

# **Abschaffung des Bundeslandes Bremen?**

**Prof. Dr. Günter Dannemann**  
**Finanzstaatsrat a. D.**

Forschungsstelle Finanzpolitik an der  
Universität Bremen

Vortrag beim Lions Club Achim  
am 10. August 2009

# Agenda

- 1. Neugliederungsdiskussion**
2. Ausgeglichener Haushalt 2020: Das bremische Dilemma
3. Fiskalische Folgen einer Fusion Niedersachsen / Bremen

**Peter Struck:**

„Ich glaube nicht, dass der Föderalismus in seiner jetzigen Ausprägung eine Stärke unseres Landes ist. Für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands müssen wir im nächsten Jahrzehnt die Zahl der Bundesländer reduzieren.“

**Günter Oettinger:**

„Ich halte zu einem späteren Zeitpunkt einmal eine Neugliederung von Ländern für richtig.“

**Garrelt Duin:**

„Ein Land wie Bremen darf es 2020 nicht mehr geben. Der Länderfinanzausgleich ist zu einer Hospizbewegung mutiert. Er hat nur noch den Zweck, mittelfristig nicht mehr lebensfähige Länder über Wasser zu halten.“

**Jens Böhrnsen:**

„Bremen wird bis 2020 seine finanzpolitischen Hausaufgaben erfüllen, ohne das Land und seine Städte kaputtzusparen.“

# **Neugliederungsdiskussion lebt immer wieder auf.**

**im Gespräch:      BE / BB      Sa / RP      Nordstaat**  
**HB / NI      TH / SN**  
**HH / SH**

**These:      Fusion erzeugt Einsparungen:**  
**größere Länder = Skalenerträge:**  
**- weniger Parlamente**  
**- weniger Minister**  
**- weniger Beamte**

**➔ nach dieser Logik wäre 1 Land (Zentralstaat) am sparsamsten**

**Für Dezentralisierung spricht:**

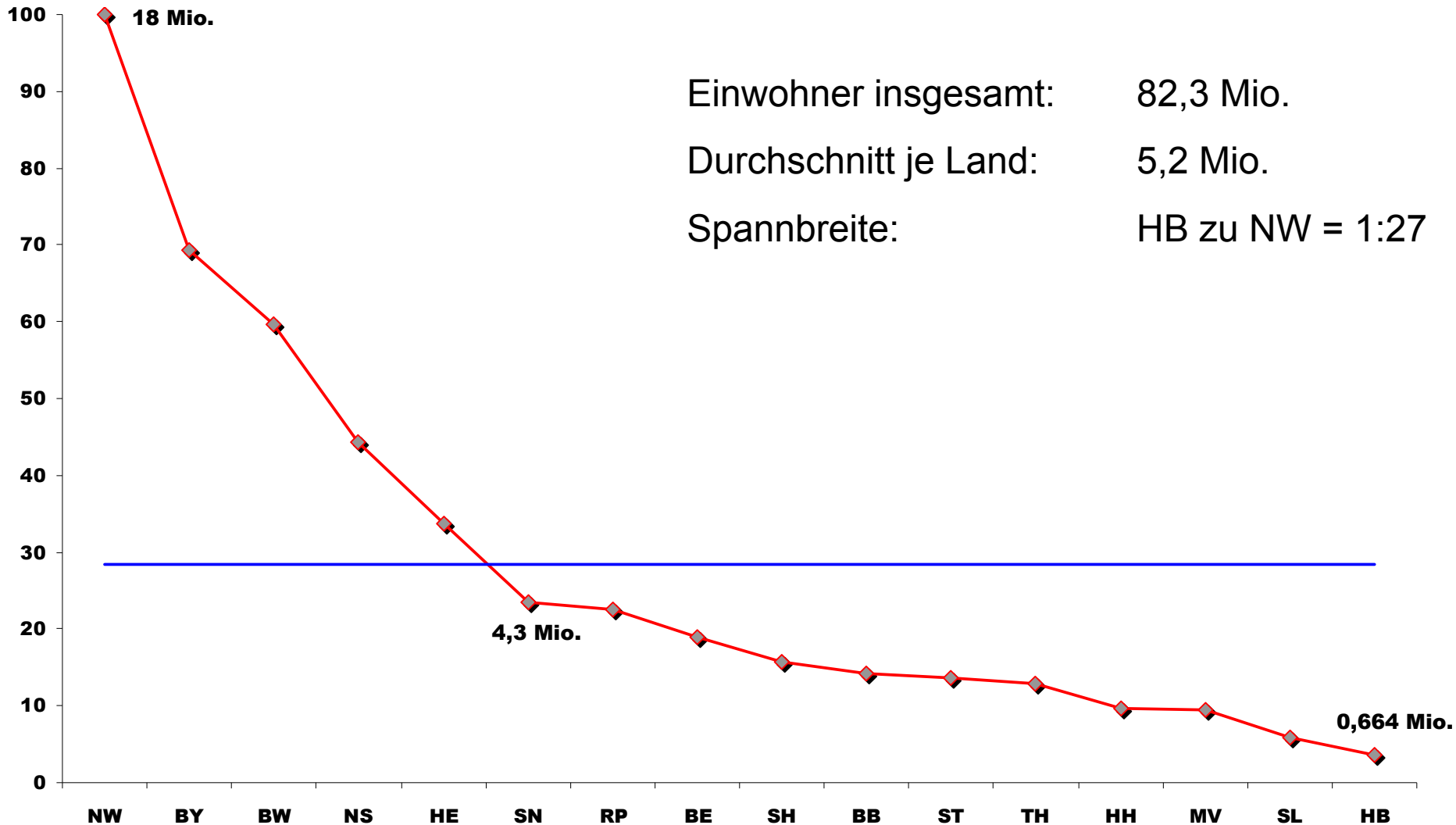
- Wettbewerb unter den Ländern („Lernen vom Besten“)
- Nähe zum Bürger
- Geringere Informations- und Transaktionskosten

**Frage: Bei welcher Ländergröße und -zahl liegt das Optimum?**

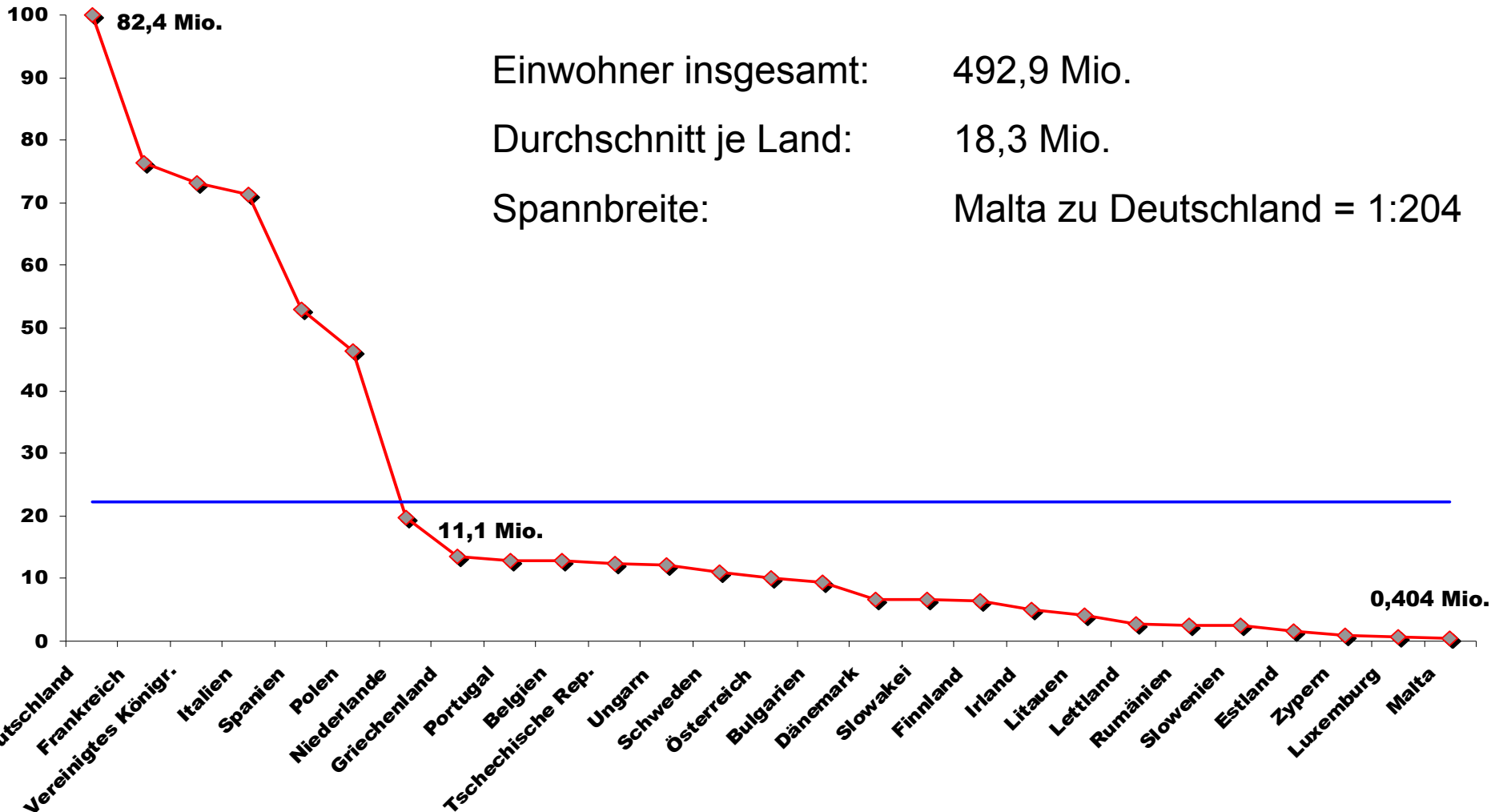
**5, 8, 16, 22 (z. B. durch Aufspaltung der Bindestrichländer)  
Einheit oder Vielfalt (wieviel?)**

**➔ Es lohnt sich, einen Blick über den deutschen Tellerrand zu werfen!**

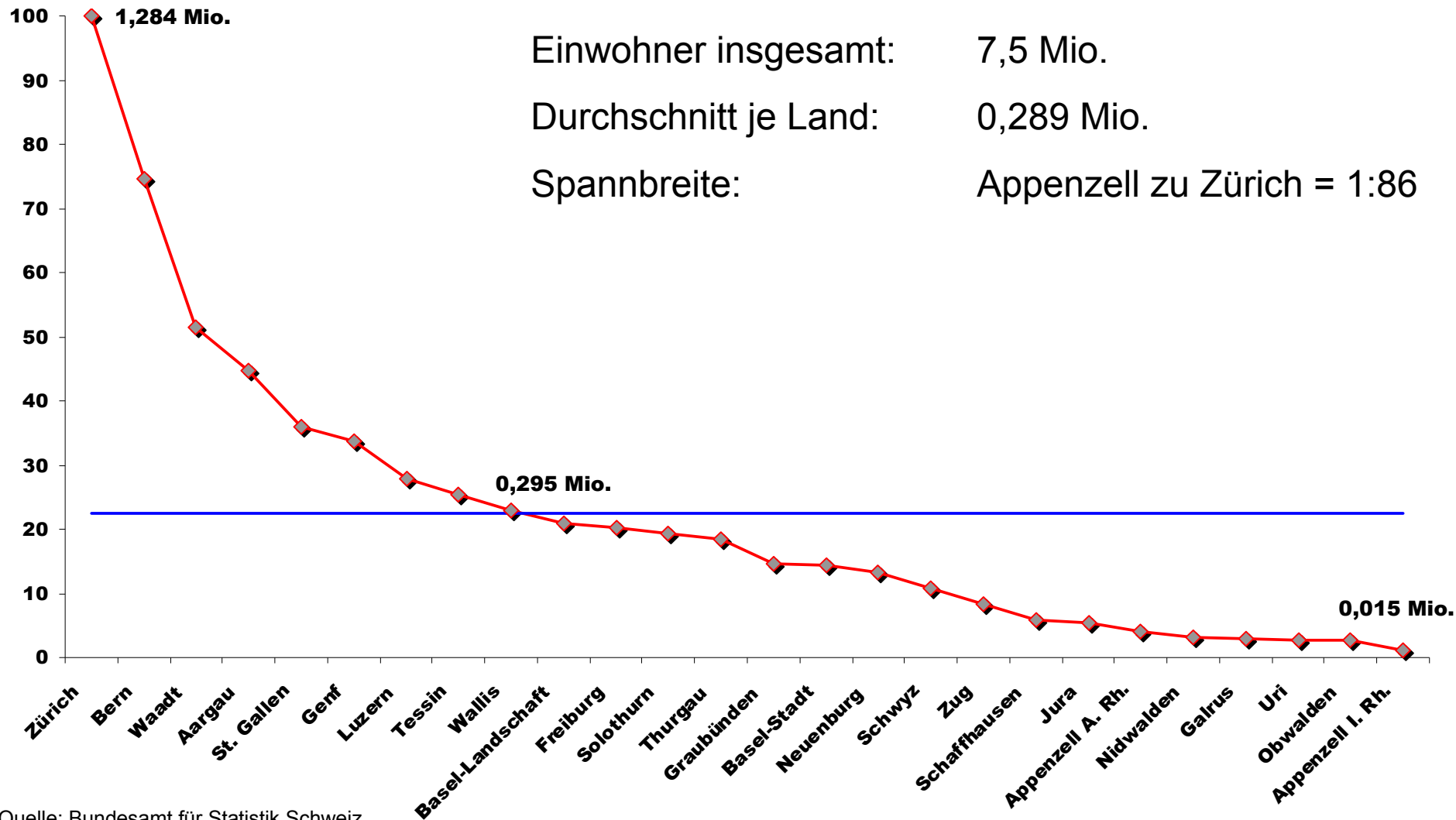
# Relation der Einwohnerzahl der 16 deutschen Länder (größtes Land = 100)



# Relation der Einwohnerzahl der 27 EU-Staaten (größter Staat = 100)



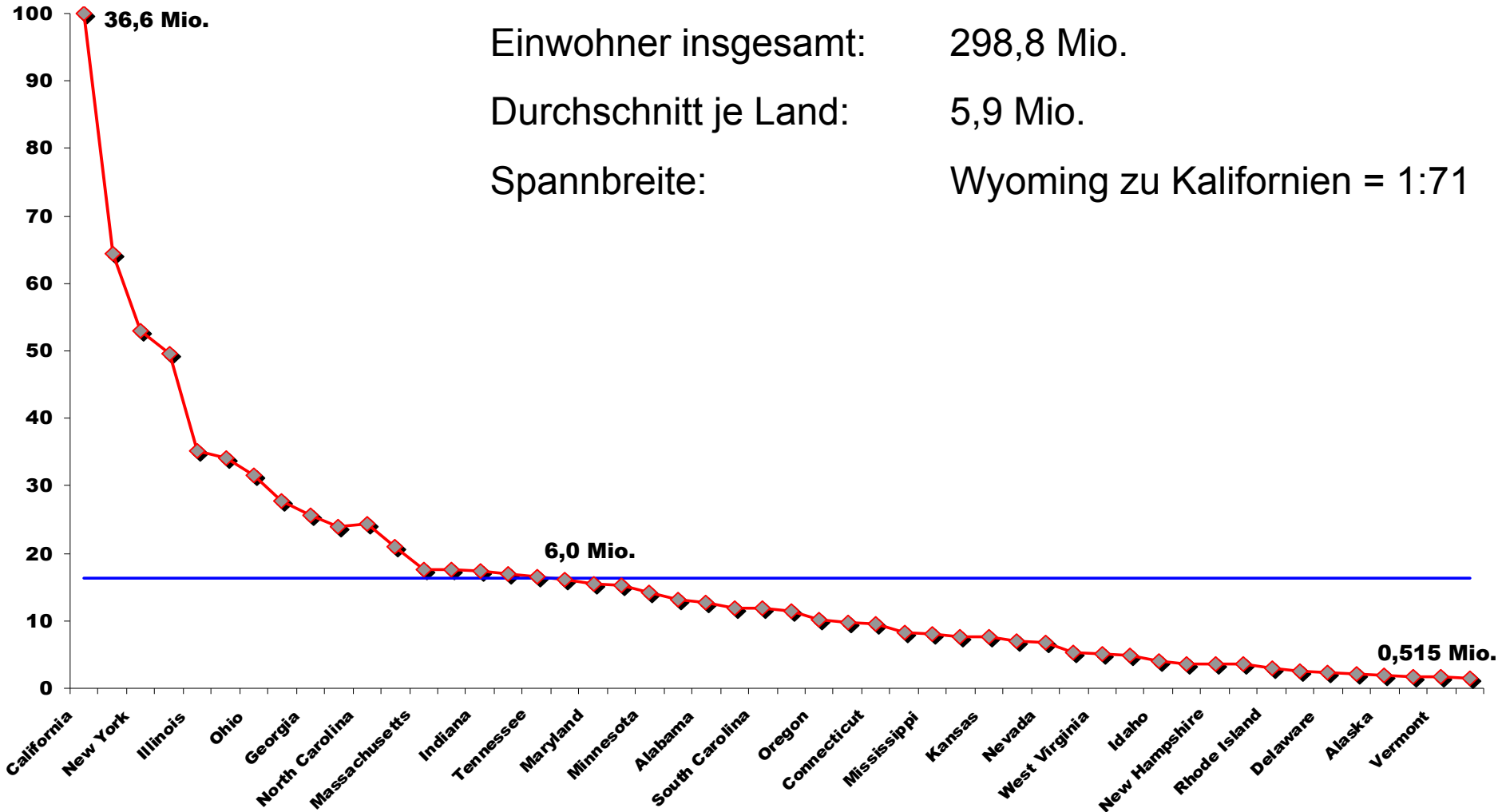
# Relation der Einwohnerzahl der 26 Schweizer Kantone (größter Kanton = 100)



Quelle: Bundesamt für Statistik Schweiz.  
Stand: 31. Dezember 2006.

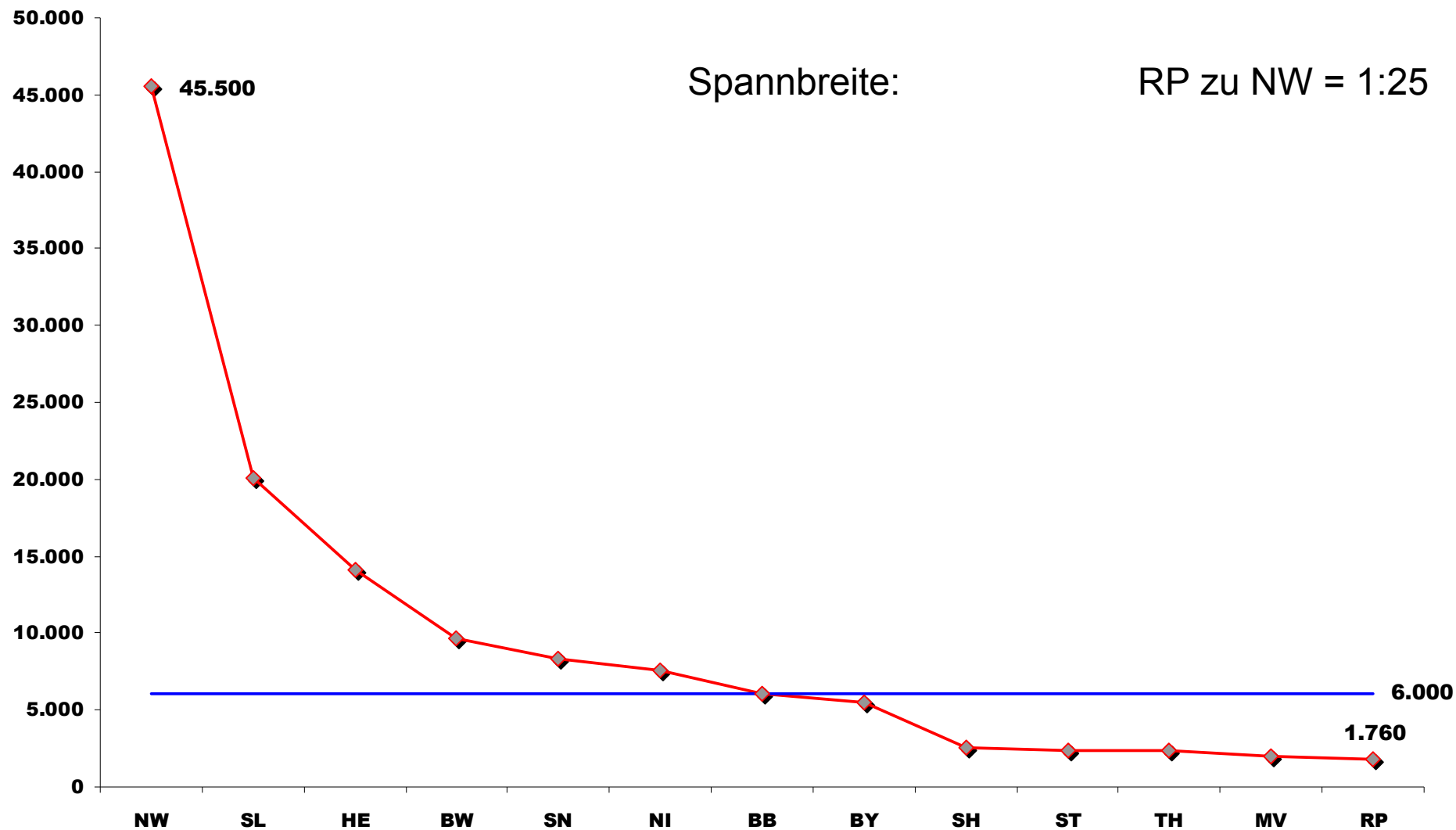


# Relation der Einwohnerzahl der 50 USA-Staaten (größter Staat = 100)



Quelle: U.S. Census Bureau.  
Stand: 01. Juli 2006.

# Durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde (ohne Stadtstaaten)



## **Fazit des Vergleichs**

- **Spannbreite der Einwohnerzahl zwischen kleinstem und größtem Land / Staat / Kanton**

**D 1:27**

**EU 1:204**

**Schweiz 1:86**

**USA 1:71**

- **Spannbreite innerhalb der Gemeinden in Deutschland**

**Berlin 3,4 Mio.**

**Wiedenborstel 5**

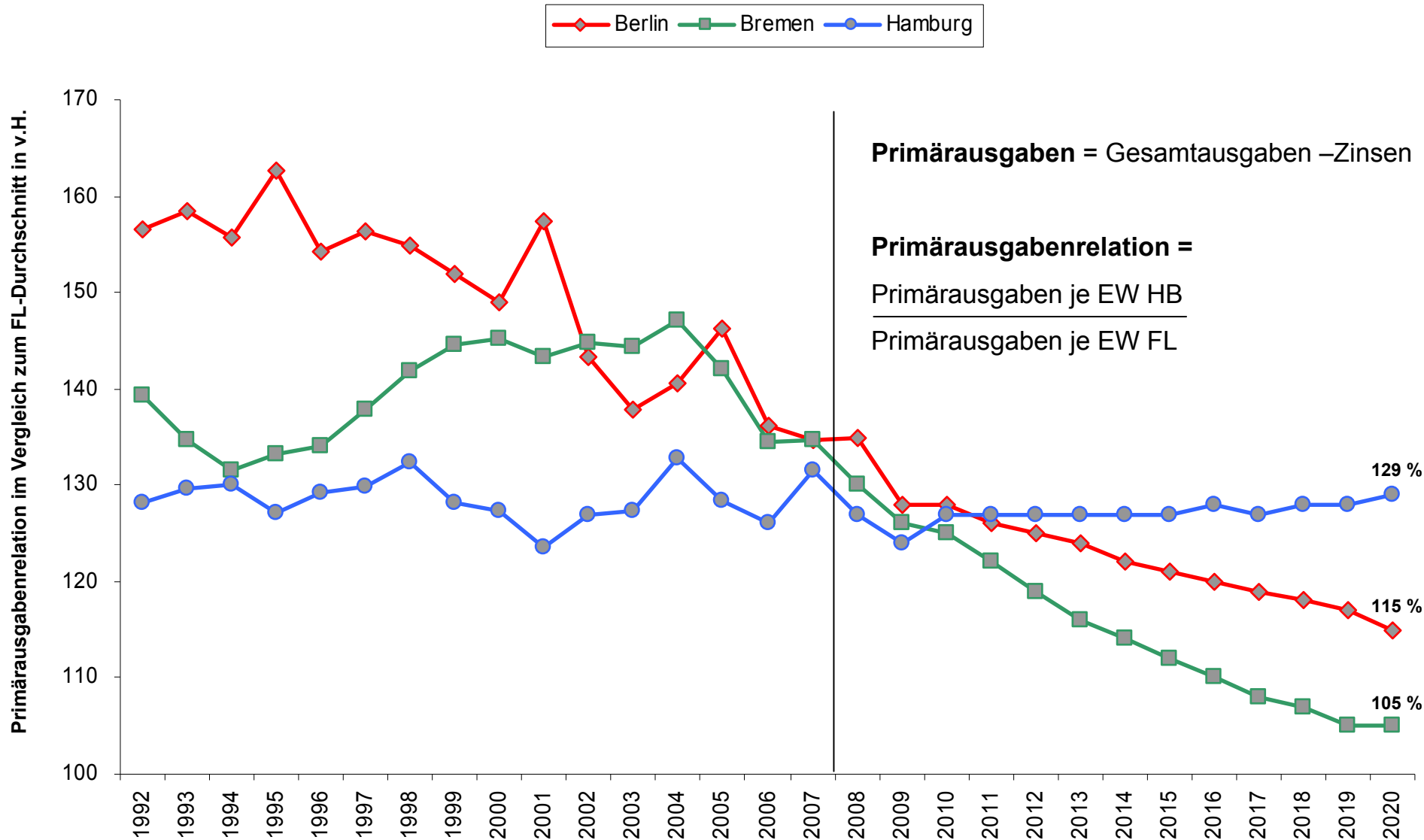
**Durchschnitt 6.000**

- **Analyse der Länder / Kantone / Staaten nach Einwohnerzahl, Fläche und Wirtschaftskraft ergibt ein sehr heterogenes Bild von**
  - groß und klein
  - städtisch und ländlich
  - wirtschaftsstark und -schwach
- **Die Einsparpotenziale durch Fusion von Bundesländern (HB/NL ca. 100 Mio. Euro) sind gering gegenüber den Einsparpotenzialen durch Fusion von Gemeinden, Landkreisen und Bezirken in den Flächenländern.**
  - Wohin gehen die Bestrebungen in Deutschland:  
Richtung Einheit oder Vielfalt?

# Agenda

1. Neugliederungsdiskussion
- 2. Ausgeglichener Haushalt 2020: Das bremische Dilemma**
3. Fiskalische Folgen einer Fusion Niedersachsen / Bremen

# Entwicklung der Primärausgabenrelation der Stadtstaaten



# Fazit

**Ein ausgeglichener Haushalt 2020 bedeutet, dass die Großstadtfunktion von**

- Hamburg auf leicht reduzierter Basis fortgeführt werden kann,
- Berlin auf ein drastisch reduziertes Niveau fällt,
- Bremen faktisch aufgegeben werden muss.

# Optionen für Bremen

- **strikte Erfüllung des Abbaupfades**
  - Aufgabe der Haupt- und Großstadtfunktion
- **Nichterfüllung des Abbaupfades**
  - Verletzung des (neuen) Art. 109 Abs. 3 GG ab 2020

- Fall a)            Stabilitätsrat **akzeptiert** bremisches Vorbringen:  
 (unwahrscheinlich) politische Verhandlungen führen zu einer  
 aufgabengerechten Finanzausstattung
- Fall b)            Stabilitätsrat **weist** bremisches Vorbringen **zurück**:  
 (wahrscheinlich) Bremen reicht umfassende Klage beim BVerfG ein
- Urteil positiv: Chance auf aufgabengerechte Finanzausstattung
  - Urteil negativ: Aufgabe Großstadtfunktion bzw. Fusion



## **Das bremische Dilemma**

- **Die strikte Erfüllung des Abbaupfades (ausgeglichener Haushalt 2020) wird die Bereitschaft der Bremer zur Fusion massiv erhöhen (interner Fusionsdruck).**
- **Die Nichterfüllung des Abbaupfades werden Bund, übrige Länder, Finanzwissenschaft und Medien dazu nutzen, das „leidige“ Bremer Finanzproblem durch eine Fusion zu beseitigen (externer Fusionsdruck).**

# Agenda

1. Neugliederungsdiskussion
2. Ausgeglichener Haushalt 2020: Das bremische Dilemma
- 3. Fiskalische Folgen einer Fusion Niedersachsen / Bremen**

## Fiskalische Effekte einer Fusion Niedersachsen / Bremen (2008 in Mio. Euro; gegenwärtige Rechtslage)

	NI / HB	14 Länder	Bund
USt / LFA	- 453	+ 453	0
A-BEZ	- 125	+ 48	+ 77
S-BEZ	- 60	0	+ 60
<b>Einnahmen insg.</b>	<b>- 638</b>	<b>+ 501</b>	<b>+ 137</b>

zum Vergleich: Einnahmen insg.		Euro je EW	Bevölkerungsrelation	Effekt Wegfall Einwohnerwertung
NI / HB	- 638	- 74	100 HB – 1200 NI	gering
SH / HH	- 1.456	- 316	100 HH – 160 SH	hoch
BB / BE	- 3.332	- 560	100 BE – 74 BB	sehr hoch

Bei Gegenrechnung eines Einsparpotenzials bei den Kosten politischer Führung von rd. 100 Mio. Euro ergibt sich für NI / HB ein **Nettoverlust von 538 Mio. Euro.**

# Hypothese

**Bund und übrige Länder sind bereit, dem fusionierten NI / HB Schulden in Höhe ihres jeweiligen Fusionsvorteils abzunehmen.**

	Schuldenstand (Mrd. Euro)	Zinssatz	Zinsausgaben (Mio. Euro)
<b>Bund</b>	<b>+ 2,7 *</b>	<b>5%</b>	<b>= 137</b>
<b>Länder</b>	<b>+ 10,0 *</b>	<b>5%</b>	<b>= 501</b>
<b>NI / HB</b>	<b>- 12,7 *</b>	<b>5%</b>	<b>= 638</b>

**zum Vergleich:**

**SH / HH - 29,0**

**BB / BE - 67,0**

## **Internalisierung des bremischen Finanzproblems (vom Bundesproblem zum Landesproblem)**

**Selbst wenn das fusionierte NI / HB durch eine Teilentschuldung von 12,7 Mrd. Euro fiskalisch glatt gestellt würde, bliebe das strukturelle Defizit Bremens von geschätzt 700 Mio. Euro in 2010 weiter bestehen.**

**Abzüglich der maximal 100 Mio. Euro Ersparnis bei den Kosten politischer Führung müssten aus dem heutigen Niedersachsen 600 Mio. Euro ganz oder zumindest zu einem großen Teil nach Bremen umgeschichtet werden.**

**Der Anspruch Bremens auf eine großstadtgerechte Finanzausstattung im gemeindlichen Aufgabenbereich bzw. auf eine großstadtgerechte Erfüllung von Landesaufgaben würde internalisiert, d.h. Verhandlungsgegner wäre nicht mehr Berlin, sondern Hannover.**

# Bremen und Bremerhaven als Gemeinden im fusionierten NI / HB

## 1. Kommunale Finanzausstattung

- eigene Gemeindesteuern
  - dazu ergänzend vom Land Zuweisungen (kommunaler Finanzausgleich)
- Einwohnerwertung: Bremen            180 v.H. (wie Hannover)
- Bremerhaven    148 v.H. (wie Göttingen; heute  
gleichgestellt mit Bremen)

## 2. Ausgaben für Landesaufgaben in HB / Bhv

- Bei **Pflichtaufgaben** (Polizei, Justiz, Lehrer, Finanzämter etc.) hätten HB / Bhv **Gleichstellungsansprüche**, die ggf. beim Staatsgerichtshof in **Bückeburg** (bisher **Karlsruhe**) einklagbar wären.
- Kernproblem sind die Ausstattungsansprüche bei den **freiwilligen Landesaufgaben** dem Grunde und / oder der Höhe nach (Häfen, Wirtschaftsförderung, Straßenbau, Hochschulen, Museen, Theater, Sport, Gesundheitswesen etc.)

# Fusionsvertrag

**Art. 29 GG schreibt für eine Fusion einen Volksentscheid vor. Jeweils eine Mehrheit der betroffenen Länder muss zustimmen (Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten umfasst).**

- **Vor einem Volksentscheid müsste ein Fusionsvertrag ausgehandelt und politisch diskutiert werden.**
- **Selbst wenn das fusionierte NI / HB durch eine Teilentschuldung (von derzeit 12,7 Mrd. Euro) fiskalisch glatt gestellt würde, ist fiskalisch keine win-win-Situation für NI und HB vorstellbar.**
  - Die Schließung des verbleibenden strukturellen Defizits von 600 Mio. Euro durch entsprechenden Leistungsabbau bei den freiwilligen Landesaufgaben in Bremen / Bremerhaven und / oder bei den Gemeinden Niedersachsens würde entweder die bremischen und / oder die niedersächsischen Wahlberechtigten vermutlich mit Nein stimmen lassen (lose-lose-Situation).
  - Wenn der Stadtstaat HB bis 2020 allerdings einen ausgeglichenen Haushalt durch entsprechenden Leistungsabbau geschafft haben sollte, wäre die Zustimmung zur Fusion leichter erreichbar. Wahrscheinlich würden die Bürger Bremens und Bremerhavens sogar auf eine Fusion drängen, weil der Wiederaufbau eines großstädtischen Leistungsangebots nur in einem fusionierten Land eine Chance hätte.

# **Thesen**

- 1. Der Verteilungskampf der Gemeinden Bremen und Bremerhaven in einem fusionierten NI / HB insbesondere um die Wahrnehmung freiwilliger Landesaufgaben dürfte nicht weniger intensiv sein als gegenwärtig.**
- 2. Aus meiner Sicht wäre es angebracht, möglichst bald in einem umfassenden NKA das BVerfG entscheiden zu lassen, ob der Abbaupfad zum ausgeglichenen Haushalt Bremens im Jahr 2020 mit den Aussagen des BVerfG zur Großstadtfunktion eines Stadtstaates noch kompatibel ist.**



## Das offensive Argument für die Selbstständigkeit

Art. 29 Abs. 1 GG:

„Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und **Leistungsfähigkeit** die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“

**Der Stadtstaat Bremen ist leistungsfähig:**

- gemessen am BIP: Geberland in der bundesstaatlichen Finanzverteilung
- gemessen am Arbeitsort: Geberland bei der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung

➔ Bremen spielt in einer Liga mit HH, BY, BW, HE!

## Ausscheiden Bremens aus dem Länderfinanzausgleich als Alternative zur Fusion?

Finanzsenator Wilhelm Nolting-Hauff (Haushaltsrede 1954):

„Die Hansestädte haben ihre Bestimmung zur Eigenstaatlichkeit nunmehr auch finanziell erneut unter Beweis gestellt. Sie haben sich beide grundsätzlich bereit erklärt, die Verantwortung für ihr ferneres finanzpolitisches Schicksal in vollem Umfang selbst zu tragen, das Risiko der Hafencosten allein zu übernehmen und damit aus dem Länderfinanzausgleich überhaupt auszuschneiden. (...)“

Es hat sich demgegenüber aber der einhellige Wunsch nahezu aller Bundesländer ergeben, die Hansestädte auch künftig am Länderfinanzausgleich zum mindesten rechtlich beteiligt zu sehen.“