

Was wäre, wenn Bremen zu Niedersachsen gehören würde?

Gespräch

Bremer Presse-Club

Bremen, 15. März 2017

Prof. Dr. André W. Heinemann

Universität Bremen

Gliederung

1. Länderneugliederung – rechtlicher und politischer Rahmen
2. Länderneugliederung – ökonomischer Rahmen
3. Länderneugliederungsvariante: Fusion Bremen/Niedersachsen
4. Zusammenfassung
5. Fragen und Diskussion

- 1. Länderneugliederung – rechtlicher und politischer Rahmen**
2. Länderneugliederung – ökonomischer Rahmen
3. Länderneugliederungsvariante: Fusion Bremen/Niedersachsen
4. Zusammenfassung und Ausblick
5. Fragen und Diskussion

Föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz

- **Art. 20 Abs. 1 GG [Bundesstaatsprinzip]**
Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

 - **Art. 79 Abs. 3 GG [„Ewigkeitsklausel“]**
Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.
-
- Es muss zwingend immer eine Gliederung des Bundes in Länder geben.

 - Keine Aussage über die Anzahl der Länder als nachgeordnete Untergliederungen des Bundes.

Rechtsgrundlagen für Länderneugliederungen

Grundgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1949

- Art. 29 Abs. 1 GG Das Bundesgebiet **ist** unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.
- Art. 29 Abs. 2 GG In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, kann binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden. **Das Volksbegehren bedarf der Zustimmung eines Zehntels der zu den Landtagen wahlberechtigten Bevölkerung.** Kommt das Volksbegehren zustande, so hat die Bundesregierung in den Gesetzentwurf über die Neugliederung eine Bestimmung über die Landeszugehörigkeit des Gebietsteiles aufzunehmen.

Die Volksbegehren von 1956

Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 Absatz 2 bis 6 des Grundgesetzes 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 835)

- Beantragung eines Volksbegehrens bis 5. Februar 1956 beim Bundesminister des Innern.

- *Wiederherstellung des Landes Baden* 15,1 %
- Wiederherstellung des Landes Schaumburg-Lippe 13,3 %
- Wiederherstellung des Landes Oldenburg 12,9 %
- Angliederung des Regierungsbezirkes Montabaur (RP) an das Land Hessen 25,3 %
- Angliederung des Regierungsbezirkes Rheinhessen (RP) an das Land Hessen 20,2 %
- Angliederung der Regierungsbezirke Koblenz und Trier (RP)
an das Land Nordrhein-Westfalen 14,2 %
- Angliederung des Regierungsbezirk Pfalz (RP)
an das Land Baden-Württemberg 9,3 %
- Angliederung des Regierungsbezirkes Montabaur (RP)
an das Land Bayern 7,6 %

Quelle: Meerkamp, Frank (2011), *Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 345.

Die Volksbegehren von 1956 und ihre Folgen

Grundgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1949

Art. 29 Abs. 6 GG „Das Verfahren regelt ein Bundesgesetz. Die Neugliederung soll vor Ablauf von drei Jahren nach Verkündung des Grundgesetzes und, falls sie als Folge des Beitritts eines anderen Teiles von Deutschland notwendig wird, innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt geregelt werden.“

- Ablauf der Frist im Mai 1958
- Klage Hessens vom Oktober 1958
- Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 1961 vom 11. Juli 1961 (BVerfGE 13, 54)

Die Volksbegehren von 1956 und ihre Folgen

„Art. 29 GG macht die Neugliederung des Bundesgebietes zu einer ausschließlichen Angelegenheit des Bundes; die lediglich passive Beteiligung der Länder als Objekte der von Bundes wegen vorzunehmenden Neugliederung erzeugt nicht einen Status der gegenwärtig bestehenden Länder, aus dem sich für diese gegen den Bund ein Anspruch auf Neugliederung ergeben könnte.“

BVerfGE 13, 54 (54)

„Der Volksentscheid nach Art. 29 Abs. 3 bleibt der Entscheidung des Bundesgesetzgebers untergeordnet. Es ist danach unmöglich, aus dem Stimmrecht des Bürgers nach Art. 29 Abs. 3 Satz 2 ein grundrechtsgleiches Recht auf Veranstaltung des Volksentscheides abzuleiten, so wie aus dem Wahlrecht des Bürgers ein grundrechtsgleiches Recht auf termingemäße Wahlen entnommen wird. Sicherlich gehört zum Recht des status activus für die Bewohner der Volksbegehrens gebiete auch das Recht auf Teilnahme am Volksentscheid nach Art. 29 Abs. 3 Satz 2, aber dieses Recht erschöpft sich in der Teilnahme an der Abstimmung, und es kann erst geltend gemacht werden, wenn der Gesetzgeber gesprochen hat. **Da das Grundgesetz die Gebietsänderung nicht als eine Angelegenheit der Bevölkerung betrachtet** und nicht ihre Entscheidung für maßgebend erklärt, brauchte es auch den stimmberechtigten Bürgern der Volksbegehrensgebiete nicht ein grundrechtsgleiches Recht auf Abstimmung zu gewähren.“

BVerfGE 13, 54 (93)

Die Ernst-Kommission

- Oktober 1970 Bundesinnenminister beruft eine Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Werner Ernst.
- Auftrag Erarbeitung von Grundlagen für eine zeitgemäße Neugliederung des Bundesgebietes.
- Erstellung von Lösungsvorschlägen zur Schaffung von leistungsfähigen Bundesländern entsprechend Art. 29 Abs. 1 GG i. d. F. von 1969.
- Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
 - Finanzielle Leistungsfähigkeit
 - Administrative Leistungsfähigkeit
 - Politische Leistungsfähigkeit
- 1973 Vorstellung des Endberichtes

Volksentscheide

19. Januar 1975	Wiederherstellung des Landes Schaumburg-Lippe	78,3 % / 39,5 %
	Wiederherstellung des Landes Oldenburg	80,0 % / 31,0 %
	Regierungsbezirke Koblenz und Trier nach Nordrhein-Westfalen	32,7 % / 13,0 %
	Regierungsbezirk Montabaur nach Hessen	30,8 % / 14,3 %
	Regierungsbezirk Rheinhessen nach Hessen	24,6 % / 7,1 %
5. September 1975	Ablehnung der beiden erfolgreichen Volksentscheide (Schaumburg-Lippe und Oldenburg) durch Bundesgesetzgeber (BR-Drs. 551/75).	
17. Oktober 1975	Entwurf eines Gesetzes über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes (BT-Drs. 7/4167).	
	„Der Entwurf sieht den Verbleib von Oldenburg und Schaumburg-Lippe beim Land Niedersachsen vor. Die Schaffung selbständiger Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe würde den Zielen einer zeitgerechten Neugliederung widersprechen.“	

Rechtsgrundlagen für Länderneugliederungen

Deutscher Bundestag (1976), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 02. April 1976 (BT-Drs. 7/4958).

Grundgesetz in der Fassung nach der Änderung im Jahr 1976

Art. 29 Abs. 1 GG „Das Bundesgebiet **kann** neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.“

Grundgesetzliche Möglichkeiten für Länderneugliederungen

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

Art. 29 Abs. 2 GG Neugliederung des Bundesgebietes durch Bundesgesetz

Art. 29 Abs. 4 GG Volksbegehren

Art. 29 Abs. 8 GG Staatsvertrag zwischen Ländern

Art. 118a GG Berlin und Brandenburg → Volksentscheid 1996

Berlin

53,9 %* / 30,9 %**

Brandenburg

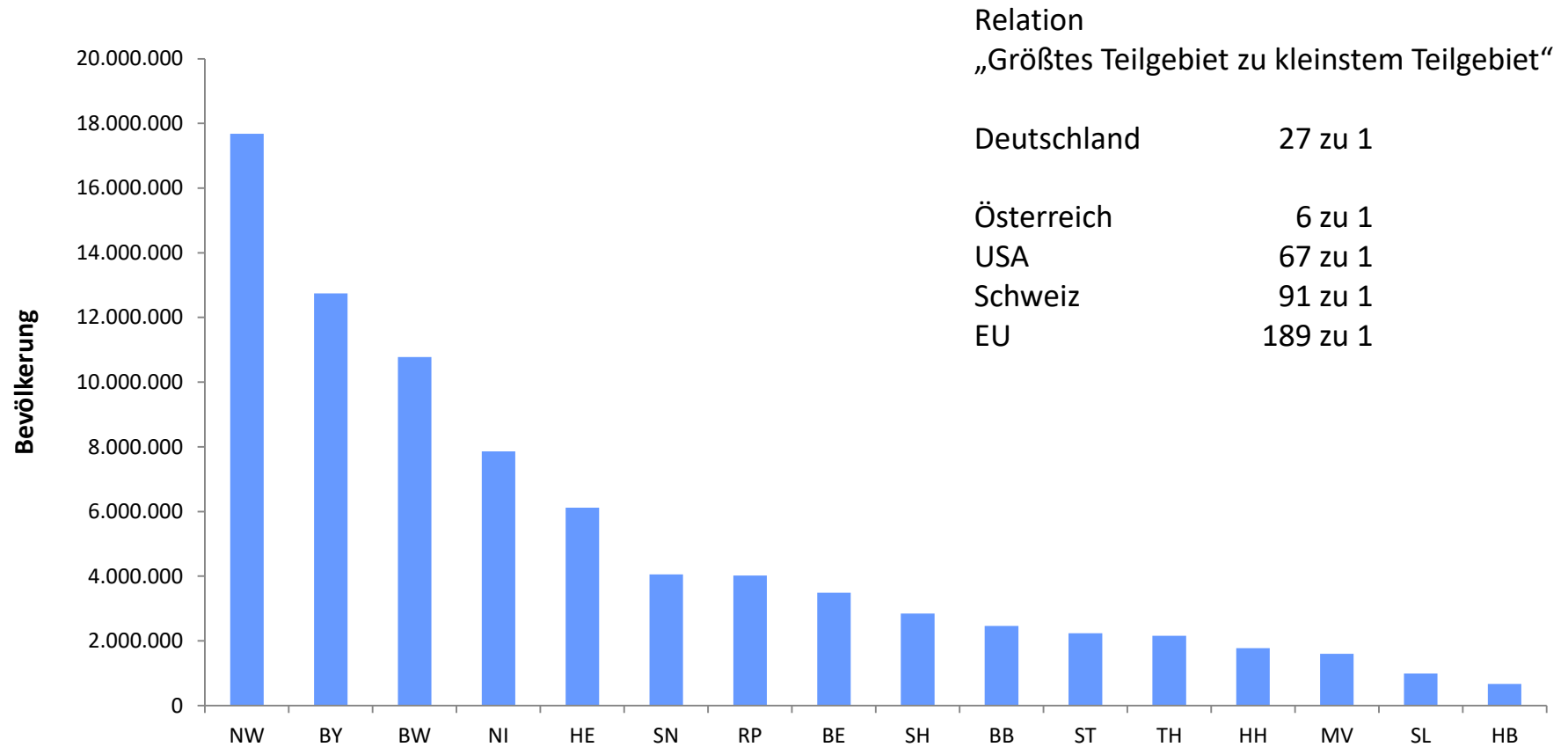
36,8 %* / 24,3 %**

* Anteil Zustimmung in % der Wähler.

** Anteil Zustimmung in % der Wahlberechtigten (mindestens 25 %).

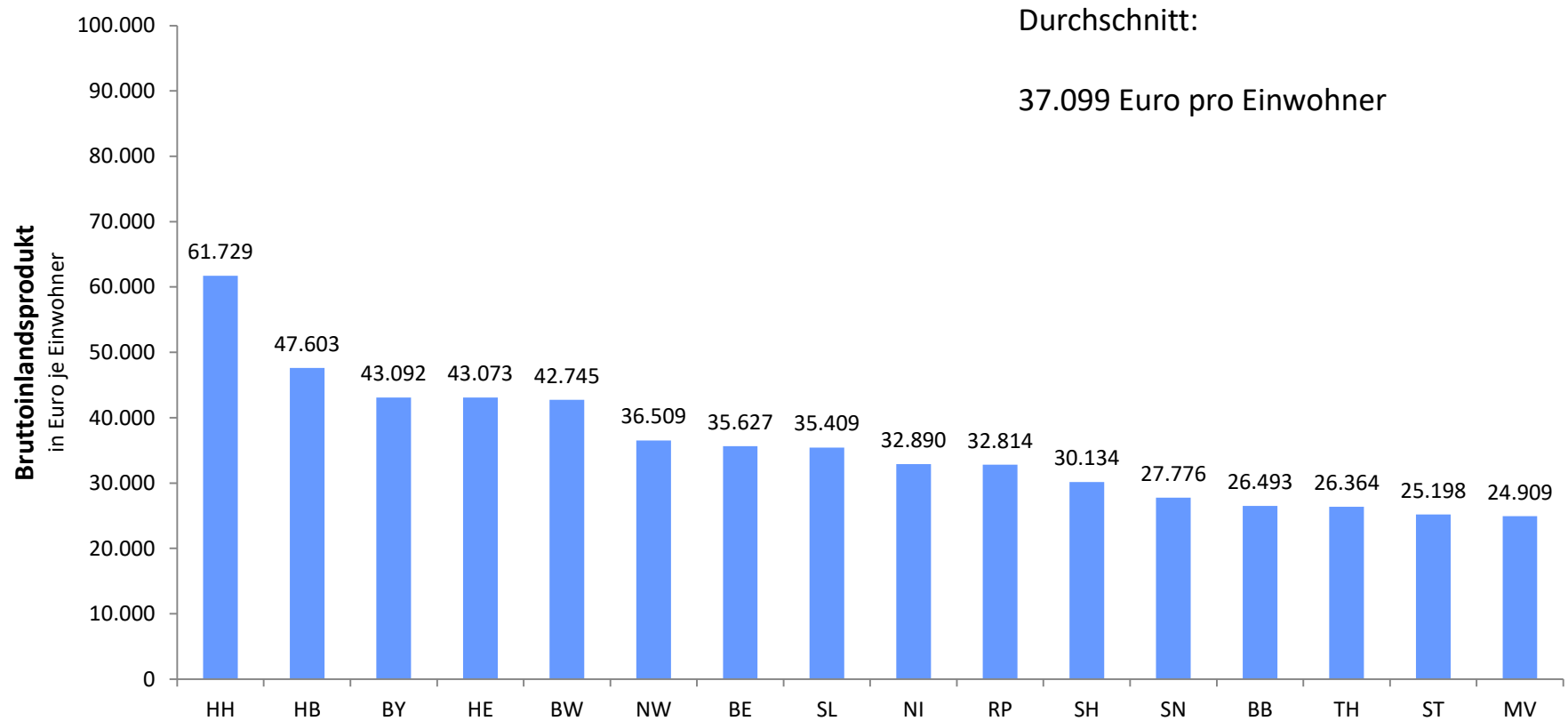
1. Länderneugliederung – rechtlicher und politischer Rahmen
- 2. Länderneugliederung – ökonomischer Rahmen**
3. Länderneugliederungsvariante: Fusion Bremen/Niedersachsen
4. Zusammenfassung und Ausblick
5. Fragen und Diskussion

Bevölkerung in den deutschen Ländern 2015



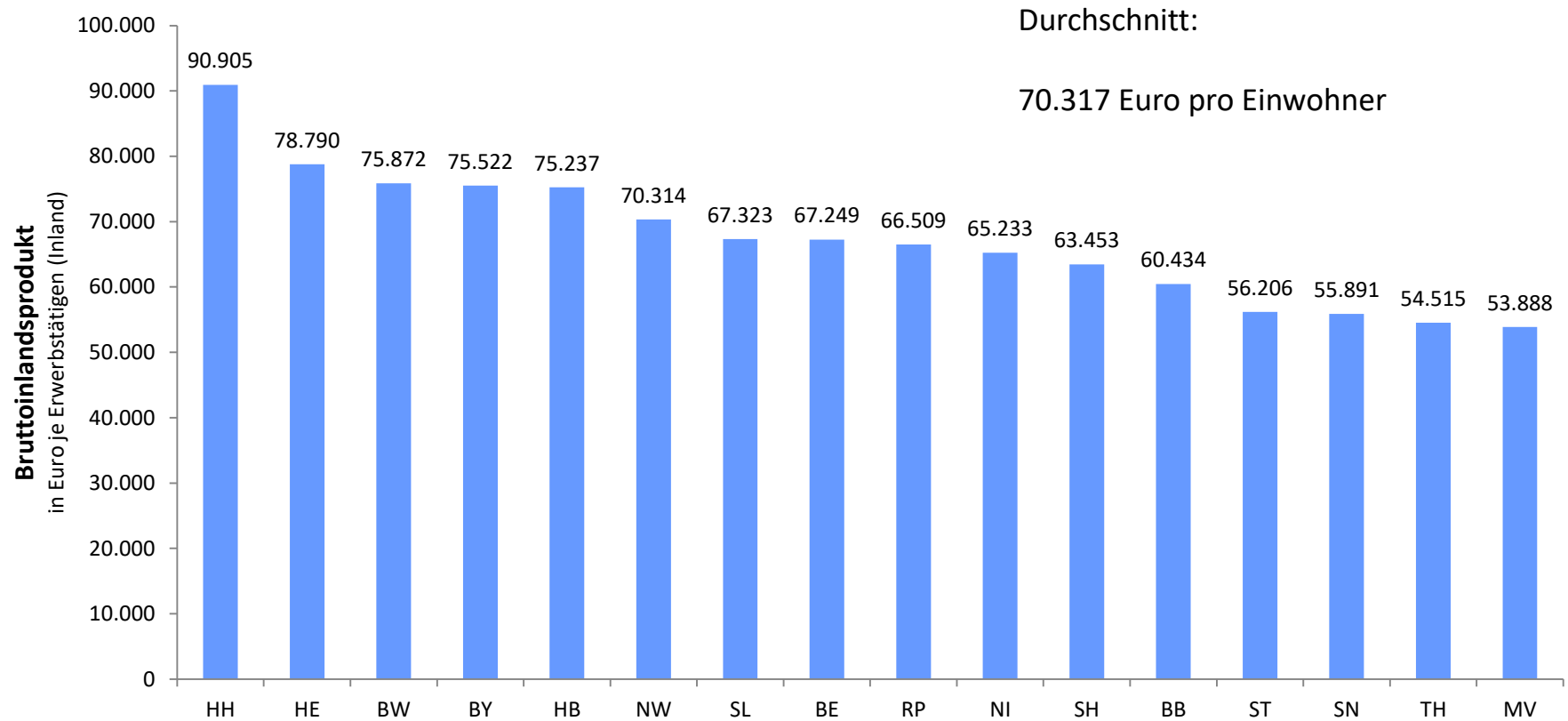
Quelle: Statistisches Bundesamt; Eigene Darstellung.

Wirtschaftskraft der deutschen Länder 2015



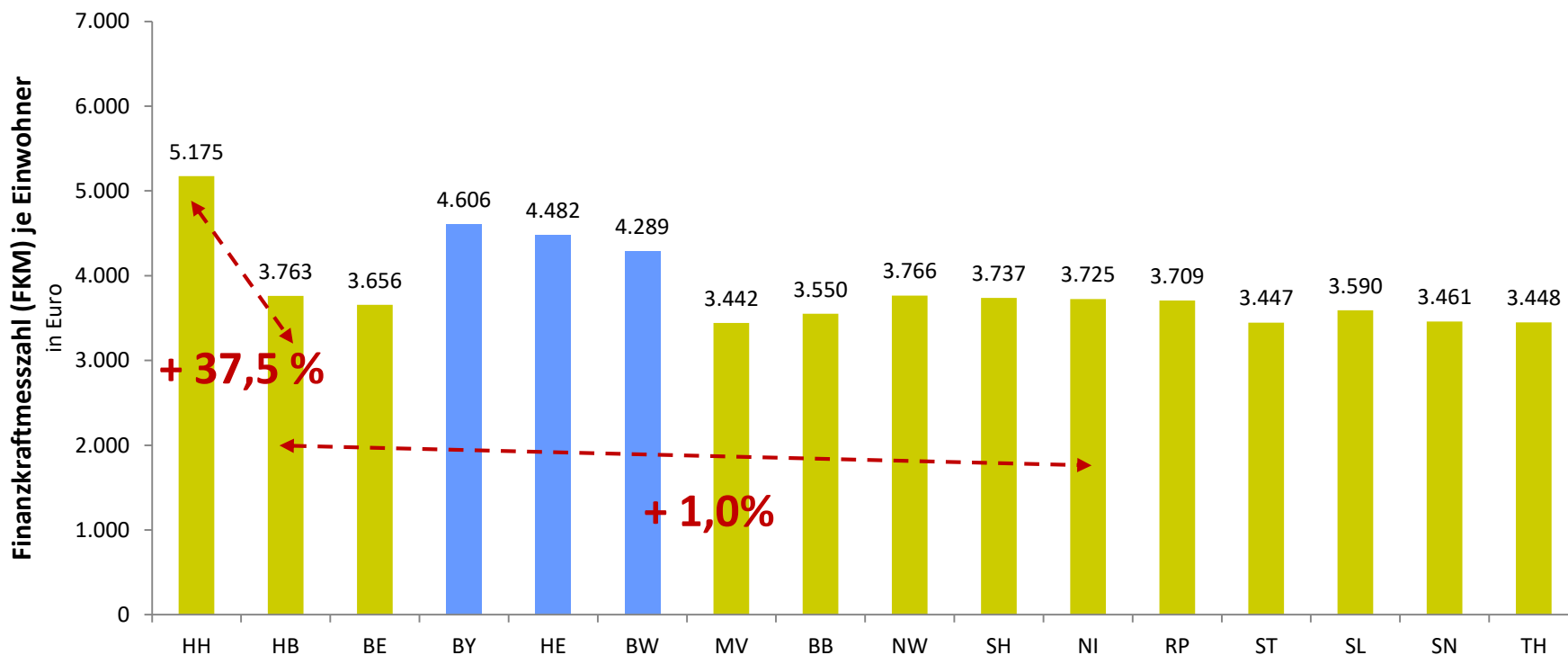
Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...) 1991 bis 2015, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2015/ Februar 2016; Eigene Darstellung.

Wirtschaftskraft der deutschen Länder 2015



Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...) 1991 bis 2015, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2015/ Februar 2016; Eigene Darstellung.

Finanzkraft¹⁾ der Länder²⁾ im Ausgleichsjahr 2016 - vor Länderfinanzausgleich i.e.S.

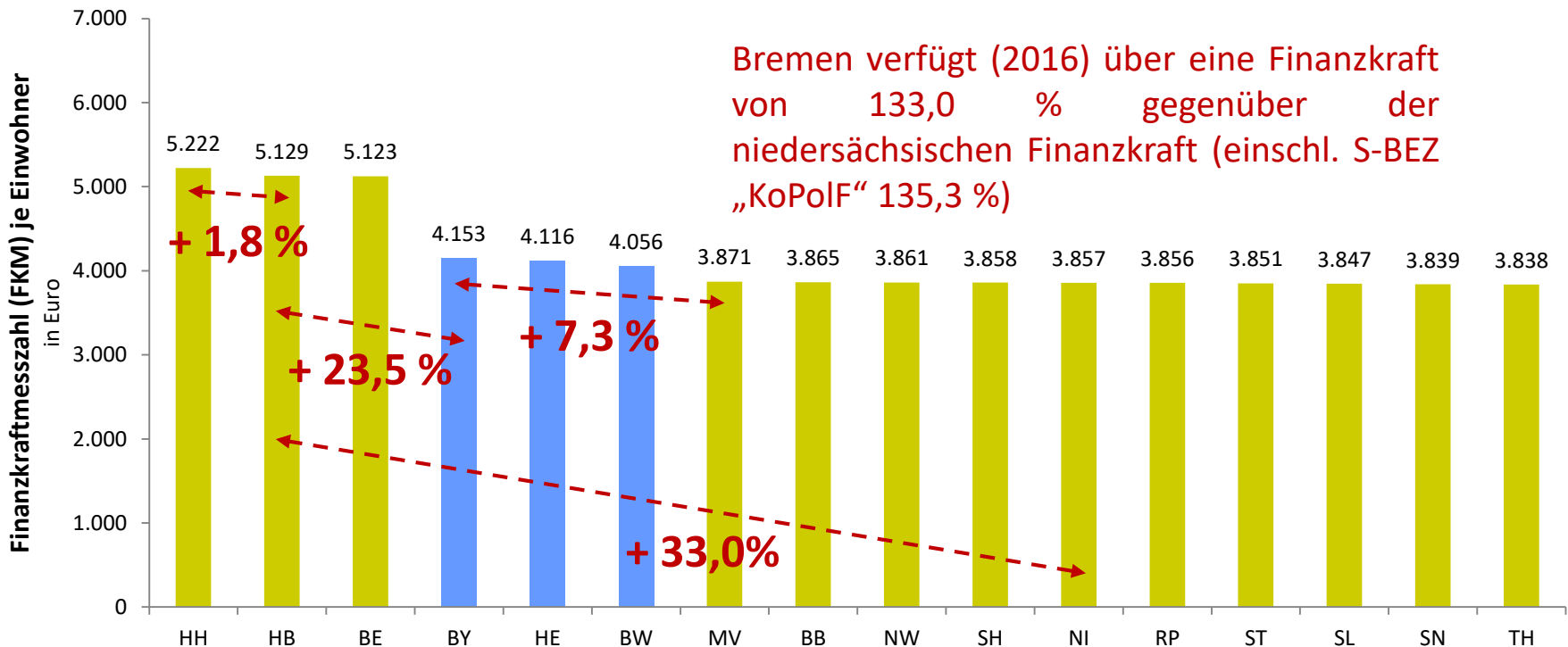


¹⁾ Finanzkraftmesszahl (FKM) je tatsächlichen Einwohner.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2017), vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Finanzkraft¹⁾ der Länder²⁾ im Ausgleichsjahr 2016 - nach Länderfinanzausgleich i.e.S. und A-BEZ

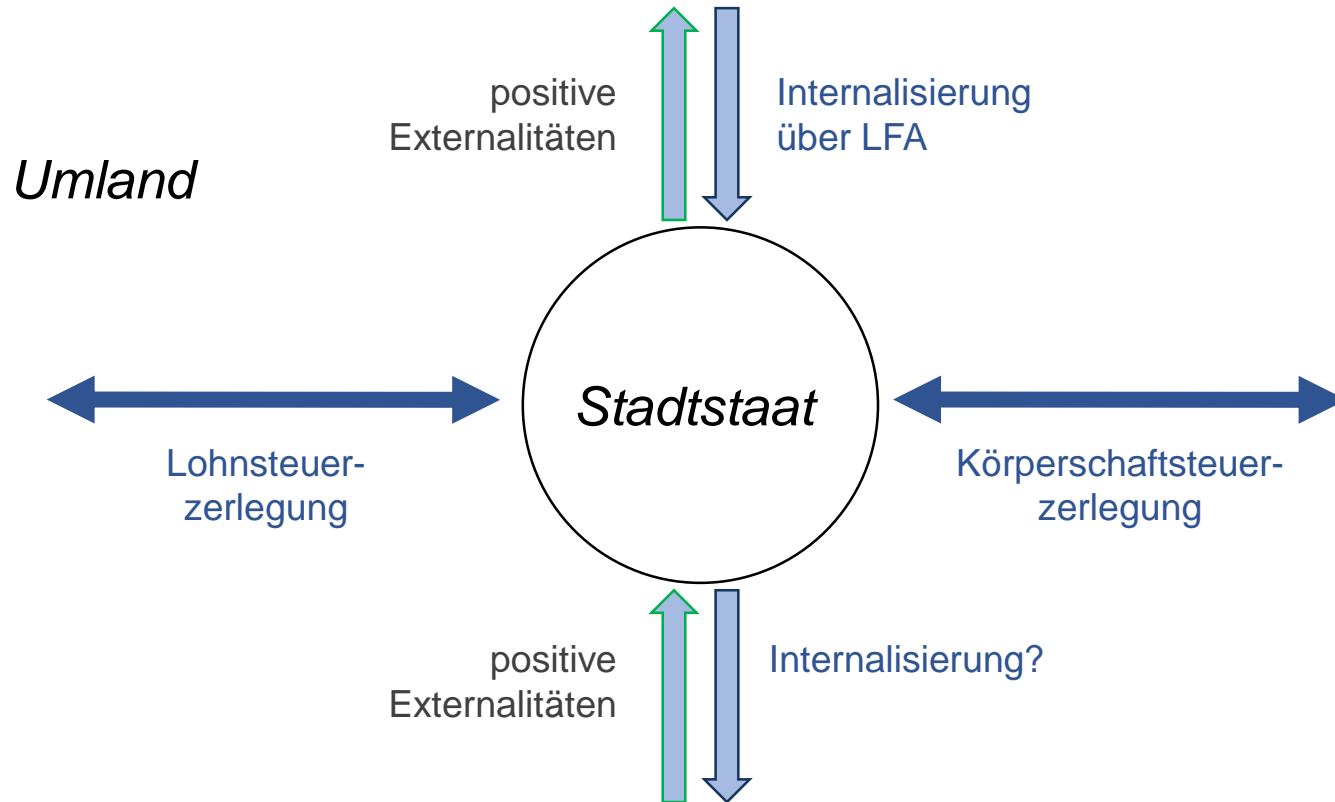


¹⁾ Finanzkraftmesszahl (FKM) je tatsächlichen Einwohner.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2017), vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Externalitäten im Länderfinanzausgleich



Stadtstaatliche Besonderheiten - Berücksichtigung im LFA

- Einwohnerwertung aufgrund von stadtstaatlichen „Mehr“-Bedarfen und damit verbundenen höheren Pro-Kopf-Ausgaben.
- Jedoch: Kritische Diskussion über „Mehr“-Bedarfe pro Kopf in Großstädten (z.B. Oates 1988 „zoo-effect“; Seitz 2002, S. 14)
- Bundesverfassungsgericht stellt Mehrbedarf und daraus resultierende höhere Pro-Kopf-Ausgaben in Stadtstaaten im Urteil von 2006 zumindest in Frage:

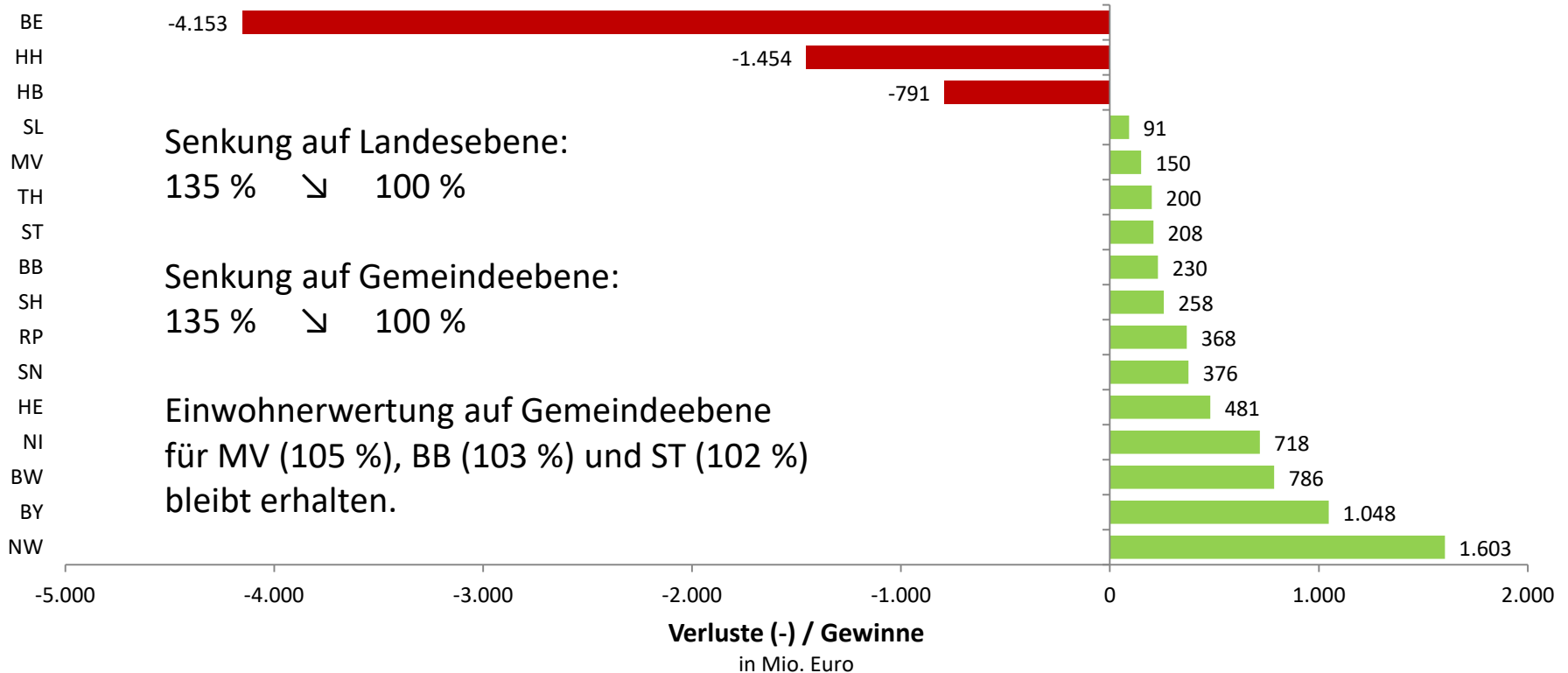
*„Es existieren auch keine belastbaren Daten, die belegen, dass sich die besondere Situation Berlins als **Stadtstaat** und zugleich teilweise als neues Land **zwingend in einem höheren Ausgabenniveau niederschlagen muss.**“¹*

- Die Stadtstaaten selbst haben in der Vergangenheit die Pro-Kopf-Ausgaben deutlich reduziert.
- Der Stadtstaat Bremen hat ein Primärausgabenniveau von 115 % gegenüber dem Flächenländerdurchschnitt als noch gerade akzeptabel zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Landes formuliert.² Die ökonomische Wissenschaft hat hier keine höhere Einsicht und kann sie auch nicht haben.

¹ Bundesverfassungsgericht (2006), Urteil des zweiten Senats vom 19. Oktober 2006 (BVerfGE 116, 327 (407)).

² Die Senatorin für Finanzen Bremen (2008), *Finanzplan 2007 bis 2011*. S. 56.

Einwohnerwertung (Landes- und Gemeindeebene) 2016 - Fiskalische Effekte (LFA + A-BEZ) bei Abschaffung für Stadtstaaten



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2017), vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Mögliche ökonomische Vorteile von Länderneugliederungen

- Kosteneinsparungen bei der zentralen Verwaltung (Stichwort: Kosten politische Führung).
- Kosteneinsparungen durch Zusammenlegungen von Landeseinrichtungen (Statistisches Landesamt, Staatsgerichtshof, Landesrechnungshof etc.).
- Nutzen von Größenvorteilen.
- Grenzüberschreitende Effekte (Internalisierung von Externalitäten)
- Agglomerationseffekte
- Vorteile durch bessere Abstimmung von Angeboten besonderer öffentlich bereitgestellter Güter (z.B. Koordinierung der Hafenpolitik)

Mögliche ökonomische Nachteile von Länderneugliederungen

- Fiskalische Nachteile aufgrund bestehender Regelungen.
- Kostenremanenz.
- Eventuell sogar ansteigende Kosten, wenn regionale „Befindlichkeiten“ politisch bedient werden (müssen).
- Landespolitische Entscheidungen weiter entfernt von den Bürgern.

Bundesergänzungszuweisungen

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (A-BEZ)

- Fortführung der Auffüllung des LFA i.e.S.
- Leistungsschwäche (Finanzschwäche), wenn RFK nach LFA i.e.S. < 99,5 %
- Ausgleich des Fehlbetrages zu 77,5 %

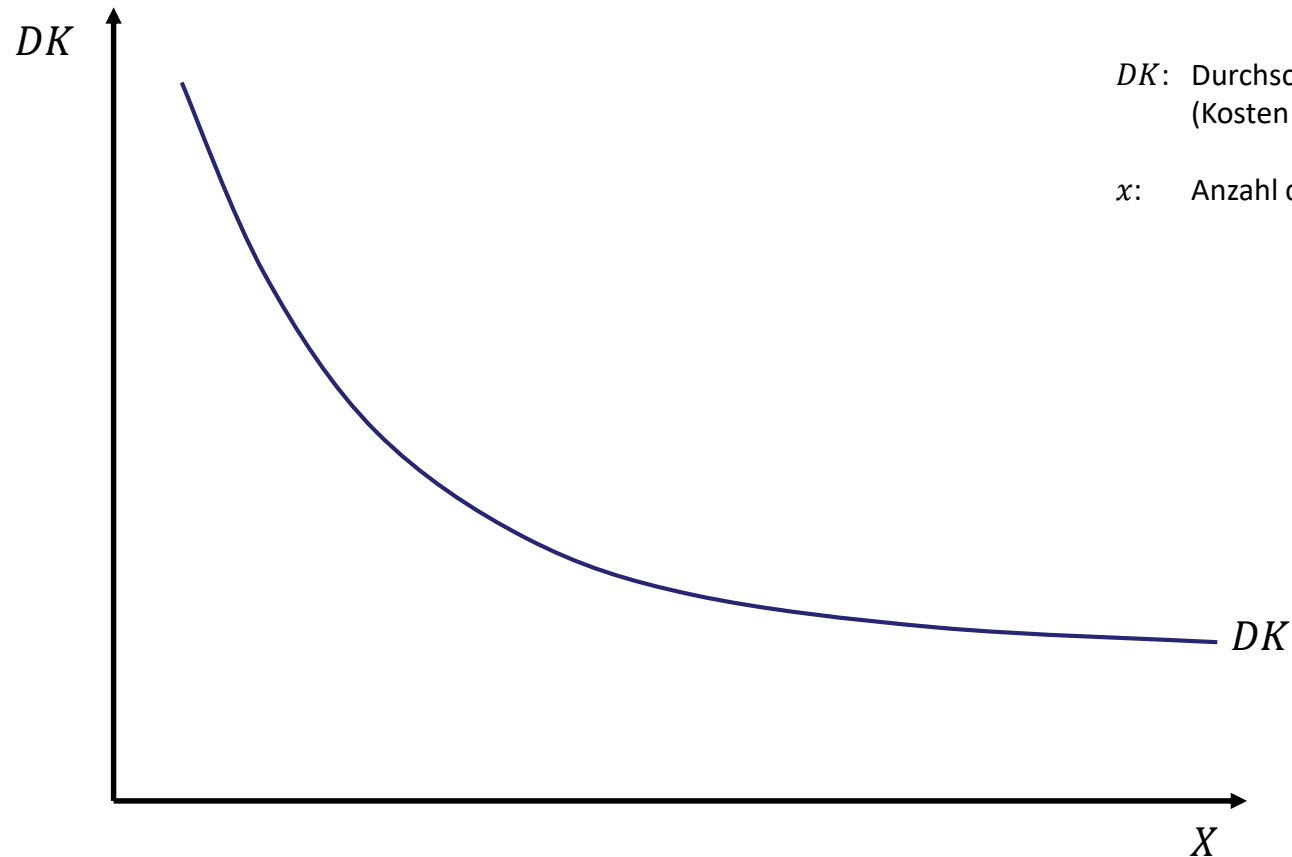
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ)

- Deckung von Finanzierungslücken bei Vorliegen besonderer finanzieller Situationen (Sonderbedarfe).
 - S-BEZ „Haushaltssanierung“ § 12 Abs. 4 MaßstG (wird z.Z. nicht gewährt)
 - S-BEZ „Neue Länder“ § 12 Abs. 5 MaßstG
 - S-BEZ „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ § 12 Abs. 6 Satz 1 MaßstG
 - S-BEZ „Kosten politischer Führung“ § 12 Abs. 6 Satz 2 MaßstG

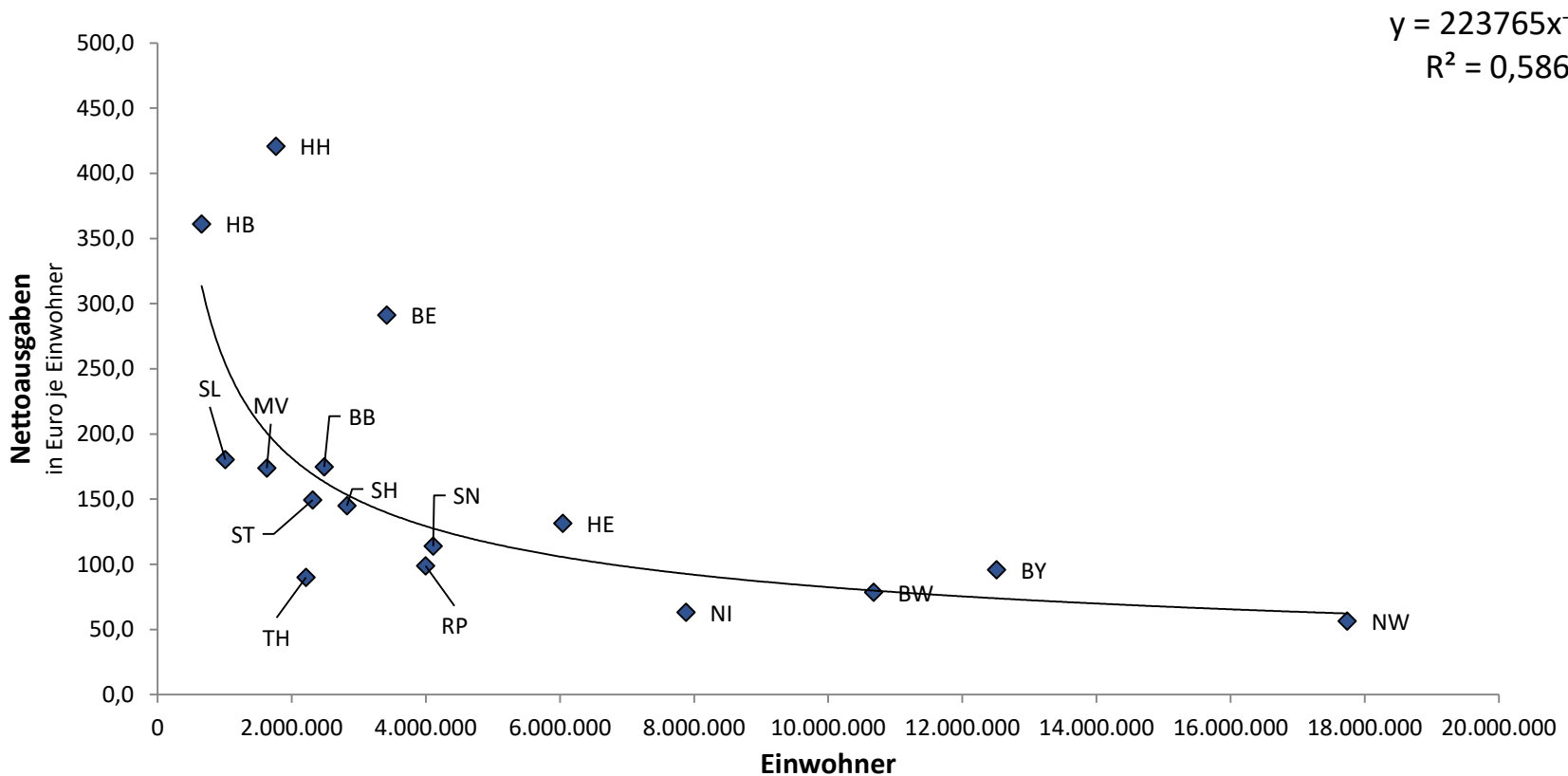
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

- Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (S-BEZ) orientieren sich an Sonderlasten, die prinzipiell bei allen Ländern berücksichtigt werden müssen.
- Durch die S-BEZ kann es passieren, dass sich, anders als beim LFA i.e.S. und den anschließenden A-BEZ, die **Finanzkraftreihenfolge** verändert (§ 12 Abs. 2 MaßstG).
- Besondere Voraussetzungen für die Gewährung von S-BEZ (§ 12 Abs. 1 und 3 MaßstG):
 - Sonderlast ist benannt und begründet.
 - Es darf keine kurzfristige Finanzschwäche vorliegen.
 - Es dürfen keine aktuellen Vorhaben und auch keine unmittelbare und vorhersehbare Folgen politischer Entscheidungen finanziert werden.
 - Befristung der Vergabe von S-BEZ.
 - Möglichst degressive Ausgestaltung der Vergabe (im Regelfall).
 - Überprüfung der Voraussetzungen in angemessenen Zeitabständen.

S-BEZ „KoPolF“ – Vermuteter Zusammenhang

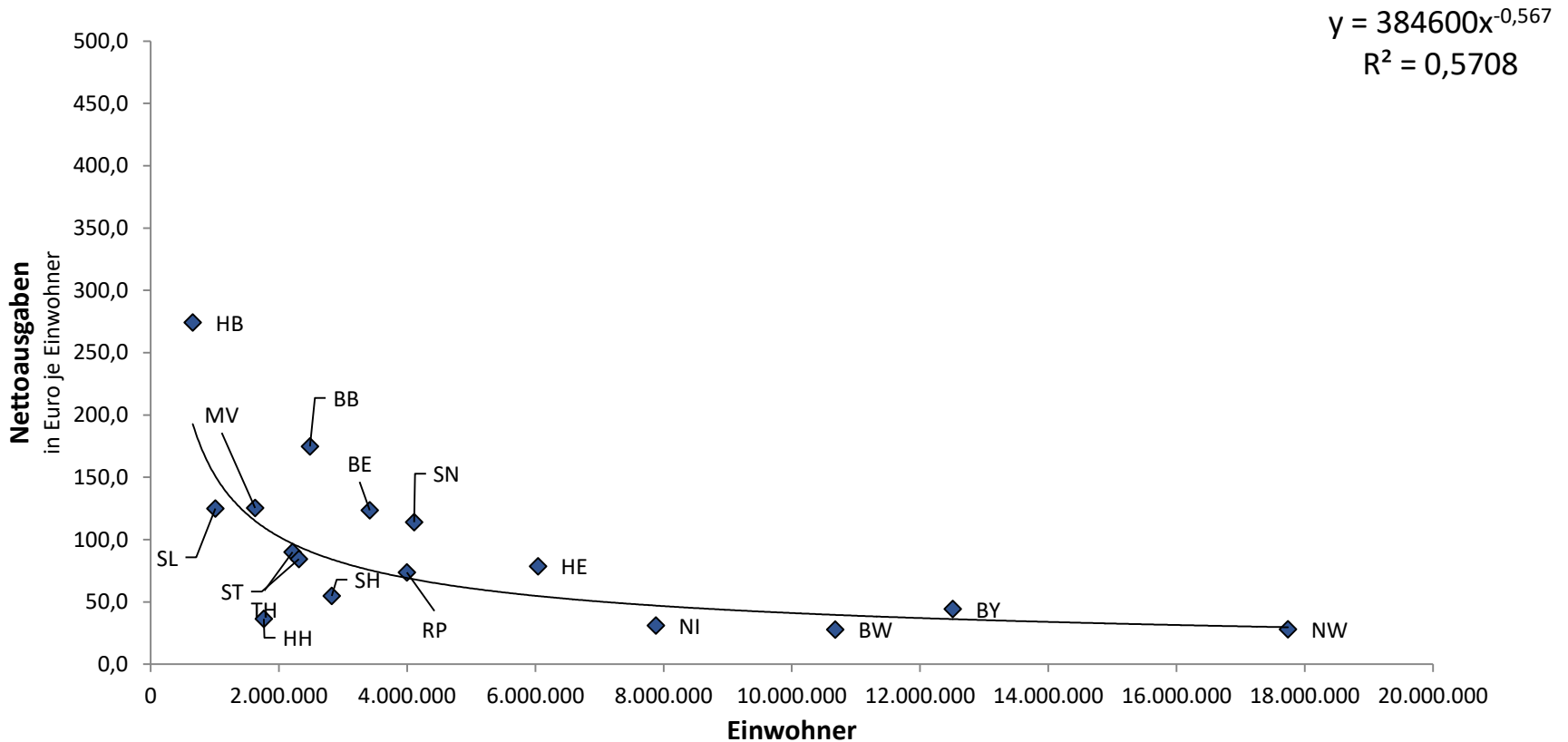


Nettoausgaben (Staat) im Jahr 2011 „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ (1002)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse), Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Nettoausgaben (Staat) im Jahr 2011 „Politische Führung“ (1003)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse), Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

S-BEZ „Kosten politischer Führung“ – Grundsätzliche Ableitung

- Rechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes (FS 14 R. 3.1)
- Funktionskennziffer 1003 „Kosten politischer Führung“ (nur Staatsebene (Flächenländer); bei Stadtstaaten keine Trennung zwischen Landes- und Gemeindeebene möglich)
- Nettoausgaben (Bereinigte Ausgaben abzüglich Zahlungen von anderer Ebene)
- Regression für die Jahre 1993-1997 (Mittelwertbildung)
- Funktionswert eines kleinen Landes wird vom Funktionswert Hessens abgezogen und zu 80 % angesetzt

Bsp. für Bremen 1997 DM/Einwohner

tatsächliche Nettoausgaben	380 DM	
Funktionswert	309 DM	
Funktionswert HE	77 DM	
Differenz (HB – HE)	232 DM	
multipliziert mit Einwohnerzahl	156,4 Mio. DM	
Durchschnittswert 1993 bis 1997	147 Mio. DM	
davon 80 %	118 Mio. DM	→ 60,332 Mio. Euro

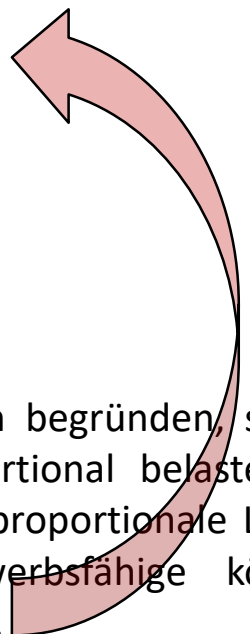
Gewährung von S-BEZ „Kosten politischer Führung“

§ 12 Abs. 3 Satz 1 MaßstG

Die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist zu befristen.

§ 12 Abs. 6 MaßstG

Kosten politischer Führung können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründen, sofern ein Land im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet ist. Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und daraus entstehende überproportionale Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründen. **Absatz 3 Satz 1 gilt nicht.**



S-BEZ „Kosten politischer Führung“ § 11 Abs. 4 FAG i.v.m. § 12 Abs. 6 MaßstG

Land	Einwohner 30.06.2016	S-BEZ „KoPolF“ p.a. bis 2019		S-BEZ „KoPolF“ p.a. ab 2020	
		in Mio. Euro	Euro je Einwohner	in Mio. Euro	Euro je Einwohner
Sachsen	4.055.888	25,565	6	25,565	6
Rheinland-Pfalz	4.021.211	46,016	11	46,016	11
Berlin	3.484.995	43,460	12	43,460	12
Schleswig-Holstein	2.841.016	53,174	19	53,174	19
Brandenburg	2.462.526	55,220	22	66,220	27
Sachsen-Anhalt	2.231.044	52,663	24	52,663	24
Thüringen	2.154.816	55,731	26	55,731	26
Hamburg	1.770.162				
Mecklenburg-Vorpommern	1.600.599	61,355	38	61,355	38
Saarland	989.263	63,400	64	63,400	64
Bremen	663.609	60,332	91	60,332	91

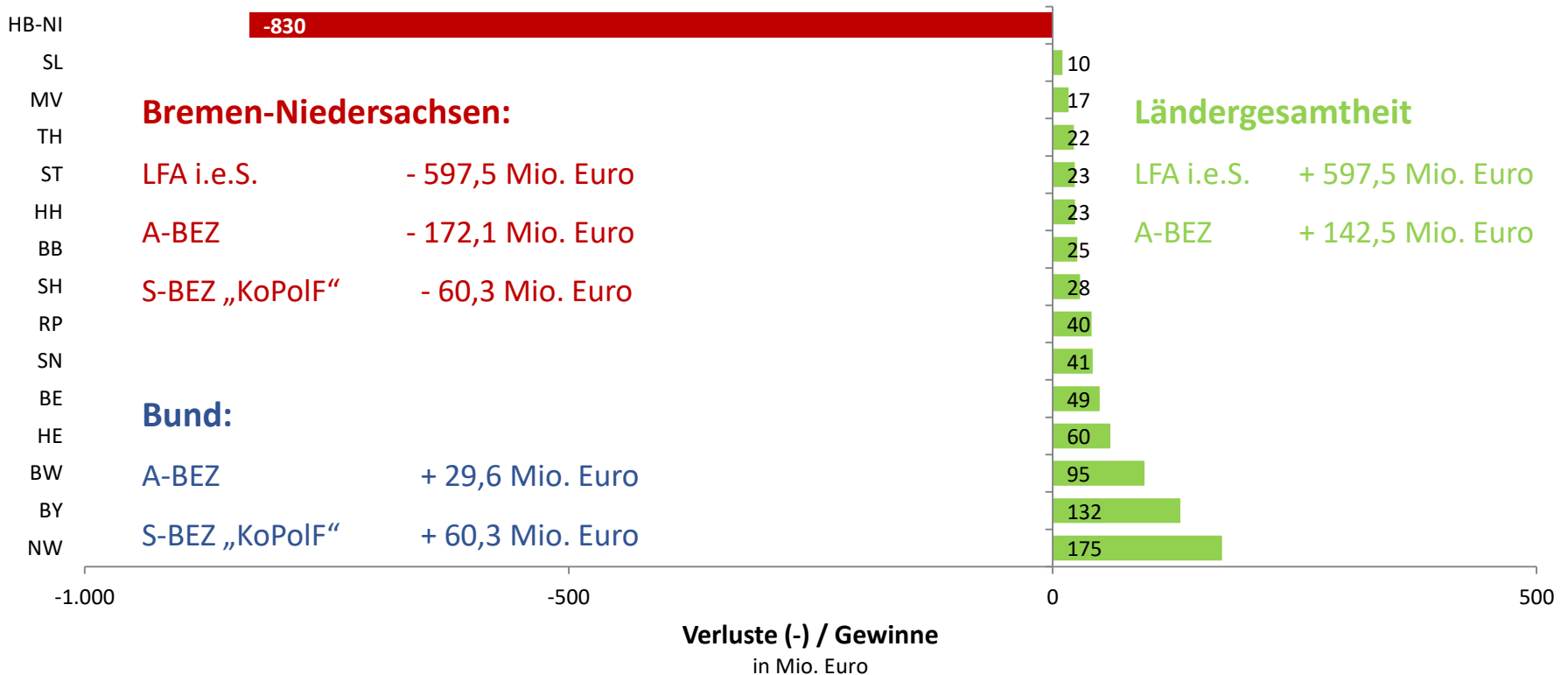
1. Länderneugliederung – rechtlicher und politischer Rahmen
2. Länderneugliederung – ökonomischer Rahmen
- 3. Länderneugliederungsvariante: Fusion Bremen/Niedersachsen**
4. Zusammenfassung und Ausblick
5. Fragen und Diskussion

Fusion der Länder Bremen und Niedersachsen

- Aufgehen des Landes Bremen in Niedersachsen, Bremen und Bremerhaven werden niedersächsische Gemeinden.
- Land Bremen/Niedersachsen:
 - 8.598.088 Einwohner (Stand 2016)
- Negative fiskalische Effekte überwiegend durch
 - Wegfall der Einwohnerwertung für Bremen
 - Wegfall der S-BEZ „KoPoIF“
- Wegfall der tatsächlichen Kosten politischer Führung auf Landesebene in Bremen.

Fusion der Länder Bremen und Niedersachsen

Fiskalischer Brutto-Effekt



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2017), vorläufige LFA-Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2016; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Offene Fragen

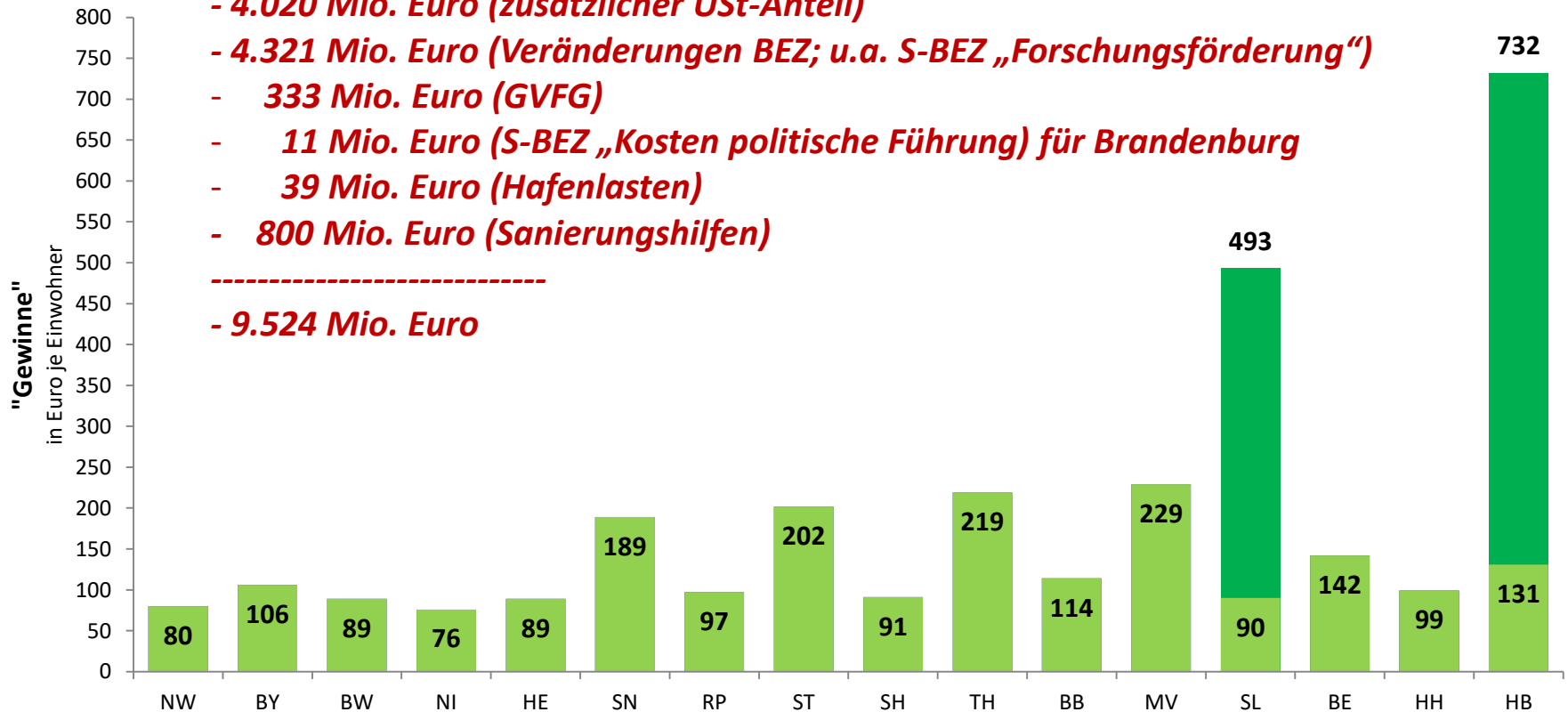
- Wie schnell kann die Landesbürokratie (politische Führung und zentrale Verwaltung) abgebaut werden?
- Welche Einsparpotenziale gibt es durch Zusammenlegungen von bislang getrennten Landeseinrichtungen (Statistisches Landesamt, Staatsgerichtshof, Landesrechnungshof, Radio Bremen etc.)?
- Können die entstehenden fiskalischen Einbußen einer Länderfusion kompensiert werden?

1. Länderneugliederung – rechtlicher und politischer Rahmen
2. Länderneugliederung – ökonomischer Rahmen
3. Länderneugliederungsvariante: Fusion Bremen/Niedersachsen
- 4. Zusammenfassung und Ausblick**
5. Fragen und Diskussion

Mögliche fiskalische Auswirkungen des MPK-Beschlusses

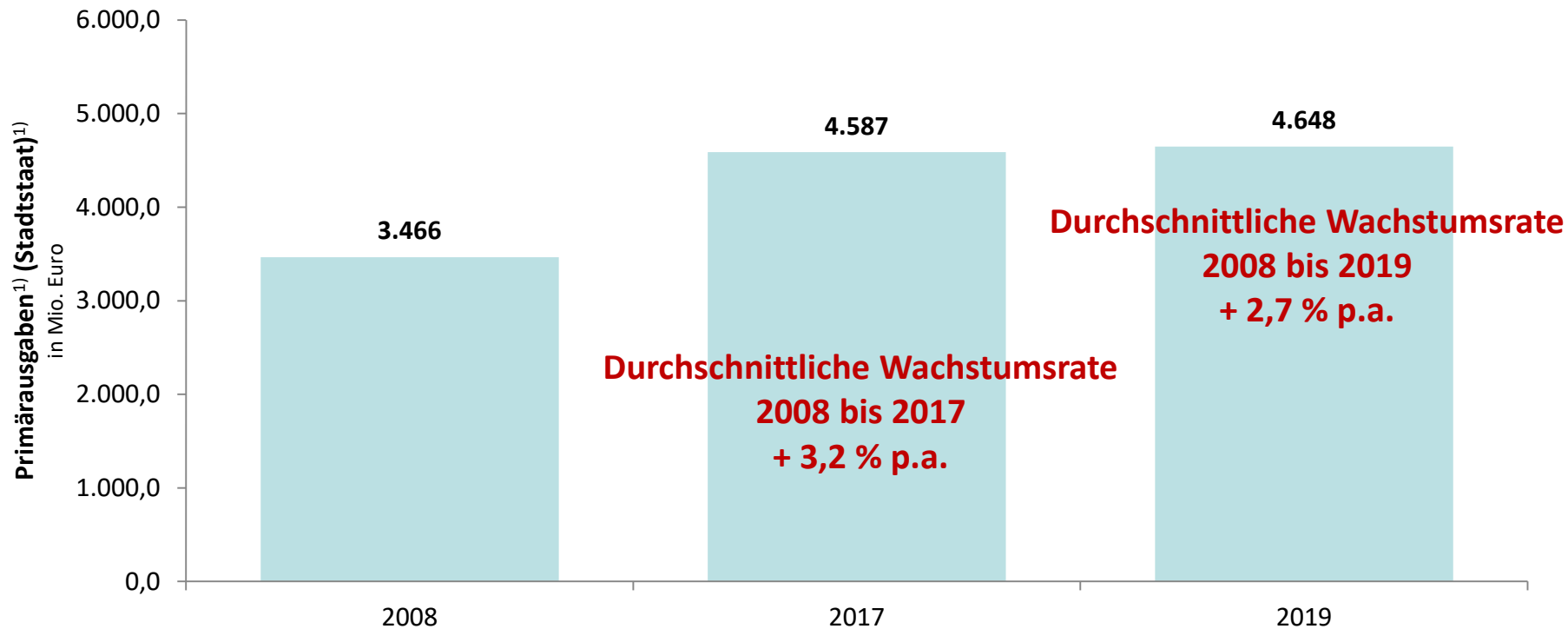
Bund:

- 4.020 Mio. Euro (zusätzlicher USt-Anteil)
- 4.321 Mio. Euro (Veränderungen BEZ; u.a. S-BEZ „Forschungsförderung“)
- 333 Mio. Euro (GVFG)
- 11 Mio. Euro (S-BEZ „Kosten politische Führung) für Brandenburg
- 39 Mio. Euro (Hafenlasten)
- 800 Mio. Euro (Sanierungshilfen)
- -9.524 Mio. Euro



Quelle: Anlage zum MPK-Beschluss vom 14. Oktober 2016; Eigene Darstellung.

Ausgabenproblem in Bremen?



¹⁾ Bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben.

²⁾ Abzüglich Saldo Flüchtlingsmehrkosten (2017: 318 Mio. Euro; 2019: 140 Mio. Euro).

Quelle: Die Senatorin für Finanzen Bremen (2009), Finanzplan 2009 bis 2013, S, 56; Die Senatorin für Finanzen (2017), Vorlage für die Sitzung des Senats am 28. Februar 2017, „Aufstellung der Haushalte 2018 und 2019“ und „Eckwertebeschluss 2018/2019“, 24. Februar 2017.

Thank you very much
for your attention!

www.iaw.uni-bremen.de

