

***Finanzverfassung und Ausgabenrestriktionen von
Ländern unter besonderer Berücksichtigung der
Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen***

Gutachten

im Auftrag des Senators für Finanzen
der Freien Hansestadt Bremen

vorgelegt von

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch

Otto-von-Guericke Universität Magdeburg



Magdeburg, im März 2006



Gliederung	Seite
1. Auftrag des Gutachtens	3
2. Aufriss und Argumentationsduktus	7
2.1. Einleitung	7
2.2. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes als Folgeverfassung	10
2.3. Verwerfungen und ihre Ursachen	16
3. Die Freie Hansestadt Bremen	22
3.1. Historische Determinanten	22
3.2. Bremen im Globalisierungsprozess	27
4. Die Freie Hansestadt Bremen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen	33
4.1. Die Wirtschaftskraft Bremens und das Steueraufkommen	33
4.2. Die Einwohnerentwicklung Bremens und die finanziellen Konsequenzen	41
4.3. Die Einnahmen Bremens im bundesstaatlichen Finanzausgleich	43
4.4. Die Ausgaben Bremens im Vergleich	45
4.5. Versorgungslasten	49
4.6. Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe	52
4.6.1. Exkurs: Hartz IV	58
4.7. Geldleistungsgesetze, allgemein	59
4.7.1. Die Geldleistungen im einzelnen	62
4.7.2. Wohngeld	64
4.7.3. Ausbildungsförderung	67
4.8. Zinsbelastungen	70
5. Die gesamtstaatlichen Sonderleistungen Bremens	75
5.1. Die Seehäfen	75
5.2. Die Hochschulen	86
6. Zusammenfassung der Ergebnisse	93
6.1. Handlungsoptionen	99
7. Literaturverzeichnis	104



1. Auftrag des Gutachtens

Durch Antrag des Landes Berlin an das Bundesverfassungsgericht, eine extreme Haushaltsnotlage des Landes festzustellen (2 BvF 3/03), mit dem offensichtlich nicht nur ein Verfahren eröffnet, sondern möglicherweise Anstoß für eine Reihe von Verfahren gegeben wurde (Normenkontrollantrag des Saarlandes vom 10. 9. 2005), mit der Debatte über eine mögliche Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, aber auch durch tatsächliche finanzielle Probleme einzelner Länder sind die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen insgesamt und der Finanzausgleich insbesondere verstärkt zum Thema politischer Auseinandersetzungen geworden. Umstände wie der, dass sich etwa zwei Drittel der 16 Bundesländer als „arm“ verstehen, die verbleibenden „reichen“ Überlastungen oder „Übernivellierung“ beklagen, einzelne Länder sich in einer extremen Haushaltsnotlage sehen, andere – insbesondere in Ostdeutschland – sich augenscheinlich nicht nur auf diesen Zustand zu bewegen, sondern in den nächsten Jahren faktisch vor nicht zu bewältigen Haushaltsproblemen stehen werden (Renzsch 2006), deuten an, dass die bundesdeutsche Finanzordnung deutlich an Funktionsschwächen leidet. Offensichtlich ist ein System, das über einen langen Zeitraum *im Grundsatz* hinreichend funktionsfähig war, unter den finanziellen Herausforderungen der Deutschen Einheit, auf die mit „budgetärer Anpassung“, nicht mit „institutionellem Wandel“ (Renzsch 1997) reagiert wurde, in erhebliche Strukturprobleme und Schiefagen geraten.

Vor diesem Hintergrund hat die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Finanzen, um das hier vorgelegte wissenschaftliche Gutachten gebeten. Der Gutachtauftrag beinhaltete die Behandlung folgender Themenkomplexe:

- Der Zielkonflikt des bestehenden Finanzverteilungssystems zwischen ökonomischer Effizienz und verfassungsrechtlicher Funktionalität
- Darstellung der darin begründeten Sanierungshemmnisse bei der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben
- Wirkungsmechanismen und quantitative Aspekte von Mehrbelastungen einzelner Länder – auch mit Blick auf unterschiedliche demographische Entwicklungen – unter besonderer Berücksichtigung der Freien Hansestadt Bremen
- Lösungsmöglichkeiten außerhalb des Finanzausgleichs (Flexibilisierung von Standards, Entlastung von unterschiedlich hohen Belastungen, Lastenausgleich)



- Untersuchung der Möglichkeit, objektive Maßstäbe für Mindestanforderungen an das Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu definieren bei einer Flexibilisierung von Standards (Ausgabenuntergrenzen)
- Auseinandersetzung mit Vorschlägen institutioneller Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen
- Vorschlag für Änderungen der Finanzverfassung und/der Lastentragungsregeln zur Vermeidung finanzieller Schieflagen

Als Hintergrund muss beachtet werden, dass sich die Freie Hansestadt Bremen bekanntermaßen in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, der durch Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung abgeholfen werden sollte. Diese Hilfen endeten mit dem Jahr 2004. Tatsächlich gibt es – wie auch an einigen Punkten gezeigt wird – einige positive Anzeichen für die weitere Entwicklung Bremens. So konnte die Sozialhilfelast weit überdurchschnittlich abgebaut werden, bei der Einwohnerentwicklung scheint sich entgegen früheren Annahmen eine Trendwende zugunsten des Stadtstaates abzuzeichnen. Gleichwohl bleibt, wie auch gezeigt wird, dass die Funktionsdefizite des Finanzausgleichssystems Bremen nach wie vor in einer extremen Weise belasten, die der nachhaltigen Haushaltssanierung des Landes auch weiterhin entgegenstehen.

Diese Funktionsdefizite sind in den politischen und ökonomischen Entwicklungen der letzten Jahre und Jahrzehnte begründet. Es treffen mehrere für Bremen negative Entwicklungen aufeinander:

- Weltweit ist zu beobachten, dass sich in reichen „global cities“ Armutsprobleme konzentrieren. Tendenziell lässt sich diese Entwicklung auch in der Metropolregion Bremen beobachten.
- Durch die Regelungen der Finanzreform von 1969 wurde die innerstaatliche Steuerverteilung in einer Weise geändert, dass aus dem nach wie vor zweitwirtschaftsstärksten Land (nach BIP je Einwohner) quasi ein finanzausgleichspolitischer Sozialfall mit extremer Haushaltsnotlage wurde. In diesem Sinn ist Bremen ein Opfer der politischen Entscheidungen des Jahres 1969.



- Zudem leidet das Land haushaltspolitisch insbesondere unter der dramatischen Ausweitung vor allem bundesgesetzlich geregelter sozialer Kosten, die die Länder (und Kommunen) zu tragen haben sowie unter den finanziellen Folgen demografischer Entwicklungen.

In einem Punkt kann das Gutachten nur eine begrenzte Antwort liefern: „*objektive Maßstäbe für Mindestanforderungen an das Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse... bei einer Flexibilisierung von Standards (Ausgabenuntergrenzen)*“ können auch hier nicht geboten werden. Der Begriff „*Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*“ ist ein „unbestimmter Rechtsbegriff“, der nur zeitbedingt politisch gefüllt werden kann. Für die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatte er angesichts der Nachkriegsnot eine andere Bedeutung als für die Bürger der ehemaligen DDR am 3. Oktober 1990. In einem zusammenwachsenden Europa, in dem nationale Grenzen zunehmend an Bedeutung verlieren, wird er wieder anders zu verstehen sein. Abstrakt verlangt er als Mindeststandard, dass die Menschen in den verschiedenen Teilen der Bundesrepublik vergleichbare Lebenschancen haben, jedenfalls soweit sie durch staatliches Handeln beeinflussbar sind. Diesem Thema ist kein eigener Abschnitt gewidmet. Es wird aber an verschiedenen Stellen angesprochen. In den Vergleichen vor allem des dritten und vierten Kapitels wird implizit auf „Gleichwertigkeit“ Bezug genommen.

Eine methodische Vorbemerkung: Dieses Gutachten versteht sich als politikwissenschaftliche qualitative Analyse. Es geht um Strukturen und Funktionszusammenhänge der deutschen bundesstaatlichen Ordnung, die bestimmte, in diesem Fall für Bremen meist negative Folgen zeitigen, und die von der bremischen Politik kaum oder nicht beeinflusst werden können. Da kein quantitativ orientierter Großstadtvergleich angestrebt wird, sondern Bremen entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Stellung als Land im Vergleich mit den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland betrachtet wird, ist mit den Begriffen „Bremen“ oder „Freier Hansestadt Bremen“ stets das Land Bremen gemeint, nicht bloß die Stadt. Ist nur die *Stadt Bremen* gemeint, wird explizit darauf hingewiesen. Bei der Auswahl der Daten, die in diesem Gutachten verwandt und vorgestellt werden, handelt es sich jeweils um die jüngsten greifbaren. Dadurch kommt es gelegentlich zu Vergleichen von Daten aus den Jahren 2003 und 2004. Außerdem basieren Daten (z.B. Bevölkerungszahlen) je nach Kontext auf verschiedenen Stichtagen. Der Länderfinanzausgleich basiert auf den Bevölkerungszahlen vom jeweils 30.6. eines Jahres, in anderen Kontexten ist der 31.12. oder der Jahresdurchschnitt maßgeblich. Mögliche Widersprüche zwischen Angaben zu demselben Jahr erklären sich daraus, dass im jeweiligen Kontext die dazugehörige Datenbasis entsprechend der staatlichen Praxis



verwandt wurde. Da es hier nicht um eine „spitze“ Rechnung geht, sondern eher um Größenordnungen, ist eine solche Inkonsistenz unschädlich und die Differenzen sind zu vernachlässigen, sofern es zwischen den einzelnen Jahren keine Brüche gibt. Auf Brüche dieser Art wird beim Wohngeld (2000/01) und den Hafentlasten (2004/05) hingewiesen.

Für die Erteilung des Gutachtenauftrages danke ich dem Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. Besonders hilfsbereit und hilfreich waren die zuständigen Beamten des Hauses. Ihnen allen gilt ein besonderer Dank. Die Verantwortung für den Text – einschließlich eventueller Fehler – aber trage ich allein.

Magdeburg, im März 2006

Wolfgang Renzsch



2. Aufriss und Argumentationsduktus

2.1. Einleitung

Die Finanzverfassung im Bundesstaat dient unter ökonomischen Gesichtspunkten im wesentlichen drei Aufgaben: der Allokation und der Distribution knapper Ressourcen sowie der Stabilisierung der Wirtschaft (Musgrave et al., 1992:). Daran angelehnt lässt sich der politische Gestaltungsauftrag für eine Finanzverfassung etwas weitergehend formulieren: es geht darum, – erstens – im Rahmen der gegebenen Verfassung eine von den (wahlberechtigten) Bürgern als legitim akzeptierte Ordnung zu entwickeln, in der – zweitens – öffentliche Ressourcen möglichst wirtschaftlich eingesetzt und – drittens – zugleich die Gebietskörperschaften zur Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben hinreichend befähigt werden (Renzsch 2000).

In wie weit die gegenwärtige Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104a ff. GG) unter den Bedingungen eines vereinigten Deutschlands und einer erweiterten Europäischen Union, insbesondere aber infolge ungleichmäßig streuender Lasten aufgrund von Bundesgesetzen, der ungleichen Belastung durch die Wahrnehmung besonderer gesamtstaatlicher Aufgaben durch einzelne Länder und ungleicher Auswirkungen des demografischen Wandels, der dritten der genannten Aufgaben noch gerecht wird, soll im folgenden insbesondere unter besonderer Berücksichtigung der Freien Hansestadt Bremen untersucht werden.

Das zentrale Problem bei der Gestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs besteht darin, dass die Gestaltungskriterien für die drei oben genannten Aufgaben nicht notwendigerweise übereinstimmen, sondern in der politischen Realität eher Zielkonflikte markieren. Es wäre zufällig, wenn sich unter Effizienzgesichtspunkten dieselbe Lösung empfiehlt wie nach Maßgabe der Aufgaben, die einem Land obliegen, und den damit zusammenhängenden Lasten. Das Spannungsverhältnis zwischen Allokation und Distribution von Steuerquellen und Steuererträgen, zwischen einem effizienten Einsatz knapper finanzieller Ressourcen einerseits und einer Verteilung der Steuererträge nach den politisch definierten Bedarfen andererseits lässt sich in einem Finanzausgleichssystem, wenn es als „angemessen“ (Art. 107 Abs. 2 GG) akzeptiert werden soll, kaum friktionslos auflösen. Dieses Spannungsverhältnis bedarf immer wieder der Neujustierung. Daher sind auch keine „endgültigen“ Lösungen zu erwarten, wie es noch der Parlamentarische Rat tat, als er das Finanzausgleichsproblem ungelöst an den Bundesgesetzgeber überwies und ihn in Art. 107 GG (i.d.F. 23.5.1949) aufforderte, eine



„endgültige Verteilung“ der Steuern bis zum 31.12.1952 zu schaffen. Vielmehr muss akzeptiert werden, dass in unterschiedlichen Zeiten und angesichts unterschiedlicher Herausforderungen auch unterschiedliche Gewichtungen der genannten Gesichtspunkte vorgenommen werden müssen.

Die akademische und politische Debatte um die Finanzverfassung ist in den letzten Jahren vor allem unter dem Aspekt der ökonomischen Effizienz unter Ausblendung der institutionellen und anderen Anforderungen geführt worden. Es ging um den viel beschworenen „Reformstau“, um die (zu) langsamen politischen Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland, die vor allem mit der bundesstaatlichen Ordnung und insbesondere auch mit der föderalen Finanzordnung in Verbindung gebracht wurden (zuletzt, aber nicht erstmals: Sachverständigenrat 2003: Rd.-Nr. 510ff.). Zu verweisen wäre hier auf den OECD Wirtschaftsbericht 1997-1998 über Deutschland (OECD 1998), der eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen zur Schlüsselfrage „auf dem Weg zu einem effizienteren Staat“ erklärt, aber auch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, der den dezentralen Aufbau der Bundesrepublik „in erster Linie“ allokatiospolitisch begründet sieht (Wissenschaftlicher Beirat, 1992: 41), und den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der die ökonomische Effizienz zum Maßstab des Systems erhebt (Sachverständigenrat 1997: Rd.-Nr. 339 ff.). Die Liste der Kritiken und Kritiker des bestehenden Zustandes ließe sich nahezu beliebig verlängern.¹

Gemeinsam sind den von der OECD, vom Wissenschaftlichen Beirat, vom Sachverständigenrat sowie von zahlreichen Finanzwissenschaftlern vorgetragenen Kritiken, dass in ihrem Mittelpunkt als normatives Kriterium die allein ökonomisch definierte Effizienz aller staatlichen Tätigkeit und die davon bestimmte Frage nach dem optimalen Staatsaufbau steht (vgl. auch Koriath, 1997: 198; 206f.). Aus diesem Blickwinkel plädieren sie für fiskalische Äquivalenz, eigene Steuerquellen und Steuergesetzgebungsrechte für Bund und Länder, weniger Fehlanreize bei der Aufteilung der Steuererträge, mehr Wettbewerb, Beseitigung der Mischfinanzierungen, Reduzierung des Länderfinanzausgleichs und weniger Einfluss des Bundes. Dieses abstrakte, modelltheoretisch fundierte normative ökonomische Effizienzkriterium wird losgelöst von den konkreten historischen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten zum zentralen, alle anderen Aspekte dominierenden Maßstab für den Staatsaufbau und die staatliche Aufga-



benwahrnehmung. Deshalb empfiehlt sich aus der Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie als Idealzustand die „institutionelle Kongruenz“ (Blankart, 1998: 533ff.), nämlich das Zusammenfallen von Veranlassen, Ausführen und Finanzieren einer öffentlichen Aufgabe in einer Hand.

Allerdings wird sich dieses Modell in der realen Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland sicher nicht als Lösung der bestehenden Finanzausgleichsprobleme realisieren lassen, denn damit würden tendenziell Aspekte, die sich den Maßstäben dieses Effizienzmodells nicht unterwerfen lassen wie sozialer Zusammenhalt oder bestimmte institutionelle Anforderungen ausgeblendet. Konkret wäre hier an Anforderungen des Grundgesetzes wie z.B. die Gleichheit vor dem (Bundes-)Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG), auch wenn es nach Art. 83 GG von den Ländern ausgeführt wird, oder das Postulat der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) zu denken. Die Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Finanzordnung wird sich zudem daran messen lassen müssen, ob sie alle Länder in die Lage versetzt, aus der Verfassung abzuleitende und gesamtstaatlich bedeutsame Anforderungen zu verwirklichen, ohne zu einer (übermäßigen) Verschuldung zu führen. Dazu gehören vergleichbare (Mindest-) Standards im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Schul- oder Gesundheitswesen und anderen Bereichen, die der Jurisdiktion der Länder unterliegen. Dazu kommen im Falle Bremens die Verantwortung für die gesamtstaatliche Aufgabe des Unterhalts von Seehäfen und die stadtstaatspezifische besondere Aufgabe des Bereitstellens von überproportional vielen Studienplätzen (Quote 2004: 207 %) an Hochschulen. Eine drastische Reduzierung der Wahrnehmung dieser Aufgaben würde erhebliche Nachteile für andere Länder nach sich ziehen und müsste daher als Verstoß gegen das ungeschriebene Verfassungsgebot der Bundestreue gewertet werden.

Die reale Funktionsfähigkeit der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs in einem demokratischen und sozialen Bundesstaat umfasst weitere Dimensionen als in den ökonomischen Modellen angenommen wird. Dort sind die Ausgaben der Länder lediglich Variable, die beliebig nach oben oder unten variiert werden können, ohne die rechtlichen Grenzen und die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgewirkungen für das jeweilige Land zu beachten. Auch wurde seitens der Befürworter solcher rein ökonomischer Modelle nie die Frage

¹ Die kritischen Schriften sind kaum noch übersehbar. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Peffekoven, 1993: 11ff.; 1994: 281ff.; Homburg, 1994: 312ff.; Littmann, 1991: 31ff.; 1993: S. 53ff.; Henke, 1993: 10ff.; Huber/Lichtblau, 1998: 142ff. und viele andere.



nach der politischen Akzeptanz oder etwa den Kosten und Folgen eines derart grundlegenden Umbaus des Bundesstaates gestellt.

Die folgende politikwissenschaftliche Untersuchung stellt daher nicht allein die Frage der ökonomischen Effizienz in den Vordergrund der Überlegungen, sondern auch die nach der **Funktionalität**. Ausgehend von den verfassungsrechtlichen und (verfassungs-)historischen Grundlagen soll das Finanzausgleichssystem auf seine Funktionalität hin abgeklopft werden. „Funktioniert“ das Modell noch angemessen? Werden die verfassungsrechtlich definierten und die aus der Verfassung abzuleitenden Aufgaben der Länder unter erheblich veränderten Rahmenbedingungen und neuen Herausforderungen **effektiv** und ohne (übermäßige) Verschuldung erfüllt? Wirtschaftliche **Effizienz** ist hierfür ein nicht unerheblicher Maßstab, denn Verschwendung verstößt nicht nur gegen die Kriterien der Effizienz, sondern auch der Funktionalität. Aber es geht nicht um den „billigsten“ Finanzausgleich, sondern um einen im Hinblick auf die Aufgaben funktionsfähigen. Ein anderer wäre kaum „angemessen“ im Sinne des Grundgesetzes.

Aufgrund dieser Vorüberlegungen folgt dieses Gutachten nicht dem Ansatz des ifo-Gutachtens (Hummel/Leibfritz 1986) und des Gutachtens von Arndt/Waluga (2004), die mittels eines Großstadtvergleichs quantitativ versuchen, den richtigen Grad der Einwohnerwertung festzustellen. Vielmehr wird unter qualitativen Gesichtspunkten Fehlfunktionen, die selbstredend mit empirischen Daten belegt werden, des deutschen Finanzausgleichssystems nachgegangen. Damit wird dem quantitativen Ansatz des Großstadtvergleichs kein konkurrierender, sondern ein ergänzender Ansatz zur Seite gestellt. Die Einwohnerwertung als Instrument zur Deckung des Finanzbedarfs der Stadtstaaten wird daher auch nicht in Frage gestellt, aber die Notwendigkeit von strukturellen Änderungen des Finanzausgleichssystems thematisiert.

2.2. Die Rolle der Finanzverfassung des Grundgesetzes als Folgeverfassung

Der deutsche Föderalismus weist im Unterschied beispielsweise zu den nordamerikanischen Föderalisten (Kanada, USA), aber in Übereinstimmung mit den föderalen Arrangements der EU die Eigentümlichkeit auf, dass die staatlichen Aufgaben primär nach Funktionen, hingegen nur sekundär nach Politikfeldern aufgeteilt sind. Die institutionelle Kongruenz, das Zu-



sammenfallen von Veranlassen, Ausführen und Finanzieren einer Aufgabe in einer Hand, ist zumindest in der deutschen Innenpolitik eher die Ausnahme, vielmehr dominiert dort die funktionale Aufgabenteilung, nach der dem Bund die Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG), den Ländern der Vollzug von Bundesgesetzen (Art. 83 ff. GG) und damit auch deren Finanzierung (Art. 104a Abs. 1 GG) obliegt. Typologisch ist der funktionale oder kooperative Föderalismus als eigenständiger Typus in Abgrenzung vom dualen oder kompetitiven Typ (wie dem amerikanischen oder kanadischen) zu begreifen.

Dieser deutsche Entwicklungspfad (Lehmbruch 2002) prägte die Reichsverfassung von 1871, die dem Reich bestimmte Gesetzgebungsbefugnisse verlieh (Art. 4 RV 1871), jedoch – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Ausführung der Reichsgesetze den Ländern beließ. Diese grundlegende Strukturentscheidung wurde weder von der Weimarer Republik noch von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes in Frage gestellt: bereits die Grundgesetzfassung von 1949 enthielt lange Kataloge der ausschließlichen (11 verschiedene Materien, Art. 73 GG i.d.F. 1949, heute 12), konkurrierenden (23 Materien, Art. 74 GG i.d.F. 1949, heute 29 und Art. 74a GG) und Rahmengesetzgebung (5 Materien, Art. 75 GG i.d.F. 1949, heute 7) des Bundes. Die Finanzverfassung des Jahres 1949 (Art. 105ff. GG i.d.F. 1949) postulierte ebenfalls keine Kongruenz von Gesetzgebung, Vollzug und Ertrag, sondern trennte zwischen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit. Die Gesetzgebung lag weitgehend teils als ausschließliche, teils als konkurrierende in der Hand des Bundes, die Erträge der einzelnen Steuerarten wurden unabhängig davon dem Bund oder den Ländern zugeteilt. Art. 106 Abs. 3 GG i.d.F. 1949 erlaubte dem Bund, einen „Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer ... in Anspruch zu nehmen.“ Seit dem Rechnungsjahr 1952 nutzte er diese Ermächtigung, 1955 wurde dann der sogen. „kleine“ Steuerverbund verfassungsrechtlich vorgeschrieben (Renzsch 1991: 101ff.).²

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes stellt damit normativ keine abstrakten Effizienzkriterien in den Vordergrund, sondern geht von dem „logischen Primat“ der staatlichen Aufgabenverteilung aus, der die Verteilung der öffentlichen Einnahmen folgt. Nicht zufällig finden sich die Finanzen erst im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes, erst nach denen über Gesetzgebung, Ausführung von Bundesgesetzen und Rechtsprechung. Konsequenterweise muss da-

² Bemerkenswerterweise finden sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur immer wieder gegenteilige Behauptungen. Der Sachverständigenrat (2003, Rd.-Nr. 513) spricht fälschlicherweise davon, dass das Trennsystem „schon im Grundgesetz des Jahres 1949 gewählt“ wurde. Auch an anderen Stellen der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur findet sich diese nicht korrekte Behauptung.



her die Finanzverfassung als „akzessorische“ oder „Folgeverfassung“ begriffen werden (Korioth, 1997: 32ff.; 87f.) Das heißt konkret: Die Verteilung der Einnahmen folgt der Zuordnung der staatlichen Aufgaben und damit verbundenen Lasten.

Die Finanzverfassung stand daher nie im Gegensatz zum Prozess der „sachlichen Unitarisierung“ (Hesse 1962), der die Entwicklung der Bundesstaatlichkeit in Deutschland seit der Gründung der Bundesrepublik 1949, wenn nicht seit der Reichsgründung 1871, kennzeichnet. Im Gegenteil, die Finanzverfassung wirkte komplementär. Ursächlich dafür war, dass zum einen neue Aufgaben (Luftverkehr, Nuklearenergie, Umweltschutz usw.) regelmäßig dem Bund zumindest zur Regulierung übertragen wurden (Renzsch 1999), zum anderen ist die Unitarisierung auch eine Folge der funktionalen Aufgabenteilung. Das Grundgesetz tendiert zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse, weil bundesgesetzlich geregelte staatliche Aufgaben, insbesondere wenn sie Ansprüche des Bürgers an den Staat schaffen, eine weitgehend einheitliche Wahrnehmung durch die Länder verlangen. Das ergibt sich aus dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Das gilt in weitem Umfang auch für zentrale Bereiche der Landesgesetzgebung wie Bildung und innere Sicherheit, in denen wesentliche Unterschiede auch mit dem Grundsatz der Bundestreue unvereinbar wären. Hier wäre der Kern der Verfassungsbegriffe „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG) zu verorten. Zudem drängen vorherrschende Gerechtigkeitsvorstellungen auf eine weitgehend vereinheitlichte Aufgabenwahrnehmung. In einem geographisch relativ kleinen, aber dicht besiedelten (im Vergleich zu Nordamerika), zugleich weder sprachlich, kulturell noch religiös fragmentierten, sondern relativ homogenen (im Vergleich zu der Schweiz und Kanada) Staat erscheinen relevante Unterschiede in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung aus der Sicht der Bürger politisch kaum akzeptabel. Anders formuliert: für Deutschland als dicht besiedeltem Staat ohne nennenswerte „cleavages“, aber mit einer hohen interregionalen sozialen und wirtschaftlichen Verflechtung sowie einer deutlich unitarisch geprägten politischen Kultur (Parteien und Parteienwettbewerb, Öffentlichkeit und Medien usw.), ist das funktionale oder kooperative Föderalismusmodell durchaus angemessen.

In der Folge der „sachlichen Unitarisierung“ nahm die Intensität des horizontalen Finanzausgleichs permanent zu. In den ersten Jahren konnte er keine Mindestauffüllung der Finanzkraft der Länder und wurde für jedes Haushaltsjahr einzeln geregelt. Ab 1955 betrug die Mindestauffüllung 88,5 % in der Abgrenzung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG). In den 60er Jah-



ren erfolgte eine sukzessive Anhebung der Mindestfinanzkraft auf über 90 %, seit 1970 beträgt sie 95 %. Dazu kommen seit 1968 Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Ursprünglich waren es fixe, vergleichsweise überschaubare Beträge, ab 1974 wurden sie dynamisiert und auf ursprünglich 1,5 Prozentpunkte, später 2 Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens, zahlbar aus dem Anteil des Bundes, festgelegt. Seit 1995 betragen sie als Fehlbetrags-BEZ 90 % der Fehlbeträge, gemessen am Durchschnitt. Die Mindestausstattung beträgt damit 99,5 % in der Abgrenzung des FAG, nicht gerechnet lastenbezogene BEZ. Die im Jahr 2005 in Kraft tretende Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes vermindert die Ausgleichsintensität im Gesamtergebnis im allgemeinen nicht durchgreifend. Die allmähliche Intensivierung des Finanzausgleichs *folgte* der sachlichen Unitarisierung, sie war nicht die Ursache (Renzsch 2000).

Dieser Entwicklungspfad hat zur Folge, dass heute die Aufgaben und Ausgaben der Länder in sehr weitem Umfang, die Einnahmen nahezu ausschließlich durch den Bundesgesetzgeber definiert werden. Die landeseigenen Spielräume sind sehr gering geworden.

Aus dem Umstand, dass der Bundesgesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) nicht nur sehr weitgehend die Aufgaben der Länder, sondern auch deren Einnahmen definiert, folgt notwendigerweise, dass er auch die Verantwortung dafür trägt, den Ländern die für ihre Aufgabenwahrnehmung notwendigen finanziellen Mittel zu sichern. Daher wird ein Finanzausgleich benötigt, der primär die Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der regionalen Finanzkraft sicherstellt.

Im Bund-Länder-Verhältnis, in der vertikalen Steuerverteilung, verlangt das Grundgesetz die gleichmäßige Deckung der notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 GG), dieses allerdings nicht im Hinblick auf jedes einzelne Land, sondern lediglich im Hinblick auf die Ländergesamtheit, den Durchschnitt der Länder. Dieser Aspekt der Finanzverfassung steht nicht zur Diskussion (siehe dazu BMF 1995; Häde 1996, 195ff.; Korioth 1997, 478ff.; Hidien 1998) und wird daher nicht weiter erörtert.

Die horizontale Steuerverteilung, die hier im Mittelpunkt des Interesses steht, geht im Grundsatz von gleichen Belastungen – abstrakter Bedarf je Einwohner – der Länder aus. Unterschiedliche Lasten werden nur ausnahmsweise bei den Stadtstaaten und ab 2005 bei den Gemeindesteuern der besonders dünn besiedelten Länder durch eine Einwohnerwertung und im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der Kleinheit, für teilungsbeding-



te Sonderlasten, für überproportionale Belastungen (bis 2004) und für die Sanierung der Haushalte Bremens und des Saarlandes (ebenfalls bis 2004) berücksichtigt. Für die westdeutschen Ländern insgesamt sind die Bundesergänzungszuweisungen ab 2005 von eher nachrangiger Bedeutung, für die ostdeutschen Länder substantiell (siehe § 11 FAG vom 23.6.1993, BGBl. I S. 944, 977, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955).

Die Aufteilung der Steuerquellen und der Steuererträge auf den Bund und die Länder verfolgt den doppelten Zweck, alle Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, sowohl ihre zentralstaatlich definierten Aufgaben hinreichend wahrzunehmen als auch ihnen die Möglichkeit zur Entfaltung ihrer Staatlichkeit bei der Wahrnehmung in eigener Kompetenz definierter Aufgaben zu geben. Das notwendige Maß der Angleichung der Finanzkraft der Gliedkörperschaften des Bundes ergibt sich aus den Pflichtaufgaben der Länder und den verfassungsrechtlichen und anderen Vorgaben für ihre Aufgabenerfüllung (Häde, 1996, 234). Das Ziel des horizontalen Ausgleichs, nämlich dass „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Art. 107 Abs. 2 GG), kann daher sinnvoll nur als eine **den Aufgaben angemessene** Finanzverteilung verstanden werden.

Der Befehl des Art. 107 Abs. 2 GG, die Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen, dient diesem Ziel: eine Finanzverteilung, die es den oder einigen Ländern nicht erlaubte, unabhängig vom eigenen Steueraufkommen wenigstens die ihnen obliegenden bundesstaatlich vorgegebenen und anderen Pflichtaufgaben (wie beispielsweise Schule und öffentliche Sicherheit) ohne übermäßige Verschuldung effektiv zu erfüllen, wäre schwerlich als „angemessen“ zu bezeichnen. Sie würde nicht den von der Verfassung vorgegebenen Funktionsanforderungen genügen.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes hat damit die Aufgabe, die Länder effektiv in die Lage zu versetzen, ohne (übermäßige) Verschuldung

- die ihnen obliegenden Aufgaben, soweit sie bundesgesetzlich definiert sind, entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz zu erfüllen,
- den ihnen durch die Verfassungsordnung zugewiesenen weiteren Aufgaben im Rahmen der Pflicht zur Bundestreue, wenn auch möglicherweise unterschiedlich, so doch hinreichend zu erfüllen und
- in den weiteren Bereichen der Landespolitik autonom handeln zu können.



Im Hinblick auf die beiden letztgenannten Bereiche, die der Regelungskompetenz der Länder unterliegen, darf nicht übersehen werden, dass sie auf der „dritten Ebene“ (Scharpf, 1994: 59ff.), z.B. durch die KMK oder übereinstimmende Polizeigesetze, sehr weitgehend vereinheitlicht worden sind. Damit haben die Länder, wenn auch freiwillig, (finanzwirksame) Gestaltungskompetenzen aufgegeben.

Aus den geschilderten Folgen der „funktionalen“ Aufgabenteilung der Verfassungsordnung der Bundesrepublik folgt die Notwendigkeit eines hohen Ausgleichsgrades der Finanzkraft der Länder. Weil die Ansprüche des Bürgers an bundesgesetzlich geregelte Leistungen nach dem Gleichheitsgrundsatz unabhängig vom Wohnort in gleicher Weise bestehen (Art. 3 Abs. 1 GG), müssen die Länder im wesentlichen zu gleichen Leistungen befähigt sein. Der vielfach diskutierte Verfassungssatz von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG) ist daher kein bloßes Postulat oder ein Staatsziel, sondern die logische Konsequenz der funktionalen Aufgabenteilung (Korioth, 1997: 183f.).

Vor dem Hintergrund der Logik der funktionalen Aufgabenteilung des deutschen Föderalismusmodells wird man der darauf aufbauenden Finanzverfassung des Grundgesetzes und dem bundesstaatlichen Finanzausgleich grundsätzlich eine beachtliche Funktionslogik nicht absprechen können. Dem Bundesgesetzgeber obliegen sehr weitgehend die Normsetzung und die Verantwortung für die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften. Die Verbindung von steuerlichem Trenn- und dem Verbundsystem, mit der Zuordnung von Steuererträgen teils nach dem örtlichen Aufkommen, teils nach Einwohnern und einer sekundären Verteilung nach einem normierten Bedarfsschlüssel, dem Einwohner, trägt der Mischung von bundesgesetzlich und durch das Land selbst gesetzten Aufgaben im Grundsatz Rechnung und ermöglicht zudem die Berücksichtigung von Gesichtspunkten sowohl von Leistungs- als auch Funktionsgerechtigkeit. Die lange Zeit festzustellende hochgradige Stabilität dieses Systems erklärt sich auch daraus, dass es *in weitem Umfang* funktionsgerecht ist und erheblich zur politischen und sozialen Integration der Bundesrepublik beigetragen hat. Die vielfach beklagte Reformresistenz erscheint in diesem Licht strukturell – nicht im Detail – weniger als eine Folge von Politikversagen, sondern eher als Ergebnis einer hohen Kongruenz von bundesstaatlicher Aufgaben- und Finanzverteilung. Anders formuliert: abgesehen von Detailverbesserungen sind bisher kaum überzeugende und funktionsfähige Alternativen vorgelegt worden. Tatsächlich lassen sich Vorschläge eines kompetitiv angelegten Steuer-



teilungsmodells kaum mit einer kooperativ strukturierten Aufgabenverteilung verbinden: ein föderales System, in dem der Bundesgesetzgeber in weitem Umfang die Aufgaben der Gliedstaaten definiert, diese aber die Finanzierung unter Bedingungen eines Steuerwettbewerbs sichern müssten, wird kaum funktionieren können.

Trotz der hoch entwickelten funktionalen Logik und der beachtenswerten Anpassungsfähigkeit (deutsche Einheit) des bundesdeutschen Finanzausgleichssystems bleibt zu konstatieren, dass das System funktionelle Defizite aufweist, die korrekturbedürftig sind, weil sie Schief lagen verursachen. Es ist unübersehbar, dass die Funktionsschwächen eine Folge der fortschreitenden sachlichen Unitarisierung und insbesondere des Ausbaus des Sozialstaates sind. Mit jeder neuen rechtlichen oder politischen Vorgabe für die Leistungserbringung durch die Länder entstanden neue Disparitäten zwischen den Ländern, und der Druck auf eine Intensivierung der ausgleichenden Finanzströme nahm zu. Der Finanzausgleich einschließlich der Mischfinanzierungen folgte dem Ausbau des Sozialstaates und der Unitarisierung, oder schärfer: er hinkte hinterher.

Die wirklichen oder vermeintlichen Schwächen des Finanzausgleichssystems sind bekannt und vielfach diskutiert worden, so dass hier keine Vertiefung erforderlich ist. Stattdessen soll der Blick lediglich auf den Umstand gerichtet werden, dass die gegenwärtige Aufgaben- und Finanzverteilung des Grundgesetzes dem Bund erlaubt, seine politischen Ziele, insbesondere die sozialpolitischen Ziele, in erheblichem Umfang auf Kosten der Länder zu verfolgen. Neben den finanziellen Lasten, die den Ländern daraus erwachsen, und dieses zudem in unterschiedlicher Weise, darf nicht übersehen werden, dass die Form der Definition von Landesausgaben unter demokratietheoretischen Aspekten höchst problematisch ist: das Verfahren ist in hohem Maß intransparent, die Landesparlamente werden entmachtet, insbesondere wird ihr Budgetrecht beschränkt, und die politische Verantwortung verschleiert.

2.3. Verwerfungen und ihre Ursachen

Die Ursache dafür, dass der Finanzausgleich nicht nur an Grenzen der Akzeptanz stößt, sondern auch materielle und verfassungsrechtliche Grenzen (Übernivellierung) erreicht hat, ist in der Tendenz zur sachlichen Unitarisierung und vornehmlich in der Entwicklung des Sozialstaates zu finden. Der Ausbau des Sozialstaates in dem letzten halben Jahrhundert vollzog



sich in erster Linie durch die Zunahme von Leistungsgesetzen. Soweit sie durch Steuern oder aus Steuern gedeckte Zuschüssen finanziert werden, tragen entweder der Bund, die Länder oder die Kommunen (als Teil der Länder) die Finanzlast. Unter den Ländern zeigt sich nun, dass ihre Lasten oder die ihrer Gemeinden (z.B. Sozialhilfe) je nach der wirtschaftlichen Lage des Landes erheblich schwanken. Verallgemeinernd lässt sich feststellen, dass wirtschaftsstarke Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen) deutlich niedrigere Lasten zu tragen haben als wirtschaftsschwache (Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein, ostdeutsche Länder). Hoch belastet sind auch altindustrialisierte Agglomerationsräume in Modernisierungsprozessen (Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen,), insbesondere, wenn ihnen aus historischen Gründen eine breite industrielle Basis fehlte (Bremen) oder sie monoindustriell strukturiert waren (Saarland). Diese Länder werden durch „unproduktive“ Sozialleistungen hoch belastet. Im Saldo ergibt sich, dass ihnen erheblich weniger Mittel als den finanzstarken Ländern für Zukunftsinvestitionen zur Verfügung steht, d.h. die Schere zwischen ihnen sich weiter öffnet. Verschärft wird das Problem durch die Wanderungsbewegungen, von der insbesondere Länder mit massivem Strukturwandel und hoher Arbeitslosigkeit, aber auch die Stadtstaaten in besonderer Weise betroffen sind. Die potentiellen Steuerzahler gehen, die Empfänger sozialer Leistungen bleiben, die Einnahmen sinken, die Kosten stagnieren im wesentlichen, die Pro-Kopf-Verschuldung nimmt allein durch den relativen Bevölkerungsverlust zu. Gegenwärtig ist aus diesem Teufelskreis kein Ausweg zu erkennen. Das in sich logisch angelegte und lange erfolgreich praktizierte Finanzausgleichssystem ist durch Überlastung an seine Grenzen gekommen und droht nun zu versagen. Haushaltsnotlagen sind ein Symptom dieser Entwicklung.

Als eine „Achillesferse“ der Finanzverfassung erweist sich damit die Lastenverteilung. Konkret geht es um die Frage, ob eine staatliche Ebene zu Lasten der anderen Lasten beschließen darf, die Kosten der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung der veranlassenden oder der ausführenden Ebene angelastet werden sollen, also die Frage von *Vollzugs-* oder *Veranlassungskausalität*. Das Grundgesetz hat sich – konsequent nach der Logik der funktionalen Aufgabenteilung – für die *Vollzugskausalität* entschieden. Nach dem Konnexitätsprinzip, das in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegt ist, tragen Bund und Länder im Regelfall die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Zu den Aufgaben der Länder gehört die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit (Art. 83 GG). Nicht wer „bestellt, bezahlt“, sondern umgekehrt, wer ausführt, trägt die Kosten.



Das Prinzip der Vollzugskausalität geht zurück auf die Kompetenzordnung der Reichsverfassung von 1867/71, die den Vollzug von Reichsgesetzen bei den Landesverwaltungen beließ. Dieser Grundsatz überstand sämtliche Brüche der deutschen Geschichte. Der Parlamentarische Rat nahm ihn für so selbstverständlich, dass er im Grundgesetz nicht erwähnt wurde. Das änderte sich in den fünfziger Jahren. Im Vorfeld der Finanzreform von 1955 wurde die Problematik des Lastenverteilungsgrundsatzes zwar erkannt, aber die Vollzugskausalität nicht nur beibehalten, sondern sogar in Art. 105 Abs. 4 Ziff.1 GG (i.d.F. v. 23.12.1955) ausdrücklich bestätigt. Die Finanzreform 1969 übernahm die Formulierung von 1955 fast unverändert in Art. 104 a Abs. 1 GG.

Die im Zusammenhang damit stehende Klage der Länder, der Bund nehme bei seiner Gesetzgebung wenig Rücksicht auf die Finanzlage der Länder, ist nicht neu, aber berechtigt (Kesper, 1998, 209ff.; für die Debatte in den 50er Jahren Renzsch, 1991, 172). Die Vermutung, der Bund würde von seinen Gesetzgebungskompetenzen weniger Gebrauch machen, wenn er die finanziellen Folgen tragen müsste, ist zumindest plausibel. Gleichwohl hat sich der Grundsatz der Verbindung von zentraler Normsetzung mit dezentralem Vollzug und Lastentragung in weiten Teilen der alltäglichen Staats- und Verwaltungspraxis durchaus bewährt. Dieser Grundsatz bietet einen Anreiz für einen effizienten Vollzug der dezentralen Verwaltungsaufgaben und stärkt die Verantwortung der Länder in diesem Bereich. Ihn aufzugeben hätte vermutlich mehr Nach- als Vorteile, denn grundsätzliche Alternativen wie das Zusammenführen von Regelungs- und Vollzugskompetenz sind wenig überzeugend, wenn man beispielsweise an das Strafrecht oder die Straßenverkehrsordnung denkt. Die Kosten des Vollzugs von Bundesgesetzen, die Verwaltungsangelegenheiten regeln, wie beispielsweise des Personenstandsgesetzes oder des Justizwesens, dem Bund als veranlassendem Gesetzgeber anzulasten, scheint wenig überzeugend. Eine Finanzierung durch den Bund, etwa in der Form einer Auftragsverwaltung (Art. 85 GG), würde die Länder zu bloßen Vollzugsorganen des Bundes degradieren und damit den deutschen Föderalismus insgesamt nicht stärken, sondern schwächen.

Auf die Ende der 1990er Jahre geführte Grundsatzdebatte³ und die verschiedenen Gestaltungsvorschläge soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Wichtig ist lediglich eine differenzierte Betrachtungsweise, konkret eine Unterscheidung der Bereiche, in denen sich die Vollzugskausalität bewährt, und von denen, in denen sie sich nicht bewährt hat.

³ Siehe dazu Geske, 1998; Grote, 1996; Kirchhof, 1996; Selmer, 1996; Huber/Lichtblau 1999.



Bewährt hat sich die Vollzugskausalität in Bereichen, in denen in etwa gleichmäßige Kosten je Einwohner entstehen. Die Kosten decken die Länder aus ihrem Aufkommen aus ungebundenen Steuererträgen nach dem Finanzausgleich. Die Länder sind prinzipiell daran interessiert, diese Aufgaben effizient und preiswert zu erledigen, denn eingesparte Mittel stehen potentiell für andere, selbst definierte Aufgaben zur Verfügung. Hindernisse stehen dem eher durch bundesgesetzliche Vorgaben entgegen.

Anders ist die Vollzugskausalität zu beurteilen, wenn es um ungleichmäßig streuende Kosten geht. Dies ist insbesondere der Fall bei Gesetzen, die Leistungsansprüche des Bürgers an den Staat konstituieren. Wie oben bereits angedeutet, führen zahlreiche Leistungsgesetze, insbesondere Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG), die Sozialhilfe (dazu: Koriath 1993) und andere sozialstaatlich begründete Ausgaben, die von den Ländern und Gemeinden zu tragen sind, zu negativen Finanzausgleichseffekten.

Um die aus dem Lastenverteilungsgrundsatz resultierenden horizontalen negativen Verteilungseffekte zu entspannen, erscheinen drei Maßnahmen nötig und sinnvoll:

1. Der Schutz der Länder gegenüber finanziellen Belastungen durch Bundesgesetze, aber auch durch europäisches Recht sollte deutlich verbessert werden. Die heute geltende Fassung des Art. 84 Abs. 2 GG konstituiert die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen, wenn sie allgemeine Verwaltungsvorschriften enthalten, jedoch nicht aufgrund finanzieller Belastungen. Zudem sind Geldleistungsgesetze des Bundes (Art. 104a Abs. 3 GG) nicht zustimmungspflichtig, wenn die Länder weniger als ein Viertel der Ausgaben tragen. Wenn im Rahmen der geplanten Föderalismusreform die Zustimmungsrechte des Bundesrates nach Art. 84 GG durch verstärkte Rechte der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen eingeschränkt werden sollten, dann wäre ein verfassungsrechtlicher Schutz der Länder gegen finanzielle Belastungen durch den Bund unabweisbar. Es sollte dann auch die Frage gestellt werden, ob bei erkennbar ungleichmäßigen streuenden Belastungen Mehrheitsentscheidungen hingenommen werden können. Sie würden implizieren, dass eine Mehrheit des Bundesrates möglicherweise Regelungen akzeptiert, die eine Minderheit überproportional belasten.
2. Sozialstaatlich veranlasste und bundesgesetzlich geregelte Ausgaben sollten einer gesamtstaatlichen Finanzierungsverantwortung unterliegen. Praktisch eingelöst werden könnte eine solche Forderung auf verschiedene Weise. Historische Beispiele wären eine Finanzie-



rung durch den Bund bei einer „Interessenquote“ der ausführenden Länder, durch die deren Interesse an einer sparsamen Haushaltsführung gestärkt würde. Eine Alternative wäre eine Anrechnung dieser Lasten als besonderer „Bedarf“ im Länderfinanzausgleich. Dadurch würden Verwerfungen unter den Ländern durch einen horizontalen Belastungsausgleich reduziert. Nötig dazu wäre eine neue Verfassungsvorschrift, die diese Möglichkeit (wieder) eröffnet.

Hier wäre ein Blick in die Schweiz möglicherweise hilfreich. Durch eine Volksabstimmung am 28. November 2004 wurde der „Neue Finanzausgleich“ (NFA) akzeptiert, der 2006 bis 2008 umgesetzt werden soll. Unter anderem wird hierin der Finanzausgleich nebeneinander als „Ressourcen-“ und „Lastenausgleich“ organisiert. Der Ressourcenausgleich dient dem Zweck, die Kluft zwischen „armen“ und „reichen“ Kantonen zu verkleinern, der Lastenausgleich ist in einen „geographisch-topographischen“ zugunsten der besonders belasteten Bergkantone und eine „soziodemographischen“ zugunsten den Zentrumskantone aufgeteilt.⁴ Zumindest im Modell werden damit Schieflagen, um die es u.a. in diesem Gutachten geht, wirksam angegangen.

3. Für singuläre Belastungen einzelner Länder könnte man eine finanzielle Lösung in Anlehnung an Art. 106 Abs. 8 GG suchen. Nach derzeitigem Recht kann der Bund nur Lasten infolge „besonderer Einrichtungen“, die unmittelbar Mehrausgaben verursachen, ausgleichen, nicht jedoch Maßnahmen der Verwaltung. Um die Länder besser als bisher zu schützen, wäre auch ein Vetorecht einzelner Länder gegen solche Belastungen denkbar.
4. Für singuläre gesamtstaatlich bedeutsame Leistungen einzelner Länder – konkret: Bremens Seehäfen und weit überproportionale Hochschullasten – wären im Fall der Seehäfen privatwirtschaftliche Lösungen unter Beteiligung des Bundes (und der Länder) denkbar.⁵ Bei den Hochschulen wäre eine Umorientierung des Bundesanteils an der Hochschulfinanzierung vorstellbar. Anstelle der Zuschüsse zum Hochschulbau nach Art. 91a GG könnten die Bundesmittel den Ländern nach der tatsächlichen Zahl der Studierenden im Rahmen der Regelstudienzeiten zufließen („Geld folgt den Studierenden“), wie von der Bertelsmann-Stiftung (2000, S. 31f.) vorgeschlagen wurde.

⁴ Eidg. Finanzdepartement (Hrsg.), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Botschaft des Bundesrates, Bern 2004; siehe auch: <http://www.nfa.ch>

⁵ Mögliche Modelle von private-public-partnerships werden hier nicht weiter diskutiert.



Gelänge es, die bundesgesetzlich veranlassten streuenden Lasten der Länder auszugleichen, hätten die Länder für die Erfüllung der bundesgesetzlich definierten und der anderen Pflichtaufgaben eine für alle gleichermaßen aufgabenadäquate Finanzausstattung. Dadurch würde die Chancengleichheit unter den Ländern verbessert und der Dauerstreit um die Finanzverteilung sowohl zwischen Bund und Ländern als auch unter den Ländern entschärft. Damit würde auch die Tür geöffnet für mehr Wettbewerb unter den Ländern.



3. Die Freie Hansestadt Bremen

3.1. Historische Determinanten⁶

Das Thema „Selbstständigkeit“ beherrscht wie kein anderes die geschichtliche Entwicklung Bremens. Im Jahre 787 unter Karl dem Großen zum Bischofssitz erhoben, entwickelte sich aus einer Marktsiedlung an der Weser die Stadt Bremen, der 965 aus der Hand Kaiser Ottos I. das Marktprivileg mit Marktzoll, Münzrecht und Marktgericht verliehen wurde. Im Jahre 1035 fand erstmals ein großer Herbstmarkt statt, der seitdem als so genannter Freimarkt alljährlich abgehalten wird und inzwischen das älteste Volksfest Deutschlands ist. Ein verbrieftes eigenes Stadtrecht erhielt Bremen mit der so genannten Barbarossa-Urkunde durch Kaiser Friedrich I. im Jahre 1186, die den Weg von der landesherrlichen Bischofsstadt zur freien Reichsstadt eröffnete.

Anfang des 13. Jahrhunderts bildete sich in Bremen ein Rat mit einem Bürgermeister an der Spitze, der dem geistlichen Stadtherrn, dem Erzbischof, zunehmend das Herrschaftsrecht bestritt. Bremen gab sich ein eigenes Stadtrecht, das als so genannte „Eintracht“ in der Fassung von 1433 über Jahrhunderte die Grundlage einer bremischen Verfassung bildete.

Bereits 1358 war Bremen dem mächtigen Städtebund der Hanse beigetreten. Bremen hatte zwar formal noch nicht den Status einer unmittelbar freien Reichsstadt, wurde aber bereits ab 1461 vom Kaiser zu den Reichstagen geladen. Kaiserliche Privilegien aus den Jahren 1541 und 1542, die unter anderem Hoheitsrechte zur Regelung der Schifffahrt oder das Recht, goldene und silberne Münzen zu schlagen, sicherten und befestigten Bremens Unabhängigkeit vom erzbischöflichen Landesherrn. Dieser war in der Stadt inzwischen auf den Dombezirk eingeschränkt und verlegte seine Residenz nach Bremervörde im nichtbremischen Umland.

Doch dauerte es noch mehr als einhundert Jahre, bis Bremen durch das Linzer Diplom im Jahre 1646 aus der Hand Kaiser Ferdinands III. die Reichsunmittelbarkeit bestätigt wurde. Wichtiger als Sitz und Stimme beim Reichstag war die abgesicherte Freiheit für Handel und Schifffahrt. Ein weiterer Vorteil für die wirtschaftliche Entwicklung Bremen war die geringe Besteuerung in Friedenszeiten.

In den folgenden Jahrhunderten war Bremens Selbstständigkeit nie ungefährdet, konnte aber doch immer wieder bewahrt werden. 1741 erkämpfte sich Bremen die volle Landeshoheit im

⁶ Dieser Abschnitt lehnt basiert im wesentlichen auf Scherer (2002): S. 109 – 120.



Stader Vergleich. Mit der Auflösung des alten deutschen Kaiserreiches im Jahre 1806 wurde Bremen ein selbstständiger und souveräner Freistaat, der sich Freie Hansestadt nannte. Doch schon 1810 endete diese Freiheit, als die Hansestädte dem französischen Kaiserreich einverleibt werden und Bremen Hauptort des „Departements der Weser-Mündungen“ wurde. Nach der Befreiung drei Jahre später vereinigte sich die Freie Hansestadt Bremen auf dem Wiener Kongress mit den Fürsten und den anderen freien Städten im Jahre 1815 zum Deutschen Bund, dessen Bundesakte Bremen eine eigene auswärtige Politik zugestand.

Um die wirtschaftlichen Lebensgrundlagen Bremens zu sichern, kaufte Bremen unter dem Bürgermeister Johann Smidt ein Stück Land an der Wesermündung von Hannover und ließ dort 1827 einen Hafen mit Zugang zum offenen Meer bauen. Mit Bremerhaven, 1851 zur Stadt erhoben, trat neben Bremen ein zweites städtisches Gebilde, womit die noch heute bestehenden Strukturen des Landes Bremen geschaffen wurden.

1867 trat Bremen dem Norddeutschen Bund bei und verlor damit die völkerrechtliche Souveränität, gewann dafür aber die Eigenständigkeit im Bundesstaat und dieselbe staatsrechtliche Stellung wie die hanseatischen Schwesterstädte. Mit der Gründung des neuen Deutschen Reiches im Jahre 1871 trat Bremen als Freie Hansestadt dem Bundesstaat bei und war im Bundesrat mit voller Einzelstimme vertreten. Aber erst 1888 erfolgte die volle wirtschaftliche Integration in das übrige Deutschland und der Beitritt zum Zollverein, nachdem Bremen ein Freihafen garantiert und damit ein wesentlicher Bereich der bremischen Wirtschaft abgesichert worden war.

Diesem Ziel diente auch Ende des 19. Jahrhunderts die Korrektur der Unter- und der Außenweser sowie der Bau und Ausbau der stadtbremischen Häfen. Diese Maßnahmen waren Leistungen, die weitgehend von Bremen selbst finanziert wurden, auch wenn sie der Gesamtwirtschaft des Deutschen Reiches dienten und dem gesamten Hinterland per Bahn und Schiff den Zugang zum Welthandel erschlossen. Besondere Bedeutung im Seehandel hatten Produkte wie Kaffee, Wolle, Baumwolle und Tabak. Nicht zuletzt reisten auch die aus ganz Europa stammenden Auswanderer mit Ziel Nordamerika über Bremen und Bremerhaven aus.

Neben Handel und Schifffahrt konnte Bremen erst spät neue Wirtschaftsschwerpunkte setzen. Noch 1888 betrug der Anteil von Arbeitern an der Gesamtbevölkerung von rund 170 000 Einwohnern lediglich 5,2 Prozent. Dies änderte sich erst Anfang des 20. Jahrhunderts, als im



Zuge der Entwicklung des 1857 gegründeten "Norddeutschen Lloyd" zur größten deutschen Reederei auch moderne Industriebetriebe der Metall- und Maschinenbaubranche entstanden.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges und einer kurzlebigen „Bremer Räterepublik“ (Januar/Februar 1919) erarbeitete eine „Bremer Nationalversammlung“ eine demokratische Verfassung, die am 18. Mai 1920 in Kraft trat. Die politischen Verhältnisse in Bremen waren während der Weimarer Republik stabiler als in anderen Teilen des Deutschen Reiches. Am Tag der letzten, wenn auch bereits stark beschränkten Reichstagswahlen am 5. März 1933, war Bremen das einzige Land, das noch von einer intakten demokratischen Regierung geführt wurde. Auch wenn die Wahlergebnisse für die Parteien der Reichsregierung, insbesondere die der NSDAP, weit unter dem Reichsdurchschnitt blieben, forderten die bremischen Nationalsozialisten den Rücktritt des Senats und die Neuwahl der Bürgerschaft, wobei sie unverhohlen mit dem Eingreifen der Reichsbehörden drohten. Bereits am Tag darauf erfolgte die Machtübernahme der Nationalsozialisten in Bremen. Reichsinnenminister Frick setzte ein Reichskommissar für die Polizei mit weit gehenden Befugnissen ein. Wenige Tage später wurde ein kommissarischer Senat nach den Vorstellungen der Reichsregierung eingesetzt. Die Bremer Selbstständigkeit endete einstweilen, als der oldenburgische Ministerpräsident am 5. Mai 1933 zum Reichsstatthalter in Bremen und Oldenburg ernannt worden war.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges lag Bremen in Schutt und Trümmern. Am 27. April 1945 zogen britische Truppen in Bremen ein, die aber schon nach wenigen Wochen verabredungsgemäß der amerikanischen Besatzungsmacht Platz machten, die damit Zugriff auf die Hafenanlagen hatte, um ihren Nachschub nach Süddeutschland abwickeln zu können.

Die Reorganisation des politischen Lebens ging rasch voran. Schon im August 1945 wurde Wilhelm Kaisen von der amerikanischen Militärregierung zum Bürgermeister und Präsidenten des Senats berufen und ein erstes ebenfalls noch ernanntes bremisches Parlament an die Seite gestellt. Zu den Hauptaufgaben dieser Gremien gehörten neben dem materiellen auch der staatliche Neuaufbau, insbesondere die Sicherung der Ländereigenschaft und die Festschreibung einer Landesverfassung. Mit der Ausrufung des Landes Bremen am 21. Januar 1947, bestehend aus Bremen, Bremerhaven und Wesermünde, wurde dieses Ziel erreicht. Unter dem Namen Bremerhaven vereinigten sich dann am 7. Februar 1947 die beiden Städte Bremerhaven und Wesermünde.



Die ersten freien Bürgerschaftswahlen fanden am 12. Oktober 1947 zugleich mit einer Volksabstimmung über die Verfassung statt. Am 21. Oktober 1947 trat mit der Verkündung die "Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen" in Kraft. Gegenüber dem gut eineinhalb Jahre später erst entwickelten Bonner Grundgesetz enthielt die Bremer Landesverfassung Besonderheiten, die sich aus der liberalen Tradition und den politischen Auffassungen der Zeit ergeben. Die Bremer Landesverfassung hat – in der Tradition der ersten umfassenden demokratischen Verfassung Bremens aus dem Jahre 1920 – den 1947 einzigartigen Versuch gemacht, das Bild einer gerechten und insbesondere den Menschenrechten und der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Gesellschaftsordnung zu entwerfen. Dort stellte schon Artikel 1 der Bremer Landesverfassung die Maxime künftigen und dauerhaften Handelns politischer Herrschaft klar mit der Formulierung: "Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit gebunden."

Zur Wirtschaftsordnung ging die Bremer Verfassung weit über das hinaus, was später im Grundgesetz festgeschrieben wurde. Der Staat wurde verpflichtet, "die Wirtschaft zu fördern, eine sinnvolle Lenkung der Erzeugung, der Verarbeitung und des Warenverkehrs durch Gesetz zu schaffen, jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ertrag aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen". Neben der sittlichen Verpflichtung zur Arbeit schreibt die Landesverfassung auch ein Recht auf Arbeit ebenso fest wie die Pflicht zum Widerstand, wenn "die in der Verfassung festgelegten Menschenrechte durch die öffentliche Gewalt verfassungswidrig angetastet werden", so heißt es in Artikel 19 der Bremischen Verfassung.

Die wirtschaftliche Entwicklung Bremen war nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt vom Handel, den Häfen, dem Schiffbau und der Fischwirtschaft. Später kamen Flugzeug- und Automobilbau sowie die Stahlindustrie hinzu. Bremen bot damit viele neue Arbeitsplätze. Trotz umfangreicher und teilweise finanziell sehr aufwändiger Maßnahmen erzielten die Bemühungen, auf Dauer Firmen und Menschen im bremischen Stadtgebiet zu halten, nicht die gewünschten Erfolge. Die Randgemeinden im niedersächsischen Umland waren für viele attraktiver, sodass Arbeitsplätze und Steuerzahler Bremen mit ihren Abgaben verließen. Die sich abzeichnenden finanziellen Probleme verschärfen sich in außerordentlicher Weise, nachdem durch die Novellierung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im Jahr 1969 die Lohn- und Einkommensteueranteile der Länder nicht mehr an den Ort der wirtschaftlichen Leistung, sondern den Wohnsitz des Steuerpflichtigen fließen (Renzsch 1991: S. 255ff.). Die-



se Neuregelung im Finanzausgleichsgesetz führte bei dem örtlichen Aufkommen zu deutlichen Einnahmeverlusten für das Land Bremen, das dadurch von einem Geber- zu einem Empfängerland im Länderfinanzausgleich wurde.

Neben der Abwanderung von Menschen und Unternehmen ins Umland hatte Bremen – eher mehr als andere Länder – die Lasten des wirtschaftlichen Strukturwandels zu tragen. Unglücklich war, dass 1961 der Borgward-Konzern zusammenbrach und die bremische Wirtschaft damit ein an sich zukunftsfähiges und nicht zum Bereich Hafen, Seefahrt und Fischerei gehörendes Unternehmen verlor. Im Hinblick auf die notwendige Verbreiterung der bremischen Wirtschaftsstruktur kam diesem Verlust eine erhebliche Bedeutung zu.

Wegen der relativ schmalen traditionellen wirtschaftlichen Basis und des hohen Anteils an Krisenbranchen belasteten die Weltwirtschaftskrisen seit der Mitte der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts Bremen schwerer als andere Länder. Fischwirtschaft, Stahl und vor allem der Werftenbereich mussten erhebliche Einbrüche mit gravierenden Auswirkungen hinnehmen. Das Land Bremen wurde die Region mit der höchsten Arbeitslosigkeit der Bundesrepublik Deutschland.

Die vom Bremer Senat verfolgte Umstrukturierungspolitik zeitigte dann aber deutliche Erfolge. So sorgte die im Jahre 1978 beginnende Mercedes-Benz-Ansiedlung für eine expandierende neue Automobilindustrie mit entscheidenden Auswirkungen auf den bremischen Arbeitsmarkt. Auch die Neubelebung der Luftfahrtindustrie durch den Airbus und der Ausbau der Raumfahrtindustrie erbrachten ebenfalls neue Arbeitsplätze in Bremen. Dem standen doch spektakuläre Zusammenbrüche wie der der Großwerft AG "Weser" im Jahre 1983 oder des Vulkan-Konzern Ende 1995 und andere gegenüber.

Die Ansiedlung und der Ausbau zukunftsträchtiger Forschungs- und Wirtschaftszweige vor allem des High-Tech-Sektors wie Luft- und Raumfahrtindustrie, moderner Automobilbau, Mikroelektronik und Umwelttechnologie, maritime Geowissenschaften und Produktionstechnik dienen der Umstrukturierung des Standortes Land Bremen. Insbesondere die Umsteuerungen bei der Universität hin zu Natur- und Ingenieurwissenschaften zog die Gründung wichtiger Großforschungseinrichtungen nach sich. Die Institute für Meeres- und Polarforschung, für Raumfahrttechnologie, für Angewandte Strahltechnik, um nur einige Beispiele aufzuführen, dienen sowohl dem Ausbau der Wissenschafts- als auch der Wirtschaftsstruktur. Allerdings: die Arbeitsplätze, die in diesen Bereichen neu entstehen, können weder die Ver-



luste in den alten Industrien ausgleichen noch bieten sie Arbeitsmöglichkeiten für deren Entlassenen.

3.2. Bremen im Globalisierungsprozess

Die Freie Hansestadt Bremen versteht sich als Metropole Nordwestdeutschlands (Handelskammer Bremen). Diese selbstbewusste Behauptung mag erst einmal überraschen, wenn man bei dem Begriff „Metropole“ eher an New York, Tokio, London oder Paris denkt. Die nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass die Herausforderungen, vor denen Bremen als kleinere und regionale Metropole steht, unter mehreren Aspekten denen der globalen und europäischen Metropolen gleichen.

Große Städte waren schon immer Zentren des wirtschaftlichen Strukturwandels. In ihnen zerfielen alte Strukturen und entwickelten sich neue früher als andernorts. Damit waren sie die Orte der Innovationen und von besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Sie entstanden an den Schnittstellen von Handelswegen, sie waren Plätze der Kommunikation und des Austausches, sowohl im Hinblick auf materielle Güter als auch Kultur. Damit verbunden waren sie aber auch stets die Brennpunkte von sozialen Verwerfungen.

Metropolen waren und sind Orte der „Ungleichzeitigkeit“. Weil historische Veränderungen in den Städten ihren Ausgang nahmen, trafen in ihnen der Niedergang alter Produktionsweisen und das Entstehen neuer zusammen. Im 19. Jahrhundert lagen das Elend der niedergehenden Handwerker und der Aufstieg neuer Industrien in Städten wie Bremen, Hamburg und Berlin, aber auch London und Paris räumlich dicht beieinander. Bei dem heutigen Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft scheint sich zeitversetzt das Szenario aus der Zeit der Industrialisierung, wenn auch wegen der Leistungen des Sozialstaates mit weniger dramatischen Folgen und vor allem weniger Elend zu wiederholen: In den großen Städte konzentriert sich der neue Reichtum, zugleich aber haben sie die Lasten des beschleunigten Strukturwandels zu tragen.

Die traditionelle Großstadt fand in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg ihre wirtschaftlichen Wurzeln in ihrer industriellen Massenproduktion und im Massenkonsum. Sie bot die Lebensgrundlagen für breite Mittelschichten. Die Rolle und das Gewicht, das die Gewerkschaften in den Industrien der Güterproduktion gewonnen hatten, trugen wesentlich zur Stabilisierung und Sicherung von Löhnen und Gehältern und damit zum Abbau sozialer Disparitäten bei.



Der darauf aufbauende Konsum der Haushalte schuf eine effektive Güternachfrage. In der entwickelten Welt nahm in den Nachkriegsjahrzehnten die Zahl der Armen ab (Sassen 1994: S. 101).

Seit den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts durchlebten die großen Städte und Metropolen der entwickelten Welt einen dramatischen Strukturwandel, der – wenn auch teilweise zeitversetzt – überall ähnliche Muster aufweist. In der ersten Phase war er vor allem durch eine krisenhafte wirtschaftliche Entwicklung und erhebliche Bevölkerungsverluste durch Abwanderungen gekennzeichnet sind. Etwa der Mitte der 80er Jahre begann sich dieser Entwicklungstrend umzukehren, die Metropolen verzeichneten wieder ein bedeutenderes Wirtschaftswachstum und gewannen neue Einwohner, ohne dass allerdings die krisenhafte Entwicklung damit beendet gewesen wäre. Im Gegenteil, beiden gegenläufige Trends fanden gleichzeitig statt.

Die Metropolen haben neue wirtschaftliche Stärke gewonnen, weil sich in ihnen überproportional die Wachstumspotentiale der neuen Leitsektoren Dienstleistungen, insbesondere Finanz- und andere unternehmensorientierte Dienstleistungen, Medien und neue Technologien konzentrieren. Ihre Wirtschaft ist weit überdurchschnittlich transnationalisiert, der Transnationalisierung des Kapitals folgt die Transnationalisierung der Arbeit, letztere auf mehreren Ebenen: Management und einfache Dienstleistungen (Sassen 2000: S. 25). Weil Zeit in den modernen Industrien und den mit ihr verbundenen Dienstleistungen ein zentraler Faktor und knapp ist, sind die Vorteile räumlicher Agglomeration noch immer sehr hoch: Räumliche Konzentration ist dann keine Frage des Kostenvorteils, sondern unverzichtbar (Sassen 1994, S. 51f., 67): Entgegen manch anderer Erwartungen löste der Übergang zur Dienstleistungswirtschaft und der Einsatz von Informationstechnologien keine Dezentralisierungs-, sondern Rezentralisierungsprozesse aus.

In den Metropolen konzentrieren sich Command-and-control Funktionen, Finanzdienstleistungen, Logistik, Medien, Technologieunternehmen und post-industrielle unternehmensnahe Dienstleister. Gemessen an den traditionellen Sektoren können diese neuen Bereiche höhere Standortkosten verkraften und höhere Gehälter zahlen. Der Reichtum der neuen sozio-ökonomischen Eliten konzentriert sich in den Metropolen und den neuen urbanen Wohnquartieren. Durch die hohe Zahl an Single-Haushalten, hohes Einkommen usw. verändert sich die städtische Sozialstruktur.



Dieser Strukturwandel hat ambivalente Effekte. Modernen wirtschaftlichen Aktivitäten steht auf der anderen Seite der Verfall der alten industriellen Standorte gegenüber. Die neuen urbanen Wirtschaftsformen verdrängen die älteren, typischerweise Güter produzierende Wirtschaftsformen. Das traditionelle Gewerbe und die traditionellen Industrien verlassen die Städte, weil sie entweder überflüssig geworden, weil die Städte zu eng für Expansionen oder die Standortkosten zu hoch geworden sind. Der sekundäre Sektor wird dabei entwertet, weil in ihm nicht dieselbe Wertschöpfung möglich ist wie im tertiären Bereich. In der Konkurrenz um Raum und Investitionen setzen sich hochpreisige und hochprofitable Bereiche durch, andere Sektoren werden abgewertet oder verdrängt.

Diese Verdrängungseffekte schlagen sich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. Die gewerbliche Beschäftigung ist rückläufig, die gewerblichen Arbeitnehmer verlieren in großem Umfang ihre Arbeitsplätze. In den traditionellen Bereichen, in der „old economy“, führte die Kombination von Bedeutungsverlust und Rationalisierung zu einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen, der sich in den großen Städten weit dramatischere Ausmaße annahm als andernorts (Sassen 1994: S. 65).

Mit der veränderten Nachfrage nach Arbeit wandelten sich die Berufsstrukturen und Einkommensverhältnisse. Gefordert wurden angesichts instabiler Produktmärkte neue Flexibilitäten und internationale Konkurrenzfähigkeit, infolge von Ausgabenkürzungen büßte der öffentliche Bereich seine stabilisierende Funktion ein. Die Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist in zahlreichen großen Städten gekennzeichnet durch langfristige, strukturell fundierte hohe Arbeitslosigkeit, zunehmender Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse und kurzfristiger Arbeitsverhältnisse, Unsicherheiten und Verdrängungsprobleme für benachteiligte Gruppen (Sassen 1994, S. 102).

Die Verluste an Arbeitsplätzen konnten durch den Dienstleistungssektor und die neuen Industrien nicht ausgeglichen werden. Zwar übersteigt der Beitrag der neuen Sektoren zum wirtschaftlichen Wachstum mittlerweile deutlich die Verluste aufgrund des Niedergangs der alten Industrie, jedoch sind die Arbeitsmarkteffekte vor allem infolge qualifikationsbedingter inkompatibler Angebote und Nachfrage gering. Wegen dieses „mismatch“ bleibt die strukturell begründete Arbeitslosigkeit hoch.

Im Ergebnis stehen gerade die wirtschaftlich prosperierenden Großstädte vor dem Problem hoher, strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit, einem wachsenden schwarzen oder grauen



Arbeitsmarkt und wachsender Armut. Die funktionale Leistung des offiziellen Arbeitsmarktes für soziale Integration und Sicherung des Lebensunterhalts lässt nach (Häußermann, 1998: S. 108). Angesichts dessen übernimmt der Staat für einen merklich gewachsenen Teil der Bevölkerung diese Leistungen mit – in der Folge – hohen Sozialhilfeausgaben.

Die Globalisierung der modernen Ökonomie hatte nicht nur den hier nur kurz umrissenen Strukturwandel zur Folge, sondern löste auch massive neue Migrationsströme, insbesondere eine transnationale Armutswanderung (Bade 2000: S. 378ff.), aus weniger entwickelten Ländern aus. Die Stadt ist und bleibt Magnet für die legalen und illegalen Zuwanderer, die in ihrer überwiegenden Zahl mit niedrigen oder ohne Qualifikationen in den Arbeitsmarkt drängen und vielfach die Jobs übernehmen, die kein anderer machen will. Sie drängen in die ohnehin schon prekären Bereiche der Wirtschaft und verschärfen die Probleme dort. Typischerweise sind hiervon Städte mit besonderer Bedeutung für den internationalen Verkehr – „Tore zur Welt“ – besonders betroffen, in Europa sind es vor allem die alten Hafenstädte wie Hamburg oder Marseille (Sassen 1994, S. 39ff.), und eben auch Bremen. Ein großer Teil der Migranten sucht Asyl oder stammt aus verfolgten oder diskriminierten Minoritätsgruppen. Unabhängig von Gründen ihrer Migration ist ihnen gemeinsam, dass die Hoffnung auf ein besseres Leben sie in die großen Städte treibt.

Infolge dieser Entwicklung durchleben die Großstädte eine räumlich soziale Polarisierung. Der doppelte Prozess, der Niedergang des sekundären und der Aufstieg des tertiären Sektors, der sich in den Metropolen mit weitaus schärferer Dynamik vollzieht als außerhalb der großen Städte, lässt neue Formen der sozialen Polarisierung entstehen: Auf der einen Seite stehen hochbezahlte Arbeitsplätze des neuen Dienstleistungssektors und entwickeln sich neue aufwändige Lebensformen („lifestyle“), auf der anderen Seite nehmen Arbeitslosigkeit, Niedriglohnjobs, informelle und prekäre Arbeitsverhältnisse zu. Die Spreizung der Entlohnung vergrößert sich infolge dieses Strukturwandels merklich. Daneben ist eine räumliche Segregation zu beobachten: Die Gewinner des Strukturwandels wohnen nicht mehr nur in den klassischen Quartieren der Wohlhabenden, sondern in den Stadtzentren entstehen – oftmals durch Umwandlung bestehenden Wohnraums – neue hochpreisige Luxusquartiere. Die Verlierer des Strukturwandels leben, oftmals zusammen mit Zuwanderern, konzentriert in billigen Quartieren geringer Qualität (Sassen 1994: S. 99f.).

Die besser gestellten Mittelschichten, gleichsam „eingeklemmt“ zwischen neuer Armut und neuem Reichtum, verlassen die Städte und ziehen, oftmals unterstützt durch staatliche Eigen-



heimförderung und – in Deutschland – steuerliche Subventionierung der Fahrt zum Arbeitsplatz, in die Vororte. Das Auseinanderfallen von großstädtischen Agglomerationsgebiete einerseits in die „Speckgürtel“ um die Großstädte, die Vorortgemeinden mit einer hohen Steuerkraft und geringen Lasten, und andererseits in die Kernstädte mit einer rückläufigen Finanzkraft und steigenden Lasten, ist das Ergebnis dieses Prozesses. (Windhoff-Heretier 1991, S. 259ff.; Alisch/Dangschat 1998, S. 72).

Soziale Problemlagen verdichten sich in den Großstädten wegen der Verknüpfung, wegen der Potenzierung technologischer, wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Krisen dramatisch (Eisner 1997, S. 91f.). Die Städte stehen den damit verbundenen Herausforderungen mit beschränkten Handlungsmöglichkeiten gegenüber. Versuchen sie, die Modernisierungsprozesse zu blockieren, fallen sie zurück und verlieren die Grundlagen ihrer Leistungsfähigkeit. Auch die (unerwünschte) Zuwanderung können sie kaum verhindern. Ihnen bleibt nur ein begrenztes Spektrum von politischen Reaktionsmöglichkeiten, wobei sie sich in einem geradezu fatalen Dilemma befinden: Unterstützen sie den wirtschaftlichen Wandel, um ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten, verschärfen sie die daraus folgenden sozialen Verwerfungen. Tun sie es nicht, würden auf Dauer die sozialen Probleme noch schwieriger zu bewältigen sein. Im Grunde bleibt als Option nur die Stärkung des Standortes und die Hinnahme der sozialen Kosten des Wandels, auch mit dem Ziel, die Ressourcen zu erwirtschaften, die zur Bewältigung der Folgen benötigt werden.

Trotz bemerkenswerter Gemeinsamkeiten verläuft der Strukturwandel in den Metropolen nicht überall gleichförmig, sondern die Positionen der Städte zu einander haben sich verändert: unter ihnen gibt es „Aufsteiger“ und „Absteiger“. Wesentliche Bedeutung für Umstrukturierungsprozesse haben die Branchenstrukturen. Von ihnen hängt es in entscheidendem Maß ab, ob bestehende Arbeitsplätze abgebaut oder an preiswertere Standorte verlegt werden können (Friedrich, 1997, S. 68ff.). Große Städte an der Peripherie, insbesondere auch Hafenstädte⁷, wenn sie zudem noch „altindustrialisiert“ sind, haben Bedeutungsverluste gegenüber anderen Großstädten hinnehmen müssen. Chancen der Revitalisierung von alten Industrien, die einst Grundlage wirtschaftlicher Bedeutung waren, bestehen kaum. Gemessen an den neuen Sektoren ist ihre Wertschöpfung zu gering, sie werden obsolet oder weichen an andere, preiswertere Orte aus. Das heißt aber nicht notwendigerweise, dass solche Städte chancenlos

⁷ Hafenstädte wie Bremen als Zentren „alten“ Transporttechnologien und traditioneller, meist maritim orientierter Industrien, sind im allgemeinen von dem Strukturwandel besonders negativ betroffen. (Sassen, 2000:S. 17ff.)



im Hinblick auf die Entwicklung zukunftssträchtiger Standorteigenschaften wären. Das haben vielfach Großstädte des „rust-belt“ in den USA bewiesen. Vorteile hingegen haben zweifellos Städte mit modernen Industrien (Elektronik, Chemie) ohne altindustrielle Lasten oder einem bedeutender Dienstleistungssektor. Verbessern können sich allerdings auch Städte, die rechtzeitig auf neue Trends reagieren und nutzen. Bremen hat dies trotz überproportionaler Schwierigkeiten – altindustrialisiert mit schmaler wirtschaftlicher Basis – getan. Die bremischen Häfen und Wirtschaft profitieren heute deutlich von der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostasien, insbesondere China und Indien (siehe www.ixpos.de; Stichwort Bremen).

Zusammenfassend beeinflussen drei globale Trends die Entwicklung der großen Städte in einem entscheidenden Maß: In ihnen konzentrieren sich die bedeutenden neuen wirtschaftlichen Wachstumsbereiche; zugleich erlebt – zweitens – die industrielle Produktion und „alte“ Industrie einen deutlich überdurchschnittlichen Bedeutungsverlust, und schließlich sind sie zum Anziehungspunkt von (unerwünschten) Zuwanderern, insbesondere von Minoritäten und Armen geworden. Im Ergebnis verliert die Mittelschichtgesellschaft der Nachkriegsjahrzehnte ihre auf gesellschaftlichen Ausgleich gerichteten sozio-ökonomischen Grundlagen, an ihre Stelle treten neue, polarisierte Sozialstrukturen (Sassen, 1994: S. 116f.) und mit ihnen hohe Sozillasten. Die Probleme der Großstädte, die aus strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit, sozialer Desintegration und Armutswanderung entstehen und die von ihnen bewältigt werden müssen, sind unmittelbare Folge des Strukturwandels und der überdurchschnittlich hohen Wirtschaftsdynamik.

Die Leistungen, die die Großstädte erbringen, um die sozialen Verwerfungen infolge des Strukturwandels zu bewältigen, werden im gesamtstaatlichen bzw. gesamtgesellschaftlichen Interesse erbracht. Metropolen sind diejenigen Orte, an denen gesellschaftliche Brüche zuerst offenbar werden und an denen daraus soziale Eruptionen erwachsen. Die Aufgaben und Funktionen, die große Städte zur Bewältigung von sozialen Verwerfungen und zur Entschärfung von Konflikten leisten, erbringen sie nicht primär als eigene Politik, sondern stellvertretend für den Gesamtstaat. Die Anforderungen sind in weitem Umfang unabhängig von der eigenen Politik. In Deutschland sind die Aufgaben großenteils durch die Bundesgesetzgebung vorgegeben. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen in Deutschland die Integrationsleistungen der großen Städte wegen ihrer finanziellen Misere auf dem Spiel, das Gegensteuern gegen die sozialen Verwerfungen infolge der Globalisierungsprozesse und des Strukturwandels wird aufwendiger (Häußermann, 1998: S. 98f.).



4. Die Freie Hansestadt Bremen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen

4.1. Die Wirtschaftskraft Bremens und das Steueraufkommen

Die meist als „arm“ und „wirtschaftsschwach“ geltende Freie Hansestadt Bremen weist die zweithöchste Wirtschaftskraft je Einwohner unter den deutschen Ländern auf. Sie ist damit – trotz aller Probleme – kaum wirtschaftsschwach zu nennen. Im Gegenteil, im Grundsatz verfügt Bremen über eine starke Wirtschaft und ist „an sich“ ein reiches Land.

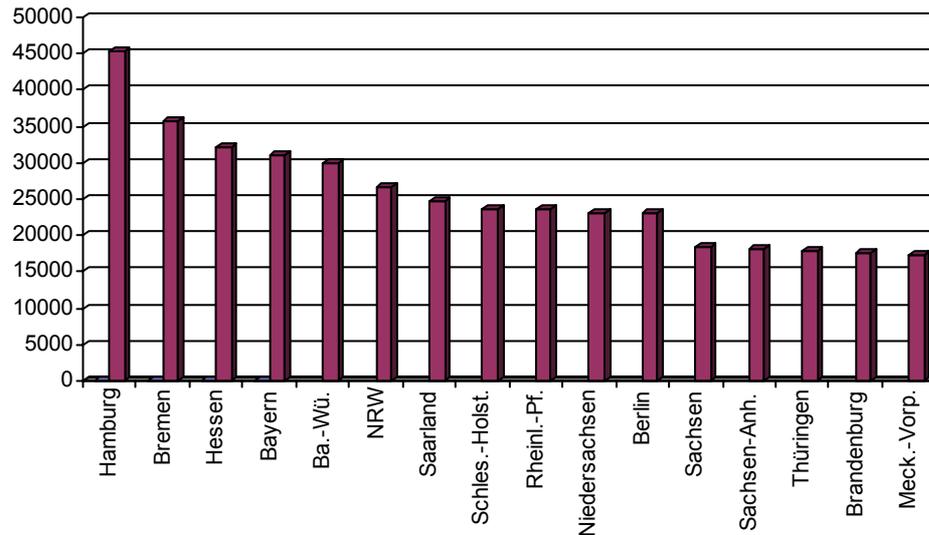
Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner in Deutschland 1991 bis 2004 nach Bundesländern, Einwohner: Stichtag 30.6.

Bundesland	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004
				EUR ¹⁾			
Baden-Württemberg	22.944	24.696	28.019	28.931	29.076	29.243	29.835
Bayern	22.178	24.928	28.945	29.350	30.050	30.324	30.993
Berlin	17.851	22.297	22.625	22.650	22.710	22.651	22.988
Brandenburg	7.451	14.429	16.730	16.861	17.008	17.191	17.527
Bremen	26.191	29.032	33.445	34.375	34.964	34.937	35.592
Hamburg	33.057	37.168	42.031	43.447	43.908	44.291	45.363
Hessen	24.055	26.744	30.275	30.978	31.022	31.220	32.056
Mecklenburg-Vorp.	7.334	14.263	16.199	16.384	16.745	16.888	17.256
Niedersachsen	18.573	20.356	22.389	22.448	22.501	22.773	23.111
Nordrhein-Westfalen	20.774	22.902	24.898	25.417	25.815	25.986	26.643
Rheinland-Pfalz	18.887	20.437	22.254	22.145	22.699	22.963	23.507
Saarland	18.965	20.960	22.719	23.625	23.767	23.752	24.606
Sachsen	7.379	14.638	16.393	16.811	17.477	17.984	18.539
Sachsen-Anhalt	6.998	13.510	15.920	16.473	17.230	17.723	18.245
Schleswig-Holstein	18.771	21.071	22.668	23.109	22.986	23.106	23.539
Thüringen	6.444	13.534	16.294	16.684	16.997	17.411	17.874
Deutschland	18.781	22.058	24.700	25.188	25.549	25.790	26.388

¹⁾ Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner für die norddeutschen Stadtstaaten insbesondere Hamburg, ist wegen der relativ großen Pendlerverflechtung mit dem jeweiligen Umland nur eingeschränkt mit den Werten anderer Länder vergleichbar. Grundsätzlich weist diese Kennziffer methodische Mängel auf, da nach dem Inlands- bzw. Inländerkonzept ermittelte Daten aufeinander bezogen werden. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/, letzter Abruf 15.2.2006

Unabhängig von allen strukturellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die Bremen zu bewältigen hatten, lag das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner stets nach dem Hamburgs an zweiter Stelle der Länder.

Diagramm 1: BIP je Einwohner 2004 in EUR



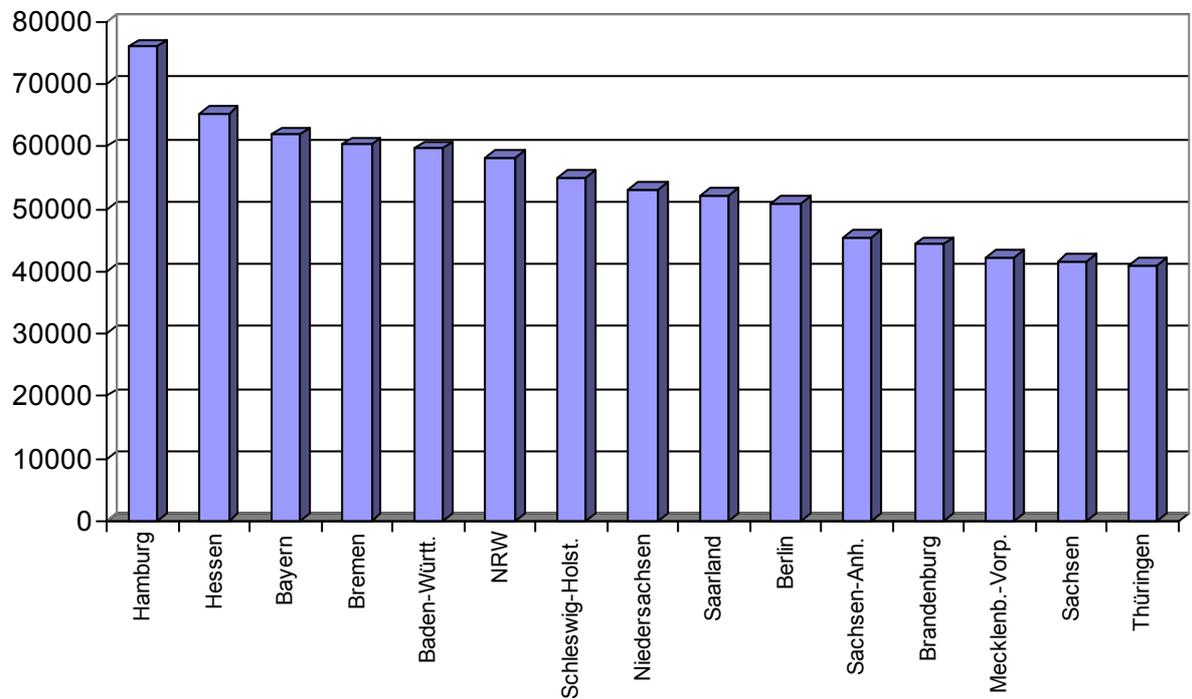
Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Aussagekraft „BIP je Einwohner“ wegen der Pendler nach Bremen hinein problematisch ist (siehe dazu Anm. 1 der Tabelle 1). Bei dem BIP je Erwerbstätigen entspricht die Wirtschaftsleistung Bremens etwa dem Durchschnitt der alten Länder:

**Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen in Deutschland 1991 bis 2004 nach Bundesländern**

Bundesland	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004
	EUR						
Baden-Württemberg	44.695	50.879	55.646	56.947	57.478	58.497	59.685
Bayern	42.772	49.958	56.659	57.267	59.297	60.625	61.870
Berlin	36.920	47.989	49.010	49.285	50.217	50.740	50.773
Brandenburg	16.082	34.291	40.933	41.749	42.810	43.648	44.323
Bremen	44.104	50.779	56.946	57.873	58.904	59.465	60.308
Hamburg	53.587	62.474	69.001	71.264	72.740	74.502	75.963
Hessen	48.227	55.902	61.275	62.093	62.459	63.707	65.195
Mecklenburg-Vorp.	16.547	33.444	38.351	39.385	40.435	41.220	42.140
Niedersachsen	41.864	47.105	50.677	50.966	51.253	52.302	53.155
Nordrhein-Westfalen	45.411	52.434	53.748	54.664	55.986	56.998	58.110
Rheinland-Pfalz	42.712	48.615	51.246	50.919	52.474	53.461	54.429
Saarland	42.360	47.641	48.047	49.707	50.429	50.675	52.071
Sachsen	15.550	33.545	36.940	37.930	39.628	40.629	41.631
Sachsen-Anhalt	15.649	32.708	39.626	41.103	43.085	44.402	45.345
Schleswig-Holstein	41.052	47.619	50.911	51.904	52.486	53.771	54.951
Thüringen	13.489	31.827	36.846	37.773	38.949	40.309	40.951
Deutschland	39.065	48.186	52.390	53.286	54.458	55.546	56.631

Quelle: siehe Tab. 1; Internetabruf 15.2.2006.

Bei dem BIP je Erwerbstätigen lag Bremen in den 1990er Jahren leicht unter dem Durchschnitt des BIP der westdeutschen Länder (ohne Berlin), seit 2000 über dem Durchschnitt, 2004 liegt Bremen nach Hamburg, Hessen und Bayern vor Baden-Württemberg an vierter Stelle der Rangskala der Länder. Unabhängig davon, welche Zahlen man zugrunde legt – BIP je Einwohner oder BIP je Erwerbstätigen –, sie dokumentieren einen rasanten wirtschaftlichen Aufholprozess Bremens gegenüber den andern Ländern. Insgesamt gehört Bremen heute wieder zu den wirtschaftlich leistungsstärksten Ländern der Bundesrepublik und ist wieder ein Zentrum überdurchschnittlichen Wachstums.

Diagramm 2: BIP je Erwerbstätigen 2004 in EUR

Trotz dieser deutlich überdurchschnittlichen (und in jüngerer Zeit wieder deutlich überproportional wachsenden) Wirtschaftskraft Bremens befindet sich der Stadtstaat in einer gravierenden Finanzkrise, denn die wirtschaftliche Stärke setzt sich nicht in Steuerkraft um (ausführlich dazu Kitterer/ Burckardt/ Löwer, 2004). Bremen weist in Relation zu seiner Wirtschaftskraft die ungünstigste Steuerquote auf:

**Tabelle 3: Steuerquote 2004 (Anteil an den originären Steuereinnahmen nach Zerlegung vor LFA am BIP)**

	Steuereinnahmen in Mio. €	BIP (nominal) in Mio. €	Steuerquote
Bremen	1.851	23.578	7,9
Saarland	2.357	26.054	9,0
Hamburg	7.187	78.794	9,1
Bayern	35.344	385.156	9,2
Hessen	18.166	195.165	9,3
Baden-Württemberg	30.963	319.434	9,7
Schleswig-Holstein	6.490	66.509	9,8
Nordrhein-Westfalen	47.696	481.419	9,9
Rheinland-Pfalz	9.574	95.390	10,0
Niedersachsen	18.794	184.923	10,2
Berlin	8.012	77.858	10,3
Thüringen	4.734	42.272	11,2
Sachsen	8.970	79.840	11,2
Sachsen-Anhalt	5.250	45.805	11,5
Mecklenburg-Vorp.	3.514	29.784	11,8
Brandenburg	5.400	45.018	12,0
Deutschland	214.302	2.177.000	9,8
Westdt. Länder inkl. Berlin	186.434	1.934.281	9,6
Flächenländer	197.252	1.996.769	9,9
West-Flächenl.	169.384	1.754.051	9,7

Quelle: Steuereinnahmen : StaBA, Fachserie 14, Reihe 2, BIP: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Senator für Finanzen Bremen

Das Auseinanderfallen von Wirtschaftskraft und Steuerkraft der Freien Hansestadt Bremen erklärt sich zumindest teilweise aus den Mechanismen des Länderfinanzausgleichs, insbesondere aus der Wirkung der Lohnsteuerzerlegung und der Umsatzsteuerverteilung. Nach den ersten Stufen des Länderfinanzausgleichs (Steuern nach dem Aufkommen: Einkommen- und Körperschaftsteuer, Ländersteuern) verfügte Bremen 2004 über eine Finanzkraft von 801 Mio. € oder 1.209 € je ungewichteten Einwohner. Die bremische Finanzkraft lag damit um 8,7 % über dem Länderdurchschnitt von 1.112 € je Einwohner.⁸ Hierin berücksichtigt ist bereits der negative Saldo Bremens aus der Steuerzerlegung. Bei der Zerlegung verliert Bre-

⁸ Vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern 2004, BMF/ V A 4; Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen von 1995 bis 2004, BMF /V A 4.



men damit insgesamt 159 Mio. €.⁹ Das entspricht etwa 20 % der Steuern nach dem Aufkommen. Ohne diese Zerlegungseffekte hätte Bremens Finanzkraft je (ungewichteten) Einwohner bei etwa 130 % gelegen.

Bei der Umsatzsteuerverteilung erhielt Bremen 2004 aufgrund des Umsatzsteuerausgleichs nach § 2 Abs. 2 FAG (i.d.F. Bek. V. 23.6.1993, BGBl. I S. 944, 972, zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.2001, BGBl. I S. 3955) 75 Mio. € weniger als bei einer vollständigen Verteilung nach Einwohnern.¹⁰

In den Länderfinanzausgleich ging Bremen 2004 – nach (letztmaligem) Abzug von 46 Mio. € Hafenlasten und der Hinzurechnung der Gemeindesteuern – mit einer Finanzkraftmesszahl von 1.544,5 Mio. €. Die Messzahl zum Ausgleich, in die die Einwohnerwertung von 135 % bei den Ländersteuern und von 120 % bei den Gemeindesteuern eingeht, betrug 1.923,3 Mio. €. Die Finanzkraft Bremens lag damit auf dieser Stufe auf 80,3 % der Ausgleichsmesszahl. Lediglich Berlin hatte mit 68 % ungünstigere Daten aufzuweisen. Daraus ergab sich nach den Garantieklauseln (§ 10 Abs. 3 – 5 FAG) ein Anspruch in Höhe von 331 Mio. €. Dazu kamen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 43 Mio. €. Die Ausgleichssumme, LFA und Fehlbetrags-BEZ, belief sich damit auf rund 375 Mio. €.¹¹ Die Finanzkraft Bremen betrug nach LFA und Fehlbetrags-BEZ 99,7 % des Durchschnitts der Länder. Ausgleichszuweisungen in Höhe von 375 Mio. € standen Verluste auf vorgelagerten Stufen des horizontalen Ausgleichs in Höhe von 234 Mio. € gegenüber.¹²

Eine genauere Betrachtung der Berechnung der einzelnen Schritte des Finanzausgleichssystems zeigt, dass Bremen vor der Steuerzerlegung und unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung nach § 9 FAG mit einer Finanzkraft von 92,4 % des Durchschnitts am 6. Platz der Rangfolge der Länder liegt. Durch Steuerzerlegung und Umsatzsteuervorwegausgleich fällt

⁹ Bremen verliert vor Aufteilung der Lohn- und Einkommensteuer in den Landes- und Bundesanteil rechnerisch bei der Lohnsteuerzerlegung 341,157 Mio. €, gewinnt bei der Zerlegung des Zinsabschlags 5,123 Mio. € und bei der Zerlegung der Körperschaftsteuer 69,734 Mio. €. Nach Abzug des Bundesanteils (42,5 % bei der Lohnsteuer, 50 % bei der Körperschaftsteuer und 44 % bei dem Zinsabschlag) verbleibt ein Zerlegungsverlust von 158,737 Mio. €.

¹⁰ Bei einer vollständigen Verteilung nach Einwohnern hätten Bremen 534,365 Mio. € zugestanden. Infolge des Umsatzsteuerausgleichs reduzierte sich diese Summe auf 459,369 Mio. €.

¹¹ Die anderen BEZ – Kosten politischer Führung, Übergang alte Länder, Sanierung Bremen und Saarland, Sonderbelastungen/fehlende kommunale Finanzkraft Neue Länder und Berlin - bleiben hier außer Betracht.

¹² Nach einer Analyse des Senators für Finanzen wird Bremen durch Umverteilungswirkungen des ab 2005 geltenden FAG noch stärker benachteiligt. Durch eine Stärkung der Intensität des Umsatzsteuerausgleichs und einer Reduzierung der Intensität des LFA (im engeren Sinn) sowie die Streichung der Hafenlasten wird sich die Finanzsituation Bremen merklich verschlechtern, obwohl Bremen im Vergleich „neues Recht“ zu „altem Recht“ zu den größten Gewinnern gehört, siehe Finanzbericht Bremen, Nr. 1/2005: Der neue Finanzausgleich ab 2005.



Bremen auf Platz 15, gefolgt von Berlin auf Platz 16. Durch die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen erreicht Bremen in der Endabrechnung wieder Platz 6 und erreicht eine Finanzkraft von 99,7 % des Durchschnitts.

Auch wenn die Zuweisungen auf den späteren Stufen des Ausgleichssystems deutlich höher ausfallen als die Verluste auf den früheren, so stellt sich doch die Frage nach dessen Systemlogik. Erkennt man an, dass eine Einwohnerwertung ein sinnvolles Instrument für die Abdeckung der besonderen Lasten von Stadtstaaten ist, stellt sich die Frage, warum diese erst beim LFA im engeren Sinn, nicht bereits auf den frühen Stufen, insbesondere bei der Umsatzsteuerverteilung greift.

Tabelle 4: Umverteilungswirkungen von Lohnsteuererlegung, Umsatzsteuerergänzungsanteilen, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ

2004	NRW	BAY	BW	NDS	HE	SACHS	RP	S-ANH	SH	THÜR	BRAND	M-VORP	SAAR	B	HH	HB	Zusammen
	in Mio €																
Vor Steuererlegung																	
Finanzkraft	43.935	32.298	28.467	15.394	18.467	5.558	8.065	3.073	5.558	2.913	3.213	2.079	2.085	6.725	7.319	1.778	186.927
Ausgleichsmesszahl (AGM)	40.290	27.462	23.675	17.724	13.485	9.527	8.978	5.539	6.232	5.211	5.666	3.802	2.344	9.976	5.093	1.923	186.927
Finanzkraft in vH der AGM	109	118	120	87	137	58	90	55	89	56	57	55	89	67	144	92	100
Rangplatz	5	4	3	10	2	12	7	15	8	14	13	16	9	11	1	6	
Steuererlegung																	
Lohnsteuer	-1.143	34	-707	989	-1.014	444	791	346	618	320	483	235	20	108	-1.328	-196	± 4.389
Zinsabschlag	390	121	303	85	-1.189	30	64	15	70	18	34	11	16	1	29	3	± 1189
Körperschaftsteuer	-240	-186	-50	38	69	17	12	30	33	2	26	46	10	47	110	35	± 475
Summe	-993	-30	-455	1.113	-2.134	490	868	391	720	341	543	293	46	156	-1.189	-158	± 6.053
Vor Umsatzsteuervorwegausgleich																	
Finanzkraft	42.942	32.268	28.013	16.507	16.333	6.049	8.933	3.464	6.278	3.254	3.756	2.372	2.130	6.881	6.130	1.619	186.927
Ausgleichsmesszahl (AGM)	40.290	27.462	23.675	17.724	13.485	9.527	8.978	5.539	6.232	5.211	5.666	3.802	2.344	9.976	5.093	1.923	186.927
Finanzkraft in vH der AGM	107	117	118	93	121	63	99	63	101	62	66	62	91	69	120	84	100
Rangplatz	5	4	3	8	1	13	7	14	6	15	12	16	9	11	2	10	
Umsatzsteuervorwegausgleich (gegenüber Einwohnergleichverteilung)	-2.046	-1.407	-1.212	33	-689	2.085	-459	1.273	-320	1.186	1.100	841	-18	-96	-197	-75	± 6.500
Nach Umsatzsteuervorwegausgleich = Vor Länderfinanzausgleich																	
Finanzkraft	40.897	30.861	26.801	16.540	15.644	8.133	8.473	4.737	5.958	4.440	4.856	3.213	2.113	6.785	5.933	1.544	186.927
Ausgleichsmesszahl (AGM)	40.290	27.462	23.675	17.724	13.485	9.527	8.978	5.539	6.232	5.211	5.666	3.802	2.344	9.976	5.093	1.923	186.927
Finanzkraft in vH der AGM	102	112	113	93	116	85	94	86	96	85	86	85	90	68	117	80	100
Rangplatz	5	4	3	8	2	12	7	11	6	13	10	14	9	16	1	15	
Länderfinanzausgleich (Zuweisungen, Beiträge)	-213	-2.303	-2.148	444	-1.516	917	189	525	103	511	527	399	114	2.692	-571	331	± 6.752
Nach Länderfinanzausgleich = Vor Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen																	
Finanzkraft	40.683	28.558	24.652	16.984	14.128	9.051	8.663	5.262	6.061	4.950	5.383	3.611	2.227	9.477	5.362	1.875	186.927
Ausgleichsmesszahl (AGM)	40.290	27.462	23.675	17.724	13.485	9.527	8.978	5.539	6.232	5.211	5.666	3.802	2.344	9.976	5.093	1.923	186.927
Finanzkraft in vH der AGM	101	104	104	96	105	95	96	95	97	95	95	95	95	95	105	97	100
Rangplatz	5	4	3	9	2	13	8	12	7	10	15	16	14	11	1	6	
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	0	0	0	666	0	429	284	249	154	234	255	171	105	449	0	43	3.040
Nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen																	
Finanzkraft	40.683	28.558	24.652	17.650	14.128	9.480	8.946	5.511	6.215	5.185	5.638	3.783	2.332	9.926	5.362	1.918	189.968
Ausgleichsmesszahl (AGM)	40.290	27.462	23.675	17.724	13.485	9.527	8.978	5.539	6.232	5.211	5.666	3.802	2.344	9.976	5.093	1.923	186.927
Finanzkraft in vH der AGM	101,0	104,0	104,1	99,6	104,8	99,5	99,6	99,5	99,7	99,5	99,5	99,5	99,5	99,5	105,3	99,7	101,6
Rangplatz	5	4	3	9	2	13	8	12	7	10	15	16	14	11	1	6	

Quelle: BMF VA 4, Vorläufige Abrechnung des LFA für das Jahr 2004; Berechnungen des Senators der Finanzen, Bremen, 14.11.2005

4.2. Die Einwohnerentwicklung Bremens und die finanziellen Konsequenzen

Die Themen „demographischer Wandel“ und „Bevölkerungsentwicklung“ haben gerade mit Blick auf die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsmarktes in jüngster Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen. Dem gegenüber steckt die Diskussion über deren Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und den Finanzausgleich noch in den Anfängen (Seitz 2004). Umfangreichere Untersuchungsergebnisse sind bereits für den Bereich des kommunalen Finanzausgleichs vorgelegt worden (z.B. Pohlan 1997, Loeffelholz/Rappen 2004, Haug 2004), jedoch spielen die dort diskutierten Probleme für die Gestaltung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, insbesondere für den Länderfinanzausgleich (LFA), keine wesentliche Rolle. Tatsächlich ist aber unverkennbar, dass die bereits eingetretenen und absehbaren Bevölkerungsbewegungen erhebliche Auswirkungen auf die finanzielle Situation der einzelnen Länder haben, und zwar auf den beiden Seiten der Haushalte, bei den Einnahmen und bei den Ausgaben.

Die Bewältigung der Folgen der demographischen Entwicklung in Deutschland wird in der Zukunft zu einer zentralen Herausforderung der Politik, auch wenn die Politik nur begrenzt reagieren kann und Entwicklungen vielfach politisch nicht beeinflussbar sind. Allerdings ist Deutschland nicht nur als Ganzes, sondern regional in unterschiedlicher Weise von der Dynamik der Bevölkerungsentwicklung betroffen, es gibt Gewinner und Verlierer. Zu den weniger Begünstigten zählen altindustrialisierte Regionen, insbesondere, wenn sie abseits der Zentren liegen, und die Stadtstaaten. Untersuchungen wie „Deutschland 2020“ vom Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung (Kröhnert/van Ohlst/ Kingholz: 2004, S. 66f.) argumentieren, dass auch eine erfolgreiche Strukturpolitik kaum in der Lage ist, langfristige Trends nachhaltig umzukehren, sie kann sie bestenfalls abmildern.

Das Land Bremen zählte bis zum Jahr 2002 zu den Verlierern der Bevölkerungsentwicklung. Es hat seit 1970 absolut und relativ zu den anderen Ländern deutlich an Einwohnern verloren. 1970 zählte das Land Bremen 722.732 Einwohner. Das entsprach einem Bevölkerungsanteil von 1,19 % der alten Bundesrepublik. Bis zum 30.6.2004 nahm die Bevölkerungszahl auf 662.451 ab (ZDL)¹³. Der nominale Verlust beziffert sich auf 60.281 Menschen. In Relation zur Entwicklung der Bundesrepublik sank der Bevölkerung auf nur noch 0,98 % der Gesamtbevölkerung des „bisherigen Gebietes“. Relativ zur westdeutschen Gesamtbevölkerung entspricht das einem Verlust von ca. 18 %, gegenüber den Stadtstaaten (nur West-Berlin) von

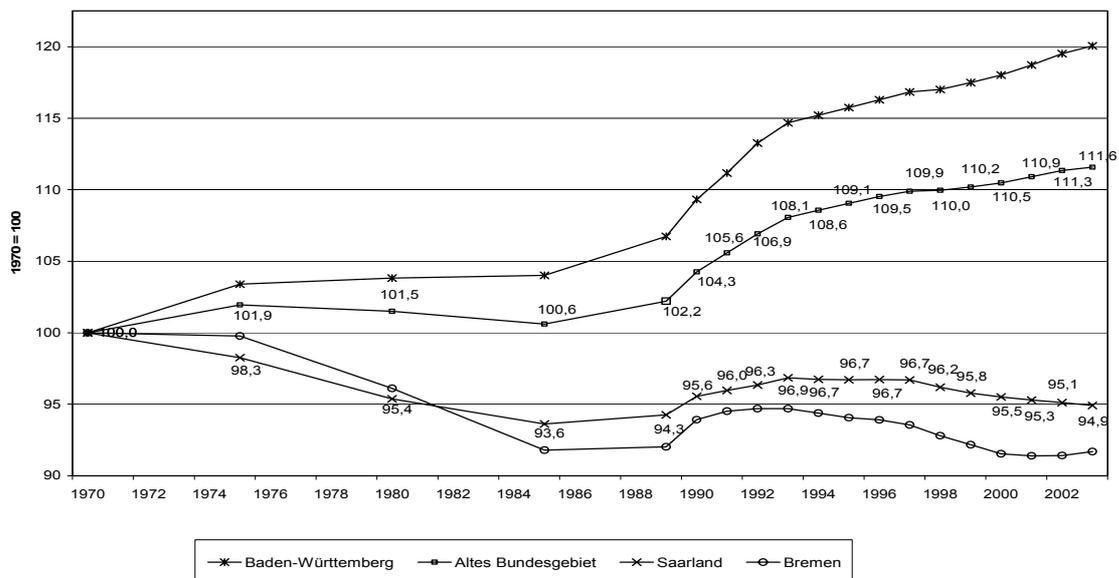
¹³ Den Tiefststand erreichte Bremen 2001 (31.12.) mit 659.651 Einwohnern.

knapp 7 %. Prognostisch wird seitens des „Berlin Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung“ damit gerechnet, dass Bremen bis 2020 ein weiteres gutes Zehntel seiner Einwohner verlieren wird. Das wäre die schlechteste demografische Perspektive für ein Bundesland (Kröhnert/van Ohlst/ Kingholz: 2004, S. 32).

Tabelle 5: Indices der Bevölkerungsentwicklung der westdeutschen Länder seit 1970, Stichtag 30.6. (Quelle ZDL)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BW	100,0	103,4	103,8	104,0	109,3	115,7	116,3	116,8	117,0	117,5	118,0	118,7	119,5	120,1
BY	100,0	103,3	104,0	104,6	108,2	114,0	114,7	115,1	115,1	115,6	116,3	117,2	117,9	118,3
HE	100,0	103,4	103,8	102,8	106,2	111,4	111,8	112,1	112,1	112,3	112,5	112,8	113,0	113,1
NI	100,0	102,4	102,3	101,7	103,6	109,4	110,1	110,6	110,9	111,2	111,7	112,1	112,5	112,8
NW	100,0	101,6	100,7	98,6	101,9	105,5	105,9	106,2	106,2	106,3	106,4	106,6	106,8	106,9
RP	100,0	100,9	99,8	99,3	102,4	108,7	109,3	110,0	110,2	110,5	110,5	110,8	111,1	111,3
SL	100,0	98,3	95,4	93,6	95,6	96,7	96,7	96,7	96,2	95,8	95,5	95,3	95,1	94,9
SH	100,0	103,6	104,5	104,8	104,8	108,9	109,5	110,2	110,7	111,1	111,5	112,1	112,6	113,0
Flächenl.	100,0	102,4	102,3	101,6	104,9	109,9	110,5	110,9	111,0	111,3	111,6	112,1	112,5	112,8
BE (W)	100,0	94,4	89,5	87,3	101,1	102,2	102,1	101,4	100,6	100,0	99,6	99,5	99,6	99,6
HH	100,0	96,2	91,9	88,4	91,4	95,1	95,2	95,1	94,8	94,9	95,2	95,8	96,2	96,5
HB	100,0	99,8	96,1	91,8	93,9	94,1	93,9	93,6	92,8	92,2	91,5	91,4	91,4	91,7
Westl.	100,0	101,9	101,5	100,6	104,3	109,1	109,5	109,9	110,0	110,2	110,5	110,9	111,3	111,6

Diagramm 3: Einwohnerentwicklung 1970 bis 2003, Quelle: ZDL



Die bremische Senatsverwaltung weist allerdings unter Bezugnahme auf das Länder-Benchmarking der Bertelsmann-Stiftung (2005, S. 105) und eigene Untersuchungen (Senats-



kanzlei 2003; Wehling/Peters/Wiebe 2002) darauf hin, dass unter anderem aufgrund der starken Investitionsanstrengungen Bremens die rückläufige demographische Dynamik entgegen dem allgemeinen Trend gebrochen worden sei. Tatsächlich hat die Bevölkerung Bremens zwischen dem 31.12.2001 (Tiefststand) und 31.12.2004 nicht ab-, sondern um mehr als 3.500 Personen von 659.651 auf 663.213 (jeweils 31.12.) zugenommen (StaBA, GENESIS online, 29.10.2005). Das entspricht einem Wachstum von etwa von 0,5 %. Dem gegenüber ist der Bevölkerungsstand der Bundesrepublik in demselben Zeitraum um nur etwa 164.000 oder 0,2 % gestiegen. Damit hat Bremen nicht nur den Abwärtstrend der vergangenen Jahre gebrochen, sondern ist darüber hinaus überdurchschnittlich gewachsen. Für den Zeitraum bis 2020 rechnet man – bei rückläufiger Gesamtbevölkerung – für die Stadt Bremen mit einer stabilen Bevölkerungsentwicklung, für Bremerhaven mit deutlich geringeren Bevölkerungsverlusten als bisher angenommen. Für das Land geht man von einer Abnahme von lediglich 2,1 % von 662.000 (2002) Einwohner auf 648.000 aus (Senatskanzlei 2003, S. 60, 68.).

Es ist nicht Aufgabe dieser Untersuchung zu entscheiden, welche der Prognosen wahrscheinlicher ist. Zweifellos ist es richtig, dass sich Bremen in jüngster Zeit besser entwickelt hat als insbesondere vergleichbare Großstädte. Allerdings wird auch von bremischer Seite eingeräumt, dass solche Prognosen mit „zahlreichen Unsicherheiten“ (Wehling/Peters/Wiebe 2002, S. 3) behaftet sind. Daher bleibt es abzuwarten, ob sich die gegenwärtig günstigere Bevölkerungsentwicklung Bremens als nachhaltig erweist oder ob sie nur eine relativ kurzfristige Entwicklung ist, die zudem möglicherweise auch auf durch die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen finanzierten Investitionen zurück geführt werden kann.

4.3. Die Einnahmen Bremens im bundesstaatlichen Finanzausgleich

Diese für Bremen bis in die jüngere Zeit – die Trendwende ist auf das Jahr 2002¹⁴ zu datieren – ungünstige Bevölkerungsentwicklung hat erhebliche negative Folgen für die Einnahmen des Landes. In einem horizontalen Steuerverteilungssystem wie dem deutschen, das die Einnahmen im wesentlichen nach aktuellen Bevölkerungszahlen zuweist, schlagen sich (relative) Bevölkerungsverluste unmittelbar in einem Rückgang der Einnahmen nieder. Zumindest für

¹⁴ Erstes Jahr mit einer Bevölkerungszunahme gegenüber dem Vorjahr seit 1992. Bei den bremischen Bevölkerungsgewinnen aus den Jahren 1990 bis 1992 darf allerdings nicht übersehen werden, dass sie auf eine massive Zuwanderung aus Ostdeutschland nach Westdeutschland zurückzuführen sind, an denen Bremen nur unterproportional teil hatte.

den Länderfinanzausgleich sind die Effekte veränderter Bevölkerungsrelationen relativ einfach zu simulieren. So lässt sich aus der Abrechnung des LFA für das Jahr 2004 (BMF V A 4) entnehmen, dass ein Einwohner (unter Berücksichtigung der Kürzung der Gemeindesteuern nach § 8 FAG) im LFA im Durchschnitt 2.266 € „wert“ ist. Bremen würde, wiese es eine unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung nach § 9 Abs. 2 und 3 FAG (i.d.F. vom 23.6.1993, BGBl. I S. 944, 977)¹⁵ durchschnittliche Finanzkraft auf, über 2.903 € pro realem Einwohner an Steuereinnahmen nach Finanzausgleich verfügen.¹⁶ Da Bremen jedoch ein finanzschwaches Land ist, kommt es nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrag-Bundesergänzungszuweisungen auf 2.874 € (99,5 % der Finanzkraftmesszahl). Soviel „kostete“ jeder verlorene oder „brachte“ jeder gewonnene Einwohner Bremen im Jahr 2004 ein.

Für die Berechnung des Länderfinanzausgleichs und der finanzkraftabhängigen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) verändert sich durch die Bevölkerungsdynamik die Anspruchsgrundlage (Ausgleichsmesszahl nach § 6 Abs. 2 FAG) erheblich. Nach der Abrechnung des LFA 2004 betrug die Ansprüche im Länderfinanzausgleich konstituierende Ausgleichsmesszahl für Bremen 1923,3 Mio. €. Hätte Bremen nominell die Einwohnerzahl von 1970 gehalten, hätte die Ausgleichsmesszahl 2098,8 Mio. € betragen. Daraus hätte sich ein um ca. 173 Mio. € höher Finanzausgleichsanspruch ergeben. Hätte sich die Bevölkerung Bremens entsprechend dem Durchschnitt der westdeutschen Bevölkerung entwickelt, hätte Bremen seinen Bevölkerungsanteil von 1,19 % gehalten (und die übrigen Umstände einschließlich Steuereinnahmen wären gleich geblieben), dann hätte sich die Ausgleichsmesszahl 2.335,4 Mio. € und ein um ca. 413 Mio. € höherer Finanzausgleichsanspruch ergeben.

Das entspricht zwei Drittel des jährlichen Durchschnitts der Sanierungs-BEZ (rund 656 Mio. €), die Bremen sechs Jahre, von 1999 bis 2004 (insgesamt 3.937 Mio. €, §11 Abs. 6 FAG) gewährt wurden, oder mehr als die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und den finanzkraftabhängigen BEZ des Jahres 2004 (374 Mio. €).

¹⁵ Die Einwohnerwertung betrug nach § 9 Abs. 2 FAG für die Landessteuern 135 %, für die Gemeindesteuern errechnet sich nach § 9 Abs. 3 FAG eine Einwohnerwertung von ca.120 %. Das am 1.1.2005 in Kraft getretene novellierte FAG (Art. 5 Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20.12.2001, BGBl. I 3955, 3956) sieht bei den Stadtstaaten eine einheitliche Einwohnerwertung für Landes- und Gemeindesteuern in Höhe von 135 % vor.

¹⁶ Ausgleichsmesszahl nach § 6 Abs. 2 FAG.

4.4. Die Ausgaben Bremens im Vergleich

Die Bevölkerungsdynamik hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Einnahmen, sondern auch auf den Finanzbedarf eines Landes. Von Wanderungsbewegungen im Bundesgebiet profitieren die Länder, die Wanderungsgewinne zu verzeichnen haben und verlieren diejenigen, die Bevölkerung abgeben.¹⁷ Ein Finanzausgleichssystem, das die Auswirkungen regional unterschiedlicher Bevölkerungsdynamiken insbesondere bei Lasten ignoriert, die in der Vergangenheit entstanden sind und in die Zukunft hineinreichende rechtliche und faktische finanzielle Verpflichtungen geschaffen haben, führt unweigerlich zu erheblichen finanziellen Verwerfungen. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, insbesondere der Länderfinanzausgleich, gründet auf dem „abstrakten Bedarfsmaßstab“ des *gegenwärtigen* Einwohners (BVerfGE 72, S. 330 [331]; BVerfGE 86, S. 148 [236, 238]), macht damit die *aktuelle* Einwohnerzahl zum entscheidenden Bezugspunkt der horizontalen Finanzverteilung.

Diese Annahme des gleichen „abstrakten“ Bedarfs je Einwohner stimmt mit der Realität nur partiell überein. Teilweise werden diese Abweichungen durch die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten und ab 2005 auch für die besonders dünn besiedelten Länder durch eine (positive) Einwohnerwertung (FAG § 9 Abs. 2 und 3) oder Bundesergänzungszuweisungen (FAG § 11) ausgeglichen. Unberücksichtigt bleiben hierbei jedoch Verwerfungen, die aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von Einnahmeverlusten und Kostensenkungen entstehen: Die Einnahmen sinken infolge eines Bevölkerungsverlustes sofort, die Kosten jedoch erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung, teilweise gar nicht.

Die derzeit geltende Gesetzeslage vernachlässigt diese finanziell relevanten Dynamiken der Bevölkerungsentwicklung. Sie ignoriert die Vorteile, die aus einer positiven, und die Nachteile, die aus einer negativen Dynamik resultieren. Nicht berücksichtigt werden vor allem Lasten, die zu einem früheren Zeitpunkt auf der Basis einer größeren Bevölkerungszahl entstanden sind und später von einer kleineren Einwohnerschaft getragen werden müssen. Diese Effekte sind keineswegs marginal, sondern können Dimensionen erreichen, die alleine eine Überschreitung der Kreditgrenze verursachen können. Von besonderer Bedeutung sind diese Effekte bei dem öffentlichen Dienst, bei den Versorgungslasten, bei Infrastrukturaufwendungen und bei den Zinsbelastungen.

¹⁷ Der Umstand, dass einzelne Gemeinden Neubürgern Prämien für die Verlegung des Hauptwohnsitzes zahlen, ist ein Indiz dafür, dass die finanziellen Vorteile des Einwohnergewinns tendenziell die Lasten übersteigen.



Die Länder und ihre Gemeinden halten ein vielfältiges Angebot öffentlicher Dienstleistungen vor: die öffentliche Verwaltung und ihre Bediensteten, Einrichtungen für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen sowie älteren Menschen, Schulen und Hochschulen, Lehrer und Professoren, Polizei, Justiz, öffentliche Infrastruktur im Bereich der Ver- und Entsorgung, soziale und kulturelle Einrichtungen sowie Sportstätten usw. Die zu erbringenden Leistungen stehen in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Einwohnerzahl. Steigende Einwohnerzahlen erfordern mehr Kindergärten, Schulen, Lehrer, Infrastruktureinrichtungen usw., sinkende erlauben deren Reduzierung oder erfordern den Rückbau von Einrichtungen. Der mit der Bevölkerungsdynamik verbundene Strukturwandel hat aber auch einen weiteren Effekt: die zunehmende Alterung der Gesellschaft hat zur Folge, dass gleichzeitig Einrichtungen für jüngere Menschen abgebaut und die (Betreuungs- und Pflege-)Angebote für ältere Menschen ausgeweitet werden müssen. Der Strukturwandel der Bevölkerung, vor allem der Altersstruktur, insbesondere in Gebieten mit hohen Abwanderungsraten, erfordert Umorientierungen der öffentlichen Leistungen und erlaubt daher kaum Einsparungen. Letztere könnten nur, wenn überhaupt, mit erheblicher Verzögerung realisiert werden, wenn sie nicht durch neue Bedarfe (z.B. für ältere Menschen) kompensiert werden (Loeffelholz/ Rappen 2004, S. 27).

Zumindest relative Kostensteigerungen in einem auf den Einwohner bezogenen Finanzausgleichssystem ergeben sich selbst bei Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand aus dem Umstand, dass die bestehenden Einrichtungen und der öffentliche Dienst von einer schrumpfenden Bevölkerung finanziert werden müssen: die Ausgaben pro Einwohner steigen (Seitz 2004, S. 10f.). Dieses gilt insbesondere für den öffentlichen Dienst und die Versorgung von Pensionären, die sich aus beamtenrechtlichen Gründen nicht zeitgleich mit der Bevölkerungsentwicklung verändern lässt, und für langlebige Infrastrukturinvestitionen, die Folgekosten verursachen.

Der Blick auf die Ausgabenentwicklung Bremens, der Stadtstaaten und der westdeutschen Flächenländer (einschließlich Gemeinden) von 1970 bis 2004 verdeutlicht diesen Zusammenhang:

Tabelle 6: Ausgaben je Einwohner, Bremen, Stadtstaaten, westdeutsche Länder

Jahr	Bremen	Stadtstaaten	Länder West	Bremen in % der Stadtstaaten	Bremen in % der Länder West
1970	1.099	1.452	967	75,7	113,6
1975	2.316	2.809	1.767	82,5	131,1
1980	3.382	3.736	2.405	90,5	140,6
1985	4.063	4.703	2.735	86,4	148,6
1989	4.658	5.028	3.141	92,6	148,3
1990	4.786	5.183	3.303	92,3	144,9
1991	5.232	5.108	3.503	102,4	149,3
1992	5.444	5.442	3.722	100,0	146,3
1993	5.716	5.743	3.809	99,5	150,1
1994	5.753	5.806	3.846	99,1	149,6
1995	5.858	5.998	3.961	97,7	147,9
1996	5.884	6.020	3.985	97,7	147,7
1997	5.938	5.975	3.935	99,4	150,9
1998	6.033	5.972	3.967	101,0	152,1
1999	6.139	6.009	4.024	102,2	152,6
2000	6.201	6.026	4.102	102,9	151,2
2001	6.324	6.295	4.214	100,5	150,1
2002	6.368	6.056	4.209	105,2	151,3
P 2003	6.424	6.132	4.261	104,8	150,8
P 2004	6.367	6.083	4.229	104,7	150,6

Anm.: Im Jahr 2003 sind die bremischen Ausgaben wegen des Beitrages zur Flutopferhilfe um rund 29 Mio. € überhöht. Daraus ergeben Ausgaben in Höhe von 6.373 € je Einwohner ohne den Beitrag zur Flutopferhilfe. Die Gesamtausgaben lägen dann bei 149,6 % der Länder West.

Tabelle 6 stellt die Pro-Kopf-Ausgaben Bremens in Relation zu den Stadtstaaten und den westdeutschen Ländern insgesamt dar. Im Jahr 1970 hatte Bremen noch die niedrigsten Ausgaben je Einwohner von allen Stadtstaaten zu verzeichnen: knapp 76 % des Durchschnitts. In den dann kommenden zwanzig Jahren näherte sich das Ausgabenniveau je Einwohner dem der anderen Stadtstaaten an. Diese Entwicklung wird man nicht allein in einen primären Zusammenhang mit den rückläufigen Einwohnerzahlen setzen, da die Stadtstaaten insgesamt eine negative Einwohnerentwicklung zu verzeichnen hatten. Andere Faktoren wie die Werftenkrise und die Gründung und der Ausbau der Bremer Universität sind hier ebenfalls von Bedeutung. In den letzten Jahren erreichten die Ausgaben je Einwohner ein Niveau von bis zu 105 % des Durchschnitts der Stadtstaaten. Das Ausgabenniveau der westdeutschen Länder insgesamt wurde 1970 um nur knapp 14 % überschritten. Kontinuierlich stieg es auf rund 150 %. Gegenüber dem Ausgabenniveau der westdeutschen Länder stieg das Bremer um knapp 33 %, gegenüber dem der Stadtstaaten sogar um gut 38 %.

Bereinigte man die Ausgabenentwicklung Bremens rechnerisch um die Einwohnerentwicklung, nimmt man an, die Bevölkerung hätte sich seit 1970 im Gleichtakt mit der Westdeutsch-

lands entwickelt (+ 11,6 %; Bremen – 8,3 %), entfielen im Jahr 2003 auf jeden Einwohner lediglich 5.278 €. Das entspräche 86 % der Ausgaben der Stadtstaaten oder 124 % der westdeutschen Flächenländer. Der Zusammenhang zwischen (negativer) Einwohnerentwicklung und im wesentlichen nur sehr langfristig reduzierbaren Ausgaben wird hier schlaglichtartig deutlich: die demographische Entwicklung in einem vergleichsweise kleinen Raum ist erheblich dynamischer als es ein Landeshaushalt aufgrund seiner langfristiger Bindungen sein kann.

Diagramm 4: bereinigte Pro-Kopf-Ausgaben Bremens, der Stadtstaaten und der westdeutschen Länder 1970 - 2004

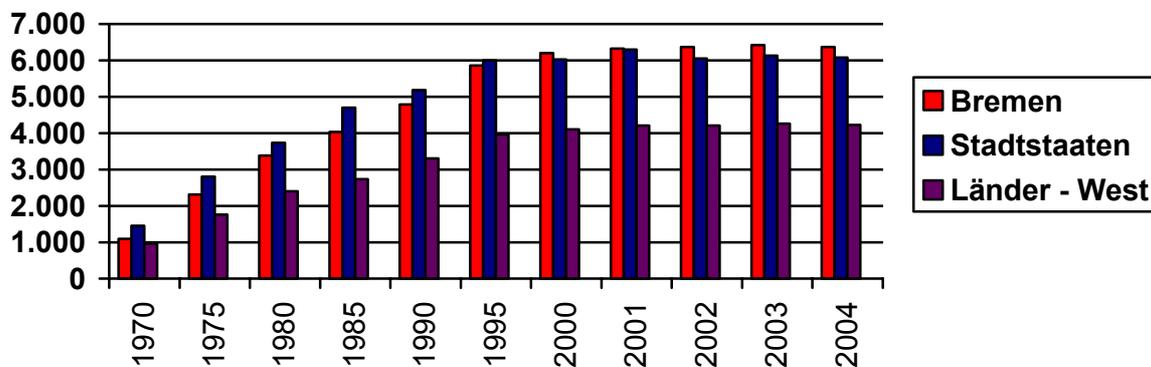
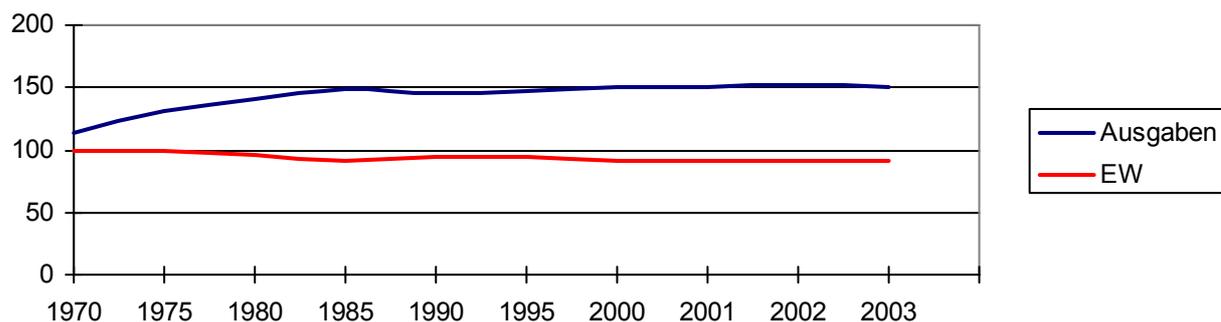


Diagramm 5: Bevölkerungsentwicklung und bereinigte Ausgaben Bremens je EW, 1970 - 2003



Angegebenen ist der relative Anteil Bremens an der westdeutschen Bevölkerung (1970 = 100) und die Ausgaben des Landes je Einwohner (EW) in vH des Durchschnitts der Flächenländer

4.5. Versorgungslasten

Schaut man auf einzelne Teilbereiche des Haushalts, zeigen sich die Belastungen der Vergangenheit recht ausgeprägt. Insbesondere bei den Versorgungsbezügen (Beamtenpensionen), die Bremen zu leisten hat, wird die Bedeutung und das finanzielle Gewicht „historischer“ Lasten deutlich. Im Jahr 1970 hatte Bremen eine deutlich geringere Pensionslast je Einwohner zu tragen als die anderen Stadtstaaten, nämlich nur 42 % der Last Berlins und 59 % der Hamburgs. Bremen lag damit um nur 11 % über dem Schnitt der westdeutschen Länder (ohne Berlin). Im Laufe der Jahre stiegen die Pensionslasten Bremens mit merklich hoher Geschwindigkeit an. In den Jahren 2000 bis 2003 lagen sie über dem Hamburger Niveau, sanken aber im Jahr 2004 wieder auf 95 % davon. Gegenüber den westdeutschen Ländern (ohne Berlin)¹⁸ stiegen die Bremer Ausgaben von 111 % (1970) auf 172 % (2003), um 2004 auf 156 % zu sinken. Die Absenkung der Pensionslasten im Jahr 2004, die auch in den kommenden Jahren weitergeführt wird, geht auf das Bremische Sonderzahlungsgesetz zurück, aufgrund dessen seit 2004 nicht nur die Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld) der aktiven Beamten, sondern auch der Pensionäre deutlich gekürzt wurden.¹⁹

Tabelle 7: Versorgungslasten Bremens, Hamburgs und der westdeutschen Länder (ohne Berlin, einschl. Gemeinden) je EW, 1970 – 2004 (Quelle: ZDL)

	Bremen	Hamburg	Länder West	Bremen in % Hamburgs	Bremen in % Länder West
1970	60	101	54	59,4	111,1
1975	110	190	98	57,9	112,2
1980	159	248	130	64,1	122,3
1985	221	306	155	72,2	142,6
1989	264	338	177	78,1	149,2
1990	274	347	184	79,0	148,9
1991	294	362	194	81,2	151,5
1992	316	379	203	83,4	155,7
1993	331	387	211	85,5	156,9

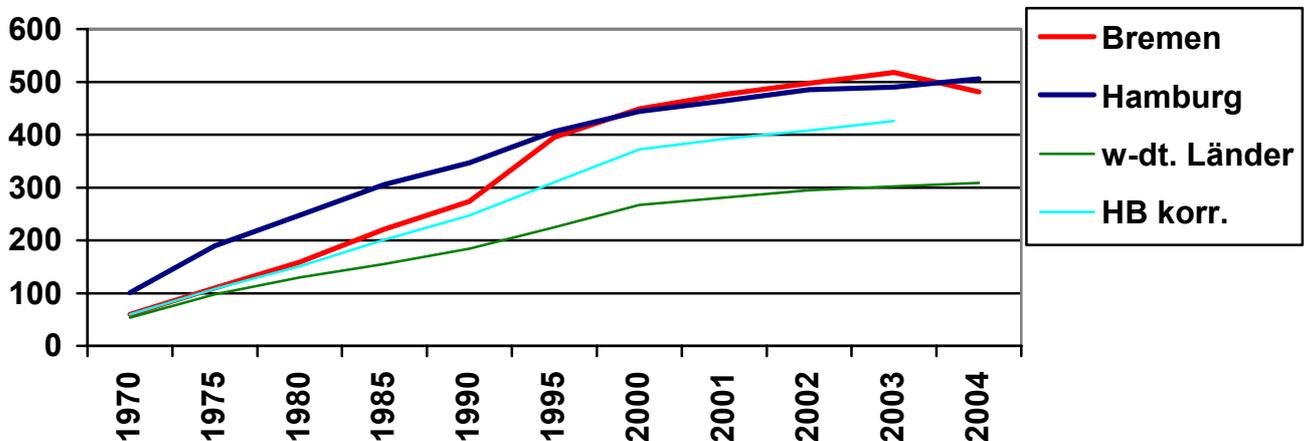
¹⁸ Seit 1990 wird Berlin nicht mehr als westdeutsches, sondern als ostdeutsches Land erfasst. Wegen der seitdem höheren Einwohnerzahl und faktisch keiner Ost-Berliner Pensionslasten sind die Berliner Zahlen nicht mehr vergleichbar.

¹⁹ § 3 SonderZahlGHB vom 11. Mai 2004, BremGBI. S. 207. Die Lastenminderung des Jahres 2004 ist eine Folge der Reduzierung der Sonderzuwendung auch für Pensionäre auf durchschnittlich 50 % (entspricht rd. 7,9 Mio. €) der bisherigen Leistungen, der Zuordnung von Versorgungslasten im Umfang von 27,4 Mio. € zu Sonderhaushalten und eines haushaltstechnischen Vorzieheffekts im Jahr 2003 bei der Zuführung von Mitteln nach § 14a BBesG zum Sondervermögen Versorgungsrücklage (rd. 3 Mio. €). Aufgrund dieser Maßnahmen waren die Ausgaben 2004 um 38,3 Mio. € geringer als in den Vorjahren. Die Daten für das Jahr 2004 sind daher nur begrenzt mit denen früherer Jahre vergleichbar. Ab dem Jahr 2005 wurden die Sonderzahlungen ab der Gehaltsgruppe A 7 um weitere 5 % abgesenkt (§ 3 SonderZahlGHB).

Tabelle 7: Versorgungslasten Bremens, Hamburgs und der westdeutschen Länder (ohne Berlin, einschl. Gemeinden) je EW, 1970 – 2004 (Quelle: ZDL)

	Bremen	Hamburg	Länder West	Bremen in % Hamburgs	Bremen in % Länder West
1994	338	391	214	86,4	157,9
1995	359	406	225	88,4	159,6
1996	372	416	231	89,4	161,0
1997	390	429	237	90,9	164,6
1998	408	415	244	98,3	167,2
1999	430	432	255	99,5	168,6
2000	449	444	267	101,1	168,2
2001	476	464	281	102,6	169,4
2002	497	485	295	102,5	168,5
2003p	518	490	302	105,7	171,5
2004p	481	506	309	95,1	155,7

Diagramm 6: Versorgungslasten Bremens, Hamburgs und der westdeutschen Länder 1970 - 2004



Korrigiert man rechnerisch die Pensionslasten Bremens um die Bevölkerungsentwicklung seit 1970, simuliert damit eine Bevölkerungsentwicklung entsprechend dem Durchschnitt der westdeutschen Länder, dann ergäbe sich für 2003 eine Pro-Kopf-Belastung Bremens von 426 €. Sie läge zwar noch deutlich über dem Durchschnitt, aber die Differenz zu den anderen Ländern hätte sich um etwa ein Drittel verkürzt.



Perspektivisch ist damit zu rechnen, dass die Pensionslasten trotz erheblicher Leistungskürzungen ein eher an Gewicht gewinnendes Problem für Bremen darstellen. Bremen zählt heute nach Berlin und Hamburg die meisten Beamten je Einwohner (Beamtenintensität). Die Pensionsintensität Bremens lag 2001 als einzigem Land über 1 % Pensionär je Einwohner, bis 2010 wird sie auf über 1,5 %, bis 2020 auf gut 1,6 % ansteigen. Zu allen drei Zeitpunkten weist Bremen damit die höchste Pensionsintensität aus. Dramatisch werden sich die Anteile der Steueranteile, die Bremen für Pensionäre zur Verfügung stellen muss, ansteigen. 2001 lag die Last bei gut 12 % der Steuereinnahmen. Lediglich Hamburg war höher belastet. Im Jahr 2010 wird Bremen 25 % und 2020 etwa 27 % seiner Steuereinnahmen für Pensionen verwenden müssen. Das sind derzeit die ungünstigsten Daten aller Länder (Besendorfer/Dang/ Raffelhüschen, 2005).

Der Bremer Finanzsenator weist gegenüber diesem „worst case scenario“ darauf hin, dass in der zitierten Untersuchung einige Sonderfaktoren unberücksichtigt blieben, die dieses Bild korrigieren: Zwar steigen die Pensionslasten bis 2018 – hier gerechnet in Vollzeitäquivalenten – um etwa 35 % gegenüber 2001 an, 2020 wird aber bereits der Zenit überschritten sein. Bis zum Jahr 2030 wird die Belastung auf ein Niveau, das um 4 % über dem des Jahres 2001 liegt, fallen. In Bremen hat der dramatische Anstieg der Pensionslasten deutlich früher begonnen als beim als beim Bund, den anderen Ländern und Gemeinden zusammen, erreicht infolge dessen die Spitzenbelastungen und das folgende Absinken der Belastungen etwa zehn Jahre früher (Senator für Finanzen, Personalcontrolling 2003, Band I).

Auch im Hinblick auf die effektive finanzielle Belastung des bremischen Haushalts durch Pensionszahlungen kommt der Bremer Finanzsenator zu einer anderen Einschätzung. Bei einem angenommenen jährlichen Steuerzuwachs von 1 % erwartet man in der Spitze einen Anstieg auf 17,8 % der Steuereinnahmen im Jahr 2018, im Jahr 2020 noch 17,6 % und 2030 noch 13,0 % (Senator für Finanzen, Personalcontrolling 2003, Band I). Unberücksichtigt blieben in dieser Projektion Entlastungseffekte durch die bundeseinheitlichen Sondervermögen Versorgungsrücklage, das ab 2017 auch in Bremen aufgezehrt wird, und durch die Kapitalerträge des vorgenannten Sondervermögens sowie die der bremeneigenen Anstalt für Versorgungsvorsorge, die ab 2006 sukzessive den Versorgungsanstieg ab 2005 kapitalgedeckt finanzieren. Entlastend wirken zudem die hier nicht berücksichtigten Niveauabsenkungen durch die Reduzierung der Sonderzahlungen für Pensionäre ab dem Jahr 2004 (Einsparung von 7,9 Mio. €, siehe Anm. 17), die 2005 zu weiteren Einsparungen von 1,1 Mio. € und ab 2006 um

weitere rd. 11 Mio. €, d.h. insgesamt rund 20 Mio. €, führen (Senator für Finanzen, Personalcontrolling 2003, Band I).

4.6. Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe

Die dramatische Verschlechterung von Bremens Position im Länderfinanzausgleich seit 1970, andere historischen Lasten und die negative Bevölkerungsdynamik sind Umstände, die dazu beigetragen haben, dass Bremen trotz seiner Wirtschaftsstärke ein finanzschwaches Land ist. Eine Folge dieser Umstände, insbesondere der globalen krisenhaften Entwicklung der Industriebranchen, die in Bremen dominierten, ist die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit im Lande und – in deren Folge – die sehr hohen Sozialhilfefaufwendungen.²⁰

Tabelle 8: Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt: Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose).

Jahr	Deutschland	Westdeutschland (alte Länder ohne Berlin-West)	Bremen
1991	7,3	6,2	10,7
1992	8,5	6,4	10,7
1993	9,8	8,0	12,4
1994	10,6	9,0	13,7
1995	10,4	9,1	14,0
1996	11,5	9,9	15,6
1997	12,7	10,8	16,8
1998	12,3	10,3	16,6
1999	11,7	9,6	15,7
2000	10,7	8,4	14,3
2001	10,4	8,0	13,5
2002	10,8	8,5	13,7
2003	11,6	9,3	14,4
2004	10,5	8,5	13,3

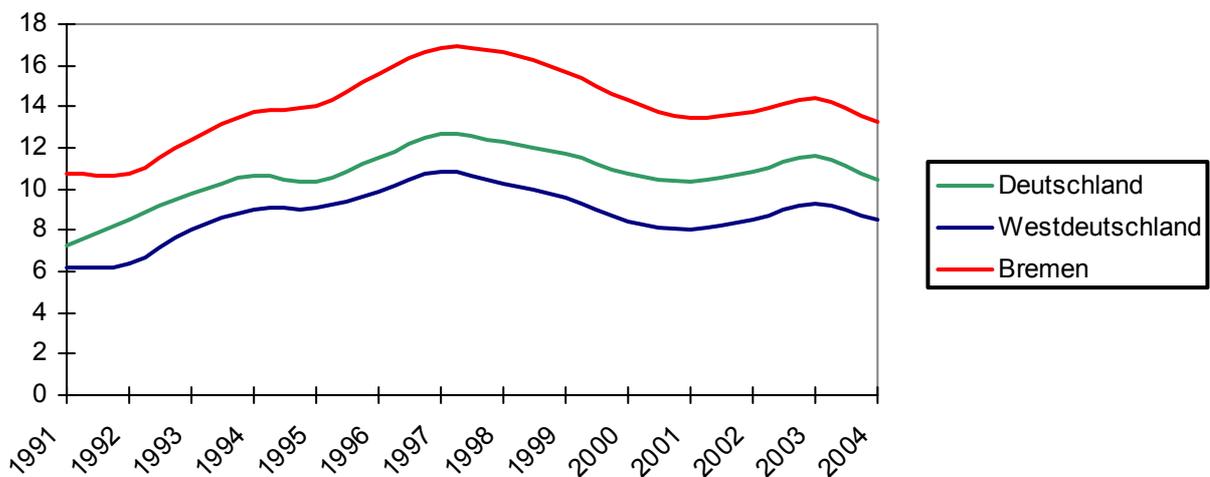
Quelle: BA für Arbeit.

Die Zahlen der Arbeitslosenstatistik zeigen, dass die Arbeitslosigkeit Bremen dauerhaft nicht nur über dem westdeutschen, sondern auch über dem gesamtdeutschen Durchschnitt lag. Seit

²⁰ Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe wurde bereits oft diskutiert und belegt. Er wird hier als gegeben angenommen. Siehe dazu insbesondere StaBA 2002, Pkt. 7.1 und StaBA 2003, S. 16ff., die die enge Koppelung von Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, und Sozialhilfe im engeren Sinn thematisieren.

2001 sind zwar merkliche Verbesserungen zu verzeichnen, jedoch konnte bisher nicht substantiell erreicht werden, dass sich die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen vom gesamtdeutschen Durchschnitt abkoppelte. Würde man die Bevölkerungsentwicklung seit 1991 berücksichtigen – gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt hat Bremen zwischen 1991 und 2003 9 % seiner Bevölkerung verloren –, änderte sich das Bild nicht erheblich.

Diagramm 7: Arbeitslosigkeit im Bremen, Westdeutschland und Deutschland, 1991 - 2003; Arbeitslosigkeit in vH



Quelle siehe oben.

Die Sozialhilfe hat sich zum „Sprensatz“ für den deutschen Sozialstaat entwickelt, der überproportional betroffene Länder (und Gemeinden) in einer Weise belastet, dass andere (Pflicht)aufgaben vernachlässigt werden müssen. „Die Finanzierung der überproportional steigenden und regional stark streuenden Sozialhilfeaufwendungen“, heißt es in einem Beitrag aus dem Jahr 1993, „bringt die ohnehin angespannten öffentlichen Haushalte der Länder und Gemeinden seit Beginn der achtziger Jahre zunehmend in Bedrängnis“ (Korioth 1993). Diese Feststellung galt nicht nur für die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts, sondern im Gegenteil, die Dramatik im allgemeinen und die regionalen Schief lagen im besonderen haben sich noch erheblich verschärft. Die Sozialhilfequote²¹ hat sich im Jahr 2004 auf 3,5 % der bundesdeutschen Bevölkerung erhöht. Die Bruttoaufwendungen beliefen sich im Jahr 2004 auf 9,95 Mrd. €, 1,4 % mehr als im Vorjahr. Nach Erstattungen vor allem durch andere Sozialversicherungsträger blieben netto 8,8 Mrd. € (Presseerklärung vom 19.8.2005, www.destatis.de/presse/

deutsch/pm2005/p3390081.htm.). Insbesondere in Großstädten und in Räumen, die in besonderer Weise vom industriellen Strukturwandel durch das Absterben alter Industrien betroffen sind, konzentrieren sich die Sozialhilfelasten.

Das Land Bremen verzeichnete – wie in den Vorjahren – mit 9 % die höchste Sozialhilfequote unter allen Ländern. Allerdings verzeichnete Bremen gegen den Entwicklungstrend nach Schleswig-Holstein (-3,5 %) den zweithöchsten Rückgang von der Sozialhilfequote (-2,4 %).

Ursprünglich konzipiert als individuelle (temporäre) Hilfe in besonderen Notlagen, hat sich die Sozialhilfe im engeren Sinn, konkret die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, heute faktisch zur Lebensgrundlage für von ihr abhängige und tendenziell wachsende Bevölkerungsteile entwickelt. Gleichsam parallel dazu wurde aus einer im örtlichen Umfeld definierten und diesem angemessenen Hilfe eine faktisch nahezu vollständig bundesgesetzlich geregelte, öffentliche Leistung unabhängig von dem jeweiligen Umfeld. Aus dem Ausnahmefall Sozialhilfebezug wurde vielfach eine Regelleistung. Trotz dieses strukturellen Wandels verblieb die Trägerschaft einschließlich der Lastentragung unverändert bei den Kommunen – und damit bei den Ländern, denn Art. 104a Abs. 3 GG sieht eine Bundesbeteiligung nur an Geldleistungsgesetzen vor. Da die Sozialhilfe aber auch Sachleistungen (anstelle von Geldleistungen) gewähren kann, fällt sie nicht unter diese Verfassungsbestimmung. Faktisch aber werden Sozialhilfeleistungen von wenigen Ausnahmefällen abgesehen als Geldleistungen gewährt. Die Dynamik der Sozialhilfeaufwendungen oder plakativer: die Kostenexplosion in diesem Bereich, hat die hergebrachten Legitimationsgrundlagen des heute praktizierten Verfahrens in Frage gestellt. Das wird deutlich, wenn man die dramatisch unterschiedlichen Belastungen der Länder in diesem Bereich betrachtet.

Für einen Ländervergleich der objektiv vorgegebenen Sozialhilfelasten ist jedoch nicht die gesamte Sozialhilfe geeignet, sondern nur die Sozialhilfe „im engeren Sinn“. Die Leistungen, auf die bedürftige Bürger in diesem Bereich Anspruch erheben können, sind durch weitgehend bundesgesetzlich geregelte Sätze begründet, so dass den Landes- oder kommunalen Verwaltungen kaum eigene Entscheidungsspielräume bleiben. Anders sieht es bei der Versorgung von Bedürftigen in Einrichtungen aus. Hier sind die Kosten – zumindest teilweise – im Rahmen von Vertragsgestaltungen mit den Trägern von Einrichtungen beeinflussbar. Diese Lasten werden daher in der weiteren Untersuchung nicht berücksichtigt.

²¹ Hier Sozialhilfe „im engeren Sinn“, Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, HLU.



Tabelle 9: Sozialhilfeempfänger/-innen im engeren Sinne¹⁾ zum Jahresende nach Bundesländern, Anzahl

Land	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Baden-Württemberg	226 917	208 647	209 488	222 670	228 190	232 000
Bayern	223 131	210 570	211 787	224 263	223 198	234 000
Berlin	272 744	265 818	261 733	251 747	260 535	271 000
Brandenburg	57 644	58 095	65 861	71 227	76 160	78 000
Bremen	65 532	62 441	60 678	58 888	60 981	60 000
Hamburg	126 325	120 461	117 431	120 884	119 239	123 000
Hessen	242 408	233 321	229 344	239 189	237 217	239 000
Mecklenburg-Vorp.	51 476	51 220	56 863	61 972	65 646	70 000
Niedersachsen	316 730	309 275	306 767	312 782	311 923	316 000
Nordrhein-Westfalen	694 573	646 718	659 367	653 743	682 909	732 000
Rheinland-Pfalz	109 583	101 862	100 067	102 399	102 830	101 000
Saarland	48 148	46 023	45 748	44 865	43 422	45 000
Sachsen	103 676	110 089	118 415	126 310	133 256	140 000
Sachsen-Anhalt	82 047	85 848	87 987 ²⁾	93 492	95 204	98 000
Schleswig-Holstein	122 585	119 007	117 086	119 818	115 009	114 000
Thüringen	48 960	47 724	50 240	52 963	55 484	60 000
Deutschland	2 792 479	2 677 119	2 698 862	2 757 212	2 811 203	2 910 000

Nachrichtlich:

Westdeutschland (o.Berlin)	2 175 932	2 058 325	2 057 763	2 099 501	2 124 918	2 195 000
Ostdeutschland (o. Berlin)	343 803	352 976	379 366	405 964	425 750	445 000

Quelle: StaBA Sozialhilfe im Ländervergleich, 2003 Tab. 1.1., 2004, Tabelle 7.1. und <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2005/p3390081.htm>.

¹⁾ Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Tabelle 10: Sozialhilfequoten¹⁾ am Jahresende nach Ländern in %

Land	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Baden-Württemberg	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2
Bayern	2,0	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9
Berlin	7,8	8,3	8,1	7,9	7,7	7,4	7,7	8,0
Brandenburg	2,1	2,2	2,2	2,2	2,5	2,8	3,0	3,0
Bremen	10,6	10,2	9,9	9,5	9,2	8,9	9,2	9,0
Hamburg	8,4	8,2	7,4	7,0	6,8	7,0	6,9	7,1
Hessen	4,3	4,2	4,0	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9
Mecklenburg-Vorpommern	2,6	2,8	2,9	2,9	3,2	3,6	3,8	4,1
Niedersachsen	4,3	4,3	4,0	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Nordrhein-Westfalen	3,9	3,8	3,9	3,6	3,7	3,6	3,8	4,0
Rheinland-Pfalz	3,1	2,8	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Saarland	5,0	4,8	4,5	4,3	4,3	4,2	4,1	4,3
Sachsen	2,0	2,2	2,3	2,5	2,7	2,9	3,1	3,2
Sachsen-Anhalt	2,7	3,0	3,1	3,3	3,4	3,7	3,8	3,9
Schleswig-Holstein	4,5	4,5	4,4	4,3	4,2	4,3	4,1	4,0
Thüringen	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,5
Deutschland	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,5

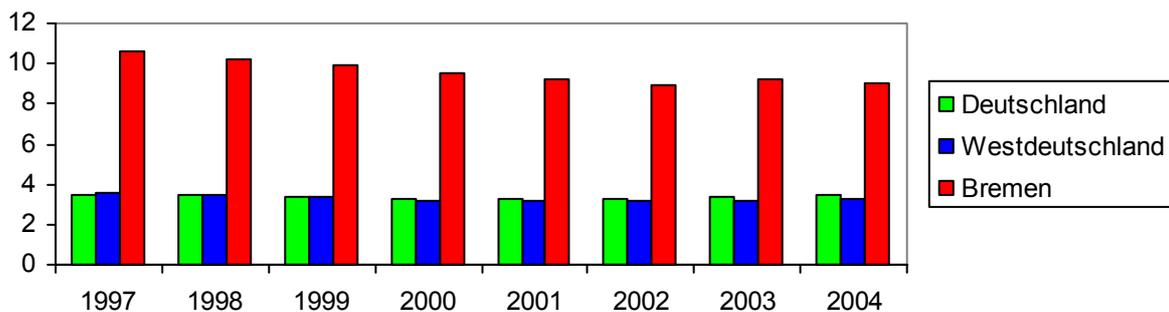
Tabelle 10: Sozialhilfequoten¹⁾ am Jahresende nach Ländern in %

Land	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Nachrichtlich:</i>								
Westdeutschland (ohne Berlin)	3,6	3,5	3,4	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3
Ostdeutschland (ohne Berlin)	2,2	2,4	2,5	2,5	2,8	3,0	3,1	3,3

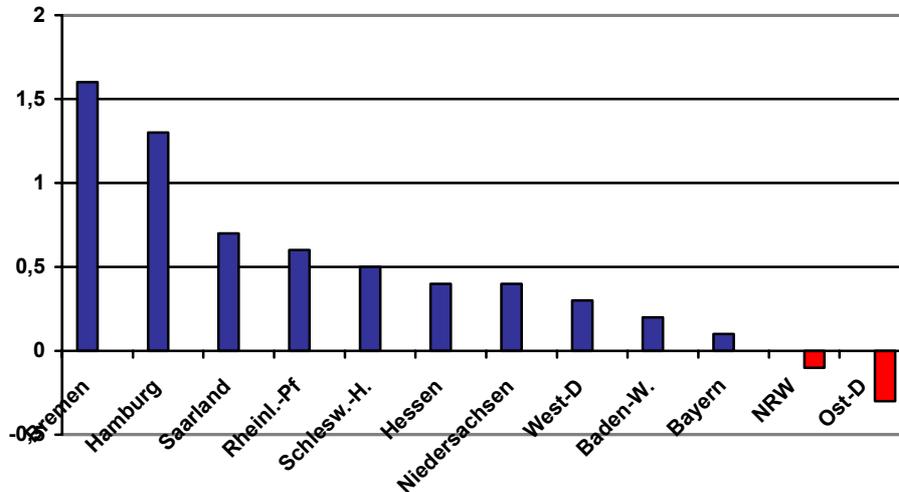
¹⁾ Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.
 Quelle: siehe Tab. 9

Die Bremer Sozialhilfequote liegt, wie Tabelle 10 zeigt, mit ca. 9 bis 10 % kontinuierlich deutlich sowohl über dem gesamt- als auch westdeutschen Durchschnitt; sie ist die höchste in Deutschland überhaupt. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass Bremen in den letzten Jahren seine Sozialhilfequote deutlich reduziert hat. Allerdings reichten die Anstrengungen bisher nicht aus, dass Bremen in merklicher Weise an den Anschluss an die anderen westdeutschen Länder oder zumindest die anderen Stadtstaaten fand.

Diagramm 8: Sozialhilfequoten 1997 - 2004



**Diagramm 9: Rückgang der Sozialhilfequote
in vH-Punkten, 1997 - 2004**



Finanzpolitisch wichtiger als die Quote, wenn auch wegen der Regelsätze eng mit ihr verbunden, sind die Ausgaben der Länder für Sozialhilfe im engeren Sinn in absoluten Zahlen und im Vergleich auf der Basis der Einwohner.

Tabelle 11: Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe 2003: Hilfe zum Lebensunterhalt, laufende Leistungen außerhalb von Einrichtungen insgesamt und je Einwohner

Land	Reine Ausgaben	
	Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt Mio. EUR	je Einwohner EUR
Deutschland	8.225,3	100,0
Baden-Württemberg	680,0	63,7
Bayern	645,6	52,1
Berlin	825,8	243,5
Brandenburg	180,6	70,1
Bremen	184,5	278,4
Hamburg	340,5	196,6
Hessen	748,3	122,9
Mecklenburg-Vorpommern	160,7	92,5
Niedersachsen	879,6	110,1
Nordrhein-Westfalen	2.178,8	120,6
Rheinland-Pfalz	273,4	67,4
Saarland	126,4	118,9
Sachsen	297,0	68,5
Sachsen-Anhalt	220,3	86,9
Schleswig-Holstein	385,0	136,6
Thüringen	128,9	54,1
Flächenländer West	5.917,1	93,7
Flächenländer Ost	987,4	66,5

Quelle: StaBA 2005: Sozialleistungen, Fachserie 13/Reihe 2.1., Tabelle B 2; eigene Berechnung



Bei der Sozialhilfe (HLU außerhalb von Einrichtungen) lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden: die Stadtstaaten, die ost- und die westdeutschen Flächenländer. Bei einem Bundesdurchschnitt im Jahr 2003 (für 2004 lagen entsprechende Zahlen bei Manuskriptabschluss noch nicht vor) von 100 € pro Einwohner weichen die Stadtstaaten (197 € – 278 €) und die ostdeutschen Länder (67 €), wenn auch in verschiedenen Richtungen, dramatisch davon ab. Die westdeutschen Flächenländer, die aufgrund ihrer Bevölkerungsstärke den Bundesdurchschnitt in hohem Maß beeinflussen, liegen mit knapp (94 €) immerhin noch um 6 % unter dem gesamtstaatlichen Durchschnitt, der von den drei Stadtstaaten trotz ihrer insgesamt geringen Einwohnerzahl in die Höhe getrieben wird. Die niedrige Sozialhilfelast der ostdeutschen Länder ist eine Folge noch wirksamer Übergangsmaßnahmen wie beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und der meist nicht unterbrochenen Erwerbsbiographien der älteren Menschen in Ostdeutschland.

Bremen, das im Jahr 2003 mit 9,2 % (2004: 9,0 %) der Bevölkerung die höchste HLU-Empfängerquote aller Länder aufzuweisen hatte, hatte – wie Tabelle 9 zeigt – im Jahr 2003 mit 278 € die höchste Last pro Einwohner zu tragen. Gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ergibt sich eine Mehrbelastung von 184 €. Gegenüber dem am geringsten belasteten westdeutschen Land, Bayern (53 €), macht die Differenz 226 € aus. Anders gesagt, Bremen hat die dreifache HLU-Last des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer und die fünffache Bayerns zu tragen.

Haushaltsmäßig wurde Bremen dadurch gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Länder um 122 Mio. € und gegenüber Bayern um 150 Mio. € höher belastet²².

4.6.1. Exkurs: Hartz IV

Ab Januar 2005 vermindern sich die Sozialhilfebelastungen der Länder und Gemeinden durch die sogen. *Hartz IV*-Reform (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt i.d.F. G v. 23.7.2004, BGBl. I, S. 1842.). Der Bund entlastet ab diesem Datum die Länder bzw. ihre Kommunen durch das vom Bund zu zahlende Arbeitslosengeld II und den Wegfall der Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Die Kommunen übernehmen dafür weitgehend (70,9 %) die Unterkunftskosten für diesen Personenkreis.

²² Mehrbelastung je Einwohner multipliziert mit der Einwohnerzahl Bremens.



Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Bundesfinanzministeriums (Stand 31.8.2004), die allerdings mittlerweile überholt sind, sollten die Länder und Gemeinden 2005 voraussichtlich um ca. 2,5 Mrd. € entlastet werden. Das hätte etwa einem Viertel der Aufwendungen für die Sozialhilfe im engeren Sinn entsprochen. Im Bundesdurchschnitt wären Länder und Gemeinden im Durchschnitt um rund 30 € je Einwohner entlastet worden, für Bremen wurden wegen der bestehenden hohen Belastung Entlastungseffekte in Höhe von 120 Mio. € erwartet.

Allerdings zeigte sich im Laufe des Jahres 2005 relativ schnell, dass die Annahmen des Bundes nicht eintreffen würden. Die bremische Senatsverwaltung ging in einer ersten Einschätzung davon aus, dass sich der auf die *Stadt Bremen* entfallende Entlastungsanteil von ca. 98 Mio. € auf ca. 48 Mio. € reduzieren würde; nach neuesten Schätzungen wird der zu erwartende Einspareffekt zwar etwas größer ausfallen, jedoch wird er die ursprünglich erwarteten 98 Mio. € deutlich nicht erreichen.

Für eine umfassende Beurteilung der sogen. Hartz-IV-Reformen ist es – wie die Deutsche Bundesbank anmerkt (Monatsbericht November 2005, S. 44) – derzeit noch zu früh. Deshalb wird auf sie nicht weiter eingegangen.

4.7. Geldleistungsgesetze, allgemein

Die gemeinsame Finanzierung von Geldleistungen, die durch Bundesgesetze gewährt werden (Art. 104a Abs. 3), durch Bund und Länder wurde im Rahmen der Finanzverfassungsreform von 1969 in das Grundgesetz eingeführt und damit verfassungsrechtlich legitimiert (Renzsch 1991, 209ff). Der Sache nach handelte es sich in erster Linie um sozialpolitische Leistungen (z.B. Wohngeld, BAföG), die zum Teil vor 1970 von den Ländern (Ausbildungsförderung nach dem Honnefer Modell), zum Teil vom Bund aufgrund „ungeschriebener“ Finanzierungszuständigkeiten (Wohngeldgesetz vom 1.4.1965, BGBl. I S. 177) wahrgenommen wurden und zum Teil um später neu eingeführte sozialpolitische Leistungen. Mit der Einführung des Art. 104a Abs. 3 GG wurden weniger neue Finanzierungstatbestände geschaffen, vielmehr wurden bestehende im Rahmen einer „Flurbereinigung“ (Kommission für die Finanzreform 1966, S. 25ff.) neu zugeordnet und auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt.



In dem ursprünglichen Konzept der „Troeger-Kommission“, die mit ihrem „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ (Kommission für die Finanzreform 1966) die inhaltlichen Grundlagen für die Finanzverfassungsreform von 1969 schuf, war keine Bestimmung über Geldleistungsgesetze vorgesehen. Vielmehr sah der vorgeschlagene Art. 104a GG den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz und die Bestimmungen über die Bundesauftragsverwaltung, die als Art. 104a Abs. 1 und 2 in das Grundgesetz übernommen wurden, sowie eine Klausel über die Kostenaufteilung bei Gemeinschaftsaufgaben (Abs. 3) vor, die in der vorgeschlagenen Form keinen Eingang ins Grundgesetz fand. Die Troeger-Kommission empfahl, Geldleistungsgesetze im Rahmen einer ausgeweiteten Bundesauftragsverwaltung von den Ländern ausführen zu lassen (Rd.-Nr. 124). Während des Gesetzgebungsprozesses wurden dann die heute bekannten Art. 3 und 4 entwickelt (Häde 1996, S. 63f.).

Dem Vorschlag der Troeger-Kommission lag die Erkenntnis zu Grunde, dass Geldleistungsgesetze einem „Verwaltungsermessen der Länder keinen wesentlichen Raum lassen“ (Rd.-Nr. 124). Damit seien die Merkmale einer „landeseigenen Aufgabe durch die Gesetzgebung weitgehend ausgeschaltet“ (Rd.-Nr. 125; Kesper 1997, S. 81f.). Eine Lastentragung durch die Länder würde der Sachlage nicht gerecht. Auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages von 1976 (Enquete-Kommission 1977) befasste sich mit diesem Thema. Für die Geldleistungsgesetze schlug die Kommission eine stärkere finanzielle Mitverantwortung vor, nach der der Bund regelmäßig 80 % der Ausgaben zu tragen habe. Eine Begründung für diesen Vorschlag findet sich allerdings nicht.

Diesen Vorschlägen ist der Bundesgesetzgeber nicht gefolgt. Das hat zur Folge, dass die Länder faktisch zur Mitfinanzierung der Sozialpolitik des Bundes herangezogen werden; von einer „eigenen Angelegenheit“ der Länder kann angesichts der bundesgesetzlichen Vorgaben der Sache nach nicht die Rede sein.

Die Kritik an der Norm des Art. 104a Abs. 3 GG entzündete sich ursprünglich an zwei Aspekten: dem mangelhaften Schutz der Länder vor Belastungen durch Geldleistungsgesetze und der Aushöhlung der Gesetzgebungszuständigkeiten, insbesondere des Budgetrechts der Landtage.

Die ursprünglich durch den Art. 104a Abs. 3 GG intendierte Schutzfunktion zugunsten der Länder lief weitgehend leer. Zwar bedarf ein Geldleistungsgesetz, das bestimmt, dass die



Länder ein Viertel oder mehr der Ausgaben tragen, der Zustimmung des Bundesrates, jedoch zeigt die historische Erfahrung, dass der Bundesrat nur ein begrenzt erfolgreicher Sachwalter der finanziellen Landesinteressen ist, wenn es um Leistungen zugunsten der Bürger geht. Offenbar dominiert in solchen Fragen der politische Wettbewerb der Bundesparteien derart, dass eine effektive Vertretung fiskalischer landespolitischer Interessen zurücktritt. Zudem hat der Bund immer die Möglichkeit, durch eine Landesbeteiligung von weniger als 25 % das Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu umgehen. Eingeschränkt werden die Rechte der Länder auch durch den Umstand, dass ein Geldleistungsgesetz im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt. Diese Bestimmung steht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 104a Abs. 2 GG, nach dem der Bund im Fall der Auftragsverwaltung die Ausgaben (insgesamt) trägt (Kesper 1998, S. 210ff.). Der Sache nach handelt es sich bei den Geldleistungsgesetzen (sofern der Bund die Hälfte oder mehr finanziert) um eine Bundesauftragsverwaltung unter finanzieller Beteiligung der Länder.

Ein anderer negativer Aspekt für die Länder, der nicht im Zentrum dieser Untersuchung steht, aber nicht unerwähnt bleiben soll, sind die Konsequenzen für die Landesparlamente. Die Geldleistungsgesetze implizieren für sie eine (weitere) Einschränkung landesautonomer Gestaltungsmöglichkeiten und dabei insbesondere die Beeinträchtigung des Haushaltsbewilligungsrechtes. Durch bundespolitische Vorgaben werden landespolitische Prioritäten verändert (Borell 1981, Eicher 1988; Kommission "Erhalt und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik – auch in einem vereinten Europa", 1990, Zeitschrift für Gesetzgebung, 15. Jahrgang, Sonderheft 2000 und viele andere). Der Sachverständigenrat sieht zudem in der Finanzverflechtung eine wesentliche Ursache für die gestiegene Steuer- und Abgabenlast sowie die zu hohe Staatsverschuldung (Sachverständigenrat, JG 1997/98, Rd.-Nr. 339ff.).

Die Geldleistungsgesetze haben zudem einen negativen Finanzausgleichseffekt, der in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion weitgehend ignoriert wird. In der administrativen Terminologie firmieren die Geldflüsse für die Gesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG zwischen den Ebenen als „Zahlungen des Bundes an die Länder“. Damit wird die Illusion geschaffen, es handle sich hier um Landesaufgaben und der Bund unterstütze die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Der Sache nach aber handelt es sich jedoch um Distributivsaufgaben, die einen sozialen Ausgleich unabhängig vom Wohnort des Bürgers durch den Bundesstaat schaffen. Systematisch und aus ihrer funktionalen Logik heraus – sozialer Aus-



gleich – sind dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht zentralstaatliche Aufgaben (Musgrave 1959, S. 179ff.). Durch die gänzliche oder teilweise Belastung der Gliedstaaten durch Umverteilungsaufgaben werden die interregionalen Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften im Bundesstaat nicht reduziert, sondern verstärkt. Insgesamt verfehlt die gegenwärtige Konstruktion des Art. 104a Abs. 3 GG aufgrund des negativen Finanzausgleicheffekts – finanzschwache Länder werden höher belastet als finanzstarke – zumindest teilweise ihren Zweck.

4.7.1. Die Geldleistungen im Einzelnen

Der Bundesanteil an den Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG belief sich im Jahr 2004 auf 4.253,7 Mio. € (ZDL 21, 11. Mai 2005: Zahlungen des Bundes an die Länder, Tabelle 7) oder – bei 82,5 Mio. Einwohnern (StaBA VI B -173-) – auf 51,56 € pro Einwohner der Bundesrepublik. Die Zahlungen des Bundes lagen mit 30,00 € an Bayern am niedrigsten, unter den Flächenländer an Mecklenburg-Vorpommern mit 75,53 € am höchsten. Die Stadtstaaten erhielten deutlich mehr, Bremen mit 106,52 € am meisten. Berlin und Hamburg folgten mit deutlichem Abstand: 96,82 € und 90,70 (siehe dazu Tabelle 12).

Tabelle 12: Zahlungen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 3 GG 2003
(berechnet nach StaBA –VI B-173- und ZDL, 11.5.2005):

Einwohner	31.12.2003	Zahlungen in Mio. € 2004	Zahlungen pro Einwohner in €
Deutschland	82, 5	4.253,7	56,51
Baden-Württemberg	10,7	337,7	32,56
Bayern	12,4	372,1	30,00
Berlin	3,4	329,2	96,82
Brandenburg	2,6	141,9	54,58
Bremen	0,66	70,3	106,52
Hamburg	1,7	154,2	90,70
Hessen	6,1	292,4	47,93
Mecklenburg-Vorpommern	1,7	128,4	75,53
Niedersachsen	8,0	440,4	55,05
Nordrhein-Westfalen	18,1	1031,1	56,97
Rheinland-Pfalz	4,1	150,8	36,78



Tabelle 12: Zahlungen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 3 GG 2003
(berechnet nach StaBA –VI B-173- und ZDL, 11.5.2005):

Einwohner	31.12.2003	Zahlungen in Mio. € 2004	Zahlungen pro Einwohner in €
Saarland	1,1	48,2	43,82
Sachsen	4,3	291,2	67,72
Sachsen-Anhalt	2,5	153,7	61,48
Schleswig-Holstein	2,8	170,3	60,82
Thüringen	2,4	131,2	54,67

Diese Zahlen zeigen, dass die Leistungen des Bundes in die Problemregionen der Bundesrepublik höher sind als in prosperierende. Sie erwecken damit den Eindruck von besonderen Leistungen des Bundes für die finanzschwachen Länder. Tatsächlich aber spiegeln sie auch die hohe Belastung dieser Länder wider. Den Zahlungen des Bundes stehen jeweils komplementäre Leistungen der Länder gegenüber. Aus der bundesgesetzlich vorgegebenen Kopplung von Bundes- und Landesleistungen folgt, dass je höher die Zahlungen des Bundes sind, desto höher sind auch die Belastungen der Länder. Da es sich bei den Geldleistungen um sozialpolitisch motivierte Unterstützungen bedürftiger Menschen handelt, sind die Leistungen in wirtschaftsschwachen Regionen naturgemäß deutlich höher als in anderen. Daraus folgt, dass finanzschwache Länder (und Stadtstaaten) durch diese Leistungen merklich höher belastet werden als finanzstarke. Die Geldleistungen konterkarieren damit ihren Zweck zumindest teilweise: auf einer individuellen Basis wird Bedürftigen geholfen, jedoch werden die wirtschaftsschwachen Länder, in denen sie überwiegend leben, zusätzlich finanziell geschwächt.

Für eine genauere Betrachtung ist eine Differenzierung der verschiedenen Leistungen nach quantitativen Gesichtspunkten angezeigt. Im Jahr 2004 entfielen von den 4,25 Mrd. € auf einzelne Bereiche:

Tabelle 13: Zahlungen des Bundes an die Länder nach Art. 104 a Abs. 3 GG, einzelne Bereiche, 2003 in Mio. € (Quelle: ZDL 11.5.2004)

1. Sozio-struktureller Einkommensausgleich	0,0
2. Wohngeld	3009,1
3. Einmaliger Heizkostenzuschuss	0,6
4. Hepatitis-C-Opfer der ehem. DDR	1,9
5. Entschädigungen für Opfer von Gewalttaten	30,2
6. Unterhaltsvorschussgesetz	264,2
7. Ausbildungsförderung insgesamt	930,6
darunter: BAföG für Schüler	(453,5)
darunter: BAföG für Studierende	(477,1)
8. Bereinigung von SED-Unrecht 1. SED-UnBerG	15,4
9. Bereinigung von SED-Unrecht 2. SED-UnBerG	1,8
Art. 104 a (3) GG insgesamt	4253,8



Die Übersicht der Tabelle 13 zeigt, dass von den 4,25 Mrd. € des Jahres 2004 über 3,9 Mrd. €, mehr als 90 %, auf das Wohngeld (3,0 Mrd. €) und die Ausbildungsförderung (0,9 Mrd. €) entfielen. In früheren Jahren waren die Relationen im wesentlichen identisch. Die anderen Leistungen können für den weiteren Gang der Untersuchung vernachlässigt werden.

Die nähere Betrachtung muss für die beiden zu untersuchenden Geldleistungen getrennt erfolgen, da der Landesanteil unterschiedlich ist. Beim Wohngeld beträgt er die Hälfte, bei der Ausbildungsförderung 35 %.

4.7.2. Wohngeld

Das Wohngeld ist mit deutlichem Abstand die „teuerste“ gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte Geldleistung nach Art. 104a Abs. 3 GG. Im Jahr 2004 betrug es mit 3,0 Mrd. € von 4,25 Mrd. € Bundeszahlungen mehr als zwei Drittel des Gesamtvolumens aller mischfinanzierten Geldleistungen.

Das Wohngeld teilen sich Bund und Länder im Grundsatz je zur Hälfte (§ 34 Abs. 1 Wohngeldgesetz v. 14.12.1970, BGBl. I, S. 1637, neu gefasst durch Bek. V. 7.7.2005, BGBl. I, S. 2020, zuletzt geändert durch Gesetz. 22.9.2005, BGBl. I, S. 2809 [Nr.60]), d.h. einer Bundesleistung in ein Land steht grundsätzlich noch einmal dieselbe Belastung des Landes gegenüber. Diese hälftige Teilung wird seit dem Jahr 2003 dadurch etwas verändert, dass der Bund den Ländern von ihrem Anteil zusätzlich 409 Mio. abnimmt.²³ Die gesamten Kosten für das Wohngeld beliefen sich damit auf 5,6 Mrd. €.

Die höchsten Lasten haben – unter Außerachtlassung des zusätzlichen Bundesanteils von 409 Mio. € – die Stadtstaaten mit einem Landesanteil zwischen 75,47 € (Bremen) und 64,97 € (Hamburg) je Einwohner zu verzeichnen. Das höchstbelastete Flächenland war Mecklenburg-Vorpommern mit 46,23 € Kosten für das Land je Einwohner. Bayern schnitt mit 17,04 € je Einwohner am günstigsten ab. Die Differenz zwischen den ostdeutschen Ländern und den westdeutschen Flächenländer beträgt 9,58 € zu Lasten Ostdeutschlands.

²³ Nach § 34 Abs. 2 WoGG übernimmt der Bund von der den Ländern verbleibenden Hälfte „ab dem 1. März 2003 jährlich einen Festbetrag in Höhe von 409 Mio. €, der auf die Länder entsprechend ihren Aufwendungen für das Wohngeld nach dem Fünften Teil [des WoGG, w.r.] aufgeteilt wird.“ Da dieser Aspekt für die Argumentation dieses Gutachten von untergeordneter Bedeutung ist, zudem sich die finanziellen Auswirkungen für die



Tabelle 14: Wohngeld (nur Zahlungen der Länder, ohne zusätzlichen Bundesanteil von 409 Mio. €) 2004 in Mio. € und € je Einwohner (Quelle ZDL):

Land	Wohngeld in Mio. €	Wohngeld in € je Einwohner
Baden-Württemberg	226,1	21,13
Bayern	236,2	19,05
Berlin	248,6	73,13
Brandenburg	90,0	34,61
Bremen	51,7	78,30
Hamburg	123,8	72,80
Hessen	225,0	36,88
Mecklenburg-Vorpommern	84,8	49,87
Niedersachsen	318,3	39,79
Nordrhein-Westfalen	776,4	42,90
Rheinland-Pfalz	102,8	25,07
Saarland	37,9	34,45
Sachsen	181,0	42,09
Sachsen-Anhalt	98,4	39,36
Schleswig-Holstein	132,8	47,41
Thüringen	75,3	31,39
Flächenländer West	1922,7	30,44
Deutschland	3.009,0	36,47

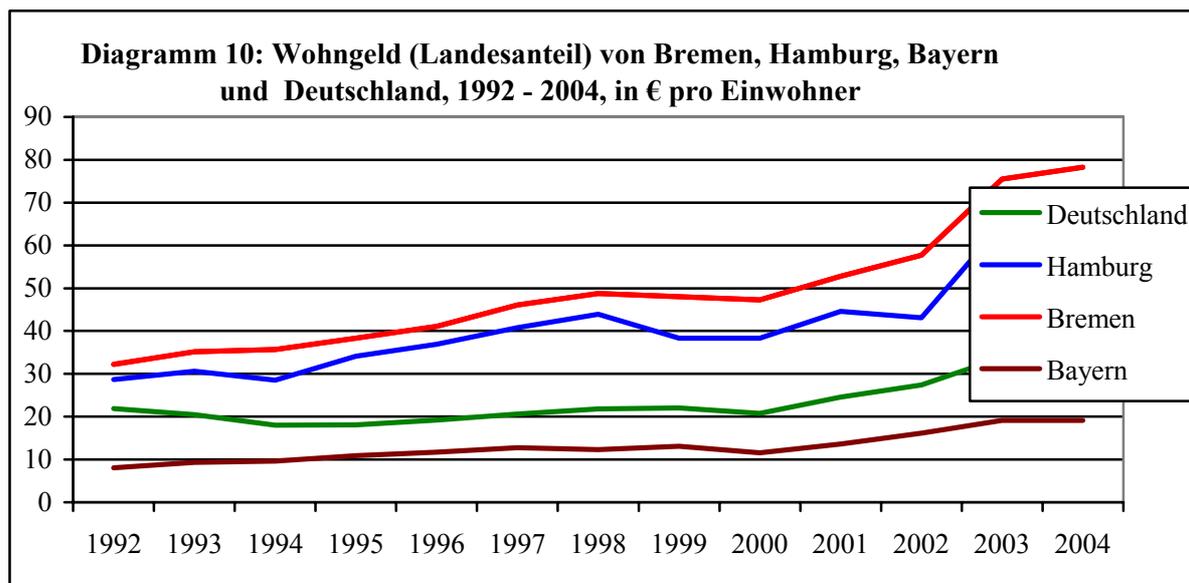
Die langfristige Betrachtung zeigt zudem, dass das Jahr 2004 kein Sonderfall war. Es gibt zwar Dynamiken in den Belastungsrelationen, aber insgesamt sind sie relativ stabil:

Tabelle 15: Wohngeld: Kosten der Länder in € je Einwohner, Ist-Ergebnisse 1992 bis 2003(Quelle: ZDL)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Baden-Württemberg	8,7	9,3	9,6	10,9	11,7	12,8	12,3	13,1	11,6	13,6	16,1	19,1
Bayern	8,1	7,9	8,3	9,2	9,8	10,6	10,8	10,3	9,8	12,1	13,8	17,0
Berlin	38,5	35,3	29,6	29,2	30,5	33,6	37,7	38,1	38,3	42,9	50,8	65,6
Brandenburg	50,9	45,1	26,9	20,1	19,8	21,4	23,7	24,6	24,0	28,1	29,2	34,5
Bremen	32,3	35,2	35,7	38,3	41,1	46,1	48,8	48,0	47,3	52,8	57,7	75,5
Hamburg	28,7	30,6	28,5	34,1	36,9	40,8	43,9	38,3	38,3	44,6	43,1	65,0
Hessen	11,6	12,5	13,8	16,3	17,9	20,2	21,8	21,6	20,3	20,7	26,5	33,7
Mecklenburg-Vorpommern	47,2	41,2	28,2	22,7	23,5	24,9	29,6	31,6	32,1	35,2	38,9	46,1
Niedersachsen	18,6	18,2	18,8	20,7	22,5	24,2	23,3	23,0	21,8	27,5	30,0	38,1
Nordrhein-Westfalen	18,8	19,5	19,5	21,5	23,0	23,8	25,5	25,7	22,7	29,1	32,2	39,2
Rheinland-Pfalz	12,1	12,3	13,3	14,9	15,8	16,8	16,7	15,9	14,6	17,2	19,0	24,2
Saarland	17,1	18,0	17,9	20,2	21,7	23,1	23,5	22,5	21,6	25,0	27,6	34,5
Sachsen	46,5	36,8	25,6	19,1	19,7	20,9	25,5	27,7	29,2	32,1	34,6	40,5
Sachsen-Anhalt	50,9	42,2	28,1	20,3	21,2	23,1	23,4	26,8	29,1	31,1	33,8	38,5
Schleswig-Holstein	21,9	24,1	22,0	22,8	25,1	27,0	28,0	28,2	26,0	31,9	35,4	44,5
Thüringen	49,6	40,8	26,1	19,2	19,2	19,5	22,5	23,6	23,1	25,6	26,3	30,2
Deutschland	21,9	20,5	18,0	18,1	19,2	20,6	21,8	22,0	20,8	24,6	27,4	33,8

einzelnen Länder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erschließen lassen, wird dieser zusätzliche Finanzierungsanteil des Bundes vernachlässigt.

Betrachtet man die Entwicklung der Aufwendungen für Wohngeld über einen Zeitraum von 1992 bis 2004, so fällt als erstes der deutliche Anstieg der Ausgaben pro Kopf von mehr als 60 % auf. Nachdem zwischen 1992 und 2000 die Entwicklung relativ moderat verlief – die Pro-Kopf-Leistungen lagen im Bundesdurchschnitt 2000 unter denen von 1992 – stiegen die Kosten ab 2001 deutlich. Hintergrund war die Anpassung der Rechtsvorschriften in den alten und neuen Ländern zum 1.1.2001 und die zum 1.1.2002 in Kraft getretene Novellierung des Gesetzes (WoGG v. 14.12.1970, BGBl. I 1637, Bek. v. 23.1. 2002, BGBl. I 474), durch die die Leistungen erhöht wurden. Der Anstieg 2003/2004 verlief wieder in dem üblichen Rahmen. Es fällt jedoch auf, dass die Stadtstaaten deutlich höher belastet werden als die Flächenländer, am stärksten davon Bremen.



Bremens Belastung mit Wohngeld liegt traditionell höher als die Hamburgs (und Berlins). Dramatisch sind jedoch die Relationen zum Bundesdurchschnitt, den Bremen um mehr als das zweifache übersteigt, und zu Bayern, das nur ein Viertel der Belastung Bremens zu tragen hat. Haushaltsmäßig impliziert diese höhere Belastung je Einwohner Mehrausgaben in Höhe von rund 27 Mio. € gegenüber der durchschnittlichen Belastung der Länder.

4.7.3. Ausbildungsförderung

Die Kosten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes teilen sich Bund und Länder im Verhältnis von 65:35. Sie bildeten 2003 mit einem Bundesanteil von 930,6 Mio. € den zweitgrößten Block der Geldleistungsgesetze, der Länderanteil lag dementsprechend bei 501,1 Mio. €. Der Durchschnitt je Einwohner (Landesanteil) lag bei 6,07 €. Bremen erbrachte im Jahr 2004 nach Sachsen (11,89 €) mit 11,87 € je Einwohner die zweithöchsten Leistungen je Einwohner, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (11,28 €) und Thüringen (10,83). Die „Schlusslichter“ bilden das Saarland mit 3,42 €, Baden-Württemberg (4,16 €) und Hessen (4,17 €).

Im Unterschied zum Wohngeld, bei dem die Landespolitik keinen unmittelbaren Einfluss auf die Kostenentwicklung hat, sind die Kosten der Ausbildungsförderung teilweise über verschiedene Faktoren mittelbar und unmittelbar beeinflussbar, die zum Teil in der Verantwortung der Landespolitik liegen. Landespolitisch gestaltet werden kann die Zahl der angebotenen Studienplätze oder – begrenzter – das schulische Angebot.²⁴ Andere Faktoren wie die Höhe der freigestellten Elterneinkommen oder die Fördersätze sind durch Bundesgesetz festgelegt.

Tabelle 16: Ausbildungsförderung Schüler und Studenten, Bundes- und Landesanteil 2004 in Mio. € und € pro Einwohner (Quelle ZDL, 11. Mai 2005, eigene Berechnung):

Land	Bundesanteil in Mio. €	Landesanteil in Mio. €	Landesanteil pro EW, €
Baden-Württemberg	82,7	44,5	4,16
Bayern	105,4	56,8	4,56
Berlin	59,0	31,8	9,37
Brandenburg	41,6	22,4	8,72
Bremen	14,6	7,9	11,87
Hamburg	21,2	11,4	6,57
Hessen	47,3	25,5	4,17
Mecklenburg-Vorpommern	36,0	19,4	11,28
Niedersachsen	88,7	47,8	5,97
Nordrhein-Westfalen	180,9	97,4	5,39
Rheinland-Pfalz	34,6	18,6	4,58
Saarland	6,7	3,61	3,42

²⁴ Eine Landespolitik, die sich zum Ziel gesetzt hat, möglichst viele Jugendliche zu einem für einen Hochschulbesuch qualifizierenden Abschluss zu führen, ist kostenintensiver als eine Politik, die eher auf niedrigere und mittlere Schulabschlüsse setzt. Es ist zu vermuten, dass das Heranführen junger Menschen, die aus eher bildungsfernen Elterhäusern kommen, an einen höheren Schulabschluss zu überproportionalen Kostensteigerungen bei BaföG-Leistungen führt.



Tabelle 16: Ausbildungsförderung Schüler und Studenten, Bundes- und Landesanteil 2004 in Mio. € und € pro Einwohner (Quelle ZDL, 11. Mai 2005, eigene Berechnung):

Land	Bundesanteil in Mio. €	Landesanteil in Mio. €	Landesanteil pro EW, €
Sachsen	94,9	51,1	11,89
Sachsen-Anhalt	44,6	24,0	9,64
Schleswig-Holstein	25,1	13,5	4,87
Thüringen	47,4	25,5	10,83
Flächenländer West	571,3	307,6	4,87
Deutschland	930,6	501,1	6,07

Die haushaltmäßigen Belastungen je Einwohner schwanken, wie bereits erwähnt, von Land zu Land erheblich. Augenfällig sind die Diskrepanzen der Aufwendungen je Einwohner in den west- und den ostdeutschen Ländern sowie den Stadtstaaten. In der höheren Belastung je Einwohner – trotz geringerer Studierendendichte – schlagen sich die unterschiedlichen Einkommensverhältnisse zwischen den verschiedenen Teilen Deutschlands nieder. Die Spanne in den ostdeutschen Flächenländern reicht von 8,72 € (Brandenburg) bis 11,89 € (Sachsen). Ursächlich für die verschiedenen Belastungen sind die Studierendendichten: Sachsen zählt je Einwohner in Ostdeutschland die meisten, Brandenburg die wenigsten Studierenden. Unter den westdeutschen Flächenländern reicht die Spanne von 3,42 € (Saarland) bis 5,97 € (Niedersachsen).

Die Stadtstaaten weisen mit 6,57 € (Hamburg), 9,37 € (Berlin) und 11,87 € (Bremen) eine ungewöhnlich große Spanne aus. In der höheren Belastung schlagen sich die deutlich größeren Studierendenzahlen in den Stadtstaaten nieder. Allerdings erklären sie nicht die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten, die weitaus größer sind als die Studierendenzahlen es rechtfertigen. Hier wäre zu vermuten, dass Studierende aus finanziell weniger gut gestellten Elternhäusern es vorziehen, in die Städte zu gehen, in denen sie niedrigere Lebenshaltungskosten, insbesondere Mieten, erwarten. Aufgrund einer solchen „Armutswanderung“ würden die ökonomisch schwächeren Stadtstaaten bzw. Länder zusätzlich höher belastet als die „reichen“.

Betrachtet man neben den Lasten je Einwohner die BaföG-Kosten je Studierenden (ohne Schüler), wird die Bedeutung der wirtschaftlichen Situation in den einzelnen Ländern deutlich:



Tabelle 17: Aufwendungen an Ausbildungsförderung je Student, Landesanteil 2003 und 2004,
Quelle StaBA und ZDL

	Ausgaben 2003 in Mio. €	Studenten 2003	Quote in % des ø	Bafög pro Stu- dent	Ausgaben 2004 in Mio. €	Studen- ten 2004	Quote in % des ø	Bafög pro Stu- dent
BW	25,7	217.784	86,7	118,23 €	25,9	231322	88,3	111,97
BY	26,7	230.434	78,9	115,68 €	25,2	244 823	80,6	102,93
HB	4,2	30.472	195,6	136,63 €	4,5	33 579	207,8	134,01
HH	8,6	69.180	169,8	123,82 €	8,0	71 320	171,4	112,17
HE	17,0	164.608	115,0	103,20 €	16,4	177 756	119,0	92,26
NI	25,8	154.619	82,3	166,56 €	26,6	152 058	77,6	174,93
NW	50,9	523.283	123,2	97,16 €	52,4	531 548	120,0	98,58
RP	10,6	91.123	95,6	116,44 €	11,4	96 139	95,8	118,58
SL	2,8	20.279	81,3	135,90 €	2,38	19 486	66,2	122,14
SH	6,8	43.719	66,1	156,25 €	7,23	45 364	120,0	159,38
BE	18,3	140.177	176,1	130,50 €	17,9	143 540	172,4	124,70
BB	6,0	37.500	62,0	159,47 €	6,3	39 614	62,3	159,03
MV	7,1	29.792	73,2	238,64 €	7,4	32 371	77,8	228,60
SN	23,8	96.241	94,8	247,32 €	24,6	103 003	97,8	238,83
ST	9,3	43.364	73,1	215,36 €	10,2	48 715	79,6	209,38
TH	10,0	46.658	83,7	215,64 €	10,5	49 193	83,7	213,45
D	253,5	1.939.233	100,0	130,72 €	256,9	2019 831	100	127,19

Die Bafög-Aufwendungen je Studierendem stehen offensichtlich in einer Beziehung zu der wirtschaftlichen Lage des einzelnen Landes. In den finanzstarken Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen²⁵ fallen relativ die geringsten Kosten je Student an, „teuer“ sind die Studierenden in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die höchsten Lasten je Student fallen allerdings in Ostdeutschland an.

Auch wenn angenommen werden kann, dass die regionalen Unterschieden der Bafög-Aufwendungen je Studierendem multikausal veranlasst sind (z.B. durch unterschiedliche Zahlen an Studierenden in Zweitstudiengängen oder Langzeitstudierenden, die keinen Bafög-Anspruch mehr haben), so ist doch der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Situation eines Landes und den Kosten für Ausbildungsförderung und somit der negative Finanzausgleichseffekt – die finanzschwachen werden höher belastet als die finanzstarken Länder – unverkennbar.

Da die Länder das Studienplatzangebot und damit die Belastungen für ihre Haushalte in diesem Bereich der Geldleistungsgesetze teilweise beeinflussen können, sehen sich die meisten von ihnen offensichtlich gezwungen, angesichts der akuten Haushaltsprobleme ihr universitä-

²⁵ Die relativ niedrigen Bafög-Kosten je Student erklären sich im Fall Nordrhein-Westfalen vermutlich auch aus dem Umstand, dass das Land mit deutlichem Abstand die höchste Quote an „Landeskindern“ an seinen Universitäten hat, von denen vermutlich viele bei den Eltern wohnen und damit im Hinblick auf Bafög „preiswerter“ sind.



res Angebot an ihren finanziellen Möglichkeiten auszurichten. Konkret sehen sie sich veranlasst, Studienplätze zu begrenzen oder gar abzubauen.

4.8. Zinsbelastungen

Schulden und die daraus folgenden Zinsbelastungen sind – formal betrachtet – das Ergebnis früherer landespolitischer Entscheidungen. Im Unterschied zu bundesgesetzlich gewährten Leistungen, die der Bürger unabhängig vom Haushalt des ausführenden Landes einklagen kann, bedarf jede Schuldenaufnahme und die daraus folgende Verpflichtung zu Zinsleistungen der Zustimmung der Landesparlamente. Aus dieser Perspektive sind Zinsbelastungen eine Folge autonomer landespolitischer Entscheidungen. Gleichwohl zeigt das nähere Hinsehen, dass diese formale Betrachtung unzureichend ist. Ein Land kann sich in der Situation befinden, seinen rechtlichen und faktischen Verpflichtungen nur durch Verschuldung nachkommen zu können. Die Schuldendienstleistungen, deren Höhe zudem von den aktuellen Zinssätzen abhängt, sind unfreiwillige Belastungen der Länder.

Wie bereits dargelegt, steht die Einnahmeentwicklung der Länder in einem sehr engen zeitlichen Zusammenhang mit der Bevölkerungsdynamik. Die Kostenentwicklung hingegen folgt der der Bevölkerung erst mit deutlicher, wenn nicht erheblicher zeitlicher Verzögerung, teilweise gar nicht. Dieser Zusammenhang ist vorteilhaft für Länder mit (relativ zu den anderen Ländern) wachsender Bevölkerung, nachteilig für die Länder, deren Einwohnerzahl – wie im Fall Bremens – schrumpft.

Dieser Zusammenhang erklärt auch, warum Länder mit einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung faktisch gezwungen sind, sich überproportional zu verschulden, und – in der Folge – eine überproportionale Zinslast zu bewältigen haben.

Schulden und Zinsbelastungen haben die Eigenschaft, dass sie – im Unterschied zu anderen öffentlichen Lasten – kaum oder nicht zu reduzieren sind. Bisher hat in der Bundesrepublik Deutschland nur in seltenen Fällen eine Gebietskörperschaft aus eigener Kraft Schulden netto getilgt. Der relative Anteil der Zinsaufwendungen in einem Haushalt bestimmt sich damit aus zwei Umständen: der Nettoschuldenaufnahme und der im wesentlichen von der Bevölkerungsdynamik abhängigen Einnahmeentwicklung. Die (relative) Zinslast sinkt, wenn die Neuverschuldung langsamer verläuft als die Einnahmeentwicklung, die Zinslast steigt, wenn



die Neuverschuldung rascher vorstatten geht als die Einwohner- und damit die Einnahmementwicklung.

Das Zusammentreffen von (relativ) sinkenden Einnahmen infolge von Bevölkerungsverlusten und zeitlich verzögerter Kostenentlastung, bei weitgehenden rechtlichen und faktischen Festlegungen der Haushalte, versperrt jede Möglichkeit, Verschuldung und Zinslasten zu senken. Verschärft wird das Problem durch den Umstand, dass bei Einwohnerverlusten selbst ohne Neuverschuldung die Pro-Kopf-Zinslasten steigen. Länder mit einer negativen Bevölkerungsdynamik sind damit in einem Teufelskreis gefangen, aus dem sie sich selbst kaum befreien können.

Die folgenden modellhaften Überlegungen mögen das Ausgeführte verdeutlichen: Verlässt ein Bürger sein Land und zieht in ein anderes, lässt er die Einrichtungen und Lasten, die durch und für ihn entstanden sind, in seinem alten Heimatland zurück und wird lastenfrei Bürger seines neuen Heimatlandes. Die Zinsbelastung des bisherigen Wohnsitzlandes verteilt sich auf einen Bürger weniger, die des neuen auf einen mehr. Der Umzug einer einzelnen Person ist finanzpolitisch ohne Bedeutung. Gewinnt aber die Wanderungsdynamik wie im Fall Bremens größere Dimensionen, dann sind die Auswirkungen erheblich. Bremen hat seit 1970 relativ zu den anderen westdeutschen Ländern knapp 18 % seiner Bevölkerung verloren und damit den ungünstigsten Wanderungssaldo überhaupt. Dem gegenüber verzeichnete Baden-Württemberg einen relativen Zugewinn von knapp 8 %.

Ein kleines Rechenbeispiel soll die Effekte verdeutlichen: zwei Länder, A und B, mit je 100 Einwohnern sind mit je 100 E verschuldet. Über den Zeitraum x verliert Land A 18 Einwohner, Land B gewinnt 8 Einwohner hinzu. Allein dies führt dazu, dass die Verschuldung je Einwohner von Land A auf 1,22 E steigt, die des Landes B auf 0,93 E sinkt. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Land A liegt nun um 31 % über der des Landes B – ohne, dass neue Kredite aufgenommen worden wären. Konkret: von den Steuern des Landes A müssen – bei gleichen Pro-Kopf-Einnahmen – 31 % mehr für den Schuldendienst pro Einwohner verwandt werden. Die verbleibenden Einwohner erhalten für ihre Steuern geringere staatliche Leistungen, das Land hat weniger Geld für seine Entwicklung zur Verfügung, es gerät damit gegenüber dem Land B deutlich ins Hintertreffen. Der aus einer negativen Bevölkerungsentwicklung herrührende Teufelskreis ist aus eigener Kraft kaum zu durchbrechen.



Eine Übersicht über die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel belegt den Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Zinsbelastungen. Zwar besteht auch hier kein monokausaler Zusammenhang, aber die Tendenz ist eindeutig: die Bevölkerungsdynamik beeinflusst die Verschuldung und Zinsbelastung eines Landes in erheblichem, wenn nicht in entscheidendem Maß. Nimmt man die langfristigen Indices (1970 – 2004; ZDL), dann haben die beiden Länder, die die günstigste Bevölkerungsentwicklung aufzuweisen haben (Baden-Württemberg und Bayern, 120 bzw. 118), auch die niedrigsten Zinslasten je Einwohner (2004: 207 bzw. 140 €) zu tragen. Es folgt Hessen (113) in beiden Kriterien an dritter Stelle. Lediglich Nordrhein-Westfalen schneidet bei den Zinsen besser ab als die Bevölkerungsentwicklung vermuten lässt: bei den Zinsen steht es an vierter Stelle (331 €), bei der Bevölkerung erst an siebter. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit einer nahezu durchschnittlichen westdeutschen Bevölkerungsentwicklung (111,6) liegen sowohl bei der Bevölkerung (113) als auch bei der Zinsbelastung sehr eng bei einander. Das Saarland fällt sowohl beim Bevölkerungsindex (95) als auch bei den Zinsbelastungen „aus dem Rahmen“. Ähnlich ungünstig oder sogar dramatischer sind die Indices für die noch höher verschuldeten Stadtstaaten: Hamburg 97 und Bremen 92. Bremen, das Land mit der ungünstigsten Einwohnerentwicklung, hat mit 758 € pro Einwohner im Jahr 2004 die höchste Zinsbelastung aller Länder zu tragen. Dank niedriger Kapitalmarktzinsen und insbesondere der Sanierungs-BEZ konnte die Höchstmarke von 905 € je Einwohner (1995) um knapp 150 € unterschritten werden, es bleibt jedoch, dass die Belastung die der westdeutschen Länder um mehr als das 2½-fache übersteigt. Der Abstand betrug 2004 je Einwohner 470 €, was sich haushaltsmäßig in einer effektiven Mehrbelastung gegenüber dem Durchschnitt von 311,5 Mio. € niederschlug.

Diagramm 11: Zinsbelastung in € pro Einwohner Bremen und Länder (West) 1970 - 2004

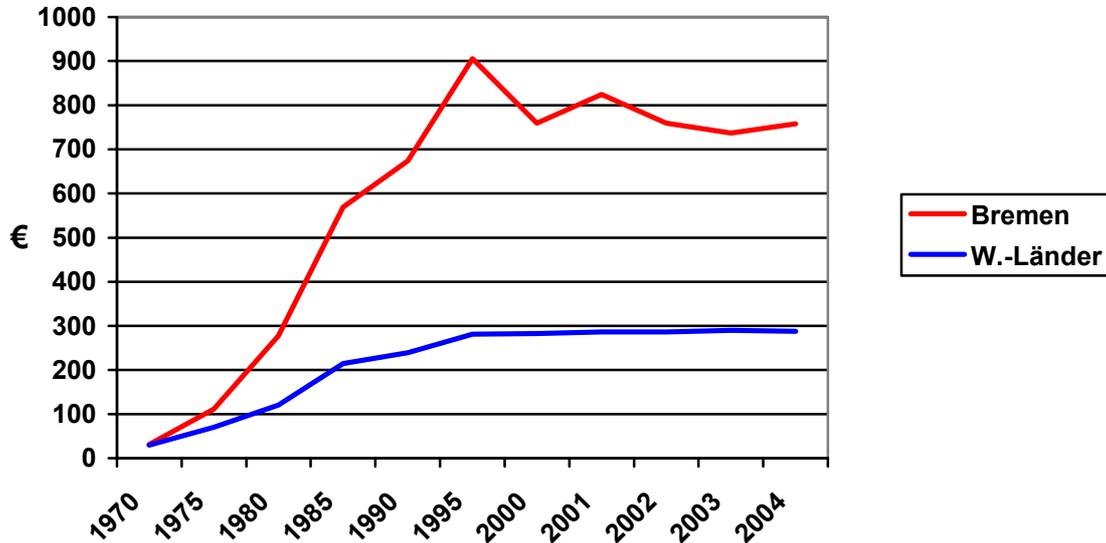


Tabelle 18: Zinsausgaben je Einwohner ausgewählter westdeutscher Länder (einschl. Gemeinden) für Kreditmarktmittel, 1970 – 2004. Quelle: ZDL

	BW	BY	HE	NI	NW	SL	HB	Länder West
Bevölkerungsindex 2003 (1970= 100)	120,1	118,3	113,1	112,8	106,9	94,9	91,7	111,6
	in € je Einwohner							
1970	29	25	40	35	25	47	31	30
1975	66	52	92	81	56	95	111	70
1980	101	81	137	140	124	170	278	121
1985	170	127	217	225	248	352	569	215
1990	173	133	232	258	286	470	674	239
1995	205	142	300	316	321	553	905	281
2000	191	143	298	333	327	452	759	283
2001	190	138	289	344	336	436	824	286
2002	195	132	287	347	339	427	759	286
p 2003	206	150	294	349	336	426	737	290
p 2004	207	140	293	357	331	415	758	288

Würde man nun die Bremer Zinsbelastung pro Einwohner um die Bevölkerungsdynamik „bereinigen“ (durchschnittliche Bevölkerungsentwicklung), würden sich die Zahlen deutlich verändern: für das Jahr 2004 sänke die Zinsbelastung je Einwohner von 758 € auf 623 €. Damit wäre sie zwar noch immer deutlich über dem Durchschnitt, jedoch würde sie nahe an die Be-



lastungen der anderen Stadtstaaten (Hamburg: 571 €; Berlin: 678 €) heranrücken. Allein die durch die Bevölkerungsdynamik entstandene Differenz von 135 € pro Kopf schlägt sich mit 89,5 Mio. € im Haushalt nieder.

5. Die gesamtstaatlichen Sonderleistungen Bremens

5.1. Die Seehäfen

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturausstattung gehört nach wie vor zu den wichtigen standortbildenden Faktoren im räumlichen Wettbewerb (Laaser/ Sichelschmidt, 2000: S. 117-143; 117). Diese Feststellung gilt in besonderem Maße für Seehäfen, denn aufgrund geographischer und historischer Gegebenheiten bedienen wenige Seehäfen vergleichsweise große Räume. Die Zahl der größeren nord-westeuropäischen kontinentalen Seehäfen – Antwerpen, Bremen, Hamburg und Rotterdam – ist vergleichsweise klein. Wegen der räumlichen Konzentration dieser wenigen Seehäfen an einem Küstenbereich von ca. 400 km Ausdehnung haben sie im Unterschied zu Flug- und Binnenhäfen keine spezifische Bindung an einen regionalen Wirtschaftsraum, für die sie Versorgungsfunktionen übernehmen. Entsprechend gibt es nur wenige vorgegebene Standortvorteile einzelner Häfen – z.B. für Rotterdam durch die Mineralölversorgung der Schweiz über den Rhein –, die jedoch von vergleichsweise geringer Bedeutung sind. Wichtiger als regionalwirtschaftliche Vor- oder Nachteile sind die Umstände, dass die Frachtraten zu diesen Häfen dieser so genannten „Nord-Range“ identisch sind, so dass keine Transportkostenvorteile für einzelne Häfen entstehen, und dass die diese Häfen anlaufenden Schiffe wegen der Liegegebühren regelmäßig nur einen Hafen ansteuern, in dem die weiter zu transportierenden Güter umgeladen werden. Insgesamt dominiert bei den Seehäfen damit die gesamtstaatliche wirtschaftliche Bedeutung gegenüber der regionalwirtschaftlichen, was u.a. die hohe Intensität des Wettbewerbs zwischen diesen Häfen bei nur wenigen „natürlichen“ Kunden erklärt.

Seehäfen (und Wasserstraßen) sind Einrichtungen, die – im Unterschied zu anderen Verkehrsträgern – grundsätzlich von der öffentlichen Hand betrieben werden (Laaser/Sichelschmidt 2000: S. 137f.). Privat betriebene Seehäfen, die mit den in Rede stehenden vergleichbar wären, sind nicht bekannt. Gleichwohl bedarf die Praxis der weitgehend öffentlichen Finanzierung von Seehäfen der Begründung, denn im Grundsatz müssen Produktions-, Investitions- und Konsumentscheidung in einer marktwirtschaftlichen Ordnung den privaten Wirtschaftssubjekten überlassen bleiben. Eine staatliche Bereitstellung bestimmter Güter ist dann gerechtfertigt, wenn es sich um so genannte Kollektivgüter handelt. Diese zeichnen sich durch fehlende Rivalität und insbesondere das Fehlen des Ausschlussprinzips aus (Sichelschmidt 2000: S. 6f.).



Seehäfen erfüllen die Merkmale von Kollektivgütern teilweise. Die seewärtigen Wasserstraßen erfüllen sie problemlos, denn durch einen Nutzer werden andere nicht ausgeschlossen. Dem gegenüber ist das Nutzen der wasserseitigen Hafenanlagen – Kaimauern, Liegeplätze usw. – rival: nur ein Schiff kann zu einem bestimmten Zeitpunkt einen bestimmten Liegeplatz nutzen. Grundsätzlich ist daher eine privatwirtschaftliche Finanzierung der wasserseitigen Hafenanlage denkbar. Tatsächlich werden auch für die Nutzung dieser Hafeneinrichtungen Gebühren erhoben, insbesondere für Lotsgebühren, Hafen- und Kaigelder (Sichelschmidt 2000: S. 7f.).

Allerdings sind der Erhebung von Gebühren Grenzen gesetzt, nämlich durch die Konkurrenz anderer Häfen, durch die Belastbarkeit der Transporteure insbesondere geringwertiger Güter und durch das öffentliche Interesse an bestimmten Versorgungsleistungen, z.B. bei Lebensmitteln.

Zu unterscheiden von der wasserseitigen Hafeninfrastruktur ist die landseitige Hafensuprastruktur, die größtenteils privatwirtschaftlich, wenn auch teilweise staatlich reguliert, betrieben und finanziert wird.

Auch wenn eine privatwirtschaftliche Finanzierung der Hafeninfrastruktur denkbar ist, so gibt es dafür zumindest in den kontinentaleuropäischen Häfen kein bekanntes Beispiel. Zumindest nach 1945 war ein kostendeckender Betrieb von Seehäfen nicht möglich (Planco Consulting, 1998: S. 4.). Auch wenn es letztlich eine politische Entscheidung ist, Häfen nur teilweise über Gebühren zu finanzieren (Sichelschmidt 2000: S. 8), so kann doch nicht übersehen werden, dass keine realistische Möglichkeit besteht, einen Seehafen ohne staatliche Aufwendungen zu finanzieren.

Die politische Entscheidung, die Seehäfen nicht privat, sondern zu einem erheblichen Teil öffentlich zu finanzieren, im übrigen für das Nutzen staatlich regulierte Gebühren zu erheben, begründet sich traditionell aus deren Funktion für die öffentliche Daseinsvorsorge²⁶, d.h. im wesentlichen für eine preisunelastische Nachfrage zur Befriedigung menschlichen Grundbedarfs (Blankart, 2002: S. 29). Die Wettbewerber konkurrieren hier weniger über, als vielmehr um den Markt (Blankart, 2002: S. 32). Generell wird vermutet, dass der Nutzen der öffentlich finanzierten Infrastruktur ihre Kosten übersteigt (Sichelschmidt 2000: S. 9).

²⁶ Sicherheitspolitische Aspekte von Seehäfen waren zumindest historisch nicht ohne Relevanz. Diesem Aspekt wird aber im folgenden nicht nachgegangen.

Aus politisch-historischer Sicht²⁷ besteht der Zweck von Seehäfen im „public service“ (Heeckt, 1967: S. 255.). In stark international verflochtenen und von Rohstoffen abhängigen Volkswirtschaften kommt den Seehäfen im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung eine ähnliche Bedeutung zu wie anderen Verkehrswegen oder Kommunikationseinrichtungen. Rechtlich ist die Wahrnehmung der Aufgaben durch das Seeaufgabengesetz (i.d.F. vom 26. 7. 2002, BGBl. I S. 2876) geregelt.²⁸ Danach sind für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Seehäfen der Bund und die beteiligten Länder zuständig.

²⁷ Der historische Aspekt ist, ohne dass er an dieser Stelle weiter ausgeführt wird, hier von Bedeutung, weil nach meiner Kenntnis zumindest in Kontinentaleuropa keiner der größeren Handelshäfen – im Unterschied zu Eisenbahnen – auf privatwirtschaftlicher Basis entstanden ist. Sie waren seit ihrem Entstehen öffentliche Einrichtungen.

²⁸ Nach § 1 Seeaufgabengesetz obliegen dem Bund:

1. „die Förderung der deutschen Handelsflotte im allgemeinen deutschen Interesse und neben den beteiligten Ländern die Vorsorge für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Seehäfen;
2. die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Verhütung von der Seeschifffahrt ausgehender Gefahren (Schiffahrtspolizei) und schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auf den Seewasserstraßen und den nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 begrenzten Binnenwasserstraßen sowie in den an ihnen gelegenen bundeseigenen Häfen;
3. seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres, wenn das Völkerrecht dies zulässt oder erfordert,
 - a. die Schiffahrtspolizei,
 - b. die Abwehr von Gefahren sowie die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in sonstigen Fällen,
 - c. die Überwachung und Unterstützung der Fischerei,
 - d. soweit zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe zwischenstaatlicher Abkommen erforderlich, die Aufgaben der Behörden und Beamten des Polizeidienstes aa) nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in den Fällen der Buchstaben a und b, bb) nach der Strafprozessordnung,
 - e. Maßnahmen zur Erfüllung von Aufgaben, die dem Bund auf dem Gebiet der Seeschifffahrt auf Grund sonstiger Vorschriften obliegen;
4. die Überwachung der für die Verkehrs- und Betriebssicherheit der Wasserfahrzeuge, zur Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt und zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorgeschriebenen Bauart, Einrichtung, Ausrüstung, Kennzeichnung und Maßnahmen einschließlich der in diesem Rahmen erforderlichen Anordnungen, die Bewilligung der in den Schiffssicherheitsvorschriften vorgesehenen Ausnahmen, die Prüfung, Zulassung und Überwachung von Systemen, Anlagen - einschließlich Funkanlagen -, Instrumenten und Geräten auf ihre Eignung für den Schiffsbetrieb und ihre sichere Funktion an Bord einschließlich der funktechnischen Sicherheit, die Kompensierung der Peilfunkanlagen, die Festlegung des Freibords der Schiffe sowie die Erteilung und Einziehung der maßgeblichen Erlaubnisse, Zeugnisse und Bescheinigungen;
5. a. die Untersuchung der Seeunfälle;
6. die Schiffsvermessung und die Ausstellung entsprechender Bescheinigungen;
7. die Festsetzung und Überwachung der für die Verkehrssicherheit der Schiffe erforderlichen Mindestbesatzung, der Eignung und Befähigung des Kapitäns und der Besatzungsmitglieder sowie auf Schiffen unter fremder Flagge zusätzlich die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Seeleute;
8. die Vorsorge für den in Seenotfällen erforderlichen Such- und Rettungsdienst;
9. die Bereitstellung erforderlicher Einrichtungen zur Entmagnetisierung von Schiffen;
10. die nautischen und hydrographischen Dienste, insbesondere
 - a. der Seevermessungsdienst,
 - b. der Gezeiten-, Wasserstands- und Sturmflutwarndienst,
 - c. der Eismeldungsdienst,
 - d. der erdmagnetische Dienst;

Diese allgemeinen Bestimmungen des Abs. 1 Ziff.1 Seeaufgabengesetz ist weiter zu differenzieren.

Für den Betrieb der Seehäfen bedarf es der Anlage und des Unterhalts der seewärtigen Zufahrten (Bundeswasserstraßen), der Hafeninfrastruktur (Kaimauern, Schiffs Liegeplätze, Brücken, öffentliche Straßen, Bahngleise) und der Hafensuprastruktur (Krane, Umschlaganlagen, Schuppen usw.). Im wesentlichen ist der Bund für den Unterhalt der seewärtigen Zufahrten und die damit verbundenen Aufgaben zuständig. Den Ländern obliegt grundsätzlich der Unterhalt der Hafeninfrastruktur. Die Hafensuprastruktur wird hingegen von privaten Unternehmen oder privatrechtlichen Unternehmen der öffentlichen Hand betrieben.

Die Aufteilung der finanziellen Lasten folgt der Aufgabenzuständigkeit. Im Grundsatz tragen

- der Bund die Lasten des Ausbaus, Erhalts und der Betriebs der seewärtigen Hafenzufahrten,
- die Länder die der Anlage und der Unterhaltung der Hafeninfrastruktur und
- Private die der Anlage und der Unterhaltung der Hafensuprastruktur.

Die Nettoaufwendungen Bremens – nur um die geht es im folgenden – für seine Seehäfen sind erheblich. Im Jahr 2004 beliefen sie sich auf rd. 100 Mio. €. In dieser Zahl sind indirekt auch die Einnahmen und Ausgaben der im Jahr 2002 ausgelagerten Sondervermögen („Hafen“, „Fischereihafen“) enthalten: Dort stehen für das Jahr 2004 Einnahmen in Höhe von rd. 41 Mio. € Aufwendungen von rd. 108 Mio. € gegenüber, wobei die Differenz von 67 Mio. € aus dem bremischen Haushalt zugeführt wird und Bestandteil der rd. 100 Mio. € sind. Von

-
11. die Herstellung und Herausgabe amtlicher Seekarten und amtlicher nautischer Veröffentlichungen sowie die Verbreitung nautischer Warnnachrichten und sonstiger Sicherheitsinformationen;
 12. a. unbeschadet der Vorschriften des Bundesberggesetzes die Prüfung, Zulassung und Überwachung der Anlagen, einschließlich Bauwerke und künstlicher Inseln, seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres auf ihre Eignung im Hinblick auf den Verkehr und die Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt;
 13. meereskundliche Untersuchungen einschließlich der Überwachung der Veränderungen der Meeresumwelt;
 14. die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten über Seeschiffe einschließlich der Namen und Anschriften der Eigentümer und Betreiber und deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt erforderlich ist;
 15. die Einrichtung und Überwachung der zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Schiffsverkehrs erforderlichen Sicherungssysteme, insbesondere im Sinne der Kapitel XI-1 und XI-2 der Anlage des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (BGBl. 1979 II S. 141), das zuletzt nach Maßgabe des Gesetzes vom 22. Dezember 2003 (BGBl. 2003 II S. 2018) geändert worden ist, einschließlich der Festlegung der Anforderungen an Eignung und Befähigung des hierfür in den Bereichen Schiff und Unternehmen einzusetzenden Personals, sowie die Erteilung der mit diesen Sicherungssystemen verbundenen Genehmigungen, Zeugnissen und Beratungen;
 16. die zur Umsetzung des Kapitels XI-2 der Anlage des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See erforderliche Festlegung der Gefahrenstufen für Schiffe.



der Hafenlastensumme wurden 46 Mio. € durch die Hafenlastenabgeltung nach § 7 Abs. 3 FAG (i.d.F. vom 23.6.1993, BGBl. I, S. 944, 977, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001, BGBl. I, S. 3955.) von den Steuereinnahmen Bremens abgesetzt.²⁹ Aufgrund des Finanzstatus Bremens ergaben sich dadurch reale Mehreinnahmen in dieser Höhe, so dass Bremen 54 Mio. € zu tragen hat. Die Erstattung der Hafenlasten über den bundesstaatlichen Finanzausgleich belief sich damit auf 46 % der Gesamtlast. Im Jahr 2004 betrug die Belastung je Einwohner 81 €.

²⁹ Die Sonderbelastungen durch die Seehäfen wurden in den diversen Finanzausgleichsgesetzen von 1923 bis 2004 berücksichtigt. Seit 1923 leistete das Reich Zuschüsse für Unternehmen der Länder, deren Bedeutung sich auf das ganze Reichsgebiet erstreckt. Johannes Popitz nannte in seinem Gutachten „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden...“ (1932) die Häfen Bremens und Hamburgs solche Unternehmen. Das Finanzausgleichsgesetz von 1940 erkannte die besonderen Belastungen der Hafenstädte an, ersetzte aber die Reichszuschüsse durch eine entsprechende Herabsetzung deren Reichssteueranteile. Der Bundesgesetzgeber trug 1950 ebenfalls den Belastungen der Seehäfenstädte Rechnung und setzte im FAG die Hafenlasten Bremens mit 13 Mio. DM und die Hamburgs mit 22 Mio. DM an. Damit wurde die bisherige Lastenteilung zwischen den Hafenstädten und dem Reich durch eine horizontale unter den Ländern ersetzt. Seit 1955 galt ein prozentualer Abzug von den Steuereinnahmen der Länder. 1958 nahm man von dieser Variante wieder Abschied und kehrte zu festen Abzugsbeträgen von den Landessteuern zurück. Seitdem galten die Abzugsbeträge von 25 Mio. DM für Bremen, von 55 Mio. DM für Hamburg und von 6 Mio. DM für Niedersachsen. (Vgl. Gunnar Folke Schuppert/ Frank Dahrendorf, Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Baden-Baden 1985, S. 87f.) Diese Beträge wurden 1987 auf 90 Mio. DM (46 Mio. €) für Bremen, auf 142 Mio. DM (72,6 Mio. €) für Hamburg und auf 18 Mio. DM (9,2 Mio. €) für Niedersachsen erhöht. Im Rahmen der Verhandlungen des Solidarpaktes I wurden die Beträge bestätigt und zusätzlich für das Land Mecklenburg-Vorpommern ein Betrag in Höhe von 50 Mio. DM (25,6 Mio. €) vorgesehen. Im Rahmen des Solidarpaktes II wurden sie jedoch gestrichen und durch erheblich reduzierte Investitionshilfen des Bundes (Bremen 10,7 Mio. €, Hamburg 21 Mio. €, Niedersachsen 2 Mio. €, Mecklenburg-Vorpommern 2,6 Mio. € und Schleswig-Holstein 2 Mio. €) ersetzt.



Hafenlasten

Zusammengefasste Darstellung (in Tsd.€)

Stand: 17.10.2005

	Ist 1990	Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2003	Ist 2004	Anschlag 2005	Planung 2006	Planung 2007	Planung 2008	Planung 2009
Konsumtive Einnahmen						1.163	1.080	1.085	1.098	1.114	1.131
Investive Einnahmen						0	0	0	0	0	0
Einnahmen gesamt						1.163	1.080	1.085	1.098	1.114	1.131
Personal- und konsumtive Ausgaben						50.745	50.711	49.261	46.957	47.048	47.096
Investive Ausgaben						50.112	57.592	72.553	71.223	87.659	86.784
Ausgaben gesamt (Hafenlasten -brutto-)						100.857	108.303	121.815	118.181	134.707	133.880
Hafenlasten -netto-	80.511	89.279	84.380	107.020	106.792	99.693	107.224	120.730	117.083	133.593	132.749
abzüglich Erstattungen:											
Hafenlastenabgeltung durch den Bund	-46.016	-46.016	-46.016	-46.016	-46.016	-46.016	0	0	0	0	0
Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen	0	0	0	0	0	0	-10.737	-10.737	-10.737	-10.737	-10.737
Hafenlasten abzüglich Erstattungen	34.495	43.263	38.364	61.004	60.776	53.677	96.487	109.993	106.346	122.856	122.012
Anteil der Erstattungen an Hafenlasten	57,2 %	51,5 %	54,5 %	42,9 %	43,1 %	46,2 %	10,0 %	8,9 %	9,2 %	8,0 %	8,1 %

Quelle: Senator für Finanzen, Bremen

Kurzerläuterung der Berechnung der Hafenlasten für den Zeitraum „Ist 2004“ bis „Planung 2009“ (Senator für Finanzen)

Voll einbezogen wurden:

Der gesamte **Produktplan 81** „Häfen“ bereinigt um einige kleinere, nicht hafenrelevante Besonderheiten.

Aus dem **Produktplan 07** „Inneres“ die hafenbezogenen Einnahmen/Ausgaben für Polizei (insbes. ehemalige Wasserschutzpolizei).

Anmerkung:

Durch die Integration in die Polizei Bremen wurde aus dem Wasserschutzpolizeiamt die Wasserschutzpolizeidirektion; sie wird seitdem haushaltsrechtlich in dem Kapitel 0034 „Polizei Bremen“ geführt. Aufga-

be der Wasserschutzpolizei ist die Abwehr von Gefahren im Hafengebiet, sowie die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Zusätzliche Aufgaben ergeben sich aus den Hafensicherheitsgesetzen (Maritime Security). Jährlich werden mehr als 11.000 grenz- und schiffahrtspolizeiliche Kontrollen durchgeführt; dabei werden durchschnittlich mehr als 1.600 Beanstandungen festgestellt.

Aus dem **Produktplan 51** „Gesundheit“ die Einnahmen / Ausgaben für die Hafengesundheitsämter Bremerhaven/Bremen (Kapitel 3512).

Aus dem **Produktplan 92** „Allgemeine Finanzen“ die dem Produktplan 81 zuzurechnenden Personalausgaben unter Berücksichtigung der anteiligen im Produktplan 92 veranschlagten globalen Personalmehr- bzw. - minderausgaben.

Die hafenbezogenen Ausgaben des AIP (**Produktplan 94**).



Anteilig einbezogen wurden:

In Höhe von 20% die Ausgaben für das Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (sogenanntes LUA; entsprechende Haushaltsstellen des Kapitels 0501 „Allgemeine Bewilligungen für Gesundheit“).

Anmerkung:

Nach wie vor nimmt das Landesuntersuchungsamt Aufgaben wahr, welche in unmittelbarem und mittelbarem Zusammenhang mit den Häfen des Landes Bremen stehen. Als akkreditiertes Labor bearbeitet das Landesuntersuchungsamt regelmäßig Proben nach geltendem EU-Recht und national umgesetzten Rechtsvorschriften.

Die Gewährleistung des Landes Bremen, alle amtlichen Kontrollen und Kontrollaufgaben EU-konform durchzuführen, wird kontinuierlich mittels Inspektionen der EU-Kommission überprüft (Food and Veterinary Office in Dublin). Dieses wird beispielhaft an den Grenzkontrollstellen, die auf Grund ihrer Zulassung befugt sind, die obligatorisch vorgeschriebene Einfuhrkontrolle an der EU-Außengrenze dieser beiden Hafenstädte durchzuführen. Die Grenzkontrollstellen sind im Hafen ansässig und tätig.

Die Anbindung an die Häfen sind unverzichtbare Voraussetzungen für die Wirtschaftsstandorte der Kommunen

In Höhe von 2% die Personalausgaben der Produktpläne 01 „Bürgerschaft“, 03 „Senat und Senatskanzlei“, 05 Bundes- u. Europaangelegenheiten, Entwicklungszusammenarbeit“, 07 „Inneres“ (ohne Wasserschutzpolizei) , 31 „Arbeit“, 68 „Bau, Umwelt und Verkehr“, 71 „Wirtschaft“ und 91 „Finanzen / Personal“, jeweils unter Berücksichtigung der anteiligen im Produktplan 92 veranschlagten globalen Personalmehr- bzw. -minderausgaben.

Fortschreibung in die Jahre 2008 und 2009:

Die Einnahmen / Ausgaben wurden analog den Steigerungsraten gemäß Finanzrahmen (Stand: April 2005) wie folgt fortgeschrieben:

	Jahr 2008	Jahr 2009
Konsumtive Einnahmen	+1,5%	+1,5%
Investive Einnahmen	-1,0%	-1,0%
Personalausgaben	+1,0%	+1,0%
Konsumtive Ausgaben	-1,3%	-1,6%
Investive Ausgaben	-1,0%	-1,0%

Ausnahme:

Folgende Kapitaldienstfinanzierungen des AIP und des GIP (investive Ausgaben) wurden mit den tatsächlich anfallenden Zins- und Tilgungszahlungen fortgeschrieben (T.EUR):

	2008	2009
Fischereihafenschleuse Bremerhaven	7.711	7.602
CT IV Bremerhaven	16.800	16.800
CT III Nord	13.783	13.434
Baggergutentsorgung Bremen	3.804	3.687
Baggergut Bremerhaven	1.286	1.279
CT IIIa	5.096	5.166
Schleuse Oslebshausen	732	722
Umgestaltung Osthafen	1.381	1.399

Grundsätzliche Anmerkungen:

Um eine Vorstellung davon zu bekommen, wie stark bisher und in den kommenden Jahren die bremischen Hafenlasten durch Finanzhilfen entlastet werden, sind die „Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen“ bzw. die „Hafenlastenabgeltung“ zu den Salden der einzelnen Jahre in Beziehung gesetzt worden.

Durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes (Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2001, BGBl. I, 3955, 3956) wurde die alte Abgeltung von Hafenlastungen im Finanzausgleich gestrichen und durch das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG für Seehäfen (Art. 9 des Gesetzes vom 20.12.2001, BGBl. I, 3955, 3962) ersetzt. Das materielle Ergebnis beläuft sich für Bremen nicht mehr auf 46 Mio. €, sondern das Land erhält nur noch 10,7 Mio. € jährlich.

Bei einer erwarteten Ausgabensteigerung von ca. 7,5 % (7,5 Mio. €) im Jahr 2005 und einer Reduzierung der Hafenlastabgeltung um mehr als 35 Mio. € steigt die effektive Last Bremens um knapp 43 Mio. €. Pro Einwohner nimmt die Belastung des Bremer Haushalts dadurch um knapp 65 € zu und erreicht eine Gesamtbelastung von mehr als 145 €.

Eine Belastung Bremen mit ca. 54 % (2004) resp. 90 % (2005) der Hafenlasten steht in keinem Verhältnis zur Struktur der Gebietskörperschaften, deren Wirtschaft den Hafen nutzt.

Die Bestimmung der regionalen Nutzerstruktur (Bundesländer als mittelbare Nutzer) wirkt erhebliche methodische Probleme auf (Lüneburg/Dannemann/Lörcher, 1985: S. 58 ff.; Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, 1999: S. 3-4ff.). Die Unterscheidung zwischen „Loco“-Quote – der Anteil der Güter, die am Ort gehandelt oder weiterverarbeitet werden – und dem Anteil der ortsfernen Nutzer ist insbesondere beim Import problematisch. Beim Export ist der Ursprung der Güter relativ problemlos zu verifizieren und entsprechend regional zuzuordnen.

Zahlreiche importierte Waren werden im Land Bremen zwischengelagert (z.B. Autoimporte) oder über Bremer Händler unmittelbar weiter verkauft (z.B. Lebensmittelimporte), konkret, sie werden in Bremen nur umgeladen, nicht weiter verarbeitet, laufen aber durch die Bücher Bremer Großhändler. Dieser Umstand erklärt, dass die Loco-Quote beim Import etwa dreimal so hoch ist wie die des Exports (Sichelschmidt 2000: S. 13f.). Dabei darf nicht übersehen werden, dass insbesondere die Containerisierung des Warenverkehrs die Wertschöpfung durch den Warenumsatz in den bremischen Häfen hat deutlich sinken lassen.³⁰ Das an sich begrün-

³⁰ Der konstruierte Fall, dass ein Container auf Rechnung einer Bremer Firma in einem bremischen Hafen anlandet, unmittelbar auf einen Eisenbahnwaggon oder LKW verladen wird und Bremen wieder verlässt, ist nicht gänzlich unrealistisch. Dieses Gut würde zur Loco-Quote beim Import zählen. Die Wertschöpfung in Bremen würde jedoch dem Handelsgewinn und der Umladeleistung entsprechen. Wenn der beteiligte Kranführer seinen Wohnsitz außerhalb des Landes Bremen hat, nimmt Bremen noch nicht einmal dessen Lohnsteuer ein (42 % der Beschäftigten Bremerhavens kommen aus dem niedersächsischen Umland).

Benwertes Wachstum des Containerumschlags³¹ in den bremischen Häfen hinterlässt bei der Wertschöpfung in Bremen daher nur begrenzte Spuren.

Die regionale Aufschlüsselung der Exporte ist erheblich aussagekräftiger für regionale Verteilung des Nutzerkreises als die der Importe.

Tabelle19: Import und Export über die Bremischen Häfen im Generalhandel nach Bestimmungsländern in 1000 Tonnen und Mio. € im Jahr 2004 (Quelle: Statistisches Landesamt Bremen):

Land	Ein 1000 t	In %	Ein Mio. €	In %	Aus 1000t	%	Aus Mio. €	In %
Bremen	4.328	56,1	3.624	24,3	874	15,3	3.564	10,4
Hamburg	560	7,3	742	5,0	31	0,5	100	0,3
Nieders.	797	10,3	1.247	8,4	761	13,3	3.328	9,7
NRW	490	6,3	1.301	8,7	1.083	18,9	2.592	7,6
Hessen	144	1,9	1.068	7,2	205	3,6	856	2,5
Ba-Wü.	323	4,2	1.800	12,1	521	9,1	7.958	23,3
Bayern	467	6,1	3.968	26,6	874	15,3	11.294	33,0
insges.	7.721	100,0	14.892	100,0	5.724	100,0	34.213	100,0

Die Importe, die über die bremischen Häfen eingeführt werden, sind mengenmäßig zu 56 % an Firmen in Bremen adressiert. Sie machen wertmäßig jedoch nur 24 % aus. Diese Zahlenrelation weist darauf hin, dass durch die Bücher der bremischen Handelshäuser und Firmen vor allem die höher gewichtigen, aber weniger werthaltigen Güter laufen (Erze, Lebensmittel). Die teureren Importgüter gehen dem gegenüber in erster Linie nach Bayern, das zwar nach der Tonnage nur zu 6 % die Kapazitäten der bremischen Häfen nutzt, jedoch bei den wertmäßigen Betrachtung mit knapp 27 % selbst Bremen (24 %) deutlich übertrifft.

Bei den Exporten, die die Nutzerstruktur treffender wiedergeben als die Importe, ist Nordrhein-Westfalen bei der Tonnage führend, gefolgt von Bayern und Bremen mit jeweils gleichen Mengen. Auch hier besteht eine markante Diskrepanz zwischen der mengen- und wertmäßigen Ausfuhr: Bayerische Ausfuhren machen allein ein Drittel der Exportwerte, die über die bremischen Häfen an Empfänger gehen, aus. Bayern wird von Baden-Württemberg gefolgt, erst an dritter Stelle kommt Bremen. Welche Perspektive man auch immer einnimmt – Tonnage und Werte – in beiden Fällen zeigt sich deutlich, dass Bremen der Ausfuhrhafen Bayerns ist.

³¹ http://www.ixpos.de/cln_011/nn_7850/Content/de/01__Aktuelles/News/2005/IV/Bremen__051011.html



Festzuhalten ist dabei, dass die Hafenkapazitäten Bremens nur – je nach Betrachtung – zu knapp 40 % bei den Mengen und zu 15 % bei den Werten von Bremer Unternehmen genutzt werden. Die Finanzierung der Häfen oblag Bremen jedoch bis zum Jahr 2004 zu ca. 50 bis 60 %, seit 2005 zu 90 % mit steigender Tendenz.

Festzuhalten ist zudem, dass Bremen angesichts dieser Strukturen des Exports in erheblichem Maß vor allem die Exportindustrien Bayerns und Baden-Württembergs subventioniert. Die Arbeitsplätze, die dadurch geschaffen und gesichert werden, befinden sich nicht nur in Bremen, sondern verteilen sich auf das gesamte Bundesgebiet, insbesondere sind sie in Süddeutschland konzentriert.

Da es aus vielerlei Gründen (Konkurrenz der Seehäfen usw.) nicht realistisch ist, Seehäfen allein durch Belastungen der unmittelbaren Nutzer, der Reedereien, zu finanzieren, es also einer Teilfinanzierung durch die öffentlichen Hand bedarf, stellt sich die Frage nach den Finanzierungswegen und der Lastenverteilung.

Da die bremischen Häfen erhebliche wirtschaftliche Vorteile auch für andere Bundesländer bieten, ist eine Verteilung der Lasten auf den größeren Nutzerkreis angezeigt. Eine Lösung dieses Problems wird erschwert durch den Umstand, dass die „spill-overs“, der Nutzen, den Bremen und andere Länder aus den Häfen ziehen, nicht exakt zu quantifizieren ist. Wie gezeigt wurde, sind die realen Zielorte der Importe kaum exakt festzustellen. Wenn also eine unmittelbare Belastung der mittelbaren Nutzer – hier der Gebietskörperschaften, aus denen über die bremischen Häfen exportiert oder in die importiert wird – nicht sinnvoll möglich, wären pauschale Verfahren eine Alternative.

Hierbei bieten sich im Grundsatz zwei Wege an, horizontale Ausgleichszahlungen unter den Ländern oder eine vertikale Beteiligung des Bundes. Bis zum Ende des Jahres 2004 wurde eine horizontale Beteiligung der anderen Bundesländer durch die pauschalierte Absetzung der Hafencapazitäten im Länderfinanzausgleich praktiziert. Dieses Verfahren ist von Peffekoven zu recht kritisiert worden (Peffekoven, 1988: S. 397-415), weil die finanziellen Lasten in keiner Beziehung zu den Vorteilen stehen und zudem in Abhängigkeit vom Finanzstatut eines Landes im LFA streuen.³²

³² Eine Modellrechnung für das Jahr 1986 hat ergeben, dass Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz in diesem Jahr von den Hafencapazitäten gänzlich unberührt blieben, Baden-Württemberg hingegen mit 29,6 Mio. DM, Hessen mit fast 12,7 Mio. DM, Bayern mit 5,9 Mio. DM, Schleswig-Holstein mit 3,6 Mio. DM und das Saarland mit 1,4



Vertikale Zahlungen könnte man sich im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG, analog zum Hochschulbau, oder als Finanzhilfen nach 104a Abs. 4 GG für besonders bedeutsame Investitionen der Länder vorstellen (Peffekoven 1988: S. 410f.). Beide Lösungen haben Vor- und Nachteile. Eine Lösung im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Ziff. 2 GG (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) wäre denkbar. Vorteilhaft wäre, dass der Bund und die anderen Länder an der Rahmenplanung beteiligt wären und dadurch die Häfen möglicherweise anders betrachten würden als sie es heute tun. Allerdings dürfen die damit verbundenen Probleme nicht übersehen werden. Die Gemeinschaftsaufgaben gelten geradezu als Kern aller Probleme der Politikverflechtung (Scharpf./Reissert/Schnabel 1976) – langsame Entscheidungsprozesse, status-quo-Orientierung, Besitzstandswahrung, Fremdsteuerung durch den Bund usw. Ob multilaterale Entscheidungen in den Planungsausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben oder eher bilaterale Lösungen zwischen dem Bund und Bremen vorteilhaft sind, soll hier dahingestellt bleiben.

Im Unterschied zu den multilateral angelegten Gemeinschaftsaufgaben sind im Rahmen der Finanzhilfen nach Art. 104 Abs. 4 GG bilaterale Vereinbarungen zwischen Bund und (einzelnen) Ländern vorgesehen. Eine Lösung über Finanzhilfen ist einer über Gemeinschaftsaufgaben schon deshalb vorzuziehen, weil die Verfahren sehr viel einfacher, weniger bürokratisch und insgesamt flexibler sind. In so fern war die Entscheidung im Rahmen der Solidarpakt-II-Verhandlungen, Hafenlasten nicht mehr im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen und stattdessen Finanzhilfen zu gewähren, dem *Grunde* nach sinnvoll. Allerdings ist die geltende Lösung der *Höhe* nach kaum als angemessen zu bezeichnen: Jährliche Finanzhilfen in Höhe von 10,7 Mio. €, festgeschrieben bis 2019, decken ca. 10 % der Belastung Bremens, dieses mit sinkender Tendenz. Die jetzige Regelung weicht deutlich von der bisherigen Übernahme von rund der Hälfte der Nettohafenlasten ab und spiegelt damit in keiner vertretbaren Weise die tatsächlichen Vorteile für nicht-bremische Gebietskörperschaften wieder.

Schließlich wären noch privatrechtliche Konstruktionen denkbar. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass damit erreicht werden könnte, die Häfen rentabel zu betreiben (Laaser/ Sichelschmidt 2000: S. 138). Vielmehr könnten das Land Bremen und der Bund bei einer in

Mio. DM belastet wurden. Das kurioseste Ergebnis verzeichnet Niedersachsen. Obwohl das Land selbst Seehafenlasten geltend machen konnte, wurde es im Saldo mit 3,8 Mio. DM belastet. Siehe Peffekoven, 1988: S. 401.



etwa hälftigen Kapitalbeteiligung beider die bremischen Häfen gemeinsam betreiben und sich die nicht-rentierlichen Kosten teilen.³³

5.2. Die Hochschulen

Die Finanzierung der Hochschulen und der Hochschulausbildung in Deutschland ist, insbesondere im Hinblick auf den europäischen und globalen Wettbewerb, kaum als den Herausforderungen angemessen zu bezeichnen. Die Leistungen der Bundesrepublik Deutschland sind, soweit sie von den Ländern erbracht werden, im Hinblick auf die Lissabon-Strategie der EU nur als nicht angemessen zu bezeichnen. Der seit etwa der Mitte der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts rückläufige Anteil der Ausgaben für Kultur, Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung am öffentlichen Gesamthaushalt (Renzsch 1999) ist zudem sicherlich auch einer der Gründe für die schlechte wirtschaftliche Verfassung des Landes.

Die Hochschulen, um die es hier geht, werden im wesentlichen von den Ländern und damit von der finanzpolitisch schwächeren Ebene im Bundesstaat finanziert (Schmidt 2004: S. 19ff). Abgesehen von Investitionszuschüssen nach Art. 91a GG und weiteren, eher geringen Beiträgen des Bundes nach Art. 91b GG, obliegt die Finanzlast prinzipiell den Ländern.³⁴ Lediglich bei den Bafög-Aufwendungen übernimmt der Bund mit 65 % den größeren Anteil. In den Landeshaushalten zählen die Aufwendungen für diesen Bereich zu den eher disponiblen. Gegenüber den festliegenden Ausgaben für Schuldendienst, Pensionslasten und bundesgesetzlich konstituierten Ausgabenblöcken sind Einschnitte und Kürzungen bei Bildungsaufwendungen leichter zu realisieren und politisch weniger sensibel als beispielsweise Aufwendungen für die innere Sicherheit. Bildungsfinanzierung ist, weil zu einem geringeren Teil als andere Ausgaben durch rechtliche und faktische Verpflichtungen fixiert, vulnerabel und daher in höherem Maße als etliche andere Ausgabenblöcke abhängig von den aktuellen Kassenlagen.

Ein weiteres kommt hinzu. Der tertiäre Bildungsbereich lädt wie kaum ein anderer ein zum „Trittbrettfahren“. Im Unterschied zu den Schülern an Grund- und weiterführenden Schulen

³³ Siehe dazu auch FAZ, 23.9.2005: Der Bund soll zwei Häfen übernehmen.

³⁴ Forschungseinrichtungen wie „Blaue-Liste“- oder Max-Planck-Institute, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden, oder die Forschungsförderung durch die DFG und andere institutionelle Förderer bleiben hier außer Betracht.



sind Studierende an Hochschulen und Universitäten vor, während und nach dem Studium sehr viel mobiler. Aus der Perspektive eines einzelnen Landes ist es nicht besonders attraktiv, über den unmittelbaren eigenen Bedarf hinaus in die akademische Ausbildung junger Menschen zu investieren. Im Gegenteil, kostengünstiger ist es, Hochschulabsolventen aus anderen Ländern anzuwerben. Hält ein Land nämlich umfangreiche und attraktive Bildungsangebote bereit, die für sich genommen bereits hohe Aufwendungen erfordern, dann muss es damit rechnen, dass Studierende ins Land kommen, dort die Studienplätze in Anspruch nehmen, auf Kosten des Ausbildungslandes, nicht des Wohnsitzlandes, BaföG beziehen und die örtliche Infrastruktur (ÖPNV usw.) belasten. Den dadurch entstehenden Lasten stehen jedoch keine Einnahmen gegenüber, denn vielfach behalten die Studierenden ihren Wohnsitz am Ort ihres Elternhauses. Das hat zur Folge, dass dem Land, das Studienplätze bereitstellt und BaföG finanziert, keine an den Einwohner gebundene Ansprüche aus dem Länderfinanzausgleich zustehen, wohl aber dem Land, in dem der oder die Studierende, z.B. bei den Eltern, ihren formellen Hauptwohnsitz haben.³⁵ Zudem ist auch damit zu rechnen, dass zahlreiche Studierende nach dem Studium nicht an dem Ort, an dem sie studiert haben, bleiben und dort arbeiten: Steuerzahler werden sie an anderen Orten. Kurz gesagt, ein Land trägt die Lasten, ein anderes hat die Vorteile der Ausbildung.

Zusammengefasst: Auf dem Weg in die wissensbasierte Gesellschaft des 21. Jahrhunderts ist das Bereitstellen von Studienplätzen für die Länder unter finanzpolitischen Gesichtspunkten kaum attraktiv. Deshalb lässt sich beobachten, dass trotz des Rufes nach mehr Studierenden deren Zahl insgesamt, wenn auch mit deutlichen regionalen Unterschieden, abnimmt. Die Bundesrepublik Deutschland, die international danach strebt wissenschaftliche Spitzenleistungen zu erbringen, leistet sich im innerstaatlichen Wettbewerb ein vernünftigerweise nicht vertretbares „race to the bottom“.

Wie die Zahlen über die Studierenden je Einwohner zeigen (siehe Tabelle 20), ist die Bandbreite der Studienplätze, die die einzelnen Länder anbieten, recht groß. Unter den Flächenländern reicht sie von mehr als 29 Studierenden je 1000 Einwohner (Nordrhein-Westfalen und Hessen, WS 2003/04) bis gut 15 Studierende (Brandenburg). Die Stadtstaaten weisen eine

³⁵ Aufgrund dieses Umstandes drängen mittlerweile viele Universitätsstädte „ihre“ Studierenden, ihren Wohnsitz an den Studienort zu legen.



deutlich größere Zahl an Studienplätzen aus. Hamburg und Berlin liegen bei etwa 41 bis 42 Studierenden je 1000 Einwohner, Bremen hingegen bei 48 bis 49 (WS 2003/04; 2004/05).³⁶

Haushaltspolitisch begründet führten die Länder, die im Wintersemester 2003/04 eine eher überdurchschnittliche Zahl an Studienplätzen bereitstellten (Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen), diese im Wintersemester 2004/05 deutlich zurück. Eine andere Trendentwicklung ist bei den ostdeutschen Ländern erkennbar, deren Zahlen von einem (noch) niedrigen Niveau langsam steigen. Auffällig ist zudem, dass die Anrainer von Stadtstaaten, vor allem Brandenburg und Schleswig-Holstein, eingeschränkt auch Niedersachsen, eine merklich unterdurchschnittliche Zahl an Studienplätzen anbieten.

Tabelle 20: Studierende in Deutschland, WS 2003/04 und WS 2004/05; Quoten. Quelle: WS 2003/04: www.destatis.de/basis/d/biwiku/hoctab2.php; WS 2004/05: StaBA, Fachserie 11, R. 4.1.; ZDL

	Studierende WS 2003/04	je 1.000 EW	Quote WS 2003/04	Studierende WS 2004/05	Je 1.000 EW	Quote WS 2004/05
BW	231.322	21,6	88,3	239.794	22,4	94,2
BY	244.823	19,7	80,6	249.131	20,1	84,4
BE	143.540	42,2	172,4	141.010	41,5	174,3
BB	39.614	15,2	62,2	41.036	15,8	66,3
HB	33.579	48,0	195,9	34.553	49,4	207,4
HH	71.320	42,0	171,4	69.617	41,0	172,1
HE	177.756	29,1	119,0	160.026	26,2	110,2
MV	32.371	19,0	77,8	34.613	20,4	85,6
NI	152.058	19,0	77,6	154.722	19,3	81,3
NW	531.548	29,4	120,0	466.302	25,8	108,3
RP	96.139	23,4	95,8	99.138	24,2	101,6
SL	19.486	17,7	72,4	19.335	17,6	73,9
SN	103.003	24,0	97,8	106.552	24,8	104,1
ST	48.715	19,5	79,6	52.439	21,0	88,2
SH	45.364	16,2	66,2	46.157	16,5	69,3
TH	49.193	20,5	83,7	48.683	20,3	85,2
D	2.019.831	24,5	100,0	1.963.108	23,8	100,0

³⁶ Diese im gesamtstaatlichen Interesse von den Stadtstaaten erbrachte Leistung ist einer der Gründe für die Einwohnerwertung zugunsten der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, siehe: Hummel/Leibfritz 1986: S. 73 ff.



Aus diesem bildungspolitisch insgesamt eher fragwürdigen Gesamtbild sticht die Freie Hansestadt Bremen heraus. An deren Hochschulen³⁷ waren im Wintersemester 2003/04 insgesamt 33.579 und im folgenden Wintersemester 34.552 Studierende eingeschrieben.³⁸ Die besondere gesamtstaatliche Leistung des Stadtstaates wird plastisch, wenn man sie in Relation zum Durchschnitt der Ländergesamtheit setzt. Zwei Punkte sind dabei hervorzuheben:

- Gegen den bundesweiten Trend zum Abbau von Studienplätzen (-3 %) erhöhte Bremen deren Zahl um etwa 3 %.
- Im Ländervergleich nahm damit die Quote von 196 % des Länderdurchschnitts auf 207 % zu.

Dem gegenüber fallen die auch anderen Stadtstaaten, Hamburg (171 %/ 172 %) und Berlin (172 %/174 %), merklich ab. Im Vergleich zu den Flächenländern stellt Bremen – in Relation zur Zahl der Einwohner – mehr als doppelt so viele Studienplätze zur Verfügung wie Bayern (81 %/ 84 %) oder Baden-Württemberg (88 %/ 94 %).

Die von der Freien Hansestadt Bremen im Wintersemester 2004/05 zur Verfügung gestellten Studienplätze (34.553) werden zu zwei Dritteln (22.280, entspricht 64,5 %) von Studierenden aus anderen Bundesländern und dem Ausland (4.721, entspricht 13,7 %) eingenommen³⁹. Damit hatte Bremen unter allen Ländern den höchsten Anteil von externen Studierenden und leistete sowohl einen weit überproportionalen Anteil für die Ausbildung junger Menschen sowie zur angestrebten Internationalisierung der deutschen Hochschulen (durchschnittlicher Ausländeranteil 9,7 %).

³⁷ Universität, eine Kunst-, eine Verwaltungs- und zwei Fachhochschulen.

³⁸ WS 2003/04: <http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/hoctab2.php>; WS 2004/05: StaBA, Fachserie 11, R 4.1.

³⁹ Das Statistische Bundesamt unterschied bis zum WS 1991/92 nach „ständigem Wohnsitz“, seit WS 1992/93 nach „Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung“. Zwar ist beides nicht notwendigerweise identisch, jedoch kommt der Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung dem ständigen Wohnsitz sehr nahe. Auskunft des Statistischen Landesamtes Bremen vom 9. September 2005.



Tabelle 21: Studierende in Deutschland, WS 2004/05, nach Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung. Quelle: StaBA, Fachserie 11, R. 4.1., eigene Berechnungen

	Studierende WS 2004/05	einheimi- sche	auswärtige	Anteil der auswärtigen in %	Aus BW, BY ..., in anderen Ländern	Saldo ⁴⁰	EW in tau- send	Saldo je 1000 EW
BW	239.794	153.812	85.982	35,9	64.491	21.491	10.716	2,0
BY	249.131	175.385	73.746	29,6	46.854	26.892	12.439	2,2
BE	141.010	64.406	76.604	54,3	24.815	51.789	3.387	15,3
BB	41.036	17.112	23.924	58,3	35.174	-11.250	2.567	-4,4
HB	34.553	12.273	22.280	64,5	8.281	13.999	663	21,1
HH	69.617	31.428	38.189	54,9	14.351	23.838	1.735	13,7
HE	160.026	94.011	66.015	41,3	54.499	11.516	6.091	1,9
MV	34.613	20.031	14.582	42,1	16.123	-1.541	1.722	-0,9
NI	154.722	91.773	62.949	40,7	73.309	-10.360	8.003	-1,3
NW	466.302	336.722	129.580	27,8	77.010	52.570	18.075	2,9
RP	99.138	43.317	55.821	56,3	38.380	17.441	4.061	4,3
SL	19.335	11.100	8.235	42,6	11.775	-3.540	1.058	-3,3
SN	106.552	63.183	43.369	40,7	29.280	14.089	4.301	3,3
ST	52.439	29.409	23.030	43,9	23.872	-842	2.503	-0,3
SH	46.157	25.730	20.427	44,3	26.918	-6.491	2.829	-2,3
TH	48.683	29.797	18.886	38,8	25.784	-6.898	23.260	-0,3

Die Zahl Bremer Studierender an Hochschulen außerhalb Bremens belief sich im WS 2004/05 auf 8.281. Damit übersteigt die Zahl der auswärtigen Studierenden in Bremen die der Bremer, die an auswärtigen Hochschulen studieren, um 13.999. Für jeden Bremer Studierenden, der an einer Hochschule außerhalb des Landes studiert, studieren 1,7 junge Menschen in Bremen.

Die Studierendenimport- und -exportquote liegt in elf Flächenländern im Rahmen von +/- 3,3 %. Zwei Länder liegen mit +4,3 bzw. -4,3 % etwas darüber. Hamburg und Berlin haben eine Exportquote von 13,7 bzw. 15,3 % aufzuweisen. Bremen liegt mit 21,1 % mit weitem Abstand an der Spitze.

Der Stadtstaat erbringt damit neben der Ausbildung der „eigenen“ Studierenden eine *zusätzliche* Ausbildungsleistung zugunsten der anderen Länder, die – bezogen auf die Einwohnerzahl – etwa der Ausbildungsleistung Bayerns oder Baden-Württembergs entspricht.

Diese außerordentliche gesamtstaatliche Leistung Bremens schlägt sich in den finanziellen Lasten des Landes nieder und ist eine der Ursachen für die schwierige Finanzsituation Bremens.

⁴⁰ Die Summe des Saldos ist nicht „null“, sondern 192.703. Dieses ist die Summe der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen und der ohne Angaben. Da dieser Umstand für die Argumentation keine Rolle spielt, wird er im folgenden vernachlässigt.



Tabelle 22: Aufwendungen der Ländern an Grundmitteln⁴¹ für ihre Hochschulen 2003, je Einwohner und je Studierendem, Quelle StaBA, Fachserie 1, Reihe 4.5, 2003 und ZDL

	Ausgaben Mio. €	EW in 1000	€ je Ein- wohner	In % des Ø	Studierende	€ je Stu- dent	In % des Ø
BW	2.477	10.680	232	107,3	231.322	10.708	121,2
BY	2.502	12.397	202	93,4	244.823	10.220	115,7
BE	1.136	3.391	335	155,0	143.540	7.914	89,6
BB	308	2.576	120	55,3	39.614	7.775	88,0
HB	262	663	395	182,8	33.579	7.802	88,3
HH	621	1.732	359	165,9	71.320	8.707	98,6
HE	1.172	6.089	192	89,0	177.756	6.593	74,7
MV	381	1.738	219	101,4	32.371	11.770	133,3
NI	1.551	7.989	194	89,8	152.058	10.200	115,5
NW	3.973	18.073	220	101,7	531.548	7.474	84,6
RP	744	4.056	183	84,9	96.139	7.739	87,6
SL	237	1.063	223	103,1	19.486	12.163	137,7
SN	1.045	4.334	241	111,5	103.003	10.145	114,9
ST	541	2.536	213	98,7	48.715	11.105	125,7
SH	428	2.817	152	70,3	45.364	9.435	106,8
TH	460	2.383	193	89,3	49.193	9.351	105,9
D	17.838	82.518	216	100,0	2.019.831	8.831	100,0

Im Jahr 2003 – Daten für 2004 waren bei Erstellung des Manuskriptes noch nicht verfügbar – wendete Bremen mit 395 € je Einwohner die höchste Pro-Kopf-Summe aller Bundesländer für Hochschulen auf. Sie entspricht 183 % des Bundesdurchschnitts und überschreitet die etlicher Flächenländer um das zweifache. Pro Studierenden sind die bremischen Aufwendungen allerdings deutlicher geringer als der Bundesdurchschnitt. Ursächlich hierfür ist der Umstand, dass die Bremer Universität nicht über eine Medizinische Fakultät verfügt. Die Ausgaben für Medizinische Hochschuleinrichtungen belaufen sich in Deutschland auf etwa dieselbe Summe wie die Ausgaben der Universitäten und Gesamthochschulen (StaBA, Fachserie 11, Reihe 4.5., 2003).

Die Differenz zwischen den bundesdurchschnittlichen Hochschulausgaben je Einwohner und den Aufwendungen der Freien Hansestadt Bremen beträgt 179 €. Vervielfältigt mit der Einwohnerzahl ergibt dieses eine Mehrbelastung für Bremen im Jahr 2003 in Höhe 118,6 Mio. €.

Berechnet man die besonderen Belastungen Bremens für die Hochschulen in Anlehnung an das ifo-Gutachten zur Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich von 1986 (Hummel/Leibfritz, 1986: S. 73ff.) nach der Quote der Eigennutzung, so weicht das Ergebnis nicht erheblich ab. Bremen stellte im Wintersemester 2004/05 insgesamt 34.533 Studienplätze zur

⁴¹ Grundmittel sind die Gesamtausgaben der Hochschulen (Laufende Ausgaben und Investitionsausgaben) abzüglich der Verwaltungseinnahmen und der Drittmittel.



Verfügung. Gleichzeitig studieren 20.554 Bremer Landeskinder an den Hochschulen der Bundesrepublik. Die saldierte Eigennutzungsquote betrug damit 59,5 %. Bei Gesamtaufwendung von 262 Mio. € entfielen 156 Mio. € auf die Ausbildung bremischer Studierenden, 106 Mio. € kämen Studierenden anderer Ländern zugute.

Hinzu kommen Einnahmeverluste. 22.280 Studierende in Bremen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung außerhalb Bremens erworben haben, konstituieren im Länderfinanzausgleich einen hypothetischen Steueranspruch von rund 66 Mio. €.⁴²

⁴² Da nicht bekannt ist, wie viele Studierende ihren ständigen Wohnsitz beibehalten haben, geht diese Zahl nicht in die weiteren Ausführungen ein. Bremen bemüht sich aktiv um ein verbessertes Meldeverhalten zugezogener Studierender.



6. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend wird man das auch nach Abschluss des Sanierungszeitraumes andauernde überdurchschnittliche Defizit Bremens auf die kumulative Wirkung verschiedener Faktoren zurückführen. Zu nennen wären hier die

- Folgen der negativen Bevölkerungsdynamik,
- Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und die damit verbundenen sozialen Lasten,
- besondere gesamtstaatliche Leistungen wie Seehäfen und das Vorhalten von Studienplätzen.

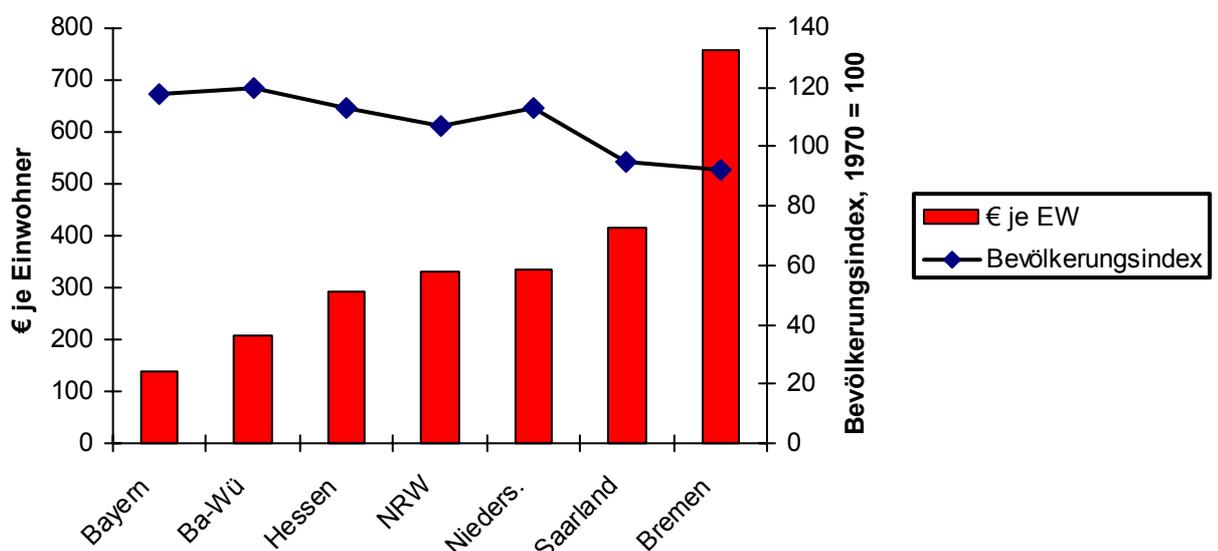
Der Bevölkerungsverlust über einen langen Zeitraum hat die relativen Einnahmen des Landes kontinuierlich sinken lassen. Dem folgte kein paralleles relatives Sinken der Lasten, weil Kosten für bestehende Infrastruktureinrichtungen, den öffentlichen Dienst, Versorgungslasten, Zinsen und anderes lange oder sehr lange unberührt bleiben von Veränderungen der Bedarfe. Anders formuliert: mit sinkender Einwohnerzahl steigen die öffentlichen Lasten je Einwohner deutlich (Seitz 2004, S. 10f.).

Tatsächlich entstehen durch die negative Bevölkerungsdynamik zusätzliche Kosten: In Regionen mit abnehmender Bevölkerung verändert sich auch die Altersstruktur nachteilig (Kröhnert/van Ohlst/ Kingholz: 2004, S. 66f.). Die öffentliche Infrastruktur, insbesondere soziale Einrichtungen, muss dem angepasst werden. Schließlich impliziert die negative Bevölkerungsdynamik, dass eher die Leistungsträger das Land verlassen bzw. nicht zuziehen und der Anteil der Leistungsempfänger relativ steigt. Auch im Fall des Landes Bremen lässt sich beobachten, dass die jüngeren und leistungsfähigeren Bevölkerungsteile den Stadtstaat oftmals in Richtung Umland verlassen. Umgekehrt bleiben die weniger mobilen und weniger leistungsfähigen Bevölkerungsteile eher in der Stadt ansässig. Dieses Verhalten schlägt sich in der deutlich erhöhten Sozialhilfequote nieder. In jüngster Zeit hat sich diese Entwicklung für die *Stadt Bremen* umgekehrt, die *Stadt Bremen* gewinnt entgegen den allgemeinen Trend des Einwohnerrückgangs in Großstädten an Einwohnern hinzu. Ob dieses ein nachhaltiger Trend ist, bleibt abzuwarten. Dem stehen aber nach wie vor deutliche Einwohnerverluste der *Stadt Bremerhaven* gegenüber, bei denen hingegen eine Trendwende nicht erwartet wird.

Die Tendenz ist eindeutig: eine positive Bevölkerungsdynamik trägt dazu bei, die Kosten eines Landes je Einwohner zu senken. Das wiederum hilft, den Schuldenstand und Zinslasten niedrig zu halten. Eine negative Einwohnerentwicklung hat den gegenteiligen Effekt: die Kosten je Einwohner steigen, die Schulden und damit die Zinsbelastung steigen zwangsläufig. Die Landespolitik hat nur sehr begrenzte, keinesfalls hinreichende Instrumente zur Verfügung, um hier gegenzusteuern. Dem Teufelskreis von sinkenden Einnahmen und stagnierenden Lasten, hoher Verschuldung und überproportionalen Zinslasten kann ein überlastetes Land daher kaum aus eigener Kraft entfliehen.

Konkret erklärt sich die hohe Verschuldung und die hohe Zinslast je Einwohner Bremens zu einem Teil aus einem im Finanzausgleichssystem unbeachteten Auseinanderfallen von Einnahme- und Lastenentwicklung bei vom Durchschnitt abweichenden Bevölkerungsentwicklungen. Länder, die eine positive Bevölkerungsdynamik zu verzeichnen haben, profitieren davon, dass sie Neubürger schulden- und versorgungslastenfrei hinzugewinnen und dass diese üblicherweise geringe Kosten verursachen. Dem stehen die Effekte einer negativen Bevölkerungsdynamik gegenüber. Die Einnahmen sinken unmittelbar, die Lasten bleiben mindestens noch über einen längeren Zeitraum bestehen und konzentrieren sich auf eine schrumpfende Einwohnerzahl. Entsprechend steigen die Verschuldung und die Zinslast je Einwohner ungekehrt proportional zur Einwohnerentwicklung an.

Diagramm 12: Einwohnerentwicklung und Zinslast je Einwohner, 2003





Betrachtet man die quantitativen Effekte der einzelnen nicht oder kaum landespolitisch zu beeinflussenden Belastungsarten (unfreiwillige Belastungen), die die exogen verursachten Lasten Bremens nicht vollständig erfassen, auf die Finanzverteilung im Bundesstaat, so werden die Ergebnisse der negativen Bevölkerungsdynamik und historischen Lasten deutlich.

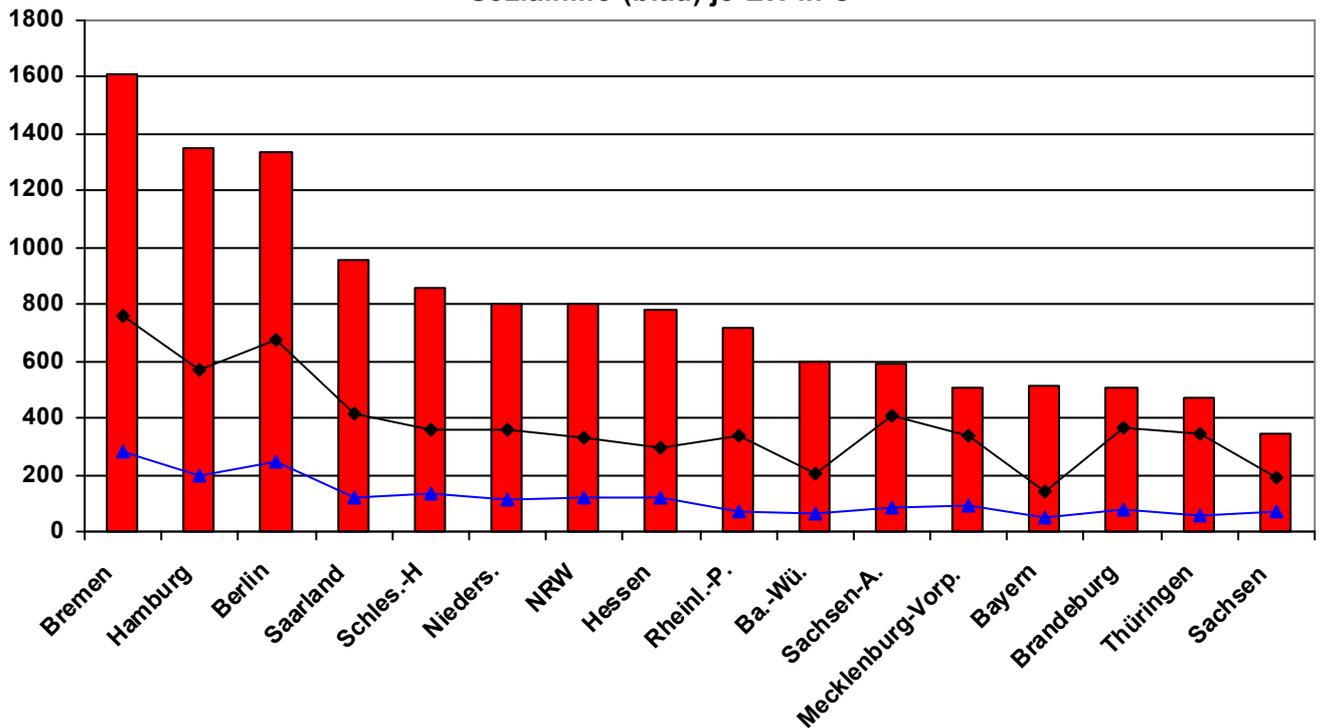
Tab. 22: Belastungen der westdeutschen Länder und Gemeinden mit Sozialhilfe, Wohngeld, BaföG, Zinsen und Versorgungslasten in € je EW 2003/04

	Sozialhilfe	Geldleistungen	Zinsen	Versorgung	Summe	% des Ø FL West
Ba.-Wü	64	25	207	300	596	84
Bayern	52	24	140	299	515	73
Hessen	123	41	293	322	779	110
Niedersachs.	110	46	357	289	802	114
NRW	121	48	331	301	801	113
Rheinl.-Pf.	67	30	336	283	716	101
Saarland	119	38	415	385	957	136
Schlesw.-H.	137	52	359	307	855	121
Flächenl.-W.	94	35	275	302	706	
Hamburg	197	79	571	506	1353	192
Berlin	244	83	678	334	1339	190
Bremen	279	90	758	481	1608	228
Nachrichtl.: Ostdeutsche Länder						
Brandenburg	70	43	367	25	505	72
Meck.-Vorp.	92	61	338	29	520	74
Sachsen	69	54	191	31	345	49
Sachsen-A.	87	49	407	51	594	84
Thüringen	54	42	346	29	471	67
<i>Deutschland</i>	<i>100</i>	<i>42</i>	<i>265</i>	<i>308</i>	<i>715</i>	<i>101</i>

Die Unterschiede sind erheblich: Bremen als das höchst belastete Land hat eine mehr als doppelte Last des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer zu tragen. Der Weg in die extreme Haushaltsnotlage ist damit vorgezeichnet. Auf der anderen Seite wird Bayern mit weniger als einem Drittel Bremens belastet. Das erklärt zu einem nicht unerheblichen Teil die niedrige Verschuldung des Landes. Die ostdeutschen Länder fallen (noch) heraus und sind für den hier vorgenommenen Vergleich ohne Bedeutung. Ursache hierfür sind die noch sehr niedrigen Versorgungslasten und die ebenfalls noch unterdurchschnittliche Sozialhilfe. Gleichwohl haben Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt bereits das Niveau der „besseren“ westdeutschen Flächenländer erreicht oder überschritten. Insbesondere für diese

Länder ist absehbar, dass in Zukunft die auf die Länder zukommenden Ausgabeverpflichtungen deren Haushalte zerreißen werden.

Diagramm 13: Gesamtbelastung der Länder (rot), Zinsen (schwarz) und Sozialhilfe (blau) je EW in €



Setzt man die unterschiedlichen Belastungen der Länder in Relation zum Ergebnis des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2004, werden die unterschiedlichen finanziellen Handlungsbedingungen deutlich (vgl. Tabelle 23). Für die Berechnung wurde für die einzelnen Länder die Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ (99,5 % – 105,3 % des Durchschnitts) zugrunde gelegt.⁴³ Unberücksichtigt blieben Sonder-BEZ. Im Ergebnis spannt die Belastung, die im Schnitt bei 33 % liegt, von knapp 16 % (Sachsen) bis knapp 56 % (Bremen). Die Belastungen unterscheiden sich damit um etwa den Faktor 3,3.

Es kann wohl keinem ernsthaften Zweifel unterliegen, dass in einer bundesstaatlichen Ordnung, in der die Einnahmen der Gliedstaaten fast ausschließlich, die Ausgaben in weitem Um-

⁴³ Hier ist zu beachten, dass aufgrund der Einwohnerwertung der Stadtstaaten bei den Landessteuern und beim Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern sowie bei den Kommunalsteuern aller Länder der Durchschnitt



fang durch Bundesgesetze definiert werden, Belastungen, die zwischen 16 % und 56 % der Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und finanzkraftabhängigen BEZ streuen, zu erheblichen Schieflogen und Funktionsverlusten führen. Überraschend und erklärungsbedürftig ist damit wohl eher der Umstand, dass das bundesstaatliche System trotz alledem noch (halbwegs) funktioniert.

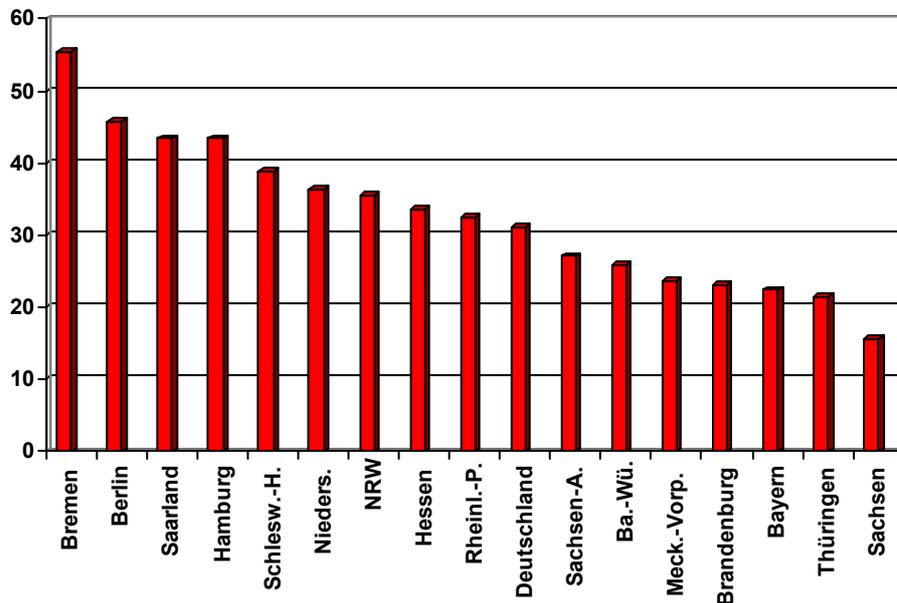
Tab. 23: Belastungen der Länder je EW in Relation zum Länderfinanzausgleich

Land	Lasten je EW in €	Finanzkraft nach LFA und FehI-BEZ in Mio. €	Finanzkraft nach LFA und FehI.-BEZ in % der Ausgleichsmesszahl	Finanzkraft nach LFA und FehI-BEZ in € je EW	Lasten in % der Finanzkraft je EW
			104,1		25,9
Ba.-W.	596	24.652		2.302	
Bayern	515	28.558	104,0	2.298	22,4
Berlin	1.339	9.926	99,5	2.931	45,7
BB	505	5.638	99,5	2.195	23,0
HB	1.608	1.918	99,7	2.896	55,5
HH	1.339	5.362	105,3	3.087	43,4
Hessen	779	14.128	104,8	2.321	33,6
MVorp.	520	3.783	99,5	2.192	23,7
NDS	802	17.650	99,6	2.206	36,4
NRW	801	40.683	101,0	2.252	35,6
RP	716	8.946	99,6	2.205	32,5
SL	957	2.332	99,5	2.203	43,4
SN	345	9.480	99,5	2.201	15,7
ST	594	5.511	99,5	2.195	27,1
SH	855	6.215	99,7	2.200	38,9
TH	471	5.185	99,5	2.192	21,5
D	715	189.968		2.303	31,0

Quelle: Vorl. Abrechnung LFA 2004, eigene Berechnungen.

(100 %) je gewichtetem Einwohner gleich ist, jedoch nicht je realem Einwohner. Diese Differenzierung ist vom Finanzausgleichsgesetzgeber gewollt.

Diagramm 14: Belastungen in Relation zu Finanzkraft nach LFA und finanzkraftabhängigen BEZ in vH



Bremen (56 %) hat die höchste Belastung aller Länder zu tragen. Der Abstand zum nächsten Land, Berlin (46 %), ist bereits erheblich. Gegenüber dem Länderdurchschnitt ist Bremen um gut 70 % höher belastet. Der Vergleich mit dem westdeutschen „best practice“-Land Bayern – die ostdeutschen Länder sind wegen historischer und struktureller Unterschiede noch nicht vergleichbar – ist noch dramatischer: Bremen wird mit 56 % der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen etwa 2½-mal so hoch belastet wie Bayern (22 %).

Nicht berücksichtigt ist hier zudem, dass nur ein Teilausschnitt der spezifischen, politisch von der Landespolitik nicht gestaltbaren Mehrbedarfe untersucht wurde.

Nimmt man als Bezugspunkt für einen Vergleich nicht die Extremwerte, sondern den Durchschnitt der westdeutschen Länder, so zeigt sich, dass 2004 Bremen pro Einwohner mit 1.608 € eine um 893 € höhere vorgegebene Last zu tragen hat als der Schnitt der alten Länder mit 715 €. Im Haushalt Bremens wirken sich diese Mehrbelastungen gegenüber der durchschnittlichen Belastung mit 592 Mio. € zusätzlichen Kosten aus. Dem stehen Einnahmen aus der Einwohnerwertung im LFA in Höhe von 390 Mio. €⁴⁴ gegenüber. Die aufgezeigten überdurchschnittlichen Belastungen Bremens werden damit durch die Mehreinnahmen der Einwohnerwertung



im LFA, die zudem auch Mehrkosten in anderen Politikbereichen, die hier nicht diskutiert worden sind, mitfinanzieren soll, nicht gedeckt. Im Gegenteil, es bleibt eine Lücke von 202 Mio. €, die sich den politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Stadtstaates entziehen.

Hinzurechnen zu dieser Sonderlast Bremen wären die „freiwilligen“ Aufgaben Seehäfen und Hochschulen. Auch wenn diese Bereiche nicht durch Bundesgesetze vorgegeben sind, so besteht wegen der „sunk costs“ doch keine realistische Möglichkeit, diese Einrichtungen zu schließen. Im Gegenteil, eine attraktive und erfolgreiche Hochschullandschaft ist wesentlich für die zukünftige Entwicklung Bremens. Auch bei den Häfen, mit denen Bremen gesamtstaatliche Versorgungsleistungen vorhält, ist eine Schließung nicht denkbar. Im Jahr 2004 belasteten die Seehäfen den bremischen Landeshaushalt mit 46 Mio. €, 2005 wird wegen des Wegfalls der Hafenlasten im FAG die Belastung auf ca. 90 Mio. € steigen. Die überdurchschnittlichen Belastungen Bremens bei den Hochschulen beliefen sich 2003 je nach Berechnungsweise auf ca. 106 Mio. oder 119 Mio. €.

Alles in allem überstiegen damit allein die aufgezeigten zusätzlichen Belastungen den rechnerischen Gewinn aus der Einwohnerwertung um rund 350 Mio. €.

Diese zusätzlichen Belastungen, die Bremen und – in geringerem Maße – von ähnlichen Problemen betroffene andere Länder zu tragen haben, spielen im regulären Finanzausgleichssystem keine Rolle. Gleichwohl drohen solche Verwerfungen, insbesondere wenn Länder nachhaltig davon betroffen sind, langfristig die bundesstaatliche Balance zu gefährden. Angezeigt wäre eine Reform des Finanzausgleichssystems im weiteren Sinne, durch die neben den Einnahmen auch von den Ländern nicht zu verantwortende exogene oder durch Bundesgesetze veranlasste Belastungen im Rahmen eines Belastungsausgleichs (neben dem Einnahmenausgleich) berücksichtigt werden.

6.1. Handlungsoptionen

Akzeptiert man die begründete Vermutung, dass die Finanzprobleme der leistungsschwachen Länder zu einem erheblichen Teil eine Folge der Intensivierung der bundesgesetzlichen Vorgaben für die Landespolitik sind, wofür die Zunahme des Anteils der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze seit 1949 auf etwa 65 % ein Hinweis wäre, geht man zudem davon aus, dass

⁴⁴ Nach Berechnungen des Senators für Finanzen über den gesamten Ausgleich.



die Intensivierung des Finanzausgleichs von unter 80 % des Durchschnitts zu Beginn der 50er Jahre bis auf 99,5% des Durchschnitts in der Abgrenzung des FAG seit 1995 ein **Ergebnis** (*nicht Ursache*) der „sachlichen Unitarisierung“ ist (Renzsch 2000a), dann liegt der Schluss nahe, dass die gegenwärtigen Probleme der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nicht primär über die Einnahme-, sondern in erster Linie über die Belastungsseite zu lösen sind.

Die aufgezeigten Belastungsunterschiede erklären zu großen Teilen die unterschiedlichen Haushaltslagen der Länder und deren unterschiedliche Verschuldung. Nicht zufällig ist das „Notlagenland“ Bremen das westdeutsche Land mit der ungünstigsten Einwohnerentwicklung und – damit zusammenhängend – das höchst belastete Bundesland. Die zusammengefassten Ergebnisse unterstreichen damit, dass die gegenwärtige Finanz- und Lastenverteilung in der Bundesrepublik erhebliche Funktionsmängel aufweist. Ursache dafür ist, dass sie wesentliche haushaltsrelevante Tatbestände außer Acht lässt. Ausgehend von der Lastenverteilung erscheint eine Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen dringend geboten. Durch sie sollte erreicht werden, dass

1. negative Ausgleichseffekte durch ein ungleichmäßiges Streuen von Lasten abgemildert,
2. nachteilige, von den Ländern nicht zu verantwortende Entwicklungen ausgeglichen,
3. den Ländern mehr Entscheidungsspielräume bei von ihnen zu tragenden Lasten zugebilligt,
4. für besondere Leistungen der Länder für die Ländergesamtheit eine angemessene Kostenteilung gefunden wird,
5. Fördermöglichkeiten erhalten und kompatibel mit der europäischen Förderkulisse gestaltet werden.

Die bisherigen Erfahrungen und Diskussionen beweisen, dass Veränderungen der bestehenden Regelungen wegen der komplexen Interessenlagen und der faktischen Konsenszwänge außerordentlich schwer sind. Ein Konzept, das hinreichend überzeugend wäre, um die bestehenden Widerstände zu überwinden, konnte bisher nicht vorgelegt werden. Aus diesem Grund sollen hier Kriterien für eine Reform entwickelt und versucht werden, „Korridore“ für politische Handlungsoptionen zu definieren. Diese „Korridore“ sollen mehr eröffnen als eine „bloße“ Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs, aber keine Totalrevision der Finanzverfassung anstreben. Reformen mittlerer Reichweite, die mehr leisten als „budgetäre Anpassungen“, können im Rahmen bisheriger Entwicklungspfade dazu beitragen, strukturelle Probleme zu lösen.



- Den Ländern sollten im Rahmen einer Bundesstaatsreform mehr Möglichkeiten gegeben werden, aus eigener Verantwortung ihre Probleme zu lösen. Dass Länder durchaus in der Lage sind, eigenverantwortlich Veränderungen in Angriff zu nehmen, zeigen die Umstände, dass Bremens Einwohnerzahl derzeit gegen den Trend zunimmt und die Sozialhilfequote sinkt.
- Denkbar wäre im Fall Bremens eine Teilentschuldung, durch die die finanziellen landespolitischen Spielräume erhöht werden könnten, und eine neuerliche Überprüfung der Einwohnerwertung. Wie gezeigt wurde, ist der Satz von 135 % unzureichend. Auch wäre bei der Steuerzerlegung im Fall von Pendlern eine andere Lösung angezeigt. Pendler nutzen in erheblichem Umfang die Angebote des Stadtstaaten, ohne dass sie einen steuerlichen Beitrag zu dessen Finanzierung leisten: die Landes- und Gemeindeanteile der Lohnsteuer fließen dem Wohnsitzland zu.
- Für die gesamtstaatlichen Leistungen Bremen – Seehäfen und Hochschulen – sind andere Lösungen erforderlich. Es ist nicht vertretbar, dass Länder, deren Industrien die bremischen Seehäfen in größerem Umfang nutzen als Bremen, keinen Beitrag zu dessen Finanzierung leisten. De-facto subventioniert Bremen mit den Leistungen für die Häfen die süddeutschen Länder. Angesichts der Schwierigkeiten, den Nutzerkreis der Häfen klar zu definieren und spill-over zu vermeiden, sollte sich der Bund an der gesamtstaatlichen Aufgabe Seehäfen beteiligen.
- Ähnliches gilt für die Hochschulen Bremens. Von ihnen profitieren die anderen Länder in größerem Umfang als Bremen selbst. Denkbar wäre hier, die Aufwendungen des Bundes für den Hochschulbau anders zu verteilen. Die Bertelsmann-Stiftung hat vorgeschlagen, die Bundesgelder an die Hochschulen nach der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit zu verteilen. Außerdem könnte erwogen werden, ähnlich wie an den staatlichen Universitäten der USA die Kostenbeteiligung der Studierenden nach dem Wohnsitz- oder Herkunftsland differenzieren. Nicht-Bremer hätten dann einen größeren Beitrag für die Nutzung bremischer Einrichtungen zu zahlen.
- Zudem erscheint es angezeigt, regional streuende soziale Lasten wegen ihrer nachteiligen regionalpolitischen Wirkungen – finanzschwache Länder werden deutlich höher belastet als finanzstarke – dem Bund zu übertragen.



- Hierbei könnte man auf die nicht realisierten Überlegungen der Troeger-Kommission und der Enquête-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages von 1976 zurückgreifen und dem Bund die Lasten für Geldleistungsgesetze ganz oder zu einem höheren (Mindest-)Anteil (80 bis 90%) übertragen.
 - Denkbar wäre auch das gesonderte Ausweisen von Ausgaben der Länder, die durch Bundesgesetz dem Grunde und der Höhe nach festgelegt sind. Belastungsunterschiede wären vorab gesondert (vollständig) auszugleichen.
 - Überlegenswert wäre auch, analog zum NFA in der Schweiz den bestehenden einnahmeorientierten Finanzausgleich durch einen Lastenausgleich zu ergänzen.
- Grundsätzlich wäre zu überlegen, das Konnexitätsprinzip (siehe dazu 61. Deutscher Juristentag 1996, Geske 2003) differenziert anzuwenden. Ohne an dieser Stelle die Grundsatzdiskussion fortzuführen, könnte erwogen werden, die Vollzugskausalität bei gleichmäßig anfallenden Lasten, quasi im „normalen Gesetzesvollzug“, beizubehalten, jedoch bei zusätzlichen und regional unterschiedlich streuenden Lasten von einer Veranlassungskausalität auszugehen.
 - Die Sozialhilfe bietet wegen ihrer Anwendung auf unterschiedliche Lebensbereiche auch die Möglichkeit zu differenzierten Kostenteilungen. Grundsätzlich richtig erscheint die Kostenübernahme des „Arbeitslosengeld II“ durch den Bund im Rahmen der sogen. Hartz IV-Reform. Faktisch handelt es sich um eine sozialpolitische Geldleistung, bei der im Gesetzesvollzug keine landespolitischen Spielräume gegeben sind.
 - Als Ergänzung zu Kostenteilungen bei sozialen Leistungsgesetzen zwischen Bund und Ländern wäre zu diskutieren, den Ländern mehr Entscheidungsspielräume bei der Bemessung von Sozialleistungen zuzubilligen. Die gegenwärtige Bundesgesetzgebung erlaubt keine oder nur geringe regionale Differenzierungen. Der Bundesgesetzgeber könnte die Gestaltung der Ansprüche zumindest der Höhe nach, soweit sie von den Ländern zu tragen sind, den Ländern überlassen. Die Länder, gegebenenfalls die Kommunen, wären dann in der Lage, die Leistungen den regionalen Lebenshaltungskosten anzupassen. Damit könnte auch ein Stück regionaler Ausgleich erzielt werden, denn im Grundsatz liegen die allgemeinen Lebenshaltungskosten in wirtschaftsschwachen Ländern niedriger als in wirtschaftsstarken. Die tatsächlich erzielbaren Entlas-



tungseffekte in den Stadtstaaten sollten dabei nicht überschätzt werden, denn in städtischen Agglomerationsräumen dürften eventuelle Einsparungspotentiale deutlich niedriger liegen als in ländlichen Räumen. Es empfiehlt sich aber, die vorliegende Fragestellung bei den sich abzeichnenden Verhandlungen zur zweiten Stufe der Föderalismusreform wieder aufzugreifen.



7. Literaturverzeichnis

- Alisch, M./Dangschat, J. S., 1998: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen 1998.
- Arndt, O./Waluga, M., 2004: Grundlagen des LFA: Städte-Benchmarking und empirische Maßstäbe für Sonderlasten, in: BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 146 – 238.
- Bade, K. J., 2000: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000.
- Bertelsmann Stiftung, 2005: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005, Gütersloh.
- Bertelsmann, 2000: Bertelsmann-Kommision „Verfassungspolitik & Regierungsfrühigkeit, Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh
- Besendorfer, D./Dang, E.P./ Raffelhüschen, B., 2005: Die angekündigte Katastrophe. Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 89.
- Blankart, C.B., 1998: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl., München.
- Blankart, C.B., 2002: Daseinsvorsorge ökonomisch betrachtet, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 51, Heft 1, S. 28-41.
- BMF, 1995: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 56, Stollfuß Verlag, Bonn
- Borell, R., 1981: Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, Wiesbaden
- Eicher, H., 1988: Der Machtverlust der Landesparlamente. Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze, Berlin
- Eidg. Finanzdepartment (Hrsg.), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Botschaft des Bundesrates, Bern 2004
- Eisner, M. 1997: Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz, Frankfurt/New York 1997.
- Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, 1976, 1977: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlussbericht, hrsg. vom Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages, Teil I Bonn 1976, Teil II Bonn 1977
- Friedrich, J., 1997: Eine Typologie westdeutscher Großstädte und Muster ihrer Entwicklungen 1970 – 1990, in: ders. (Hrsg.), Die Städte in den 90er Jahren. Demographische, ökonomische und soziale Entwicklungen, Opladen 1997.
- Geske, O.-E., 1998: Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, Wirtschaftsdienst, 78, 556-564.



Geske, O.-E., 2003: Erwartungen an die Neuordnung des deutschen Föderalismus, in: Wirtschaftsdienst 2003, 721 – 731.

Grote, R., 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, Juristenzeitung, 17, 832-842.

Häde, U., 1996: Finanzausgleich, Tübingen.

Haug, P., 2004: Sinkende Einwohnerzahlen und steigende Kosten für kommunale Leistungen, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Wirtschaft im Wandel, 10. Jg., S. 306 – 312.

Häußermann, H., 1998: Armut und Reichtum in der Stadt, in: Sauberzweig, D./ Laitenberger, W. (Hrsg.), Stadt der Zukunft – Zukunft der Stadt, Baden-Baden, S. 91 – 112.

Heeckt, H., 1967: Die ökonomischen Funktionen und die Fazilitäten der Seehäfen im gesamtstaatlicher Sicht, in: Handbuch der europäischen Seehäfen, hrsg. von Horst Sanmann, Bd. 1, Grundfragen der Seeverkehrswirtschaft, Verlag Weltarchiv, Hamburg S. 247-284.

Henke, K.-D., 1993: Maßnahmen zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und die Finanzierung der deutschen Einheit, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 4, 10-25.

Hesse, K., 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

Hidien, J. W., 1998: Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, Nomos, Baden-Baden

Homburg, St., 1994: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, Finanzarchiv, NF, 51, 312-330.

Huber, B., K. Lichtblau, 1998: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, Wirtschaftsdienst, 78. Jg., S. 142 – 147.

Huber, B., K. Lichtblau, 1999: Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 44, S. 69ff.

Hummel, M./ Leibfritz, W., 1986: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen (ifo-studien zur finanzpolitik 45), München.

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL), 1999: Quantifizierung der Hafenabhängigkeit der Bremerhavener Wirtschaft, Bremerhaven.

Juristentag, 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, 1996, Bd. II/1 und 2.

Kesper, I., 1998: Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform, Baden-Baden.

Kirchhof, F., 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, NJW (23, Beilage), 21 *-24*.



- Kitterer, W./ Burckardt, T./ Löwer, H., 2004: Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem, in: BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 19, S. 9 – 146.
- Kommission "Erhalt und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik – auch in einem vereinten Europa, 1990: Düsseldorf.
- Kommission für die Finanzreform, 1966: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Korioth, St., 1993: Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten?, DVBl., S. 356 – 364.
- Korioth, St., 1997: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.
- Kröhnert, St./ Olst, N.v./ Klingholz, R., 2004: Deutschland 2020. Die demografische Zukunft der Nation, Berlin.
- Laaser, C.-F./Sichelschmidt, H. 2000: Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur, in: Die Weltwirtschaft, S. 117-143.
- Lehmbruch, G., 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: A. Benz/ Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS Sonderheft 32/2001, Wiesbaden, 53 – 110.
- Littmann, K., 1991: Über einige Untiefen der Finanzverfassung, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2, 31-45.
- Littmann, K., 1993: Probleme der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Berlin, 53-62.
- Loeffelholz, H.-D. v./Rappen, H., 2004: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzkrise – Ver- oder Entschärfung durch Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Deutschland? – , in: M. Junkernheinrich/ H. Zierold (Hrsg.), Bevölkerung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform, Berlin 2004
- Lüneburg, A./ Dannemann, G./ Lörcher, S., 1985: Ökonomische und fiskalische Bedeutung der Häfen für Bremen, Regionalwirtschaftliche Studien 6, Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung, Bremen.
- Musgrave, R. A., 1959: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, McGraw-Hill Book Company, New York, Toronto, London
- Musgrave, R.A., P. B. Musgrave, L. Kullmer, 1992: Die öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis, 3. Bd., 4. Auflage, Tübingen.
- OECD, 1998: Wirtschaftsberichte 1997-1998: Deutschland, Paris.
- Peffekoven, R., 1988: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, NF Bd. 4, S. 397-415.
- Peffekoven, R., 1993: Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, Berlin, 11-27.



Peffekoven, R., 1994: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, Finanzarchiv, NF, 51, 281-311.

Planco Consulting, 1998: Regionale und nationale Vorteile der bremischen Häfen im Zusammenhang mit der Hafenlastabgeltung im Länderfinanzausgleich (Planco-Gutachten), Essen.

Pohlan, J., 1997: Finanzen der Städte. Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede, Berlin

Renzsch, W. 2006: Der Haushalt des Landes Sachsen-Anhalt, im Erscheinen

Renzsch, W., 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn.

Renzsch, W., 1997: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: H. Wollmann/ H.-U. Derlien/ K. König/ W. Renzsch/ W. Seibel (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland (Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Ländern e.V. (KPSW), Band 3.1), Opladen

Renzsch, W., 1999: Aufgabenschwerpunkte und –verschiebungen im Bund, in: T. Ellwein/ E. Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen – Perspektiven, PVS-Sonderheft 30, Wiesbaden

Renzsch, W., 2000: Kompetenzzuordnung und Finanzverantwortung. Eine Vormerkung und zehn Thesen, in: H.-J. Schmidt-Trenz/M. Fonger (Hrsg.), Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich, Baden-Baden 2000, 42 – 46.

Renzsch, W., 2000: Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität, in: T. Büttner (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 39 – 60.

Renzsch, W., 2004: Belastungen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg./2004, Heft 11

Sachverständigenrat, 1997: zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart

Sachverständigenrat, 2003: zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>

Sassen, S., 1994: Cities in a World Economy, London, New Dehli 1994.

Sassen, S., 2000: Machtbeben. Wohin führt die Globalisierung?, München 2000.

Scharpf, F. W./Reissert, B./ Schnabel, F., 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.

Scharpf, F.W., 1994: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: ders., , Frankfurt/M, 59-91.



Scherer, M., 2002: Freie Hansestadt Bremen, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte – Politik – Wirtschaft, 2. Aufl., Leske + Budrich Opladen.

Schmidt, M., 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben Deutschlands, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2. Jg., Heft 1, S. 7-31.

Schuppert, G. F. / Dahrendorf, F., 1985: Verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs, Baden-Baden.

Seitz, H., 2004: Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper in Economics no. 08/04 (<http://rcswww.urz.tu-dresden.de/wpeconomics/index.htm>)

Selmer, P., 1996: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, *NJW* (32), 2062-2068.

Senatskanzlei, 2003: Langfristige Globalplanung 2003 (LPG 03). Methodenband. Die demografische Entwicklung des Landes Bremen und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven 2003-2020, unveröffentlicht.

Sichelschmidt, H., 2000: Ökonomische Überlegungen zur Anerkennung von Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 980, Kiel.

Statistisches Bundesamt (StaBA) 2005: Sozialleistungen, Fachserie 13/Reihe 2.1., Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2003: Regionalisierte Daten zum Bezug von Sozialhilfe. Auswertung der Sozialhilfestatistik, Bonn

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2003a: Sozialhilfe in Deutschland. Entwicklung, Umfang, Strukturen, Wiesbaden 2003

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2004: Sozialhilfe im Ländervergleich 2002, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, (StaBA) 2004a: Sozialhilfeausgaben im Jahr 2003 netto um 3,0% gestiegen, Pressemitteilung vom 20. Oktober 2004

Wehling, W./Peters, J./ Wiebe, S., 2002: Arbeitsplätze schaffen – Einwohner gewinnen. Analysen und Strategien für den Stadtstaat, in: BAW, Monatsbericht 10/2002, S. 1 – 8.

Windhoff-Heretier, A., 1991: Gegen den Strom nationaler Politik: Zum Verhältnis zwischen Metropolen und Zentralstaat – das Beispiel London und New York, in: PVS Sonderheft 22, Staat und Stadt, hrsg. von Bernhard Blanke, S. 259 – 282.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Zeitschrift für Gesetzgebung, 2000: 15. Jahrgang, Sonderheft.