

Ernst Mönlich

# Unrealistische Einnahmeplanung durch Geber und Nehmer: das Beispiel Bremen

**Die Haushaltsnotlage Bremens ist bereits chronisch. Sie wurde immer wieder mit Sanierungsprogrammen bekämpft, allerdings gingen die Gestalter dieser Programme regelmäßig von einem übertrieben optimistischen Einnahmewachstum aus. Tatsächlich kam es dann aber in der Regel nicht zu einer positiven Entwicklung. Der Autor mahnt eine realistischere Einnahmeplanung für die künftige Infrastruktur- und Steuerpolitik an.**

Auch Wissenschaftler beteiligen sich an der Verbreitung von Vorurteilen. Am Fallbeispiel der Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland seit 1992 lassen sich die Fehlanreize studieren, die auch schon das gesamte Eurosystem in eine bedrohliche Schieflage geführt haben.<sup>1</sup> Gemeinschaftliche Haftung und gemeinschaftliche Schuldenhilfen verführen dieser Einschätzung gemäß dazu, hemmungslos neue Kredite aufzunehmen, auf Ausgabensenkungen zu verzichten und so erneut Hilfsbedürftigkeit zu provozieren. Die Schuldnerländer unterliegen bei dieser Sichtweise einem Moral Hazard. Daraus folgt: Schuld sind die Schuldner, erforderlich sind Haushaltssanierungen über Ausgabekürzungen.

Nicht immer sind aber die Schuldner, sondern oft auch die Gläubiger oder vermeintlich Hilfeleistenden Ausgangspunkt des Übels. Dies hat die bereitwillige Aufnahme Griechenlands in die Europäische Währungsunion trotz der durchaus bekannten Manipulationen von Haushaltskennziffern deutlich gezeigt. Hier soll die Beteiligung der Gläubiger an chronisch fehlerhaften Einnahmeprognosen für die Haushaltsentwicklung des Bundeslandes Bremen untersucht werden. Gab es bei der Konzipierung von Sanierungsmaßnahmen zunächst noch eine Kumpaneil von Gebern und Nehmern, so erwirkt spätestens seit der neuen Sanierungsvereinbarung die Geberseite unrealistische Einnahmeprognosen. So können Schuldenbremsen nicht eingehalten werden, und Länder mit Haushaltsnotlagen stehen am Pranger.

1 Vgl. K. A. Konrad, H. Zschäpitz: *Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft*, München 2010, S. 186 ff.

Können autonome Staaten in Europa wenigstens noch ihre Steuerbasis selbst beeinflussen, so gilt dies für deutsche Länder mit Haushaltsnotlage nicht. Ihre Einnahmeentwicklung ist weitgehend von Gemeinschaftssteuern abhängig. Das untersuchte Beispiel ist daher kein Einzelfall, sondern lässt sich auch für andere Bundesländer in dieser Lage in vergleichbarer Form verifizieren.

## Logik des Sanierungsprogramms von 1992

1992 gewannen Bremen und das Saarland eine Klage gegen das Finanzausgleichsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Folge war eine Vereinbarung zwischen dem Bund und Bremen über Sanierungshilfen. Diese galt zunächst bis 1998, wurde dann aber mit fallenden Hilfsbeiträgen bis 2004 verlängert. Sieht man sich die Prognosen vor Beginn der Sanierung an,<sup>2</sup> die Grundlage der fiskalischen Zielsetzungen waren, so erstaunt insbesondere die optimistische Einnahmeseite des Sanierungsprogramms (vgl. Abbildung 1):

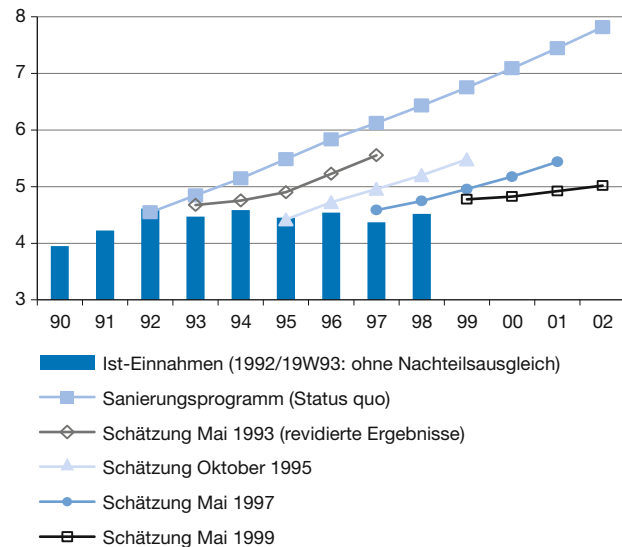
- Bis 1997 sollten die autonomen Einnahmen des Landes um 32% steigen, bis 2002 gar um 68,4%. Die Sanierungszahlungen bis 1997 sollten zu verminderten Zinsausgaben führen, die in gleicher Höhe wirtschaftskraftstärkende Investitionen ermöglichen sollten.
- Der durch die Sanierungszahlungen um knapp 32% gegenüber 1992 verminderte Schuldenstand sollte dann, bei anhaltend hoher Investitionsquote, wieder langsam anwachsen, allerdings 2002 immer noch um fast 17% unter dem Ausgangsniveau bleiben.
- Hierdurch wäre – rechnerisch und prognostisch – das Ziel der Sanierung erreicht worden: Die Zins-Steuer-

2 Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (FHB): *Die Finanzen Bremens und die Zukunft des Landes*, Schriftenreihe zur Finanz- und Verwaltungspolitik, Nr. 1, Bremen 1992, S. 58 f.

**Prof. Dr. Ernst Mönlich** lehrt Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Hochschule Bremen.

Abbildung 1  
Einnahmeprognosen Bremens im  
1. Sanierungsabschnitt

1990 bis 2002, in Mrd. DM



Quelle: Senator für Finanzen der Hansestadt Bremen (FHB): Sanierungsbericht 1998, Bremen 1999, S. 2, [http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht\\_1998.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht_1998.pdf).

Quote Bremens hätte sich von 24,4% (1992) auf 13,7% (1997) vermindert. Der Wert des drittschlechtesten Bundeslandes Schleswig-Holstein wäre erreicht worden und die extreme Haushaltsnotlage überwunden.

Interessanterweise differierten die Einnahmeprognosen zwischen Status-quo-Variante und Sanierungsvariante nicht,<sup>3</sup> d.h. es wurde nicht unterstellt, dass Investitionen in die Wirtschaftskraft bereits höhere Gesamteinnahmen aus erhöhter Wertschöpfung generieren. Diese Annahme war realistisch, denn das System des Länderfinanzausgleichs (LFA) würde solche erhöhten Einnahmen aus eigenen Steuern durch verminderte LFA-Zahlungen weitgehend kompensieren. Neben der Verminderung jährlicher Zinslasten hätte sich die Sanierung alleine dadurch ergeben, dass etwas geringere konsumtive Ausgaben z.B. durch Verminderung der Ausgaben im Sozialbereich möglich gewesen wären. Dem Bremer Senat war bei Beschlussfassung über das Sanierungsprogramm die Unsicherheit der Einnahmeprognose bekannt.

3 Die Sanierungsvariante enthält die mit dem Bund vereinbarten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zur (partiellen) Entschuldung. Die Status-quo-Variante berechnet die Bremer Haushaltsentwicklung ohne diese Sonder-BEZ. Abbildung 1 zeigt eine prognostizierte Einnahmeentwicklung, die – ohne Sonder-BEZ – für beide Varianten gleich ausfällt.

## Einnahmeprognosen bis 1998 und die Reaktion: weiter so!

Bei einer Veranstaltung zum Thema „Zwischenbilanz der Sanierung“ Anfang 1999 stellte der damalige Haushaltsabteilungsleiter des Senators für Finanzen einem schockierten Publikum unter anderem die tatsächliche Einnahmeentwicklung sowie die zwischenzeitlichen Einnahmeprognosen vor.<sup>4</sup> Mittlerweile war mit Hilfe des damaligen Bundesfinanzministers eine Einigung über eine zweite (und letzte?) Sanierungsphase bis 2004 erzielt worden, mit der ungeachtet der Fehlprognosen im ersten Abschnitt die extreme Haushaltsnotlage beseitigt werden sollte. Er stellte heraus, Bremen habe seine Sparauflagen im konsumtiven Bereich muster-gültig eingehalten. Das Erreichen der Sanierungsziele bis 2005 wurde als letzte Chance zur Rettung des Stadtstaates proklamiert.

Eine Auseinandersetzung mit der desaströsen Einnahmeentwicklung und ihren Ursachen fehlte hier jedoch. Betrachtet man die Folgeentwicklung, so wurden falsche Einnahmeprognosen chronisch. Worin lagen die Ursachen der Fehlprognosen? Mit den sogenannten Finanzreformen von 1995 wurde der Aufbau Ost vor allem mit Steuersparmöglichkeiten für den Bereich der veranlagten Einkommensteuer verknüpft. Gleichzeitig kam es zu einer Verlagerung der Einnahmen aus dem Steuer- in das Sozialabgabensystem. Die Länder und Gemeinden konnten nicht von den gestiegenen Sozialabgaben profitieren, sie litten aber unter der gedämpften Entwicklung der Steuereinnahmen.<sup>5</sup>

## Einnahmeprognosen bis 2004

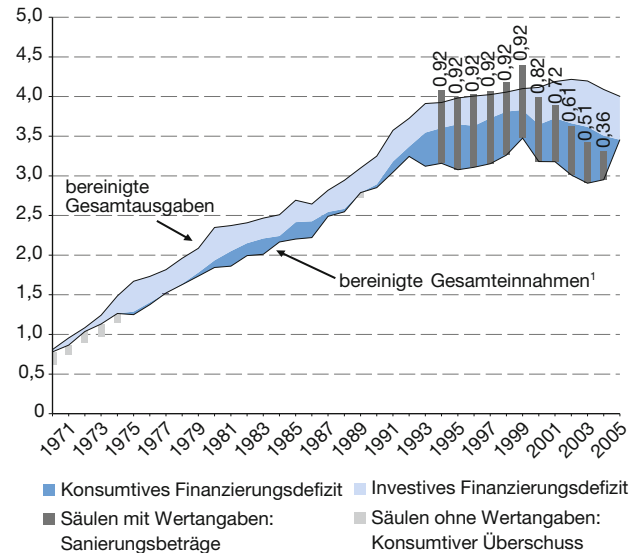
Neben den stufenweise bis 2004 abnehmenden Sanierungshilfen war die Entwicklung der Einnahmesituation Bremens Anfang des Jahrzehnts von zwei Elementen geprägt, die alle Eigenanstrengungen zunichte machten. Das Platzen des Internethypes und der Wirtschaftseinbruch Ende 2001 ließen Steuereinnahmen schrumpfen; davon waren alle Gebietskörperschaften betroffen. Die rot-grüne Bundesregierung setzte zusätzlich die Steuersenkungspolitik der schwarz-gelben Vorgängerregierung fort. Bremen wies auf hieraus resultierende Einnahmeausfälle hin, ließ sich aber eine Zustimmung im Bundesrat durch „Kanzlerbriefe“ abkaufen, mit denen versichert wurde, der Bund werde Bremen nicht in eine erneute Haushaltsnotlage abrutschen

4 U. Färber: Die Sanierung Bremens im Zeitraum 1999-2004 – Finanzpolitische Rahmenbedingungen, unveröffentlichtes Vortragstyposkript, Bremen 1999; sowie Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (FHB): Sanierungsbericht 1998, Bremen 1999, S. 2.

5 Zur Entwicklung der Steuer- und Abgabenquote in der Langfristbetrachtung vgl. Bundesminister für Finanzen: Monatsbericht, Nr. 3, 2013, S. 86, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/03/Downloads/monatsbericht\\_2013\\_03\\_deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/03/Downloads/monatsbericht_2013_03_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

**Abbildung 2**  
**Finanzierungsdefizit<sup>1</sup> Bremens**  
**(konsumtiv und investiv)**

1970 bis 2005, in Mrd. Euro



<sup>1</sup> 1992/1993: ohne Nachteilsausgleich (netto jeweils 129,1 Mio. Euro); in der Flächendarstellung ab 1994 ohne Sanierungsbeträge; 2005: inklusive Kompensationszahlungen des Bundes.

Quelle: Senator für Finanzen der Hansestadt Bremen (FHB), 2003.

lassen.<sup>6</sup> Vom CDU-geführten Finanzressort und dem Senat wurde diese Aussage als Begründung für die Buchung von Ausgleichsansprüchen in Höhe von ca. 550 Mio. Euro pro Jahr gegenüber dem Bund interpretiert, obwohl der Brief des Bundeskanzlers keine konkreten Zahlungsverprechen enthielt.

Dieser Hoffnung auf Ausgleichszahlungen entspricht der steile Anstieg in der Einnahmekurve für 2005 in Abbildung 2. Leider stellten sich diese Erwartungen als weitgehende Luftbuchungen heraus. Allein einmalige Bundeshilfen für Verkehrsinfrastrukturprojekte,<sup>7</sup> mit denen der Bund Vorfinanzierungen des Landes ersetzt, können als partielle Entlastungen für bereits getätigte Ausgaben des Landes für Infrastrukturaufgaben des Bundes gewertet werden. Daneben brachte das ab 2005 wirksame Arbeitslosengeld II eine Entlastung auf der Ausgabenseite, denn nun übernahm der Bund die Sozialleistungen aller erwerbsfähigen Arbeitslosen mit Ausnahme der Aufwendungen für die Wohnung. Diese Entlastung blieb aber in der Summe weit hinter den Erwartungen zurück.<sup>8</sup> Auch die erhoffte Sanierung durch wirt-

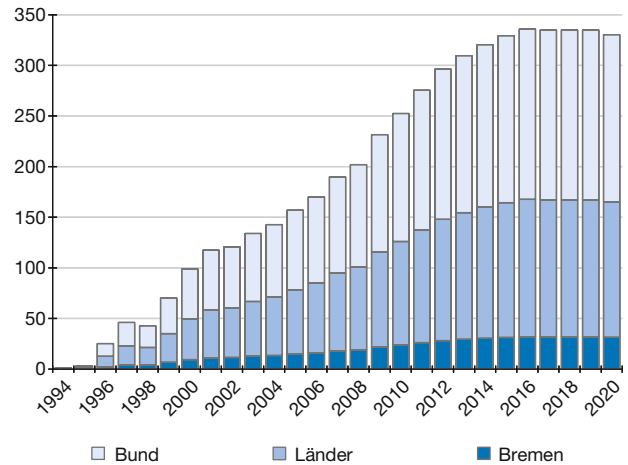
6 Vgl. R. Hickel: Wortbruch beim Stimmkauf durch den Kanzlerbrief: Stadtstaat in extreme Haushaltsnotlage katapultiert, 2005, [http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel/pdf\\_dateien/kanzlerbrief-wortbruch.pdf](http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel/pdf_dateien/kanzlerbrief-wortbruch.pdf).

7 A 281, Zugangsstraße zum Containerterminal in Bremerhaven.

8 R. Hickel, a.a.O.

**Abbildung 3**  
**Verteilung der steuerlichen Investitions-**  
**programm-Effekte nach dem Finanzausgleich**

1994 bis 2020, in Mio. Euro



Quelle: Senator für Finanzen der Hansestadt Bremen (FHB): Sanierungsbericht 2003, Bremen 2004, S. 38, [http://finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht\\_2003.pdf](http://finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht_2003.pdf).

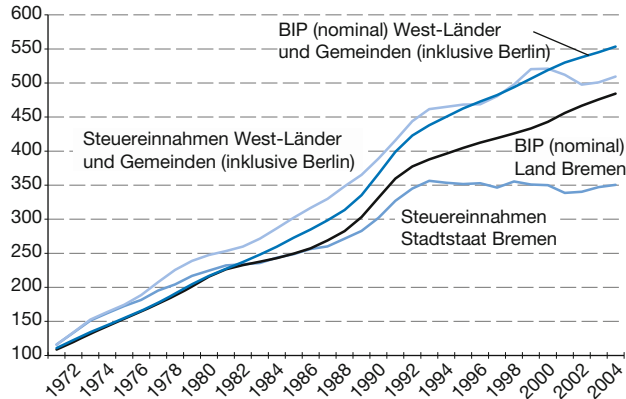
schaftskraftstärkende Investitionen blieb eine Illusion. Ohne Einwohnereinnahmen führten neue Arbeitsplätze und gestiegene Wertschöpfung nicht zu einer ausreichenden Steigerung der Steuereinnahmen.

Aufgrund einer Multiplikatoranalyse waren Steuermehreinnahmen durch das Investitions Sonderprogramm erwartet worden. Diese wurden aber überwiegend für die Zukunft vorhergesagt und fallen – wie Abbildung 3 deutlich macht – zu etwa 90% beim Bund und den anderen Ländern, aber eben nicht bei Bremen selbst an. Diese für die Wirksamkeit einer Investitionspolitik desillusionierende Feststellung wird für das Sanierungsergebnis 2004 bereits am Auseinanderklaffen von Wirtschafts- und Steuerkraft deutlich (vgl. Abbildung 4). Der Misserfolg auch der zweiten Sanierungsphase, maßgeblich verursacht durch falsche Einnahmeprognosen, bewirkte nun ein deutliches Umdenken für die Ausgabenseite.

Dieser Kurswechsel wurde 2006 durch ein Strategiepapier des neuen Bürgermeisters eingeleitet. Zentrale Vorgaben bestanden in einer weiteren Sparpolitik für die konsumtiven Ausgaben und einer Reduktion der Investitionen auf Hamburger Niveau (vgl. Abbildung 5 und 6). Dieser Kurs wurde in einer Bremer Initiative von allen gesellschaftlichen Gruppen gebilligt und fand dann in der Koalitionsvereinbarung der Rot-Grünen-Regierung seinen Niederschlag. 2007 wurde erneut eine optimistische Einnahmeprognose erstellt. Mit linearem Einnahmeanstieg sollte sich das verfassungswid-

**Abbildung 4**  
**Entwicklung der Wirtschafts- und Steuerkraft Bremens**

altes Bundesgebiet; Index: 1970 = 100<sup>1</sup>



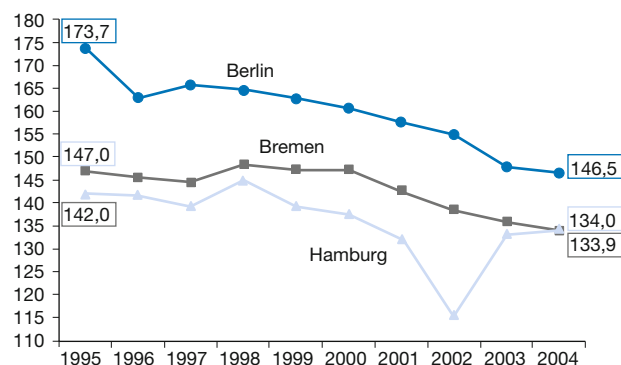
<sup>1</sup> Gleitende Drei-Jahresdurchschnitte (2006: Zwei-Jahresdurchschnitt); altes Bundesgebiet: ab 1995 ohne Berlin (laut Excel-Datei).

Quellen: Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (FHB): Sanierungsbericht 2004, Bremen 2004, S. 29, [http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht\\_2004.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht_2004.pdf); BIP: Ergebnisse der VGR; Steuern Länder und Gemeinden: StaBu, FS 14, R 2 (ohne LFA-Geberleistungen) (laut Excel-Datei).

rige konsumtive Defizit bis 2011 auf ca. 50 Mio. Euro vermindern. Diese Prognose erwies sich nur bis 2008 als realistisch. Die bereinigten Gesamteinnahmen stiegen 2008 als Folge des Aufschwungs sogar auf 3,667 Mrd. Euro. Danach gab es mit der Wirtschaftskrise einen erneuten Einnahmeeinbruch. Dieser wurde in den beiden Folgejahren bei Einnahmen von ca. 3,3 Mrd. Euro durch Einnahmen aus den Konjunkturprogrammen des Bundes abgefangen. Hiervon ausgehend

**Abbildung 5**  
**Konsumtive Primärausgaben<sup>1</sup> je Einwohner in den Stadtstaaten**

Index Flächenländer<sup>3</sup> = 100



<sup>1</sup> Ohne LFA-Beiträge der Geberländer; ohne Sanierungs-BEZ Bremen und Saarland. <sup>2</sup> Angleichung der Buchungspraxis in Hamburg 2002 an Landesgesamtheit (Einhaltung Kassenschluss 31.12.). <sup>3</sup> Flächenländer einschließlich Gemeinden/GV.

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

plante man 2010 pessimistischer und passte die geplanten Ausgaben an verminderte Einnahmeerwartungen an.<sup>9</sup> Die folgende konjunkturelle Erholung bis 2012 bescherte Bremen dann ein Einnahmehoch mit ca. 3,8 Mrd. Euro. Auch dieser Lichtblick reichte jedoch nicht zum Haushaltsausgleich, sondern nur zur Minderung des strukturellen Defizits.

Für die Bewertung stellt sich die Frage, ob eine reine Ausgabenreduzierungsstrategie der Haushaltsnotlage besser abgeholfen hätte. Hier lohnt der Blick auf das Saarland. Unter Verzicht auf ein Investitionsprogramm flossen dort die Sanierungshilfen plus Zinsersparnisse in den Schuldenabbau, der allerdings durch Einnahmeeinbrüche ebenfalls kaum gelang.<sup>10</sup> Eine zwischenzeitlich etwas optimistischere Prognose der Finanzlage<sup>11</sup> hatte keinen Bestand.

**Einnahmeprognosen für 2011 bis 2016**

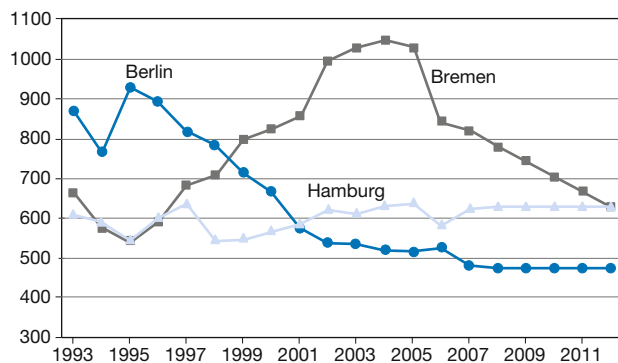
Als Folge der Föderalismusreformkommission II und der Verfassungsänderung zum neuen Art. 115 GG (Schuldenbremse) gibt es für Bremen, das Saarland und weitere hochverschuldete Bundesländer auch derzeit wieder eine Konso-

<sup>9</sup> Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (FHB): Finanzrahmen 2010/2014, Bremen 2010, [http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20101123\\_1\\_Finanzrahmen.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20101123_1_Finanzrahmen.pdf).

<sup>10</sup> Saarland/Ministerium der Finanzen: Bericht des Saarlandes zur Sanierung des Landeshaushaltes – Sanierungsbericht 2004, Saarbrücken 2005, S. 24 und 33 ff.

<sup>11</sup> W. Lang, R. Hickel: Sanierungshilfen des Bundes durch Teilentschuldung 1994-2004, Stadtstaat Bremen und das Saarland im Vergleich, IAW Arbeitspapier, Nr. 2, 2002, S. 25 ff., [http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel/pdf\\_dateien/stadtstaat1.pdf](http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel/pdf_dateien/stadtstaat1.pdf).

**Abbildung 6**  
**Investitionen der Stadtstaaten**  
in Euro je Einwohner



Berlin: ohne Sondereffekt Bankgesellschaft im Haushalt 2001; Hamburg: ohne Sondereffekt Fusion HSH Nordbank im Haushalt 2003; Bremen: bereinigt um Umschichtung investiv/konsumtiv (vorläufig).

Quelle: J. Böhrnsen: Eckpunkte einer Bremer Strategie für weitere Eigenanstrengungen, den Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht und die Verhandlungen über die zweite Stufe der Föderalismusreform, Bremen 2006, S. 5 und 9.

lidierungshilfe. Diese Hilfe wird nach jährlicher Prüfung der Haushaltsentwicklung und insbesondere in Abhängigkeit vom vertraglich vereinbarten Sparkurs auf der Ausgabenseite gewährt. Sie beträgt für Bremen pro Jahr 300 Mio. Euro. Diese Hilfe soll alle hochverschuldeten Länder in die Lage versetzen, ab 2020 die Vorgabe eines defizitfreien Haushaltes aus eigener Kraft einzuhalten. Parallel gibt es die ersten Gedankenspiele zum Länderfinanzausgleich nach 2020.

In der Einnahmeplanung für 2011 bis 2016, die in Abstimmung mit dem Stabilitätsrat festgelegt wurde, prognostizierten die Haushaltspolitiker abermals die zu erwartenden Steuereinnahmen mit großem Optimismus und unrealistischen Zuwachsraten.<sup>12</sup> Das Haushaltsjahr 2012 schließt tatsächlich besser als geplant ab. Als Folge der konjunkturellen Erholung nach der Krise gab es 2011 und 2012 steigende Steuereinnahmen und die nächste Rezession ist bei den deutschen Staatskassen noch nicht angekommen. Die erwarteten Steigerungsraten von 4,4% (2013) bis 3% (2016) dürften jedoch zu hoch geschätzt sein.

Diese Rechnung verfolgt zwei Ziele. Möglichst rasch soll ein wieder ausgeglichener Primärsaldo ausgewiesen werden. Damit könnte Bremen wieder seine laufenden Ausgaben – abzüglich der Zinsausgaben für die Altschulden – aus laufenden Einnahmen bestreiten. Dies wäre bereits 2015 der Fall. Setzten sich die restriktive Ausgabenpolitik und die Einnahmesteigerung in gleicher Weise fort, so wäre die Schuldenbremse 2020 einzuhalten. Bei einer Trendextrapolation auf Basis der Entwicklung der bereinigten Einnahmen in den letzten 20 Jahren ergibt sich aber ein deutlich abweichender und sehr viel niedrigerer Wert als in der Einnahmeplanung vorgesehen. Vom Wiedervereinigungsboom 1992 bis zum Aufschwung 2012 stiegen die Einnahmen im Jahresdurchschnitt um weniger als 1%! Zukunftsprognosen mit dem Lineal sind allerdings von begrenzter Aussagekraft. Unterstellt man aber eine konstante Steuerquote und orientiert sich am durchschnittlichen realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2002 bis 2010 (+0,9%!) und addiert 1,5% Inflation, so ergibt sich als realistisches Szenario für ein konjunkturberichtigtes Einnahmewachstum Bremens ebenfalls ein Wert von maximal 2,5% pro Jahr.

Der Prognosewert für 2016 ist dann in starkem Maße vom gewählten Basisjahr abhängig. Die Prognose kann aufgehen oder sogar leicht übertroffen werden, wenn man die bereinigten Ist-Einnahmen Bremens für das Haushaltsjahr 2012 als Basis wählt. Der Prognosewert würde um 460 Mio. Euro unterschritten, wenn man 2010 zur Ausgangsbasis nimmt. Realistisch ist, dass der Konjunkturzyklus und entsprechend die Entwicklung der Steuereinnahmen von Bund und

Ländern abflachen. Weitere Risiken der Haushaltsplanung sind unter anderem wieder steigende Zinssätze für öffentliche Kredite bei einer auch nach Plan weiter steigenden Gesamtverschuldung. Wollte man ein positiveres Szenario erstellen, müsste man darauf hoffen, dass sich die Eurozone aus der Krise inflationiert, ohne dass als Belastung der Ausgabenseite die Realzinsen von Staatsanleihen entsprechend ansteigen. Das Argument, die Einnahmeeinbrüche Bremens und auch anderer Bundesländer in den vergangenen 20 Jahren seien allein auf Einmaleffekte zurückzuführen, die sich nicht wiederholen werden, setzt erneut auf das Prinzip Hoffnung. Unklar bleibt für den externen Beobachter auch, weshalb gerade Bremen so erhebliche Einnahmewachse in den kommenden Jahren haben soll, wenn insgesamt für die Haushaltsentwicklung Deutschlands in den nächsten Jahren ein Zuwachs von (auch schon sehr optimistischen) 3% unterstellt wird.<sup>13</sup>

### Gläubiger interessieren keine korrekten Prognosen

Ein Bundesland in einer Haushaltsnotlage wird bei Verhandlungen stets bestrebt sein, die eigene Lage nicht als Fass ohne Boden, sondern als prinzipiell sanierungsfähig darzustellen. Durch die Sanierungsprogramme war Bremen seit 20 Jahren gegenüber dem Finanzplanungsrat bzw. Stabilitätsrat berichtspflichtig. Für die Einnahmen wurde stets eine regionalisierte Entwicklung auf der Basis der regelmäßigen Steuerschätzungen erstellt. Würde man als Hilfeempfänger die Einnahmen bei politisch vorgegebener Hilfssumme niedriger planen, wären höhere Einsparungszwänge die unvermeidliche Folge. Im speziellen Bremer Fall kam seit mindestens acht Jahren stets die Forderung nach einem Altlastentilgungsfonds hinzu, denn selbst die optimistischen Einnahmeprognosen ließen nie eine Chance für einen Abbau der im Vergleich extremen Schulden erkennen (vgl. Abbildung 7).

Warum sind aber auch und gerade die Gläubiger bzw. Sanierungshelfer an einer unrealistischen Einnahmeplanung interessiert? Zunächst sollte man doch annehmen, dass diese eine ursächliche Problemlösung anstreben. Dieser Annahme widerspricht jedoch der für Bremen festgestellte Befund ganz deutlich. Hierfür gibt es eine Reihe von plausiblen Erklärungen:

1. Zunächst scheint es der Bundesregierung nicht um eine dauerhaft tragfähige Lösung eines Schuldenproblems zu gehen. Diese Problemlösung würde mehr Geld kosten, als der Öffentlichkeit aktuell gut zu vermitteln ist.

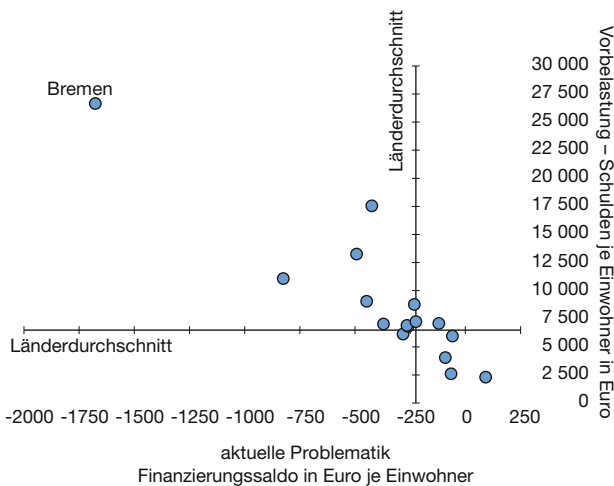
<sup>12</sup> Vgl. Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (FHB): Sanierungsprogramm 2012-2016, Bremen 2011, S. 11.

<sup>13</sup> Bundesminister für Finanzen: Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2012, S. 21.



## Abbildung 7 Kennzahlen zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage

Länderwerte 2010 gemäß Stabilitätsrat



Quelle: Senatorin für Finanzen der Hansestadt Bremen (FHB): Sanierungsprogramm 2012-2016, Bremen 2011, S. 3, <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsprogramm281011-Austausch.pdf>.

- Hält die aktuelle Lösung wenigstens bis 2016, also einem Zeitpunkt nach der nächsten Bundestagswahl, so können unangenehmere Problemlösungen wie ein gemeinsamer Altlastentilgungsfond den Amtsnachfolgern überlassen werden.
- Scheitert auch die dritte Sanierungsphase für Bremen und das Saarland (oder die Haushaltssanierung weiterer Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, wie Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), so ist ein politisch verwendbares Handlungsmuster immer noch die Schuldzuweisung an die Hilfeempfänger. Die breite Öffentlichkeit wird nicht tausende Seiten von Sanierungsberichten, Benchmarkinganalysen, Konjunkturabweichungsindikatoren, Haushaltsanalysen von Bund-Länder-Arbeitsgruppen und vergleichbare Papiere studieren, um die Richtigkeit der Schuldzuweisung zu überprüfen.
- Das geltende Dogma der aktuellen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ist nach den Konjunkturpaketen 2009/2010 wieder die Sparpolitik. Neu hinzu kam die verfassungsrechtliche Schuldenbremse. Eine solche Sparpolitik braucht anspruchsvolle Anreize.
- Überhöhte Staatsschulden werden häufig als eine Folge des Politikversagens auf Seiten des Schuldners angesehen.<sup>14</sup> Dabei wird übersehen, dass es Staatsverschuldung als Folge von Politikversagen auf der Ebene derjenigen öffentlichen Instanz geben kann, die in einem Bundesstaat über die Erhebung von Gemeinschaftssteuern und die Einnahmenverteilung entscheidet.
- Zudem haben die Sanierungshelfer kein Interesse daran, dass das Schuldnerland seine Eigenständigkeit aufgibt. Zwar haben sich alle Bremer Akteure stets zu ihrer Selbstständigkeit bekannt. Geht die Sparpolitik jedoch so weit, dass die Erhaltungsaufwendungen weiter schrumpfen und noch mehr Infrastrukturleistungen ausgedünnt werden, könnte sich das ändern. Eine nach Art. 29 des Grundgesetzes mögliche Änderung der föderalen Gliederung bedarf allerdings der Zustimmung per Volksentscheid auch im aufnehmenden Niedersachsen oder Nordstaat. Schon die Vorbereitung dieser Entscheidung würde von aufnehmenden Bundesländern von einer Altschuldenlösung abhängig gemacht werden. Diese Situation wollen die Sanierungshelfer zumindest jetzt vermeiden.

Die Magie der falschen Zahlen erklärt sich in der Summe nicht durch unfähige Haushaltsstatistiker, sondern aus der Verschiebung von Gemeinschaftslasten in die Zukunft. Hierfür sind die im Stabilitätsrat vertretenen Sanierungshelfer ebenso verantwortlich wie die Vertreter der Länder in Haushaltsnotlage. Auch für die dritte Sanierungsphase Bremens gibt es zu optimistische Einnahmeprosen, die von den gemeinsamen Steuerschätzungen ausgehen und damit von den Geldgebern zu verantworten sind.

### Folgerungen für eine sinnvolle Finanzpolitik

Blickt man auf 20 Jahre Erfahrungen mit der Sanierungspolitik für ein Bundesland in Haushaltsnotlage zurück, so ergibt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen, die zum einen die Finanzpolitik des Notlagelandes und zum anderen die künftige Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen betreffen.

#### Zur Finanzpolitik Bremens

- Realistische Einnahmeprosen:** Der Rückblick über zwei abgeschlossene und eine dritte eingeleitete Sanierungsphase zeigt die zentrale Bedeutung zu optimistischer Einnahmeprosen für das verfehlt Sanierungsziel. Alle einschlägigen Papiere wiesen stets auch auf Einnahmerisiken für das Empfängerland im „Kleingedruckten“ der Sanierungsprogramme oder Finanzplanungen hin. Solche Hinweise betrafen die Steuerpolitik des Bundes, die Werthaltigkeit von Hilfsversprechen des Bundes, die Aufgabenverlagerung auf Länder und Gemeinden durch Bundesgesetz, die konjunkturelle Entwicklung, die demografische Entwicklung mit Folgerungen für die Verteilung der Gemeinschaftssteuern und den Länderfi-

<sup>14</sup> K. A. Konrad, H. Zschäpitz, a.a.O., S. 175.

nanzausgleich usw. Diese fanden in der politischen Diskussion aber keine Beachtung. Selbst wenn die Geberseite optimistische Einnahmeprognozen zur Bedingung von Hilfen macht, sollte daher das Empfängerland seine eigene Finanzplanung mit Alternativszenarien der Einnahmeentwicklung einschließlich der Konsequenzen für die Entwicklung der Defizite versehen.

2. *Rationalverhalten bezüglich der Investitionspolitik:* Jede Gebietskörperschaft, die auf Infrastrukturinvestitionen verzichtet, schädigt die Langfristperspektiven wirtschaftlicher Entwicklung. Unmittelbar haushaltswirksam und einnahmesteigernd sind im geltenden System der Steuerverteilung aber vor allem Investitionen, die die Einwohnerzahl steigern, ohne höhere Mehrausgaben zu verursachen.<sup>15</sup> Die regionale Wirtschaft und die Einwohnerzahl können sich durch Arbeits- und Wirtschaftsförderung positiv entwickeln. Infrastrukturen für diesen Zweck sollten zunehmend regional (d.h. länderübergreifend) finanziert und getragen werden, um das Trittbrettfahrerproblem zu beseitigen. Lokale Infrastrukturen sollten dann Priorität haben, wenn sie sich über eigene Einnahmen tragen.
3. *Wirtschaftlichkeitsprüfung bei der Desinvestitionspolitik:* Im ersten Sanierungsabschnitt von 1992 bis 1998 hat Bremen in starkem Maße versucht, durch Privatisierungs- und Ausgliederungspolitik Ausgaben zu vermindern und einmalige Einnahmen zu generieren. Diese wurden in starkem Maße auch zur Absicherung der Wirtschaftsstrukturpolitik und Ausweitung von Investitionen eingesetzt. Eine kritische Gesamtbilanz dieser Politik fehlt. Punktuelle Bewertungen zeigen, dass insbesondere profitable kommunale Unternehmen und Betriebe zu nicht immer vorteilhaften Konditionen privatisiert wurden.<sup>16</sup>
4. *Vertragstreue bei der Ausgabenentwicklung:* Unverändert gibt es in der Bremer Politik die tägliche Versuchung, angesichts der stark zweifelhaften Erfolgchancen auch der dritten Sanierungsphase, nun die Ausgabendisziplin lockerer zu sehen. Je mehr der vereinbarte Ausgaberahmen dazu zwingt, vorhandene Infrastrukturen in Frage zu stellen, d.h. öffentliche Einrichtungen wie Bäder, Kindergärten, Polizeireviere und Schulen in bestimmten Stadtteilen zu schließen, um so stärker wird die Versuchung, Ressortegoismen und kurzfristigen politischen Vorteilen Rechnung zu tragen. Hiervor kann nur gewarnt werden. Zu den Infrastrukturen, die zwar relevant für die Einwohnerzahl, aber im fiskalischen Sinne kaum rentabel sind,

zählen übrigens auch die Universitäten, die deshalb bei den Strukturreformen nicht ausgenommen werden müssen.<sup>17</sup>

5. *Verstärkte Offenheit gegenüber Einnahmeautonomie:* Teil der aktuellen Koalitionsvereinbarung für den Bremer Senat war die Prüfung von Einnahmeerhöhungsspielräumen bei Gebühren und kommunalen Steuern. Wird die Erschließung berechtigter Einnahmen, wie z.B. die Tourismusabgabe, durch Gerichtsurteile zur bürokratischen Farce, so braucht man mehr Phantasie. Zur Finanzierung wirtschaftskraftstärkender Investitionen kann man zu Recht eine verbreiterte Basis der Gewerbesteuer und eine Wiederbelebung der Gewerbekapitalsteuer verlangen. Dieser Aspekt schließt Bemühungen für höhere Landessteuern (Wiederbelebung der Vermögensteuer, Erhöhung der Erbschaftsteuer) und Gestaltungsmöglichkeiten für Gemeinschaftssteuern als Perspektivprojekt nicht aus. Warum ist in Dänemark die Erhebung regional unterschiedlicher Einkommensteuern möglich und in Deutschland ein Tabu? Sind tatsächlich schon lokal unterschiedliche Hundesteuern in Deutschland ein Anlass zur massenhaften Ummeldung?

#### Zu den künftigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen

1. *Unerledigte Fragen der Föderalismuskommission II:* Komplexe Probleme können im politischen Prozess nur immer teilweise gelöst werden. Offene Fragen werden häufig vertagt. Dies betrifft insbesondere die Forderung, die Gemeinschaftssteuern derart zu verteilen, dass die wirtschaftliche Leistungskraft gemessen am BIP stärker berücksichtigt und höhere Wertschöpfung belohnt wird. Inwieweit eine solche Forderung zur Sanierung verschuldeter Bundesländer beitragen kann, ist allerdings zweifelhaft. Auch ist dieser Lösungsweg wegen der deutlich niedrigeren Wertschöpfung der neuen Bundesländer politisch unrealistisch. Ferner ist hier die Erhöhung der seit 1970 konstanten Einwohnerwertung für Stadtstaaten anzuführen und die stärkere Beteiligung des Bundes an den Hafentlasten. Da das Finanzausgleichsgesetz von 2005 bis 2019 gilt, wird es bis dahin wohl auch keine Änderungen mehr geben.
2. *Künftiger Länderfinanzausgleich:* Für die Gestaltung des Finanzausgleichs ab 2020 werden derzeit in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion bereits eine Reihe von mehr oder weniger neuen Ideen diskutiert.<sup>18</sup> Die formulierten Anforderungen sind wie immer hoch:

15 E. Mönnich: Ruinöse Einwohnerkonkurrenz, in: Raumforschung und Raumordnung, 2005, H. 1, S. 32-46.

16 A. Gahrman, E. Mönnich, M. Moewes, S. Overman, B. Reinhardt, T. Wüst: Public Private Partnership, Bd. 2, Berlin 2012, S. 124 ff.

17 E. Mönnich: Ist denn Bremen noch zu retten?, Bremen 2005.

18 Vgl. z.B. A. W. Heinemann: Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 7, S. 471-479.

Der Finanzausgleich soll verständlich, effizient, gerecht, an Maßstäben prüfbar und den Aufgaben angemessen sein. Die Ergebnisse einer politischen Konsensbildung, die Bund und Ländern, Geber- und Nehmerländern, Flächen- und Stadtstaaten, Ost- und Westdeutschland sowie diversen sonstigen potenziellen Bündniskonstellationen Rechnung tragen muss, werden am Ende mit Rechenprogrammen bestimmt, die relativ nahe am derzeitigen Ergebnis der Verteilung von Gemeinschaftssteuern liegen. In den Verhandlungen ist es erforderlich, sich über die Erfolgsaussichten im Klaren zu sein. So ist es unverändert sinnvoll, verstärkte Anreize für eine Steigerung der Wirtschaftskraft im Steuersystem zu verlangen. Der rückblickend richtige Ansatz hierfür war die Gewerbesteuer. Die Versuche, auch den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne hierfür zu instrumentalisieren, sind dagegen problematisch. Dessen zentrale verfassungsrechtliche Funktion ist eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung. Das zentrale Ziel des Länderfinanzausgleichs besteht eben in einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Obwohl hierfür durchaus vertretbar, wird eine Steigerung der Einwohnerwertung vermutlich kaum realisierbar sein, denn die Stadtstaat-Umland-Problematik betrifft nur den Norden der Republik. Ebenso muss man für eine Finanzierung der Hafentlasten zu anderen Instrumenten finden als den Finanzausgleich. Wer vom Bund eine höhere Finanzbeteiligung nach Art. 104 GG fordert, kann nicht die Entscheidungsautonomie über die Investitionen behalten.

3. *Mischfinanzierung national bedeutsamer Infrastrukturen:* Der Bund pflegt unverändert politische Initiativen, die eine Realisierung auf Länder- und Gemeindeebene erfordern. Damit kommt es auch zu einer Politik- und Finanzverflechtung, für die aber Instrumente erforderlich sind, die die Rationalität von Entscheidungen erhöhen. Die beispielhaft angesprochenen national bedeutsamen Infrastrukturplanungen erfordern bei der gegebenen Zuständigkeitsverteilung offensichtlich eine Koordination der norddeutschen Küstenländer mit dem Bund. Das traditionelle Instrument hierfür ist die Regelung über Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 GG.
4. *Mischfinanzierung regional bedeutsamer Infrastrukturen:* Wenn sich die Einwohnerwertung nicht steigern lässt,

so bedürfen die Stadtstaaten für ihr Überleben eines alternativen Instrumentes. Sinnvoll dafür ist die Idee der Metropolregionen mit mehr Inhalt, Aufgaben und Finanzierungskompetenz zu versehen. Dies könnte neben dem Regionalmarketing auch die Wirtschaftsförderung oder die Trägerschaft für Einrichtungen aus dem Wissenschaftsbereich betreffen. Eine sinnvolle Themenstellung einer Föderalismuskommission III kann darin bestehen, länderübergreifenden Planungs- und Infrastrukturverbänden eine verfassungsrechtliche Basis zu geben, die demokratische Strukturen mit der Möglichkeit der Aufgaben- und Finanzierungsübertragung koppelt.

5. *Steuerquote bei mäßigem realen Wirtschaftswachstum:* Ob der Bund die Schuldenbremse ab 2016 einhalten kann, wird davon abhängen, ob sich Deutschland auch mittelfristig von der europäischen Rezession abkoppelt. Gelingt dies nicht, kann die Neuverschuldung nach Art. 115 GG nur dann reduziert und die Maastrichter Vorgaben für die Gesamtverschuldung nur dann wieder erreicht werden, wenn die Steuerquote steigt. Wie ein Blick in aktuelle Finanzberichte zeigt, plant das Bundesministerium für die kommenden Jahre eine Steuerquote von 23,5% des BIP. Dies wäre noch kein Verlassen der langjährigen Bandbreite und im europäischen Vergleich ist für Deutschland Luft nach oben.<sup>19</sup>

## Fazit

Am Beispiel der Einnahmeentwicklung des Landes Bremen wird die Bedeutung fehlerhafter Einnahmeprogno­sen für das Scheitern von Sanierungsbemühungen für Länder mit Haushaltsnotlage in den letzten 20 Jahren nachgezeichnet. Angesichts geringer steuerlicher Autonomie der Bundesländer in Deutschland gibt es für die Einnahmeentwicklung des Staates eine Gesamtverantwortung. Im Gegensatz zu Diskussionsbeiträgen, die allein Fehlanreize für die Ausgabenentwicklung und damit die Länder mit Haushaltsnotlage selbst für das Scheitern der Sanierung verantwortlich machen,<sup>20</sup> trugen auch die Sanierungshelfer maßgeblich zu dieser Entwicklung bei. Für die laufende Sanierung bis 2016 ist die gleiche Entwicklung zu befürchten.

<sup>19</sup> Vgl. Bundesminister für Finanzen: Monatsbericht, a.a.O.

<sup>20</sup> K. A. Konrad, H. Zschäpitz, a.a.O., S. 186 ff.

### Title: *Unrealistic Revenue Planning by Givers and Takers in Bremen*

**Abstract:** A long-term analysis of incorrect revenue forecasts for the state of Bremen shows the importance of these forecasts for the failure of budgetary rehabilitation programmes. The findings contradict those analysts who blame misleading incentives in the federal distribution system of common taxes and advocate expenditure cutting. Looking forward, this development may reoccur, not only in Bremen but in other states as well, which would jeopardise the constitutional limit on deficits. This paper discusses the fiscal policy conclusions to draw from this unrealistic planning, addressing both the problems of states in a budgetary crisis and the system of tax distribution in Germany, which has to be reorganized in 2020

**JEL Classification:** H63, H64, H77