

**Mitteilung des Senats vom 13. Juli 1999**

**Finanzwirtschaftliche Ausgangslage für den Sanierungszeitraum 1999/2004**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) das finanzielle Rahmenkonzept für die Jahre 1999/2004 „Finanzwirtschaftliche Ausgangslage für den Sanierungszeitraum 1999/2004“, das die Notwendigkeiten und Möglichkeiten zur Erreichung eines verfassungskonformen Haushaltes im Jahre 2005 aufzeigt.

Der Senat beabsichtigt, der Bürgerschaft (Landtag) nach der Sommerpause den Entwurf eines Sanierungssicherstellungsgesetzes vorzulegen. Grundlage hierfür wird der vorgelegte Finanzrahmen für die Jahre 1999/2004 sein.

Zu den Haushaltsberatungen 2000/2001 bittet der Senat bereits jetzt die Bürgerschaft (Landtag) zu prüfen, inwieweit sie ihre Beratungsverfahren möglichst zügig durchführen kann.

Die Bürgerschaft (Landtag) wird um Kenntnisnahme gebeten.



## Gliederung

	Seite
<b>1. Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994/1998</b>	<b>4</b>
<b>2. Rahmenseetzungen für den Sanierungszeitraum 1999/2004</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Externe Vorgaben</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Interne Rahmenseetzungen</b>	<b>8</b>
2.2.1. Verfassungskonformität im Jahre 2005 (Einhaltung Art. 115 GG/§ 18 LHO)	8
2.2.2. Fortsetzung der Investitionsanstrengungen ab 2005	9
2.2.3. Umsetzung in die Finanzplan-Fortschreibung	9
<b>3. Finanzrahmen 1999/2005</b>	<b>10</b>
<b>3.1. Berechnung</b>	<b>10</b>
3.1.1. Steuern, LFA, BEZ	10
3.1.2. Vermögensveräußerungen	10
3.1.3. Personalausgaben	10
3.1.4. Sonstige konsumtive Ausgaben (einschließlich Sozialleistungsausgaben)	11
3.1.5. Investitionen	12
3.1.6. Gesamtergebnis	12
<b>3.2. Vorbelastungen und Risiken (mit Lösungsansätzen)</b>	<b>15</b>
3.2.1. Rahmenvereinbarung Hochschulen	15
3.2.2. BSAG/BVV — Verlustausgleich	16
3.2.3. Stadtreparaturfonds	17
3.2.4. Bereichsdefizite	17
3.2.5. Risiken im Treuhandbereich	18
3.2.6. Tarif- und Struktureffekte im Personalbereich	18
3.2.7. Abwicklung Abfall- und Abwasserbereich der BEB	19
<b>3.3. (Übergreifende) Maßnahmen zur Erreichung der Verfassungskonformität</b>	<b>19</b>
3.3.1. Vermögensveräußerungen	19
3.3.2. Kontrakte mit Zuwendungsempfängern mit degressiver Mittelzuweisung	20
3.3.3. Verwaltungsreform	20
3.3.4. Baggergutentsorgung	21
3.3.5. Ausschöpfung von „McKinsey-Effekten“	21
3.3.6. ISP-Effekte	22
3.3.7. Beiträge der beiden Städte zur Umsetzung der Sanierungsziele	22
3.3.8. Aufgabenkritische Durchleuchtung (externe Begutachtung)	23
3.3.9. Ressourcenreduzierung durch Kooperation mit Niedersachsen	23
3.3.10. Rücklagen	23
3.3.11. Stadtstaateninitiative	23
<b>4. Verfahren zur Umsetzung der Sanierungsziele</b>	<b>24</b>
<b>4.1. Sanierungssicherstellungsgesetz</b>	<b>24</b>
<b>4.2. Interne Organisation (Lenkungsgruppe der Staatsräte)</b>	<b>25</b>
<b>4.3. Externe Beratung</b>	<b>25</b>

## 1. Bilanz des Sanierungszeitraumes 1994/1998

Die Gesamtbilanz des 1998 beendeten ersten Sanierungszeitraumes konnte — soweit durch bremisches Handeln zu beeinflussen — in jeder Hinsicht erfolgreich gestaltet werden. Zusammenfassend ist feststellbar, dass die Freie Hansestadt Bremen in dieser Phase

- ihrer Verpflichtung zur Ableistung eines nachhaltigen Eigenbeitrages zur Haushaltssanierung in vollem Umfang nachgekommen ist,
- trotz widriger Rahmenbedingungen den Abstand zur durchschnittlichen Haushaltssituation in den übrigen Ländern und Gemeinden des (westlichen) Bundesgebietes verkürzen konnte und
- gleichzeitig die im Investitionssonderprogramm (ISP) gebündelten Ansätze zur Stabilisierung und Steigerung der regionalen Wirtschafts- und Finanzkraft konsequent und mit spürbarem Erfolg umgesetzt hat.

Im Einzelnen lassen sich die im Sanierungszeitraum 1994/1998 realisierten Erfolge und Fortschritte wie folgt skizzieren:

### Begrenzung der Ausgabenentwicklung

Der von Bremen abgeforderte eigene Sanierungsbeitrag galt — gemäß Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund — im Sanierungszeitraum als formal erbracht, wenn das Land „den Zuwachs der in den Haushaltsplänen veranschlagten Ausgaben in den Jahren 1994 bis 1998 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr auf das vom Finanzplanungsrat empfohlene Maß“ beschränkt (§ 2). Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sahen für die ersten drei Jahre des Sanierungszeitraumes eine Begrenzung der Ausgabenzuwachsrate von Bund, Ländern und Gemeinden auf 3,0 % und — vor dem Hintergrund verengter Einnahmekorridore — ab 1997 einen maximalen Ausgabenanstieg der Gebietskörperschaften um 2,0 % vor.

Die Freie Hansestadt Bremen hat die Sanierungsverpflichtung zur Einhaltung dieser Richtwerte durchgängig übererfüllt. Die seit Beginn des Sanierungszeitraumes realisierten Ausgaben-Zuwachsraten des Stadtstaates betragen bereinigt 1,1 % (1994), 2,0 % (1995), 0,1 % (1996), 0,1 % (1997) und 0,8 % (1998).

Mit einem Ausgabenanstieg von 3,7 % im Gesamtzeitraum 1993/98 schöpfte der Stadtstaat den durch den Finanzplanungsrat — rein rechnerisch — auf rd. 13,7 % begrenzten Spielraum für Ausgabensteigerungen damit lediglich zu einem Bruchteil aus. Aus der Differenz der bereinigten bremischen Ausgabenzuwachsrate zu den empfohlenen Richtwerten des Finanzplanungsrates lassen sich rein formal Eigenbeiträge des Landes zur Sanierung in Höhe von zusammen knapp 680 Mio. DM ableiten.

### Strukturelle Haushaltsverbesserungen

Die überdurchschnittliche Begrenzung der Ausgabenzuwächse spiegelt nur einen Teil der Konsolidierungsfortschritte wider, die seit Beginn des ersten Sanierungszeitraumes erzielt werden konnten. Ebenso wichtig sind die gravierenden strukturellen Verbesserungen auf der Einnahme- und Ausgabeseite der bremischen Haushalte, die von den zur Messung des Sanierungsfortgangs herangezogenen Kennzahlen nur bedingt abgebildet werden. Im wesentlichen bestehen diese Strukturverbesserungen

- in der schrittweisen Abnahme der Abhängigkeit des Landes von Zahlungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs infolge überproportional expandierender originärer Steuereinnahmen auf der Einnahmeseite: Trotz zeitlicher Verzerrungen durch steuerliche Einzelfälle ist Bremen auf dem Weg, Transferzahlungen des Bundes und der Länder zunehmend durch eigene Steuereinnahmen zu ersetzen und damit einen ersten Ausgleich für die erhaltenen Sanierungszahlungen zu leisten.
- in den deutlichen Verschiebungen zugunsten der Investitionen auf der Ausgabenseite: Bremen hat die investiven Anteile seiner Haushalte, die bei den übrigen Ländern und Gemeinden im Mittelpunkt umfangreicher Kürzungen standen (1993/98: — 14,5 %), mit Durchführung des Investitionssonderprogramms erheblich verstärkt (+ 17,6 %). Gleichzeitig ist erkennbar, welche weitreichende Konsolidierungsfortschritte parallel im konsumtiven Bereich erzielt wurden: Bei

den Personal- und Sonstigen konsumtiven Ausgaben (ohne Zinsausgaben) konnte die Freie Hansestadt Bremen den Ausgabenzuwachs mit + 3,7 % in erheblich überdurchschnittlichem Maße begrenzen (Länder- und Gemeindedurchschnitt: + 11,5 %). Die Dimension dieser Strukturverbesserungen verdeutlicht folgende Modellrechnung: Hätte die Entwicklung der bremischen Investitionsausgaben seit Sanierungsbeginn dem Länder- und Gemeindedurchschnitt entsprochen, wäre für den Gesamtzeitraum eine Ausgabenzuwachsrate von - 0,2 % statt + 3,7 % zu verzeichnen gewesen.

### **Annäherung an bundesdurchschnittliche Haushaltsentwicklung**

Zwar wurde das Tempo der bremischen Sanierungsfortschritte durch die massiven Steuereinnahme-Ausfälle, von denen Bremen wie Bund, Länder und Gemeinden seit 1993 betroffen war, in erheblichem Maße verlangsamt. Dennoch ist es durch die konsequenten Sparanstrengungen des Landes gelungen, den Abstand der bremischen Haushalte zur „Normallage“ der übrigen (West-)Länder und -Gemeinden deutlich zu verkürzen.

Zum einen konnte die Zins-Steuer-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ), die eine zentrale Kennzahl zur Messung der Haushaltslage darstellt, im Sanierungszeitraum um 2,7 auf 14,1 %-Punkte dem Länder- und Gemeinde-Durchschnitt angenähert werden.

Zum anderen wurde der Schuldenstand des Stadtstaates — trotz der Zusatzbelastungen im Werftenbereich — gleichzeitig um knapp 1,1 Mrd. DM (einschließlich schwebende Schulden) abgebaut und damit die Differenz zum Bundesdurchschnitt um 2.300 DM pro Einwohner verringert.

### **Einleitung des wirtschaftlichen Aufholprozesses**

Zielsetzung des Investitionssonderprogramms ist es, den im Zeitraum 1982/86 entstandenen ökonomischen Wachstumsrückstand Bremens gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet auszugleichen und gleichzeitig durch infrastrukturelle Vorleistungen der regionalen Wirtschaft Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine sich selbst tragende Wachstumsdynamik nach Auslaufen der investiven Sondermaßnahmen gewährleisten.

Feststellbar ist, dass die bremische Wirtschaftsentwicklung — nach zwischenzeitlichen Rückschlägen aufgrund der Werftenkrise — gegen Ende des Sanierungszeitraumes die ursprünglichen Erwartungen in vollem Umfang erfüllt hat: Sowohl 1997 als auch 1998 konnte die Freie Hansestadt Bremen ein deutlich höheres (reales) Wachstum des Bruttoinlandsproduktes als die Gesamtheit der westlichen Bundesländer verzeichnen und zählte damit in beiden Jahren zur Spitzengruppe der wachstumsstarken Bundesländer.

Zwar ist unstrittig, dass auch Zwei-Jahres-Ergebnisse mit für Bremen derart positiven Vergleichswerten zur Dokumentation eines Trends allein noch nicht ausreichen. Auch ist hinsichtlich der zu erwartenden Wachstumseffekte zu berücksichtigen, dass bis Jahresende 1998 erst rd. ein Viertel des bis 2004 vorgesehenen ISP-Betrages verausgabt war, so dass eine unmittelbare und vollständige Verknüpfung des überdurchschnittlichen BIP-Wachstums beider Jahre mit den vielfach erst anlaufenden Projekten des Investitionssonderprogramms noch nicht eindeutig vorzunehmen ist. Dennoch stellt die regionale Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren des ersten Sanierungszeitraumes mehr als ein Indiz für den eingeleiteten Aufholprozess der Freien Hansestadt Bremen gegenüber dem übrigen Bundesgebiet dar und begründet vor allem deshalb optimistische Einschätzungen zur Fortsetzung dieser Entwicklung, weil in Wirtschaft, Bevölkerung und Politik des Landes Bremen die zur Realisierung des Wachstumskurses notwendige Grundhaltung deutlich dominierend ausfällt.

Trotz dieser beachtlichen Erfolge im Bemühen um Konsolidierung der bremischen Haushalte und damit um Sicherung der Überlebensfähigkeit des Landes ist allerdings festzustellen, dass Größenordnung und Folgewirkungen der Sanierungsfortschritte durch folgende Entwicklungen beeinträchtigt wurden:

### **Einbrüche der steuerabhängigen Einnahmen**

Infolge der — in Bremen wie bundesweit — seit Beginn des Sanierungszeitraumes zu verzeichnenden drastischen Schwäche der originären Steuereinnahmen blieben

die Konsolidierungsfortschritte des Landes relativ deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Kumuliert über den Gesamtzeitraum der ersten Sanierungsphase, d. h. als Summe der Jahre 1994 bis 1998, ergeben sich aus der tatsächlichen, stagnierenden Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen gegenüber den ursprünglichen Annahmen des Sanierungsprogramms für die bremischen Haushalte Mindereinnahmen von knapp 6,6 Mrd. DM. Die für den gleichen Zeitraum vorgesehene Nettotilgung (5,0 Mrd. DM) wäre durch Einnahmeausfälle in dieser Größenordnung deutlich überkompensiert worden, d. h., trotz der Sanierungszahlungen und der im Sanierungsprogramm bereits äußerst restriktiven Vorgaben für die Ausgabenentwicklung hätten die steuerabhängigen Einnahmeverluste im Sanierungszeitraum zu einer Neuverschuldung des Landes von rd. 1,6 Mrd. DM geführt.

Diese Entwicklung konnte Bremen durch erhebliche zusätzliche eigene Kraftakte verhindern: Durch noch konsequentere Begrenzungen der Ausgabenzuwachsrate und verstärkte Vermögensveräußerungen ist es gelungen, in nur fünf Jahren einen zusätzlichen Eigenbeitrag zur Sanierung von knapp 2,2 Mrd. DM zu leisten. Statt der drohenden Neuverschuldung realisierte der Stadtstaat damit im Sanierungszeitraum immerhin noch eine Netto-Tilgung von etwa 646 Mio. DM. Hätte diese Entwicklung vor dem Hintergrund der im Sanierungsprogramm erwarteten Einnahmeentwicklung stattgefunden, wäre die Sanierung der bremischen Haushalte bereits 1998 abgeschlossen worden.

### **Unzureichende Beschäftigungseffekte**

Das inzwischen überproportionale Wirtschaftswachstum des Landes findet noch keinen ausreichenden Niederschlag auf dem regionalen Arbeitsmarkt. Ursächlich hierfür ist die überdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung im Stadtstaat, die einerseits einen Aufholprozess bei der Ausschöpfung von Rationalisierungspotentialen dokumentiert und andererseits auf den anhaltenden Wirtschaftsstruktur-Wandel innerhalb der Landesgrenzen zurückzuführen ist.

Vor allem der Übergang zu produktivitätsstärkeren Sektoren, d. h. insbesondere die Reduzierung von Arbeitsplätzen in Bereichen des Warenproduzierenden Gewerbes (z. B. Schiffbau) bei gleichzeitigem Beschäftigungsaufbau in produktiven Dienstleistungsbranchen, die in Bremen 1998 eine um über 30 % höhere Arbeitsplatz-Produktivität als der industrielle Sektor aufwies, hemmt derzeit noch spürbare Belebungen des Arbeitsmarktes<sup>1</sup>.

Da davon auszugehen ist, dass sich diese überdurchschnittliche Ausschöpfung von Kapazitäts- und Produktivitätsreserven nicht dauerhaft fortsetzen wird, ist zu erwarten, dass die unterstellten weiteren Aufholprozesse der regionalen Wirtschaft in zunehmendem Maße Beschäftigungseffekte aufweisen werden.

### **Anhaltende Einwohnerverluste**

Für die Sanierung der bremischen Haushalte sind Stabilisierung und Ausbau der Einwohnerzahl innerhalb der Landesgrenzen von vergleichbarer Bedeutung wie die Steigerung des Arbeitsplatzangebotes. Feststellbar ist, daß hier im ersten Sanierungszeitraum nur unbefriedigende Ergebnisse erzielt werden konnten. Während die Bevölkerungsentwicklung der Gesamtregion unverändert positive Tendenzen aufweist, ist es Bremen und Bremerhaven bisher nicht gelungen, die für alle Großstädte problematischen, durch Angebotspotentiale und Konkurrenzverhalten des Umlandes forcierten Stadt-Umland-Wanderungen wirkungsvoll zu begrenzen.

Einerseits konnten diese anhaltenden Einwohnerverluste durch die bisher noch unzureichenden Beschäftigungseffekte des eingeleiteten Wirtschaftsaufschwungs noch nicht aufgefangen werden. Anreize zur Beibehaltung des Wohnsitzes innerhalb der Landesgrenzen und kompensierende Zuwanderungen aus dem übrigen Bundesgebiet wurden noch nicht hinreichend, ausgelöst. Andererseits ist fraglich, ob und wie dem niedersächsischen Umland ein — im Rahmen des Möglichen — konkurrenzfähiges Wohnungs- und Flächenangebot in ausreichendem Maße entgegenzusetzen und potentiellen Abwanderern als Alternative zu vermitteln ist.

Eine absehbare Zunahme des Arbeitsplatzangebotes des Landes und massive Anstrengungen im Bereich des Wohnungsbaus und der Flächenbereitstellung können

1) Quelle für Berechnungen zur Produktivitätsentwicklung: BAW-Institut für Wirtschaftsforschung

allerdings auch bei der Einwohnerentwicklung Möglichkeiten zur Trendwende in Richtung Stabilisierung und Zuwachs eröffnen.

Noch vor Auslaufen des ersten Sanierungszeitraumes hat eine vereinbarungsgemäß eingesetzte Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder Entwicklung, aktuelle Ausgangslage und Perspektiven der Haushaltsnotlage-Länder einer kritischen Überprüfung unterzogen. Einvernehmlich erkannte die Arbeitsgruppe in ihrem Anfang 1998 vorgelegten Votum dabei die von Bremen bisher unternommenen Eigenanstrengungen und erzielten Konsolidierungsfortschritte an und stufte — in Anbetracht der aufgrund externer Einflüsse nach wie vor gegebenen extremen Haushaltsnotlage — die Gewährung weiterer Sanierungshilfen als notwendig ein.

Zwischenzeitlich wurden diese Einschätzungen durch einen entsprechenden Beschluss der Finanzministerkonferenz (13. März 1998) bestätigt und rechtlich umgesetzt (Drittes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes). In degressiver Gestaltung erhält der Stadtstaat Bremen damit im Zeitraum 1999/2004 weitere 7,7 Mrd. DM Sanierungshilfen des Bundes.

## **2. Rahmensetzungen für den Sanierungszeitraum 1999/2004**

Mit dem Haushaltsjahr 1999 beginnt für die Freie Hansestadt Bremen demnach der zweite Sanierungszeitraum, der nach übereinstimmender Auffassung der an der Entscheidung zur Fortführung der Sanierungszahlungen Beteiligten (Bund, Länder) die abschließende Verlängerung der Hilfeleistungen an Bremen darstellt. Diese Prämissen sind bei der Festlegung der fiskalischen Rahmenbedingungen für die kommenden Jahre in zweierlei Hinsicht zu berücksichtigen:

- Einerseits gilt es, die mit der Gewährung der weiteren Sanierungszahlungen verbundenen Auflagen zur überdurchschnittlichen Ausgabenbegrenzung, d. h. zur Leistung zusätzlicher Eigenbeiträge im konsumtiven Bereich, in vollem Umfang zu erfüllen.
- Andererseits ist durch die Finanzplanung zu dokumentieren, dass die vom Bund und der Ländergemeinschaft mit den abschließenden Sanierungszahlungen verknüpfte Erwartung, Bremen werde die Konsolidierung seiner Haushalte nach Auslaufen der Sonder-BEZ erfolgreich abgeschlossen haben, als verbindliche Zielvorgabe verstanden wird.

Die Rahmenbedingungen der in der neuen Legislaturperiode fortzuschreibenden Finanzplanung ergeben sich daher aus (externen) gesetzlichen Vorgaben sowie (intern) zu beschließenden Maßnahmen, die einen verfassungskonformen Haushalt des Stadtstaates nach Beendigung des zweiten Sanierungszeitraumes gewährleisten.

### **2.1. Externe Vorgaben**

Mit den Beschlussfassungen zur Fortsetzung der Sanierungsleistungen ist die Richtung für den Fortgang der bremischen Haushaltssanierung festgelegt. Artikel 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, das die Zahlungen der Sonderergänzungszuweisungen an Bremen und das Saarland im Zeitraum 1999/2004 regelt, verknüpft die Gewährung der Zuweisungen mit der Verpflichtung zu einer weiterhin stark restriktiven Haushaltspolitik. Im besonderen Teil der Gesetzesbegründung ist diese Maßgabe wie folgt konkretisiert:

- „Der Ausgabenzuwachs Bremens und des Saarlands ist unterhalb der Empfehlung des Finanzplanungsrates für einen allgemeinen Ausgabenzuwachs zu halten. Dies gilt in verstärktem Maße für die konsumtiven Ausgaben. Der prozentuale Zuwachs der konsumtiven Ausgaben ist deutlich um mindestens 0,5 vom Hundert unterhalb der Empfehlung des Finanzplanungsrates für den allgemeinen Ausgabenzuwachs zu begrenzen. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 27. Mai 1992 geht ausdrücklich von der Kooperationspflicht der betroffenen Länder aus.“
- „In Bremen sind die Zinsersparnisse voll zur weiteren Begrenzung der Verschuldung zu verwenden; davon unberührt bleibt die weitere Durchführung des an-

---

2) Es wird unterstellt, dass konsumtive Ausgaben im Sinne dieser Begründung auch die Zinsausgaben umfassen.

gelaufenen Investitionssonderprogramms der Freien Hansestadt Bremen, das aber aus den Zinersparnissen durch die Hilfen ab 1999 nicht weiter aufgestockt werden soll. Durch die zusätzlichen Investitionen wird die Verpflichtung zu einer strengen Begrenzung des Ausgabenwachstums im Rahmen einer restriktiven Haushaltspolitik nicht aufgeweicht.“

Feststellbar ist allerdings, dass diese Bedingungen keine hinreichenden Kriterien für die Gestaltung der bremischen Haushalte in den kommenden Jahren darstellen, da sich die Notwendigkeit ihrer Einhaltung zwangsläufig aus den übergeordneten Setzungen ergibt, die mit dem abschließenden Charakter der gewährten Sanierungszahlungen verknüpft sind: „Im Hinblick auf die noch bestehenden Anpassungsnotwendigkeiten wird für die Jahre 1999 bis 2004 eine auslaufende Sanierungshilfe gewährt, mit der der extremen Haushaltsnotlage abschließend entsprochen ist. Im Zeitraum bis 2004 muss die Haushaltsstabilisierung vollendet sein.“ (Allgemeiner Teil der Begründung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes). Das endgültige Auslaufen der Sanierungszahlungen im Jahre 2004 und die danach sicherzustellende Haushaltsstabilisierung bedeuten, dass Bremen wie alle Bundesländer im Jahre 2005 in der Lage sein muss, einen verfassungskonformen Haushalt aufzustellen.

## 2.2. Interne Rahmenseetzungen

Die von Bremen selbst zu setzenden Vorgaben und Ziele für die Haushaltsentwicklung im Sanierungszeitraum 1999/2004, deren Weichen mit dem im folgenden vorgeschlagenen Finanzrahmen und der daran zu orientierenden Finanzplanfortschreibung gestellt werden, müssen also dokumentieren, dass der Stadtstaat gewillt und fähig ist, die von Bund und Ländern zugestandene letzte Chance zur Sanierung seiner Haushalte ohne Einschränkungen zu nutzen. Notwendig ist daher die verbindliche Festlegung eines Sanierungspfades, der unter Beibehaltung des Prinzips „Sparen (im konsumtiven Bereich) und Investieren (in wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen)“ bereits zu Beginn des zweiten Sanierungszeitraumes darstellt, dass die Freie Hansestadt Bremen nach Auslaufen der Sanierungszahlungen den Prozess der Haushaltskonsolidierung erfolgreich abschließen kann. Im Einzelnen sind hierfür folgende Setzungen notwendig:

### 2.2.1. Verfassungskonformität im Jahre 2005 (Einhaltung Art. 115 GG/§ 18 LHO)

Von einem erfolgreichen Abschluss der Sanierung, d. h. von einer Befreiung Bremens aus der extremen Haushaltsnotlage ist auszugehen, wenn es gelungen ist, die Haushalte des Landes in verfassungskonforme Strukturen zurückzuführen. Verfassungskonformität bedeutet — nach § 18 der Landeshaushaltsordnung (entsprechend Art. 115 GG) —, dass die für die Haushalte notwendige Nettokreditaufnahme (Finanzierungsdefizit) den Betrag der gleichzeitig getätigten Netto-Investitionen nicht übersteigen darf. Formelmäßig ist dieser Zusammenhang wie folgt abzubilden:

$$\begin{array}{rcl}
 \text{Investitionsausgaben (I}_A\text{)} \text{ ./} \text{ investive Einnahmen (I}_E\text{)} & & \\
 & >= & \text{Personalausgaben (P}_A\text{)} \\
 & + & \text{Zinsausgaben (Z}_A\text{)} \\
 & + & \text{Sonstige konsumtive Ausgaben (K}_A\text{)} \\
 & + & \text{Investitionsausgaben (I}_A\text{)} \\
 & \text{./} & \text{konsumtive Einnahmen (K}_E\text{)} \\
 & \text{./} & \text{investive Einnahmen (I}_E\text{)}
 \end{array}$$

Durch Bereinigung und Umformung dieser Relation ergibt sich

$$K_E \geq P_A + Z_A + K_A,$$

d. h., die Summe aus Personal-, Zins- und Sonstigen konsumtiven Ausgaben darf maximal die Höhe der konsumtiven Einnahmen (Steuern, LFA, BEZ, Sonstige konsumtive Einnahmen) erreichen. Entsprechend den Erwartungen des Bundes und der Länder muss diese Bedingung im Haushaltsjahr 2005 erfüllt sein.

### 2.2.2. Fortsetzung der Investitionsanstrengungen ab 2005

Mit Beendigung des zweiten Sanierungszeitraumes endet auch die Laufzeit des Investitions Sonderprogramms. Da der festzulegende Finanzrahmen aus vorstehend skizzierten Gründen auch das Haushaltsjahr 2005 umfasst, sind daher bereits erste Überlegungen dazu erforderlich, wie die Investitionsausgaben des Landes im Jahr nach Auslaufen des ISP zu gestalten sind. Diese Überlegungen orientieren sich an folgenden Annahmen:

- Auch wenn die Effekte des Investitions Sonderprogramms ausreichen, die gegenüber dem übrigen Bundesgebiet entstandene ökonomische Wachstumsdifferenz schrittweise auszugleichen und die regionalen Investitions- und Produktionsbedingungen im erforderlichen Maße zu verbessern, kann eine ersatzlose Streichung wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen in Ergänzung des auf den Kern notwendiger, versorgender Maßnahmen reduzierten und zudem durch Abfinanzierungsbedarfe geprägten Grundinvestitionsprogramms 2005 nicht erfolgen. Sicherzustellen ist, dass der unter Sanierungsaspekten erforderliche Anschluss an die bundesdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung nicht nur hergestellt, sondern mit entsprechender investiver Flankierung auf Dauer gehalten werden kann.
- Zu berücksichtigen ist, dass trotz des massiven, vorwiegend in den Achtziger Jahren aufgelaufenen Nachholbedarfs des Landes für unmittelbar wirtschaftskraftstärkende Investitionen der Stadtstaat mit Hilfe des ISP erst 1999 eine Investitionsquote aufweisen wird, die leicht über dem Durchschnitt der (West-) Länder- und -Gemeinden liegt. Ein Zurückfallen hinter diesen Durchschnittswert (1998 ohne Bremen und Berlin: 14,4 %) würde eine erneute Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom übrigen (westlichen) Bundesgebiet auslösen. Ohne Fortsetzungsmaßnahmen für das Investitions Sonderprogramm würde die Investitionsquote Bremens im Jahre 2005 nur noch 8,7 % betragen.
- Aufgrund der bereits aktuell zu verzeichnenden, nahezu flächendeckenden Verpflichtungen und Vorfestlegungen des Investitions Sonderprogramms ist ein über das Jahr 2004 hinausgehender Bedarf für wachstumsorientierte Investitionen offensichtlich. Z. T. bestehen infolge entsprechender Beschlussfassungen aus der Kapitaldienstfinanzierung von ISP-Maßnahmen für diesen Zeitraum sogar bereits konkrete Abfinanzierungsverpflichtungen.

### 2.2.3. Umsetzung in die Finanzplan-Fortschreibung

Für die im zweiten Halbjahr 1999 anstehende Fortschreibung der Finanzplanung sind aus der besonderen Ausgangslage, die sich durch die zweite, abschließende Sanierungsphase ergibt, entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Da die erste Finanzplanung nach Gewährung der abschließenden Sanierungszahlungen — intern wie extern — vor allem zu verdeutlichen hat, dass und unter welchen Rahmenseetzungen Bremen eine erfolgreiche Sanierung seiner Haushalte anstrebt und realisieren wird, ist es erforderlich, den Darstellungszeitraum der Finanzplanung — abweichend von der üblichen Praxis (ein Ist- und vier Anschlag-, Entwurf- bzw. Plan-Jahre) — um zwei Jahre bis zum Jahr 2005 zu erweitern. Bei der Erstellung einer Finanzplanung 1999/2005 gelten des Weiteren folgende Grundsätze:

- Auf die Ausweisung globaler Minderausgaben wird verzichtet. Die Auflösung von Minderausgaben im investiven Bereich leistet keinen Beitrag zur Lösung der § 18 LHO-Problematik. Die Bildung von Minderausgaben im konsumtiven Bereich stellt eine Verlagerung von Haushaltsproblemen aus der Aufstellungs- in die Vollzugsphase dar.
- Entsprechend der eingeleiteten aufgabenorientierten Differenzierung der Haushalte erfolgt die Finanzplanung auf der Ebene von Produktbereichen. Soweit möglich wird die Darstellung der Haushalts- und Personaldaten dabei um Kennzahlen und/oder Mengengerüste zur Abbildung des im jeweiligen Aufgabenfeld wahrgenommenen Leistungsspektrums ergänzt. Die hierfür notwendigen Leistungskennzahlen werden in einem allmählichen Entwicklungsprozess mit entsprechendem Zeitbedarf schrittweise zu erarbeiten sein, weitgehend nachrichtlichen bzw. transparenz-schaffenden Charakter aufweisen und nicht flächendeckend unmittelbare Bezüge zum korrespondierenden Budget besitzen.
- Im Mittelpunkt der inhaltlichen Festlegungen für den Finanzplan-Zeitraum stehen die Personal- und Sonstigen konsumtiven Ausgaben. Die unter 2.2.1. abgeleiteten Bedingungen zur Erreichung verfassungskonformer Haushalte verdeut-

lichen, dass diese Ausgabepositionen im Hinblick auf die notwendige Einhaltung von § 18 LHO die zentralen Steuerungsgrößen darstellen.

- Bei Bildung der bereichsspezifischen Eckwerte sind notwendige Zins- und Tilgungszahlungen, die aus realisierten bzw. beschlossenen Kapitaldienstfinanzierungen resultieren, in differenzierter Ausweisung nach konsumtiven (Zinsen) und investiven (Tilgung) Mittelanteilen als Vorabbeiträge zu berücksichtigen.

### **3. Finanzrahmen 1999/2005**

Die im folgenden dargestellten Berechnungen für den Finanzrahmen 1999/2005 orientieren sich an den vorstehend skizzierten Rahmenseetzungen und sind dementsprechend ausgerichtet auf die Verfassungskonformität der Haushalte im Jahre 2005. Die für die wesentlichen Einnahme- und Ausgabepositionen des Finanzrahmens zugrundegelegten Annahmen sind dabei der nachfolgenden stichwortartigen Kommentierung zu entnehmen.

Zu betonen ist, dass die Berechnungen des Finanzrahmens die unter 3.2. dieses Papieres dargestellten Risiken und Vorbelastungen für die Haushalte nicht berücksichtigen. Über ihre Behandlung ist auf Grundlage der dargestellten Lösungsansätze bzw. unter Berücksichtigung von Effekten der unter 3.3. zusammengefassten Maßnahmen separat zu entscheiden.

Die Annahmen für die Datenbasis beruhen — soweit keine anderweitigen Setzungen dargestellt sind — auf geltendem Recht. Nicht berücksichtigt sind dementsprechend u. a. geplante, jedoch noch nicht gesetzlich verabschiedete Änderungen des Steuerrechts sowie vor allem auch mögliche Veränderungen die sich aus der für das Jahr 2005 geplanten Reform des Finanzausgleichssystems ergeben. Feststellbar und durch den vorliegenden Finanzrahmen dokumentiert ist, dass die bremsenden Haushalte (saldierte) Verluste infolge dieser anstehenden Neuordnung nicht kompensieren könnten und selbst Verbesserungen zu einer Stabilisierung der Haushaltslage auf noch immer gefährdetem Niveau führen würden.

#### **3.1. Berechnung**

In die Berechnung des Finanzrahmens sind folgende Annahmen eingegangen:

##### **3.1.1. Steuern, LFA, BEZ**

Die Basis der ausgewiesenen steuerabhängigen Einnahmen bilden bis 2003 die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 1999 und in den Restjahren des Finanzplan-Zeitraumes Fortschreibungen der Entwicklungen des letzten Prognosejahres. In die Einnahme-Eckwerte eingegangen sind damit sowohl die am aktuellen Rand vorsichtigeren Annahmen zum bundesweiten Wirtschaftswachstum, die eine infolge internationaler Krisen erwarteten Wachstumsdelle widerspiegeln, als auch die Effekte bereits beschlossener steuerrechtlicher Veränderungen, die sich vor allem mittelfristig verstärkt einnahmемindernd auswirken. Insgesamt ergeben sich damit für die Anfangsphase des Finanzplan-Zeitraumes bei den Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ verhaltenere Wachstumserwartungen. ISP-bedingte Verlagerungen vom Länderfinanzausgleich zu originären Steuereinnahmen wurden im Grundmodell nur als Basiseffekte erfasst, führen bei entsprechender Quantifizierung allerdings auch zu keiner nennenswerten Veränderung der ausgewiesenen Gesamtbeiträge.

##### **3.1.2. Vermögensveräußerungen**

Bisher vorgesehen sind Vermögensveräußerungserlöse in Höhe von rd. 80 Mio. DM in den Jahren 2000/2001 (ohne Bremerhaven). Sie dienen der Abdeckung der bisher beschlossenen Bedarfe für den Stadtreparaturfonds.

##### **3.1.3. Personalausgaben**

Die nachstehende Planung 2000 bis 2005 bei den Personalausgaben geht davon aus, dass die endogenen Kosten- und Struktureffekte innerhalb der Personalhaushalte ausgeglichen werden, so dass die Personalausgaben 2005 ohne exogene Faktoren auf dem Niveau von 1999 konstant bleiben. Die Planung enthält folgende Grundannahmen:

- Versorgung: jährliche Steigerung um 3 % für Mengen- und Struktureffekte,

- Beihilfe: jährliche Kostensteigerung um 3 % (statt bisher 5 %),
- 250 Vollkräfte PEP: zum Ausgleich wachsender Versorgungs- und Beihilfeausgaben, d. h. zur Stabilität des Personalkostenbudgets,
- Begrenzung des Ausgabenzuwachses bzw. der Pro-Kopf-Verteuerung aufgrund von Tarifabschlüssen, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen sowie kumulierender Pensionsrückstellungen auf 0,2 % jährlich sowie
- Sozialversicherung, Krankenversicherung, VBL und Struktureffekten bei den Dienst- und Versorgungsbezügen auf 1,5 % jährlich.

Höhere Zuwachsraten müssen durch personalwirtschaftliche Veränderungen aufgefangen werden. Eine um 0,1 % höhere Zuwachsrate führt zu einem Ausgabenzuwachs von rd. 2,1 Mio. DM; dies entspricht ca. 26 Vollkräften.

Entwicklung der Personalausgaben nach Ausgabearten			SKP					
(in Mio. DM)			1999 - 2005	Referat 25	Sanierung	Ma / 1999		
	Anschlag 1999	Vorauss. Ist 1999	Eckwert					
			2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dienstbezüge	1.562,2	1.616,1	1.572,1	1.539,9	1.518,2	1.496,6	1.475,0	1.453,3
Versorgungsbezüge 1)	490,5	490,5	505,2	520,4	536,0	552,1	568,6	585,7
Beihilfen 1)	79,9	79,9	82,3	84,8	87,3	90,0	92,7	95,4
Aufwendungen für Abgeordnete	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6
Personalbezogene Sachausgaben	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Globale Personalausgaben	31,1	0,0	25,3	29,7	29,7	29,7	29,7	29,7
ABM	7,2	5,9	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
<b>Zwischensumme (ohne Tarifeffekte)</b>	<b>2.194,2</b>	<b>2.215,6</b>	<b>2.215,4</b>	<b>2.205,2</b>	<b>2.201,7</b>	<b>2.198,7</b>	<b>2.196,4</b>	<b>2.194,6</b>
Veränderung zum Vorjahr in %			1,0	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Tarif- und Struktureffekte (jährl. 1,5 %)			31,4	62,8	94,2	125,4	156,5	187,5
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>2.194,2</b>	<b>2.215,6</b>	<b>2.246,9</b>	<b>2.268,0</b>	<b>2.295,9</b>	<b>2.324,2</b>	<b>2.352,9</b>	<b>2.382,1</b>
Veränderung zum Vorjahr in %			2,4	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2
<b>Beschäftigungsvolumen (Vollkräfte)</b>								
Zielzahl (Dezember 2)	17 330		16 730	16 480	16 230	15 980	15 730	15 480
PEP			- 600	- 250	- 250	- 250	- 250	- 250
1) jährliche Steigerungsrate 3,0 %								
2) ohne 1999 ausgegliederte Betriebe und Stiftungen des Kulturbereichs								

### 3.1.4. Sonstige konsumtive Ausgaben

Die entscheidende Größe für die angestrebte Haushaltssanierung bilden — gemeinsam mit den Personalkosten — die Sonstigen konsumtiven Ausgaben. Ohne nachhaltige Einschnitte in diese laufenden Ausgabepositionen, die ein Haushaltsvolumen von rd. 3 Mrd. DM abbilden, ist die Konsolidierung der bremischen Haushalte nicht erfolgreich zu gestalten. Die Annahmen zur Entwicklung der Sonstigen konsumtiven Ausgaben sind daher für ein auf Verfassungskonformität der Haushalte im Jahre 2005 zielendes Grundmodell des Finanzrahmens sehr restriktiv zu treffen (vgl. nachfolgende Übersicht).

Gliederung der konsumtiven Ausgaben			Der Senator für Finanzen				
(Land und Stadtgemeinde Bremen)			in Mio. DM	Referat 20	Finanzplan	18 06 99	
Zweckbestimmung	Anschlag 1999	Entwurf 2000	Entwurf 2001	Fpl. 2002	Fpl. 2003	Fpl. 2004	Fpl. 2005
<b>Sonstige konsumtive Ausgaben insges.:</b>	<b>3.183.262</b>	<b>3.137.459</b>	<b>3.112.346</b>	<b>3.087.926</b>	<b>3.064.181</b>	<b>3.041.108</b>	<b>3.018.700</b>
Veränderung in %:		-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
dar.: Sozialleistungsausgaben	1.036.908	1.036.338	1.036.925	1.037.670	1.038.575	1.039.639	1.040.865
Veränderung in %:		0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
dar.: Zahlungen an Bremerhaven	398.206	396.855	395.539	394.257	393.010	391.799	390.623
Veränderung in %:		-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
dar.: Personal u. Sachausg. Universität/Hochsch.	223.117	225.680	228.290	230.947	233.652	236.405	239.206
Veränderung in %:		1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
dar.: Hervorzuhebende Einzelpositionen	892.417	877.625	863.027	848.620	834.399	820.362	806.504
Veränderung in %:		-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
<b>Verbleibende konsumtive Ausgaben:</b>	<b>613.615</b>	<b>600.962</b>	<b>588.569</b>	<b>576.432</b>	<b>564.545</b>	<b>552.903</b>	<b>541.502</b>
Veränderung in %:		-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1

Die aus dieser, zum Teil deutlichen Leistungsabbau voraussetzenden Herangehensweise unter Umständen resultierenden Probleme sind teilweise unter dem Gliederungspunkt 3.2. als Vorbelastungen bzw. Risiken (mit entsprechenden Lösungsansätzen) dargestellt. Gleichzeitig listet der Gliederungspunkt 3.3. allerdings eine Reihe (übergeordneter) Maßnahmen auf, die zur Abfederung dieser Entwicklung, d. h. zur Einhaltung der stringenten Ausgaberraten beitragen sollen.

Eine Besonderheit stellen in diesem Zusammenhang die Sozialleistungsausgaben dar. Hier wird im Hinblick auf die erwarteten ISP-Effekte, die sich über den Arbeitsmarkt auf die Fallzahlen auswirken müssen, in der Summe aller Ausgabenbereiche für den Gesamtzeitraum des Finanzrahmens ein annäherndes Null-Wachstum unterstellt. Es ist notwendig, diese deutliche Begrenzung des Ausgabenanstiegs gegenüber bisherigen Annahmen — insbesondere im Interesse des Fachressorts — im Rahmen der Finanzplanung mit gemeinsam verabredeten Setzungen zu den Mengengerüsten (Fallzahlen) zu verknüpfen, die den Mittelbedarf für die einzelnen Hilfsarten bestimmen. Angestrebt werden sollte, gegenüber diesen Setzungen im Vollzug entstehende erhebliche Ausgabenabweichungen in vollem Umfang dem Gesamthaushalt zuzuordnen.

Vergleichbare Verfahren werden längerfristig alle Bereiche (Produktgruppen) betreffen müssen, in denen im Rahmen von Kontrakten Vereinbarungen zum Umgang mit Chancen und Risiken im Leistungs-Ressourcen-Verhältnis zu treffen sind.

Bei der Darstellung der Sonstigen konsumtiven Ausgaben wird unterstellt, dass sich die dabei für einzelne Ausgabenblöcke zugrundegelegten Veränderungen im Zeitraum des Finanzrahmens gleichmäßig auswirken. Diese modellmäßige Annahme wird in der Realität nicht generell umzusetzen sein, so dass sich im Rahmen der Haushaltsaufstellungen zu Beginn des Finanzplan-Zeitraumes ggf. höhere Mittelbedarfe im konsumtiven Bereich ergeben können und erst im weiteren Verlauf eine Wiederannäherung an die vorgegebenen Planwerte gewährleistet werden kann.

Diese Unschärfe in der Darstellung der Jahreswerte wurde bewusst in Kauf genommen, um Scheingenauigkeiten im Hinblick auf das Wirksamwerden einzelner Maßnahmen zu vermeiden. Es ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass allein die Erreichung des Sanierungszieles Verfassungskonformität im Jahre 2005 die entscheidende Rahmensetzung darstellt und die in Jahreswerten aufgelisteten Einzelschritte lediglich die Realisierbarkeit, nicht jedoch jeweils exakt einzuhaltende Zwischenstände des bis dahin zurückzulegenden Weges abbilden.

### **3.1.5. Investitionen**

Bei den Investitionsausgaben spiegeln die Eckwerte die in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Jahrestanchen des Investitionssonderprogramms (bis 2004) sowie die bisherigen Finanzplan-Ansätze des Grundinvestitionsprogramms (bis 2002) wider. Während für das Grund-IP in den nachfolgenden Planjahren (2003 bis 2005) eine jährliche Zuwachsrate von 2,0 % unterstellt wurde, die bei angenommener Preissteigerungsrate von 1,5 % im Gegensatz zum Abbau bei den konsumtiven Ausgaben einem Leistungsausbau entspricht, wurde für ISP-Fortsetzungsmaßnahmen, deren Notwendigkeit unter 2.2.2. begründet ist, im Jahre 2005 ein Betrag von 475 Mio. DM berücksichtigt. Diese Setzung führt im Endjahr des Finanzrahmens zu einer Investitionsquote, die sich mit 14,2 % leicht über dem Niveau des Jahres 1998 bewegt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei der inhaltlichen Ausgestaltung der investiven Eckwerte den notwendigen Tilgungsraten für kapitaldienstfinanzierte Maßnahmen (Durchschnittsbetrag im Grund-IP aufgrund aktueller Beschlussfassungen: knapp 105 Mio. DM p. a.) Priorität einzuräumen ist.

### **3.1.6. Gesamtergebnis**

Auf Grundlage der vorgenannten Rahmensetzungen ergibt sich für die Haushalte des Landes Bremen der nachfolgend dargestellte Finanzrahmen. Die im Rahmen dieser Berechnungen unterstellte Inflationsrate beträgt 1,5 % p. a.





### 3.2. Vorbelastungen und Risiken (mit Lösungsansätzen)

#### 3.2.1. Rahmenvereinbarung Hochschulen

Problem: Der Senat hat dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit den Rektoren der Hochschulen zur Vorbereitung eines Hochschulgesamtplanes III (HGP III) in seiner Sitzung am 8. Oktober 1998 mit den Maßgaben,

- dass die zuständigen Verfassungsorgane in der kommenden Legislaturperiode eine Schwerpunktsetzung im Bereich Wissenschaft bestätigen,
- weitere Vermögensveräußerungen erfolgen und
- der Technologiepark im entsprechenden Umfang erweitert wird zugestimmt.

Gegenstand der Vereinbarung waren:

- die konsumtiven Zuschüsse an die Uni, die übrigen Hochschulen sowie die Unibibliothek,
- die konsumtiven Ausgaben für den Wissenschaftsbereich außerhalb der Hochschulen (einschl. BAföG und Studentenwerk)
- sowie alle Investitionsausgaben aus dem Grund-IP, WAP und ISP

Entwicklung der Mittelbedarfe innerhalb des HGP III						Senator für Finanzen			
hier: Zuschüsse an die Hochschulen (ohne Investitionen)						1999 - 2005	Referat 21	Sanierung	Mai / 1999
	Anschlag	Planung							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005	
in Mio DM									
<b>Zuschuß Personalausgaben</b>									
der Universität	127,99								
der Staats- u. Universitätsbibliothek	10,60								
der Hochschule Bremen	32,58								
der Hochschule für Kunst	10,35								
der Hochschule Bremerhaven	10,57								
Summe Zuschuß Personalausgaben	192,09	194,97	197,89	200,86	203,87	206,93	210,03	1.214,55	
abzgl. 1999 nachgewiesene MinAusg	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-4,12	
bereinigte Zuschuß-Summe	191,40	194,28	197,20	200,17	203,19	206,24	209,35	1.210,43	
lt. Rahmenvereinbarung erforderlich	0,00	193,81	241,40	247,40	254,00	260,60	266,00	1.463,21	
<b>Differenz (Fehlbetrag)</b>	0,00	<b>-0,47</b>	<b>44,20</b>	<b>47,23</b>	<b>50,81</b>	<b>54,36</b>	<b>56,65</b>	<b>252,78</b>	
<b>Zuschuß Sachausgaben</b>									
der Universität	22,41								
der Staats- u. Universitätsbibliothek	5,20								
der Hochschule Bremen	1,71								
der Hochschule für Kunst	1,09								
der Hochschule Bremerhaven	1,36								
Summe Zuschuß Sachausgaben (-1%)	31,78	31,46	31,15	30,84	30,53	30,22	29,92	184,11	
abzgl. 1999 nachgewiesene MinAusg	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,35	
bereinigte Zuschuß-Summe	31,72	31,40	31,09	30,78	30,47	30,16	29,86	183,76	
lt. Rahmenvereinbarung erforderlich	0,00	33,26	59,90	61,30	63,20	64,60	66,10	348,36	
<b>Differenz (Fehlbetrag)</b>	0,00	<b>1,86</b>	<b>28,81</b>	<b>30,52</b>	<b>32,73</b>	<b>34,44</b>	<b>36,24</b>	<b>164,60</b>	
<b>Zusammenfassung:</b>									
Summe Zuschüsse	223,86	226,43	229,04	231,69	234,40	237,15	239,95	1.398,67	
abzgl. 1999 nachgewiesene MinAusg	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75	-4,48	
bereinigte Summe Zuschüsse	223,12	225,68	228,29	230,95	233,65	236,41	239,21	1.394,19	
lt. Rahmenvereinbarung erforderlich	0,00	227,07	301,30	308,70	317,20	325,20	332,10	1.811,57	
<b>Differenz (Fehlbetrag)</b>	0,00	<b>1,39</b>	<b>73,01</b>	<b>77,75</b>	<b>83,55</b>	<b>88,79</b>	<b>92,89</b>	<b>417,38</b>	

Gegenüber einem seinerzeit unterstellten Nullwachstum bedeutete die Rahmenvereinbarung ein Ausgabe-Plus für die Jahre 2000 bis 2004 in Höhe von rd. 400 Mio. DM für den gesamten Wissenschaftsbereich. Auf der Basis der Annahmen

- 1,5 % Wachstum p. a. bei den Personalausgaben (Basis: Anschläge 1999)
- ./ 1 % bei den Sachkosten

errechnet sich für die Uni, die übrigen Hochschulen und die Unibibliothek (ohne den übrigen Wissenschaftsbereich) für die Jahre 2000 bis 2005 ein konsumtiver Fehlbetrag von 417 Mio. DM (2000 bis 2005 = 324 Mio. DM; vgl. vorstehende Tabelle). Darin nicht enthalten sind die Versorgungsbezüge der Hochschulen, über deren Einbeziehung noch gesonderte Verhandlungen zu führen sind.

Lösungsansatz: Die Rahmenvereinbarung zur Hochschulfinanzierung 1998/2004 sieht für den Fall wesentlicher Veränderungen der finanziellen Grundlagen des Gesamthaushaltes ausdrücklich erneute Verhandlungen zwischen den beteiligten Bereichen vor. Vorbehaltlich der in diesen Abstimmungs-Gesprächen gegebenenfalls neu zu treffenden Festlegungen wäre der für die Hochschulfinanzierung verbleibende Fehlbedarf von rd. 324 Mio. DM (bis 2004) sowie der Fehlbedarf von rd. 93 Mio. DM des Jahres 2005 über entsprechende Vermögensveräußerungserlöse zu finanzieren.

### 3.2.2. BSAG/BVV-Verlustrausgleich

Problem: Der Verlustausgleich bei der Holding Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (BVV) wird nahezu ausschließlich durch die Betriebsverluste der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) bestimmt. Der Verlust der BSAG wird aufgrund des Beherrschungs- u. Gewinnabführungsvertrages vom 22. Dezember 1982 von der BVV ausgeglichen, wobei die Abdeckung des bei der BVV durch die Gesellschafterversammlung festgestellten Verlustes durch die Stadtgemeinde Bremen grundsätzlich im Folgejahr erfolgt. Im Vergleich zu anderen Verkehrsunternehmen ähnlicher Größenordnung ist er überproportional hoch.

Die für den Verlustausgleich der BSAG erforderlichen Haushaltsmittel (Betriebsergebnis/Zinsen, Förderung der Niederflurtechnik [ab 2000 bei BVS], Tilgungen/Abschreibungen) werden im Ressortbudget des Senators für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung dargestellt. Dabei ist der auf Abschreibungen entfallende Anteil des Kapitaldienstes investiv ausgewiesen.

Im Betriebsjahr 1998 betrug der Verlust der BSAG 159.715 TDM. An Haushaltsmitteln sind im Budget des Bau- bzw. Sozialressorts 1999 folgende Beträge in TDM veranschlagt:

3681/682 26-0, Verlust der BSAG (Betriebsergebnis und Kapitaldienst — Zinsen — für Fahrzeuge)	96.325
3681/891 26-8, Verlust der BSAG (Kapitaldienst — Tilgung — für Fahrzeuge)	33.680
3411/671 14-2, Erstattung an BVV im Rahmen des Verlustausgleichs zur Förderung von Niederflurtechnik	2.238
Summe	132.243

Hinsichtlich des zur Zeit noch nicht finanzierten Jahresverlustes der BSAG i. H. v. 27.472 TDM muss im laufenden Jahr noch eine Lösung erarbeitet werden. Auch für die Folgejahre sowie für den noch nicht ausgeglichenen Betrag aus dem Haushaltsjahr 1998 sind hinsichtlich der absehbaren Defizite (siehe unten) noch Lösungen zu finden.

Lösungsansatz: Als Ziel muss angestrebt werden, die BSAG zu einem wettbewerbsfähigen Unternehmen bei der unter europäischen Rechtsnormen eintretenden Neuordnung des Verkehrsmarktes umzugestalten. Dabei sind zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens auch verstärkt Überlegungen zur Gewinnung strategischer Partner anzustellen.

Gutachterlich sind Möglichkeiten aufgezeigt worden, durch Effizienzsteigerung ohne Einschränkung nachgefragter ÖPNV-Leistungen erhebliche Einsparungen zu erzielen.

Anzustreben ist, die Haushaltszuschüsse für den laufenden Betrieb bis 2005 auf zwei Drittel des Standes 1998 zu reduzieren, d. h. von 96 Mio. DM auf 64 Mio. DM, und in diesem Zeitraum im Kennzahlenvergleich mit anderen branchengleichen Unternehmen zumindest Mittelwerte zu erzielen.

Eine vollständige Lösung des nachstehend dargestellten Auseinanderdriftens der in der bisherigen Finanzplanung der Stadtgemeinde Bremen in Ansatz gebrachten Mittel und der von der BSAG prognostizierten Entwicklung der jährlichen Verluste im Zeitraum 2000/2003 ff. sowie für die Abdeckung des nicht ausgeglichenen Jahresergebnisses 1998 (27,5 Mio. DM) kann derzeit noch nicht aufgezeigt werden.

	2000	2001	2002	2003 ff.
Haushaltsmittel	126.845	127.645	127.745	127.745
BSAG Verlust (jeweils Vorjahr)	170.000	169.100	168.800	168.700
Zur Zeit nicht finanzierte Jahresverluste der BSAG	-43.155	-41.455	-41.055	-40.955
Kumulierend <sup>1</sup>	-70.627	-112.082	-153.137	-194.092

1) Einschließlich des nicht ausgeglichenen Jahresergebnisses 1998 (27,5 Mio. DM).

### 3.2.3. Stadtreparaturfonds

Problem: Der unter dem Aspekt „Lebensqualität durch Stadterneuerung“ in der Koalitionsvereinbarung für die 14. Wahlperiode verankerte Stadtreparaturfonds sieht ein Finanzvolumen von 425 Mio. DM mit einer Finanzierung aus Vermögensveräußerungen vor.

Die Umsetzung dieses Programms erstreckt sich auf die Jahre 1996 bis 2001 und erfordert im Hinblick auf die Finanzierung noch Einnahmen aus Vermögensveräußerungen i. H. v. 82,3 Mio. DM. Dieser Betrag ist in der Finanzplanung berücksichtigt (vgl. Ziffer 3.1.2).

Lösungsansatz: Sofern im Zuge der politischen Willensbildung eine Fortsetzung des Stadtreparaturfonds als erforderlich erachtet wird, ist zu prüfen, ob ein Teil des Grund-IP für die Stadtreparatur reserviert werden soll oder im Zusammenhang mit weiteren Vermögensveräußerungen — nach Deckung bzw. Lösung noch anstehender finanzieller haushaltsmäßiger Probleme — der Einsatz zusätzlicher Mittel in den Folgejahren möglich ist. Die Mittel wären ausschließlich für Sanierungsmaßnahmen zweckgebunden.

### 3.2.4. Bereichsdefizite

#### Bildung

Problem: In den (ursprünglichen Doppel-) Haushalten 1998 und 1999 des Bildungsressorts wurden bei Haushaltsaufstellung zum Ausgleich nicht für möglich gehaltener Ausgabekürzungen in Höhe von rd. 8 Mio. DM p. a. Einnahmeanschlüsse aus Vermögensveräußerungen eingesetzt. Zum Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund der jeweiligen November-Steuerschätzungen wurden nach dem Quoten-Modell Minderausgaben in Höhe von rd. 9,5 Mio. DM gebildet. Das Finanzierungsproblem betrug pro Jahr also rd. 12 Mio. DM. p. a.

Im Rahmen diverser politischer Beratungen wurde einschl. des Verlustausgleiches für 1997 von rd. 6,6 Mio. DM (Finanzierungsproblem aller drei Jahre also rd. 43 Mio. DM) eine Lösung wie folgt herbeigeführt:

1. Der Verlustausgleich von 6,6 Mio. DM aus 1997 wurde „erlassen“.
2. Die Minderausgabe in 1999 wurde anlässlich der Haushaltsaufstellung im Herbst 1998 um weitere 6,6 Mio. DM reduziert.
3. Hinsichtlich des Differenzbetrages von rd. 30 Mio. DM sollte eine Finanzierung über den Veräußerungserlös „Holter Feld“ erfolgen. Der Erlös beträgt jetzt tatsächlich (nach Abzinsung) 28 Mio. DM. Durch einen um 2 Mio. DM günstigeren Abschluss 1998 konnte das Bildungsressort für diese drei Jahre insgesamt auf „Null“ gestellt werden.

Lösungsansatz: Um für den Bildungshaushalt eine den anderen Ressorts vergleichbare Ausgangssituation zu schaffen, müsste zunächst eine Budgetaufstockung um etwa 12 Mio. DM p. a. vorgenommen werden, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung als Vorabbetrag zu berücksichtigen ist.

#### Kultur

Problem: In Erwartung entsprechender Effekte wurden auf der Grundlage der zum damaligen Zeitpunkt laufenden McKinsey-Untersuchung Minderausgaben in die Haushalte 1998 und 1999 von 11 bzw. 13 Mio. DM (Finanzplan 2000: 13,4 Mio. DM) eingesetzt. Nach Beendigung der McKinsey-Untersuchungen ergab sich, dass Rationalisierungsmöglichkeiten bzw. Synergieeffekte allenfalls längerfristig und dann nur im Gesamtvolumen von 3 bis 5 Mio. DM bestehen.

Die Ausgleichsmaßnahmen für die Haushalte 1998 und 1999 führten dazu, dass Mindereinnahmen aus der Planungssicherheit (bei Kultur nahezu 10 %) rd. 7 Mio. DM p. a. sowie aufgrund erwarteter WAP-Mitfinanzierungen rd. 5,5 Mio. DM p. a. veranschlagt wurden. Wegen der mit einer Umsetzung verbundenen praktischen Schwierigkeiten wurde beschlossen, dass das Kulturressort diese Minderausgaben überwiegend nicht realisieren musste (tatsächliches Einsparvolumen Kultur 1998: 1,5 Mio. DM, 1999: 1,0 Mio. DM).

Zum Ausgleich dieser nicht realisierungsfähigen Beträge wurden Vermögensveräußerungserlöse, die ursprünglich im Umfange von 70 Mio. DM (später 81,5 Mio. DM) für die Bildung einer Kulturstiftung vorgesehen waren, herangezogen bzw. sollen für 1999 herangezogen werden (1998: 22,3 Mio. DM; 1999: 25,2 Mio. DM).

Lösungsansatz: Um für den Kulturhaushalt eine den anderen Ressorts vergleichbare Ausgangssituation zu schaffen, müsste zunächst eine Budgetaufstockung um etwa 25 Mio. DM p.a. vorgenommen werden, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung als Vorabbetrag zu berücksichtigen ist.

### 3.2.5. Risiken im Treuhandbereich

Problem: Bremen hat die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH unter Freistellung von allen Risiken und Zusicherung der Erstattung aller Aufwendungen mit der Durchführung folgender Maßnahmen beauftragt:

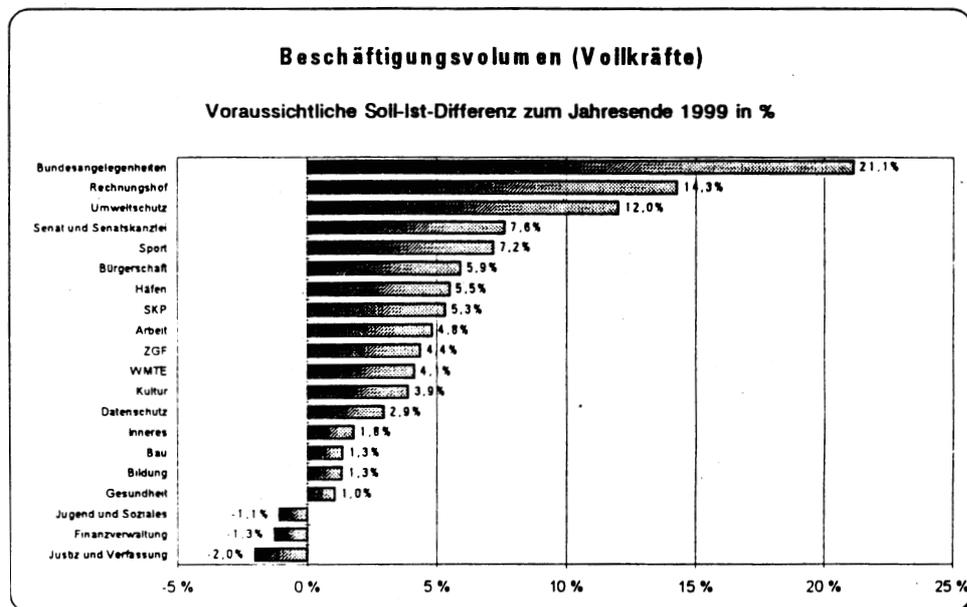
- Pensionsgeschäft Stadtwerke-Anteile i. H. v. 283 Mio. DM
- Vorfinanzierung von Erlösen aus späterer Veräußerung von Gewoba-Anteilen i. H. v. 220 Mio. DM
- Refinanzierung der Beteiligung an einer Kapitalerhöhung bei Stahlwerke Bremen GmbH i. H. v. 67,8 Mio. DM (in voller Höhe VE-unterlegt)
- Refinanzierung des Erwerbs der Anteile an der NSB Niederelbe Schifffahrtsgesellschaft m.b.H. & CO. KG i. H. v. 80 Mio. DM.

Bei diesen Maßnahmen ist vorgesehen, mit erzielten Erlösen die eingegangenen Bankverbindlichkeiten zurückzuführen, einschließlich der entstandenen Refinanzierungskosten.

### 3.2.6 Tarif- und Struktureffekte im Personalbereich

Im Personalbereich bestehen sowohl im Gesamthaushalt als auch in den Bereichen Risiken bzw. Vorbelastungen mit entsprechenden Lösungsansätzen:

— In der bisherigen Finanzplanung 1998 bis 2002 waren für die Jahre 1998/99 mit Ausnahme des Versorgungsbereichs — keine Tarif- und Besoldungserhöhungen enthalten. Die Folgeeffekte aus den Tarifabschlüssen führen im Jahre 2000 einerseits zu einer Niveauerhöhung und andererseits zu Personalbudgets, die gegenüber den tatsächlichen Kosten im Umfang von 350 Vollzeitäquivalenten reduziert werden. Werden die bereits bestehenden Zielzahlunterschreitungen berücksichtigt (vgl. Schaubild) dann bedeutet dies real einen Rückgang um 200 Vollzeitäquivalente. Die Einführung der Altersteilzeit bietet eine gute Chance zur Realisierung dieses Ziels. Darüber hinaus betrifft die 2 %ige Absenkung alle Bereiche; auch die mit bislang konstanten Beschäftigungszielzahlen.



- Der für die Jahre 2000 bis 2005 unterstellte Ausgabenzuwachs aufgrund exogen verursachter Ausgabesteigerungen pro Beschäftigten von 1,5 % liegt deutlich unter den mit 2,75 % auf der Einnahmeseite berücksichtigten Steigerungsraten. Höhere Steigerungsraten müssen durch weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen, einschließlich einer Anpassung der PEP-Vorgaben, ausgeglichen werden.
- Durch die bisherige, nahezu vollständige Fluktuationsabschöpfung in den meisten Ressorts sind in einigen Bereichen inzwischen personalwirtschaftliche Probleme entstanden bzw. absehbar.

### **3.2.7. Abwicklung Abfall- und Abwasserbereich der BEB**

Problem: Die Bereiche Abfall- und Abwasserwirtschaft der BEB wurden 1998 in die GmbH-Form überführt und gleichzeitig durch Beteiligung Dritter „privatisiert“. Die Nettoerlöse belaufen sich auf insgesamt 1,272 Mrd. DM. Aus diesen Erlösen sind in den Folgejahren langfristig im Rahmen des Haushaltes die folgenden Zahlungen zu leisten:

- Tilgung von Darlehen der BEB in Höhe von 497 Mio. DM, sowie zusätzlich die anfallenden Zinskosten,
- langfristige BEB-Rückstellungen von insgesamt 98 Mio. DM (inkl. einer Reserve von 10 Mio. DM u. a. für Altlasten).

Aufgrund der vorläufigen Schlussbilanz der BEB zum 31. Dezember 1998 und der daraus resultierenden vorläufigen Endabrechnung der Veräußerungserlöse ergibt sich sodann im Ergebnis ein Überschuss an Liquidität in Höhe von ca. 677 Mio. DM. (Vorausgesetzt ist hierbei, dass die Kosten der Mitarbeiter, die in Verbindung mit der Privatisierung nicht auf die privaten Gesellschaften übergeleitet werden, durch die SKP übernommen werden sowie die Restfinanzierung der von den BEB übernommenen Altlastenmitarbeiter gesichert ist). Hinsichtlich der Verwendung der Liquidität wird auf die hierzu gefassten Beschlüsse verwiesen.

Das größte Risiko für den Haushalt stellt die Deponiesanierung dar. Obwohl während der Dauer der BEB (1992 bis 1998) Rückstellungen für die Deponienachsorge i. H. v. 88 Mio. DM gebildet wurden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die tatsächlichen Deponienachsoorgekosten die gebildeten Rückstellungen übersteigen und dann der laufende Gemeindehaushalt belastet wird. Da die Deponie jedoch nicht im Sanierungszeitraum geschlossen werden soll, sind solche Zahlungen daher nicht im genannten Zeitraum zu erwarten.

Restzahlungen aus den rechtlichen Beziehungen zu den Deichverbänden bzw. aus einem Rechtsstreit im Entwässerungsbereich werden zur Zeit noch vom Umweltressort bzw. der FIDES geprüft.

Lösungsansatz: Die für die Deponienachsorge bisher gebildete Rückstellung in Höhe von 88 Mio. DM wird schrittweise gekoppelt mit dem Sanierungsfortgang in Anspruch genommen. Soweit möglich werden diese Rückstellungen aus Gebühreneinnahmen weiter aufgesteckt.

Die verbleibenden Zahlungsverpflichtungen aus dem Haushalt aus den rechtlichen Beziehungen zu den Deichverbänden sowie des Rechtsstreits im Entwässerungsbereich dürften mit der hierfür benannten Reserve in Höhe von 10 Mio. DM abgedeckt sein.

## **3.3. (Übergreifende) Maßnahmen zur Erreichung der Verfassungskonformität**

### **3.3.1. Vermögensveräußerungen**

Beteiligungen

Veränderungen in der Struktur der bremischen Beteiligungen müssen vorrangig unter dem Aspekt der Gewinnung von strategischen Partnern zur Stärkung der Leistungsfähigkeit und Zukunftsperspektiven der Unternehmen vorgenommen werden.

Liegenschaftswesen

Im Rahmen der Umsetzung der Gutachterempfehlungen für den Liegenschaftsbereich wird eine zentrale strukturierte Erfassung aller bremischen Liegenschaften stattfinden. Die Ressorts werden den sie betreffenden Liegenschaftsbestand über-

prüfen bzw. bewerten, ob bzw. inwieweit sie weiterhin für Bremen betriebsnotwendig sind. Ziel soll es sein, den bremischen Besitz auf diejenigen Grundstücke und Gebäude zu konzentrieren, die für die Aufgabenwahrnehmung unabdingbar notwendig sind bzw. die für planerische Zwecke innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes benötigt werden.

Soweit Grundstücke und Gebäude nicht mehr benötigt werden, sind sie zu veräußern. Die Erlöse (nach Abzug der Kosten) können den Ressorts zur Verstärkung ihrer Etats zufließen, sofern die unter 3.2. dargestellten Vorbelastungen/Risiken aufgefangen bzw. abgesichert sind.

Veräußerungsbedarf

Bisher sind im Finanzrahmen bis 2003/2005 für die Jahre 2000/2001 (als Restposten der vergangenen Legislatur) noch Erlöse aus Vermögensveräußerungen in Höhe von rd. 80 Mio. DM vorgesehen.

Nach der Beschlusslage zur Hochschulrahmenvereinbarung 2004 bzw. zum HGP III sind ein Teil der vereinbarten Zuschüsse (in Höhe von rund 400 Mio. DM) nicht im Finanzrahmen bis 2003/2005 dargestellt, sondern auch über Vermögensveräußerungen zu finanzieren.

Zur Finanzierung von entsprechenden Deckungslücken im neuen Finanzrahmen bis 2003/2005 müssen notwendigerweise Erlöse aus Veräußerungen von Vermögenswerten herangezogen werden.

Zur Sicherung der dringenden und beschlossenen Sanierungsbedarfe in Höhe von mindestens 50 Mio. DM p. a. (30 Mio. DM für Schulen) wird der Senat bis zu den Haushaltsberatungen 2000 über die Fortsetzung, Gestaltung und evtl. außerordentliche Finanzierung eines „Stadtreparaturfonds“ sowie über die entsprechende Abdeckung weiterer zusätzlicher Bedarfe (insbesondere Kultur) entscheiden.

### **3.3.2. Kontrakte mit Zuwendungsempfängern mit degressiver Mittelzuweisung**

Mit bisher institutionell geförderten größeren Zuwendungsempfängern werden Kontrakte über einen längeren Zeitraum auf der Grundlage degressiver Finanzzusagen bei anteiligem Verbleib zusätzlich akquirierter Mittel entsprechend den Möglichkeiten, die der Finanzrahmen bzw. die daraus abgeleiteten Budgets bieten, abgeschlossen. Zudem sollen investive und konsumtive Zuwendungen sachlich getrennt dargestellt werden. Ein solches Verfahren schafft auf der einen Seite Planungssicherheit für die Zuwendungsnehmer; auf der anderen Seite wird den finanziellen Möglichkeiten des Sanierungshaushaltes Rechnung getragen.

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür sind zu schaffen.

### **3.3.3. Verwaltungsreform**

Haushaltsreform (DHS)

Bremen wird den Prozess zur Reform der Haushaltswirtschaft weiter vorantreiben. Mittelfristig wird — in Abhängigkeit von den notwendigen Rechtsänderungen auf Bundesebene — der Übergang zum betrieblichen Rechnungswesen (Doppik) angestrebt. In diesem Sinne werden alle (gesetzlichen) Aktivitäten des Bundes oder einzelner Länder von Bremen unterstützt.

Wichtige Instrumente im Reformprozess sind insbesondere

- die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung,
- die Einführung eines Produktgruppen-Haushaltes als „führenden“ Haushalt mit Beginn der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2000/2001 als wichtiges politisches/parlamentarisches Steuerungsinstrument insbesondere in Bezug auf die Zusammenführung von Finanz-, Personal- und Leistungszielen (Zusammenfassung von Fach- und Ressourcenverantwortung),
- die Einführung eines unterjährigen leistungsorientierten Controllings auf der Grundlage des Produktgruppenhaushaltes,
- die Einführung bzw. der Ausbau eines flächendeckenden Beteiligungs- und Zuwendungscontrollings,
- die Einführung des Kontraktmanagements (für Zuwendungsempfänger die Umstellung auf partnerschaftliche Zuwendungsverträge) sowie

— die Fortsetzung der Flexibilisierung, Dezentralisierung und Budgetierung.

Die geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften sind im Rahmen der Bremen gegebenen rechtlichen Regelungskompetenz insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des Abbaues von Hierarchieebenen sowie der Dezentralisierung von Verantwortung zu überprüfen bzw. zu novellieren.

Soweit bisherige Organisationsstrukturen dem Reformprozess entgegenstellen, sind diese sukzessive anzupassen. Dies gilt insbesondere auch für den Prozess der Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung und den damit zwangsläufig verbundenen organisatorischen und personellen Veränderungen.

Die Einführung des betrieblichen Rechnungswesen einschließlich der Kosten- und Leistungsrechnung führt für sich nicht zu einer Reduzierung der Haushaltsausgaben. Sie ist aber frankierend zur Bewirtschaftung knapper Mittel unumgänglich und erleichtert Kostensenkungen bei Aufrechterhaltung eines unumgänglichen Leistungsstandards.

Privatisierung/Eigenbetriebe

Nach Umsetzung des McKinsey-Konzepts soll der Weg fortgesetzt werden, die Verwaltungsorganisation auf die Kernaufgaben öffentlicher Verwaltung und Dienstleistung zu beschränken. Alle Bereiche, deren Leistungen auch von anderen Anbietern bezogen oder ergänzend hinzugezogen werden können, sind in die Form der wirtschaftlichen Verselbständigung mit dem Ziel überzuleiten, die Leistungen und Kosten an Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Hierfür ist die Form des Eigenbetriebes besonders geeignet. Bei Gründung von Eigenbetrieben ist vorab zu prüfen, ob eine Privatisierung entweder über Bildung einer privatrechtlichen Organisationsform, Veräußerung an Dritte oder Beteiligung von Dritten oder Aufgabe der eigenen Leistungserstellung vorteilhafter ist.

#### **3.3.4. Baggergutentsorgung**

Die Baggergutentsorgung in den Häfen stellt für die bremischen Haushalte derzeit einen extrem hohen Kostenfaktor dar. Erforderlich ist es daher, kostengünstigere Varianten zu prüfen bzw. alternative Verwendungsmöglichkeiten für das Baggergut auszuloten, um dadurch Einnahmen aus der Vermarktung zu erzielen, die zur teilweisen Deckung der Kosten herangezogen werden können. Hierzu gibt es bereits verschiedene Ansätze. Bislang konnten jedoch keine nennenswerten Erfolge vorgewiesen werden. Neue Impulse resultieren eventuell aus einem 1998 bei der Universität Bremen in Auftrag gegebenen Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Baggergutproblematik in den Bremischen Häfen. Die in diesem Gutachten aufgezeigten Ansätze müssen weiter verfolgt und konkretisiert werden. Der Senator für Häfen, überregionalen Verkehr und Außenhandel ist vom Senat aufgefordert worden, halbjährlich über den Stand der Abarbeitung zu berichten. Unter Umständen können auch aus den Erfahrungen Hamburgs mit der Baggergutproblematik neue Ansätze für kostengünstigere Verfahren in Bremen entwickelt werden.

#### **3.3.5. Ausschöpfung von „McKinsey-Effekten“**

Das Gutachten der Beratungsfirma McKinsey hat mögliche Einsparpotentiale benannt. Für das Aufgabenfeld Liegenschaftswesen können langfristig durch ein wirksameres Management des Verwaltungsvermögens die jährlichen Ausgaben von 231 Mio. DM um 44 bis 62 Mio. DM bzw. 19 bis 27 % reduziert werden. Bis zum Jahr 2005 könnten ca. 80 % der laufenden Einsparungsmöglichkeiten realisiert werden. Zusätzlich könnten nicht mehr benötigte Grundstücke und Gebäude verkauft werden (geschätzter Nettoeinmaleffekt ca. 53 bis 81 Mio. DM). Im Aufgabenfeld Kulturförderung könnte ein jährliches Verbesserungspotential von etwa 3 Mio. DM realisiert werden. Im Aufgabenfeld Landesentwicklung wurden Empfehlungen für die organisatorischen Voraussetzungen für eine effiziente und effektive Landesentwicklung vorgelegt. Den genannten Beträgen sind die Kosten der gegründeten Gesellschaften und Betriebe gegenüberzustellen.

Zur Refinanzierung der eingesetzten kreditfinanzierten Mittel für die Durchführung der Organisationsuntersuchung und der konzeptionellen Umsetzung ist der für 1999 vorgesehene Pauschalnachlass der Stadtwerke Bremen bei den Bezugskosten für Elektrizität heranzuziehen. Für die Jahre 2000/2001 sollen aus dem Finanzrahmen jeweils 2 Mio. DM und für das Jahr 2002 1,4 Mio. DM vorweg abgezogen werden, bevor der Rahmen für die Ressortdeckwerte festgelegt wird.

Darüber hinaus ist der Senator für Finanzen gebeten worden, die Refinanzierung in Abstimmung mit den zuständigen Fachressorts bei der Aufstellung der Haushalte und der Fortschreibung der Finanzplanung sicherzustellen.

Die bisher geleisteten Arbeiten in den Aufgabenfeldern sind zügig fortzusetzen. In den nächsten Jahren müssen sich die neuen Strukturen sowie die neu gegründeten Gesellschaften und Betriebe bewähren. Die Arbeitsabläufe sollen effizienter und effektiver gestaltet und die aufgezeigten Einsparpotentiale weitestmöglich umgesetzt werden.

Die noch offenen Fragen (Neuorganisation der Gebäudereinigung und der Hausmeister- und Handwerkerdienste, Rechtsform des Orchesters sowie zusätzliche Optimierungspotentiale insbesondere bei den nicht untersuchten Einrichtungen des Kulturbereichs) müssen kurzfristig abgeschlossen werden.

### **3.3.6. ISP-Effekte**

Die unterstellten Effekte des Investitionssonderprogramms tangieren die Haushalte des Landes auf Einnahmen- und Ausgabenseite. Während auf der einen Seite die mit dem ISP angestrebte Stärkung der originären Steuereinnahmen vorrangig dem Sanierungsziel größerer Unabhängigkeit des Stadtstaates von Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs dient und insofern per Saldo zu keiner wesentlichen Veränderung der gesamten Einnahme-Ausgabe-Relation beiträgt, sind auf der Ausgabenseite infolge der ISP-Effekte nennenswerte Entlastungen zu erwarten, die zu einer unmittelbaren Verbesserung der Haushaltslage führen können.

Obwohl die für eine abschließende Quantifizierung dieser Haushaltswirkungen notwendige Evaluierung des Investitionssonderprogramms noch nicht abgeschlossen ist, kann generell davon ausgegangen werden, dass die mittelfristig mit dem ISP bedingten, überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum der Region verknüpften Beschäftigungseffekte und die demografisch-bedingt verringerte Arbeitsplatznachfrage — insbesondere in den Bereichen Sozialleistungen und Arbeitsmarktpolitik — zu deutlich verringerten Ausgabeanforderungen führen werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Einhaltung restriktiver Eckwertvorgaben leisten können.

Gegenzurechnen wären diesen Minderanforderungen zwar eventuelle konsumtive wie investive Mehrbedarfe infolge expandierender Einwohnerzahlen. Diese würden jedoch durch die entsprechende Zunahme einwohnerabhängiger Finanzzuweisungen überkompensiert.

### **3.3.7. Beiträge der beiden Städte zur Umsetzung der Sanierungsziele**

Unter Sanierungsgesichtspunkten sind beide Städte an den Lasten des Landes durch Neugestaltung der Finanzzuweisungen zu beteiligen, wobei entfallende Einnahmen durch Ausgabekürzungen auszugleichen sind. Bisherige systembedingte Vergünstigungen im Vergleich zu den Großstädten in Flächenländern sind aufzuheben.

Die Finanzzuweisungen des Landes an die beiden Städte Bremen und Bremerhaven sind im wesentlichen einnahmeorientiert gestaltet. Bedarfsmerkmale des Landes und beider Kommunen sind nicht Bestandteile der nicht zweckgebundenen Schlüssel- und — nur an Bremerhaven — Ausgleichszuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen betragen 16,7 % der Landeseinnahmen aus Gemeinschafts- und Landessteuern, Länderfinanzausgleich (ohne Hafenlastenabgeltung) und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonderzuweisung für Kosten politischer Führung). Als Ausgleichszuweisung erhält Bremerhaven daneben 34 % der Pro-Kopf-Steuer-einnahmen der Stadt Bremen.

Die Zuweisungen sind in Verbindung mit der zweimaligen Entschuldung Bremerhavens durch das Land geändert worden, ohne hierbei die Verschiebungen der finanziellen Verhältnisse des Landes und beider Städte zueinander zu berücksichtigen. Die Fortführung der Grundstruktur hat zudem dazu geführt, daß insbesondere die Stadt Bremerhaven pro Kopf der Bevölkerung eine verfügbare Finanzausstattung hat, die deutlich über der der Großstädte der vergleichbaren Größenklasse liegt. Diese Ausstattung durch das Land erlaubt beiden Städten in entsprechender Relation auch ein höheres kommunales Ausgabenniveau. Dagegen haben alle Finanzausgleichssysteme des Bundes und der Flächenländer neben einer allgemeinen Sockelzuweisung bedarfsorientierte Ausgleichsmechanismen.

Beide Städte setzen im Vergleich zu anderen Großstädten ihrer jeweiligen Größenklasse z. T. deutlich höhere Haushaltszuschüsse für kommunale Leistungen ein. Ursächlich ist neben dem teilweise höheren Umfang der nach wie vor gewährten Leistungen insbesondere die durchweg niedrigere Eigenbeteiligung der Leistungsbezieher und der geringe Kostendeckungsgrad für Bereiche, bei denen Gebühren und Nutzerentgelte erhoben werden. Die laufenden Ausgaben ohne Zinsen und Sozialhilfe übersteigen in beiden Städten die Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung des Durchschnitts vergleichbarer Großstädte. Im Rahmen des Sanierungszeitraumes ist die Summe der Leistungsausgaben schrittweise an die Durchschnittsausgaben im Großstädtevergleich heranzuführen. Hierbei ist vorrangig die Eigenbeteiligung der Nutzer kommunaler Leistungen durch Erhöhung der Gebühren und Entgelte auszuweiten und damit der Kostendeckungsgrad deutlich zu erhöhen.

Als Ziel der Neugestaltung gilt, den innerbremischen Finanzausgleich in Anlehnung an Grundstrukturen der Ausgleichsregelungen der Flächenländer von der Einnahme auf die Finanzbedarfsorientierung umzustellen. Bis September 2000 sind Modelle zu entwickeln, die neben einer Sockelfinanzierung der beiden Städte in Form der bisherigen, allerdings im Anteilssatz veränderbaren Schlüsselzuweisung Zuschläge für den besonderen Finanzbedarf der beiden Städte enthalten. Hierbei sind insbesondere die Faktoren Schülerkosten, Arbeitslosenzahlen, Sozialhilfaufwendungen, Hafenlasten und — als Alternativrechnungen — Oberzentrenkosten zu berücksichtigen. Als Inkrafttreten einer Neuregelung ist der 1. Januar 2002 vorzusehen.

In beiden Städten wird in der neuen Legislaturperiode eine Anhebung der Gewerbesteuer-Hebesätze nicht vorgenommen.

### **3.3.8. Aufgabenkritische Durchleuchtung (externe Begutachtung)**

Innerhalb des nächsten Halbjahres ist zu prüfen, auf welche anderen Aufgabenfelder die mit der McKinsey-Untersuchung begonnene Neuordnung der Aufgabewahrnehmung erweitert werden kann. Dazu sind erforderlichenfalls Organisationseinheiten extern zu untersuchen, um Optimierungspotentiale, Vorschläge für effektivere und effizientere Organisationsstrukturen und aufgabenkritische Hinweise zu erhalten.

### **3.3.9. Ressourcenreduzierung durch Kooperation mit Niedersachsen**

Die Niedersächsische Landesregierung und der Senat haben in ihrer gemeinsamen Kabinettsitzung am 15. Juli 1997 u. a. beschlossen, ihre Zusammenarbeit unter Wahrung der Eigenständigkeit beider Länder zu intensivieren, um die Wirtschaftlichkeit bei der staatlichen Aufgabenerledigung weiter zu verbessern.

Vereinbarungen und Absprachen über eine Intensivierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit Niedersachsen/Bremen sind in mehreren Bereichen bereits getroffen worden und werden praktiziert. Die Niedersächsische Landesregierung und der Senat haben auf ihrer gemeinsamen Sitzung am 11. Mai 1999 die zuständigen Fachressorts gebeten, auf dem Gebiet der Aus-, Fort- und Weiterbildung für den öffentlichen Dienst weitere Kooperationsmöglichkeiten auszuloten und hierzu für die nächste gemeinsame Kabinettsitzung ein abgestimmtes Konzept vorzulegen.

### **3.3.10 Rücklagen**

Die mit der Einführung der Dezentralen Haushaltssteuerung eingeführte Möglichkeit für die Ressorts, bei besonders wirtschaftlicher Haushaltsführung Rücklagen zu bilden, wird strikt beibehalten. Die Ergebnisse bisheriger Rücklagenbildung bestätigen einerseits, dass der bisher eingeschlagene Weg richtig ist. Er bestätigt andererseits aber auch, dass die bisherigen restriktiven Haushalte bei besonders wirtschaftlichem Verhalten der Verwaltung durchaus noch Reserven enthalten. Hierzu wird auf die Darstellung „Rücklagenzuführungen per 31. Dezember 1998“ verwiesen.

### **3.3.11 Stadtstaateninitiative**

Die Freie Hansestadt Bremen strebt unter der Maßgabe des geltenden Verfassungsrechts an, insbesondere folgende Modifikationen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu erreichen:

1. Die geltende originäre Steuerverteilung ist dahingehend zu ändern, dass die Wirtschaftskraftverhältnisse der einzelnen Länder vor dem Länderfinanzausgleich richtig abgebildet werden. Eine Änderung der Lohnsteuerzerlegung (etwa im Sinne einer hälftigen Teilung) zwischen Wohnsitzland und Arbeitsstättenland wäre ein erster Schritt zur Beseitigung der Verwerfungen, die die geltende originäre Steuerverteilung bei den Stadtstaaten verursacht.
2. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten berücksichtigt die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Eine Aktualisierung der Einwohnerwertung ist aufgrund der ab 1995 erfolgten Einbeziehung der neuen Länder und des Landes Berlin in den bundesstaatlichen Finanzausgleich erforderlich,
3. Auf der kommunalen Ebene — und damit auch letztlich für die Länder — bestehen erhebliche Belastungsunterschiede durch Sozialhilfelasten. Insbesondere größere Städte und strukturschwache Regionen sind durch hohe Ausgabeverpflichtungen betroffen, ohne dass die wesentlichen Ursachen durch Regierungs- oder Verwaltungshandeln ausgeräumt werden könnten. Das Bundessozialhilfegesetz kann in Teilen einfach-gesetzlich derzeit so geändert werden, dass Geld- und andere Leistungen klar getrennt sind; dem Bund können dann die Lasten aus Geldleistungen insoweit mit einer entsprechenden Gegenfinanzierung auferlegt werden. Die Initiative zu einer ausgewogeneren Verteilung der Sozialhilfelasten soll zusammen mit den anderen Stadtstaaten weiter vorangetrieben werden.

#### **4. Verfahren zur Umsetzung der Sanierungsziele**

##### **4.1. Sanierungssicherstellungsgesetz**

Die Notwendigkeit zur Sanierung der bremischen Haushalte, bis zum Jahre 2005 einen verfassungskonformen Haushalt zu erreichen, macht es erforderlich, dass die Bürgerschaft und der Senat ihr künftiges Handeln ausschließlich an dieser Zielerreichung orientieren. Aus diesem Grunde müssen beide Verfassungsorgane im Sinne einer Selbstbindung Beschlüsse über die finanzpolitischen Zielsetzungen und die dafür erforderlichen wichtigen Schritte fassen. Darin können folgende wichtige Bestandteile enthalten sein, die im Einzelnen noch einer weiteren Prüfung bedürfen:

- Der bis zum Jahr 2005 reichende Finanzplan (einschl. PEP) wird von der Bürgerschaft und vom Senat zum verbindlichen Handlungsrahmen für die Gestaltung der künftigen politischen Arbeit erklärt.
- Eine Festlegung, dass Senat und Bürgerschaft für den Sanierungszeitraum keine neuen Aufgaben zulassen, sofern nicht entsprechende Einsparungen an anderer Stelle nachgewiesen werden. Es ist grundsätzlich zu prüfen, ob eine Aufgabenwahrnehmung durch den Staat zwingend ist oder ob die Einschaltung Privater nicht wirtschaftlicher und zweckmäßiger ist.
- Eine rechtliche Regelung, dass mit Zuwendungsempfängern längerfristige Zielvereinbarungen (Kontrakte) auf der Grundlage degressiver Zuschüsse verbindlich abgeschlossen werden können.
- Der innerbremische Finanzausgleich soll in Anlehnung an Grundstrukturen der Ausgleichsregelungen der Flächenländer von der Einnahme- auf die Finanzbedarfsorientierung umgestellt werden. Bis Ende 2000 sind im Einvernehmen mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven Modelle zu entwickeln, die neben einer Sockelfinanzierung der beiden Städte in Form der bisherigen, allerdings im Anteilssatz veränderbaren Schlüsselzuweisung Zuschläge für den besonderen Finanzierungsbedarf der beiden Städte enthalten. Hierbei sind insbesondere die Faktoren Schülerkosten, Arbeitslosenzahlen, Sozialhilfearwendungen, Hafenlasten und — als Alternativrechnungen — Oberzentrenkosten zu berücksichtigen. Die Bedarfsermittlung soll auf der Grundlage vergleichbarer Produktgruppendarstellungen erfolgen. Als Inkrafttreten einer Neuregelung ist der 1. Januar 2002 vorzusehen,
- Von den Städten Bremen und Bremerhaven wird erwartet, dass sie bei ihren Finanzplanungen und Haushalten die Veränderungsdaten des Finanzplans 1999 bis 2005 einhalten.
- (Steuer-) Mehreinnahmen werden ausschließlich für zusätzliche Schuldentilgungen verwandt.

- Ein deutliches Bekenntnis, dass die künftige Haushaltsführung als wesentliches Steuerungsinstrument des Parlamentes gegenüber der Verwaltung mit modernen betriebswirtschaftlichen Mitteln erfolgen soll.
- Der Beamtenstatus wird nur noch verliehen, sofern dies aus rechtlichen Gründen zwingend notwendig ist.
- Das personalwirtschaftliche Instrument der Altersteilzeit wird im Rahmen der Personal- und Finanzplanung für eine Verbesserung der Alters- und Qualifikationsstruktur insbesondere zu Gunsten der Gewinnung von Nachwuchskräften genutzt. Dies führt zur Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes. Zur vollständigen Finanzierung der (ansonsten nicht möglichen) Ersatzeinstellungen für durch Altersteilzeit vorzeitig zurückgegebene Beschäftigungsvolumina wird die Eingangsbesoldung vorübergehend für die Dauer der befristeten Altersteilzeitverträge (längstens fünf Jahre) abgesenkt.

Aus diesem Grunde stehen alle Aussagen der Koalitionsvereinbarung — soweit sie finanzielle Relevanz haben — unter dem Vorbehalt der (zeitlichen) Finanzierbarkeit.

#### **4.2. Interne Organisation (Lenkungsgruppe der Staatsräte)**

Die bisherige Projektorganisation zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung hat sich bewährt. Sie sollte mit

- der Staatsrätekonferenz als Gesamtleitung,
- einer Staatsrätegruppe als Lenkungsgruppe sowie
- anderen Staatsrätegruppen als Steuerungsgruppen für verschiedene Aufgabengebiete

als Modell für die Steuerung der Umgestaltung der bremischen Verwaltung fortentwickelt werden und die in der nächsten Legislaturperiode anstehenden weiteren Veränderungen umsetzen. Dabei ist systematisch externes Know-how einzubinden.

Die Staatsrätekonferenz ist dabei stärker als bisher in die Veränderungsprozesse einzubeziehen.

#### **4.3. Externe Beratung**

Der anstehende Veränderungsprozess bedarf intensiver Begleitung durch externe Beratung etc. Der Einsatz eines großen leistungsfähigen Beratungsunternehmens für mehrere verschiedene, aber im Zusammenhang stehende Projekte hat sich bewährt. Es sollte ein (auszuschreibendes) Gesamt-Beratungskontingent eingeworben werden, dass die Arbeit der Staatsräte-Lenkungsgruppe systematisch über die Legislatur unterstützt.