



Krise der Stadtstaaten?!

Prof. Dr. Günter Dannemann
Finanzstaatsrat a.D.

Forschungsstelle Finanzpolitik an der Universität Bremen

Vortrag
beim LC - Bremen

15. August 2005

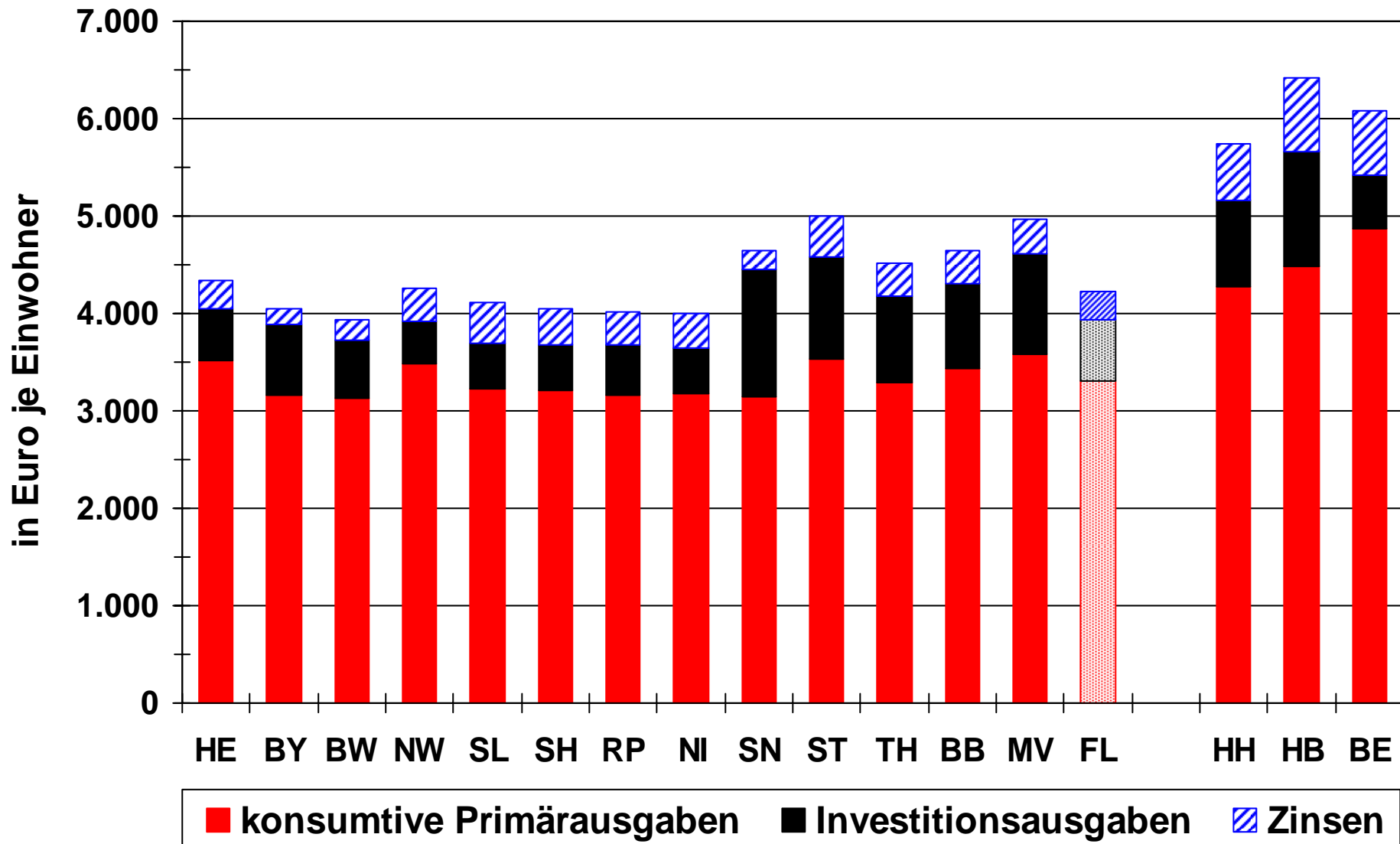
I. Finanzwirtschaftliche Lage

II. Strukturelle Eigenart/ Andersartigkeit der Stadtstaaten

III. Ansatzpunkte einer bremischen Verfassungsklage

I. Finanzwirtschaftliche Lage

Aufteilung der Gesamtausgaben 2003

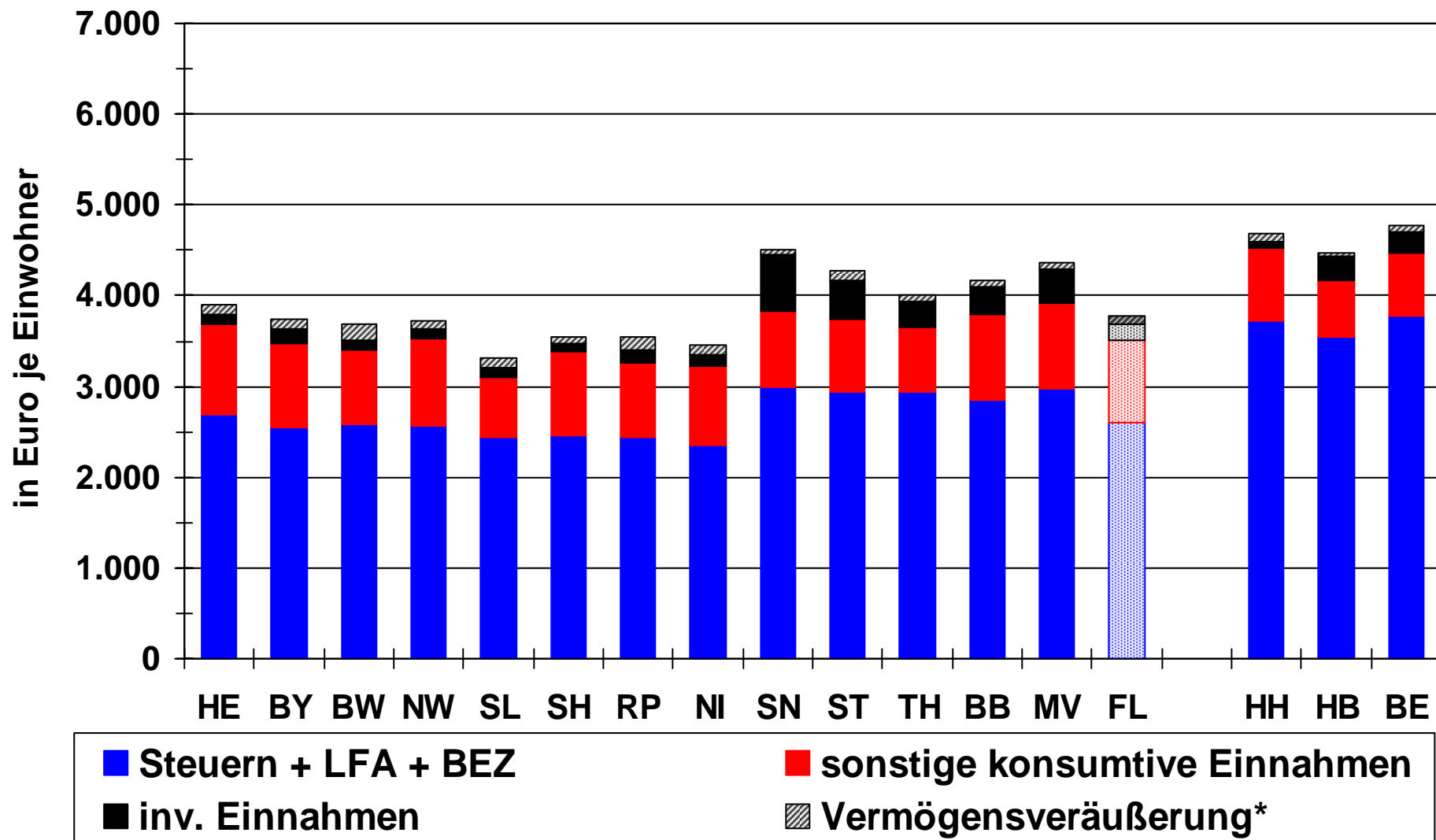


Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 2, 2004

LFA-Beiträge der Geberländer sind bei den Einnahmen und Ausgaben abgezogen; ohne SanierungsBEZ SL + HB.

- Die Stadtstaaten geben je Einwohner deutlich mehr aus als der Flächenländerdurchschnitt.
HB 152%, BE 144%, HH 136%
- Die Zinsausgaben der Stadtstaaten liegen deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt.
HB 261%, BE 233%, HH 205%
- Die Investitionsausgaben der Stadtstaaten liegen weit auseinander.
HB 189%, BE 85%, HH 140%
- Die konsumtiven Primärausgaben der Stadtstaaten liegen über dem Flächenländerdurchschnitt.
HB 136%, BE 148%, HH 130%

Aufteilung der Gesamteinnahmen 2003

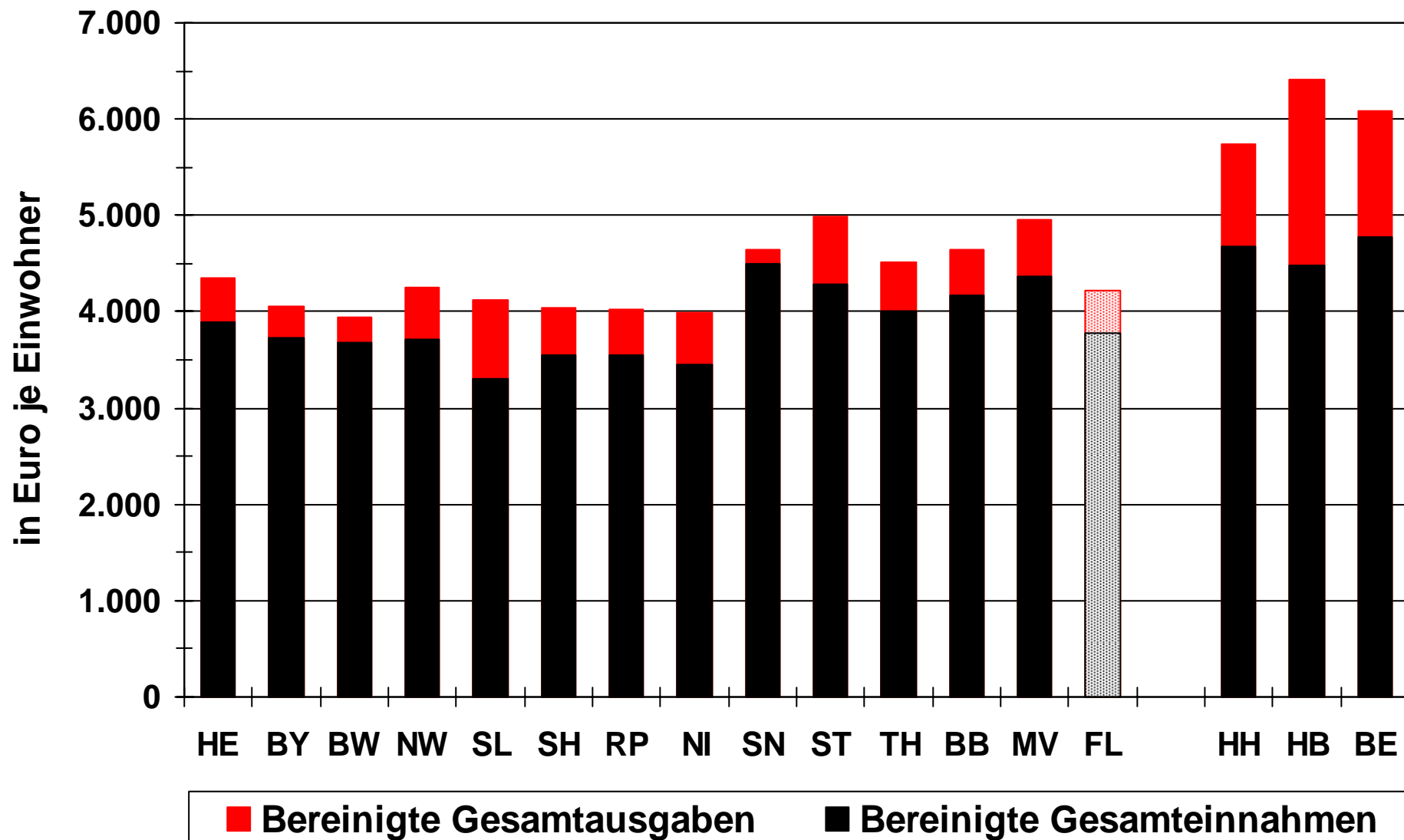


Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 2, 2004

LFA-Beiträge der Geberländer sind bei den Einnahmen und Ausgaben abgezogen; ohne SanierungsBEZ SL + HB.

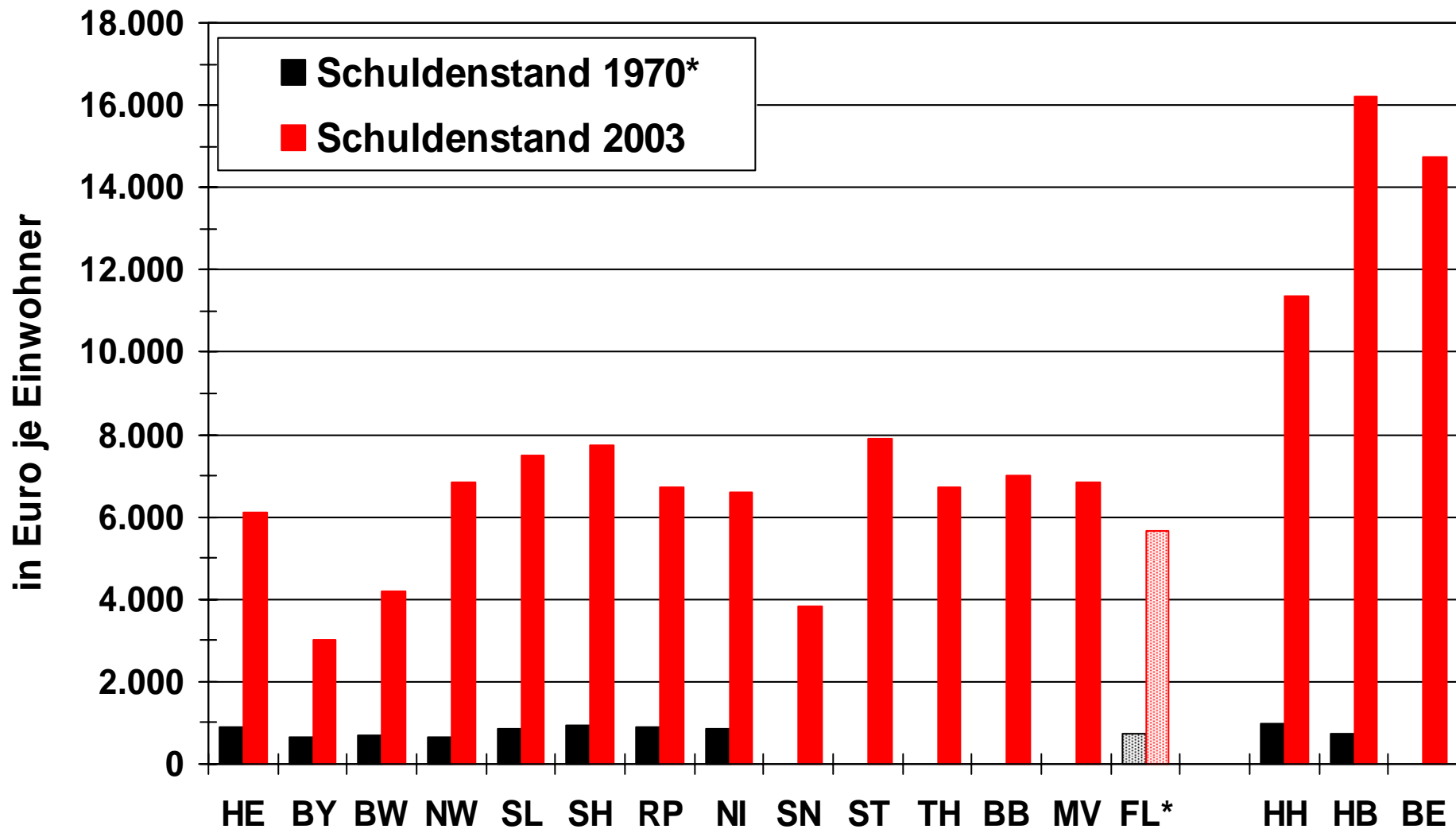
* Veräußerung von Beteiligungen und Sachvermögen

- Die Stadtstaaten nehmen je Einwohner mehr ein als der Flächenländerdurchschnitt.
HB 118%, BE 126%, HH 124%
- Die Einnahmen aus Steuern + LFA + BEZ der Stadtstaaten liegen insbesondere wegen der Einwohnerwertung deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt.
HB 136%, BE 145%, HH 143%
- Die sonstigen konsumtiven Einnahmen der Stadtstaaten liegen erheblich unter dem Flächenländerdurchschnitt.
HB 70% (!), BE 78%, HH 89%
- Die investiven Einnahmen der Stadtstaaten differieren stark.
HB 152%, BE 124%, HH 48%



- Das Finanzierungsdefizit des Flächenländerdurchschnitts beträgt 435 €/ E bzw. 10,3 % der Ausgaben.
- Das Finanzierungsdefizit der Stadtstaaten liegt weit höher:
HB 1.939 €/ E bzw. 30 %
BE 1.300 €/ E bzw. 21 %
HH 1.065 €/ E bzw. 19 %

Schuldenstand am 31.12. 1970 und 31.12. 2003

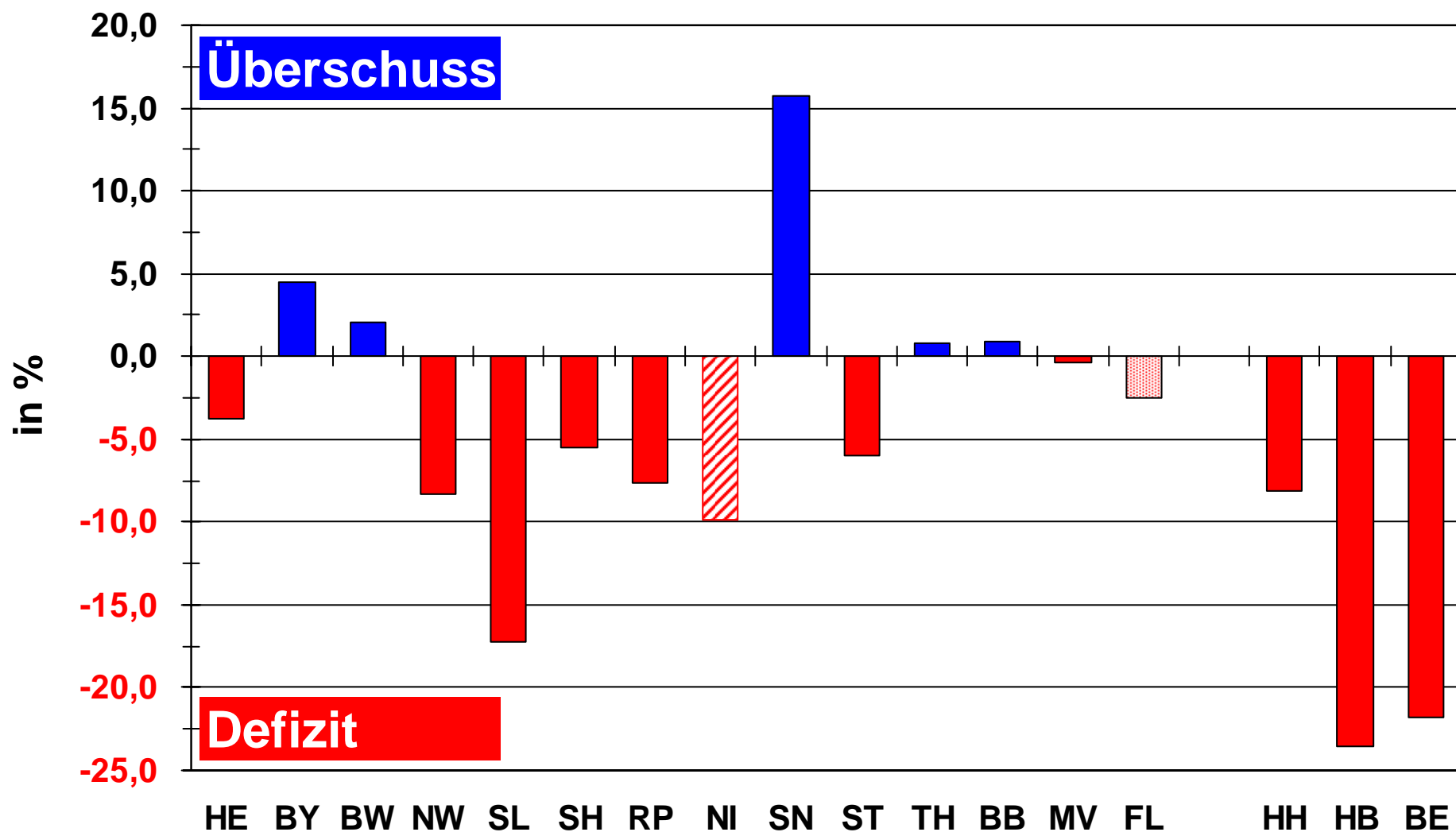


Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 2, 2004 (1970)

*1970 nur „alte Länder“, ohne Berlin-West

- Die Spannweite des Schuldenstandes je Einwohner Ende 1970 reichte - gemessen am niedrigen Durchschnittswert der 8 alten Flächenländer von 740 €/ E – von 88 % (NW) bis 126 % (SH). Die Stadtstaaten lagen bei 134 % (HH) bzw. 101 % (HB).
- Ende 2003 lag der durchschnittliche Schuldenstand der 13 Flächenländer bei 5.673 €/ E. Die Spannweite lag zwischen 53 % (BY) und 139 % (ST). Die Stadtstaaten lagen bei 200 % (HH), 260 % (BE) und 286 % (HB).
- Der **Schuldenstand** Bremens hätte Ende 2003 **ohne Sanierungs-BEZ** nicht bei 16.200 €/ E, sondern bei **31.800 € E** gelegen.

Anteil des konsumtiven Saldos an den konsumtiven Primärausgaben 2003



Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 2, 2004

LFA-Beiträge der Geberländer sind bei den Einnahmen und Ausgaben abgezogen; ohne SanierungsBEZ SL + HB.

- Im Jahr 2003 hatten nur 5 Länder einen verfassungsmäßigen Haushalt, d.h. erwirtschafteten einen konsumtiven Finanzierungsüberschuss (kons. Einn. > kons. Ausg.). 11 Länder hatten ein konsumtives Finanzierungsdefizit!
- Das konsumtive Defizit in % der konsumtiven Primärausgaben ist der zentrale Indikator für das Ausmaß des Problemdrucks.
- Im Jahr 2003 hätten (bei gegebenen Einnahmen) die konsumtiven Primärausgaben der drei Haushaltsnotlagenländer zur Erreichung eines verfassungsmäßigen Haushalts bzw. des Defizits des nächst schwächeren Landes (NI) in folgenden Größenordnungen niedriger ausfallen müssen:

	<u>Art. 115 GG</u>		<u>NI</u>	
SL	- 17 %	bzw.	- 7 %	
BE	- 22 %	bzw.	- 12 %	(ohne Sonderbedarfs-BEZ Aufbau Ost sogar 34 % bzw. 24 %)
HB	- 24 %	bzw.	- 14%	

- **Zwischen den 16 Bundesländern besteht ein fundamentales finanzwirtschaftliches Ungleichgewicht. Nur 5 Länder erfüllten 2003 Art. 115 GG.**
- **Besonders negativ betroffen sind die Stadtstaaten. Hamburg verdeckt die Problematik durch Vermögensveräußerungen und massive Verschuldung außerhalb des Haushalts.**
- **Bremen, Berlin und Saarland sind in einer extremen Haushaltsnotlage, zumindest Sachsen-Anhalt und Thüringen sind davon bedroht.**
- **Ohne externe Hilfe würden Bremen und noch mehr Berlin ihre Großstadtfunktion verlieren, wenn sie aus eigener Kraft durch überdurchschnittliches Sparen einen verfassungsgemäßen Haushalt erreichen sollen.**

II. Strukturelle Eigenart/ Andersartigkeit der Stadtstaaten

- **„Es ist sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Dies kann in Form einer Einwohnerveredelung geschehen, die Auswirkungen auf alle Flächenstaaten hat. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten betrifft nämlich nicht etwa nur deren Nachbarländer, sondern alle Glieder des Bundes.“**
- **„Als solche Indikatoren kommen 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 wird...“**

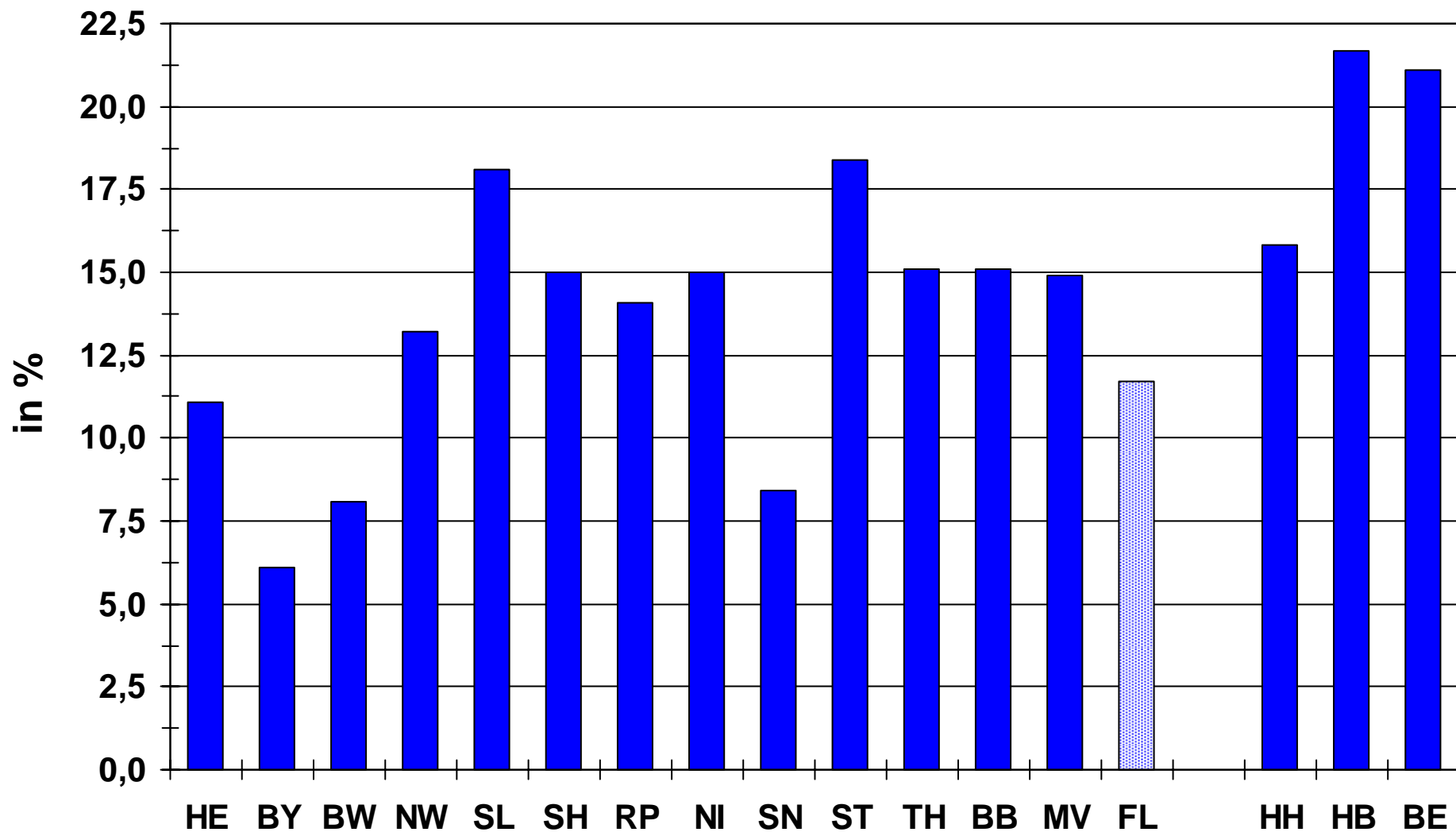
2003	FL		HB		HH		BE	
	Euro je E	Index	Euro je E	Index	Euro je E	Index	Euro je E	Index
Gesamtausgaben	4.218	100	6.417	152	5.746	136	6.080	144
- Zinsausgaben	286	100	748	262	586	205	665	233
= Primärausgaben	3.932	100	5.670	144	5.161	131	5.415	138
- Investitionsausgab.	631	100	1.190	189	883	140	538	85
= konsumtive PA	3.301	100	4.479	136	4.277	130	4.877	148
2001								
konsumtive PA	3.157	100	4.502	143	4.169	132	4.971	157
<u>davon:</u>								
11 Fkt.	2.201	100	3.634	165	3.324	151	3.923	178
Rest	956	100	868	91	845	88	1.048	110

- Das konsumtive Primärausgabenniveau der Stadtstaaten liegt deutlich höher als der Flächenländerdurchschnitt.
- Von 2001 bis 2003 ist der Niveauvorsprung abgebaut worden (HB von 143 auf 136, HH von 132 auf 130, BE von 157 auf 148). Dies ist die Folge überdurchschnittlicher Sparanstrengungen bzw. möglicherweise stärkerer Ausgliederungen aus dem Haushalt.
- Die Mehrausgaben der Stadtstaaten konzentrieren sich auf 11 Funktionsbereiche, auf die bei den Flächenländern knapp 70 % der konsumtiven Primärausgaben entfallen und bei den Stadtstaaten jeweils sogar 80 %.

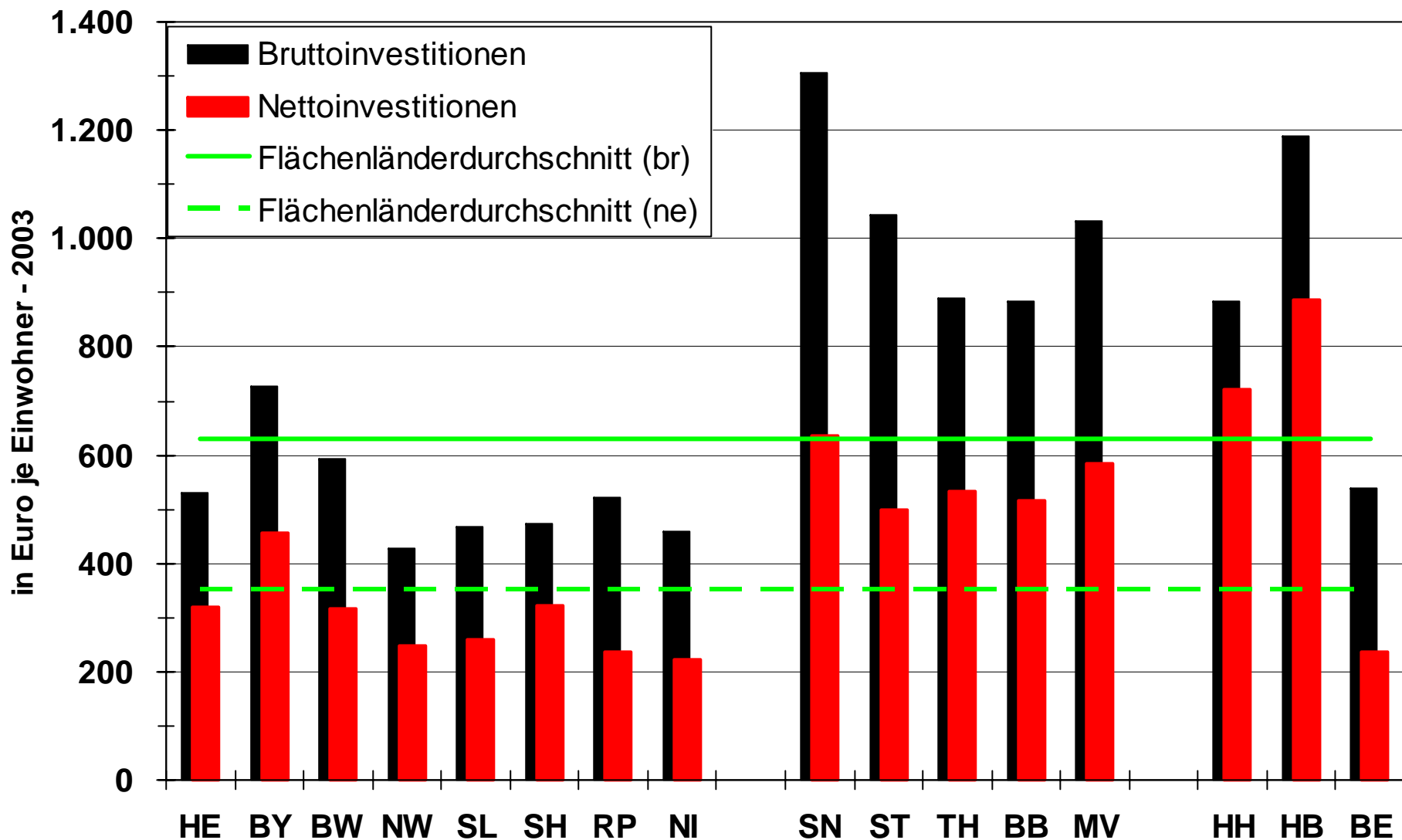
Mehrausgaben 2001 gegenüber Ø Flächenländer - in Euro je E	HB	HH	BE
konsumtive Primärausgaben	+ 1.345	+ 1.012	+ 1.814
<u>davon:</u>			
1. Sozialhilfe	+ 386	+ 289	+ 287
2. Versorgung	+ 232	+ 265	+ 159
3. Hochschulen	+ 230	+ 92	+ 192
4. Häfen	+ 211	+ 98	+ 17
5. Öffentl. Sicherheit	+ 121	+ 126	+ 240
6. pol. Führung + zentr. Verw.	+ 95	- 10	+ 40
7. Wohnungswesen	+ 57	+ 14	+ 347
8. Schulen	+ 43	+ 99	+ 64
9. Rechtsschutz	+ 33	+ 56	+ 64
10. Jugendhilfe/ Kitas	+ 26	+ 88	+ 226
11. Kultur	+ 21	- 16	+ 88
12. Rest	- 111	- 88	+ 92

2001 - Index, FL = 100	HB	HH	BE
konsumtive Primärausgaben	143	132	157
<i>davon:</i>			
1. Häfen	3.192	1.533	346
2. Wohnungswesen	572	215	2.952
3. Sozialhilfe	243	207	206
4. Hochschulen	224	149	203
5. Versorgung	182	194	157
6. Öffentl. Sicherheit	163	166	226
7. Rechtsschutz	130	150	157
8. Pol. Fü. und zentr. Verw.	129	97	112
9. Kultur	127	79	214
10. Jugendhilfe/ Kitas	113	143	211
11. Schulen	108	119	112
Summe	165	151	178
Rest	91	88	110

III. Ansatzpunkte einer bremischen Verfassungsklage



Investitionsausgaben (Brutto-/ Netto-) der Länder (einschl. Gemeinden) 2003



Abgeltung der bremischen Hafenlasten 1950 – 2019

Zeitraum	Hafenlasten		Abgeltungsbetrag	
	in Mio. Euro p.a.		in%	
1950 – 1954	10,2	6,7	65,8	
1955 – 1957	14,0	6,9	49,3	
1958 – 1959	16,7	12,8	76,5	
1960 – 1964	24,5	12,8	52,1	
1965 – 1969	31,1	12,8	41,1	
1970 – 1974	49,1	12,8	26,0	
1975 – 1979	54,1	12,8	23,6	
1980 – 1986	86,9	12,8	14,7	
1987 – 1991*	82,4	46,0	55,8	
1992 – 1996	90,3	46,0	50,9	
1997 – 1999	108,0	46,0	42,6	
2000 – 2004	103,5	46,0	44,4	
2005 – 2019**	111,5	10,7	9,6	

- Zahlreiche Gutachten mit vielen z. T. diffusen Ansätzen liefern Argumente für die Erhöhung (Auftraggeber Stadtstaaten) bzw. gegen die Erhöhung (Auftraggeber Südländer).
- Die Rechtsprechung des BVerfG billigt dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum zu.
- Das BVerfG hat 1992 die 135 v. H. als verfassungsgemäß – am unteren Rand der möglichen Bandbreite – bezeichnet.
- 13 FL als Verlierer einer Erhöhung der Einwohnerwertung werden sich vehement wehren.
- BE und HH sind mit den 135 v. H. offensichtlich hoch zufrieden.

	<i>in Mio. Euro. p.a.</i>
• Sanierungshilfen zur Zinsentlastung*	200
• Investitionshilfen**	200
• Hartz IV	100
• Hafenlastenabgeltung	50
• Einwohnerwertung von 135 auf z.B. 150	200
<hr/> Summe	<hr/> 750

- wichtiges Grundproblem: Originäre Steuerverteilung (Orientierung am BIP)

* bei Zinssatz von 4 % → 5 Mrd. Euro Teilentschuldung
Problem: Zinssteuerquote des nächsten Landes

** zeitlich begrenzt

zumutbare Eigenanstrengungen



externe Hilfen

- Konkretisierung an Messlatten wie kons. und inv. Primärausgaben des FL-Ø oder HH

- vgl. Folie 21

→ objektive Analyse der Haushaltsstruktur zwingend

Bund: ausschließlich Selbsthilfe

Notlagenländer: Fremdhilfe als Ergänzung

BVerfG: ?