

Föderalismus-Kommission Arbeitsgruppe der Haushaltsabteilungsleiter legt Abschlussbericht vor

Auftrag und Vorgehen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe der Haushaltsabteilungsleiter hat der Föderalismus-Kommission heute ihren über 300 Seiten starken Abschlussbericht vorgelegt. Die Arbeitsgruppe war von den Vorsitzenden der Kommission, dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Peter Struck damit beauftragt worden, die Haushaltslage der Länder Bremen, Schleswig-Holstein und des Saarlandes zu überprüfen. Hintergrund war die Meldung der drei Länder, dass sie sich aus strukturellen Gründen nicht in der Lage sähen, ihren Haushalt bis zum Jahr 2019 auszugleichen und daher auch nicht die in der Kommission diskutierten Schuldenbegrenzungen einhalten könnten.

Im Mittelpunkt des Auftrages an die Arbeitsgruppe stand dabei eine Analyse der großen Aufgabenblöcke Bildung/Schule und Hochschulen, innere Sicherheit/Polizei, Justiz/Rechtsstaat, allgemeine Verwaltungsausgaben, Sozialleistungsgesetze des Bundes, Versorgungsausgaben und Zinsaufwendungen. Unter Vorsitz von Baden-Württemberg und unter Beteiligung der Länder Berlin, Rheinland-Pfalz und Bayern sowie des Bundes – als „Prüfern“ - sollte sich die Arbeitsgruppe, an der auch die drei zu prüfenden Länder teilnahmen, mit der Stichhaltigkeit deren Argumentation auseinandersetzen und ermitteln, ob unter Zugrundelegung länderübergreifender Standards tatsächlich die Unmöglichkeit eines Haushaltsausgleiches gegeben sei.¹

Der Bericht der Arbeitsgruppe, der heute von der Föderalismus-Kommission veröffentlicht wurde, gliedert sich im wesentlichen in drei Teile: In Modellrechnungen zur zukünftigen Entwicklung der Haushalte (Kapitel 4), eine vergleichende Analyse großer Ausgabenblöcke (Kapitel 5) sowie zentraler Aufgabenbereiche (Kapitel 6). Mit Hilfe des Statistischen Bundesamtes wurden dabei eine Vielzahl von Daten zusammengestellt, die als vergleichende Graphiken in den Bericht aufgenommen und sowohl von den Prüferländern als auch von den drei untersuchten Ländern jeweils kommentiert und bewertet wurden.

Der Bericht enthält insofern kein eindeutiges und abschließendes, von allen Ländern gemeinsam getragenes objektives Ergebnis. Er liefert durch die dargestellten Berechnungen und Vergleiche jedoch die Grundlage für eine sachliche und anhand der konkreten Zahlen zu führende weitere Diskussion in der Föderalismuskommission.

Bewertung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe aus Bremer Sicht:

Aus Sicht des Bremer Senats sind die Ergebnisse der Arbeitsgruppe positiv zu bewerten (vgl. auch Fazit Bremens in Kapitel 2 des Berichts).

1. Die von der Arbeitsgruppe vorgelegten Daten belegen, dass sich Bremen in keinem der untersuchten Bereiche überdurchschnittliche Ausgaben oder Standards erlaubt. Nur im Bereich der Investitionen gab und gibt es aufgrund der seinerzeit mit dem Bund abgestimmten Sanierungsstrategie noch höhere

¹ so das Auftragsschreiben der Kommissionsvorsitzenden von Ende Februar 2008

Ausgaben, die jedoch nach den aktuellen Planungen bis 2011 auf das Niveau der anderen Länder zurückgeführt werden.

2. Bremen konnte darlegen, dass es bereits in den vergangenen Jahren ganz erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen hat und in seinem Ausgabevolumen unter den anderen Stadtstaaten liegt.
3. Die Analyse der einzelnen Haushaltskennzahlen und die von Bremen vorgelegte Modellrechnung zur zukünftigen Entwicklung hat deutlich gemacht, dass Bremen aus eigener Kraft, trotz aller Anstrengungen keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die eigenen Berechnungen Bremens, die so auch an das Bundesverfassungsgericht gemeldet worden waren, bereits erhebliche weitere Einsparungen für die kommenden Jahre vorsehen.

Die zusammenfassenden Übersichten des Berichts (Ziff. 5.4.10 sowie Ziff. 6.2.8.) belegen dies im Einzelnen:

- Besonders beeindruckend ist die Analyse der einzelnen Aufgabenbereiche. Bei keiner der untersuchten Aufgaben hat sich dabei Konsolidierungspotential für Bremen ergeben (vgl. Zusammenfassung Ziff. 6.2.8.). Sowohl bei der Öffentlichen Sicherheit (Polizei) als auch bei der Justiz und bei den Ausgaben für das Wohnungswesen liegt Bremen je Einwohner unterhalb des Durchschnitts der Stadtstaaten, bei den Ausgaben pro Schüler bzw. Student ebenfalls. Die Bildungsausgaben insgesamt liegen ebenso wie die Ausgaben für die politische Führung bzw. zentrale Verwaltung im Durchschnitt. Dass sich Bremen bei den einzelnen Aufgaben auch nur unterdurchschnittliche Qualitätsstandards, wie z.B. bei der Lehrer-Schüler-Relation, der Polizeidichte oder dem Personal bei Gerichten oder Hochschulen erlaubt, wurde dabei ebenfalls festgestellt (Ziff. 6.2.8.2.).
- Auch bei den Personalausgaben bewegt sich Bremen im Durchschnitt der Stadtstaaten (Ziff. 5.4.6.), bei den Kosten für das aktives Personal (ohne Versorgung; Ziff. 5.4.6.1.) sogar darunter. Aufgrund der erfolgten Kürzungen bei den Sonderzahlungen und den im Vergleich strengen Beihilferegelungen leistet sich Bremen auch bei der Besoldung nur unterdurchschnittliche Standards.
- Auch bei den sonstigen Sachausgaben (konsumtive Primärausgaben; 5.4.4.) liegt Bremen erheblich unter den anderen Stadtstaaten.
- Allein bei den Ausgabenbereichen, die wie die hohen Zins- und Versorgungsausgaben auf Belastungen aus der Vergangenheit beruhen und von Bremen nicht beeinflusst werden können sowie bei den genannten Investitionsausgaben sind überdurchschnittliche Ausgaben Bremens zu verzeichnen.

Zur Argumentation des Bundes bzw. Bayerns und Berlins

Bedauerlich ist aus Bremer Sicht, dass die sogenannten Prüfer-Länder Bayern und Berlin trotz der aus den Daten folgenden Ergebnisse nicht bereit sind, ihre bisherigen Positionen gegenüber Bremen in Frage zu stellen.

Der Vertreter des Bundes hat bereits vor Beginn der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe erklärt, er wäre vor dem Hintergrund des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht nicht bereit, Ergebnisse „quer zu zeichnen“, die die bisherige Position des Bundes gefährden könnten. Auch Berlin hat betont, vor dem Hintergrund der ei-

genen Niederlage vor dem Bundesverfassungsgericht keinem Ergebnis zugunsten Bremens zuzustimmen.

Vor diesem Hintergrund sind auch die vom Bund, Bayern und Berlin vorgelegten Zukunftsprojektionen zur Haushaltsentwicklung der drei Länder zu bewerten (vgl. Kapitel 3). Es handelt sich dabei um Modelle, die rein rechnerisch einen angeblich möglichen Haushaltsausgleich der drei Länder belegen sollen. Die dort getroffenen Annahmen, gehen jedoch von einer unrealistisch überhöhten Einnahmeentwicklung aus, die in der Vergangenheit nur in ganz wenigen guten Jahren erreicht wurde und auf keinen Fall einfach bis 2019 – also für einen Zeitraum von über zehn Jahren – fortgeschrieben werden kann (vgl. Stellungnahme Bremens, Ziff. 4.1.3., S.39).

Die vom Bund dabei für Bremen unterstellte Ausgabebegrenzung auf plus 1,2 % pro Jahr bedeutet aufgrund der darin enthaltenen steigenden Zinsbelastungen eine Begrenzung der Leistungsaufgaben (Primärausgaben) auf de facto 0,5 % pro Jahr über eine Dauer von 12 Jahren!. Das ist angesichts einer Inflationsrate von 1,5% sowie den aktuellen Tarifabschlüssen völlig außerhalb jeder Realität.

Darüber hinaus wird verkannt, dass Bremen nur sehr geringe Gestaltungsspielräume in seinem Haushalt hat, da seine Einnahmen zu einem sehr viel größeren Anteil als bei anderen Ländern aufgrund von Vorbelastungen durch Zinsen, Versorgungslasten und Sozialleistungen in Anspruch genommen werden müssen (vgl. Ziff. 5.4.9.).

Aus den zentralen Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu den einzelnen Aufgabenbereichen (s.o.) ist vielmehr erkennbar, dass Bremer Ausgaben und Standards gegenwärtig schon zum Teil erheblich unter dem Durchschnitt der Vergleichsländer liegen. Ein über die bereits geplanten Einsparungen hinausgehender Leistungsabbau wäre daher völlig unrealistisch.

Es verwundert daher nicht, dass sich Rheinland-Pfalz, das zunächst um objektivere Modellrechnungen bemüht war, mit einer sehr kurzen – auch gegenüber den Prüferländern kritischen - eigenen Stellungnahme aus dem Verfahren quasi herausgehalten hat.

Auch die weiteren Argumente des Bundes, Bayerns und Berlins gehen ins Leere:

- Auf der Einnahmeseite bestehen entgegen der anders lautenden Behauptungen keine nennenswerten Spielräume mehr. Sein Vermögen hat Bremen, wie vor dem Bundesverfassungsgericht dargelegt, bereits weitgehend veräußert. Steueranhebungen sind allenfalls bei der Grunderwerbssteuer denkbar, ansonsten ist Bremen hier bereits an die Grenzen des Machbaren, z.B. bei Gewerbesteuer sowie der Grundsteuer gegangen.
- Zurückzuweisen sind insbesondere die Forderungen, Bremen solle doch das Gehalt seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um weitere 10% senken. Dabei wird ausgeblendet, dass Berlin – das in diesem Zusammenhang als Vorbild dienen soll – trotz dieser Maßnahmen immer noch vergleichsweise höhere Personalausgaben hat als Bremen. Darüber hinaus haben die Bremer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Verzicht auf Sonderzuwendungen und Besoldungserhöhungen sowie besonders strenge Beihilferegeln bereits in der Vergangenheit erhebliche Solidarleistungen getragen, die nicht beliebig gesteigert werden können.

- Der Bund hat ferner die Ausgaben der Stadtstaaten Bremen und Hamburg im Jahr 2005 verglichen und den bremischen Haushalten auf dieser Grundlage ein angebliches Konsolidierungspotenzial von 445 Mio. € attestiert. Bezeichnend ist allerdings, dass diese Daten, die zu keinem Zeitpunkt der Beratungen in der AG vom Bund, Bayern und Berlin eingebracht wurden, erst in das am Ende der Analyse erstellte Fazit eingearbeitet wurden. Offenbar waren die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu den Kapiteln 5 und 6 unerwünscht, so dass auf zusätzliche, weder beratene noch nachvollziehbare Daten zurückgegriffen werden musste. Überdies löst sich das angebliche Konsolidierungspotential bei näherer Betrachtung in Luft auf:
 - Tatsächlich bestanden 2005 gegenüber Hamburg bremische Mehrausgaben von rd. 500 Mio. €. Diese waren allerdings entweder durch Zinsausgaben (115 Mio. €) und Sozialleistungsausgaben (77 Mio. €) gebunden und damit nicht gestaltbar oder betrafen die zum damaligen Zeitpunkt noch überdurchschnittlichen Investitionsausgaben. 2007 betragen die Mehrausgaben bei den Investitionen jedoch nur noch 44 Mio., die allerdings durch konsumtive Minderausgaben i.H.v. 67 Mio. € mehr als kompensiert werden. (s. anliegende Graphik).
 - Die im Jahr 2007 daneben noch verbleibenden sonstigen Mehrausgaben von knapp 260 Mio. € beruhen allein auf den praktisch nicht beeinflussbaren Zinsausgaben (199 Mio. €) und Sozialleistungsausgaben (80 Mio. €)

- Leider wurde im Prüfverfahren auch erneut das häufig zitierte, gleichwohl unzutreffende Vorurteil bemüht, Bremen habe seine anhaltende Haushaltsnotlage in erster Linie der zweckentfremdenden Verwendung seiner Sanierungshilfen zu verdanken. Dass Bremen die zwischen 1994 und 2004 erhaltenen Sonderzahlungen verabredungsgemäß in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt hat wird dabei ebenso außer Acht gelassen, wie die Tatsache, dass die besonderen bremischen Investitionsanstrengungen in dieser Phase ausschließlich aus den Zinseffekten der Sanierungshilfen finanziert werden durften und diese Lösung – anstelle direkter Investitionshilfen – vom Bund vorgeschlagen worden war.
 Im Zeitraum 1994/2004 hat Bremen danach gegenüber den Pro-Kopf-Werten Hamburgs und Berlins investive Mehrausgaben von insgesamt **1,35 Mrd. €** geleistet (Sanierungshilfen: 8,54 Mrd. €). Selbst ein vollständiger Verzicht auf die damit realisierten Vorhaben hätte lediglich zu einer maximalen Zinsentlastung um knapp **80 Mio. €** geführt (Zinsausgaben 2007: 605 Mio. €) und damit eine Befreiung aus der Haushaltsnotlage nicht annähernd ermöglicht.

Zusammenfassendes Fazit:

- Die Einsetzung der Arbeitsgruppe hat sich gelohnt. Der umfangreiche Bericht stellt eine gute Grundlage für die weiteren Beratungen der Föderalismuskommission dar.
- Bremen hat sich konstruktiv und mit größtmöglicher Transparenz an der Analyse der Arbeitsgruppe beteiligt. Der Senat dankt Baden-Württemberg für seine konstruktive und faire Moderation und Leitung.
- Bremen sieht sich in seiner Argumentation durch die Ergebnisse der Arbeitsgruppe in jeder Hinsicht bestätigt.

- Dass die Ergebnisse unterschiedlich beurteilt werden, ist den unterschiedlichen politischen Interessen – auch vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsverfahrens geschuldet. Als Erfolg ist jedoch in jedem Fall zu werten, dass zu keinem Zeitpunkt in der Arbeitsgruppe in Frage gestellt wurde, dass Stadtstaaten grundsätzlich besondere Aufgaben als Agglomerationszentren zu übernehmen haben (vgl. Ziff. 5.3.1., S. 105) und daher Vergleichsmaßstab für Bremen nur die anderen Stadtstaaten sein können und nicht etwa der Flächenländerdurchschnitt oder gar einzelne Flächenländer (vgl. 5.1.2.).
- Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sagen – trotz der positiven Bewertung durch Bremen – nichts über die Erfolgsaussichten der Föderalismus-Kommission aus. Dies ist allein abhängig von den weiteren politischen Beratungen. Überdies machen die Betrachtungen deutlich, dass sich Bremen – selbst für den Fall einer solidarischen Schuldenhilfe – auch in Zukunft äußersten Eigenanstrengungen und restriktiven Standards unterwerfen werden muss.