

Jens Böhrnsen  
Präsident des Senats

Mit Entschlossenheit und Augenmaß  
die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit  
für den Stadtstaat Bremen  
sichern

**Eckpunkte einer Bremer Strategie**

**für weitere Eigenanstrengungen,  
den Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht  
und die Verhandlungen über die zweite Stufe der  
Föderalismusreform**

Bremen, 20. Januar 2006

## Zusammenfassung

Bremen befindet sich trotz aller Anstrengungen und der Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage.

Ursache sind nicht mangelnde Eigenanstrengungen: Bremen hat alle Auflagen bei der Durchführung des Sanierungsprogramms erfüllt. Eine finanzielle Stabilisierung ist vielmehr deshalb nicht gelungen, weil sich die Einnahmen dramatisch schlechter entwickelt haben als zu Beginn und während des Sanierungsprozesses erwartet.

Nunmehr ist eine neue Kraftanstrengung erforderlich, um die Bremer Haushalte nachhaltig zu sanieren und die staatliche Selbständigkeit des Stadtstaates Bremen langfristig zu sichern.

Selbständigkeit ist kein abstraktes Ziel der politischen Klasse, das sich allein auf Tradition stützt. Die Selbständigkeit wird erhalten bleiben, wenn und weil sie kein Selbstzweck ist, sondern auch aktuell einen Beitrag zur Gestaltung der Bremer Gegenwart und zur Sicherung der Zukunft leistet.

Bremens Selbständigkeit ist ein Gewinn für die Bremer Bürger, für den Nordwesten und für die gesamte Bundesrepublik; sie gewährleistet

- Gestaltungsmöglichkeit und Selbstverantwortung vor Ort ohne Abhängigkeit von einer entfernten Ministerialbürokratie,
- die Sicherung eines wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Kraftzentrums für den gesamten Nordwesten,
- die Erhaltung der föderalen Vielfalt und die Einbringung unterschiedlicher und speziell großstädtischer Probleme, Sichtweisen und Lösungsansätze in die Diskussion auf Bundesebene.

Trotz aller Schwierigkeiten haben sich wichtige Rahmenbedingungen für eine Sanierungsstrategie verbessert. Bremen hat seine wirtschaftlichen Strukturen gestärkt. Als Land mit der zweithöchsten Wirtschaftskraft ist es lebensfähig und könnte grundsätzlich aus dem im Land erwirtschafteten Steueraufkommen seine Aufgaben erfüllen. Mit den Beschlüssen der Regierungskoalition auf Bundesebene ist die Aushöhlung des Steueraufkommens gestoppt. Für die nächsten Jahre kann von einer stabileren Entwicklung der Steuereinnahmen ausgegangen werden. Eine bundesweit positivere wirtschaftliche Entwicklung kann diesen Prozess verstärken.

Unverzichtbar ist aber, dass Bremen von seiner hohen Verschuldung entlastet wird und Änderungen im bundesstaatlichen Finanzsystem erfolgen, die zukunftsgerichtet eine aufgabenadäquate Finanzausstattung gewährleisten.

Der Bremer Senat setzt dabei auf eine Kombination von Eigenanstrengungen, Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und weiteren Verhandlungen im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform.

## 1. Eigenanstrengungen

Voraussetzungen für die Gewährung von Hilfen des Bundes und der Länder ist, dass die Freie Hansestadt Bremen und seine beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven alle zumutbaren Eigenanstrengungen erbringt. Deshalb wird Bremen seine Eigenanstrengungen fortsetzen und verstärken; der mittelfristigen Finanzplanung sowie der längerfristigen Investitionsplanung werden daher die folgenden Eckwerte zugrunde gelegt:

- Im Bereich der konsumtiven Primärausgaben, bei denen Bremen bereits jetzt unter dem Niveau der anderen Stadtstaaten liegt, wird die Politik der strikten Ausgabenbegrenzung fortgesetzt.
- Bei den investiven Ausgaben wird sich Bremen in Zukunft am Niveau des Stadtstaates Hamburg orientieren.
- Bremen wird – entsprechend der Berliner Zielsetzung - im Jahr 2008 weniger Primärausgaben je Einwohner tätigen als Hamburg. Darüber hinaus wird Bremen auch das Berliner Ausgabeniveau unterschreiten, dabei aber deutlich weniger konsumtive Ausgaben und deutlich mehr Investitionen tätigen.
- Im Jahr 2009 wird Bremen einen ausgeglichenen Primärsaldo erzielen.

## 2. Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht

Der Bund hat Verhandlungen über die Anerkennung der Bremer Haushaltsnotlage und entsprechende Hilfen abgelehnt. Die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts formulierten Indikatoren für eine Haushaltsnotlage sind aber eindeutig gegeben. Deshalb wird Bremen einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht stellen, um Hilfen zur Bekämpfung der Haushaltsnotlage zu erhalten.

Ziel ist es, durch eine einmalige oder eine zeitlich gestaffelte Entschuldungshilfe von den nicht tragbaren Zinsausgaben entlastet zu werden. Damit würde die Basis für die dauerhafte Sanierung des Stadtstaates Bremen geschaffen.

Der Normenkontrollantrag soll dem Bundesverfassungsgericht noch vor dem voraussichtlichen Termin zur mündlichen Verhandlung des Normenkontrollantrags Berlins vorgelegt werden.

## 3. Verhandlungen zur Föderalismusreform

Bremen unterstützt aktiv die im Koalitionsvertrag auf Bundesebene und in der Ministerpräsidentenkonferenz vereinbarte zweite Stufe der Föderalismusreform, mit der das föderale Finanzsystem an die veränderten Rahmenbedingungen – insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik - angepasst, die Eigenverantwortung gestärkt und eine aufgabenadäquate Finanzausstattung für die einzelnen Länder gewährleistet werden soll.

Bremen wird seinen Beitrag leisten, um die finanziellen Grundlagen des föderalen Systems insgesamt zu stärken; gleichzeitig wird das spezifische Bremer Interesse an einer langfristigen finanziellen Sicherung des Stadtstaates eingebracht werden. Dabei geht es insbesondere darum, dass

- das erwirtschaftete Steueraufkommen in höherem Umfang im Land verbleibt und wirtschaftspolitische Anstrengungen auch honoriert werden.

- eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der besonderen Situation des Stadtstaates und der Aufgabenwahrnehmung für die bremischen Häfen Rechnung trägt.

Das dargestellte Konzept stellt in der Verknüpfung von Eigenanstrengungen, Entschuldungshilfen und Verhandlungen über die Neugestaltung des föderalen Finanzsystems hohe Anforderungen an Bremen hinsichtlich der Eigenanstrengungen und an die Gemeinschaft von Bund und Ländern hinsichtlich der zu erbringenden Entschuldungshilfen. Modellrechnungen zeigen aber auch, dass in der Kombination der genannten Maßnahmen die realistische Aussicht besteht, den Sanierungsprozess erfolgreich abschließen zu können.

Die Herausforderung für Bremen und die Bremer Politik besteht vor diesem Hintergrund nicht nur darin Einsparungen zu erwirtschaften. Die Eigenanstrengungen müssen sich vor allem darauf richten, innerhalb des noch engeren finanziellen Rahmens die Attraktivität und die Leistungskraft Bremens weiter zu steigern und so durch Taten zu belegen, dass Bremen als selbstständiger Stadtstaat eine Zukunft im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland hat.

Zu den Themen im Einzelnen:

## **I. Bremen als selbständigen Stadtstaat erhalten**

Bremens Selbständigkeit ist Kernstück der Identität einer über Jahrhunderte gewachsenen Stadtrepublik.

Bremens Selbständigkeit ist aber auch die Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg und Leistungsfähigkeit. Bremen ist auch heute ein wirtschaftlich starkes, produktives und leistungsfähiges Land. Unter allen Bundesländern hat Bremen die zweithöchste Wirtschaftskraft und liegt um beinahe 40 Prozent über dem Bundesdurchschnitt. Bremen ist ein wirtschaftlich gesundes und kraftvolles Land – natürlich nicht ohne Probleme, insbesondere mit einer bedrückend hohen Zahl von Arbeitslosen.

Bremens Selbständigkeit bedeutet Gestaltungsmöglichkeit und Selbstverantwortung ohne die Abhängigkeit von den Entscheidungen einer fernen Landesregierung. Es ist Stärke und Chance eines Stadtstaates, eigene Gestaltungskraft und Entscheidungskompetenz mit Bürgernähe und Transparenz verknüpfen zu können. Bremen hat diese Möglichkeit in der Vergangenheit immer wieder nutzen können – im Interesse des Landes, im Interesse des Standortes, im Sinne des Gemeinwohls.

Ohne diese Gestaltungskraft und Entscheidungskompetenz wäre es z. B. kaum möglich gewesen,

- eine eigene Universität zu gründen und in ihrer heutigen Größenordnung auszubauen
- eine Forschungs- und Wissenschaftslandschaft in Bremen und Bremerhaven aufzubauen, die im Jahr 2005 mit dem Titel „Stadt der Wissenschaft“ ausgezeichnet worden ist
- Mitte der neunziger Jahre die Bremer Stahlwerke mit mehreren Tausend Arbeitsplätzen zu retten

- Bremen zum bundesdeutschen Zentrum der Luft- und Raumfahrtindustrie mit über 12.000 Arbeitsplätzen und bedeutenden Standort der Airbus- und Ariane-Produktion zu entwickeln
- die Bremer Häfen als Rückgrat der Bremer Wirtschaft kontinuierlich auszubauen und weiter zu entwickeln.

Es ist ein Unterschied, ob ein in Bremen gewähltes Landesparlament, der Senat als Landesregierung und der Bürgermeister als Ministerpräsident über die Geschicke des Landes entscheiden oder Bremer Schicksalsfragen fernab in einer Landeshauptstadt von einer Ministerialbürokratie behandelt werden.

Ein selbständiges Bremen ist auch ein Gewinn für die bundesstaatliche Gemeinschaft. Bremerhaven ist der zweitgrößte Automobilhafen in Europa und der zweitgrößte Containerumschlagplatz in Deutschland. Mit seinen Häfen erfüllt das kleinste Bundesland eine unverzichtbare Dienstleistung für die gesamte Republik. Bremen mit seinen begrenzten Mitteln hat in die Leistungsfähigkeit seiner Häfen, über die ein großer Teil des deutschen Exports erfolgt, in den letzten Jahren nachhaltig investiert und damit einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung des Standortes Deutschland geleistet.

Mit dem Grundgesetz ist die bewusste Entscheidung gegen einen zentralistischen Staat und für einen dezentralen und föderalen Bundesstaat getroffen worden. Es setzt auf historische, politische und kulturelle Vielfalt, auf gewachsene Identität, auf groß und klein, auf Flächenländer und Stadtstaaten.

Die Vielfalt der Bundesländer bietet die Gewähr, dass verschiedene Probleme, Sichtweisen und Interessen auf Bundesebene eingebracht und vertreten werden. Als Stadtstaat hat Bremen mit seinen Stimmen im Bundesrat Einfluss und Einwirkungsmöglichkeiten bei Gesetzgebungsverfahren des Bundes.

Ein lebendiger Föderalismus mit der weltoffenen hanseatischen Tradition Bremens als Zwei-Städte-Staat ist die weitaus bessere Alternative zu einem Nordstaat aus der Retorte. Die Zusammenlegung Bremens mit Niedersachsen würde den Norden finanziell schwächen und kein einziges der tatsächlich vorhandenen Probleme lösen.

Bremen wird aber im gemeinsamen Interesse die Zusammenarbeit mit den Kommunen des Umlandes und der niedersächsischen Landesregierung fortsetzen und intensivieren, um eine Stärkung der Nord-West-Region insgesamt zu erreichen und in diesem Rahmen für alle Beteiligten den Nutzen aus der Zusammenarbeit zu optimieren.

Zur Selbständigkeit der Freien Hansestadt Bremen gibt es keine überzeugende Alternative. Nur durch das Engagement und die aktive Unterstützung aller Bürgerinnen und Bürger und aller Bremer Organisationen und Institutionen wird sie aber auch für die Zukunft zu sichern sein. Der Senat wird entsprechende Initiativen bündeln und unterstützen.

## II. Durch Eigenanstrengungen, vor dem Verfassungsgericht und in Verhandlungen die finanzielle Zukunft sichern

### 1. Eigenanstrengungen

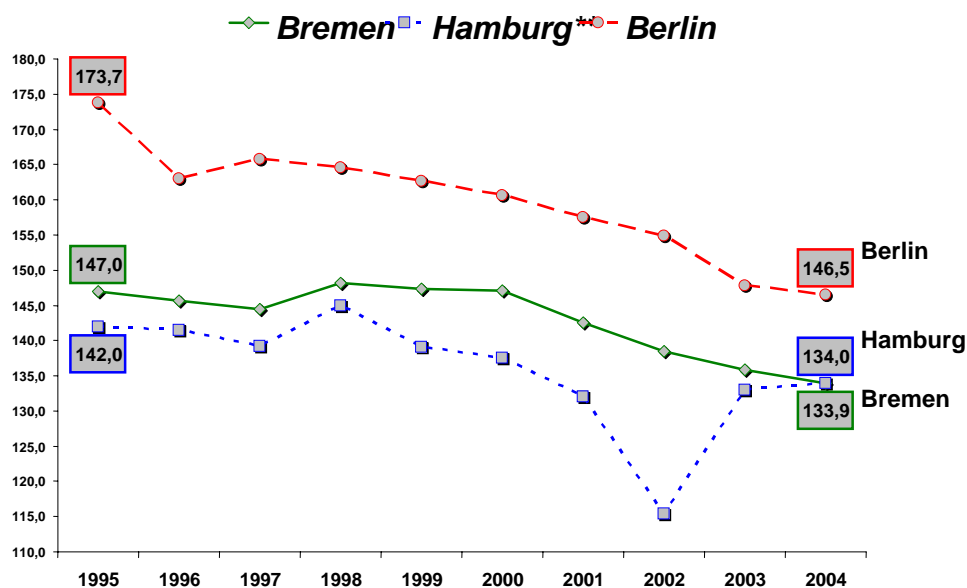
Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den Festlegungen des Maßstäbengesetzes können Hilfen für ein Haushaltsnotlageland nur gewährt werden, wenn dieses Land zuvor alle zumutbaren Eigenanstrengungen erbracht hat. Für die Vergangenheit waren diese Eigenanstrengungen im Sanierungsprogramm definiert. Sie beinhalteten insbesondere, dass Bremen die vom Finanzplanungsrat festgelegten Zuwachsraten für die Länder bei den Ausgaben zu unterschreiten hatte. Diese Vorgaben wurden erfüllt; die Zuwachsraten des Finanzplanungsrats wurden deutlich unterschritten.

Bremen akzeptiert solche oder vergleichbare Vorgaben auch für eine weitere Stufe des Sanierungsprogramms. Des Weiteren sind Vergleiche mit den Ausgaben anderer Stadtstaaten und Großstädte ein wichtiger Orientierungspunkt. Bremen ist darüber hinaus bereit, eine externe Begleitung und Überprüfung des Sanierungsprozesses sowie zusätzliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen zu akzeptieren, die die Einhaltung des Sanierungsprogramms gewährleisten.

Aus der Grafik 1 ergibt sich, dass Bremen seine konsumtiven Primärausgaben in den vergangenen 10 Jahren in Relation zum Durchschnitt der Flächenländer und zu den anderen Stadtstaaten deutlich reduziert hat. Im Jahr 2004 wurde das Niveau Hamburgs unterschritten; das Ausgabenniveau liegt sogar um rd. 10 % unterhalb der Berliner Ausgaben. Das bedeutet, dass Bremen im Bereich der konsumtiven Ausgaben heute deutlich niedrigere Standards hat, als dies in Berlin der Fall ist.

Grafik 1

### Konsumtive Primärausgaben\* je Einwohner in Stadtstaaten Index Flächenländer\*\*\* = 100



\* Ohne LFA-Beiträge der Geberländer; ohne SanierungsBEZ Bremen und Saarland.

\*\* Angleichung der Buchungspraxis in Hamburg im Jahr 2002 an Ländergesamtheit (Einhaltung Kassenschluss 31.12.).

\*\*\* Flächenländer einschließlich Gemeinden/Gv.

Quelle: Statistisches Bundesamt[2004], Fachserie 14, Reihe 2.

Nach dem derzeitigen Planungsstand wird sich der Abstand zu Hamburg deutlich vergrößern; während dort die konsumtiven Primärausgaben im Zeitraum der Finanzplanung kontinuierlich ansteigen, werden sie in Bremen konstant gehalten. Angesichts jedenfalls zum Teil unvermeidlicher Zuwächse im Bereich der gesetzlichen Leistungen und steigender Kosten bedeutet dies, dass die realen Leistungen im Bereich der gestaltbaren Ausgaben weiter reduziert werden müssen. Dies erfordert erhebliche weitere Sparanstrengungen im konsumtiven Bereich. Angesichts der von einem Haushaltsnotlageland zu erwartenden Eigenanstrengungen muss diese anspruchsvolle Zielvorgabe aber auch als zumutbar angesehen werden.

Im Bereich der investiven Ausgaben hat Bremen in den vergangenen Jahren deutlich mehr ausgegeben als der Durchschnitt der Länder oder die Stadtstaaten. Dies war ein von Bund und Ländern akzeptierter Teil des Sanierungsprogramms. Nach dem Auslaufen der Sanierungshilfen stellt sich nunmehr die Frage, auf welchem Niveau die Investitionstätigkeit fortgeführt werden kann.

Dazu ist festzustellen, dass die öffentlichen Investitionen in den vergangenen Jahren einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung und Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Stärkung des Wirtschaftswachstums geleistet haben. Daraus ist auch zusätzliches Steueraufkommen entstanden, das vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Finanzverteilung allerdings nur zum kleinen Teil in Bremen verblieben ist.

Trotz der beachtlichen wirtschaftsstrukturellen Erfolge ist die Arbeitslosigkeit in Bremen und insbesondere in Bremerhaven aber immer noch unakzeptabel hoch. Deshalb ist es auch zukünftig notwendig, an die besonderen Anstrengungen zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur und zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen anzuknüpfen, die in den vergangenen Jahren durch die Sanierungszahlungen des Bundes ermöglicht wurden.

Angesichts der Haushaltslage können solche zusätzlichen Investitionen aber nur realisiert werden, wenn zusätzliche Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen. Bremen wird in die Verhandlungen mit dem Bund daher die Forderung einbringen, zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen z. B. auf der Basis von Art. 104 a Abs. 4 GG zu schaffen.

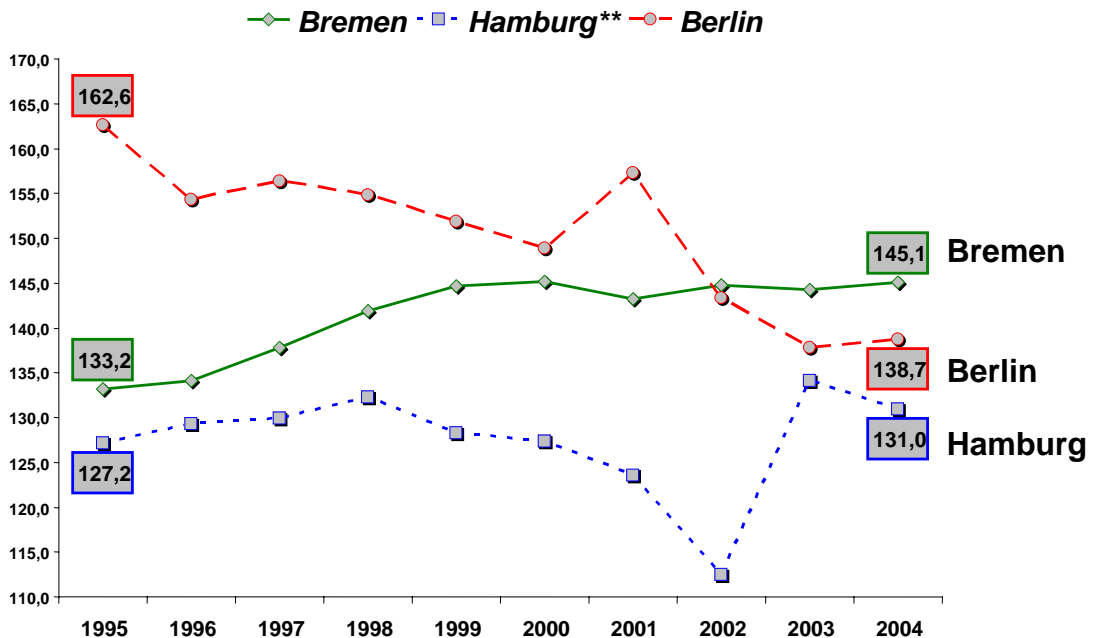
Ein unverändertes Festhalten an den bisherigen Investitionsplanungen, ohne dass zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen, muss demgegenüber bei einer sorgfältigen Abwägung der bremischen Interessen und der Chancen vor dem Bundesverfassungsgericht sowie den daran anschließenden Verhandlungen mit Bund und Ländern als hochriskant betrachtet werden:

- In den wissenschaftlichen und politischen Diskussionen, auch in den Stellungnahmen der durch den Bund beauftragten Gutachter gegenüber dem Bundesverfassungsgericht, hat sich zunehmend das Niveau der Primärausgaben (d.h. konsumtive Ausgaben plus Investitionen) als wesentlicher Maßstab für das Ausgabeverhalten und damit auch die Eigenanstrengungen eines Landes herausgebildet. Die Kritik gegenüber Bremen richtet sich darauf, dass die Primärausgaben im vergangenen Jahrzehnt – in Relation zum Durchschnitt der Flächenländer - kontinuierlich angestiegen sind und inzwischen deutlich über dem Niveau von Berlin und Hamburg liegen. Bei einer Fortführung dieser Politik würde dieser Kritikpunkt bestehen bleiben – mit unkalkulierbaren Risiken für die Erfolgchancen vor dem Verfassungsgericht und in anschließenden Verhandlungen.

Grafik 2

## Primärausgaben\* je Einwohner in Stadtstaaten

Index Flächenländer\*\*\* = 100



\* Ohne LFA-Beiträge der Geberländer; ohne Sanierungs -BEZ Bremen und Saarland.

\*\* Angleichung der Buchungspraxis in Hamburg im Jahr 2002 an Länder gesamttheit (Einhaltung Kassenschluss 31.12.).

\*\*\* Flächenländer einschließlich Gemeinden / Gv.

Quelle: Statistisches Bundesamt [2004], Fachserie 14, Reihe 2.

- Eine Fortführung der Investitionspolitik in dem bisher gesetzten Rahmen würde auch die Gefahr beinhalten, dass trotz einer erneuten Entschuldungshilfe in Milliardenhöhe die Bremer Finanzen nicht dauerhaft saniert werden können. Modellrechnungen zeigen, dass selbst bei einer Entschuldungshilfe von Bund und Ländern, die zunächst zu einer deutlichen Absenkung der Zinssteuerquote führen würde, bei dem bisherigen Investitionsniveau schnell ein Wiederanstieg der Zinssteuerquote und erneut ein Absinken in die Haushaltsnotlage drohen würde.

Demgegenüber würde die entgegengesetzte Handlungsalternative, etwa ein Absenken der Investitionen auf das Niveau des Stadtstaates und Haushaltsnotlagelandes Berlin, zwar gewährleisten, dass die Zinssteuerquote nach einer einmaligen Entschuldungshilfe auf dem erreichten Niveau stabilisiert werden könnte bzw. sogar weiter absinken würde. Die wirtschafts- und strukturpolitischen Folgen für Bremen und die nordwestdeutsche Region wären aber verheerend, weil die begonnenen Aufholprozesse rigide gestoppt und eine erneute Abkoppelung von der bundesdeutschen Entwicklung zu befürchten wäre. Berlin kann auch insofern kein Maßstab sein, weil dort durch eine massive Absenkung der Investitionen ein weiterhin deutlich überhöhtes Niveau im konsumtiven Bereich finanziert werden muss.



Vor diesem Hintergrund geht es darum, einen Maßstab für die Höhe der Investitionen zu finden, der

- den Erfordernissen der Bremer Wirtschafts- und Strukturentwicklung gerecht wird,
- in der Diskussion mit dem Bund und den anderen Ländern nicht angreifbar ist,
- die Voraussetzung für eine dauerhafte Stabilisierung der Bremer Finanzsituation im Anschluss an eine einmalige Entschuldungshilfe schafft.

Nach Prüfung aller Alternativen wird als geeigneter Maßstab das Investitionsniveau des Stadtstaates Hamburg angesehen. Auf der einen Seite wäre schwer zu vermitteln, dass Bremen ein höheres Investitionsniveau als Hamburg anstrebt, das als steuerstärkstes Land seit Jahren die höchste Pro-Kopf-Belastung als Zahler im Finanzausgleich trägt. Andererseits sprechen aber vergleichbare Strukturen (z.B. hinsichtlich der Bedeutung des Hafens) dafür, das dortige Niveau auch nicht zu unterschreiten.

Das Investitionsvolumen Bremens soll bis zum Jahr 2012 stufenweise an das (einwohnerbezogene) Hamburger Investitionsvolumen angenähert<sup>1</sup> und entsprechend in der Finanzplanung für die Jahre 2007 – 2009 deutlich erkennbare Schritte in diese Richtung festgelegt werden. Bei der Festlegung der Stufen ist zu berücksichtigen, dass bei den Investitionsmitteln eine Vielzahl von Bindungen eingegangen wurde und eine zu drastische Umsteuerung auch zu gesamtwirtschaftlich und investitionspolitisch unvernünftigen Ergebnissen führen könnte.

Für die Jahre der Finanzplanung 2005 – 2009 sollen daher im Stadtstaat die folgenden Investitionsbeträge angesetzt werden:

	Mio. €
2005:	686 <sup>2</sup>
2006:	556
2007:	550
2008:	520
2009:	495

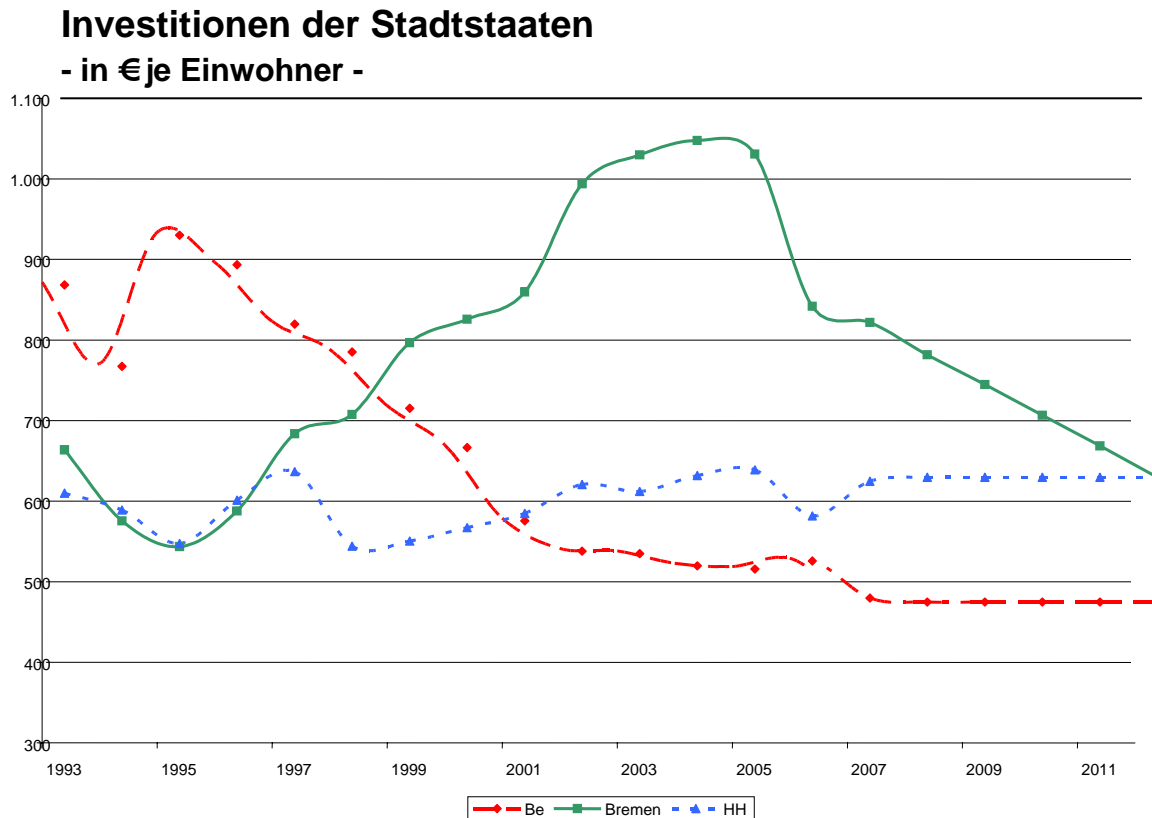
Die Zahlen knüpfen an die Beschlüsse des Koalitionsausschusses aus dem Frühjahr 2005 und des Senats zu den Eckwerten für den Haushalt 2006/2007 vom Dezember 2005 an. Dabei wird das vom Senat für die Jahre 2006 und 2007 beschlossene Kürzungsvolumen von jährlich 30 Mio. € für die Jahre 2008 und 2009 fortgeschrieben. Darüber hinaus wird das Volumen im Jahr 2007 um 7 Mio. €, im Jahr 2008 um 9 Mio.

<sup>1</sup> In den Jahren 2005-2008 beträgt das Hamburger Investitionsvolumen (ohne Sonderprogramm) durchschnittlich 986 Mio. €. Im Rahmen eines aus Vermögenserlösen finanzierten Sonderprogramms wird das Volumen 2005 und 2006 um jeweils 50 Mio. und 2007 und 2008 um jeweils 100 Mio. € erhöht. Dadurch erhöht sich der Durchschnitt der Jahre 2005- 2008 auf 1061 Mio. €. Im Endjahr der Hamburger Finanzplanung beträgt das Investitionsvolumen 1000 Mio. (ohne Sonderprogramm) bzw. 1100 Mio. € (mit Sonderprogramm). Bei Umrechnung auf die Bremer Einwohnerzahl (38%) ergibt sich für Bremen ein vergleichbares Volumen zwischen 370 und 420 Mio. €, je nachdem, ob das Sonderprogramm berücksichtigt und welcher Vergleichszeitraum herangezogen wird. Im Bremer Haushalt sind nach dem gegenwärtigen Planungsstand für die Jahre 2006 und 2007 556 bzw. 557 Mio. € sowie für 2008 und 2009 559 bzw. 537 Mio. € vorgesehen. In den Modellrechnungen ist ein vorläufiger Zielwert von 420 Mio. für das Jahr 2012 angesetzt. Unterschiede in der Höhe der investiven Einnahmen sind nicht berücksichtigt, weil höheren Einnahmen aus Drittmitteln in Bremen höhere Einnahmen aus Vermögensmobilisierung in Hamburg gegenüberstehen.

<sup>2</sup> Bereinigt um die Umschichtung investiv/konsumtiv.

€ und im Jahr 2009 um 12 Mio. abgesenkt, um damit den Entwicklungspfad hin auf das angestrebte Hamburger Investitionsniveau deutlich erkennbar zu machen.

Grafik 3



Berlin: Ohne Sondereffekt Bankgesellschaft im Haushalt 2001

Hamburg: Ohne Sondereffekt Fusion HSH Nordbank im Haushalt 3003

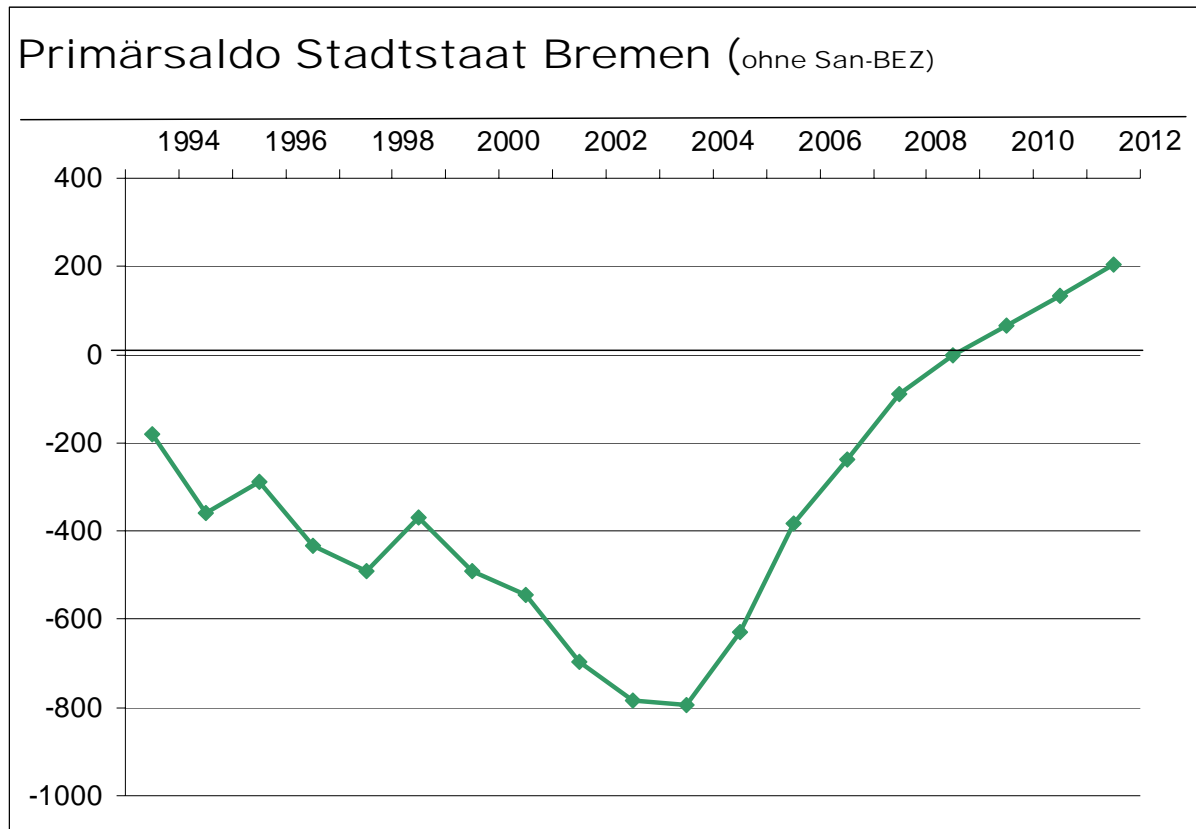
Bremen: bereinigt um Umschichtung investiv/konsumtiv (vorläufig)

Die dargestellte Ausgabelinie und die damit deutlich erkennbare Neuorientierung der Investitionspolitik werden den unterschiedlichen Anforderungen gerecht:

- Einerseits kann der Kritik an einem überzogenen Ausgabeverhalten entgegengetreten werden, weil
  - die Summe der Bremer Primärausgaben danach – entsprechend der von Berlin formulierten Zielsetzung – ab 2008/2009 unterhalb des Hamburger Niveaus liegen wird;
  - auch das Berliner Ausgabenniveau von diesem Zeitpunkt an unterschritten wird;
  - der bremische Primärsaldo ab dem Jahr 2009 ausgeglichen sein wird (Grafik 4);
  - Bremen im Vergleich zu Berlin jedoch eine wesentlich bessere Haushaltsstruktur mit deutlich höheren investiven und deutlich niedrigeren konsumtiven Ausgaben haben wird.
- Andererseits wird auch langfristig die Gewähr geboten, nach einer Entschuldungshilfe zu einer Stabilisierung der finanzwirtschaftlichen Situation zu kommen und nicht erneut in eine Haushaltsnotlage abzurutschen.

- Gleichzeitig wird bei dem vorgeschlagenen Anpassungspfad auf die Bremer investitionspolitischen Bindungen und Notwendigkeiten Rücksicht genommen: Im Finanzplanungszeitraum 2006 – 2009 liegt das Bremer Investitionsniveau immer noch um 30 % höher als in Hamburg.

Grafik 4



Der Senator für Finanzen wird in Abstimmung mit den Fachressorts bis zur Sommerpause eine maßnahmen- und ressortbezogene Konkretisierung der mittel- und langfristigen Investitionsplanung vornehmen, damit für die Ressorts Planungssicherheit geschaffen wird und innerhalb des begrenzteren Volumens die notwendigen Prioritäten gesetzt werden können. Höchste Priorität haben dabei die Investitionen, die die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Bremen stärken und eine positive Entwicklung von Beschäftigten- und Einwohnerzahlen stützen.

Um die Entscheidungsmöglichkeiten zukünftiger Senate und Parlamente nicht unverträglich einzuengen, sollen grundsätzlich alle Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsjahren abfinanziert werden, in denen sie ausgeführt werden. Vor- und Zwischenfinanzierungen als Vorbelastungen kommender Haushaltsjahre sollen im Regelfall nicht mehr erfolgen; sie kommen nur noch in solchen Einzelfällen besonderer Größenordnung in Betracht, die die Leistungsfähigkeit der jährlichen Haushalte überschreiten.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Vorbelastung von 50 % auf das bisherige AIP-Volumen der Jahre 2010 –2014 wäre nach der Planung im Übrigen erreicht, wenn man berücksichtigt, dass durch die Umbuchung aus dem AIP in den konsumtiven Haushalt jährlich rd. 90 Mio. € zum erheblichen Teil dauerhaft festgelegt sind.

## 2. Die Bremer Haushaltsnotlage erfordert Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Kriterien für die Feststellung einer Haushaltsnotlage entwickelt worden, die einen Anspruch auf Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft begründen; danach

- muss die Kreditfinanzierungsquote (Anteil der öffentlichen Ausgaben, die über Kredite finanziert werden) „doppelt so hoch sein wie im Bundesdurchschnitt“,
- muss die Zinssteuerquote (Anteil der Steuern, die durch Zinszahlungen gebunden sind) „weit über dem Durchschnitt der Bundesländer“ liegen.

Beide Voraussetzungen werden von Bremen erfüllt:

- Die Kreditfinanzierungsquote lag 2004 bei 26 % und war damit dreimal so hoch wie der Bundesdurchschnitt von 8 %.
- Die Zinssteuerquote betrug 22,2 % im Jahr 2005 und war damit ebenfalls mehr als doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt.

Dennoch wird der Anspruch auf Notlagenhilfen vom Bund und der Mehrzahl der Länder in Frage gestellt, u. a. mit dem Vorwurf, Bremen habe bereits erhebliche Hilfen erhalten und die Sanierung sei wegen der Bremer Ausgabenpolitik gescheitert.

Hierzu ist festzustellen:

- Bremen hat alle Vorgaben des mit dem Bund vereinbarten Sanierungsprogramms eingehalten; dazu gehört insbesondere die Unterschreitung der im Finanzplanungsrat vereinbarten Steigerungsraten bei den Ausgaben.
- Die Verwendung der eingesparten Zinsen aus dem ersten Sanierungsabschnitt für Investitionen war Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund und als Ersatz für Investitionshilfen des Bundes auf der Basis von Art. 104 a 4 GG angelegt.
- Bund und Länder sind regelmäßig in Sanierungsberichten über den Ablauf des Sanierungsprozesses unterrichtet worden.

Die Ursache für die nach wie vor bestehende extreme Haushaltsnotlage liegt daher nicht in einem „großzügigen“ Ausgabeverhalten oder einer Abweichung Bremens vom Sanierungskonzept. Ursächlich sind vielmehr die Entwicklungen auf der Einnahmenseite:

- Vom Bundesfinanzministerium wurden im Jahr 1998, vor Beginn der zweiten Sanierungsperiode, die Einnahmen für das Jahr 2005 auf 3,8 Mrd. € geschätzt.
- Die tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2005 lagen als Folge der ungünstigeren konjunkturellen Entwicklung, aber auch wegen einer zunehmenden Aushöhlung des Steueraufkommens durch gesetzliche Änderungen, dann jedoch nur bei 3,1 Mrd. €.

Hätten sich die Einnahmen, insbesondere die Steuereinnahmen, so entwickelt, wie dies im Jahre 1999 zugrunde gelegt wurde, wäre die Haushaltssanierung jetzt erfolgreich abgeschlossen. Bremen hätte ein Finanzierungsdefizit von rund 200 Mio. €, Überschüsse im konsumtiven und im Primärhaushalt, eine Zinssteuerquote von deutlich unter 15% und hätte die Haushaltsnotlage damit überwunden.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Bremer Haushaltsnotlage nicht selbstverschuldet ist.

Wesentliche Voraussetzung für die Anerkennung einer Haushaltsnotlage ist, dass diese nicht durch Eigenanstrengungen behoben werden kann. Durch Modellrechnungen lässt sich nachweisen, dass Bremen auch bei Ausschöpfung aller eigenen Handlungsmöglichkeiten, insbesondere einer äußerst restriktiven Ausgabenpolitik, durch eigene Anstrengungen keine stabile Finanzsituation erreichen kann. Um einen nachhaltigen Haushalt zu erreichen, bei dem der Anteil der Schulden am BIP nach 10 Jahren nicht höher ist als heute, müsste das Ausgabenniveau auf rund 80 % der Flächenländer heruntergefahren werden, obwohl Stadtstaaten unbestritten einen höheren Finanzbedarf haben als Flächenländer. Die Zinssteuerquote würde auf weit über 30 % ansteigen.

Der Bund hat sich geweigert, Bremen den Status einer extremen Haushaltsnotlage zuzuerkennen und über entsprechende Hilfen zu verhandeln. Deshalb wird Bremen nunmehr einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht stellen mit der Zielrichtung, einmalige oder über mehrere Jahre verteilte Entschuldungshilfen zu erhalten, mit denen die Bremer Zinssteuerquote näher an das Niveau der anderen Länder herangeführt wird.

Modellrechnungen zeigen: Durch die Kombination einer derartigen Schuldenentlastung mit den dargestellten Eigenanstrengungen kann eine langfristige Stabilisierung der Zinssteuerquote auf dem neuen, abgesenkten Niveau herbeigeführt werden. Zusätzliche Bundeshilfen würden also nicht in ein „Fass ohne Boden“ fließen, sondern die Basis für eine nachhaltige Sanierung des Stadtstaates Bremen darstellen.

### **3. Verhandlungen über die zweite Stufe der Föderalismusreform**

Nach dem Willen der Bundesregierung sollen als zweite Stufe der Föderalismusreform Verhandlungen über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aufgenommen werden. Sie sollen dazu beitragen, diese an die in- und außerhalb Deutschlands veränderten Rahmenbedingungen für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Regierungschefs der Länder haben sich im Dezember 2005 mit der Bundeskanzlerin darauf verständigt. Dabei sollen auch „länderspezifische Sondersituationen“ Berücksichtigung finden.

Bremen wird die Themen einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung für Stadtstaaten, der bundesstaatlichen Lastenverteilung angesichts überdurchschnittlicher strukturpolitischer Belastungen einzelner Länder und den besonderen Aufgaben der Länder mit Seehäfen in die vereinbarten Verhandlungen über die zweite Stufe der Föderalismusreform einbringen. Bremen hält dies auch deshalb für geboten, weil die dargestellten Eigenanstrengungen zu einem Ausgabenniveau im Verhältnis zu den Flächenländern führen, das seinen Belastungen und besonderen Aufgabenstrukturen nicht gerecht wird und daher auch Verbesserungen auf der Einnahmeseite erforderlich sind.

Eine verfassungsgerichtliche Klärung dieser und der damit zusammenhängenden Fragen (Einwohnerwertung, Umsatzsteuerverteilung, Steuererlegung, Hafenlasten, Investitionshilfen) wird aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angestrebt, weil zunächst die Föderalismusreform eine Chance für intensive Verhandlungen mit Bund und Ländern bietet.

Eine Reform des bundesstaatlichen Finanzsystems im Rahmen der Föderalismusreform kann sich allerdings nicht aus einer Addition von – häufig gegensätzlichen – Einzelforderungen der jeweiligen Länder und des Bundes ergeben. Von allen Beteiligten wird die Bereitschaft gefordert sein, Strukturen zu entwickeln, die die Leistungsfähigkeit des Systems insgesamt erhöhen. Bremen erklärt seine Bereitschaft, in diesem Sinne und über die unmittelbaren Einzelinteressen hinausgehend an einem derartigen Reformprozess mitzuwirken und ihn aktiv mitzugestalten.

Abgeleitet aus der Bremer Interessenlage stehen dabei zunächst die folgenden Themen im Vordergrund:

### **Förderung des Wirtschaftswachstums durch Steuerverteilung und Finanzausgleich**

Mit seiner unter den Ländern weit überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft erzielt Bremen auch ein überdurchschnittliches originäres Steueraufkommen. Schon in der Stufe der Steuerverteilung unter den Ländern, d.h. vor dem eigentlichen Finanzausgleich, wird diese Steuerkraft durch Lohnsteuererlegung und Umsatzsteuerverteilung aber erheblich reduziert. Bremen sinkt deutlich unter den Länderdurchschnitt ab, um dann anschließend im Finanzausgleich wieder „aufgefüllt“ zu werden.

So erscheint Bremen als großes Empfängerland und als „Bittsteller“ im Finanzausgleich, obwohl im Wesentlichen nur die Mittel wieder zurückfließen, die in den Vorstufen abgeschöpft worden sind. Bremen hält vor diesem Hintergrund Veränderungen im System der Steuerverteilung für erforderlich, die die Situation eines Stadtstaates mit überdurchschnittlicher Wirtschafts- und Steuerkraft stärker berücksichtigen. Auch wenn eine entsprechende Erhöhung der Steuereinnahmen wegen der kompensierenden Wirkung des Länderfinanzausgleichs nicht unmittelbar zu einer entscheidenden Verbesserung der Einnahmeseite führt, ergäbe sich doch eine vollkommen neue Sichtweise der ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie eine strukturelle Verbesserung der Position im Finanzausgleich.

Bremen hat auch die Erfahrung gemacht, dass die Bemühungen um eine Stärkung des Wirtschaftswachstums durchaus erfolgreich waren, dass sich dies aber nicht hinreichend in den eigenen Steuereinnahmen widerspiegelte. Insofern wird sich Bremen aktiv an der Diskussion beteiligen, wie solche Anstrengungen auch in der Steuerverteilung stärker berücksichtigt werden können. Dabei darf allerdings der berechnete Anspruch der finanzschwachen Länder auf einen angemessenen Ausgleich nicht in Frage gestellt werden.

## **Bundesstaatliche Lastenverteilung/Berücksichtigung besonderer Struktur-schwächen**

Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder ergeben sich wesentlich daraus, dass bundesgesetzliche Regelungen in den einzelnen Ländern zu erheblich unterschiedlichen Auswirkungen führen. Das finanziell bedeutsamste Beispiel ist die Sozialhilfe. Hier wird es darum gehen, Lösungen zu entwickeln, die sicherstellen, dass strukturell ohnehin benachteiligte Länder durch die geltenden Lastenverteilungsregeln nicht weiter benachteiligt werden. Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe wird zu prüfen sein, wieweit die geänderte Lastenverteilung im Rahmen der Hartz IV-Neuregelung zu Strukturveränderungen geführt hat und wie diese zu bewerten sind. In diese Betrachtung ist auch die regional unterschiedliche Verteilung von Fördermitteln des Bundes z.B. im Bereich von Wissenschaft und Forschung einzubeziehen.

Maßnahmen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft müssen weiterhin vertikal durch den Bund und die EU gefördert werden. Einen wesentlichen Beitrag können auch Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG leisten.

Für Bremen wurde dargestellt, dass die Absenkung der Investitionsvolumina unter dem Gesichtspunkt der zumutbaren Eigenanstrengungen geboten ist. Gleichwohl erscheinen unter wirtschaftsstrukturellen Gesichtspunkten höhere Investitionen als geboten. Daher wird Bremen mit dem Bund in Verhandlungen eintreten, um zusätzliche Investitionshilfen auf der Basis von Art. 104 a 4 GG zu erhalten. Dies gilt um so mehr, als das BVerfG in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 umfangreich den Einsatz von Investitionshilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gemäß Art. 104a Abs. 4 GG bei Ländern, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, als mögliches und verfassungsrechtlich zulässiges Instrument zur Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage thematisiert hat (BVerfGE 86, 148 (267 f.)).

## **Hafenlasten**

Die Seehäfen von Bremen und Bremerhaven haben gerade vor dem Hintergrund der Globalisierung unbestritten große wirtschaftliche Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Demgegenüber wird die Finanzierung der Hafeninfrastruktur mit erheblichem Aufwand nahezu ausschließlich durch das Land Bremen mit seinen 663.000 Einwohnern geleistet.

Die jährlichen Aufwendungen für Erhalt und Erneuerung der Hafenanlagen betragen rund 110 Mio. Euro. Seit der Neuregelung des Finanzausgleichs im Jahr 2001 erhält Bremen vom Bund einen jährlich gleich bleibenden Betrag in Höhe von 10,7 Mio. Euro für die Abgeltung der Hafenbelastungen.

Es ist nachgewiesen, dass der wirtschaftliche und finanzielle Nutzen aus den Häfen weit überwiegend dem Bundesgebiet außerhalb Bremens zu Gute kommt. Die gegenwärtige Regelung sieht demgegenüber im historischen Vergleich der letzten 50 Jahre die geringste Beteiligung des Gesamtstaates an den Kosten der Seehäfen vor. Deshalb strebt Bremen eine verbesserte Regelung für diesen Bereich an, mit der

- entweder die jährlichen Beträge im Rahmen Art. 104a Abs. 4 GG bzw. Art. 104b (neu) GG erhöht werden,
- oder eine Finanzierung der Seehafeninfrastruktur über Sonderbedarfs-BEZ erfolgt.

### **Strukturelle Eigenart der Stadtstaaten**

Das Bundesverfassungsgericht stellte im Urteil von 1986 auf die „Andersartigkeit“ und „strukturelle Eigenart“ der Stadtstaaten ab. Unbestritten erfordert die Erfüllung der großstadttypischen Funktionen von Stadtstaaten ein Leistungsangebot, das dem in vergleichbaren Großstädten entspricht.

Das im Finanzausgleichssystem vorgesehene Instrument, um Stadtstaaten eine großstadtadäquate Finanzausstattung zur Finanzierung der abstrakten Mehrbedarfe in Stadtstaaten zu garantieren, ist die Einwohnerwertung. Damit soll keine Besserstellung, sondern lediglich eine Gleichstellung von Stadtstaaten mit vergleichbaren Großstädten in Flächenländern erreicht werden.

Nach Bremer Auffassung bildet die gegenwärtige Höhe der Einwohnerwertung von 135 % die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten nicht mehr hinreichend ab und müsste neu festgesetzt werden. Als Maßstab zur Bemessung der Einwohnerwertung müsste deshalb ein aktualisierter Großstadtvergleich erstellt werden, der die in Großstädten konzentrierten Landesleistungen berücksichtigt und damit den stadtstaatlichen Besonderheiten gerecht wird.

Die Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Ländern werden schwierig sein, zumal alle öffentlichen Haushalte derzeit mit großen Problemen zu kämpfen haben. Bremen macht sich daher keine Illusionen über Zeitpunkt und Größenordnungen möglicher Entlastungen. Die Haushalte für 2006 und 2007 und die Finanzplanung bis 2009 werden daher auf der Basis der geltenden Gesetzeslage und des hier vorgestellten Eigenanstrengungskonzepts aufgestellt werden.