



VFWF e.V.

Verein zur Förderung der
wissenschaftlichen Forschung
in der Freien Hansestadt Bremen e.V.

Forschungsstelle Finanzpolitik
Senatsbeauftragter für überregionale Finanzbeziehungen

Ansatzpunkte zur Sanierung der Stadtstaaten

- begleitende Unterlagen -

Prof. Dr. Günter Dannemann
Finanzstaatsrat a.D.

Vortrag im Rahmen der 8. Sitzung der Enquete-Kommission
„Eine Zukunft für Berlin“

am 18. Juni 2004

„Ansatzpunkte zur Sanierung der Stadtstaaten“

Einleitung: Dank für Gelegenheit, die bremische Sichtweise der extremen Haushaltsnotlage und der Stadtstaatenproblematik darstellen zu können.

Folie 1: Gesamtausgaben 2002 je Einwohner der Stadtstaaten deutlich höher als der Durchschnitt Flächenländer

Zinsausgaben 2 – 3-fach

Investitionsausgaben: BE unterdurchschnittlich 85 %
HH durchschnittlich
HB an der Spitze 177 %

→ Vorwurf: falsche Strategie
ursächlich für das Scheitern der Sanierung
(Finanzsenator Berlin/ teilweise BMF)

ich komme darauf zurück!

Folie 2: Geplante Ausgaben 2005 je Einwohner

Gesamtausgaben: BE + 43 % gg. 2002 - 6 % Stadtstaaten
HH + 28 % gg. 2002 - 5 % wollen
HB + 41 % gg. 2002 - 11 % überdurchschnittlich sparen

Investive Ausgaben: BE steigert
HH reduziert
HB weiter auf hohem Niveau

Konsumt. Primärausgaben: BE + 41 %
HH + 30 %
HB + 23 %

→ Problem: Wo liegt die verfassungsrechtliche Untergrenze der konsumtiven Primärausgaben?
Bei 135 (Einwohnerwertung), bei 113 (BE für 2013), sicher bei 100.

auch auf diese Frage komme ich zurück!

Zum Vorwurf: HB investiert zuviel in wirtschafts- und finanzkraftstärkende Projekte/Maßnahmen.

- Folie 3:**
- Investitionsquoten 1980 – 1994 weit unterdurchschnittlich
 - durch Sanierungsvereinbarung/ auf Empfehlung des BVerfG ISP zur Wirtschafts- und Finanzkraftförderung ab 1994, Annäherung an den Durchschnitt der westdeutschen Länder und Gemeinden. Seit 2000 ist die Investitionsquote überdurchschnittlich. Der Nachholbedarf ist erst teilweise abgedeckt!

Folie 4: Wirkungsketten des ISP

ohne ISP 2005:

- 3 Mrd. Schuldenstand
- 150 Mio. Zinsausgaben

aber: 30.000 AP weniger (vorsichtige Schätzung)

a) return on invest B/L

30.000 AP →	380 Mio. Steueraufkommen
B/L partizipieren mit 90 % =	340 Mio. Refinanzierungsbeitrag
für die Zinsbelastung der Sanierungshilfe	425 Mio. (5 % von 8,5 Mrd.)

b) Selbsthilfe HB

nur 10 % Selbstbehalt nach FA	+ 40 Mio.
30.000 AP binden 40.000 EW x 3.000 €	+ <u>120 Mio.</u>
	= 160 Mio.
	> 150 Mio. Zinsen

Effekte werden stärker bei voller Wirkung ISP!

zum Problem: Wo liegt die verfassungsrechtliche Untergrenze der konsumtiven Primärausgaben?

Folie 5: Rechtsprechung des BVerfG

Folie 6: Einnahmen und Ausgaben kreisfreier Städte

- Zentralörtliche Funktionen werden in den KFA der FL selbstverständlich berücksichtigt. Instrument heißt nicht EW, sondern Hauptansatzstaffel.

Großstädte > 500.000 Einwohner gegen Städtedurchschnitt

43 % höhere Ausgaben	Gemeinde-
35 % höhere Einnahmen	ebene

Folie 7: kreisangehörige Gemeinden

Spanne reicht von 1.000 € (unter 3.000 Einwohnern)
bis 1.800 € (100.000 – 200.000 Einwohnern)

Folie 8: Stadtstaatenproblematik am Beispiel der Landesaufgabe Hochschulen

FL	22 Studenten je 1.000 Einwohner
StSt	41 (fast doppelt)
ifo-Städte	65 (dreifach)

BVerfG: „Es ist nicht zwingend, die Hochschulausgaben in voller Höhe mit einzubeziehen.“

Frage auf den Punkt gebracht:

Wenn HB und BE den Gegenwert der Einwohnerwertung nutzen, um die Mehrausgaben für Zinsen und Sozialhilfe zu finanzieren, müssen dann die Studentenzahlen auf den FL-Durchschnitt (22) oder notfalls auf 0 zurückgefahren werden??

Folie 9: Argumente für und gegen eine Erhöhung der Einwohnerwertung

Folie 10: Hilfsnotwendigkeiten für Stadtstaaten

Schlussbemerkungen:

1. Die drei Stadtstaaten sitzen in einem Boot.
2. Wir sollten gemeinsam alle Hilfsmöglichkeiten ausloten und ins Gespräch bringen.
3. Bevor wir freiwillig durch überdurchschnittliches Sparen bei den konsumtiven Primärausgaben auf den Stand eines kleinen Flächenlandes zurückfallen, sollten wir alle (auch Verfassungsrechtliche Optionen) ausschöpfen.

Übrigens: das ist nicht nur meine Position, das ist die Bremische Position.



Ausgaben der Stadtstaaten 2002 im Vergleich	Folie 1
In Euro, je Einwohner	

	Berlin	Hamburg*	Bremen	Flächenländer
Bereinigte Gesamtausgaben	6.204	5.544	6.377	4.183
<i>Index</i>	148	133	152	100
Zinsausgaben	647	597	759	280
<i>Index</i>	231	213	271	100
Primärausgaben	5.557	4.947	5.618	3.904
<i>Index</i>	142	127	144	100
Investitionsausgaben (brutto)	541	623	1.130	639
<i>Index</i>	85	97	177	100
Konsumtive Primärausgaben	5.016	4.324	4.488	3.265
<i>Index</i>	154	132	137	100
Sozialhilfeausgaben (brutto)**	563	567	656	278
<i>Index</i>	203	204	236	100
konsumtive Primärausgaben (ohne Sozialhilfeausgaben)	4.453	3.757	3.832	2.987
<i>Index</i>	149	126	128	100

Quelle der Finanzdaten:

Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 2 (Tab. 4.1), 2003.
Finanzpläne Berlins, Bremens und Hamburgs in der aktuellen Fassung.
Bremen: ohne Sanierungs-BEZ

* Allgemeiner Vorbericht zum Hpl-Entwurf 2004 - Finanzplan 2003 - 2007, Tabelle 1, Freie Hansestadt Hamburg.

** Statistisches Bundesamt, 2003.



Geplante Ausgaben der Stadtstaaten 2005 im Vergleich	Folie 2
In Euro, je Einwohner*	

	Berlin**	Hamburg	Bremen	Flächenländer***
Bereinigte Gesamtausgaben	6.147	5.538	6.073	4.317
<i>Index</i>	<i>142</i>	<i>128</i>	<i>141</i>	<i>100</i>
Zinsausgaben	771	611	813	321
<i>Index</i>	<i>241</i>	<i>191</i>	<i>253</i>	<i>100</i>
Primärausgaben	5.376	4.927	5.260	3.997
<i>Index</i>	<i>134</i>	<i>123</i>	<i>132</i>	<i>100</i>
Investitionsausgaben	641	564	1.108	644
<i>Index</i>	<i>100</i>	<i>88</i>	<i>172</i>	<i>100</i>
Konsumtive Primärausgaben	4.735	4.363	4.152	3.353
<i>Index</i>	<i>141</i>	<i>130</i>	<i>124</i>	<i>100</i>

Quelle der Finanzdaten:

Finanzpläne Berlins, Bremens und Hamburgs in der aktuellen Fassung.

*Einwohnerzahl: 31.12.2002.

** Ab 2003 inkl. „Risikovorsorge Bankgesellschaft Berlin“ 300 Mill. € p.a., ~88 € je Einwohner (investiv).

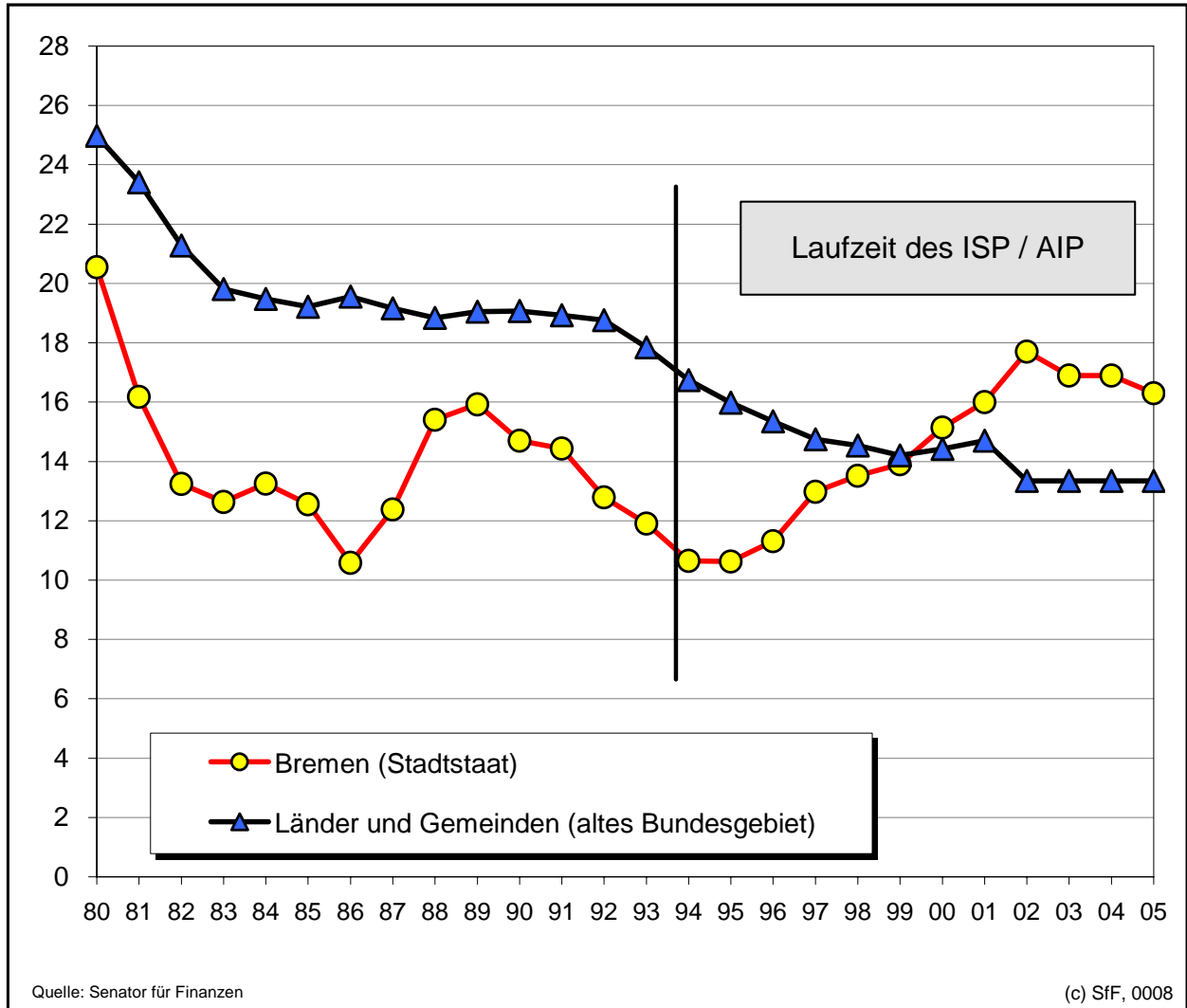
*** Aufgrund der fehlenden Finanzplanung für die Gemeindeebene wurden die Werte aus 2003 (Statistisches Bundesamt; FS 14, R 2, 1.-4. VJ. 2003, 2004.) um 1% p.a. erhöht. Die Zinsausgaben erhöhen sich jährlich um den Anteil der Zinsen, der durch das Finanzierungsdefizit (Berein. Einn. ./ Berein. Ausg.) des Vorjahres verursacht wird.



Investitionsquoten*

Bruttoinvestitionen/ Bereinigte Ausgaben; in %

Folie 3



* Länder und Gemeinden ab 2003: Fortschreibung auf konstantem Niveau



Wirkungsketten des bremischen Investitionssonderprogramms (ISP)

Sanierungshilfen	1994 – 2004:	8,5 Mrd. EUR
Ausgaben für das ISP	1994 – 2004:	2,3 Mrd. EUR

Bei Verzicht auf ISP

- Schuldenstand 2005: - 3 Mrd. EUR
- Zinsausgaben p.a.: - 150 Mio. EUR
- **aber:** HB hätte heute 30.000 Arbeitsplätze weniger!

a) „return on invest“ für Bund und Länder

Ein Arbeitsplatz erwirtschaftet in HB ein Steueraufkommen von 12.700 EUR.

Steueraufkommen mit ISP	+ 380 Mio. EUR
50 % - Anteil Bund	+ 190 Mio. EUR
40 % - Anteil Länder	+ 150 Mio. EUR

Ergebnis: Zusatzeinnahmen von	+ 340 Mio. EUR
für Bund und Länder sind der „return on invest“	
für die Zinsbelastung aus der Sanierungshilfe von	425 Mio. EUR
(8,5 Mrd. EUR x 5%).	

b) Selbsthilfe für Bremen

10 % - Selbstbehalt HB am Steueraufkommen	+ 40 Mio. EUR
30.000 Arbeitsplätze haben den Verlust von 40.000 Einwohnern verhindert und damit Mindereinnahmen nach Finanzausgleich von 40.000 x 3.000 EUR =	+ 120 Mio. EUR

Ergebnis: Der steuerliche Einnahmeeffekt des ISP von	160 Mio. EUR
übersteigt die jährliche Zinsbelastung von	150 Mio. EUR

oder:

**Hätte HB auf das ISP verzichtet, wäre die
Nettokreditaufnahme noch höher!**

**Diese Effekte werden sich zukünftig noch verstärken, wenn das ISP seine volle
Wirkung entfaltet.**



Rechtssprechung des BVerfG zur Andersartigkeit der Stadtstaaten

1986: „Es ist sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.“

→ *Stadtstaat sein darf kein Privileg, aber auch keine Strafe sein!*

1992: „Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich Hauptstadt- und Großstadtfunktionen erhalten können.“

BVerfG nennt 9 Vergleichsstädte:

Düsseldorf	}	Landeshauptstädte
Hannover		
München		
Stuttgart		
Frankfurt		
Köln	}	Einbeziehung zu 50 % wegen geringer Umlandversorgungsfunktion
Dortmund		
Duisburg		
Essen		

„Vom Ziel des Großstadtvergleichs her gesehen ist nicht zwingend erforderlich, die Hochschulausgaben in den Vergleichsstädten in voller Höhe einzubeziehen.“

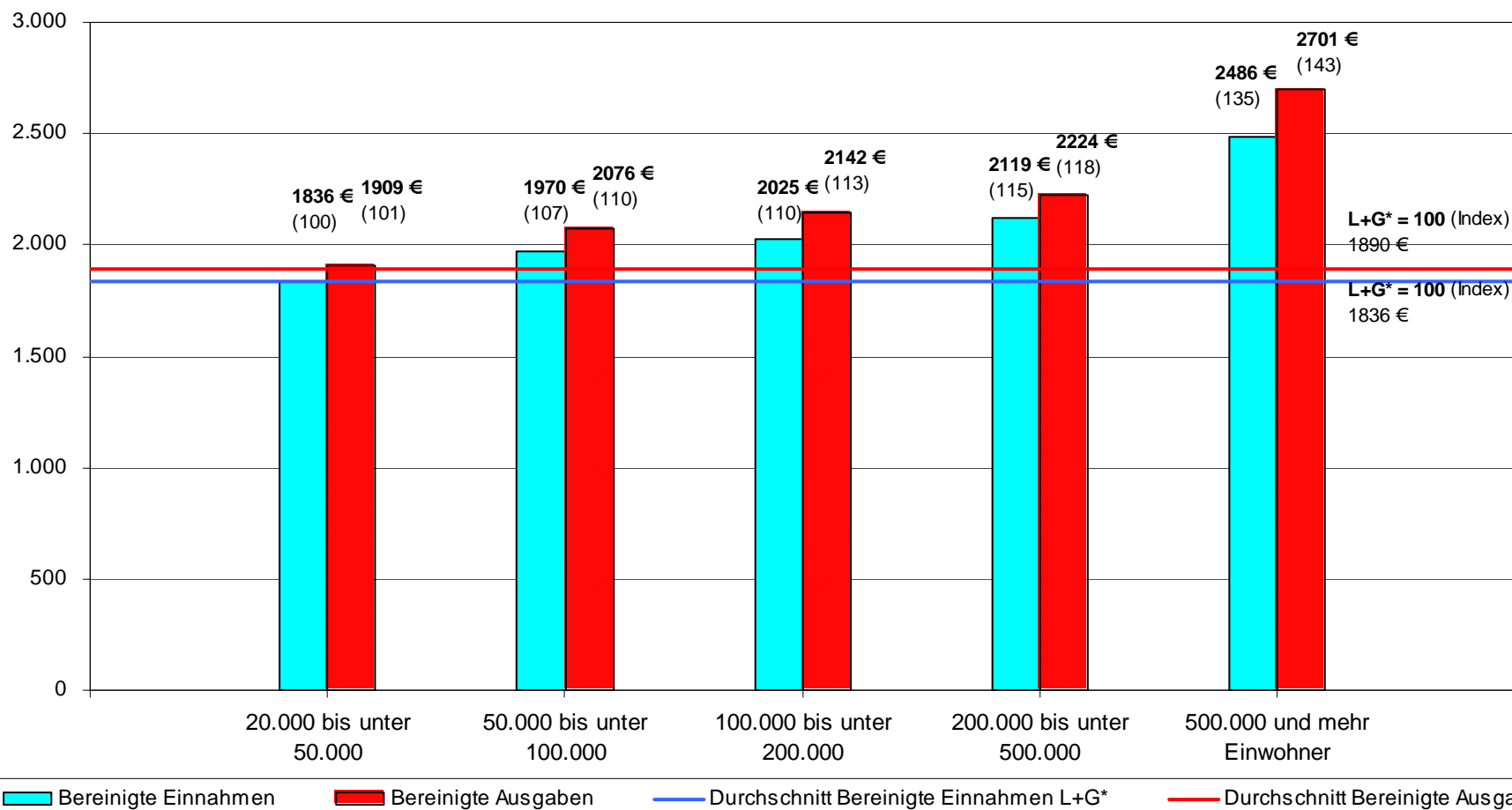
→ Weiter Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung der Einwohnerwertung.

1999: Prüfauftrag, „ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann.“

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der kreisfreien Städte 2001

Folie 6

In Euro; je Einwohner



* **Ohne Stadtstaaten.** Ohne "Bereinigte Ausgaben" bzw. "Bereinigte Einnahmen" der Bezirksverbände, da sie Ausgaben und Einnahmen in den kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden haben. Die Bereinigten Ausgaben/ Einnahmen der "Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden" sowie der "Landkreise" sind in den gesamten Bereinigten Ausgaben ("L+G = 100"). Diese und die "Bereinigten Ausgaben" bzw. "Bereinigten Einnahmen" der Bezirksverbände sind nicht auf die Gebietskörperschaften der einzelnen Größenklassen heruntergerechnet und damit dort nicht enthalten. Damit sind die Übersichten der kreisfreien Städte nicht mit den Übersichten der kreisangehörigen Gemeinden vergleichbar!

Anmerkung: Zahlen in Klammern sind Indexzahlen bezogen auf L+G* = 100.

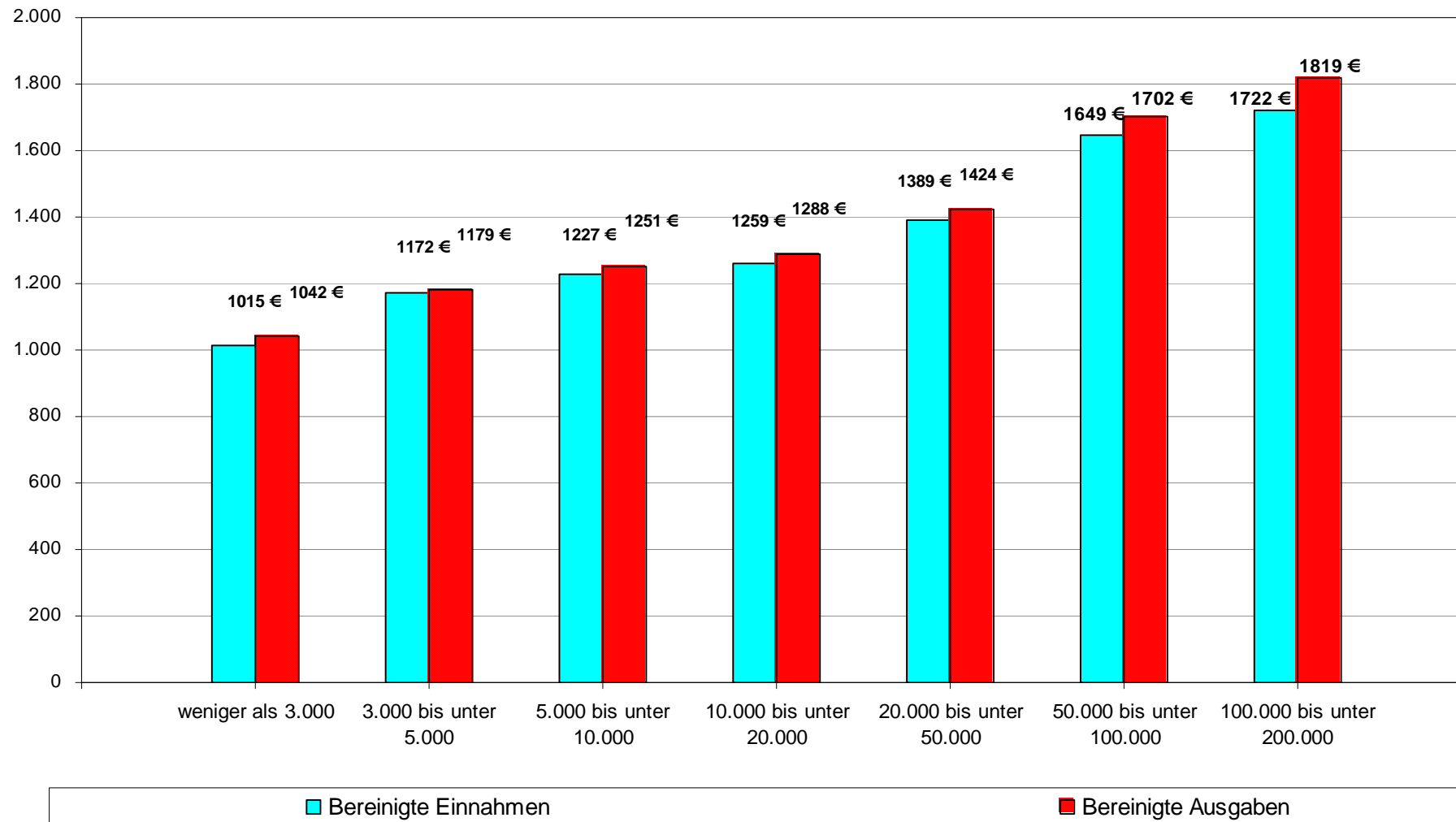
Quelle: Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 3.3, Statistische Bundesamt, 2003.



Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden* 2001

Folie 7

In Euro; je Einwohner



* Ohne "Bereinigte Ausgaben" bzw. "Bereinigte Einnahmen" der Bezirksverbände, der "Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden" sowie der "Landkreise".



Studierende im Wintersemester	Folie 8
Studierende je 1.000 Einwohner (Hochschulen* insgesamt)	

2002/2003	2001/2002	2002/2003
<i>Flächenländer</i>	<i>nachrichtlich: ifo- Vergleichsstädte</i>	<i>Stadtstaaten</i>
NW 29		
HE 26		
RP 22		
SN 22		
BW 20	Köln 89	
TH 19	Frankfurt 76	
NI 19	Hannover 75	
SL 19	München 64	
BY 18	Düsseldorf 61	
ST 17	Dortmund 58	
MV 17	Stuttgart 39	HB 46
BB 14	Essen 38	BE 41
SH 14	Duisburg 30	HH 39
Flächenländer 22 (100)	ifo-Städte** 65 (295)	Stadtstaaten 41 (186)

Quelle:

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2002 und 2003.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, 2003.

* ohne Private und Bundeswehrhochschulen

** Dortmund, Duisburg und Essen gehen in den ifo-Städte-Durchschnitt nur mit 50% ein.



Argumente für und gegen eine Erhöhung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten

- Dafür:**
- Es ist ein Indiz für eine unzureichende Finanzausstattung der Stadtstaaten, dass HB und BE in einer extremen Haushaltsnotlage sind und HH einen verfassungsmäßigen Haushalt durch Vermögensveräußerungen herstellen muss.
 - Das Instrument der Teilentschuldung reicht nicht mehr aus, um für BE und HB einen verfassungsmäßigen Haushalt erreichen zu können (wegen Zins-Steuerquote Schleswig-Holsteins).
 - Der Verweis auf eigene überdurchschnittliche Sparanstrengungen (Stellungnahme insbesondere BMF und Südländer) zeigt, dass BE und HB ein konsumtives Primärausgabenniveau zugemutet wird, das unter Einbeziehung der Sozialhilfemehrbelastung deutlich unter dem Flächenländerniveau liegt (Verletzung des Gleichwertigkeitsgebots der Lebensverhältnisse im Sinne der Rechtsprechung des BverfG).
 - Die Einwohnerwertung von 135 liegt am unteren Rand der von den ifo-Gutachten ermittelten Bandbreiten.
 - Jüngste Gutachten von Prognos und Kitterer zeigen auf, dass erheblich höhere Einwohnerwertungen notwendig wären, um die Finanzausstattung von Hannover, Stuttgart und Nürnberg zu erreichen.
 - Wien wird allein bei der Finanzausstattung auf Gemeindeebene eine Einwohnerwertung von 233 zugebilligt.
- Dagegen:**
- Die politische Realität spricht gegen die Erhöhung der Einwohnerwertung (Bund, 13 Flächenländer, Mehrheit der Finanzwissenschaftler und Verfassungsrechtler).
 - Der Bundesgesetzgeber verfügt über einen weiten Ermessensspielraum.
 - Die Finanzlage der Länder und Gemeinden hat sich drastisch verschlechtert.



Hilfsnotwendigkeiten für Stadtstaaten

- Abbau der konsumtiven Primärausgaben Berlins auf Hamburger Niveau
- Zukünftig Gleichschritt des Sparens bei den konsumtiven Primärausgaben der Stadtstaaten, der Flächenländer und des Bundes (z.B. 1 % Zuwachs p.a.), d.h. kein überdurchschnittliches Sparen der Stadtstaaten mehr
- Entschuldungshilfen für BE, HB und Saarland bis zur Zins-Steuerquote Schleswig-Holsteins
- Erhöhung der Einwohnerwertung
- Zeitlich befristete Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG für BE (Zusatzmaßnahmen) und HB (Refinanzierung)



VFWF e.V.

Verein zur Förderung der
wissenschaftlichen Forschung
in der Freien Hansestadt Bremen e.V.

Forschungsstelle Finanzpolitik
Senatsbeauftragter für überregionale Finanzbeziehungen

In der Diskussion präsentierte Folien

**Notwendige Reduzierung der konsumtiven Primärausgaben 2005,
um einen verfassungsmäßigen Haushalt zu erreichen**

In Euro, je Einwohner*

	Berlin***	Hamburg	Bremen	Flächen- länder****
Konsumtive Primärausgaben	4.735	4.363	4.152	3.353
Index	141	130	124	100
abzügl. konsumtives Defizit (Finanzierungsdefizit abzügl. eigenfinanzierte Investitionen)	689	235	656**	
= verfassungsmäßige konsumtive Primärausgaben	4.046	4.128	3.496	3.353
Index	121	123	104	100
abzügl. Sozialhilfeausgaben	580	584	676	286
= restl. konsumtive Primärausgaben	3.466	3.544	2.819	3.067
Index	113	116	92	100
abzügl. Sonder-BEZ "Aufbau-Ost"	603			
= langfristig mögliche restl. konsumtive Primärausgaben	2.863	3.544	2.819	3.067
Index	93	116	92	100
zzgl. Zinsausgabentlastung einer Teilentschuldung von 35 Mrd. EUR	516			
= langfristig mögliche restl. konsumtive Primärausgaben	3.378			
Index	110			

Quelle der Finanzdaten:

Finanzpläne Berlins, Bremens und Hamburgs in der aktuellen Fassung.

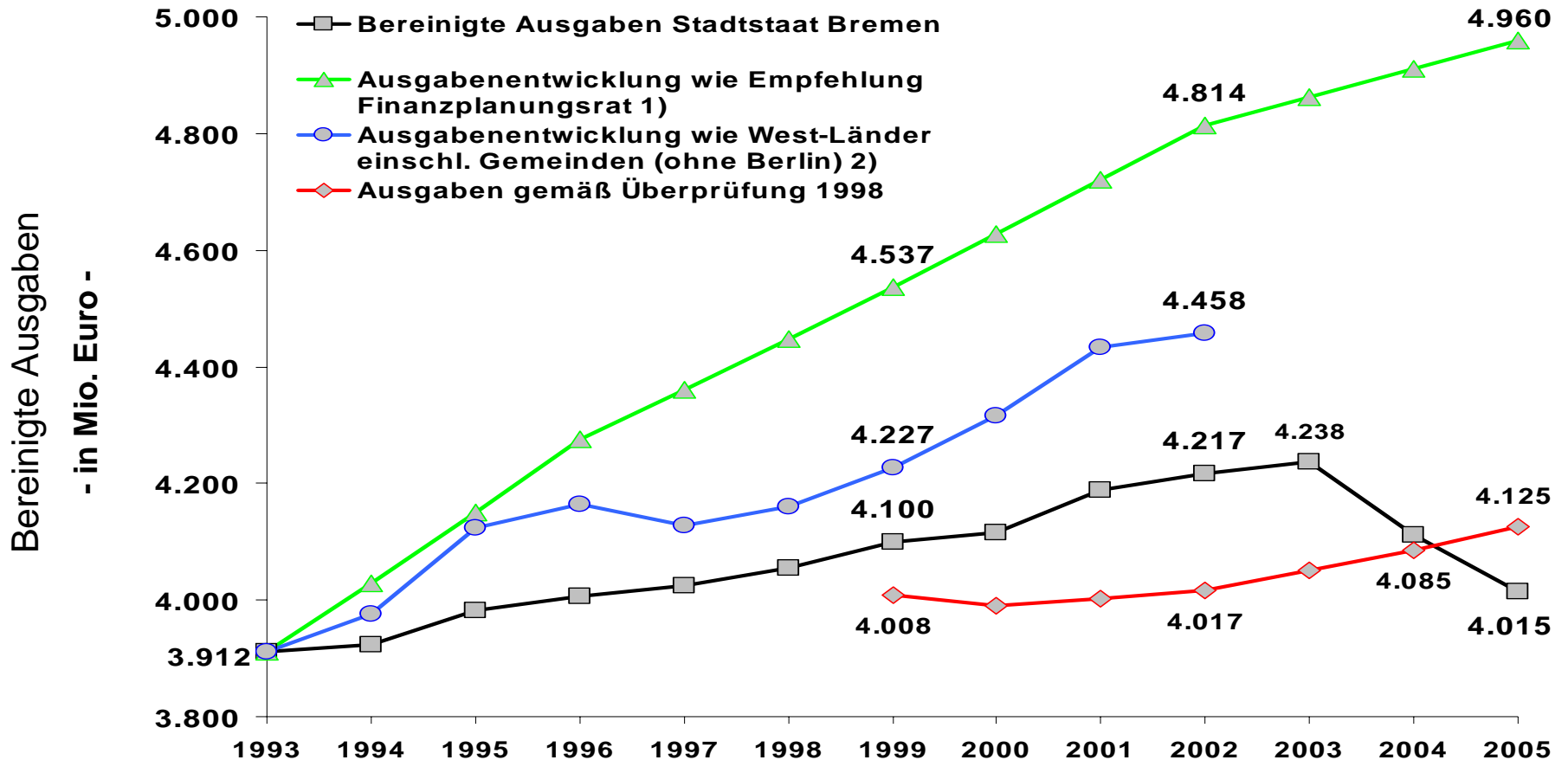
* Einwohner am 31.12.2002

** Voraussichtliche Einsparungen durch „Hartz IV“ berücksichtigt.

*** Ab 2003 inkl. „Risikovorsorge Bankgesellschaft Berlin“ 300 Mill. € p.a., ~88 € je Einwohner (investiv).

**** Aufgrund der fehlenden Finanzplanung für die Gemeindeebene wurden die Werte aus 2003 (Statistisches Bundesamt; FS 14, R 2, 1.-4. VJ. 2003, 2004.) um 1% p.a. erhöht. Die Zinsausgaben erhöhen sich jährlich um den Anteil der Zinsen, der durch das Finanzierungsdefizit (Berein. Einn. ./ Berein. Ausg.) des Vorjahres verursacht wird.

Ausgabenentwicklung Bremens im Sanierungszeitraum

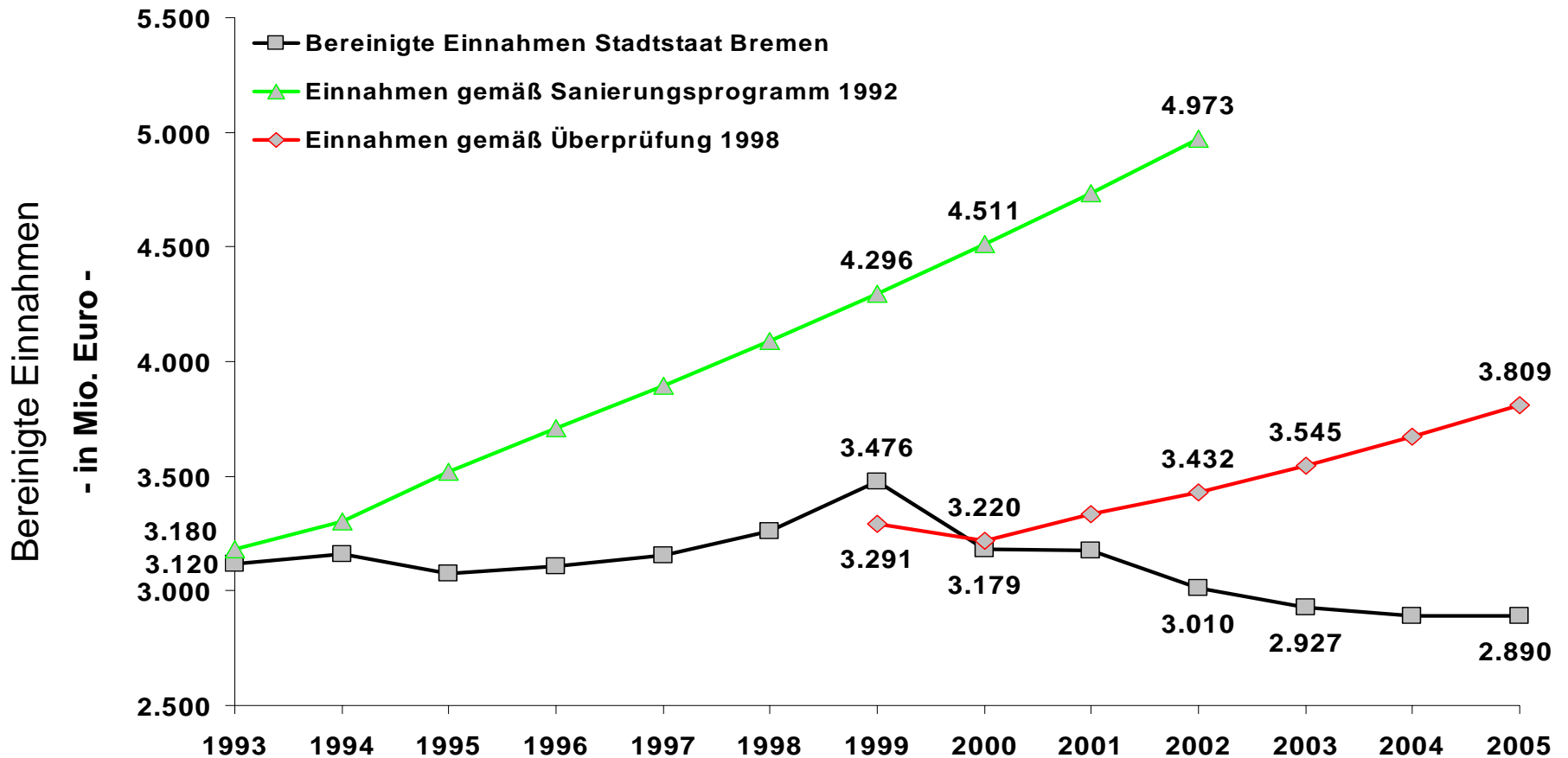


Quelle: Senator für Finanzen Bremen, Referat 20; Finanzplan 2003 – 2007 der Freien Hansestadt Bremen vom 27.04.2004 einschließlich Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2003.

1) Ab 1994: Ausgangswert 1993 multipliziert mit Zuwachsratenempfehlung Finanzplanungsrat.

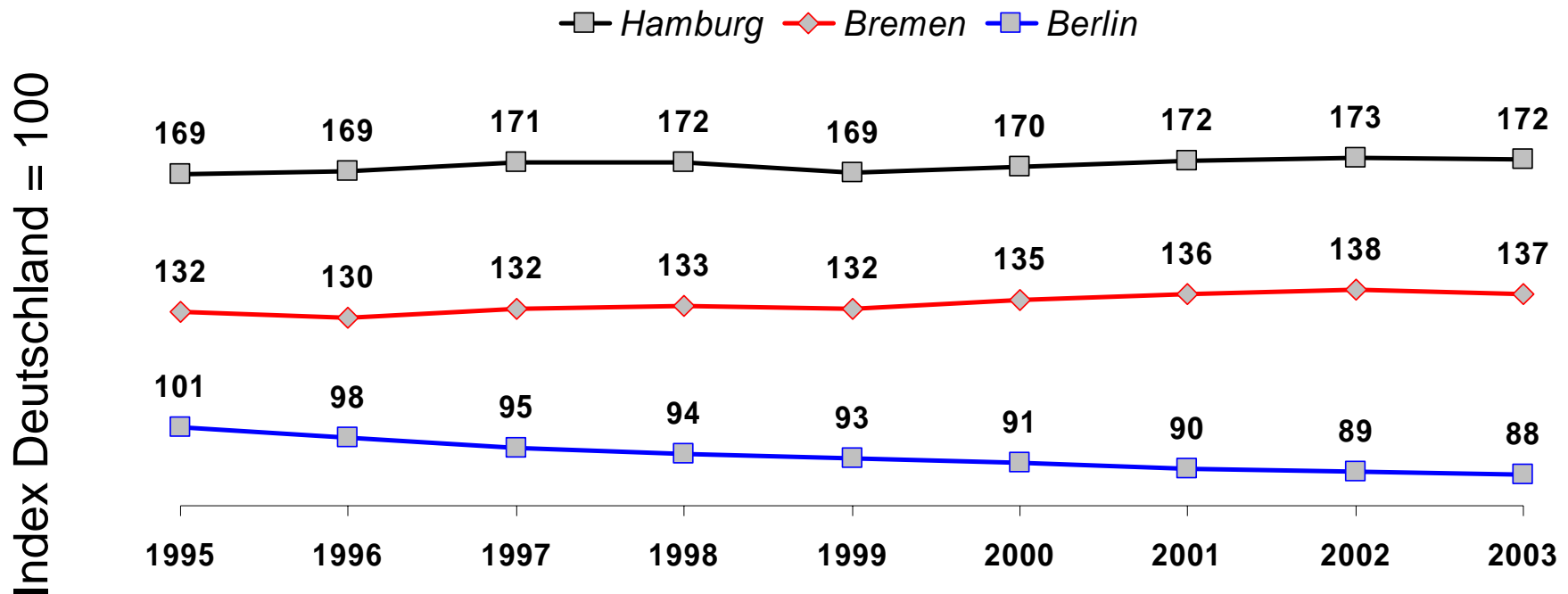
2) Ab 1994: Ausgangswert 1993 multipliziert mit Ausgabenzuwachsraten der westdeutschen Länder einschl. Gemeindeebene.

Einnahmenentwicklung Bremens im Sanierungszeitraum



Quelle: Senator für Finanzen Bremen, Referat 20; Finanzplan 2003 – 2007 der Freien Hansestadt Bremen vom 27.04.2004 einschließlich Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2003.
Einnahmen: Ohne Sanierungs-BEZ.

BIP* je Einwohner** im Vergleich

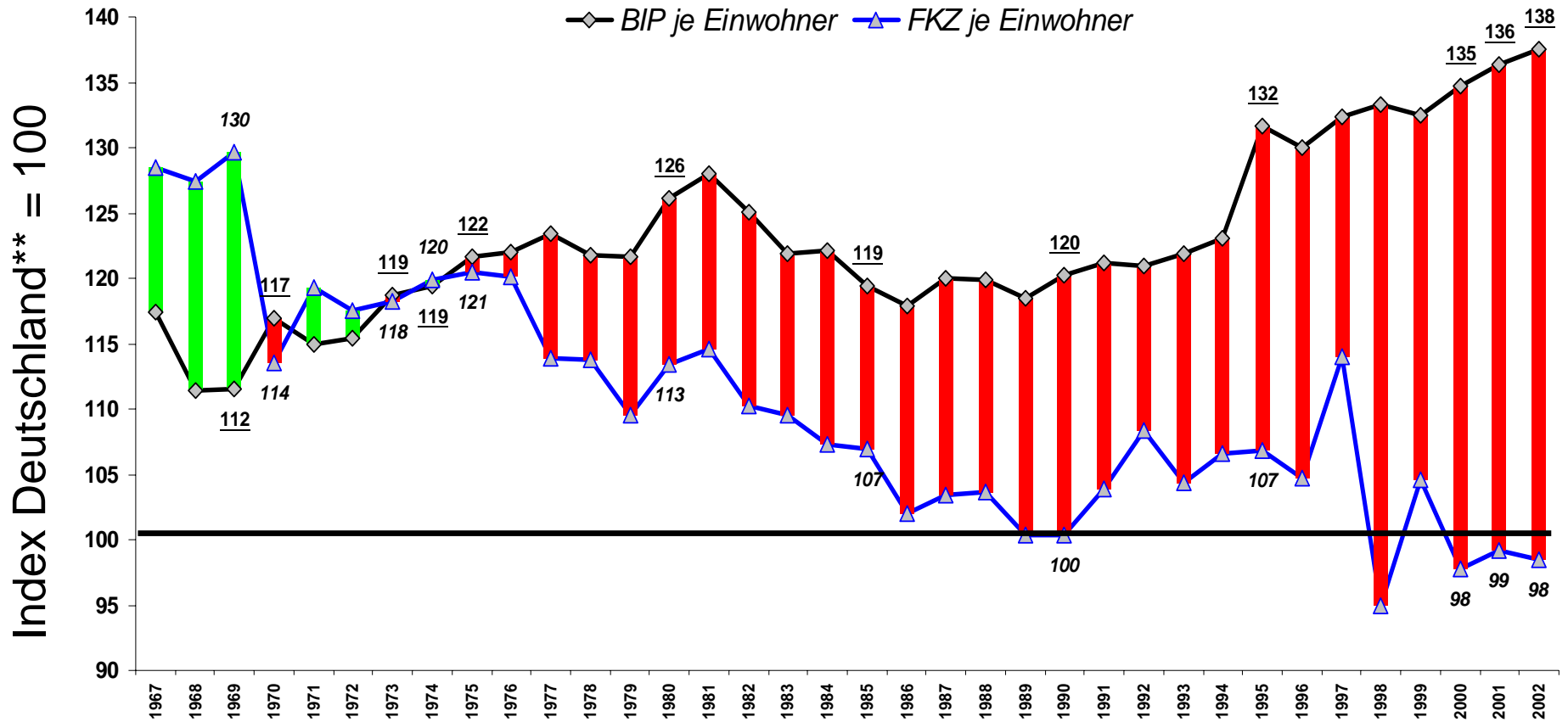


* Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

** Einwohner: Stichtag 30.06.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Berechnungsstand: August 2003/Februar 2004.

Wirtschaftskraft und Steuerkraft* Bremens



* Finanzkraftmesszahl (FKZ) vor Länderfinanzausgleich i.e.S., ohne Berücksichtigung von Sonderlasten.

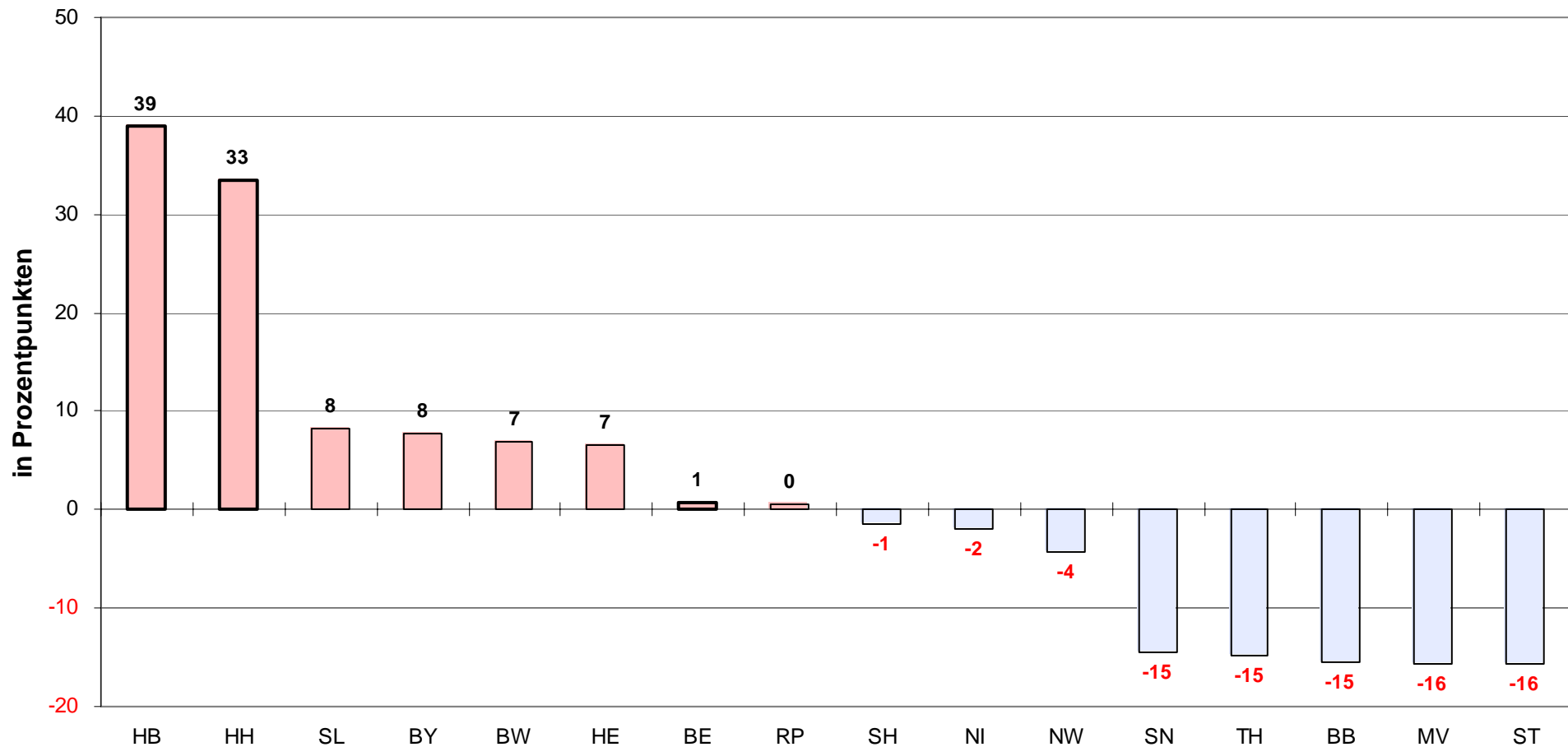
** Bis 1994: Nur westdeutsche Länder ohne Berlin.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Berechnungsstand: August 2003/Februar 2004.



Differenz aus BIP (nom.) je Einwohner (Index) und Finanzkraftmesszahl* je
Einwohner (Index) 2002

in Prozentpunkten



* FKZ je E ohne Abzug der Sonderlasten; endgültige Abrechnung.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtl. Gesamtrechnungen der Länder, Stand August 2003/ Februar 2004.