

## Der Oettinger-Vorschlag - Licht am Ende des Tunnels?

Für das Land Bremen mit seinen beiden Städten Bremen und Bremerhaven zeichnen sich in den nächsten Monaten entscheidende Weichenstellungen ab. Mit der Vorlage des Berichtes der AG Haushaltsanalyse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (K.-Drs. 102) vom 15. April 2008 ist nun ein umfangreicher Überblick zur Haushaltssituation der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein möglich. Von größerer Bedeutung scheint jedoch der Umstand zu sein, dass der Bericht in einer Gemeinschaftsleistung durch die Zusammenarbeit von Leitern der Haushaltsabteilungen des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) sowie der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen unter Vorsitz des Landes Baden-Württemberg angefertigt wurde. Somit liegt endlich eine abgestimmte Datengrundlage für die Verhandlungen im Rahmen der Föderalismusreform II vor, welche gleichwohl sehr unterschiedlich interpretiert wird. Angesichts der bislang eingenommenen Standpunkte kann dies aber auch nicht überraschen.

Aktuell hat Baden-Württembergs Ministerpräsident Günther Oettinger sicherlich auch auf der Grundlage des Berichtes der AG Haushaltsanalyse nun vorgeschlagen, dass Bund und Länder Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein bei der Haushaltssanierung helfen sollten. Es zeichnet sich ab, dass mittlerweile mehrheitlich anerkannt wird, dass die drei Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein aus eigener Kraft wohl kaum einen Haushaltsausgleich (materieller Haushaltsausgleich, d.h. ein öffentlicher Haushalt ohne Nettokreditaufnahme) in einem überschaubaren Zeitrahmen erreichen können. Der Vorschlag des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger sieht offensichtlich vor, dass die Hälfte der Haushaltsdefizite der entsprechenden Haushaltsnotlagenländer Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein durch die

Solidargemeinschaft übernommen werden. Welche Konsequenzen sind aus diesem Vorschlag dann für Bremen zu erwarten? Zunächst ein Blick auf den Finanzierungssaldo und die Primärausgaben (Gesamtausgaben abzüglich Zinsen) im Jahr 2007 bzw. 2008:

<b>Bremen</b>	2007	2008	2007	2008
	in Euro je Einwohner		in Mio. Euro	
<b>Finanzierungssaldo</b>	-1.187 <sup>1)</sup>		-787 <sup>1)</sup>	
	-1.170 <sup>2)</sup>	-1.074 <sup>2)</sup>	-776 <sup>2)</sup>	-712 <sup>2)</sup>
<b>Primärausgaben</b>	5.204 <sup>3)</sup>		3.450 <sup>3)</sup>	
	5.216 <sup>4)</sup>			
	5.189 <sup>2)</sup>	5.204 <sup>2)</sup>	3.442 <sup>2)</sup>	3.452 <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Bericht der AG Haushaltsanalyse, K.-Drs. 102, S. 301.

<sup>2)</sup> Finanzplanung der FHB 2007-2011, S. 48 f.

<sup>3)</sup> Bericht der AG Haushaltsanalyse, K.-Drs. 102, S. 284.

<sup>4)</sup> Bericht der AG Haushaltsanalyse, K.-Drs. 102, S. 155.

Ausgehend von der Finanzplanung der Freien Hansestadt Bremen für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung von 2007 bis 2011 ergibt sich für das Jahr 2007 ein Primärausgabenniveau gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt von 127 vH und für das Jahr 2008 von 123 vH (Finanzplanung der FHB 2007-2011, S. 61).

### Interpretation des Vorschlages

Der Vorschlag des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger sieht wie oben angedeutet offensichtlich vor, dass die Haushaltsdefizite der entsprechenden Haushaltsnotlagenländer Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein zur Hälfte durch die Solidargemeinschaft übernommen werden und die andere Hälfte durch eine so genannte „Eigenleistung“ auf Null reduziert wird. Möglich ist dann entweder eine jährliche Übernahme des hälftigen Finanzierungsdefizits oder aber eine Teilentschuldung, welche mit der Reduzierung des Finanzierungsdefizits eines Ausgangsjahres um 50 vH einhergeht.

Angenommen wird im Falle Bremens nun, dass im Jahr 2008 ein Betrag von 356 Mio. Euro durch die Solidargemeinschaft übernommen würde (0,5 x 712 Mio. Euro). Dies könnte beispielsweise über eine Teilentschuldung in Höhe von **7,42 Mrd. Euro**

rückwirkend für 2007 bei einem Zinssatz von 4,8 vH (Finanzplanung Bremen 2007-2011) im Jahr 2007 abgewickelt werden. Eine derartige Summe korrespondiert im Übrigen ungefähr mit den indirekt vorgebrachten maximalen Erwartungen im Rahmen des Normenkontrollantrages der Freien Hansestadt Bremen beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.<sup>1</sup>

Lt. Finanzplanung der Freien Hansestadt Bremen für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum von 2007 bis 2011 erreicht Bremen im Jahr 2011 einen Finanzierungssaldo von immer noch -465 Mio. Euro. D.h. allerdings auch, dass durch bremische Eigenleistung (die Primärausgaben erreichen im Jahr 2011 einen Wert von 3.452 Mio. Euro und liegen damit auf dem Niveau von 2008 bzw. um lediglich 10 Mio. Euro höher gegenüber 2007) der Finanzierungssaldo gegenüber 2007 um 311 Mio. Euro und gegenüber 2008 um 247 Mio. Euro verringert wird. Die im Jahr 2011 geplanten Primärausgaben in Höhe von 3.452 Mio. Euro entsprechen 5.205 €/je Einwohner. Somit strebt Bremen im Jahr 2011 ein Primärausgabenniveau gegenüber den Flächenländern von 115 vH an. Nach der aktuellen Finanzplanung reicht dieses Niveau offenbar aus, um die Funktionsfähigkeit des Stadtstaates Bremen zu gewährleisten.

„Die bereits aus der vorstehenden Finanzplanung bis 2011 zu ziehende Schlussfolgerung nicht ohne externe Hilfen zu sanierender bremischer Haushalte, bestätigt sich auch bei Betrachtung der möglichen längerfristigen Haushaltsentwicklung der Freien Hansestadt Bremen. Ausgangspunkt hierfür sind Modellrechnungen (vgl. Anlage), die **aufsetzend auf der aktuellen Finanzplanung** des Landes **und den** mit ergänzender Klageschrift im März 2007 **an das Bundesverfassungsgericht** übermittelten Berechnungen davon ausgehen, dass (...) die **Primärausgaben** des Stadtstaates nach Ablauf der Finanzplan-Periode auf ein derart geringes Niveau zurückgefallen sind (einwohner-bezogen auf 115 % des Flächenländerdurchschnitts (einschließlich Gemeinden) und deutlich unter die Vergleichswerte von Hamburg und Berlin), dass anschließend zur Wahrung der verfassungsgemäßen Aufgaben, d.h. zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Landes, statt einer weiteren Entkopplung zumindest eine parallele Ausgabenentwicklung zum übrigen Bundesgebiet zwingend erforderlich ist, die mit einer jährlichen Zuwachsrate von 1,5 % angenommen wird und damit bei voraussichtlich höhere Preisentwicklung immer noch einen fortlaufenden realen Leistungsabbau widerspiegeln würde.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe dazu SEITZ, HELMUT [2006]: Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage, Gutachten zum Normenkontrollantrag der Freien Hansestadt Bremen vom 07. April 2006, Berlin, Februar 2006, S. 44.

<sup>2</sup> Finanzplanung 2007 bis 2011 der Freien Hansestadt Bremen, S. 55 f.

„Analog zur Ausgangslage von Großstädten in Flächenländern kann demzufolge das einwohner-bezogene Primärausgabenniveau der Stadtstaaten aufgrund ihrer großstädtischen Verpflichtungen und Aufgabenlasten **nicht auf oder gar unter den Durchschnitt der Flächenländer** des Bundesgebiets (einschließlich ihrer Gemeinden) verringert werden. Diese Feststellung ist von entscheidender Bedeutung für die Zurückweisung modelltheoretischer Ansätze, die eine Befreiung der bremischen Haushalte von den bestehenden Altschulden allein durch (beliebige) Absenkung der Primärausgaben für realisierbar halten.“<sup>3</sup>

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sowohl im Urteil vom 24. Juni 1986 (*BVerfGE* 72, 330 (415)) als auch im Urteil vom 27. Mai 1992 (*BVerfGE* 86, 148) ausdrücklich auf die vorgegebene **strukturelle Eigenart der Stadtstaaten** bzw. die **Andersartigkeit der Stadtstaaten** hingewiesen:

„Eine „Veredelung“ der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten durch eine Gewichtung ist insoweit zumindest zulässig, als die Stadtstaaten aufgrund ihrer **vorgegebenen strukturellen Eigenart** einen Mehrbedarf gegenüber Flächenstaaten aufweisen. Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich **Hauptstadt- und Großstadtfunktionen** erhalten können, wobei zu bedenken ist, daß sie nur aus Großstadtgebieten bestehen und von ihrem Umland durch Staatsgrenzen getrennt sind.“<sup>4</sup>

(Hervorhebung durch den Verfasser).

Die öffentlichen Leistungen Bremens werden von den Bewohnern des niedersächsischen Umlandes mitgenutzt. Es kann nicht bestritten werden, dass Bremen eine dichte Infrastruktur zur Verfügung stellt und hierzu eigene Finanzkraft aufwendet. In Flächenländern werden viele in Großstädten angesiedelte Einrichtungen (Theater, Museen etc.) durch das jeweilige Land finanziert, weshalb der Stadt-Umland-Konflikt somit in Flächenländern entschärft wird. Für Stadtstaaten gilt dies nicht.<sup>5</sup> Auch kann die Bevölkerungsmassierung höhere Ausgaben in Bremen bedingen.<sup>6</sup>

Allerdings muss auch Erwähnung finden, dass es politisch wie finanzwissenschaftlich umstritten ist, inwieweit tatsächlich Mehrbedarfe in Agglomerationen und damit in Stadtstaaten existieren. Letztlich kann konstatiert werden, dass eine wissenschaftlich

---

<sup>3</sup> Finanzplanung 2007 bis 2011 der Freien Hansestadt Bremen, S. 21 f.

<sup>4</sup> BVerfGE 86, 148 (240).

<sup>5</sup> Vgl. VESPER, DIETER [2001]: Die Einwohnerwertung für Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich - mehr als gerechtfertigt, in: DIW-Wochenbericht, 68. Jg., Nr. 11-12, S. 173 f.

<sup>6</sup> Vgl. FELD, LARS P. [2007]: (Extreme) Haushaltsnotlage in Bremen? Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Heidelberg, S. 49.

exakte normative Bestimmung der abstrakten Mehrbedarfe von Stadtstaaten durchaus mit methodischen Schwierigkeiten verbunden ist.<sup>7</sup> Die Finanzwissenschaft kann jedenfalls kaum einen Beitrag dazu leisten, für eine Regierung anhand objektiver Quantifizierungen so genannte „notwendige Ausgaben“ im Sinne einer Mindestfinanzausstattung normativ abzuleiten. Bislang sind derartige Versuche zur Ermittlung methodisch belastbarer Ergebnisse fehlgeschlagen. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Die Finanzwissenschaft kann die jeweilige Erfordernis- und Dringlichkeitsbewertung nicht leisten.<sup>8</sup>

Auch wenn es wie oben angesprochen wohl keine wissenschaftliche exakte normative Bestimmung von abstrakten Mehrbedarfen bzw. „notwendigen Ausgaben“ in Stadtstaaten gibt bzw. geben kann, so ist dennoch eher von einem grundsätzlich höherem Finanzbedarf in Stadtstaaten auszugehen. Es dürfte wohl nicht zu bestreiten sein, dass ein Absenken der Primärausgaben **auf oder gar unter den Durchschnitt der Flächenländer** die Funktionsfähigkeit eines Stadtstaates dann massiv einschränken würde.

### **Mögliche fiskalische Auswirkungen im Jahr 2011 für Bremen bei Teilentschuldung**

Für das Jahr 2011 weist die Freie Hansestadt Bremen entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung noch einen Finanzierungssaldo von -465 Mio. Euro aus.<sup>9</sup> Dies entspricht einem Finanzierungssaldo von rund 701 € je Einwohner. Wird nun davon ausgegangen, dass rückwirkend eine Teilentschuldung in Höhe von 7,42 Mrd. Euro im Jahr 2007 erfolgt (Entlastung: 356 Mio. Euro p.a. und damit 50 vH des Finanzierungssaldos im Jahr 2008), würde dies zu einer Verringerung des Finanzierungssaldos im Jahr 2011 auf nur noch -55,7 Mio. Euro (84 € je Einwohner) führen. Dies deshalb, da dann bereits das Finanzierungsdefizit durch bremische Eigenanstrengungen um 311 Mio. Euro gegenüber 2007 reduziert wurde. Hinzu kommt die Einbeziehung des Zinseszinses in den Jahren 2009, 2010 und 2011 bei annahmegemäß jährlichen Zinssätzen von 4,7 vH in 2008 bzw. 4,7 vH und 4,9 vH in 2009 bzw. 2010<sup>10</sup>, welcher sich in 2011 auf 53,3 Mio. Euro kumuliert.

---

<sup>7</sup> Vgl. auch FELD, LARS P. [2007], S. 49.

<sup>8</sup> Vgl. DÖRING, THOMAS [2007]: Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Heft 1, S. 43.

<sup>9</sup> Siehe Finanzplanung 2007 bis 2011 der Freien Hansestadt Bremen, S. 48.

<sup>10</sup> Siehe Finanzplanung 2007 bis 2011 der Freien Hansestadt Bremen, S. 61.

Dieses Berechnungsbeispiel bezieht sich ausdrücklich auf die hälftige Teilung des Finanzierungssaldos aus dem Jahr 2008 durch eine Teilübernahme des Schuldenstandes des Jahres 2007. Die Fortschreibung des ursprünglichen Entlastungsbetrages (356 Mio. Euro) ist deshalb zu vertreten, da ansonsten die bis zum Jahr 2011 eingeplanten bremischen Konsolidierungsmaßnahmen (Konstanz der Primärausgaben) und damit die ohnehin geplante „Eigenleistung“ unberücksichtigt blieben und sogar die bis dahin eingeplanten eigenverantwortlichen Konsolidierungsmaßnahmen „bestraft“ werden würden. Andernfalls wäre der Anreiz gegeben, bei hälftiger Übernahme der Finanzierungsdefizite die jährlichen Finanzierungsdefizite ansteigen zu lassen.

### **Fazit:**

- **„Lediglich“<sup>11</sup> 55,7 Mio. Euro (84 € je Einwohner) müssten bei einer rückwirkenden Teilentschuldung in 2007 dann im Jahr 2011 noch konsolidiert werden, um den materiellen Haushaltsausgleich im Jahr 2011 zu schaffen.**
- **Bei ausschließlicher Konsolidierungslast auf der Ausgabenseite müsste das Primärausgabenniveau von 5.205 € je Einwohner auf 5.121 € je Einwohner und damit auf 113,2 vH des Flächenländerdurchschnitts reduziert werden. Es wäre dann fraglich, ob nicht auch bei diesem Niveau noch die Funktionsfähigkeit des Stadtstaates Bremen erhalten werden könnte, sofern ca. 115 vH des Flächenländerdurchschnitts als ein für Stadtstaaten angemessenes Primärausgabenniveau erachtet wird.**
- **Alternativ könnte auch ein einnahmeseitiger Konsolidierungsbeitrag zusätzlich herangezogen werden, so dass das Primärausgabenniveau auf einem Niveau von 115 vH gehalten werden könnte.**

---

<sup>11</sup> Selbstverständlich ist dies noch ein gewaltiger Konsolidierungsbetrag im Jahr 2011 (immerhin 1,6 vH der Primärausgaben). Verglichen mit den vergangenen und heutigen Finanzierungsdefiziten relativiert sich jedoch dieser noch ausstehende Konsolidierungsbetrag.

## **Anmerkungen zur stadtstaatenadäquaten Aufgabenwahrnehmung**

Die Freie Hansestadt Bremen hat zur Unterstützung des Normenkontrollantrages aus dem Jahr 2006 ein Gutachten erstellen lassen, welches u.a. die Ableitung einer **Primärausgabenuntergrenze für Stadtstaaten** beinhaltet:

„Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass wir mit zwei höchst unterschiedlichen Methoden Primärausgabenuntergrenzen für die Stadtstaaten ableiten konnten, die in einer Größenordnung von mindestens 125% des Flächenländerdurchschnitts liegen, wobei nach dem „BBR-Verfahren“ auch etwas leicht höhere Werte möglich wären. Aufgrund der mit empirischen Untersuchungen verbundenen Unsicherheiten sowie des Umstandes, dass wir hier das Verhalten eines Haushaltsnotlagenlandes abbilden, an dessen Eigenanstrengungen besondere Maßstäbe anzulegen sind, setzen wir bei der Evaluation der Eigenbeiträge des Landes Bremen in den Nachhaltigkeitsmodellrechnungen eine Primärausgabenuntergrenze von 125% im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer an.“<sup>12</sup>

Wie bereits oben angedeutet, ist eine Absenkung des Primärausgabenniveaus eines Stadtstaates auf oder sogar unter den Durchschnitt von Flächenländern nicht zu empfehlen, da ansonsten die Funktionsfähigkeit des Stadtstaates massiv gefährdet würde. Schon das **Unterschreiten kritischer Ausgabenuntergrenzen** führt hingegen zu **Beeinträchtigungen der groß- und landeshauptstädtischen Funktionen** von Stadtstaaten und kann letztlich die Existenz als Stadtstaaten in Frage stellen.

„Wie im Anhang zu diesem Beitrag aufgezeigt wird, ist in Stadtstaaten eine untere Primärausgabenrelationsgrenze von 125% des Durchschnitts der Flächenländer anzusetzen. **Jede weitere Absenkung dürfte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bereits einen Stadtstaat an den Rand eines Zustandes der Handlungsunfähigkeit versetzen.** Sollten diese Quoten signifikant unterschritten werden, dürften keinerlei Zweifel an der Unfähigkeit der Stadtstaaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorliegen.“<sup>13</sup>  
(Hervorhebung durch den Verfasser).

Angemerkt sei hier, dass bei dieser Ableitung der stadtstaatlichen Primärausgabenuntergrenze nur die durchschnittlichen Primärausgaben auf Landesebene und nicht die konzentrierten Landesleistungen in Großstädten berücksichtigt wurden,

---

<sup>12</sup> SEITZ, HELMUT [2006]: Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage, Gutachten zum Normenkontrollantrag der Freien Hansestadt Bremen vom 07. April 2006, Berlin, Februar 2006, S. 56.

<sup>13</sup> SEITZ, HELMUT [2006], S. 28.

weshalb die Primärausgabenuntergrenze nach SEITZ eher unterzeichnet sein dürfte.

Bezüglich der strukturellen Andersartigkeit und Eigenart der Stadtstaaten stellt auch das Bundesministerium der Finanzen jüngst fest:

„Grundsätzlich wird ein gleicher Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern angenommen. Für die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen ist diese Annahme nicht angemessen. Stadtstaaten weisen einen deutlich höheren Finanzbedarf je Einwohner auf als Flächenländer. Ihre Einwohnerzahl wird deshalb im Länderfinanzausgleich fiktiv auf 135 % erhöht (Einwohnergewichtung).“<sup>14</sup>

Letztlich stellt der rheinland-pfälzische Finanzminister Ingolf Deubel aktuell die sicherlich berechnete Frage, bei welchen Ausgabeverhältnissen für die aktuelle Bereitstellung von öffentlichen Gütern noch eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet werden kann.<sup>15</sup> Gleichwertig muss hier wohl in der Weise interpretiert werden, dass es sich um annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse in Großstädten (mit mehr als 500.000 Einwohner) handelt.

Abschließend bleibt daher festzuhalten:

- Einerseits knüpfen alle bisherigen Absätze zur wissenschaftlich fundierten Bestimmung einer angemessenen Einwohnerwertung für Stadtstaaten sowie für eine kritische Ausgabenuntergrenze für Stadtstaaten an den tatsächlichen Ausgaben bzw. Einnahmen von vergleichbaren Gebietskörperschaften an. Damit werden die spezifischen Haushaltsstrukturen der vergleichbaren Gebietskörperschaften analysiert und anschließend auf die Stadtstaaten übertragen. Allerdings ist diese Vorgehensweise nicht unproblematisch, da aus einem *Sein* nicht ohne weiteres auch ein *Sollen* geschlussfolgert werden kann.<sup>16</sup>
- Andererseits kann aber auch nicht bestritten werden, dass vergleichbare Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern in der Regel tatsächlich ein Primärausgabenniveau zur Aufrechterhaltung der groß- und landeshauptstadttypischen Funktionen von

---

<sup>14</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN [2008], Monatsbericht des BMF, März 2008, S. 62.

<sup>15</sup> Siehe Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K.-Drs. 111, S. 33.

<sup>16</sup> Vgl. FELD, LARS P. [2007], S. 49.



125 vH gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt aufweisen. Zwar können so genannte X-Ineffizienzen nicht ausgeschlossen werden, diese Form von öffentlicher Verschwendung dürfte jedoch kaum einen Abstand von 10-vH-Punkten (115 vH zu 125 vH) ausschließlich erklären können.

- Letztlich wäre trotz eines aufgrund der hier vorgestellten Interpretation des Oettinger-Vorschlages möglichen materiellen Haushaltsausgleichs im Jahr 2011 bei einem gleichzeitigen Primärausgabenniveau von 115 vH gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt die Frage nach den groß- und landeshauptstadtypischen Funktionen von Stadtstaaten und deren Niederschlag in öffentlichen Ausgaben im Vergleich zu anderen Großstädten insbesondere für Bremen weiterhin nicht abschließend beantwortet bzw. noch zu klären.

*André W. Heinemann*