

Forschungsstelle Finanzpolitik

BREMER DISKUSSIONSBEITRÄGE
ZUR FINANZPOLITIK

Rudolf Hickel

Verankerung der „Schuldenbremse“
in der Bremischen Landesverfassung:
Grundlagen, Gestaltung, Risiken

Nr. 5 / 2013

ISSN 1860-4919

Verankerung der „Schuldenbremse“ in der Bremischen Landesverfassung: Grundlagen, Gestaltung, Risiken

Rudolf Hickel¹

¹ Professor em. am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen, Gründungsdirektor des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) Bremen, +49 (0) 421 218-61713, hickel@uni-bremen.de

Dieser Diskussionsbeitrag ist die Überarbeitung und Aktualisierung einer Stellungnahme für den nicht-ständigen Parlamentsausschuss nach Art. 125 BremLV zur Anhörung über die Einführung einer „Schuldenbremse“ am Mittwoch, 6. Februar 2013, im Haus der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen.

FORSCHUNGSSTELLE FINANZPOLITIK

Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik
Nr. 5, Bremen, Mai 2013.
ISSN 1860-4919

Abstract

Der Beitrag thematisiert die Grundlagen und die ökonomischen Risiken der deutschen Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) am Beispiel der Diskussion über die Implementierung der Schuldenbremse in die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Neben einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den Argumenten bezüglich kreditfinanzierter Staatsausgaben wird nach der kritischen Beschreibung der deutschen Schuldenbremse die „bremische Schuldenbremse“ analysiert. Hierzu geht der Beitrag auch auf die Rahmenbedingungen für das Haushaltskonsolidierungsland Bremen ein. Abschließend werden die im Zusammenhang mit dem zukünftigen Verbot struktureller Kreditaufnahme stehende Altschuldenproblematik erörtert und einzelne Lösungsvorschläge bewertet.

JEL-Classification: H4, H62, H63

Keywords

Fiscal federalism; Public debt; Debt brake.

Gliederung

1.	Einordnung der Schuldenbremse: Motive, Instrumente, methodische Probleme: Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Risiken bewältigen	3
1.1.	Die Idee: Neuverschuldung stoppen.....	3
1.2.	Die Motive für die Schuldenbremse.....	4
1.3.	Automatik statt parlamentarische Entscheidungen	6
1.4.	Exogen gesetzte Zielgröße der Finanzpolitik	6
1.5.	Deutsche Schuldenbremse und EU-Regelungen.....	7
1.6.	Konjunkturelle Komponente.....	8
2.	Die Umsetzung der Schuldenbremse in der Bremer Landesverfassung.....	10
2.1.	Die Bremische Schuldenbremse mit Schutzklausel	11
2.2.	Abweichung bei exogen veränderten Einnahmen und Ausgaben.....	11
2.3.	Aktiver Einsatz für eine „aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes Bremen“ (Artikel 131c LV)	12
2.4.	Abweichung bei konjunkturellen Defiziten	13
2.5.	Transparenz und Haftung für alle Verbindlichkeiten.....	14
2.6.	Haushaltspolitik unter dem Regime der Schuldenbremse.....	15
2.7.	Umfassendes Finanzkonzept für das Land Bremen	15
2.8.	Bremischer Finanzrahmen 2012 - 2017: Pfad zur Nullverschuldung	17
2.9.	Altschuldentilgung zur Entlastung von der Schuldenbremse	18

1. Einordnung der Schuldenbremse: Motive, Instrumente, methodische Probleme: Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Risiken bewältigen

1.1. Die Idee: Neuverschuldung stoppen

Die Föderalismuskommission II, die von 2007 bis 2009 unter Teilnahme des Bundes und der Bundesländer im Einsatz war, hatte den Auftrag, umfassende Reformvorschläge zur Neuordnung des föderalen Finanzsystems unter besonderer Berücksichtigung des vertikalen und horizontalen Ausgleichs der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern zu erarbeiten. Hinzugezogen wurden wissenschaftliche Experten, die eine kaum noch zu bewältigende Menge an Gutachten vorgelegt hatten. Jedoch sah sich die Föderalismuskommission II wegen der komplexen Interessenkonflikte innerhalb der Bundesländer und gegenüber dem Bund nicht in der Lage, im Sinne des ursprünglichen Auftrags ein konsensualisiertes Reformkonzept vorzulegen. Am Ende reduzierte sich das vorgelegte Ergebnis auf den Vorschlag, eine Schuldenbremse für den Bund und die Länder einzuführen.

Die Erinnerung an diese Reduzierung des ursprünglichen Auftrags der Föderalismuskommission II ist für die aktuelle Bewertung der im Grundgesetz verankerten Deckelung der öffentlichen Neuverschuldung durch die Schuldenbremse von großer Bedeutung. Diese basiert auf der ungelösten umfassenden Reform des föderalen Finanzsystems. Widersprüche und Defizite der Schuldenbremse im System des föderalen Finanzausgleichs sind die Folge. So wäre beispielsweise zur fiskalisch machbaren Implementierung der Schuldenbremse die Lösung der Lasten aus den Altschulden für notleidende Bundesländer durch einen Altschuldentilgungsfonds zwingend. Die Idee ist zwar in die Kommissionsarbeit eingebracht, jedoch nicht endgültig geregelt worden. Der Zusammenhang liegt auf der Hand: Durch einen Abbau der Altschulden auf der Basis einer Fondslösung verbessern sich die fiskalischen Bedingungen zur Durchsetzung der Schuldenbremse. Durch diese Kombination aus Schuldenbremse, die gleichermaßen für alle Bundesländer gilt, und ungelöste strukturelle Finanzkraftunterschiede kommt es zu massiven Spannungen zwischen den Bundesländern.

1.2. Die Motive für die Schuldenbremse

Der im langfristigen Trend exzessive Anstieg der Staatsschulden und die damit verbundenen Zinsbelastungen, die haushaltspolitisch autonomes Handeln bedrohlich schrumpfen lassen, haben zu einem grundlegenden finanzpolitischen Paradigmenwechsel geführt. Die öffentliche Neuverschuldung muss auf verbindlich eingehaltene Obergrenzen beschränkt bzw. auf Null zurückgeführt werden. Dazu hat auch die Tatsache beigetragen, dass die zuvor geltenden Regeln zur Begrenzung der Neuverschuldung (Art. 115 GG) zum Teil missbraucht worden sind. So ist die im Zuge der „großen Finanzreform“ (1969/1970) eingeführte antizyklische Finanzpolitik in Phasen gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte nicht makroökonomisch rational eingehalten worden. Die verfassungsrechtlich gewollte Symmetrie von Schuldenauf- und Schuldenabbau über den Konjunkturzyklus hinweg hat das finanzpolitische Handeln nicht bestimmt. In konjunkturellen Aufschwungphasen ist die gegen Abschwungphasen eingesetzte öffentliche Kreditaufnahme nicht abgebaut worden. Die Staatsverschuldung ist lange Zeit über die Konjunkturzyklen hinweg sockelförmig angestiegen. Aber auch die „goldene Regel“, die die Finanzierung von öffentlichen Investitionen über die Kapitalmärkte im Grundgesetz vorsah, ist missbräuchlich genutzt worden. Der „werbende Zweck“ dieser Investitionen, also die Stärkung nachhaltiger Wirtschaftskraft, ist bei vielen Projekten nicht berücksichtigt worden. Die verfassungsrechtliche Vorgabe, öffentliche Investitionen zugunsten künftiger Generationen zu tätigen, hat oftmals keine Beachtung gefunden. Zum Teil sind kurzfristig wirksame, konsumtive Ausgaben als öffentliche Investitionen deklariert worden. Insgesamt hat sich in den letzten Jahren der Zusammenhang von expansiven Staatsschulden und Stärkung des Wirtschaftswachstums nicht mehr eingestellt. Die durch öffentliche Kredite finanzierten Staatsausgaben haben die gesamtwirtschaftliche Ertragsrate nicht erhöht. Es fehlte an Wirtschaftswachstum, um daraus den Schuldendienst zu finanzieren.

Eine der entscheidenden Ursachen für den Anstieg der Staatsverschuldung seit 1990 ist die Finanzierung der deutschen Einigung, welche die öffentliche Kreditfinanzierung verdreifachte. Die politisch zur Rechtfertigung behauptete zügige Steigerung der Wirtschaftskraft ist ausgeblieben. Die ursprünglich geplante Vorfinanzierung, die aus späteren Steuereinnahmen abgebaut werden sollte, ist durch einen dauerhaften Schuldenberg abgelöst worden. In Deutschland ist der entscheidende Anstieg der Staatsschulden auf die Finanzierung der deutschen Einigung zurückzuführen. Dadurch wird die in der Politik und Finanzwissenschaft aufgestellte Behauptung, die öffentliche Kreditaufnahme sei unverantwortlich extensiv zur Finanzierung von Ausgaben, die

nicht mehr durch Steuern gedeckt wurden, genutzt worden, stark eingeschränkt. Auch haben Steuerreformen vor allem zugunsten der Wirtschaft seit 2000 zu massiven Einnahmeausfällen geführt und die Staatsverschuldung nach oben getrieben. Die steuerlich bevorteilten Unternehmen haben die Entlastung nicht ausreichend zur Finanzierung von Sachinvestitionen genutzt und damit wachsende Steuereinnahmen verhindert. Die kumulierten steuerreformbedingten Ausfälle werden von 2000 bis 2011 nach vorsichtigen Berechnungen auf über 235 Mrd. Euro geschätzt. Gegen diese gescheiterte Finanzierung der Steuersenkungspolitik durch öffentliche Kreditaufnahme richtet Peter Bofinger, Mitglied des „Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, die Forderung nach einer Steuersenkungsbremse. Schließlich haben der in der Folge der weltweiten Finanzmarktkrise eingetretene Absturz der deutschen Wirtschaft und die dagegen gerichteten Konjunkturprogramme die Staatsverschuldung ansteigen lassen. Diese hier skizzierten Ursachen expandierender Staatsverschuldung müssen bei deren Bändigung berücksichtigt werden. Bei der politisch und wissenschaftlich völlig überschätzten Schuldenbremse dominiert die Unterstellung, die Staatsschulden seien die Folge eines überbordenden Ausgabenverhaltens. Da ist der Schritt nicht weit, das Diktum, die Gesellschaft lebe über ihre Verhältnisse, aufzustellen. Die notwendige Finanzierung der deutschen Einigung und zukunftsrelevanter öffentlicher Infrastrukturinvestitionen in die Umwelt sowie die antizyklische Konjunkturpolitik stehen im Widerspruch zu diesem Antischulden-Populismus.

Auch in der Finanzwissenschaft ist unter dem Druck hoher öffentlicher Schuldenstände und Zinsbelastungen die Kritik an den geltenden Regeln der öffentlichen Verschuldung massiv. Allerdings werden zur Rechtfertigung oftmals negative Wirkungen unterstellt, die sich weder empirisch belegen noch analytisch begründen lassen. So ist die These von der Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen über steigende Zinsen als Folge exzessiver öffentlicher Kreditaufnahme nicht belegbar („Crowding out“). Trotz der extrem hohen Beanspruchung der Kapitalmärkte durch die öffentliche Kreditnachfrage bewegen sich seit Jahren die Kapitalmarktsätze auf einem niedrigen Niveau. Auch lässt sich die der als zu hoch bewerteten Neuverschuldung zugeschriebene wachsende Inflation nicht nachweisen. So bewegte sich gegenüber dem massiven Zuwachs der öffentlichen Kreditaufnahme in den letzten Jahren die Rate der Geldentwertung um 2 %.

Es ist die mangelnde finanzpolitische Verantwortung beim notwendigen Einsatz der Staatsverschuldung, die die Einführung eines automatisierten Regelsystems beschleunigt hat. Die aus dieser Fehlentwicklung entstandene, undifferenzierte Schuldenbremse ist verständlich. Sie entzieht

künftig den bisherigen Entscheidungsspielraum. Allerdings wird die allokative und makroökonomische Notwendigkeit der öffentlichen Kreditaufnahme unterschätzt. Die Folge sind politische und ökonomische Risiken sowie auch eine Unterschätzung des heutigen Handelns für die Zukunft. Im Widerspruch zur Intention fordert die Schuldenbremse finanzpolitische Gestaltung heraus.

1.3. Automatik statt parlamentarische Entscheidungen

Durch die Schuldenbremse werden haushaltspolitische Entscheidungen einer Automatik untergeordnet. So müssen die Bundesländer ab 2020 ihre strukturellen Defizite auf Null zurückfahren. In den nachfolgenden parlamentarischen Entscheidungen geht es dann nur noch um die Aufgabe, diese Leitgröße finanzpolitisch umzusetzen. Diese Automatik bringt ein tiefes Misstrauen gegenüber den politisch-parlamentarischen Entscheidungen zum Ausdruck. Auf die Kraft einer der jeweiligen Situation entsprechenden, konjunkturgerechten und den infrastrukturellen Erfordernissen dienenden Finanzpolitik wird nicht mehr gesetzt. Die parlamentarische Kompetenz wird auf die Definition konjunkturell bedingter Neuverschuldung sowie der Entscheidung über die „Folgen von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen“ eingeschränkt.

1.4. Exogen gesetzte Zielgröße der Finanzpolitik

Mit der Schuldenbremse ist ein fundamentaler finanzpolitischer Kurswechsel vollzogen worden. Zuvor galt in der Finanzpolitik der Grundsatz, öffentliche Auf- und Ausgaben parlamentarisch zu bestimmen und deren seriöse Finanzierung vor allem durch Steuereinnahmen bei gerechter Lastenverteilung und ökonomisch begründeter öffentlicher Kreditaufnahme sicherzustellen. Unter dem Regime der Schuldenbremse ist die (verabsolutierte) Zielgröße der Haushaltspolitik die exogen vorgegebene Reduktion der Neuverschuldung bis hin zur Nullverschuldung. Dieser durch die Verfassung gesetzte exogene Druck kann dazu führen, dass trotz ökonomisch und sozial begründeter öffentlicher Aufgaben Ausgabenkürzungen durchgesetzt werden müssen. Wird dann auch noch auf Steuererhöhungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben verzichtet, wächst dieser Druck.

1.5. Deutsche Schuldenbremse und EU-Regelungen

Mit der deutschen Schuldenbremse wird festgeschrieben: Der Bund ist verpflichtet grundsätzlich bis spätestens ab 2016 seine jährliche Neuverschuldung auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren. Die Bundesländer müssen dagegen ab 2020 auf die Neuverschuldung im Rahmen der strukturellen Defizite komplett verzichten. Bei 3 % Wirtschaftswachstum ist auf längere Frist mit einem Anstieg der Gesamtschulden auf 11,7 % zu rechnen. Bei den Kommunen bleibt es bei den alten Regeln. Kommunale Kredite sind nur zur Finanzierung öffentlicher Investitionen zulässig. Kassenkredite bleiben im Unterschied zur aktuellen Entwicklung auf die Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe begrenzt. Dringender Finanzierungsbedarf zeigt sich im hohen Bestand an Kassenkrediten (Ende September 2012: 47,4 Mrd. Euro Kassenkredite bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden).

Die deutsche Schuldenbremse wird von zum Teil abweichenden EU-Regelungen, die in den Mitgliedsländern einzuhalten sind, überlagert (vgl. Kasten 1 im Anhang „Bundesdeutsche Schuldenbremse und die EU-Regelungen“). Im Mittelpunkt der EU-Regelungen stehen der mehrfach verschärfte „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) sowie der EU-Fiskalvertrag. Der EU-Fiskalvertrag schreibt bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt eine maximale Neuverschuldung von 0,5 % – bzw. 1 % bei einer Gesamtverschuldungsquote deutlich unter 60 % – für den Gesamthaushalt vor. Damit werden im Unterschied zur deutschen Schuldenbremse auch die Kommunen in die allgemeine Schuldenregel einbezogen.

Die Wahl unterschiedlicher Begrenzungsregeln – 3 % nach den Maastricht-Kriterien, 0,5 % bzw. 1 % nach dem EU-Fiskalvertrag) belegt auch, dass es zu deren angemessener Höhe wissenschaftlich keine eindeutigen Aussagen gibt. Bei den „Maastricht-Kriterien“, die für Mitgliedsländer im Eurowährungsraum gelten, werden die Neuverschuldungsquote mit 3 % und die Gesamtschuldenquote mit 60 % fixiert. Daraus ergibt sich für das Bruttoinlandsprodukt die heute unrealistische Rate des nominalen Wirtschaftswachstums mit 5 %. Da diese Zielgröße des Wirtschaftswachstums von den tatsächlich wesentlich niedrigeren Zuwachsraten abweicht, wird ein falsches Signal für die Finanzpolitik gesetzt. Eine restriktive Finanzpolitik, mit der am Ende die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abgeschwächt wird, ist die logische Folge.

1.6. Konjunkturelle Komponente

Im Unterschied zu den EU-Regelungen wird bei der deutschen Schuldenbremse zwischen dem strukturellen und dem konjunkturellen Defizit explizit unterschieden. Auch die Bundesländer haben die Möglichkeit, auf der Basis einer landesrechtlichen Regelung die Gesamtdefizite um die konjunkturbedingte Veränderung der Einnahmen und Ausgaben zu korrigieren. Dadurch soll eine prozyklische Haushaltspolitik – etwa Ausgabenkürzungen gegen Steuerausfälle infolge eines konjunkturellen Abschwungs – verhindert werden. Zielgröße ist das um konjunkturelle Einflüsse bereinigte strukturelle Defizit. Die Methoden zur Separierung der konjunkturellen Effekte sind umstritten. Derzeit gibt es unterschiedliche Methoden, den gesamtwirtschaftlichen Trend gegenüber konjunkturellen Abweichungen zu bestimmen. Aus den vielen Methoden wird bei der Identifizierung konjunktureller Defizite auf den Unterschied zwischen dem bei Vollauslastung erzeugbaren Bruttoinlandsprodukt (Produktionspotenzial) und der faktischen Produktion abgestellt. Dazu werden das nicht direkt messbare Produktionspotenzial sowie dessen Auslastungsgrad geschätzt. In Anlehnung an den Hodrick-Prescott-Filter wird die längerfristige Trendkomponente gegenüber den zyklischen Ausschlägen separiert. Würde im Fall der Unterauslastung des Produktionspotenzials (Outputlücke) gegen die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben mit Ausgabenkürzungen zum Abbau der Neuverschuldung vorgegangen, würde der Abschwung aktiv verschärft.

Vier kritische Hinweise sind bei der Ermittlung des konjunkturellen Defizits auch im Land Bremen zu berücksichtigen:

- Wenn eine Rezession länger anhält, dann steigt das strukturelle Defizit und die konjunkturelle Komponente wird unterschätzt. Diese Fehlinterpretation kann zu einer Vertiefung der Rezession führen. Deshalb sollte bei der Ermittlung des konjunkturellen Defizits die vorangegangene Rezession stärker berücksichtigt werden.
- Die im bundesdeutschen Föderalsystem derzeit angewandte Regel zur einheitlichen Berechnung der Konjunkturbereinigung reduziert sich auf konjunkturbedingte Abweichungen bei den Steuereinnahmen. Im Zuge eines Konjunktur einbruchs sinken jedoch die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und die Krisenkosten beispielsweise für Arbeitslose steigen. Die daraus entstehenden Defizite in den öffentlichen Haushalten müssen als auto-

matische Stabilisatoren zugelassen werden. Durch deren Abbau würde die konjunkturelle Krise prozyklisch verstärkt. Bei der derzeit angewandten Methode zur Konjunkturbereinigung werden diese automatischen Stabilisatoren nicht berücksichtigt. Insoweit wirkt die darauf ausgerichtete Finanzpolitik prozyklisch.

- Bei der verfassungsrechtlich gewollten Schuldenbremse wird zwischen konjunkturbedingten Defiziten und der antizyklischen Finanzpolitik nicht unterschieden. Während das konjunkturelle Defizit der Kompensation der Einnahmefälle und Ausgabensteigerungen infolge des Abschwungs dient, geht es bei der antizyklischen Finanzpolitik um eine öffentliche Kreditaufnahme, die zur Vor-Finanzierung eines Konjunkturprogramms eingesetzt wird. Im Zuge der erwarteten Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung lässt sich das antizyklische Defizit danach wieder abbauen. Für den Erfolg dieser antizyklischen Finanzpolitik steht das jüngste Beispiel. Gegen den Absturz der Wirtschaft um 5,1 % in 2009 wurden erfolgreich die Konjunkturprogramme I und II, die auch über Kredite finanziert wurden, eingesetzt. Das Land Bremen hat von diesen Programmen, die auch im Bildungsbereich eingesetzt worden sind, profitiert. Auch unter dem Regime der Schuldenbremse erlaubt Artikel 104b GG dem Bund, „den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) unter anderem „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ Finanzhilfen zu gewähren. Allerdings wird wegen der für den Bund geltenden, massiven Beschränkungen der Neuverschuldung eine angemessen dimensionierte antizyklische Finanzpolitik mit einem Zukunftsinvestitionsprogramm deutlich erschwert. Um jedoch gegen einen konjunkturellen Absturz bzw. eine hartnäckige Rezession mit der Finanzpolitik vorgehen zu können, wäre zu überlegen, inwieweit dann eine „außergewöhnliche Notsituation“, die ein „Deficit Spending“ rechtfertigt, gegeben sein könnte. Bei schweren konjunkturellen Krisen müssen die Parlamente über eine klare Entscheidungskompetenz verfügen.
- Über die Kritik an der methodischen Einengung des konjunkturellen Defizits hinaus hat die Streichung der „goldenen Regel“ aus der Verfassung fatale Konsequenzen. Längerfristige, **öffentliche Infrastrukturprojekte** dürfen nicht mehr durch öffentliche Kreditaufnahme vorfinanziert werden. Dahinter steht die Behauptung, künftigen Generationen entstünde durch die Finanzierung des Kapitalsdienstes eine Erblast. Mit dieser Erblastthese werden positive Wirkungen eines aufgabenspezifisch legitimierten Einsatzes der öffentlichen Kreditaufnahme ausgeblendet. Denn mit den Staatsschulden werden einerseits an die künftige Generation (Gläubiger von Staatsschulden) auch die damit verbundenen Vermögen vererbt.

Künftig müssen innerhalb der Generation die Zinsen aufgebracht und den Gläubigern zur Verfügung gestellt werden. Andererseits profitieren von den öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, die die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung stärken, auch künftige Generationen. Deshalb ist eine Beteiligung an der Finanzierung nach dem Prinzip „pay-as-you-use“ sinnvoll. Zur Sicherstellung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen zugunsten künftiger Generationen sollte auf der Basis von Kosten-Nutzen-Analysen deren kreditäre Vorfinanzierung wieder zugelassen werden.

2. Die Umsetzung der Schuldenbremse in der Bremer Landesverfassung

Die vorangestellte Einordnung der Schuldenbremse innerhalb der EU-Regeln gibt wichtige Hinweise zur Bewertung des Entwurfs eines „Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“, das die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen vorgelegt haben. Nachfolgend wird die Umsetzung eines angemessenen Systems der Schuldenbremse für das Land Bremen beschrieben. Dazu gehören:

- Ausnahme von der strukturellen Null-Neuverschuldung bei Änderung der exogenen Rahmenbedingungen der Finanzplanung (Schutzfunktion).
- Problemangemessener Umgang mit dem „konjunkturellen Defizit“.
- Bei anhaltender Rezession und starken Konjunkturbrüchen ist eine bundesweit abgestimmte antizyklische Finanzpolitik erforderlich.
- Umfassendes Finanzkonzept, das zur Anpassung auch Erhöhungen von Steuern, Beiträgen und Gebühren vorsieht.
- Verknüpfung mit einer Altschuldenregelung im Rahmen eines bundesweiten Tilgungsfonds, durch den Zinsausgaben reduziert und Spielräume für wichtige Ausgaben geschaffen werden können.

2.1. Die Bremische Schuldenbremse mit Schutzklausel

Die Kritik an den gesamtwirtschaftlichen, allokativen und verteilungsspezifischen Auswirkungen an der Schuldenbremse im Grundgesetz ist gut begründet. Dennoch hat das Land Bremen nicht die Option, sich diesem Regelwerk zu entziehen. Das Land Bremen müsste auch ohne die Aufnahme der Schuldenbremse in die bremische Landesverfassung die Vorgaben des Grundgesetzes umsetzen. Bei der Übernahme der Regelungen zur Realisierung der Schuldenbremse im Rahmen der Landesverfassung sollten jedoch begründbar Abweichungen, auch unter Nutzung der ersten Erfahrungen, berücksichtigt werden. Der politisch belastende Streit über die Frage, ob das Land Bremen den Verzicht auf die Regelungen als „Freibrief“ für die eigene Schuldengestaltung auslegt, ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. Deshalb ist eine Verankerung in der Bremischen Landesverfassung unverzichtbar. Würde dem nicht Folge geleistet, wäre damit zu rechnen, dass immer wieder haushaltspolitische Auseinandersetzungen zum Vertrauensverlust gegenüber der Bürgerschaft und dem Senat führen könnten.

Mit der durch Art. 131a BremLV geplanten Änderung der Landesverfassung werden bis auf eine allerdings wichtige Ausnahme die Regelungen der Schuldenbremse im GG übernommen. Grundsätzlich ist ab 2020 ein Ausgleich des strukturellen Haushalts vorgeschrieben. Zwei Abweichungen vom Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts werden aus dem Grundgesetz übernommen: „konjunkturbedingte Defizite“ sowie Haushaltsdefizite infolge von „Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen.“ Die Ausnahme zu den konjunkturbedingten Defiziten dient dem Ziel, eine krisenverschärfende, prozyklische Haushaltspolitik auch in Bremen zu verhindern.

2.2. Abweichung bei exogen veränderten Einnahmen und Ausgaben

Bei der Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung wird gut begründet eine zusätzliche, vom GG explizit nicht vorgesehene Abweichung eingeführt (Artikel 131a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2b). Im Fall des ansteigenden strukturellen Defizits durch Rechtsvorschriften bzw. dem Land nicht zurechenbare Veränderungen der Ausgaben und Einnahmen ist eine gesonderte Regelung vorgesehen. Die exogen (vor allem über den Bund) ausgelöste Erhöhung des strukturellen Defizits ist dann zulässig. Dieses spezielle Defizit muss jedoch innerhalb

von höchstens vier Jahren abgebaut werden. Diese Regel zielt auf eine Planungssicherheit der Haushaltspolitik des Landes Bremen. Es handelt sich um eine Schutzklausel gegen finanzpolitische Entscheidungen außerhalb Bremens mit negativen Rückwirkungen auf das Land. Dazu ein Beispiel: In der Finanzplanung werden zum Erreichen der Nullverschuldung ab 2020 die Verlässlichkeit des derzeit geltenden Steuersystems sowie die Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern als Planungsgrundlagen unterstellt. Würde der Bund Steuern senken, dann müsste ceteris paribus das strukturelle Defizit des Landes Bremen steigen. Dies gilt auch für mögliche neue Ausgabenzuweisungen des Bundes an die Länder bzw. Kommunen. Dieser Schutz erklärt sich aus den Steuerrechtsänderungen ab 2000, die zu steigenden Defiziten geführt haben. Gemessen an der Gesetzgebung von 1998 sind durch bundesweite Steuergesetzänderungen dem Land Bremen kumuliert bis 2011 geschätzte 1,38 Mrd. Euro Einnahmen entzogen worden. Allein diese Belastungen rechtfertigen die in der Landesverfassung geplante Schutzklausel. Durch die zeitliche Befristung eines Abbaus des dadurch exogen erzeugten strukturellen Defizits wird die Norm eines ausgeglichenen Haushalts angemessen gestreckt.

Der Streit zwischen den Bürgerschaftsparteien um diese Schutzklausel zeigt, dass diese als Beleg für eine nicht ernst gemeinte Konsolidierungspolitik missbraucht wird. Um jedoch eine eigenständige Finanzplanung mit dem Ziel, die Schuldenbremse einzuhalten, realisieren zu können, ist diese Absicherung in der Landesverfassung gegen exogene Veränderungen im föderalen Rahmenwerk unverzichtbar. Mit der Vorgabe einer Zeitspanne für den Abbau dieses exogen erzeugten strukturellen Defizits ist eine sanfte Variante vorgesehen. Vorstellbar wäre, dass die Verursacher, also etwa der Bund, für das so entstehende strukturelle Defizit haften.

2.3. Aktiver Einsatz für eine „aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes Bremen“ (Artikel 131c LV)

Vor allem an Änderungen der Steuergesetze im Rahmen der Bundesgesetzgebung ist das Land Bremen über den Bundesrat beteiligt. Um die Schutzklausel auch zu realisieren, ist es logisch, die Bürgerschaft und den Senat zum Einsatz für eine aufgabengerechte Finanzausstattung auf allen Entscheidungsebenen zu verpflichten. Diese Bindung des Senats konzentriert sich auf seine Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung sowie in entsprechenden Angelegenheiten der Europäischen Union.

Dadurch wird ein in den letzten Jahren immer wieder virulenter Interessenkonflikt aufzulösen versucht: Der Senat darf künftig nicht im Rahmen der Bundesgesetzgebung und EU-Regelungen steuerpolitischen Maßnahmen zustimmen, die die Finanzlage des Landes Bremen belasten. Diese verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Sicherung der aufgabengerechten Finanzausstattung trägt dazu bei, den Einsatz der Schutzklausel gegen Steuerausfälle infolge von Rechtsänderungen durch die Bundesgesetzgebung im Land Bremen zu verhindern.

2.4. Abweichung bei konjunkturellen Defiziten

Das Land Bremen schreibt in seiner Verfassung die Separierung der strukturell gegenüber der konjunkturell bedingten Verschuldung fest. Durch die Berücksichtigung von Auf- und Abschwüngen soll über den Konjunkturzyklus hinweg eine symmetrische Haushaltspolitik realisiert werden. Würde ein durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verursachtes Gesamtdefizit zum Ausgangspunkt der Sanierungspolitik genommen, würde das Land prozyklisch agieren, d.h. die konjunkturelle Krise verschärfen. Dabei sind jedoch die methodischen Probleme bei der Separierung zwischen dem wirtschaftlichen Wachstumstrend und den konjunkturellen Abweichungen, die grundsätzlich bereits ausgeführt wurden, auf der Ebene des Stadtstaats nicht zu unterschätzen. Das Land Bremen hat kaum Möglichkeiten, durch die Definition des konjunkturellen Defizits einen eigenständigen Gestaltungsspielraum zu schaffen. Das methodische Verfahren ist einheitlich für alle Länder und den Bund vorgeschrieben. Im Mittelpunkt stehen das Produktionspotenzial und dessen Auslastungsgrad. Daraus wird die aktuelle Output-Lücke für Deutschland abgeleitet. Es folgen dann Analysen zur Budgetsensitivität, mit der die Auswirkungen der Produktionslücke auf das Steueraufkommen der jeweiligen Länder heruntergerechnet werden. Im Zuge der Regionalisierung lässt sich der Anteil des Landes Bremens bestimmen. Die Berechnungen zur Konjunkturkomponente des Landes Bremen zeigen, dass die daraus folgenden Korrekturen der Neuverschuldung vergleichsweise gering ausfallen.

Dabei sind folgende Kritikpunkte zu der vorgeschriebenen Erfassung des konjunkturellen Defizits zu beachten:

- Die Methode der Output-Lücke überschätzt das strukturelle Defizit und unterschätzt das konjunkturelle Defizit. Die Regel sollte immer wieder aktuell auf der Basis der gesamt-

wirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung überprüft und gegebenenfalls adjustiert werden.

- Konjunkturbedingte Ausgabenschwankungen, die mit den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen das gesamte konjunkturelle Defizit bestimmen, werden nicht berücksichtigt – etwa steigende Kosten der Arbeitslosigkeit, die auch die bremischen Haushalte belasten. Durch den Verzicht auf die Ausgabenschwankungen wird das konjunkturelle Defizit des Landes Bremen systematisch unterschätzt. Die Folge ist eine Abschwächung der automatischen Stabilisatoren.
- Eine antizyklische Finanzpolitik, die die öffentliche Kreditaufnahme zur Vor-Finanzierung eines Konjunkturprogramms einsetzt, reduziert das Grundgesetz auf den Bund, der bei einem gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewicht Finanzhilfen an die Länder einsetzen darf (Art. 104b GG). Die Länder haben keinen Einfluss auf die Entscheidung, Konjunkturprogramme bundesweit zu realisieren. Es gibt einen ernsthaften Ausweg aus dem Verzicht auf antizyklische, gegen tiefe Rezession gerichtete Konjunkturpolitik. Bei einer lang anhaltenden Rezession bzw. tiefen konjunkturellen Abstürzen sollte die „außergewöhnliche Notsituation“ für antizyklisches Handeln zugelassen werden. Dazu müssen jedoch strenge Regeln aufgestellt werden. Allerdings ist ein konjunktureller Alleingang eines Landes – beispielsweise des Stadtstaates Bremen – wegen der regionalen Verflechtung nicht sinnvoll. Wegen hoher „Importquoten“ aus dem Umland bzw. dem ganzen Land versickern die Impulse schnell. Der Bund und die Länder sollten vielmehr koordiniert diese antizyklische Finanzpolitik verantworten.

2.5. Transparenz und Haftung für alle Verbindlichkeiten

Über die Regelung des Gesamtsystems Schuldenbremse in der bremischen Landesverfassung hinaus sind zwei wichtige Ergänzungen vorgesehen.

- Bei aufgenommenen „Krediten sowie Übernahmen von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können“, muss die Ermächtigung über ein Gesetz des Parlamentes erfolgen.

- Die Haftung des Landes Bremen wird auf Kredite von juristischen Personen ausgeweitet, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist und die zu Zinszahlungen und Tilgungen führen.

Die angestrebte Transparenz und umfassende Haftung stellt die parlamentarische Entscheidung für alle Kreditverpflichtungen her und sichert die Offenlegung aller Kreditgeber, die mit ihren Ansprüchen auf den Kapitaldienst den Haushalt belasten. Damit ist der Gesetzgeber bereit, bisher intransparente, jedoch belastende Kreditgeschäfte der parlamentarischen Entscheidung und Kontrolle zu übereignen.

2.6. Haushaltspolitik unter dem Regime der Schuldenbremse

Beim schrittweisen Abbau der Neuverschuldung bis 2020 auf Null droht der Sanierungsdruck ausschließlich auf Ausgabenkürzungen konzentriert zu werden. Der vorgesehene Anpassungspfad, der im „Finanzrahmen 2012 bis 2017“ vorgegeben wird, ist extrem eng und enthält viele Risiken (vgl. Senatorin für Finanzen (2013), Finanzrahmen 2012/2017, Senatsbeschluss vom 9. April 2013). Bei den geplanten Kürzungen beim Personal im öffentlichen Dienst, der Reduzierung der öffentlichen Investitionen und den Einschnitten im Sozialbereich droht mittelfristig der Anspruch auf Mindestversorgung des Stadtstaats unterschritten zu werden. Wenn dann noch die in der derzeitigen Finanzplanung bis 2016 recht optimistische Schätzung steigender Steuereinnahmen nicht eintreten sollte, wäre der Anpassungspfad kaum noch durch weitere Ausgabenstreichungen einzuhalten. Soweit Steuerausfälle auf gesetzlich beschlossene Rechtsänderungen zurückzuführen sind, kommt die bereits beschriebene Schutzklausel zum Zuge: Das Land Bremen übernimmt für die exogen verursachten Verschlechterungen der finanzpolitischen Rahmenbedingen, die das strukturelle Defizit nach oben treiben, nicht die Verantwortung.

2.7. Umfassendes Finanzkonzept für das Land Bremen

Die Schuldenbremse setzt die Ausgabenhaushalte massiv unter Druck. Daher sind Voraussetzungen und Bedingungen zur Realisierung der Schuldenbremse festzuschreiben:

- Eine verteilungsgerechte Erhöhung von Steuern beim Bund, den Ländern und den Kommunen wird auch durch das Regime der Schuldenbremse forciert. Die Schuldenbremse erhöht über verantwortbare Ausgabenkürzungen hinaus den Druck, ordentliche Ausgaben künftig auch ordentlich über Steuern zu finanzieren. Hier betten sich die Überlegungen der Landesregierung zur Erhöhung von kommunal gestaltbaren Steuern ein.

- Sonstige Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren sollten auf Anhebungspotenziale untersucht werden.

- Auf die Veräußerung strategisch wichtigen öffentlichen Vermögens zur Schuldenreduktion, insbesondere Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen (etwa GEWOBA, BLG Logistics) ist zu verzichten. Dafür sprechen auch die negativen Erfahrungen aus dem früheren Verkauf von öffentlichen Unternehmensbeteiligungen – etwa an den STADTWERKEN BREMEN (SWB), heute swb AG. Bei derartigen Vermögensveräußerungen steht der einmaligen Einnahme der Verlust dauerhafter Gewinnausschüttungen gegenüber. Über die dadurch erzeugten ökonomischen und fiskalischen Nachteile hinaus geht dadurch städtegestalterischer Spielraum verloren. Deshalb gehört zu einem Sanierungskonzept für das Land Bremen auch die Überprüfung der Re-Kommunalisierung zur Korrektur vorausgegangener Privatisierungen. Kosten-Nutzen-Analysen, die die Rolle öffentlicher Güter, die Daseinsvorsorge sowie städtepolitische Gestaltung berücksichtigen, sollten eine rationale Entscheidungsbasis bieten.

- Verzichtet werden sollte auf Instrumente, die am Ende die Haushaltsrisiken durch Umgehung der Schuldenbremse an anderer Stelle erhöhen. Dazu gehört die „Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) (Public-Private-Partnership (PPP)). Hier entstehen oftmals Schattenhaushalte, die am Ende die Risiken für Steuerhaushalte erhöhen. Untersuchungen zeigen zum einen, dass die Finanzierungsvorgänge und wechselseitigen Verpflichtungen intransparent sind. Zum anderen werden gleichsam hinter dem Rücken des Parlaments dauerhafte Zahlungsansprüche geschaffen. Da nach der Logik der Schuldenbremse längerfristige Zahlungsverpflichtungen des Staates reduziert werden sollen, ist eine Umgehung mit ÖPP-Projekten nach der derzeitigen Handhabung unzulässig.

Um die Vor-Finanzierung der die Rahmenbedingungen sichernden öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur zu ermöglichen, müssen Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der öffentli-

chen Haushalte geschaffen werden. Nach dem bisherigen Status der Schuldenbremse wäre das Land Bremen nicht in der Lage, eine moderne Infrastruktur finanziell sicherzustellen. Da dieses Problem auch andere Bundesländer teilen, ist eine gemeinschaftliche Regelung anzustreben.

Das Land Bremen ist bei der Realisierung der Schuldenbremse gut beraten, die strukturellen Besonderheiten des Stadtstaats Bremen offensiv zu vertreten („Andersartigkeit“ gegenüber den Flächenländern, „Hauptstadt ohne Umland“). Stadtstaaten steht, wie Vergleiche mit den westdeutschen Flächenländern und ihren Kommunen (durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner gleich 100 %) zeigen, ein Finanzkraftstatus von 135 % gegenüber. Bereits die bisherige Sanierungspolitik hat in wichtigen Einzelbereichen zur deutlichen Unterschreitung der Mindestausstattung geführt. Diese Abweichungen von der Minimalausstattung sollten künftig abgebaut werden.

2.8. Bremischer Finanzrahmen 2012 - 2017: Pfad zur Nullverschuldung

Der Finanzrahmen 2012 - 2017, der hohe Transparenz zu komplexen Zusammenhängen schafft, zeigt, wie ernsthaft der Pfad in Richtung Neuverschuldung Null durch das Land Bremen konzipiert ist (Stand 23.1.2013; vgl. Kasten 2 in der Anlage). Dabei werden die Konsolidierungshilfen ab 2011 bis 2019 mit 300 Mio. Euro pro Jahr eingerechnet. Auf der Basis einer bundeseinheitlichen Methode wird die Konjunkturbereinigung vorgenommen. Hervorzuheben ist die eingeführte Unterscheidung zwischen ex-ante-Konjunkturbereinigung (aus der bundesweiten Produktionslücke) und der ex-post-Konjunkturbereinigung (nach Abschluss des Haushaltsjahres zu ermittelnde Bereinigung). Das strukturelle Defizit des Landes Bremen (unterschieden nach Stadtgemeinde Bremen und Seestadt Bremerhaven) betrug 846 Mio. Euro für das Jahr 2011. Die weiterentwickelte Methodik und die nachvollziehbaren Spezifizierungen belegen die hohe Kompetenz bei der Senatorin für Finanzen. In der laufenden Praxis der Finanzplanung wird die erfolgreiche Umsetzung der Schuldenbremse unter Berücksichtigung spezifischer Anforderungen des Stadtstaats sichtbar.

Der darauf aufbauende, extrem eng gehaltene Pfad bis 2017 und darüber hinaus zeigt zweierlei: einerseits Ausgabeneinschnitte, die bereichsweise die notwendige Mindestausstattung unterschreiten sowie andererseits die hohen Risiken, die sich aus den Annahmen und Rahmenbedingungen ergeben. Dabei steht die möglicherweise viel zu optimistische und damit riskante Schätzung der Steuermehreinnahmen im Mittelpunkt (derzeit ca. 2,9 Mrd. Euro in 2012 auf

3,6 Mrd. Euro in 2017, also Jahreszuwachsrate von 3,77 %). Der Bremischen Bürgerschaft fällt die Aufgabe zu, über die Präzisierung einer Anpassungsstrategie bei dramatischen Veränderungen der Rahmenplanung zu entscheiden.

Wenn sich wichtige Rahmenbedingungen durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und außerhalb Bremens getroffener finanzpolitischer Entscheidungen verschlechtern, dann entsteht ein Ausnahmezustand, auf den bei der Einhaltung der Schuldenregel Rücksicht genommen werden muss.

2.9. Ein Altschuldentilgungsfonds zur Entlastung von der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse regelt lediglich die künftige Neuverschuldung. Sie lässt ab 2020 eine strukturelle Neuverschuldung nicht mehr zu. Eine schwere Belastung stellen jedoch die Altschulden dar. Der finanzpolitische Spielraum der Freien Hansestadt Bremen bei der Umsetzung der Schuldenbremse wird durch den hohen Schuldenstand und die daraus folgenden Zinszahlungen massiv eingeengt. Das zeigt sich auch an der Entwicklung der Staatsverschuldung in der Anpassungsphase an die Nullverschuldung ab 2020. Der Schuldenstand mit 18,353 Mrd. Euro wird im Zuge des schrittweisen Abbaus der Neuverschuldung bis 2016 auf 20,207 Mrd. Euro steigen. Die zu bedienenden Zinsausgaben werden voraussichtlich von 623 Mio. Euro in 2012 bis 2017 auf 646 Mio. Euro steigen. Dabei wird von der derzeit extrem niedrigen Zinsphase in Deutschland ausgegangen. Sollten im Unterschied zu den derzeit üblichen Prognosen die Zinssätze auf den Kapitalmärkten deutlich steigen, würden die steigenden Zinsausgaben die derzeit gewonnenen Spielräume der öffentlichen Haushalte schnell wieder aufbrauchen.

Jedenfalls wird nach der Prognose die verfassungsrechtlich einzuhaltende Nullverschuldung ab 2020 durch die erwartete Zinssteuerquote von knapp über 20 % erschwert (Zinsausgaben zu Steuereinnahmen). Würde jedoch beispielsweise die Zinslast halbiert, dann würde der Druck auf Einsparungen und Steuererhöhungen deutlich reduziert. Die Zinsentlastung schafft bei Einhaltung der Schuldenbremse Spielraum für dringend erforderliche öffentliche Ausgaben. Durch einen bundesweiten Fonds, der Altlasten der finanzpolitisch notleidenden Länder übernimmt und abwickelt, wäre die notwendige Reduktion der öffentlichen Neuverschuldung einigermaßen konfliktfrei zu realisieren. Die Altschuldentilgung verbessert die Chancen, die Schuldenbremse fiskalisch und ökonomisch rational umzusetzen.

Die Regelung der Altschuldentilgung ist eine Aufgabe aller Länder und Kommunen. Die Schuldenregeln für die Länder aber auch den Bund beziehen sich ausschließlich auf die *Neuverschuldung*. Im Ausmaß der *Altschulden*, die nach den vorgegebenen Fristen an die Gläubiger auszubezahlen sind, werden jeweils neue Kredite zur Anschlussfinanzierung auf den Geld- und Kapitalmärkten aufgenommen. Die Schuldenbremse basiert auf den unveränderten Belastungen aus Altschulden. Die Zinslasten, die durch die Kreditbedingungen exogen vorgegeben sind, müssen aus den Länderhaushalten vorab finanziert werden. Dauerhaft schränken diese Tilgungsverpflichtungen und Zinszahlungen aus den Altschulden den Spielraum der Finanzpolitik der Länder empfindlich ein.

Mit wenigen Kennziffern lässt sich die Dimension der Belastung abschätzen. Bei einem Schuldenstand der Länder (Stichtag 30.9.2012) von 648,679 Mrd. Euro (Kreditmarktschulden und Kassenkredite) betragen im Vergleich dazu 2011 die gesamten Zinsausgaben 21,3 Mrd. Euro. Die Zinsausgaben bezogen auf die Steuereinnahmen beliefen sich 2011 auf 10,5 % und bezogen auf die Gesamtausgaben auf 6,6 %. Dabei weichen die Schuldenstände pro Einwohner sowie bezogen auf die Steuerausstattung zwischen den Bundesländern stark voneinander ab.

Diese Altschuldenlasten stellen ein massives Hemmnis bei der Einhaltung der Schuldenbremse dar. Deshalb setzt die Realisierung von Schuldenbremsen im Bereich der Neuverschuldung eine Lösung des Altschuldenproblems voraus. Zugunsten einer nachhaltigen, über 2019 hinausgehenden Finanzpolitik muss diese massive Vorbelastung der Länderhaushalte abgebaut werden. Zur Lösung wird hier die Einrichtung eines Altschuldentilgungsfonds für die Länder sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände gefordert. Diese Regelung würde auch die Frage nach den unterschiedlichen Motiven und Ursachen der Schuldenstände überflüssig machen. Denn es sind aus Sicht der Länder vor allem exogene Einflüsse, die dort zum Anstieg der Schuldenberge geführt haben: Beispiele sind die Finanzierung der deutschen Einigung, durch die sich der Schuldenstand ab 1990 verdreifacht hat und umfassende Steuersenkungen vor allem im Bereich der Unternehmen durch Bundesgesetze nach 2000, die bei den Ländern zu Einnahmeausfällen geführt haben.

Der hier vorgeschlagene Altschuldentilgungsfonds ist nicht nur für die Realisierung der Schuldenbremse eine zentrale Voraussetzung für eine verantwortliche und zukunftsfähige Finanzpolitik. Durch die Aufhebung der Altschuldenlasten wird nach dem Ende des derzeitigen Solidarpakts II die Basis für einen Neuanfang mit einem zukunftsfähigen föderalen Finanzsystem ge-

schaffen. Denn unter der Beibehaltung der schuldenbedingten Altlasten der Länder und Kommunen würde eine nachhaltige Reformlösung zumindest schwer belastet, wenn nicht sogar zum Scheitern verurteilt. Ein Altschuldentilgungsfonds für die Länder und Kommunen trägt zu einem solidarisch und nachhaltig gestalteten Finanzföderalismus bei.

In der finanzwissenschaftlichen Diskussion sind mehrere Modelle zu einem Altschuldentilgungsfonds konzipiert worden. Drei Modelle werden hier kurz angesprochen.

Vorschlag von André Heinemann: André Heinemann hat mit seinem Vorschlag zur Finanzierung eines Altschuldentilgungsfonds eine Veränderung der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer zwischen dem Bund und den Ländern vorgeschlagen.¹ Nach diesem Modell übernimmt der Bund die Schulden der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden in Höhe von 643.415 Mio. Euro. Der Bund bedient die Zinsausgaben in Höhe von 23.612 Mio. Euro und verpflichtet sich mit 2 % pro Jahr, den Schuldenstand zu tilgen. Vergleichbar dem hier unterbreiteten Vorschlag werden die im Zeitablauf abnehmenden Zinsausgaben aus den Einnahmen des bisherigen Solidaritätszuschlags („Tilgungs-Soli“) finanziert. Zur Finanzierung der jährlichen Tilgungsverpflichtungen erhält der Bund aus der vertikalen Umsatzsteuerverteilung (§ 1 FAG) einen Festbetrag in Höhe von 12.788 Mio. Euro. Diese Umverteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern würde einerseits zu sehr unterschiedlichen Wirkungen bei einzelnen Ländern führen. Andererseits würde die Ländergesamtheit in die Finanzierung einbezogen. Dies widerspricht dem Ziel, die Länder nicht erneut zu belasten. Deshalb wird aufbauend auf dem Vorschlag von Olaf Scholz folgendes Modell präferiert: Finanzierung der Zinseinsparungen aus dem Soli-Zuschlag, die zugleich Spielraum für eine langfristige Tilgung der Altschulden schaffen.

Vorschlag „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR): Der SVR hat erstmals in seinem Jahresgutachten 2011 für die EU zum Abbau der Altschuldenlasten das vielbeachtete Modell eines Schuldentilgungspakts vorgeschlagen. Abgesehen von wichtigen Details gibt es zum hier vorgeschlagenen Altschuldentilgungsfonds Parallelen.²

¹ Heinemann, André W. (2013), Lösung des Altschuldenproblems als Schlüssel für eine „Föderalismusreform III“? Bremen, 2013. Online veröffentlicht durch die Handelskammer Bremen unter http://www.handelskammer-bremen.ihk24.de/standortpolitik/steuern/Wissenschaftlicher_Workshop_Foederale_Finanzreform_2019/.

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), Jahresgutachten 2011/2012, „Verantwortung für Europa übernehmen“, 3. Kapitel: „Ein Schuldenpakt für Europa“, Wiesbaden.

Nach dem SVR-Vorschlag werden die Schulden der Mitgliedsländer des Euro-Raums, die zu einem Stichtag die 60 %-Grenze überschreiten, in einen Schuldenentlastungsfonds (SEF) mit gemeinschaftlicher Haftung übernommen. Der Fonds finanziert sich über die Ausgabe von Anleihen, die durchaus mit Euro-Bonds vergleichbar sind. Als Gegenleistung müssen die teilnehmenden Länder in den Schuldentilgungsfonds einzahlen. Die Einzahlungen sind so berechnet, dass jedes Land seine ausgelagerten Schulden innerhalb von insgesamt 25 Jahren getilgt haben wird. Verbunden wird allerdings die gemeinschaftliche Haftung durch die Fonds mit Auflagen, die die aktuell hoch verschuldeten Länder in ihren Haushalten realisieren müssen. Dazu zählen insbesondere eigens zum Zwecke der Tilgung zu erhebende Steuern. Vorgesehen ist ein Aufschlag auf gewichtige nationale Steuern (Mehrwert- und/oder Einkommensteuer). Darüber hinaus werden die Hinterlegung von Sicherheiten und die Verpflichtung zur Aufstellung verbindlicher Konsolidierungs- und Strukturreformpläne eingefordert. Vor allem aber dürfen die verbleibenden nationalen Schulden die Quote von 60 % des Bruttoinlandsprodukts nicht erneut übersteigen. Um dies zu sichern, werden Schuldenbremsen in Anlehnung an die deutschen und schweizerischen Regelungen in allen teilnehmenden Ländern vorgeschlagen. Mit diesen Schuldenbremsen sollen die mittelfristigen Defizitvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts umgesetzt werden. Im Rahmen einer Weiterentwicklung seines Modells hat der SVR eine schnell beginnende „Roll-in-Phase“ für den „European Redemption Pact (ERP)“ vorgesehen.

Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ bestätigt, dass Schuldenbremsen eine Lösung der Altlastenschulden durch einen gemeinschaftlichen Tilgungsfonds zur Voraussetzung haben. Allerdings führen die vorgesehenen Aufschläge auf Steuern sowie die per Auflagenpolitik vorgeschriebene Austeritätspolitik in den einzelnen Ländern zu binnenwirtschaftlichen Belastungen. Das nachfolgend vorgeschlagene Modell verhindert derartige Rückwirkungen, die über sinkende Produktion zu Steuerausfällen führen können.

Bremer Vorschlag zu einem Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen:

Die in der Föderalismuskommission II nicht zu Ende geführte Diskussion über einen Altschuldenfonds hat **Olaf Scholz**, Bürgermeister von Hamburg, mit seinem Vorschlag „Stabilität, Sicherheit und Handlungsfähigkeit – Strukturelle Lösung für das Problem der Altschulden der Länder“ wieder aufgenommen. Dieser Fonds basiert auf der derzeit gegebenen Struktur des Finanzföderalismus. Auf Änderungen der vertikalen und horizontalen Steuerverteilung wird verzichtet. Ab 2020 startet der Fonds, der maßgeblich aus den umgewidmeten Einnahmen aus dem

bisherigen Solidaritätszuschlag finanziert werden soll. Diesen Vorschlag haben Andreas Bovenschulte, Rudolf Hickel und Carsten Sieling weiterentwickelt.³ Das Modell von Olaf Scholz geht von zwei Annahmen aus: Erstens startet der Fonds mit dem endgültigen Beginn der Schuldenbremse für die Länder ab 2020. Zweitens werden nur die Altschulden der Länder, also ohne die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Fonds ausgelagert. In dem weiterentwickelten, hier vorgestellten **Modell** werden gegenüber dem Konzept von Olaf Scholz die beiden Annahmen geändert:

Erstens werden in den Fonds auch die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände übernommen. Dadurch erhöht sich der Schuldenstand (Stichtag 30.9.2012) von 648,679 Mrd. Euro um 132,675 Mrd. Euro für die Kommunen auf ein Fondsvolumen von insgesamt 781,354 Mrd. Euro (Kreditmarktschulden und Kassenkredite). Das sind knapp 38 % der bundesdeutschen Gesamtschulden. Bezogen auf das Jahr 2011 beträgt dann die gesamte Zinslast für Länder und Kommunen 25,8 Mrd. Euro.

Abgesehen davon, dass im EU-Fiskalpakt der EU die Schuldenbremse zwischen 0,5 % und 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts für den gesamten Staat, also auch die Kommunen und gesetzlichen Sozialversicherungen gilt, lässt sich die Übernahme der Altschulden der Bundesländer mit den Kommunen zusammen begründen: Die Länder könnten im Zuge der Abwicklung ihres Tilgungsfonds sowie der Schuldenbremse Lasten an die Kommunen verschieben, die dort die Verschuldung erhöhen. Die Vernetzung zwischen dem jeweiligen Land mit seinen Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich verlangt eine Zusammenfassung aller Schulden der öffentlichen Hände eines Landes.

Zweitens wird eine „Roll-in-Phase“ vorgesehen. Vorgeschlagen wird ein 2014 einsetzender, schrittweiser Aufbau des Altlastentilgungsfonds für die Länder und die Kommunen. Dabei könnte die Summe, die der Fonds übernimmt, an den jährlich freiwerdenden Finanzmitteln des Solidarpakts II ausgerichtet werden. Das sind rund 715 Mio. Euro pro Jahr im Zeitraum von 2014 bis 2019. Derzeit liegt für eine 30-jährige Bundesanleihe der Zinssatz (Umlaufrendite für festverzinsliche Wertpapiere) bei 2,5 %. Demnach lassen sich mit 715 Mio. Euro frei werdenden Mitteln aus dem Soli Schulden im Umfang von 28 Mrd. Euro finanzieren. In den kommenden sieben Jahren könnten somit rd. 200 Mrd. Euro an Altschulden übernommen und der Kapitaldienst be-

³ Bovenschulte, Andreas, Hickel, Rudolf und Carsten Sieling (2013), Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten; in: Weiterdenken ..., Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kiel/Bremen 2013, Heft Nr. 2.

dient werden. Im Verhältnis ihres Anteils an der Gesamtverschuldung würden Länder und Kommunen von Zinsen entlastet werden. Im Gegenzug zu dieser Zinsentlastung müssten sich die Länder und Kommunen verpflichten, ihre Altschulden mit einer Rate von mindestens 1 % zu tilgen. Durch die Differenz zwischen dem Zinssatz von beispielsweise 2,5 % und der Tilgung der Altschulden mit 1 % käme es ab 2014 zu unmittelbaren Haushaltsentlastungen.

Ab 2019 sollte der im Umfang bereits reduzierte Altschuldentilgungsfonds über eine Ergänzungsabgabe, die den Soli ablöst, finanziert werden. Um den Zweck dieser Ergänzungsabgabe transparent zu machen, wird das Etikett „Tilgungs-Soli“ vorgeschlagen. Zu überprüfen wäre, inwieweit für diesen Kraftakt des Schuldenabbaus unter Einbeziehung des Bundes alternativ zum Tilgungs-Soli eine zeitlich befristete Vermögensabgabe erhoben wird.

Der Gewinn dieser Altschuldentilgung liegt in der deutlichen Ausweitung der Souveränität der öffentlichen Haushaltspolitik der Notlagenländer. Erst mit dieser Lösung der Altschulden werden rationale Voraussetzungen für die verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremsen im Bereich der Neuverschuldung geschaffen. Zugleich würden nach der Ablösung des Solidarpakts II durch die Entlastung von den Altschulden die Bedingungen für einen Neuanfang des föderalen Finanzsystems in Deutschland verbessert.

Kasten 1

Bundesdeutsche Schuldenbremse und die EU-Regelungen

1. EU-Regelungen

1.1. Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt

- Maastricht-Kriterien: Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) begrenzt die Neuverschuldung der Mitgliedsstaaten auf 3% und den Gesamtschuldenstand auf 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP).
- Mittelfristige Haushaltsziele: Zur mittelfristigen Einhaltung der Maastricht-Kriterien schreiben die Mitgliedsstaaten ihre mittelfristigen Haushaltsziele (medium-term objectives, MTO) fest. Dabei wird die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen berücksichtigt. Ziel ist, das strukturelle Defizit, also ohne das konjunkturelle Defizit, dauerhaft auf 1 % des Bruttoinlandsprodukts zu beschränken.
- Regel zum Ausgabenzuwachs: Seit der Verschärfung des SWP 2011 gilt eine Ausgabenregel. Um die Zinszahlungen bereinigt darf der Ausgabenzuwachs grundsätzlich nicht über dem des mittelfristigen Potenzialwachstums der Wirtschaft liegen. Wird das mittelfristige Zielsystem (MTO) eines Mitgliedslands übererfüllt, dann ist eine Abweichung von der Ausgabenregel statthaft.
- Defizitverfahren: Werden die Maastricht-Referenzwerte überschritten, setzt ein Defizitverfahren ein. Bei Überschreitung des Schuldenstandskriteriums ist ein Abbau der Überschuldung nach der 1/20-Regel pro Jahr vorgesehen. Auch wenn eine Referenzüberschreitung in den drei vorangegangenen Jahren nicht abgebaut worden ist, wird ein Defizitverfahren fällig.

1.2. EU-Fiskalvertrag (25 Mitgliedsstaaten der EU)

- Die Mitgliedsstaaten schreiben in ihren Verfassungen jeweils die Fiskalregel fest.
- Die Fiskalregel dient dazu, das länderspezifische Haushaltszielsystem (MTO) jährlich einzuhalten. Bei den einzuhaltenden MTO steht das Ziel von maximal 0,5 % der Neuverschuldung bezogen auf das BIP „in der Regel“ im Mittelpunkt. Falls die Gesamtschuldenquote erheblich unter 60 % des BIP liegt ist eine Neuverschuldung mit maximal 1 % gemessen am BIP zulässig.

Hinweise auf den Umgang mit konjunkturbedingten Defiziten gibt es nicht. Die Formulierung „in der Regel“ bei der Definition der Obergrenze der Neuverschuldung bezogen auf das BIP und die Nennung „strukturelles Defizit“ bei den Mitgliedsstaaten lassen die Abgrenzung des konjunkturellen Defizits zu.

- Der Fiskalvertrag besteht gegenüber dem SWP auf strengeren Regeln für Staaten mit hoher Schuldenstandsquote und Risiken bei der fiskalischen Tragfähigkeit.
- Die Europäische Kommission überprüft den in Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen nationalstaatlich vorgezeichneten Weg, die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen Defizits zu reduzieren.
- Im Fall erheblicher Überschreitungen der Obergrenze für die Gesamtschulden gemessen am BIP sollte ein allerdings nicht näher beschriebener automatischer Korrekturprozess einsetzen.

Nationale Umsetzung des EU-Fiskalvertrags:

Das in Deutschland bestehende Regelwerk wird um einen Sicherungs- und Korrekturmechanismus auf gesamtwirtschaftliche Ebene ergänzt. Im Unterschied zur deutschen Schuldenbremse gilt in Deutschland die Obergrenze des strukturellen Defizits für den Gesamtstaat (Bund, Länder, Kommunen) von 0,5 % des BIP. Ein Stabilitätsrat überwacht zweimal jährlich – unterstützt durch einen unabhängigen Beirat – die Einhaltung der Obergrenze.

Noch Kasten 1

2. Nationale Schuldenregel für Bund und Länder (Art. 109 GG)

Die deutschen Fiskalregeln schreiben vor:

- Der Bund muss ab dem 1.1.2016 sein strukturelles Defizit auf 0,35 % des BIP reduzieren. Für Defizite im Rahmen des Haushaltsvollzugs ist ein Kontrollkonto einzurichten. Wird das Konto überschritten, dann muss der das Verschuldungskriterium übersteigende Teil konjunkturgerecht durch eine geringere Obergrenze in den Folgejahren zurückgeführt werden.
- Für die Länderhaushalte ist ab 2020 eine Nettokreditaufnahme nicht mehr zulässig. Eine Konjunkturbereinigung von Einnahmen und Ausgaben ist auf der Basis einer landesrechtlich gesetzlichen Grundlage möglich.

Kommunale Finanzregel:

Kommunen dürfen für die Ausgaben in der laufenden Rechnung keine Nettokredite aufnehmen. Als einzige Ausnahme gilt, wenn zur Überbrückung kurzzeitiger Liquiditätsengpässe Kassenkredite aufgenommen werden müssen. Kredite sind zur Finanzierung öffentlicher Investitionen zulässig, wenn der Kapitaldienst in späteren Jahren erwirtschaftet werden kann.

Fiskalregeln der Sozialversicherung:

Bei den Sozialversicherungen gilt heute bereits ein Kreditaufnahmegebot. Defizite lassen sich über aus den Einnahmen und Zuschüssen des Bundes gebildete Rücklagen finanzieren. Die Bundesagentur für Arbeit kann Defizite über Darlehen des Bundes finanzieren.

Kasten 2
Finanzrahmen 2012/2017 - Land und Stadtgemeinde Bremen
 Senatsbeschluss vom 9. April 2013, S. 7.

Senatorin für Finanzen - Referat 20

Tab. 3: Ausgangswerte für die Fortschreibung des Finanzrahmens 2012 / 2017
 Land und Stadtgemeinde Bremen; in Mio. €

Einnahme-/ Ausgabe-Positionen	Ist	Anschlag		Planung			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuerabhängige Einnahmen 1)	2.941	2.977	3.103	3.237	3.357	3.477	3.597
Sonstige konsumtive Einnahmen 2)	554	553	566	589	592	595	598
Investive Einnahmen	114	85	83	93	90	91	91
Bereinigte Einnahmen	3.610	3.616	3.752	3.919	4.039	4.163	4.286
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 0,15	+ 3,76	+ 4,47	+ 3,06	+ 3,06	+ 2,96
Personalausgaben	1.161	1.180	1.193	1.205	1.217	1.229	1.241
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,64	+ 1,06	+ 1,00	+ 1,00	+ 1,00	+ 1,00
Zinsausgaben	575	623	644	619	628	637	646
Sozialleistungsausgaben	692	722	735	747	760	773	786
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 4,21	+ 1,81	+ 1,70	+ 1,70	+ 1,70	+ 1,70
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.393	1.416	1.433	1.420	1.428	1.434	1.445
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,64	+ 1,17	- 0,89	+ 0,57	+ 0,43	+ 0,74
Investitionsausgaben	485	433	439	422	418	416	410
- Tilgungsausgaben	43	78	68	53	51	51	46
- Sonstige Investitionsausgaben	442	355	371	369	367	366	364
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		- 19,67	+ 4,64	- 0,50	- 0,50	- 0,50	- 0,50
(Vor-) Finanzierung str. Entlastungen		30	20				
Reservebetrag				45	45	45	45
Bereinigte Ausgaben	4.306	4.404	4.463	4.458	4.496	4.534	4.573
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 2,26	+ 1,34	- 0,12	+ 0,86	+ 0,85	+ 0,85
Primärausgaben	3.732	3.781	3.819	3.839	3.868	3.897	3.927
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,32	+ 1,00	+ 0,52	+ 0,76	+ 0,76	+ 0,76
Finanzierungssaldo	-696	-788	-711	-538	-456	-371	-286
Bereinigungen	-150	39	193	91	84	73	64
Strukturelles Defizit	-846	-749	-518	-447	-373	-298	-222
Zulässiges strukturelles Defizit	-1.009	-897	-785	-673	-561	-448	-336
Differenz	163	148	267	226	188	151	115

1) Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2012; ab 2014: einschließlich Erhöhung Gewerbesteuer-Hebesatz in der Stadt Bremen (12,5 Mio. €)
 1) Ab 2014: einschließlich erhöhte Einnahmen aus der Grundsicherung (44,6 Mio. €)

Stand: 23. Januar 2013

Kasten 3

Finanzrahmen 2012/2017 - Land und Stadtgemeinde Bremen

Senatsbeschluss vom 9. April 2013, S. 11.

Senatorin für Finanzen - Referat 20

Tab. 5: Finanzrahmens 2012 / 2017 (Stand der Eckwert-Vorbereitungen)
Land und Stadtgemeinde Bremen; in Mio. €

Einnahme-/ Ausgabe-Positionen	Ist		Anschl.	Planung			
	2011	2012		2013	2014	2015	2016
Steuerabhängige Einnahmen	2.941	2.989	3.103	3.245	3.365	3.486	3.607
- Finanzrahmen 23. Januar 2013 1)				3.237	3.357	3.477	3.597
- Erhöhung Grunderwerbsteuer				8	9	9	9
Sonstige konsumtive Einnahmen	554	597	566	608	611	608	611
- Finanzrahmen 23. Januar 2013 2)				589	592	595	598
- Erl. aus Beteiligungen (für OTB; saldenneutral)				10	10	10	10
- Korrektur: Gewinnausschüttung der BLB				2	2	2	2
- Korrektur: Zahlungen der Spielbank				2	2	2	2
- Fortsetzung d. Abf. a. d. Treuhandverm. f. Bürgsch.				6	6		
Investive Einnahmen	114	101	83	95	96	97	97
- Finanzrahmen 23. Januar 2013				93	90	91	91
- Anpassungen (EFRE, KiföG, Überrollung)				-11	-7	-7	-8
- Bruttostellung BAFöG-Darlehen (saldenneutral)				13	13	13	13
Bereinigte Einnahmen	3.610	3.687	3.752	3.948	4.073	4.191	4.315
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 2,13	+ 1,74	+ 5,24	+ 3,15	+ 2,92	+ 2,94
Personalausgaben	1.161	1.183	1.193	1.216	1.233	1.245	1.257
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 1,85	+ 0,85	+ 1,98	+ 1,33	+ 0,99	+ 0,99
- Finanzrahmen 23. Januar 2013				1.205	1.217	1.229	1.241
- Aufstockung aus Reservebetrag				3	3	3	3
- Aufstockung in Schwerpunktber. (Ganztagsschulen)				4	4	4	4
- Tarifeffekte TvL 2013 / 2014				5	9	9	9
Zinsausgaben	575	596	644	619	628	637	646
Sozialleistungsausgaben	692	721	735	747	760	773	786
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 4,14	+ 1,88	+ 1,70	+ 1,70	+ 1,70	+ 1,70
Sonstige konsumtive Ausgaben 3)	1.393	1.450	1.433	1.505	1.518	1.525	1.535
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 4,10	- 1,21	+ 5,05	+ 0,90	+ 0,43	+ 0,74
- Finanzrahmen 23. Januar 2013				1.420	1.428	1.434	1.445
- Anteil Bremerhavens an erhöhter Grundsicherung				9	9	9	9
- Schwerpunktbereich "Kinderbetreuung"				3	5	5	5
- Mehrausgaben zur Minderung der Abbaurate				27	27	27	27
- Reduz. der Abbauperf. der restl. Ausg. auf - 1,5 % p. a.				30	33	33	33
- Risikoversorge (für Sozialleistungen u. sonst. Bereiche)				16	16	16	16
Investitionsausgaben 3)	485	443	439	445	441	440	433
- Tilgungsausgaben	58	74	62	53	51	51	46
- nachr.: Tilgungsausgaben im BKF	43	85	68	53	51	51	46
- Sonstige Investitionsausgaben	427	369	377	392	391	389	387
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		- 13,60	+ 2,17	+ 4,17	- 0,47	- 0,47	- 0,47
- Finanzrahmen 23. Januar 2013				369	367	366	364
- Mit-Finanzierung OTB (aus Erl.; saldenneutral)				10	10	10	10
- Bruttostellung BAFöG-Darlehen (saldenneutral)				13	13	13	13
(Vor-) Finanzierung str. Entlastungen		29	20				
Reservebetrag				0	0	0	0
Bereinigte Ausgaben	4.306	4.423	4.463	4.532	4.580	4.619	4.657
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 2,70	+ 0,90	+ 1,56	+ 1,05	+ 0,84	+ 0,84
Primärausgaben	3.732	3.826	3.819	3.913	3.952	3.982	4.011
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		+ 2,54	- 0,20	+ 2,48	+ 0,99	+ 0,74	+ 0,74
Veränderung ohne saldenneutrale Erhöhungen (in %)		+ 2,54	- 0,20	+ 1,87	+ 1,00	+ 0,75	+ 0,75
Finanzierungssaldo	-696	-736	-711	-584	-508	-427	-343
Bereinigungen	-150	24	193	91	84	73	64
Strukturelles Defizit	-846	-711	-518	-493	-424	-354	-278
Zulässiges strukturelles Defizit	-1.009	-897	-785	-673	-561	-448	-336
Differenz	163	185	267	180	136	95	58

1) Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2012; ab 2014: einschließlich Erhöhung Gewerbesteuer-Hebesatz in der Stadt Bremen (12,5 Mio. €)
2) Ab 2014: einschließlich erhöhte Einnahmen aus der Grundsicherung (44,6 Mio. €) 3) 2012 / 2013: Ohne (Vor-) Finanzierung struktureller Entlastungen (UV)

Stand: 08. April 2013

nachr.: Konsolidierungshilfen	179,3	268,9	268,9	268,9	268,9	268,9	268,9
Schuldenstand (einschl. Sonderhaush.)	17.234	17.939	18.381	18.697	18.935	19.094	19.167