



Zwischenbilanz der Sanierungspolitik der Freien Hansestadt Bremen

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 für Bremen (und Saarland) eine extreme Haushaltsnotlage fest, die sich in einer verfassungswidrigen Verletzung des Grundgesetzes ausdrückt:

- Bremen sei nicht in der Lage, Art. 115 GG zu erfüllen, da die Nettokreditaufnahme die Investitionen seit Jahren überstiegen und zukünftig übersteigen würden, ohne dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege.
- Darüber hinaus sei Bremen nicht in der Lage, Art. 109 Abs. 2 GG zu erfüllen. Danach muss ein Land in der Lage sein, im Falle der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen Beitrag zur Stabilisierung zu leisten. Bremen sei aber gezwungen, bereits in einer konjunkturellen Normallage Art. 115 GG zu verletzen.

Der Senat beschloss am 13. Oktober 1992 das Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen. Es wurde Bestandteil der mit dem Bundesminister der Finanzen am 30. Juli 1993 abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung. Darin wurde festgelegt, dass der Bund dem Land Bremen zur Haushaltssanierung auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes, beginnend im Jahr 1994 bis einschließlich 1998, jährlich Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 920 Mio. EUR gewährt.

Insgesamt flossen Bremen in diesem Zeitraum also 4,6 Mrd. EUR zu, die unmittelbar

zur Schuldentilgung verwendet wurden. Die Überprüfungsverhandlungen mit dem Bundesminister der Finanzen in den Jahren 1997/98 führten dazu, dass Bremen weitere Sanierungszahlungen in folgenden degressiven Raten bis zum Jahr 2004 zugebilligt wurden:

1999:	920 Mio. EUR
2000:	818 Mio. EUR
2001:	716 Mio. EUR
2002:	614 Mio. EUR
2003:	511 Mio. EUR
2004:	357 Mio. EUR.

IMPRESSUM

Der Senator für Finanzen
Presse & Öffentlichkeitsarbeit
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen
Telefon: (0421) 361-4072
Fax: (0421) 361-2965
e-Mail: office@finanzen.bremen.de
[http://www.bremen.de/finanzsenator/
frames.html?Seite=/finanzsenator/Kap1/aktuell.html](http://www.bremen.de/finanzsenator/frames.html?Seite=/finanzsenator/Kap1/aktuell.html)

Die zweite Sanierungstranche addiert sich auf 3,9 Mrd. EUR, so dass Bremen im Zeitraum von 1994 bis 2004 insgesamt 8,5 Mrd. EUR Sanierungszahlungen vom Bund erhält.

Angesichts der Verfassungsklage Berlins vom September 2003 und der Debatte um die Umsetzung des so genannten „Kanzlerbriefs“⁴¹ ist es an der Zeit, eine Zwischenbilanz der bremischen Sanierungspolitik zu ziehen. Inwieweit klaffen Planung der Sanierung und ihre Realisierung auseinander?

Schaubild 1 stellt den geplanten Ausgaben und Einnahmen des Stadtstaates Bremen gemäß Sanierungsprogramm von 1992 die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen gegenüber. 1992 wurden Ausgaben von gut 3,5 Mrd. EUR und Einnahmen von gut 3 Mrd. EUR veranschlagt. Die beabsichtigte Kreditaufnahme von 500 Mio. EUR entsprach einer Defizitquote von 14 %.

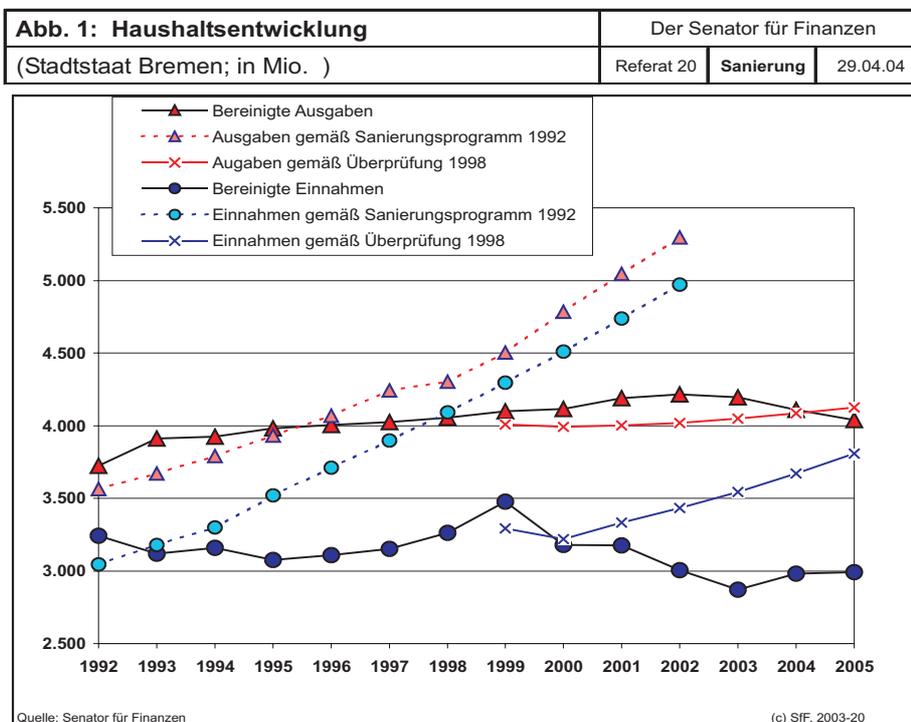
Die Ausgaben sollten bis 2002 auf ca. 5,3 Mrd. EUR steigen dürfen, d. h. um jahresdurchschnittlich 4 %. Die Einnahmen sollten auf Basis der Steuerschätzung vom Mai

1992 (Fortschreibung des Vereinigungsbooms) auf 5 Mrd. EUR in 2002 steigen, d. h. jahresdurchschnittlich um 5%. Das Finanzierungsdefizit hätte sich danach auf 300 Mio. EUR im Jahr 2002 verringern sollen. Dies entspräche einer aus heutiger Sicht traumhaften Defizitquote von 6 %.

Die Realität verlief gänzlich anders. Die Ausgaben stiegen auf nur 4,2 Mrd. EUR im Jahr 2002, während die Einnahmen sogar auf 3,0 Mrd. EUR sanken. Das Finanzierungsdefizit im Jahr 2002 betrug 1,2 Mrd. EUR. Dies entspricht einer katastrophalen Defizitquote von 29 %.

Statt der geplanten Einnahmen in Höhe von 5 Mrd. EUR im Jahr 2002 nahm Bremen nur 3 Mrd. EUR ein. Auf der Ausgabenseite steuerte Bremen kräftig dagegen, indem die geplanten Ausgaben im Jahr 2002 von 5,3 Mrd. um 1,1 Mrd. EUR unterschritten wurden.

Aufgrund der Überprüfungs Klausel der Sanierungsvereinbarung von 1993 setzte der Finanzplanungsrat am 25. Juni 1997 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Fortgang der Haushaltssanierung der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlands ein. Basis für die Bemessung der zweiten Sanierungstranche war eine Modellrechnung des Bundesministers der Finanzen vom Dezember 1998. Schaubild 1 zeigt, dass die vom BMF zugrunde gelegte Entwicklung der bremischen Gesamtausgaben (von 1998 bis 2005 jahresdurchschnittlicher Zuwachs von 0,2 %) in der Realität bis 2002 um rd. 200 Mio. EUR überschritten wurde, bis zum Jahr 2005 aber um knapp 100 Mio. EUR unterschritten werden soll. Die Gesamteinnahmen sollen nach der Modellrechnung von 1998 bis 2005 um 547 Mio. EUR, das sind jahresdurchschnittlich 2,2 %, ansteigen.



Einnahmen: ohne Sanierungs - BEZ
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben ab 2003: Planungsstand Mai 2003

haushaltssanierung der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlands ein. Basis für die Bemessung der zweiten Sanierungstranche war eine Modellrechnung des Bundesministers der Finanzen vom Dezember 1998. Schaubild 1 zeigt, dass die vom BMF zugrunde gelegte Entwicklung der bremischen Gesamtausgaben (von 1998 bis 2005 jahresdurchschnittlicher Zuwachs von 0,2 %) in der Realität bis 2002 um rd. 200 Mio. EUR überschritten wurde, bis zum Jahr 2005 aber um knapp 100 Mio. EUR unterschritten werden soll. Die Gesamteinnahmen sollen nach der Modellrechnung von 1998 bis 2005 um 547 Mio. EUR, das sind jahresdurchschnittlich 2,2 %, ansteigen.

Tatsächlich aber sanken die Einnahmen infolge Steuerreform und Konjunkturerinbruch bis 2002 bereits um 252 Mio. EUR. Dies niedrige Niveau wird nach der Steuerschätzung vom Mai 2003 auch für das Jahr 2005 erwartet (jahresdurchschnittliche Schrumpfung von 1,2 % im Zeitraum 1998 bis 2005).

Während die BMF-Modellrechnung für 2005 von einem Finanzierungsdefizit von 316 Mio. EUR (Kreditfinanzierungsquote von 7,7 %) ausgeht, wird das Defizit nach aktuellem Planungsstand bestenfalls 1046 Mio. EUR (Kreditfinanzierungsquote von 26,6 %) betragen. Verantwortlich dafür ist ausschließlich der Einbruch der Steuereinnahmen.

Als Fazit ist festzuhalten: Die trotz der Sanierungszahlungen anhaltende extreme Haushaltsnotlage Bremens resultiert allein aus den Einnahmeneinbrüchen. Ohne weitere Bundeshilfen kann Bremen ab 2005 keinen verfassungsmäßigen Haushalt aufstellen.

In der Sanierungsvereinbarung von 1993 wurde Bremen verpflichtet, die Ausgabensteigerung auf das vom Finanzplanungsrat empfohlene Maß zu beschränken. Bis 1996 empfahl der Finanzplanungsrat eine Obergrenze von 3 %, danach von 2 % (über den gesamten Zeitraum jahresdurchschnittlich 2,3 %). Nach diesem Maßstab hätte Bremen also im Jahr 2002 600 Mio. EUR mehr ausgeben dürfen, ohne gegen die Sanierungsvereinbarung zu verstoßen.

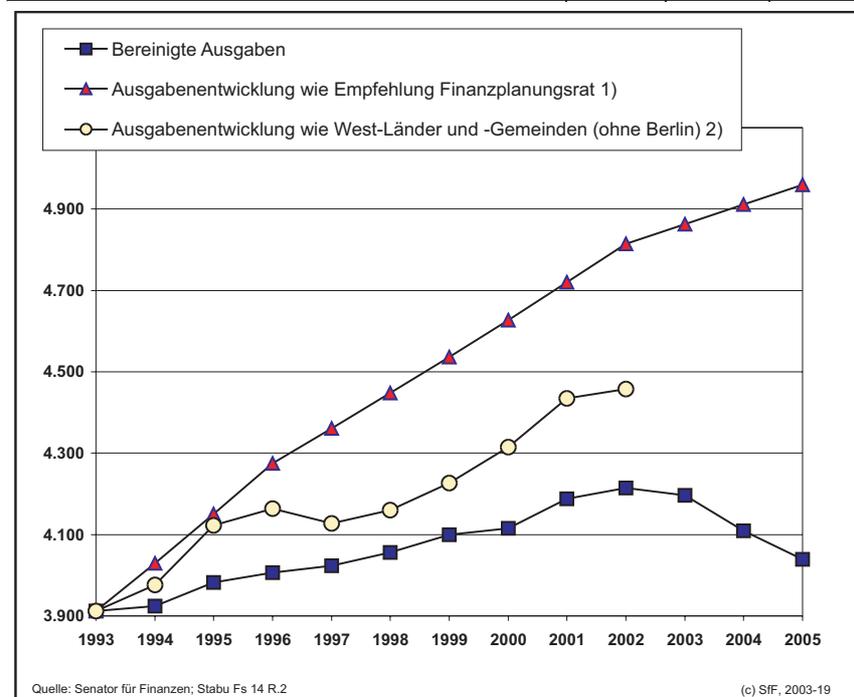
Schaubild 2 zeigt, dass Senat und Bürgerschaft Bremens sich im Sanierungssicherstellungsgesetz² vorgenommen haben, die Gesamtausgaben bis 2005 deutlich abzusenken. Der Abstand zu den Empfehlungen des Finanzplanungsrates (1 % ab 2003) würde sich nochmals deutlich erhöhen.

Als Fazit ist festzuhalten: Bremen ist seit Beginn der Sanierung erheblich sparsamer als verlangt.

In Schaubild 2 wird die Ausgabenentwicklung Bremens seit 1993 verglichen mit der Ausgabenentwicklung der West-Länder und -Gemeinden und der Ausgabenempfehlung des Finanzplanungsrates.

Der Stadtstaat Bremen hat seine Ausgaben von 3,9 Mrd. EUR im Jahr 1993 auf 4,2 Mrd. EUR im Jahr 2002 erhöht, das sind jahresdurchschnittlich 0,8 %. Hätte Bremen den Ausgabenzuwachs der West-Länder und -Gemeinden mitvollzogen, hätte Bremen im Jahre 2002 gut 250 Mio. EUR mehr ausgegeben. Die jahresdurchschnittliche Ausgabenzuwachsrates der West-Länder und -Gemeinden lag mit 1,5 % deutlich über der bremischen Rate.

Abb 2: Ausgabenentwicklung Der Senator für Finanzen
(Stadtstaat Bremen; Bereinigte Ausgaben in Mio.) Referat 20 Sanierung 29.04.04



Ausgaben ab 2003: Planungsstand Mai 2003

- 1) Ausgaben des Stadtstaates Bremen ab 1994: Ausgangswert 1993 multipliziert mit den vom Finanzplanungsrat empfohlenen Zuwachsraten.
- 2) Ausgaben des Stadtstaates Bremen ab 1994: Ausgangswert 1993 multipliziert mit den Veränderungsraten der West-Länder und -Gemeinden.

Die „Philosophie“ des bremischen Sanierungsprogramms beruht auf folgenden Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil von 1992:

- „Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft - sei es der Bund, sei es ein Land - in einer extremen Haushaltsnotlage, die seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, so erfährt dieses bundesstaatliche Prinzip seine - hier mit der durch Art. 109 Abs. 2 GG gebotenen Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verknüpfte - Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zu Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird.“³

- „Diese verfassungsrechtliche Pflicht trifft nicht den Bund allein, sondern - dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend - Bund und Länder. Sie bedingt Kooperationspflichten zwischen Bund und Ländern wie auf Seiten des betroffenen Landes.“⁴

- „Rührt die Haushaltsnotlage aus einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mitverursachter übermäßiger Verschuldung her, ist zu berücksichtigen, dass in einer solchen Lage schwerlich allein der Einsatz mittel- und längerfristig wirksamer Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft, so unentbehrlich sie sein mögen, weiterhelfen kann, noch allein der Abbau der akuten, in der Schuldenlast sich manifestierenden Haushaltsnotlage - auch wenn dieser dringlich sein mag, um einer weiteren Verschlechterung der Lage entgegenzutreten -, sondern nur das Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen.“⁵

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts waren die Basis für das bremische Sanierungsprogramm, das aus den Komponenten „Sparen und Investieren“ besteht.

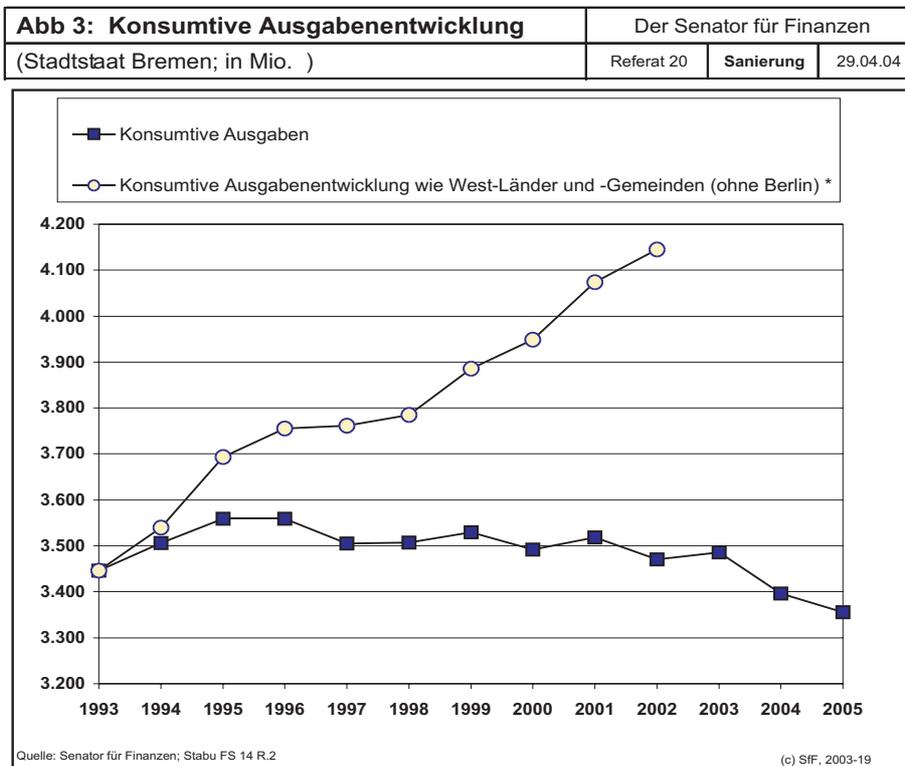


Schaubild 3 dokumentiert die bremischen Anstrengungen des Sparens bei den konsumtiven Ausgaben. Diese stiegen von 1993 bis 1995 an, um dann bis zum Jahr 2002 mit knapp 3,5 Mrd. EUR wieder auf das Niveau von 1993 zu sinken. Neben einem realen Leistungsabbau schlägt sich in dieser Entwicklung natürlich auch der Rückgang der Zinsausgaben infolge der Sanierungszahlungen, insbesondere aber das sinkende Zinssatzniveau nieder. Die West-Länder und -Gemeinden steigerten ihre konsumtiven Ausgaben dagegen um jahresdurchschnittlich 2 %.

*) Ausgaben des Stadtstaates Bremen ab 1994: Ausgangswerte 1993 multipliziert mit den Veränderungsraten der West-Länder und -Gemeinden

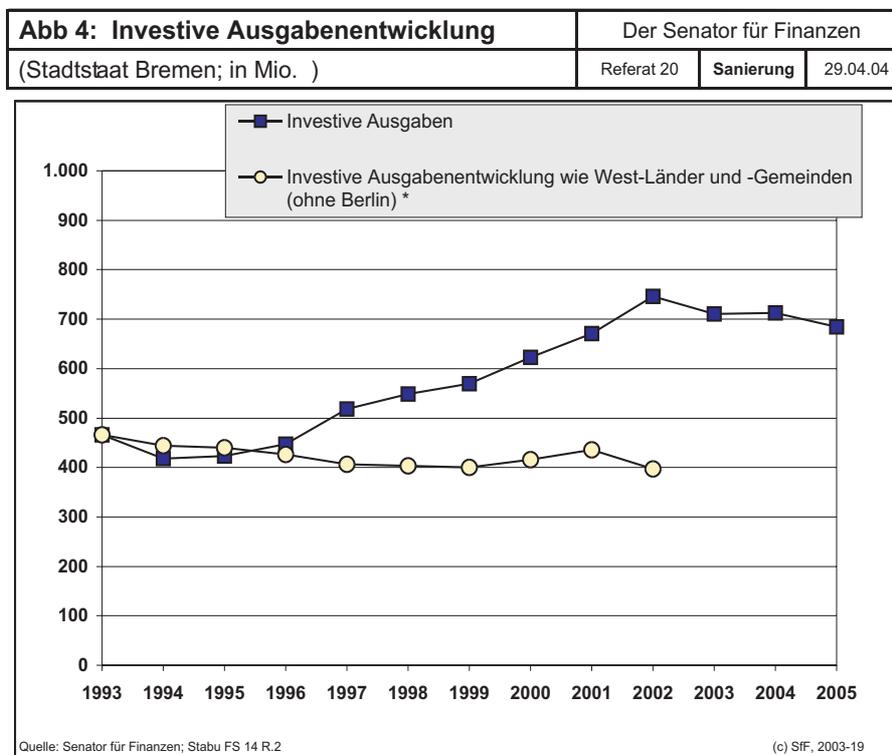
Bezogen auf das Ausgangsjahr 1993 war Bremen damit im Jahr 2002 um 650 Mio. EUR (16 %) sparsamer als die West-Länder und -Gemeinden. Bis zum Jahr 2005 plant Bremen, die konsumtiven Ausgaben weiterhin deutlich zu senken.

Als Fazit ist festzuhalten: Bremen ist insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben erheblich sparsamer als die West-Länder und -Gemeinden.

Schaubild 4 beschreibt die Entwicklung der bremischen Investitionsausgaben. In der Sanierungsvereinbarung von 1993 hatten sich die beiden Notlagenländer verpflichtet, die durch die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen innerhalb der Ausgabenbegrenzung entstehenden Finanzierungsspielräume (Zinsersparnisse) in den jeweiligen Haushaltsjahren entweder für Investitionen zu nutzen, die die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes nachhaltig stärken, oder zur weiteren Verminderung der Nettokreditaufnahme bzw. zur Schuldentilgung zu verwenden.

Bremen machte von dieser Möglichkeit der Sanierungsvereinbarung in vollem Umfang Gebrauch. Infolgedessen stiegen die Investitionsausgaben von 1993 bis 2002 jahresdurchschnittlich um 5 %. Die West-Länder und -Gemeinden reduzierten dagegen ihre Investitionsausgaben in diesem Zeitraum um jährlich -1,8 %. Gemessen an der Entwicklung der Investitionsausgaben der West-Länder und -Gemeinden seit 1993 gab Bremen also im Jahr 2002 ca. 350 Mio. EUR mehr aus. Da Bremen aber gleichzeitig bei den konsumtiven Ausgaben gegenüber den West-Ländern und -Gemeinden Minderausgaben von 650 Mio. EUR aufwies, war der Stadtstaat bei den Gesamtausgaben im Jahr 2002 mit gut 250 Mio. EUR deutlich sparsamer als die West-Länder und -Gemeinden. Bis zum Jahr 2005 sollen die Investitionsausgaben mit Spitzenwert im Jahr 2002 wieder gesenkt werden (vgl. Schaubild 4). Die Bremische Bürgerschaft hat beschlossen, das 2004 auslaufende Investitionssonderprogramm (ISP) durch ein Anschlussinvestitionsprogramm (AIP) in nahezu gleicher Höhe (jährlich 243 Mio. EUR) ab 2005 bis 2010 fortzusetzen.

Der Bundesminister der Finanzen hatte diesen Weg selbst vorgeschlagen, um vom Bundesverfassungsgericht nahe gelegte Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG wegen der politisch schwierigen Umsetzung (Zustimmungserfordernis des Bundestages und des Bundesrates) zu vermeiden⁶. Der Grundgedanke war einfach: Die extremen Haushaltsnotlagenländer sollten durch eine Strukturverbesserung ihrer Haushalte, d. h. durch wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitions- statt Zinsausgaben, die Wirtschaftsschwäche aktiv bekämpfen dürfen.



*) Ausgaben des Stadtstaates Bremen ab 1994: Ausgangswerte 1993 multipliziert mit den Veränderungsraten der West-Länder und -Gemeinden.

Die deutliche Steigerung der Investitionsausgaben und das damit erreichte Investitionsausgabenniveau kritisiert der Bundesminister der Finanzen in jüngster Zeit aufs heftigste. Bremen hätte nach seiner heutigen Auffassung von dieser Möglichkeit der Sanierungsvereinbarung keinen Gebrauch machen sollen und die Zinersparnisse voll in die weitere Teilentschuldung stecken sollen.⁷

Dieser Vorwurf rührt an die Grundfesten des Verfassungsgerichtsurteils von 1992 und der daraufhin ausgehandelten Sanierungsvereinbarung. Deshalb muss Bremen sich mit diesem Vorwurf ernsthaft auseinandersetzen.

Schaubild 5 zeigt die Entwicklung der Investitionsquoten seit 1980. Deutlich wird, dass die Investitionsquote Bremens bis zum Beginn der Sanierung im Jahr 1994 stets erheblich (um rd. 5 %-Punkte) unter der Investitionsquote der West-Länder und -Gemeinden lag. Erst die Sanierungsvereinbarung ermöglichte es, diesen Rückstand bis zum Jahr 1999 zu schließen und seitdem in einen leichten Vorsprung umzukehren.

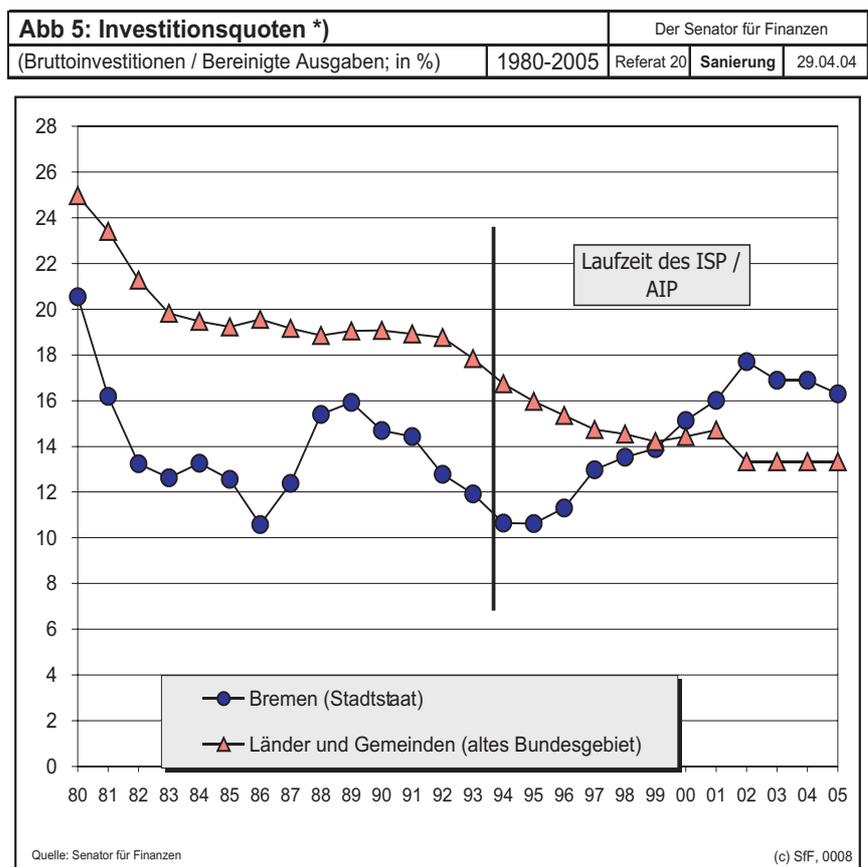
Besonders drastisch fällt die Kritik von G. Färber in ihrem dem Berliner Normenkontrollantrag vom September 2003 als Anlage beigefügten Gutachten zur extremen Haushaltsnotlage Berlins aus:

- „Vor allem auch eine Finanzierung von möglicherweise wirtschaftskraft-erhöhenden Maßnahmen aus den Tilgungshilfen oder eine Verwendung von erreichten Zinersparnissen für etwas anderes als Tilgung des übermäßig hohen Schuldenstandes sind in der deutschen Finanzverfassung

unsinnig. Denn ein Großteil der Steuermehreinnahmen, wenn sie sich denn nach einigen Jahren einstellen und nicht außerdem von Steuerreformen des Bundes wieder aufgezehrt werden, werden durch Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich neutralisiert.“⁸

- „Nach den Erfahrungen mit dem Saarland und vor allem mit Bremen ist dabei strikt darauf zu achten, dass die Hilfen für nichts anderes als Tilgung bzw. unterlassene Nettoneuverschuldung verwendet werden. Jeder Cent, der bei einem Haushaltsnotlagenland nicht unverzüglich zur Minderung der Staatsschuld eingesetzt wird, beeinträchtigt das Sanierungsziel, verhindert, dass die Haushaltsnotlage beendet wird.“⁹

- „Mit Blick auf die Erfahrungen der beiden ersten Haushaltsnotlagenländer Bremen und dem Saarland empfiehlt sich aber ein sehr viel sorgfältigeres Design der Rahmenbedingungen und Auflagen, unter



*) Länder und Gemeinden ab 2003: Fortschreibung auf konstantem Niveau

denen Hilfen gewährt werden. Denn bei beiden Haushaltsnotlagenländern sind auch den Kontrolleuren der Sanierung, dem Bund und den Ländern über den Finanzplanungsrat, Fehler unterlaufen, die nicht auf die Hilfen an sich zurückzuführen sind, sondern auf eine kaum nachvollziehbare Nachlässigkeit gegenüber den Tilgungsverpflichtungen der beiden Länder, denen keine strengste Haushaltsdisziplin auferlegt wurde, sondern die Erlaubnis erteilt wurde, schon kurz nach den ersten Zahlungen einen Teil der Zinsersparnis für Infrastrukturinvestitionen auszugeben. Die Sanierungsmittel wurden zu einem erheblichen Teil nicht zur Schuldentilgung genutzt. Die gewährten Summen hätten aber ausgereicht, um beide Länder zu sanieren. Die Ziele wurden aber nicht erreicht - mit Zustimmung der gebenden Gebietskörperschaften!“¹⁰

- „Es wäre allerdings verfehlt, aus den Problemen mit den Haushaltsnotlagenländern der „ersten Generation“ zu schlussfolgern, die Gewährung von Haushaltsnotlagenhilfen wäre ein ungeeignetes Konzept der Hilfe im deutschen Bundesstaat.“¹¹

Zunächst ist festzuhalten, dass sich die kumulierten Zinsersparnisse aus der ersten Sanierungstranche bis zum Jahr 2004 auf knapp 2,3 Mrd. EUR belaufen, die Bremen für wirtschaft- und finanzkraftstärkende Investitionen verwendet.

Bezogen auf die Sanierungshilfen von insgesamt 8,5 Mrd. EUR macht dies einen Anteil von 27 % aus. Die wiederholte Aussage des Bundesministers der Finanzen vor dem Deutschen Bundestag, Bremen habe den ü b e r w i e g e n d e n¹² Anteil der Sanierungshilfen für Investitionen verwendet, ist nicht richtig.

Hätte Bremen diese 2,3 Mrd. EUR sukzessive in zusätzliche Teilentschuldung gesteckt, würde der Schuldenstand Bremens Ende 2004 nicht 10,9 Mrd. EUR, sondern ca. 8,0 Mrd. EUR betragen.

Damit einhergehen würden rechnerische Zinsersparnisse von rd. 150 Mio. EUR, die zur Schließung der konsumtiven Ausgabenlücke ab 2005 beitragen würden, wenn sie tatsächlich anfielen. Denn diese Betrachtung ist rein statisch und berücksichtigt nicht, wie sich die bremischen Haushaltsausgaben und -einnahmen ohne das Investitions Sonderprogramm entwickelt hätten. Es gibt leider kein regionalwirtschaftliches Modell, das eine solche hypothetische Entwicklung mit ausreichender Präzision quantitativ beschreiben könnte. Deshalb ist man auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen.

Folgende drei Gesichtspunkte sind dabei von Bedeutung:

- G. Färber ist insoweit zuzustimmen, als dass ein Großteil der mit Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzzuwachs verbundenen Steuereinnahmen durch den Länderfinanzausgleich kompensiert wird. Daraus aber zu schlussfolgern, dass aktive Sanierung zwecklos sei und sich stattdessen auf eine R e n t n e r m e n t a l i t ä t zu beschränken, entspricht weder dem grundgesetzlichen Ansatz der aktiven Sanierung (Art. 104 Abs. 4 GG) noch kann dies der volkswirtschaftlichen Rationalität entsprechen.
- Gemäß dieser Devise müsste sofort der Aufbau Ost gestoppt werden, denn die Konkurrenz der Länder und Regionen um Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze und Einwohner wäre sinnentleert.
- Die Zielsetzung des bremischen Sanierungsprogramms ist bereits 1992 und nachfolgend in den jährlichen Sanierungsberichten beschrieben worden: „Mit Hilfe p r ä v e n t i v e r Strukturpolitik kann die Voraussetzung für das notwendige wirtschaftliche Wachstum geschaffen werden, das auch die Wachstumsverluste der Vergangenheit schrittweise kompensiert. Eine Strategie des qualifizierten wirtschaftlichen und umweltverträglichen Wachstums mit entsprechender Erhöhung der originären Steuerkraft in Bremen bringt für den Bund zusätzliche Einnahmen im Rahmen der vorgegebenen Steuerverteilung und für die Ländergesamt-

heit eine effektive Minderbelastung durch niedrigere Zahlungen an Bremen über den Länderfinanzausgleich. Deshalb weist eine solche strukturpolitische Strategie nicht nur für Bremen, sondern auch für den Bund und die anderen Länder einen steigenden Grad an Selbstfinanzierung auf.“¹³

- Eine Modellrechnung¹⁴ für Bremen hat folgendes Ergebnis: Von jedem zusätzlichen EURO Steueraufkommen (ohne den Landesanteil an der Umsatzsteuer, die nach einem eigenen System vor Länderfinanzausgleich verteilt wird), behält Bremen nach dem geltenden Finanzausgleichssystem 22,7%. Dieser Anteil resultiert insbesondere daraus, dass die Hälfte der Grundsteuer- und Gewerbesteuererinnahmen und des 15%igen Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird, sondern vorab den Gemeinden verbleibt. Im neuen ab 2005 geltenden Finanzausgleichssystem kann sich der Mehreinnahmenanteil Bremens insbesondere durch die neu eingeführte Prämienregelung für überdurchschnittliches Steuerwachstum auf 28 % erhöhen. Der restliche Aufkommensanteil von 77,3 % bzw. zukünftig 72 % kommen dem Bund und den übrigen Ländern etwa je zur Hälfte zugute.
- Vorausgesetzt, dass wirtschaftsfördernde Maßnahmen und Projekte über die Stimulierung privater Anschlussinvestitionen zu einer Steigerung der Wirtschaftskraft bzw. zu zusätzlichen Arbeitsplätzen führt, ergeben sich für den Staatshaushalt Entlastungseffekte auf der Ausgabenseite.

Das BAW-Institut für Wirtschaftsforschung schätzt, dass von 100 zusätzlichen Arbeitsplätzen in Bremen im Durchschnitt 33 von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern besetzt werden.

Den Entlastungseffekt für die bremischen Sozialhilfeaufwendungen einschließlich Wohngeld beziffert das BAW mit mindestens 1500 EUR je zusätzlichen Arbeitsplatz.¹⁵ Hinzu kommen in Bremen nicht wirksame Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen der Sozialversicherungsträger.

- Mit Hilfe des Investitionssonderprogramms ist es Bremen in den letzten Jahren nicht nur gelungen, die negativen Folgen des Vulkan-Konkurses von 1996 zu überwinden, sondern seit nunmehr drei Jahren ein leicht überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum zu erreichen und damit die Zahl der Arbeitsplätze ebenso wie die Zahl der Einwohner zu steigern. Für eine Großstadt wie Bremen lassen sich zusätzliche Einwohner nur aus Fernwanderung gewinnen, die höher sein muss als die nach wie vor anhaltende Umlandwanderung und der Sterbeüberschuss. Ein positiver Fernwanderungssaldo ist aber nur durch ein entsprechend erhöhtes Angebot von Arbeitsplätzen möglich. Ohne das Investitionssonderprogramm hätte der Stadtstaat Bremen heute mit Sicherheit erheblich weniger Arbeitsplätze und Einwohner. Jeder zusätzliche Einwohner bedeutet aber einschließlich der Einwohnerwertung von 135 v.H. nach Länderfinanzausgleich zusätzliche Einnahmen für den bremischen Staatshaushalt von rd. 3.000 EUR.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die positiven fiskalischen Wirkungen des Investitionssonderprogramms auf den bremischen Haushalt aufgrund arbeitsplatzbedingter Steuermehreinnahmen, Entlastungen bei den Sozialhilfeaufwendungen und gehaltener bzw. zusätzlicher Einwohner zumindest mittelfristig größer sind als die Zinsausgaben in Höhe von 150 Mio. EUR für die Kreditfinanzierung des Investitionssonderprogramms. Hinzu kommt die Partizipation des Bundes und der übrigen Länder an den Steuermehreinnahmen. G. Färber greift erheblich zu kurz, wenn sie die Wirkung von regionaler Wirtschaftsförderung auf die Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich ohne die Beachtung der weiteren Effekte beschränkt.

Im Normenkontrollantrag Berlins wird dargestellt, dass die Berliner Wirtschaftskraft von 1995 bis zum Jahr 2002 um 6,3 % geschrumpft ist. Berlins Wirtschaftskraft je Einwohner erreicht damit nur noch 89 % des Bundesgebiets (zum Vergleich 136 % bei Bremen und 172 % bei Hamburg).

In seiner Einbringungsrede zum Doppelhaushalt 2004/2005 am 28. August 2003 führt der Berliner Finanzsenator aus: „Um weitere 290 Mio. EUR lägen unsere Einnahmen (aus Länderfinanzausgleich) höher, wenn Berlin heute noch die gleiche Einwohnerzahl wie im Jahr 1994 hätte. Hier zeigen sich die Folgen der wirtschaftlichen Stagnation, des teilungsbedingt unzureichenden Besatzes mit Industrie und Gewerbe und des Bevölkerungsrückganges“.

Es muss die Frage gestellt werden, wie Berlin aus dem Teufelskreis

- sinkender Wirtschaftskraft,
- sinkender Arbeitsplatzzahlen,
- sinkender Einwohnerzahlen und damit
- sinkender Finanzausstattung und
- steigender Sozialhilfeaufwendungen

herauskommen will, wenn auch noch die wirtschaftsfördernden Maßnahmen weitgehend eingestellt werden?

Dass G. Färber selbst Bauchschmerzen bei ihrer Strategieempfehlung hat, zeigt folgende Passage in ihrem Gutachten: „Denn jenseits einer bestimmten Untergrenze und nach wenigen Jahren werden die Folgen eines weit unterdurchschnittlich alimentierten Investitionshaushaltes Folgen für den Zustand der regionalen und lokalen Infrastruktur haben. Diese kann nicht werterhalten werden, weist immer größere Mängel auf und wird z. T. wenigstens wegen sicherheitstechnischer Probleme geschlossen oder abgesperrt werden müssen. Dies hat Folgen für die Attraktivität von Berlin als Wirtschaftsstandort, die sich vor allem auch auf die Produktivität privater Investitionen durchschlagen.“¹⁶

Der Normenkontrollantrag Berlins selbst steht im Widerspruch zur Strategieempfehlung des Färber-Gutachtens. So wird die extreme Haushaltsnotlage Berlins auf ein komplexes Ursachenbündel zurückgeführt, wobei ein wesentlicher Faktor die anhaltende strukturelle Steuerschwäche aufgrund der Wirtschaftsschwäche sei.¹⁷ Weiter heißt es wörtlich: „Das Sanierungsprogramm des Landes umfasst zusätzlich zu den Sparbeschlüssen ... die Maßnahmen zum Strukturwandel in Berlin, die dazu beitragen sollen, auf Dauer die Wirt-

schafskraft zu festigen und damit das einnahmeseitige Fundament des Landeshaushalts zu stärken.“¹⁸ Wie diese Wirtschaftskraftstärkung allerdings mit einer auf 7,9 % reduzierten Investitionsquote gelingen könnte, ist schleierhaft.

Zum massiven Vorwurf von G. Färber, Bremen und das Saarland erreichten das Sanierungsziel nicht, weil den beiden Ländern „keine strengste Haushaltsdisziplin auferlegt wurde“¹⁹, ist zunächst auf folgende Passage im Urteil des Bundesverfassungsgericht von 1992 zum Selbstverschuldungsvorwurf der extremen Haushaltsnotlage hinzuweisen: „Das Saarland und vor allem Bremen (haben) durchaus Anstrengungen unternommen, ihre Nettokreditaufnahme ... zu verringern und ihre Haushaltswirtschaft auf Stabilisierung ausgerichtet.“²⁰

Seit Beginn der Sanierungszahlungen hat Bremen alle Auflagen des Bundesgesetzgebers weit übererfüllt. Dass auch die zweite Sanierungstranche nicht zum Erfolg führen wird, ist ausschließlich auf die weggebrochenen Steuereinnahmen zurückzuführen. G. Färber leitet in ihrem Gutachten die Notwendigkeit einer Übernahme von Berliner Schulden in Höhe von 35 Mrd. EUR durch den Bund und die anderen Länder ab und fordert als Grundlage dafür: „Schließlich ist auch auf Seiten der gewährenden Gebietskörperschaften, des Bundes und der anderen Länder, zu fordern, dass sie ein konsistentes wissenschaftlich fundiertes Sanierungskonzept erarbeiten und durchhalten. Dieses Konzept muss so weit offen sein, dass es Veränderungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die ein Haushaltsnotlagenland nicht zu vertreten hat - so z.B. die Folgen von Steuerreformen -, nicht in dessen Verantwortungsbereich einrechnet.“²¹ Die Frage, warum diese Forderung nur für Berlins zukünftige Sanierung und nicht gleichermaßen auch für die gegenwärtige Sanierung Bremens und des Saarlands gelten soll, müsste noch beantwortet werden.

Autor:
Prof. Dr. Günter Dannemann
Senatsbeauftragter für überregionale Finanzbeziehungen

- 1 Im Zusammenhang mit der Zustimmung Bremens zur Steuerreform im Bundesrat im Juli 2000 schrieb der Bundeskanzler an den Präsidenten des Senats und den Senator für Finanzen u.a.: „Auf jeden Fall darf ein erneutes Abgleiten der Sanierungsländer in eine extreme Haushaltsnotlage durch die finanziellen Auswirkungen von Steuerreform und Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht zugelassen werden, so dass eine ansonsten erforderliche Fortführung der Sanierungshilfen vermieden wird.“
- 2 Im Gesetz zur Sicherstellung des Landes Bremen vom 21. Dezember 1999 heißt es in der Präambel: „Mit dem festen Willen, im Jahr 2005 die Sanierung der bremischen Haushalte abzuschließen und die mit der abschließenden Zahlung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen verbundenen Auflagen zu erfüllen, werden der Senat und die Bremische Bürgerschaft die Haushalte 2000 bis 2004 unter dem vorrangigen Gebot der Rückführung des Defizits der laufenden Rechnung gestalten. Im Jahr 2005 muß Bremen in der Lage sein, einen verfassungskonformen Haushalt aufzustellen.“
- 3 BVerfGE 86, 148, S. 264 f.
- 4 ebenda, S. 265
- 5 ebenda, S. 266
- 6 Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 wird dazu ausgeführt: „Die Investitionshilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG können gezielt auch für Länder eingesetzt werden, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Soweit eine solche Haushaltsnotlage durch das Zusammenwirken von wirtschaftlicher Strukturschwäche und Überschuldung gekennzeichnet ist, bietet der Förderungszweck des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft eine hinreichende Handlungsermächtigung. Der Bund ist dabei durch das föderative Gleichbehandlungsgebot nicht gehindert, die Investitionsförderung gerade auf jene Länder auszurichten und zu beschränken, die von der Haushaltsnotlage betroffen sind.“ BVerfGE 86, 148, S. 267
- 7 Dieser Vorwurf richtet sich damit auch gegen die Sanierungsstrategie des Saarlands. Dort wird im Finanzplan 2002 bis 2006 die Strategie wie folgt beschrieben: „Auch in Zukunft werden rechnerische Zinersparnisse aus der Teilentschuldung für wirtschaftskraftstärkende Investitionen eingesetzt. Hieraus ergeben sich wesentliche Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung im Saarland.“ (S. 12). „Eine moderne und leistungsfähige öffentliche Infrastruktur - Straßen, Gewerbeflächen, Hochschulen und ähnliches mehr - ist eine zentrale Voraussetzung für die Fortsetzung des eingeleiteten wirtschaftlichen Aufholprozesses. Die Landesregierung wird daher Struktur und Volumen der Investitionsausgaben so ausgestalten, dass dieser Prozess im Finanzplanungszeitraum fortgesetzt werden kann. Die für die kommenden Jahre angesetzten Investitionsausgaben erreichen jeweils Spitzenwerte. Die Investitionsquote wird auf einem Niveau von rd. 12,5 % stabilisiert.“ (S. 17/18)
- 8 G. Färber, Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Speyer August 2003, S. 94
- 9 ebenda, S. 104
- 10 ebenda, S. 106. In der Tat hat der Bundesgesetzgeber auf Vorschlag des Bundesministers der Finanzen die aktive Sanierungsstrategie der Haushaltsnotlagenländer bei der Fortsetzung der Sanierungshilfen voll bestätigt. In der Begründung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 05. 03. 1999 heißt es: „Die Finanzierungsspielräume, die sich aufgrund der Zinersparnisse durch die Schuldentilgung ergeben, sind zudem vorrangig für die weitere Rückführung der Verschuldung einzusetzen. Dabei ist die unterschiedliche Ausgangssituation Bremens und des Saarlands zu berücksichtigen. Während Bremen diese Finanzierungsspielräume aus den Sanierungshilfen in den Jahren 1994 bis 1998 voll für zusätzliche Investitionen genutzt hat, ist im Saarland nur rd. ein Drittel für zusätzliche Investitionen und zwei Drittel für zusätzliche Begrenzungen der Verschuldung verwendet worden. Vor diesem Hintergrund wird dem Saarland die Möglichkeit von zusätzlichen wirtschaftskraftfördernden Investitionen aus den Zinersparnissen durch die Sanierungshilfen eingeräumt. In Bremen sind die Zinersparnisse voll zur weiteren Begrenzung der Verschuldung zu verwenden; davon unberührt bleibt die weitere Durchführung des angelaufenen Investitionssonderprogramms der Freien Hansestadt Bremen, das aber aus den Zinersparnissen durch die Hilfen ab 1999 nicht weiter aufgestockt werden soll. Durch die zusätzlichen Investitionen wird die Verpflichtung zu einer strengen Begrenzung des Ausgabenwachstums im Rahmen einer restriktiven Haushaltspolitik nicht aufgeweicht.“ (Bundestagsdrucksache 14/487)
- 11 ebenda, S. 107
- 12 So z.B. die Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Barbara Hendricks vom 6. September 2002: „Die Sanierungshilfen werden von Bremen ü b e r w i e g e n d für Investitionen zur Steigerung der Wirtschaftskraft eingesetzt. Die Bremer Strategie zielt darauf ab, über eine Stärkung der Wirtschaftskraft die Steuerkraft des Landes zu erhöhen. Diese Zielsetzung wird durch die wachstumsfördernden Wirkungen der Steuerreform unterstützt, so dass mittelfristig die Steuereinnahmehasis verbessert wird.“
- 13 Drucksache der Bremischen Bürgerschaft 15/1012
- 14 G. Dannemann, Die Grundkonzeption des Sanierungsprogramms, in: Die Finanzen Bremens und die Zukunft des Landes, hrsg. vom Senator für Finanzen, Bremen 1992, S. 13 f.
- 15 M. Pohl, Fiskalische Effekte von Arbeitsplätzen, Diskussionsbeiträge des BAW-Instituts für Wirtschaftsforschung, Bremen 2001, S. 24 ff.
- 16 G. Färber, a.a.O., S. 109
- 17 Normenkontrollantrag des Landes Berlin vom September 2003, S. 7.
- 18 ebenda, S.13
- 19 ebenda, S.106
- 20 BVerfGE 86, 148, S. 260
- 21 G. Färber, a.a.O., S. 107

