

Mitteilung des Senats vom 22. Februar 2005**Regierungserklärung zur Zwischenbilanz der Sanierung****Vorbemerkung**

Das Jahr 2005 bedeutet eine Zäsur in der Sanierungspolitik des Landes Bremen und seiner beiden Städte. Mit Beginn des Jahres 2005 muss das Land ohne Sanierungshilfen des Bundes auskommen. Die erste und zweite Sanierungsphase sind abgeschlossen. Das ist Anlass für eine Zwischenbilanz und Standortbestimmung als Ausgangspunkt für die Fortsetzung der Sanierungspolitik unter neuen Rahmenbedingungen.

Das Sanierungsziel, das das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zur Haushaltsnotlage für die Länder Bremen und Saarland gesetzt hat, ist durch die bisherigen Sanierungsleistungen noch nicht erreicht worden. Die Freie Hansestadt Bremen hat während des elfjährigen Sanierungszeitraumes alle Auflagen und Vereinbarungen mit dem Bund und den Ländern eingehalten und erfüllt. Insbesondere die Vorgaben für die Ausgaben wurden so eingehalten, wie dies durch Gesetz und Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und Bremen und dem Saarland vorgegeben war. Es liegt nicht an der Höhe der Ausgaben, dass das gesetzte Sanierungsziel noch nicht erreicht wurde. Ursache für das Nicht-Erreichen des Sanierungsziels ist der Einbruch der Einnahmen, deren Entwicklung weder vom Bund noch vom Land richtig vorausgesehen wurde (und werden konnte). Die Sanierungsbeiträge waren – angesichts der tatsächlichen, über die Sanierungszeiträume insgesamt praktisch stagnierenden Einnahmeentwicklung – zu niedrig bemessen, um ein Erreichen des Sanierungszieles möglich zu machen.

Die Freie Hansestadt Bremen hat sich bereits durch das Sanierungssicherungsgesetz vom 21. Dezember 1999 selbst verpflichtet, alle mit der Sanierung verbundenen Auflagen strikt einzuhalten und im Rahmen der Sanierung dem Gebot der Rückführung des Defizits den Vorrang vor anderen Sanierungszielen einzuräumen. Die mit dem Sanierungssicherungsgesetz für das Land und das Landesparlament selbst gestellten Ziele werden auch für die kommenden Jahre weiterhin strikte Leitlinie für die Haushalts- und Finanzwirtschaft Bremens unter Sanierungsbedingungen sein.

Der Sanierungsprozess muss in Bremen fortgesetzt werden – aus eigener Kraft, soweit das dem Land möglich ist, und mit der Hilfe des Bundes.

Die Einsparmöglichkeiten eines Landes sind begrenzt, denn die Ausgaben sind auf Landesebene nur in einem gewissen Maß gestaltbar: Das föderale System der Bundesrepublik kennt so gut wie keine Einnahmeautonomie der Länder, bürdet aber Ländern und Gemeinden in hohem Maße vorgegebene Ausgabenlasten gesetzlich auf oder legt die Ausgabenstrukturen durch die Komplementierung von Mischfinanzierungen fest, während zugleich auf der Einnahmenseite die Finanzierungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Die Freiheitsgrade für die Entscheidung der Ausgabenhöhen sind in bestimmten Aufgabenbereichen durch den Bund (oder durch länderübergreifende Vereinbarungen) zu stark beschnitten, um auf Landesebene bei unzureichenden Einnahmen noch eine effektive Defizitbegrenzung zu erreichen. So argumentiert auch das zweite Haushaltsnotlagenland (vgl.: Sanierungsbericht des Saarlandes 2003, Seite 27 ff.).

Das autonome haushaltswirtschaftliche Handeln der Freien Hansestadt Bremen ist nicht der Grund dafür, dass das Sanierungsziel im bisherigen Zeitraum noch nicht erreicht werden konnte. Es wäre angesichts der eingetretenen Änderung der Umstände und der gesetzten Annahmen in der Laufzeit der ersten fünf und der folgenden sechs Jahre dem Bund und den anderen Ländern zwar möglich gewesen, die haushaltswirtschaftlichen Vorgaben zu verändern. Davon aber haben Bund und Länder bei völliger Transparenz des gesamten Prozesses nicht Gebrauch gemacht.

I. Sanierung und Sanierungsstrategie

Als Werften- und Stahlstandort war der Stadtstaat Bremen seit Beginn der 80er Jahre immer wieder von wirtschaftlichen Krisen betroffen. Wie alle Großstädte litt er unter der Suburbanisierung und Umlandwanderung und war als Stadtstaat zudem seit der Großen Finanzreform 1969 fiskalisch benachteiligt. Seit Ende der 80er Jahre hatte das zu einer Abkoppelung des Landes vom durchschnittlichen Wachstum des übrigen Bundesgebietes und zum überdurchschnittlichen Verlust von Arbeitsplätzen geführt, der Landeshaushalt geriet allmählich in eine unverschuldete (extreme) Haushaltsnotlage.

1986 und dann zum zweiten Mal 1992 gelang es Bremen, durch das Bundesverfassungsgericht die Anerkennung seiner besonderen Belastungen zu erreichen.

Das Gericht bestätigte Bremen 1992, ebenso wie das Saarland unverschuldet in eine extreme Haushaltsnotlage geraten zu sein. Das bedeutete, dass es aus eigener Kraft nicht in der Lage war, sich daraus zu befreien und auch eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ nicht ausreichen würde. Das Gericht nannte Kriterien der Feststellung einer Haushaltsnotlage: In erster Linie, dass die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote mehr als das Doppelte des Durchschnitts betragen, begleitet davon, dass der langfristige Schuldenstand dauerhaft über dem Durchschnitt der anderen Länder liegt. Es entschied, dass Bund und Länder zur bündischen Hilfeleistung verpflichtet sind, wobei Bremen seinerseits einen eigenen Beitrag zur Stabilisierung seiner Finanzen leisten sollte. Es stellte sogar eine eigene Berechnung an, um die Größenordnung der Hilfeleistung zu verdeutlichen.

1. Phase der Sanierung: Verwaltungsvereinbarung und Sanierungsprogramm

1993 wurde eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und den beiden Haushaltsnotlagenländern Bremen und Saarland abgeschlossen, die ins Federale Konsolidierungsprogramm aufgenommen wurde; 1994 setzten die ersten Sanierungszahlungen ein. Ihr Volumen betrug in Anlehnung an die Modellrechnung des BVerfG 9 Mrd. DM in gleichen Tranchen von 1994 bis 1998. Für die Jahre 1992 und 1993 hatte Bremen außerdem vom Gericht einen so genannten Nachteilsausgleich von 0,7 Mrd. DM zugesprochen bekommen, weil es einen Anspruch auf BEZ hatte, der zuvor nicht erfüllt worden war. In heutiger Währung erhielt Bremen 1992 bis 1998 zusammen 4,95 Mrd. €.

Das zu erreichende Ziel hatte schon das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 exakt bestimmt und es wurde in der erwähnten Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und den beiden Haushaltsnotlagenländern am 30. Juli 1993 festgelegt; für das Volumen der Sanierungsleistungen wurden die Maßstäbe durch den Bundesgesetzgeber klar umschrieben und in den Gesetzesbegründungen des Finanzausgleichsgesetzes die Höhe der Sanierungsbeiträge festgelegt.

Auf Basis des Urteils stellten die beiden Haushaltsnotlagenländer Sanierungsprogramme auf. Ziel des Bremer Programms war die Umstrukturierung der Bremer Wirtschaft, die auf hoch konzentrierten „alten“ Industrien basierte, hin zu einer stärker mittelständisch strukturierten Wirtschaft mit einem höheren Dienstleistungsanteil und mehr Beschäftigungsintensität, der Ausbau der wissenschaftlichen Infrastruktur, die Verbesserung der Verkehrsanbindung und der Abbau der Verschuldung des Haushalts, um in der Zukunft wieder größere finanzielle Handlungsspielräume zu gewinnen und – im Rahmen des Landeshaushalts – eine nachhaltige Finanzpolitik ansteuern zu können. Die Stabilisierung der Häfen sollte parallel im Rahmen des bestehenden wirtschaftspolitischen Aktionsprogramms betrieben werden.

Die übergeordneten Leitlinien und Zielsetzungen des Sanierungsprogramms lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Stärkung der bremischen Wirtschaftskraft und Gestaltung des notwendigen Strukturwandels,
- Sicherung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze,
- Stabilisierung der Einwohnerzahlen und Gewinnung neuer Einwohner,
- Modernisierung und Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungsangebote,
- Stärkung der Finanz- und Steuerkraft und Konsolidierung des bremischen Landeshaushalts,
- langfristige Sicherung der Selbstständigkeit des Landes.

Quantitativer Maßstab der Beurteilung war in erster Linie die Zins-Steuer-Quote; die durch den Bund getroffenen gesetzlichen Regelungen hatten das Ziel, durch – mit Bezug auf die vorausgesetzten Einnahmen – genau bemessene Sanierungsbeiträge die Haushaltskonsolidierung so weit zu führen, dass die Zinslasten Bremens auf das Niveau des nächstschwächeren Landes – damals Schleswig-Holstein – zurückgeführt wurden. „Ziel der Maßnahmen ist es“, heißt es in der Vereinbarung, „dass die beiden Länder in ihrer Haushaltswirtschaft gleichmäßig Anschluss an die Ländergesamtheit finden und so die Haushaltssanierung langfristig absichern“.

Bund und Haushaltsnotlagenländer mussten sich auf die konkrete Form der Hilfeleistung verständigen. Der Bund lehnte es ab, eine sofortige Teilentschuldung in einem Betrag vorzunehmen, die die Verantwortung für den Erfolg der Sanierung allein bei Bremen belassen hätte; auch zu positiven Standortentscheidungen des Bundes für Bremen oder einer deutlichen Zunahme der Zahlungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben oder über die Investitionshilfen nach Artikel 104 a IV GG, die das BVerfG ebenfalls als mögliche wirtschafts- bzw. standortpolitische Instrumente der Unterstützung angeregt hatte, kam es nicht. Die Sanierung sollte vielmehr durch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen unterstützt werden. Daraus entstehende Zinsersparnisse durften von den beiden Sanierungsländern für wirtschaftskraftstärkende Investitionen verwendet werden.

Da die extreme Haushaltsnotlage Bremens sowohl fiskalische als auch wirtschaftsstrukturelle Ursachen hatte, wurde Bremen in den Verhandlungen zugestanden, zwar die Gelder zum Schuldenabbau verwenden zu müssen, aber doch, vorausgesetzt der Ausgabenzuwachs bliebe unter der allgemeinen, für alle Länder gültigen Empfehlung des Finanzplanungsrats, gleichzeitig die dadurch entstehenden Zinsersparnisse – statt für die weitere Tilgung – für Investitionen verwenden zu können, die zur Stärkung der bremischen Wirtschaftskraft beitragen. Damit folgte man den Vorgaben des BVerfG:

„Rührt die Haushaltsnotlage aus einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mit verursachter übermäßiger Verschuldung her, ist zu berücksichtigen, dass in einer solchen Lage schwerlich allein der Einsatz mittel- und längerfristig wirksamer Maßnahmen zur Verstärkung der Wirtschaftskraft, so unentbehrlich sie sein mögen, weiterhelfen kann, noch allein der Abbau der akuten, in der Schuldenlast sich manifestierenden Haushaltsnotlage – auch wenn dieser dringlich sein mag, um einer weiteren Verschlechterung der Lage entgegenzutreten –, sondern nur das Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen.“ hieß es wegweisend im Urteil des BVerfG.

Die Strategie der aktiven Sanierung und die entscheidende Nutzung von auf Grundlage der gewährten Sanierungsbeiträge des Bundes gewonnenen Handlungsspielräumen zugunsten wirtschaftskraftstärkender Maßnahmen ist in der Formel „Sparen und Investieren“ zusammengefasst worden.

Bestandteil der Vereinbarung waren damit 1. die Verpflichtung zur Zahlung von Sonderbundesergänzungszuweisungen auf Bundeseite, 2. die Verpflichtung zur Leistung eines Sanierungsbeitrages auf Seiten der betroffenen Länder, 3. die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung auf Seiten der betroffenen Länder und 4. eine Überprüfungsklausel zum Abschluss der Sanierung 1997 (siehe Verwaltungsvereinbarung zur Sanierung der Haushalte der FHB und des Saarlandes vom 30. Juli 1993 im Sanierungsbericht 1994, Anlage).

Die Vereinbarung bezog sich ausdrücklich auf die von den beiden Ländern nach dem Urteil aufgestellten Sanierungsprogramme, die ihnen den Anschluss an die

Haushaltsentwicklung der Ländergesamtheit ermöglichen und die Haushaltssanierung langfristig absichern sollte.

Die Festlegungen der Sanierungsvereinbarung wurden im gegenseitigen Einvernehmen getroffen, man hatte sich gemeinsam auf eine Sanierungsprogrammstruktur verständigt, die der Vereinbarung entsprach. Die Umsetzung lag dann bei den betroffenen Ländern. Das Sanierungsprogramm Bremens enthielt analog zur Vereinbarung vier Elemente: den so genannten Eigenbeitrag Bremens durch überproportionale Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung im konsumtiven Bereich, die Sanierung des Landeshaushalts durch Teilentschuldungen, das Investitionssonderprogramm für wirtschaftskraftstärkende Investitionen und die jährliche Erfolgskontrolle der Sanierung.

Auf dieses Programm hatten sich die gesellschaftlichen Kräfte Bremens in einer gemeinsamen „Bremer Erklärung“ verständigt (abgedruckt in: Sffin [Hrsg.], Die Finanzen Bremens und die Zukunft des Landes, Bremen 1992, S. 232). Auch der Landesrechnungshof hatte das Programm positiv gewürdigt: „Die Durchsicht des Sanierungsprogramms hat ergeben, dass die zugrunde gelegten allgemeinen Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts – auch zum Eigenbeitrag, zur Zielsetzung des Programms und zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens – zutreffend aus den Urteilsgründen abgeleitet worden sind.“ (Schreiben des RH an den Sffin vom 9. Oktober 1992) Die Kürzung der eigenfinanzierten Investitionen wurde dagegen durch den RH kritisiert, weil sie gegebenenfalls der Stärkung der Wirtschaftskraft abträglich sein könne (abgedruckt in: Sffin [Hrsg.], a. a. O., S. 230).

Von 1994 bis 1998 sollten die Teilentschuldung 8,3 Mrd. DM betragen, das ISP 1,8 Mrd. DM und die Zins-Steuer-Quote sollte von 24,6 % auf 13,7 % fallen.

Diesem Paket lag die Annahme auch des Bundesverfassungsgerichts zugrunde, die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und „normalen“ BEZ würden gemäß der Vorgaben der Steuerschätzung und des Finanzplanungsrats ab 1994 im Schnitt jährlich um 6,5 % zunehmen (Annahmen des bremischen Sanierungsprogramms: + 4,8 % p. a.); die Ausgabenempfehlung des Finanzplanungsrats für 1994 ff. lag damals bei 3 % Wachstum. Bremen hatte vor, die Ausgaben 1991 bis 1996 nur um 3,2 % anzuheben (Durchschnitt aller Länder und Gemeinden 4,5 %), ohne Zinsen entsprach das einer Ausgabenzunahme von nur 2,0 % (vgl. Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Seite 8).

Am Ende des ersten Sanierungszeitraums 1994 bis 1998 hatte Bremen die ursprünglichen Ziele im Blick auf die Sanierung allerdings nicht erreichen können: Die Zins-Steuer-Quote, Maßstab für das Verfangensein in einer Schuldenspirale, war von 28,1 % in 1993 statt auf 17,2 % nur auf 25,2 % in 1998 gesunken, die Defizitquote nur marginal von 20,4 % auf 19,5 % verringert worden (Sanierungsbericht 1999, S. 25; Sanierungsbericht 2003, S. 23). Beide Parteien hatten sich an ihre Vereinbarung gehalten; Bremen hatte alle Auflagen eingehalten und das Sanierungsprogramm umgesetzt. Das Ergebnis entsprach nicht den Erwartungen, weil die Einnahmen, gemessen an den gemeinsam gesetzten Annahmen des Sanierungsprogramms, die der Bemessung der Sanierungsbeiträge durch Bund und Länder zugrunde gelegt worden waren, von 1994 bis 1998 nicht gestiegen, sondern im Wesentlichen konstant geblieben waren.

Die Ursache dafür lag in einem Konjunkturinbruch 1993, der sich negativ auf die Steuereinnahmen auswirkte, daneben in der Finanzreform 1995, durch die die neuen Länder in den Finanzausgleich einbezogen wurden – beides belastete den bremischen Haushalt überdurchschnittlich – und in dem Konkurs des Vulkan-Konzerns.

Die ursprünglich vorgesehene Netto-Tilgung von 5 Mrd. DM konnte damit nicht vorgenommen werden; statt einer zusätzlichen Verschuldung von 1,6 Mrd. DM, die rechnerisch aus dieser Differenz folgt, hatte Bremen aber durch zusätzliche Sparanstrengungen und Vermögensveräußerungen im Gegenwert von 2,4 Mrd. DM sogar noch 823,8 Mio. DM netto tilgen können (Sanierungsbericht 1999, S. 7).

Die Lage entsprach insofern aufgrund von Bremer Seite nicht beeinflussbarer Rahmenbedingungen – konjunkturpolitischer und strukturpolitischer Entwicklungen und finanzpolitische Einschnitte – nicht den ursprünglichen Erwartungen, weil die Einnahmen deutlich zurückgeblieben waren, bot aber Perspektiven einer erfolgreichen Weiterentwicklung.

2. Phase der Sanierung: Sanierungssicherstellungsgesetz und verfassungskonformer Haushalt

Diese Sichtweise machte sich auch der Bundesgesetzgeber zu eigen bei Anwendung der Revisionsklausel, die in der Verwaltungsvereinbarung von 1993 für das Jahr 1997 zum Abschluss der ersten Sanierungsphase bis 1998 vorgesehen war: 1998 kam es zu einer einvernehmlichen Entscheidung über die Fortsetzung der Sanierungszahlungen an Bremen und das Saarland 1998. Eine eigens eingesetzte Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Fortgang der Haushaltssanierung in der Freien Hansestadt Bremen und im Saarland“ hatte vorgeschlagen, für beide Länder für die Jahre 1999 bis 2004 eine Fortschreibung der bundesstaatlichen Sanierungshilfen vorzusehen. Sie wurde diesmal degressiv ausgestaltet und, im Falle Bremens, mit der Auflage versehen, das gesamte Geld im Betrag von 7,7 Mrd. DM (3,9 Mrd. €) für die Schuldentilgung zu verwenden. Beim Saarland, das bis dahin die Sanierungsgelder nicht investiv verwendet hatte, wurde es umgekehrt gehandhabt: Ihm wurde eingeräumt, die Zinsersparnisse in diesem Zeitabschnitt investiv einsetzen zu dürfen. Das ist als nachträgliche Bestätigung des bremischen Sanierungskurses anzusehen. Diese Entscheidung wurde im 3. Gesetz zur Änderung des FAG vom 17. Juni 1999 durch den Bundesgesetzgeber verabschiedet.

Der Bund und die übrigen Länder hätten damals die Möglichkeit gehabt, die Vorgaben für den Sanierungsprozess zu ändern, wenn sie der Auffassung gewesen wären, das Sanierungsprozess ginge zu langsam voran oder die Schwerpunkte seien falsch gesetzt. Das ist aber nicht geschehen.

Die Bremische Bürgerschaft verabschiedete am 21. Dezember 1999 das Sanierungssicherstellungsgesetz, in dem es heißt: „Mit dem festen Willen, im Jahr 2005 die Sanierung der bremischen Haushalte abzuschließen und die mit der abschließenden Zahlung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen verbundenen Auflagen zu erfüllen, werden der Senat und die Bremische Bürgerschaft die Haushalte 2000 bis 2004 unter dem vorrangigen Gebot der Rückführung des Defizits der laufenden Rechnung gestalten. Im Jahr 2005 muss Bremen in der Lage sein, einen verfassungskonformen Haushalt aufzustellen“. Das ist ein Haushalt, in dem die Nettokreditaufnahme die Netto-Investitionen nicht übersteigt (§ 18 LHO). Die Summe der konsumtiven Ausgaben für Personal, Zinsen und sonstige konsumtive Ausgaben sollte die Summe der konsumtiven Einnahmen aus Steuern, LFA, BEZ und sonstigen konsumtiven Einnahmen am Ende des Sanierungszeitraums nicht mehr übersteigen. An der Entscheidung, die Wirtschaftskraft zu stärken und eine aktive Strukturpolitik durchzuführen, wurde festgehalten.

Das Ziel des verfassungskonformen Haushalts stand nicht im Widerspruch zur Fortsetzung einer Politik der Wirtschaftskraftstärkung, im Gegenteil, die Kompatibilität von Wirtschaftskraftstärkung und Konsolidierung wurde durch den Bund erneut bekräftigt. In der Begründung zum FAG-Änderungsgesetz vom 5. März 1999 wird ausgeführt: „In Bremen sind die Zinsersparnisse voll zur weiteren Begrenzung der Verschuldung zu verwenden; davon unberührt bleibt die weitere Durchführung des angelaufenen Investitionssonderprogramms der Freien Hansestadt Bremen, das aber aus den Zinsersparnissen 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.“ (BTDRs 14/487)

Bezogen auf die Haushaltsentwicklung gingen Bremen und der Bund 1999 gemeinsam – erneut – ex ante von Grundannahmen über die Einnahmeentwicklung aus, die sich ex post als zu positiv erwiesen. Man nahm an, die Einnahmen insgesamt würden 1999 bis 2004 um 2,2 % jährlich steigen und die Ausgaben könnten um durchschnittlich 0,2 % zunehmen. Im Ergebnis sollte die Zins-Steuer-Quote von einem Viertel auf weniger als ein Fünftel (17 %) abgeschmolzen werden (Sanierungsbericht 1999, S. 33/Berechnung des VFwF.e.V. vom 12. Oktober 2004).

Die ersten Jahre der neuen Sanierungsphase entsprachen weitgehend den Erwartungen. Schon 1997/1998 waren Aufschwungjahre gewesen; das wirtschaftliche Wachstum verlief überdurchschnittlich gut, die Beschäftigung nahm zu, die Arbeitslosigkeit ab. Bremen fand Anschluss an die bundesdurchschnittlichen Zuwachsraten oder übertraf sie sogar.

Eine Gefährdung des eingeschlagenen Sanierungspfades, der knapp kalkuliert war, ergab sich durch die Einnahmeausfälle aus der großen Steuerreform 2000.

Tatsächlich stellte sich auch am Ende des zweiten Zeitraums heraus, dass die bereinigten Einnahmen nicht wie erwartet zugenommen hatten, sondern insgesamt sogar gesunken waren. Bremen hat im zweiten Sanierungszeitraum faktisch 2,7 Mrd. € weniger Einnahmen erhalten, dabei in 2005 919 Mio. € weniger, als ursprünglich 1998 – gemeinsam mit dem BMF – geschätzt worden war (Stand 2003/Sanierungsbericht 2003, S. 33).

Fiskalisches Resümee 2004

Im gesamten Zeitraum der Sanierung hat Bremen damit 8,5 Mrd. € Sanierungszahlungen vom Bund erhalten und aus Zinserparnissen und eigenen Mitteln rund 2,3 Mrd. € für das Investitionssonderprogramm verwendet.

Die Zins-Steuer-Quote ist von 28,1 % auf 21,6 % und damit um 6,5 Prozentpunkte gefallen; die Zinsausgabenquote von 15,8 % um 4,3 Prozentpunkte auf 11,5 %. Die Defizitquote ist aufgrund der degressiven Sanierungszahlungen von 20,4 % über 15,2 % in 1999 wieder um insgesamt 10,5 Prozentpunkte auf 30,9 % angestiegen (Sanierungsbericht 2003, S. 23). Der Schuldenstand ist von 8.973 Mio. € auf 10.394 Mio. € (ohne Kapitaldienstfonds) gestiegen. Das bedeutet eine Zunahme um 978 Mio. € (bei Abzug der schwebenden Schulden/ebenda, S. 24).

Damit sind die Zins-Steuer-Quote und die Zinsausgabenquote dem Durchschnitt der Länder angenähert worden. Der Abstand hat sich sogar mehr verringert als es in dem Rückgang zum Ausdruck kommt, denn auch die Referenzländer konnten ihre Zins-Steuer-Quote nicht halten (Annäherung Bremens von einer Differenz von 16,8 auf 10,2 Prozentpunkte). Schleswig-Holstein liegt heute bei 16 % Zins-Steuer-Quote. Betreffs der Defizitquote hat sich der Abstand zum Durchschnitt der Länder und Gemeinden dagegen verstärkt. Das Ziel eines verfassungskonformen Haushalts wurde nicht erreicht; das konsumtive Defizit betrug 2004 im Stadtstaat knapp 630 Mio. €.

Einnahmestagnation und -rückgang

Ursache dafür ist der anhaltende Einbruch der Steuereinnahmen: Im gesamten Zeitraum von 1993 bis 2002 sollten die Einnahmen jahresdurchschnittlich um 5 % zunehmen und auf 5,0 Mrd. € steigen (Dannemann, Zwischenbericht, S. 3). Statt dessen sanken sie in dem Zeitraum auf 3 Mrd. €. Bremen hat heute weniger Steuer- und steuerabhängige Einnahmen als im Ausgangsjahr der Sanierung 1992 (Sanierungsbericht 2003, S. 28). In Euro pro Einwohner gerechnet, würden nach der ersten Prognose für die erste Sanierungstranche 2002 auf jeden Bürger bereinigte Einnahmen von 7.522 € entfallen, nach der zweiten Prognose für die zweite Sanierungstranche wären es noch 5.176 € gewesen und faktisch entfielen in 2002 auf jeden Bremer Einwohner nur 4.547 € (Grafik SfFin, Ref. 20).

Mit diesem Problem steht Bremen nicht allein; es stellt sich, wenn auch nicht in dieser Schärfe, auch für den Bund und mehrere Länder. Das Saarland, das sein Sanierungsziel ebenfalls verfehlt hat, weist in seinen Sanierungsberichten und seinem Finanzplan ebenfalls auf die immer wieder revidierten Einnahmeprognosen hin (Finanzplan 2004, S. 13 f., Sanierungsbericht des Saarlandes 2003, S. 11).

Die wesentliche Ursache für das Nichterreichen des Sanierungsziels liegt im wirtschaftlichen „Stop and go“ von Wirtschaftskrisen und Finanzreform in der ersten Phase und in der allgemeinen schlechten Einnahmenentwicklung aufgrund der Steuerreform und der schwachen Konjunktur in der zweiten Phase.

In Bremens Fall treten dazu noch die durch seine Situation als Stadtstaat im Länderfinanzausgleich bedingten Benachteiligungen auf der Einnahmenseite: die Verteilung der originären Steuern, die durch ihre Systematik zu einer Entkoppelung der Entwicklung von Wirtschafts- und Finanzkraft führt, und die einwohner- und nicht wirtschaftskraftbezogene Verteilung der Umsatzsteuer in der ersten Stufe des Finanzausgleichs. Eine Stärkung der Wirtschaftskraft Bremens trägt damit zwar gesamtwirtschaftlich zur Erhöhung der Steuereinnahmen bei, aber durch das komplizierte System der Steuerzerlegung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs fließt nur ein Bruchteil davon von rund 10 % den bremischen Einnahmen zu; die übrigen Mehreinnahmen werden durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft und kommen den anderen Ländern als Entlastung zugute. – Die steuerlichen Verluste, die der Stadtstaat allein durch die Verteilung der Steuern erleidet, beliefen sich allein 2003 auf 170 Mio. € (Sanierungsbericht 2003, S. 47 f., S. 38). –

Im Resumee ist festzustellen: Das Volumen der Sanierungshilfen wurde im Hinblick auf die spätere Einnahmenentwicklung von Anfang an zu klein bemessen.

Hoher Eigenbeitrag . . .

Bremen hat seinen Teil der Vereinbarung stets erfüllt. Das gilt besonders für die Erbringung des so genannten Eigenbeitrags. 1992 wurde eine Zunahme der Ausgaben von gut 3,5 Mrd. € veranschlagt; sie sollten jahresdurchschnittlich um 4 % auf 5,3 Mrd. € in 2002 steigen können. Real stiegen die Ausgaben aber nur auf 4,2 Mrd. € bis 2002; Bremen hat also entschieden mehr gespart, als ursprünglich angesetzt wurde (Dannemann, Zwischenbericht, S. 2).

Die potentiellen Zuwachsraten der Ausgaben von Bund und Ländern stehen nicht in deren völligen Belieben, sondern werden durch den Finanzplanungsrat auf Basis der Steuerschätzung einmal jährlich als Richtgröße, und im Fall der Haushaltsnotlagenländer sogar zwingend, durch Bund und Länder vorgegeben. Nach den Empfehlungen des Finanzplanungsrates hätte Bremen seine Ausgaben von 1994 bis 2003 sogar um ein Viertel steigern können. Eine solche Steigerung wäre legitim gewesen. Das hat aber aufgrund der verschlechterten Rahmenbedingungen kein Land ausgeschöpft; auch die anderen Länder haben mehr als erwartet sparen müssen. Wäre Bremen im Durchschnitt der anderen Länder geblieben, hätte es die Ausgaben aber immerhin noch um 16 % steigern können. Faktisch haben aber die Ausgaben in Bremen in diesem Zeitraum nur um die Hälfte, nämlich 8 %, zugenommen (Sanierungsbericht 2003, S. 19).

. . . trotz überdurchschnittlicher Belastungen

Diese Sparleistung wurde erbracht, obwohl die Bremer Ausgaben ganz anders durch bundesgesetzliche Vorgaben vorbelastet sind als in der Mehrzahl der Länder. In einem durch das Saarland vergebenen Gutachten kommt der Autor, Prof. Renzsch, zu dem Resultat, dass Bremen mit seinen überdurchschnittlichen Belastungen der konsumtiven Ausgaben weit an der Spitze aller Länder liegt. Unter den Flächenländern teilt es dieses Schicksal mit dem Saarland:

Im Stichpunktjahr 2003 musste Bremen pro Einwohner 335 € für Sozialhilfe aufbringen, damit lag es an der Spitze aller Länder (Deutschland insgesamt: 119 €); Bremen zahlte den höchsten Landesanteil an Wohngeld von 76 € pro Einwohner (Deutschland insgesamt 33 €), es lag vorne bei den Kosten der Ausbildungsförderung mit 12 € pro Einwohner (Deutschland insgesamt: 5,8 €), denn es hat die höchste Studentenquote. All das sind ausschließlich bundesgesetzlich veranlasste Belastungen, die sich auf 422 € pro Einwohner summieren – fünf Mal so viel, wie z. B. Bayern zu tragen hat. Bremen kann darauf keinen Einfluss nehmen. Dazu tritt die überdurchschnittliche Belastung mit Zinsen und Versorgung. Auch dort führt das Land Bremen die Liste der Länder an mit 748 € Zinsausgaben pro Kopf und Versorgungslasten von 518 € (Deutschland 258 €). Alles zusammengekommen machen diese Belastungen das Doppelte des Durchschnitts aus (Wirtschaftsdienst 11/2004).

Trotzdem: Bremens Personal- und sonstige konsumtive Ausgaben sind nur um 5 % gestiegen im Vergleich zu 25 % im Durchschnitt der Länder und Gemeinden (Sanierungsbericht 2003, S. 20). Die Personalausgaben sind sogar zwischen 1993 und 2003 im Land Bremen um ca. 8 % gesunken, während sie im Durchschnitt der Länder und Gemeinden (altes Bundesgebiet) um 14 % gestiegen sind. Im Vergleich mit den anderen Bundesländern sowie mit ausgewählten Kommunen hat Bremen in den letzten zehn Jahren einen überdurchschnittlichen Beitrag bei der Reduzierung von Personalkosten geleistet. Trotz einiger methodischer Probleme, die sich beim Vergleich mit den anderen Bundesländern, aber auch mit Großstädten ähnlicher Größe ergeben: bei allen Vergleichen steht Bremen in der Effektivierung des Personaleinsatzes und besonders der Verringerung der Personalausgaben an vorderer Stelle und liegt inzwischen nahe am Durchschnitt der alten Bundesländer (einschließlich der Flächenländer).

Nachholbedarf an öffentlichen Investitionen

Im Gegensatz dazu haben die investiven Ausgaben weiter zugenommen. Die Investitionsquote am bremischen Haushalt stieg von rund 11 % auf 18 % in 2004.

Bremen hat diese Strategie immer nur im Rahmen der Sanierungsbegleitung durch den Bund und die Länder verfolgt; sie wurde gemeinsam festgelegt. Es hatte zu Beginn der Sanierung gegenüber den anderen Ländern einen großen Nachholbedarf an Infrastrukturinvestitionen, der bis heute noch nicht geschlossen ist. Obwohl

die Investitionsausgaben seit Beginn der Sanierung um 66 % zugenommen haben, besteht immer noch, wenn man die öffentlichen Investitionen ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt setzt, eine Lücke zum Durchschnitt der Länder und Gemeinden von 1 Mrd. €. Und das, obwohl die öffentlichen Investitionen insgesamt rückläufig sind (Sanierungsbericht 2003, S. 37).

Der überdurchschnittlichen Zunahme der Investitionsausgaben im Vergleich zu den anderen Ländern steht aber eine unterdurchschnittliche Entwicklung der konsumtiven Ausgaben gegenüber, so dass auch der so genannte Investitionskurs ja nichts daran ändert, dass Bremen insgesamt immer noch eine weit überdurchschnittliche Sparleistung erbracht hat. Eine andere „Sanierungsphilosophie“ hätte keinen großen Gewinn für die Haushaltslage gebracht, aber auf die politische Gestaltung der Wirtschaftsstruktur- und Beschäftigungspolitik verzichtet: Selbst wenn die kumulierten Zinsersparnisse aus der ersten Sanierungstranche bis 2004 für die Teilentschuldung verwendet worden wären, läge das konsumtive Defizit nur um 150 Mio. € niedriger (siehe „Zwischenbilanz“ Dannemann, S. 9, S. 12).

Das Saarland verfolgt keine andere Strategie; im saarländischen Finanzplan 2004 wird ausdrücklich an einer überdurchschnittlichen Investitionsquote im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer festgehalten und die Schaffung von 60.000 Arbeitsplätzen als politisches Ziel für 2010 genannt (Finanzplan 2004, S. 18). Auch die Bundesregierung drängt die neuen Länder, die Gelder für den Solidarpakt investiv zu verwenden, weil nur das eine tragfähige Plattform für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung bietet.

Bremens Prozessbevollmächtigter im Normenkontrollverfahren Berlins, Prof. Hellermann, hat den ersten Aspekt in der zweiten Stellungnahme Bremens zum Normenkontrollantrag Berlins in Auseinandersetzung mit der Stellungnahme des Bundes (Prof. Huber) zum Normenkontrollantrag, die auf eine nachhaltige Finanzpolitik auch auf Länderebene pocht, klar herausgearbeitet. In einem Gutachten von Prof. Kitterer wird besonders der zweite Aspekt der fehlenden Konnexität zwischen wirtschaftlichem Wachstum und steuerabhängigen Einnahmen klar und überzeugend ausgeführt und der Kurs des „Sparens und Investierens“ wissenschaftlich bekräftigt. Beide werden der Bürgerschaft als Anlagen zur Senatsvorlage „2. Stellungnahme“ vorgelegt.

So schwierig sich die finanzielle Situation auch darstellt, so hat die Freie Hansestadt Bremen doch durch die wirtschafts- und finanzpolitische Strategie des Sparens und Investierens in den vergangenen zehn Jahren viel erreicht und das Profil des Stadtstaates in vielen Punkten geschärft und verbessert:

Wirtschafts- und strukturpolitische Sanierungsergebnisse

Ausgangssituation

Vor Beginn der Sanierung bestand eine erhebliche wirtschaftliche Strukturschwäche, deren Folgen auch im Sanierungszeitraum immer wieder hervortraten, so insbesondere im Schiffbau durch den Zusammenbruch des Vulkan-Konzerns im Jahr 1996. Neben dem Schiffbau erwies sich vor allem der Stahlsektor als anfällig für akute Branchenkrisen aufgrund weltweiter Wettbewerbsverzerrungen. Im Luft- und Raumfahrtsektor wurde ein scharfes Rationalisierungskonzept umgesetzt, die Ernährungsindustrie wurde durch hohe Abschreibungsmöglichkeiten nach Berlin abgeworben, die Hafenwirtschaft hatte mit der Containerisierung zu kämpfen; Unternehmensdienstleistungen waren generell nicht ausreichend entwickelt (Kreditwesen, Versicherungen) und die Wirtschaft war hoch konzentriert.

Es bestanden Gewerbeflächenknappheit und deutliche Mängel in der Verkehrsinfrastruktur (Güterverteilzentrum ohne ausreichende Anbindung). Schließlich waren auch die wirtschaftsbezogenen oberzentralen Versorgungsfunktionen und die Tourismuspolitik hinter den aktuellen Erfordernissen zurückgeblieben (Messen, Einzelhandel, Veranstaltungen). Universität und Wissenschaftseinrichtungen hatten ihren Schwerpunkt noch bei der Lehrerausbildung, den Geisteswissenschaften und, soweit Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie naturwissenschaftliche Fakultäten vertreten waren, arbeiteten diese noch überwiegend anwendungsfern.

Das wirtschaftliche Wachstum war schon seit dem Anfang der 80er Jahre hinter dem bundesdurchschnittlichen Wachstum zurückgeblieben. Die Umlandwanderung hatte in Bremen und Bremerhaven ein erschreckendes Maß angenommen. Die Arbeitslosenquote Bremens übertraf 1990 die aller anderen Städte derselben Größen-

ordnung. Der Handlungsbedarf war enorm. Wie jede Kommune es notgedrungen tut, hatte auch Bremen die aufgrund der Haushaltslage notwendigen Einsparungen in den 80er Jahren in erster Linie bei den öffentlichen Investitionen vorgenommen, denn diese stellen grundsätzlich die disponible Masse dar. Diese äußerst vordergründigen Sparmaßnahmen erhöhten noch den negativen strukturpolitischen Trend und führten zu einem regelrechten Teufelskreis, den es aufzubrechen galt.

Investitionssonderprogramm

Vor diesem Hintergrund wurde das Investitionssonderprogramm für den Zeitraum 1994 bis 2004 mit einem Volumen von rund 2,3 Mrd. € aufgelegt.

Diese Mittel verteilten sich auf drei Schwerpunkte, die aus der Mängelanalyse der bremischen Wirtschaftsstruktur abgeleitet waren: 1. den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, auf den knapp die Hälfte des Mittelvolumens verwendet wurde, darunter ein Viertel für Gewerbeflächenerschließung und Umnutzung, Nachfolgenutzung und Neunutzung von Brachen, und ein Fünftel für Verkehrsprojekte, die die Voraussetzung für weitere Infrastrukturmaßnahmen bilden; 2. die Tourismusförderung und der Ausbau der zentralen Versorgungsfunktionen, auf die rund ein Viertel des Fördervolumens entfiel, zur Aufwertung der oberzentralen Funktionen, die die Grundlage bilden für eine nachhaltige Verbesserung weicher Standortfaktoren (Image und Bekanntheitsgrad von Bremen) mit Ausstrahlung auf Standort- und Kaufentscheidungen und 3. die Förderung von Forschung und Entwicklung und die Unterstützung von Verbundprojekten von Wissenschaft und Wirtschaft zur Förderung der wissenschaftlichen Infrastruktur.

Dabei wurde auf die besondere Berücksichtigung des strukturschwächeren Bremerhavens geachtet.

Im Ergebnis der bisherigen Investitionspolitik, die vom Prinzip her langfristig angelegt ist, ist der Strukturwandel hin zu einem modernen Dienstleistungs- und Industriestandort ein gutes Stück vorangekommen, so dass klar erkennbar ist, dass der eingeschlagene Weg vom Grundsatz her der richtige ist.

Wachstum und Beschäftigung

Während das Wachstum von Bremens Wirtschaft im ersten Sanierungszeitraum noch weit hinter dem der anderen Länder zurückblieb, hat Bremens wirtschaftliche Entwicklung seit 1996 den Anschluss an die bundesdurchschnittlichen Zuwachsraten erreicht. Mit Ausnahme des Jahres 2003 konnten durchschnittlich höhere Wachstumsraten erzielt werden. Bemerkenswert ist, dass sich diese Entwicklung in einer bundesweiten konjunkturellen Abschwächung vollzogen hat. In den 80er und 90er Jahren dagegen gab es in konjunkturellen Krisenzeiten gerade in Bremen wesentlich einschneidendere Schrumpfungsprozesse als im übrigen Bundesgebiet. Hier hat die Veränderung der Wirtschaftsstruktur und deren Modernisierung dazu beigetragen, dass die bremische Wirtschaft insgesamt resistenter gegenüber konjunkturellen Krisen geworden ist. Dazu hat das konsequente Setzen auf eine Modernisierung und Diversifizierung der bremischen Wirtschaftsstruktur im Rahmen der Sanierungspolitik deutlich beigetragen.

Die deutsche Wirtschaft hat insgesamt einen rasanten Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft durchgemacht – mit allen komplexen und schwierigen Folgen für die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist erschreckend hoch, und man muss es leider schon als „Erfolg“ werten, dass Bremens Arbeitslosenquote in 2004 nicht höher liegt als in 1990; damals führte Bremen die „Rangliste“ der 15 Großstädte über 400.000 Einwohner an, heute liegt es an sechster Stelle. Selbst Bremerhaven liegt nicht mehr ganz vorne. Trotz der arbeitsmarktpolitischen Friktionen ist die Modernisierung der Strukturen aber die einzige Ausgangsbasis für weitere Fortschritte im wirtschaftlichen Wachstum und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Sieht man sich einzelne Bereiche der bremischen Wirtschaft an, wird dies deutlich. Seit Beginn der Sanierung verzeichnet das Produzierende Gewerbe überdurchschnittliche Wertschöpfungszuwächse bei gleichzeitiger Steigerung der Produktivität; dies ist ein Indiz für eine verbesserte Performance der bremischen Industrie.

Allerdings schlägt eine solche Entwicklung nur verzögert auf die Nachfrage nach Arbeitskräften durch; das Wachstum der Produktionsleistung zieht aufgrund der Produktivitätssteigerung zunächst keine positiven Beschäftigungseffekte nach sich. Im Gegenteil, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Industrie war

bis Ende der 90er Jahre sogar verbunden mit einem weiteren Verlust von Arbeitsplätzen in diesen Bereichen. Erst in den letzten Jahren findet eine gewisse Stabilisierung der Beschäftigtenzahlen statt. Der Preis der Modernisierung der bremischen Industrie war durch die unbefriedigende Entwicklung am Arbeitsmarkt hoch – gleichwohl ist dies ein notwendiger Prozess, da nur auf der Basis einer wettbewerbsfähigen, diversifizierten Wirtschaftsstruktur (langfristig) Beschäftigungszuwächse wieder zu erzielen sein werden.

Aber es zeichnen sich gegenwärtig auch erste Erfolge dieser Politik ab. Die Beschäftigungsentwicklung hat im Jahre 1999 ihren Tiefststand erreicht. Seitdem haben wir aber gegenüber dem Bundesdurchschnitt eine bessere Entwicklung zu verzeichnen. Auch im Jahr 2004 konnten in Bremen – nach vorläufigen Berechnungen – im Vergleich wieder überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze geschaffen werden.

Bemerkenswert ist zudem, in welchen Bereichen Arbeitsplätze geschaffen werden: es sind dies die Dienstleistungen und hier insbesondere die so genannten unternehmens- und wissensintensiven Dienstleistungen. D. h. in Bremen entstehen die Arbeitsplätze im Technologiepark an der Universität, in der Airport-Stadt etc.

Bremen als Wirtschaftsstandort

Am Prozess der Modernisierung der deutschen Wirtschaft nimmt Bremen inzwischen dank seiner wirtschafts- und wissenschaftsorientierten Sanierungspolitik teil. Es hat sich als Wirtschafts- und als Wissenschaftsstandort im Zeitraum der Sanierung eine reale Basis geschaffen und in beiderlei Hinsicht einen guten Ruf erworben. Bremen ist es in diesem Zeitraum gelungen, die bestehenden Industrien zu halten und in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu stärken (Stahl, Fahrzeugbau, Luft- und Raumfahrt, Nahrungs- und Genussmittelindustrie), den Niedergang der Werftindustrie zu meistern, die Hafenwirtschaft zu modernisieren und zu stabilisieren. Auf dem Gelände der früheren Vulkan-Werft sind 59 Firmen mit über 1.000 Beschäftigten tätig, die Stahlwerke haben ihre Konkurrenzfähigkeit zurück gewonnen. Bremen betreibt Raum- und Luftfahrtpolitik seit vielen Jahren als aktive Industriepolitik und ist einer der wichtigsten deutschen Raum- und Luftfahrt-Standorte, in dem über 4.000 Personen, davon rd. 40 % im hochqualifizierten FuE-Bereich, beschäftigt sind. Das wurde durch gezielte Innovationspolitik mithilfe des Investitionssonderprogramms flankiert.

In Bremen wurde ein wirtschaftlicher Strukturwandel eingeleitet, zu dem die öffentliche Hand viel beigetragen hat, besonders durch das Investitionssonderprogramm. Herausragende Beispiele sind etwa der Universitäts- und Hochschulstandort Technologiepark Bremen mit rund 320 Unternehmen und 6.200 Mitarbeitern, die Airport-City, ein attraktiver moderner Wirtschaftsstandort mit einer hervorragenden Verkehrsanbindung, auf dem rund 450 Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen 13.500 Arbeitsplätze anbieten, die Entwicklung von Logistik und Hafenwirtschaft mit der Modernisierung von CT I, die zu 300 zusätzlichen Arbeitsplätzen geführt hat, und dem Ausbau von CT IV, aus der Bremen langfristig einen – direkten und indirekten – Arbeitsmarkteffekt von 11.000 Stellen erwartet. Tourismuspolitik war in Bremen vor wenigen Jahren noch ein Fremdwort; heute ist es – trotz der partiellen Misserfolge – insgesamt eine Wachstumsbranche mit überdurchschnittlichen Zuwachsraten. Im bundesweiten Vergleich lag Bremen im vergangenen Jahr an zweiter Stelle bei den Übernachtungszahlen. Der Logistikbereich wurde völlig modernisiert; Wirtschaft und Wissenschaft vernetzt. Das Bundesland Bremen zählt heute zu den herausragenden Logistikstandorten in Deutschland. Die Logistik stellt mit über 23.000 Beschäftigten (2003) eine der wichtigsten Wirtschaftsbranchen dar. Bremerhaven ist der zweitgrößte Automobilhafen in Europa und zweitgrößte Containerumschlagplatz in Deutschland mit breiter Unternehmensbasis im Bereich Transport und Logistik. Die BLG Logistics Group ist mit ihrer Beteiligungsgesellschaft Eurogate inzwischen Europas größter Containerterminalbetreiber.

Die Hafen-, Lager- und Verkehrsinfrastruktur ist durch und durch modernisiert worden (Auto- und Containerterminals, Güterverkehrszentrum, Tchibo-Hochregallager, Flughafen), die Speditionsbranche, IT-Unternehmen und einschlägige Forschungseinrichtungen arbeiten mit der Logistik-Wirtschaft zusammen. 2004 war für die Häfen ein historisches Rekordjahr, in dem sie mit ihrem Umschlag die 50-Millionen-Tonnen-Marke überschritten.

Der Bau des Tiefwasserhafens in Wilhelmshaven ist ein Zukunftsprojekt, das langfristig Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Region sichern wird.

Ein zentrales Problem des Zwei-Städte-Staates bleibt trotz der eindeutigen Schwerpunktsetzungen des Sanierungsprogramms die anhaltend unterschiedliche Entwicklung Bremens und Bremerhavens. In den vergangenen Jahren konnten zwar eine Reihe von strukturpolitischen Erfolgen in Bremerhaven erzielt werden, der Container- und Autoumschlag ist dafür herausragendes Beispiel, der Ausbau der Hochschule in Bremerhaven, die Realisierung der Forschungs- und Entwicklungszone am Handelshafen (timeport), die Spitzenstellung des Alfred-Wegener-Instituts, die Umstrukturierung des Fischereihafens einschließlich Doppelschleuse hin zur Blauen Biotechnologie gehören ebenfalls dazu. Bremerhaven partizipiert bereits weit überproportional an den Investitionsmaßnahmen des Landes, einschließlich der Maßnahmen zur Entwicklung des Alten und des Neuen Hafens sowie der eingeleiteten Modernisierung und Umgestaltung der Bremerhavener Innenstadt, Erweiterung des Deutschen Schifffahrtsmuseums, Umbau des Zoos am Meer, Erlebniswelt Auswanderung.

Dennoch ist die Seestadt nach wie vor vom strukturellen Wandel und seinen Folgen negativ gekennzeichnet. Das Wegbrechen altindustrieller Strukturen in Verbindung mit geringer wirtschaftlicher Dynamik, eine auf hohem Niveau verfestigte Arbeitslosigkeit und rückläufige Bevölkerung sind Ausdruck der anhaltenden Struktur-schwäche. Die Umkehrung dieser Entwicklung hat eine oder gar die zentrale Priorität für die Sanierung des Landes.

Bremen als Wissenschaftsstandort

Schließlich hat die Umsetzung des ISP-Programmbereichs „Forschung und Entwicklung“ entscheidend zum Fortschritt des Stadtstaats beigetragen.

Den Hochschulen und den Forschungseinrichtungen kommt eine hohe regionalwirtschaftliche und standortpolitische Bedeutung zu. Sie bestimmen weitgehend das Niveau der wissenschaftlichen Qualifizierung der Bevölkerung und es gehen von ihnen durch Kooperationen Wirtschaft/Wissenschaft, Unternehmensgründungen im High-Tech-Bereich und unternehmensbezogene Dienstleistungen wirtschaftliche und arbeitsplatzbezogene Effekte aus. Mit Hilfe des Investitionssonderprogramms wurden besonders solche Bereiche auf- oder ausgebaut, die wesentliche Beiträge zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes erwarten lassen (Kooperationen und Transferprojekte mit der Wirtschaft, auch und besonders mit der regionalen Wirtschaft – Unternehmensausgründungen, hochrangige Qualifizierungen in regionalwirtschaftlich relevanten Bereichen und eine möglichst weitgehende Drittmittelfinanzierung) und/oder das Potential aufweisen, sich im nationalen und europäischen Rahmen zu Centers of Excellence entwickeln zu können, damit die Bremer Hochschulen die Chance erhalten, sich national und international unter den führenden Hochschulen zu positionieren. Im Wissenschaftsbereich wurden verstärkt anwendungsorientierte Studiengänge aufgebaut bzw. unterstützt; in der Forschung praxisnahe Schwerpunkte gesetzt. Aus- und Neugründungen von Firmen durch qualifizierte Wissenschaftler wurden gezielt gefördert.

Bremen und Bremerhaven verfügen inzwischen über ein differenziertes Wissenschaftssystem mit fünf Hochschulen, darunter auch und vor allem die private International University Bremen. Hinzu kommen 22 Forschungsinstitute; allein an der Universität Bremen sind sechs Sonderforschungsbereiche der DFG angesiedelt. Aus mehreren Vorhaben des ISP sind größere Forschungsbereiche hervorgegangen z. B.:

- Aus dem Vorhaben MARUM ist das DFG-Forschungszentrum Ozeanränder entwickelt worden; dies ist ein großer Erfolg für die Universität Bremen, da gegenwärtig bundesweit bisher lediglich fünf DFG-Forschungszentren eingerichtet werden konnten;
- aus den ISP-Projekten im TZI und dem Forschungsverbund Logistik (FoLo) sind zwei Sonderforschungsbereiche der Deutschen Forschungsgemeinschaft hervorgegangen; außerdem konnte durch das TZI das erste integrierte EU-Projekt des 6. Rahmenprogramms mit Bremer Federführung und prominenten internationalen Kooperationspartnern gewonnen werden;
- aus dem ISP-Projekt MATEC/LFM ist ein SFB und ein Transregio-Projekt sowie eine DFG-Forschergruppe im Bereich der „Festkörperphysik“ hervorgegangen;
- das Zentrum für Kognitionswissenschaften konnte die Beteiligung an der BMBF-Initiative „Centers for advanced Imaging (CAI)“ und die Fortführung des DFG-Sonderforschungsbereichs erreichen;

- das Institut für interkulturelle und internationale Studien (InIIS) hat wesentlich zur Einwerbung und zum Aufbau des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ und der Graduate School of Social Sciences (GSSS) beigetragen.

Die Hochschul- und Forschungspolitik wird eng mit der Wirtschaftspolitik abgestimmt; die Schwerpunktbildung auf die Wissenschaftsschwerpunkte Luft- und Raumfahrtforschung, Materialwissenschaft, Meeres- und Umweltwissenschaften und Produktions- und Informationslogistik lässt das deutlich erkennen. In der Mehrzahl überregionaler Hochschulrankings konnte die Universität ihre Positionierung deutlich verbessern; die Natur- und Ingenieurwissenschaften konnten sich im Jahre 2003 im DFG-Forschungsranking in der Spitzengruppe der deutschen Universitäten positionieren.

Zum regionalwirtschaftlichen Erfolg von Technologiepark und Airport-City, zu der Revitalisierung des Vulkan-Geländes oder dem touristischen Highlight „Universum“ hat auch die Wissenschaftspolitik ihren Anteil beigesteuert.

Der Ausbau regionaler Wissensnetzwerke und der Austausch zwischen Wirtschaft und Wissenschaft wurde in der Verleihung des Titels „Stadt der Wissenschaft 2005“ gewürdigt: Bremen ist inzwischen als „Stadt der Wissenschaft“ anerkannt.

Konsolidierung der öffentlichen Verwaltung

Bremen hat seinen Landeshaushalt in den letzten zehn Jahren konsolidiert, ihn umstrukturiert weg von der hohen Personallastigkeit in einigen Bereichen hin zu einem ausgewogeneren Verhältnis von konsumtiven und investiven Ausgaben und den öffentlichen Dienst modernisiert.

Diese Modernisierung von Bremens öffentlicher Verwaltung ist gekennzeichnet durch eine konsequente Dezentralisierung von Finanz-, Personal-, Organisations- und Fachverantwortung und die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Mehr Verantwortung vor Ort hat in den Dienststellen und Eigenbetrieben die Eigeninitiative und damit die Weiterentwicklung der jeweiligen Leistungserbringung gestärkt.

Wirtschaftsförderung liegt inzwischen in einer Hand; Bremen hat durch Auslagerungen betriebswirtschaftliche Rationalität in die Verwaltungsabläufe gebracht und konsequent das one-shop-Modell umgesetzt. Bremen ist einer der Vorreiter im Bürokratieabbau.

Noch Handlungsbedarf

Schließlich ist das Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen als Kern der Lebensqualität letztlich entscheidend, dass eine Stadt an Einwohnern gewinnt; auch wenn ein komplexes Bündel qualitativer Faktoren hineinspielt. Seit 2001 verzeichnet die Stadt Bremen nach über 30 Jahren wieder regelmäßig eine Zunahme der Einwohner und hebt sich auch damit von vielen anderen deutschen Großstädten positiv ab.

Das Land Bremen verliert zwar nach wie vor an das Umland beider Städte Einwohner, dem stehen aber positive Wanderungssalden mit dem restlichen Bundesgebiet und dem Ausland gegenüber, d. h. es ziehen mehr Menschen aus anderen Regionen und dem Ausland nach Bremen, als dass Bremen Einwohner dorthin verliert.

Eines der Hauptmotive für überregionale Wanderungsbewegungen ist die Aussicht auf einen attraktiven Arbeitsplatz: Wirtschaftsstarke, dynamische Metropolen sind das Ziel von Zuwanderern. Hier besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Zahl der Beschäftigten bzw. der Zahl der potenziellen Beschäftigungsmöglichkeiten und der Einwohnerentwicklung. In der Stadt Bremen zeichnet sich ausgehend von der relativ positiven Entwicklung beim Wirtschaftswachstum und beim Beschäftigungsaufbau der vergangenen Jahre auch bei der Einwohnerentwicklung eine Stabilisierung ab.

Die noch ausstehende abschließende Konsolidierung des Haushalts bedeutet deshalb nicht, dass der Sanierungsprozess insgesamt in Frage gestellt werden kann. Im Gegenteil: die Stabilisierung und Modernisierung der bremischen Wirtschaft und die Entwicklung Bremens zu einem renommierten Wissenschaftsstandort stellen konkrete, greifbare Ergebnisse der Sanierungspolitik dar, die die materielle Basis für weitere Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung bilden, aber vor allem dafür, den Zwei-Städte-Staat als attraktiven Wohn-, Lebens- und Arbeitsort, als aktives Bundesland weiter zu gestalten und nach vorne zu bringen.

II. Finanzpolitische Rahmenbedingungen der Sanierung:

Klage der Geberländer 1999, Steuerreform und „Kanzlerbrief“

Das Volumen des Finanzausgleichs hatte sich nach 1995, als die neuen Länder im Rahmen der beschlossenen Finanzreform in den bundesstaatlichen Länderfinanzausgleich einbezogen wurden, aufgrund der schwierigen Lage der neuen Länder innerhalb weniger Jahre vervielfacht; daraufhin entbrannte eine von den Geberländern entfachte Debatte um den so genannten Wettbewerbsföderalismus, und die Diskussion wendete sich gegen „arme Länder“ im Allgemeinen und Haushaltsnotlagenländer im Besonderen, die als Kandidaten für Länderneugliederungen eingestuft wurden. In einem Gutachten für Bayern und Baden-Württemberg wurde die Bundesregierung sogar aufgefordert, in diesem Falle „die Verpflichtungen von Bund und Ländern zur Unterstützung von nicht-lebensfähigen Ländern zu kürzen, um so die betreffende Landesregierung und das Landesvolk selber die Konsequenzen ihres Entschlusses der Eigenständigkeit tragen zu lassen.“ (Arndt, 1997, S. 3) Mehrere Geberländer, die in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einzahlen müssen, strengten ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts an, um aus ihren Verpflichtungen entlassen zu werden. Bremen musste nach der gewonnenen Klage erneut und grundsätzlich um seine Stellung im bundesstaatlichen Finanzausgleich fürchten. Die klageführenden Länder hatten vor Gericht die Einwohnerwertung, die Hafenlasten, die Kosten politischer Kleinheit und generell die Intensität des Länderfinanzausgleichs in Frage gestellt. Bremen hätten Einnahmeverluste von ca. 1,2 Mrd. DM jährlich, einem guten Sechstel der damaligen Ausgaben, gedroht.

Das Urteil des BVerfG zur Klage der Geberländer, das am 12. November 1999 erging, war für Bremen insofern günstig, als das Gericht den Klagen nicht voll stattgegeben hatte. Jetzt musste die Umsetzung des Urteils ausgehandelt werden.

Noch vor Abschluss der Verhandlungen um das Urteil des BVerfG wurde der geplante Konsolidierungsweg einem neuen Risiko ausgesetzt: der großen Steuerreform der Bundesregierung. Bremen wies von Anfang an darauf hin, dass der Einnahmeausfall, der durch die geplanten Steuersenkungsgesetze für den Landeshaushalt befürchtet werden müsste – unabhängig davon, wie man ihre gesamtwirtschaftlichen und sozialen Wirkungen einschätzen würde –, von Bremen mit seinen scharf kalkulierten Sanierungsbemühungen nicht zu schultern sei. Auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2000 wurde damals angenommen, dass es für Bremen von 2001 bis 2004 zu Mindereinnahmen von insgesamt rund 450 Mio. € kommen würde, denen ungewisse und in der Höhe unbekannte Mehreinnahmen aus einem durch die steuerliche Entlastung herbeigeführten konjunkturellen Aufschwung als Selbstfinanzierung gegen gerechnet werden sollten.

Auch andere, besonders die neuen Länder, protestierten.

Kanzlerzusage 2000

Die Länder Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern hatten bei der Steuerreform 2000 vom Bund zur Entlastung ihrer Haushalte sechstellige Beträge für bestimmte Maßnahmen erhalten, z. B. für die Sanierung des Olympiastadions oder Verkehrsprojekte.

Auch Bremen konnte sich nicht allein auf die erhofften Selbstfinanzierungseffekte der Steuerreform verlassen, sondern erwartete ebenfalls eine Entlastung. Die Bundesregierung sicherte im so genannten Kanzlerbrief vom Juli 2000 zu, nicht zulassen zu wollen, dass Bremen erneut in eine extreme Haushaltsnotlage abgleiten werde:

„... Auf jeden Fall darf ein erneutes Abgleiten der Sanierungsländer in eine extreme Haushaltsnotlage durch die finanziellen Auswirkungen von Steuerreform und Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht zugelassen werden, so dass eine ansonsten erforderliche Fortführung der Sanierungshilfen vermieden wird.“

Eine „Einlösung“ der Zusage stand erst in 2005 zur Debatte, dem ersten Jahr ohne Sanierungszahlungen, wo die Frage eines „erneuten Abgleitens“ sich stellen würde.

Statt einer Bezuschussung einzelner Projekte sollten die reformbedingten Steuerausfälle ersetzt werden; die Mindereinnahmen im Jahr 2005 aufgrund der Steuerrechtsänderungen wurden von Anfang an und im weiteren Verlauf stets in die Haushalte und die Finanzplanung sowie in die Sanierungsberichte eingestellt und lagen als Forderung Bremens im Rahmen der Berichterstattung an den Finanzplanungsrat jedes Jahr offen auf dem Tisch.

Umsetzung bei der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2001

In 2001 kamen die Verhandlungen zur Umsetzung des Urteils des BVerfG von 1999 zum Abschluss. Bremen ging als „Gewinner“ aus dem Prozess hervor:

Nach den jetzt aktualisierten Berechnungen wird für Bremen ein Gewinn gegenüber dem alten Finanzausgleich in Höhe von 24 Mio. € für das Jahr 2005 geschätzt. Mit 36 € je Einwohner liegt Bremen damit an der Spitze aller Bundesländer. Die von anderen Ländern massiv in Frage gestellten Finanzausgleichselemente „Einwohnerwertung für die Stadtstaaten“ und „Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ blieben dem Grunde nach erhalten. Auch die Hafenlasten wurden nicht gestrichen; für die Hafenlastenabgeltung wurde ein Weg außerhalb des Finanzausgleichs gefunden. Der verringerte Umfang ihrer Berücksichtigung wurde durch andere Veränderungen im bestehenden Finanzausgleichssystem kompensiert.

Forderung Bremens ab 2004

Die steuerreformbedingten Steuerausfälle, denen die erhofften Entlastungswirkungen aus Hartz IV gegenzurechnen waren, hat Bremen 2004 zum Abschluss der zweiten Sanierungsphase als Forderungen aus dem Kanzler-Brief geltend gemacht – in der Erwartung, dass mit einer solchen ergänzenden Unterstützung dann, im Rahmen einer allgemein besseren Einnahmeentwicklung und bei zusätzlichen besonderen Eigenanstrengungen Bremens, das Sanierungs-Zwischenziel eines verfassungskonformen Haushalts erreicht und die extreme Haushaltsnotlage überwunden werden könnte.

Im Sanierungsbericht 2003 wurde auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2004 davon ausgegangen, dass Bremen Ansprüche gegenüber dem Bund von 564 Mio. € p. a. ab 2005 habe, denen die Erleichterungen durch Hartz IV im Umfang von 130 Mio. € gegenzurechnen wären. Damit hätte die konsumtive Deckungsquote auf 100 % gehoben werden können (Sanierungsbericht 2003, S. 52). Nach aktuellen Berechnungen belaufen sich diese Steuermindereinnahmen für 2005 nunmehr auf 517 Mio. €, denen rund 120 Mio. € Entlastung durch die Reform „Hartz IV“ gegenübergestellt werden müssen.

Dagegen hatte sich inzwischen die Lage der öffentlichen Hand insgesamt dramatisch verschlechtert. Der Bund musste 2004 einen Nachtragshaushalt mit einer sehr viel höheren Verschuldung verabschieden: Die Krediteinnahmen überschritten die Investitionen um 19 Mrd. €. Die Defizitobergrenze des Vertrages von Maastricht von 3 % in Relation zum nominalen BIP wurde 2004 zum dritten Mal in Folge überschritten und erneut eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts proklamiert.

Die „Geschäftsgrundlage“ für die Kanzlerzusage war nach Ansicht des Bundes eine andere geworden. Auch in den Länderhaushalten stellte sich die Situation erheblich ungünstiger dar. In immer mehr Ländern überstiegen die Einnahmen aus Krediten die Investitionsausgaben; 2004 waren es bereits sechs (neben Bremen Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen).

Der Finanzplanungsrat hat in seiner 100. Sitzung im Juni 2004 die Sanierungsberichte des Saarlands und Bremens erneut gebilligt. Bund und Länder haben sich aber gleichzeitig darauf verständigt, das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit unter 3 % zurückzuführen und das jährliche Wachstum der jeweiligen Ausgaben in 2005 und 2006 wiederum auf nur 1 % zu begrenzen.

Bremen hat bei der Entscheidung für die Methode der Berechnung seiner Forderungen die Dynamik der Entwicklung der Steuerausfälle unterschätzt. Nach der ersten Schätzung (2000) der Steuermindereinnahmen mit 450 Mio. € insgesamt für den Zeitraum 2001 bis 2004 wurde dann zunächst (Sanierungsbericht 2001) angenommen, dass die steuerreformbedingten Steuermindereinnahmen für den Zeitraum 2001 bis 2004 zu Ausfällen von ca. 150 bis 200 Mio. € pro Jahr ab 2005 führen würden (Sanierungsbericht 2001, S. 45 f.). Stattdessen ist tatsächlich in 2004/2005 der Betrag mit rund 400 Mio. € pro Jahr (nach Abzug der Auswirkungen von Hartz IV) inzwischen auf ein Vielfaches angestiegen.

So einen heftigen Einbruch bei den Einnahmen hatten Bund und Bremen nicht erwartet. Die Steuerreform hatte ohne eine begleitende Belebung der Konjunktur zu dramatischen Mindereinnahmen geführt.

Andererseits hatte man sich in Bremen auf diese Berechnungsmethode verständigt und sie auch gegenüber dem Finanzplanungsrat offensiv vertreten. Sie war schließlich auch gewählt worden, weil dadurch deutlich gemacht werden sollte und konnte, dass Bremen an sich in der Lage gewesen wäre, seine gesteckten Sanierungsziele zu erreichen, wenn nicht die Steuermindereinnahmen eingetreten wären, die allein durch zusätzliche Anstrengungen des Landes auf der Ausgabenseite nicht zu kompensieren waren. Eine Revision dieser Forderung, noch bevor Verhandlungen überhaupt begonnen hatten, hätte daher nicht nur als falsches Signal missverstanden werden können, sondern wäre bei der externen Beurteilung der bremischen Sanierungspolitik schädlich gewesen.

Zu früheren Verhandlungen vor Ablauf des zweiten Sanierungsprogramms, die dieser Entwicklung die Spitze hätten nehmen können, war das BMF nicht bereit. Bremen konnte während der Sanierungslaufzeit nicht mehr erreichen als eine nochmalige Zusage des Bundeskanzlers im Jahr 2002, in der bestätigt wurde, dass der Bund zu seinen Zusagen stehen wird.

Abschließende Verhandlungen

Im Januar 2005 fanden die abschließenden Verhandlungen zwischen Bremen und dem Bund statt, d. h. letztlich (am 26. Januar 2005) zwischen dem Präsidenten des Senats und dem Bundeskanzler sowie weiteren Mitgliedern der Bundesregierung. Für die dargestellten hohen Forderungen Bremens, die bis dato weithin von der Bundesregierung abgelehnt wurden, ist das Ergebnis wie folgt einzuschätzen:

Die Vereinbarungen zwischen dem Bundeskanzler und dem Präsidenten des Senats betreffen

zum einen konkrete finanzielle Leistungen des Bundes an Bremen
sowie

die generelle und eine spezifische Unterstützung des Bundes für die Entwicklung der Zukunftsperspektiven und Chancen Bremens.

(1) Vorab haben beide Seiten wechselseitig anerkannt, dass sie jeweils so gut wie möglich Verpflichtungen aus dem „Pakt“ des „Kanzler-Briefes“ erfüllt haben: Bremen hat gerade auch dank der Unterstützung durch die Bundesregierung bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs in 2001, mit Wirksamkeit ab 2005, seinen finanziellen Status nicht nur gehalten, sondern verbessert. Des Weiteren hat der Bund seine Sanierungshilfen (für die 2. Sanierungsphase) auch unter wesentlich veränderten, erschwerten Rahmenbedingungen bis 2004 (Ende 2. Phase) uneingeschränkt aufrecht erhalten.

Trotz dieser vereinbarungsgemäßen Unterstützung durch den Bund ist Bremen, obwohl alle Sanierungsaufgaben erfüllt, gar übererfüllt worden sind, noch nicht instandgesetzt worden, seinen eigenstaatlichen Aufgaben im Rahmen eines verfassungskonformen Haushalts nachzukommen, und kann – im Jahr 2005 – ohne weitere Hilfen das Abgleiten in eine extreme Haushaltsnotlage nicht verhindern.

(2) Konkret wird der Bund für Bremen zwei große Verkehrsprojekte, die die wirtschaftliche Infrastruktur verbessern, zusätzlich bezuschussen: den Ausbau des Autobahnringums Bremen durch die A 281 sowie die Cherbourger Straße in Bremerhaven. Der Bund übernimmt Finanzierungsanteile des Landes.

In den Gesprächen zur Konkretisierung wird über die Jahrestanchen für die zusätzliche Bundesfinanzierung des Projekts A 281 (Gesamtvolumen 100 Mio. €) und die Übernahme weiterer Kosten für Planung, Gutachtervergabe und für die Projektgesellschaft verhandelt. Darüber hinaus soll konkretisiert werden, wie die Jahrestanchen der Bundesfinanzierung bei der Mittelinanspruchnahme für das Projekt „Cherbourger Straße“ (Gesamtvolumen 61,5 Mio. €) abgewickelt werden.

(3) Um die Zukunftsperspektiven für Bremen abzusichern, haben sich beide Seiten in einer „Gemeinsamen Erklärung“ über die zukünftigen Perspektiven der Bremer Finanzen und deren strukturelle Rahmenbedingungen verständigt:

Entsprechend der Bremer Erwartung, dass die Bundesregierung – im Zusammenhang der generellen Rahmenentwicklungen (nicht zuletzt auch mit dem Ausgang der Berliner Klage) – darauf hinwirken wird, „die für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Freien Hansestadt Bremen erforderliche strukturelle Verbesserung zu realisieren“, sagt der Bund zu, in Verbindung zugleich mit seinem Ziel, eine Verbesserung der Situation der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen einzuleiten, auch die Finanzausstattung der Freien Hansestadt zu verbessern.

Verständlicherweise setzt der Bund dabei auch ein konstruktives Mitwirken des Bremer Senats bei den erforderlichen strukturellen Maßnahmen zu eben solcher Verbesserung der generellen Haushaltssituation voraus.

Diese Zusage der Bundesregierung unterstreicht die zwingende Notwendigkeit für Bremens Zukunftsperspektiven, die strukturelle Verbesserungen für eine aufgabengerechte Finanzausstattung erfordern. Es ist absehbar, dass auch schon vor Auslaufen der speziellen Regelung zum Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) in 2019 aus unterschiedlichen Entwicklungen und Anlässen (u. a. betreffend den allgemeinen Haushaltsrahmen, die neuen Länder, die EU-Finanzierung und deren Rückflüsse etc.) eine Neuordnung von Steuereinnahmen/Staatsquote und Steuerverteilung (gegebenenfalls bis hin zum Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne) ansteht, wenn auch nicht gegenwärtig aktuell, so doch in den kommenden Jahren, für die eine grundlegende Verständigung zwischen Bund und Ländern herbeigeführt werden muss.

In diesen umfassenderen Kontext einer Neugestaltung allgemeiner Rahmenbedingungen ist die „Gemeinsame Erklärung“ einzuordnen – als Ausdruck des Willens der Bundesregierung, bei solchen Neu-Verhandlungen der bundesstaatlichen Finanzordnung, noch vor 2019, den besonderen strukturellen und faktischen Belastungen des Stadtstaats Rechnung zu tragen, um diesem einen angemessenen Status zu sichern. Damit steht die Bundesregierung an der Seite der Freien Hansestadt, in der konkreten Ziel-Vereinbarung, die erforderliche strukturelle Verbesserung der Bremer Finanzausstattung zu realisieren.

(4) Mit der weiteren „Absichtserklärung“ verbünden sich Bund und Bremen, die Innovationsoffensive des Bundes mit der Bremer Zukunftsplanung (vor allem InnoVision 2010 und Wissenschaftsplan 2010) zusammenzubinden und damit wechselseitig zu stärken, indem dadurch die Bremer Wirtschaftskraft und die bremischen Standortpotentiale ausgebaut werden.

Mit diesem Ziel enthält die „Absichtserklärung“ eine Vereinbarung mit der Bundesregierung, am Standort Bremen

- eine „Modellregion Bremen für den Raumfahrtstandort Deutschland“ und
- eine „Innovationsregion Logistik“ (für Seehafenwirtschaft und Verkehr)

auf den Weg zu bringen. Die Bundesregierung wird die Möglichkeiten für den mittelfristigen Ausbau dieser beiden Großprojekte – als Cluster und Kompetenzzentren von Wirtschaft/Wissenschaft/Forschung und Entwicklung in zentralen Wachstumsbranchen – gemeinsam und im Verbund mit Wirtschaftsunternehmen sowie dem Land prüfen und zusammen mit Bremen konkretisieren.

Bremen kann alle weiteren Voraussetzungen schaffen, um als attraktiver Partner dynamisch dazu beizutragen. Mit der Teilnahme an der Innovationsoffensive der Bundesregierung kann der Stadtstaat am erreichten Niveau einer erfolgreichen Wirtschaftsmodernisierung anknüpfen und sie in zwei zukunftsfähigen Bereichen forciert fortführen.

(5) In der Bewertung des Verhandlungsergebnisses ist abzuwägen zwischen der nicht zu übersehenden Enttäuschung der hohen Erwartungen Bremens für konkret-aktuelle Haushaltsentlastungen einerseits und der erreichten Unterstützung des Bundes für die Zukunftsperspektiven und zukünftigen Chancen der Freien Hansestadt andererseits. Im Hinblick auf das besondere persönliche Engagement des Bundeskanzlers gerade für die positiven Aspekte des Verhandlungsergebnisses, unter Überwindung der bis dato weithin ablehnenden Position der Bundesregierung, hat der die abschließenden Verhandlungen führende Präsident des Senats das Ergebnis in einem Schreiben an den Bundeskanzler, das hier als Anlage beigelegt ist, letztlich von der positiven Seite her eingeschätzt – nämlich als Hilfe in der nunmehr beginnenden neuen 3. Sanierungsphase und bei der notwendigen Stärkung des Standortes Bremen.

III. Neue Herausforderungen

Auch unter dem Gesichtspunkt der Strukturpolitik ist die Sanierung noch nicht abgeschlossen. Trotz der stattgefundenen Annäherung ist die Wirtschaftskraft Bremens im Großstadtvergleich noch zu gering, die Beschäftigungsquote zu niedrig

und der Abstand in der wirtschaftlichen Entwicklung zur bundesweiten Entwicklung konnte noch nicht geschlossen werden.

Der Beginn der neuen Sanierungsphase jedoch ohne Sanierungszahlungen des Bundes ist eine dramatische politische Zäsur, die Bremen und den Senat vor neue, größte Herausforderungen stellt. Klarheit über die finanzielle Lage zu schaffen, ist die erste Voraussetzung für die Gestaltung der weiteren Politik.

Senat und Bürgerschaft werden gemeinsam, sowie mit den Bürgern des Landes und ihren Institutionen, noch intensiv über die Eckpunkte der zukünftigen bremischen Strategie zu beraten haben. Es geht darum, eine essentiell neue Phase zur Reduzierung der staatlichen Aufgaben und Ausgaben und zur Verbesserung der Haushaltsstrukturen zu gestalten und dies so effektiv mit dem tiefgreifenden Umbau von Aufgabenstrukturen zu verbinden, dass zugleich Impulse für neue Entwicklungen freigesetzt werden können.

Der Senat wird die Haushaltskonsolidierung fortsetzen, indem schrittweise das Haushaltsdefizit verringert und die jährliche Neuverschuldung, die zunächst unvermeidbar erhöht werden muss, Jahr für Jahr reduziert wird. Der Orientierungsrahmen für den Zeitraum bis 2009 beschreibt global die Anforderungen an die finanz- und haushaltspolitischen Aufgaben der kommenden Jahre. Er formuliert als Zwischenschritt das Mindestziel, den so genannten Primärsaldo bis 2009 auszugleichen, d. h. bei Herausnahme der Zinsausgaben, die gerade auch wegen ihres weit überdurchschnittlichen Volumens völlig aus dem Rahmen fallen, soll in 2009 die Gesamtheit der bremischen Ausgaben nicht größer als die Einnahmen insgesamt sein. Dieser Orientierungsrahmen muss in einer außerordentlichen gemeinsamen Kraftanstrengung mit konkreten Umbau- und Sparmaßnahmen ausgefüllt werden, die gewichtige Umstrukturierungen und gezielte Prioritäten, aber auch Posterioritäten für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und für deren Ressourcenausstattung umsetzen. Dabei muss alles auf den Prüfstand gestellt werden, insbesondere sind überall, soweit möglich und gewollt, die bremischen Standards an den vergleichbaren Maßstäben insbesondere von Haushaltsnotlageländern zu orientieren.

Letztlich dürfen wir das Ziel jeder nachhaltigen Finanzpolitik, das konsumtive Haushaltsdefizit ganz abzubauen und einen verfassungskonformen Haushalt zu erreichen, nicht aus den Augen verlieren.

Zugleich müssen wir deutlich machen, dass das gegenwärtige System der bundesstaatlichen Finanzverteilung besonders die Stadtstaaten, aber auch die strukturschwachen Länder benachteiligt, so dass schon vor 2019 über Reformen nachgedacht werden muss. In diesem Zusammenhang wird der Senat die Bremer Position und Ansprüche letztlich auch vor dem Bundesverfassungsgericht zu gegebener Zeit einfordern.

Die Chronologie der Ereignisse zeigt: Unter schwierigsten Bedingungen hat sich Bremen immer wieder behauptet. Auch für die Zukunft hat Bremen – bei allen Risiken – wieder neue Chancen. Die Selbständigkeit unseres Landes zu bewahren, ist alternativlos: sie aufzugeben, löst keines der gravierenden Probleme unserer zwei Städte, schon gar nicht die Haushaltsdefizite, die in einem kommunalen Status mangels effektiver eigener Gestaltungsmöglichkeiten eher noch bedrückender würden. Die Freie Hansestadt Bremen kann und wird als selbständiges Land sich primär auf die eigene Kraft besinnen und die gerade dem Land sowie einer Landesregierung zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumente einsetzen sowie Spielräume nutzen, um den maßgeblichen Beitrag zur langfristigen Überwindung der Finanzdefizite zu leisten. Der Senat wirbt darum, alle Bremer dafür zu gewinnen, trotz der Haushaltsprobleme nach vorne zu sehen und einen gemeinsamen Neuanfang zu starten.

Berlin, den Juli 2000

Herrn Dr. Henning Scherf
Präsident des Senats und
Bürgermeister der Freien Hansestadt Bremen

Herrn Hartmut Perschau
Bürgermeister der Freien Hansestadt Bremen

Senatskanzlei
Rathaus/Am Markt 1
28195 Bremen


100/600
Der Oberbürgermeister
Freien Hansestadt Bremen
Ging.: 13. Juli 2000
in _____ Expl. mit _____ Ant. in _____ Expl.
Weitergehen n. Person in ☒ Geb. an _____ Expl.

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Dr. Scherf,
sehr geehrter Herr Bürgermeister Perschau,

für Ihr Schreiben vom 3. Juli 2000 danke ich Ihnen und stimme ihm zu.

Durch die Steuerreform setzt die Bundesregierung spürbare angebots- und nachfragepolitische Akzente für eine sozial gerechte und wirtschaftspolitisch effektive Steuerpolitik, die für Wachstum und Beschäftigung sorgt. Unser Ziel ist das Einschwenken auf einen höheren Wachstumspfad und nicht nur ein konjunkturelles Strohfeuer. Langfristig gesehen werden die öffentlichen Haushalte aller Ebenen hiervon profitieren.

Ihre Sorge, durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und im Zusammenhang mit der Steuerreform drohten insbesondere finanzschwachen Ländern erhebliche Einnahmerisiken, vermag ich nachzuvollziehen. Aber nach dem in der Verfassung verankerten Prinzip des kooperativen Föderalismus ist über das Ausgleichssystem auch den besonders finanzschwachen Ländern und erst recht den Ländern, die sich in einer

extremen Haushaltsnotlage befinden, eine Finanzausstattung zu gewährleisten, die ihre Existenz und Eigenstaatlichkeit nicht im mindesten in Frage stellt und sie in die Lage versetzt, ihren Aufgaben nachzukommen. In diesem Zusammenhang macht sich die Bundesregierung die Festlegung der Regierungschefs der Länder vom 24./25. März 2000 ausdrücklich zu eigen, nach der kein Land in seiner Existenz in Frage gestellt werden darf und dass in der Einheit der Finanzverfassung die innere Vielfalt der Ländergemeinschaft ihren Ausdruck finden muss.

Der Bund sieht sich deshalb in der Verantwortung, eine Schlechterstellung finanz- und strukturschwacher Länder auszuschließen. Auf jeden Fall darf ein erneutes Abgleiten der Sanierungsländer in eine extreme Haushaltsnotlage durch die finanziellen Auswirkungen von Steuerreform und Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht zugelassen werden, so dass eine ansonsten erforderliche Fortführung von Sanierungshilfen vermieden wird.

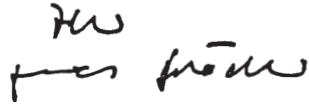
Die Bundesregierung war und ist der Auffassung, dass der vorgegebenen strukturellen Eigenart der Stadtstaaten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs Rechnung getragen werden muss. Die Berücksichtigung der Andersartigkeit von Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern im Länderfinanzausgleich ist sachgerecht. Dies rechtfertigt eine besondere Einwohnergewichtung der Stadtstaaten; durch sie wird das Gleichbehandlungsgebot erst gewahrt.

Die Bundesregierung sagt zu, sich im Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, dass durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs der gegebene finanzielle Status Bremens erhalten bleibt, auch im Hinblick auf die Auswirkungen der Steuerreform. Nach der bestehenden Rechtslage wird der finanzielle Status Bremens insbesondere auch durch die Einwohnerwertung, sowie die Berücksichtigung der Hafenlasten und der

Kosten der Kleinheit gewährleistet. Nach dem Ergebnis der Prüfaufträge des Bundesverfassungsgerichts wird der finanzielle Status Bremens durch

diese oder in ihrer Wirkung gleiche Maßnahmen gewährleistet werden. Ich bin sicher, sehr geehrte Herren Bürgermeister, durch diese Zusage Ihnen Ihre Sorgen im Zusammenhang mit den Einnahmeverzichten des öffentlichen Gesamthaushalts durch die Steuerreform nehmen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. W. von ...'.

SPD

GERHARD SCHRÖDER

Vorsitzender der
Sozialdemokratischen Partei
Deutschlands

BV	DL/03	01	02	04
Der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund				
Eing.: 13. Juli 2000				
in	Expl. mit	Ant. in	Expl.	
Weitergehehen n. Bremen in: X		Expl. Ant.	Expl.	

Herrn
Bernd Neumann, MdB
Parlamentarischer Staatssekretär a.D.
Vorsitzender des CDU-Landesverbandes Bremen
Am Wall 135

28195 Bremen

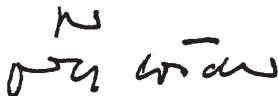
Juli 2000

Sehr geehrter Herr Neumann,

in einem Gespräch am vergangenen Montag haben Sie mir Ihre Sorge berichtet, dass mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und im Zusammenhang mit der Steuerreform bei finanzschwachen Ländern erhebliche Einnahmerisiken verbunden sind.

Dazu hat es in den zurückliegenden Tagen eine Reihe von Kontakten zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bremer Senat gegeben. Ich denke, dass mit dem anliegenden Schreiben an Bürgermeister Scherf und Bürgermeister Perschau Ihren Befürchtungen angemessen Rechnung getragen ist. Nach zahlreichen Gesprächen, die ich selbst inzwischen mit den Fraktionsführungen der Koalitionsfraktionen sowie den Ministerpräsidenten der SPD-geführten Ländern gehabt habe, sehe ich eine ausreichend verlässliche Grundlage für die bevorstehenden Arbeiten im Sinne des beigegeführten Schreibens als gegeben an.

Mit freundlichen Grüßen



Berlin, den 19. September 2002

An den
Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen
Herrn Bürgermeister Dr. Henning Scherf

An den
Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen
Herrn Bürgermeister Hartmut Perschau

Postfach 10 25 20

28025 Bremen

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,
sehr geehrter Herr Senator,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 9. Juli 2002.

Ich freue mich zu hören, dass die Sanierung des Bremer Haushaltes voranschreitet und die gemeinsamen Bemühungen von Land und Bund Früchte tragen. Der Bund wird mit den bisher geleisteten Sanierungshilfen und den für die Jahre 2003 und 2004 vorgesehenen weiteren Mitteln zur Sanierung des Landeshaushaltes seiner bundesstaatlichen Verantwortung gerecht. Bremen hat die Strategie verfolgt, die Sanierungshilfe überwiegend für investive Zwecke zu verwenden und damit über eine Steigerung der Wirtschaftskraft auch die Steuerkraft des Landes zu erhöhen. Diese Strategie wird durch die Steuerreform 2000 unterstützt.

Die hieraus resultierenden Wachstumseffekte werden zusammen mit der nachhaltigen Verbesserung des finanziellen Status quo im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs ab 2005 ein erneutes Abgleiten in eine Haushaltsnotlage verhindern.

Selbstverständlich bestätige ich gern, dass der Bund zu seinen Zusagen und den getroffenen Verabredungen steht.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Franz Wimmer". The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

Der Präsident des Senats



Der Präsident des Senats • Postfach 10 25 20 • 28025 Bremen

T (04 21) 3 61 2204
F (04 21) 3 61 6363

E-mail
henning.scherf@sk.bremen.de

An den
Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland
Herrn Bundeskanzler Gerhard Schröder
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Geschäftszeichen
(bitte bei Antwort angeben)

10557 Berlin

Bremen, 27. Jan. 2005

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler, lieber Gerd,

ich bedanke mich sehr für unser gestriges Gespräch über die Bremer Situation und für unsere dabei erreichte Verständigung.

Wesentlicher Inhalt unserer Verständigung war:

- die Formulierung einer Gemeinsamen Erklärung über zukünftige strukturelle Verbesserungen für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Freien Hansestadt Bremen, anschließend an die gemeinsame Darstellung der bisherigen Unterstützungsleistungen der Bundesregierung für das Land;

die vereinbarte Formulierung füge ich hier bei; zur letzten Ziffer der Erklärung ist noch eine redaktionelle Überarbeitung der Formulierung durch Hans Eichel / das Bundesfinanzministerium vorbehalten, die ggfs. noch geeint werden müsste, hoffentlich ohne dass Dein erneutes Eingreifen nötig ist,

- die Vereinbarung einer Absichtserklärung betreffend den Ausbau einer „Modellregion Bremen für den Raumfahrtstandort Deutschland“ sowie einer „Innovationsregion für Logistik“ (betreffend Seehafenwirtschaft und Verkehr) am Standort Bremen.

Den geeinten Text dieser Verabredung füge ich ebenfalls bei.

Des weiteren wurde einvernehmlich bestätigt, dass die Bundesregierung im Bundesverkehrswegeplan eine anteilige Bundesfinanzierung für den Ausbau des Autobahn-rings um Bremen (A 281) und für die Cherbourger Straße übernehmen wird.

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler, lieber Gerd,

ich kann Dir versichern, dass ich unsere vorstehend beschriebene Verständigung als sehr faires Entgegenkommen des Bundeskanzlers in Umsetzung Deiner Ankündigung in dem hier sogenannten „Kanzler-Brief“ aus dem Jahre 2000 hoch einschätze und hier vertreten werde – gerade gegenüber den ursprünglichen Maximalvorstellungen der Bremer Seite. Unsere Verständigung wird der Freien Hansestadt Bremen und der von mir geführten Großen Koalition helfen in unserer neuen 3. Sanierungsphase und bei der zu leistenden Stärkung des Standorts Bremen, wie es auch im Interesse der Bundesrepublik insgesamt, von Bund und Ländern, liegt.

Ich bitte Dich, wenn möglich die vorstehende Wiedergabe unserer Verständigung noch kurzfristig gegenlesen zu lassen und mir durch Deinen Beauftragten das Einverständnis mit der Formulierung oder eine entsprechende Verbesserung mitteilen zu lassen.

Mit großem Dank

Dein

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Henning', with a stylized flourish at the end.

Dr. Henning Scherf
Bürgermeister

26.01.2005

**Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler / Bundesregierung und Bremer Senat /
Präsident des Senats**

in Fortsetzung der Erörterungen zwischen dem Senat der Freien Hansestadt Bremen und der Bundesregierung seit 2000/02 über die bremische Haushaltssanierung und deren finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen :

- 1. Der Bremer Senat und die Bundesregierung stellen – auch mit Hinblick auf die Zusage in dem Schreiben des Bundeskanzlers vom Juli 2000 – gemeinsam fest, dass durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (in 2001, wirksam ab 2005) der gegebene finanzielle Status der Freien Hansestadt erhalten geblieben und in gewissem Umfang auch verbessert worden ist.**

Der Bund ist zudem mit den bisher geleisteten Sanierungshilfen, für die Sanierung des Landeshaushalts, bis einschließlich 2004, seiner bundesstaatlichen Verantwortung gerecht geworden.

- 2. Der Bremer Senat hat dargelegt,
dass die hieraus resultierenden Effekte unter den bestehenden Rahmenbedingungen (nicht zuletzt das konjunkturbedingte Verzögern der Wachstumseffekte)**

– auch in Verbindung mit den erbrachten Eigenbeiträgen Bremens zur Sanierung des Landeshaushaltes, mit denen Bremen alle Sanierungsaufgaben erfüllt, zum Teil sogar erheblich übererfüllt hat –

auch für das Jahr 2005 und mittelfristig für die nächsten Folgejahre

noch nicht eine Finanzausstattung gewährleisten, die die Freie Hansestadt Bremen in die Lage versetzt, ihren Aufgaben im Rahmen eines verfassungskonformen Haushalts nachzukommen,

und ohne Fortführung von Hilfen nicht das erneute Abgleiten in eine extreme Haushaltsnotlage verhindern.

3. Der Bremer Senat erwartet, dass die Bundesregierung

– unter Berücksichtigung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Berliner Klage sowie im Rahmen von absehbar sonstigen zukünftigen Entscheidungsprozessen von Bund und Ländern über eine Modifizierung der allgemeinen Bund-Länder-Finanzbeziehungen, auf der Grundlage des Solidar-paktfortführungsgesetzes, und der generellen finanzwirtschaftlichen Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren –

unter Nutzung der ihr rechtlich und politisch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten darauf hinwirken wird,

die für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Freien Hansestadt Bremen erforderliche strukturelle Verbesserung zu realisieren, und sich diesbezüglich über deren Gestalt und Umfang mit dem Bremer Senat verständigen wird.

4. Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer politischen und rechtlichen Möglichkeiten auch weiterhin strukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen einleiten und in diesem Zusammenhang die Finanzausstattung der Freien Hansestadt Bremen verbessern.

Dazu ist unabdingbar ein Zusammenwirken von Bund und Ländern in den Entscheidungsgremien auf Bundesebene. Hier erwartet die Bundesregierung ein konstruktives Mitwirken des Bremer Senats.

Darüber hinaus erwartet die Bundesregierung, dass die Freie Hansestadt Bremen ihren haushaltspolitischen Konsolidierungskurs mit Nachdruck weiter verfolgt.

26.1.2005

Absichtserklärung

Der Bundeskanzler hat mit dem Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen vereinbart, dass die Bundesregierung im Zuge ihrer „Innovationsoffensive prüft, ob sich am Standort Bremen im Verbund mit Wirtschaftsunternehmen und dem Land Bremen die „Modellregion Bremen für den Raumfahrtstandort Deutschland“ und eine „Innovationsregion für Logistik“, betreffend Seehafenwirtschaft und Verkehr, in einem mittelfristigen Zeitraum ausbauen lässt.