

Günter Dannemann, Stefan Luft (Hrsg.)



Die Zukunft der Stadtstaaten



Günter Dannemann, Stefan Luft (Hrsg.)

Die Zukunft der Stadtstaaten

Extreme Haushaltsnotlagen
und begründete Sanierungsleistungen

**Ringvorlesung
des Instituts für Politikwissenschaft**

**in Zusammenarbeit mit der
Forschungsstelle Finanzpolitik
der Universität Bremen**

Sommer 2005

SachBuchVerlag
Kellner
Bremen • Boston

Die Herausgabe dieses Buchs wurde unterstützt durch den
Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.
Herzlichen Dank dafür.



© 2006. Alle Rechte beim SachBuchVerlag Kellner,

St.-Pauli-Deich 3, 28199 Bremen, Fon: 0421-77 8 66,
Fax: 0421-70 40 58, Satz: Dorothee Reinhardt,
Umschlaggestaltung: Designbüro Möhlenkamp, Bremen.
sachbuch@kellnerverlag.de # www.kellner-verlag.de
Weitere Informationen: www.uni-bremen.de/~sluft
und per E-Mail: sluft@uni-bremen.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber <i>Günter Dannemann, Stefan Luft</i> _____	5
Grußwort <i>Ulrich Nußbaum</i> _____	7
Stadtstaaten in der Krise?! <i>Günter Dannemann</i> _____	11
Vom Nutzen und der Notwendigkeit der Freien Hansestadt Bremen als Stadtstaat <i>Patrick Wendisch</i> _____	29
Finanzausstattung deutscher Stadtstaaten und Schweizer Stadtkantone im Vergleich <i>Frank Haller</i> _____	45
Die Zukunft des Stadtstaates Bremen in und mit der Region <i>Rudolf Hickel</i> _____	93
Gibt es einen Anspruch Bremens auf weitere Hilfe zur Fortsetzung der Sanierung? Föderale und finanzverfassungsrechtliche Grundsatzfragen nach elf Jahren Sanierung Bremens und des Saarlands <i>Matthias Stauch</i> _____	119

Die Stadtstaaten im Überlebenskampf – das Beispiel Berlin <i>Dieter Vesper</i>	151
Die Freie und Hansestadt Hamburg und Norddeutschland – Mehr als nur Kooperation? <i>Günther Klemm</i>	162
Vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus? <i>Johannes Hellermann</i>	173
Die „extreme Haushaltsnotlage“ in der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Normenkontrollantrag Berlins <i>Joachim Wieland</i>	191
Die Metropolregion Bremen – Oldenburg und der Nordwesten <i>Detlev Albers</i>	206
Die Autoren und Herausgeber	234

Vorwort der Herausgeber

Die Debatte über den deutschen Föderalismus ist – wie vieles andere auch – vom Zeitgeist geprägt. Schlagworte wie Wettbewerbsföderalismus, Neugliederung der Länder und Entflechtung der Zuständigkeiten beherrschen die gegenwärtige Diskussion. Was der Effizienzsteigerung des Föderalismus im Wege zu stehen scheint, soll entweder grundlegend verändert oder gar durch Neues ersetzt werden: Das gilt für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ebenso wie für die äußerst heterogene Gestalt der deutschen Länder. An entsprechenden Empfehlungen mangelt es nicht: Das Postulat von gleichwertigen Lebensverhältnissen führe zu »Effizienzverlusten« und müsse daher relativiert werden, fordern Ökonomen.¹

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts sprach sich vor nicht allzu langer Zeit für eine »grundlegende Neugliederung des Bundesgebiets [aus]. An deren Ende stünde eine deutlich kleinere Zahl möglichst gleich großer Länder und gleich potenter, jedenfalls aber aus sich heraus lebensfähiger Länder.«²

Hier wird deutlich: Die Debatte um den deutschen Föderalismus handelt von ordnungspolitischen Fragen, die das Zusammenleben der Menschen in Deutschland unmittelbar betreffen.

Das Diktum von Bundespräsident Horst Köhler »Die bestehende föderale Ordnung ist überholt«, das zur Begründung der Auflösung des Deutschen Bundestages (neben der prekären Haushaltslage von Bund und Ländern und der Bevölkerungsentwicklung) angeführt wurde³, lässt erkennen, dass der Reformdruck – auch in Richtung einer Neugliederung – mindestens bestehen bleibt, eher jedoch zunehmen wird.

Parteilpolitisch verursachte Wahrnehmungsschwächen haben bisher viel dazu beigetragen, dass diese politische Herausforderung häufig nicht erkannt oder gar angenommen wurde.

¹ So der Wirtschaftswissenschaftler Norbert Berthold, laut FAZ vom 23. Dezember 2003: „Ökonomen mahnen Reform des Föderalismus an“.

² Papier, Hans-Jürgen: Überholte Verfassung?, in: FAZ vom 27. November 2003.

³ Ansprache von Bundespräsident Horst Köhler über Hörfunk und Fernsehen zu seiner Entscheidung über die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages und zu Neuwahlen für den 18. September, Bulletin der Bundesregierung Nr.65-1 vom 21. Juli 2005, S. 1.

Auch die Ankündigung von Spitzenpolitikern, nach der Wahl am 18. September 2005 die Föderalismusreform weiter voranzutreiben, ist ein unüberhörbarer Hinweis darauf, dass sich insbesondere jene, die heute als Repräsentanten der »Reformhindernisse« gelten, auf eine intensive Debatte vorbereiten müssen. Dabei steht fest: Die Stadtstaaten tun sich – allein aufgrund ihrer Minderheitenposition im Konzert der Länder – außerordentlich schwer, ihre Positionen zu transportieren: Das politische Problem der Stadtstaaten ist auch ein Kommunikationsproblem.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes basieren auf den Vorträgen, die im Rahmen der interdisziplinären Ringvorlesung »Die Zukunft der Stadtstaaten« im Sommersemester 2005 gehalten wurden. Veranstalter waren das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen und die Forschungsstelle Finanzpolitik an der Universität Bremen.

Das große Interesse, auf das die Vorträge durchgehend stießen, zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger zu diesen Fragen einen großen Bedarf an Orientierung haben. Es zeigt aber auch, für wie wichtig sie eine inhaltlich fundiert geführte öffentliche Debatte halten.

Dank gebührt den Vortragenden, die zur Mitarbeit an der Ringvorlesung und zur Darlegung ihrer unterschiedlichen Positionen in diesem Buch bereit waren. Dank gilt auch dem Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, der die Finanzierung sicherstellte.

Professor Dr. Günter Dannemann
Dr. Stefan Luft

Bremen, im September 2005

Grußwort

von Ulrich Nußbaum*

Wenn die Demoskopien in einer aktuellen Umfrage bestätigen, dass nur jede/r zweite Bremer/in für die Selbständigkeit unsers Bundeslandes Einbußen infolge einer schlechteren Finanzausstattung in Kauf nehmen würde, dann wird damit zumindest eines klar: Wir können die politische Selbständigkeit unseres Bundeslandes nicht allein mit der Tradition als älteste deutsche Stadtrepublik begründen. Die Menschen erwarten zurecht einen erkennbaren Nutzen aus dem politischen Zuschnitt unseres Gemeinwesens und die Tradition spielt dabei für viele offenbar nur eine untergeordnete Rolle.

Umso wichtiger ist es, dass die Diskussion, ganz gleich welches Ziel man verfolgt, mit den richtigen Argumenten geführt wird und dass der abstrakte Begriff der politischen Selbständigkeit mit Inhalten gefüllt wird.

Man muss sich etwa fragen:

- Welche politischen Entscheidungsstrukturen sind geeignet, die spezifischen Probleme unserer Region zu lösen?
- Wie können wir organisieren, dass ein möglichst großer Teil aller hier erwirtschafteten Ressourcen in unserer Region eingesetzt werden kann?
- Wer bestimmt, welche Zukunftspotenziale geschaffen werden,
- welche Standards öffentliche Dienstleistungen haben,
- wo es wie viele Schulen gibt,
- wie die Wirtschaftsförderung aussieht usw.?

Die politische Selbständigkeit verlangt aber zugleich nach einem besonders verantwortungsvollen Umgang der politischen Klasse mit den staatlichen Steuerungsinstrumenten. Oder wie es schon Platon in seiner Politeia ausgedrückt hat: Es wird »keine Erholung von dem Übel für die Staaten« geben, solange nicht »entweder die Philosophen Könige werden in den Staaten oder die jetzt sogenannten Könige und Gewalthaber wahrhaft und gründlich philosophieren.« Für Platon beruhen Weisheit und Gerechtigkeit bekanntlich auf der harmonisch gegliederten Einheit der Tugenden, denn vom rechten Maß hängt für den Einzelnen und die Gemeinschaft schlechthin alles ab. Immer ist das Maßvolle besser als das Maßlose, denn

* Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

die Missachtung des Maßes macht nicht nur die Seelen krank, sondern führt auch zum Niedergang des ganzen Staates. »Dies durch Erkenntnis des rechten Maßes zu verhindern ist die Aufgabe der großen Gesetzgeber«, schreibt Platon.

Konkret könnten die Stadtstaaten zum Beispiel der Verführung zum Unrecht tun erliegen, weil ihnen rechtlich eine nahezu unbegrenzte Möglichkeit zur Kreditaufnahme für investive Zwecke offensteht, ohne dass diese durch ökonomische Kennzahlen wie Eigenkapitalquote oder Verschuldungsgrad geregelt wäre. Die Stadtstaaten haben damit hervorragende Gestaltungsspielräume, unterliegen aber gleichzeitig der besonderen Herausforderung, dass im Rahmen der eigenen politischen Willensbildung das Konkurrenzverhältnis von nachhaltiger Finanzpolitik im Rahmen der Einbindung in die bundesstaatliche Ordnung und kommunalpolitischem Lobbyismus ausgesteuert werden muss. Die besonderen Freiheiten der Stadtstaaten im föderalen System verlangen also ein hohes Maß an Selbstdisziplin! Dies ist gewissermaßen Ausdruck der Janusköpfigkeit der *stadt-staat-lichen* Verfasstheit.

Offenbar wird gerade an diesem Punkt in der bundesweiten Debatte ein latenter Missbrauch unterstellt, denn es scheint einen Automatismus zu geben, der jede Frage nach der Finanzstruktur der Stadtstaaten zu einer Territorialdiskussion macht.

Das geht am Thema vorbei, denn hier wird eine Medizin vorgeschlagen, die mit den unbestrittenen finanziellen »Krankheitssymptomen« rein gar nichts zu tun hat. Ein Stadtstaat kann nicht dadurch an Finanzkraft gewinnen, indem er zur politischen Peripherie einer größeren Gebietskörperschaft erklärt wird.

Viel entscheidender ist die Frage, wie man auch in konjunkturschwachen Zeiten über alle Ländergrenzen hinweg die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge organisieren und finanzieren, gleichwertige Lebensbedingungen erhalten, Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und öffentliche Ressourcen nachhaltig einsetzen kann.

Wenn man die Thematik in dieser Weise betrachtet, wird man zu dem Ergebnis kommen, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region nicht unbedingt von seiner territorialen Größe bestimmt wird. Man sollte Regionen im vereinten Europa auch nicht nur innerhalb von politischen Grenzen betrachten und insbesondere an die Möglichkeiten zur Vernetzung der lokalen Verwaltungen denken.

Die Dozenten in dieser Veranstaltungsreihe werden sich deshalb verstärkt mit Fragen der horizontalen und vertikalen Finanzverteilung sowie der regionalen Arbeitsteilung und Kooperation befassen.

Wenn Professor Dr. Dannemann in seinem Beitrag von »Stadtstaaten in der Krise« spricht, müssen wir uns vergegenwärtigen, dass wir es nicht nur mit stadtstaatenspezifischen Entwicklungen zu tun haben, die Krisen-Symptome auslösen.

Die Strukturkrise klassischer Industrien und Massenarbeitslosigkeit, der demografische Wandel und das Erodieren der Institution »Familie«, die Globalisierung der Wirtschaft und die sinkende soziale Verantwortungsbereitschaft – all das sind Entwicklungen, die aufgrund ihrer Sozial- und Wirtschaftsstruktur Ballungsräume, insbesondere die Großstädte treffen und in den Stadtstaaten wie unter einem Brennglas deutlicher zutage treten als anderswo.

Unsere politische und gesellschaftliche Aufgabe besteht darin, diese Probleme in den Griff zu bekommen. Im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe soll deshalb darüber diskutiert werden, wie die offensichtliche Strukturkrise der Stadtstaaten überwunden werden kann und wie die resultierenden finanziellen Lasten getragen werden können. Es geht nicht um eine ideologische Existenzsicherung der Stadtstaaten, aber es kann auch nicht darum gehen, anhand einer finanzpolitischen Momentaufnahme das Föderalismusprinzip auszuhebeln und damit den politischen Wettbewerb und regionale Gestaltungsmöglichkeiten allein von der ökonomischen Leistungsfähigkeit abhängig zu machen, anstatt Mechanismen zur Ressourcenallokation so zu justieren, dass alle Bundesländer in der Lage sind, die sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen. Wir sollten immer bedenken, dass der Föderalismus zunächst kein ökonomisches, sondern ein politisches Prinzip ist, das auf die Pluralität politischer Entscheidungen und gesellschaftlicher Lösungsansätze setzt!

Für Bremen ist die Bewältigung der aktuellen Problemlage von existenzieller Bedeutung. Die anbrechende dritte Phase der Sanierung der öffentlichen Haushalte steht unter dem Vorzeichen unbestreitbarer Erfolge bei gleichzeitig verschlechterten finanziellen Rahmendaten.

Schon jetzt ist klar, dass eine Sanierung nicht ohne weitere externe Hilfen gelingen kann. Unsere Strategie ist aber darauf ausgerichtet, mit intensivierten Konsolidierungsmaßnahmen und weiteren Investitionen zur Stärkung der bremischen Wirtschaftskraft einen hohen Eigenbeitrag zur Stabilisierung unserer Finanzkraft zu leisten. Dies tun nicht alle Stadtstaaten.

Angesichts unterschiedlicher Strategien kann man also nicht von einer einheitlichen Stadtstaaten-Position sprechen. Es ist nicht das Ziel dieser Ringvorlesung, eine einheitliche Stadtstaaten-Position zu zementieren oder gar die bisherige bremische Strategie ex-post zu rechtfertigen.

Ich wünsche mir vielmehr, dass von den Dozenten, die alle zu den wenigen ausgewiesenen Experten gehören, die sich mit der besonderen Situation der Stadtstaaten in Wissenschaft und Praxis beschäftigt haben, die besondere Problemlage herausgearbeitet wird und dass sich aus den unterschiedlichen Standpunkten neue Argumente und zukunftsorientierte Wege herauskristallisieren, die sich auch zum Wohl der Freien Hansestadt Bremen nutzen lassen.

Stadtstaaten in der Krise?!

Günter Dannemann

I Die Finanzlage der Länder (einschließlich Gemeinden)

1. Aufteilung des Finanzierungsdefizits

Die kamerale Haushaltswelt definiert die Differenz zwischen den bereinigten Gesamtausgaben und den bereinigten Gesamteinnahmen als Finanzierungssaldo. Sind die Ausgaben höher als die Einnahmen, ergibt sich ein Finanzierungsdefizit. Sind die Ausgaben niedriger als die Einnahmen – davon kann man im Moment nur träumen –, ergibt sich ein Finanzierungsüberschuss.

In Abbildung 1 wird das Finanzierungsdefizit der Bundesländer nach den Ist-Ergebnissen des Jahres 2003 mit zentralen Ausgabenkategorien verknüpft und nach ihnen aufgeteilt.

Die Sortierung der Bundesländer erfolgt zum einen nach Flächenländern und Stadtstaaten und zum anderen, innerhalb dieser beiden Gruppen, nach Wirtschaftskraft ausgedrückt durch den Indikator Bruttoinlandsprodukt (im Folgenden BIP) je Einwohner. Um die Bundesländer miteinander vergleichen zu können, werden alle Größen in Euro je Einwohner angegeben.

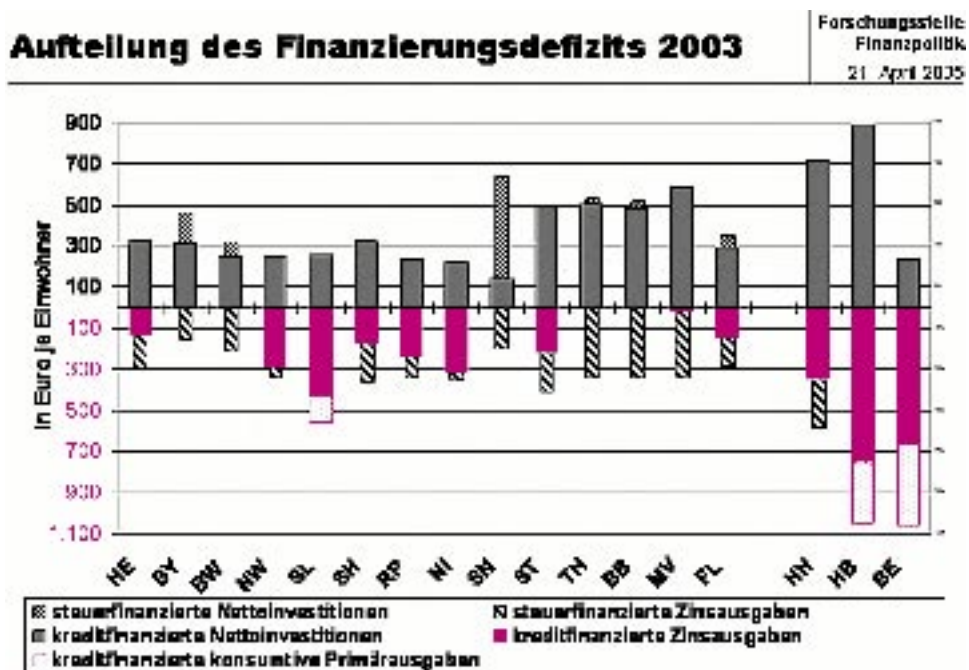
Die grau und/oder eng-schraffierten Balken stellen die Nettoinvestitionen der Bundesländer dar, also die Bruttoinvestitionsausgaben abzüglich der investiven Einnahmen z.B. von der EU oder vom Bund. Diese so genannten eigen finanzierten Investitionen werden entweder aus Steuern (eng-schraffiert) oder aus Krediten (grau) finanziert.

Für das Jahr 2003 ergibt sich, dass

- die Flächenländer im Durchschnitt 352 Euro je Einwohner investierten – mit einer Spanne bei den westlichen Flächenländern von 221 (Niedersachsen) bis 455 (Bayern) und bei den östlichen Flächenländern von 500 (Sachsen-Anhalt) bis 636 (Sachsen),
- bei den Stadtstaaten Bremen mit 887 die Spitzenposition aller Bundesländer einnahm und Berlin mit 237 Schlusslicht war,

- nur die fünf Flächenländer Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg und marginal Thüringen und Brandenburg einen Teil ihrer Nettoinvestitionen aus Steuern finanzierten und damit die Norm des Art. 115 GG erfüllten, d.h. im Nachhinein einen verfassungsgemäßen Haushalt hatten.

Abbildung 1



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 2004. LFA-Beträge der Geberländer sind bei den Einnahmen und Ausgaben abgezogen; ohne Sanierungs-BEZ SL und HB

Die rot und/oder weit-schraffierten Balken kennzeichnen die Zinsausgaben der Bundesländer. Werden sie voll aus Steuern (weit-schraffiert) finanziert, ist der Haushalt verfassungsgemäß, müssen sie teilweise oder ganz aus Krediten (rot) finanziert werden, ist der Haushalt verfassungswidrig.

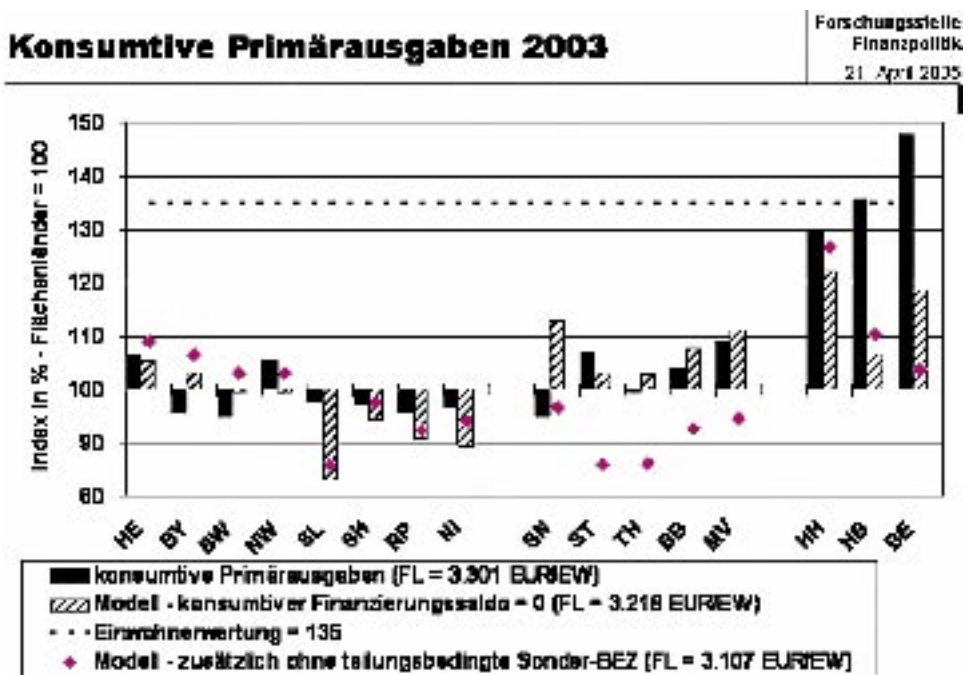
Im Jahr 2003 verstießen elf Bundesländer gegen Art. 115 GG, weil sie konsumtive Ausgaben (hier Zinsen) zumindest teilweise aus Krediten finanzierten.

Die rot-gepunkteten Balken zeigen, dass unter diesen elf Ländern drei nicht nur ihre Nettoinvestitionen und ihre – sehr hohen – Zinsausgaben voll, sondern darüber hinaus sogar noch einen Teil ihrer sonstigen konsumtiven Primärausgaben,

also z.B. Gehälter oder Sozialhilfe aus Krediten finanzierten. Dieser Teil lag in Berlin mit 398 Euro je Einwohner noch höher als in Bremen (304) und im Saarland (125).

Die breiten Balken (grau/ rot/ rot-gepunktet) stellen das gesamte Finanzierungsdefizit dar. Im Jahr 2003 lag das Defizit im Durchschnitt der Flächenländer bei 435 Euro je Einwohner mit einer Spanne bei den westlichen Flächenländer von 251 (Baden-Württemberg) bis 537 (Niedersachsen) und bei den östlichen Flächenländern von 143 (Sachsen) bis 712 (Sachsen-Anhalt), betrug das Defizit Hamburgs mit 1.065 das 2,5-fache des Flächenländer-Durchschnitts, das Defizit Berlins mit 1.300 das 3-fache des Flächenländer-Durchschnitts und das Defizit Bremens mit 1.939 das 4,5-fache des Flächenländer-Durchschnitts. Ohne die – in Bremen sehr hohen – Investitionen war das verbleibende konsumtive Finanzierungsdefizit, also das Ausmaß des Verfassungsverstößes in Berlin, sogar noch geringfügig größer als in Bremen.

Abbildung 2



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 2, 2004. LFA-Beträge der Geberländer sind bei den Einnahmen und Ausgaben abgezogen; ohne Sanierungs-BEZ SL und HB

2. Konsumtive Primärausgaben

In Abbildung 2 werden die konsumtiven Primärausgaben – das sind die Gesamtausgaben abzüglich der Ausgaben für Zinsen und für Investitionen – der 16 Bundesländer betrachtet.

Die Flächenländer gaben im Jahr 2003 durchschnittlich 3.301 Euro je Einwohner aus. In der Abbildung wird dieser Wert gleich 100 Prozent gesetzt. Die schwarzen Balken stellen das konsumtive Primärausgabenniveau der einzelnen Länder bezogen auf den Flächenländer-Durchschnitt dar. Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei den vier wirtschaftsstarken westlichen Flächenländern wiesen Hessen (106) und Nordrhein-Westfalen (107) ein deutlich höheres Niveau – z.B. begründet in höheren Hochschulausgaben – auf als Bayern (96) und Baden-Württemberg (95).
- Die vier wirtschaftsschwächeren westlichen Flächenländer lagen auf einem gleichen Niveau zwischen 96 und 97.
- Die fünf östlichen Flächenländer wiesen eine erhebliche Bandbreite von 95 (Sachsen) bis 109 (Mecklenburg-Vorpommern) auf.
- Die Stadtstaaten haben aufgrund ihrer strukturellen Andersartigkeit ebenso wie vergleichbare Großstädte ein deutlich größeres Aufgabenspektrum und damit ein deutlich höheres konsumtives Primärausgabenniveau als der Flächenländer-Durchschnitt. Die Bandbreite reichte im Jahr 2003 von 130 (Hamburg) über 136 (Bremen) bis 148 (Berlin). Inwieweit diese Unterschiede auch statistisch durch z.B. ein unterschiedliches Ausgliederungsniveau bedingt sind, müsste untersucht werden.

Die schraffierten Balken zeigen das Ergebnis folgender Modellrechnung: Wie hoch hätten – bei vorgegebenen Einnahmen und Zinsausgaben – die konsumtiven Primärausgaben im Jahr 2003 sein dürfen bzw. sein können, damit alle 16 Bundesländer gerade einen verfassungsgemäßen Haushalt realisiert hätten? Mit anderen Worten: Alle Nettoinvestitionsausgaben wären voll aus Krediten finanziert worden. Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Elf Länder mit einem verfassungswidrigen Haushalt hätten ihre konsumtiven Primärausgaben reduzieren müssen und fünf Länder sie mit einem verfassungsgemäßen Haushalt erhöhen können.
- Bei den wirtschaftsstarken westlichen Flächenländern hätten Bayern und Baden-Württemberg das Niveau deutlich erhöhen können und Hessen leicht und Nordrhein-Westfalen es deutlich reduzieren müssen.

- Die wirtschaftsschwächeren westlichen Flächenländer müssten ihr konsumtives Primärausgabenniveau zum Teil sehr deutlich absenken (Niedersachsen auf 89 Prozent und Schleswig-Holstein sogar auf 83 Prozent).
- Von den fünf östlichen Flächenländern hat Sachsen aufgrund seiner vorangegangenen Sparpolitik einen großen Spielraum nach oben. Nur Sachsen-Anhalt hätte das Niveau reduzieren müssen.
- Die drei Stadtstaaten hätten ihr jeweiliges konsumtives Primärausgabenniveau deutlich absenken müssen: Hamburg um 7 Prozentpunkte auf 122 Prozent, Berlin um 30 Prozentpunkte auf 118 Prozent und Bremen um 29 Prozentpunkte auf 106 Prozent des Flächenländer-Durchschnitts. Alle drei Stadtstaaten lägen damit deutlich (Hamburg) bis drastisch (Bremen) unter dem vom Bundesgesetzgeber über die Einwohnerwertung festgelegten Ausstattungsniveau von 135 Prozent (gestrichelte Linie).

Die roten Rhomben stellen das Ergebnis der Modellrechnung bei unterstelltem Wegfall der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen „Aufbau Ost“ bereits im Jahr 2003 dar. Diese Mittel in Höhe von 10,5 Milliarden Euro werden bis zum Jahr 2020 schrittweise auf null reduziert. In dem Modell führt diese Hypothek dazu, dass das konsumtive Primärausgabenniveau

- aller östlichen Flächenländer auf 96 Prozent (Sachsen) bis zu 86 Prozent (Sachsen-Anhalt und Thüringen) absinken müsste,
- aller westlichen Flächenländer sich relativ um 3 bis 4 Prozentpunkte erhöhen würde,
- bei den Stadtstaaten Hamburg auf 127 Prozent und Bremen auf 110 steigen würde, bei Berlin aber auf nur noch 103 Prozent sinken müsste.

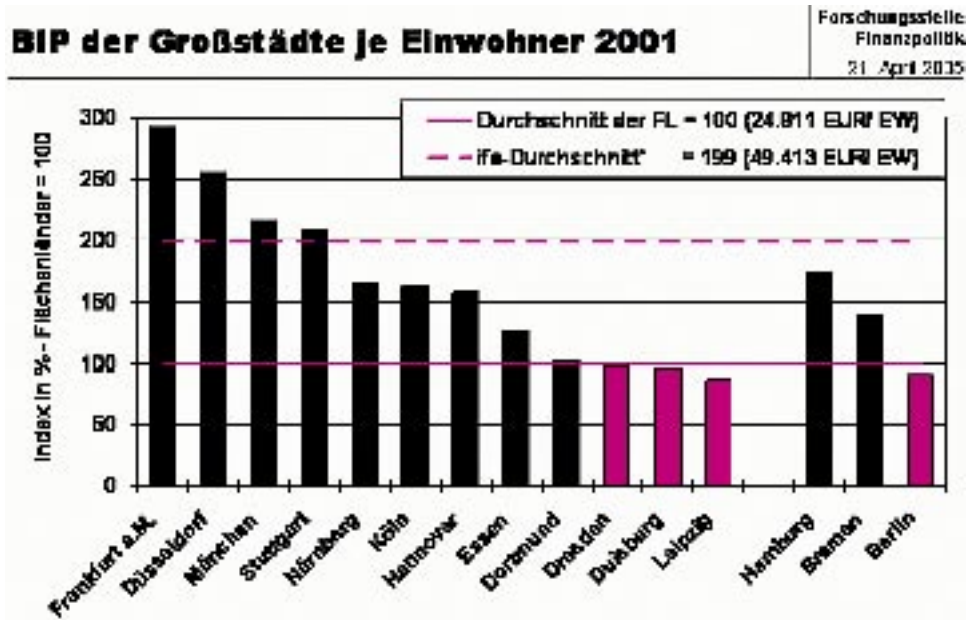
3. Fazit

Die Analyse der Finanzlage der Länder (einschließlich Gemeinden) lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Zwischen den 16 Bundesländern besteht ein fundamentales finanzwirtschaftliches Ungleichgewicht. Nur fünf Länder erfüllten im Jahr 2003 Art. 115 GG.
- Besonders negativ ist die Finanzlage der 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 Großstadt-funktion verlieren, wenn sie aus eigener Kraft durch überdurchschnittliches Sparen einen verfassungsgemäßen Haushalt erreichen sollen.

Abbildung 3



Für die Stadtstaaten und Flächenländer Einwohner am 30.6., Großstädte: Einwohner im Jahresdurchschnitt
 * ifo-Großstädte = Düsseldorf, Frankfurt, Hannover, Köln, München, Stuttgart, Dortmund, Duisburg, Essen (ifo-Durchschnitt = ungewichtete Mittelwert aus dem Durchschnitt mit und dem Durchschnitt ohne Ruhrgebietsstädte)

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Stand August 2004.
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder - Statistik regional 2003

II Das Auseinanderfallen von Wirtschafts- und Finanzkraft

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) umfasst die innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während eines Jahres produzierten Waren und Dienstleistungen abzüglich der Vorleistungen.

Das BIP ist der allgemein akzeptierte Maßstab für Wohlstand, Wachstum und Konjunktur auf internationaler, nationaler, Länder- und sogar Gemeindeebene. Aus dem BIP werden die Steuern gezahlt. Die volkswirtschaftliche Steuerquote von gegenwärtig gut 20 Prozent ist definiert als Anteil der Steuern am BIP.

Das BIP ist sowohl Anknüpfungspunkt als auch Erfolgsmaßstab für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Gebietskörperschaften.

Plakativ könnte man sagen: Je höher das BIP ist, desto höher sind bei gegebenem Steuerrecht die Steuereinnahmen. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob dieser Zusammenhang auf alle Bundesländer, insbesondere auf Bremen, zutrifft.

1. Bruttoinlandsprodukt der Großstädte

Abbildung 3 vergleicht die Wirtschaftskraft je Einwohner aller deutschen Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern bzw. knapp darunter (Dresden, Leipzig, Nürnberg) für das Jahr 2001.

Das durchschnittliche BIP der Flächenländer betrug 24.811 Euro je Einwohner und wird in der Abbildung 3 gleich 100 gesetzt (rote Linie). Neun Großstädte in den Flächenländern lagen zum Teil weit über 100 (schwarze Balken), drei Großstädte lagen darunter (rote Balken). Die Bandbreite reichte von knapp 300 Prozent (Frankfurt) bis 85 Prozent (Leipzig). Der Durchschnitt der neun ifo-Großstädte (mehr als 500 000 Einwohner) betrug 199 Prozent (rot-gestrichelte Linie).

Im Vergleich dazu lag Hamburg deutlich unter dem Durchschnitt, Bremen nur am unteren Rand des Mittelfeldes und Berlin sogar ganz am Ende.

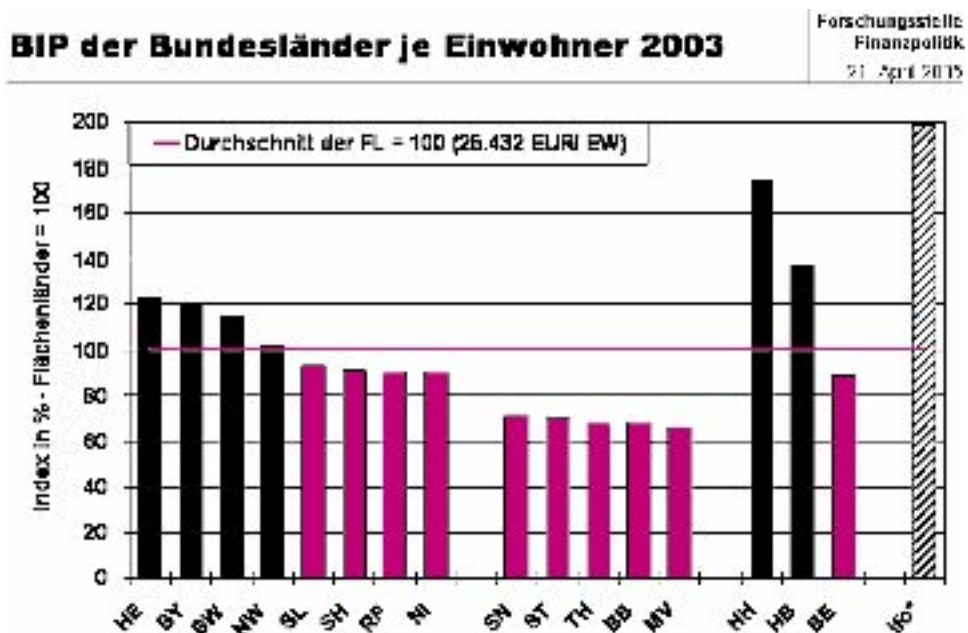
2. Bruttoinlandsprodukt der Bundesländer

Abbildung 4 vergleicht die Wirtschaftskraft je Einwohner der 16 Bundesländer für das Jahr 2003. Das durchschnittliche BIP der Flächenländer betrug 25.432

Euro je Einwohner und stellt in Abbildung 4 die Vergleichsbasis (rote Linie) dar. Die drei wirtschaftsstarke südlichen Flächenländer lagen mit einem Index zwischen 115 und 120 deutlich und Nordrhein-Westfalen nur knapp über dem Durchschnittswert. Die vier westlichen Flächenländer unterschritten den Durchschnitt in der Größenordnung von 10 Prozent und die Gruppe der fünf östlichen Flächenländer in der Größenordnung von 35 Prozent.

Die Stadtstaaten präsentieren sich äußerst unterschiedlich. Hamburg ist mit 174 Prozent das weitaus wirtschaftsstärkste Bundesland, Bremen folgt mit 137,4 Prozent mit deutlichem Abstand immer noch an zweiter Stelle, und Berlin liegt mit 89 Prozent gerade noch auf dem Niveau der wirtschaftsschwächeren westlichen Flächenländer.

Abbildung 4



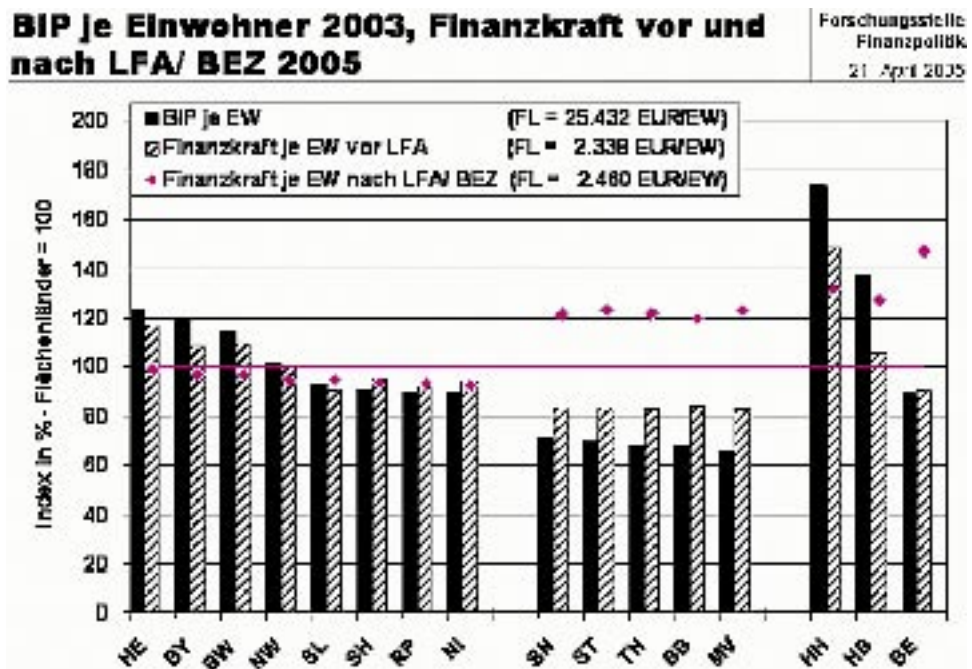
* Stand 2004: ifo-Großstädte = Düsseldorf, Frankfurt, Hannover, Köln, München, Stuttgart, Dortmund, Duisburg, Essen (ifo-Durchschnitt = der ungewichtete Mittelwert aus dem Durchschnitt mit und dem Durchschnitt ohne Ruhrgebietsstädte) (bezogen auf den Flächenländerdurchschnitt 2001)

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtberechnungen der Länder, Stand August 2004

3. Bruttoinlandsprodukt und Finanzkraft vor und nach Finanz- ausgleich

Als Finanzkraft werden die Steuereinnahmen bezeichnet, mit denen die Bundesländer in den Länderfinanzausgleich hineingehen. Die Finanzkraft soll das so genannte örtliche Aufkommen oder das »Eigene«, also das selbst Erwirtschaftete, ausdrücken.

Abbildung 5



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtberechnungen der Länder, Stand August 2004
Steuerschätzung November 2004.

In Abbildung 5 wird dem BIP je Einwohner für das Jahr 2003 (schwarze Balken) die Finanzkraft je Einwohner für das Jahr 2005 (schwarz-schraffierte Balken) gegenübergestellt. Damit wird das neue Finanzausgleichsgesetz mit der veränderten Abgrenzung der Finanzkraft (Umsatzsteuervorwegausgleich, Einbeziehung der

Gemeindefinanzkraft mit 64 Prozent) zur Grundlage der folgenden Betrachtungen gemacht.

Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlieren die drei starken Südländer bereits bei der originären Finanzkraft merklich. Sogar das Saarland verliert wegen der Grenzgänger aus Frankreich. Drei schwächere westliche Flächenländer gewinnen infolge der Nettoauspendler (Lohnsteuererlegung). Die fünf östlichen Flächenländer gewinnen deutlich wegen des Umsatzsteuervorwegausgleichs. Dieser dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne vor geschaltete Finanzausgleich bewirkt, dass die östlichen Flächenländer Umsatzsteuer in Höhe von 1.300 Euro je Einwohner als ihr »Eigenes« betrachten dürfen, während die vier wirtschaftsstarke westlichen Flächenländer und dazu Hamburg und Bremen nur jeweils 629 Euro je Einwohner behalten dürfen.

In der Gruppe der Stadtstaaten

- entspricht bei Berlin die Finanzkraft der Wirtschaftskraft,
- verbleibt Hamburg von einer Wirtschaftskraft von 174 Prozent nur eine Finanzkraft von 148 Prozent (-26 Prozentpunkte) und
- Bremen von einer Wirtschaftskraft von 137 Prozent nur eine Finanzkraft von 105 Prozent (-32 Prozentpunkte). Ursache für dieses »Armrechnen« sind bei Bremen in etwa gleichgewichtig die Umsatzsteuerverteilung und die Lohnsteuererlegung nach dem Wohnsitzprinzip.

Die originäre Finanzkraft wird durch den Länderfinanzausgleich (LFA) für die Geberländer reduziert und für die Nehmerländer durch den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) erhöht. Die nach LFA/BEZ erreichte relative Finanzkraft wird in Abbildung 5 durch die roten Rhomben gekennzeichnet. Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Gemessen am BIP je Einwohner der Flächenländer

- verlieren die vier starken westlichen Flächenländer nochmals deutlich und sinken unter 100 Prozent,
- bleiben die vier schwächeren westlichen Flächenländer in etwa konstant, wobei bei Schleswig-Holstein der leichte Verlust an originärer Finanzkraft durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen knapp überkompensiert wird,
- gewinnen die fünf östlichen Flächenländer insbesondere durch die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost sehr stark und erreichen ein Niveau von rund 120 Prozent,
- sinkt Hamburg als stärkstes Geberland auf eine Finanzkraft nach LFA/BEZ von 131 Prozent,

- steigt Berlin als stärkstes Nehmerland auf eine Finanzkraft nach LFA/BEZ von 147 Prozent,
- hat Bremen in diesem Finanzausgleichssystem eine einzigartige Sonderrolle. Gemessen am BIP wird zunächst massiv Finanzkraft abgeschöpft, die anschließend über LFA/BEZ wieder teilweise zugeführt wird, so dass Bremen letztlich eine Finanzkraft nach der hochkomplexen Umverteilung von 127 Prozent zugestanden wird.

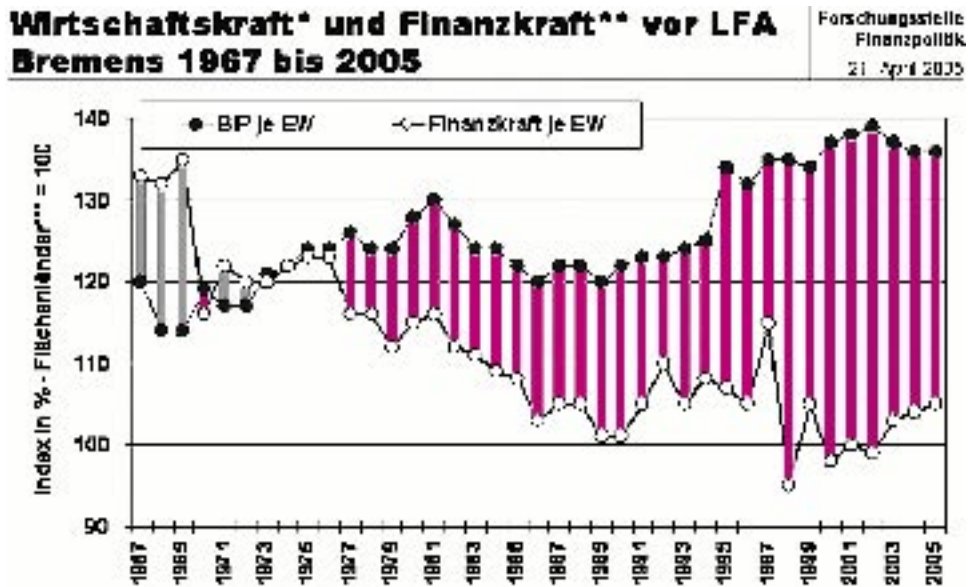
4. Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens von 1967 bis 2005

Das für das Jahr 2005 festgestellte massive Auseinanderklaffen von Wirtschafts- und Finanzkraft hat sich in Bremen stetig entwickelt. Abbildung 6 enthält für den Zeitraum 1967 bis 2005 die Entwicklung des BIP je Einwohner Bremens (dünne Linie mit schwarzen Punkten) und die Finanzkraft vor LFA je Einwohner Bremens (dicke Linie mit weißen Punkten) jeweils bezogen auf den Flächenländer-Durchschnitt von 100 Prozent.

Die beiden Zeitreihen lassen sich wie folgt erklären:

- Bis 1969 lag die Finanzkraft deutlich (bis zu 20 Prozentpunkte) über der Wirtschaftskraft.
- Die 1970 in Kraft getretene Große Finanzreform führte insbesondere über die Lohnsteuererlegung nach dem Wohnsitzprinzip dazu, dass Wirtschafts- und Finanzkraft bis 1976 in etwa deckungsgleich waren.
- Von 1977 bis 1994 entkoppelte sich die Finanzkraft zunehmend von der Wirtschaftskraft. Ursächlich hierfür waren insbesondere die massive Umlandwanderung mit der Folge einer Verdoppelung der Nettoeinpender und die weitaus stärkere Dynamik der Lohnsteuer gegenüber der Gewerbe- und der Körperschaftssteuer.
- Die Einbeziehung der östlichen Bundesländer in das Finanzausgleichssystem im Jahr 1995 führte dazu, dass sich wegen des relativen BIP-Anstiegs und der höheren Abschöpfung von Finanzkraft durch die Umsatzsteuerergänzungsanteile die Schere zwischen der Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens deutlich weiter öffnete.
- Das im Jahr 2005 in Kraft getretene neue Finanzausgleichssystem hat die Differenz auf einem Niveau von 32 Prozentpunkten zementiert.

Abbildung 6



* 1967 □ Bundesamt anhand der Abweichungen der Zahlen der Statistischen Jahrbücher für 1970-1972 gegenüber den Rückrechnungsergebnissen des »Arbeitskreises VGR« für 1970-1972 ** ohne Abzug von Sonderlasten *** bis 1994 ohne »neue Länder« – BIP von 2005 aus 2004

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtberechnungen der Länder, Stand August 2004 (BIP von 2005 aus 2004). 2. Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes für das jeweilige Ausgleichsjahr (endgültige Abrechnung, 2003/04 vorläufige Zahlen), BMF Steuerschätzung November 2004

5. Vergleich einer Finanzkraftverteilung nach Bruttoinlandsprodukt für Berlin und Bremen

In einer Diskussionsveranstaltung im November 2004 in Bremen hat der Berliner Finanzsenator Sarrazin die These aufgestellt, Bremen sei nicht lebensfähig und müsse daher den Status als Bundesland aufgeben. Abbildung 7 gibt eine Modellrechnung wieder, in der für das Jahr 2005 die tatsächliche Finanzkraft Berlins und Bremens einer fiktiven Verteilung der Finanzkraft nach BIP gegenübergestellt wird. Die tatsächliche Finanzkraft Berlins übersteigt die fiktive um 95 Millionen Euro. Bremen erleidet auf dieser Stufe einen Verlust von 494 Millionen Euro (jeweils etwa hälftig durch Lohnsteuererlegung und Umsatzsteuerverteilung). Beim Länderfinanzausgleich erhält Berlin mit knapp 700 Euro je Einwohner deutlich mehr

als Bremen mit 425 Euro je Einwohner. Von den Bundesergänzungszuweisungen profitiert Berlin mit 820 Euro je Einwohner noch ungleich stärker als Bremen mit 240 Euro je Einwohner.

Insgesamt erhält Berlin bei einer BIP-bezogenen Finanzkraft von gut 7 Milliarden Euro weitere 5,2 Milliarden Euro bzw. 74 Prozent von Ländern und Bund. Bremen hingegen führt in das Finanzverteilungssystem nach dieser Messlatte sogar noch 53 Millionen Euro bzw. 2,5 Prozent seiner wirklichen Finanzkraft ab.

Abbildung 7

Finanzkraftverteilung 2005 nach BIP 2003 für Berlin und Bremen

Forschungsstelle
Finanzpolitik
21. April 2005

	Berlin	Bremen
	in Mio. Euro	
1. Tatsächliche Finanzkraft im LFA	7.150	1.634
2. Finanzkraft nach BIP	7.055	2.128
3. (1.-2.) Gewinn (+), Verlust (-)	+ 95	- 494
4. LFA-Zuweisungen	+ 2.345	+ 282
5. BEZ	+ 2.784	+ 159
6. (3.+4.+5.) Nettogewinn (+), Nettoverlust (-)	+ 5.224	- 53
(6./2. in %) Anteil an Finanzkraft nach BIP	+ 74 %	- 2,5 %

Quelle: Arbeitskreis volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder Stand August 2004
Steuerschätzung November 2004

6. Fazit

Die Analyse der Wirtschaftskraft und der Finanzkraft vor und nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen lässt sich mit Blick auf Bremen in folgende Ergebnisse zusammenfassen: