

Mitteilung des Senats vom 20. März 2007***Regierungserklärung zum Beginn der Verhandlungen zur Föderalismusreform II und Stand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht***

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat am 7. April 2006 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel eingereicht, Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Bewältigung seiner Haushaltsnotlage zu erhalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 19. Oktober 2006 über einen entsprechenden Normenkontrollantrag des Landes Berlin ablehnend entschieden. Vor diesem Hintergrund hat der Senat beschlossen, dem Bundesverfassungsgericht einen zweiten Schriftsatz vorzulegen, in dem dargelegt wird, dass der Bremer Anspruch auch unter Berücksichtigung der Entscheidung im Berliner Verfahren begründet ist.

Bei der Beschlussfassung über die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht hat der Senat zugleich entschieden, begleitend zur Klage alle politischen Verhandlungsmöglichkeiten zur finanziellen Besserstellung Bremens auszuschöpfen. Aus diesem Zusammenhang heraus hat er sich in der Bundespolitik sehr dafür eingesetzt, in einer zweiten Stufe der Föderalismusreform eine grundlegende Reform des bundesstaatlichen Finanzsystems vorzunehmen.

Nachdem Bundestag und Bundesrat im Dezember die Einsetzung einer „Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ beschlossen haben, erfolgte nunmehr am 8. März die Konstituierung und Aufnahme der Arbeiten durch die Kommission.

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) die Regierungserklärung zum Beginn der Verhandlungen zur Föderalismusreform II und Stand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Regierungserklärung**„Beginn der Verhandlungen zur Föderalismusreform II und Stand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht“**

Bremen setzt in die zweite Stufe der Föderalismusreform große Erwartungen. Der Senat hat im Zusammenhang mit der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht entschieden, gleichzeitig auch alle politischen Verhandlungsmöglichkeiten auszuschöpfen, um Bremer Argumente, Sichtweisen und Anliegen einzubringen und für unsere Interessen einzutreten. Erst wenn wir deren Ergebnisse kennen, müssen wir gegebenenfalls auch weitere rechtliche Schritte in Erwägung ziehen. Diese Herangehensweise haben wir auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht.

Den Bremer Abgeordneten brauche ich nicht in aller Ausführlichkeit darzulegen, warum es aus Bremer Sicht bei der Föderalismusreform vor allem geht.

- Wir wollen und müssen über die Lohnsteuererlegung mit ihren fatalen Folgen für die bremische Steuerkraft reden.
- Auf die Agenda gehört auch die hohe Belastung unseres Landeshaushalts durch die bundesstaatliche Lastenverteilung, insbesondere bei den sozialen Leistungen.

- Wir setzen darauf, dass der Bund sich in höherem Maße zu seiner Verantwortung für die Seehäfen bekennt und erkennt, dass ein hoch verschuldetes kleines Bundesland diese Aufgabe allein kaum meistern kann.
- Wir wollen dafür eintreten, dass unsere hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sich endlich auch angemessen in unseren Steuereinnahmen widerspiegelt. Wachstum und Leistung muss sich auch fiskalisch lohnen.

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren,

große Erwartungen heißt nicht: Große Illusionen! Ich habe aus meiner Kritik an dem Umgang mit dem Kanzlerbrief nie ein Hehl gemacht, und ich habe gewiss nicht vor, die Föderalismusreform als Allheilmittel oder Blankoscheck zu verklären. Wir werden nichts unversucht lassen, unsere Forderungen durchzusetzen, aber wir werden das Fell erst verteilen, wenn der Bär erlegt ist.

Am 8. März 2007 hat sich die Kommission mit 35 Mitgliedern konstituiert. Das ist der erste Schritt, und auch der ist nicht ganz selbstverständlich gewesen. Die Reform ist zwar Bestandteil des Berliner Koalitionsvertrages. Insbesondere unter den Ländern gab es aber auch Widerstände, und Bremen hat sich sehr und am Ende erfolgreich dafür eingesetzt, dass sie zu Stande kommt.

Der Vorsitz wird von Peter Struck, dem Vorsitzenden der SPD-Fraktion im Bundestag, und dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger wahrgenommen. Auf Länderseite sind fast alle Ministerpräsidenten vertreten. Ich selbst bin zum stellvertretenden Vorsitzenden der Kommission gewählt worden. Bremen gehört auf Länderseite zu den drei Ländern, die den Gesamtprozess koordinieren. Auch auf Seite des Bundestags ist Bremen durch unseren Bundestagsabgeordneten Volker Kröning kompetent vertreten. Bremen kann damit in diesem Reformprozess an zentraler Stelle mitwirken. Diesen Auftrag wollen wir fair und verantwortungsbewusst erfüllen und unseren Beitrag dazu leisten, dass die Reform zu einem Erfolg geführt wird.

Die letzte große Reform der Finanzbeziehungen hat 1969 stattgefunden. Damals wurde das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz erlassen. Es wurden die mittelfristige Finanzplanung, der Finanzplanungsrat und die Gemeinschaftsaufgaben eingeführt. Die Steuerzerlegung wurde vom Arbeitsstätten- auf das Wohnortprinzip umgestellt – damit wurde Bremen übrigens in einem Schlag vom Zahler- zum Nehmerland. Der Artikel 115 GG über die Staatsverschuldung wurde im Sinne der damals modernen Konjunktur- und Wachstumspolitik reformiert.

Nach fast 40 Jahren besteht jetzt grundsätzlicher Reformbedarf:

- Die bestehende Finanzordnung ist immer komplizierter und undurchsichtiger geworden,
- sie führt zu Fehlanreizen und Ungerechtigkeiten,
- Engagement für wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze werden bei der Verteilung der Steuereinnahmen nicht hinreichend belohnt,
- für die Bewältigung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte fehlen taugliche Instrumente.

In dem Antrag der Fraktionen der CDU und der SPD sind wesentliche Punkte der Reformdebatte schon aufgeführt: Dazu gehören

- die Prävention von Haushaltskrisen und die Behebung bestehender Haushaltsnotlagen,
- Möglichkeiten der Entschuldung,
- eine stärkere Orientierung der Steuerverteilung an der Wirtschaftskraft,
- die Prüfung der Auswirkungen einer höheren Steuerautonomie auf die Bremer Steuereinnahmen,
- die Berücksichtigung von Sonderlasten und
- eine Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems.

Ganz zentral ist für uns natürlich auch das Ziel einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung – jedes Land muss in die Lage versetzt werden, seine verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen.

Bei einem so großen Reformprojekt muss allen Beteiligten klar sein: Ein Ergebnis setzt Kompromissfähigkeit und Konsensbereitschaft auf allen Seiten voraus. Nur in einem gegenseitigen Geben und Nehmen wird der Reformprozess eine Chance haben. Deshalb ist es klug und im Interesse Bremens, die Themenpalette breit anzulegen und möglichst viele Stellschrauben in die Verhandlungen einzubeziehen.

Aus dieser Überzeugung heraus habe ich schon im Dezember in einem Schreiben an meine Kollegen Ministerpräsidenten dafür geworben, bei allen möglichen Lösungsansätzen von vornherein immer beide Seiten der Medaille in den Blick zu nehmen:

Es gibt sicher gute Argumente dafür, in Zukunft mehr Elemente des Wettbewerbs in unseren Finanzbeziehungen zu verankern. Aber zum Wesen eines fairen Wettbewerbs gehören eben auch vergleichbare Chancen und Startbedingungen für alle Teilnehmer. Wettbewerb und Chancengleichheit – nur zusammen ist das sinnvoll.

Das Gleiche gilt für den guten Vorsatz, endlich die Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Es ist richtig, hier klare Grenzen einzuziehen. Gleichzeitig müssen aber auch die Bedingungen geschaffen werden, dass wir alle diese Grenzen einhalten können. Ein Weg für die Entschuldung oder Teil-Entschuldung der Haushaltsnotlagenländer muss gefunden werden.

Der Bremer Senat wird selbstverständlich die bremischen Fragestellungen in die Arbeit der Kommission einbringen. Aber wir wollen, wie das auch im Antrag der beiden Regierungsfractionen zum Ausdruck kommt, ebenso unserer gesamtstaatlichen Verantwortung gerecht werden. Wir sind deshalb gut beraten, unsere Bremer Argumente und Interessen in größere Zusammenhänge einzubetten und sie im Rahmen verallgemeinerbarer Fragestellungen vorzubringen, die auch für andere Länder und den Bund von großem Interesse sind.

Ich habe dafür zwei Gründe:

- Als gewählter stellvertretender Vorsitzender der „Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ muss ich auch die Interessen aller Länder im Auge behalten, ausgleichen und moderieren.
- Dieses Vorgehen ist vor allem aber am ehesten geeignet, eine Perspektive für Bremen zu bieten. Als Land mit Strukturproblemen sind wir an der aufgabenadäquaten Finanzausstattung interessiert, als wirtschaftsstarkes Land möchten wir mehr von unseren erwirtschafteten Einnahmen behalten. Insofern haben wir hier in einem Land durchaus auch unterschiedliche Interessen vereint.

Lassen Sie es mich positiv wenden: Wir sind damit der geborene Koordinator!

Von allen Mitgliedern unserer gemeinsamen Kommission wird mehr erwartet, als Advokat in jeweils eigener Sache zu sein. Ich jedenfalls bin überzeugt: Ein besseres Finanzsystem für unser ganzes Land dient auch und zugleich dem Zweistädtestaat Bremen.

Aus dem selben Verständnis heraus hat sich auch die „Bremer Initiative zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ auf ihre Erklärung geeinigt, die wir vor zwei Wochen im Rathaus unterzeichnet haben. Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Senat und Magistrat haben immer dann gemeinsame Positionen entwickelt und gemeinsam gehandelt, wenn es galt, ein faires bundesstaatliches Finanzsystem zu gewährleisten und die Selbständigkeit des Stadtstaates zu wahren. Als Bürgermeister möchte ich diese Tradition fortsetzen und das Gespräch mit allen gesellschaftlichen Gruppen suchen. Die Unterzeichner haben miteinander vereinbart, sich nach innen – in Bremen und Bremerhaven – und nach außen – bundesweit – mit ihren jeweiligen Möglichkeiten dafür einzusetzen, dass

- die Föderalismusreform im Interesse des ganzen Bundesstaates zu einem Erfolg wird,
- dabei auch die spezifische Situation Bremens angemessen berücksichtigt wird,
- die Freie Hansestadt Bremen als Stadtstaat im deutschen Föderalismus auch weiterhin eine aktive und bereichernde Rolle spielen kann.

Bremen hat parallel zu den Vorbereitungen der Föderalismuskommission auch das Verfahren in Karlsruhe weiter vorangetrieben. Der Senat hat gerade jetzt – wie ver-

sprochen – einen zweiten Schriftsatz auf den Weg gebracht. Das ist ein notwendiger Schritt nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Berliner Antrag und den Hinweisen und Argumenten, die sich aus dieser Entscheidung ergeben.

Berlins Klage vor dem Bundesverfassungsgericht wurde vor allem deshalb abschlägig beschieden, weil das Gericht zu der Auffassung kam, dass die Berliner Zinsbelastung nicht so hoch sei, um nicht aus eigener Kraft bewältigt werden zu können. Das Gericht hat außerdem deutliche Zweifel geltend gemacht, dass Berlin seine Haushaltsspielräume zur Konsolidierung der Landesfinanzen auf Ausgaben- und Einnahmenseite aus eigener Kraft bereits ausgeschöpft habe.

Unser ergänzender Schriftsatz weist deshalb Punkt für Punkt nach, dass die auf Berlin angewendeten Kriterien für Bremen zu einem anderen Ergebnis führen. Im Kern werden folgende Positionen formuliert:

- Bremen erfüllt nach den bisherigen Maßstäben die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien für eine Haushaltsnotlage. Daran ändert sich auch nichts nach den vom Gericht ergänzend formulierten Maßstäben. Bremen befindet sich objektiv in einer extremen Haushaltsnotlage.
- Bremen hat auch alle vom Verfassungsgericht angesprochenen Maßnahmen ergriffen, um aus eigener Kraft seine Haushaltsnotlage zu bekämpfen. Das gilt auf der Einnahmenseite bei Steuern und Vermögensveräußerungen; das gilt ebenso auf der Ausgabeseite.
- Wir haben z. B. die Gewerbesteuer und die Grundsteuer noch 2004 erhöht. Weitere Erhöhungen stoßen allerdings an die Grenze dessen, was im Wettbewerb mit dem Umland und anderen Großstädten noch möglich ist.

Das Gleiche gilt für die neu eingeführte Kompetenz der Länder zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer; eine Erhöhung würde direkte Auswirkungen auf die Abwanderung ins Umland haben.

- Bei den Vermögensveräußerungen legen wir dem Gericht dar, dass wir seit 1994 bereits Vermögen im Umfang von 2,3 Mrd. € veräußert haben, diesen Weg also früher und stärker als viele andere gegangen sind. Nach dem Maßstab des Gerichts, dass sich Veräußerungen auch wirtschaftlich rechnen müssen, sind wir hier an der Grenze des Möglichen angekommen. Das gilt insbesondere für BLG und Gewoba. Wir wollen diese beiden Unternehmen nicht veräußern, weil sie für die Zukunft des Landes von entscheidender Bedeutung sind. Wir müssen sie aber auch – selbst nach den Kriterien des Verfassungsgerichts – nicht veräußern, weil wir durch einen Verkauf unseren Haushalt unter dem Strich nicht nennenswert entlasten.
- Bei den Ausgaben können wir belegen, dass wir bei den konsumtiven Ausgaben das Hamburger Niveau erreicht haben und nicht – wie Berlin – um 10 % höher liegen. Faktisch liegen wir bei den gestaltbaren Ausgaben sogar deutlich unter Hamburg, weil bei uns ein größerer Teil rechtlich und tatsächlich gebunden ist.

Der Schriftsatz kommt damit zusammengefasst zu dem eindeutigen Ergebnis, dass sich Bremen nach wie vor in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und unsere eigenen Handlungsspielräume so gut wie erschöpft sind.

Er begründet, dass in Bremen die vom Gericht geforderte absolute und relative Haushaltsnotlage vorliegt und Bremen auch nach dem neu in die Rechtsprechung eingeführten „ultima-ratio-Prinzip“ Anspruch auf Unterstützung hat.

Bremen wird seinen Schriftsatz jetzt beim Bundesverfassungsgericht einreichen. Dem Bund und den anderen Ländern ist eine Äußerungsfrist bis zum 31. Juli gesetzt worden.

Ich habe keine Zweifel, dass der Bund und die anderen Länder sich sehr kritisch und detailliert mit unseren Argumenten auseinandersetzen werden. Das ist auch völlig in Ordnung. Wir sind gut vorbereitet. Wir haben gute Argumente und plausible Antworten auf die absehbaren Fragen.

Einen Vorgeschmack haben wir in der vergangenen Woche bekommen. Der von acht Ländern vorgelegte Schriftsatz aus der Feder von Professor Korioth zeichnet sich allerdings weniger durch die Stichhaltigkeit und Überzeugungskraft seiner Argumente, sondern eher durch eine in einem derartigen Verfahren etwas ungewöhnliche Wort-

wahl und Argumentationsweise aus. Forsch im Ton, aber wenig tiefschürfend in der Sache. Man könnte das auch schlicht als Polemik bezeichnen, die doch insgesamt als sehr rückwärtsgerichtet erscheint.

Das Papier von Professor Koriath setzt sich nicht ernsthaft mit der schwierigen Situation eines Landes in einer Haushaltsnotlage und den Anforderungen des Verfassungsgerichts auseinander. Um nur einen Kernpunkt aufzugreifen: Wenn Professor Koriath behauptet, das Bremer Konzept sei von Anfang an verfehlt gewesen, muss er sich fragen lassen, welches der acht Länder, die er vertritt, zu welchem Zeitpunkt denn darauf aufmerksam gemacht hat? Denn das Sanierungsprogramm Bremens ist mit Bund und Ländern abgestimmt worden und seine Umsetzung war jedes Jahr Gegenstand einer ausführlichen Berichterstattung vor dem Finanzplanungsrat. Ich will nicht behaupten, dass wir in den letzten Jahren alles richtig gemacht haben. Aber wenn es auch Irrtümer gegeben hat, dann haben wir uns – Bund und Länder – gemeinsam geirrt. Das kann aber kein Kriterium der rechtlichen Beurteilung sein und erst recht nicht Anlass dazu, die Haushaltsnotlage Bremens zu ignorieren.

Ich wehre mich an dieser Stelle ausdrücklich auch gegen Legendenbildung und Geschichtsklitterung: Dass wir in Bremen während der Sanierung bewusst auch auf aktiven Strukturwandel und Investitionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft gesetzt haben, war eine gemeinsame Strategie. Sie entsprach den Hinweisen des Verfassungsgerichts im 92er-Urteil, den Sanierungsvereinbarungen und den von Bremen penibel eingehaltenen Sanierungsaufgaben.

Auch wenn wir dabei nicht alle Ziele erreicht haben – wir haben damit unübersehbar Erfolge geschafft: Wir sind Stadt der Wissenschaft geworden, wir haben unsere Häfen für den anhaltenden Boom des Außenhandels fit gemacht. Wir haben den Raumfahrtstandort Bremen gestärkt. Wir haben in den alten Hafengebieten um die Überseestadt die Grundlagen für neues Leben gelegt. In Bremerhaven hat sich eine Menge positiv entwickelt. Die guten aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zeigen: Wir haben Arbeitsplätze gesichert und Grundlagen für neue geschaffen.

Der Senat wird sich zu gegebener Zeit ausführlich mit dem Schriftsatz von Professor Koriath auseinandersetzen und darauf antworten.

Schlagkräftiger als alle anderen Argumente, die wir in Karlsruhe vorbringen, und Voraussetzung jeder weiteren solidarischen Unterstützung ist eine konsequente und überzeugende Sparpolitik – so schwer sie auch fällt.

Wir sind auf diesem Weg und halten ihn konsequent ein. Die dem Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollantrag vorgelegten Konsolidierungsschritte wurden in voller Höhe umgesetzt. In 2006 konnten die bereinigten Ausgaben um 1,9 % gesenkt werden. Zusätzliche Steuermehreinnahmen wurden für die Absenkung der Nettokreditaufnahme verwendet. Die Primärausgaben gingen um 3,4 % zurück. Unser Primärsaldo ist damit um 308 Mio. €, also beinahe um die Hälfte, gesunken. Er soll nach unserer bisherigen Planung bis 2009 ausgeglichen sein.

In unserem zweiten Schriftsatz haben wir darüber hinaus bekräftigt, dass wir auch weitere Einnahmesteigerungen aufgrund der guten Konjunktur in vollem Umfang in die Tilgung einbringen werden.

Im Januar letzten Jahres bin ich mit einem Strategiepapier an die Öffentlichkeit getreten, in dem der Dreiklang „Konsolidieren – Klagen – Verhandeln“ als Leitlinie für die Bewältigung der Finanzkrise Bremens dargelegt wurde.

Mit der Regierungserklärung möchte ich deutlich machen: Wir sind auf gutem Weg – auch wenn es ein Weg mit vielen spitzen Steinen sein wird.