

Forschungsstelle Finanzpolitik

BREMER DISKUSSIONSBEITRÄGE
ZUR FINANZPOLITIK

André W. Heinemann

Die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten
im Vergleich mit Großstädten

Nr. 1 / 2005

ISSN 1860-4919

Die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten im Vergleich mit Großstädten

Dr. André W. Heinemann

Forschungsstelle Finanzpolitik

Wilhelm-Herbst-Straße 12

28359 Bremen

Tel. +49 (0) 421 2 44 66 - 41

Fax +49 (0) 421 2 44 66 - 59

E-Mail andre.heinemann@uni-bremen.de

Internet www.fofi.uni-bremen.de

PROF. DR. GÜNTER DANNEMANN, DR. ANDRÉ W. HEINEMANN (HRSG.):

Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik

Nr. 1, Bremen, März 2005.

ISSN 1860-4919

www.fofi.uni-bremen.de

Zusammenfassung

Die 3 Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin nehmen zweifelsohne eine Sonderstellung im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland ein. Stadtstaaten sind nicht nur Bundesländer, sondern in erster Linie um Groß- und Landeshauptstädte. Zur Darstellung der Situation der Stadtstaaten sowie deren Entwicklungen ist ein ausschließlicher Ländervergleich nur sehr eingeschränkt verwertbar. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird seit jeher die grundsätzliche „Strukturelle Andersartigkeit“ gegenüber Flächenländern diskutiert. In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, welche durchschnittliche Wirtschaftskraft geeignet sein kann, eine Aussage über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadtstaaten zuzulassen. Hierbei wird auf Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes bezüglich der Vergleichbarkeit von Stadtstaaten zurückgegriffen. Es zeigt sich, dass Stadtstaaten in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich gegenüber Flächenländern eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft, gegenüber einem geeigneten Großstadtdurchschnitt jedoch unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft aufweisen.

Gliederung

1.	Bruttoinlandsprodukt als Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.....	2
2.	Zur Besonderheit von Stadtstaaten.....	2
3.	Grundlagen des Vergleichs von Stadtstaaten mit Flächenländern.....	4
3.1.	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1986.....	4
3.2.	Die Ifo-Methode des „indirekten Großstadtvergleichs“.....	5
3.3.	Zur Problematik der Einbeziehung der Ruhrgebietsstädte in den indirekten Großstadtvergleich.....	7
4.	Warum ein Vergleich mit einer durchschnittlichen Wirtschaftskraft?.....	9
5.	Ermittlung einer „durchschnittlichen Wirtschaftskraft“ von Großstädten“	10
5.1.	Durchschnittliches BIP je Einwohner in Großstädten und Vergleich mit Stadtstaaten.....	10
5.2.	Alternative Großstadt-Durchschnitte	11
6.	Schlussbemerkung.....	13
	Literatur.....	15

1. Bruttoinlandsprodukt als Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit

Ein geeigneter Maßstab zur Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region bzw. Gebietskörperschaft stellt zweifelsfrei das regionale Bruttoinlandsprodukt (BIP) dar. Dieser Indikator für die regionale Wirtschaftskraft ist allgemein akzeptiert. Hier wird einem wertschöpfungs- und produktionsorientiertem Konzept gefolgt, wonach die regionale Wirtschaftskraft am Ort der Einkommensentstehung erfasst wird.¹

Hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Kennziffer „Wirtschaftskraft“ ergibt sich nun das nicht unbedeutende Problem, einen geeigneten Vergleichsmaßstab (Durchschnittswert) zu definieren. Im Vergleich der Bundesländer ergibt sich schon die Frage, anhand welchen Durchschnittswertes (westdeutsche Flächenländer, ostdeutsche Flächenländer, nur Flächenländergesamtheit) einzelne Bundesländer bewertet werden sollten. Im Rahmen des Großstadtvergleichs mit der Zielsetzung, die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten insgesamt mit der durchschnittlichen Wirtschaftskraft von Großstädten zu vergleichen, stellt sich dieses Problem noch differenzierter dar.

In diesem Beitrag wird nun der Versuch unternommen, einen unter anderem auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aufbauenden BIP-Vergleichsmaßstab für Stadtstaaten zu entwickeln. Abschließend werden alternative Modifikationen vorgestellt, die durchaus interessante und nachvollziehbare Varianten eines BIP-Vergleichsmaßstabes für Stadtstaaten darstellen können.

2. Zur Besonderheit von Stadtstaaten

Nach Art. 20 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Daraus abgeleitet wird die föderative Grundordnung, bestehend aus einer Bundesebene und 16 Bundesländern. Die Gemeinden müssen verfassungsrechtlich ihren jeweiligen Ländern hinzugerechnet werden, gleichwohl kommt ihnen eine eigenständige Bedeutung nach

¹ Vgl. KITTERER, WOLFGANG [2000]: Zukunft der Steuererlegung bei Einkommensteuer bzw. Umsatzsteuer, in SCHMIDT-TRENZ, HANS-JÖRG / FONGER, MATTHIAS (HRSG.): Bürgerföderalismus, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 125.

Art. 28 Abs. 2 GG zu.² Die 3 Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin haben insofern keinen Sonderstatus, da sie im Grundgesetz nicht gesondert erwähnt werden und letztlich die gleichen verfassungsrechtlich vorgegebenen Rechte und Pflichten zugewiesen bekommen wie Flächenländer. Das Grundgesetz kennt nur Bundesländer.

Andererseits sind es strukturelle Besonderheiten, die Stadtstaaten von Flächenländern objektiv unterscheiden. Es sind hochverdichtete Regionen mit einer in der Regel enormen Wirtschaftskraft und Steuerkraft. Überdurchschnittlich hohe Arbeitsplatzdichten und höhere Wertschöpfungen sind ein wesentliches Merkmal von Stadtstaaten. Darüber hinaus bestehen zwischen Stadtstaaten und ihrem Umland starke wirtschaftliche Verflechtungen. Durch die Ländergrenzen der Stadtstaaten werden diese zusammenhängenden Wirtschaftsräume jedoch zerschnitten. Dies führt neben der allgemeinen und seit den 70er Jahren des vorherigen Jahrhunderts anhaltenden Suburbanisierung zu erheblichen finanziellen Belastungen der Stadtstaaten.³ Das durch administrative Grenzen hervorgerufene Auseinanderfallen von Wirtschaftskraft und Steuerkraft erscheint bisweilen bedenklich, da Stadtstaaten zur Erfüllung ihrer Funktionen als regionale Wirtschaftszentren und Wachstumspole auf ausreichende Steuereinnahmen angewiesen sind.⁴

Zwar existieren derartige Agglomerationen auch in Flächenländern, allerdings sind dort auch dünnbesiedelte Gebiete mit niedriger Wirtschaftsleistung zu berücksichtigen, so dass es in einem Bundesland über die Fläche hinweg zu einem Ausgleich kommt. Dies geschieht u. a. durch institutionalisierte Ausgleichsmechanismen wie dem kommunalen Finanzausgleich. Derartige Regelungen gibt es für Stadtstaaten zur Entschärfung der Stadt-Umland-Problematik nicht.⁵

² Vgl. LENK, THOMAS [2001]: Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich, in Lenk, Thomas: Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Frankfurt am Main u. a.: Lang, S. 53.

³ Vgl. VESPER, DIETER [2001]: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, in: DIW-Wochenbericht, 68. Jg., Heft 11-12, S. 173.

⁴ Vgl. KITTERER, WOLFGANG / BURCKARDT, TANJA / LÖWER, HAJO [2004]: Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in HALLER, FRANK / SCHÖNERT, MATTHIAS (HRSG.): Stadtstaaten und Finanzausgleich, BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 20.

⁵ Vgl. VESPER [2001], S. 173 f.

3. Grundlagen des Vergleichs von Stadtstaaten mit Flächenländern

3.1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1986

Das *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)* hatte bereits in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 ausdrücklich auf die Andersartigkeit der Stadtstaaten hingewiesen und dabei auch auf die grundsätzliche Zulässigkeit einer Einwohnerwertung für Stadtstaaten abgestellt.

„Die Berücksichtigung der vorgegebenen **strukturellen Eigenart der Stadtstaaten** Bremen und Hamburg durch die Einwohnerwertung des § 9 Abs. 2 FAG ist dem Grunde nach zulässig. Es handelt sich hierbei nicht um die Einstellung von Sonderbedarfen dieser Länder in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs sondern um die Folge einer **spezifischen Problematik** des deutschen Bundesstaates. Das Bestehen von Stadtstaaten gehört zum historischen Bestand der deutschen Staatsentwicklung im 19. Jahrhundert. Es ist sachgerecht, die **Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten** im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.“⁶

Das Bundesverfassungsgericht erkannte in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer finanzwissenschaftlichen Überprüfung der bis dahin geltenden **Einwohnerwertung** mit dem **Faktor 1,35**.

„Umfang und Höhe dieser Berücksichtigung dürfen allerdings nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich - nach Maßgabe **verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren** – als angemessen erweisen, wobei auch die Auswirkung der Einwohnerwertung gemäß § 9 Abs. 3 FAG – verglichen mit der Wertung der Einwohner einer Durchschnittsgemeinde – mit in Ansatz zu bringen ist. Als solche Indikatoren kommen etwa in Betracht: ein **schlichter Großstadtvergleich**, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe – unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen – mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen wird; das Fehlen der Möglichkeit eines landesinternen Finanzausgleichs in den Ländern Bremen und Hamburg, die beide Ballungszentren ohne Umland sind; die Besonderheit, dass die Länder Bremen und Hamburg **Hauptstädte ohne Umland** sind. Dabei kann auch ein Blick auf die **hanseatische Pendlerproblematik** gewor-

fen werden. Diese hat insofern eine stadtstaatenspezifische Komponente, als die beiden Hansestädte für die Wirtschaftsregion, in der sie liegen, **Industrie- Handels- und Dienstleistungszentren** darstellen, die zugleich **Enklavecharakter** haben, d.h. nach allen Seiten von Staatsgrenzen umschlossen sind.“⁷

Die erste theoretische Konzeption, die Finanzkraft von Stadtstaaten mit der von Großstädten zu vergleichen und im Anschluss daran eine stadtstaatengerechte Finanzausstattung gegenüber Flächenländern abzuleiten, ist bereits 1985 durch den BAW⁸ entwickelt worden. In der Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen zum damaligen Normenkontrollantrag der Freien und Hansestadt Hamburg wurde erstmals auf Anknüpfungspunkte für einen Ausgabenvergleich mit und in Großstädten und letztlich auf die Durchführung eines Großstädtevergleichs hingewiesen. Es wurde angedacht festzustellen, „wie hoch die kommunalen Ausgaben der Großstädte selbst und die aus den Landeshaushalten in den Großstädten unmittelbar finanzierten Landesausgaben sind. Durch Gegenüberstellung mit den beiden Ausgaben der beiden Hansestädte würde klar, in welchen Aufgabenfeldern mehr bzw. weniger ausgegeben wird“.⁹

Es sei darauf hingewiesen, dass hier noch auf einen direkten Großstadtvergleich abgestellt wurde. Auf Mehrausgabenbelastungen von Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern durch die **Wahrnehmung oberzentraler Funktionen** war bereits 1982 durch DANNEMANN hingewiesen worden.¹⁰

3.2. Die Ifo-Methode des „indirekten Großstadtvergleichs“

Vor diesem Hintergrund wurde das *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung* in München beauftragt, im Rahmen eines Gutachtens die Höhe der Einwohnerwertung für Stadtstaaten finanzwissenschaftlich abzuleiten. Hierzu wurde ein so genannter **indirekter Großstadtvergleich** konzipiert.¹¹

⁶ BVerfGE 72, 330 (415).

⁷ BVerfGE 72, 330 (415 f.).

⁸ Siehe BREMER AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (BAW) (HRSG.) [1985]: Bremen im Länderfinanzausgleich, Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 8. Jg., Heft 3-4.

⁹ Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen vom 28. Oktober 1985, S. 33 f.

¹⁰ Vgl. DANNEMANN, GÜNTER [1982]: Bremens Position im Länderfinanzausgleich (LFA), in BREMER AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (BAW) (HRSG.): Konjunkturspiegel, Heft 7-8.

¹¹ Siehe hierzu HUMMEL, MARLIES / LEIBFRITZ, WILLI [1987]: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Studien zur Finanzpolitik 45, München.

Zunächst wurde die Gruppe der Vergleichsstädte festgelegt. Demnach war eine Stadt für den Vergleich geeignet, wenn sie mehr als 500.000 Einwohner aufwies (Tabelle 1). Der Großstadtvergleich ist indirekt, da die Gruppe der Stadtstaaten selbst nicht Gegenstand der primären Betrachtung ist.¹² Vielmehr wird zunächst die durchschnittliche Finanzausstattung der Vergleichsstädte mit der durchschnittlichen Finanzausstattung der Gruppe der Flächenländer verglichen. Dies hat folgenden Hintergrund:

- Großstädte erhalten in Flächenländern eine höhere Pro-Kopf-Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben als kleinere Gemeinden.
- Dadurch ist die Finanzausstattung von Großstädten höher als der Durchschnitt der Flächenländer.
- Aus der überdurchschnittlichen Finanzausstattung der Großstädte gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt lässt sich die gebotene bzw. notwendige Finanzausstattung der Stadtstaaten indirekt ableiten.

Tab. 1: Einwohner in den Ifo-Vergleichsstädten und den Stadtstaaten 2001

Vergleichsstadt	Einwohner 2001 (Jahresdurchschnitt)	Bemerkung
München	1.220.359	Landeshauptstadt
Köln	965.457	
Frankfurt / Main	643.550	
Essen	593.892	Ruhrgebiet
Dortmund	589.366	Ruhrgebiet
Stuttgart	585.486	Landeshauptstadt
Düsseldorf	570.375	Landeshauptstadt
Hannover	515.549	Landeshauptstadt
Duisburg	513.434	Ruhrgebiet
Berlin	3.385.149	
Hamburg	1.720.964	
Bremen	660.328	
Bremen (Stadt)	540.232	
Bremerhaven	120.096	

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Statistik Regional 2003.

¹² Vgl. auch HICKEL, RUDOLF / ROTH, BERNHARD / TROOST, AXEL [1988]: Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem, Kooperation Universität Arbeiterkammer Bremen, Mai 1988, S. 158.

Zusätzlich werden bei dieser Methode die finanziellen und realen Transfers der Flächenländer an ihre Großstädte berücksichtigt, da Stadtstaaten Landes- und Kommunalebene in sich vereinen und daher die Vergleichsstädte strukturell einigermaßen vergleichbar gemacht werden müssen. Somit gehen neben den Gemeindesteuern und den Zuweisungen aus dem jeweiligen kommunalen Finanzausgleich auch die von der jeweiligen Landesebene eingesetzten, allerdings nur geschätzten, Landessteuern in die Finanzausstattung einer Vergleichsgroßstadt ein.¹³

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. Mai 1992, in dem die extremen Haushaltsnotlagen in den Ländern Bremen und Saarland festgestellt wurden, nahm das BVerfG auch zur Einwohnerwertung und insbesondere zur finanzwissenschaftlichen Ableitung eines Gewichtungsfaktors Stellung. Das BVerfG führte aus:

„Der Gesetzgeber hat die Einwohnerwertung aufgrund des Ifo-Gutachtens festgelegt. Dieses Gutachten gibt der Entscheidung des Gesetzgebers eine Grundlage in **verlässlichen** und **objektivierbaren Indikatoren**.“¹⁴

Zwar machte das BVerfG deutlich, dass die durch das Ifo-Institut ermittelten Daten nur Indikatoren seien und hauptsächlich als Anhaltspunkte den Rahmen einer angemessenen Einwohnerwertung abstecken würden und letztlich der Gesetzgeber aufgrund seiner Gestaltungsbefugnis die genaue Höhe der Einwohnerwertung festlegt.¹⁵ Allerdings kam das BVerfG auch zu dem Fazit, dass die Verwendung des sich aus der Ifo-Methode ergebenden **Indikators II** durch den Gesetzgeber und damit die Festlegung auf eine Einwohnerwertung mit dem Faktor 1,35 von Verfassung wegen nicht zu beanstanden sei.¹⁶

3.3. Zur Problematik der Einbeziehung der Ruhrgebietsstädte in den indirekten Großstadtvergleich

Nach wie vor ist die Einbeziehung der 3 Ruhrgebietsstädte Essen, Dortmund und Duisburg in den Großstadtvergleich nicht ganz einfach. Sie erfüllen zwar das Kriterium der Einwohnerzahl,

¹³ Vgl. HUMMEL / LEIBFRITZ [1987], S. 37 ff.

¹⁴ BVerfGE 86, 148 (241).

¹⁵ Siehe BVerfGE 86, 148 (241).

¹⁶ Siehe BVerfGE 86, 148 (239).

sie können aber wegen ihrer räumlichen Nähe und der daraus resultierenden **Funktionsteilung** nur eingeschränkt als Vergleichsstädte herangezogen werden.¹⁷

- Die Umlandversorgungsfunktion ist nicht mit der der Stadtstaaten vergleichbar, da die Ausstrahlungskraft der Stadtstaaten als „solitäre Zentren“ weit in den Raum hineinreicht. Angesprochen werden hier die **Stadt-Umland-Problematik** und insbesondere die Existenz von **Nutzenspillovers**.¹⁸
- Eine Beschränkung oder aber eine grundsätzliche Verkleinerung der Vergleichsgruppe auf 6 oder noch weniger Städte ist jedoch auch nicht sachgerecht, da hierdurch den Besonderheiten einer einzelnen Stadt ein zu hohes Gewicht zukommen könnte.

Diesen Umstand hat eine durch HUMMEL durchgeführte Aktualisierung des Ifo-Gutachtens aus dem Jahr 1987 aufgegriffen und der Kritik an der bis dahin strittigen Vorgehensweise Rechnung getragen.¹⁹ Das BVerfG hatte 1992 für die Berücksichtigung der Ruhrgebietsstädte folgende Überlegungen angestellt und für einen sachgerechten indirekten Großstadtvergleich gewisse Vorgaben erteilt:

„Auch wenn die Ruhrgebietsstädte den Stadtstaaten nicht voll vergleichbar sind, ist es dem Gesetzgeber daher nicht verwehrt, die Ruhrgebietsstädte als zusätzlichen Faktor bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Damit ist dem Gesetzgeber ein **Wertungsspielraum** eröffnet. Es ist ihm zwar untersagt, den Ruhrgebietsstädten als Vergleichsstädten volles Gewicht zuzumessen, es bleibt ihm aber unbenommen, die sich aus den Ruhrgebietsstädten ergebende Tendenz bei der Festlegung einer angemessenen Einwohnerwertung zu berücksichtigen, etwa in der Weise, dass **das Mittel der Werte zugrunde gelegt wird, die sich bei Einbeziehung und Ausklammerung der Ruhrgebietsstädte jeweils ergeben**.“²⁰

¹⁷ Siehe BVerfGE 86, 148 (244).

¹⁸ Zu den Spillovereffekten in Verbindung mit der Stadtstaatenproblematik siehe RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG RWI [1999]: Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen, S. 27 ff.

¹⁹ Vgl. HUMMEL, MARLIES [2001]: Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG – Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, Expertise im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Senator für Finanzen Bremen und Finanzbehörde Hamburg, München/Königswinter, S. 12.

²⁰ BVerfGE 86, 148 (244).

4. Warum ein Vergleich mit einer durchschnittlichen Wirtschaftskraft?

Die Frage, welcher Indikator geeigneter erscheint, eine regionale Wirtschaftskraft abzubilden, soll hier nicht weiter verfolgt werden. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist ein allgemein akzeptierter und auch üblicherweise verwendeter Indikator zur Abbildung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit der Wirtschaftskraft.

Die Frage, die hier noch zu beantworten ist: Warum überhaupt ein Vergleich der Wirtschaftskraft einzelner Länder bzw. Großstädte, wenn doch im primären Steuerverteilungssystem sowie in den Ausgleichsregelungen des Länderfinanzausgleichs die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unberücksichtigt bleibt? Die Antwort dieser Frage ergibt sich ansatzweise aus dem wechselseitigen Zusammenhang von **Infrastruktur**, **Steuerkraft** und **Wirtschaftskraft**. Folgende Sachverhalte nennt beispielsweise HOMBURG:²¹

- Die regionale Wirtschaftskraft ist eine wachsende Funktion der regionalen Infrastruktur.
- Die regionale Steuerkraft ist eine wachsende Funktion der regionalen Wirtschaftskraft.
- Die regionale Infrastruktur ist eine wachsende Funktion der regionalen Steuerkraft, sofern kein Finanzausgleichsmechanismus vorliegt.

Es ist offensichtlich, dass durch Wirtschaftskraft generierte Steuerkraft ein wie auch immer ausgestaltetes **Finanzausgleichssystem** entlastet. Insofern muss dem Vergleich von Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft mit einer durchschnittlichen Wirtschaftskraft Aufmerksamkeit gewidmet werden. Unterdurchschnittliche Wirtschaftsleistung bedeutet eine verstärkte Beanspruchung von **Finanzausgleichsmechanismen** und somit höhere Solidarbeiträge von **Bündnispartnern**. Eine Orientierung des Finanzausgleichs am Bruttoinlandsprodukt ist beispielsweise eine gegenwärtig diskutierte Reformoption.²² Unterdurchschnittliche Wirtschaftsleistung zeigt letztlich die Notwendigkeit des Handelns hinsichtlich der Verbesserung der regionalen Infrastruktur.

²¹ Vgl. HOMBURG, STEFAN [1993]: Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 50, S. 464.

²² Siehe beispielsweise SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG [2004]: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004 / 2005, Wiesbaden, Zif. 801 (S. 541).

5. Ermittlung einer „durchschnittlichen Wirtschaftskraft“ von Großstädten

5.1. Durchschnittliches BIP je Einwohner in Großstädten und Vergleich mit Stadtstaaten

Die im Urteil von 1992 enthaltene Möglichkeit, anhand eines Mittelwertes aus voller Einbeziehung der Ruhrgebietsstädte und vollständiger Ausklammerung der Ruhrgebietsstädte einen sachgerechten Maßstab zur Bewertung der Situation der Stadtstaaten zu erhalten, wird hier nun einem Großstadtvergleich bezüglich der volkswirtschaftlichen Kennziffer „Wirtschaftskraft“ angewendet.

Für den Vergleich der Wirtschaftskraft der Stadtstaaten mit der durchschnittlichen Wirtschaftskraft deutscher Großstädte bietet es sich entsprechend der vorangegangenen Ausführungen auf den ersten Blick also an,

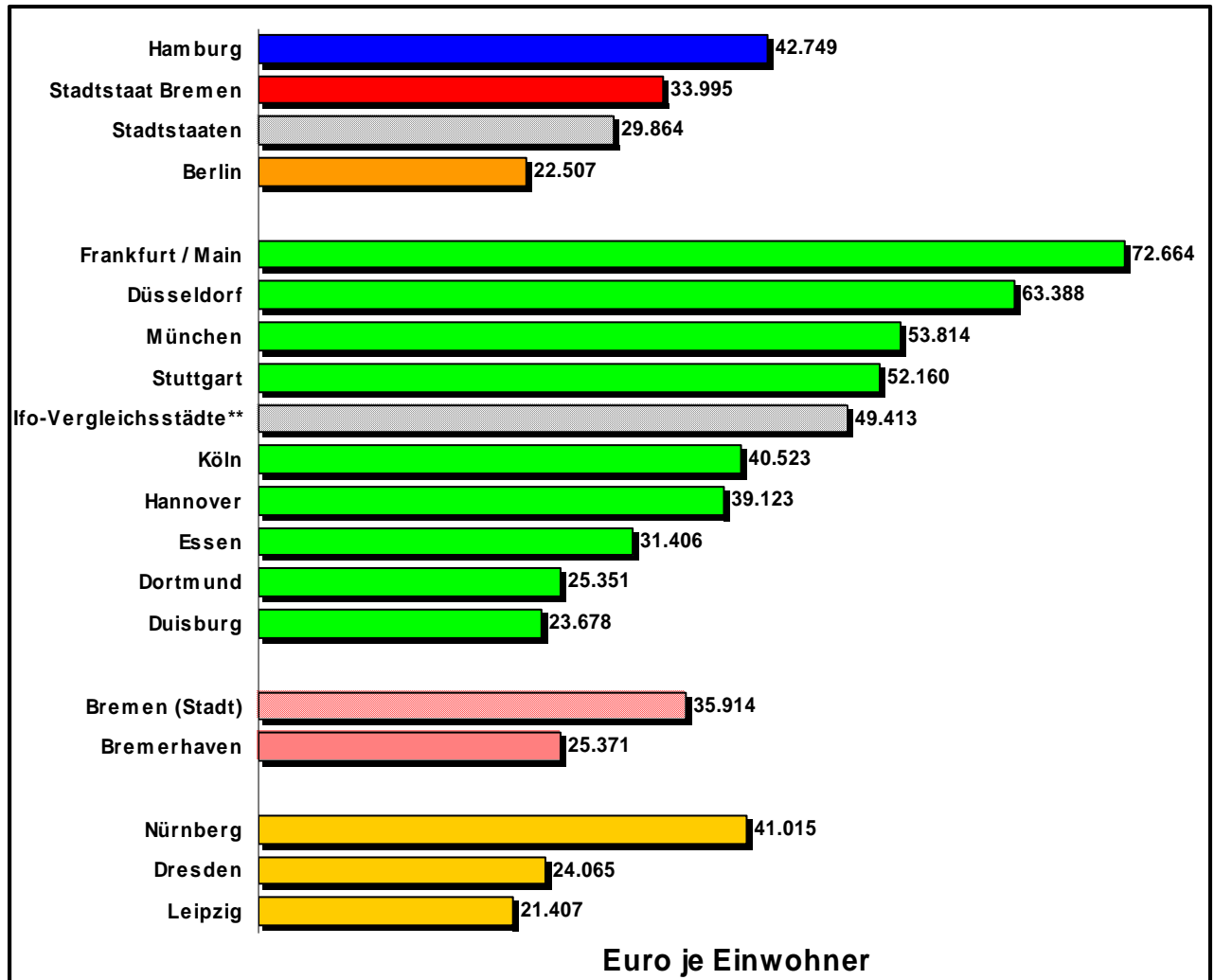
- a) für die Ermittlung eines Durchschnittswertes weiterhin an den **9 Ifo-Großstädten** festzuhalten,
- b) für die Abbildung der Wirtschaftskraft den Indikator „BIP je Einwohner“ zu verwenden und
- c) als Durchschnittswert das Mittel der Werte, die sich bei voller Einbeziehung und vollständiger Ausklammerung der Ruhrgebietsstädte ergeben, zu verwenden.

Der so ermittelte Durchschnittswert, d.h. das „**durchschnittliche BIP je Einwohner der Großstädte**“ lag dann bei **49.413 Euro** im Jahr 2001 (Abbildung 1).

Daran gemessen erreicht der Stadtstaat Hamburg mit 42.749 Euro je Einwohner nur ca. 87 % des durchschnittlichen BIP je Einwohner in Großstädten. Die Wirtschaftskraft des Stadtstaates Bremen liegt mit 33.995 Euro je Einwohner bei lediglich 69 %, wobei Bremen-Stadt mit 35.914 Euro je Einwohner immerhin noch 73 % des Großstadt-Durchschnitts erreicht. Als besonders dramatisch ist die Situation Berlins einzustufen, da hier mit 22.507 Euro je Einwohner nur noch rund 46 % des so ermittelten Großstadt-Durchschnitts erwirtschaftet wird. Selbst das

von hoher Arbeitslosigkeit betroffene Bremerhaven als Teil des Landes Bremen erzeugt mit 25.371 Euro je Einwohner eine höhere **Wertschöpfung**.

Abb. 1: Wirtschaftskraft* in Großstädten 2001



* Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

** Mittelwert aus Durchschnitt aller Ifo-Großstädte und Durchschnitt der Ifo-Großstädte ohne Ruhrgebietsstädte.

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Statistik Regional 2003; Eigene Darstellung.

5.2. Alternative Großstadt-Durchschnitte

Bislang spielten die Städte Leipzig (492.963 Einwohner), Nürnberg (489.965 Einwohner) und Dresden (478.088 Einwohner) keine Rolle im indirekten Großstadtvergleich. Allerdings bleibt kritisch zu hinterfragen, warum diese Städte mit ihrer durchaus vergleichbaren Stellung als solitäre Zentren nicht in den Großstadtvergleich integriert werden sollten, zumal Leipzig und Nürn-

berg die nach wie vor gültige Mindesteinwohnerzahl von 500.000 nur um 1,4 % bzw. 2 % unterschreiten und Dresden als einzige Landeshauptstadt in einem ostdeutschen Flächenland bei einer Abweichung von „nur“ 4,4 % sicherlich in Frage käme.

Tab. 2: Alternative Durchschnittswerte für den Vergleich von Wirtschaftskraft

Vorgehensweise bei der Ermittlung der durchschnittlichen Wirtschaftskraft	BIP - in Euro je Einwohner - (2001)
Mittelwert aus <ul style="list-style-type: none"> ▪ Summe BIP aller Ifo-Großstädte dividiert durch Summe der Einwohner aller Ifo-Großstädte ▪ Summe BIP Ifo-Großstädte ohne Ruhgebietsstädte dividiert durch die Einwohner der Ifo-Großstädte ohne Ruhrgebietsstädte 	49.413
Alternativen:	
Summe BIP aller Ifo-Großstädte dividiert durch die Summe der Einwohner aller Ifo-Großstädte	45.853
Summe BIP aller Ifo-Großstädte (hälfthige Berücksichtigung des BIP der Ruhrgebietsstädte) dividiert durch Summe der Einwohner aller Ifo-Großstädte (hälfthige Berücksichtigung der Einwohner der Ruhrgebietsstädte)	48.849
Summe BIP aller Ifo-Großstädte + BIP Leipzig, Nürnberg und Dresden dividiert durch die Summe der Einwohner aller Ifo-Großstädte + Einwohner Leipzig, Nürnberg und Dresden	42.610
Summe BIP aller Ifo-Großstädte + BIP Stadtstaaten dividiert durch die Summe der Einwohner aller Ifo-Großstädte + Einwohner Stadtstaaten	38.146
Nachrichtlich:	
Flächenländer	24.815
Alle Bundesländer	25.186

Quelle: Eigene Berechnung.

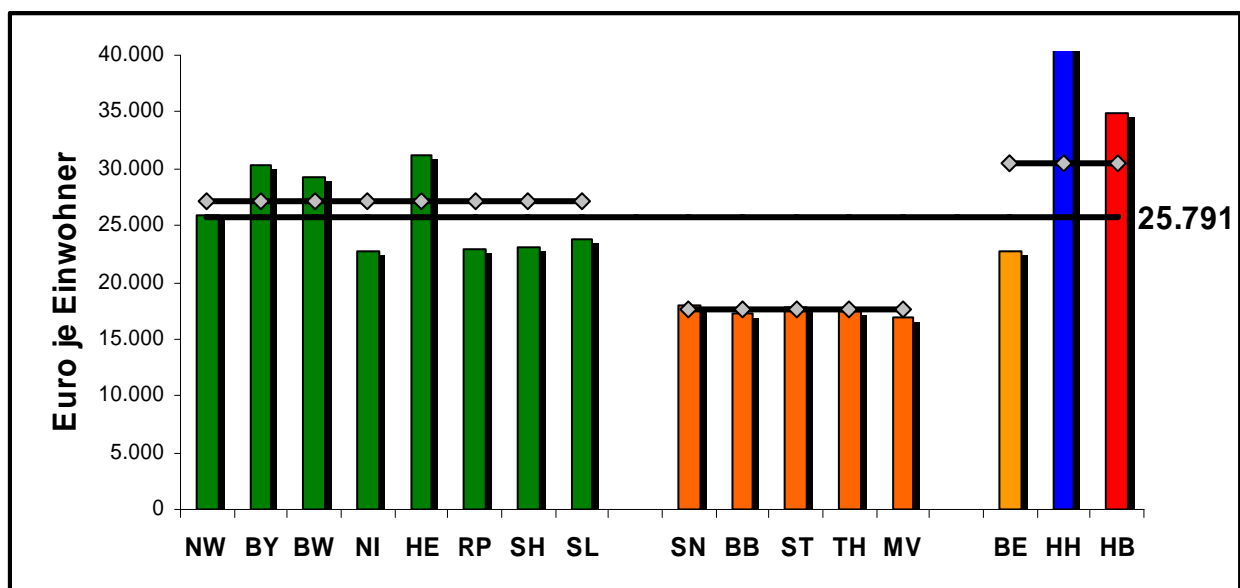
Je nach Berechnungsmethode und Gruppe der Vergleichsstädte (bspw. mit oder ohne Leipzig, Dresden und Nürnberg) sind nun alternative Großstadt-Durchschnitte ermittelbar (Tabelle 2), die sich wiederum selbstverständlich auf die relative Position der Stadtstaaten zu vergleichbaren Großstädten auswirken. Eine endgültige und abschließende Vorgabe eines akzeptablen Großstadt-Durchschnitts soll hier nun nicht aufgrund der angeführten Argumente für alternative Durchschnittsbetrachtungen gegeben werden. Gleichwohl scheint die Berücksichtigung des Mittelwertes aus durchschnittlichem BIP je Einwohner aller Ifo-Vergleichsgroßstädte und durch-

schnittlichem BIP je Einwohner der Ifo-Vergleichsgrößtädte ohne Ruhrgebietsstädte auch vor dem Hintergrund der Überlegungen des Bundesverfassungsgerichtes eine äußerst nachvollziehbare Alternative zu sein.

6. Schlussbemerkung

Im Jahr 2003 lag das durchschnittliche BIP (nominal) je Einwohner (Stand: 30.06.2003) der Ländergesamtheit bei **25.791 Euro** je Einwohner (siehe Abbildung 2). Das durchschnittliche BIP (nominal) je Einwohner der **Flächenländergesamtheit** hingegen lag bei **25.432 Euro** je Einwohner.

Abb. 2: Wirtschaftskraft der Bundesländer 2003



Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Berechnungsstand: August 2004.

Insgesamt fällt die im Vergleich zum Länder- bzw. Flächenländerdurchschnitt hohe Wirtschaftskraft des Stadtstaates Hamburg (44.312 Euro je Einwohner; 172 % bzw. 174 %) auf. Auch Bremen ist hier weit überdurchschnittlich (34.936 Euro je Einwohner; 135 % bzw. 137 %), fällt jedoch wie oben dargestellt im Vergleich mit Großstädten zurück. Es verwundert nicht, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Berlins im Bundesländervergleich mit 22.653 Euro je Einwohner unterdurchschnittlich ist und nur 88 % bzw. 89 % des Flächenländerdurchschnitts erreicht. Fraglich ist, ob die Leistungsfähigkeit Berlins überhaupt noch als stadtstaatengerecht einzustufen ist. Für Bremen und Berlin jedenfalls scheint es offensichtlich erforderlich, im Sinne

der grundsätzlich nicht bestreitbaren wechselseitigen Zusammenhänge von Wirtschaftskraft, Steuerkraft und Infrastruktur regionalwirtschaftlich notwendigen Infrastrukturmaßnahmen vorzunehmen als Ausgangspunkt einer Angleichung an den Großstadt-Durchschnitt. Die Wirtschaftskraft bzw. das Bruttoinlandsprodukt als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes stellt eine Zielgröße einer Landesregierung dar, da Wohlstand und Beschäftigung positiv mit dem Bruttoinlandsprodukt korreliert sind.²³ Gleichzeitig ist nicht zu bestreiten, dass Wirtschaftskraft die Basis der Steuerkraft darstellt. Aus diesen Gründen ist es in der Regel sinnvoll, wenn die öffentliche Hand Infrastrukturmaßnahmen durchführt, da hierdurch zusätzliches Steueraufkommen, wenn auch zunächst für den Gesamtstaat, generiert wird.

In einer Volkswirtschaft werden als „Investitionen“ bezeichnete Güter entweder durch privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen oder durch die öffentliche Hand produziert bzw. bereitgestellt. Dabei sind Investitionen der öffentlichen Hand in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass sie oftmals die Charaktereigenschaften öffentlicher Güter haben (Nichtausschließbarkeit, Nichtrivalität im Konsum) und daher selten von privaten Unternehmen erstellt werden. Dennoch sind sie a) für das Funktionieren des Gemeinwesens und b) als Vorleistungen der privaten Produktion unverzichtbare Leistungen, die mithin für den Bereich der privaten Produktion als Komplementärgüter und nicht als Substitute (Verdrängung privater Investitionen) zu verstehen sind. Der *Sachverständigenrat* beispielsweise hebt bei seiner Kritik an Detailregelungen des Länderfinanzausgleichs deutlich hervor, dass der Zusammenhang von öffentlicher Infrastruktur und Steuerkraft besteht, dieser aber durch Fehlanreize des Länderfinanzausgleichssystems aufgrund seiner hoch distributiven und nahezu vollkommenen Ausgleichswirkungen kaum zum Tragen kommt.²⁴

Abschließend kann konstatiert werden, dass sich insgesamt ein doch sehr eindeutiges Bild der Situation der Stadtstaaten und insbesondere Bremens und Hamburg zeigt. Bremen und Hamburg sind zwar im Vergleich der Bundesländer weit überdurchschnittlich. Im Vergleich mit Großstädten zeigt sich jedoch selbst in Hamburg eine gewisse Leistungsschwäche, die in Bremen umso höher ausfällt. Die ökonomische Situation sowie die Entwicklungsperspektiven Berlins werfen sogar die Frage auf, ob die Leistungsfähigkeit Berlins als stadtstaatengerecht einzustufen ist.

²³ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT [2004], Zif. 801 (S. 541).

²⁴ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT [2001]: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001 / 2002, Wiesbaden, Zif. 368 (S. 213 f.).

Literatur

- BREMER AUSSCHUß FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (BAW) (HRSG.) [1985]: Bremen im Länderfinanzausgleich, Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 8. Jg., Heft 3-4.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT [1992], Urteil vom 27. Mai 1992, BVerfGE 86, 148.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT [1986], Urteil vom 24. Juni 1986, BVerfGE 72, 330.
- DANNEMANN, GÜNTER [1982]: Bremens Position im Länderfinanzausgleich (LFA), in Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Konjunkturspiegel, Heft 7-8.
- FREIE HANSESTADT BREMEN [1985], Stellungnahme vom 28. Oktober 1985 zum Normenkontrollantrag der Freien und Hansestadt Hamburg vom 05. August 1985.
- HICKEL, RUDOLF / ROTH, BERNHARD / TROOST, AXEL [1988]: Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem, Kooperation Universität Arbeiterkammer Bremen, Mai 1988.
- HOMBURG, STEFAN [1993]: Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 50, S. 458-486.
- HUMMEL, MARLIES [2001]: Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG – Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, Expertise im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Senator für Finanzen Bremen und Finanzbehörde Hamburg, München/Königswinter.
- HUMMEL, MARLIES / LEIBFRITZ, WILLI [1987]: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Studien zur Finanzpolitik 45, München.
- KITTERER, WOLFGANG / BURCKARDT, TANJA / LÖWER, HAJO [2004]: Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in HALLER, FRANK / SCHÖNERT, MATTHIAS (HRSG.): Stadtstaaten und Finanzausgleich, BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 9-146.

KITTERER, WOLFGANG [2000]: Zukunft der Steuerzerlegung bei Einkommensteuer bzw. Umsatzsteuer, in SCHMIDT-TRENZ, HANS-JÖRG / FONGER, MATTHIAS (HRSG.): Bürgerföderalismus, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 123-133.

LENK, THOMAS [2001]: Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich, in Lenk, Thomas: Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Frankfurt am Main u. a.: Lang, S. 45-80.

RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG RWI [1999]: Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG [2004]: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004 / 2005, Wiesbaden, Zif. 801 (S. 541).

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG [2001]: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001 / 2002, Wiesbaden

VESPER, DIETER [2001]: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt, in: DIW-Wochenbericht, 68. Jg., Heft 11-12, S. 173-185.