

Sanierung der bremischen Haushalte - Rahmenbedingungen und Fortschritte 1994/97-

Ohne die gravierenden Einnahmeeinbrüche gegenüber den Annahmen des Sanierungsprogramms wäre die Sanierung der bremischen Haushalte im vorgesehenen Zeitrahmen abgeschlossen worden.

Die in Umsetzung des Bundesverfassungsgerichts-Urteils begonnene Sanierung der bremischen Haushalte fällt in eine Phase, in der sich für alle öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes Negativeinflüsse auf der Einnahmeseite in einer historisch bisher einmaligen Intensität konzentrieren. Die Ursachen der stagnierenden Steuereinnahmen, die Bund, Länder und Gemeinden nunmehr bereits seit 1993 zwingen, ihre Einnahmeerwartungen permanent den nach unten korrigierten Ergebnissen der Steuerschätzung anzupassen, lassen sich eindeutig benennen:

- o Die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre fiel - gemessen an den ursprünglichen Annahmen - eher verhalten aus. Gleichzeitig bremsen produktivitätsbedingte Beschäftigungsrückgänge und verlangsamte Lohnzuwächse das Steueraufkommen zusätzlich und führen - als sich selbst verstärkender Prozeß - über eine Verringerung der privaten (Inlands-)Nachfrage zu einer weiteren Dämpfung des Wirtschaftswachstums.
- o Verschiedene steuerrechtliche Korrekturen führten zu erheblich verbesserten Steuerbefreiungsmöglichkeiten bei gleichzeitig gestiegener Bereitschaft zur Ausschöpfung dieser Angebote. Darüber hinaus sind durch die Nutzung steuerlicher Vorteile bei international agierenden Unternehmen im Rahmen der Globalisierung stark zunehmende Verlagerungen von Steuerzahlungen in das Ausland zu verzeichnen.

Für die alten Bundesländer werden die aus diesen Wirkungszusammenhängen resultierenden Steuerverluste verstärkt durch Mindereinnahmen der Finanzreform 1995.

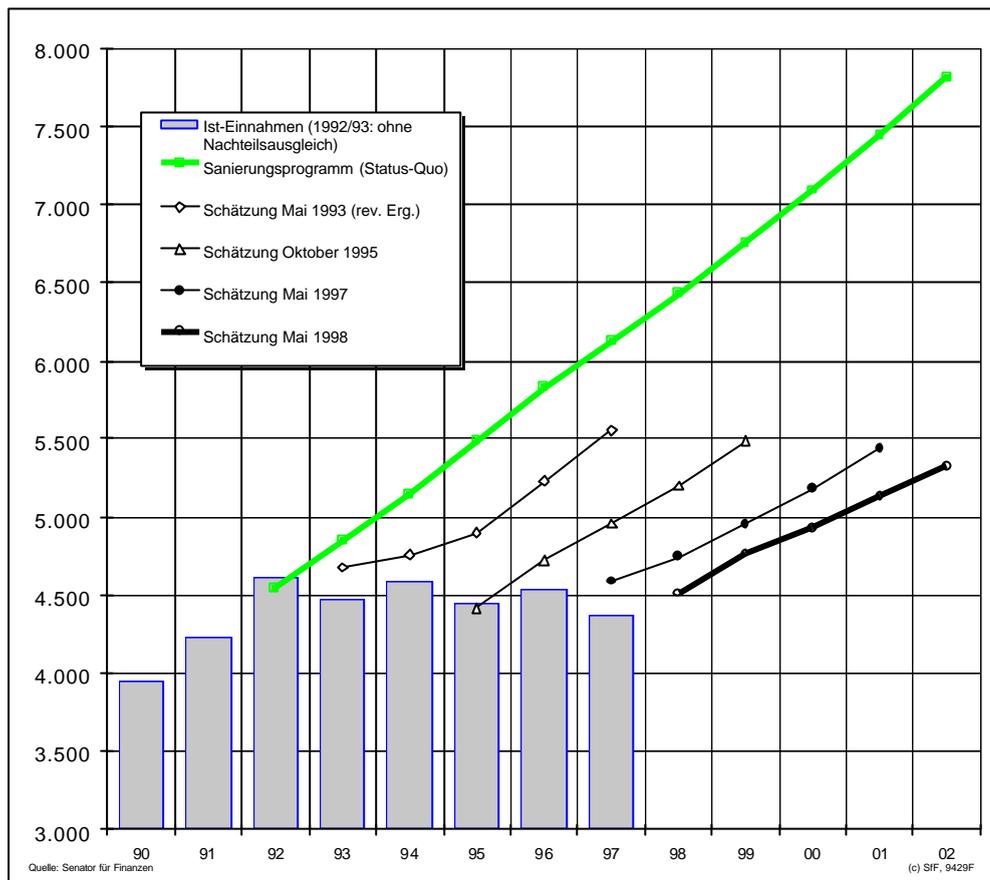
Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte waren und sind gra-

vierend, wobei eine Umkehr des Trends aufgrund des erheblichen zeitlichen Vorlaufes möglicher Gegensteuerungsmaßnahmen kurzfristig nicht zu erwarten ist. Betroffenen vom Einbruch der steuerabhängigen Einnahmen sind dabei zwar alle Gebietskörperschaften des Bundesgebietes. Dennoch ergeben sich hieraus für die Haushaltsnotlage-Länder besondere Konsequenzen:

- o Während die anhaltenden Einnahmefälle in anderen Ländern zu einer Verschärfung der Haushaltslage führen, der durch Ausgabebegrenzungen, Vermögensveräußerungen oder Erhöhung der Kreditaufnahme begegnet wird, bedeuten die Mindereinnahmen für Bremen ein Verfehlen der ursprünglichen Sanierungsziele. Mit Vorlage des Sanierungsprogramms im Jahre 1992 wurden Maßstäbe entwickelt, die die Ist-Entwicklung und damit den Grad der - durch Bremen nicht zu verantwortenden - Nichterreicherung der darin formulierten Vorgaben meßbar gestalten.
- o Alle Gebietskörperschaften reagieren auf den verengten Einnahmekorridor auch durch verstärkte Ausgabenbegrenzungen, die die Zuwachsraten zum Teil deutlich unter den Vorgaben des Finanzplanungsrates halten. Für Bremen bedeutet dies, daß angesichts einer bereits längerfristig zurückhaltenden Ausgabengestaltung für eine Unterschreitung der deutlich verringerten Ausgabenzuwachsraten der übrigen Länder und Gemeinden praktisch keine Spielräume mehr bestehen.

In Abbildung 1 ist dokumentiert, in welcher dramatischer Weise die auf die Steuereinnahmen gerichteten Erwartungen und die tatsächliche Ist-Entwicklung in Bremen in den vergangenen Jahren immer deutlicher hinter den Annahmen des bremischen Sanierungsprogramms von 1992 zurückblieben. In keinem einzigen Jahr des bisherigen Sanierungszeitraumes erreichten die Einnahmen des Stadtstaates aus originären Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen das Niveau des Jahres 1992 und wiesen im Berichtsjahr - aufgrund massiver Einbrüche

Abb. 1: Steuern, FDE, LFA und BEZ (Schätzungen und Ist-Einnahmen) Der Senator für Finanzen
(Stadtstaat Bremen; in Mio. DM) 1990-2002 Referat 20 **Steuerschätzung** 14.07.98



durchschnittlichen Steuerausfällen im LFA haben sich dabei zu Lasten Bremens ausgewirkt.

In der Summe betragen die bereits eingetretenen (1994 bis 1997: - 4,6 Mrd. DM) bzw. für 1998 zu erwartenden (- 1,9 Mrd. DM) bremsischen Mindereinnahmen gegenüber den ursprünglichen Annahmen des Sanierungsprogramms damit bereits über 6,5 Mrd. DM (- 22,6 %). Die dramatische Größenordnung dieser Verluste verdeutlicht die Tatsache, daß der für diesen Zeitraum eigentlich vorgesehene sanierungsbedingte Schuldenabbau 5Mrd. DM betragen sollte. Konkret bedeutet dies, daß ohne zusätzliche bremsische Eigenanstrengungen gegenüber dem ohnehin auf Konsolidierung angelegten Sanierungsprogramm die eingetretenen Steuereintrüche im Sanierungszeitraum zu einer Neuverschuldung des

des LFA - mit - 5,3 % (- 243 Mio. DM) sogar die negativste Abweichung vom Ausgangsjahr des Sanierungsprogramms auf.

Für die Beurteilung der bremsischen Sanierungsfortschritte von besonderer Bedeutung ist dabei, daß der Stadtstaat damit von den bundesweiten Steuerausfällen in erheblich überdurchschnittlichem Maße betroffen wurde. Während die verfügbaren Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ - nach Gegenrechnung der LFA-Zahlungen an die neuen Länder und des Fonds Deutsche Einheit - in den (West-) Ländern und -Gemeinden im Zeitraum 1990/97 um 22,5 % stiegen, erhöhten sich die vergleichbaren Einnahmepositionen Bremens gleichzeitig lediglich um knapp 11 %. Vor allem der Wegfall der BEZ-Vorabträge für Haushaltsnotlage mit Beginn der Sanierungszahlungen sowie die nicht vollständige Kompensation von über-

Stadtstaates von über 1,5 Mrd. DM geführt hätten. Tatsächlich wird sich bis Ende 1998 allerdings für die bremsischen Haushalte voraussichtlich eine kumulierte Nettotilgung von rd. 715 Mio. DM ergeben, d.h. durch konsequente Konsolidierungsmaßnahmen, die zwar durch Sondereffekte (Pflegeversicherung, Zinskonditionen) begünstigt, im wesentlichen jedoch durch Einsparungen und Veräußerungserlöse realisiert wurden, leistet Bremen im Sanierungszeitraum einen zusätzlichen Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung von knapp 2,3 Mrd. DM.

Tab. 1: Vorgesehene und realisierte Netto-Tilgung Bremens Der Senator für Finanzen
(Stadtstaat Bremen; in Mio. DM) 1994/97 Referat 20 **S.bericht** 14.07.98

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	-1292,9	-189,7	43,8	233,5
1997	1050,1	-1754,3	-704,2	89,2	793,4
zusammen	3991,2	-4640,9	-649,7	487,8	1137,5

Tabelle 1 stellt die geplante Nettotilgung (4 Mrd. DM), die eingetretenen Mindereinnahmen (- 4,6 Mrd. DM), die dennoch realisierte Nettotilgung (488 Mio. DM) sowie den damit zusätzlich erbrachten Eigenbeitrag (1,1 Mrd. DM) für den bisherigen Sanierungszeitraum dar. Die Werte verdeutlichen, daß allein die in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Einnahmeeinbrüche für die Nichterreichung der ursprünglichen bremischen Sanierungsziele maßgeblich waren. Ohne Einnahmeeinbrüche gegenüber den Annahmen des Sanierungsprogramms hätten die geleisteten Sanierungsbeträge und Eigenanstrengungen des Landes bis Ende 1997 für die bremischen Haushalte zu einer Zins-Steuerquote von 18,8 % (statt 26,5 %) sowie zu einer Deckungsquote von 100,6 % (statt 78,4 %) geführt.

Trotz anhaltender Belastungen auf der Einnahmeseite und konsequenter Durchführung des Investitionssonderprogramms konnte der Schuldenabbau weiter fortgesetzt werden.

Die Verpflichtung zur vereinbarungsgemäßen Verwendung der Sanierungszahlungen (§ 1 der „Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte“) wurde auch 1997 durch Umsetzung entsprechender haushaltsgesetzlicher Vorgaben uneingeschränkt erfüllt. Nach § 9 des Haushalts-

gesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1997 wurden die Einnahmen aus Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (Sanierungszahlungen des Bundes) unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet und die als Kreditemächtigung ausgewiesenen Beträge in gleicher Größenordnung verringert.

Die im Jahr 1997 realisierte Netto-Tilgung ergibt sich - von geringfügigen Veränderungen (Kurspflege, Saldo der Rücklagenbewegungen) abgesehen - als Saldo der in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzten Sanierungsrate von 1,8 Mrd. DM und des gleichzeitig zu verzeichnenden Finanzierungsdefizits der bremischen Haushalte. Dabei ist festzustellen, daß es 1997 gelungen ist, trotz massiv hinter den Erwartungen zurückgebliebener Einnahmen durch konsequente Eingriffe auf der Ausgabenseite die Deckungslücke der Haushalte gegenüber 1996 um weitere 3,0 % zu verringern und damit die Netto-Tilgung des Stadtstaates im Vorjahresvergleich zu verdoppeln. Insgesamt konnte so ein Tilgungsbetrag von 89,2 Mio. DM verzeichnet werden. Die Größenordnung dieses Betrages ist vor dem Hintergrund der beschriebenen Mindereinnahmen zu betrachten, die 1997 gegenüber den veranschlagten Einnahmeerwartungen eingetreten sind (Steuern, LFA und BEZ: - 356 Mio. DM), und daran zu messen, daß die nunmehr verbuchten steuerabhängigen Einnahmen um 1,754 Mrd. DM unter den

Liebe Leserinnen und Leser!

Die Sanierung der bremischen Haushalte durch weitere Hilfen aus Bonn geht weiter. Die Freie Hansestadt Bremen hat seit Beginn des Sanierungsprogramms zwar drastisch gespart. Dennoch konnten die Schulden nicht im erwarteten Umfang abgebaut werden. Wie in allen Gebietskörperschaften mußten auch bei uns Steuerausfälle verkraftet werden - insgesamt rund 6,5 Milliarden DM seit 1994. Mit zweimal nahezu „Nullwachstum“ bei den Gesamtausgaben sowie 2,7 Prozent Wirtschaftswachstum im vergangenen Jahr - um zwei aktuelle Beispiele zu nennen - haben wir unser Bemühen um die Sanierung des Landes jedoch eindrucksvoll bewiesen. Die Fortschritte bei der Sanierung der bremischen Haushalte im Zeitraum 1994 bis 1997 sind in diesem sechsten Finanzbericht ausführlich dargelegt.

In ihrem Abschlußbericht vom Frühjahr diesen Jahres hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Sanierungserfolge anerkannt und zudem einvernehmlich festgestellt, daß sich das Land Bremen und das Saarland nach wie vor in einer Haushaltsnotlage befinden. Ein entscheidender Schritt auf dem Weg, weitere Sanierungshilfen sicherzustellen, ist die Zusage aus Bonn dazu. Bundesfinanzminister Dr. Theo Waigel hat mir schriftlich mitgeteilt, daß die 1998 auslaufenden Sanierungshilfen fortgesetzt, je zur Hälfte durch Bund und Länder finanziert und im Jahr 1999 rund drei Milliarden DM betragen werden. Das heißt: Das Land Bremen kann in 1999 mit einer Zuweisung von 1,8 Milliarden DM rechnen.

Der „Waigel-Brief“ ist das Ergebnis zäher Verhandlungen mit dem Bund. Im Rahmen des anstehenden Verfahrens zur notwendigen Änderung des Finanzausgleichsgesetzes sind nun die Länder gefordert. Die Pflicht zur Mitfinanzierung durch die Länder ergibt sich zwingend aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 27. Mai 1992. Daneben bleibt die Freie Hansestadt Bremen weiter gefordert. Denn die Fortsetzung der Sanierungszahlungen bedeutet auch, daß weitere enorme Sparanstrengungen ebenso unverzichtbar bleiben wie zielgerichtete Investitionen in unsere Standorte.

Ihr

Bürgermeister Hartmut Perschau
Senator für Finanzen

ursprünglich im Sanierungsprogramm für das Berichtsjahr unterstellten Werten lagen.

Im Gesamtzeitraum 1994/97 führten - unter Einbeziehung der Sanierungsleistungen - positive Finanzierungssalden von kumuliert 467 Mio. DM zu einer Nettotilgung (bei

Kreditmarktmitteln) von insgesamt knapp 488 Mio. DM. Der korrespondierende Schuldenabbau - zwischen den Stichtagen 31.12.1993 und 31.12.1997 - betrug rd. 689 Mio. DM, von denen 270 Mio. DM auf Reduzierungen der fundierten Schulden zurückzuführen sind und eine Verbesserung um rd. 419 Mio. DM bei den Kassenverstärkungskrediten realisiert wurde.

Zu berücksichtigen ist dabei, daß der Schuldenabbau im bisherigen Sanierungszeitraum noch um 758 Mio. DM höher ausgefallen wäre, wenn sich Bremen nicht im Hinblick auf die notwendigen dauerhaften Konsolidierungserfolge der Sanierung - zulasten kurzfristiger Entschuldungsfortschritte - für die Durchführung eines Investitionsprogramms aus sanierungsbedingten Zinsentlastungen entschieden hätte.

Für das Haushaltsjahr 1997 ergibt sich im Saldo eine Verringerung des Schuldenstandes um rd. 35 Mio. DM, wobei die Abweichung zwischen Nettotilgung und Schuldenabbau - wie in den übrigen Jahren - im wesentlichen aus zeitlichen Verschiebungen zwischen haushaltsjahrbezogenem Liquiditätsbedarf (einschließlich Auslaufperiode) und stichtagsbezogener Erfassung des Schuldenstandes resultiert.

Die sich demnach für den Stadtstaat Bremen seit Beginn des Sanierungsprogramms ergebenden Schuldenstände sind in Tabelle 2 zusammengefaßt.

Ohne Verwendung der sanierungsbedingten Zinsentlastungen zur Durchführung des Investitionsprogramms ist eine dauerhafte Befreiung Bremens aus der Haushaltsnotlage nicht zu gewährleisten.

Aus der Verwendung der geleisteten Sanierungszahlungen zur unmittelbaren Schuldentilgung resultieren kumulierende Zinsentlastungen, über deren Nutzung die Haushaltsnotlage-Länder im Rahmen vorgegebener Alternativen eigenverantwortlich entscheiden können. Die im Juli 1993 mit dem Bund abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte ermöglicht Bremen wie dem Saarland (entsprechend § 11 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz) „ ... DIE DURCH DIE SONDER-BUNDES-

Tab. 2: Schuldenstand		Der Senator für Finanzen		
(Stadtstaat Bremen; in Mio. DM; Stand: 31.12.)		1993/97	Referat 20	San.bericht
Jahr	fundierte Schulden (Kreditmarktschulden + Schulden bei öfftl. Haushalten)	schwebende Schulden (Kassenverstärkungskredite)	insgesamt	
1993	17550,5	280,0	17830,5	
1994	17262,6	81,8	17344,4	
1995	17205,0	28,9	17233,9	
1996	17019,9 ¹⁾	156,2	17176,1	
1997	17280,5	-139,3	17141,2	
Veränderung 1993/97	- 270,0	- 419,3	- 689,3	
1) Abweichung zum Wert des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 5: 16.998 Mio. DM), bei dem ausnahmsweise den Eigenbetrieben zugeordnete Altschulden (22,5 Mio. DM) nicht berücksichtigt wurden				

ERGÄNZUNGSZUWEISUNGEN INNERHALB DER AUSGABENBEGRENZUNG ENTSTEHENDEN FINANZIERUNGSSPIELRÄUME (ZINERSPARNISSE) IN DEN JEWELIGEN HAUSHALTSJAHREN ENTWEDER FÜR INVESTITIONEN ZU NUTZEN, DIE DIE WIRTSCHAFTS- UND FINANZKRAFT DES LANDES NACHHALTIG STÄRKEN, ODER ZUR WEITEREN VERMINDERUNG DER NETTOKREDIT-AUFNAHME BZW. ZUR SCHULDENTILGUNG ZU VERWENDEN..... „ (§ 2).

Die Freie Hansestadt Bremen hat sich entschieden, die aus den Sanierungsbeträgen resultierenden Zinsentlastungen in vollem Umfang zur Auflage eines wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Investitionsprogramms (ISP) zu nutzen. Aufgrund vereinzelt anhaltender Zweifel an der Notwendigkeit dieser eindeutigen Prioritätensetzung ist noch einmal zu verdeutlichen, daß die im Rahmen des Sanierungsprogramms getroffene Entscheidung, mit der Durchführung des Investitionsprogramms der Stärkung der regionalen Wirtschaft absoluten Vorrang vor kurzfristigen zusätzlichen Sanierungsfortschritten (Begrenzung der Ausgabenzuwachsrates, Schuldenabbau) einzuräumen, unmittelbar an den Ursachen der bremischen Finanzkrise ansetzt und mit dem Ziel ihrer dauerhaften Beseitigung alternativlos ist:

Die Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen resultiert in erheblichem Maße aus regionalwirtschaftlich bedingter Finanzkraftschwäche. Feststellbar ist, daß insbesondere die massiven Wirtschaftsstrukturprobleme Mitte der achtziger Jahre, die durch die Kumulation von sektorspezifischen und/oder regional wirksamen Krisenentwicklungen vor allem in den Bereichen Schiffbau, Stahl sowie Nahrungs- und Genußmittelgewerbe verursacht wurden, über Einnahmeausfälle und - von Bremen weitgehend allein getragene - Ausgabenbelastungen zur erheblichen Verschärfung der zuvor noch relativ ausgeglichenen Haushaltsituation beigetragen haben. Das Ausmaß der von Bremen in dieser Phase hinzunehmenden Belastungen, bei deren Bewältigung externe Hilfen nicht die für andere Bundesländer zum Teil zu verzeichnende Intensität aufwiesen, verdeutlicht die Tatsache, daß im Vier-Jahres-Zeitraum 1982/86 die bremischen Steuereinnahmen nur 35 %, die (nominalen) BIP-Werte des Stadtstaates sogar nur 27 % der bundesdurchschnittlichen Zuwachsrates erreichten.

Maßnahmen des Investitionssonderprogramms (ISP) 1994 bis 1997

Maßnahme	1994	1995	1996	1997
	- in TDM -			
I. Wirtschaftsstrukturpolitisches Aktionsprogramm	25.489	45.408	80.678	79.545
a) Mittelstandsfonds	0	4.340	2.500	10.019
- Handwerkerhof Bremer Kreuz	0	0	2.500	2.480
- Handwerkerhof Reedeich Nord	0	4.340	0	0
- Zuschüsse für betriebliche Investitionen	0	0	0	7.539
b) Integriertes Flächenprogramm	6.936	9.088	22.825	33.490
- Erweiterung Güterverkehrszentrum	1.936	2.546	5.651	4.610
- Bremer Industriepark	5.000	6.542	5.496	12.759
- Gewerbecamp Hansalinie	0	0	3.986	7.750
- Büro- und Dienstleistungszentrum Vahr/Oberneuland	0	0	4.279	490
- Dienstleistungsstandort Roland-Center	0	0	0	2.670
- Erschließung von Gewerbegebieten	0	0	3.413	5.211
c) Innenstadtprogramm/Dienstleistungsfonds	4.465	6.334	7.528	11.263
- Sanierung /Umbau Konzerthaus "Die Glocke"	0	6.000	7.067	446
- Hauptbahnhof-Ausgang Bürgerweide	4.308	0	0	0
- Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Innenstadt	0	0	0	5.784
- Sonstige Maßnahmen	157	334	461	5.033
d) Technologiefonds	0	0	0	8.177
- Datenautobahn/Landesbreitbandnetz	0	0	0	8.177
e) Sonderprogramm Bremerhaven	12.278	20.185	28.410	11.967
- Verkehrslandeplatz Luneort	4.800	4.681	5.860	2.800
- Förderung Fremdenverkehr/Verbesserung Infrastruktur f. d. Tourismus	2.973	0	7.678	7.971
- Infrastrukturmaßnahmen/Erschließung Fischereihafen	4.505	15.504	14.473	827
- Anlaufkosten für den Ausbau Technologietransferzentrum	0	0	398	370
f) Ökologiefonds	1.451	5.170	19.366	4.379
- Altlastensanierung	952	1.947	16.898	930
- Umweltverbessernde Verwertungs- und Entsorgungsmaßnahmen	500	3.223	2.468	3.449
g) Evaluierung	359	291	50	250
II. Forschung und Entwicklung	9.422	22.351	60.052	74.591
a) Ausbau der anwendungsorientierten wissenschaftlichen Infrastruktur	8.923	21.089	49.643	58.271
- Umweltforschung/Umweltechnologien	7.149	12.105	8.196	5.874
- Informationswissenschaften	0	1.420	4.086	5.748
- Mikrotechnologien	0	1.234	3.660	4.150
- Materialwissenschaften	0	1.224	5.164	10.742
- Internationalisierung	0	1.826	3.465	3.795
- Sonstige FuE-Schwerpunkte	1.774	2.779	6.252	8.809
- Infrastrukturelle Voraussetzungen	0	501	18.820	19.153
b) Technologiepark einschl. Infrastruktur	0	23	9.143	12.249
c) Verbundgroßprojekte Wissenschaft/Wirtschaft	499	1.239	1.266	4.071
- Telematik	499	1.239	851	3.628
- Zuschüsse für Telekooperation im Wissenschaftsbereich	0	0	415	443
III. Schwerpunktprojekte	10.994	40.317	78.631	163.959
a) Projekte Bremerhaven	4.000	9.700	22.494	45.094
- Carl-Schurz-Kaserne	1.000	6.200	19.036	32.783
- Ausbau der Fischereihafenschleuse	3.000	3.500	3.458	4.948
- Ocean-Park	0	0	0	7.363
b) Projekte in Bremen-Nord	0	0	0	1.000
c) Projekte in Bremen	6.994	30.617	56.137	117.865
- Umstrukturierungsmaßnahmen Europahafen	430	83	389	414
- Space-Park	0	0	10.700	31.202
- Airport Gewerbezentrum	6.564	30.534	14.679	21.008
- Bau der Messehallen	0	0	30.369	65.241
IV. Verkehrsprojekte	11.937	5.890	21.032	17.863
- Planung Autobahnring (A281, Wesertunnel, A27, Ihlpohler Kreisel, B74)	5.389	542	270	886
- Hemelinger Tunnel	2.750	2.448	2.984	12.879
- Hafenanrandstraße	1.218	2.000	16.949	3.492
- Anbindung des Güterverkehrszentrums (GVZ)	2.300	600	828	309
- Sonstige Verkehrsverbindungen	281	300	0	298
V. Sonstiges	770	1.847	2.964	4.220
INSGESAMT	58.612	115.813	243.357	340.179

Gegenüber dem Berichtsstand 1996 sind geringfügige Umgliederungen einiger Maßnahmen zwischen den 4 Bereichen vorgenommen worden, die in der Gesamtbetrachtung neutral sind.

Ziel des bremischen Investitionssonderprogrammes ist es, den in dieser Phase entstandenen ökonomischen Wachstumsrückstand gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet auszugleichen, d.h. gemessen am Index 1982 =

100 den BIP-Bundeswert zu erreichen. Das Jahr 1996, in dem erste ISP-Effekte erwartet wurden, stellte vor diesem Hintergrund einen deutlichen Rückschlag dar, da Folgewirkungen der bremischen Werftenkrise den Beginn des

angestrebten Aufholprozesses verzögerten. Im Berichtsjahr konnten nunmehr allerdings erste nennenswerte Fortschritte verbucht werden. Mit einer realen Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes von 2,7 %

- o verzeichnete die Freie Hansestadt Bremen 1997 die deutlichste BIP-Zunahme seit sechs Jahren,
- o belegte der Stadtstaat Platz 2 der nach Wirtschaftswachstum geordneten Rangliste aller westlichen Bundesländer und
- o konnte gegenüber dem Durchschnittswert des früheren Bundesgebietes eine Wachstumsdifferenz von 0,5 % Punkten realisiert werden (Erwartung: + 0,25 % Punkte).

Obwohl einzelne Jahresergebnisse eine zunächst nur bedingt verlässliche Datengrundlage darstellen, bestehen damit berechnete Hoffnungen, daß es Bremen mit der Wirtschaftsentwicklung des Jahres 1997 gelungen ist, den ersten Schritt in Richtung Abbau des Entwicklungsrückstandes gegenüber dem übrigen Bundesgebiet zu gehen. Wissenschaftliche Analysen zu den voraussichtlichen Effekten des Investitions Sonderprogramms bestätigen diese Annahme und belegen, daß der Prozeß der Wiederannäherung an die Bundesentwicklung dabei innerhalb eines Zehn-Jahres-Zeitraumes weitgehend abgeschlossen werden kann. Die Realisierung dieses Aufholprozesses wäre mit der Schaffung von rd. 35.000 zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen verknüpft, die zu einer nachhaltigen Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes führen.

In den ersten vier Jahren des Sanierungszeitraumes wurden für Maßnahmen des Investitions Sonderprogramms (vgl. Übersicht auf Seite 5)

- 58,6 Mio. DM (1994),
- 115,8 Mio. DM (1995),
- 243,4 Mio. DM (1996) und
- 340,2 Mio. DM (1997),

zusammen also 758,0 Mio. DM, eingesetzt.

Zur Begründung der - durch die Sanierungsvereinbarung ermöglichten - ausschließlichen Nutzung der sanierungsbedingten Zinsentlastungen für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen ist es für Bremen wichtig, auf folgende Sachverhalte hinzuweisen:

- o Mit der Durchführung des Investitions Sonderprogramms fallen die im bisherigen Sanierungszeitraum unmittelbar zu verzeichnenden Haushaltsverbesserungen zwangsläufig geringer aus. Ohne ISP hätte der Schuldenabbau des Stadtstaates in den ersten vier Sanierungsjahren 1,45 Mrd. DM statt 689 Mio. DM betragen. Im Berichtsjahr 1997 wäre bei ausschließlicher Verwendung des Zinsentlastungsbetrages zur weiteren Schuldentilgung ein Rückgang des Schuldenstandes um 375 Mio. DM (statt 35 Mio. DM) sowie eine (bereinigte) Ausgabenwachstumsrate von - 1,2 % (statt +0,1 %) vorweisbar gewesen. Bremen hat seit Beginn des Sanierungsprogramms - im Rahmen seiner Gestaltungsmöglichkeiten gemäß Sanierungsvereinbarung - bewußt auf die Erzielung derartiger zusätzlicher Konsolidierungsfortschritte verzichtet, da sie sich ohne dauerhafte Stärkung der Finanzkraft

und ohne nachhaltige Strukturverbesserung der Haushalte nach Auslaufen der Sanierungszahlungen als nur kurzfristige Effekte erweisen würden.

- o Die Akzeptanz der bremischen Strategie einer konsequenten Investitionspolitik findet naturgemäß Grenzen in Ländern und Gemeinden, die in Folge extrem angespannter Haushaltslage derzeit gezwungen sind, im Prinzip notwendiges antizyklisches Verhalten durch massive Einschnitte im investiven Bereich zu ersetzen. Derart motivierter Kritik ist entgegenzuhalten, daß Bremen die durch Sanierungszahlungen gebotenen Finanzierungsspielräume nicht zur Erreichung und Sicherung eines erheblichen Vorsprunges der regionalen Wirtschaftskraft, sondern lediglich zur Einleitung eines unter fiskalischen Aspekten dringend notwendigen wirtschaftlichen Aufholprozesses nutzt. Entscheidend ist dabei, daß die damit angestrebte Verbesserung der Finanzkraftrelation des Landes zu einer unmittelbaren Entlastung des Bundes und der Länder im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs führt. Die Ist-Entwicklung des Jahres 1997 spiegelt diesen Zusammenhang bereits in herausragender Weise wider: Die durch überdurchschnittliches Wirtschafts- und Steuereinnamewachstum Bremens eingetretenen Mindereinnahmen des Landes im Länderfinanzausgleich entlasteten die LFA-Zahlerländer gegenüber den ursprünglichen Planwerten (Steuerschätzung) bereits um über 390 Mio. DM und stellen damit für Bund und Länder einen ersten Teilbeitrag der angestrebten „Refinanzierung“ der Sanierungszahlungen dar.

Nach den massiven Sparanstrengungen der Vergangenheit ist der Gestaltungsspielraum für überdurchschnittliche Ausgabenbegrenzungen der bremischen Haushalte zwischenzeitlich weitgehend ausgeschöpft.

Die Gewährung der Sanierungshilfen für die Freie Hansestadt Bremen ist verknüpft mit der Verpflichtung, die Ausgabenwachstumsrate der Haushalte im Sanierungszeitraum jeweils unterhalb des Richtwertes zu halten, der vom Finanzplanungsrat jährlich für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften als Empfehlung vorgegeben wird. Bremen hat diese - als Eigenbeitrag zur Sanierung definierte - Unterschreitung der Finanzplanungsrats-Vorgabe, die im Zeitraum 1994/96 jeweils 3,0 % betrug und seit 1997 bei 2,0 % liegt, im bisherigen Sanierungszeitraum fortlaufend und deutlich realisiert. Auch die darüber hinausgehende Zielsetzung, die - in Folge anhaltender Einnahmeausfälle - durch massive Kürzungen geprägten Ausgabensteigerungsraten der übrigen (West-) Länder und -Gemeinden zu unterschreiten, konnte in den ersten drei Jahren der Sanierung durch konsequente Sparbemühungen des Landes verwirklicht werden. Die leichte Überschreitung der länder- und gemeinde-durchschnittlichen Ausgabenwachstumsrate im Jahre 1997 ist zwar ausschließlich auf die weitere Aufstockung des für die längerfristige Sanierung notwendigen Investitions Sonderprogramms zurückzuführen und überdeckt, daß

es Bremen erneut gelungen ist, seine laufenden Ausgaben in deutlich überdurchschnittlicher Weise zu begrenzen. Dennoch ist absehbar, daß die Freie Hansestadt Bremen Kürzungen im konsumtiven Bereich längerfristig nicht mehr in dem bisher - im Vergleich mit dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet - erheblich überproportionalem Maße realisieren kann.

Ursache hierfür ist, daß die massiven Sparanstrengungen der Vergangenheit, die mit Beginn des Sanierungszeitraumes zur Erbringung des notwendigen Eigenbeitrages noch zusätzlich verschärft wurden, Leistungen und Standards des Landes und seiner Gemeinden inzwischen nahezu durchgehend dem Bundesdurchschnitt angeglichen und in einer Vielzahl von Fällen bereits deutlich darüber hinaus reduziert haben. Die - insbesondere aufgrund gesetzlicher Vorgaben - nur noch begrenzten Möglichkeiten zur Fortsetzung dieser im Länder- und Gemeindevergleich überdurchschnittlichen Einsparungen sind anhand folgender Entwicklungs- und Niveauevergleiche zu belegen:

- o Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 bereits die Ist-Entwicklung der Jahre 1970/90 zum Anlaß genommen hatte, vor allem Bremen überdurchschnittliche Anstrengungen zur Verringerung der Netto-Kreditaufnahme und damit zur Stabilisierung der Haushaltslage zu attestieren, hat sich die bereits längerfristig zu verzeichnende Entkopplung der bremischen Ausgabenentwicklung vom Länder- und Gemeindedurchschnitt seit Anfang der neunziger Jahre noch weiter verstärkt. Im Jahre 1997 lagen die Leistungsausgaben (Bereinigte Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) in den (West-) Ländern und -Gemeinden (ohne Berlin und Bremen) um insgesamt knapp 74 % über dem Niveau zu Beginn der achtziger Jahre, während in den bremischen Haushalten im Zeitraum 1980/97 eine vergleichbare Ausgabenzuwachsrate von nur 61 % verzeichnet wurde. Im Durchschnitt der letzten 17 Jahre stiegen die Leistungsausgaben Bremens damit um 2,8 % p.a., im übrigen (westlichen) Bundesgebiet jährlich um 3,3 %. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die überproportionalen Leistungseinschnitte in Bremen vor dem Hintergrund verstärkter Ausgabeverpflichtungen infolge wirtschaftsstrukturpolitischer Krisenentwicklungen vorgenommen werden mußten.

Auch Niveauevergleiche bestätigen, daß das dauerhaft restriktivere Ausgabeverhalten ursprünglich vorhandene Einsparpotentiale und damit Spielräume für besondere Eigenbeiträge des Landes inzwischen beseitigt hat. Ohne das zeitlich befristete Investitionssonderprogramm wiesen die Leistungsausgaben Bremens 1997 einwohnerbezogen gemessen an den Vergleichswerten der anderen Stadtstaaten kein überdurchschnittliches Niveau auf.

- o Die überproportionalen Sparanstrengungen des Landes spiegeln sich insbesondere auch in der Entwicklung des Personalbestandes wider: Innerhalb des Zehn-Jahres-Zeitraumes 1986/96 verringerte sich die Zahl der von Land und Kommunen im öffentlichen Dienst beschäftigten Mitarbeiter in Bremen (ohne Krankenhäuser, aber

einschließlich ausgegliederter Bereiche) um 12,6 % (rd. 4.450 (umgerechnete Vollzeit-) Beschäftigte). Im übrigen (westlichen) Bundesgebiet wurde gleichzeitig eine Reduzierung des vergleichbaren Beschäftigtenstandes um 2,5 % verzeichnet. Auch unter Berücksichtigung der Einwohnerentwicklung fiel der Personalabbau des öffentlichen Dienstes in Bremen (- 14,6 %) gegenüber dem Länder- und Gemeindedurchschnitt (- 10,5 %) deutlich überdurchschnittlich aus.

Gleichzeitig erweisen sich Annahmen, Bremen könne diese und u. U. weitere überdurchschnittliche Einschnitte im Personalbereich aufgrund eines überproportionalen Beschäftigtenbesatzes als Eigenbeitrag zur Sanierung problemlos realisieren, bei Betrachtung der amtlichen Statistik als unzutreffend: Im Stadtstaaten-Vergleich weist Bremen zwischenzeitlich mit knapp 49 Beschäftigten je 1.000 Einwohner den mit Abstand niedrigsten Personalbesatz (Landes- und Gemeindebedienstete) auf. Noch deutlicher stellen sich die Effekte des konsequenten Personalabbaues im Großstadtvergleich dar: Während der Stadtstaat Bremen 1996 noch 49 Beschäftigte des Landes und der Kommunen pro 1.000 Einwohner finanzierte, betrug der Durchschnittswert der übrigen Städte über 500.000 Einwohner (ohne Stadtstaaten) gleichzeitig 69, bei Ausklammerung der aufgrund von Funktionsüberlagerungen nicht voll vergleichbaren Ruhrgebietsstädte sogar 78 Beschäftigte je 1.000 Einwohner.

Trotz fehlender Reserven, die im Länder- und Gemeindevergleich überdurchschnittliche Ausgabenbegrenzungen im bisherigen Umfang dauerhaft zulassen, ist die Freie Hansestadt Bremen allerdings im Rahmen permanenter Analysen zur Gestaltbarkeit ihrer Ausgaben entschlossen darum bemüht, verbliebene Bewegungsspielräume auf der Ausgabenseite der Haushalte systematisch zu ermitteln und konsequent zu nutzen. Die Entschlossenheit, mit der die Ermittlung der Einsparpotentiale dabei erfolgt, dokumentiert die Tatsache, daß von Bremen 1996 als erstem Bundesland eine systematische Kennzeichnung aller konsumtiven Ausgabepositionen nach dem Grad ihrer Disponibilität durchgeführt wurde. Durch Multiplikation mit Prozentsätzen, in deren Größenordnung die gebildeten sechs Verpflichtungsgrad-Kategorien jeweils gestaltbar sind, liegen seither konkrete, zeitnahe Aufschlüsse über den im Gesamthaushalt maximal noch disponiblen Ausgabenbetrag vor. Für 1997 und 1998 wurden bzw. werden die über diese Berechnungsmethode ermittelten Kürzungsbeträge mit 150 bzw. 142 Mio. DM in vollem Umfang abgeschöpft. Abgesehen von weiteren Ausgliederungs- und/oder Privatisierungseffekten bestehen in den bremischen Haushalten zur Begrenzung der Ausgabenentwicklung keine über diese Maßnahmen hinausgehenden Gestaltungsspielräume.

Ebenfalls begrenzt sind die Möglichkeiten des Landes, durch überdurchschnittliche Vermögensveräußerungen auf der Einnahmeseite besondere Eigenbeiträge zur Haushaltsanierung zu leisten. In den Haushaltsjahren 1996/97 wurden Veräußerungserlöse von insgesamt rd. 500 Mio. DM realisiert, weitere bis zu 850 Mio. DM sind - u.a. durch

mehrheitliche Privatisierung des Abfall- und Abwasserbereiches - nach vorläufigen Planungen für die Jahre 1998/99 vorgesehen. Es ist davon auszugehen, daß Bremen mit Vermögensveräußerungen in dieser Größenordnung im Länder- und Gemeindevergleich in eher überdurchschnittlichem, nicht weiter steuerbarem Maße durch den Abbau öffentlicher Trägerschaften und Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung beiträgt.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die konsequente Nutzung der zunehmend verengten Gestaltungsspielräume zur Leistung der eingeforderten besonderen Eigenanstrengungen zudem nicht in vollem Umfang in den für den Stadtstaat vorweisbaren Jahresbilanzen niederschlägt. Ursache hierfür ist, daß im Zusammenhang mit der Krisenentwicklung im Schiffbaubereich für die bremischen Gebietskörperschaften beträchtliche zusätzliche Belastungen bestehen, die eine ungeschmälerete Verbuchung realisierter Veräußerungserlöse und/oder Ausgabenreduzierungen als Beitrag zur Haushaltssanierung verhindern. Die Größenordnung dieser aktuell zu tragenden Zusatzlasten dokumentiert die Tatsache, daß 1997 allein rd. 170 Mio. DM, die durch Vermögensveräußerungen erlöst wurden, zur Abfederung eines Werftenkonkurses eingesetzt werden mußten. Ohne diese Verpflichtung hätte sich die Nettotilgung des Berichtsjahres mehr als verdreifacht. Darüber hinaus belasten die Strukturprobleme im Schiffbau die bremischen Haushalte unmittelbar durch zwangsläufige Mehrbedarfe für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Ausgaben im Sozialleistungsbereich.

Trotz zunehmend begrenzter Möglichkeiten für eigenes haushaltsverbesserndes Handeln des Landes ist es auch 1997 gelungen, in den bremischen Haushalten weitere Konsolidierungsfortschritte zu realisieren.

Die seit 1995 auf der Basis von Beschäftigungszielzahlen budgetierten Personalausgaben standen auch 1997 im Mittelpunkt der anhaltenden Konsolidierungsmaßnahmen Bremens. Der im Personalentwicklungskonzept (PEP) auf 2 % p. a. bis 2000 festgelegte Beschäftigungsabbau für das Land und die Stadtgemeinde Bremen entspricht rund 2.000 Vollkräften. Hinzu kommen ergänzende Personalbestandsveränderungen der Stadt Bremerhaven und in den Eigen- und Regiebetrieben sowie den bremischen Sonderhaushalten nach § 15 LHO.

Im Haushaltsjahr 1997 konnten die PEP-Vorgaben in vollem Umfang realisiert und in einigen Ressorts sogar deutlich übererfüllt werden. Konkret bedeutet dies, daß der haushaltsfinanzierte Beschäftigungsstand des Landes und der Stadtgemeinde (ohne Bremerhaven) 1997 um 614 Vollkräfte oder 3,1 % reduziert und die Fluktuation damit nahezu vollständig abgeschöpft wurde. Im Jahresdurchschnitt 1997 waren 545 Vollkräfte weniger beschäftigt als im Vorjahr, so daß der Einspareffekt rund 42 Mio. DM betrug; wodurch auch die Tarif- und Besoldungserhöhungen 1997 innerhalb der Personalhaushalte erwirtschaftet wurden.

Hinzu kommen die kumulierenden Folgeeffekte aus den Einsparungen der Vorjahre, die rd. 150 Mio. DM betragen.

Bei maximaler Ausschöpfung der Einsparpotentiale im Personalbereich, nicht beeinflussbaren Zinsausgaben, auf das niedrigste Niveau seit 1986 reduzierten Grundinvestitionen und - aufgrund der Sanierungsstrategie - von Kürzungen ausgenommenen ISP-Maßnahmen beschränken sich die weiteren Möglichkeiten der Freien Hansestadt Bremen, im Haushaltsvollzug über die bereits restriktive Veranschlagung hinausgehende Eingriffe auf der Ausgabenseite vorzunehmen, auf die Sonstigen konsumtiven Ausgaben. Mit rd. 3,1 Mrd. DM stellt dieser Bereich zwar die größte Ausgabeposition der bremischen Haushalte dar, ist dabei jedoch in hohem Maße durch Sozialleistungsausgaben geprägt, die knapp 40 % der sonstigen laufenden Ausgaben Bremens binden und im Volumen kaum gestaltbar sind.

Zur Identifizierung der damit noch verbleibenden Kürzungspotentiale hat Bremen eine flächendeckende Kennzeichnung seiner konsumtiven Ausgabepositionen (ohne Personal- und Zinsausgaben) nach dem Grad ihrer Verpflichtung vorgenommen. Mit Hilfe dieses Instrumentariums ist feststellbar, daß - mit zwangsläufig abnehmender Tendenz - nur noch knapp 5 % der entsprechend kategorisierten Ausgaben ohne gesetzliche oder sonstige, nicht kurzfristig zu lösende Verpflichtung und damit für Einsparzwecke zu nutzen sind. Der über die extrem enge Veranschlagung hinausgehende Eigenbeitrag Bremens zur Konsolidierung der Haushalte im Jahre 1997 ist daran meßbar, daß der sich daraus ergebende Ausgabenbetrag von 150 Mio. DM im Haushaltsvollzug in voller Höhe eingespart und damit der verbliebene Spielraum für Kürzungsmaßnahmen in den bremischen Haushalten vollständig ausgeschöpft werden konnte.

Die Größenordnung der 1997 im Vollzug zusätzlich realisierten Ausgabenbegrenzung dokumentiert die Tatsache, daß die Ist-Ausgaben des Stadtstaates - trotz überplanmäßiger EU-Mittel und sonstiger soll-erhöhender Effekte - im Jahresergebnis um rd. 114 Mio. DM hinter dem ursprünglich veranschlagten Niveau zurückblieben.

Gleichzeitig hat die Freie Hansestadt Bremen ihre Bemühungen, zusätzliche Sanierungsbeiträge durch Vermögensveräußerungen zu leisten, 1997 konsequent fortgesetzt. Insgesamt konnten als Erlöse aus Veräußerungen rd. 300 Mio. DM und damit noch deutlich über den Anschlagwerten hinausgehende Beträge auf der Einnahmeseite der Haushalte verbucht werden.

Mit den skizzierten Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen ist es 1997 - flankiert durch Entlastungseffekte bei den Zinsausgaben - gelungen, - vorwiegend aus LFA-Verlusten resultierende - steuerliche Mindereinnahmen von insgesamt rd. 356 Mio. DM gegenüber den Erwartungen (7,5 % des Anchlages) in vollem Umfang zu kompensieren. Darüber hinaus konnten erhebliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Konkurs der Vulkan-Werft abgelöst und die für die Nettotilgung verbleibenden Beträge sogar noch leicht über dem ursprünglich vorgesehenen Niveau gehalten werden.

Ausdrücklich zu betonen ist dabei, daß sich das Land bei seinen Bemühungen, die noch verbliebenen eigenen Gestaltungsspielräume zur Haushaltssanierung auszuschöpfen, zwischenzeitlich auf ein breitgefächertes Spektrum die wirtschaftliche Ausrichtung der Haushalte erheblich forcierender Elemente der Verwaltungsreform stützen kann. Durch verstärkte Transparenz (z.B. Verpflichtungsgrade), Dezentralisierung von Verantwortung (z.B. Budgetbildung), Flexibilisierungen im Haushaltsvollzug (z.B. Übertragbarkeiten) und ein intensives Controlling-Wesen wurden bereits wesentliche Voraussetzungen für eine an aufgabenbezogenen Vorgaben, Wirtschaftlichkeit und eindeutigen Verantwortlichkeiten orientierte Haushaltsgestaltung geschaffen. Die flächendeckende Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung und die Umstellung auf einen produktgruppen-orientierten Haushalt mit Leistungskennzahlen, Input-Output-Verknüpfungen und Kontrakt-Management werden diese Entwicklung zukünftig fortsetzen.

Die Freie Hansestadt Bremen betrachtet die - unter dem Begriff „Dezentrale Haushaltssteuerung“ (DHS) zusammengefaßten - Strukturen und Verfahren, die Bestandteil eines auf kommunaler Ebene angelaufenen Refomprozesses darstellen und mit deren Einführung Bremen im Ländervergleich eine deutliche Vorreiterposition einnimmt, als ein wesentliches Element der Haushaltssanierung, da sie die Voraussetzungen dafür schaffen, notwendige steuernde Eingriffe in den Haushalt systematischer, aufgabenorientierter, effizienter, transparenter und nachvollziehbarer zu organisieren.

Die als Eigenbeitrag des Landes zur Haushaltskonsolidierung einzuhaltenden Ausgabenwachsraten konnten trotz überdurchschnittlicher Steigerung der Investitionen und verengter Gestaltungsspielräume im konsumtiven Bereich im bisherigen Sanierungszeitraum jeweils deutlich unterschritten werden.

Der von Bremen abgeforderte eigene Sanierungsbeitrag gilt - gemäß Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund - als formal erbracht, wenn das Land „DEN ZUWACHS DER IN DEN HAUSHALTSPLÄNEN VERANSCHLAGTEN AUSGABEN IN DEN JAHREN 1994 BIS 1998 GEGENÜBER DEM JEWEILIGEN VORJAHR AUF DAS VOM FINANZPLANUNGSRAT EMPFOHLENE MAß“ beschränkt (§ 2). Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sahen für die ersten drei Jahre des Sanierungszeitraumes eine Begrenzung der Ausgabenwachsraten von Bund, Ländern und Gemeinden auf 3,0 % und - vor dem Hintergrund verengter Einnahmekorridore - ab 1997 einen maximalen Ausgabenanstieg der Gebietskörperschaften um 2,0 % vor. Die Freie Hansestadt Bremen hat die Sanierungsverpflichtung zur Einhaltung dieser Richtwerte bisher durchgängig übererfüllt. Die seit Beginn des Sanierungszeitraumes realisierten Ausgabenwachsraten des Stadtstaates betragen bereinigt

- +1,1 % (1994),
- +2,0 % (1995),

- +0,1 % (1996) und
- +0,1 % (1997).

Aus der Differenz der bereinigten bremischen Ausgabenwachsraten zu den empfohlenen Richtwerten des Finanzplanungsrates lassen sich rein formal Eigenbeiträge des Landes zur Sanierung in Höhe von

- 134 Mio. DM (1994),
- 75 Mio. DM (1995),
- 226 Mio. DM (1996) und
- 146 Mio. DM (1997)

zusammen also rd. 581 Mio. DM ableiten.

Die Freie Hansestadt Bremen hat die Einhaltung der Finanzplanungsrates-Vorgaben allerdings bisher nicht als einzigen Maßstab zur Messung des Eigenbeitrages betrachtet und sich - angesichts auch in anderen Gebietskörperschaften deutlich hinter diesen Richtwerten zurückbleibender Ausgabenentwicklung - darum bemüht, durch zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen auch gemessen am Durchschnitt der übrigen (West-) Länder und -Gemeinden überdurchschnittliche Ausgabenbegrenzungen zu realisieren. Auch diese Zielsetzung konnte in den ersten Jahren des Sanierungszeitraumes z. T. deutlich erfüllt werden. Im Berichtsjahr weisen die bremischen Haushalte - trotz annähernden Null-Wachstums (+ 0,1 %) - zwar eine geringfügig über dem Länder- und Gemeindedurchschnitt (- 0,7 %) liegende Ausgabenentwicklung aus. Wie bereits dargestellt, ist diese leichte Überschreitung des L+G-Durchschnittswertes 1997 jedoch das Ergebnis der bewußt expansiven Gestaltung der investiven Ausgabenanteile bei gleichzeitigem Erreichen von Grenzen der Gestaltbarkeit der Haushalte im konsumtiven Bereich:

- o Während Bremen im investiven Bereich (bereinigt) Mehrausgaben von 13,0 % verzeichnete, wurden die Investitionsausgaben im Länder- und Gemeindedurchschnitt in erheblich überproportionalem Maße für verstärkte Sparanstrengungen genutzt (- 5,4 %). Bei den konsumtiven Ausgaben, die die dauerhafteren Belastungen der Haushalte abbilden, konnte Bremen hingegen erneut deutlich überdurchschnittliche Konsolidierungsfortschritte erzielen (- 1,5 gegenüber - 0,3 % im Länder- und Gemeindedurchschnitt). Dies gilt auch unter Berücksichtigung der besonderen Zinsentlastungen infolge der Sanierungszahlungen (- 0,5 gegenüber + 0,0 %).
- o Den Bestrebungen, trotz Stärkung der investiven Komponente durch überproportionale Einschnitte bei den laufenden Ausgaben im Länder- und Gemeindevergleich dauerhaft unterdurchschnittliche Ausgabenwachsraten zu gewährleisten, sind allerdings Grenzen gesetzt. Es wurde bereits ausführlich dargestellt und begründet, daß die Dauerhaftigkeit und Intensität, mit der Bremen Standards und Leistungen zwischenzeitlich auf und vielfach unter das Vergleichsniveau der Länder- und Gemeinde-Gesamtheit reduziert hat, weiterhin überdurchschnittliche Ausgabenbegrenzungen des Landes nur noch bedingt zuläßt.

Neben dem verzögerten, aber anhaltenden Annäherungsprozeß an die übrigen (West-) Länder und -Gemeinden sind nach vier Sanierungsjahren auch massive strukturelle Verbesserungen der bremischen Haushalte nachweisbar, die sich nur teilweise in den zur Darstellung der Konsolidierungsfortschritte herangezogenen Indikatoren widerspiegeln.

Auch nach Ablauf des vierten Sanierungsjahres spiegeln die Haushaltsdaten der Freien Hansestadt Bremen damit anhaltende Sanierungsfortschritte des Landes wider. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings weiterhin, daß

- o die bundesweit zu verzeichnenden (Steuer-) Einnahmeprobleme zu einer erheblichen Verlangsamung des ursprünglich geplanten Konsolidierungsprozesses führen und
- o gravierende strukturelle Verbesserungen auf der Einnahme- und Ausgabeseite der bremischen Haushalte von den zur Messung des Sanierungsfortschritts herangezogenen Kennzahlen nur bedingt abgebildet werden.

Im Berichtsjahr dokumentiert die Haushaltsentwicklung diese Tendenzen vor allem auf der Einnahmeseite in besonderem Maße:

- o Mit einer Zunahme der originären Steuereinnahmen um 6,3 % gegenüber dem Vorjahr konnte Bremen 1997 die Prognosewerte der letzten drei auf das Haushaltsjahr gerichteten Steuerschätzungen z.T. deutlich übertreffen und im Länder- und Gemeindevergleich mit deutlichem Abstand die Spitzenposition einnehmen. Die damit erheblich verbesserte Finanzkraftrelation des Landes zum Bundesdurchschnitt (+ 12 %-Punkte) führte allerdings gleichzeitig zu einer drastischen Verringerung der bremischen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich: Innerhalb eines Jahres sanken die LFA-Zahlungen der Länder an Bremen um 52 % und in der Summe aller steuerabhängigen Einnahmen mußte der Stadtstaat über die kompensierenden Effekte des Finanzausgleichs da-

mit die wesentlich ungünstigere (Steuer-) Einnahmementwicklung des übrigen Bundesgebietes mitvollziehen.

- o Infolge der massiven LFA-Mindereinnahmen blieb die Zuwachsrate der bremischen Steuer-, LFA- und BEZ-Einnahmen mit - 3,7 % deutlich hinter dem vergleichbaren (West-) Länder- und -Gemeindedurchschnitt (- 0,9 %) zurück. Diese im Länder- und Gemeindevergleich unterdurchschnittliche Einnahmementwicklung bei gleichzeitigem Spitzenwert des originären Steuerwachstums signalisiert, daß das Land Bremen im System der horizontalen Finanzverteilung offensichtlich weiterhin eher der Verliererseite zuzurechnen ist. Eine exaktere Betrachtung der im Haushaltsjahr 1997 geflossenen Finanzströme bestätigt diese Annahme: Während Bremen im Saldo aus

- Umsatzsteuer-Ausgleichszahlungen (- 140 Mio. DM),
- Lohnsteuererlegung (- 430 Mio. DM) und
- Körperschaftsteuererlegung (+ 64 Mio. DM)

insgesamt rd. 506 Mio. DM an andere Bundesländer transferierte, deckten die gleichzeitig vereinnahmten LFA-Beträge des Landes nur gut zwei Drittel dieser Steuerverluste aus. Die den Eindruck dauerhafter Abhängigkeit erweckenden Länderfinanzausgleichszahlungen an das Land stellen demnach lediglich einen insgesamt unzureichenden - Ausgleich der zuvor von Bremen an die Ländergesamtheit abgeführten Beträge dar. Auch bei Ausklammerung der Umsatzsteuer-Verteilung, die aufgrund ihrer nicht an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit orientierten Maßstäbe zu einer weiteren Benachteiligung des Stadtstaates führt, befindet sich Bremen damit im Finanzverteilungs-System de facto in der Position eines Zahlerlandes.

Auch auf der Ausgabenseite sind 1997 in den bremischen Haushalten tiefgreifende strukturelle Veränderungen feststellbar, mit denen sich seit Beginn der Haushaltssanierung verstärkt zu verzeichnende Entwicklungen fortsetzen: Tabelle 3 zeigt, daß die Bereinigten Ausgaben des Landes Bremen und seiner Gemeinden unter Einbeziehung des Berichtsjahres seit Beginn des Sanierungszeitraumes (unbereinigt) um 2,9 % stiegen, während im Länder- und Gemeindedurchschnitt Mehrausgaben von insgesamt 5,5 % verzeichnet wurden. Eine differenziertere Betrachtung der Ausgabepositionen verdeutlicht jedoch, daß sich eine noch wesentlich positivere Relation zugunsten Bremens nur deshalb nicht ergibt, weil Bremen die

stiegen, während im Länder- und Gemeindedurchschnitt Mehrausgaben von insgesamt 5,5 % verzeichnet wurden. Eine differenziertere Betrachtung der Ausgabepositionen verdeutlicht jedoch, daß sich eine noch wesentlich positivere Relation zugunsten Bremens nur deshalb nicht ergibt, weil Bremen die

Tab. 3: Zuwachsraten nach Ausgabearten		Der Senator für Finanzen		
(unbereinigt; in %)	1994/97	Ref. 20	San. bericht	29.07.98
Jahr	Personal- und Sonst. konsumtive Ausgaben	Zins- aus- gaben	In- vestitions- ausgaben	Bereinigte Gesamt- ausgaben
	Freie Hansestadt Bremen (Stadtstaat)			
1994	+ 1,1	+ 4,6	- 10,3	+ 0,3
1995	+ 2,6	- 3,3	+ 1,3	+ 1,5
1996	+ 0,4	- 2,1	+ 5,7	+ 0,6
1997	- 0,5	- 6,0	+ 15,8	+ 0,4
im Zeitraum 1993-1997	+ 3,6	- 7,0	+ 11,3	+ 2,9
(West-) Länder und -Gemeinden (ohne Berlin) ¹⁾				
1994	+ 3,2	+ 1,0	- 4,6	+ 1,6
1995	+ 5,1	+ 0,6	- 1,1	+ 3,7
1996	+ 1,8	+ 0,5	- 3,9	+ 0,8
1997	+ 0,0	+ 1,5	- 5,4	- 0,7
im Zeitraum 1993-1997	+ 10,4	+ 3,7	- 14,2	+ 5,5

¹⁾ Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2)

Tab. 4: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung		Der Senator für Finanzen	
(in %)		Sanierungsbericht	29.07.98
Jahr	Freie Hansestadt Bremen (Stadtstaat)	(West-) Länder (ohne Berlin)	
		Landes- haushalte	einschließlich Gemeinden
Defizitquote ¹⁾			
1993	20,4	6,4	6,0
1994	19,4	7,2	6,0
1995	22,8	8,0	7,8
1996	22,4	8,0	6,3
1997	21,6	8,4	6,6
1993/97 (in %-Punkten)	1,2	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
1997	14,3	8,0	7,4
1993/97 (in %-Punkten)	- 1,5	- 0,1	- 0,1
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
1997	26,5	11,7	11,7
1993/97 (in %-Punkten)	- 1,6	0,7	0,4
Zuwachsrate der Bereinigten Einnahmen ¹⁾			
1994	1,2	0,5	1,6
1995	- 2,6	3,8	1,8
1996	1,1	3,7	2,7
1997	1,4	- 0,6	- 1,0

1) Ohne BEZ-Nachteilsausgleich (1993) und Sanierungsbeträge (ab 1994)

Zusammenfassend ist feststellbar, daß die Haushaltsentwicklung 1997

o die Realisierung der bremischen Zielsetzung, durch nachhaltige Stärkung der wirtschaftskraftabhängigen originären Steuereinnahmen die Abhängigkeit von Zahlungen des Bundes und der Länder weiter zu reduzieren, erheblich beschleunigt,

o die Position des Landes als Zahlerland im Rahmen der horizontalen Finanzverteilung weiter verfestigt und

tigt und

o auch auf der Ausgabenseite - durch weitere Verschiebungen vom konsumtiven in den investiven Bereich - zu anhaltenden Strukturverbesserungen geführt hat.

Die durch Bremen nicht zu verantwortenden Verzögerungen im Aufholprozeß gegenüber dem Länder- und Gemeindedurchschnitt sind in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen weitreichenden Veränderungen der bremischen Haushaltslage zu betrachten und zu bewerten.

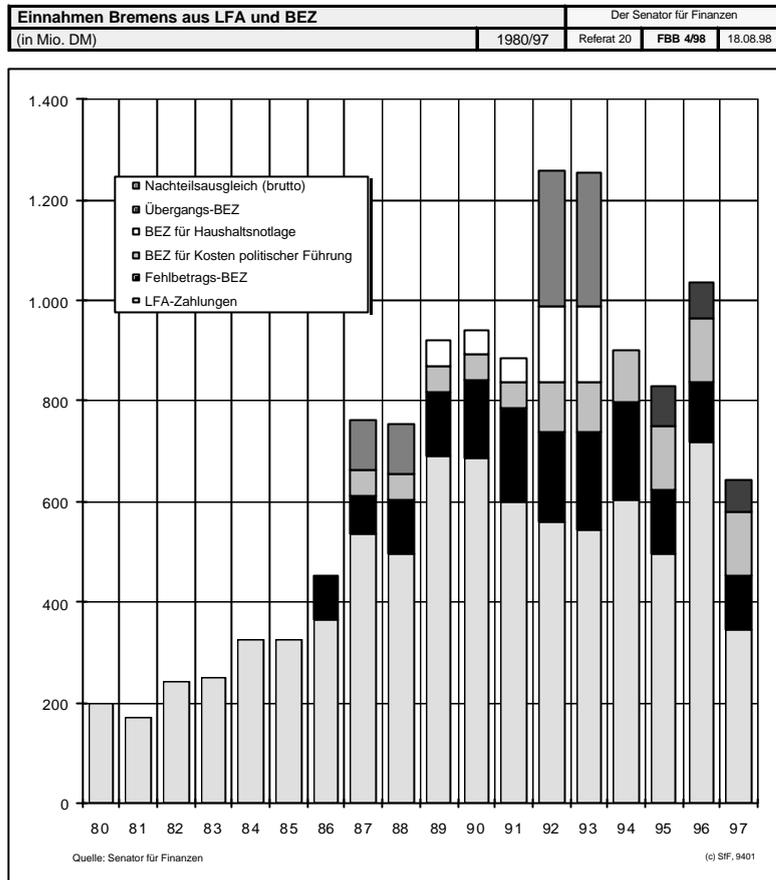
An den unmittelbar zur Messung der Sanierungsfortschritte heranzuziehenden Kennzahlen lassen sich die zwischenzeitlich realisierten - absoluten und relativen - Verbesserungen der bremischen Haushalte in der in Tabelle 4 dargestellten Form ablesen.

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

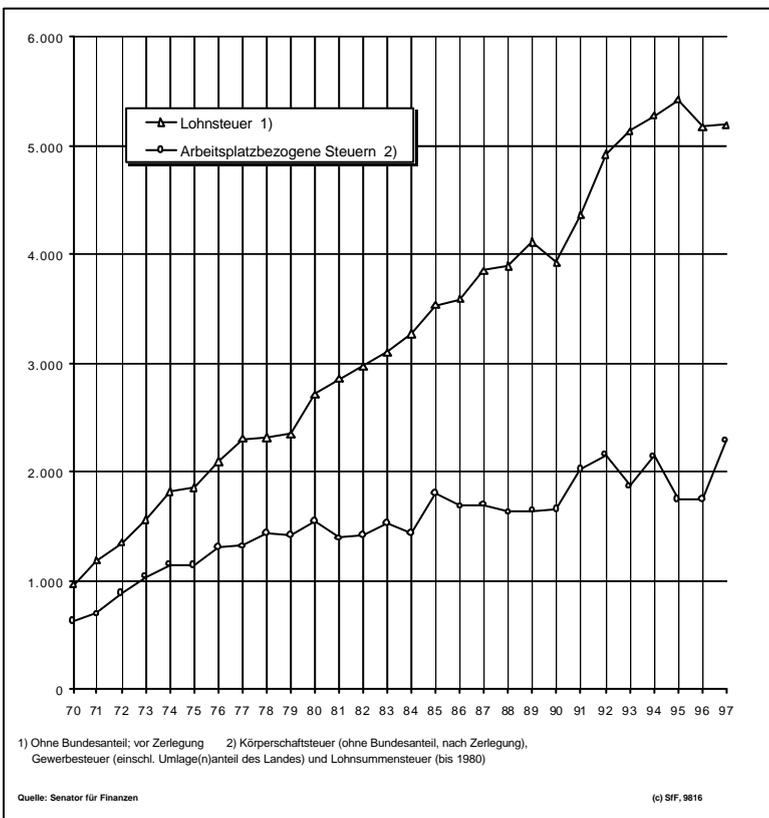
investiven Anteile seiner Haushalte, die bei der Länder- und Gemeindegesamtheit im Mittelpunkt umfangreicher Kürzungen standen (- 14,2 %), mit Durchführung des Investitions Sonderprogramms erheblich verstärkte (+ 11,3 %). Gleichzeitig ist erkennbar, welche weitreichende Konsolidierungsschritte parallel im konsumtiven Bereich erzielt wurden: Bei den Personal- und Sonstigen konsumtiven Ausgaben (ohne Zinsausgaben) konnte die Freie Hansestadt Bremen den Ausgabenzuwachs mit + 3,6 % in erheblich überdurchschnittlichem Maße begrenzen (Länder- und Gemeindedurchschnitt: + 10,4 %). Die Dimension dieser Strukturverbesserungen verdeutlichen folgende Modellrechnungen:

- o Hätte die Entwicklung der bremischen Investitionsausgaben seit Sanierungsbeginn dem Länder- und Gemeindedurchschnitt entsprochen, wäre für den Gesamtzeitraum eine Ausgabenzuwachsrate von - 0,2 % statt + 2,9 % zu verzeichnen gewesen (L + GDurchschnitt: + 5,5 %).
- o Gemessen an der länder- und gemeindedurchschnittlichen Entwicklung realisierte Bremen im bisherigen Sanierungszeitraum Minderausgaben von 1360 Mio. DM bei den Personal- und Sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie 360 Mio. DM bei den Zinsausgaben. Diesen Einsparungen standen rechnerische Mehrausgaben von 540 Mio. DM für Investitionen gegenüber.

Dem Stadtstaat Bremen, der mit der Finanzreform 1969 dauerhaft zum LFA-Empfängerland geworden war, wurden wesentliche ergänzende Finanzhilfen erst ab 1986 gewährt. Nach erfolgreicher Klage beim Bundesverfassungsgericht erreichte Bremen die Beteiligung des Landes an den finanzkraft-abhängigen Bundesergänzungszuweisungen (ab 1986) und den BEZ-Vorabträgen für Kosten politischer Führung (ab 1987), Ausgleichszahlungen für die Nichtbeteiligung an den BEZ-Zahlungen der Vorjahre (1987/88) sowie die Erhöhung der im Länderfinanzausgleich berücksichtigten Erstattungen für Hafenlasten von 25 auf 90 Mio. DM (1987). Ab 1989 erhielt Bremen auch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für Haushaltsnotlage, die 1992 - wie die Vorabträge für Kosten politischer Führung - in Angleichung an das Saarland aufgestockt wurden (Nachteilsausgleich für Vorjahre: 1992/93) und 1994 in den - in der Grafik unberücksichtigten - Sanierungszahlungen (1,8 Mrd. DM p.a.) aufgingen. Die Finanzreform 1995 führte zu einer leichten Aufstockung der Sonderzahlungen für Kosten politischer Führung sowie zur Einführung der degressiven, 2004 auslaufenden Übergangs-BEZ.



Steuereinnahmen je Erwerbstätigen		Der Senator für Finanzen			
(Stadtstaat Bremen; in DM)	1970/97	Referat 20	FBB 4/98	18.08.98	



Die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip, massive Umlandwanderungen und ein dementsprechend ständig zunehmender Pendlersaldo führen für Bremen zu hohen, die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht widerspiegelnden Einnahmeverlusten: 1970 führte jeder in Bremen beschäftigte Erwerbstätige durchschnittlich rd. 960 DM Lohnsteuer ab und erwirtschaftete gleichzeitig knapp 630 DM arbeitsplatzbezogene Steuern am Standort des Unternehmens (jeweils ohne Bundesanteile). Jeder Berufseinpendler, dessen Lohnsteuerzahlungen durch Zerlegung der jeweiligen Wohnsitz-Gemeinde zufließen, verursachte damit im Saldo durchschnittlich etwa 330 DM Steuereinnahmeverluste für das Land Bremen, die aufgrund eines (Berufs-) Einpendlerüberschusses von rd. 43.000 jährlichen Mindereinnahmen von rd. 14 Mio. DM entsprachen. Aktuell haben sich diese steuerlichen Verluste des Stadtstaates bei jährlichen Lohnsteuerzahlungen von rd. 5200 DM und Bremen verbleibenden arbeitsplatzbezogenen Steuern von etwa 2000 DM je Erwerbstätigen sowie einem auf rd. 90.000 angestiegenen Berufspendler-Saldo gegenüber 1970 mit 288 Mio. DM mehr als verzwanzigfacht.