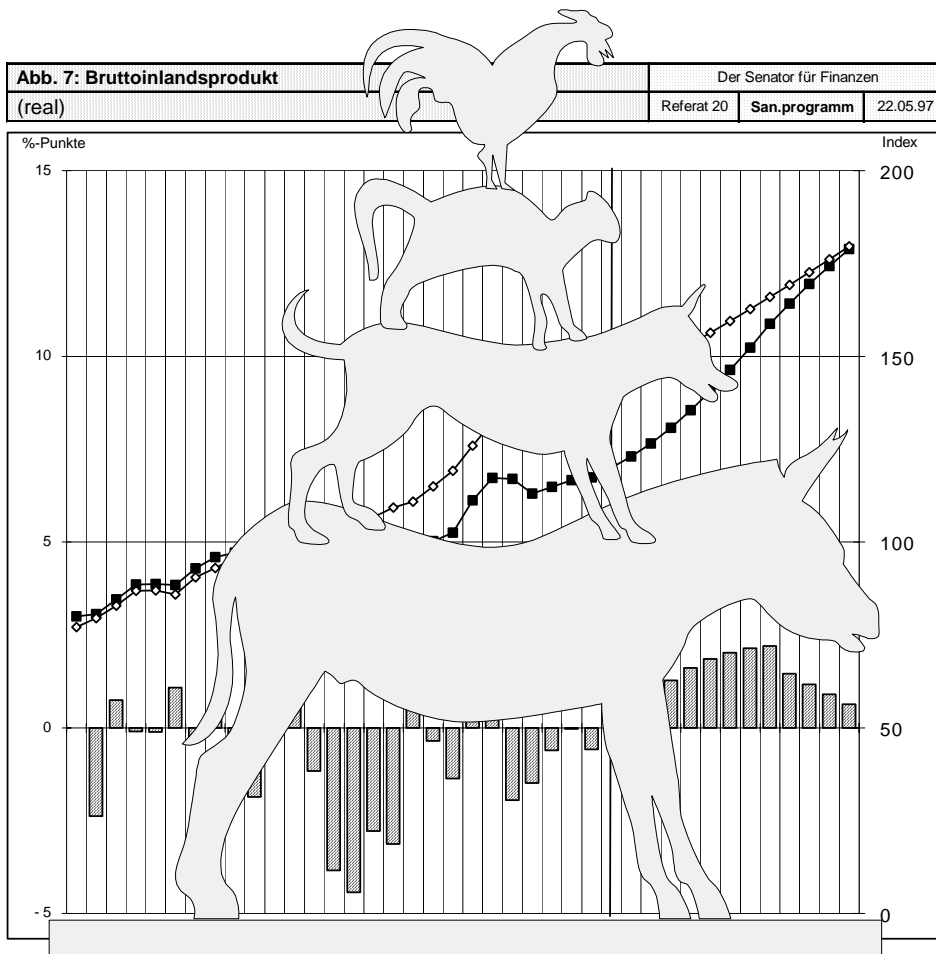




# Sanierung der bremischen Haushalte

## - Jahresbericht 1996 -



## Einleitung

Die Freie Hansestadt Bremen hat im Haushaltsjahr 1996 ihren Konsolidierungs- und Modernisierungskurs mit dem Ziel der Sanierung der Haushalte konsequent fortgesetzt. Die Verpflichtungen aus der Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung wurden wie in den Vorjahren in vollem Umfang erfüllt. Die Zins-Steuer-Quote konnte 1996 mit mehr als 1 Prozentpunkt erstmals deutlich abgesenkt werden. Auch die Tilgung der Schuldenlast kam weiter voran: Die Nettotilgung erhöhte sich im Berichtsjahr mit 44 Mio DM auf insgesamt 400 Mio DM im zurückliegenden Sanierungszeitraum. Die Zuwachsrate der Ausgaben konnte auch 1996 mit nur noch 0,1 % deutlich unterhalb des Durchschnitts der westdeutschen Länder und Gemeinden gehalten werden. Damit wurde das Haushaltssoll um 2,7 % unterschritten. Erreicht wurde dies durch Bewirtschaftungs- und Kürzungsmaßnahmen auf der Basis eines neu eingeführten modernen Quotenmodells im Rahmen des Konzepts der Dezentralen Haushaltssteuerung.

Im Berichtsjahr wurden wie in den Vorjahren die kumulierten Zinsentlastungen in Höhe von nunmehr 240 Mio DM für zusätzliche wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen eingesetzt, wobei zwei Großprojekte neu begonnen wurden. Mit diesem Investitions-Sonder-Programm, das über den Sanierungszeitraum hinaus weiter fortgeführt wird, soll ein zusätzliches Wachstum der bremischen Wirtschaftsleistung von 0,8 % über dem Bundesdurchschnitt sowie die Sicherung bzw. Neuschaffung von rd. 56 000 Arbeitsplätzen erreicht werden. Damit wäre die Wirtschaftsstruktur-schwäche im Lande Bremen nachhaltig überwunden.

Vor dem Hintergrund der dramatischen und anhaltenden Einnahmeausfälle, die die Freie Hansestadt Bremen auch im Berichtsjahr stärker getroffen haben als andere Länder, konnte die Haushaltslage Bremens aber nicht im geplanten Ausmaß stabilisiert werden. Nach den Ergebnissen des Berichtsjahres ist erkennbar, daß im verbleibenden Sanierungszeitraum ein Anschluß an das nächst finanzschwächere Land nicht erreicht wird, obwohl Bremen seinen Sanierungskurs konsequent weiterverfolgt.

**Gliederung**

Seite

0.	Zusammenfassung.....	III
1.	Rahmenbedingungen der Sanierung.....	1
1.1.	Konjunktur- und einigungsbedingte Einnahmeeffekte.....	1
1.2.	Gestaltungsspielraum für eigene Konsolidierungsanstrengungen.....	5
1.3.	Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung.....	9
1.4.	Flankierende Standortentscheidungen des Bundes .....	11
2.	Verwendung der Sanierungshilfen .....	13
2.1.	Schuldenabbau .....	13
2.2.	Finanzierungsspielräume .....	15
2.3.	Investitionssonderprogramm (ISP) .....	18
3.	Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung im Berichtsjahr .....	21
3.1.	Entwicklung im Länder- und Gemeindevergleich .....	21
3.2.	Konsolidierungsmaßnahmen.....	24
4.	Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkraft.....	26
4.1.	Kennzahlen zur Wirtschaftsentwicklung .....	26
4.2.	Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung .....	30
5.	Fortgang der Sanierung im lfd. Haushaltsjahr. ....	33

**Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Anlagen**

Seite

Tab. 1	Vorgesehene und realisierte Netto-Tilgung Bremens.....	4
Tab. 2	Zuwachsraten der Bereinigten Gesamtausgaben 1994/96 .....	23
Tab. 3	Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung 1993/96 .....	33
Tab. 4	Entwicklung der bremischen Haushalte 1996/97.....	35
Abb. 1	Steuern, FDE, LFA und BEZ (Schätzungen und Ist-Einnahmen).....	2
Abb. 2	Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ 1990/96 .....	3
Abb. 3	Abweichung der Ausgabenentwicklung vom L+G-Durchschnitt seit 1980.....	7
Abb. 4	Haushaltsentwicklung der Länder und Gemeinden 1980/96.....	8
Abb. 5	Schuldenstand .....	14
Abb. 6	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner.....	27
Abb. 7	Bruttoinlandsprodukt .....	28
Anl. 1	Durchgeführte bzw. beschlossene Maßnahmen zur Konsolidierung der bremischen Haushalte	
Anl. 2	Investitionssonderprogramm (ISP) - Bericht 1996	
Anl. 3	Kassenmäßiger Ablauf der bremischen Haushalte 1996	
Anl. 4	Ausgliederungseffekte in den bremischen Haushalten 1996	

## 0. Zusammenfassung

### Rahmenbedingungen der Sanierung

#### Konjunktur- und einigungsbedingte Einnahmeeffekte

- o Die zwischenzeitlich eingetretenen dramatischen Einnahmeeinbrüche führen dazu, daß die ursprünglich angestrebten Sanierungsfortschritte der bremischen Haushalte im vorgegebenen finanziellen und zeitlichen Rahmen nur in begrenztem Maße zu erreichen sein werden. Festzustellen ist, daß der Stadtstaat Bremen - nach den Ist-Ergebnissen der Jahre 1994/96 und den Prognosen der Steuerschätzung vom Mai 1997 - im Sanierungszeitraum 1994/98 aus originären Steuern und Finanzausgleich über 6,1 Mrd. DM bzw. rd. 21 % weniger vereinnahmen wird als bei Festlegung der Sanierungsziele für diese Periode erwartet.
- o Die steuerabhängigen Einnahmeausfälle des Stadtstaates fielen dabei deutlich 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 - Steuerermehreinnahmen von 21,6 % verzeichneten, stiegen die steuerabhängigen Einnahmen Bremens gleichzeitig lediglich um 14,9 %.
- o Die bisherigen Sanierungserfolge der Freien Hansestadt Bremen sind deshalb nicht an den Plandaten des 1992 aufgelegten Sanierungsprogramms (vorgesehene Nettotilgung 1994/98: 5,0 Mrd. DM), sondern nur unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen, nicht durch das Land zu beeinflussenden Einnahmever schlechterungen (steuerliche Mindereinnahmen 1994/98: 6,1 Mrd. DM) zu messen und zu bewerten. Bremen hat in den ersten drei Jahren des Sanierungszeitraumes durch eigene - noch über die bereits restriktiven Zielwerte des Sanierungsprogramms hinausgehende - Anstrengungen bereits einen um rd. 330 Mio. DM höheren Betrag zur Schuldentilgung einsetzen können, als bei Festlegung der Sanierungsziele und unter Berücksichtigung der seither drastischen Einnahmeausfälle zu erwarten war.

#### Gestaltungsspielraum für eigene Konsolidierungsanstrengungen

- o Die zur Durchführung des Sanierungsprogramms mit dem Bund geschlossene Verwaltungsvereinbarung verpflichtet die Haushaltsnotlage-Länder zur Leistung eines besonderen Eigenbeitrages zur Konsolidierung ihrer Haushalte. Der Freien Hansestadt Bremen ist es in der bisherigen Laufzeit des Sanierungsprogramms durch konsequente Sparanstrengungen gelungen, dieser Verpflichtung nachzukommen. Die erforderlichen Anstrengungen zur Erbringung dieser Eigenbeiträge sind dabei besonders hoch zu bewerten, weil der längerfristige Konsolidierungskurs des Landes bereits zu einer überproportionalen Einengung des Gestaltungsspielraumes für weitere Einschnitte auf der Ausgabenseite geführt hat.
- o Die Größenordnung des damit im Bundesvergleich eingeleiteten Aufholprozesses ergibt sich aus folgender theoretischer Vergleichsbetrachtung: Die Minderausgaben des Landes Bremen gegenüber der länder- und gemeindedurchschnittlichen Entwicklung der Leistungsausgaben betragen für den Zeitraum 1980/96 rein rechnerisch knapp 5,4 Mrd. DM (1996: 715 Mio. DM).
- o Auch im Personalhaushalt wird konsequent weiter eingespart: Selbst bei Berücksichtigung einer wesentlich verhalteneren Einwohnerentwicklung fiel der Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Dienst Bremens im Zeitraum 1984/94 deutlich überdurchschnittlich aus (- 5,5 gegenüber - 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 Bundesbedienstete) aller zwölf (westdeutschen) Städte über 500.000 Einwohner auf.

### **Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung**

- o Mit der Zielsetzung, durch Forcierung des längerfristigen Konsolidierungsprozesses den notwendigen Eigenbeitrag zur Sanierung der Haushalte des Landes zu erbringen, hat Bremen in den vergangenen Jahren eine Vielzahl verschiedener zusätzlich haushaltsverbessernder Maßnahmen durchgeführt. Im einzelnen wurden weit über 200 Maßnahmen ergriffen, die in der Anlage 1 zusammenfassend dargestellt sind.

### **Flankierende Standortentscheidungen des Bundes**

- o Die Rahmenbedingungen der Sanierung werden nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes auch durch Standortentscheidungen bei der Errichtung, Verlagerung oder Schließung von Bundeseinrichtungen beeinflusst. Tatsächlich ist allerdings festzustellen, daß Bremen von entsprechenden Beschlüssen bisher überwiegend negativ betroffen wurde, d. h., daß die besondere Strukturschwäche des Landes Bremen und seine Haushaltsnotlage - abgesehen von zwei Ausnahmefällen - im Ergebnis bisher ohne Einfluß auf die Standortentscheidungen des Bundes geblieben sind.
- o Unter arbeitsmarktpolitischen und regionalwirtschaftlichen Aspekten bedeutsam ist, daß damit parallel zu den massiven Eigenanstrengungen des Landes im Personalbereich in Bremen auch ein deutlich überproportionaler Stellenabbau bei den Bundes-Bediensteten hingenommen werden mußte.

### **Verwendung der Sanierungshilfen**

#### **Schuldenabbau**

- o Dem auf das Berichtsjahr entfallenden Sanierungsbetrag stand 1996 in den bremischen Haushalten ein zu finanzierendes Haushaltsdefizit von 1,756 Mrd. DM gegenüber. Trotz der dargelegten überproportionalen Einnahmeausfälle fiel die Deckungslücke damit infolge der außergewöhnlichen Anstrengungen zur Ausgabenbegrenzung um rd. 1,1 % geringer als im Vorjahr aus und die Netto-Tilgung lag mit rd. 44 Mio. DM leicht über dem Vergleichswert des Vorjahres. Deutlich höher als die Netto-Tilgung fiel 1996 der Schuldenabbau des Stadtstaates Bremen aus: Mit einer Reduzierung der fundierten Schulden um 134 Mio. DM konnte die Entschuldungsrate gegenüber 1995 mehr als verdoppelt werden.
- o Mit dem Entschuldungsbetrag des Berichtsjahres weist der Schuldenstand des Stadtstaates im bisherigen Sanierungszeitraum damit Veränderungen von - 287 Mio. DM (1994), - 58 Mio. DM (1995) und - 134 Mio. DM (1996) auf. In der Summe konnte demnach trotz der zwischenzeitlichen Einnahmeeinbrüche eine Entschuldung um knapp 500 Mio. DM realisiert werden. Ohne Einbeziehung des Investitionssonderprogramms wäre in den ersten drei Jahren des Sanierungszeitraumes eine Verringerung des Schuldenstandes um rd. 900 Mio. DM zu verzeichnen gewesen.

#### **Finanzierungsspielräume**

- o Das Land Bremen hat sich 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) Ausgabenwachstumsrate - 1,6 statt + 0,1 % betragen.
- o 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.

### **Investitionssonderprogramm (ISP)**

- o Die im Rahmen der Sanierung geplanten zusätzlichen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Maßnahmen sind in einem Investitionssonderprogramm (ISP) zusammengefaßt. Dabei wird generell sichergestellt, daß Maßnahmen des bremischen Grund-Investitionsprogramms nicht in das ISP verlagert werden. Das ISP umfaßt nur Investitionen, die gemäß der Sanierungsvereinbarung einen nachhaltigen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Charakter aufweisen. Die Einhaltung dieses Kriteriums wird zusätzlich im Rahmen einer programmbegleitenden Evaluierung durch eine externe Gutachtergruppe sichergestellt.
- o Die Konzeption und eine Beschreibung der bisher begonnenen Einzelmaßnahmen des ISP und ihrer regionalökonomischen Relevanz werden im Detail in einem gesonderten Anhang zu diesem Bericht (Anlage 2) dargestellt.
- o Bremen unterzieht die voraussichtlichen und tatsächlichen Effekte des ISP makro- wie mikroökonomisch einer permanenten Überprüfung und Bewertung. Hinsichtlich der zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen liegen bereits erste Modellbetrachtungen vor. Nach Berechnungen beauftragter Institute ist demnach davon auszugehen, daß mit Durchführung des Investitionssonderprogramms in Bremen ein um knapp 0,8 %-Punkte p.a. überdurchschnittliches BIP-Wachstum zu erreichen und trotz überdurchschnittlichen Anstiegs der Produktivität bis zum Jahre 2008 eine Zunahme der Beschäftigung innerhalb der Landesgrenzen um rd. 56.000 zu verzeichnen ist.

### **Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung**

#### **Entwicklung im Länder- und Gemeindevergleich**

- o 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 - im Sanierungszeitraum zumindest die vom Finanzplanungsrat für alle Gebietskörperschaften empfohlene Ausgabenzuwachsrate einzuhalten. Für die ersten drei Jahre der Laufzeit des Sanierungsprogramms betrug die entsprechende Empfehlung des Finanzplanungsrates 3,0 %. Bremen hat diese Vorgaben mit bereinigten Zuwachsraten von 1,1 % (1994), 2,0 % (1995) und 0,1 % (1996) jeweils deutlich erfüllt. 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.
- o 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. Obwohl eine exakte Quantifizierung aufgrund der dargestellten Datenprobleme nicht möglich ist, ist - angesichts der methodisch bedingten Überhöhung des Ausgabenanstiegs in den bremischen Haushalten bei gleichzeitiger Unterschätzung der Länder- und Gemeinde-Vergleichswerte (Ausgliederungen, Kindergeldzahlungen) - davon auszugehen, daß die Ausgabenzuwachsrate der bremischen Haushalte 1996 um mindestens 0,5 %-Punkte unter dem Vergleichswert des übrigen (westlichen) Bundesgebietes lag. Bei Verzicht auf die Durchführung des Investitionssonderprogramms (ISP) hätte der Abstand zu den übrigen (West-) Ländern und Gemeinden dementsprechend über 2,0 %-Punkte betragen.

## **Konsolidierungsmaßnahmen**

- o Im Haushaltsjahr 1996 ist es 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. 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.
- o Im Mittelpunkt der anhaltenden Konsolidierungsmaßnahmen Bremens standen auch 1996 die Personalausgaben. Der im Zuge der Haushaltsberatungen 1996 auf 2 % p.a. bis zum Jahr 2000 festgelegte Beschäftigungsabbau für das Land und die Stadtgemeinde Bremen entspricht rund 2.000 Vollkräften. Im Haushaltsjahr 1996 konnten die Vorgaben in vollem Umfang realisiert und in einigen Ressorts sogar deutlich übererfüllt werden. Konkret bedeutet dies, daß der Beschäftigungsstand des Landes und der Stadtgemeinde (ohne Bremerhaven) 1996 um 483 Vollkräfte oder 2,3 % reduziert wurde. Dieses bedeutet auch für 1996 eine nahezu vollständige Fluktuationsabschöpfung.

## **Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkraft**

### **Kennzahlen zur Wirtschaftsentwicklung**

- o Bremen weist trotz der Strukturprobleme Mitte der achtziger Jahre nach wie vor eine im Ländervergleich deutlich überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf. Angesichts der großstädtischen Struktur des Bundeslandes und der daraus resultierenden Ausgabenverpflichtungen, 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. 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.
- o Infolge der Probleme im Werftenbereich ist 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 worden. Inwieweit diese Strukturprobleme zu Verzögerungen des ISP-bedingten Aufschwungs führen werden, ist derzeit noch nicht absehbar.
- o Unter der Voraussetzung einer erfolgreichen Lösung der Werftenproblematik könnte der durch wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen auszulösende Aufholprozeß des Landes in einem Zeitraum von etwa zwölf Jahren abgeschlossen werden. Verbunden wäre das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum nach den Modellrechnungen der Institute dabei mit der Entstehung von über 50.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen und erheblichen positiven Einwohnereffekten innerhalb der Landesgrenzen. Arbeitsmarktpolitische Zielsetzung ist es dabei, die derzeit noch um 5,6 %-Punkte über dem (West-)Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosenquote deutlich zu verringern.

### **Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung**



- o Auch nach Ablauf des dritten Jahres des Sanierungszeitraumes ist feststellbar, daß vor allem die dramatisch verschlechterte Einnahmesituation bremische Sanierungsfortschritte gegenüber der Länder- und Gemeindegemeinschaft in der notwendigen und angestrebten Größenordnung verhindert hat. Hätten die bremischen Haushalte seit 1991 die bundesdurchschnittliche Einnahmeentwicklung 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.
- o Eine deutliche Zunahme der Zahlungen im Länderfinanzausgleich ist als Indiz für die - generell nicht haltbare - These, hohe LFA-Zahlungen an Bremen belegten die dauerhafte Finanzschwäche des Landes, nicht geeignet: Selbst die im Berichtsjahr relativ hohen Einnahmen im Länderfinanzausgleich gleichen nur einen Teil derjenigen Steuereinnahmen aus, die dem Land zuvor im Rahmen der Finanzverteilung entzogen werden. So überwies Bremen im Rahmen der Lohnsteuererlegung und Umsatzsteuererlegung im Sanierungszeitraum zusammen rd. 2,5 Mrd. DM an andere Bundesländer. Von diesen Beträgen flossen als LFA-Zahlungen zusammen 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.
- o Auf der Ausgabenseite bestätigt eine differenziertere Betrachtung nach Ausgabearten die Konsolidierungserfolge des Landes. Es wurde bereits dargestellt, daß es auch 1996 gelungen ist, die Gesamtausgaben-Zuwachsrate unter dem Länder- und Gemeinde-Durchschnitt und deutlich unter den Vorgaben des Finanzplanungsrates zu halten. Ermöglicht wurde dieses Ergebnis durch folgende (bereinigte) Zuwachsraten in den einzelnen Ausgabepositionen der bremischen Haushalte (in Klammern: 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-Zuwachsrate und Neuverschuldung bei den Ländern und Gemeinden in erster Linie durch massive Einschränkungen im investiven Bereich realisiert wurde, während Bremen - bei bewußter Aufrechterhaltung des Investitionssonderprogramms - Sparerfolge vorrangig bei den laufenden Ausgaben erzielen konnte.
- o 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 Investitionsmaßnahmenden Aufholprozeß Bremens gegenüber dem Länder- und Gemeinde-Durchschnitt verzögert ausfallen lassen.

### **Fortgang der Sanierung im lfd. Haushaltsjahr**

- o Zur Sicherung der Sanierungsziele wurde schon im März 1997 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ein Nachtragshaushalt verabschiedet, der vorsieht, Haushaltsverschlechterungen von insgesamt rd. 263 Mio. DM - mit Ausnahme eines tilgungsreduzierenden Restbetrages von rd. 9 Mio. DM - im wesentlichen durch weitere Kürzungen auf der Ausgabenseite zu kompensieren.
- o Die Realisierung dieser Konsolidierungsfortschritte steht allerdings noch unter erheblichen Vorbehalten:
  - Einerseits sind aus den aktuellen Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Mai 1997) und den sich daraus ergebenden Regionalisierungsergebnissen für den Stadtstaat Bremen zusätzliche steuerliche Min-

dereinnahmen von rd. 120 Mio. DM abzuleiten, die über die bereits erbrachten Kürzungen hinaus im Haushaltsvollzug zu kompensieren sind.

- Andererseits zeichnen sich für die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung des Landes weitere erhebliche Belastungen ab: Nach vorläufigen Rechnungen ist davon auszugehen, daß infolge der Auflösung des Vulkan-Verbundes bis Jahresende im Bereich des Schiffbaus und sonstiger Sektoren ein Abbau der derzeit noch bestehenden bzw. über eine Beschäftigungsgesellschaft gesicherten Arbeitsplätze um rd. 4.300 (einschließlich indirekter Beschäftigungseffekte) zu verzeichnen sein wird.

o Ohne Berücksichtigung dieser Gefährdungsfaktoren spiegelt der aktuelle Planungsstand für das Jahresergebnis des Stadtstaates

- mit knapp 60 Mio. DM einen gegenüber 1996 leicht erhöhten Entschuldungsbetrag,
- weitere Verringerungen der Defizitquote (- 0,7 %-Punkte) sowie der durch die Sanierungszahlungen geprägten Zins-Steuer-Quote (- 1,1 %-Punkte) und Zinsausgabenquote (- 0,3 %-Punkte) und
- weitere erhebliche Strukturverbesserungen auf der Ausgabenseite (Personalausgaben: + 1,4 %; sonstige konsumtive Ausgaben: - 4,9 %; Investitionen: + 27,0 %)

wider. Die Ausgaben-Zuwachsrate bleibt mit 1,5 % deutlich unter den auf 2,0 % verschärften Vorgaben des Finanzplanungsrates.

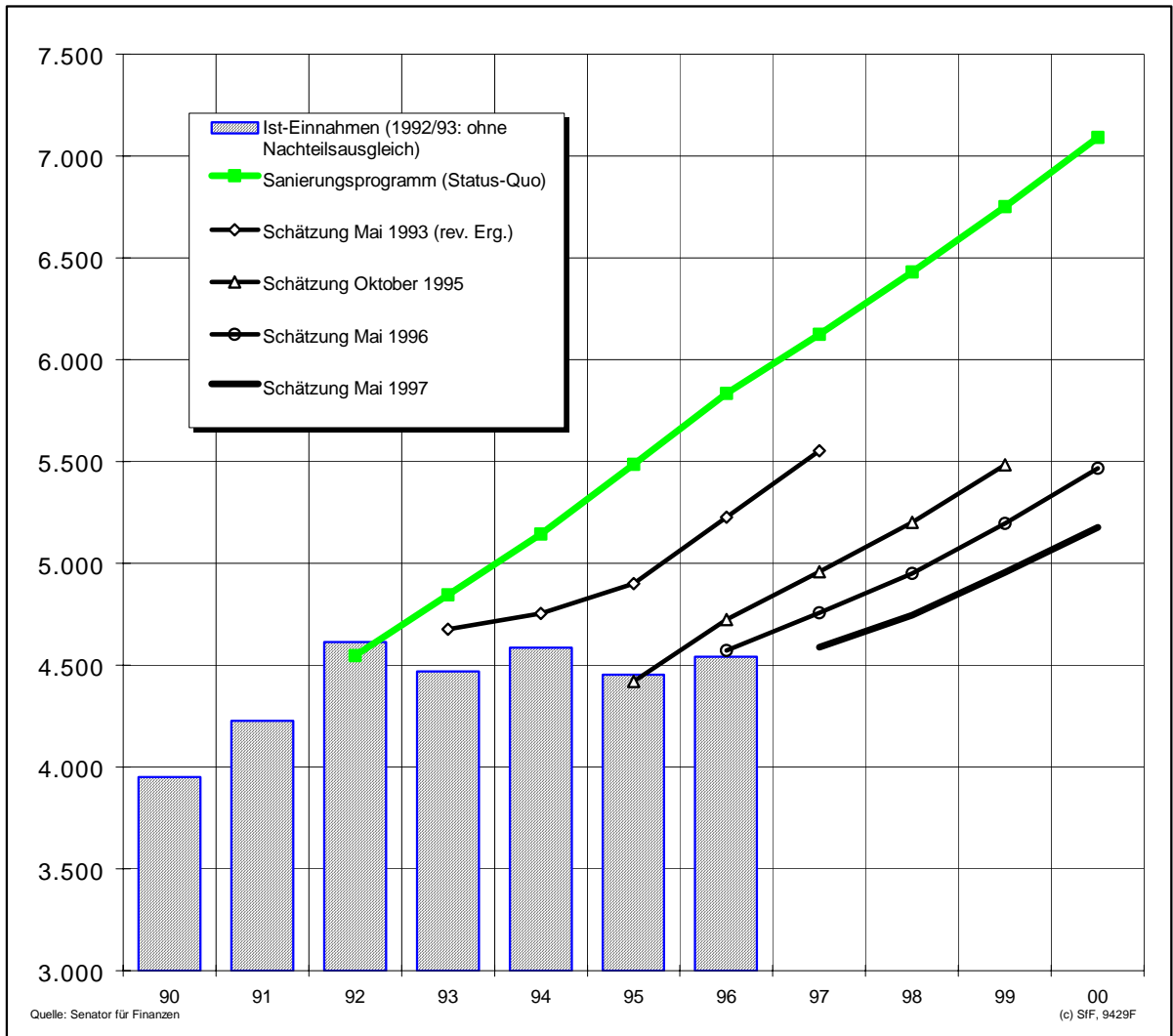
## **1. Rahmenbedingungen der Sanierung**

### **1.1. Konjunktur- und einigungsbedingte Einnahmeeffekte**

Die seit 1993 anhaltende gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche hat - wie auch in den übrigen Ländern und Gemeinden - im bisherigen Sanierungszeitraum zu massiven Steuerausfällen geführt. Dadurch wurde das Bemühen der Freien Hansestadt Bremen, die extreme Haushaltsnotlage des Landes zu beseitigen, deutlich erschwert. Außerdem wirkt einnahmebelastend, daß die für das Bundesgebiet insgesamt ansatzweise erkennbare - noch verhaltene - konjunkturelle Belebung aufgrund fortschreitender Produktivitätssteigerungen kaum positive Beschäftigungseffekte auslöst, was zudem weiterhin hohe Arbeitsmarkt- und soziale Folgekosten für Bremen verursacht. Hinzu kommen Einnahmeverluste infolge der - ebenfalls bundesweit zu verzeichnenden - steuerrechtsbedingten Entlastungseffekte sowie die bremenspezifischen Mindereinnahmen nach Inkrafttreten der Finanzreform 1995.

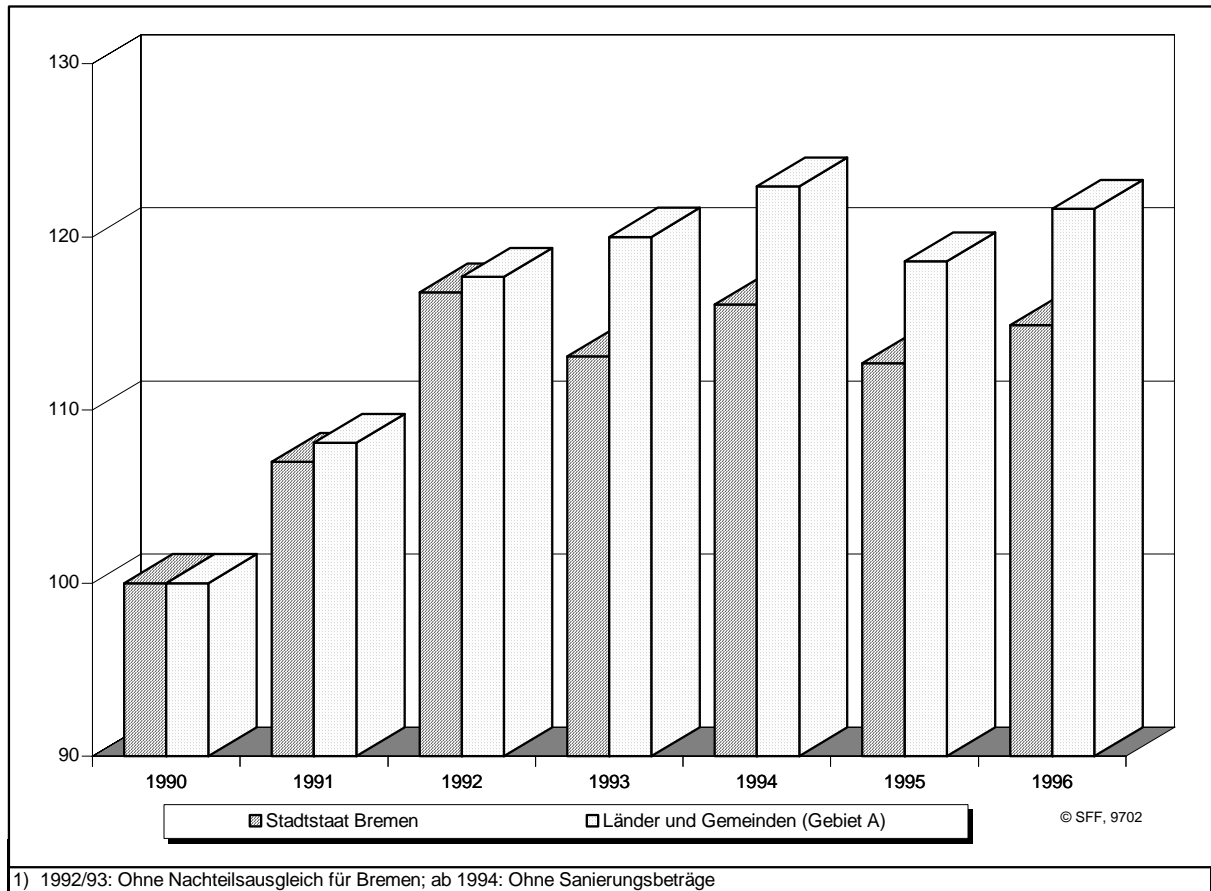
Die aus dem Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Faktoren resultierende deutliche Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Konsolidierung der Haushalte des Landes war zum Zeitpunkt der Erstellung des bremischen Sanierungsprogramms im Oktober 1992 nicht ansatzweise absehbar. Vielmehr war bei der programmatischen Umsetzung des Bundesverfassungsgerichts-Urteils vom 27. Mai 1992 davon auszugehen, daß die beschlossenen Sanierungsbeträge bei planmäßiger Realisierung der damaligen Finanzplanung im Fünf-Jahres-Zeitraum 1994/98 zu einer so deutlichen Verbesserung zentraler Haushalts-Kennzahlen (Schuldenstand; Kreditfinanzierungsquote; Zins-Steuer-Quote) führen würden, daß der Anschluß an die Länder- und Gemeinde-Gesamtheit erreicht werden kann. Die zwischenzeitlich eingetretenen dramatischen Einnahmeeinbrüche führen nunmehr dazu, daß die ursprünglich angestrebten Sanierungsfortschritte der bremischen Haushalte im vorgegebenen finanziellen und zeitlichen Rahmen nur in begrenztem Maße zu erreichen sein werden.

<b>Abb. 1: Steuern, FDE, LFA und BEZ (Schätzungen und Ist-Einnahmen)</b>		Der Senator für Finanzen		
(Stadtstaat Bremen; in Mio. DM)	1990-2000	Referat 20	San.bericht 96	21.05.97



Das Ausmaß der vom Land und den Stadtgemeinden zu verkrachtenden Mindereinnahmen ist in Abbildung 1 ablesbar. Erkennbar ist, daß statt der im Sanierungsprogramm (nach Steuerschätzung vom Mai 1992) unterstellten Fortsetzung der Einnahmezuwächse tatsächlich eine dauerhafte Stagnation der steuerabhängigen Einnahmen eintrat, in deren Verlauf die bremischen Einnahmen aus Steuern (nach Abzug FDE), Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sanierungsbeträge) nicht einmal mehr den Ausgangswert des Jahres 1992 erreichten. Konkret bedeutet dies, daß der Stadtstaat Bremen - nach den Ist-Ergebnissen der Jahre 1994/96 und den Prognosen der Steuerschätzung vom Mai 1997 - im Sanierungszeitraum 1994/98 aus originären Steuern und Finanzausgleich über 6,1 Mrd. DM bzw. rd. 21 % weniger vereinnahmen wird als bei Festlegung der Sanierungsziele für diese Periode erwartet.

<b>Abb. 2: Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ 1)</b>		Der Senator für Finanzen		
(1990 = 100)	1990-1996	Referat 20	San.bericht	02.05.97



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 Einnahmeausfälle 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 % (vgl. Abb. 2).
- o Andererseits führt die Rolle Bremens als Sanierungsland zu einer besonderen Betrachtungsweise von Wirkungszusammenhängen, die in allen Ländern und Gemeinden gleichermaßen zu verzeichnen sind: In anderen Gebietskörperschaften werden Einnahmeverluste, die nicht durch entsprechende Ausgabenre-

duzierungen kompensiert werden können, als zwangsläufige Erhöhungen des Finanzierungsdefizites registriert. Hingegen werden für das Land Bremen, das sich bereits zu Beginn der abflachenden Einnahmewüchse in einer extremen Haushaltsnotlage befand und geringere Gestaltungsspielräume auf der Ausgabenseite aufweist (vgl. 1.2. und 1.3.), die eingetretenen Einnahmever schlechterungen in erster Linie unter dem Aspekt der - zumindest teilweisen - Nichtrealisierung von Sanierungsfortschritten und damit deutlich kritischer bewertet.

<b>Tab. 1: Vorgesehene und realisierte Netto-Tilgung Bremens</b>				Der Senator für Finanzen	
(Stadtstaat Bremen; in Mio. DM)			1994/96	Referat 20	S.bericht 06.05.97
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
<b>zusammen</b>	2941,1	-2871,7	69,4	398,6	329,2

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 Einnahmever schlechterungen (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 Sanierungsprogramms 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.

Die nachfolgenden Darstellungen der bremischen Eigenanstrengungen verdeutlichen, daß Spielräume für einen noch höheren Eigenbeitrag des Landes zur Haushaltssanierung nicht bestanden. Es waren ausschließlich die skizzierten Einnahmeverluste - zusätzlich belastet durch einen überproportionalen Anstieg der Sozi-

alihilfeverpflichtungen -, die eine Befreiung Bremens aus der extremen Haushaltsnotlage im vorgesehenen Zeit- und Mittelrahmen verhindern. Von der Möglichkeit einer solchen Entwicklung war bereits 1992 ausgegangen worden <sup>1)</sup> .

## **1.2. Gestaltungsspielraum für eigene Konsolidierungsanstrengungen**

Die zur Durchführung des Sanierungsprogramms mit dem Bund geschlossene Verwaltungsvereinbarung verpflichtet die Haushaltsnotlage-Länder zur Leistung eines besonderen Eigenbeitrages zur Konsolidierung ihrer Haushalte. Konkret ist dabei als eigener Sanierungsbeitrag vorgegeben, - unter Einbeziehung der Gemeindeebene und vergleichbarer Jahresergebnisse (Ausgliederungseffekte u.ä.) - „den Zuwachs der in den Haushaltsplänen veranschlagten Ausgaben in den Jahren 1994 bis 1998 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr auf das vom Finanzplanungsrat empfohlene Maß von derzeit 3. v.H. (zu) beschränken, solange und soweit diese Empfehlung beibehalten wird“ (§ 2). Der Freien Hansestadt Bremen ist es in der bisherigen Laufzeit des Sanierungsprogramms durch konsequente Sparanstrengungen gelungen, diesen Richtwert deutlich zu unterschreiten. Auch die Planungen für 1997 (Haushaltsanschlag) bzw. 1998 (Finanzplanung) sehen eine nennenswert geringere Ausgaben-Zuwachsrate als die zwischenzeitlich vom Finanzplanungsrat auf 2 % reduzierte Orientierungsmarke vor. Darüber hinaus konnte durch strenge Ausgabenbegrenzungen in bisher drei aufeinanderfolgenden Sanierungsjahren auch ein im (West-)Länder- und Gemeinde-Vergleich unterdurchschnittliches Ausgaben-Wachstum erreicht werden.

Die erforderlichen Anstrengungen zur Erbringung dieser Eigenbeiträge sind dabei besonders hoch zu bewerten, weil der längerfristige Konsolidierungskurs des Landes bereits zu einer überproportionalen Einengung des Gestaltungsspielraumes für

---

<sup>1)</sup> „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 ihrer eigenen Konsolidierungsanstrengungen wieder 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 Haushaltsstabilisierung Bremens und des Saarlandes weitere Sanierungshilfen erforderlich sind“ (Begründung der Überprüfungsklausel zu § 11 a Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes).

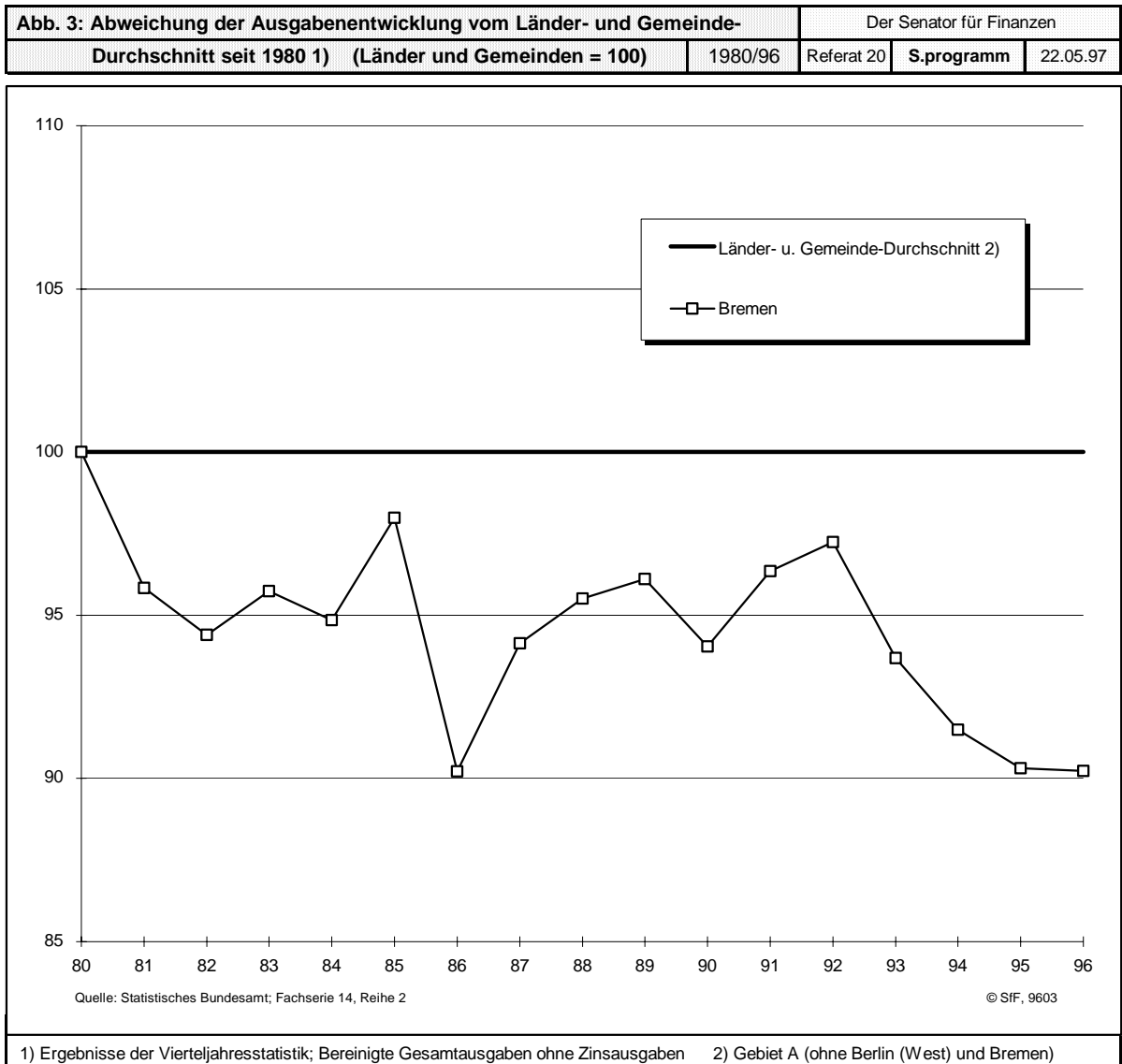
weitere Einschnitte auf der Ausgabenseite geführt hat. Die Bemühungen, den Ausgabenanstieg der bremischen Gebietskörperschaften im Sanierungszeitraum auch weiterhin unter der Zuwachsrate des übrigen (westlichen) Bundesgebietes zu halten, finden also unter deutlich erschwerten Bedingungen statt:

- o Das Land Bremen hat Anstrengungen zur Konsolidierung seiner Haushalte nicht erst seit Beginn des Sanierungsprogramms 1994 unternommen. Die bereits längerfristig zu verzeichnenden Ausgabenbegrenzungen wurden schon Anfang der neunziger Jahre durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt: Auf der Grundlage der Ausgabenentwicklung der Jahre 1970/90 stellte das Gericht im Rahmen seines Urteils vom 27. Mai 1992 fest: „ ... HABEN DAS SAARLAND UND VOR ALLEM BREMEN DURCHAUS ANSTRENGUNGEN UNTERNOMMEN, IHRE NETTO-KREDITAUFNAHME ... ZU VERRINGERN UND INSOERN IHRE HAUSHALTSWIRTSCHAFT AUF STABILISIERUNG AUSGERICHTET.“
- o Abbildung 3 dokumentiert, daß Bremen diesen Sparkurs in den Folgejahren konsequent fortgesetzt hat. Im Jahre 1996 lagen die Leistungsausgaben (Bereinigte Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) der bremischen Gebietskörperschaften 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) und lag damit um 17,1 %-Punkte über dem bremischen Wert. Mit Ausnahme des Saarlandes weist kein anderes Land für den Zeitraum 1980/96 eine auch nur annähernd vergleichbar niedrige Ausgaben-Zuwachsrate aus. Die Ausgabenbeschränkungen mußten in Bremen zudem bei überproportionalen Mehrbelastungen im Sozialhilfe- und Arbeitsmarktbereich realisiert werden, was zu einer Verringerung notwendiger zukunftsorientierter Investitionsmaßnahmen geführt hat.

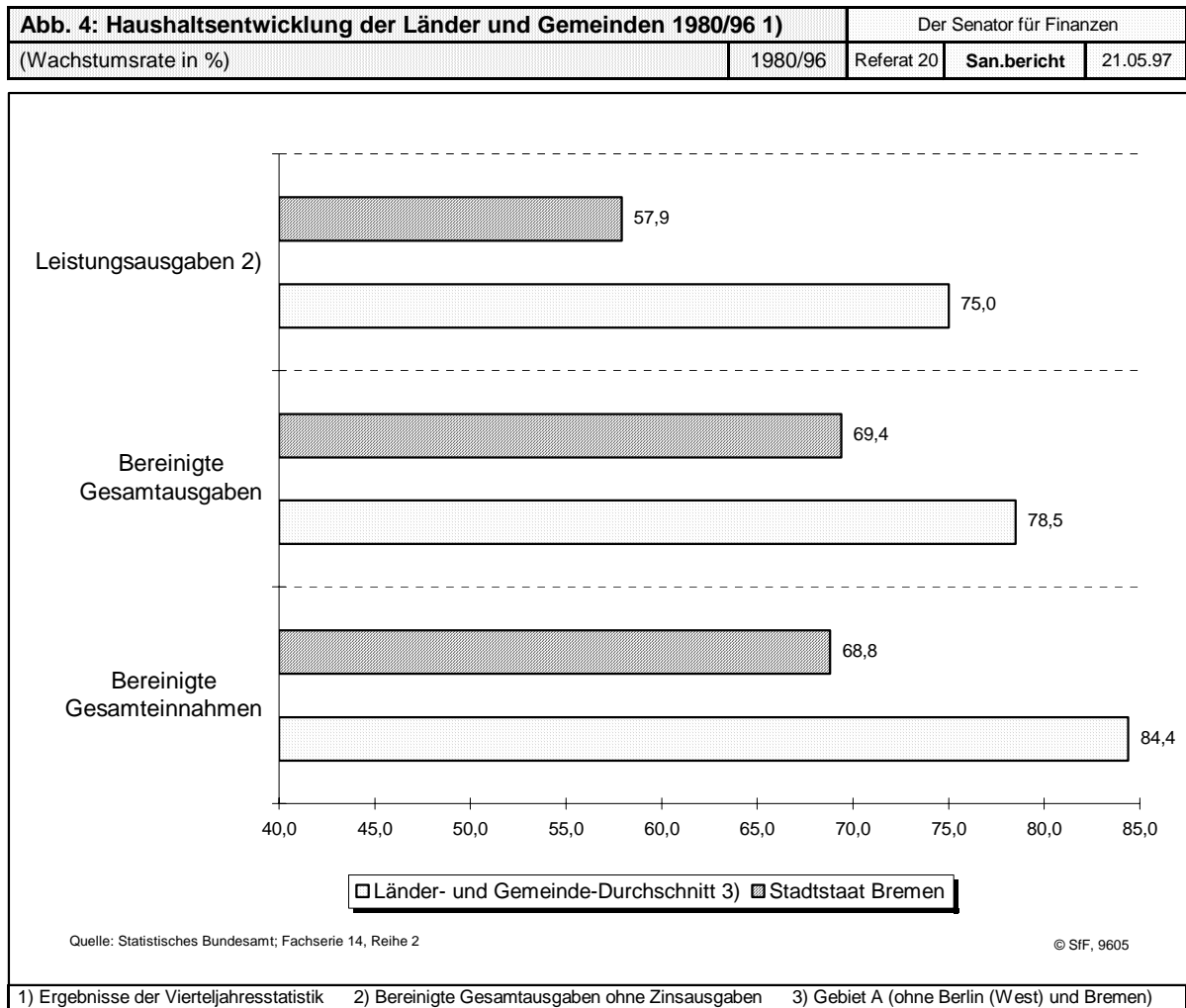
Die Größenordnung des damit im Bundesvergleich eingeleiteten Aufholprozesses ergibt sich aus folgender theoretischer Vergleichsbetrachtung: Die Minder Ausgaben des Landes Bremen gegenüber der länder- und gemeindedurchschnittlichen Entwicklung der Leistungsausgaben betragen für den Zeitraum



1980/96 rein rechnerisch knapp 5,4 Mrd. DM (1996: 715 Mio. DM), gemessen am ausgabeexpansivsten Bundesland sogar rd. 12,3 Mrd. DM.



Im Länder- und Gemeinde-Vergleich ergeben sich für Bremen unterdurchschnittliche Ausgabenzuwachsraten auch bei Einbeziehung der Zinsausgaben (69,4 gegenüber 78,5 %) sowie unter Berücksichtigung der Einwohnerentwicklung (61,5 gegenüber 62,6 %). In der Summe nahezu exakt identische Ausgabenzuwächse ergeben sich bei Betrachtung des Zeitraumes 1970/96. Diese Relationen sowie die korrespondierenden Einnahmeentwicklungen (vgl. Abb. 4) dokumentieren, daß das Abgleiten des Landes Bremen in eine extreme Haushaltsnotlage, der auf der Ausgabenseite frühzeitig gegengesteuert wurde, in erster Linie ein Einnahmeproblem darstellt.



o Auch im Personalhaushalt wird konsequent weiter eingespart. Für die Jahre 1984/94, dem aufgrund der Datenlage aktuellsten Zehn-Jahres-Vergleichszeitraum, weist das Statistische Bundesamt <sup>2)</sup> für Bremen im Saldo aus Kernhaushalt und Sonderrechnungen (Eigenbetriebe, Krankenhäuser etc.) einen Abbau des Beschäftigtenstandes um rd. 4,8 % aus. Im übrigen (westlichen) Bundesgebiet stieg die Zahl der Beschäftigten von Ländern und Gemeinden (umgerechnete Vollzeitbeschäftigte) hingegen gleichzeitig um durchschnittlich 3,6 %. Auch in Relation zur wesentlich verhalteneren Einwohnerentwicklung fiel der Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Dienst Bremens im Zeitraum 1984/94 deutlich überdurchschnittlich aus (- 5,5 gegenüber - 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-

<sup>2)</sup> Fachserie 14, Reihe 6

Gemeinde- und Bundesbedienstete) 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.

Angesichts derart enger Gestaltungsspielräume stellen sich weitere Eigenbeiträge des Landes Bremen zur Haushaltssanierung als extrem schwierig dar. Unter diesen Vorzeichen spiegeln drei aufeinanderfolgende Jahre mit deutlich unterdurchschnittlicher Ausgabenzuwachsrate zu Beginn des Sanierungszeitraumes - bei gleichzeitig erheblichen Konsolidierungsbemühungen aller Gebietskörperschaften - einen wichtigen Erfolg wider. Hierzu bedurfte es einer Vielzahl z.T. tiefgreifender Einschnitte in Standards und Leistungsangebote.

### **1.3. Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung**

Mit der Zielsetzung, durch Forcierung des längerfristigen Konsolidierungsprozesses den notwendigen Eigenbeitrag zur Sanierung der Haushalte des Landes zu erbringen, hat Bremen in den vergangenen Jahren eine Vielzahl verschiedener zusätzlich haushaltsverbessernder Maßnahmen durchgeführt. 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 in der Anlage 1 zusammenfassend dargestellt sind. 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 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
- 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
- Erhöhung der Grundsteuer, Hundesteuer, KTH-Beiträge etc.
- Einführung der Zweitwohnungssteuer

Diese 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.

#### **1.4. Flankierende Standortentscheidungen des Bundes**

Die Rahmenbedingungen der Sanierung werden nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes auch durch Standortentscheidungen bei der Errichtung, Verlagerung oder Schließung von Bundeseinrichtungen beeinflusst. In seinem Urteil vom 27. Mai 1992 betonte das Gericht, daß die Pflicht zur Hilfeleistung bestehende Befugnisse nach Grund und Umfang dirigiere und zu diesen Befugnissen auch

Standortentscheidungen zu zählen seien, an denen der Bund mitwirke oder für die er zuständig sei. Diese seien ein geeignetes Mittel, der wirtschaftlichen Strukturschwäche des betroffenen Landes teilweise abzuhelpfen. Exemplarisch wurden vom Bundesverfassungsgericht Entscheidungen über den Sitz von Behörden, wissenschaftlich-technischen Forschungseinrichtungen und Anstalten genannt.

Tatsächlich ist aber festzustellen, daß Bremen von den notwendigen Standortentscheidungen des Bundes überwiegend negativ betroffen ist. Damit ist die besondere Strukturschwäche des Landes Bremen und seine Haushaltsnotlage - abgesehen von zwei Ausnahmefällen - im Ergebnis bisher ohne Einfluß auf die Standortentscheidungen des Bundes geblieben. Die positiven Standortentscheidungen betrafen zum einen das 1992 errichtete Max-Planck-Institut für marine Mikrobiologie und zum anderen die für die Zukunft geplante Konzentration der nord- und ostdeutschen Luftraumüberwachung in Bremen durch die Deutsche Flugsicherung GmbH.

Weit überwiegend wurden jedoch negative und damit strukturbelastende Entscheidungen gegen die Standorte Bremen und Bremerhaven getroffen, obwohl von bremischer Seite in jedem Einzelfall ausdrücklich auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verwiesen wurde. Beispielhaft zu nennen sind die Auflösung der Landeszentralbank Bremen im Jahre 1992, die Schließung des Wetteramtes und des Bundesvermögensamtes Bremen, die Auflösung der Standortverwaltungen Bremen und Bremerhaven der Bundeswehr sowie die Aufgabe von vier Kasernen und einer Nachschubschule des Heeres. Auch im Bereich der Bahn- und Post-Nachfolgeunternehmen war im Saldo ein z. T. erheblicher Personalabbau in Bremen zu verzeichnen. Bei Neuerrichtungen oder Verlagerungen von Behörden und Einrichtungen des Bundes sind Entscheidungen zugunsten Bremens - entgegen einem einstimmigen Beschluß der Unabhängigen Föderalismus-Kommission von Bundestag und Bundesrat, bei zukünftigen Standortentscheidungen die Länder Saarland und Bremen wie die neuen Länder zu berücksichtigen - bisher ebenfalls nicht zu verzeichnen.

Unter arbeitsmarktpolitischen und regionalwirtschaftlichen Aspekten bedeutsam ist, daß damit parallel zu den massiven Eigenanstrengungen des Landes im Personalbereich in Bremen auch ein deutlich überproportionaler Stellenabbau bei den Bun-

des-Bediensteten hingenommen werden mußte: Während die Zahl der Beschäftigten bei Bund, Bundeseisenbahnvermögen und Deutscher Bundespost im übrigen (westlichen) Bundesgebiet innerhalb von zehn Jahren um 4,5 % verringert wurde, sank der Beschäftigtenstand im Lande Bremen gleichzeitig um 16,9 % (umgerechnete Vollzeitbeschäftigte).

## **2. Verwendung der Sanierungshilfen**

### **2.1. Schuldenabbau**

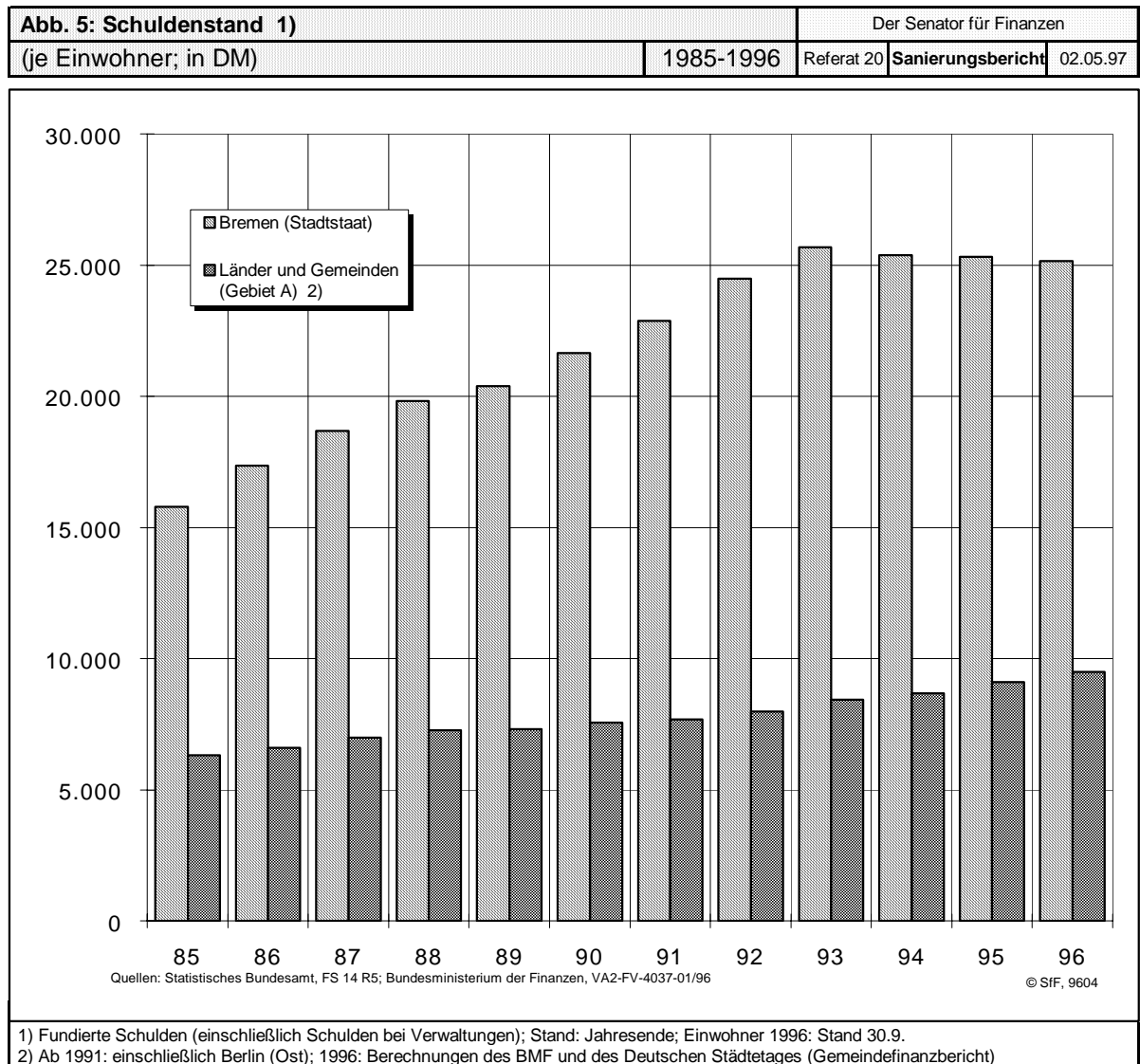
Der die Kreditermächtigung regelnde § 9 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen beinhaltet auch für das Haushaltsjahr 1996 die Verpflichtung, die Einnahmen aus Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (Sanierungszahlungen des Bundes) unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden und die Ermächtigung zur Netto-Neuverschuldung dementsprechend in der Höhe ihres Betrages zu reduzieren. Durch Einhaltung dieser Verpflichtung im Haushaltsvollzug wurden die Auflagen der „Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte“ erfüllt.

Dem auf das Berichtsjahr entfallenden Sanierungsbetrag stand 1996 in den bremischen Haushalten ein zu finanzierendes Haushaltsdefizit von 1,756 Mrd. DM gegenüber. Trotz der dargelegten überproportionalen Einnahmeausfälle fiel die Deckungslücke damit infolge der außergewöhnlichen Anstrengungen zur Ausgabenbegrenzung um rd. 1,1 % geringer als im Vorjahr aus und die Netto-Tilgung lag mit rd. 44 Mio. DM (ohne Rücklagenbildung) leicht über dem Vergleichswert des Vorjahres. Deutlich höher als die Netto-Tilgung fiel 1996 der Schuldenabbau des Stadtstaates Bremen aus: Mit einer Reduzierung der fundierten Schulden um 134 Mio. DM auf knapp 17,1 Mrd. DM<sup>3)</sup> konnte die Entschuldungsrate gegenüber 1995

---

<sup>3)</sup> „Kreditmarktschulden im weiteren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten“ nach Darstellung des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 5)

mehr als verdoppelt werden.<sup>4)</sup>



Mit dem Entschuldungsbetrag 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.

<sup>4)</sup> Zwar zeigt die Ableitung des Betrages, daß die Größenordnung des Schuldenabbaus dabei durch kreditmarktbedingte Erhöhungen des Bestandes an Kassenkrediten begünstigt wurde. Da derartige (Zwischen-)Finanzierungen in allen Gebietskörperschaften zur Beeinflussung des stichtagsbezogenen Schuldenstandes führen und sich dabei in einzelnen Haushaltsjahren mit unterschiedlichen Vorzeichen und Größenordnungen auswirken, sind für den Länder- und Gemeindevergleich - insbesondere bei längerfristiger Betrachtung der Schuldenentwicklung - bereinigende Korrekturen jedoch nicht erforderlich.



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 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 (vgl. Abb. 5). Hätte Bremen die bisherigen Sanierungsbeträge nicht erhalten, wäre der Schuldenstand zwischenzeitlich auf rd. 33.000 DM/Einwohner gestiegen.

## **2.2. Finanzierungsspielräume**

Die Verwendung der Sanierungshilfen zur unmittelbaren Schuldentilgung führt in den bremischen Haushalten zu kumulativen Zinsentlastungen, deren Größenordnung abschließend erst auf Grundlage der tatsächlichen Kreditmarktkonditionen zu ermitteln ist. Die durchschnittlichen Effektivzinssätze für Deckungskredite der bremischen Gebietskörperschaften betragen - bei Laufzeiten zwischen gut sieben und knapp neun Jahren - im bisherigen Sanierungszeitraum

- 6,37 % (1994),
- 6,85 % (1995) und
- 6,06 % (1996).

Unter Berücksichtigung eines 0,75%igen Disagios im jeweiligen Eingangsjahr der Sanierungszahlungen resultieren hieraus rechnerische Zinsentlastungen von

- 13,5 Mio. DM (1994),
- 128,2 Mio. DM (1995) und
- 251,5 Mio. DM (1996).

Da Bremen die aus der Schuldentilgung resultierenden Zinsentlastungen in voller Höhe zur Finanzierung zusätzlicher wirtschafts- und finanzkraftstärkender Investitionen verwendet, wird allerdings während der Laufzeit des Investitionssonderprogramms (ISP) hinsichtlich der unterstellten Zinseffekte eine permanente Anpassung an Veränderungen der Kapitalmarktsätze nicht vorgenommen. Die zu Beginn des Sanierungsprogramms festgeschriebenen Konditionen (Zinssatz: 6,5 %; Disagio: 0,75 %) ergaben dementsprechend im bisherigen Sanierungszeitraum rechnerische Zins-Minderausgaben von

- 13,5 Mio. DM (1994),
- 125,6 Mio. DM (1995) und
- 243,4 Mio. DM (1996).

Eine Gegenüberstellung mit den ex-post ermittelten Ist-Beträgen verdeutlicht, daß wesentliche Differenzen zwischen unterstellten und eingetretenen Finanzierungsspielräumen nicht bestehen. Die marginalen Differenzbeträge zwischen realisierter Zinsentlastung und verausgabten ISP-Mitteln sind vereinbarungsgemäß Bestandteil der jeweiligen Netto-Tilgung.

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 (ZINSERSPARNISSE) 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.

### 2.3. Investitionssonderprogramm (ISP)

Die im Rahmen der Sanierung geplanten zusätzlichen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Maßnahmen sind in einem Investitionssonderprogramm (ISP) zusammengefaßt. Dabei wird generell sichergestellt, daß Maßnahmen des bremschen Grund-Investitionsprogramms nicht in das ISP verlagert werden. Das ISP umfaßt nur Investitionen, die gemäß der Sanierungsvereinbarung einen nachhaltigen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Charakter aufweisen. Die Einhaltung dieses Kriteriums wird zusätzlich im Rahmen einer programmbegleitenden Evaluierung durch eine externe Gutachtergruppe sichergestellt.

Die Konzeption und eine Beschreibung der bisher begonnenen Einzelmaßnahmen des ISP und ihrer regionalökonomischen Relevanz werden im Detail in einem **gesonderten Anhang** zu diesem Bericht (Anlage 2) dargestellt. Im folgenden soll lediglich ein **kurzer Überblick** über das ISP 1996 gegeben werden:

Im Berichtsjahr konnten im Vergleich zum Vorjahr die im ISP eingesetzten Mittel von 115,8 Mio. DM auf 234,4 Mio. DM fast verdoppelt werden (das ISP-Volumen wird auch 1997 - 1999 um die Zinsentlastung von jeweils mehr als 100 Mio. DM jährlich kumulativ anwachsen und auf dem dann erreichten Niveau von 600 Mio. DM für fünf Jahre fortgesetzt werden).

Von den **vier Programmbereichen** des ISP

- **Wirtschaftsstrukturpolitisches Aktionsprogramm (WAP),**
- **Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur,**
- **Schwerpunktprojekte,**
- **Verkehrsprojekte,**

war auch 1996 das **WAP** der vom Mittelvolumen her gewichtigste (33 %). Es konnte durch die ISP-Mittel wesentlich aufgestockt werden. Davon wurden 23 Mio. DM für die Erschließung von hochwertigen Gewerbeflächen verwendet, wobei hier insbesondere der Bremer Industriepark und die Erweiterung des Güterverkehrszentrums zu nennen sind.

Für **WAP-Infrastrukturprojekte** wurden zusammen 31 Mio. DM aufgewandt, was mehr als eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr ausmacht. Dabei sind die **Infrastrukturmaßnahmen im Gewerbegebiet Fischereihafen** in Bremerhaven ( 14 Mio. DM) erstmals diesem Bereich zugeordnet worden. Weiterhin ist die Grundsanierung des einzigen bedeutenden **Konzerthauses** zur Stärkung der zentralörtlichen Funktion Bremens mit entsprechenden Wirtschaftskrafteffekten zu nennen, das 1997 den Besuchern wieder zugänglich gemacht werden konnte (7 Mio. DM) sowie die Errichtung eines zweiten **Handwerkerhofs** als Betriebsstätte für kleine und mittlere Betriebe (2,5 Mio. DM) und der Ausbau des **Regionalflygplatzes Lu-neort** in Bremerhaven (6 Mio. DM). Die Förderung des Fremdenverkehrs in Bremerhaven wurde durch den Ausbau des ökonomisch schon erfolgreichen „Schaufensters Fischereihafen“ weiter vorangebracht (8 Mio. DM). Die Projekte der **Altlastensanierung** in der Stadt Bremen, die insgesamt 15 wiederaufzubereitende Gewerbeflächen umfassen, wurden 1996 mit einem Investitionsaufwand von 17 Mio. DM erheblich vorangebracht.

Der **Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur** gewann 1996 durch die Konsolidierung der vielfach erst 1995 neu begonnenen Einzelmaßnahmen erheblich an Stärke. Die hierzu insgesamt eingesetzten Mittel erhöhten sich von 9 Mio. DM (1994), 22 Mio. DM (1995) um 38 Mio. DM auf 60 Mio. DM in 1996.

Jeweils Beträge zwischen 3 und 8 Mio. DM wurden in den **einzelnen Wissenschaftsbereichen** Umweltforschung und Umwelttechnologien, Informationswissenschaften, Mikrotechnologien, Materialwissenschaften und sonstigen FuE-Bereichen 1996 investiert. Zudem wurden - teilweise schon 1994 begonnene - Maßnahmen (räumliche Ausstattung Naturwissenschaften/Produktionstechnik) zur Verbesserung der allgemeinen infrastrukturellen Voraussetzungen an der Universität mit insgesamt 19 Mio. DM dotiert.

Mit 9 Mio. DM wurde ein erheblicher Betrag in die Flächenerweiterung für den höchst erfolgreichen **Technologiepark** bei der Universität Bremen investiert, da sich hier Ansiedlungsengpässe abzuzeichnen begannen.

Der Mitteleinsatz im dritten Programmbereich des ISP, den sogenannten **Schwerpunktprojekten**, konnte 1996 wiederum fast verdoppelt werden und belief sich auf insgesamt 79 Mio. DM. 19 Mio. DM wurden 1996 für den Erwerb der **Carl-Schurz-Kaserne** vom Bund und die Fortsetzung der Entwicklungsmaßnahmen für das hochwertige Gewerbegebiet in zentraler Lage in Bremerhaven geleistet.

In Bremen-Stadt wurde das **Airport Gewerbezentrum** - ein hochwertiger Gewerbestandort mit optimaler verkehrlicher Anbindung - mit 15 Mio. DM 1996 planmäßig erweitert. Zudem wurden im Jahr 1996 zwei weitere Schwerpunktprojekte in Bremen begonnen: Mit 30 Mio. DM wurde 1996 der Ausbau der **Messehallen** vorgenommen, der zu einer erheblichen und dringend notwendigen Kapazitätserweiterung in diesem bisher in Bremen zu gering vertretenen Dienstleistungsbereich führen wird. Mit ersten Flächenbereitstellungsmaßnahmen für den **Space Park** wurde ebenfalls im Berichtsjahr begonnen (11 Mio. DM). Hierbei handelt es sich um eine von verschiedenen privaten Betreiberfirmen beschickte touristische Großattraktion am traditionellen Luft- und Raumfahrtstandort Bremen. Auch mit dieser Maßnahme soll der im Vergleich zu anderen Großstädten in Bremen unterentwickelte Dienstleistungssektor nachhaltig gestärkt werden.

Im vierten Programmbereich **Verkehrsprojekte** wurden 1996 rund 21 Mio. DM im wesentlichen zur Fortführung der im Vorjahr begonnen Projekte eingesetzt. Zu nennen ist hier insbesondere die weitere Planung des Großprojektes **Hemelinger Tunnel** mit 3 Mio. DM zur Anbindung der Gewerbegebiete im Bremer Osten als Voraussetzung für eine verbesserte Erreichbarkeit und weitere Investitionen in diesem für Bremen zentralen Wirtschaftsstandort. Weitere Maßnahmen waren die Fortsetzung der Arbeiten zum Ausbau der **Hafenrandstraße** zur Erschließung neuer Gewerbegebiete (17 Mio. DM) und eine optimierte **Anbindung des Güterverkehrszentrums** (1 Mio. DM).

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 makro- wie mikroökonomisch einer permanenten Überprüfung und Bewertung. Hinsichtlich der zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen liegen bereits erste Modellbe-

trachtungen vor. Nach Berechnungen des mit entsprechenden Analysen beauftragten „Instituts für Konjunktur- und Strukturforchung (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 und
- o trotz überdurchschnittlichen Anstiegs der Produktivität bis zum Jahre 2008 eine Zunahme der Beschäftigung innerhalb der Landesgrenzen um rd. 56.000 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) Bundesgebiet´ ließe sich mit dem Volumen des gegenwärtigen Investitionssonderprogramms nach unserer Einschätzung durchaus erreichen.“ Diese Einschätzung hinsichtlich möglicher Effekte des ISP wird zwischenzeitlich durch Analysen des Regionalforschungsinstituts „Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (BAW)“ bestätigt. Eine Quantifizierung der konkreten haushaltsmäßigen Einnahme- und Ausgabewirkungen des ökonomischen Aufholprozesses befindet sich in der Erarbeitung.

### **3. Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung im Berichtsjahr**

#### **3.1. Entwicklung im Länder- und Gemeindevergleich**

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 Finanzplanungsrat für alle Gebietskörperschaften empfohlene Ausgabenzuwachsrate einzuhalten <sup>5)</sup>. Für die ersten drei Jahre der Laufzeit des Sanierungsprogramms betrug die entsprechende Empfehlung des Finanzplanungsrates 3,0 %. Bremen hat diese Vorgaben mit bereinigten Zuwachsraten von

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

jeweils deutlich erfüllt. 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 Investitionssonderprogramms 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 (erstmalige Ausweisung kalkulatorischer Mieten auf Einnahme- und Ausgabeseite; Bahnreform) oder Verringerung (Umstellung der Kindergeldzahlungen; Ausgliederungen) der Zuwachsrate führen, entsprechend berücksichtigt (vgl. Detaildarstellung in Anlage 4). Nachdem die Bereinigung der Ausgabenzuwachsrate in den Vorjahren, in denen jeweils Ausgliederungseffekte zu verzeichnen waren, zu

---

<sup>5)</sup> „BREMEN UND DAS SAARLAND WERDEN ALS EIGENEN SANIERUNGSBEITRAG DEN ZUWACHS DER IN DEN HAUSHALTSPLÄNEN VERANSCHLAGTEN AUSGABEN IN DEN JAHREN 1994 BIS 1998 GEGENÜBER DEM JEWEILIGEN VORJAHR AUF DAS VOM FINANZPLANUNGSRAT EMPFOHLENE MAß VON DERZEIT 3 V.H. BESCHRÄNKEN, SOLANGE UND SOWEIT DIESE EMPFEHLUNG BEIBEHALTEN WIRD. BEIDE LÄNDER WIRKEN DARAUF HIN, DAß AUCH IHRE GEMEINDEN DIESE KONSOLIDIERUNGSLINIE EINHALTEN. DIE BEGRENZUNG DES AUSGABENZUWACHSES WIRD AN DEN VERGLEICHBAREN HAUSHALTEN DES VORJAHRES GEMESSEN.“



Erhöhungen der Quote beigetragen haben, ergibt sich im Berichtsjahr damit erstmals eine Verringerung um 0,5 %-Punkte (vgl. Tab. 2).

<b>Tab. 2: Zuwachsraten der Bereinigten Gesamtausgaben</b>			Der Senator für Finanzen	
(in %)	1994/96		Sanierungsbericht	21.05.97
Jahr	Freie Hansestadt Bremen (Stadtstaat)		(West-) Länder (ohne Berlin) 2)	
	unbereinigt	bereinigt 1)	Landeshaushalte	einschließlich Gemeinden
1994	0,3	1,1	1,5	1,6
1995	1,5	2,0	1,5	1,6
1996	0,6	0,1		
- ohne Auslaufperiode	- 0,5		1,5	- 0,4
1) Bereinigt um Ausgliederungseffekte; 1996: Berücksichtigung geänderter Kindergeldzahlungen, kalkulatorischer Mietausgaben und der Regionalisierung des schienengebundenen Personennahverkehrs 2) Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2); 1994/95: ohne LFA-Zahlungen an neue Länder; 1995/96: ohne Regionalisierung des schienengebundenen Personennahverkehrs				

Eine vergleichbare Zuwachsratenrate der konsolidierten Ist-Ausgaben der (West-) Länder und Gemeinden liegt nicht vor: Die in Tabelle 2 ausgewiesenen Vergleichswerte der Länder und Gemeinden wurden vom Bundesfinanzministerium zwar um - zuwachsratensteigernde - Effekte der Bahnreform bereinigt. Eine Bereinigung um die - zuwachsratenenkenden - Einflüsse der geänderten Kindergeldzahlungen und anhaltender Ausgliederungen (insbesondere auf der Kommunalebene) konnte allerdings nicht vorgenommen werden, so daß davon auszugehen ist, daß die Zuwachsratenrate schon aus methodischen Gründen deutlich zu gering ausfällt. Gleichzeitig spiegelt die nach unten verzerrte Quote einen Berechnungsstand ohne Auslaufperiode wider, der im Jahresergebnis noch deutlichen Veränderungen unterliegen dürfte. Eine hiermit vergleichbare Zuwachsratenrate Bremens hätte - 1,1 % (unbereinigt: - 0,5 %) betragen.

Obwohl eine exakte Quantifizierung aufgrund der dargestellten Datenprobleme nicht möglich ist, ist - angesichts der methodisch bedingten Überhöhung des Ausgabenanstiegs in den bremischen Haushalten bei gleichzeitiger Unterschätzung der Länder- und Gemeinde-Vergleichswerte (Ausgliederungen, Kindergeldzahlungen) - davon auszugehen, daß die Ausgabenwachstumsrate der bremischen Haushalte 1996 um mindestens 0,5 %-Punkte unter dem Vergleichswert des übrigen (westlichen) Bundesgebietes lag. Bei Verzicht auf die Durchführung des Investitions Sonderpro-

gramms (ISP) hätte der Abstand zu den übrigen (West-) Ländern und Gemeinden dementsprechend über 2,0 %-Punkte betragen.

### 3.2. Konsolidierungsmaßnahmen

Im Abschnitt 1.3. des Berichtes sind bereits exemplarisch die wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen dargestellt, die das Land Bremen - in nahezu allen Aufgabenfeldern der Haushalte - als Eigenbeitrag zur Sanierung in den vergangenen Jahren durchgeführt hat bzw. kurzfristig umsetzen wird. 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 kompensieren, konnte die Ausgabenwachstumsrate 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 <sup>6)</sup>.

---

<sup>6)</sup> Die Ermittlung der von den einzelnen Bereichen zu erbringenden Kürzungsbeträge erfolgte dabei erstmals auf der Grundlage eines neu entwickelten Quotenmodells, das den (theoretischen) Gestaltungsspielraum der Ressorts an den Verpflichtungsgraden ihrer (konsumtiven) Haushaltsstellen mißt. Die vollständige Erbringung der vorgegebenen Minderausgaben im Haushaltsvollzug dokumentiert, daß sich dieses Verfahren, mit dem die - im Rahmen der bremischen Verwaltungsmodernisierung angestrebte - Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung weiter ausgebaut wurde, als effizient erwiesen und in der Praxis bewährt hat.

Im Mittelpunkt der anhaltenden Konsolidierungsmaßnahmen Bremens standen auch 1996 die Personalausgaben. Der im Zuge der Haushaltsberatungen 1996 auf 2 % p.a. bis zum Jahr 2000 festgelegte Beschäftigungsabbau für das Land und die Stadtgemeinde Bremen entspricht rund 2000 Vollkräften. Hinzu kommen ergänzende Personalbestandsreduzierungen der Stadt Bremerhaven sowie in den Eigen- und Regiebetrieben und den bremischen Sonderhaushalten nach § 15 LHO.

Im Haushaltsjahr 1996 konnten die - vorwiegend aufgabenkritisch auf die Ressorts verteilten - PEP-Vorgaben in vollem Umfang realisiert und in einigen Ressorts sogar deutlich übererfüllt werden. Konkret bedeutet dies, daß der Beschäftigungsstand des Landes und der Stadtgemeinde (ohne Bremerhaven) 1996 um 483 Vollkräfte oder 2,3 % reduziert wurde. Dieses bedeutet auch für 1996 eine nahezu vollständige Fluktuationsabschöpfung. Im Jahresdurchschnitt 1996 waren 463 Vollkräfte weniger beschäftigt als im Vorjahr, so daß der Einspareffekt rund 35 Mio. DM betrug. Hinzu kommt der Folgeeffekt aus den Einsparungen 1995, der rd. 50 Mio. DM beträgt.

Diese Konsolidierungsbemühungen Bremens im Personalbereich spiegeln sich auch in den Vergleichswerten wieder: Trotz kostensteigernder Faktoren im Umfang von 1,6 % (Folgeeffekt Tarif 1995, Einmalzahlung Angestellte und Arbeiter 1996, 2. Stufe der Pflegeversicherung und Rentenversicherung) sanken im Berichtsjahr die Ausgaben für Bezüge der Beschäftigten (ohne ABM) um 0,1 %. Daß die Personalausgaben insgesamt 1996 dennoch mit 0,1 % (ohne Bremerhaven; Stadtstaat: + 0,3 %) geringfügig über den Vorjahreswerten lagen, ist auf die weiterhin deutliche Zunahme bei den Versorgungsausgaben zurückzuführen, die 1996 um rd. 3,5 % gestiegen sind. Diese ausgliederungsbereinigte Zunahme bleibt allerdings dennoch deutlich hinter der durchschnittlichen Zuwachsrate aller (West-)Länder und Gemeinden (+ 0,9 %) zurück.

Die Personalausgabenbegrenzungen insgesamt und dabei insbesondere die Reduzierungen bei den Dienstbezügen wurden wesentlich dadurch unterstützt, daß die Personalbudgets in die dezentrale Verantwortung der senatorischen Bereiche gestellt wurden. Parallel wurde ein effizientes zentrales Controlling aufgebaut und

ein auf allen Ebenen des Personalcontrolling einsetzbares Datenbanksystem (Personalverwaltung und Management „PuMa“) eingeführt.

Darüberhinaus wird der für die Konsolidierung notwendige Modernisierungsprozess der bremischen Haushalte auch auf anderen Feldern vorangetrieben: Auch 1996 konnten unter dem Stichwort „Dezentrale Haushaltssteuerung (DHS)“ wesentliche, für die Sanierungsperspektiven bedeutsame Fortschritte insbesondere bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, der Dezentralisierung von Verantwortung, der Flexibilisierung des Haushaltsvollzuges, des Controlling-Wesens und der Entwicklung von Produktplänen erzielt werden.

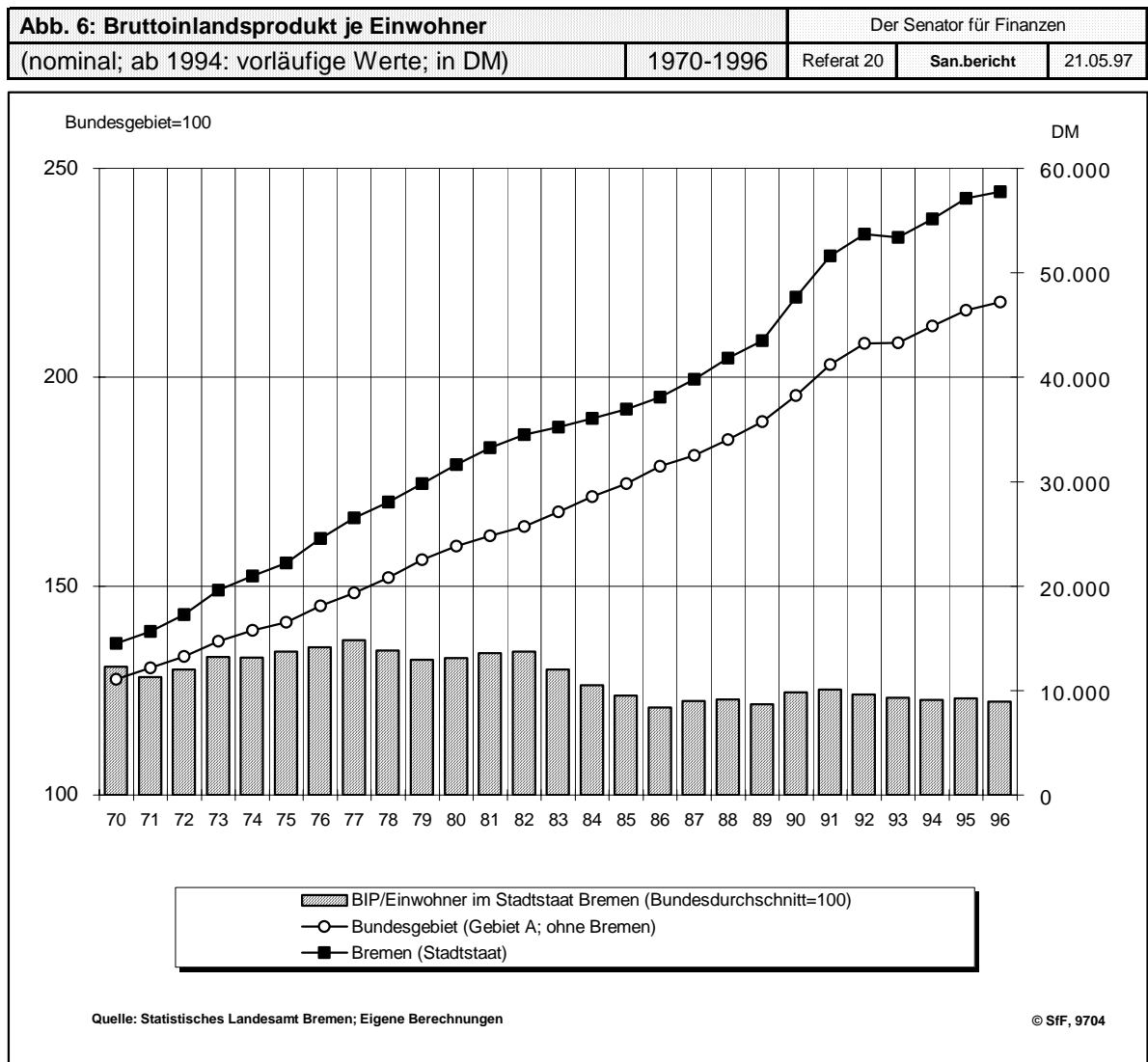
#### **4. Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkraft**

##### **4.1. Kennzahlen zur Wirtschaftsentwicklung**

Im Rahmen der Sanierungs-Berichterstattung 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) - mitverursacht wurde. Abbildung 6 verdeutlicht, daß das einwohnerbezogene Bruttoinlandsprodukt, das zuvor um durchschnittlich 33 % über dem Vergleichswert der übrigen Länder gelegen hatte, innerhalb von nur vier Jahren (1983/86) auf nur noch 121 % des Bundesdurchschnittes sank. Leicht oberhalb dieses Niveaus 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 deutlich überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf. Das erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt des Landes lag 1996 pro Einwohner um mehr als 22 % - bei Berücksichtigung des

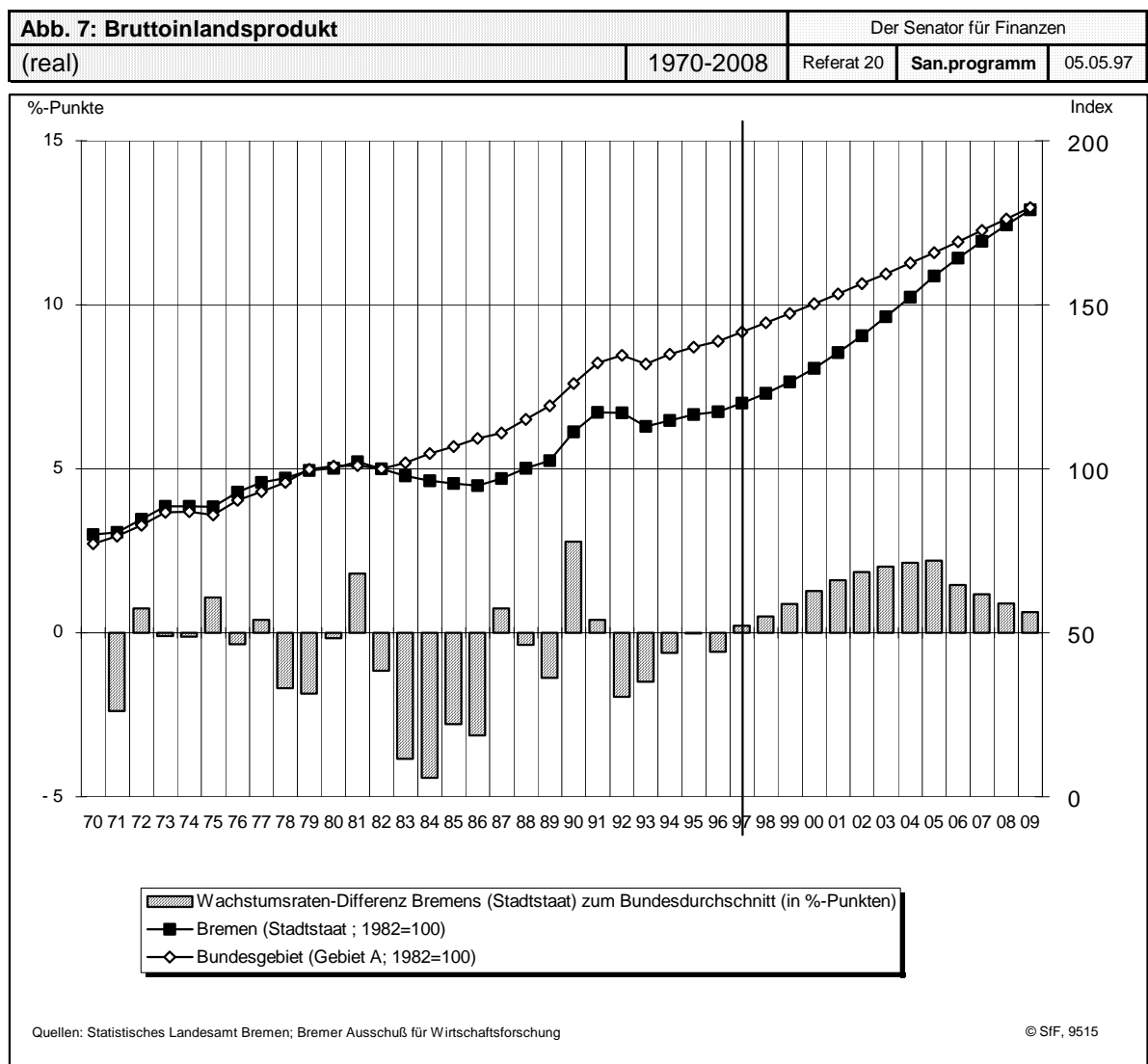
Pendlersaldos noch immer um knapp 9 % - über dem Durchschnittswert des übrigen Bundesgebietes.



2. Angesichts der großstädtischen Struktur des Bundeslandes und der daraus resultierenden Ausgabenverpflichtungen, deren Niveau seine Quantifizierung in der Einwohnerwertung des Finanzausgleichs findet, 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 (vgl. 4.2.) - Abhängigkeit Bremens von Finanzausgleichszahlungen des Bundes und der Länder abzubauen ist.



Feststellbar ist, daß das Berichtsjahr 1996 für Bremen in dieser Hinsicht noch deutlich negativ überschattet ist. Ursache hierfür ist im wesentlichen die krisenhafte Entwicklung 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 Investitions-sonderprogramms 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 7).

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.

Unter der Voraussetzung einer erfolgreichen Lösung der Werftenproblematik könnte der durch wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen auszulösende Aufholprozeß des Landes nach Ergebnissen wissenschaftlicher Analysen (Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung; Institut für Konjunktur- und Strukturforschung) mit vorgesehenem Mittelrahmen und gegebener Projektstruktur des Investitions-sonderprogramms wie in Abbildung 7 skizziert verlaufen (vgl. auch 2.3.). Die Schließung der Wachstumslücke zum übrigen (westlichen) Bundesgebiet wäre demnach in einem Zeitraum von etwa zwölf Jahren realisierbar. Verbunden wäre das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum nach den Modellrechnungen der Institute dabei mit der Entstehung von über 50.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen und erheblichen positiven Einwohnereffekten innerhalb der Landesgrenzen. 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.

## 4.2. Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung

Auch nach Ablauf des dritten Jahres des Sanierungszeitraumes ist feststellbar, daß vor allem die dramatisch verschlechterte Einnahmesituation bremische Sanierungsfortschritte gegenüber der Länder- und Gemeindegesamtheit in der notwendigen und angestrebten Größenordnung verhindert hat. Tabelle 3 zeigt, daß die Zuwachsrate der Bereinigten Gesamteinnahmen auch 1996 erneut deutlich hinter dem Durchschnittswert der übrigen (West-)Länder und Gemeinden zurückblieb (1,1 gegenüber 2,2 %). Die Auswirkungen dieser anhaltenden Einnahmeschwäche auf die Fortschritte der Haushaltskonsolidierung lassen sich anhand folgender Modellbetrachtung verdeutlichen: Hätten die bremischen Haushalte seit 1991 die bundesdurchschnittliche Einnahmeentwicklung 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.

Aufgrund der feststellbaren Einnahmeentkopplung bleibt jedoch das Fazit, daß die Haushaltskennzahlen zwar eine sich fortsetzende Annäherung an den Länder- und Gemeinde-Durchschnitt signalisieren, das Tempo des Aufholprozesses allerdings unbefriedigend ausfällt. Im einzelnen ist die Haushaltsentwicklung im Länder- und Gemeindevergleich dabei wie folgt zu beschreiben:

- o Auf der Einnahmeseite blieben Steuer-, LFA- und BEZ-Zahlungen insgesamt 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:



- Einerseits bedarf die Größenordnung der 1996 vereinnahmten Beträge der Relativierung, da das Jahresergebnis im wesentlichen durch Ausgleichszahlungen für das erste Halbjahr geprägt ist, denen zwischenzeitlich Rückzahlungsverpflichtungen Bremens in erheblicher Größenordnung gegenüberstehen.
  - Andererseits ist noch einmal zu verdeutlichen, 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.
- o Auf der Ausgabenseite bestätigt eine differenziertere Betrachtung nach Ausgabearten die Konsolidierungserfolge des Landes. Es wurde bereits dargestellt, daß es auch 1996 gelungen ist, die Gesamtausgaben-Zuwachsrate unter dem Länder- und Gemeinde-Durchschnitt und deutlich unter den Vorgaben des Finanzplanungsrates zu halten. Ermöglicht wurde dieses Ergebnis durch folgende (bereinigte) Zuwachsraten in den einzelnen Ausgabe-

positionen der bremischen Haushalte (in Klammern: (nur um Bahnreform bereinigte) Vergleichswerte der (West-)Länder und Gemeinden <sup>7)</sup>):

- 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 Investitionssonderprogramms - Sparerfolge vorrangig bei den laufenden 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 Zuwachsrates bereits eingegangen sind.

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 - einschließlich der im bisherigen Sanierungszeitraum insgesamt eingetretenen Veränderungen - in Tabelle 3 zusammenfassend dargestellt. Eine Detaildarstellung der bremischen Haushaltsentwicklung 1995/96 ist dem Sanierungsbericht als Anlage 3, eine Übersicht der Bereinigungseffekte 1996 als Anlage 4 beigelegt.

---

<sup>7)</sup> Aufteilung der Effekte der Bahnreform auf konsumtive und investive Ausgaben im Verhältnis 3 zu 1 (Bremen: 76 zu 24 %)

<b>Tab. 3: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung</b>		Der Senator für Finanzen	
(in %)		Sanierungsbericht	21.05.97
Jahr	Freie Hansestadt Bremen (Stadtstaat)	(West-) Länder (ohne Berlin)	
		Landes- haushalte	einschließlich Gemeinden
<b>Defizitquote</b>			
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
<b>1993/96 (in %-Punkten)</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>0,6</b>
<b>Zinsausgabenquote</b>			
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
<b>1993/96 (in %-Punkten)</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,3</b>
<b>Zins-Steuer-Quote</b>			
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
<b>1993/96 (in %-Punkten)</b>	<b>- 1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Zuwachsrate der Bereinigten Einnahmen</b>			
1994	1,2	0,5	1,6
1995	- 2,6	3,8	1,7
1996	1,1	3,0	2,2

## 5. Fortgang der Sanierung im lfd. Haushaltsjahr

Im laufenden Jahr wurden in den bremischen Haushalten bereits erhebliche zusätzliche Einschnitte gegenüber den ursprünglichen Planungen vorgenommen. Zur Sicherung der Sanierungsziele wurde schon im März für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ein Nachtragshaushalt verabschiedet, der vorsieht, Haushaltsverschlechterungen von insgesamt rd. 263 Mio. DM - mit Ausnahme eines tilgungsreduzierenden Restbetrages von rd. 9 Mio. DM - im wesentlichen durch weitere Kürzungen auf der Ausgabenseite zu kompensieren. Zusätzliche Einschnitte im Kommunalhaushalt Bremerhavens sind in diesem Betrag, der vorwiegend durch aufgabenkritische Minderausgaben im konsumtiven Bereich zu erbringen ist, noch nicht berücksichtigt.

Mit der frühzeitigen Auflage eines Nachtragshaushaltes ist die Freie Hansestadt Bremen vor allem darum bemüht, Effekte der erneut hinter den Erwartungen zu-

rückbleibenden steuerlichen Einnahmen - die Annahmen des Doppelhaushaltes 1996/97 basieren auf den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 1995 - nahezu ohne Reduzierung der für das Haushaltsjahr vorgesehenen Tilgungsrate auszugleichen. Gegenüber den 1992 getroffenen Annahmen des Sanierungsprogramms weist der verabschiedete Nachtragshaushalt für 1997 inzwischen Steuermindereinnahmen in einer Größenordnung von rd. 1,4 Mrd. DM auf. Gemessen am ursprünglichen Sanierungsziel für das laufende Haushaltsjahr (Netto-Tilgung: 1,05 Mrd. DM) hätten diese kumulierten Einnahmeausfälle rein rechnerisch bereits zu einer Neuverschuldung des Stadtstaates um rd. 400 Mio. DM geführt. Tatsächlich besteht für 1997 - aufgrund der zwischenzeitlichen Eigenanstrengungen - das Ziel, den Schuldenstand des Landes bis Jahresende weiter zu reduzieren.

Die Realisierung dieser Konsolidierungsfortschritte steht allerdings noch unter erheblichen Vorbehalten:

- o Einerseits ist nach dem Verlauf der ersten Monate des Haushaltsjahres davon auszugehen, daß bei den steuerabhängigen Einnahmen noch weitere Verluste hingenommen werden müssen. Aus den aktuellen Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Mai 1997) und den sich daraus ergebenden Regionalisierungsergebnissen sind für den Stadtstaat Bremen zusätzliche steuerliche Mindereinnahmen von rd. 120 Mio. DM abzuleiten, die über die bereits erbrachten Kürzungen hinaus im Haushaltsvollzug zu kompensieren sind.
- o Andererseits zeichnen sich für die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung des Landes weitere erhebliche Belastungen ab: Nach vorläufigen Rechnungen ist davon auszugehen, daß infolge der Auflösung des Vulkan-Verbundes bis Jahresende im Bereich des Schiffbaus und sonstiger Sektoren ein Abbau der derzeit noch bestehenden bzw. über eine Beschäftigungsgesellschaft gesicherten Arbeitsplätze um rd. 4.300 (einschließlich indirekter Beschäftigungseffekte) zu verzeichnen sein wird. Die hieraus resultierenden Auswirkungen für die bremische Haushaltsentwicklung sind in ihrer - u. U. gravierenden Größenordnung - derzeit noch nicht zu quantifizieren.

Tab. 4: Entwicklung der bremischen Haushalte 1996/97		Der Senator für Finanzen		
(Stadtstaat)	1996/97	Referat 20	Sanierungsbericht	07.05.97
Gegenstand der Nachweisung		Ist-Werte 1996	Anschlag 1997 1)	
(vergleichbare) Ausgabenzuwachsrate gegenüber Vorjahr 2)	%	0,1	1,5	
Finanzierungsdefizit 3)	Mio. DM	1.756,2	1.735,0	
Defizitquote 3)	%	22,4	21,7	
Netto-Tilgung nach Sanierungsbetrag	Mio. DM	43,8	59,6	
ISP-Ausgaben 4)	Mio. DM	243,4	340,2	
Investitionsausgaben ./ Nettokreditaufnahme 5)	Mio. DM	-876,8	-779,5	
Zins-Steuer-Quote	%	27,1	26,0	
Zinsausgabenquote	%	15,3	15,0	
1) Einschließlich Nachtragshaushalt				
2) Bereinigte Gesamtausgaben; bereinigt um Ausgliederungseffekte, Kindergeldzahlungen (1996), kalkulatorische Mieten (1996) und Effekte der Bahnreform				
3) Ohne Sanierungsbetrag				
4) 1997: Höhe der erwarteten Zinsersparnisse				
5) Brutto-Investitionen; Nettokreditaufnahme: Ohne Sanierungsbetrag				

Ohne Berücksichtigung dieser Gefährdungsfaktoren werden für das Haushaltsjahr 1997 nach aktuellem Planungsstand, d.h. unter Einbeziehung des verabschiedeten Nachtragshaushaltes, für die bremischen Gebietskörperschaften die in Tabelle 4 zusammengefaßten Eckdaten unterstellt. Erkennbar ist, daß damit einerseits aufgrund der zwischenzeitlichen weiteren Kürzungsanstrengungen eine Fortsetzung des Sanierungsprozesses gewährleistet werden kann. Die anhaltenden Einnahmeprobleme verhindern allerdings andererseits auch 1997 eine wesentliche Beschleunigung der Sanierungsfortschritte. Im einzelnen spiegelt das voraussichtliche Jahresergebnis des Stadtstaates

- mit knapp 60 Mio. DM einen gegenüber 1996 leicht erhöhten Entschuldungsbetrag,
- weitere Verringerungen der Defizitquote (- 0,7 %-Punkte) sowie der durch die Sanierungszahlungen geprägten Zins-Steuer-Quote (- 1,1 %-Punkte) und Zinsausgabenquote (- 0,3 %-Punkte) und
- weitere erhebliche Strukturverbesserungen auf der Ausgabenseite (Personalausgaben: + 1,4 %; sonstige konsumtive Ausgaben: - 4,9 %; Investitionen: + 27,0 %)

wider. Die Ausgaben-Zuwachsrate bleibt mit 1,5 % deutlich unter den auf 2,0 % verschärften Vorgaben des Finanzplanungsrates. Ohne die aus Zinsentlastungen

finanzierten Mehrausgaben im Rahmen des Investitionssonderprogramms beträgt der Ausgabenanstieg des Landes 0,7 %.

# Anlage 1

## **Durchgeführte bzw. beschlossene Maßnahmen zur Konsolidierung der bremischen Haushalte (Land und Stadt)**

### **1. Personalwirtschaftliche und dienstrechtliche Maßnahmen**

- Abschaffung der beiden Arbeitszeitverkürzungstage für Beamte gegen Dienstbefreiung an Heiligabend und Silvester (je ½ Tag) seit 1996
- Wiedereinführung der 40-Stunden-Woche für Beamte zum 1. Juni 1997
- Erhöhung der Lehrverpflichtung für Lehrer um 2 Stunden zum Schuljahr 1997/98
- Verdoppelung der Beförderungswartezeiten für Beamte und Richter und Festlegung eines einheitlichen jährlichen Beförderungstermins (1.10.)
- Einführung der flächendeckenden Personalkostenbudgetierung bei gleichzeitiger Realisierung eines mehrstufigen Personalcontrollings seit 1996
- Technikunterstützte(s) Personalverwaltung und Personalmanagement mit dem Datenbanksystem „PuMa“ seit 1996
- Jahresdurchschnittlicher Stellenabbau von 1,92% seit 1992
- Reduzierung des Beschäftigungsvolumens um 1.750 Vollkräfte oder 6,4% seit 1993, dabei Abbau von 227 Vollkräften bei der Gebäudereinigung
- Rückgang bei den bereinigten Personalausgaben 1996 insgesamt um 14 Mio DM oder 0,8% gegenüber 1990 und bei den Dienstbezügen um 2,2%
- Tarif- und Besoldungserhöhungen wurden (1996/97) und werden (1998 bis 2000) durch weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen im Vollzug der Personalhaushalte kompensiert
- Konstanz der Personalausgaben bis 2000 bei jährlichen Einsparvorgaben von 400 Vollkräften oder durchschnittlich 2,2% und weiterer Privatisierung von Gebäudereinigung
- Anpassung der beamtenrechtlichen Tatbestände für „Dienstbefreiung aus persönlichen Gründen“ an das Tarifergebnis 1996 (Neuregelung § 52 BAT)
- Angleichung des Anspruchs auf Urlaub für Kurmaßnahmen an das Entgeltfortzahlungsgesetz

- Nichtübernahme der Regelung des § 25 Abs. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz (Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand auf Antrag)
- Einführung des 40. (bei Professoren des 55.) Lebensjahres als Obergrenze für die Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit
- Keine rückwirkende Einweisung von weiteren 3 Monaten bei Beförderungen seit dem 1.1.1982
- vorzeitiges Ausscheiden von Bediensteten durch die sogen. 58er-Regelung bzw. 60er-Regelung für weibliche Versicherte seit 1995
- Flexibilisierung von Arbeitszeit und Beurlaubung (u.a. Sabbat-Jahr) seit 1994
- Personalausgleich, Personalentwicklung und Umschulung als Instrumente der Umsteuerung des Personaleinsatzes
- Keine Zahlung von Ministerialzulagen (Ausnahme: Bevollmächtigter beim Bund)
- Absenkung der Reisekostenvergütung auf die einkommensteuerrechtlichen Beträge seit 1996

## **2. Verwaltungsreform / Aufbau neuer Steuerungsinstrumente**

- Beginn der Einführung eines neuen Steuerungsmodells (NSM) für die gesamte bremische Verwaltung mit den Zielen:
  - Bürgerorientierung
  - Budgetierung, Controlling
  - Dezentrale Haushaltssteuerung
  - Kosten-Leistungs-Rechnung
  - Organisationsgrundsätze, Abflachung von Hierarchien
  - Qualitätsmanagement
  - Studiengang für Wirtschaft und Verwaltung (Ausbildung für den gehobenen Dienst außerhalb des Anwärterverhältnisses)
  - Technikunterstützte Informationsverarbeitung
- Umwandlung von Ämtern in Betriebe nach § 26 (1) bzw. (2) der Landeshaushaltsordnung:
  - Rechenzentrum der bremischen Verwaltung (neu: Informations- und Datentechnik Bremen/ID Bremen)
  - Justizvollzugsamt und Teile des Justizressorts (neu: Justizdienstleistungen/JUDIT)
  - Werkstatt für Behinderte „Martinshof“ (neu: Werkstatt Bremen)
  - Amt für Stadtentwässerung und Abfallwirtschaft (neu: Bremer Entsorgungsbetriebe/BEB)
  - Gartenbauamt (neu: Stadtgrün Bremen)



- Kataster- und Vermessungsverwaltung (neu: Kataster und Vermessung Bremen)
- Hochbauamt (neu: Bremer Hochbaumanagement/BreHoch)
- Fernmeldetechnisches Amt (neu: Bremer Kommunikationstechnik/BreKom)
- Bildung von Sonderhaushalten nach § 15 der Landeshaushaltsordnung (Budgetierung):
  - Universität
  - Staats- und Universitätsbibliothek
  - Hochschule Bremen
  - Hochschule für Künste
  - Hochschule Bremerhaven
  - Landesuntersuchungsamt
- Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung in Pilotprojekten
- Einführung eines Gebäudemanagements (Pilotprojekt Bremen-Nord) zur Kostensenkung bei Bau und Betrieb öffentlicher Gebäude
- Einführung eines Fuhrparkmanagements zur wirtschaftlicheren Nutzung behördlicher Fahrzeuge (ab 1998)
- Einrichtung eines zentralen Fonds (Globalmittel) zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen
- Budgetierung und Umsteuerung im Bereich der gesetzlichen Erziehungshilfen (KJHG) und Eingliederungshilfen (BSHG)
- Deckelung der Entgelte für Sozialeinrichtungen
- Modellversuch zur Budgetierung im Gesundheitsamt Bremen
- Wirtschaftliche Autonomie von Schulen, Selbstbewirtschaftung im Rahmen von Budgets
- Einführung der elektronischen Arbeitszeiterfassung in allen Dienststellen Bremens
- Novellierung dienstrechtlicher Vorschriften im Sinne dezentraler Bearbeitung und Entscheidung
- Verlagerung von Aufgaben des Versicherungsamtes auf die Versicherungsträger
- Polizeireform (Logistiksäule, Straffung der Organisation, Tankkartensystem, Aus- und Fortbildung, Neues Steuerungsmodell)
- Verkürzung der Ausbildung bei der Polizei

### **3. Organisatorische Maßnahmen, Modernisierung / Rationalisierung der Verwaltung, Aufgabenübertragungen**

- Reduzierung der Senatsressorts von 11 auf 8

- Reduzierung der Meldestellen von 27 auf 12
- Zusammenlegung der Werkstätten der Polizeibehörden (Kfz, Waffen und Gerät)
- Abgabe von Bädern (Freibad Blumenthal, Hallenbad Huchting) an freie Träger
- Abbau von Haftplätzen in bremischen Justizvollzug durch Ausbau der ambulanten Alternativen zum Freiheitsentzug
- Abgabe eines sozialtherapeutischen Wohnheims an einen freien Träger bzw. Aufgabe eines Übergangwohnheimes
- Übertragung der Verwaltung des fiskalischen Grundbesitzes auf Dritte
- Installation der Bearbeitereingabe im Veranlagungsbereich der Finanzämter
- Einführung der Dialogbearbeitung in den Arbeitnehmerstellen und Veranlagungsbereichen der Finanzämter
- Auflösung der Wohnungsbauprämienstellen in den Finanzämtern
- Auflösung der Kapitalverkehrsteuerstelle
- Zusammenlegung der untersuchenden Ämter zu einem Landesuntersuchungsamt zur effizienteren Aufgabenerledigung
- Übertragung der Bewirtschaftung von Parkuhren und Parkscheinautomaten auf die BREPARK-GmbH
- Anhebung der Fallmeßzahl in der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch den Einsatz von ADV um 40%
- Reduzierung von Aufgaben des Gesundheitsamtes
- Verringerung der Zahl von Betriebshöfen und Lagerplätzen
- Aufgabe von Werkstätten
- Zusammenlegung von Hafenbauamt und Hafenamt
- Novellierung der Beschaffungsordnung
- Auflösung des Uni-Rechenzentrums
- Modernisierung des schwimmenden Geräteparks (Hafen)
- Kfz-Leasing statt Kauf (Senatskanzlei)
- Verzicht auf Anpassung der Pauschalförderung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz in 1996
- Abschluß einer Vereinbarung mit den Krankenkassen zur Mitfinanzierung des sozialpsychiatrischen Dienstes
- Zentralisierung der Personalsachbearbeitung von 12 Ortsämtern bei 2 Ortsämtern
- Abwicklung von im Haushalt bzw. in der Finanzplanung enthaltenen Investitionsprojekten über Leasing (mit bis zu 20% Kostenersparnis gegenüber Eigenbau)

- Auflösung des Wasserwirtschaftsamtes und Integration in die senatorische Dienststelle zur effizienteren Aufgabenerledigung
  - Überführung der Gewässerunterhaltung der Gewässer 2. Ordnung auf die Deichverbände
  - Verselbständigung der Bremen-Werbung durch Gründung einer Marketing-GmbH
  - Eingliederung des Brüssel-Büros in die senatorische Dienststelle des Senators für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten
  - Zusammenführung Beratungszentrum-RbV mit dem Tul-Referat bei der SKP
  - Eingliederung der Verwaltungsschule und der Hochschule für Öffentliche Verwaltung in ein Aus- und Fortbildungszentrum (AFZ) für die Bediensteten der bremischen Verwaltung
  - Eingliederung der Landeszentrale für politische Bildung in den Bereich des Senators für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Sport
  - Eingliederung des Ausgleichsamtes in die senatorische Dienststelle
  - Eingliederung der Außenstelle Bezirksgesundheitsamt Bremen-Nord in das Gesundheitsamt Bremen (ab 1997)
  - Eingliederung des Verteidigungslastenamtes in die senatorische Behörde
  - Schließung von insgesamt 39 Gebäudeeinheiten im Schulbereich mit Personaleinsparung für nichtunterrichtendes Personal
  - Zusammenfassung der Einheiten „Wissenschaftliches Institut für Schulpraxis“, „Landesbildstelle“, Referat „Schulpsychologischer Dienst“ und Referat „Schulplanung“ zu einem „Landesinstitut für Schule“ (ab 1997)
  - Reorganisation der Staats- und Universitätsbibliothek
  - Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung durch:
    - Erhöhung der Richtwerte für die Reinigungsleistung
    - Verlängerung der Reinigungsintervalle
    - sukzessive Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung, insbesondere in Schulen.
- Hierzu wurde ein bezirklicher Tarifvertrag abgeschlossen.
- Ausbau des betrieblichen Vorschlagwesens durch Prämienanhebung und Werbeaktionen
  - Modernisierung der Gehaltsabrechnung (DV-Verfahren) und Personaleinsparungen durch veränderte Kontrollstruktur (Abkehr vom sogen. 4-Augen-Prinzip)
  - Organisatorische Veränderungen inkl. DV-Einsatz (AZR) im Ausländeramt, u.a. zur Beschleunigung der Asylverfahren zwecks Entlastung der Sozialhilfe
  - Personelle Verstärkung der Verwaltungsgerichte zur Beschleunigung der Asylverfahren
  - Organisationsentwicklungsprogramm für Schulen und Schulverwaltung (ISP/OE)

- Organisatorische Zusammenfassung von Schulen (Schulleitungen)
- Untersuchung der Effizienz des Lehrereinsatzes durch eine externe Beratungsfirma
- Verstärkte Übertragung der Pflege von Sportanlagen auf Sportvereine (geplant)
- Reorganisation des Versorgungsamtes
- Reduzierung des Personalbedarfs in den städtischen Kinderbetreuungseinrichtungen durch eine kindbezogene Zuweisung von Personal, Zusammenlegung von Gruppen und Anpassung von Gruppenfrequenzen
- Abbau von z.A.-Stellen
- Auflösung des DV-Ausbildungspools (ab 1997)
- Übertragung von Aufgaben an Private in den Bereichen Wasserabgabe, Reinigungs- und Handwerkerdienste, Deich- und Gebäudeunterhaltung sowie verstärkte Aufgabenwahrnehmung durch private Ingenieurbüros (Bereich Häfen, überregionaler Verkehr und Außenhandel)
- Hohe Einsparung bei den Kosten der integrierten Baggergutentsorgung durch Veränderung des Entsorgungssystems (Bereich Häfen)
- Zusammenfassung der Lebensmittelüberwachung in einem Amt
- Beauftragung privater Büros im Bereich der Energieeinsparberatung und Investitionsförderung für private und öffentliche Maßnahmen
- Reduzierung der Aufwendungen für Energie und Abfallentsorgung in den Schulen durch Prämiensparen

#### **4. Technikunterstützte Informationsverarbeitung**

- Einführung von DV-Unterstützung für Personalsachbearbeitung und Personalcontrolling (PuMa)
- Einführung von DV-Unterstützung bei der Beihilfeberechnung (BABSY)
- Einführung eines ADV-Verfahrens (HAV) für eine dezentrale Haushaltsplanaufstellung mit Arbeitsplatzrechnern
- Einführung des DV-Systems „Brepos“ für Schiffsankünfte, Hafengebühren, Verkehrsstatistik
- Einführung des DV-Systems „Wadis“ zusammen mit der Deutschen Bahn AG zur Steuerung des Eisenbahnbetriebs im Hafen
- Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Verkehrsüberwachung u.a. durch DV Einsatz
- Einführung des elektronischen Grundbuchs in den Amtsgerichten
- Einführung eines DV-Verfahrens beim Versorgungsamt zur Unterstützung der Sachbearbeitung im Schwerbehindertenrecht

## **5. Aufgabe bisheriger staatlicher und kommunaler Leistungen**

- Auflösung der Wirtschaftskammer
- Einstellung der MARPOL-Ölentsorgung im Hafen
- Schließung des Herbert-Ritze-Bades
- Einstellung der Vergabe von Geld- und Ehrenpreisen im Sportbereich
- Einstellung der Förderung des Theaters „Freiraum“
- Schließung des Kunstforums Langenstraße
- Einstellung der Zuschüsse für die Zentralverwaltung der Bürgerhäuser durch den Dachverband
- Einstellung der Förderung für diverse Kulturläden und Bewohnertreffs
- Einstellung der Förderung für die Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur
- Schließung von 6 Stadtteilbibliotheken (zur Zeit in der Umsetzung)
- Aufhebung des Bremischen Gesetzes über Ausbildungsbeihilfen für Schüler
- Abschaffung des Anwärtersonderzuschlages für Polizei
- Auflösung der Versicherungsämter in den Ortsamtsbezirken
- Fortfall des Gemeindeanteils durch Abschluß von städtebaulichen Verträgen mit Dritten zur Erschließung neuer Wohngebiete
- Privatisierung der Ökologiestation
- Abschaffung des Anwärtersonderzuschlages für Referendare des Lehramtes mit berufsbildender Fachrichtung

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

- Erhöhung der Klassenfrequenzen und Reduzierung der Lehrerwochenstundenzuweisung
- Begrenzung der Kosten für die öffentliche Rechtsberatung durch gesetzliche und vertragliche Veränderungen
- Reduzierung der Aufwendungen für den Sonderfahrdienst für Schwerstbehinderte
- Gesetzliche Begrenzung der Zuwendungen im Sinne von §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung im Haushaltsjahr 1994

- Verringerung von Förderleistungen im Wohnungsbau durch Erhöhung der Mietgrenzen
- Reduzierung der Mittel für unverzinsliche Gehaltsvorschüsse bremischer Bediensteter
- Überproportionale Anpassung von Tarifen im ÖPNV
- Reduzierung der Standards bei Hoch- und Tiefbaumaßnahmen
- Verzicht auf standardisierte Straßenreinigung
- Übertragung von Aufgaben auf Projektgesellschaften bei Großbaumaßnahmen
- Geringste Anhebung des Eckregelsatzes der Sozialhilfe unter den alten Bundesländern im Zeitraum 1992 bis 1995

## **7. Einnahmeverbesserungen**

- Veräußerung von Beteiligungen:
  - Verkauf von Anteilen an der Stadtwerke Bremen AG
  - Verkauf der Anteile an der Beamten-Baugesellschaft Bremen GmbH
  - Verkauf der Anteile an der Bremischen Bau- und Siedlungsgesellschaft mbH
  - Verkauf von Anteilen an der Bremer Landesbank
  - Weitere Verkäufe sind geplant und werden derzeit vorbereitet
- Erhöhung der Grundsteuer B auf nunmehr 530 v.H. (Stadtgemeinde Bremen: mit Wirkung vom 01.01.1997; Stadtgemeinde Bremerhaven: Erhöhung zum 01.01.1998 geplant)
- Einführung einer Zweitwohnungsteuer
- Deutliche Anhebung der Elternbeiträge für städtische Kindertagesheime
- Forcierung des Verkaufs von Grundstücken, soweit absehbar für öffentliche Aufgabenwahrnehmung entbehrlich
- Erhöhung der Hundesteuer (ab 1994)
- Erhebung von Nutzungsentgelten für Behörden-, Schul- und Universitätsparkplätze
- Erhöhung der Einnahmen aus Treuhandvermögen etc. (Eigenkapitalverzinsung bremischer Gesellschaften)
- Änderung des Vergnügungssteuergesetzes
- Vermietung von Schulräumen
- Einführung einer Katasterfortführungsgebühr zum 01.01.1996

## Maßnahmen des Investitions Sonderprogramms (ISP) 1994 bis 1996

Maßnahme	IST	IST	IST
	1994	1995	1996
	<b>Ausgaben in TDM</b>		
<b>I. Wirtschaftsstrukturpolitisches Aktionsprogramm</b>	<b>23.554</b>	<b>43.642</b>	<b>81.021</b>
- Gutachten Anwendungszentrum Leichtbau	-,-	-,-	345
<b>a) Mittelstandprogramm</b>	<b>0</b>	<b>4.340</b>	<b>2.500</b>
- Handwerkerhof Bremer Kreuz	-,-	-,-	2.500
- Handwerkerhof Reedeich Nord	-,-	4.340	-,-
<b>b) Integriertes Flächenprogramm</b>	<b>5.000</b>	<b>7.322</b>	<b>22.823</b>
- Erschließung von Gewerbegebieten	-,-	-,-	11.677
- Bremer Industriepark	5.000	6.542	5.495
- Erweiterung Güterverkehrszentrum	-,-	780	5.651
<b>c) Innenstadtprogramm</b>	<b>4.465</b>	<b>6.334</b>	<b>7.527</b>
- Sanierung /Umbau Konzerthaus "Die Glocke"	-,-	6.000	7.067
- Schaffung citynaher Arbeitsplätze	157	334	152
- Umgestaltung des Bahnhofplatzes Bremen-Centrum	-,-	-,-	308
- Hbf. - Ausgang Bürgerweide	4.308	-,-	-,-
<b>d) Sonderprogramm Bremerhaven</b>	<b>12.278</b>	<b>20.185</b>	<b>28.409</b>
- 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
<b>e) Altlastensanierung</b>	<b>952</b>	<b>1.947</b>	<b>16.898</b>
<b>f) Umweltverbessernde Verwertungs- und Entsorgungsmaßnahmen</b>	<b>500</b>	<b>3.223</b>	<b>2.469</b>
<b>g) Evaluierung</b>	<b>359</b>	<b>291</b>	<b>50</b>
<b>II. FuE</b>	<b>9.422</b>	<b>22.351</b>	<b>59.707</b>
<b>a) Ausbau d. anwendungsorientierten wissenschaftl. Infrastruktur</b>	<b>8.923</b>	<b>21.089</b>	<b>49.298</b>
- Umweltforschung/Umwelttechnologien	-,-	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
- HBFG-Maßnahmen	8.923	11.176	6.173
<b>b) Technologiepark-Infrastruktur</b>	-,-	<b>23</b>	<b>9.143</b>
<b>c) Verbundgroßprojekte Wissenschaft/Wirtschaft</b>	<b>499</b>	<b>1.239</b>	<b>1.266</b>
- Telematik	499	1.239	851
- Zusch. f. Maßnahmen d. Telekooperation i. Wissenschaftsbereich	-,-	-,-	415
<b>III. Schwerpunktprojekte</b>	<b>10.994</b>	<b>40.317</b>	<b>74.853</b>
<b>a) Projekte Bremerhaven</b>	<b>4.000</b>	<b>9.700</b>	<b>22.495</b>
- Carl-Schurz-Kaserne	1.000	6.200	19.036
- Ausbau der Fischereihafenschleuse	3.000	3.500	3.459
<b>b) Projekte in Bremen-Nord</b>	-,-	-,-	-,-
<b>c) Projekte in Bremen</b>	<b>6.994</b>	<b>30.617</b>	<b>52.358</b>
- Umstrukturierungsmaßnahmen Europahafen	430	83	389
- Space-Park	-,-	-,-	10.700
- Airport Gewerbezentrum	6.564	30.534	10.900
- Bau der Messehallen	-,-	-,-	30.369
<b>IV. Verkehrsprojekte</b>	<b>13.874</b>	<b>7.656</b>	<b>24.811</b>
- Planung Autobahnring (A281, Wesertunnel, A27, Ihlpohler Kreise)	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 Verkehrsanbindungen	281	300	-,-
<b>V. Sonstiges</b>	<b>770</b>	<b>1.847</b>	<b>2.964</b>
- Zuschuß an die Marketing GmbH	-,-	-,-	999
- Personalausgaben	706	1.847	1.963
- Geschäftsbedarf/Arbeitsplatzausstattung	64	-,-	2
<b>INSGESAMT</b>	<b>58.614</b>	<b>115.813</b>	<b>243.356</b>

<b>Kassenmäßiger Ablauf der bremischen Haushalte 1996</b>				Der Senator für Finanzen			
(Stadtstaat)			1996	Referat 20	Bericht 1996	22.02.06	

Kennzahl	Ist - Ergebnis				Anschlag 1996 1)		
	1995	1996	Veränderung 1995/96		insgesamt	Abweichung Ist vom Anschlag	
	Mio.DM		%		Mio.DM	%	
Steuern	3624,3	3504,6	-119,7	-3,3	3927,7	-423,1	-10,8
Steuerähnliche Abgaben	35,4	30,8	-4,6	-13,0	30,4	0,4	1,3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	216,6	257,7	41,1	19,0	269,3	-11,5	-4,3
Zinseinnahmen	72,6	144,0	71,3	98,2	63,4	80,6	127,2
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1358,7	1558,8	200,1	14,7	1287,8	271,0	21,0
- vom Bund (BEZ, etc.) 2)	519,0	487,8	-31,3	-6,0	507,1	-19,4	-3,8
- Länderfinanzausgleich	495,5	719,1	223,6	45,1	465,0	254,1	54,6
- Sonstige	345,5	352,4	6,9	2,0	316,7	35,7	11,3
Schuldendiensthilfen	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	264,8	295,0	30,2	11,4	277,0	18,1	6,5
- Gebühren, Sonstige Entgelte	179,3	195,7	16,4	9,2	189,2	6,5	3,4
<b>EINNAHMEN DER LAUFENDEN RECHNUNG</b>	<b>5572,5</b>	<b>5791,2</b>	<b>218,7</b>	<b>3,9</b>	<b>5855,5</b>	<b>-64,3</b>	<b>-1,1</b>
Veräußerung von Sachvermögen	37,2	31,4	-5,8	-15,6	43,7	-12,2	-28,0
Vermögensübertragungen (Investitionen etc.)	180,2	151,9	-28,3	-15,7	154,8	-2,9	-1,9
Darlehensrückflüsse	77,3	76,5	-0,8	-1,1	64,0	12,5	19,5
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl.	141,2	23,5	-117,7	-83,4	108,0	-84,5	-78,2
Schuldenaufnahme bei Verwaltungen	7,0	4,4	-2,6	-37,1	5,5	-1,1	-20,0
<b>EINNAHMEN DER KAPITALRECHNUNG</b>	<b>442,9</b>	<b>287,7</b>	<b>-155,2</b>	<b>-35,0</b>	<b>376,0</b>	<b>-88,3</b>	<b>-23,5</b>
<b>BEREINIGTE GESAMTEINNAHMEN</b>	<b>6015,4</b>	<b>6078,9</b>	<b>63,5</b>	<b>1,1</b>	<b>6257,4</b>	<b>-178,5</b>	<b>-2,9</b>
Personalausgaben	2637,5	2611,7	-25,7	-1,0	2640,6	-28,9	-1,1
Laufender Sachaufwand	1461,5	1508,6	47,1	3,2	1387,4	121,2	8,7
Zinsausgaben	1224,4	1198,4	-26,0	-2,1	1234,1	-35,7	-2,9
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1614,0	1612,4	-1,6	-0,1	1649,0	-36,6	-2,2
Schuldendiensthilfen	20,1	9,6	-10,5	-52,1	10,6	-1,0	-9,0
<b>AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG</b>	<b>6951,1</b>	<b>6933,4</b>	<b>-17,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>6913,5</b>	<b>19,9</b>	<b>0,3</b>
Sachinvestitionen	388,6	364,8	-23,8	-6,1	685,8	-321,0	-46,8
- Baumaßnahmen	304,8	270,4	-34,4	-11,3	618,9	-348,5	-56,3
- Erwerb von Vermögen	83,8	94,2	10,4	12,4	66,8	27,4	41,0
Vermögensübertragungen (Investitionen etc.)	368,0	438,9	70,9	19,3	352,6	86,3	24,5
Gewährung von Darlehen	70,7	80,6	9,9	14,0	75,7	4,9	6,4
Erwerb von Beteiligungen	1,8	3,5	1,6	89,1	3,5	0,0	0,0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	8,6	13,9	5,3	61,6	9,4	4,5	47,9
<b>AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG</b>	<b>837,6</b>	<b>901,7</b>	<b>64,0</b>	<b>7,6</b>	<b>1126,9</b>	<b>-225,2</b>	<b>-20,0</b>
- Investitionen	829,0	879,4	50,3	6,1	1106,3	-226,9	-20,5
<b>GLOBALE MEHR-/MINDERAUSGABEN</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>10,3</b>	<b>-10,3</b>	<b>-100,0</b>
<b>BEREINIGTE GESAMTAUSGABEN</b>	<b>7788,7</b>	<b>7835,0</b>	<b>46,3</b>	<b>0,6</b>	<b>8050,7</b>	<b>-215,7</b>	<b>-2,7</b>
<b>FINANZIERUNGSSALDO</b>	<b>-1773,4</b>	<b>-1756,2</b>	<b>17,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1793,3</b>	<b>37,1</b>	<b>-2,1</b>
nachrichtlich (in %) :							
<b>Deckungsquote</b>	<b>77,2</b>	<b>77,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>77,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Zins-Steuerquote</b>	<b>28,0</b>	<b>26,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>26,9</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Zinslastquote</b>	<b>15,7</b>	<b>15,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Personalausgabenquote</b>	<b>33,9</b>	<b>33,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>32,8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Investitionsquote</b>	<b>10,6</b>	<b>11,2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>13,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
1) Bereinigte Gesamteinnahmen: einschl. globaler Mehr-/ Mindereinnahmen (25,9 Mio. DM)							
2) Ohne Sanierungsbetrag							



**Tab. 2: Ausgliederungseffekte in den bremischen Haushalten**

Der Senator für Finanzen

(Stadtstaat Bremen)

1995/96

Referat 20

Controlling

22.02.06

Kennzahl	1995			1996			Veränderung 1995/96				
	Ist-Ergebnis	1996 ausgegliederte Bereiche	Bereinigtes Ergebnis	Ist-Ergebnis	1996 ausgegliederte Bereiche	Bereinigtes Ergebnis	unbereinigt		bereinigt		
							Mio. DM	%	Mio. DM	%	
Steuern, LFA, BEZ	<b>4.452,4</b>		<b>4.452,4</b>	<b>4.540,2</b>		<b>4.540,2</b>	<b>87,8</b>	<b>2,0</b>	<b>87,8</b>	<b>2,0</b>	
Sonstige Einnahmen	<b>1.563,0</b>		<b>1.540,2</b>	<b>1.538,7</b>		<b>1.468,1</b>	<b>- 24,3</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 72,1</b>	<b>- 4,7</b>	
		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>0,5</b>		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>0,0</b>					
		Hochschule für Künste	<b>0,4</b>		Hochschule für Künste	<b>0,0</b>					
		Hochschule Bremerhaven	<b>0,3</b>		Hochschule Bremerhaven	<b>0,0</b>					
		Vom Bund für Kindergeld	<b>21,5</b>		Vom Bund für Kindergeld	<b>0,2</b>					
		Bahnreform	<b>0,0</b>		Bahnreform	<b>30,2</b>					
		Kalk. Mieteinnahmen	<b>0,0</b>		Kalk. Mieteinnahmen	<b>40,2</b>					
<b>BEREINIGTE GESAMTEINNAHMEN</b>	<b>6.015,4</b>		<b>5.992,6</b>	<b>6.078,9</b>		<b>6.008,3</b>	<b>63,5</b>	<b>1,1</b>	<b>15,6</b>	<b>0,3</b>	
Personalausgaben	<b>2.637,5</b>		<b>2.604,7</b>	<b>2.611,7</b>	Zuschuß an	<b>0,0</b>	<b>2.611,7</b>	<b>- 25,8</b>	<b>- 1,0</b>	<b>7,0</b>	<b>0,3</b>
		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>11,3</b>		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>0,0</b>					
		Hochschule für Künste	<b>9,9</b>		Hochschule für Künste	<b>0,0</b>					
		Hochschule Bremerhaven	<b>11,6</b>		Hochschule Bremerhaven	<b>0,0</b>					
Zinsausgaben	<b>1.224,4</b>		<b>1.224,4</b>	<b>1.198,4</b>		<b>1.198,4</b>	<b>- 26,0</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 26,0</b>	<b>- 2,1</b>	
Sonstige konsumtive Ausgaben	<b>3.089,2</b>		<b>3.056,7</b>	<b>3.131,6</b>	Zuschuß an	<b>100,3</b>	<b>3.031,4</b>	<b>42,4</b>	<b>1,4</b>	<b>- 25,3</b>	<b>- 0,8</b>
		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>8,2</b>		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>16,0</b>					
		Hochschule für Künste	<b>1,5</b>		Hochschule für Künste	<b>10,1</b>					
		Hochschule Bremerhaven	<b>1,3</b>		Hochschule Bremerhaven	<b>11,5</b>					
		Kindergeldzahlungen	<b>21,5</b>		Kindergeldzahlungen	<b>0,2</b>					
		Bahnreform konsumtiv	<b>0,0</b>		Bahnreform	<b>23,0</b>					
		Kalk. Mieten	<b>0,0</b>		Kalk. Mieten	<b>39,4</b>					
Investitionsausgaben	<b>829,0</b>		<b>826,4</b>	<b>879,4</b>	Zuschuß an	<b>8,5</b>	<b>870,9</b>	<b>50,4</b>	<b>6,1</b>	<b>44,5</b>	<b>5,4</b>
		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>0,4</b>		Staats- und Universitätsbibliothek	<b>0,1</b>					
		Hochschule für Künste	<b>0,8</b>		Hochschule für Künste	<b>0,5</b>					
		Hochschule Bremerhaven	<b>1,5</b>		Hochschule Bremerhaven	<b>0,7</b>					
		Bahnreform investiv	<b>0,0</b>		Bahnreform investiv	<b>7,1</b>					
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	<b>8,6</b>		<b>8,6</b>	<b>13,9</b>		<b>13,9</b>	<b>5,3</b>	<b>61,6</b>	<b>5,3</b>	<b>61,6</b>	
<b>BEREINIGTE GESAMTAUSGABEN</b>	<b>7.788,7</b>		<b>7.720,8</b>	<b>7.835,0</b>		<b>7.726,3</b>	<b>46,3</b>	<b>0,6</b>	<b>5,5</b>	<b>0,1</b>	
<b>FINANZIERUNGSSALDO</b>	<b>- 1.773,3</b>		<b>- 45,1</b>	<b>- 1.728,2</b>		<b>- 1.756,2</b>	<b>- 38,2</b>	<b>- 1,718,0</b>	<b>17,1</b>	<b>10,2</b>	