

Abs. Prof. Dr. R. Hickel, Universität Bremen, PF33 04 40, 28334 Bremen

SCHNELLINFO:

Kritik des Vorschlags durch drei finanzstärksten  
Geberländer zur Senkung der Einwohnerwertung der Stadt-  
staaten

Wilhelm-Herbst-Straße 1 A  
28359 Bremen

Telefon 0421/218-3070 -3066

Telex 245811 uni br d

Telefax (0421) 218-4597

E-mail: [hickel@uni-bremen.de](mailto:hickel@uni-bremen.de)

Handy: 0171/53 01 125

(Tel. priv. 0421/2768598, Fax 2768599)

Bremen, den 12. 2. 2001

**EINWOHNERWERTUNG: AUSGLEICH FÜR STADTSTAATEN ALS  
„LANDESHAUPTSTÄDTE OHNE UMLAND“**

*Kritik am Vorschlag der drei Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen in ih-  
rem „Konsensmodell“ zur Reduzierung der Einwohnerwertung für Stadtstaaten auf der  
Basis des ifo-Gutachtens:*

*Vergleichsanalyse wissenschaftlich untauglich – Verfassungsrechtlich unhaltbar*

- Schnellinfo -

*Redaktionshinweis: kurze Erinnerung zum Kontext:*

***Neuordnung des Finanzausgleichs in heftiger Kontroverse***

*Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 11. 11. 1999 unerbittlich dem Gesetzgeber Termine zur verfassungskonformen Neuregelung des gesamten Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern und unter Mitwirkung des Bundes verordnet. Ab 2003 muss ein Maßstäbengesetz in Kraft treten, das die Grundsätze und Ausgestaltung des künftigen Finanzausgleichs qualitativ festschreibt. Spätestens bis Ende 2004 hat dann der Gesetzgeber dafür zu sorgen, dass das eigentliche Gesetz zum Finanzausgleich mit den konkreten Regelungen angewendet werden kann. Sollten diese Termine nicht eingehalten werden, so verliert der derzeitige Finanzausgleich mangels Verfassungskonformität seine Geltung. Dabei zeigt sich, dass die Unterscheidung durch das Bundesverfassungsgericht zwischen Maßstäben und dem eigentlichen Finanzausgleichsgesetz ziemlich fiktiv ist. Zu Entwürfen zum Maßstäbengesetz wird sofort nach der beabsichtigten Art und Dosierung der vorgeschlagenen Instrumente des Finanzausgleichs gefragt. Wegen der zum Teil derzeit noch extremen Interessengegensätze zwischen den Geber- und Nehmerländern sowie gegenüber dem Bund wird die Reform stark kontrovers geführt. Geradezu eine Gutachteritis mit dem Ziel, für die jeweiligen Interessen eine wissenschaftliche Absicherung präsentieren zu können, ist ausgebrochen. Im Mittelpunkt der Kontroverse steht die Frage, in welchem Ausmaß künftig Unterschiede bei der Finanzkraft zwischen den Bundesländern angeglichen – spiegelbildlich belassen - werden sollen. In dieser Grundfrage an den Finanzausgleich zeichnet sich trotz der Zeitknappheit noch kein Kompromiss ab.*

### **Streitpunkt Einwohnerwertung**

Relativ unabhängig von der Suche nach dem angemessenen Grad der Umverteilung zum Abbau von Finanzkraftunterschieden steht im Mittelpunkt der Kontroverse auch die Frage nach der künftigen Höhe der Einwohnerwertung der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (Stadtstaatenprivileg). Da der künftige Finanzausgleich vom derzeitigen Zuschnitt der Ländergliederung ausgeht, muss beim Länderfinanzausgleich zwischen den Flächenländern einerseits und den drei Stadtstaaten andererseits unterschieden werden. Die „Andersartigkeit“ der Stadtstaaten zeigt die Tatsache, dass sie gegenüber den Flächenländern „Hauptstädte ohne Umland“ sind (vgl. diese Definitionen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986). Dieser strukturelle Nachteil wird derzeit durch die Wertung der Einwohner der Stadtstaaten bei den Landessteuern mit 135% gegenüber 100 % bei den Flächenländern reduziert. Zum Tragen kommt dieser Nachteilsausgleich bei der Ermittlung der sog. Ausgleichsmesszahl gegenüber der Finanzkraft des Stadtstaats im LFA. Sie zeigt aus der Sicht schwacher Bundesländer wie stark die Finanzkraft aus Landessteuern angehoben werden müsste, um pro Landeseinwohner den Bundesdurchschnitt (gesamte Landessteuern je Bundesbürger) zu erreichen. Beim Einwohner im Stadtstaat wird zum entsprechenden Nachteilsausgleich dieser Bundesdurchschnitt um 1,35 aufgewertet.

### **Einwohnerwertung wofür?**

Natürlich stellt sich die Frage, ob dieser Nachteilsausgleich für die Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern angemessen und daher fortzuschreiben ist. In seinem Urteil von 1986 hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls den Grundsatz Einwohnerwertung als verfassungskonform anerkannt und auch einen Weg zur Ermittlung ihrer Höhe gewiesen. Veranlasst wurde der Gesetzgeber, in einem wissenschaftlichen Gutachten die Frage nach der angemessenen Höhe klären zu lassen. Das 1987 durch das ifo-Institut (München) vorgelegte Gutachten, wies auf Basis einer aufwendigen empirischen Untersuchung nach, dass die Einwohnerwertung von 135% seriös begründbar ist.<sup>1</sup> Im Mittelpunkt steht ein indirekter Großstadtvergleich. Die ermittelte Finanzkraft aller einbezogenen Großstädte (mit über 500 000 Einwohner) wird zu der aller Flächenländer in Beziehung gesetzt. Das zentrale Ergebnis dieser Vergleichsanalyse lautet: Der daraus abgeleitete Mehrbedarf der Großstädte gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer wird mit einer Einwohnerwertung von 135% einigermaßen sichergestellt. Ein direkter Vergleich zwischen der Hauptstadt München in Bayern mit Bremen lässt den stadtstaatenbezogene Mehrbedarf im Verhältnis zu den Flächenländern erkennen: Die Stadt München erhält einerseits direkte Zuweisungen aus dem Landeshaushalt sowie indirekt über den landesspezifischen kommunalen Finanzausgleich. Zugleich tätigt das Land andererseits für Landeseinrichtungen in dieser Stadt Ausgaben. Beispiele sind Ausgaben für die Hochschulen, das Landestheater, die Landesmusen sowie für die Polizei, die in dieser Großstadt wirksam werden. Die Finanzierung erfolgt aus der gesamten Fläche Bayerns über den Landeshaushalt. So verfügen solche Großstädte über Einwohnerwertungen um 2,0. Der Stadtstaat Bremen hat dagegen nicht die Möglichkeit, aus einem großflächigen Territorium – in Bayern von Nürnberg bis Mittenwald – die Landesausgaben sowie kommunalen Zuweisungen für seine Stadt Bremen zu finanzieren. Das aus dem Haushalt der „Hauptstadt ohne Um-

<sup>1</sup> M. Hummel und W. Leibfritz, Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich; in: ifo-Studien zur Finanzpolitik 45, München 1987

Vgl. auch die Ableitungen der Einwohnerwertung bei:

G. Dannemann, Zur Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich; in: BAW-Monatsbericht 4/1998 sowie R. Hickel, Bundesland Bremen in existenzbedrohender Finanzkrise; in: H.Heseler/R. Hickel/ Rolf Prigge. (Hrsg.), Bremens Selbständigkeit: Bedrohung – Herausforderung –Chance, Bremen 1998

land“ finanzierte Angebot – etwa die Hochschulen sowie das Goetheater – wird auch vom Umland genutzt. Für diese Nutzen-Spillover im benachbarten Bundesland gibt es derzeit keinen finanziellen Ausgleich.

Die Einwohnerwertung dient also dem Ziel, den strukturellen Nachteil durch die Herstellung der Finanzkraft vergleichbarer Großstädte im Verhältnis zu ihren Flächenländern zu kompensieren. Die Begriffe Einwohnerwertung bzw. Einwohnerveredelung sind jedoch äußerst unglücklich gewählt, ja suggerieren Überheblichkeit.

Wie reagiert ein Stuttgarter, dem gesagt wird, Bremer Bürger würden ihm gegenüber „veredelt“, um dafür auch noch Finanzmittel aus seinem Landeshaushalt abzuziehen. Sprachlich angemessen wäre es, vom strukturellen Nachteilsausgleich der Stadtstaaten, dem stadtstaaten-spezifischen Mehrbedarf zu sprechen. Aber diese Definitionen sind sprachlich zu sperrig. Begrifflich deutlich gemacht werden müsste der sich nicht aus der konkreten Politik, sondern aus der strukturellen „Andersartigkeit“ der Stadtstaaten notwendigerweise ergebende Sonderbedarf im Finanzausgleich. Der durch die drei Geberländer unterbreitete Begriff „Stadtstaatenlasten“ ist jedenfalls ausgesprochen unglücklich gewählt, ja ärgerlich, denn er stellt nur auf die fiskalischen Lasten für die Flächenländer ab.

Das Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 zu der nach 1986 bestätigten Einwohnerwertung über 135% erklärt, sie sei „von Verfassungswegen nicht zu beanstanden“. Auch in seinem jüngsten Urteil vom 11. 11. 1999 hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Punkt auf seine früheren Urteile verwiesen. Allerdings wurde erstmals der Gesetzgeber aufgefordert, zu überprüfen, inwieweit auch für dünnbesiedelte Länder (etwa Mecklenburg-Vorpommern) die damit verbundenen Nachteile durch eine Einwohnerwertung im LFA ausgeglichen werden sollten.

### **Kampfansage durch die drei Geberländer in ihrem sog. Konsensmodell**

Der bisherige Konsens über die Einwohnerwertung von 135% ist mit dem Positionspapier der Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen vom Januar dieses Jahres aufgekündigt worden. Unter der zweifelhaften Überschrift „Konsensmodell“ wird folgender Vorschlag unterbreitet: Für die Mehrbedarfe der Stadtstaaten werden Festbeträge definiert. Die unterbreiteten Festbeträge belaufen sich für Hamburg auf 1,25 Mrd. DM, Berlin 2,6 Mrd. DM und Bremen 0,35 Mrd. DM (vgl. Tabelle). Diese Festbeträge liegen weit unter den durch derzeit durch die Einwohnerwertung von 135% induzierten Finanzaufwendungen an die Stadtstaaten (vgl. in der Tabelle die derzeit gesicherten Mehrbedarfe durch die Einwohnerwertung). Der Vorschlag der drei Geberländer führt zu einer Reduktion der derzeitigen Einwohnerwertung von einheitlich 135 % auf ca. 120% für Berlin, 119% für Hamburg und 113% für Bremen (vgl. Tabelle). Künftig sollen diese Festbeträge – vergleichbar dem Abzug für Hafenlasten der Küstenländer – von der eigenen Länder-Finanzkraft der Stadtstaaten abgezogen werden. Dies führt zu einer weiteren Verschlechterung: Derzeit erhöht die Einwohnerwertung die den Stadtstaaten zugestandene bundesdurchschnittlichen Länderfinanzkraft (Ausgleichsmesszahl). Damit verbunden ist eine Dynamisierung der Ausgleichsleistungen: Steigen bei gegebener Einwohnerzahl die im LFA erfassten Landeseinnahmen im Bundesdurchschnitt, werden die Stadtstaaten über die Verrechnung von 135% entsprechend am Zuwachs beteiligt. Dies soll künftig nicht mehr gelten. Ersatzweise wird vorgeschlagen, die Festbeträge durch die Vorgabe von Zuwachsraten zu dynamisieren (laut Modell Erhöhung um 1,5% pro Jahr).

Nach diesen Vorschlägen würde bei der künftigen Normierung der Festbeträge für sog. Stadtstaatenlasten der Willkür Tür und Tor geöffnet.

### **Die drei Geberländer mit wissenschaftlichen Irrtümern gegen die Stadtstaaten**

Die Geberländer stützen sich bei den vorgeschlagenen Änderungen der Einwohnerwertung zu Lasten der Stadtstaaten auf ein Gutachten des ifo-Instituts. Das ifo-Institut ermittelte im Auftrag von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, aber auch Nordrhein-Westfalen mit zwei Methoden den stadt-spezifischen Mehrbedarf, der sich mit den vorgeschlagenen Zahlen durch die drei Geberländer in ihrem sog. Konsensmodell mehr oder weniger deckt (vgl. Tabelle).

Dieses Gutachten ist methodisch falsch und verfassungsrechtlich bedenklich. Ausgegangen wird nicht von einem Großstadtvergleich, wie ihn das Bundesverfassungsgericht gefordert bzw. bestätigt hat. Der stadtstaaten-spezifische Mehrbedarf wird allein auf der Ebene der Landesausgaben im Vergleich mit den Flächenländern ermittelt. Dieser Vergleich unterschätzt die Höhe des strukturellen Nachteils gegenüber den Großstädten innerhalb ihrer Flächenländer. Einzige Orientierungsgröße ist die über die Landeshaushalte bewirkte Besserstellung der Hauptstädte in den Flächenländern. Die Gutachter kapitulieren vor dem einzig angemessenen, jedoch aufwendigen Großstadtvergleich, weil sie Probleme bei der Trennung von Gemeinde- und Landesebene sehen. Diese Trennung ist jedoch erforderlich und mit dem ersten ifo-Gutachten von 1987 durchaus bewältigt worden. Im Auftrag der Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg hat Marlies Hummel, die das ifo-Gutachten von 1987 maßgeblich durchgeführt hat, für die Zeit von 1995 bis 1998 ihren angemessenen Großstadtvergleich aktualisiert. Beispielsweise werden für Bremen Einwohnerwertungen in einer Spannbreite von 137% bis zur Obergrenze mit 168% begründet (vgl. Tabelle). Also, der Großstadtvergleich ist machbar. Wird auf diesen verzichtet, so decken sich die Ergebnisse zur Einwohnerwertung nicht mit den Anforderungen durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Sie sind also nicht kompatibel mit dem Grundgesetz.

### **Fazit**

Das jüngste ifo-Gutachten ist wegen seiner inadäquaten Methodik weder wissenschaftlich noch verfassungsrechtlich geeignet, die Ablösung der bisherigen Einwohnerwertung durch insgesamt deutlich geringer wirkende Festbeträge, die bei der Ermittlung der Finanzkraft der Stadtstaaten abgezogen werden, zu rechtfertigen. Damit sind die Forderungen der drei Geberländer in diesem Zusammenhang nicht akzeptabel. Eher wird der Eindruck erweckt, dass hier recht willkürlich zu Lasten der Stadtstaaten vorgegangen wird. Jedenfalls würde die Realisierung dieser Vorschläge die Existenz der Stadtstaaten massiv bedrohen. Wird die derzeitige Ländergliederung beibehalten, dann muss auch der strukturelle Nachteilsausgleich für die Stadtstaaten angemessen erfolgen. Die drei Geberländer sollten nicht ignorieren, dass mit diesen Kürzungen bei zwar formaler Selbständigkeit die Stadtstaaten ihre haushaltspolitische Autonomie verlieren würden. Oder soll durch diesen fiskalischen Aderlass eine Neugliederung der Länder ohne Stadtstaaten erzwungen werden? Würde diesen Vorschlägen zur Einschränkung des Ausgleichs für „Stadtstaatenlasten“ im Kompromiss durchgesetzt, so wäre eine erneute Klage vor dem Bundesverfassungsgericht unvermeidbar.

Rudolf Hickel

**Stadtstaatspezifischer Mehrbedarf und Einwohnerwertung  
Berlin/Hamburg/Bremen in der Kontroverse**

<i>Regelungen, Gutachten, Vorschläge</i>	Berlin	Bremen	Hamburg
<b><i>Geltender LFA</i></b>			
- Einwohnerwertung (%)	135	135	135
- Mehrbedarf durch die Einwohnerwertung (Mrd. DM)	4,6	0,9	2,3
- ohne Einwohnerwertung Verluste im LFA (1999 in Mrd. DM)	- 4,2	- 0,8	-1,7
<b><i>Hummel-Gutachten<sup>1</sup></i></b>			
- Bandbreite aus dem über Großstadt- vergleiche abgeleitete Einwohnerwertungen <sup>2</sup> (1995-1998, in %)	132-162	137-168	134-164
<b><i>ifo Gutachten<sup>3</sup></i></b>			
- Mehrbedarf (Output- Ansatz 1999; Mio. DM)	2.557	304	1.194
- Einwohnerwertung (%)	120	113	119
<b><i>Drei Geberländer<sup>4</sup></i></b>			
im "Konsensmodell" (Abzug von der Finanz- kraftmesszahl in Mio. DM)	2.600	350	1.250

<sup>1</sup> Gutachten von Marlies Hummel für die Stadtstaaten Berlin/Hamburg/Bremen;  
Januar 2001

<sup>2</sup> Untergrenze: alle Vergleichsstädte und alle Flächenländer ohne Sonderbedarfe Ost;  
Obergrenze: Hauptstädte und alle Flächenländer mit Sonderbedarfe Ost

<sup>3</sup> Gutachten des ifo-Instituts: Ch. Baretta u.a., Die Einwohnerwertung auf  
Länderebene im Länderfinanzausgleich, im Auftrag der Länder Baden-  
Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen; Januar 2001

<sup>4</sup> Konsensmodell der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen für eine  
Neugestaltung des Finanzausgleich – „Eigenverantwortung stärken – Solidarität  
wahren“, Januar 2001