· Bundesrat

Drucksache 225/19/87

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 c) eingefügt:

"4.c) In § 9 Abs. 2 ist nach Satz 1 folgender Satz 2 anzufügen:

'Die so ermittelte Einwohnerzahl erhöht sich für Hamburg um 25 vom Hundert der Einwohnerzahlen der unmittelbar angrenzenden Kreise/Landkreise.'"

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 Vorgaben 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 Bandbreite 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 der 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 Größe, 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 Hauptstadtfunktion 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 Städtevergleichs, die Angemessenheit der Ergebnisse des Finanzausgleichssystems zu überprüfen; bei dieser Analyse der tatsächlichen Verhältnisse müssen 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 ins 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 Ein.	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 Durchschitt 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

2.1 Hamburg hat seit Anfang der 70er Jahre, wie andere Großstädte auch, hohe Einwohnerrückgänge zu verzeichnen, während sich die Zahl der Einwohner im übrigen Bundesgebiet - bei regionalen Unterschieden - insgesamt noch erhöht hat. Im Zeitraum 1970 - 1985 hat die Bevölkerung Hamburgs um 200.000 abgenommen. Gleichzeitig ist aber die Einwohnerzahl in den Hamburg angrenzenden Landkreisen um 200.000 gestiegen, so daß die Bevölkerungszahl in der Region konstant geblieben ist.

Der Bevölkerungsanstieg in den Randkreisen beruht zu Dreiviertel auf dem Umzug von Hamburgern in das Umland, wobei die weitaus meisten abgewanderten Bürger ihren Arbeitsplatz nach wie vor in Hamburg haben. Dies wird belegt durch die stark angestiegene Zahl der Berufseinpendler von 134.000 im Jahre 1970 auf 206.000 im Jahre 1985.

Diese Entwicklung wirkt sich für den Stadtstaat Hamburg im Gegensatz zu den Flächenländern in zweifacher Hinsicht negativ aus. Zum einen entstehen Hamburg durch den Bevölkerungsrückgang Einnahmeverluste im Länderfinanzausgleich, während die Binnenwanderung in den Flächenländern deren Einwohnerzahlen nicht verändert. Zum anderen kann die in Hamburg vorhandene Infrastruktur nicht entsprechend dem Einwohnerrückgang zurückgefahren werden, weil die ins Umland Abgewanderten nach wie vor die Einrichtungen in Hamburg in Anspruch nehmen (Straßen, ÖPNV, Bildung und Kultur, Gesundheitswesen; aber auch Polizei, Gerichte usw.). Die Umlandwanderung führt lediglich zu einer Umschichtung, nicht aber zu einem Rückgang der Zahl der Nutzer der Infrastruktur, ohne daß den Stadtstaaten bisher hierfür ein finanzieller Ausgleich gewährt worden wäre.

2.3 Durch die rechnerische Einbeziehung eines Teils der Einwohner des Umlandes von Hamburg in die dem Länderfinanzausgleich zugrundeliegenden Einwohnerzahlen wird zusammen mit der Erhöhung der Einwohnerwertung für Hamburg von bisher 135 % auf 150 % und der Änderung des Zerlegungsgesetzes erreicht, daß Hamburg die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebotene Finanzausstattung vergleichbarer Städte eingeräumt wird. Mit der Differenzierung der hierzu eingesetzten Instrumente wird den vom Bundesverfassungsgericht genannten Indikatoren für die stadtstaatlichen Besonderheiten von Hamburg Rechnung getragen. Mit der (rechnerischen) Berücksichtigung der Umlandeinwohner wird der Besonderheit entsprochen, daß Hamburg eine Hauptstadt ohne Umland ist.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Erhöhung der Einwohnerwertung für Hamburg durch die Hinzurechnung der Umlandeinwohner sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Juni 1987

FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

Finanzielle Auswirkungen der rechnerischen Einbeziehung der Umlandeinwohner Hamburgs zu 25 % bei der Einwohnerwertung für die Ländersteuern

NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	INSG.
- 84	-	- 100	- 36	- 46	-	- 34	- 13	+ 324	- 11	± 324

Berechnung auf der Basis der regionalisierten Steuerschätzung vom 18. - 20. Mai 1987 einschl. Berücksichtigung der konkreten Vorgaben des BVerfG's