BMF, 2003, S. 51). Lammers (2006b) sieht die Grundlage für deren Gewährung bei der entsprechenden Einwohnerzahl hingegen zumindest als gefährdet an. Auf Basis aktualisierter Einwohnerzahlen und einer neuen Anzahl von Ländern ist insgesamt eine Neubewertung erforderlich.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass das Finanzausgleichsgesetz bis zum Jahr 2019 gültig ist. Die hier diskutierten Fragen sind dann von Interesse, wenn eine Fusion vor Auslaufen des geltenden Regelwerks durchgeführt wird.

4. Wie wirkt sich die sog. „Einwohnerveredelung“ aus?

Als „Einwohnerveredelung“ wird die besondere Wertung bzw. Gewichtung der Einwohnerzahlen im Länderfinanzausgleich bezeichnet. Im Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form existieren zwei Arten von Wertungen. Einerseits kennt der Finanzausgleich die Wertung auf Landes- und Gemeindeebene für die Stadtstaaten, Berlin, Bremen und Hamburg, die so genannte Stadtstaatenwertung, mit der der strukturellen Andersartigkeit dieser Länder angemessen Rechnung getragen werden soll. Andererseits kennt er eine Einwohnergewichtung auf Gemeindeebene für besonders dünn besiedelte Länder.⁸

Hamburg und den weiteren Stadtstaaten wird ein agglomerationsbedingt höherer Finanzbedarf je Einwohner als den Flächenländern zugestanden, sowohl in Bezug auf die Landesebene als auch auf die Gemeindeebene. Den dünn besiedelten Ländern wird auf Gemeindeebene ein höherer Finanzbedarf zuerkannt. Technisch erfolgt dies, indem die Einwohnerzahlen bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahlen mit einem besonderen Faktor multipliziert werden. Für die Stadtstaaten und damit auch für Hamburg erfolgt die Gewichtung mit dem Faktor 1,35.

⁸ Vgl. hierzu auch Antwort auf Frage 2.

Stellungnahme zur 10. Sitzung der Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“ 6/7

Durch die Einwohnerwertung werden im Ergebnis für finanzstarke Länder (bei den Stadtstaaten handelt es sich lediglich um Hamburg) die Ausgleichsbeiträge verringert. Gleichzeitig erhöhen sich die Ausgleichszuweisungen für finanzschwache Länder. Mit anderen Worten, ohne die besondere Gewichtung der Einwohnerzahlen bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl müsste Hamburg höhere Ausgleichsbeiträge in den Länderfinanzausgleich leisten.

Die strukturelle Andersartigkeit, die in der besonderen Gewichtung, u.a. Hamburgs, zum Ausdruck kommt, wurde im Rahmen der Beratungen und der Beschlussfassung über das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz nachgewiesen. Zu diesem Ergebnis kommen Eltges u.a. (2001, 2002). Sie weisen abstrakte Mehrbedarfe nach, aus denen sie mögliche Einwohnergewichtungen ableiten.

5. Werden bereits Optionen/ Varianten/ Modelle diskutiert für eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs mit Blick auf das Jahr 2019?

Verhandlungen zwischen den Beteiligten um eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs wurden noch nicht aufgenommen. Daher gibt es auch von Seiten dieser Beteiligten noch keine Diskussion über mögliche Veränderungen im Finanzausgleichssystem. Gleichwohl beschäftigen sich Einzelne, u.a. Wissenschaftler, mit Grundsatzfragen zu Finanzausgleichssystemen. Vereinzelt findet in diesem Rahmen eine Diskussion über die Anreizfreundlichkeit bzw. -feindlichkeit von Ausgleichssystemen im Hinblick auf die Pflege der eigenen Steuerquellen statt. Im Kern geht es dabei um die Frage, inwieweit der Grad einer Nivellierung der Einnahmen reichen darf. Diese Diskussionen sind seit jeher Gegenstand der finanzwissenschaftlichen Betrachtung. Niederschlag haben diese Gedanken in der letzten Reform des Länderfinanzausgleichs gefunden. Hier wurde eine Art Selbstbehalt für zusätzliche Steuereinnahmen eingeführt. Danach wird ein Teil zusätzlicher Einnahmen ausgleichsfrei gestellt. In den allgemeinen Diskussionen um die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs nach 2019 wird der Ausbau solcher Anzelelemente teilweise angesprochen, ohne jedoch hierfür konkrete Vorschläge oder Lösungen bereits zu benennen oder anzubieten.

Literaturnachweis

BMF (2003): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz, Schriftenreihe des BMF, Bd. 73.

Büttner, T./ Hauptmeier, S. (2006): Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg, in: Schmidt-Jortzig, E./ Voscherau, H. (Hrsg.): Nordstaat – interdisziplinäre Untersuchung zu Chancen und Risiken einer künftigen Zusammenarbeit oder Neugliederung norddeutscher Bundesländer, Kiel.

Eltges, M. u.a. (2001): Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Bonn.

Eltges, M. u.a. (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen, Heft 72, Bonn.

Häde, U. (1996): Finanzausgleich: die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen.

Lammers, K. (2006a): Kosten und Nutzen einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein, in: Schmidt-Jortzig, E./ Voscherau, H. (Hrsg.): Nordstaat – interdisziplinäre Untersuchung zu Chancen und Risiken einer künftigen Zusammenarbeit oder Neugliederung norddeutscher Bundesländer, Kiel.

Lammers, K. (2006b): Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 86, 10, S. 665 - 672.

Michalk, J./ Möller, A. (2005): Die Stadtstaatenwertung – ein Hindernis für Länderfusionen?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 85, 10, S. 653 - 659.