Bundesrat Drucksache 225/18/87

09.07.87

Antrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

zum

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Punkt 3 der 579. Sitzung des Bundesrates am 10. Juli 1987

Der Bundesrat möge beschließen:

Zu Artikel 1, vor Nummer 5

In Artikel 1 wird vor Nummer 5 folgende Nummer 4. b) eingefügt:

"4. b) In § 9 Abs. 2 wird die Zahl '135' durch die Zahl '150' ersetzt."

Begründung:

1. Allgemeines

1.1 Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.1986 ist es sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Umfang und Höhe dieser Berücksichtigung dürften allerdings vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müßten sich - nach Maßgabe verläßlicher, objektivierbarer Indikatoren - als angemessen erweisen. Als solche kämen 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 werde. Das Gericht verweist u. a. auf die Besonderheit, daß die Länder Bremen und Hamburg Ballungszentren und Hauptstädte ohne Umland seien. Dabei könne auch ein Blick auf die hanseatische Pendlerproblematik geworfen werden, die eine stadtstaatenspezifische Komponente habe. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Angemessenheit der gegenwärtigen Regelung u. a. anhand der genannten Indikatoren für die stadtstaatliche Besonderheit der Länder Bremen und Hamburg zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

1.2 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird diesen Vorhaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Er verweist

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

lediglich in allgemeiner Form auf das - im Auftrag des Bundesministers der Finanzen - vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung erstellte Gutachten über "Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich" und vertritt die Auffassung, daß die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in ihrer bisherigen Höhe angemessen sei.

Dieser Auffassung kann der Bundesrat nicht folgen. Im Ifo-Gutachten werden Bandbreiten für die Höhe der Einwohnerwertung genannt, die sich bei unterschiedlichen Vergleichsmethoden aus den gleichen Ausgangszahlen ableiten lassen. Diese Bandbreite geht noch über den von der Bundesregierung genannten Rahmen von 125 - 141 v. H. hinaus und beträgt lt. Ifo (S. 90) z. B. beim Indikator II für Hamburg 134 - 158 v. H.

Angesichts dieser Bandbreiten kann ein allgemeiner Hinweis auf das Ifo-Gutachten zur Begründung der heutigen Einwohnerwertung nicht ausreichen. Vielmehr kann der Gesetzgeber dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts nur gerecht werden, wenn eine begründete und sachgerechte Auswahl der Vergleichsmethoden erfolgt. Dies wurde mit dem Ifo-Gutachten und dem Gesetzentwurf nicht geleistet.

1.3 Besonders bedeutsam für eine verfassungskonforme Ableitung der Einwohnerwertung sind die folgenden Methodenentscheidungen:

- <u>Auswahl der Vergleichsstädte</u>

  Das Bundesverfassungsgericht will aus dem Städtevergleich einen Indikator gewinnen, der die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten aus der Situation von Metropolen ableitet, die in ihrer Gesamtfunktion tatsächlich vergleichbar sind. Nach diesem Kriterium kommen als Vergleichsstädte für Hamburg nur München, Stuttgart, Frankfurt, Hannover und Düsseldorf in Betracht. Nur diese Städte sind Metropolen vergleichbarer Größen, die faktisch zugleich eine Hauptstadtfunktion erfüllen und insoweit mit Hamburg vergleichbar sind. Mit diesen Metropolen steht Hamburg in einer Standort-Konkurrenz und im Wettbewerb. Eine Einbeziehung der Städte Dortmund, Duisburg, Essen und Köln trägt zu einer erheblichen Verzerrung bei, weil diese Städte wegen der besonderen Struktur und Verflechtung im Rhein-Ruhr-Gebiet nicht vergleichbare Funktionen ausüben. Von den nordrhein-westfälischen Städten kann nur Düsseldorf wegen seiner Haupstadtfunktion einbezogen werden.

- Ermittlung der kommunalen Finanzausstattung

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Finanzausstattung - d.h. die tatsächlichen Einnahmen - von Städten vergleichbarer Größe mit derjenigen von Bremen und Hamburg zu vergleichen. Es ist daher nicht zulässig, bei der Ermittlung der kommunalen Finanzausstattung die Methodik des Gemeindesteueransatzes im Länderfinanzausgleich zugrunde zu legen und die Gemeindesteuern entsprechend nur hälftig und mit nivellierten Realsteuerhebesätzen anzusetzen. Es ist gerade Aufgabe des Städtvergleichs, die Angemessenheit der Ergebnisse des Finanzausgleichssystems zu überprüfen; bei dieser Analyse der tatsächlichen Verhältnisse müssen keine Verzerrungen ausgeschlossen werden.

- Ansatz der Hochschulausgaben

Mit dem Städtevergleich soll ermittelt werden, welche Finanzmittel in den mit Bremen und Hamburg vergleichbaren Städten effektiv ausgegeben werden. Die Hochschulausgaben sind daher in voller Höhe in den Vergleich einzubeziehen. Der Sinn des Städtevergleichs würde in das Gegenteil verkehrt, wenn die Hochschulausgaben in den Vergleichsstädten willkürlich nach unten korrigiert würden.

1.4 Werden diese Methodenfragen so entschieden, wie dies sachgerecht ist und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht, ergibt sich auf der Basis der im Ifo-Gutachten ausgewiesenen Zahlen folgende Finanzausstattung für Hamburg und die vergleichbaren Großstädte:

	1 Gemeindesteuern je Einwohner lt. Ifo	2 Staatliche Leistungen je Einw.	3 Summe 1 + 2 je Einw.	4 Differenz zu Hamburg
München	1.512,--	2.989,--	4.501,--	204,--
Frankfurt	2.176,--	2.921,--	5.097,--	800,--
Stuttgart	1.598,--	3.211,--	4.809,--	512,--
Hannover	1.305,--	4.250,--	5.555,--	1.258,--
Düsseldorf	1.619,--	3.104,--	4.723,--	426,--
gewichteter Durchschnitt der 5 Städte				547,--
(gewichteter Durchschnitt der Hauptstädte				494,--)
Zum Vergleich				
Hamburg	1.417,--	2.880,--	4.297,--	

Dieser Vergleich zeigt im Ergebnis, daß Hamburg in seiner Finanzausstattung um mehr als 500,-- DM je Einwohner schlechter gestellt ist als der Durchschnitt der vergleichbaren Großstädte; das sind bei knapp 1,6 Mio Einwohner rd. 800 Mio DM jährlich.

2. Besonderer Teil

Durch die Erhöhung der Einwohnerwertung von bisher 135 % auf 150 % wird zusammen mit der Änderung des Zerlegungsgesetzes und der rechnerischen Einbeziehung der Einwohner des Umlandes in die dem Länderfinanzausgleich zugrunde liegenden Einwohnerzahlen erreicht, daß dem Stadtstaat Hamburg die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebotene Finanzausstattung vergleichbarer Großstädte eingeräumt wird. Mit der Differenzierung der hierzu eingesetzten Instrumente wird den vom Bundesverfassungsgericht genannten Indikatoren (Pendlerproblematik, Hauptstadt ohne Umland, Ballungszentrum ohne Umland) für die stadtstaatlichen Besonderheiten von Hamburg Rechnung getragen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Erhöhung der Einwohnerwertung für Hamburg sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung der Einwohnerwertung für die Ländersteuern von Hamburg von 135 % auf 150 %

(in Mio DM)

NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	INSG.
- 95	-	- 216	- 41	- 90	-	- 37	- 15	+ 260	+ 242	± 502

Berechnung auf der Basis der regionalisierten Steuerschätzung vom 18. - 20. Mai 1987 einschl. Berücksichtigung der konkreten Vorgaben des BVerfG's und Erhöhung der Einwohnerwertung für Bremen von 135 auf 150 %

Drucksache 225/18/87