

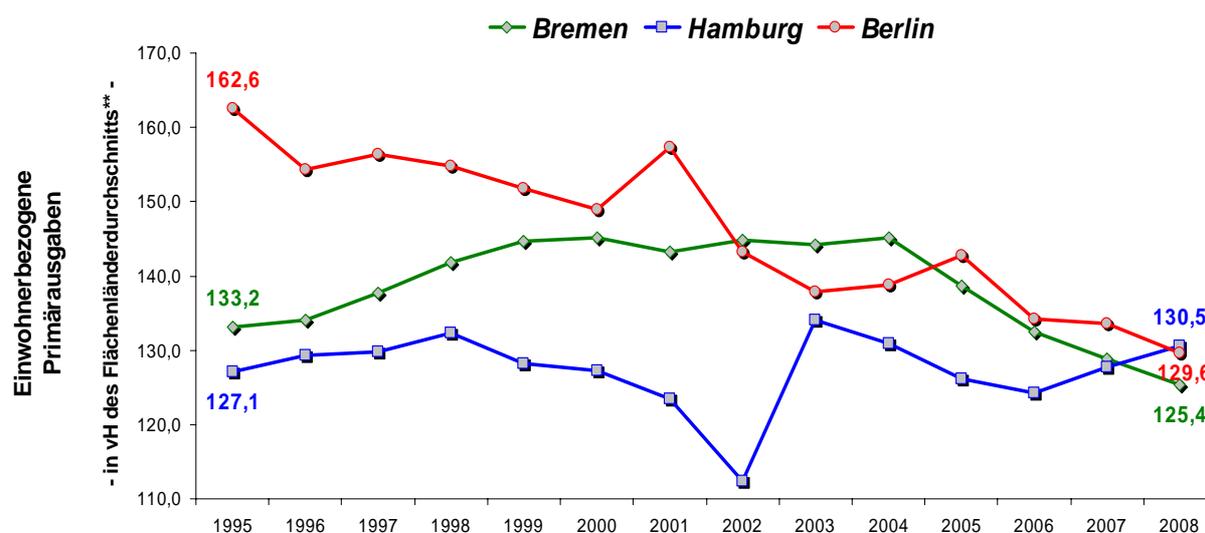
Weitere Absenkung des Primärausgabenniveaus in Bremen

Die Primärausgaben (Bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben) im Stadtstaat Bremen sind im Jahr 2008 gegenüber 2007 von 3.425 Mio. Euro auf 3.468 Mio. Euro leicht um 1,26 % gestiegen. Allerdings stiegen die Primärausgaben der Ländergesamtheit von 337.341 Mio. Euro auf 350.460 Mio. Euro um + 3,89 %.

Bei einwohnerbezogener Betrachtung der Entwicklung der Primärausgaben sind die Primärausgaben je Einwohner in Höhe von 5.240 Euro im Stadtstaat Bremen im Jahr 2008 auf ein Niveau von 125,4 % gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer (4.180 Euro) gefallen und lagen 2008 immerhin mehr als 5-%-Punkte unterhalb der Primärausgaben Hamburgs (Abbildung Primärausgaben).

Primärausgaben (Kernhaushalt)
der Stadtstaaten*

Forschungsstelle
Finanzpolitik
23.10.2009



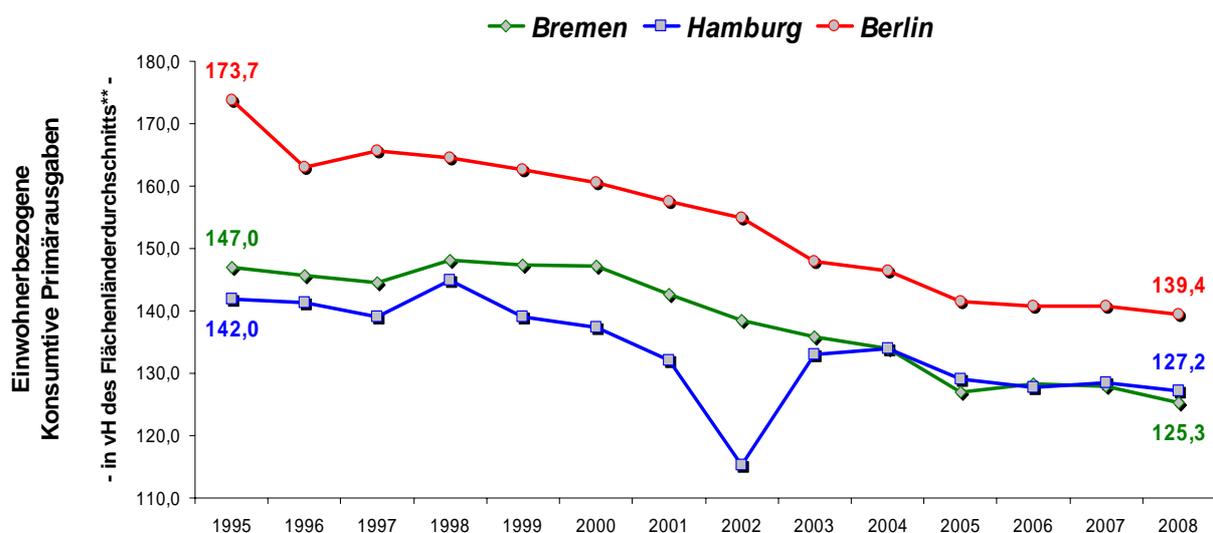
* Ohne LFA-Beiträge (tatsächliche Zahlungen) der Geberländer.
** Flächenländer einschließlich Gemeinden/Gv. (nicht konsolidiert).

In Hamburg stiegen die Primärausgaben um + 7,02 % von 9.017 Mio. Euro auf 9.650 Mio. Euro deutlich, während in Berlin die Primärausgaben um + 1,65 % von 18.248 Mio. Euro auf 18.550 Mio. Euro im Jahr 2009 anstiegen. Somit lagen im Jahr 2008 die Primärausgaben je Einwohner in Hamburg bei 5.456 Euro und in Berlin bei 5.416 Euro. Dies ergibt Primärausgabenrelationen für Hamburg und Berlin im Jahr 2008 von 130,5 % bzw. 129,5 % gegenüber den Flächenländern.

In den vergangenen Jahren waren die jährlichen Primärausgabenrelationen Bremens sowohl durch einen gewaltigen Anstieg der investiven Ausgaben im Sanierungszeitraum zwischen 1994 und 2004 als auch durch gegenüber der gesetzlich festgelegten Einwohnerwertung für Stadtstaaten in Höhe von 135 % deutlich überhöhte konsumtive Primärausgaben geprägt (Abbildung Konsumtive Primärausgaben). Es zeigt sich jedoch gerade in der jüngsten Vergangenheit ein deutlicher Trend zum Abbau des überdurchschnittlichen Leistungsangebotes im Stadtstaat Bremen, welcher auch im Jahr 2008 konsequent fortgesetzt wurde. Auch im Bereich der sogenannten „konsumtiven Primärausgaben“, welche die auf die Gegenwart bezogenen „laufenden Ausgaben“ (ohne Zinsausgaben) darstellen wie beispielsweise Personalausgaben oder laufende Zuschüsse für öffentliche und privatrechtliche Einrichtungen, konnten Einsparungen erzielt werden.

Konsumtive Primärausgaben (Kernhaushalt)
der Stadtstaaten*

Forschungsstelle
Finanzpolitik
23.10.2009



* Ohne LFA-Beiträge (tatsächliche Zahlungen) der Geberländer.
** Flächenländer einschließlich Gemeinden/Gv. (nicht konsolidiert).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Dadurch hat sich der Abstand in der Leistungsausstattung gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer deutlich verringert. Mit Hinweis auf die Primärausgabenrelationen dürften die Sparanstrengungen im Stadtstaat Bremen mittlerweile merklich sein. Ebenso ist festzuhalten, dass auch im Jahr 2008 Bremen im Bereich der konsumtiven Primärausgaben das Niveau der anderen Stadtstaaten unterschritten hat – gegenüber Berlin sogar deutlich.

Bremen erreichte mit 125,4 % bereits im Jahr 2008 damit ein Primärausgabenniveau, welches von SEITZ (2006) als „kritisch“ für einen Stadtstaat bezeichnet wurde:

„Wie im Anhang zu diesem Beitrag aufgezeigt wird, ist in Stadtstaaten eine untere Primärausgabenrelationsgrenze von 125% des Durchschnitts der Flächenländer anzusetzen. Jede weitere Absenkung dürfte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bereits einen Stadtstaat an den Rand eines Zustandes der Handlungsunfähigkeit versetzen. Sollten diese Quoten signifikant unterschritten werden, dürften keinerlei Zweifel an der Unfähigkeit der Stadtstaaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorliegen.“¹

Auch wenn vielleicht nicht definitiv und abschließend geklärt werden kann, an welcher exakten Schwelle die Handlungsunfähigkeit beginnt, muss in Erwägung gezogen werden, dass das Unterschreiten kritischer Ausgabenuntergrenzen zu Beeinträchtigungen der groß- und landeshauptstädtischen Funktionen von Stadtstaaten führen und letztlich die Existenz als Stadtstaaten in Frage stellen kann.

Insofern ist die Beobachtung, dass in vergleichbaren Großstädten im Durchschnitt aus Landesmitteln finanzierte und kommunale Leistungen vorgehalten werden, welche einem Niveau von rund 125 % des Flächenländerdurchschnitts entsprechen,² nicht unerheblich und sollte daher auch nicht unberücksichtigt bleiben.

¹ SEITZ, HELMUT [2006]: Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage, Gutachten im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, Berlin, Februar 2006, S. 28.

² Vgl. SEITZ, HELMUT [2006], S. 56.

Hinzu kommt, dass der Bund im damaligen Normenkontrollverfahren Berlin durch seinen finanzwissenschaftlichen Gutachter HUBER (2004) zu der Feststellung kam, dass im Konsolidierungsprozess des Landes Berlin das Berliner Primärausgabenniveau um nicht mehr 5-%-Punkte das vergleichbare Niveau Hamburgs unterschreiten dürfe.

„Im Folgenden werden als kritische Untergrenze für Berlin Primärausgaben je Einwohner in Höhe von mindestens 95 Prozent des Niveaus von Hamburg angesetzt. Wird diese Grenze bei einer Konsolidierung zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik unterschritten, würde demnach eine extreme Haushaltsnotlage des Landes vorliegen.“³

Es ist dem Gutachter zwar insoweit zuzustimmen, dass die Wahl einer Untergrenze wissenschaftlich nicht exakt begründet werden kann. Gleichwohl ist sie in einem föderalen Bundesstaat, welcher in Art. 20 Abs. 1 GG das Sozialstaatsprinzip vorformuliert und darüber hinaus in Art. 72 Abs. 2 GG „gleichwertige Lebensverhältnisse“ bzw. in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG „einheitliche Lebensverhältnisse“ andeutet, auch nicht weg zu diskutieren. Sofern staatliche Aufgabenwahrnehmung und -durchführung ihren Niederschlag in öffentlichen Haushalten findet und zusätzlich in vielen Bereichen die staatliche Produktion von Leistungen keine relevanten Größenvorteile aufweist,⁴ dann können annähernd gleich hohe Mindest-Pro-Kopf-Ausgaben in vielen Bereichen im Sinne einer Mindestausstattung „gleichwertige Lebensverhältnisse“ andeuten. Wobei dann selbstverständlich zwischen Stadtstaaten und Flächenländern unterschieden werden muss. Denn Stadtstaaten sind nach wie vor geprägt durch ihre „strukturelle Eigenart“ und halten als „Großstädte ohne Umland“ mit Groß- und Landeshauptstadtfunktionen für ihre Bürger sowie für Bürger aus benachbarten Ländern ein staatliches und kommunales Leistungsbündel vor, das gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt weit höhere Ausgaben verursacht.

³ Vgl. HUBER, BERND [2004]: Haushaltsnotlage in Berlin? Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, München, März 2004, S. 17.

⁴ Dazu beispielsweise LAMMERS, KARL [2006]: Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg., Heft 10, S. 665 ff.; Büttner, Thies / Schwager, Robert / Stegarescu, Dan [2004]: Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, ZEW Discussion Paper No. 04-18, S. 10; BERTHOLD, NORBERT / FRICKE, HOLGER [2007]: Dezentralisierung als Rezept für eine maßgeschneiderte Politik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg., Heft 1, S. 38.

Bund und Länder haben sich im Jahr 2009 verpflichtet, spätestens ab 2016 bzw. 2020 Haushalte aufzustellen, welche ohne Einnahmen aus Krediten auskommen. Hier ergeben sich für den Haushalt des Stadtstaates Bremen Herausforderungen im Spannungsfeld zwischen Konsolidierungsnotwendigkeiten und der Angemessenheit eines stadtstaatengerechten Leistungsbündels. Gerade in der jüngsten Vergangenheit hat Bremen bemerkenswerte Konsolidierungsanstrengungen unternommen. Die bisherigen Einsparleistungen sind messbar und anzuerkennen.

André W. Heinemann