

Sanierung der bremischen Haushalte - Vor den Überprüfungsverhandlungen -

Einnahmeprobleme haben seit Beginn der Sanierung Konsolidierungsfortschritte der Freien Hansestadt Bremen in der angestrebten Größenordnung verhindert. Derzeit ist davon auszugehen, daß die Einnahmen des Stadtstaates aus originären Steuern und Finanzausgleich im Sanierungszeitraum 1994/98 um über 6,1 Mrd. DM geringer ausfallen werden als bei Festlegung der Sanierungsziele erwartet. Die angestrebte Schuldentilgung (5 Mrd. DM) ist damit nicht mehr realisierbar.

Die Freie Hansestadt Bremen ist - wie die übrigen Länder und Gemeinden des Bundesgebietes - seit 1993 durch massive Steuerausfälle betroffen. Die Bemühungen, die extreme Haushaltsnotlage des Landes zu beseitigen, wurden damit erheblich erschwert. Vor dem Hintergrund einer längerfristig stagnierenden Wirtschaftsentwicklung, die sich über die Effektivlöhne und produktivitätsbedingte Beschäftigungsverluste noch zusätzlich belastend für die Dynamik der einkommensabhängigen Steuereinnahmen auswirkt, war und ist Bremen wie alle Gebietskörperschaften gezwungen, die Steuereinnahme-Erwartungen für seine Haushalte fortlaufend den ungünstigeren Rahmenbedingungen

anzupassen. Hinzu kommen Einnahmeverluste infolge der - ebenfalls bundesweit zu verzeichnenden - steuerrechtsbedingten Entlastungseffekte, deren Vielzahl und inzwischen relativ unüberschaubaren Gestaltungsmöglichkeiten Entkopplungstendenzen von Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen zusätzlich verstärkt haben. Weitere bremenspezifische Mindereinnahmen ergeben sich aus der Finanzreform 1995.

Die aus dem Zusammenwirken dieser Faktoren resultierende deutliche Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Konsolidierung der Haushalte des Landes war zum Zeitpunkt der Erstellung des bremischen Sanierungsprogramms im Oktober 1992 nicht ansatzweise absehbar. Statt der im Sanierungsprogramm (nach Steuerschätzung vom Mai 1992) unterstellten Fortsetzung der Einnahmewachse trat tatsächlich eine dauerhafte Stagnation der bremischen Einnahmen aus Steuern (nach Abzug FDE), Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sanierungsbeträge) ein. Nach den Ist-Ergebnissen der Jahre 1994/96 und den Prognosen der Steuerschätzung vom Mai 1997 wird der Stadtstaat Bremen damit im Sanierungszeitraum 1994/98 aus originären Steuern und Finanzausgleich über 6,1 Mrd. DM bzw. rd. 21 % weniger vereinnahmen als bei Festlegung der Sanierungsziele für diese

Die Sanierung der bremischen Haushalte - Teil 5

Nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes haben der Bund und die Länder im Jahre 1997 gemeinsam zu überprüfen, ob zur Haushaltssanierung der Länder Bremen und Saarland weitere Sanierungshilfen erforderlich sind. Der aus Bund, Ländern und Gemeinden gebildete Finanzplanungsrat hat daher am 25. Juni 1997 unter Leitung des Bundesfinanzministers beschlossen, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einzusetzen, die bis zum Herbst 1997 Position zu dieser Frage beziehen soll. Die Freie Hansestadt Bremen hat eine Zwischenbilanz ihrer Haushaltsentwicklung im bisherigen Sanierungszeitraum, deren Ergebnisse im Rahmen der anstehenden Überprüfungsverhandlungen zu bewerten sein werden, Ende Mai in Form eines - gemäß Verwaltungsvereinbarung jährlich zu erstellenden - Sanierungsberichtes vorgelegt. Der Finanzplanungsrat hat diesen Jahresbericht 1996 in seiner 85. Sitzung am 25. Juni 1997 zur Kenntnis genommen und Bremen - wie dem Saarland - für den Berichtszeitraum die Erfüllung der Sanierungsaufgaben sowie die Erbringung des erforderlichen Eigenbeitrages zur Sanierung bestätigt. Im Rahmen der kontinuierlichen Berichterstattung über die Sanierung der bremischen Haushalte stellt der vorliegende Finanzbericht eine auf zentrale Aussagen konzentrierte Zusammenfassung dieses Sanierungsberichtes 1996 dar.

Periode erwartet. Diese dramatischen Einnahmeeinbrüche führen dazu, daß die ursprünglich angestrebten Sanierungsfortschritte der bremischen Haushalte - d.h. die deutliche Verbesserung zentraler Haushalts-Kennzahlen (Schuldenstand; Kreditfinanzierungsquote; Zins-Steuer-Quote) und der Anschluß an die Länder- und Gemeinde-Gesamtheit - im vorgegebenen finanziellen und zeitlichen Rahmen nur in begrenztem Maße zu erreichen sein werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die massiven Einnahmeprobleme der letzten Jahre zwar überwiegend eine auch bundesweit zu verzeichnende Entwicklung widerspiegeln, Bremen hiervon jedoch in besonderem Maße betroffen ist:

- o Einerseits fielen die steuerabhängigen Einnahmeherausfälle des Stadtstaates bisher überproportional aus: Während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden des (westlichen) Bundesgebietes im Zeitraum 1990/96 - nach Berücksichtigung von FDE, BEZ und LFA-Zahlungen an die neuen Länder - Steuermehreinnahmen von 21,6 % verzeichneten (originäre Steuern: +25,5 %), stiegen die steuerabhängigen Einnahmen Bremens gleichzeitig lediglich um 14,9 %.
- o Andererseits führt die Rolle Bremens als Sanierungsland zu einer besonderen Betrachtungsweise von Wir-

kungszusammenhängen, die in allen Ländern und Gemeinden gleichermaßen zu verzeichnen sind: In anderen Gebietskörperschaften werden Einnahmeverluste, die nicht durch entsprechende Ausgabenreduzierungen kompensiert werden können, als zwangsläufige Erhöhungen des Finanzierungsdefizites registriert. Hingegen werden für das Land Bremen, das sich bereits zu Beginn der abflachenden Einnahmewachse in einer extremen Haushaltsnotlage befand und geringere Gestaltungsspielräume auf der Ausgabenseite aufweist, die eingetretenen Einnahmeverlechterungen in erster Linie unter dem Aspekt der - zumindest teilweisen - Nichtrealisierung von Sanierungsfortschritten und damit deutlich kritischer bewertet.

Die bisherigen Sanierungserfolge der Freien Hansestadt Bremen sind deshalb nicht an den Plandaten des 1992 aufgelegten Sanierungsprogramms (vorgesehene Netto-Tilgung 1994/98: 5,0 Mrd. DM), sondern nur unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen, nicht durch das Land zu beeinflussenden Einnahmeverlechterungen (steuerliche Mindereinnahmen 1994/98: 6,1 Mrd. DM) zu messen und zu bewerten. Tabelle 1 zeigt, daß Bremen in den ersten drei Jahren des Sanierungszeitraumes durch eigene - noch über die bereits restriktiven Zielwerte des Sa-

Liebe Leserinnen und Leser!

Mit diesem „Finanzbericht Bremen“ stellen wir die Eigenanstrengungen der Freien Hansestadt Bremen vor, die bestehende Haushaltsnotlage zu beseitigen und in die Stärkung unserer Wirtschafts- und Finanzkraft zu investieren. Erst vor wenigen Tagen war dieser „Sanierungsbericht 1996“ Thema im Finanzplanungsrat in Bonn. Dort haben wir deutlich gemacht, daß das Land Bremen alle zur Sanierung übernommenen Verpflichtungen erfüllt hat. Unsere Partner aus Bund und Ländern haben das positiv gewürdigt.

Der Finanzplanungsrat hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt. In dieser sind neben dem Bund vertreten die Länder Nordrhein-Westfalen, der Freistaat Bayern, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Thüringen sowie die beiden Haushaltsnotlageländer Bremen und das Saarland. Damit ist ein wichtiger Grundstein für die sachliche Prüfung unseres weiteren Sanierungsanspruchs gelegt. Ich erwarte, daß diese Arbeitsgruppe ihre Ergebnisse noch bis zum Herbst dieses Jahres vorlegen wird.

Bis zur Fortsetzung der Sanierungszahlungen über 1998 hinaus ist es noch ein langer Weg. Das wurde an mehreren Wortmeldungen im Finanzplanungsrat deutlich. Im Kern richten unsere Kritiker ihr Augenmerk darauf, von Bremen noch höhere Eigenleistungen zur Haushaltskonsolidierung zu verlangen, damit die Sanierung deutlich schneller und zielgerichtet voranschreitet. Daß auch die Frage aufgeworfen wurde, ob das Sanierungsziel überhaupt erreichbar sei, zeigt, daß Bremen auch weiterhin seine realistische Sanierungsperspektive überzeugend darstellen muß.

Die kommenden Monate werden kein Zuckerschlecken - weder bei den Beratungen in der Arbeitsgruppe und den anschließenden politischen Verhandlungen in Bonn noch bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 1998/99 in Bremen. Dabei ist klar: Zur entschiedenen Fortsetzung und Verstärkung des bisherigen Sanierungskurses „Sparen bei konsumtiven und Personalausgaben sowie gleichzeitig gezielte Investitionen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft“ gibt es keine Alternative.



Ihr
Bürgermeister Ulrich Nölle
Senator für Finanzen

nierungsprogramms hinausgehende - Anstrengungen bereits einen um rd. 330 Mio. DM höheren Betrag zur Schuldentilgung einsetzen konnte, als bei Festlegung der Sanierungsziele und unter Berücksichtigung der seither drastischen Einnahmeausfälle zu erwarten war.

Spielräume für einen noch höheren Eigenbeitrag des Landes zur Haushaltssanierung, mit dem eine noch weitergehendere Kompensation der Einnahmeausfälle möglich gewesen wäre, bestanden dabei nicht. Es waren ausschließlich die skizzierten Einnahmeverluste - zusätzlich belastet durch einen überproportionalen Anstieg der Sozialhilfeverpflichtungen -, die eine Befreiung Bremens aus der extremen Haushaltsnotlage im vorgesehenen Zeit- und Mittelrahmen verhindern. In den anstehenden Überprüfungsverhandlungen zur Notwendigkeit weiterer Sanierungsleistungen an die Haushaltsnotlage-Länder wird dieser Sachverhalt von besonderer Bedeutung sein.

tungsspielraumes für weitere Einschnitte auf der Ausgabenseite geführt hat:

- o Das Land Bremen hat Anstrengungen zur Konsolidierung seiner Haushalte nicht erst seit Beginn des Sanierungsprogramms 1994 unternommen. So lagen im Jahre 1996 die Leistungsausgaben (Bereinigte Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) der bremischen Gebietskörperschaften nur um 57,9 % höher als zu Beginn der achtziger Jahre. Der vergleichbare Ausgabenanstieg in den übrigen (West-)Ländern betrug einschließlich der Gemeindeebene 75,0 % (ohne Bereinigung um Ausgliederungseffekte). Unterdurchschnittliche Ausgabenzuwachsraten ergeben sich für Bremen dabei auch bei Einbeziehung der Zinsausgaben (69,4 gegenüber 78,5 %) sowie unter Berücksichtigung der Einwohnerentwicklung (61,5 gegenüber 62,6 %).

Mit Ausnahme des Saarlandes weist kein anderes Land für den Zeitraum 1980/96 eine auch nur annähernd vergleichbar niedrige Ausgaben-Zuwachsrates aus. Die

Tab. 1: Vorgesehene und realisierte Netto-Tilgung Bremens				Der Senator für Finanzen	
(Stadtstaat Bremen; in Mio. DM)			1994/96	Referat 20	S.bericht 13.06.97
Jahr	vorgesehene Netto-Tilgung (Sanierungsprogramm)	Mindereinnahmen aus Steuern, LFA, BEZ (ggü. Sanierungsprogramm)	n. Sanierungsprogramm und Mindereinnahmen realisierbare Netto-Tilgung	tatsächliche Netto-Tilgung	zusätzliche Netto-Tilgung (ggü. Sanierungsprogr. u. Mindereinnahmen)
1994	840,4	-560,0	280,4	318,1	37,7
1995	997,5	-1033,7	-36,2	36,7	72,9
1996	1103,2	-1278,0	-174,8	43,8	218,6
zusammen	2941,1	-2871,7	69,4	398,6	329,2

Dem überwiegend einnahmebedingten Abgleiten des Landes Bremen in die extreme Haushaltsnotlage wurde auf der Ausgabenseite massiv gegengesteuert. Die seit Beginn des Sanierungszeitraumes erbrachten Eigenbeiträge zur Konsolidierung konnten angesichts des bereits überproportional verengten Gestaltungsspielraumes nur durch tiefgreifende Einschnitte in Standards und Leistungsangebote erreicht werden.

Die zur Durchführung des Sanierungsprogramms mit dem Bund geschlossene Verwaltungsvereinbarung verpflichtet die Haushaltsnotlage-Länder zur Leistung eines besonderen Eigenbeitrages zur Konsolidierung ihrer Haushalte. Die erforderlichen Anstrengungen zur Erbringung dieser Eigenbeiträge sind dabei für Bremen besonders hoch zu bewerten, weil der längerfristige Konsolidierungskurs des Landes bereits zu einer überproportionalen Einengung des Gestal-

Ausgabenbeschränkungen mußten in Bremen zudem bei überproportionalen Mehrbelastungen im Sozialhilfe- und Arbeitsmarktbereich realisiert werden, was zu einer Verringerung notwendiger zukunftsorientierter Investitionsmaßnahmen geführt hat.

- o Besondere Sparerfolge wurden im Personalhaushalt realisiert. In den Jahren 1984/94, dem aufgrund der Datelage aktuellsten Zehn-Jahres-Vergleichszeitraum, fiel der Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Dienst Bremens (umgerechnete Vollzeitbeschäftigte in Kernhaushalt und Sonderrechnungen) - auch in Relation zur verhaltenen Einwohnerentwicklung - mit - 5,5 % wesentlich deutlicher aus als im übrigen (westlichen) Bundesgebiet (- 4,0 %).

Im Stadtstaaten-Vergleich erreichte Bremen mit 61,5 Beschäftigten auf 1.000 Einwohner bereits 1994 den mit Abstand niedrigsten Personalbesatz. Im Großstadtvergleich wies die Stadt Bremen 1994 die viertniedrigste Personalausstattung (Landes-, Gemeinde- und Bun-

desbedienstete) aller zwölf (westdeutschen) Städte über 500.000 Einwohner auf.

Aufgrund der anhaltend deutlichen Reduzierung des Beschäftigtenstandes in den vergangenen Jahren ist davon auszugehen, daß sich die im Länder- und Gemeindevergleich überdurchschnittliche Abnahme der Arbeitsplätze im Öffentlichen Dienst des Landes auch seit Beginn des Sanierungszeitraumes weiter fortgesetzt hat.

Unter den Vorzeichen derart verengter Gestaltungsspielräume spiegeln drei aufeinanderfolgende Jahre mit deutlich unterdurchschnittlicher Ausgabenzuwachsrates zu Beginn des Sanierungszeitraumes - bei gleichzeitig erheblichen Konsolidierungsbemühungen aller Gebietskörperschaften - einen wichtigen Erfolg des Landes wider. Hierzu bedurfte es einer Vielzahl z.T. tiefgreifender Einschnitte in Standards und Leistungsangebote, d. h.; mit der Zielsetzung, durch Forcierung des längerfristigen Konsolidierungsprozesses den notwendigen Eigenbeitrag zur Sanierung der Haushalte des Landes zu erbringen, waren in den vergangenen Jahren erhebliche zusätzlich haushaltsverbessernde Maßnahmen notwendig.

Nachfolgend werden Einzelbeispiele dieser Eigenanstrengungen genannt, mit deren Realisierung die gravierenden Einnahmeeinbrüche seit Beginn des Sanierungszeitraumes sogar überkompensiert und damit im Länder- und Gemeindevergleich jeweils überdurchschnittliche Erfolge bei der Begrenzung des Finanzierungsdefizites erzielt werden konnten. Im einzelnen wurden weit über 200 Maßnahmen ergriffen, die dem Bund und den übrigen Ländern im Rahmen der Sanierungsberichterstattung zur Kenntnis gegeben wurden. Zu den bedeutenderen Beschlüssen zählen insbesondere:

1. Personalwirtschaftliche und dienstrechtliche Maßnahmen

- 40-Stunden-Woche für Beamte
- Erhöhung der Lehrverpflichtung für Lehrer um 2 Wochenstunden
- Verdoppelung der Beförderungswartezeiten für Beamte und Richter
- Einheitlicher jährlicher Beförderungstermin
- Flächendeckende Personalkostenbudgetierung
- Jahresdurchschnittlicher Stellenabbau von 1,92 % seit 1992
- Kompensation von Tarif- und Besoldungserhöhungen durch personalwirtschaftliche Maßnahmen
- Jährliche Einsparvorgaben beim Personalbestand von 2,2 % p.a. bis 2000
- Sogenannte „58er-Regelung“

2. Verwaltungsreform / Aufbau neuer Steuerungsinstrumente

- Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM)
- Umwandlung von Ämtern in Betriebe nach § 26 (1) bzw. (2) LHO (Eigenbetriebe)

- Bildung von Sonderhaushalten nach § 15 LHO (Budgetierung)
- Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung

3. Organisatorische Maßnahmen, Modernisierung / Rationalisierung der Verwaltung, Aufgabenübertragung

- Reduzierung der Senatsressorts von 11 auf 8
- Reduzierung der Meldestellen
- Auflösung, Zusammenfassung und Eingliederung verschiedenster Ämter

4. Technikunterstützte Informationsverarbeitung

- Einführung von DV-Unterstützung und DV-Systemen in verschiedensten Verwaltungsbereichen zur Sachbearbeitung, Controlling, Betriebssteuerung, Effizienzsteigerung etc.

5. Aufgabe bisheriger staatlicher und kommunaler Leistungen

- Auflösung der Wirtschaftskammer
- Einstellung der Förderung verschiedenster Leistungen, Einrichtungen etc.
- Schließung von Bädern, Bibliotheken, Kultureinrichtungen,
- Privatisierung von Einrichtungen
- Übertragung von Aufgaben auf Projektgesellschaften bei Großbaumaßnahmen

6. Reduzierung staatlicher und kommunaler Leistungen (Standards, Zuwendungen, Zuschüsse etc.)

- Erhöhung von Schulklassenfrequenzen
- Reduzierung von Lehrerwochenstundenzuweisungen
- Reduzierung bei der öffentlichen Rechtsberatung, den Aufwendungen für den Sonderfahrdienst, den Förderleistungen im Wohnungsbau, bei der Straßenreinigung und den Standards bei Hoch- und Tiefbaumaßnahmen

7. Einnahmeverbesserungen

- Umfangreiche Veräußerungen von Beteiligungen (Stadtwerke, Wohnungsbau-Gesellschaften, Landesbank etc.)
- Erhöhung der Grundsteuer, Hundesteuer, KTH-Beiträge etc.
- Einführung der Zweitwohnungssteuer

Im Haushaltsjahr 1996 ist es dabei gelungen, die Intensität der Sparanstrengungen noch weiter zu erhöhen: Während die Gesamteinnahmen der bremischen Haushalte um rd. 177 Mio. DM hinter dem Anschlagwert zurückblieben, konnte auf der Ausgabenseite durch Bewirtschaftungsmaßnahmen und Kürzungen gegenüber den Anschlägen ein Minusbetrag von über 215 Mio. DM realisiert werden. Das Volumen dieser Ausgabenkürzung entspricht etwa 2,7 % der bremischen Gesamtausgaben. Als Folge der Bemühungen, die anhaltende Einnahmeschwäche durch überproportionale Einschnitte auf der Ausgabenseite zu kom-

pensieren, konnte die Ausgabenzuwachsrates des Stadtstaates auf 0,1 % (unbereinigt: 0,6 %) begrenzt und das Finanzierungsdefizit bzw. die Nettokreditaufnahme - trotz der steuerlichen Einbrüche - um rd. 38 Mio. DM unter dem veranschlagten Niveau gehalten werden. Realisiert wurden die Minderausgaben durch die Umsetzung eines im Juni des Haushaltsjahres beschlossenen „Ausgleichskonzeptes 1996“, in dessen Rahmen den Ressorts in eigener Verantwortung aufgabenkritisch aufzulösende Einsparquoten auferlegt wurden

Die breit angelegten und z.T. tiefgreifenden Ansätze zur Haushaltsverbesserung verdeutlichen, daß Bremen die aus den Sanierungszielen resultierende Verpflichtung zur Leistung überdurchschnittlicher Eigenanstrengungen konsequent erfüllt. Gleichzeitig zeigt die exemplarische Auflistung personalwirtschaftlicher, organisatorischer und leistungsorientierter Einschnitte in die bremischen Haushalte, daß Ausgabenbereiche, in denen Bremen - bezogen auf eine geeignete Vergleichsebene (Länder und Gemeinden oder Großstädte) - überdurchschnittliche Standards und Leistungen aufweist, - von vereinzelt, in der kritischen Überprüfung befindlichen Ausnahmen abgesehen - nicht mehr bestehen.

Durch überproportionale Sparanstrengungen im konsumtiven Bereich konnten die Ausgaben-Zuwachsrates der bremischen Haushalte seit Beginn der Sanierung nicht nur deutlich unter den Vorgaben des Finanzplanungsrates (Sanierungsverpflichtung), sondern auch geringer als im Durchschnitt der übrigen (West-) Länder und Gemeinden gehalten werden.

Der eingeforderte Eigenbeitrag der Haushaltsnotlage-Länder zur Sanierung ihrer Haushalte besteht nach § 2 der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung darin, - unter Einbeziehung der Gemeindeebene sowie auf der Grundlage vergleichbarer Jahresergebnisse (Bereinigung um Ein-/Ausgliederungseffekte und sonstige verzerrende Faktoren) - im Sanierungszeitraum zumindest die vom Finanzplanungsrates für alle Gebietskörperschaften empfohlene Ausgabenzuwachsrates einzuhalten. Für die ersten drei Jahre der Laufzeit des Sanierungsprogramms betrug die entsprechende Empfehlung des Finanzplanungsrates 3,0 %. Der Freien Hansestadt Bremen ist es in der bisherigen Laufzeit des Sanierungsprogramms durch konsequente Sparanstrengungen gelungen, diesen Richtwert mit bereinigten Zuwachsrates von

- 1,1 % (1994),
- 2,0 % (1995) und
- 0,1 % (1996)

deutlich zu unterschreiten. Rein rechnerisch lassen sich aus dieser Unterschreitung der gesetzten Richtwerte bremische Eigenbeiträge zur Sanierung von

- 134 Mio. DM (1994),

- 75 Mio. DM (1995) und
 - 226 Mio. DM (1996)
- zusammen also rd. 435 Mio. DM ableiten.

Auch im direkten Vergleich mit den übrigen Ländern, die sich ebenfalls um strikte Ausgabenbegrenzung bemühten, lassen sich die Konsolidierungsbemühungen des Landes Bremen durch einen unterdurchschnittlichen Ausgabenanstieg in drei aufeinanderfolgenden Jahren nachweisen. Im Berichtsjahr 1996 stiegen die Bereinigten Gesamtausgaben des Stadtstaates Bremen um 0,1 % - ohne Einbeziehung des Investitions Sonderprogramms ergibt sich eine - durch massive Einschnitte im konsumtiven Bereich realisierte - Ausgabenreduzierung um - 1,6 %. Entsprechend der Vergleichbarkeitsanforderung der Sanierungsvereinbarung sind hierbei Faktoren, die zu einer verzerrenden Erhöhung oder Verringerung der Zuwachsrates führen, entsprechend berücksichtigt.

Eine vergleichbare Zuwachsrates der konsolidierten Ist-Ausgaben der (West-) Länder und Gemeinden liegt nicht vor, da notwendige Bereinigungen um zuwachsratesenkende Einflüsse und anhaltende Ausgliederungen (insbesondere auf der Kommunalebene) nicht vorgenommen werden können und Ergebnisse unter Einbeziehung der Auslaufperiode noch nicht zur Verfügung stehen. Obwohl eine exakte Quantifizierung aufgrund dieser Datenprobleme nicht möglich ist, ist - angesichts methodisch bedingter Überhöhungen des Ausgabenanstiegs in den bremischen Haushalten bei gleichzeitiger Unterschätzung der Länder- und Gemeinde-Vergleichswerte - allerdings davon auszugehen, daß die Ausgabenzuwachsrates der bremischen Haushalte 1996 um mindestens 0,5 %-Punkte unter dem Vergleichswert des übrigen (westlichen) Bundesgebietes lag. Bei Verzicht auf die Durchführung des Investitions Sonderprogramms (ISP) hätte der Abstand zu den übrigen (West-) Ländern und Gemeinden dementsprechend über 2,0 %-Punkte betragen.

Eine differenziertere Betrachtung nach Ausgabearten bestätigt die Konsolidierungserfolge des Landes, denn ermöglicht wurde die unter dem Länder- und Gemeinde-Durchschnitt und deutlich unter den Vorgaben des Finanzplanungsrates gehaltene Gesamtausgaben-Zuwachsrates 1996 durch folgende (bereinigte) Entwicklungen in den einzelnen Ausgabepositionen der bremischen Haushalte (in Klammern: nur um Bahnreform bereinigte Vergleichswerte der (West-)Länder und Gemeinden):

- Personalausgaben: + 0,3 % (+ 0,9 %),
- Zinsausgaben: - 2,1 % (+ 0,7 %),
- sonstige konsumtive Ausgaben: - 0,8 % (+ 0,5 %) und
- Investitionsausgaben: + 5,4 % (- 5,2 %).

Die Vergleichswerte zeigen, daß die Begrenzung der Ausgaben-Zuwachsrates und Neuverschuldung bei den Ländern und Gemeinden in erster Linie durch massive Einschränkungen im investiven Bereich realisiert wurde, während Bremen - bei bewußter Aufrechterhaltung des Investitions Sonderprogramms - Sparerfolge vorrangig bei den laufen-

den Ausgaben erzielen konnte. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß erhebliche finanzielle Aufwendungen, die das Land zur Abfederung der Strukturprobleme im Werftenbereich zu leisten hatte, in die dargestellten Zuwachsraten bereits eingegangen sind.

Benachteiligungen Bremens im System der Finanzverteilung verstärken die Effekte der anhaltend unterdurchschnittlichen Einnahmewachse und verlangsamen zusätzlich den an der Entwicklung zentraler Haushaltskennzahlen meßbaren - Anschluß an die Länder- und Gemeinde-Gesamtheit.

Auch nach Ablauf des dritten Jahres des Sanierungszeitraumes ist damit feststellbar, daß vor allem die dramatisch verschlechterte Einnahmesituation bremische Sanierungsfortschritte gegenüber der Länder- und Gemeindegesamtheit in der notwendigen und angestrebten Größenordnung verhindert hat. Die Auswirkungen dieser anhaltenden Einnahmeschwäche auf die Fortschritte der Haushaltskonsolidierung lassen sich anhand folgender Modellbetrachtung verdeutlichen: Hätten die bremischen

Haushalte seit 1991 die bundesdurchschnittliche Einnahmementwicklung mitvollzogen, wären im Berichtsjahr 1996

- Mehreinnahmen von rd. 900 Mio. DM und damit eine Netto-Tilgung von rd. 1 Mrd. DM,
- eine von 22,4 auf 11,0 % reduzierte Defizitquote sowie
- eine um 2,3 %-Punkte geringere Zins-Steuer-Quote zu verzeichnen gewesen.

Tatsächlich blieben die bremischen Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ auch 1996 erneut hinter der Entwicklung im übrigen (westlichen) Bundesgebiet zurück (2,0 gegenüber 2,6 %). Deutliche Verluste bei den originären Steuereinnahmen (nach FDE: -3,3 %) und den Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sanierungsbeträge: - 4,8 %) wurden dabei kompensiert durch eine deutliche Zunahme der Zahlungen im Länderfinanzausgleich (+ 224 Mio. DM). Dieser Sachverhalt ist als Indiz für die - generell nicht haltbare - These, hohe LFA-Zahlungen an Bremen belegten die

dauerhafte Finanzschwäche des Landes, allerdings nicht geeignet:

Festzustellen ist, daß selbst die im Berichtsjahr relativ hohen Einnahmen im Länderfinanzausgleich nur einen Teil derjenigen Steuereinnahmen ausgleichen, die dem Land zuvor im Rahmen der Finanzverteilung entzogen werden. So überwies Bremen im Rahmen der Lohnsteuererlegung und Umsatzsteuerverteilung im Sanierungszeitraum

- 842 Mio. DM (1994),
- 827 Mio. DM (1995) und
- 815 Mio. DM (1996),

zusammen also rd. 2,5 Mrd. DM an andere Bundesländer. Von diesen Beträgen flossen als LFA-Zahlungen

- 604 Mio. DM (1994),
- 496 Mio. DM (1995) und
- 719 Mio. DM (1996),

zusammen also nur rd. 1,8 Mrd. DM an den Landeshaushalt zurück. Per Saldo leistete Bremen also trotz extremer Haushaltsnotlage allein im Sanierungszeitraum noch rd. 700 Mio. DM an Ausgleichszahlungen an andere Länder. Bei einer fundierten Analyse der bremischen Position im Rahmen der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften wird dieser Sachverhalt ebenso wie die regionale Verteilung sektoraler und sonstiger Transferzahlungen bzw. Beteiligungen des Bundes einer näheren Überprüfung bedürfen.

Bei einer fundierten Analyse der bremischen Position im Rahmen der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften wird dieser Sachverhalt ebenso wie die regionale Verteilung sektoraler und sonstiger Transferzahlungen bzw. Beteiligungen des Bundes einer näheren Überprüfung bedürfen.

Tab. 2: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung		Der Senator für Finanzen	
(in %)		Sanierungsbericht	07.07.97
Jahr	Freie Hansestadt Bremen (Stadtstaat)	(West-) Länder (ohne Berlin)	
		Landeshaushalte	einschließlich Gemeinden
Defizitquote			
1993	20,2	6,3	5,9
1994	19,5	7,2	6,0
1995	22,8	8,0	7,8
1996	22,4	8,3	6,5
1993/96 (in %-Punkten)	2,2	2,0	0,6
Zinsausgabenquote			
1993	15,8	8,1	7,5
1994	16,5	8,2	7,5
1995	15,7	7,9	7,2
1996	15,3	7,7	7,2
1993/96 (in %-Punkten)	- 0,5	- 0,4	- 0,3
Zins-Steuer-Quote			
1993	28,1	11,0	11,3
1994	28,2	11,2	11,4
1995	28,3	11,3	11,6
1996	27,1	11,1	11,4
1993/96 (in %-Punkten)	- 1,0	0,1	0,1
Zuwachsrate der Bereinigten Einnahmen			
1994	1,2	0,5	1,6
1995	- 2,6	3,8	1,7
1996	1,1	3,0	2,2

Zusammenfassend ist also feststellbar, daß - bei erheblich überdurchschnittlichen Konsolidierungserfolgen im konsumtiven Bereich -

- die durch wirtschaftsstrukturpolitische Probleme geprägte originäre Einnahmeschwäche,
- systembedingte Verluste im Rahmen der Finanzverteilung sowie
- die konsequente Durchführung wirtschafts- und finanzkraftstärkender Investitionsmaßnahmen den Aufholprozeß Bremens gegenüber dem Länder- und Gemeinde-Durchschnitt verzögert ausfallen lassen. Die sich dementsprechend ergebende Ist-Entwicklung der - neben dem Schuldenstand - wesentlichen Kennzahlen zur Messung der Haushaltsnotlage sind in Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt.

Im Länder- und Gemeindevergleich können auch bei der Schuldenentwicklung nennenswerte Sanierungserfolge verzeichnet werden, obwohl zugunsten des Investitionssonderprogramms bewußt auf mögliche höhere Tilgungsraten verzichtet wird. Grundgedanke des Sanierungsprogramms ist, daß ohne Einleitung eines notwendigen ökonomischen Aufholprozesses eine dauerhafte Befreiung aus der Haushaltsnotlage nicht zu gewährleisten ist.

Auch bei der Begrenzung des Schuldenstandes konnten weitere Fortschritte erzielt werden: Mit einer Reduzierung der fundierten Schulden um 134 Mio. DM auf knapp 17,1 Mrd. DM konnte die Entschuldungsrate 1996 gegenüber 1995 mehr als verdoppelt werden. Mit dem Minusbetrag des Berichtsjahres weist der Schuldenstand des Stadtstaates im bisherigen Sanierungszeitraum damit folgende Veränderungen auf (Datengrundlage 1994/95: Statistisches Bundesamt):

1994: - 287 Mio. DM,

1995: - 58 Mio. DM und

1996: - 134 Mio. DM.

In der Summe konnte demnach trotz der zwischenzeitlichen Einnahmeeinbrüche eine Entschuldung um knapp 500 Mio. DM realisiert werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Größenordnung des Schuldenabbaus durch die besondere Struktur des bremischen Sanierungsprogramms beeinflusst ist: Es wurde im Rahmen der Sanierungsberichterstattung wiederholt darauf hingewiesen, daß Bremen durch die volle Verwendung der aus den Sanierungszahlungen resultierenden Zinsentlastungen für ein Investitionssonderprogramm bewußt den Weg einer längerfristigen Haushaltssanierung über wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen einem - in der Darstellung der Sanierungserfolge kurzfristig u. U. wirkungsvolleren - unmittelbaren Schuldenabbau vorzieht. Ohne diese zukunftsorientierte Komponente des Sanierungsprogramms (Miteinsatz 1994/96: 418 Mio. DM) hätte in den ersten drei Jahren des Sanierungszeitraumes eine Verringerung des Schuldenstandes um rd. 900 Mio. DM erreicht werden können.

Auch ohne diese - für Vergleichsbetrachtungen im Prinzip notwendige - Bereinigung lassen sich allerdings im Länder- und Gemeindevergleich nennenswerte Sanierungserfolge bei der Schuldenentwicklung ablesen. Mit der 1996 realisierten Rückführung der fundierten Schulden um 134 Mio. DM sank die einwohnerbezogene Verschuldung des Stadtstaates um weitere knapp 200 auf 25.100 DM/Einwohner und näherte sich damit weiter dem länder- und gemeindedurchschnittlichen Niveau (+ 400 auf 9500 DM/Einwohner) an. Hätte Bremen die bisherigen Sanierungsbeträge nicht erhalten, wäre der Schuldenstand zwischenzeitlich auf rd. 33.000 DM/Einwohner gestiegen.

Die mit dem Bund abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte eröffnet den Haushaltsnotlage-Ländern die Alternative „... DIE DURCH DIE SONDER-BUNDESERGÄNZUNGSZUWEISUNGEN INNERHALB DER AUSGABENBEGRENZUNG ENTSTEHENDEN FINANZIERUNGSSPIELRÄUME (ZINSPARNISS) IN DEN JEWEILIGEN HAUSHALTSJAHREN ENTWEDER FÜR INVESTITIONEN ZU NUTZEN, DIE DIE WIRTSCHAFTS- UND FINANZKRAFT DES LANDES NACHHALTIG STÄRKEN, ODER ZUR WEITEREN VERMINDERUNG DER NETTO-KREDITAUFNAHME BZW. ZUR SCHULDENTILGUNG ZU VERWENDEN“ (§ 2). Wie wiederholt dargestellt und begründet, hat sich das Land Bremen entschlossen, die entstehenden Finanzierungsspielräume entsprechend der Verwaltungsvereinbarung in vollem Umfang zur Durchführung eines Investitionssonderprogramms zu verwenden und damit das Risiko, an anderen Kennzahlen gemessene Sanierungserfolge kurzfristig ungünstiger erscheinen zu lassen, bewußt einzugehen: Ohne Durchführung des Investitionssonderprogramms hätte der Schuldenabbau der bremischen Haushalte 1996 378 statt 134 Mio. DM und die (bereinigte) Ausgabenzuwachsrate - 1,6 statt + 0,1 % betragen.

Der Grundansatz des bremischen Sanierungsprogramms weist der langfristig zum Tragen kommenden Wachstumskomponente über das Investitionssonderprogramm eine entscheidende Funktion zu. Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist die Tatsache, daß die bremische Haushaltsnotlage wesentlich durch Wirtschafts- und Finanzkraftschwäche verursacht wurde. Dahinter stehen vor allem die massiven Wirtschaftsstrukturprobleme der achtziger Jahre (Einnahmeausfälle, Ausgabenbelastungen), in deren Folge erhebliche Investitions- und Wachstumsrückstände entstanden. Fest steht, daß ohne Einleitung des notwendigen ökonomischen Aufholprozesses, mit dem die entstandenen Differenzen zum übrigen Bundesgebiet - und die daraus resultierenden strukturellen Belastungen der Haushalte - abgebaut werden, eine dauerhafte Befreiung aus der Haushaltsnotlage nicht zu gewährleisten sein würde.

Verständlich ist, daß diese Strategie - obwohl unmittelbar auf eine längerfristige Entlastung der Länder und des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs gerichtet - vor dem Hintergrund extrem verengter Haushalte aller Gebietskörperschaften zum Teil kritisch beurteilt und damit zugleich eine im Prinzip als richtig erkannte, antizyklische Investitionspolitik von externen Beobachtern der Entwicklung des Landes nur bedingt akzeptiert wird. Da sie angesichts der Ausgangslage für Bremen allerdings alternativlos ist, wurde auch der 1996 aus Zinsentlastungen errechnete Finanzierungsspielraum von 243,4 Mio. DM ohne Einschränkungen zur Durchführung des bremischen Investitionssonderprogramms eingesetzt. Strukturen und Inhalte der damit seit Sanierungsbeginn realisierten bzw. begonnenen ISP-Maßnahmen sind in nachfolgender Übersicht zusammenfassend dargestellt (vgl. auch Finanzbericht 6/96).

Maßnahmen des Investitionssonderprogramms (ISP) 1994 bis 1996

Maßnahme	IST	IST	IST
	1994	1995	1996
Ausgaben in TDM			
I. Wirtschaftsstrukturpolitisches Aktionsprogramm	23.554	43.642	81.021
- Gutachten Anwendungszentrum Leichtbau	-,-	-,-	345
a) Mittelstandprogramm	0	4.340	2.500
- Handwerkerhof Bremer Kreuz	-,-	-,-	2.500
- Handwerkerhof Reedeich Nord	-,-	4.340	-,-
b) Integriertes Flächenprogramm	5.000	7.322	22.823
- Erschließung von Gewerbegebieten	-,-	-,-	11.677
- Bremer Industriepark	5.000	6.542	5495
- Erweiterung Güterverkehrszentrum	-,-	780	5.651
c) Innenstadtprogramm	4.465	6.334	7.527
- Sanierung /Umbau Konzerthaus "Die Glocke"	-,-	6.000	7.067
- Schaffung citynaher Arbeitsplätze	157	334	152
- Umgestaltung des Bahnhofsplatzes Bremen-Centrum	-,-	-,-	308
- Hbf. - Ausgang Bürgerweide	4.308	-,-	-,-
d) Sonderprogramm Bremerhaven	12.278	20.185	28.409
- Verkehrslandeplatz Luneort	4.800	4.681	5.860
- Förderung Fremdenverkehr/Verbesserung Infrastruktur f. d. Tourismus	2.973	-,-	7.678
- Infrastrukturmaßnahmen/Erschließung Fischereihafen	4.505	15.504	14.473
- Anlaufkosten für den Ausbau Technologietransferzentrum	-,-	-,-	398
e) Altlastensanierung	952	1.947	16.898
f) Umweltverbessernde Verwertungs- und Entsorgungsmaßnahmen	500	3.223	2.469
g) Evaluierung	359	291	50
II. FuE	9.422	22.351	59.707
a) Ausbau d. anwendungsorientierten wissenschaft. Infrastruktur	8.923	21.089	49.298
- Umweltforschung/Umweltechnologien	-,-	1.493	4.048
- Informationswissenschaften	-,-	1.420	4.086
- Mikrotechnologien	-,-	1.234	3.660
- Materialwissenschaften	-,-	1.224	5.164
- Europäische und internationale Dimension	-,-	1.826	3.465
- Infrastrukturelle Voraussetzungen	-,-	501	18.820
- Sonstige FuE-Schwerpunkte	-,-	2.215	3.882
- HBFÜG-Maßnahmen	8.923	11.176	6.173
b) Technologiepark-Infrastruktur	-,-	23	9.143
c) Verbundgroßprojekte Wissenschaft/Wirtschaft	499	1.239	1.266
- Telematik	499	1.239	851
- Zusch. f. Maßnahmen d. Telekooperation i. Wissenschaftsbereich	-,-	-,-	415
III. Schwerpunktprojekte	10.994	40.317	74.853
a) Projekte Bremerhaven	4.000	9.700	22.495
- Carl-Schurz-Kaserne	1.000	6.200	19.036
- Ausbau der Fischereihafenschleuse	3.000	3.500	3.459
b) Projekte in Bremen-Nord	-,-	-,-	-,-
c) Projekte in Bremen	6.994	30.617	52.358
- Umstrukturierungsmaßnahmen Europahafen	430	83	389
- Space-Park	-,-	-,-	10.700
- Airport Gewerbezentrum	6.564	30.534	10.900
- Bau der Messehallen	-,-	-,-	30.369
IV. Verkehrsprojekte	13.874	7.656	24.811
- Planung Autobahnring (A281, Wesertunnel, A27, Ihlpohler Kreisel, B74)	5.389	542	270
- Hemelinger Tunnel	2.750	2.448	2.984
- Hafenrandstraße	1.218	2.000	16.950
- Flughafen 2000 incl. Verkehrsanbindung	-,-	-,-	3.779
- Anbindung des Güterverkehrszentrums (GVZ)	4.236	2.366	828
- Sonstige Verkehrsverbindungen	281	300	-,-
V. Sonstiges	770	1.847	2.964
INSGESAMT	58.614	115.813	243.356

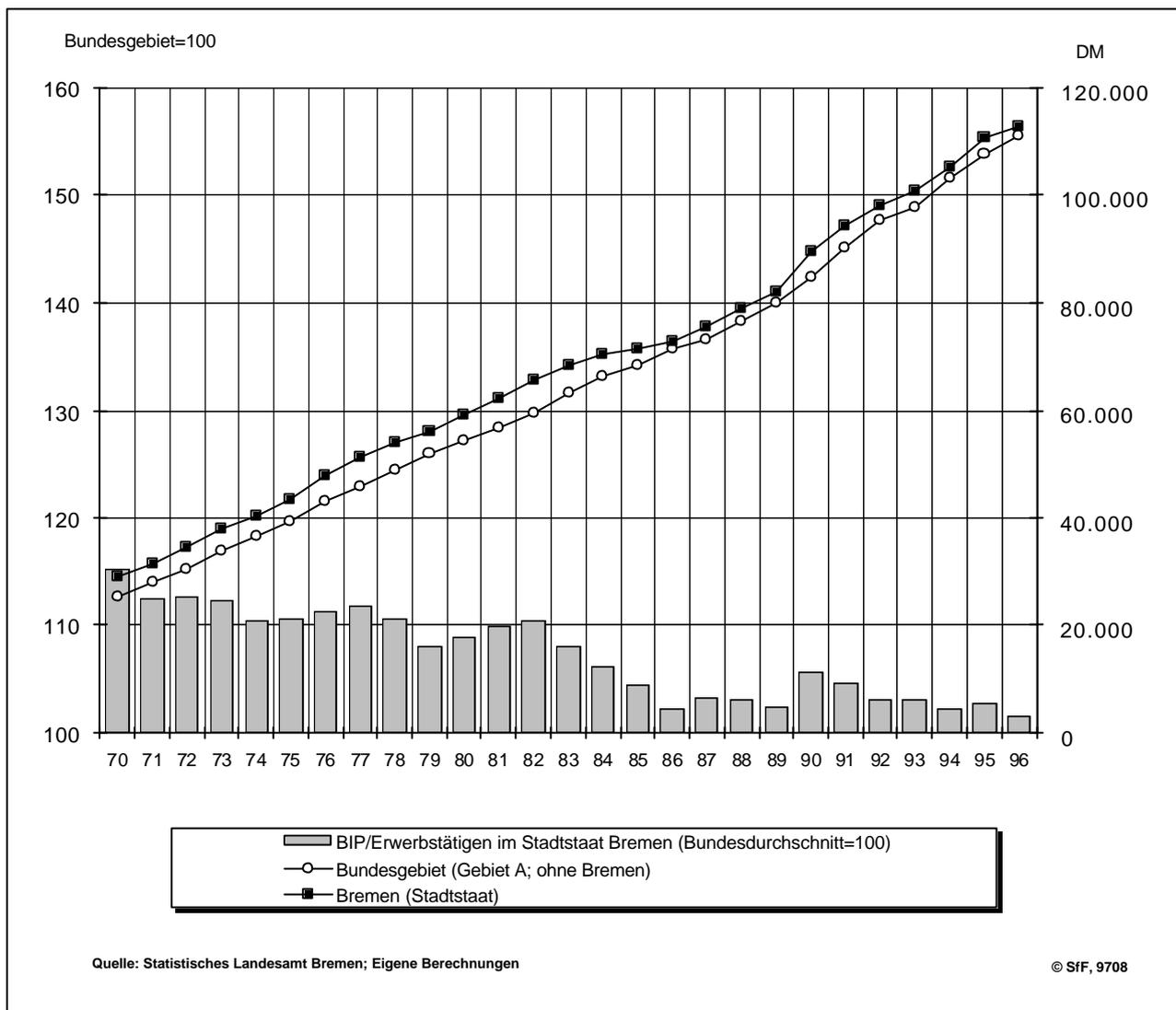
Die Effekte des Investitionssonderprogramms sollen die - nach wie vor überdurchschnittliche - wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Bremens wieder auf das für großstädtische Strukturen erforderliche Niveau zurückführen. Nach wissenschaftlichen Analysen ist die Schließung der Wachstumslücke zum übrigen (westlichen) Bundesgebiet mit Hilfe des ISP in etwa zwölf Jahren realisierbar und mit der Schaffung von rd. 50.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen verknüpft.

Im Rahmen der Sanierungs-Berichtserstattung wurde bereits wiederholt darauf hingewiesen, daß die extreme Haushaltsnotlage des Landes Bremen entscheidend durch die regionalen Wirtschaftsstrukturprobleme Mitte der achtziger Jahre - ausgelöst durch eine überdurchschnittliche Konzentration von Problembranchen (Schiffbau, Stahl, Fischwirtschaft) und benachteiligende Standortfaktoren (Berlin-Präferenz bei der Kaffee- und Tabakverarbeitung) - mitverschuldet wurde. Abbildung 1 verdeutlicht, daß das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, das zuvor um durchschnittlich 11 % über dem Vergleichswert der übrigen Länder gelegen hatte, innerhalb von nur vier Jahren (1983/86) auf nur noch 102 % des Bundesdurchschnittes sank. Auf etwa diesem Niveau hat sich die relative wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Stadtstaates zwischenzeitlich stabilisiert. Konkret sind hieraus folgende Schlußfolgerungen zu ziehen:

1. Bremen weist trotz der Strukturprobleme Mitte der achtziger Jahre nach wie vor eine im Ländervergleich überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf. Das erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt des Landes lag im Durchschnitt der bisherigen neunziger Jahre pro Erwerbstätigen um mehr als 3 % über dem Durchschnittswert des übrigen Bundesgebietes.

2. Angesichts der großstädtischen Struktur des Bundeslandes und der daraus resultierenden Ausgabenverpflichtungen, die ihren Niederschlag in der Einwohnerwertung des Finanzausgleichs

finden, ist die derzeit zu verzeichnende Überdurchschnittlichkeit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Bremens allerdings nicht ausreichend. Die in Anbetracht der angespannten Haushaltslage begrenzten Möglichkeiten eigener wirtschaftsstrukturpolitischer Gegensteuerungsmaßnahmen haben den notwendigen Aufholprozeß in der Vergangenheit erheblich erschwert. Hinzu kommt, daß externe sektorale Hilfen für regionale Problembranchen nicht annähernd das Niveau vergleichbarer Transferzahlungen an andere Länder erreichten.



3. Die Notwendigkeit, die in den achtziger Jahren entstandene Niveauabsenkung der Wirtschafts- und Finanzkraft durch überdurchschnittliches Wachstum auszugleichen, begründet das konsequente Festhalten des Landes am Investitionssonderprogramm, mit dessen Effekten die - aufgrund der Finanzverteilungs-Mechanismen überzeichnete - Abhängigkeit Bremens von Finanzausgleichszahlungen des Bundes und der Länder abzubauen ist.

Nicht zuletzt aufgrund der besonders kritischen Aufmerksamkeit, die das Investitionssonderprogramm bei Bund und Ländern - wie bremenintern - findet, unterzieht Bremen die voraussichtlichen und tatsächlichen Effekte des ISP dabei makro- wie mikroökonomisch einer permanenten Überprüfung und Bewertung. Hinsichtlich der zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen liegen bereits erste Modellbetrachtungen vor. Nach Berechnungen des mit entsprechenden Analysen beauftragten „Instituts für Konjunktur- und Strukturforschung (IKSF)“ der Universität Bremen ist demnach davon auszugehen, daß mit Durchführung des

Investitionssonderprogramms - in einer mittleren Variante - in Bremen

- o ein um knapp 0,8 %-Punkte p.a. überdurchschnittliches BIP-Wachstum zu erreichen und damit die Mitte der achtziger Jahre entstandene Wachstumslücke gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet in etwa zwölf Jahren zu schließen sein wird
- o trotz überdurchschnittlichen Anstiegs der Produktivität bis zum Jahre 2008 eine Zunahme der Beschäftigung innerhalb der Landesgrenzen um über 50.000 zu verzeichnen ist.

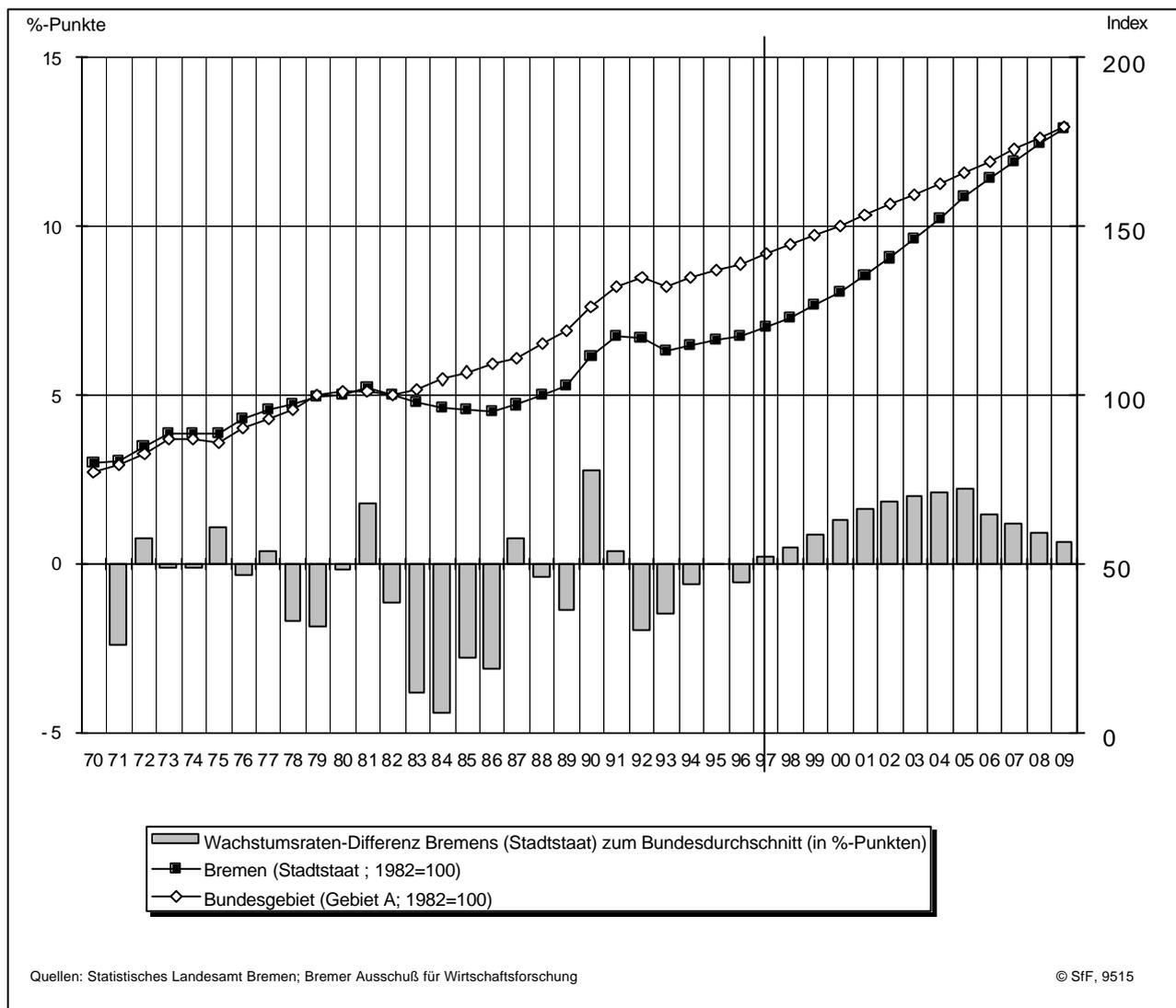
Die Studie des IKSF zieht das Fazit, „DAß DAS INVESTITIONSSONDERPROGRAMM EINEN BEDEUTENDEN BEITRAG ZUM WACHSTUM VON WERTSCHÖPFUNG UND BESCHÄFTIGUNG IN BREMEN LEISTEN KANN“ und stellt fest: „DAS SANIERUNGSZIEL `AUSGLEICH DES WACHSTUMSRÜCKSTANDES GEGENÜBER DEM ÜBRIGEN (WESTLICHEN) BUNDES GEBIET´ LIEBE SICH MIT DEM VOLUMEN DES GEGENWÄRTIGEN INVESTITIONSSONDERPROGRAMMS NACH UNSERER EINSCHÄTZUNG DURCHAUS ERREICHEN.“ Diese Einschätzung

zung hinsichtlich möglicher Effekte des ISP wird zwischenzeitlich durch Analysen des Instituts „Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (BAW)“ bestätigt.

Feststellbar ist, daß das Berichtsjahr 1996 für Bremen in dieser Hinsicht noch deutlich negativ überschattet ist. Ursache hierfür ist im wesentlichen die krisenhafte Entwick-

Inwieweit diese Strukturprobleme zu Verzögerungen des ISP-bedingten Aufschwungs führen werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Zu berücksichtigen ist, daß seit Beginn der achtziger Jahre bereits ein Abbau von fast 10000 Schiffbau-Arbeitsplätzen - ohne externe Sektorhilfen in für andere Bereiche üblicher Größenordnung - kompensiert werden mußte.

Abb. 2: Bruttoinlandsprodukt		Der Senator für Finanzen		
(real)	1970-2008	Referat 20	San.programm	07.07.97



lung im Werftenbereich, die in ihre voraussichtlich letzte Phase eingetreten ist. Folge der Probleme im Werftenbereich ist, daß die für den Zeitraum 1992/95 feststellbare Wiederannäherung des bremischen Wirtschaftswachstums an die bundesdurchschnittliche Entwicklung, die durch einsetzende Effekte des Investitionssonderprogramms in einen anhaltenden Aufholprozeß übergeleitet werden soll, durch eine erneute - wenn auch nur leicht - unterdurchschnittliche Zuwachsrates des Bruttoinlandsproduktes (real + 0,8 gegenüber + 1,3 %) zunächst unterbrochen wurde (vgl. Abbildung 2).

Unter der Voraussetzung einer erfolgreichen Lösung der Werftenproblematik könnte der durch wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen auszulösende Aufholprozeß des Landes nach den vorstehend zitierten Ergebnissen wissenschaftlicher Analysen (Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung; Institut für Konjunktur- und Strukturforchung) mit vorgesehenem Mittelrahmen und gegebener Projektstruktur des Investitionssonderprogramms wie in Abbildung 2 skizziert verlaufen. Die Schließung der Wachstumslücke zum übrigen (westlichen) Bundesgebiet wäre demnach in einem Zeitraum von etwa zwölf Jahren realisierbar. Arbeitsmarktpolitische Zielsetzung ist es dabei, die derzeit noch um 5,6 %-Punkte über dem (West-

)Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosenquote (1996: 15,7 gegenüber 10,1 %) deutlich zu verringern. Die Effekte des Wachstumskurses für die Einnahme- und Ausgabeseite der bremischen Haushalte werden derzeit über differenzierte Modellrechnungen quantifiziert und anschließend in die Fortschreibung der Finanzplanung des Landes einbezogen.

Der Bund und die Länder bestätigen der Freien Hansestadt Bremen eine bisher uneingeschränkte Einhaltung der in Verwaltungsvereinbarungen fixierten Sanierungsaufgaben. Die Überprüfung der Sanierungsanstrengungen und -fortschritte wurde zwischenzeitlich vom Finanzplanungsrat einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe übertragen, die Entscheidungen über Notwendigkeit und Höhe weiterer Sanierungszahlungen an die Haushaltsnotlage-Länder vorbereitet.

Die Freie Hansestadt Bremen hat eine Zwischenbilanz der Sanierung ihrer Haushalte, deren zentrale Aussagen im vorliegenden Finanzbericht zusammengefaßt sind, entsprechend bestehender Verpflichtungen (Verwaltungsvereinbarung) im Mai 1997 als Sanierungsbericht 1996 dem Bund sowie den obersten Finanzbehörden der Länder zur Kenntnisnahme und Begutachtung vorgelegt. Die Ergebnisse des damit eingeleiteten Prüfprozesses sind für das Land von entscheidender Bedeutung, da am Ende der kritischen Würdigung - unter Berücksichtigung der geänderten Rahmenbedingungen, der bremischen Eigenbeiträge und der Sanierungsperspektiven - zu entscheiden ist, ob und in welchem Umfang die Sanierungszahlungen an Bremen über das Jahr 1998 hinaus fortgesetzt werden.

Rechtsgrundlage dieser Überprüfung ist § 11a Abs. 6 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) von 1993, in dessen Begründung es heißt: „DA DIE HAUSHALTSENTWICKLUNG BEI DEN SANIERUNGSLÄNDERN SOWIE BEI DEN ANDEREN LÄNDERN NICHT MIT SICHERHEIT VORAUSGESAGT WERDEN KANN, LÄßT SICH IM VORAUS NICHT BESTIMMEN, IN WELCHEM JAHR BREMEN UND DAS SAARLAND DURCH DIE SANIERUNGSHILFEN UND IHRE EIGENEN KONSOLIDIERUNGSANSTRENGUNGEN WEDER DEN ANSCHLUß AN DIE HAUSHALTSLAGE DER ANDEREN LÄNDER FINDEN WERDEN, DEN DAS BUNDESVERFASSUNGSGERICHT IN SEINEM URTEIL VOM 27. 05. 1992 VORSCHREIBT. DESHALB IST VORGESEHEN, DAß BUND UND LÄNDER GEMEINSAM IM JAHR 1997 ÜBERPRÜFEN, OB ZUR HAUSHALTSTABILISIERUNG BREMENS UND DES SAARLANDS WEITERE SANIERUNGSHILFEN ERFORDERLICH SIND.“

Der vereinbarungsgemäß hierfür zuständige Finanzplanungsrat - ein aus Bund, Ländern und Gemeinden besetztes Gremium zur Koordination und Abstimmung finanzplanrelevanter Themen - hat den Sanierungsbericht 1996 der Freien Hansestadt Bremen in seiner 85. Sitzung am 25.

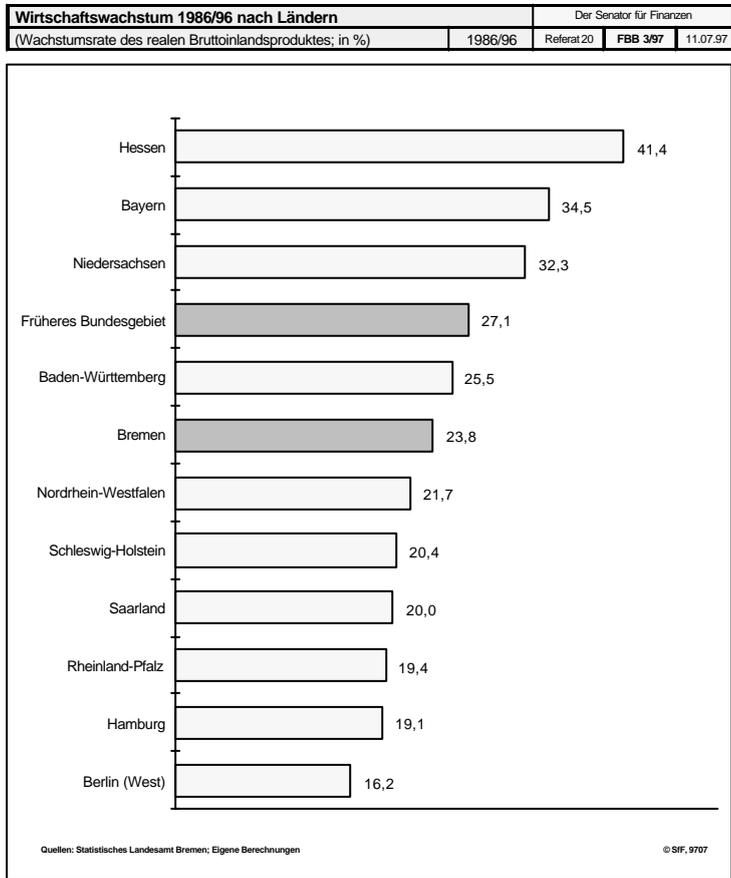
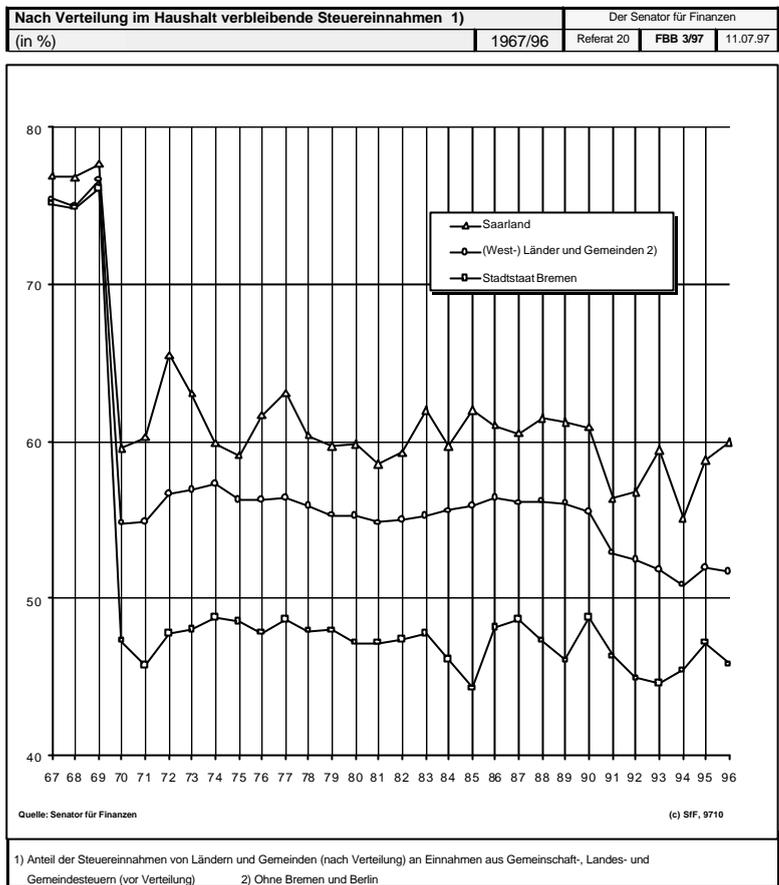
Juni 1997 unter Leitung des Bundesfinanzministers beraten und hierzu folgende Mitteilung veröffentlicht:

„IM FINANZPLANUNGSRAT WURDEN AUCH DIE SANIERUNGSBERICHTE DER FREIEN HANSESTADT BREMEN UND DES SAARLANDES FÜR 1996 ERÖRTERT. NACH ART. 33 § 11 ABS. 6 DES GESETZES ZUR UMSETZUNG DES FÖDERALEN KONSOLIDIERUNGSPROGRAMMS ERSTATTEN DIE FREIE HANSESTADT BREMEN UND DAS SAARLAND DEM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN UND DEN OBERSTEN FINANZBEHÖRDEN DER LÄNDER JÄHRLICH EINEN SANIERUNGSBERICHT. BEIDE LÄNDER HABEN DIE SANIERUNGSAUFLAGEN ERFÜLLT. DER AUSGABENANSTIEG LAG 1996 IM SAARLAND UND IN BREMEN DEUTLICH UNTER DER GEMÄß VERWALTUNGSVEREINBARUNG DURCH DEN FINANZPLANUNGSRAT FESTGELEGTE GRENZE FÜR 1996 IN HÖHE VON 3 V.H.. DER DURCHSCHNITTLICHE AUSGABENZUWACHS IN DEN ALTEN LÄNDERN EINSCHLIEßLICH IHRER GEMEINDEN WURDE EBENFALLS UNTERSCHRITTEN. INSGESAMT HAT DIE FREIE HANSESTADT BREMEN UND DAS SAARLAND DAMIT DEN IN DER VERWALTUNGSVEREINBARUNG ZUR SANIERUNG DER HAUSHALTE ÜBERNOMMENEN EIGENEN BEITRAG ZUR SANIERUNG ERBRACHT. NACH DEM FINANZAUSGLEICHSGESETZ HABEN BUND UND LÄNDER IM JAHR 1997 GEMEINSAM ZU ÜBERPRÜFEN, OB ZUR HAUSHALTSTABILISIERUNG BEIDER LÄNDER WEITERE HILFEN ERFORDERLICH SIND. DAZU HAT DER FINANZPLANUNGSRAT EINE BUND-LÄNDERARBEITSGRUPPE EINGESATZT, MIT DEM AUFTRAG, EINEN BERICHT ZU DIESER FRAGE VORZULEGEN.“

Die aus den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie dem Bundesfinanzministerium bestehende Arbeitsgruppe wird ihre Prüftätigkeit am 3. September 1997 aufnehmen. Ergebnisse der Überprüfung, auf deren Grundlage politische Entscheidungen zur Fortführung der Sanierung getroffen werden können, sind bereits für die kommende Finanzplanungsrats-Sitzung im November 1997 zu erwarten.

Autor: Rüdiger Schröder (Referatsleiter in der Haushaltsabteilung beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen)

Verbreitet ist die Fehleinschätzung, Bremen sei aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf Dauer von Finanzzuweisungen des Bundes und der Länder abhängig und damit aus eigener Kraft nicht überlebensfähig. Diese Argumentation ignoriert, daß die hohen LFA- und BEZ-Zahlungen an Bremen ihre Ursache überwiegend in der massiven Benachteiligung des Landes im bestehenden System der Steuerverteilung haben. Bis 1969 blieben in Bremen - wie im Länder- und Gemeinde-Durchschnitt - rd. drei Viertel des örtlichen Gemeinschaft-, Landes- und Gemeindesteuer-Aufkommens (ohne Umsatzsteuer) in den eigenen Kassen. Nach der Finanzreform 1970 (und bei Einbeziehung der Umsatzsteuer) betrug diese Quote im Länder- und Gemeinde-Durchschnitt 55 %, in Bremen - vor allem aufgrund der neuen Lohnsteuerzerlegung - hingegen durchschnittlich nur noch 47 %. Die damit in Bremen entstandene Finanzierungslücke (gegenüber dem Länder- und Gemeinde-Durchschnitt bis heute kumuliert rd. 11 Mrd. DM) wurde durch LFA- und BEZ-Zahlungen ausgeglichen, die demnach primär als Korrektiv der Steuerverteil-Mechanismen, nicht jedoch als Ergebnis der Wirtschafts- und Finanzschwäche des Landes zu interpretieren sind.



In Relation zum übrigen Bundesgebiet gliedert sich die wirtschaftliche Entwicklung des Landes Bremen seit Anfang der siebziger Jahre in drei Phasen: Nach zunächst weitgehend bundesdurchschnittlichen Zuwachsraten des (realen) Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Zeitraum 1970/81 führten ab 1982 Strukturprobleme der regionalen Wirtschaft (Schiffbau, Stahl, Fischverarbeitung, Kaffee- und Tabakverarbeitung) zu einer massiven Entkopplung der bremischen BIP-Wachstumsrate (Durchschnittswert 1981/86: - 1,5 % p.a.) vom Bundestrend (+ 1,6 % p.a.). Nach 1986 konnte diese Negativentwicklung - vor allem infolge der erheblichen Eigenantragungen des Landes (Wirtschaftsstrukturpolitische Aktionsprogramme) - wieder in einen parallelen Wachstumskurs umgewandelt werden, der die Grundlage der erwarteten überdurchschnittlichen Wachstumseffekte des Investitions Sonderprogramms bildet: Die nebenstehende Grafik zeigt, daß die wirtschaftliche Entwicklung Bremens im abgelaufenen Zehn-Jahres-Zeitraum 1986/96 annähernd bundesdurchschnittlich und wesentlich günstiger als in den anderen Stadtstaaten verlief. Auch vier der acht Flächenländer konnten in dieser Phase die Zuwachsrate der bremischen Wirtschaftsleistung nicht erreichen.