

Aufgabenadäquate Finanzausstattung der Stadtstaaten

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte bereits in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 ausdrücklich auf die vorgegebene **strukturelle Eigenart der Stadtstaaten** bzw. die **Andersartigkeit der Stadtstaaten** hingewiesen (*BVerfGE* 72, 330 (415)). Auch das Urteil des BVerfG vom 27. Mai 1992 hob die Besonderheiten von Stadtstaaten hervor:

„Eine „Veredelung“ der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten durch eine Gewichtung ist insoweit zumindest zulässig, als die Stadtstaaten aufgrund ihrer **vorgegebenen strukturellen Eigenart** einen Mehrbedarf gegenüber Flächenstaaten aufweisen. Stadtstaaten müssen die Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen und sich zugleich **Hauptstadt- und Großstadtfunktionen** erhalten können, wobei zu bedenken ist, daß sie nur aus Großstadtgebieten bestehen und von ihrem Umland durch Staatsgrenzen getrennt sind.“¹

(Hervorhebung durch den Verfasser).

Im Urteil des BVerfG zum Normenkontrollantrag Berlins im Oktober 2006 ist hingegen nur sehr zurückhaltend auf die vom BVerfG früher festgestellten Besonderheiten der Stadtstaaten gegenüber Flächenländern eingegangen worden. Für die Verfassungsrichter ist dieser Aspekt offensichtlich in den Hintergrund getreten:

„Zu den durchschnittlichen Bereinigten Ausgaben der neuen Länder, gerechnet pro Einwohner, liegen die Berliner Werte zwischen dem 1,29 und dem 1,46-fachen. Die Ergebnisse der Durchschnittsbetrachtungen für beide Vergleichsgruppen zeigen, dass für Berlin stets überdurchschnittliche Bereinigte Ausgaben pro Einwohner zu verzeichnen sind. Es existieren auch keine belastbaren Daten, die belegen, dass sich die besondere Situation Berlins als Stadtstaat und zugleich teilweise neues Land zwingend in einem höheren Ausgabenniveau niederschlagen muss.“²

¹ BVerfGE 86, 148 (240).

² BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. 236.

Finanzierung eines großstadtypischen Leistungsspektrums der Stadtstaaten

Die Erfüllung der großstadtypischen Funktionen von Stadtstaaten erfordert ein öffentliches Leistungsbündel, das dem **Leistungsangebot in vergleichbaren Großstädten** entspricht. Zum Ausdruck kommen die großstädtischen Aufgaben durch - gemessen am Länderdurchschnitt - deutlich überdurchschnittliche Ausgaben je Einwohner. Dies bedeutet, dass in Stadtstaaten eine gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung im Vergleich zu Groß- und Landeshauptstädten in Flächenländern gewährleistet werden muss. Deshalb müssen Stadtstaaten über eine höhere Finanzausstattung je tatsächlichem Einwohner im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt verfügen.

Dadurch ergibt sich die Herausforderung, das adäquate stadtstaatliche Ausgabeniveau zu ermitteln. So hat beispielsweise SEITZ in einem Gutachten aus dem Jahr 2006 eine **Primärausgabenuntergrenze für Stadtstaaten von 125 vH** des Flächenländerdurchschnitts abgeleitet:

„Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass wir mit zwei höchst unterschiedlichen Methoden Primärausgabenuntergrenzen für die Stadtstaaten ableiten konnten, die in einer Größenordnung von mindestens 125% des Flächenländerdurchschnitts liegen, wobei nach dem „BBR-Verfahren“ auch etwas leicht höhere Werte möglich wären. Aufgrund der mit empirischen Untersuchungen verbundenen Unsicherheiten sowie des Umstandes, dass wir hier das Verhalten eines Haushaltsnotlagenlandes abbilden, an dessen Eigenanstrengungen besondere Maßstäbe anzulegen sind, setzen wir bei der Evaluation der Eigenbeiträge des Landes Bremen in den Nachhaltigkeitsmodellrechnungen eine Primärausgabenuntergrenze von 125% im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer an.“³

Das **Unterschreiten kritischer Ausgabenuntergrenzen** führt zu **Beeinträchtigungen der groß- und landeshauptstädtischen Funktionen** von Stadtstaaten und kann letztlich die Existenz als Stadtstaaten in Frage stellen.

„Wie im Anhang zu diesem Beitrag aufgezeigt wird, ist in Stadtstaaten eine untere Primärausgabenrelationsgrenze von 125% des Durchschnitts der Flächenländer anzusetzen. **Jede weitere Absenkung dürfte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bereits einen Stadtstaat an den Rand eines Zustandes der Handlungsunfähigkeit versetzen.** Sollten die-

³ SEITZ, HELMUT [2006]: Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage, Gutachten im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, Berlin, Februar 2006, S. 56.

se Quoten signifikant unterschritten werden, dürften keinerlei Zweifel an der Unfähigkeit der Stadtstaaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorliegen.“⁴

(Hervorhebung durch den Verfasser).

Das verfassungsrechtlich vorgesehene Instrument, um Stadtstaaten eine großstadtadäquate Finanzausstattung zur Finanzierung der abstrakten Mehrbedarfe zu garantieren, ist die Einwohnerwertung. Damit soll keine Besserstellung, sondern lediglich eine Gleichstellung von Stadtstaaten mit vergleichbaren Großstädten in Flächenländern erreicht werden.

Die Sicht der Stadtstaaten auf Ausgabenuntergrenzen und Einwohnerwertung

Aus der aktuellen Finanzplanung des Stadtstaates **Berlin** für die Jahre 2006 bis 2010 geht hervor, dass Berlin sich im Rahmen der notwendigen Konsolidierung, die nach dem BVerfG-Urteil vom Oktober 2006 ohne Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen durchzuführen ist, intensiv mit der Frage beschäftigt, inwieweit eine Konsolidierungsstrategie an Grenzen stößt:

„Gerade Berlin als Stadtstaat, der strukturell bedingt höhere Ausgaben als Flächenländer hat, stößt bei der Verwirklichung des Konsolidierungsbedarfs aber auf Ausgabenuntergrenzen. Im langfristigen Durchschnitt lagen die Primärausgaben je Einwohner Hamburgs stabil um etwa 26 % über dem Länderdurchschnitt. **Dieses Ausgabenniveau wird Berlin nicht beliebig unterschreiten können.**“⁵

(Hervorhebung durch den Verfasser).

Für die demnächst beginnenden Verhandlungen über die 2. Stufe der Föderalismusreform hat Berlin hierzu u. a. folgende Positionen formuliert:

„Im Rahmen der bundesstaatlichen Gemeinschaft wird sich das Land Berlin für die nachhaltige Verbesserung und die **Aufgabengleichheit der Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden** sowie für die Bereinigung der auf der Grundlage der bisherigen Finanzverfassung entstandenen Altschulden einsetzen.“⁶

(Hervorhebung durch den Verfasser).

⁴ SEITZ, HELMUT [2006], S. 28.

⁵ Finanzplanung von Berlin 2006 bis 2010, Beschluss des Senats von Berlin am 05. Dezember 2006, S. 7 f.

⁶ Finanzplanung von Berlin 2006 bis 2010, S. 8.

Der Stadtstaat **Hamburg** verweist im aktuellen Finanzbericht 2007/2008 auf folgende strukturelle Besonderheiten der Stadtstaaten im Vergleich mit den Flächenländern:⁷

- Agglomerationsbedingte Lasten (höhere Kriminalität, höhere Arbeitslosen- und Sozialhilfequote etc.).
- Zentrale Infrastrukturleistungen (z.B. in Bereichen wie Kultur, Bildung, Wissenschaft Verkehr etc.).
- Pendlerproblematik.

Angesichts der Erkenntnis, dass die Stadtstaaten zusammen pro Kopf mehr als das Doppelte für die Bedienung ihres Schuldenstandes ausgeben als der Länderdurchschnitt und sogar Hamburg mit 576 Euro je Einwohner (2005) um rd. 87 vH über dem Länderdurchschnitt liegt, kommt Hamburg aktuell zu folgender Einschätzung:

„Allerdings reicht die originäre Finanzkraft der Stadtstaaten nicht aus, um die besonderen Belastungen zu kompensieren. Daher werden die Stadtstaaten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs durch die so genannte Einwohnerwertung entlastet. Danach geht jeder Einwohner der Stadtstaaten mit 135 % in die Berechnungen ein. **Ob dies jedoch ausreicht, um die Mehrausgaben zu finanzieren, bleibt auch angesichts der Entwicklung der Vergangenheit mit überdurchschnittlich steigenden Schuldenständen und Zinsausgaben fraglich.**“⁸

(Hervorhebung durch den Verfasser).

Mit dem Thema Einwohnerwertung hat sich der Stadtstaat **Bremen** bereits in der Vergangenheit intensiv beschäftigt. Aufgrund zahlreicher Analysen und Untersuchungen hat Bremen die Erkenntnis gewonnen, dass ein zentraler Schlüssel zur langfristigen Sicherung der Stadtstaaten in der stadtstaatengerechten Höhe der Einwohnerwertung liegt. So war es nur konsequent und richtig, das Thema Einwohnerwertung zu Beginn der 1. Stufe der Föderalismusreform als einen wichtigen Baustein für eine stadtstaatenadäquate Finanzausstattung als Gegenstand der 2. Stufe der Föderalismusreform zu benennen.

⁷ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbericht 2007/2008, S. 93 f.

⁸ Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbericht 2007/2008, S. 99.

Der Präsident des Senats, Bürgermeister Jens Böhrnsen, formulierte in seiner Rede vor dem Bundesrat zur Einbringung des Initiativantrags zur Föderalismusreform am 10. März 2006:

„Was uns betrifft, wir wollen in die allgemeinen Reformpotentiale auch die besonderen Anliegen des Stadtstaats Bremen in seiner extremen Haushaltsnotlage einbringen. Ich möchte einige wenige Punkte kurz nennen:

- Bremen ist wirtschaftlich ein leistungsfähiges Land. Das bundesdeutsche Finanzsystem verdeckt diese Stärke und macht uns zum Nehmerland.
- **Die Stadtstaaten erhalten aufgrund ihrer besonderen Situation eine Einwohnerwertung. Wir sind überzeugt, dass ihre Höhe überprüft werden muss.**
- Die Bremischen Häfen bringen erhebliche Leistungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Das wird gegenwärtig nicht angemessen anerkannt und honoriert.“
(Hervorhebung durch den Verfasser).

Zusammengefasst wird deutlich, dass die Stadtstaaten offensichtlich kritischen Ausgabenuntergrenzen und der Einwohnerwertung für Stadtstaaten einen hohen Stellenwert einräumen. Dies scheint vor dem Hintergrund der Finanzsituation der Stadtstaaten auch angemessen. Die zweifelsfrei notwendige Konsolidierung der Haushalte der Stadtstaaten Bremen und Berlin „aus eigener Kraft“ stößt dann an ihre Grenzen, wenn ein Zustand erreicht wird, der die Erfüllung großstadtypischer Funktionen nicht mehr zulässt. Das Regelfinanzierungsinstrument zur Sicherung dieser Funktionen und der damit verbundenen höheren Ausgaben gegenüber Flächenländern ist die Einwohnerwertung.

Dieses Instrument sollte daher eine zentrale Rolle in der Diskussion über die stadtstaaten-gerechte Finanzausstattung einnehmen. Da die erste Ableitung der Einwohnerwertung über den sachlich gebotenen „**indirekten Großstadtvergleich**“, dessen sachliche Zulässigkeit vom BVerfG anerkannt wurde, bereits mehr als 20 Jahre zurückliegt und die Ableitung der heutigen Einwohnerwertung von **135 vH** auf der Grundlage eines methodisch sehr fragwürdigen Ländervergleichs⁹ erfolgte, ist die erhobene Forderung Bremens nach einer Überprüfung der Höhe der Einwohnerwertung durchaus gerechtfertigt.

⁹ Dazu KASTIN, SONJA [2006]: Kritische Bewertung des "Mehrausgaben-Konzeptes" zur Ableitung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten, Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik Nr. 3, Juli 2006.

Um den nachvollziehbaren Forderungen der Stadtstaaten nach einer stadtstaatengerechten Finanzausstattung Nachdruck zu verleihen, dürfte ein abgestimmtes Vorgehen der Stadtstaaten förderlich sein. Eine „**Allianz der Stadtstaaten**“ wäre zu begrüßen.

André W. Heinemann