

Von Berlin nach Hannover – von Karlsruhe nach Bückeburg?

- Die Freie Hansestadt Bremen und ihre Selbstständigkeit -

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

Forschungsstelle Finanzpolitik an der
Universität Bremen

Vortrag beim Lions Club Bremen-Hanse
am 10. August 2009

Agenda

1. Konsolidierungshilfen

2. Haushaltsentwicklung Bremens bis 2020

3. Implikationen eines ausgeglichenen Haushalts 2020 für Bremen

4. Löst eine Fusion das Finanzproblem Bremens?

KonsHilfG

- **Konsolidierungshilfen 2011 - 2019 800 Mio. Euro p.a.**
 - BE 80; ST 80; SH 80; SL 260; HB 300
 - Auszahlung von 2/3 zum 1. Juli des lfd. Jahres; Auszahlung von 1/3 zum 1. Juli des Folgejahres, wenn StabiRat die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen feststellt. Nichteinhaltung führt zur (dauerhaften) Rückzahlung der 2/3 des Vorjahres.
 - Gleichzeitige Gewährung von Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen (Maßstäbengesetz) ist ausgeschlossen.

- **Konsolidierungsverpflichtungen**

- vollständiger Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits von 2011 bis 2020
- das strukturelle Finanzierungsdefizit von 2010 muss jährlich um 1/10 verringert werden (ohne Konsolidierungshilfen)
- Vermögensveräußerungserlöse („finanzielle Transaktionen“) können nicht mehr zur Einhaltung der Kreditgrenzen beitragen
- eine (symmetrische) Bereinigung um unmittelbar konjunkturbedingte Änderungen von Einnahmen (Steuern) und Ausgaben (Transfers) ist zulässig.

- **Verwaltungsvereinbarung von Bund und Land**

- Definition und Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos 2010
- Abbaupfad bis 2020
- Einzelheiten der Überwachung (Kennziffern)
- Verfahren bei Nichteinhaltung der Abbauschritte

Agenda

1. Konsolidierungshilfen
- 2. Haushaltsentwicklung Bremens bis 2020**
3. Implikationen eines ausgeglichenen Haushalts 2020 für Bremen
4. Löst eine Fusion das Finanzproblem Bremens?

Modell*

Welche Auswirkungen haben die Konsolidierungsverpflichtungen und -hilfen auf den Haushalt des Stadtstaates Bremen im Vergleich zu den Flächenländern bis 2020?

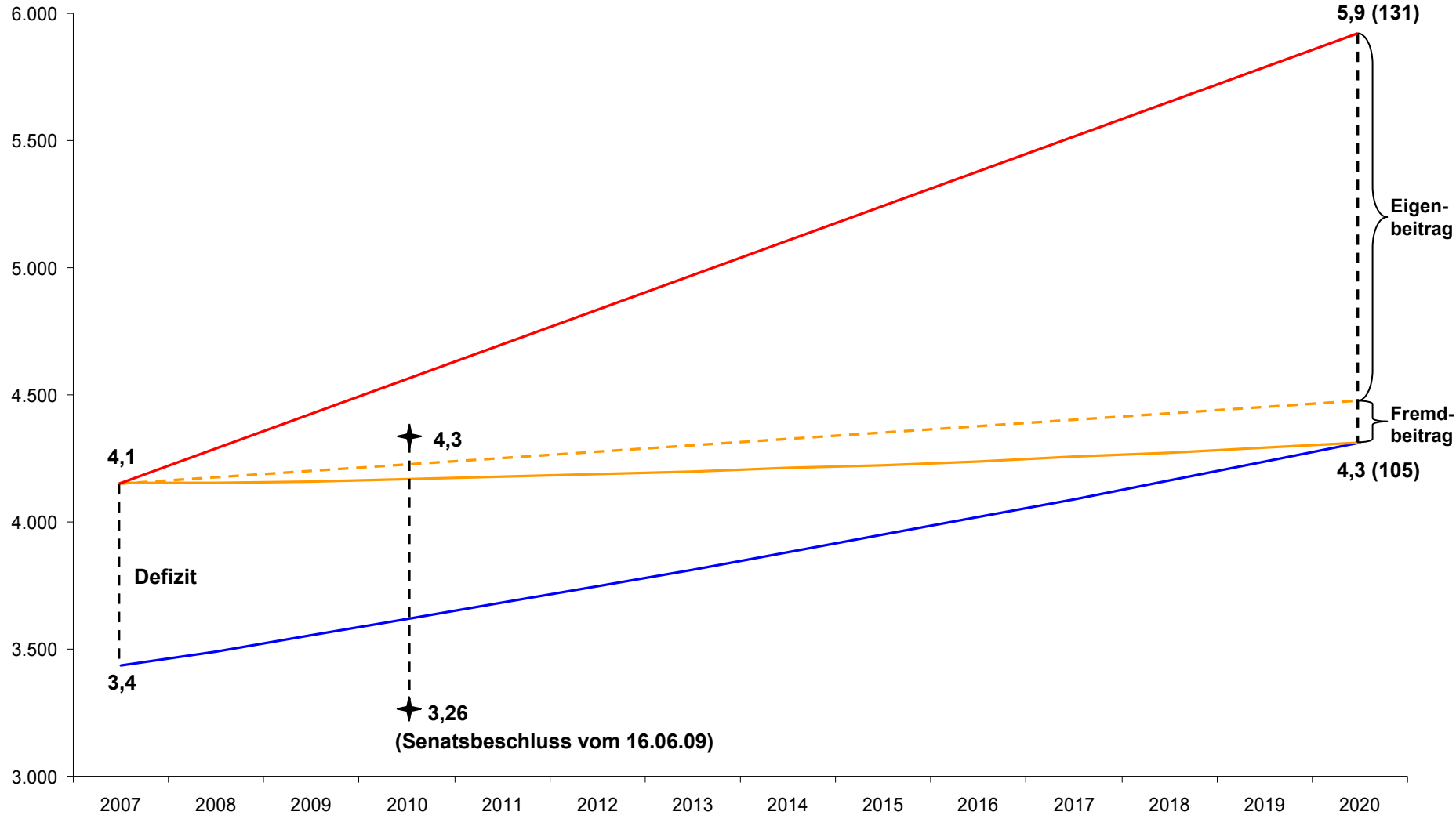
• Primärausgaben = Gesamtausgaben – Zinsausgaben

**• Primärausgabenrelation:
$$\frac{\text{Primärausgaben je EW HB}}{\text{Primärausgaben je EW FL}}$$**

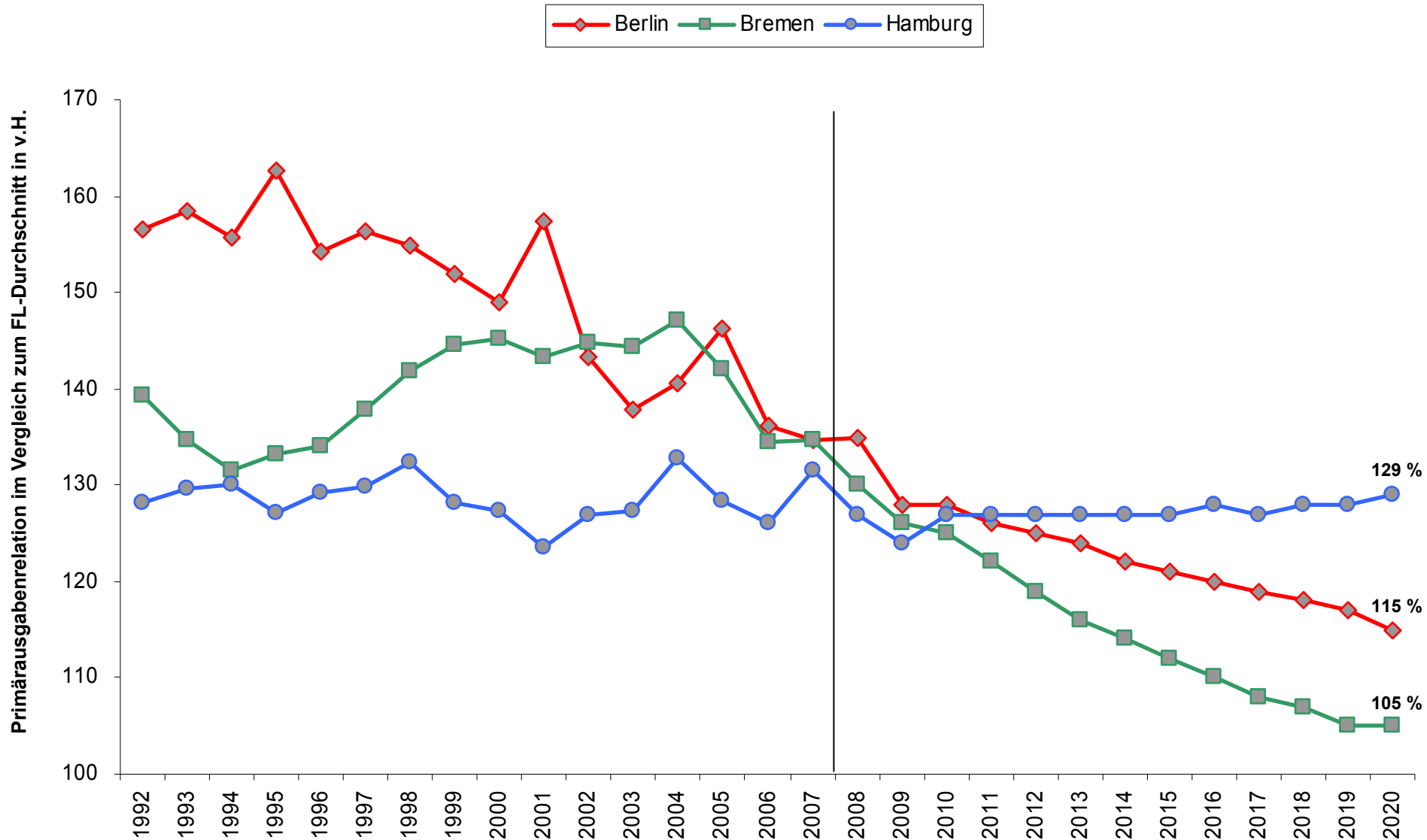
Haushaltsentwicklung Bremens bis 2020

in Mrd. Euro

— Bereinigte Einnahmen — Bereinigte Ausgaben (PA-Zuwachs wie FL) — Bereinigte Ausgaben (Haushaltsausgleich)



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.

Agenda

1. Konsolidierungshilfen
2. Haushaltsentwicklung Bremens bis 2020
- 3. Implikationen eines ausgeglichenen Haushalts 2020 für Bremen**
4. Löst eine Fusion das Finanzproblem Bremens?

Primärausgabenuntergrenze

Welche Eigenanstrengungen kann ein Stadtstaat leisten, ohne dass seine Existenzfähigkeit als Großstadt gefährdet wird?

Berechnung der Untergrenze über einen Großstadtvergleich nach Seitz

(Datenbasis 2000-2003, in Euro je Einwohner)

Landes-Primärausgaben (West-FL)	1.901	100 %	1.901	
Kommunal-Primärausgaben (West-FL)	1.890	147,8 %	2.793	Kommunal-Primärausgaben der 8 Großstädte
Gesamte Primärausgaben	3.791	123,8 %	4.694	

Aus einem weiteren Ansatz errechnet Seitz eine Ausgabenuntergrenze von 126 % - 128 %:

Im Mittel ergibt sich eine Primärausgabenuntergrenze für die Stadtstaaten von ca. 125 % der Primärausgaben der alten Flächenländer.

Problem des Seitz-Ansatzes

Die stadtstaatenspezifischen Besonderheiten bei den Länderaufgaben, wie z. B. der Inneren Sicherheit, den Hochschulen oder der Kultur, die sich aufgrund von raumordnungspolitischen Entscheidungen in den Großstädten konzentrieren, werden nicht berücksichtigt, da auf der Landesebene nur durchschnittliche Primärausgaben der Flächenländer angesetzt werden. Damit wird die Ausgabenuntergrenze erheblich unterschätzt.

Schlussfolgerung Seitz

„Diese Simulationen zeigen, dass es Bremen aus eigener Kraft nicht gelingen kann, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, ohne bei den Primärausgabenrelationen so starke Kürzungen vorzunehmen, dass die Bürger des Landes Bremen im Ländervergleich eine dramatisch schlechtere Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen müssten und somit Zweifel an der Fähigkeit des Landes Bremen zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben aufkommen würden. In allen Fällen wird die von uns als Untergrenze angesehene Primärausgabenrelation von 125 % dauerhaft und in einem nicht zu akzeptierenden Umfang unterschritten. Die damit verbundenen realen Ausgabeneinschnitte müssen als dramatisch bezeichnet werden und dürften nicht realisierbar sein.“

(Seitz, H., Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage, Febr. 2006; Anlage 6 zum bremischen Normenkontrollantrag vom 7. April 2006, S. 27)

Der vom Senat beauftragte Gutachter Seitz war kein Freund Bremens:

„Ich denke, jedes staatliche System, das nicht auf Effizienz Wert legt, wird irgendwann einmal untergehen – siehe DDR oder Saarland und Bremen.“

(Seitz, Protokoll der Anhörung der Föderalismuskommission II am 8. Nov. 2007, S. 222)

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. Konsolidierungshilfen
2. Haushaltsentwicklung Bremens bis 2020
3. Implikationen eines ausgeglichenen Haushalts 2020 für Bremen
- 4. Löst eine Fusion das Finanzproblem Bremens?**

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
Einnahmen insg.	- 638	+ 501	+ 137

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)
Bund	+ 2,7 *	5%	= 137
Länder	+ 10,0 *	5%	= 501
NI / HB	- 12,7 *	5%	= 638

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.“