

17.12.87

Antrag

der Freien Hansestadt Bremen

zum

Achten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Punkt 2 der 584. Sitzung des Bundesrates am 18. Dezember 1987

Der Bundesrat möge beschließen, die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG aus folgenden Gründen zu verlangen:

I) Zu Artikel 1 Nr. 3

In § 7 Abs. 3 wird die Zahl "90 000 000" durch die Zahl "160 000 000" ersetzt.

Begründung

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.1986 sind die Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern; sie sind "jeweils angemessen" zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anrechnungsformel des Jahres 1958 als verfassungskonforme Möglichkeit zur Ermittlung eines angemessenen Abgeltungsbetrages angeführt.

Auf Wunsch der Finanzministerkonferenz vom 19.9.1986 hat Bremen dem Bundesminister der Finanzen im Januar 1987 ausführliche Unterlagen zur überregionalen Bedeutung seiner

Seehäfen, zur inhaltlichen und zahlenmäßigen Abgrenzung der Hafenlasten, zum Umfang der Abgeltung und zum Anpassungsmodus zur Verfügung gestellt. Nach diesen Unterlagen hat Bremen im Schnitt der Jahre 1981 bis 1984 - in einer engen Abgrenzung - rund 200 Mio DM jährlich (davon ca. 100 Mio DM für Baumaßnahmen) für seine Häfen aufgewendet.

Angesichts dieser Nettobelastungen Bremens für seine Häfen stellt der im Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vorgesehene Ansatz von 90 Mio DM keine angemessene Berücksichtigung dieser Sonderlasten dar. Denn dieser Ansatz berücksichtigt nicht einmal 50 % der nachgewiesenen Kosten für die Bremer Häfen im Referenzzeitraum. Er vernachlässigt überdies, daß der Anteil der anderen Bundesländer am Außenhandel über bremische Häfen wertmäßig 85 % (einschl. Lagerverkehr) in den genannten Jahren beträgt. Diese Zahl belegt die eindeutig überregionale Ausrichtung der Bremer Häfen und unterstreicht, daß die Anrechnungsformel des Finanzausgleichsgesetzes 1958, nach der der Zuschußbedarf für die Hafenunterhaltung voll und für die Baumaßnahmen zu 2/3 anzusetzen sei, die sachgerechtere Grundlage für die Abgeltung der Seehafenlasten ist. Nach dieser Anrechnungsformel steht Bremen ein Abgeltungsbetrag von 160 Mio DM zu.

II) Zu Artikel 1 Nr. 4a (neu)

In § 9 Abs. 2 FAG wird die Zahl "135" durch "163" ersetzt.

Begründung

Die Begründung des Regierungsentwurfs bezieht sich auf das Ifo-Gutachten und hält die jetzige Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 135 v.H. für angemessen. Bremen hat ausführlich dargelegt, daß die Ableitung der Einwohnerwertung

durch das Ifo in den zentralen Punkten nicht dem Wortlaut und der Intention des Urteils des Bundesverfassungsgerichts entspricht.

a) Die Kürzung der Hochschulausgaben ist unzulässig.

Bei der Ermittlung der Finanzausstattung der Vergleichsstädte kürzt das Ifo die Hochschulausgaben, die für die Vergleichsstädte als staatliche Sonderleistungen wirksam werden, beträchtlich. Begründet wird dies damit, daß dieser Aufgabenbereich in einem Stadtstaat kleiner dimensioniert werden könne, da in den Großstädten der Flächenländer sogenannte "Zusatzkosten der Flächenversorgung" vorhanden seien.

Diese Kürzung in einem einzigen Aufgabenfeld ist willkürlich und unzulässig, da sie Stadtstaaten zu Großstädten zweiter Klasse degradiert und deren spezifische Besonderheiten nicht berücksichtigt.

Bei vollem Ansatz der Hochschulausgaben verengt sich die Ifo-Bandbreite für die Einwohnerwertung von 127 bis 143 auf 136 bis 143 v.H.

b) Die Kosten politischer Führung kleiner Länder sind bei den Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Berücksichtigung der Kosten politischer Führung kleiner Länder auf das Instrument der Sonderlasten bei den Bundesergänzungszuweisungen verwiesen. Damit ergibt das Ifo-Gutachten eine Einwohnerwertung von 136 v.H.

c) Statt der Finanzkraft ist die Finanzausstattung der Vergleichsstädte direkt mit derjenigen Bremens zu vergleichen.

Das Ifo-Gutachten beschränkt sich auf den vom Bundesverfassungsgericht genannten "schlichten Großstadtvergleich", bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe - unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen - mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen wird.

Diese Vorgabe verletzt das Ifo, indem es erstens nur die hälftige normierte kommunale Finanzkraft (Gemeindesteuerkraft in der FAG-Abgrenzung) ansetzt und zweitens einen Vergleich dieser um die staatlichen Sonderleistungen ergänzten Finanzkraft mit der durchschnittlichen Finanzkraft der Flächenländer vornimmt.

Eine strikte Beachtung der Vorgaben des Urteils führt zu dem Ergebnis, daß einer Finanzausstattung der neun Großstädte von insgesamt 4.173 DM je Einwohner eine bremische Finanzausstattung von 3.825 DM gegenübersteht. Selbst wenn die Finanzausstattung Bremens als finanzschwaches Land auf 95 % der Vergleichsstädte begrenzt würde, so ergäbe sich hieraus bereits eine Einwohnerwertung von 142 v.H.

- d) Bremen ist als Hauptstadt ohne Umland zu behandeln. Das Urteil nennt als in Betracht kommenden Indikator auch "die Besonderheit, daß die Länder Bremen und Hamburg Hauptstädte ohne Umland" sind. Das Ifo-Gutachten ignoriert diesen Indikator.

Die Hauptstadtfunktion wird darin deutlich, daß die Finanzausstattung jeder Hauptstadt deutlich über dem Durchschnitt der neun Großstädte liegt:

- 5 -

	Gemeinde- steuern je Einwohner	Staatliche Leistungen je Einwohner	gesamte Finanzaus- stattung je Einwohner	Differenz Bremen zu 95 % der Vergleichs- städte
München	1.512	2.905	4.417	- 371
Stuttgart	1.598	2.987	4.585	- 531
Düsseldorf	1.619	2.926	4.545	- 493
Hannover	1.305	4.032	5.337	- 1.245
Durchschnitt 4 Hauptstädte	1.513	3.121	4.634	- 577
Durchschnitt 9 Großstädte	1.379	2.794	4.173	- 139
Bremen	1.133	2.692	3.825	-

Quelle: Ifo-Gutachten, Tabellen 9 und 16

Wird Bremen eine Finanzausstattung von 95 % der vier Hauptstädte, die gleichzeitig Großstädte sind, zugebilligt, muß die Einwohnerwertung auf 163 v.H. festgesetzt werden.

Eine sachgerechte, dem Wortlaut und der Intention der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entsprechende Interpretation des Ifo-Gutachtens gebietet die Anhebung der Einwohnerwertung nach § 9 Abs. 2 FAG für Bremen auf 163 v.H., und zwar ohne Berücksichtigung der Kosten politischer Führung.

III) Zu Artikel 1 Nr. 7

In § 11a Abs. 2 wird die Zahl "100 000 000" durch "130 000 000" ersetzt.

Begründung

Bremen hatte auf der Basis eines reinen Fehlbetragsmaßstabs zunächst einen vorläufigen Nachteilsausgleich von 260 Mio DM gefordert.

Diese Forderung wurde vom - gescheiterten - Gesetzentwurf der Bundesregierung über die vorläufige Durchführung des § 11a des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 1987 (Bundesratsdrucksache 470/86) aufgegriffen. Der Gesetzentwurf sah eine "vorläufige Abschlagszahlung" vor. Es sollte sich um eine erste Rate "auf den mit der Neuregelung des Finanzausgleichs endgültig zu bestimmenden Nachteilsausgleich" handeln.

Der vom Deutschen Bundestag beschlossene, nunmehr endgültige Nachteilsausgleich von zweimal 100 Mio DM für Bremen entspricht nicht der Vorgabe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986. Danach sind "die Nachteile, welche ab dem Haushaltsjahr 1983 jene Länder erlitten haben, die bisher bei den Bundesergänzungszuweisungen entgegen den hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht berücksichtigt wurden, bei der Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen angemessen auszugleichen".

Ein reiner Fehlbetragsmaßstab, der für Bremen erstmals für das Jahr 1986 einen Anteil am Volumen der Bundesergänzungszuweisungen von 5,3 % ergab, entspricht nicht geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben, wenn der Gesetzesbeschluß ab 1987 ein anderes Verteilungssystem vorsieht. Aus dem Urteil folgt, daß das neue Verteilungssystem für die Festsetzung des endgültigen Nachteilsausgleichs maßgeblich ist. Sachliche Gründe, die ein Abweichen von diesem System für

den Zeitraum 1983 bis 1986 rechtfertigen könnten, sind in der Begründung des Regierungsentwurfs nicht enthalten. Zumindest die Zusatzkosten politischer Führung kleiner Länder sind in Bremen auch im Zeitraum 1983 bis 1986 angefallen und haben mit zu der finanzwirtschaftlichen Abkopplung beigetragen. Unter Berücksichtigung der vollen Zusatzkosten für politische Führung (100 Mio DM) hat Bremen im Zeitraum von 1983 bis 1986 einen Anspruch von rd. 10 % am Volumen der Bundesergänzungszuweisungen gehabt. Hieraus ergeben sich folgende vorenthaltene Beträge:

1983	158 Mio DM
1984	166 Mio DM
1985	163 Mio DM
<u>1986</u>	<u>81 Mio DM</u>
Summe	568 Mio DM

Ungeachtet dieser Sachlage ist Bremen aus Gründen des politischen Konsenses damit einverstanden, den endgültigen Nachteilsausgleich auf 260 Mio DM (je 130 Mio DM in den Jahren 1987 und 1988) zu begrenzen.

IV) Zu Artikel 1 Nr. 7

§ 11a Abs. 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 wird die Zahl für Bremen von "50 000 000" durch "175 000 000" ersetzt.
- b) Satz 2 erhält folgende Fassung:
 "Die Vorabbeträge für das Saarland und für Bremen ermäßigen sich ab dem Jahr 1991 auf jeweils 100 000 000 DM".

Begründung

Der Gesetzesbeschluß sieht für Bremen einen Vorabbetrag von 50 Mio DM vor, der zum Spitzenausgleich der besonderen überproportionalen Belastung des kleinsten Gliedstaates mit den Kosten politischer Führung dienen soll. Ein Grundansatz sei bereits in der Einwohnerwertung nach § 9 Abs. 2 FAG abgedeckt.

Abgesehen davon, daß die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.1986 eine Aufspaltung der Kosten politischer Führung auf Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen nicht vorsieht, ist die Höhe des Betrages ohne objektive und nachvollziehbare Begründung geblieben.

Aus dem vom Ifo-Guachten zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten verwendeten Datenmaterial läßt sich errechnen, daß im Jahr 1987 folgende Mehrkosten für politische Führung gerechtfertigt sind:

- | | |
|----------------------|-----------------|
| - Schleswig-Holstein | rd. 35 Mio DM |
| - Saarland | rd. 90 Mio DM |
| - Bremen | rd. 100 Mio DM. |

Aus diesem normativen Bedarfsansatz, der durch die tatsächlichen Ausgaben bestätigt wird, folgt ein Anspruch Bremens auf einen Vorabbetrag von 100 Mio DM. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, ein Grundansatz sei bereits in der Einwohnerwertung enthalten, entspricht nicht einer sachgerechten, dem Wortlaut und der Intention des Urteils entsprechenden Interpretation des Ifo-Gutachtens, wonach Bremen eine Einwohnerwertung von 163 v.H., und zwar ohne Kosten politischer Führung, beanspruchen kann.

Der Gesetzesbeschluß sieht für Bremen keine Haushaltshilfe vor.

Folgende Fakten erfordern jedoch eine Gleichbehandlung Bremens mit dem Saarland:

- Die zentralen finanzwirtschaftlichen Kennziffern Bremens sind noch ungünstiger als die des Saarlands. Unter Einbeziehung der Gemeindeebene stellt sich die Finanzsituation im Jahr 1985 wie folgt dar:

	Bremen	Saarland	Länder- durchschnitt
Deckungs- quote (%)	81,6	85,4	95,5
Kreditfinanzierungs- quote (%)	17,1	13,3	5,1
Zinslastquote (%)	14,6	11,9	7,9
Zins-Steuer-Quote (%) (vgl. beigefügtes Schaubild)	25,9	19,2	12,2

Gemessen an der Zinslastquote des Länderdurchschnitts mußte Bremen im Jahr 1985 bereits 342 Mio DM mehr für Zinsen ausgeben. Das Saarland hatte eine Mehrbelastung von 218 Mio DM. Bremen weist damit eine noch ungünstigere Haushaltssituation als das Saarland auf. Deshalb ist eine Haushaltshilfe für Bremen von mindestens 75 Mio DM angemessen.

- In der Begründung des Regierungsentwurfs wird Bremen letztlich mit der Begründung aus der Haushaltshilfe ausgeschlossen, die Erhöhung des Abgeltungsbetrages für Hafenlasten, die Berücksichtigung der Kosten politischer Führung sowie der Nachteilsausgleich führten in Zukunft zu Haushaltserleichterungen. Ein zahlenmäßiger Nachweis für diese Behauptung fehlt. Tatsächlich ist es so, daß die finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs die Kreditfinanzierungsquoten Bremens auf 13,8 % (einschließlich Nachteilsausgleich) und des Saarlandes auf 11,8 % bei einem Länderdurchschnitt von 5,1 % reduzieren (1985).

Insgesamt ist damit eine Anhebung des Vorabbetrages Bremens von 50 Mio DM auf 175 Mio DM gerechtfertigt.

Schaubild 9: Anteil der Zinsausgaben in % der
gesamten Steuereinnahmen
- Differenz vom Bundesdurchschnitt -

