

Haushaltsgutachten



Die Finanzpolitik Bremens vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage

Gutachten der
IW Consult GmbH Köln

für den

Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Köln, 01. Dezember 2005

Inhalt

1. Auftrag und Aufbau des Gutachtens	3
2. Beurteilung des Konsolidierungspotentials der Haushaltsnothilfen	7
2.1 Konzept und Varianten	7
2.2 Zielkorridore	11
2.3 Machbarkeitsanalyse	13
3. Haushalts- und Finanzpolitik	19
3.1 Schuldenentwicklung	20
3.2 Ausgabenstruktur und -entwicklung	26
3.3 Einnahmenstruktur- und Entwicklung	37
3.4 Kennziffern einer Haushaltsnotlage	51
3.5 Konsolidieren oder investieren?	59
3.6 Zwischenfazit	75
4. Simulation der Steuereinnahmen bei alternativen Wachstumsszenarien	77
4.1 Das Modell	77
4.2 Simulationsergebnisse	83
4.3 Fazit	90
5. Wirtschaftliche Entwicklung Bremens	91
Anlagen	106
Literatur	114

1. Auftrag und Aufbau des Gutachtens

Die Freie Hansestadt Bremen erhielt von 1994 bis 2004 vom Bund Haushaltsnothilfen in Höhe von 8.537 Mio. €, die in Form von Bundesergänzungszuweisungen gewährt wurden. Auf die erste Sanierungsphase von 1994 bis 1998 entfielen 4.600 Mio. € und auf die zweite Periode von 1999 bis 2004 nur noch 3.937 Mio. €.

Die Hilfen der zweiten Sanierungsphase waren degressiv gestaffelt und liefen Ende 2004 endgültig aus. Die Grundlage für die Gewährung der Haushaltsnothilfen ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1992 (BVerG, 1993), das in einer Normenkontrollklage eine Haushaltsnotlage der Länder Bremen und Saarland feststellte und entschied, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft Hilfe leisten müsste. Umgesetzt wurde diese Vorgabe des Verfassungsgerichtes im Artikel 33 §11 Abs. 6 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms. Konkretisiert wurde dies durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den beiden Haushaltsnotlageländern. Darin wurden neben der Höhe der Hilfen einige Sanierungsauflagen festgelegt:

- Die Haushaltsnothilfen mussten unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet werden.
- Das Ausgabenwachstum der Länder durfte nicht über die vom Finanzplanungsrat empfohlene Wachstumsrate für alle Länder hinausgehen.
- Die durch die Schuldentilgung erreichten Zinersparnisse mussten entweder zusätzlich für die Rückführung der Schulden oder für nachhaltige wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen eingesetzt werden.
- Beide Länder verpflichteten sich, die Verwendung der Mittel in einem jährlichen Sanierungsbericht darzustellen.

Nach Abschluss der ersten Sanierungsphase stellte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (Bund-Länder-Arbeitsgruppe, 1998) fest, dass die beiden Länder zwar bei der Sanierung Fortschritte erzielt hätten, aber die Haushaltsnotlage noch nicht überwunden sei. Deshalb wurde eine Fortführung der Hilfen empfohlen.

Auch der Gesetzgeber stellte 1999 fest, dass sich Bremen und das Saarland weiterhin in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, aus der sie sich aus eigener Kraft nicht befreien könnten. Als Beleg wurden in der Begründung zum Gesetzestext die übermäßigen Zinsbelastungen der

beiden Länder angeführt, wobei die Situation in Bremen noch schlechter war und deshalb auch höhere Hilfen gewährt wurden (Deutscher Bundestag, 1999). Deshalb wurden den Ländern für weitere 5 Jahre Hilfen zugesagt (Tabelle 1-1).

Tabelle 1-1
Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland
1999 - 2004 (Angaben in Mio. €)

	Bremen	Saarland	Zusammen
1999	920	614	1.534
2000	818	537	1.355
2001	716	460	1.176
2002	614	383	997
2003	511	307	818
2004	358	256	614
1999 - 2004	3.937	2.557	6.494

Quelle: Deutscher Bundestag (1999)

Die Hilfen der zweiten Sanierungsphase wurden mit den gleichen Auflagen wie bei der ersten Phase verknüpft. Allerdings musste Bremen sich verpflichten, die durch die Schuldentilgung entstehenden Zinersparnisse vollständig zur Schuldentilgung zu verwenden. Die Auflagen im Einzelnen:

- Die Haushaltsnothilfen sollen unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet werden. Auch die dadurch entstehenden Zinersparnisse sind zur Schuldentilgung einzusetzen.
- Das Wachstums der bereinigten Ausgaben und der konsumtiven Ausgaben der Länder (einschließlich Gemeinden) soll unterhalb der allgemeinen Empfehlungen des Finanzplanungsrates. Bis 2002 lag diese Empfehlung für die bereinigten Ausgaben bei einem Zuwachs von 2% p.a. und für konsumtive Ausgaben bei 1,5%. Im Rahmen der Beschlüsse zum Nationalen Stabilitätspakt wurden diese Höchstgrenzen ab dem Jahr 2003 auf 1% respektive 0,5% reduziert.

Die Verwendungsaufgabe stellt keine wirkliche Restriktion dar, weil sich die Regelung zur Schuldentilgung auf die Bruttoschulden und nicht auf den Nettoschuldenstand bezieht. Die Auflage ist erfüllt, wenn die Haushaltsnothilfen zur Bruttoschuldentilgung verwendet werden, auch wenn zum gleichen Zeitpunkt betragsgleiche oder höhere neue Schulden aufgenommen werden. Aus der Entwicklung der Bruttotilgung lässt sich das Schuldenabbaupotential der Haushaltsnothilfen ökonomisch nicht sinnvoll beurteilen. Auch die Beobachtung der

tatsächlichen Schuldenentwicklung hilft nicht weiter, weil in diesen Daten bereits Schuldentilgungen aus Bundesmitteln enthalten sind und nicht bekannt ist, wie sich die Schulden ohne Hilfen entwickelt hätten. Hier muss eine theoretisch sinnvolle Referenzgröße abgeleitet werden.

Die Aufgaben dieses Gutachtens sind daher:

- die Einhaltung der Sanierungsauflagen bezüglich der Ausgabenentwicklung zu überprüfen,
- ein ökonomisch tragfähiges Konzept zur Beurteilung der Verwendung der Haushaltsnothilfen zur Schuldentilgung zu ermitteln und
- bei Verfehlen einer oder mehrerer Auflagen nach den Ursachen zu suchen.

Sanierungspolitik hat immer zwei Aufgaben. Einerseits muss das Land konsolidieren, d.h. die in der Vergangenheit aufgehäuften Schulden auf ein Zielmaß zu reduzieren und Verwerfungen im Haushalt beseitigen. Andererseits muss das Land eine nachhaltige Haushaltspolitik betreiben, d.h. die Konsolidierungserfolge langfristig durch geeignete haushalts- und wirtschaftspolitische Maßnahmen sichern.

Diese Doppelaufgabe (Konsolidierung plus Beseitigung der Ursachen für die Entstehung der Haushaltsnotlage) ist nicht einfach. In diesem Gutachten soll deshalb zusätzlich untersucht werden, ob die Freie Hansestadt Bremen auch bei dem zweiten Teil der Aufgabe vorangekommen ist. Diese Frage soll im Rahmen einer vergleichenden Analyse einschlägiger wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Indikatoren überprüft werden. Als Vergleichsmaßstab werden die anderen Bundesländer und alternativ die fünfzig größten deutschen Städte herangezogen. Diese zusätzliche Großstadtuntersuchung ist notwendig, um die Stadtstaatenproblematik besser berücksichtigen zu können.

Das Gutachten ist in vier Kapitel gegliedert. Zunächst wird ein theoretisches Konzept zur Messung des Schuldenabbaupotentials der Haushaltsnothilfen abgeleitet (**Kapitel 2**). Danach wird die Einhaltung der Sanierungsauflagen während der zweiten Sanierungsphase von 1999 bis 2004 überprüft (**Kapitel 3**). Neben der Entwicklung von Schulden, Einnahmen und Ausgaben werden auch die Ausgaben- und Einnahmenstruktur untersucht und mit dem Durchschnitt der westdeutschen Länder (ohne Berlin) verglichen. Ergänzend werden andere Länder oder Ländergruppen vergleichend ausgewertet.

Als ein wesentliches Ergebnis einer Modellrechnung wird herausgestellt werden, dass Bremen das Schuldenabbaupotential der Haushaltsnothilfen nicht umgesetzt hat. Deshalb erfolgt in **Kapitel 4** eine Ursachenanalyse. Die grundlegende Hypothese lautet, dass die Ursachen in der ungünstigen Entwicklung auf der Einnahmen- und weniger auf der Ausgabenseite zu suchen sind. Deshalb wird ökonometrisch untersucht, wie sich die Steuereinnahmen entwickelt hätten, wenn Deutschland nicht von einer so ausgeprägten Wachstumsschwäche betroffen worden wäre, wie es zwischen 1998 und 2004 leider festgestellt werden musste. Mit diesen Informationen wird dann eine hypothetische Schuldenentwicklung berechnet, die möglich gewesen wäre, wenn alle wachstumsbedingten Steuermehreinnahmen zur Schuldentilgung verwendet worden wären.

Im abschließenden **Kapitel 5** wird die wirtschaftliche Entwicklung Bremens im Zeitraum 1998 bis 2004 dargestellt und vergleichend bewertet.

Das gesamte Gutachten analysiert im Wesentlichen den Zeitraum von 1999 bis 2004. Nur einigen Fällen wird auch über die Entwicklung der ersten Sanierungsphase von 1994 bis 1998 oder einen längeren Zeitraum berichtet. Das Gutachten wurde im November 2005 abgeschlossen und berücksichtigt den bis dahin vorliegenden Datenstand. Bei den Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist die Revision noch nicht berücksichtigt.

2. Beurteilung des Konsolidierungspotentials der Haushaltsnothilfen

Zur Beurteilung der Frage, ob das Land Bremen die Haushaltsnothilfen wirklich zur Schuldentilgung verwendet hat, muss ein theoretisches Konzept abgeleitet werden, das unabhängig von der tatsächlichen Schuldenentwicklung ist.

2.1 Konzept und Varianten

Der Grund für diese Notwendigkeit ist sehr einfach. Empirisch kann nur die Entwicklung des tatsächlichen Schuldenstandes beobachtet werden, der sich unter Berücksichtigung von zweckgebundenen Hilfen zur Schuldentilgung ergeben hat. Wäre eine Restriktion formuliert worden, die vorschreibt, dass der Schuldenstand am Ende einer Periode um den Betrag der Hilfen niedriger als am Anfang sein muss, gäbe es keine Probleme mit der Ableitung eines Beurteilungsmaßstabes. Der Schuldenstand Bremens betrug am Jahresende 1998 8.494 Mio. € (Statistisches Bundesamt, 2005a)¹. Die Haushaltsnothilfen betragen zwischen 1999 und 2004 3.937 Mio. €. Bei diesem strengen Maßstab müsste der Schuldenstand am Ende des Jahres 2004 auf 4.557 Mio. € gefallen sein. Tatsächlich liegen die Schulden heute bei über 11 Mrd. €.

Die Verwendungsaufgaben sahen einen solchen strikten Maßstab nicht vor. Auch gab es keine Vorschriften, die einen Zielschuldenstand nach Ende der Sanierungsphase – sei es in einer nominalen oder relativen Größe – festlegt haben. Das Problem liegt darin, dass die Schuldenentwicklung nicht bekannt ist, die sich ergeben hätte, wenn keine Haushaltsnothilfen gezahlt worden wären. Die Argumentation, dass die Schulden ohne Unterstützung exakt um die Haushaltsnothilfen höher gelegen hätten, wäre wenig überzeugend. Sie würde nämlich implizieren, dass das Land nur die absolut notwendige und unvermeidbare Neuverschuldung vorgenommen hat. Ein Beweis lässt sich aus dieser Argumentation nicht führen, denn dass der jeweils tatsächliche Schuldenstand der absolut unvermeidbare sein soll, ist für sich genommen wenig überzeugend.

Eine sinnvolle Beurteilung braucht eine Norm, die unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung des Schuldenstandes ist und bereits 1999 ex ante hätte festgelegt werden können.

¹ Hier sind nur Kreditmarktschulden im weiteren Sinn der Länder und bei Flächenländern der Gemeinden berücksichtigt. Unberücksichtigt bleiben neben den Schulden von Zweckverbänden auch die Schulden von Ländern und Gemeinden bei öffentlichen Haushalten; kreditähnliche Rechtsgeschäfte, innere Darlehen, Kassenverstärkungskredite sowie Bürgschaften und Garantien. Bremen weist im Sanierungsbericht (Senator für Finanzen, 2005, S. 45) leicht abweichende Zahlen aus.

Zur Ableitung einer solchen Norm wird auf zwei Ideen Rückgriff genommen:

- Zur Bestimmung des Schuldenstandspotentials wird eine Sofortauszahlung der gesamten für den Zeitraum von 1999 bis 2004 gewährten Haushaltsnotlagen im Startjahr 1999 unter der Annahme simuliert, dass dieser Betrag vollständig zur Schuldentilgung verwendet worden wäre.
- Das alleine genügt nicht, denn es muss zusätzlich ein Maßstab abgeleitet werden, der eine Beurteilung des Schuldenstandes am Ende der Sanierungsphase erlaubt. Zur Ableitung dieser Norm ist ein Rückgriff auf das von der OECD (Blanchard et al., 1990) oder auf das ähnlich vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium (2001) entwickelte Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik notwendig. Kern dieses Konzeptes ist die Forderung nach einer Finanzpolitik, die das Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandsprodukt auf dem Niveau einer ex ante definierten Zielgröße stabilisiert.

Bei der Berechnung der hypothetischen Schulden im Falle einer Sofortauszahlung der Haushaltsnothilfen muss berücksichtigt werden, dass die Hilfen tatsächlich über fünf Jahre verteilt ausgezahlt wurden. Um diese Zinseffekte zu berücksichtigen, können die Hilfen deshalb nur in Höhe ihres Barwertes bezogen auf das Jahr 1999 in Ansatz gebracht werden.

Bei einem Zinssatz von 5% beträgt dieser Barwert 3.580 Mio. €. Die Berechnung dieses Barwertes erfolgt nachschüssig, d.h. die Zinszahlungen gehen erst am Jahresende ein. Bei der Simulation einer Sofortauszahlung muss dieser Betrag von den Schulden beim Start der zweiten Sanierungsphase abgezogen werden. Dabei muss ein hypothetischer Schuldenstand für das Jahr 1999 zugrunde gelegt werden. Dieser wird ermittelt, in dem der Schuldenstand am Jahresende 1998 mit einem Zinssatz von 5% auf das Jahresende 1999 aufgezinst wird. Die tatsächlich in der Statistik ausgewiesenen Schulden am Jahresende 1999 können nicht verwendet werden, weil dort schon die tatsächlichen Tilgungen aus den Sanierungshilfen des laufenden Jahres enthalten sind.

Daraus ergibt sich - unter der Annahme, dass die Haushaltsnothilfen der zweiten Sanierungsphase auf einmal ausgezahlt und diese Mittel barwertgleich unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet worden wären - ein hypothetischer Schuldenstand des Landes Bremen in Höhe von:

$$(1) \text{ Hypothetischer Schuldenstand}_{\text{Jahresende}1999} = (\text{Schulden}_{\text{Jahresende}1998}) * (1 + \text{Zinssatz}) - \text{Barwert der Hilfen}$$

Bei einem Zinssatz von 5% und bei Zugrundelegung der Kreditmarktschulden in Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes ergibt sich ein hypothetischer Schuldenstand für das Jahr 1999 in Höhe von 5.338 Mio. €².

$$(1a) 5.338 \text{ Mio. €} = (8.494 \text{ Mio. €} * 1,05) - 3.580 \text{ Mio. €}$$

Bei Sofortauszahlung der gesamten Sanierungs-BEZ hätte Bremen im Jahr 1999 die Schulden also auf 5.338 Mio. € verringern können. Natürlich ist diese Berechnung vom Zinssatz abhängig. Bei einem Kalkulationszinssatz von 4% errechnen sich hypothetische Schulden von 5.188 Mio. €; bei 6% wären es 5.486 Mio. €³.

Mit dem in der Gleichung (1a) für das Jahr 1999 abgeleiteten hypothetischen Schuldenstand wäre eine klare Startposition definiert worden. Eine sehr restriktive Verwendungsaufgabe hätte vorschreiben können, dass Bremen am Ende der zweiten Sanierungsphase keinen höheren Schuldenstand haben darf. Das wäre allerdings eine sehr harte Auflage gewesen, weil sie praktisch eine Netto-neuverschuldung während der gesamten Laufzeit der Haushaltsnothilfen verboten hätte.

Das Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik verlangt keine so strikte Begrenzung der Verschuldung. Gefordert wird lediglich die Erfüllung einer intertemporalen Budgetrestriktion⁴, die Primärüberschüsse (Einnahmen minus Ausgaben ohne Zinsen) bringt, die zur Erreichung eines gewünschten Schuldenstandes am Ende einer Betrachtungsperiode führen. Üblicherweise wird der Schuldenstand nicht als nominale Größe, sondern in Relation beispielsweise zum Bruttoinlandsprodukt als Schuldenstandsquote ausgedrückt.

Die erreichbare Schuldenstandsquote am Anfang der Sanierungsphase lässt sich klar definieren, wenn man das obige Konzept anwendet und einen barwertgleichen Sofortabzug der gesamten Sanierungshilfen von den Schulden

² Diese Rechnung ist vom entsprechend gewählten Schuldenbegriff abhängig. Hier sind nur die Kreditmarktschulden berücksichtigt. Würde man die Schulden gegenüber öffentlichen Haushalten, innere Darlehen und Kassenverstärkungskredite, die allerdings in Bremen keine Rolle spielen, hinzuzählen, errechnet sich ein Schuldenstand in Höhe von 8.657 Mio. €. Die Relevanz verschiedener Schuldenbegriffe wird nochmals aufgegriffen.

³ Die Höhe des Barwertes ist darüber hinaus von der unterstellten Verwendung der durch die Schuldentilgung ermöglichten Zinersparnisse abhängig. In diesem Gutachten wird davon ausgegangen, dass die Zinersparnisse gemäß den Verwendungsaufgaben der Sonder-BEZ vollständig zur Schuldentilgung verwendet werden.

⁴ Siehe Anhang 1

des Ausgangsjahres vornimmt und diesen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Beziehung setzt.

$$(2) \text{Sch}Q^{hyp}_{1999} = 100 \left(\frac{\text{Schulden}_{1999} - \text{Barwert der Sanierungshilfen}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}_{1999}} \right)$$

Bei einer nachhaltigen Finanzpolitik kommt es darauf an, welche Schuldenstandsquote für das Ende der Sanierungsphase – also das Jahr 2004 – angestrebt werden soll. Hier sind zumindest zwei Varianten denkbar:

- Variante 1:** Die Schuldenstandsquote soll im Jahr 2004 der hypothetischen Schuldenstandsquote des Jahres 1999 entsprechen.
- Variante 2:** Die hypothetische Schuldenstandsquote des Jahres 1999 darf sich proportional mit dem Wachstum der Schuldenstandsquote der Vergleichsländer verändern.

Die **Variante 1** verlangt von Bremen, dass die gesamten Sanierungshilfen sofort zur Schuldentilgung verwendet werden und dieser Schuldenstand gehalten wird. Schulden dürfen dann nur im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt wachsen. Diese Variante könnte so interpretiert werden, dass die Sanierungshilfen so bemessen sind, dass Bremen damit die Haushaltsnotlage beseitigen und aus eigener Kraft die damit erreichbare Schuldenstandsreduzierung nachhaltig sichern kann.

Die **Variante 2** fordert ebenfalls, dass die Sanierungshilfen unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet werden, knüpft aber bei der Neuverschuldung an einen Länderdurchschnitt an. Bremen darf in diesem Szenario den Abstand zu den anderen Ländern nicht größer werden lassen. Bei steigenden Schuldenstandsquoten, wie sie tendenziell in den letzten Jahren zu beobachten waren, erlaubt diese Variante auch Bremen eine höhere Neuverschuldung. Der Zuwachs des Durchschnitts wird in dieser Variante auch Bremen zugestanden, weil die anderen Länder unter den gegebenen Rahmenbedingungen diesen Anstieg offensichtlich nicht vermeiden konnten.

Natürlich gibt es daneben noch andere Varianten, die diskutiert werden könnten. Eine Möglichkeit liegt beispielsweise darin, den betrachteten Zeitraum über die Sanierungsperiode auszudehnen, innerhalb dessen der Zielschuldenstand erreicht werden muss. Sinnvoll kann diese Variante dann sein, wenn ein Land eine Investitionsstrategie einschlägt und die Haushaltskonsolidierung zumindest

teilweise mit späteren Rückflüssen aus den Investitionserträgen finanzieren will⁵. Investitionen bedeuten zunächst Auszahlungen, die den Spielraum für Konsolidierung einschränken, denen aber später – bei profitablen Investitionen – Einzahlungen folgen und den Konsolidierungsspielraum entsprechend erweitern. Einzahlungen können dann entstehen, wenn durch die Investitionen die Wirtschaftskraft gestärkt wird, ein höherer Wachstumspfad beim Bruttoinlandsprodukt erreicht wird und infolgedessen höhere Steuereinnahmen erwirtschaftet werden. Die Betrachtung dieser Variante ist für Bremen von besonderem Interesse, weil das Land bei der Bewältigung der Haushaltsnotlage erklärtermaßen eine Doppelstrategie eingeschlagen hat. Neben der Haushaltskonsolidierung sollten durch Investitionen die Wirtschaftskraft gestärkt und damit die Ursachen der Haushaltskrise beseitigt werden.

Im Folgenden werden die Varianten 1 und 2 im Mittelpunkt stehen. Dies entspricht dem Auftrag des Gutachtens, das analysieren soll, ob Bremen während der Sanierungsphase von 1999 bis 2004 das Schuldentilgungspotential der Haushaltsnothilfen genutzt hat. In Kapitel 3.5 wird ergänzend dazu die Investitionsstrategie analysiert, ohne dabei die ökonomischen Wirkungen und die Rentabilität untersuchen zu können. Das ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

2.2. Zielkorridore

Die Tabelle 2-1 zeigt die Zielschuldenstandsquoten für die Varianten 1 und 2, die das Land Bremen im Jahre 2004 hätte erreichen können, wenn die gesamten Sanierungshilfen vollständig zur Schuldentilgung verwendet worden wären und gleichzeitig eine nachhaltige Finanzpolitik gelungen wäre.

⁵ Siehe dazu ausführlich Kapitel 3.5

Tabelle 2-1

**Zielschuldenstandsquoten des Landes Bremen
am Ende der Sanierungsphase**

		Variante 1	Variante 2
Schuldenstand 1998	Mio. €	8.494	8.494
Hypothetischer Schuldenstand 1999 ¹⁾	Mio. €	8.918	8.918
Barwert der Sanierungshilfen ²⁾	Mio. €	3.580	3.580
Schulden nach Soforttilgung	Mio. €	5.338	5.338
Nominales Bruttoinlandsprodukt 1999	Mio. €	21.263	21.263
Hypothetische Schuldenstandsquote 1999	%	25,1	25,1
Faktor ³⁾		1	1,14
Zielschuldenstandsquote 2004	%	25,1	28,6

1) Schuldenstand 1998 aufgezinnt mit 5%
 2) nachschüssig, Kalkulationszinssatz 5%
 3) Erhöhung der Schuldenstandsquote der westdeutschen Länder und Gemeinden um 14% von 18,3% auf 20,9%

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), Deutscher Bundestag (1999), eigene Berechnungen

Wie bereits oben beschrieben wird zunächst der Schuldenstand des Jahres 1998 (8.494 Mio. €) mit 5% aufgezinnt, um einen hypothetischen, von tatsächlichen Tilgungen durch Sonder-BEZ unbeeinflussten Startpunkt im Jahr 1999 zu erhalten (8.918 Mio. €). Davon wird der Barwert der Sonder-BEZ (3.580 Mio. €) abgezogen und die Differenz (5.338 Mio. €) zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Jahres 1999 in Beziehung gesetzt. Daraus errechnet sich für beide Varianten eine hypothetische Schuldenstandsquote des Jahres 1999 in Höhe von 25,1%.

In der Variante 1 entsprechen sich die Zielschuldenstandsquote im Jahr 2004 und die Ausgangsquote (25,1%). Die Schulden dürfen bei dieser Zielvorgabe nur proportional mit dem nominalen BIP wachsen. Die Haushaltspolitik Bremens hat die Aufgabe, den mit der Reduzierung der Bundeshilfen erreichbaren Abbau der Schuldenquote dauerhaft zu stabilisieren.

Bei der Variante 2 darf die Verschuldungsquote mit dem Durchschnitt der Vergleichsländer wachsen. Als Vergleichsgruppe werden die westdeutschen Länder herangezogen. Wegen der Sonderentwicklung in den neuen Ländern ist ein gesamtdeutscher Durchschnitt nicht zu empfehlen. Die Schuldenquote der westdeutschen Bundesländer stieg von 18,3% (1999) auf 20,9% (2004). Billigt man Bremen auch diesen Anstieg von 14% zu, errechnet sich eine Zielschuldenstandsquote in der Variante 2 von 28,6% ($25,1 \cdot 1,14 = 28,6$)

Die Ergebnisse hängen vom gewählten Schuldenbegriff ab. In der Rechnung der Tabelle 2-1 sind nur Kreditmarktschulden berücksichtigt. Würde man auch Kassenverstärkungskredite einbeziehen, die in einigen Bundesländern zu einer echten Finanzierungsquelle geworden sind, würde sich der Zielschuldenstand der Variante 2 ändern. Die Schuldenstandsquote der westdeutschen Bundesländer ist einschließlich Kassenverstärkungskrediten von 18,8% (1999) auf 22,1% (2004) gestiegen. Das bedeutet ein Zuwachs von 18%. Da Bremen dieses Instrument kaum genutzt hat, bleibt die hypothetische Schuldenstandsquote unverändert bei 25,1%. Ließe man in der Variante 2 einen Zuwachs von 18% zu, errechnet sich eine Zielschuldenstandsquote von 29,5%.

Diese Rechnungen sind natürlich vom Zinssatz abhängig. Bei einem Zins unterhalb der unterstellten 5% erhöht sich der Barwert der Hilfen und damit auch die Höhe der Zielschulden; bei höheren Zinsen verringert er sich entsprechend.

Insgesamt kann als Ergebnis dieses Kapitels festgehalten werden, dass die Zielschuldenstandsquote in einem Korridor von rund gut 25% bis knapp 30% liegt. Die Haushaltsnothilfen der zweiten Sanierungsphase hatten ein Potential, um in Bremen die Schuldenstandsquote von 40,4% (1998) auf ein Niveau von 25% bis 30% zu reduzieren. An diesen Größen muss sich die tatsächliche Entwicklung messen lassen.

2.3. Machbarkeitsanalyse

Die in Kapitel 2.2 abgeleitete Zielschuldenstandsquote von 25% bis 30% im Jahr stellte an die Bremer Haushaltpolitik eine hohe Konsolidierungsanforderung. Es soll zunächst überprüft werden, ob aus der Sicht des Jahres 1998 mit den damaligen Erwartungen hinsichtlich des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts, der Einnahmen und Ausgaben sowie der Entwicklung der Zinssätze dieses Ziel überhaupt erreichbar gewesen ist. Die Einflüsse dieser Variablen und ihre jeweiligen Wechselwirkungen können nur innerhalb eines vernünftigen theoretischen Konzeptes diskutiert werden. Geeignet für eine solche Analyse ist das Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik, das von der OECD (Blanchard et al., 1990) entwickelt wurde und heute im Zentrum vieler moderner finanzwissenschaftlicher Untersuchungen steht. Bevor die Frage der Machbarkeit diskutiert wird, soll vorher dieses Konzept vorgestellt werden.

Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik

Eine Finanzpolitik wird als nachhaltig bezeichnet, wenn sich Einnahmen und Ausgaben so entwickeln, dass ein bestimmter Zielschuldenstand dauerhaft erreicht werden kann. Dieser Zielschuldenstand wird meistens normiert und als Prozent des Bruttosozialproduktes ausgedrückt. Als nachhaltig wird bei diesem Konzept eine Finanzpolitik bezeichnet, die eine bestimmte Staatsschuldenquote innerhalb einer bestimmten Frist erreicht und dann beibehalten wird.

Bei der Frage nach der Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik, ist die intertemporale Budgetrestriktion zu betrachten, die für ein Land gilt⁶. Für das Jahr t ergibt sich der folgende Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben

$$(4) B_{t+1} - B_t = G_t - E_t + rB_t,$$

wobei B_t die Staatsschuld im Zeitpunkt t bezeichnet respektive B_{t+1} die Staatsschuld im nachfolgenden Jahr, G_t die Primärausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben), E_t die Primäreinnahmen, r der Zinssatz und rB_t die Zinsausgaben der Periode t .

Folglich ist $(B_{t+1} - B_t)$ das Finanzierungsdefizit der Periode t ; dies entspricht der Neuverschuldung. Die Höhe der Neuverschuldung, so die rechte Seite der Gleichung, resultiert aus der Differenz zwischen Primärausgaben und Primäreinnahmen zuzüglich den Zinszahlungen auf die ausstehende Staatsschuld.

Die Budgetgleichung (4) kann auch als allgemeine intertemporale Budgetrestriktion für einen beliebigen Zeitraum formuliert werden, bspw. wie nachfolgend für den Zeitraum $t=0$ bis T .⁷

$$(5) \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0(1+r) - \frac{B_{T+1}}{(1+r)^T}$$

⁶ Vergleiche dazu Huber (2003), Wissenschaftlicher Beirat (2001), Kitterer (2003), Seitz (2002).

⁷ Für die Ableitung siehe Anhang 1.

Die intertemporale Budgetrestriktion (5) fordert, dass der Barwert der Primärüberschüsse ausreichen muss, um die im Zeitintervall $[0, T]$ entstehende Staatsschuld (abzüglich des Barwertes der ausstehenden Staatsschuld im Endzeitpunkt B_{T+1}) zu finanzieren.

Bei der Bewertung der Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik wird die gewünschte oder angestrebte Verschuldung am Ende eines bestimmten Betrachtungszeitraumes zur entscheidenden Variablen.

Bei einer Konsolidierungsstrategie muss folglich die Wachstumsrate der Staatsschuld kontrolliert werden, da letztendlich eine Zielgröße der Verschuldung vorgegeben ist.

Bei einer Wachstumsrate von n ergibt sich die Zielverschuldung wie folgt

$$(6) \quad B_{T+1} = B_0 (1+n)^{T+1}$$

respektive lässt sich - vice versa - bei einer vorgegebenen Zielverschuldung das zugehörige n bestimmen.

Setzt man (6) in (5) ein, beginnt mit $t=0$ und formt um, folgt

$$(7) \quad \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0 (1+r) \left[1 - \left(\frac{1+n}{1+r} \right)^{T+1} \right]$$

Die Gleichung (6) ermöglicht die Berechnung der notwendigen Primärüberschüsse, die sich bei unterschiedlichen r - n -Kombinationen ergeben müssen, um eine Nachhaltigkeit zu bewirken. Da der Zinssatz r gegeben ist und von einem Land nicht beeinflusst werden kann, ist die Wachstumsrate der Staatsschuld n dabei die entscheidende Variable, die die notwendigen Primärüberschüsse bestimmt.

Allerdings sind anhand der Gleichung (7) noch nicht die Parameter ersichtlich, die eine Beurteilung der Finanzpolitik interessieren. Dazu zählen die Schuldenstände im Ausgangs- ($\alpha_0 = B_0 / Y_0$) und im Zieljahr ($\alpha_{T+1} = B_{T+1} / Y_{T+1}$) sowie das jährliche Wachstum des Bruttosozialproduktes (g).

Die Wachstumsraten des BIP (g) und die Staatsschuldenquoten stehen im folgenden definitorischen Verhältnis:

$$(8) (1+n) = \hat{\alpha}^{\frac{1}{T+1}} (1+g), \text{ wobei } \hat{\alpha} = \frac{\alpha_{T+1}}{\alpha_0}.$$

$\hat{\alpha}$ ist der Quotient der Schuldenstandsquote im Endjahr T+1 (B_{T+1}/Y_{T+1}) und dem Startjahr 0 (B_0/Y_0). Ein $\hat{\alpha}$ von kleiner als eins bedeutet, dass die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraumes kleiner ist oder sein kann als am Anfang. Ein $\hat{\alpha}$ von größer eins steht umgekehrt für eine höhere Schuldenstandsquote am Ende im Vergleich zum Anfang der Periode.

Die Gleichung (9), die sich über Einsetzen von (8) in (7) ergibt, enthält nun alle Parameter, die zur Analyse notwendig sind.

$$(9) \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0 (1+r) \left[1 - \hat{\alpha} \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{T+1} \right]$$

Betrachtet man die Periode Jahresende 1998 bis 2004 und setzt beispielsweise $\hat{\alpha} = 1$, so lassen sich über (9) die notwendigen Primärüberschüsse errechnen, die bei gegebener Staatsschuld im Ausgangsjahr (B_0) ex ante gesetzten BIP-Wachstumsraten (g) und Zinssätzen (r) notwendig sind, um die Staatsschuldenquote im Jahr 2004 konstant auf dem Niveau von 1998 zu halten.

Ist $g = r$, d.h. entsprechen sich Zinssatz und Wachstumsrate, so genügt zur Erreichung dieses Zieles ein Barwert der Primärüberschüsse von null. Im Allgemeinen ist der Zinssatz (r) aber höher als die Wachstumsrate (g). Dies bedeutet für die Finanzpolitik, dass positive Primärüberschüsse erwirtschaftet werden müssen, um die Staatsschuldenquote konstant zu halten. Der Barwert der Einnahmen muss folglich den Barwert der Primärausgaben übersteigen.

Bedingungen für die Zielerreichung

Was waren aus der Sicht des Jahres 1998 sinnvolle Annahmen über Zinssätze und Wachstumsaussichten? Aus der damaligen Sicht erscheinen die Annahmen eines Zinssatzes von 6%⁸ und einer nominalen Wachstumsrate des BIP von 3% als nicht unplausibel.

⁸ Die Zinsbelastung des Bremer Haushaltes (Zinsausgaben in Prozent der Schulden) lag im Jahr 1998 bei rund 6,7%. Die Zinsen für 10-jährige Anleihen der öffentlichen Hand lagen 1998 bei etwa 5% (Deutsche Bundesbank, 2005).

Unter diesen Annahmen errechnet sich ein notwendiger Primärüberschuss (ausgedrückt als Barwert) von knapp 1,43 Milliarden Euro; dieser Betrag hätte zwischen 1999 und 2004 erwirtschaftet werden müssen. Umgerechnet in eine Annuität, hätte das einen Primärüberschuss von jährlich 273 Millionen Euro bedeutet. Gegen die damalige Einnahmenerwartung wäre ein solcher Überschuss zu erwirtschaften gewesen, um die Schuldenquote konstant zu halten. So sagten die Steuerschätzungen Einnahmensteigerungen von knapp vier Prozent voraus. Unterstellen wir eine Steigerung der Primäreinnahmen (Gesamteinnahmen minus Sanierungshilfen) in Höhe dieser vier Prozent, hätten die Primärausgaben um gut 5% pro Jahr wachsen dürfen, um diese Bedingung zu erfüllen. Dieses Ziel wäre unter diesen Wachstumsannahmen leicht zu erreichen gewesen.

Allerdings beschreibt die Annahme $\hat{\alpha} = 1$ bei weitem nicht die Aufgabe, die Bremen am Anfang der zweiten Sanierungsphase zu bewältigen hatte. Die Schuldenquote sollte von 40,4% (Jahresende 1998) reduziert werden. Geht man von einer Zielschuldenstandsquote für das Jahr 2004 von 25% aus, so ergibt sich ein $\hat{\alpha}$ von etwa 0,62, d.h. die Staatsschuldenquote hätte um ein Drittel reduziert werden müssen.

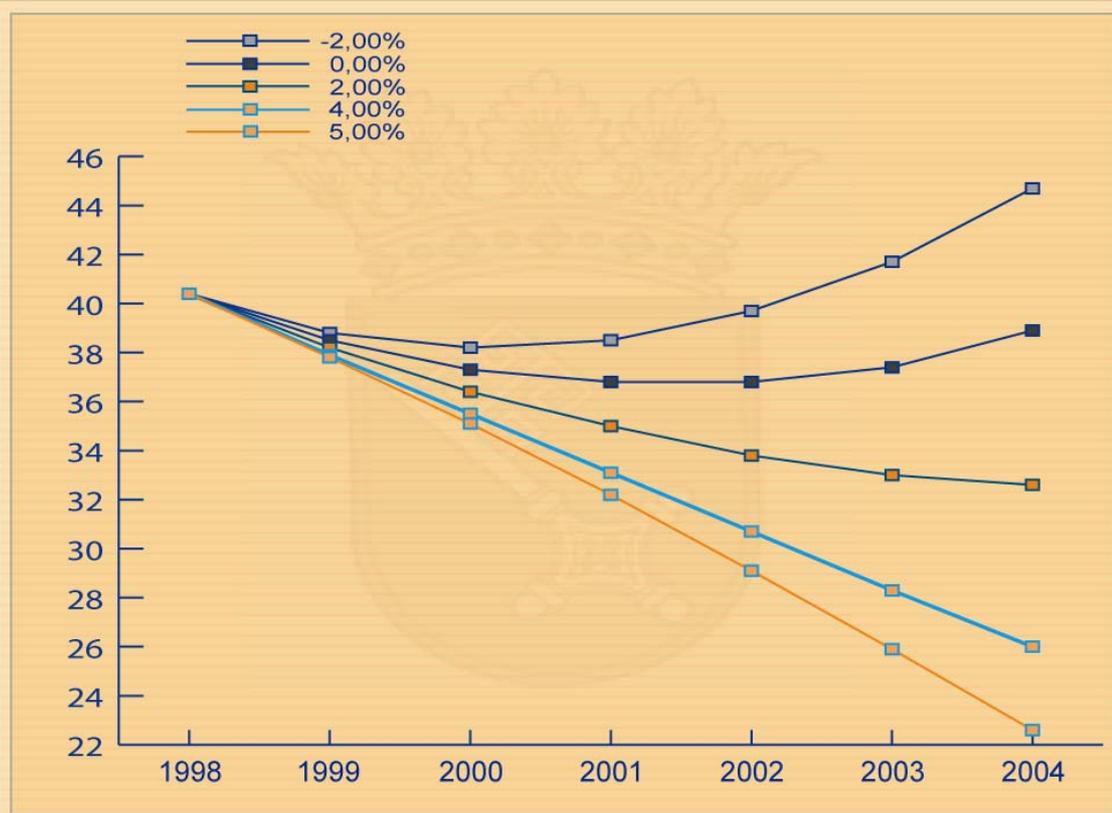
Ein Blick in die Gleichung (9) zeigt nun, dass – gegeben eine BIP-Wachstumsrate von 3% p.a. und ein Zinssatz von 6% - viel höhere Primärüberschüsse erforderlich werden. Um im Jahr 2004 die anvisierte Staatsschuldenquote zu erreichen, hätten zwischen 1999 und 2004 Primärüberschüsse in Höhe eines Barwertes von 4,3 Mrd. € erwirtschaftet werden müssen. Pro Jahr bedeutet das einen Überschuss von 828 Mio. € pro Jahr. Wäre dies aus der Sicht von Jahresende 1998 machbar gewesen?

Unter damals plausiblen Rahmenbedingungen, speziell unter der Annahme eines Wachstum der Primäreinnahmen von 4% p.a., wäre dieses ambitionierte Ziel nur erreichbar gewesen, wenn die Primärausgaben über den gesamten Zeitraum fast konstant (+0,6% p.a.) geblieben wären.⁹

⁹ Diese Rechnung lässt sich auch umdrehen, in dem man das Ausgabenwachstum vorgibt und fragt, wie hoch aus der Sicht des Jahres 1998 das Einnahmenwachstum hätte sein müssen, damit das Ziel einer Staatsschuldenquote von 25% in 2004 erreicht werden können.

Abbildung 2-1

Verlauf der Staatsschuldenquote des Landes bei unterschiedlicher Entwicklung der primären Einnahmen zwischen 1998 und 2004¹⁾



1) Annahmen:

Zinssatz: 6%; BIP-Wachstum: 3% p.a.; Wachstum der Primärausgaben: 1% p.a.

Quellen: ZDL (2005), Statistisches Bundesamt (2005a), eigene Berechnungen

Die Abbildung 2-1 illustriert die Hauptaussagen dieser Analyse. Begrenzt man das Wachstum der Primärausgaben auf 1% p.a. Jahr, wäre ein Wachstum der Primäreinnahmen von gut 4% zur Zielerreichung notwendig gewesen. Bei lediglich einer Konstanz der Primäreinnahmen wäre im Jahr 2004 in etwa wieder der Schuldenstand des Ausgangsjahres 1998 erreicht worden. Anzumerken ist, dass der Anstieg der Kurven vor allem aus den fallenden Sanierungsbeihilfen resultiert.

Insgesamt lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass unter sehr günstigen makroökonomischen Bedingungen und einem strikten Sparkurs ein Erreichen der beschriebenen Ziellinie möglich gewesen wäre.

3. Haushalts- und Finanzpolitik

In diesem Abschnitt wird die Haushalts- und Finanzpolitik der Freien Hansestadt Bremen dargestellt. Damit wird gleichzeitig eine empirische Grundlage geschaffen, um die Konsolidierungspolitik an den in Kapitel 2 abgeleiteten Zielen bewerten zu können.

Bei der Darstellung der Haushalte werden Länder und Gemeinden (ohne Zweckverbände¹⁰) betrachtet. Im Weiteren wird Bremen mit den westdeutschen Ländern (ohne Berlin) verglichen, weil eine Einbeziehung der neuen Länder in die Vergleichsgruppe aufgrund der immer noch bestehenden großen Unterschiedlichkeiten zu Verzerrungen führen würde. Die Analyse beschränkt sich im Wesentlichen auf die Jahre 1998 bis 2004. Die beste Datenbasis für die Analyse wären die Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes des Statistischen Bundesamtes (2004e). Diese liegen allerdings nur bis 2002 vor. Um aktuelle Daten zu haben, wird deshalb auf die vierteljährliche Kassenstatistik der öffentlichen Haushalte zurückgegriffen, wie sie z. B. im Kapitel 3.1 von der Zentralen Datenstelle der Länder (ZDL) aufbereitet wird. Die Statistik liegt bis zum Jahre 2004 vor. Im Gegensatz zu der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes (2005b) berücksichtigt der ZDL-Datensatz die so genannte Auslaufperiode, d.h. es werden zum Jahresende offen gebliebene Positionen nicht einfach dem Jahresfehlbetrag/-überschuss hinzu gerechnet, sondern sachgerecht gebucht. Auf die Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes wird dann zurückgegriffen, wenn der Datensatz der ZDL nicht differenziert genug ist.

Zunächst wird in Kapitel 3.1 die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte dargestellt und darauf aufbauend analysiert, ob die vorne formulierten Konsolidierungspotentiale in der Zeit von 1999 bis 2004 erreicht wurden. Kapitel 3.2 befasst sich mit den Primärüberschüssen. Es wird berechnet, wie hoch diese hätten sein müssen, um die Konsolidierungsziele zu erreichen. Danach folgt in Kapitel 3.3 eine Analyse der Entwicklung und der Ausgaben sowie in Kapitel 3.4 der Einnahmen. Das Kapitel 3.5 fasst die wesentlichen Kennziffern zur Beurteilung des Vorliegens einer Haushaltsnotlage zusammen. Der Abschnitt 3.6 fasst die Ergebnisse in einem Zwischenfazit zusammen. Diese Befunde sind Grundlage für die nachfolgende Simulationsrechnung.

¹⁰ Zweckverbände werden deshalb nicht mit einbezogen, weil die einschlägigen statistischen Daten, wie zum Beispiel die Kassenstatistik in der Aufbereitung der ZDL, keine Zweckverbände berücksichtigen.

3.1 Schuldenentwicklung

Die Kreditmarktschulden Bremens belaufen sich zum Jahresende 2004 auf 11.270 Millionen Euro. Zu Beginn der zweiten Sanierungsphase zum Jahresende 1998 belief sich die Staatsschuld noch auf 8.494 Millionen €. Das entspricht einer Zunahme von rund einem Drittel oder knapp 2,8 Mrd. € (Tabelle 3-1).

Tabelle 3-1

Schulden des Landes Bremen 1993 bis 2004
Angaben in Mio. €

	Kredit- markt	Öffentliche Haushalte	Sonstige ¹⁾	Gesamt	Bürg- schaften	Alle
1993	8.793	180	0	8.973	1.423	10.397
1994	8.649	177	131	8.957	1.557	10.514
1995	8.620	177	0	8.797	1.809	10.606
1996	8.519	172	70	8.761	2.349	11.110
1997	8.666	171	0	8.837	2.034	10.871
1998	8.494	163	0	8.657	2.043	10.699
1999	8.062	157	207	8.426	2.450	10.876
2000	8.522	153	152	8.827	2.452	11.279
2001	8.894	152	147	9.193	1.772	10.965
2002	9.584	149	134	9.867	1.790	11.657
2003	10.606	146	112	10.864	1.920	12.784
2004	11.270	144	193	11.607	1.989	13.596

1) Innere Darlehen und Kassenverstärkungskredite

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005a)

In der zweiten Sanierungsphase sind die Schulden mit Ausnahme des Startjahres 1999 jedes Jahr gestiegen. Besonders stark war der Anstieg in 2003 mit einem Plus von über 10 Prozent.

Dieser Befund ist ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zur ersten Sanierungsphase von 1994 bis 1998. In diesem Zeitraum konnten die Kreditmarktschulden um 3,8 Prozent reduziert werden.

Bevor die Entwicklung der Schuldenstandsquote diskutiert wird, sei deren Berechnung noch einmal näher erörtert.

So ist darauf hinzuweisen, dass die Angaben über die Schulden in den Bremer Sanierungsberichten noch etwas von den Daten in der obigen

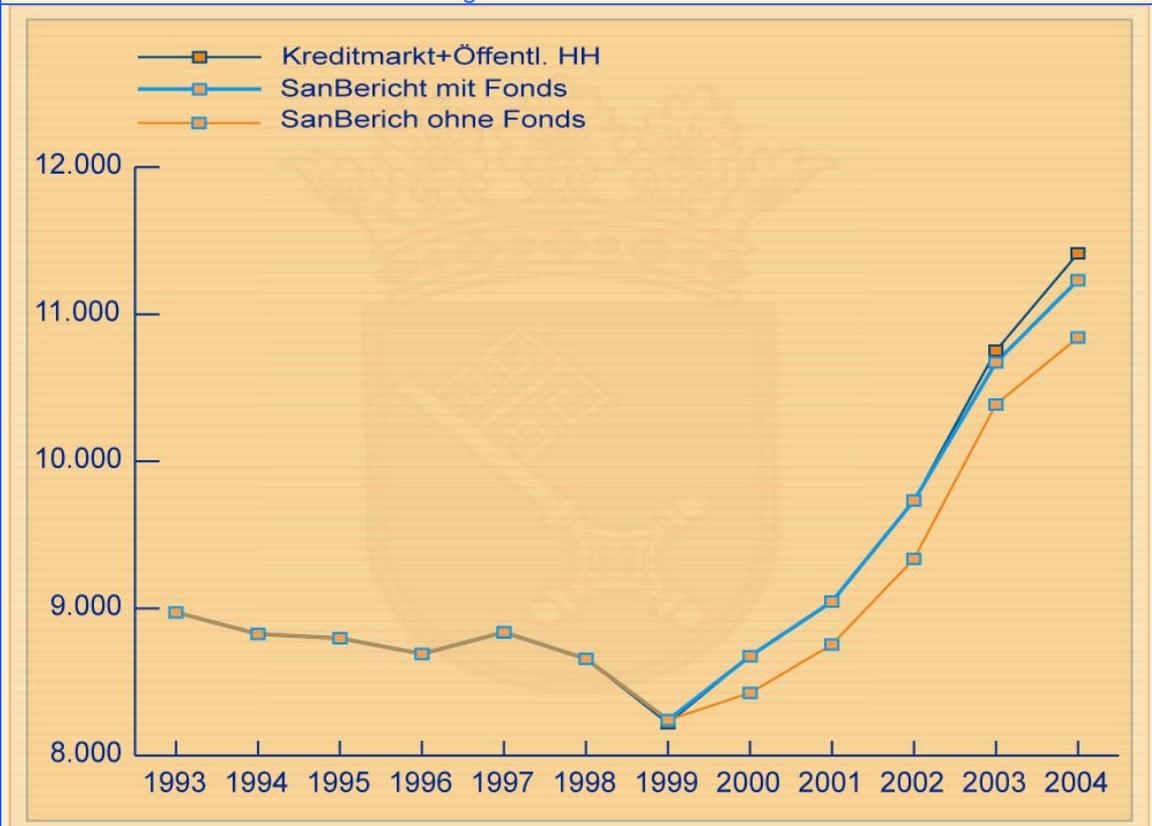
Tabelle abweichen. Im Sanierungsbericht wird zwischen fundierten und schwebenden Schulden unterschieden. Zu den fundierten Schulden zählen die Kreditmarktschulden plus die Schulden gegenüber öffentlichen Haushalten. Nachrichtlich werden in den Sanierungsberichten die Schulden des Bremer Kapitaldienstfonds ausgewiesen. Diese beiden Größen addieren sich zu den gesamten fundierten Schulden. Diese entsprechen mit Ausnahmen der Jahre 2003 und 2004 und in einer Abweichung in 1999 den vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Kreditmarktschulden zuzüglich der Schulden gegenüber öffentlichen Haushalten (Abbildung 3-1).

Der Ausweis bei den schwebenden Schulden ist im Jahr 2004 im Sanierungsbericht und in den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes identisch. In den Vorjahren gibt es Abweichungen bis 200 Millionen Euro, vor allem weil im Sanierungsbericht Guthaben auf den Konten als negative Schuldenstände berücksichtigt sind.

Abbildung 3-1

Entwicklung der Schulden des Landes nach den Konzepten im Sanierungsbericht und des Statistischen Bundesamtes

Angaben in Mio. €



Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), Senator für Finanzen (2005)

Im Folgenden werden die Kreditmarktschulden in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Bei Abweichungen wird explizit darauf hingewiesen.

Die Schuldenstandsquote ist während der zweiten Sanierungsphase von 40,4% (1998) auf 47,8% (2004) angestiegen. Nur im Startjahr (1999) konnte eine Absenkung um 2,5 Prozentpunkte erreicht werden. Einen besonders starken Anstieg gab es von 2002 nach 2003. Die Schuldenstandsquote legte in dieser Zeit um 4,3 Prozentpunkte zu (Tabelle 3-2).

Tabelle 3-2
Schuldenstandsquote und Schulden je Einwohner
Bremen 1993 bis 2004

	Schuldenstands- quote ¹⁾ in %	Schulden je Einwohner ²⁾ in €
1993	47,1	12.853
1994	44,5	12.682
1995	43,7	12.679
1996	43,1	12.550
1997	42,5	12.819
1998	40,4	12.660
1999	37,9	12.110
2000	38,5	12.883
2001	39,2	13.469
2002	41,5	14.518
2003	45,8	16.004
2004	47,8	17.013

1) Kreditmarktschulden in % des nominalen Bruttoinlandsproduktes
2) Jahresdurchschnittswerte; für 2004 Einwohner zum 30.6.

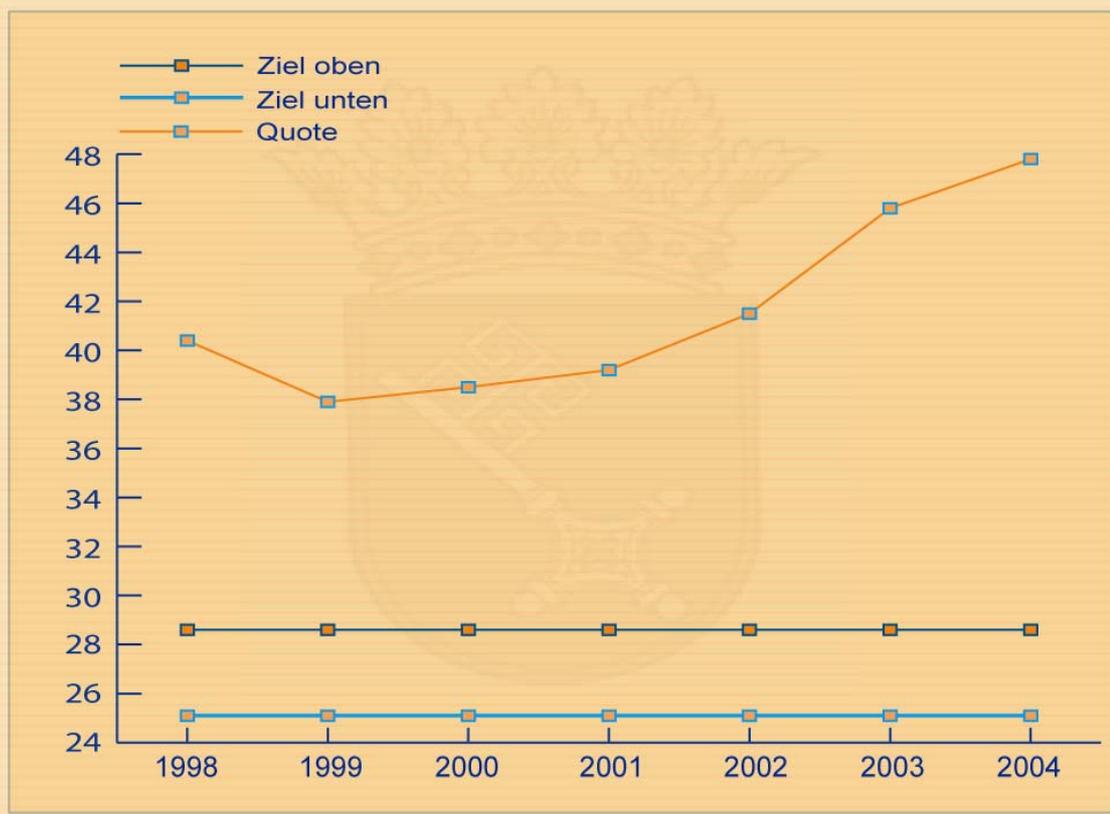
Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a, 2005c), eigene Berechnungen

Auch die Schulden je Einwohner sind während der zweiten Sanierungsphase um über ein Drittel von 12.660 (Ende 1998) auf 17.013 (Ende 2004) deutlich gewachsen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass Bremen die vorher formulierten Ziellinien bei der Schuldenstandsquote nicht erreicht hat. Die Abbildung 3-2 zeigt wie die Schuldenstandsquote seit 1999 mit zunehmendem Tempo gestiegen ist und sich von den anvisierten Ziellinien entfernt hat.

Abbildung 3-2

**Schuldenstandsquote Bremens im Vergleich
zu den Ziellinien bei Variante 1¹⁾ und 2²⁾**
Angaben Schulden in % des nominalen BIP



- 1) Schuldenstandsquote bei barwertgleichem Sofortabzug der Sanierungshilfen vom Schuldenstand 1999 und Konstanz dieser Quote
- 2) Schuldenstandsquote bei barwertgleichem Sofortabzug der Sanierungshilfen vom Schuldenstand 1999 und Zunahme der Quote von 1999 bis 2004 im Verhältnis der westdeutschen Bundesländer

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), eigene Berechnungen

Im Jahr 1999 betrug der Abstand zur unteren Ziellinie (Variante 1) nur 12,8 Prozentpunkte. Bis zum Jahr 2004 ist dieser Abstand auf 22,7 Prozentpunkte angestiegen. Ein ähnlicher Befund gilt für die Variante 2.

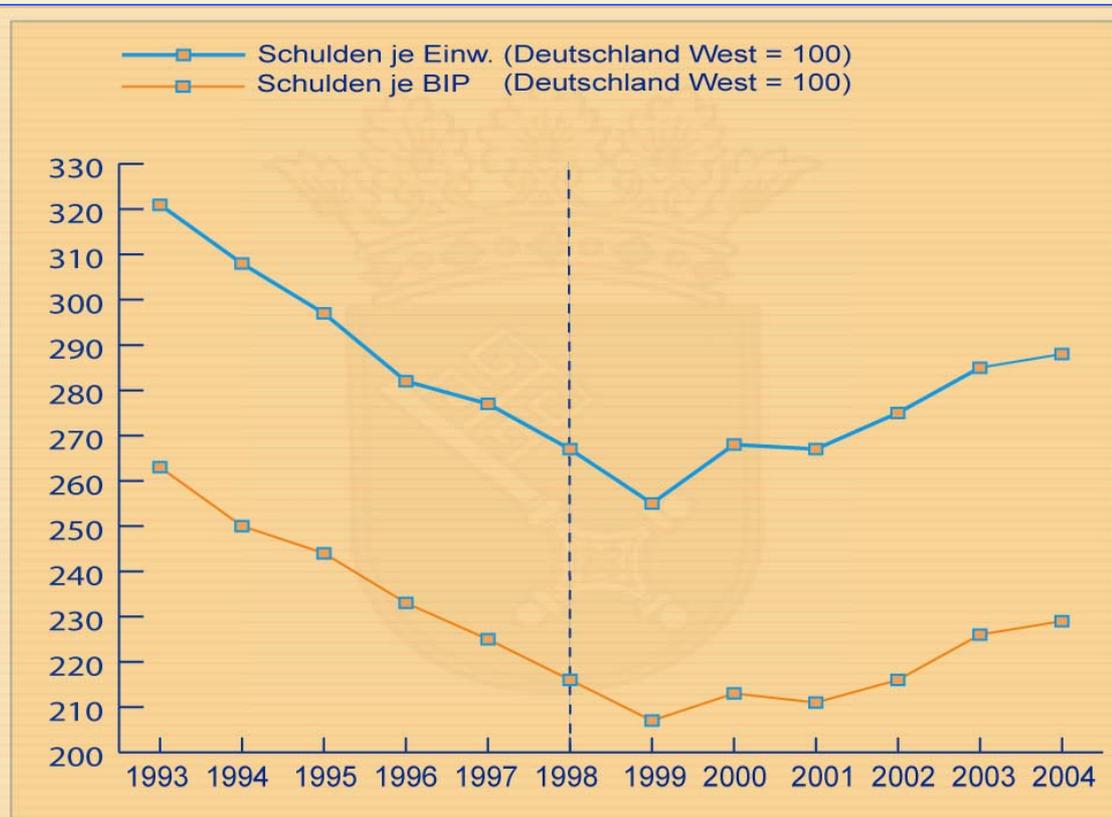
Zur Erreichung der Ziellinie in der Variante 1 hätten die Schulden am Jahresende 2004 5.920 Mio. € respektive bei Variante 2 6.739 Mio. € betragen dürfen. Tatsächlich lagen die Schulden bei 11.270 Mio. €.

Zwischenfazit: Bremen konnte das hypothetisch formulierte Schuldenabbauziel nicht erreichen. Wie vor allem in Kapitel 4 gezeigt wird, haben sich die Rahmenbedingungen deutlich schlechter entwickelt als ursprünglich geplant. Das betrifft vor allem die Steuereinnahmen.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich bei der Schuldenstandsquote und den Schulden je Einwohner der Abstand Bremens zum Durchschnitt der westdeutschen Länder während der zweiten Sanierungsphase von 1999 bis 2004 ständig vergrößert hat (Abbildung 3-3). Setzt man den westdeutschen Vergleichswert gleich 100, hatte Bremen 1998 eine Schuldenstandsquote von 216 (40,4 Prozent gegenüber 18,7 Prozent). Dieser Abstand ist auf den Indexwert 229 im Jahr 2004 angestiegen (47,8 Prozent gegenüber 20,9 Prozent). Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den Schulden je Einwohner. Hier stieg der Index von 267 auf 288.

Abbildung 3-3

Schuldenstandsquoten und Schulden je Einwohner Bremens im Vergleich zu den westdeutschen Ländern 1994 - 2004
D-West = 100



- 1) Schuldenstandsquote bei barwertgleichem Sofortabzug der Sanierungshilfen vom Schuldenstand 1999 und Konstanz dieser Quote
- 2) Schuldenstandsquote bei barwertgleichem Sofortabzug der Sanierungshilfen vom Schuldenstand 1999 und Zunahme der Quote von 1999 bis 2004 im Verhältnis der westdeutschen Bundesländer

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a, 2005c), eigene Berechnungen

Festzuhalten ist somit, dass sich in der ersten Sanierungsphase von 1994 bis 1998 die Schuldenstandsquote respektive die Schulden je Einwohner

in Bremen dem Durchschnitt der westdeutschen Länder angenähert haben, es in der zweiten Phase von 1999 bis 2004 aber wieder eine Vergrößerung des Abstandes stattfand.

Auch ein Vergleich zu den besten und schlechtesten westdeutschen Vergleichsländern zeigt, dass sich der Abstand sowohl zur Spitze (Bayern) als auch zu dem Land mit dem höchsten Schuldenstand (Saarland) zwischen 1998 und 2004 vergrößert hat. Ein ähnlicher Befund gilt auch gegenüber Sachsen, dem Land in den neuen Bundesländern mit der niedrigsten Schuldenstandsquote. Lediglich der Abstand zu Berlin hat sich aufgrund des dortigen starken Schuldenanstiegs verringert.

Tabelle 3-3
Differenz der Schuldenstandsquote Bremens zu den besten und schlechtesten Vergleichsländern 1998 und 2004

Differenz in Prozentpunkten¹⁾

		1998	2004
Alte Bundesländer (ohne Berlin)			
Bestes Land	Bayern	30,9	38,6
Schlechtestes Land	Saarland	6,5	12,5
Neue Bundesländer (mit Berlin)			
Bestes Land	Sachsen	18,6	26,8
Schlechtestes Land	Berlin	-1,3	-21,2

1) Schuldenstandsquote Bremens minus Schuldenstandsquote Vergleichsland

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), eigene Berechnungen

Neben Bremen haben aber auch andere Länder erhebliche Probleme mit zu hohen Schuldenstandsquoten. Dazu zählen im Jahr 2004 neben Berlin (69,4%), die Länder Sachsen-Anhalt (47,8%), Brandenburg (42,6%), Thüringen (42,4%) und Mecklenburg-Vorpommern (42,3%).

Interessant ist auch ein Blick auf Schleswig-Holstein, dem westdeutschen Bundesland mit der zweithöchsten Verschuldungsquote. Auch ist in Schleswig-Holstein die Schuldenstandsquote von 27,9% (1998) auf 33,6% (2004) stark angestiegen. Allerdings hat sich hier der Abstand zu Bremen vergrößert (von 12,4 auf 14,6 Prozentpunkte).

3.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Ausgabenseite des Haushaltes der Freien Hansestadt Bremen. Im Folgenden soll überprüft werden, inwiefern Bremen die Vorgaben des Bundes hinsichtlich der Ausgabenstruktur und der Ausgabenentwicklung eingehalten hat und welche Tendenzen in den vergangenen Jahren zu beobachten waren.

Ausgabenwachstum

Die bereinigten Ausgaben Bremens sind während der zweiten Sanierungsphase von 4.046 Mio. € auf 4.218 Mio. € gestiegen. Das bedeutet einen Zuwachs von nur 0,7 Prozent pro Jahr. Mit dieser Rate waren auch die Ausgaben in der ersten Sanierungsphase gestiegen. Preisbereinigt ist von 1998 bis 2004 sogar ein Rückgang der Ausgaben von 0,4 Prozent pro Jahr festzustellen. In der Zeit von 1993 bis 1998 blieben die Ausgaben real nahezu unverändert.

Tabelle 3-4

Ausgaben Bremens von 1993 bis 2004
Angaben in Mio. €

	Ausgaben	Primär- ausgaben	Konsumtive Ausgaben	Investive Ausgaben
1993	3.912	3.305	2.839	466
1994	3.924	3.288	2.870	418
1995	3.982	3.367	2.944	423
1996	3.994	3.389	2.940	449
1997	4.015	3.446	2.923	523
1998	4.046	3.481	2.933	548
1999	4.089	3.530	2.963	568
2000	4.102	3.600	2.972	628
2001	4.178	3.633	2.963	671
2002	4.207	3.706	2.959	747
2003	4.258	3.769	2.996	773
2004	4.218	3.716	2.932	784
Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten in Prozent				
1998/1993	0,7	1,0	0,7	3,3
2004/1998	0,7	1,1	0,7	6,2

1) Schuldenstandsquote Bremens minus Schuldenstandsquote Vergleichsland

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Die Primärausgaben (bereinigte Ausgaben minus Zinsausgaben) sind in der zweiten Sanierungsphase etwas stärker gestiegen. Das bedeutet na-

türlich im Umkehrschluss, dass die Zinsausgaben nur unterdurchschnittlich gewachsen sind (- 2,0 Prozent pro Jahr)¹¹.

Die konsumtiven Ausgaben sind während der zweiten Sanierungsphase konstant geblieben, während die investiven Ausgaben stark gewachsen sind (+6,2% pro Jahr). Vergleicht man dies mit der Zeit von 1993 bis 1998 ist ein deutlicher Umschwung von den konsumtiven hin zu den investiven Ausgaben festzustellen.

Auffällig im Vergleich zu den westdeutschen Ländern ist das in Bremen schwächere Ausgabenwachstum¹² (Tabelle 3-5). In der zweiten Sanierungsphase sind die Ausgaben in der Vergleichsgruppe doppelt (1,4 Prozent pro Jahr) so schnell gewachsen. Vor allem fällt der Unterschied in der Entwicklung der konsumtiven und der investiven Ausgaben auf. So stiegen in Westdeutschland die konsumtiven Ausgaben (1,8 Prozent p.a.) während die Investitionen um 2,6 Prozent fielen. Hingegen schichtete Bremen von konsumtiven auf investive Ausgaben um.

Tabelle 3-5

Ausgabenwachstum Bremens im Vergleich zu Westdeutschland (ohne Berlin)
Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten

	1998/1993		2004/1998	
	Bremen	West-D	Bremen	West-D
Ausgaben	0,7	1,2	0,7	1,4
Primärausgaben	1,0	-0,3	1,1	1,4
Konsumtive Ausgaben	0,7	0,3	0,0	1,8
Investive Ausgaben	3,3	-2,7	6,2	-2,6

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Eine wichtige Auflage des Gesetzgebers bei der Vergabe der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für Bremen war die Begrenzung des Ausgabenwachstums. Der Zuwachs der bereinigten Ausgaben sollte jedes Jahr unter den Vorgaben des Finanzplanungsrates für alle Länder liegen. Diese Empfehlung lag von 1997 bis 2002 bei 2 Prozent und wurde danach auf 1 Prozent reduziert. Bremen hat diese Auflage – mit Ausnahme einer kleinen Überschreitung im Jahr 2003 – eingehalten (Abbildung 3-4).

¹¹ Der Grund dafür sind fallende Kapitalmarktzinsen. Dies macht sich in der Zinsbelastung je € Schulden (Zinsausgaben eines Jahres zu Schuldenstand am Jahresende) bemerkbar. Dieser Durchschnittszins ist von 6,5 Prozent (1998) kontinuierlich auf 4,3 Prozent (2004) gefallen.

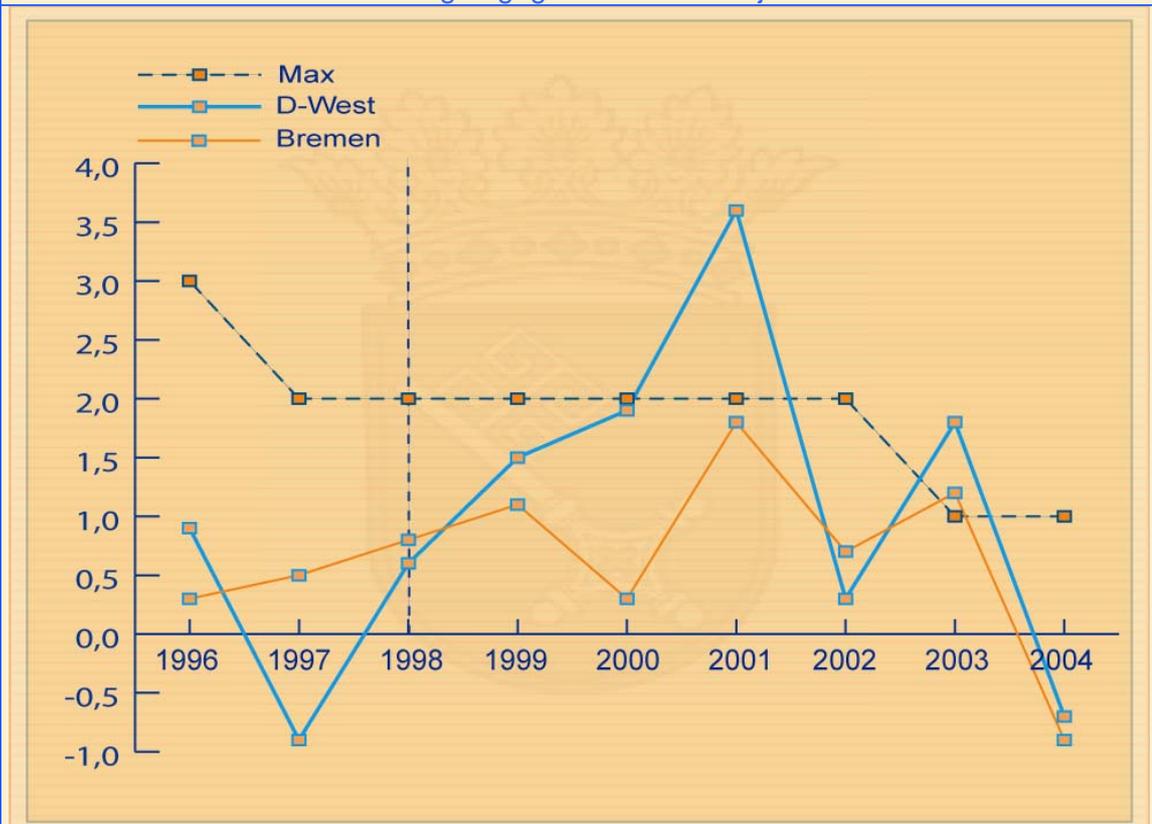
¹² In den Ausgaben der westdeutschen Länder sind Finanzausgleichsausgaben enthalten.

Die minimale Überschreitung der zulässigen Höchstgrenze im Jahr 2003 ist auf die erhöhte Aufwendung im Rahmen der Flutopferhilfe zurückzuführen. Den Haushaltsnotlagenländern wurde zugesagt, dass diese Ausgaben bei der Berechnung der Ausgabenanstiege nicht berücksichtigt werden. Nach Bereinigung dieses Effektes beträgt der Ausgabenanstieg im Jahr 2003 nur noch 0,5% (2004: -0,3%); dies impliziert eine Erfüllung der Auflagen.

Abbildung 3-4

Wachstum der bereinigten Ausgaben ¹⁾

Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %



1) ohne Ausgaben im Länderfinanzausgleich

Quellen: ZDL (2005), Senator für Finanzen (2005), eigene Berechnungen

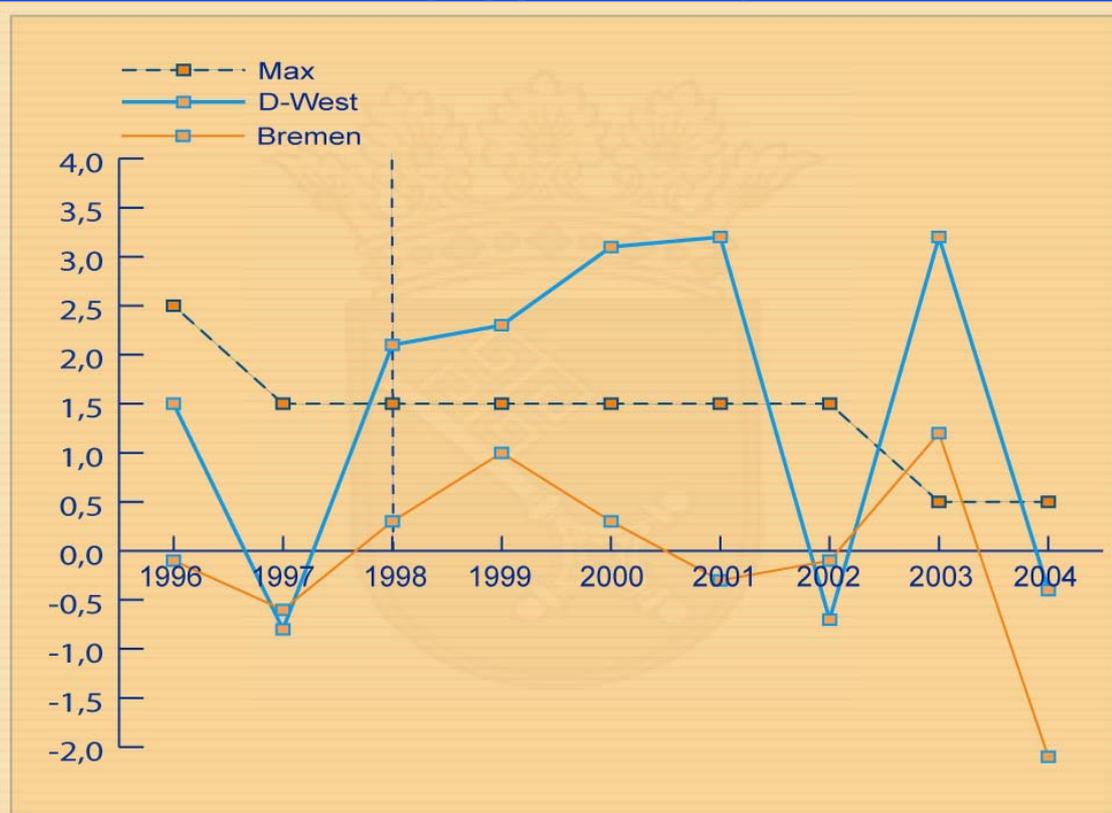
Die Ausgaben Bremens stiegen von 1998 bis 2004 insgesamt um knapp 4,3 Prozent. Nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates lag die Obergrenze für diesen Zeitraum bei 6,3 Prozent. Die westdeutschen Länder haben ihre Ausgaben in diesem Zeitraum allerdings um 8,7 Prozent erhöht. Diese Entwicklung ist vor allem auf einen Ausreißer im Jahr 2001 (+3,6) zurück zu führen. Die Ausgaben der westdeutschen Länder werden um die Ausgaben im Länderfinanzausgleich bereinigt, weil sie dem jeweiligen Land de facto nicht zur Verfügung stehen. Da sich ab dem Jahre 1995 wegen der Integration der neuen Länder

die Finanzausgleichsgesetzgebung grundlegend geändert hat, erscheint es sinnvoll, die Veränderungsrate erst ab 1996 zu betrachten.

Die Analyse basiert auf der vierteljährlichen Kassenstatistik, wie sie von der Zentralen Datenstelle der Länder aufbereitet wird. Sie liegt bis zum Jahr 2004 vor, wobei am aktuellen Rand auch vorläufige Daten einfließen. Im Gegensatz zu der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes (2004c) berücksichtigt der ZDL-Datensatz die so genannte Auslaufperiode, d.h. es werden zum Jahresende offen gebliebene Positionen nicht einfach dem Jahresfehlbetrag/-überschuss zugeschlagen, sondern sachgerecht gebucht. Diese Daten können von den in einzelnen Finanzministerien der Länder verwendeten Daten abweichen. So weist der Bremer Sanierungsbericht des Jahres 2004 zwischen 1998 und 2004 einen Anstieg der Ausgaben von 4,8 Prozent aus. Der Zuwachs liegt aber in jedem Jahr (mit Ausnahme 2003) unter der Höchstgrenze (Senator für Finanzen, 2005, S. 40).

Abbildung 3-5

Wachstum der konsumtiven Ausgaben ¹⁾
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %



1) ohne Ausgaben im Länderfinanzausgleich und Investitionsausgaben

Quellen: ZDL (2005), Senator für Finanzen (2005), eigene Berechnungen

Die Verwendungsaufgaben haben das Wachstum der konsumtiven Ausgaben stärker begrenzt als das der bereinigten Ausgaben insgesamt. Sie durften während der gesamten zweiten Sanierungsphase nur um 1,5 Prozent und ab 2003 nur noch um 0,5 Prozent pro Jahr wachsen. Die Abbildung 3-5 zeigt, dass das Land Bremen diese Auflage jedes Jahr – mit Ausnahme von 2003 - erfüllt hat. Der Anstieg in 2003 ist wiederum auf die Flutopferhilfe zurückzuführen. Ohne diese Effekte würde der Anstieg der konsumtiven Ausgaben unter der Grenze von 0,5% liegen.

Bremen hat folglich die wichtigste Verwendungsaufgabe erfüllt und den Ausgabenanstieg unter den Empfehlungen des Finanzplanungsrates begrenzt.

Ausgabenstruktur

Zur Bewertung der Haushaltspolitik Bremens ist nicht nur die generelle Entwicklung der Ausgaben von Interesse, sondern auch deren Struktur. Schließlich ist mit der Konsolidierung eine Doppelaufgabe verbunden. Neben der Rückführung der Schulden ist eine Umschichtung von konsumtiven zu investiven Ausgaben notwendig, denn nur so kann aus volkswirtschaftlicher Sicht eine wirtschaftskraftstärkende Politik gelingen.

Die Tabelle 3-6 zeigt noch einmal etwas ausführlicher die Ausgabenkategorien des öffentlichen Haushaltes des Landes Bremen. Es sei an dieser Stelle noch einmal besonders der Befund der Tabelle 3-4 hervorgehoben. Die konsumtiven Ausgaben haben sich vor allem in der zweiten Sanierungsphase deutlich langsamer entwickelt als die investiven. Hinzuweisen ist zudem auf die Personalausgaben, welche jahresdurchschnittlich um 0,4 Prozent gefallen sind. Noch stärker gingen die aktiven Personalausgaben (1,4 Prozent) zurück¹³.

Diese Entwicklung spiegelt sich in der Struktur der Ausgaben wider (Tabelle 3-6):

- In der ersten Sanierungsphase von 1994 bis 1998 entfielen 73,2% der Ausgaben auf konsumtive, 15% auf Zinsen und 11,8% auf Investitionen.
- In der zweiten Sanierungsphase von 1999 bis 2004 ist der Anteil der Investitionen auf 16,6% gestiegen und die Anteile der Zins- und konsumtiven Ausgaben sind gefallen.

¹³ Es ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens zu überprüfen, ob die Reduzierung der Personalausgaben durch Ausgründungen und Verlagerungen von Unternehmen oder Einrichtungen aus dem öffentlichen in den privaten Bereich resultiert.

Tabelle 3-6

**Ausgabenstruktur des Landes Bremen
im Zeitraum 1994/98 zu 1999/04**
Durchschnittliche Anteile an den bereinigten Ausgaben in %

	1994/1998	1999/2004
Zinsausgaben	15,0	12,4
Investitionen	11,8	16,6
Konsumtive Ausgaben	73,2	71,0
Gesamt	100,0	100,0

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Die Tabelle 3-7 zeigt diese Strukturverschiebungen noch etwas detaillierter. Die Anteile der Ausgaben für Personal, Zinsen, Sachaufwand und Sozialausgaben sind im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 niedriger als im Zeitraum 1994 bis 1998. Nur der Anteil der Investitionen steigt an.

Auffällig ist, dass Bremen höhere Ausgaben je Einwohner als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer hat (Tabelle 3-9). Die Ausgaben liegen in Bremen heute etwa um 50 Prozent höher als in den westdeutschen Ländern (ohne Berlin). Die Differenz ist von knapp 2.000 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1998 auf 2.133 Euro für die Jahre 1999 bis 2004 gestiegen. Dies ist vor allem auf die Investitionsausgaben und im geringeren Umfang auf die Sozialausgaben zurückzuführen.

Natürlich ist klar, dass bei einem Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben die westdeutschen Flächenländer nicht der geeignete Vergleichsmaßstab sind. Stadtstaaten haben andere Ausgabenstrukturen als Flächenländer. Eine Reihe von Gutachten haben festgestellt, dass Stadtstaaten aufgrund der Zentralität und ihrer spezifischen Sozialstruktur einen strukturell höheren Finanzbedarf als Flächenländer haben. Die Bandbreite der Schätzungen geht aber weit auseinander und liegt zwischen gut 10 und knapp 50 Prozent.

Tabelle 3-7

Ausgaben nach Ausgabenarten des Landes Bremen 1994-2004

Angaben in Mio. €

	Ausgaben	Personalausgaben			Zins- ausgaben	Investitionen	Sach- aufwand	Sozial- ausgaben ¹⁾	Sonstige Ausgaben ¹⁾
		gesamt	aktiv	Versorgung					
1994	3.924	1.338	1.066	272	636	418	708	440	385
1995	3.982	1.349	1.058	290	615	423	747	466	382
1996	3.994	1.335	1.037	298	605	449	772	468	364
1997	4.015	1.328	1.017	311	569	523	734	433	429
1998	4.046	1.328	1.005	323	565	548	753	439	413
1999	4.089	1.334	998	336	559	568	820	454	355
2000	4.102	1.315	968	347	502	628	820	429	409
2001	4.178	1.329	962	367	544	671	804	433	397
2002	4.207	1.322	940	382	501	747	634	434	569
2003	4.258	1.343	946	397	488	773	632	437	585
2004	4.218	1.295	924	371	502	784	587	449	601
1998/1994	3.992	1.336	1.037	299	598	472	743	449	394
2004/1998	4.175	1.323	956	366	516	695	716	439	486

1) Aufteilung zwischen Sozialausgaben und anderen Ausgaben im Jahr 2004 so wie im Jahr 2003

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Tabelle 3-8

Ausgaben nach Ausgabenarten des Landes Bremen 1994-2004

Angaben in Prozent der bereinigten Ausgaben

	Ausgaben	Personalausgaben			Zins- ausgaben	Investitionen	Sach- aufwand	Sozial- ausgaben ¹⁾	Sonstige Ausgaben ¹⁾
		gesamt	aktiv	Versorgung					
1994	100,0	34,1	27,2	6,9	16,2	10,7	18,0	11,2	9,8
1995	100,0	33,9	26,6	7,3	15,5	10,6	18,8	11,7	9,6
1996	100,0	33,4	26,0	7,5	15,2	11,2	19,3	11,7	9,1
1997	100,0	33,1	25,3	7,8	14,2	13,0	18,3	10,8	10,7
1998	100,0	32,8	24,8	8,0	14,0	13,5	18,6	10,8	10,2
1999	100,0	32,6	24,4	8,2	13,7	13,9	20,1	11,1	8,7
2000	100,0	32,0	23,6	8,5	12,2	15,3	20,0	10,5	10,0
2001	100,0	31,8	23,0	8,8	13,0	16,0	19,2	10,4	9,5
2002	100,0	31,4	22,4	9,1	11,9	17,8	15,1	10,3	13,5
2003	100,0	31,5	22,2	9,3	11,5	18,2	14,8	10,3	13,7
2004	100,0	30,7	21,9	8,8	11,9	18,6	13,9	10,7	14,3
1998/1993		33,5	26,0	7,5	15,0	11,8	18,6	11,2	9,9
2004/1998		31,7	22,9	8,8	12,4	16,6	17,2	10,5	11,6

1) Aufteilung zwischen Sozialausgaben und anderen Ausgaben im Jahr 2004 so wie im Jahr 2003

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Tabelle 3-9

**Unterschied in den Pro-Kopf-Ausgaben des Landes Bremen
im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern**

Angaben in € je Einwohner; Mehr(Minder)ausgaben Bremens positive (negative) Werte

	Ausgaben	Personalausgaben			Zins- ausgaben	Investitionen	Sach- aufwand	Sozial- ausgaben ¹⁾	Sonstige Ausgaben ¹⁾
		gesamt	aktiv	Versorgung					
1994	1.909	450	330	120	652	-28	479	321	35
1995	1.897	427	293	134	624	-8	555	347	-48
1996	1.899	404	266	138	609	48	590	367	-119
1997	2.004	402	251	151	556	192	542	350	-39
1998	2.064	405	242	163	553	240	567	362	-63
1999	2.118	401	227	174	552	281	659	393	-168
2000	2.101	369	190	179	476	359	645	357	-105
2001	2.113	392	201	191	538	396	610	358	-181
2002	2.165	344	145	198	474	563	349	353	83
2003	2.164	357	147	211	447	613	350	345	53
2004	2.138	274	112	163	470	698	280	356	59
1998/1993	1.955	417	276	141	599	89	547	349	-47
2004/1998	2.133	356	170	186	493	485	482	360	-43

1) Aufteilung zwischen Sozialausgaben und anderen Ausgaben im Jahr 2004 so wie im Jahr 2003

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Tabelle 3-10

Unterschied in den Pro-Kopf-Ausgaben des Landes Bremen im Vergleich zu Hamburg

Angaben in € je Einwohner; Mehr(Minder)ausgaben Bremens positive (negative) Werte

	Ausgaben	Personalausgaben			Zins- ausgaben	Investitionen	Sach- aufwand	Sozial- ausgaben ¹⁾	Sonstige Ausgaben ¹⁾
		gesamt	aktiv	Versorgung					
1994	503	-50	29	-79	441	21	-47	-7	145
1995	548	-56	14	-69	378	58	67	50	51
1996	354	68	133	-64	336	24	110	73	-257
1997	429	75	127	-52	269	118	102	81	-215
1998	539	104	126	-22	268	264	111	72	-279
1999	586	124	139	-15	272	275	190	111	-385
2000	537	111	124	-14	197	372	196	77	-416
2001	777	109	117	-8	253	429	274	97	-385
2002	744	60	66	-6	172	508	-53	90	-33
2003	323	91	92	-1	167	284	-60	105	-263
2004	331	12	66	-54	187	549	-189	87	-314
1998/1994	475	28	86	-57	338	97	69	54	-111
2004/1998	550	84	101	-16	208	403	60	96	-299

1) Aufteilung zwischen Sozialausgaben und anderen Ausgaben im Jahr 2004 so wie im Jahr 2003

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Am besten direkt vergleichbar mit Bremen ist Hamburg. Berlin als der dritte Stadtstaat erscheint aufgrund der Verwerfungen durch die deutsche Wiedervereinigung weniger geeignet. Ein Vergleich zeigt, dass Bremen während der zweiten Sanierungsphase insgesamt um 550 € je Einwohner höhere Ausgaben als Hamburg hatte. Der Großteil davon (403 € je Einwohner) entfällt auf die Investitionsausgaben. Bei allen Ausgabenkategorien – mit Ausnahmen der Investitionen und den Sozialausgaben in einigen Jahren – sind die Unterschiede kontinuierlich zwischen 1999 und 2004 kleiner geworden. Sieht man von den Investitionen ab hat Bremen mittlerweile geringere Pro-Kopf-Ausgaben als Hamburg.

Deshalb ist als weiterer wichtiger Befund festzuhalten, dass Bremen zumindest die konsumtiven Ausgaben je Einwohner mittlerweile auf das Niveau von Hamburg reduziert hat.

3.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Bisher ist festzuhalten, dass die Schulden des Landes Bremen seit 1998 stark angestiegen sind, obwohl die Ausgaben nur moderat zugelegt haben. Daher liegt die Vermutung nahe, dass die öffentlichen Haushalte Bremens ein Einnahmenproblem haben. Mit dieser Frage beschäftigt sich dieser Abschnitt.

Tabelle 3-11

Einnahmen des Landes Bremen 1994 bis 2004
Angaben in Mio. €

	Bereinigte Einnahmen	Steuer-einnahmen	SAN-BEZ	Sonstige Einnahmen	Gesamt (1994=100)
1994	4.079	1.885	920	1.274	100
1995	3.995	1.853	920	1.221	98
1996	4.016	1.792	920	1.304	98
1997	4.064	1.905	920	1.239	100
1998	4.173	1.760	920	1.492	102
1999	4.386	1.940	920	1.525	108
2000	3.985	1.849	818	1.317	98
2001	3.882	1.741	716	1.425	95
2002	3.611	1.751	614	1.246	89
2003	3.449	1.876	511	1.062	85
2004	3.329	1.852	358	1.119	82
Veränderungen gegenüber Vorjahr					
1999	213	180	0	33	
2000	-401	-91	-102	-208	
2001	-103	-108	-102	107	
2002	-271	10	-102	-179	
2003	-162	125	-103	-184	
2004	-120	-25	-153	57	
Vergleich verschiedener Jahre					
1998/1994	93	-125	0	218	
2004/1998	-844	91	-562	-373	

Quellen: ZDL (2005), Deutscher Bundestag (1999), eigene Berechnungen

Die bereinigten Einnahmen der öffentlichen Haushalte Bremens wiesen in der ersten Sanierungsphase von 1994 bis 1998 mit einer Spanne von 3.995 Mio. € (1995) bis 4.173. (1998) eine vergleichsweise große Stabilität auf (Tabelle 3-11).

Dies war in der zweiten Sanierungsphase völlig anders. Zunächst stiegen im Jahr 1999 die Einnahmen um 213 Mio. € auf den Rekordwert von 4.386 Mio. € an. Danach sind sie jedes Jahr gefallen. Im Jahr 2004 hatte Bremen nur noch Einnahmen in Höhe von 3.329 Mio. €. Die Einnahmen lagen damit um 844 Mio. € niedriger als 1998. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf die fallenden Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zurückzuführen. Sie sind von 920 Mio. € (1998) auf 358 Mio. € (2004) gefallen. Dieser Rückgang war bekannt,

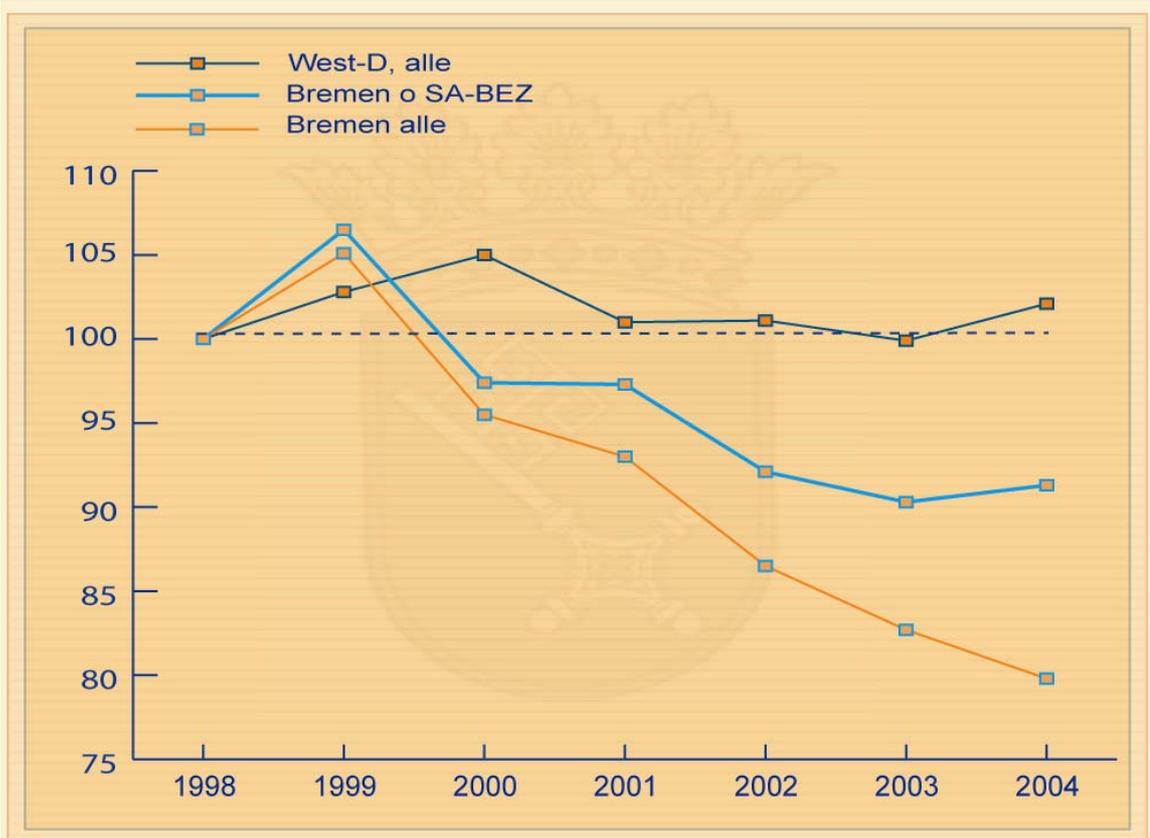
gesetzlich festgelegt und damit berechenbar. Aber auch ohne diese Mittel in den Jahren von 1999 bis 2003. Die bereinigten Einnahmen ohne Sanierungshilfen waren 2004 um 282 Mio. € niedriger als 1998. Gegenüber 1999 – dem Jahr mit den höchsten Einnahmen – waren es sogar 495 Mio. €.

Das lag vor allem an dem Rückgang der Sonstigen Einnahmen, weniger an einem Einbruch der Steuereinnahmen¹⁴. Der Anteil der Steuereinnahmen an allen Einnahmen (ohne Sanierungshilfen) ist von 56% (1999) auf 62% (2004) gestiegen.

Abbildung 3-6

Entwicklung der bereinigten Einnahmen in Bremen im Vergleich zu den alten Bundesländern (ohne Berlin)

1998 bis 2004 (1998 = 100)



Quellen: ZDL (2005), Deutscher Bundestag (1999), eigene Berechnungen

Bevor aber die einzelnen Einkunftsarten analysiert werden, soll zunächst ein kurzer Blick auf die Entwicklungen in der Vergleichsgruppe der westdeutschen Länder geworfen werden.

¹⁴ Kassenmäßige Steuereinnahmen in Abgrenzung der ZDL.

Während die westdeutschen Länder (ohne Berlin) im Jahr 2004 ihre Einnahmen in etwa auf dem Niveau von 1998 stabilisieren konnten, musste Bremen einen Einnahmenrückgang (ohne Sanierungshilfen) um 8,7 Prozent hinnehmen; mit Berücksichtigung der Sanierungshilfen waren es sogar gut 20 Prozent (Abbildung 3-6). Vor allem zwischen 1999 und 2003 hat sich diese Lücke vergrößert. Im Vergleich zu 1994 hat Bremen einen Einnahmenrückgang von 18 Prozent und ohne Berücksichtigung der Sanierungshilfen von 6 Prozent zu verkraften. Bei den westdeutschen Ländern sind die Einnahmen in diesem Zeitraum um 10 Prozent gestiegen.

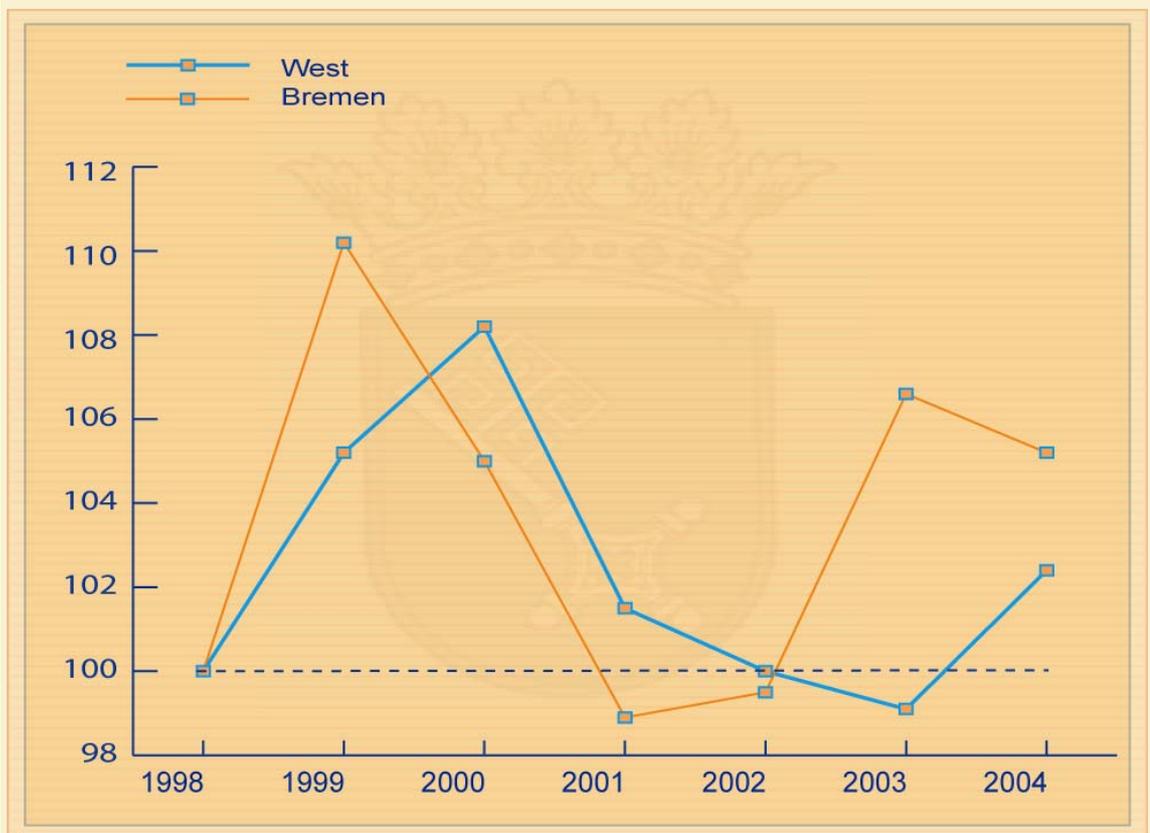
Die Abbildung 3-7 zeigt, dass dies zumindest für die zweite Sanierungsphase von 1999 bis 2004 nicht auf unterschiedliche Entwicklungen bei den Steuereinnahmen¹⁵ zurückzuführen ist. Die Steuereinnahmen (+5,2%) haben sich in Bremen etwas besser entwickelt als bei den Vergleichsländern (+2,4%). Viel wichtiger ist aber ein Blick auf den gesamten Sanierungszeitraum. Von 1994 bis 2004 haben sich die Steuereinnahmen Bremens deutlich schlechter entwickelt als im Durchschnitt der Vergleichsländer. Sie sind in Bremen um etwa 2% gefallen und in den westdeutschen Vergleichsländer um knapp 14% gestiegen.

¹⁵ Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Umsatzsteuervorgangsausgleich und vor Länderfinanzausgleich.

Abbildung 3-7

Entwicklung der Steuereinnahmen in Bremen im Vergleich zu den alten Bundesländer (ohne Berlin)

1998 bis 2004 (1998 = 100)



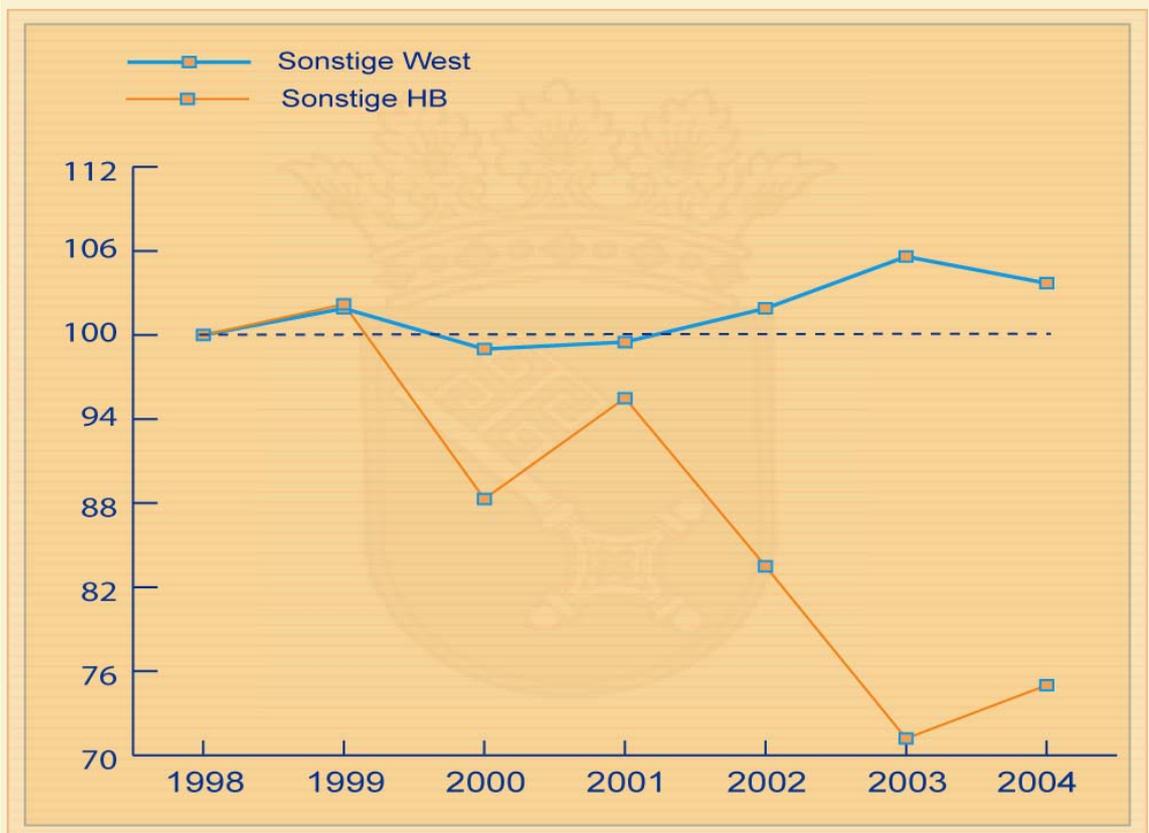
Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Besonders ungünstig haben sich in Bremen vor allem die sonstigen Einnahmen entwickelt. Sie haben sich in einer Zick-Zack-Bewegung im Trend seit 1998 nach unten entwickelt, während das Aufkommen dieser Einnahmenkategorie in den westdeutschen Ländern relativ stabil blieb. Gegenüber 1998 waren diese Einnahmen in Bremen 25% niedriger und in der Vergleichsgruppe knapp 4 Prozent höher (Abbildung 3-8).

Abbildung 3-8

Entwicklung der sonstigen Einnahmen¹⁾ in Bremen im Vergleich zu den alten Bundesländern (ohne Berlin)

1998 bis 2004 (1998 = 100)



1) einschließlich Einnahmen aus Vermögensveräußerungen

Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Aufgrund dieses Befundes ist es lohnend, einen näheren Blick auf die Einnahmen zu werfen und insbesondere die sonstigen Einnahmen näher zu beleuchten. Für diese Analyse werden die Angaben der Bremer Sanierungsberichte von 1998 bis 2004 genutzt. Hinzuweisen ist auf Abweichungen gegenüber den Angaben der ZDL, wie sie in Tabelle 3-11 verwendet wurden.

Tabelle 3-12

**Einnahmen der öffentlichen Haushalte Bremens nach Arten
von 1998 bis 2004 und Veränderungen gegenüber Vorjahr**

Angaben in Mio. €

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Steuern	1.778	1.958	1.870	1.766	1.775	1.861	1.877
Wirtschaftliche Tätigkeit	159	151	144	165	92	80	140
Laufende Zuweisungen	773	838	746	865	803	688	691
Sanierungshilfen	920	920	818	716	614	511	358
Gebühren	95	91	94	86	74	69	72
Sonst. laufende Einnahmen	46	49	45	45	41	52	52
Vermögensveräußerung	274	320	102	133	107	29	49
Sonst. Einnahmen der Kapitalrechnung	130	119	119	118	118	139	121
Globale Minder(Mehr)ausgaben	0	-56	56	0	0	0	0
Bereinigte Einnahmen	4.174	4.391	3.993	3.893	3.624	3.429	3.360
	Veränderungen gegenüber Vorjahr						
Steuern		180	-88	-104	9	86	17
Wirtschaftliche Tätigkeit		-7	-8	21	-73	-12	60
Laufende Zuweisungen		65	-92	119	-62	-115	3
Sanierungshilfen		0	-102	-102	-102	-103	-153
Gebühren		-4	2	-8	-12	-5	2
Sonst. laufende Einnahmen		3	-4	0	-4	11	0
Vermögensveräußerung		46	-218	31	-25	-78	20
Sonst. Einnahmen der Kapitalrechnung		-11	-1	-1	0	21	-18
Bereinigte Einnahmen		217	-398	-100	-268	-195	-69

Quellen: ZDL (2005), Deutscher Bundestag (1999), eigene Berechnungen

Auch in dieser Darstellung werden die bisherigen Befunde bestätigt:

- In den Jahren 2000 und 2001 sind die Steuereinnahmen gefallen und danach wieder angestiegen.
- Veräußerungserlöse haben vor allem in den Jahren 1999 bis 2002 den Haushalt spürbar entlastet.
- Die Gesamteinnahmen lagen im Jahr 2004 um 814 Mio. € niedriger als 1998; ohne Berücksichtigung der Sanierungshilfen sind es immerhin noch 255 Mio. €.

Eine tiefer gehende Analyse ergänzt die Ergebnisse wie folgt:

- Die laufenden Zuweisungen sind in der Tendenz fallend. Hinter dieser Position sind der Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen und andere laufende Transfers enthalten.
- Das Gebührenaufkommen ist in der Tendenz rückläufig.

Der Befund, der am stärksten auffällt ist aber, dass bei nahezu allen Einnahmearten Rückgänge im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 im Vergleich zu dem Durchschnitt von 1999 bis 2001 festzustellen sind. Dabei entfallen jeweils pro Jahr gerechnet auf

- Steuern 27 Mio. €
- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit 49 Mio. €
- laufende Zuweisungen 89 Mio. €
- Sanierungshilfen 324 Mio. €
- Gebühren 19 Mio. €
- Vermögensveräußerungen 123 Mio. €

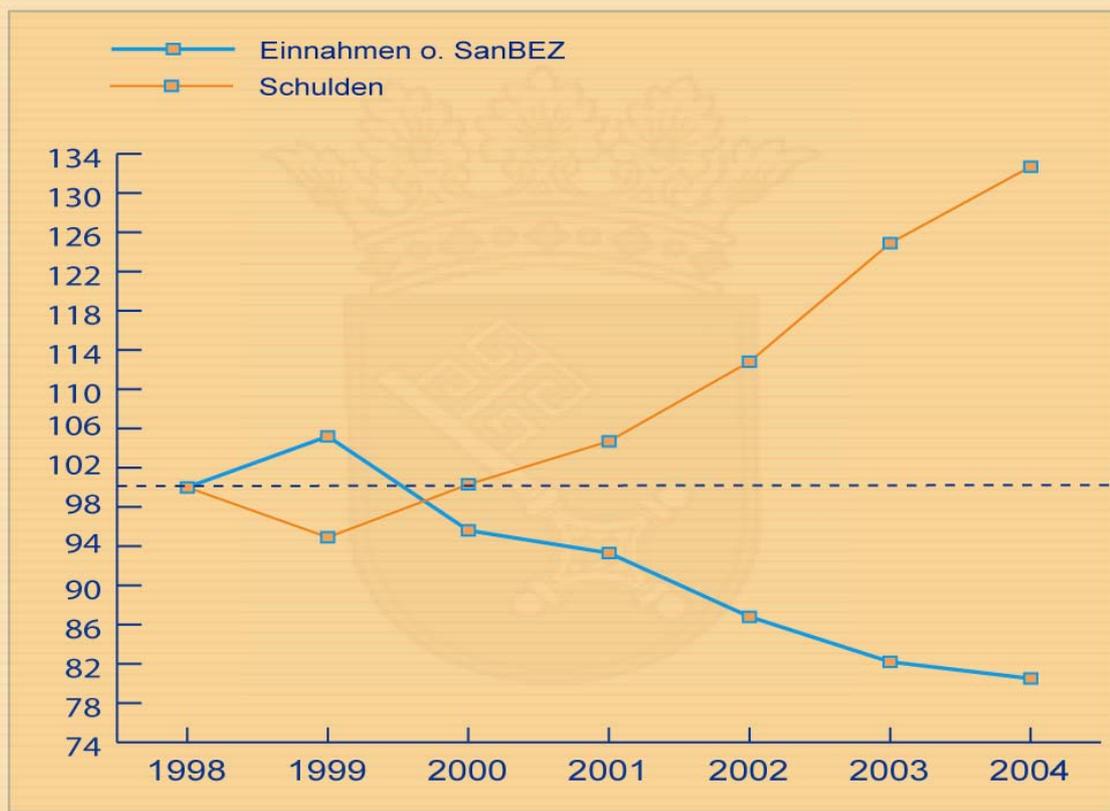
Nur die sonstigen Einnahmen der laufenden Rechnung der Kapitalrechnung liegen bei diesem Dreijahresvergleich in der zweiten Hälfte des betrachteten Zeitraumes (1999 bis 2004) um 9 Mio. € pro Jahr höher. Ohne Berücksichtigung der Sanierungshilfen hatten die Bremer Haushalte in der Zeit von 2002 bis 2004 pro Jahr 297 Mio. € weniger als im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2001.

Genau in diese Zeit sind auch die Schulden des Landes sehr stark angestiegen. Die aufgehende Schere in der Abbildung 3-9 zeigt deutlich das Auseinanderlaufen von Einnahmen (ohne Sanierungshilfen) und den Schulden ab 2001.

Abbildung 3-9

Entwicklung der Schulden¹⁾ und der Einnahmen²⁾ der öffentlichen Haushalte Bremens

Index 1998 = 100



1) Kreditmarktschulden nach Konzept des Statistischen Bundesamtes

2) ohne Sanierungshilfen

Quellen: ZDL (2005), Statistisches Bundesamt (2005a), eigene Berechnungen

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass der dramatische Schuldenanstieg seit 2001 eine Ursache in einer rückläufigen Einnahmenentwicklung hat.

Neben den rückläufigen Einnahmen aus Vermögensveräußerungen sind es vor allem die laufenden Zuweisungen, die für diesen Trend verantwortlich sind. Dahinter stecken Transfers des Bundes an Bremen und der Länderfinanzausgleich. Ein Großteil dieser Zuweisungen ist finanz- und steuerkraftabhängig.

Deshalb muss der Umverteilung bei den Steuern vom Aufkommen bis zur endgültigen Vereinnahmung näher analysiert werden¹⁶.

Die Tabelle 3-13 stellt die Steuereinnahmen einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen für Bremen vom örtlichen Aufkommen bis zum endgültigen Zufluss für die Jahre 1998 bis 2004 dar. Dieser Weg lässt sich beispielhaft für das Jahr 2004 wie folgt beschreiben:

- Das örtliche Aufkommen betrug im Jahr 2004 in Bremen¹⁷ insgesamt 3.333 Mio. €. Nach Abzug der Anteile des Bundes an den Gemeinschaftssteuern verbleiben 2.257 Mio. € (Länder- und Gemeindeanteil).
- Davon müssen im Rahmen der Steuerzerlegung¹⁸ Erstattungen und Familienkasse/Kindergeld 322 Mio. € abgeführt werden. Hinzu kommen 21 Mio. €, die sich aus dem Länderanteil am Mineralölsteueraufkommen (Bundesanteil zur Finanzierung des ÖNVP) und den Zahlungen an den Fonds Deutsche Einheit zusammensetzen.
- Damit bleiben Steuern vor Finanzausgleich in Höhe von 1.956 €. Diese werden durch den Umsatzsteuervorwegausgleich (-75 Mio. €), den Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf 2.255 Mio. € erhöht.
- Rechnet man dazu die betragsmäßig festgelegte Bundesergänzungszuweisungen hinzu, erhält man die Steuern nach allen Verteilungsschritten in Höhe 2.687 Mio. € für das Jahr 2004.

¹⁶ Dazu muss allerdings wieder eine andere Datenquelle verwendet werden als bisher. Der nachfolgenden Analyse liegen die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Steuerstatistik (Statistisches Bundesamt, 2005d) zugrunde. Auch sind Abweichungen zu den Einnahmen laut ZDL-Datensatz und den Bremer Sanierungsberichten zu beachten. Sie sind allerdings so gering, dass die Grundaussagen nicht verfälscht werden.

¹⁷ Die Einfuhrumsatzsteuer wurde auf die Länder im Verhältnis der Umsatzsteuereinnahmen verbucht. Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen weist das Statistische Bundesamt die Aufteilung nach Ländern bei der Einfuhrumsatzsteuer nicht mehr aus. Zum anderen wäre das auch ein guter Verteilungsschlüssel, denn bei der Einfuhrsteuer gibt es Schwerpunktfinanzzämter, die diese Steuer zentral verwalten.

¹⁸ Für Bremen schlägt hier vor allem die Zerlegung der Lohnsteuer in Höhe von 196 Mio. € zu Buche. In diesem Schritt werden die in Bremen von Pendlern erwirtschafteten Lohnsteuereinnahmen an die Wohnsitzländer (vor allem Niedersachsen) abgeführt.

Tabelle 3-13

**Steuereinnahmen und Bundesergänzungszuweisungen des Landes Bremen
vom örtlichen Aufkommen bis zum endgültigen Zufluss 1998 bis 2004**

Angaben in Mio. €

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Örtliches Aufkommen¹⁾	3.606	4.080	3.741	3.487	3.463	3.410	3.333
Länder- und Gemeindeanteile²⁾	2.175	2.367	2.339	2.254	2.253	2.323	2.257
Zerlegungen/Erstattungen/Familienkasse	-354	-351	-358	-389	-435	-346	-322
FDE/ÖNVP	25	11	25	23	9	24	21
Steuern vor Finanzausgleich	1.845	2.027	2.006	1.887	1.827	2.001	1.956
USt-Vorwegausgleich	-74	-81	-91	-80	-83	-73	-75
Steuern vor Länderfinanzausgleich	1.772	1.946	1.915	1.807	1.744	1.928	1.881
Länderfinanzausgleich	466	340	446	402	407	346	331
Fehlbetrags-BEZ ³⁾	73	71	84	73	70	77	43
Steuern nach Finanzausgleich	2.311	2.357	2.445	2.282	2.221	2.351	2.255
Andere BEZ ³⁾	100	94	83	83	74	68	74
Steuern nach BEZ	2.411	2.451	2.528	2.365	2.294	2.419	2.329
SAN-BEZ	920	920	818	716	614	511	358
Steuern nach Verteilung	3.332	3.371	3.346	3.080	2.908	2.930	2.587

1) Einfuhrumsatzsteuer nach Anteilen an Umsatzsteuer verteilt

2) Landes- und Gemeindeanteile; Landesanteil an Umsatzsteuer nach Einwohnern; Gemeindeanteil an Umsatzsteuer nach Schlüssel wie im Finanzausgleich; vor Abzug von Familienkasse und Kindergeld

3) Abkürzung für Bundesergänzungszuweisungen

4) BEZ für Kosten politischer Führung und Übergangs-BEZ für alte Länder

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005d), BMF (2005a, 2005b), eigene Berechnungen

Tabelle 3-14

**Steuereinnahmen und Bundesergänzungszuweisungen des Landes Bremen vom
örtlichen Aufkommen bis zum endgültigen Zufluss 1998 bis 2004**

Landesanteile = 100

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Örtliches Aufkommen¹⁾	165,8	172,4	159,9	154,7	153,7	146,8	147,7
Länder- und Gemeindeanteile²⁾	100,0						
Zerlegungen/Erstattungen	-16,3	-14,8	-15,3	-17,3	-19,3	-14,9	-14,3
FDE/ÖNVP	1,2	0,5	1,1	1,0	0,4	1,0	0,9
Steuern vor Finanzausgleich	84,9	85,6	85,8	83,7	81,1	86,1	86,7
USt-Vorwegausgleich	-3,4	-3,4	-3,9	-3,5	-3,7	-3,2	-3,3
Steuern vor Länderfinanzausgleich	81,5	82,2	81,9	80,2	77,4	83,0	83,4
Länderfinanzausgleich	21,5	14,4	19,9	17,8	18,0	14,9	14,7
Fehlbetrags-BEZ ³⁾	3,4	3,0	3,6	3,3	3,1	3,3	1,9
Steuern nach Finanzausgleich	106,3	99,6	104,5	101,3	98,6	101,2	99,9
Andere BEZ ³⁾	4,6	4,0	3,5	3,7	3,3	2,9	3,3
Steuern nach BEZ	110,9	103,5	108,1	104,9	101,8	104,1	103,2
SAN-BEZ	42,3	38,9	35,0	31,8	27,3	22,0	15,9
Steuern nach Verteilung	153,2	142,4	143,0	135,7	129,1	126,1	119,1

1) Einfuhrumsatzsteuer nach Anteilen an Umsatzsteuer verteilt

2) Landes- und Gemeindeanteile; Landesanteil an Umsatzsteuer nach Einwohnern; Gemeindeanteil an Umsatzsteuer nach Schlüssel wie im Finanzausgleich; vor Abzug von Familienkasse und Kindergeld

3) Abkürzung für Bundesergänzungszuweisungen

4) BEZ für Kosten politischer Führung und Übergangs-BEZ für alte Länder

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005d), BMF (2005a, 2005b), eigene Berechnungen

Die Tabelle 3-14 zeigt die Entwicklung der Einnahmen vom örtlichen Aufkommen bis zum Zufluss, wobei die Normverteilung, d.h. die Länder- und Gemeindeanteile gleich hundert gesetzt werden. Vier Befunde sind hervorzuheben:

- Zerlegungen und Erstattung (einschließlich Kindergeld/Familienkasse) sind in Bremen besonders hoch. Im Jahr 2004 addierten sich diese Positionen zu 14,3% der Steuereinnahmen der Länder- und Gemeinden vor allen Transfers. Im Jahr 2002 waren es sogar 19,3%. In westdeutschen Vergleichsländern liegt diese Quote bei knapp 10%.
- Die Leistungen im Länderfinanzausgleich lagen 2003 und 2004 bei knapp 15% der Bruttosteuerereinnahmen des Landes und damit deutlich niedriger als in den Vorjahren.
- Nach allen finanzkraftabhängigen Transfers erreicht Bremen 2004 Einnahmen etwa in Höhe der Bruttoeinnahmen; im Durchschnitt der westdeutschen Länder liegt dieser Wert etwa um 13,4% unter diesem Niveau.
- Rückläufige Anteile haben die anderen Bundesergänzungszuweisungen. Das ist zum größten Teil Folge der gesetzlich festgelegten und damit berechenbaren Degression dieser Hilfen.

Ein wichtiger Befund aus der obigen Analyse kann auch hier bestätigt werden. Die Einnahmensituation hat sich in den Jahren 2002 bis 2004 gegenüber 1999 bis 2001 deutlich verschlechtert:

- Das örtliche Aufkommen liegt im zweiten Dreijahreszeitraum um 368 Mio. € pro Jahr niedriger als in der ersten Periode.
- Die Steuern vor Finanzausgleich sind um 45 Mio. € niedriger.
- Die Einnahmen nach finanzkraftabhängigem Finanzausgleich (also nach Fehlbetrags-BEZ) liegen fast 86 Mio. € pro Jahr unter dem Vergleichswert der Jahre 1999 bis 2001.

Im Zusammenhang mit der Analyse der Tabelle 3-12 wurde festgestellt, dass die laufenden Zuweisungen in den Jahren 2002 bis 2004 gegenüber 1999 und 2001 zurückgegangen sind. Mit Hilfe der Angaben der Tabelle 3-13 lassen sich die Teile herausrechnen, die dem Finanzausgleich zuzurechnen sind. Die Tabelle 3-15 zeigt das Ergebnis. Etwa 70 Prozent des Rückganges der laufenden Zuweisungen sind den Transfers innerhalb des Finanzausgleiches (62 von 89

Mio. €) zuzuordnen; etwa 30 Prozent fallen auf andere Zuweisungen. Dazu zählen u.a. Gemeinschaftsaufgaben oder Finanzhilfen nach Art. 104a GG.

Tabelle 3-15

Aufteilung der laufenden Zuweisungen

Jahresdurchschnittswerte in Mio. €

	1999-2001	2002-2004	Differenz
Laufende Zuweisungen insgesamt	816	727	-89
Transfers im Finanzgleich	559	496	-62
Andere Zuweisungen	258	231	-27

1) Zuweisungen laut Sanierungsberichten des Landes ohne SanBEZ
2) ohne Umsatzsteuervorwegausgleich

Quellen: ZDL (2005), Senator für Finanzen (2005), Statistisches Bundesamt (2005d), BMF (2005a, 2005b), eigene Berechnungen

Ein Blick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen Bremens im Vergleich zu Westdeutschland (Abbildung 3-10) zeigt einen Einbruch in den Jahren 2000 bis 2002. Danach setzt eine Erholung ein. Die Steuereinnahmen vor Finanzausgleich erreichen in Bremen im Jahr 2004 wieder ein Niveau, das um 6 Prozent über dem Niveau von 1998 liegt. In Westdeutschland ist hingegen nur ein Anstieg um 1,6 Prozent zu verzeichnen. Die Steuerkraft in Bremen ist also stärker gewachsen. Anders sieht es bei der Steuerkraft nach Finanzausgleich aus, wobei hier nur die steuer- und finanzkraftabhängigen Transfers berücksichtigt werden:

- Bremen erreicht hier nur ein Niveau von 97,6 % des Ausgangsjahres 1998.
- Die westdeutschen Länder erreichen im Durchschnitt 102,2 % des Startwertes.

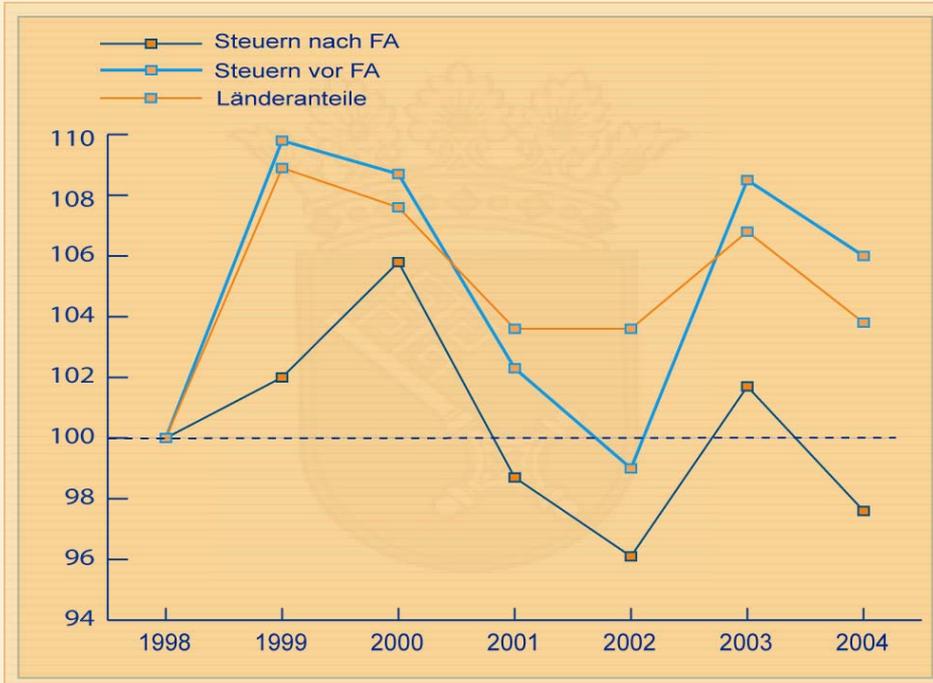
Insgesamt verdeutlicht dieser Befund nochmals das Ergebnis, dass Bremen vom Länderfinanzausgleich in den letzten Jahren weniger profitiert hat als zu Anfang der Sanierungsphase.

Abbildung 3-10

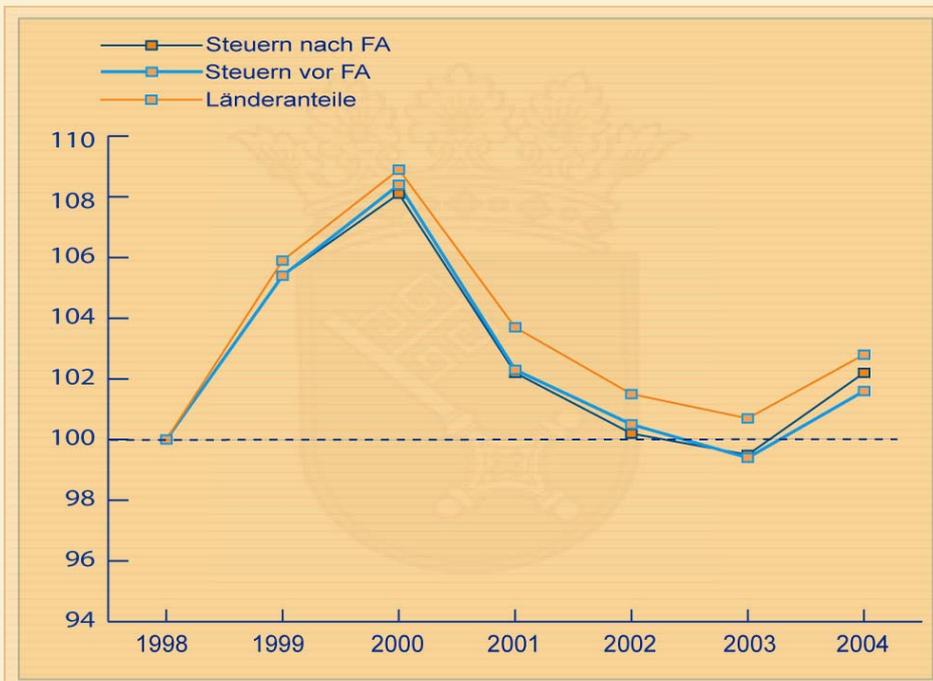
Entwicklung der Steuereinnahmen¹⁾ Bremens im Vergleich zu Westdeutschland (ohne Berlin)

Index 1998 = 100

A. Bremen



B. Westdeutschland (ohne Berlin)



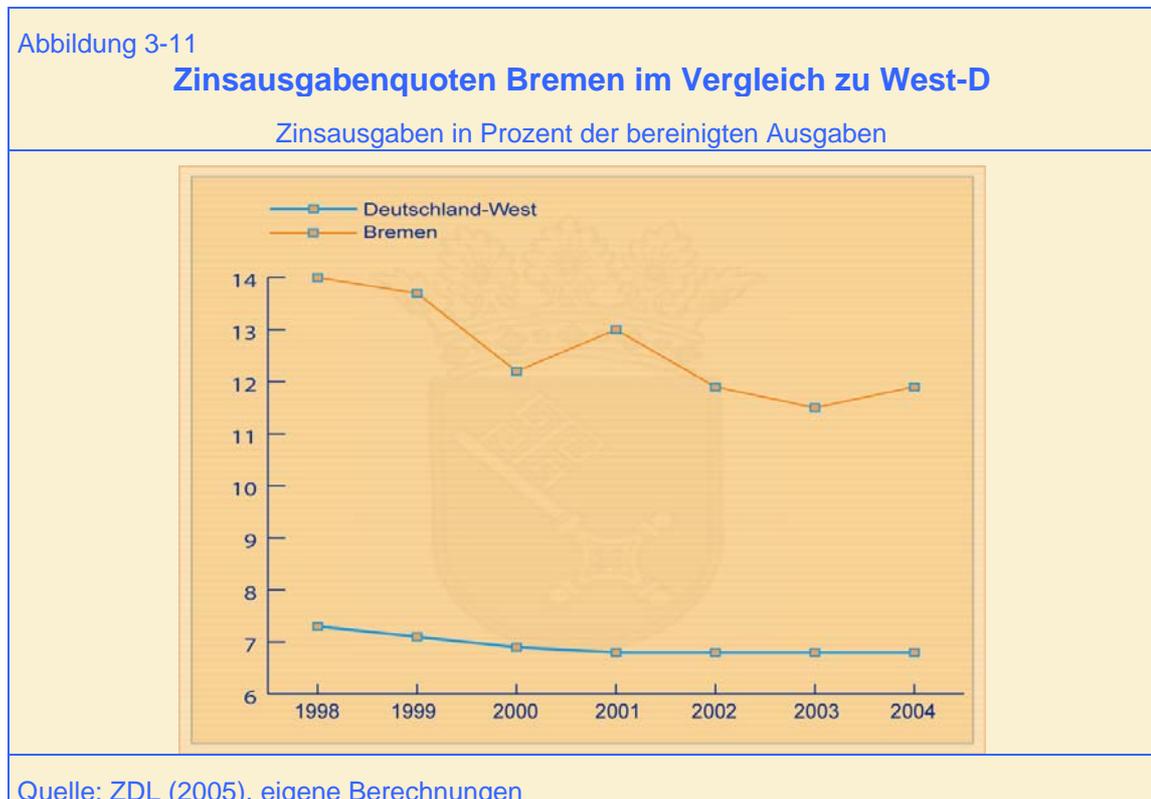
1) Steuereinnahmen nach Finanzausgleich ohne SanBEZ und andere nominal fixierte BEZ
Quellen: Statistisches Bundesamt (2005d), BMF (2005a, 2005b), eigene Berechnungen

3.4 Kennziffern einer Haushaltsnotlage

Für das Land Bremen ist die haushalts- und finanzpolitische Situation sehr schwierig. Das zeigen die Zinslast- und Defizitquoten. Von besonderem Interesse sind die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote, die das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil von 1992 zur Beurteilung des Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage herangezogen hat. Eine Haushaltsnotlage liegt vor, wenn die Kreditfinanzierungsquote doppelt so hoch ist wie der Durchschnitt der Länder und die Zins-Steuer-Quote den Durchschnitt deutlich überschreitet. Im Folgenden werden unter anderem diese Indikatoren analysiert, wobei als Vergleichsgruppe die westdeutschen Länder (einschließlich Gemeinden) ohne Berlin herangezogen werden. Eine Einbeziehung der neuen Länder in diesen Vergleich ist aufgrund der strukturellen Besonderheiten nicht sinnvoll.

Zinslastquoten

Die Zinsausgabenquote (Zinsausgaben in Prozent der bereinigten Ausgaben) ist in Bremen von 14,0% (1998) auf 11,9% (2004) gefallen. Zu dieser relativen Entlastung hat der in den letzten Jahren stattgefundene Rückgang der Zinsen beigetragen. In den westdeutschen Ländern ist die Zinsausgabenquote zwischen 1998 und 2004 gefallen. Der Abstand zu den westdeutschen Ländern konnte von 92% (1998) auf 75% (2004) verringert werden (Abbildung 3-11).



Wichtiger als die Zinsausgabenquote ist die Zins-Steuerquote. Sie gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen eines Bundeslandes zur Finanzierung der Zinsausgaben im Haushalt gebunden ist und daher dem Haushaltsgesetzgeber nicht mehr zur Verfügung steht. Neben den Steuereinnahmen¹⁹ werden bei der Berechnung der Zins-Steuerquote häufig noch die Einnahmen aus dem finanzkraftabhängigen Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Diese Definition geht auf die Entscheidung des BVerfG von 1992 zurück, wo diese Einnahmen als allgemeine Finanzausstattung bezeichnet wurden (Heinemann, 2004, S. 2). Deshalb werden im Folgenden zwei Zins-Steuer-Quoten – eine vor und eine nach Länderfinanzausgleich – dargestellt.

Im Jahr 2004 betrug die Zins-Steuer-Quote vor Finanzausgleich in Bremen 25,7%. Das sind 5 Prozentpunkte weniger als 1998. In den westdeutschen Ländern blieb diese Quote nahezu unverändert bei 10%. Bremen hat sich dem Länderdurchschnitt etwas angenähert. 1998 war die Quote dreimal höher; im Jahr 2004 lag diese Zins-Steuer-Quote in Bremen nur um das 2,5-fache über dem Vergleichswert der westdeutschen Länder.

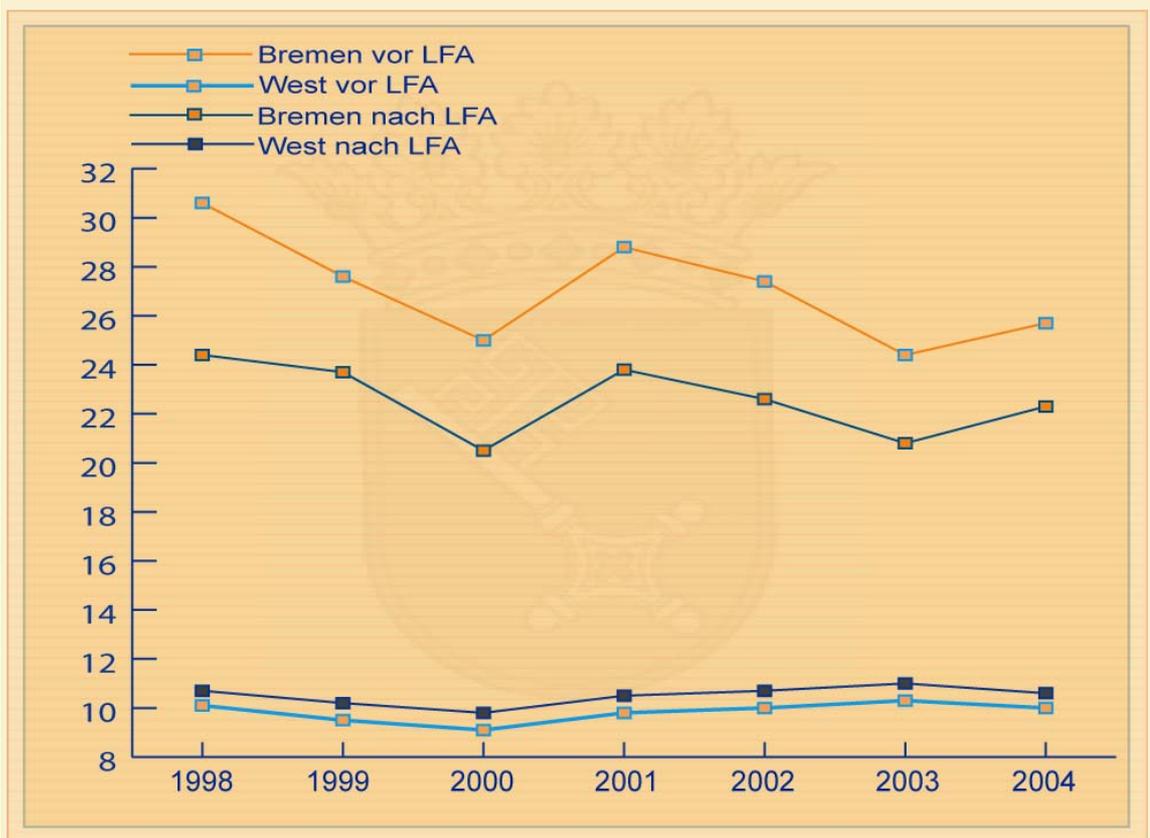
Ähnlich verlief die Zins-Steuer-Quote nach finanzkraftabhängigem Finanzausgleich. Sie ist von 24,4% (1998) auf 22,3% (2004) um 2,1 Prozentpunkte gefallen (Abbildung 3-12). In Westdeutschland blieb die Quote mit 10,6% fast stabil. Setzt man den Wert der Vergleichsländer gleich 100, erreichte Bremen in 1998 einen Index von 228 und im Jahr 2004 einen Wert von 209. Auch ist eine leichte Annäherung an den Durchschnitt der westdeutschen Länder festzustellen. Insgesamt liegen die Zins-Steuer-Quoten noch deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe.

¹⁹ Hier werden die Steuereinnahmen aus der Kassenstatistik der Fachserie 14, Reihe des Statistischen Bundesamtes (Steuerhaushalte) verwendet.

Abbildung 3-12

Zins-Steuer-Quoten Bremens im Vergleich zu den westdeutschen Ländern (ohne Berlin)

Zinsausgaben in Prozent der Steuereinnahmen
vor und nach finanzkraftabhängigem Länderfinanzausgleich



Quellen: ZDL (2004), Statistisches Bundesamt (2005d), BMF (2005b), eigene Berechnungen

Als eines der wichtigen Kriterien zog das Bundesverfassungsgericht die Zins-Steuer-Quote (Zinsausgaben in Prozent der Steuereinnahmen) zur Beurteilung einer Haushaltsnotlage heran.

Defizit- und Kreditfinanzierungsquote

Eine wichtige Kennziffer zur Beurteilung der Haushaltslage ist der Finanzierungssaldo. Er ist definiert als bereinigte Einnahmen minus bereinigte Ausgaben. Im Jahr 1999 erwirtschafteten die öffentlichen Haushalte Bremens einen Finanzierungsüberschuss von 296 Millionen € (Tabelle 3-16). Dieses Ergebnis verschlechterte sich von Jahr zu Jahr und erreichte 2004 ein Defizit von 889 Millionen €. Das kumulierte Defizit in dieser Zeit beträgt 2.411 Mio. €.

Noch aussagefähiger ist ein Blick auf den Primärüberschuss, also die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben ohne Zinsen. Die Primärüberschüsse sind sehr stark gefallen. Im Jahr 1999 konnte noch ein Überschuss in Höhe von 855 Millionen € erzielt werden. Im Jahr 2004 steht ein Primärdefizit von 387 Millionen € zu Buche. Wie in den vorangegangenen Kapiteln erläutert, gibt es zwei wesentliche Ursachen. Zum einen sind die degressiv ausgestalteten Sanierungshilfen planmäßig im Zeitablauf gefallen. Zum anderen haben sich die anderen Einnahmen nach 2001 deutlich schlechter entwickelt als in den Jahren davor. Bremen hat es nicht geschafft, diese Einnahmenverluste auf der Ausgabenseite wettzumachen. Wie bereits in Kapitel 2.3 erläutert, sind positive Primärüberschüsse eine notwendige, aber noch lange keine hinreichende Bedingung zur Stabilisierung einer Schuldenstandsquote auf dem gegenwärtigen Niveau. Primärdefizite führen hingegen unweigerlich zu einer Erhöhung der Staatsschuldenquote. Trotz der gewährten Sanierungshilfen hat es Bremen in den Jahren 2002 bis 2004 nicht mehr geschafft, wenigstens Primärüberschüsse zu erwirtschaften, die ein Ansteigen der Schuldenstandsquote verhindern.

Tabelle 3-16

Überschüsse und Defizite im Haushalt Bremens

Angaben in Mio. €

	Finanzierungs- saldo	Primärsaldo
1999	296	855
2000	-117	385
2001	-296	248
2002	-597	-95
2003	-809	-320
2004	-889	-387
1999-2004	-2.411	686

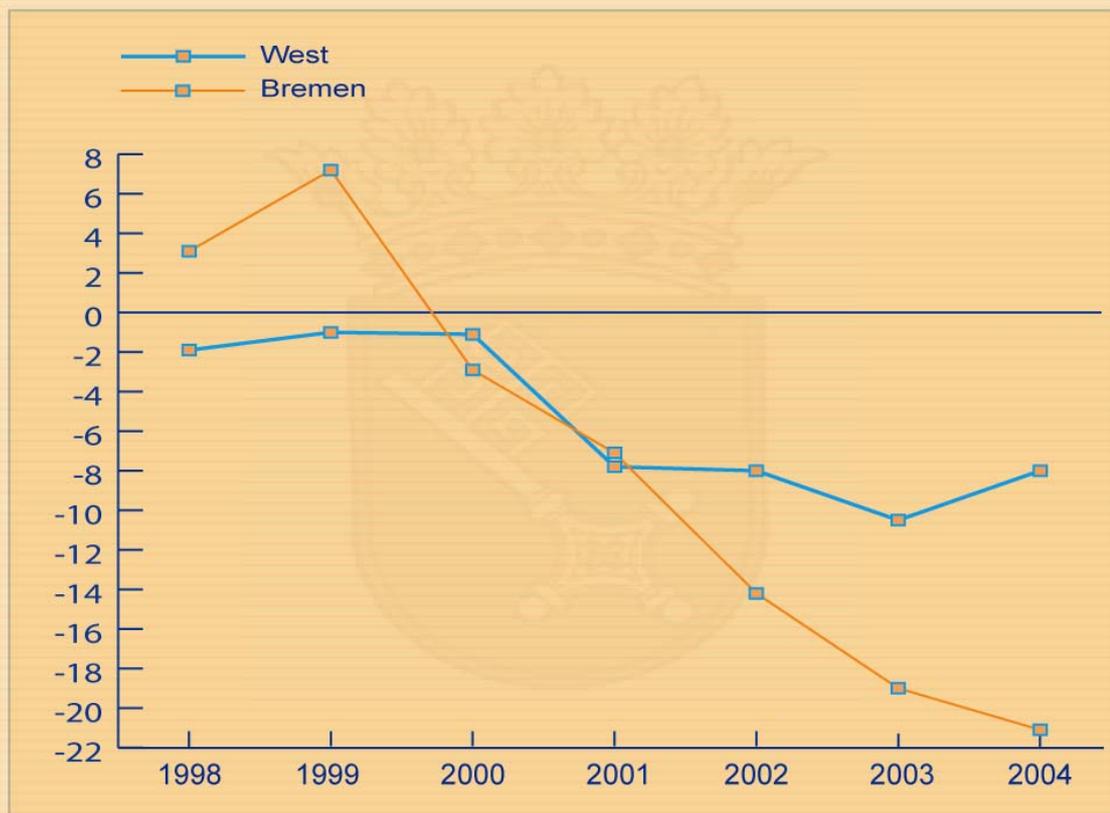
Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Deutlich sichtbar wird diese ungünstige haushaltspolitische Entwicklung bei einem Blick auf die Überschussquoten, die als Verhältnis zwischen Finanzierungsdefizit (Einnahmen minus Ausgaben) zu bereinigten Ausgaben definiert sind. Diese Quote ist von +7,2% (1999) auf -21,1% (2004) dramatisch gefallen. Der Haushalt Bremens ist zunehmend defizitär geworden.

Abbildung 3-13

Überschussquoten Bremens im Vergleich zu Westdeutschland

Einnahmen minus Ausgaben in Prozent der Ausgaben 1998 bis 2004



Quellen: ZDL (2005), eigene Berechnungen

Allerdings sind steigende Finanzierungsdefizite nicht das Problem Bremens alleine. Auch bei den westdeutschen Ländern (ohne Berlin) ist eine Veränderung der Überschussquote von -1,9% (1998) auf -8% (2004) zu verzeichnen. Seit 2001 geht die Schere bei der Überschussquote zwischen Bremen und Westdeutschland immer stärker auf. Sie ist im Jahr 2004 um den Faktor 2,6 höher als in den Vergleichsländern. Dies zeigt nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes eine Haushaltsnotlage an. Das Gericht stellte allerdings auf die Kreditfinanzierungsquote ab.

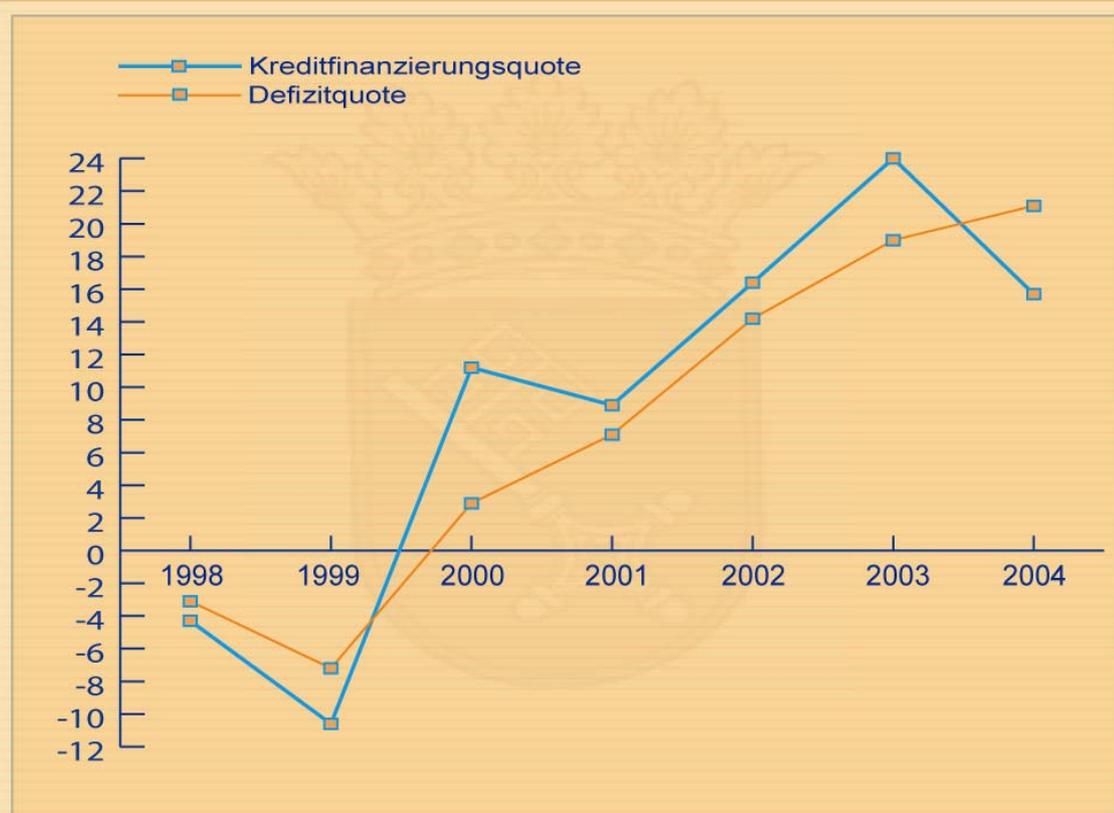
Ökonomisch bedeutet ein Finanzierungsdefizit eine Erhöhung der Schulden, weil die ausgewiesenen Fehlbeträge finanziert werden müssen. Deshalb müssten die Defizitquoten und die Kreditfinanzierungsquoten eigentlich identisch sein oder sich zumindest im Zeitablauf relativ parallel entwickeln. In der Praxis laufen sie aber zumindest zeitweise stark auseinander. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Zunächst ist die unten berechnete Kreditfinanzierungsquote nicht identisch mit der Quote Nettokreditaufnahme zu bereinigten Ausgaben. Aus der Differenz zwischen Schuldenaufnahme und -tilgung kann wegen besonderer Finanzierungsvorgänge nicht auf die Veränderung des Schuldenstandes geschlossen werden.
- Zu berücksichtigen ist aber vor allem, dass aus dem Finanzierungssaldo nicht direkt auf die Neuverschuldung oder den Kreditbedarf geschlossen werden kann. Zu berücksichtigen sind Rücklagenveränderungen, innere Darlehen und vor allem kassenmäßige Jahresfehlbeträge bzw. -überschüsse, die zumindest kurzfristig nicht am Kapitalmarkt finanziert werden müssen, aber dennoch ökonomisch als Änderung des Geldvermögens zu interpretieren sind (Kitterer, 2003, S. 31).

Abbildung 3-14

Defizit¹⁾- und Kreditfinanzierungsquote²⁾ Bremens 1998 - 2004

Angaben in Prozent



1) Ausgaben minus Einnahmen in Prozent der Ausgaben

2) Differenz der Kapitalmarktschulden zum Vorjahr in Prozent der Ausgaben des laufenden Jahres

Quellen: ZDL (2005), Statistisches Bundesamt (2005a), eigene Berechnungen

Die Abbildung 3-14 stellt diesen Unterschied für die Entwicklung in Bremen dar. Abgetragen sind die Defizitquote und die Kreditfinanzierungsquote für Bremen für die Jahre 1998 bis 2004. Die Defizitquote ist die gespiegelte Überschussquote, die aus Ausgaben minus Einnahmen in Prozent der Ausgaben errechnet wird. Diese Darstellungsweise hat den Vorteil, dass sie in die gleiche Richtung verläuft wie die Kreditfinanzierungsquote. Überschüsse bedeuten dann Schuldenabbau und Defizite entsprechend einem Schuldenaufbau. Die Kreditfinanzierungsquote wurde jeweils als Differenz des Schuldenstandes vom Vorjahr in Prozent der Ausgaben des laufenden Jahres errechnet.

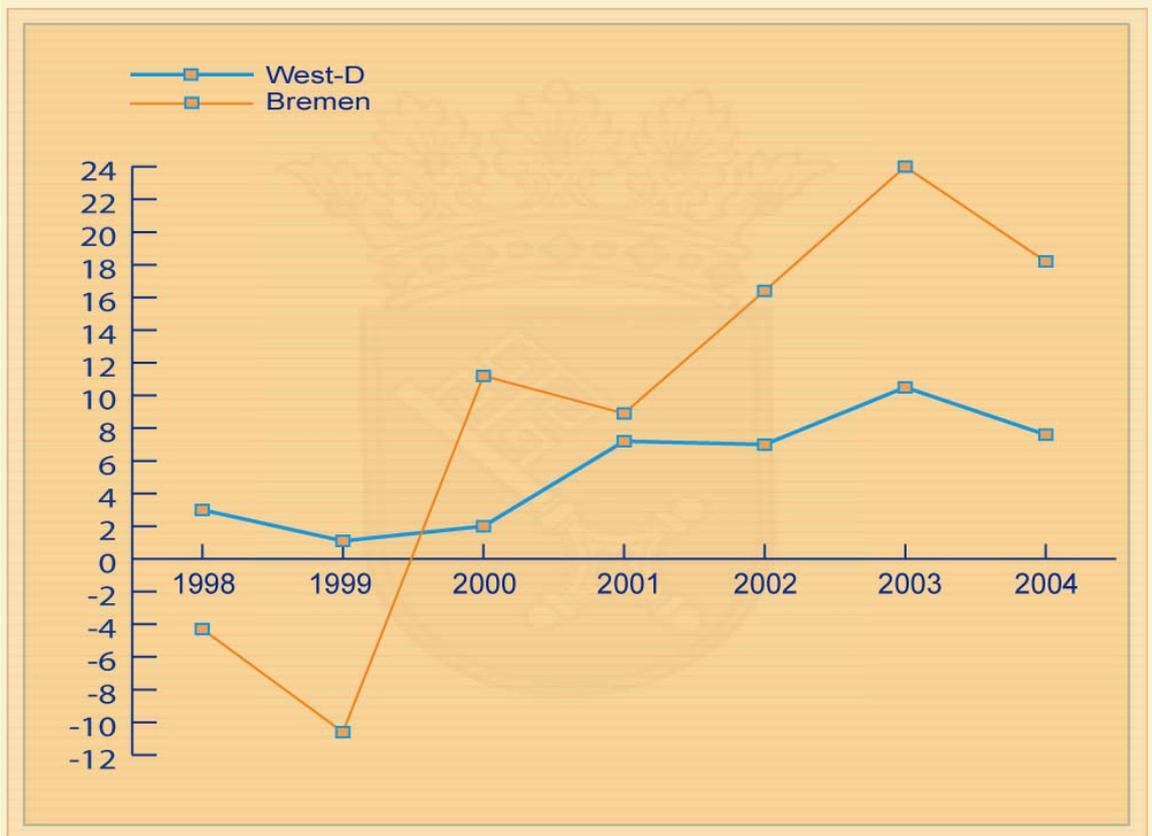
In Bremen steigen beide Quoten seit 1999 deutlich an. Die Kreditfinanzierungsquote stieg von -10,6% (1999) auf 15,7% (2004) an. Die Defizitquote verläuft in den meisten Jahren unterhalb der Kreditfinanzierungsquote. Das ist ein überraschender Befund. Er zeigt an, dass Bremen höhere Neuverschuldungen eingegangen ist als Defizite im Haushalt aufgelaufen sind. Während sich die kumulierten Defizite zwischen 1999 und 2004 auf 2.411 Mio. € belaufen, sind die Schulden um 2.776 Mio. € gewachsen. Die wichtigste Erklärung dafür ist der Bremer Kapitaldienstfonds, über den auch das Investitionssonderprogramm finanziert wird. Dieser Fonds weist am Jahresende 2004 einen Schuldenstand von 391 Mio. € zuzüglich 59,4 Mio. € schwebende Schulden aus (Senator für Finanzen, 2005, S. 11).

In den westdeutschen Ländern ist die Relation gerade umgekehrt. Die kumulierten Defizite betragen zwischen 1999 und 2004 rund 100 Mrd. €, während die Kapitalmarktschulden nur um knapp 82 Mrd. € angestiegen sind. Der wichtigste Grund dafür ist, dass die Länder und Gemeinden ihre Defizite immer stärker über Kassenverstärkungskredite finanziert haben. Bremen ist diesen Weg nicht gegangen. Beim Vergleich der Kreditfinanzierungsquoten erscheint die Einbeziehung der Kassenverstärkungskredite sinnvoll zu sein, um ein vollständiges Bild zeichnen zu können. Die Abbildung 3-15 zeigt das Ergebnis.

Abbildung 3-15

Kreditfinanzierungsquote Bremens im Vergleich zu Westdeutschland (ohne Berlin) 1998 - 2004

Differenz der Kapitalmarktschulden und der Kassenverstärkungskredite zum Vorjahr in Prozent der Ausgaben des laufenden Jahres



Quellen: ZDL (2005), Statistisches Bundesamt (2005a), eigene Berechnungen

Die Kreditfinanzierungsquote ist in Bremen stärker angestiegen als in Westdeutschland. Seit 2002 beträgt sie in Bremen wieder mehr als das Doppelte der Vergleichsgruppe. Damit läge nach den Maßstäben des BVerG aus dem Jahr 1992 wieder eine Haushaltsnotlage vor.

3.5 Konsolidieren oder investieren?

Wie im obigen Abschnitt festgestellt, hat Bremen auch in der zweiten Sanierungsphase seine Investitionsstrategie fortgesetzt und im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 je Einwohner gerechnet, rund 485 € mehr investiert als die westdeutschen Länder.

Tabelle 3-17

**Investitionssonderprogramm
des Landes Bremen 1994 bis 2004**

Angaben in Mio. €

	Investitions- sonder- programm (ISP)	Gesamte Investitions- ausgaben ¹⁾	Anteil ISP an Gesamt
1994	30	418	7,2
1995	59	423	14,0
1996	124	449	27,7
1997	174	523	33,3
1998	224	548	40,9
1999	222	568	39,1
2000	306	628	48,7
2001	269	671	40,2
2002	294	747	39,4
2003	285	773	36,8
2004	267	784	34,1
Summe	2.256	6.531	34,5
Ø (94/98)	122	472	25,9
Ø (99/04)	274	695	39,4

1) Investitionsausgaben gemäß ZDL-Datensatz/Kassenstatistik

Quellen: Senator für Finanzen (2005), ZDL (2005), eigene Berechnungen

Investitionen sind der Kern des Bremer Sanierungskonzeptes, das einer Doppelstrategie folgt: Sparen im konsumtiven Bereich und Investieren in wirtschafts- und finanzstärkende Maßnahmen (Senator für Finanzen, 2005, S. 13). Diese Investitionsstrategie findet ihre Umsetzung in dem Investitionssonderprogramm, das seit 1994 – also seit dem Start der ersten Sanierungsphase – läuft. Im Rahmen dieses Fonds werden wirtschaftsnahe und soziokulturelle Infrastruktur, Technologiezentren, Forschung und Entwicklung, ökologische Vorhaben, Verkehrsprojekte und Sondervorhaben (z.B. Schwerpunktprogramm Bremerhaven) gefördert²⁰. Die Tabelle 3-17 zeigt den Finanzrahmen des ISP von 1994 bis 2004. In dieser Zeit wurden insgesamt 2.256 Mio. € investiert. Das ist

²⁰ Eine detaillierte Zusammenstellung der Einzelmaßnahmen findet sich in den Bremer Sanierungsberichten.

über ein Drittel aller öffentlichen Investitionen in Bremen, soweit sie in dem Landeshaushalt ausgewiesen sind. In der zweiten Sanierungsphase betragen die eingesetzten Investitionen 1.643 Mio. €. Das sind pro Jahr 274 Mio. Im Zeitraum 1994 bis 1998 waren es jahresdurchschnittlich nur 122 Mio. €.

Nach Darstellung der Bremer Sanierungsberichte erfolgte die Finanzierung dieses Fonds durch die Fortschreibung der Zinersparnisse, die durch die Sanierungshilfen in den Jahren 1994 bis 1998 angefallen sind. Die Auflagen des ersten Sanierungspaktes verlangten eine Verwendung der Haushaltsnothilfen für die Schuldentilgung. Die durch diese Rückführung der Schulden entstandenen Zinersparnisse konnten für wirtschaftskraftstärkende Investitionen verwendet werden. Diese von 1994 bis 1998 angesammelten Zinsentlastungen wurden rechnerisch bis in das Jahr 2004 fortgeschrieben. Dadurch ergibt sich ein Betrag etwa in Höhe des Investitionssonderprogramms.

Die interessante Frage ist, ob diese Mittel anstatt für Investitionen in dem ISP nicht besser für zusätzliche Tilgungen verwendet worden wären, um dadurch den Anstieg der Schulden zu verringern. Bei der Beurteilung dieser Frage ist es völlig irrelevant, ob die Finanzierung der zwischen 1999 und 2004 investierten 1,644 Mrd. € durch hypothetische Zinersparnisse wirklich überzeugen oder nicht. Entscheidend ist nur, dass die beiden Ausgabenarten (Investieren oder Konsolidieren) im Konflikt zueinander stehen.

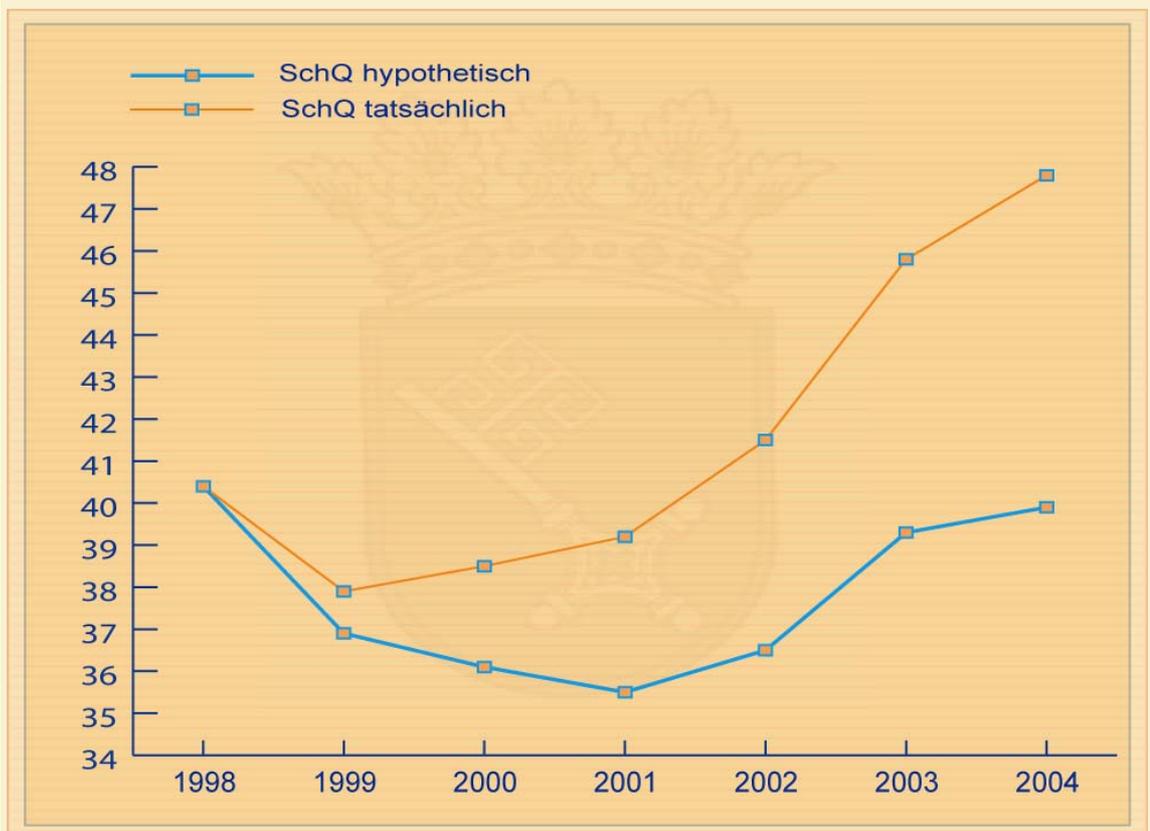
Wären die zwischen 1999 und 2004 investierten Mittel unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet worden²¹, würde die Schuldenstandsquote 2004 bei nur 40% liegen und damit um fast 8 Prozentpunkte unter der tatsächlichen Marke liegen. Damit wäre die Schuldenstandsquote am Ende etwa auf dem Niveau vom Anfang der zweiten Sanierungsphase gelandet. Bedeutet dieses Ergebnis, dass eine Konsolidierungsstrategie (Verwendung der Mittel zur Schuldentilgung) einer Investitionsstrategie überlegen ist?

²¹ Diese Überlegung ist eine rein hypothetische Rechnung. Es wird nicht die objektive Möglichkeit der Realisierung dieser Alternativen überprüft. Es ist möglich, dass zumindest ein Teil der Mittel bereits durch langfristige Entscheidungen vorher gebunden war.

Abbildung 3-16

Schuldentilgungspotential des Investitionssonderprogramms 1999 bis 2004

Vergleich der tatsächlichen mit der Schuldenstandsquote bei vollständiger Verwendung der ISP-Mittel zur Schuldentilgung¹⁾



1) Zinssatz 5%

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), Senator für Finanzen (2005), eigene Berechnungen

Bei der Beantwortung dieser Frage müssten mögliche positive Wachstumsimpulse der Investitionen berücksichtigt werden. Da im Rahmen dieses Gutachtens keine Evaluation des Investitionssonderprogramms erfolgen kann und deshalb auch keine Aussagen über die wirtschaftskraftstärkende Effekte möglich sind, kann die aufgeworfene Frage nur abstrakt behandelt werden. Dabei ist es wiederum nützlich, sich gedanklich in das Jahr 1998 zurück zu versetzen und von diesem Startpunkt aus die Frage zu analysieren.

Die vorne gestellte Frage „Konsolidieren oder Investieren“ kann bei der Einführung einiger Annahmen sinnvoll diskutiert werden. Es wird deshalb unterstellt:

- Investitionen können die Wachstumsrate des Bruttonominalproduktes erhöhen. Dieses zusätzliche Wachstum wird als h bezeichnet²². Dadurch können zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden, die als Rendite der Investition interpretiert werden können. Neben diesen unmittelbaren Steuermehreinnahmen erleichtert das gleichzeitig gestiegene Bruttoinlandsprodukt die Erreichung einer bestimmten Zielschuldenstandsquote α_{T+1} , wobei $\alpha_{T+1} = B_{T+1}/Y_{T+1}$.
- Staatliche Investitionen haben meistens eine lange Amortisationsdauer. Deshalb ist es notwendig, den Betrachtungszeitraum über die zweite Sanierungsphase hinaus zu verlängern.
- Dieser Betrachtungszeitraum kann nicht unendlich lang sein, sondern muss ein Konsolidierungsziel in einer noch überschaubaren Zeit erreichen. Hier wird beispielhaft der Zeitraum 1998 bis 2014 vorgeschlagen.
- Sinnvoll können die beiden Strategien nur verglichen werden, wenn beide am Ende des Betrachtungszeitraumes zur Erreichung der gewünschten nachhaltigen Staatsschuldenquote führen. Die Schuldenstandsquote soll am Ende des Betrachtungszeitraumes mit der vorne abgeleiteten Ziellinie entsprechen – also rund 25% betragen.
- Die Analyse beschränkt sich nur auf die fiskalischen Wirkungen auf den Landeshaushalt. Andere Effekte bleiben unberücksichtigt. Dazu zählen zum Beispiel das durch die rentablen öffentlichen Investitionen induzierte höhere Einkommen der privaten Haushalte und der daraus entstehende höhere Nutzen der Landesbewohner. Sofern die höheren Einkommen der Bürger zu Steuermehreinnahmen führen, sind diese jedoch erfasst.
- Die Diskussion soll so nahe an dem konkreten Beispiel Bremens bleiben wie möglich. Deshalb wird das im Rahmen des ISP zwischen 1999 und 2004 investierte Volumen von jahresdurchschnittlich 274 Mio. € betrachtet.
- Die Analyse sollte sinnvoll aus der Sicht des Jahres 1998 betrachtet werden, um die Entscheidung klar verdeutlichen zu können.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die vorne abgeleitete intertemporale Budgetrestriktion (Gleichung 9), die jetzt erweitert werden muss:

²² Durch die Investition wird der Wachstumspfad der Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum von $(1+g)$ auf $(1+g+h)$ erhöht.

$$(10) BW(P\ddot{U}_{oINV}) + BW(St) - BW(INV) = B_0(1+r) \left[1 - \hat{\alpha} \left(\frac{1+g+h}{1+r} \right)^{T+1} \right]$$

Bei einer Investitionsstrategie müssen die Barwerte der Primärüberschüsse vor der Durchführung des Investitionsprojektes abzüglich des Barwertes der Investitionsausgaben [BW(INV)] zuzüglich der durch die Investitionen induzierten Steuermehreinnahmen (BW St) ausreichen, um die Staatsschuld im Ausgangsjahr (B_0) und die gewünschte Staatsschuld im Endjahr B_{T+1} finanzieren zu können.

Wie bereits vorne im Zusammenhang mit Gleichung (9) abgeleitet, ist die Staatsschuld im Zeitpunkt B_{T+1} abhängig von

- der gewünschten Staatsschuldenquote α_{T+1} ($\hat{\alpha} = \alpha_{T+1} / \alpha_0$),
- dem Zinssatz (r),
- der Wachstumsrate des Sozialproduktes (g)
- der Rendite der Investition (Erhöhung des Wachstumspfad von $1+g$ auf $1+g+h$) und von
- der Länge des Analysezeitraumes $[0, T+1]$.

Der Barwert der Primärüberschüsse vor Investition ist abhängig von den Primäreinnahmen, Primärausgaben sowie den entsprechenden Wachstumsraten. Der Barwert der Investitionen sind die auf den Startzeitpunkt (Jahresanfang 1999) abgezinsten Investitionsausgaben. Setzt man hierfür für die Jahre 1999 bis 2004 den Jahresdurchschnittswert von 274 Millionen € ein und unterstellt einen Zinssatz von 6%, ergibt sich ein Barwert von 1.428 Mio. €. Zur Vereinfachung der Analyse soll nur dieses Investitionspaket betrachtet werden.

Investitionen sollen im Rahmen dieser Überlegungen die Volkswirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad (von g nach $g+h$ mit $h > 0$) führen. Die Rückflüsse sind für den Zeitraum $[0, T]$ definiert als:

$$(11) BW(St) = \delta(Y_0) \left[\sum_{t=0}^T \left(\frac{1+g+h}{1+r} \right)^t - \sum_{t=0}^T \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^t \right], \text{ wobei}$$

δ Nettozuflussquote ist, die nach vertikaler Steuerverteilung und horizontalem Finanzausgleich als zusätzliche Steuereinnahme in Bremen für eine jede zusätzliche Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes ankommt. Diese Quote beträgt rund 1,5%.²³

²³ Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 4.

Zur Vereinfachung der Schreibweise wird (11) ausgedrückt als

$$(11a) \text{ BW(St)} = \delta Y_0 \lambda(h, g, r).$$

Von Interesse ist im Weiteren der Schuldenstand, der sich bei verschiedenen Parameterkonstellationen zu einem bestimmten Zeitpunkte ergibt. Dazu muss die Gleichung (10) unter Verwendung von (11a) und $\alpha_0 = B_0/Y_0$ nach α_{T+1} aufgelöst werden (siehe Anlage 2).

$$(12) \alpha_{T+1} = \frac{\alpha_0(1+r) - \frac{\text{BW}(P\ddot{U}_{oINV})}{Y_0} + \frac{\text{BW}(INV)}{Y_0} - \delta\lambda}{(1+r)\beta}, \text{ wobei}$$

$$\beta \text{ dem Ausdruck } \beta = \left[\frac{(1+g+h)}{(1+r)} \right]^{T+1} \text{ entspricht.}$$

Die Gleichung (12) beschreibt den Schuldenstand zu einem Zeitpunkt T bei gegebenem Barwerten der Primärüberschüsse im Nicht-Investitionsfall und der Investitionsausgaben in Abhängigkeit der Parameter r, δ , β und λ .

Die Abbildung 3-17 zeigt die Entwicklung des Schuldenstandes von 1998 bis 2014, die sich bei unterschiedlichen Annahmen über die Höhe des zusätzlichen durch die Investitionen induzierten Wachstums (h) ergeben hätte. Es sind drei Verläufe eingezeichnet. Die Investitionen erhöhen den Wachstumsfaktor von 1,03 um

- 0,02 Prozentpunkte auf 1,032
- 0,06 Prozentpunkte auf 1,036
- 0,08 Prozentpunkte auf 1,038.

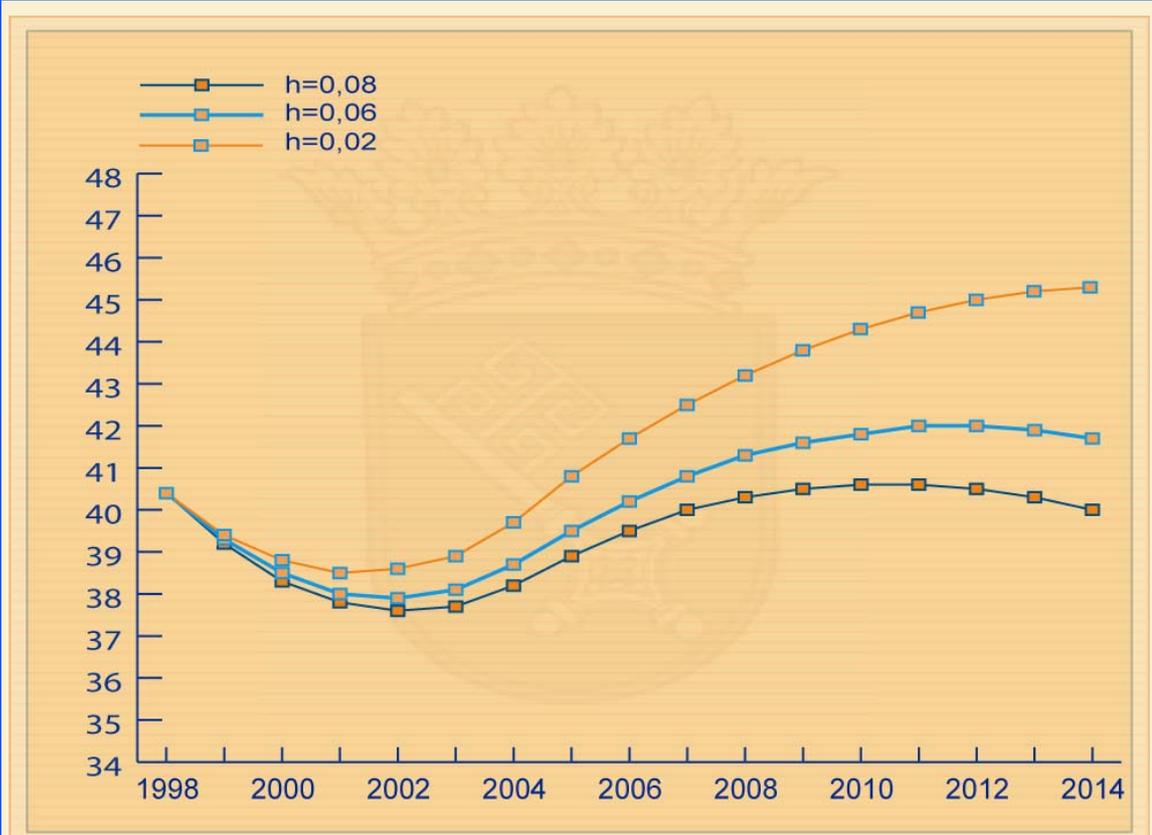
Für diese Berechnung müssen noch einige andere Parameter festgelegt werden. Die Rahmendaten sollen so gesetzt werden, dass sie aus der Sicht des Jahres 1998 plausibel sind. Konkret wird unterstellt, dass der Zinssatz bei 6% liegt, das nominale Bruttoinlandsprodukt um 3%, die Primäreinnahmen um 2% und die laufenden Primärausgaben (Primärausgaben ohne Investitionen) um 1% pro Jahr wachsen sollen. Ferner werden folgende Istdaten des Landes Bremen für 1998 bzw. den Zeitraum zwischen 1999 bis 2004 übernommen:

- Primäreinnahmen in Höhe von 3.318 Mio. €,
- Primärausgaben in Höhe von 3.496 Mio. €,
- Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 21.029 Mio. €,
- Staatsschulden in Höhe von 8.494 Mio. €,
- Haushaltsnothilfen von 1999 bis 2004 in Höhe eines Barwertes von 3.517 Mio. €,
- ein Investitionsprogramm von jeweils 274 Mio. € in den 1999 bis 2004, was einem Barwert von 1.428 Mio. € entspricht,
- eine Nettozuflussquote δ in Höhe von 1,5%.

Abbildung 3-17

Entwicklung der Schuldenstandsquote zwischen 1998 und 2014 in einem Investitionsszenario

Schuldenstandsquoten und in Abhängigkeit unterschiedlicher Renditen und einer Nettozuflussquote von 1,5%



Annahmen:

BIP-Wachstum 3%; Primäreinnahmenwachstum: 2%; Wachstum der konsumtiven Ausgaben: 1%; Zinssatz: 6%; Investitionen zwischen 1999 und 2004 in Höhe eines Barwertes von 1.428 Mio. € Sonder-BEZ, Primärausgaben und konsumtive Ausgaben in 1998 wie tatsächlich; Nettozuflussquote $\delta = 0,015$

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), eigene Berechnungen

Selbst unter diesen unterstellten relativ günstigen Rahmenbedingungen zeigen die Verläufe der Schuldenstände in der Abbildung 3-17 einem im Trend ansteigenden Verlauf:

- Bei der Variante $h=0,02$, was einer internen Verzinsung der Investitionen von immerhin 28% entspricht, würde der Schuldenstand im Jahr 2014 die 45%-Linie erreichen. Der Rückgang bis 2002 ist durch die bis dahin relativ hohen Sonder-BEZ zu erklären.
- Bei der besten Variante $h=0,08$ würde der Schuldenstand im Jahr 2014 in etwa auf dem Niveau von 1998 liegen, also bei rund 40% des BIP. Die unterstellte Entwicklung der Wachstumsrate des BIP von 3% auf 3,8% hätte eine Rendite der Investitionen von jährlich 274 Mio. € (1999 – 2004) also von 178% bedeutet.

Daraus folgt, dass eine Investitionsstrategie innerhalb eines begrenzten Zeitraumes von 15 Jahren in derzeitiger Finanzverfassung nur dann Erfolg haben kann, wenn die Investitionsvorhaben extrem hohe Renditen haben.

Eine Antwort auf die Frage „konsolidieren oder investieren“ kann im Rahmen dieser Untersuchung nur sinnvoll beantwortet werden, wenn beide Alternativen in einem gewählten Endzeitpunkt T eine gleich hohe Schuldenstandsquote aufweisen. Eine Bedingung dafür lässt sich ableiten, wenn die intertemporale Budgetrestriktionen mit beiden Alternativen „mit und ohne Investition“ jeweils nach der Schuldenstandsquote aufgelöst und gleich gesetzt werden (Gleichung 13).

$$(13) \alpha_{T+1}^{\text{mit Investition}} = \alpha_{T+1}^{\text{ohne Investition}}$$

Setzt man die entsprechenden intertemporalen Budgetfunktionen ein und löst sie nach dem Barwert der Investitionsausgaben auf, folgt als zentrale Bedingung (siehe Anlage 2):

$$(14) (\gamma_t - 1)[B_0(1+r) - BW(P\ddot{U}_t)] + \delta\lambda_t Y_0 = BW(INV_t)$$

$$\text{mit } \gamma_t = \left[\frac{1+g+h}{1+g} \right]^{T+1} > 1 \text{ für } h > 0.$$

Die linke Seite von (14) ist für $h>0$, $\delta>0$ und $\alpha_{T+1}^{\text{ohne Investition}} > 0$ zwingend positiv (Anlage 2).

Wenn die Gleichung (14) erfüllt ist, führen beide Strategien in jedem Endzeitpunkt (T) zu einer identischen Schuldenstandsquote. Ist die linke Seite größer als die rechte, ist eine Investitionsstrategie überlegen, d.h. sie hat in T eine niedrigere Schuldenstandsquote als die reine Konsolidierungsstrategie. Ist die linke Seite kleiner als die rechte Seite, wird im Zeitpunkt T die Schuldenstandsquote Investitionsszenario größer als bei der Konsolidierungsstrategie.

Was steht eigentlich auf beiden Seiten der Gleichung (14)? Auf der rechten Seite steht der Barwert der Investitionsausgaben und auf der linken Seite die Erträge dieser Investitionen: Die Erträge können in zwei Komponenten – direkten und indirekten Rückfluss – aufgespalten werden.

- Die direkten Rückflüsse sind die Barwerte der Steuermehreinnahmen ($\delta\lambda_t Y_0$).
- Zusätzlich ist ein indirekter BIP-Effekt zu berücksichtigen, denn bei einer (rentablen) Investitionsstrategie wächst das nominale Sozialprodukt, was bei einer gegebenen Staatsschuldenquote in T eine höhere Verschuldung zulässt. Dies schafft gewissermaßen einen Spielraum zur Finanzierung der Investitionsausgaben.

Eine Investitionsstrategie erfordert als notwendige Bedingung ein $h > 0$, d.h. einen positiven Wachstumsbeitrag. Wäre $h = 0$, wären die direkten und indirekten Rückflüsse null. Die Gleichung (14) wäre nur bei Verzicht auf Investitionen zu erfüllen.

Um die Diskussion der Eigenschaften der Gleichung (14) zu erleichtern, soll zunächst von einer gegebenen Wachstumsrate g , einem Zinssatz r , einer Ausgangsstaatsschuld B_0 , einem Endzeitpunkt T und einem gegebenen Barwert der Primärüberschüsse einer Nicht-Investitionsalternative ausgegangen werden. Eine Investitionsstrategie ist dann einer Konsolidierungsstrategie um so eher überlegen,

- je größer der Wachstumsbeitrag h ist
- je größer die Nettorückflussquote δ ist und
- je größer die Differenz zwischen $B_0(1+r)$ und dem Barwert der Primärüberschüsse im Falle der Nicht-Investition ist.

Der Wachstumsbeitrag h hat mehrere Wirkungskanäle. Je mehr Wachstum die Investition induziert, umso größer wird γ_t und damit der indirekte Effekt. Der Wachstumsbeitrag h bestimmt aber maßgeblich die Steuermehreinnahmen, denn je höher h , desto größer ist auch λ_t . Der Faktor λ_t ist nämlich nichts anderes als die Differenz der Barwerte des Bruttoinlandsprodukts mit zusätzlicher Rendite $(1+g+h)$ und ohne diesen Wachstumsschub $(1+g)$ innerhalb eines Be-

trachtungszeitraumes. Die Wirkung der Nettozuflussquote ist klar. Je höher d ist, umso mehr fließt von einer zusätzlichen Einheit Sozialprodukt als Steuereinnahmen in die Landeskassen.

Die Differenz zwischen $B_0(1+r)$ und dem Barwert der Primärüberschüsse ohne Investition ist für jede positive Schuldenstandsquote in $T+1$ positiv (Anlage 2), d.h. der BIP-Effekt ist für $h>0$ unter dieser Bedingung immer positiv. Wenn die Barwerte der Primärüberschüsse zunehmen, muss bei gegebener Wachstumsrate g und Zinssatz r die Schuldenstandsquote in $T+1$ kleiner werden. Das begünstigt c.p die Konsolidierungsstrategie.

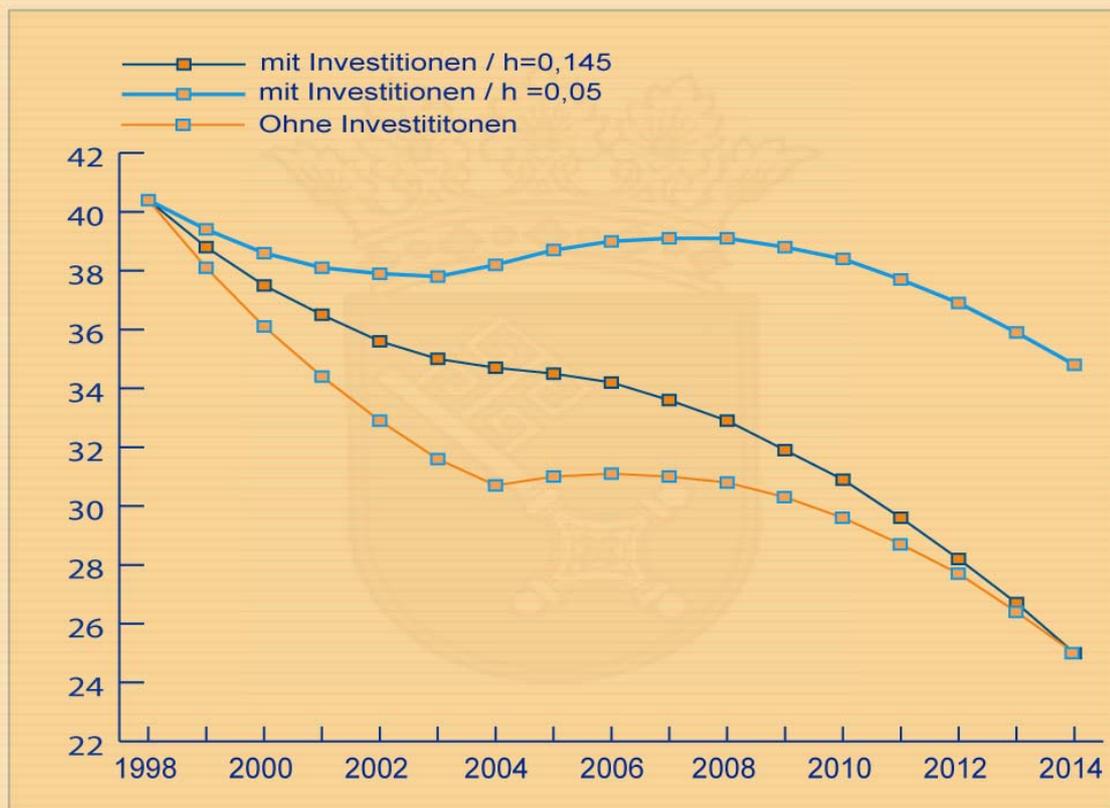
Mit Hilfe der Gleichung (14) lässt sich nun für verschiedene Parameterkonstellationen die Entwicklung der Schuldenstandsquoten für eine Investitions- und Konsolidierungsstrategie simulieren. Ausgangspunkt soll dabei wiederum die Situation des Landes Bremen zu Anfang der zweiten Sanierungsphase sein. Als wesentliche Bedingung wird jetzt angenommen, dass das nominale BIP um 3% und die Primäreinnahmen um 2% pro Jahr wachsen sollen und der Zinssatz 6% betragen soll. Betrachtet wird wieder ein Investitionsprogramm, bei dem zwischen 1999 bis 2004 pro Jahr 274 Mio. € investiert werden. Das sind Annahmen, die aus der Sicht des Jahres 1998 einem nicht zu optimistischen Szenario entsprechen. Nimmt man weiterhin an, dass sich die Primärausgaben nur um gut 0,4 Prozent erhöhen, wäre bei einer reinen Konsolidierungsstrategie im Jahr 2015 der angestrebte Schuldenstand von 25% zu erreichen gewesen.

Dieses Basisszenario bildet die Vergleichsgröße zu der Entwicklung des Schuldenstandes bei einer Investitionsstrategie. Rein rechnerisch gibt es einen Wachstumsbeitrag h , der auch bei einer Investitionsstrategie im Jahr 2104 zu einer Schuldenstandsquote von 25% führt. Bei dieser Simulation wäre ein h von $h=0,149$ erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen. Die Investitionen hätten Bremen von einem Wachstumspfad von 3% auf einem von 4,5% führen können. Das würde eine extreme Rendite bedeuten. Die Abbildung 3-18 zeigt die Verläufe der Schuldenstandsquote für diese beiden Szenarien. Gleichzeitig ist noch der Verlauf der Schuldenstandsquote eingetragen, der sich bei $h=0,05$ ergibt, also einem Wachstumsimpuls, der schon eher plausibel erscheint.

Abbildung 3-18

**Entwicklung der Schuldenstandsquote zwischen
1998 und 2014 bei Konsolidierungs- und Investitionsszenarien**

Schuldenstandsquoten in Prozent



Annahmen:

BIP-Wachstum 3%; Primäreinnahmenwachstum: 2%; Wachstum der konsumtiven Ausgaben: 0,41%; Zinssatz: 6%; Investitionen zwischen 1999 und 2004 in Höhe eines Barwertes von 1.428 Mio. €; Sonder-BEZ, Primärausgaben und konsumtive Ausgaben in 1998 wie tatsächlich; Nettozuflussquote $\delta = 0,015$; Zielschuldenstandsquote 2014: 25%

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), eigene Berechnungen

Das Ergebnis dieser Simulation ist, dass rechnerisch eine Investitionsstrategie bei entsprechend hohen Renditen durchaus gelingen kann. Die Chancen stehen dabei umso besser, je länger der Zeitraum ist, der zur Amortisation der Investition zur Verfügung steht²⁴. Es ist klar, dass in diesem Szenario jedes h kleiner $h=0,145$ bei einer Investitionsstrategie zu einer höheren Schuldenstandsquote führt als bei einer Konsolidierungsstrategie. Zur Veranschauli-

²⁴ Das gilt nur unter der Annahme, dass die Investition während des Betrachtungszeitraumes das BIP auf den um h erhöhten Wachstumspfad führt. Das ist nur für einen begrenzten Zeitraum möglich, denn dann sind die Investitionen abgeschrieben und müssen ersetzt werden.

chung dieses Befundes ist die Entwicklung der Schuldenstandsquote für $h=0,05$ in Abbildung 3-18 eingezeichnet.

Zu bedenken ist aber, dass selbst bei Szenarien, bei denen am Ende der Laufzeit bei beiden Strategien gleich hohe Schuldenstände heraus kommen, wenn in einzelnen Phasen unterschiedliche Konsolidierungserfordernisse entstehen. Da Investitionsstrategien dadurch gekennzeichnet sind, dass sie zunächst zu Ausgaben führen, denen erst später Einnahmen folgen, wird die notwendige Konsolidierung zeitlich nach hinten geschoben. Der Konsolidierungsbedarf (Differenz zwischen Ist- und Zielschuldenstand) beträgt bei der optimistischen Investitionsstrategie ($h=0,149$) im Jahr 2004 noch 2.660 €, während es bei der Konsolidierungsstrategie nur noch 1.437 € sind. Das entspricht 9,7% des BIP des Jahres 2004 bei der Investitions- und 5,7% bei der Konsolidierungsstrategie. Bei dem zweiten Investitionsszenario mit $h=0,5$, würde am Ende des Betrachtungszeitraumes sogar noch ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 6,3% stehen. Es ist sehr fraglich, ob eine solche zeitliche Lastenverschiebung sinnvoll ist, zumal in der Übergangszeit, die Haushaltsnothilfen wegfallen.

Tabelle 3-18

**Schuldenstandsquote und
Konsolidierungsbedarf bei verschiedenen Szenarien**

	Konsolidierungsstrategie	Investitionsstrategien	
		$h=0,149$	$h=0,05$
Schuldenstandsquote 2004	30,7%	34,7%	37,1%
Schuldenstandsquote 2014	25,0%	25,0%	31,4%
Konsolidierungsbedarf 2004 ¹⁾	1.437	2.660	3.122
Konsolidierungsbedarf 2014 ²⁾	0	0	2.346
Konsolidierungsquote 2004 ³⁾	5,7%	9,7%	12,1%
Konsolidierungsquote 2014 ⁴⁾	0,0%	0,0%	6,4%
BIP 2004 in Mio €	25.110	27.371	25.850
BIP 2014 in Mio €	33.746	42.470	36.464

1) Schuldentilgungsbedarf zur Erreichung der Zielschuldenstandsquote von 25% im Jahr 2004
 2) Schuldentilgungsbedarf zur Erreichung der Zielschuldenstandsquote von 25% im Jahr 2014
 3) Konsolidierungsbedarf in Prozent des nominalen BIP im Jahr 2004
 4) Konsolidierungsbedarf in Prozent des nominalen BIP im Jahr 2014

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), eigene Berechnungen

Hervorzuheben ist, dass diese Analyse nur die fiskalischen Effekte einer Konsolidierungs- und Investitionsstrategie beurteilt. Damit kann kein Gesamturteil über die Bremer Investitionsstrategie getroffen werden. Wenn die Investitionen rentabel waren und höheres Wachstum induziert haben, profitieren die Wirtschaft und die Bürger der Stadt sowie letztendlich die gesamte Volkswirtschaft

davon. Zu sehen ist dies in der Tabelle 3-18, die bei rentablen Investitionsstrategien ein jeweils höheres Bruttoinlandsprodukt ausweist.

Mit der Gleichung (12) kann auch die tatsächliche Entwicklung zwischen 1998 und 2004 nachgezeichnet und analysiert werden, wo beide Wege im Jahr 2014 landen würden, wenn die Trends unverändert weiterliefen.

Entgegen den Erwartungen aus dem Jahr 1998 sind die Primäreinnahmen um 1,5% gefallen, die konsumtiven Ausgaben nahezu konstant geblieben und das BIP nur um etwa 1,93% gewachsen. Dafür sind die Zinsen auf ein Niveau von etwa 5% gefallen. Setzt man diese Istwerte in die intertemporale Budgetgleichung (12) ein, errechnet sich für 2004 eine Schuldenstandsquote in Höhe von 47,8%, was dem tatsächlichen Wert entspricht. Bei diesem Kalkül ist der Wachstumsbeitrag des Investitionsprogramms enthalten, denn diese Effekte stecken in der tatsächlichen Jahresrate von 1,92% drin. Bei Fortschreibung dieses Szenarios würde die Schuldenstandsquote im Jahr 2014 bei über 90% landen. Eine solche Entwicklung kann nicht als nachhaltig bezeichnet werden.

Sehen die Perspektiven wirklich so trübe aus? Ohne weitere Sanierungshilfen wird es Bremen selbst bei verbesserten Bedingungen kaum schaffen, den jetzigen Schuldenstand zu stabilisieren. Unterstellen wir für die nächsten Jahre ein BIP-Wachstum von weiterhin 3%, einen Zinssatz von 5%, Einfrieren der konsumtiven Ausgaben und eine deutlich verbesserte Entwicklung der primären Einnahmen (+2%), wird die Schuldenstandsquote in den nächsten 10 Jahren auf 68% (2014) steigen und erst dann allmählich sinken. Durch eine Investitionsstrategie ist dies kaum zu verhindern. Bei diesen Umfelddaten müsste ein Investitionspaket in der gleichen Größenordnung wie bisher die BIP-Wachstumsrate von 3% auf 4% erhöhen, um in Jahren ebenfalls eine Schuldenstandsquote von 68% zu erreichen. Solche Renditen sind nicht zu erwarten.

Wie schwer die Konsolidierungsaufgabe in Bremen ist, zeigt eine andere Überlegung. Um einen Schuldenstand in 10 Jahren auf dem heutigen Niveau zu halten, müssten – gegeben die obigen Annahmen - die Einnahmen pro Jahr um 5,5% wachsen. Da Zuwächse in dieser Größenordnung nicht zu erwarten sind, müssen bei einem Einnahmenwachstum von 3% die Primärausgaben um knapp 3% gekürzt werden, um in zehn Jahren eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote wenigstens auf dem heutigem Niveau zu halten. Bei Beibehaltung dieses Kurses wäre erst etwa 5 Jahre später eine Schuldenstandsquote von 25% erreichbar.

Der Einfluss der Nettozuflussquoten

Ein Grund für den Konflikt zwischen der Investitions- und Konsolidierungsstrategie ist, dass ein Großteil der fiskalischen Erträge über die vertikale Steuerverteilung an den Bund und über den horizontalen Finanzausgleich an die anderen

Länder fließen. Von einer Marginaleinheit Bruttoinlandsprodukt fließen nur 1,5% in die Kassen eines Landes wie Bremen.

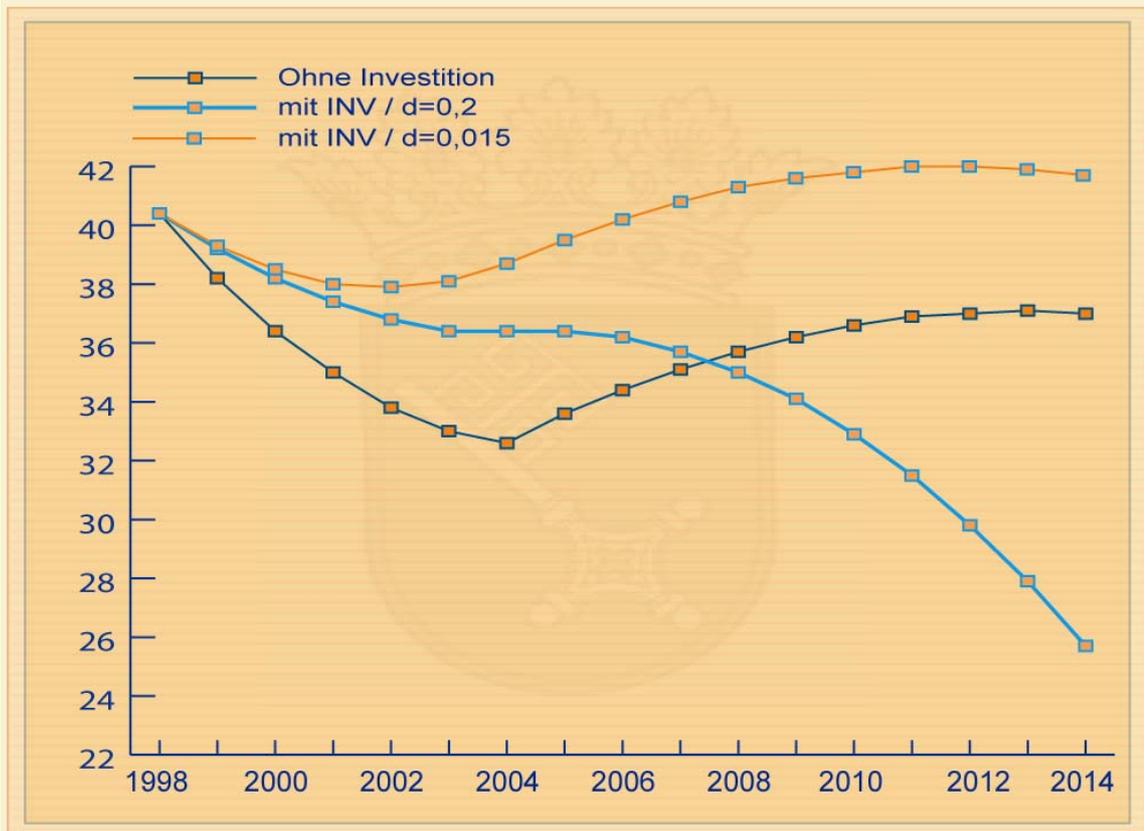
Würde man der Investition alle wachstumsinduzierten Steuermehreinnahmen zurechnen und anstatt der Zuflussquote von 1,5% die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (etwa 20%) zugrunde legen, würden die Investitionsszenarien wesentlich besser abschneiden.

Diese Vermutung verdeutlicht die Abbildung 3-19. Dort ist die Entwicklung der Schuldenstände angetragen, wie sie dem Szenario entsprechen, das der Abbildung 3-17 zugrunde liegt. Betrachtet wird der Fall mit $h=0,06$. Bei einer Nettozuflussquote von 1,5% erhält man den bekannten Verlauf. Die Schuldenstandsquote stabilisiert sich ab 2010 bei etwa 42%. Anders sähe es aus, wenn eine Zuflussquote von 20% unterstellt würde – also alle fiskalischen Erträge der Investition zugerechnet werden. Hier fällt die Schuldenstandsquote deutlich in Richtung 25%-Linie und führt in diesem Beispiel ab 2008 zu niedrigeren Werten als bei einer reinen Konsolidierungsstrategie. Der Abstand nimmt sogar ständig zu.

Abbildung 3-19

Entwicklung der Schuldenstandsquote zwischen 1998 und 2004 in einem Investitionsszenario

Schuldenstandsquoten und in Abhängigkeit unterschiedlicher
Nettozuflussquoten



Annahmen:

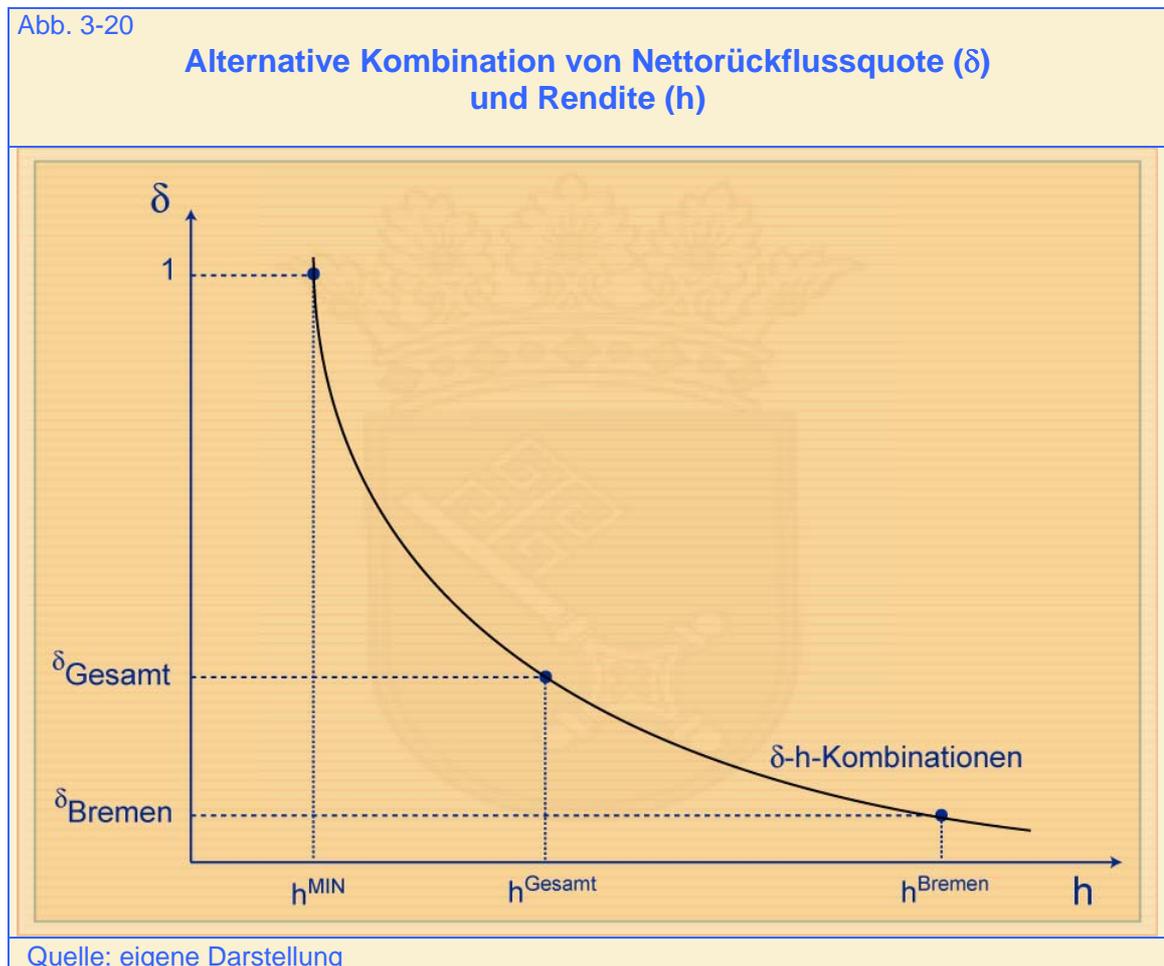
BIP-Wachstum 3%; Primäreinnahmenwachstum 2%; Wachstum der konsumtiven Ausgaben 1%; Zinssatz: 6%; Investitionen zwischen 1999 und 2004 in Höhe eines Barwertes von 1.428 Mio. €, $h = 0,06$.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a), VGR der Länder (2005), eigene Berechnungen

Natürlich ist in der Abbildung 3-19 ein abstraktes Zahlenbeispiel dargestellt, das keinen Einspruch auf Allgemeingültigkeit erheben kann. Wie mehrfach betont, sind die Wachstumsbeiträge h nicht empirisch ermittelt, sondern gesetzt. Trotzdem veranschaulicht dieses Beispiel ein generelles Problem im deutschen Föderalismus. Wenn Länder bei Investitionen nur rein fiskalisch entscheiden würden, kämen volkswirtschaftlich oder gesamtfiskalisch rentable Projekte nicht zum Zug. Die Abbildung 3-20 veranschaulicht dies.

Abgetragen ist auf der Ordinate der Anteil einer zusätzlichen durch Investitionen eines Landes induzierte Einheit Sozialprodukt für die Volkswirtschaft ($\delta=1$), den

Gesamtfiskus und ein Land, wie zum Beispiel Bremen. Auf der Abszisse stehen die Wachstumsbeiträge h . Die Kurve zeigt mögliche δ - h -Kombinationen.



Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollten alle Investitionsprojekte realisiert werden, die einen Wachstumsbeitrag von größer h^{MIN} erbringen. Sie erwirtschaften eine Rendite genau in Höhe des Finanzierungszinssatzes. Aus der fiskalischen Sicht aller Gebietskörperschaften sollten Projekte realisiert werden, die mindestens h^{Gesamt} erbringen. Die Steuermehreinnahmen finanzieren dann mindestens die Investitionskosten. Ein einzelnes Land orientiert sich aber nur an dem Teil der Steuereinnahmen, der nach allen Verteilungs- und Umverteilungsschritten dem Land netto zufließt. Es werden also nur Projekte realisiert, die ein h von mindestens h^{Bremen} bringen.

Wenn ein Land wie Bremen, seine Investitionsentscheidung nur an fiskalischen Erträgen orientieren würde, würden alle volkswirtschaftlich rentablen Projekte unterbleiben, die eine Rendite zwischen h^{min} und h^{Bremen} erbringen. Bei einer Beachtung, wenigstens der gesamtwirtschaftlichen fiskalischen Effekte, würden zumindest alle Investitionen realisiert werden, die zwischen h^{Gesamt} und h^{Bremen} liegen.

Hätte sich Bremen bei den Investitionsentscheidungen nur an den im Bremer Haushalt wirksamen rein fiskalischen Effekten orientiert, wären Projekte nicht durchgeführt worden, die volkswirtschaftlich oder gesamtfiskalisch rentabel sind.

3.6 Zwischenfazit

Die Entwicklung der haushalts- und finanzpolitischen Situation Bremens und insbesondere der Stand der Realisierung der Konsolidierungspotentiale aus den Hilfen der zweiten Sanierungsphase können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Haushaltsnothilfen der zweiten Sanierungsphase haben ein Potential zur Erreichung einer Schuldenstandsquote am Jahresende 2004 zwischen 25% und knapp 30%. Dabei wird unterstellt, dass die um den Barwert der Sanierungshilfen reduzierten Schulden nur mit der Wachstumsrate des nominalen Sozialproduktes wachsen dürfen (Stabilisierung der Schuldenstandsquote).
- Die Kreditmarktschulden Bremens (einschließlich der Gemeinden) sind zwischen 1998 und 2004 um knapp 2,8 Mrd. € gestiegen, hätten aber um 2,6 Mrd. € fallen müssen, um die Ziellinie von 25% zu erreichen. Die Schuldenstandsquote beträgt am Jahresende 2004 rund 47,8%. Das sind 7,4 Prozentpunkte mehr als 1998. Das Konsolidierungsziel ist damit verfehlt worden.
- Bremen hat alle Sanierungsaufgaben erfüllt. Das Ausgabenwachstum liegt unter der vorgegebenen Maximallinie. Das gilt sowohl für die Ausgaben insgesamt als auch für die konsumtiven Ausgaben. Bremen hat damit den geforderten Eigenbeitrag zur Haushaltskonsolidierung erbracht.
- Die Gründe für die Verfehlung des oben abgeleiteten Konsolidierungsziels liegen nicht in der Ausgabenentwicklung, sondern auf der Einnahmenseite. Die Ausgaben sind zwischen 1998 und 2004 um 4,2% gestiegen. Die Primärausgaben haben um 6,3% zugelegt. Die konsumtiven Ausgaben haben nicht zugelegt und liegen 2004 auf dem Niveau von 1998. Die Einnahmen sind in dieser Zeit um 20% gefallen. Betrachtet man die Einnahmen ohne Sanierungshilfen, steht ein Minus von 8,7% zu Buche. Die Folge dieser sich öffnenden Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben sind steigende Finanzierungsdefizite.

- Als Besonderheit kommt in Bremen hinzu, dass das Land entgegen dem Trend in allen anderen Ländern die Investitionsausgaben erhöht hat. Dies ist Teil einer Doppelstrategie, die auf Konsolidierung durch wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen setzt. Die Investitionen sind von 1998 bis 2004 um 43,1% gewachsen und in den westdeutschen Ländern (ohne Berlin) um 14,5 % gefallen. Ein erheblicher Teil dieser Investitionen wurde im Rahmen des Bremer Investitionssonderprogramms durchgeführt.

In diesem Gutachten wurde analysiert, ob durch Investitionen innerhalb eines befristeten Zeitraumes von 15 Jahren gleichzeitig ein Konsolidierungsziel erreicht werden kann. Simulationsrechnungen aus der Sicht des Jahres 1998 mit damaligen positiven Erwartungen hinsichtlich BIP- und Einnahmenwachstum zeigen, dass Bremen mit der Investitionsstrategie selbst bis zum Jahr 2015 das Konsolidierungsziel unter vernünftigen Annahmen hinsichtlich der Renditen der Investitionen nicht erreichen konnte. Der wesentliche Grund dafür ist die niedrige Nettozuflussquote von wachstumsinduzierten Steuermehreinnahmen. Diese liegt bei nur 1,5%. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass eine Investitions- einer reinen Konsolidierungsstrategie generell unterlegen ist. Rentable Investitionen führen die Wirtschaft Bremens auf einen höheren Wachstumspfad, generieren Einkommen für die Bürger, helfen Arbeitsplätze zu schaffen, verbessern die Infra- und Wirtschaftsstruktur und bekämpfen damit eine wichtige Ursache für die Haushaltsnotlage.

Strebt man bis 2004 eine Staatsschuldenquote von 25% an, hat Bremen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt von 2004 einen Konsolidierungsbedarf von rund 5.375 Mio. €. Dieser Schuldenberg kann nur durch einen strikten Konsolidierungskurs abgebaut werden. Dazu sind aber bessere makroökonomische Umfeldbedingungen und vor allem wieder steigende Einnahmen notwendig.

Eine grundlegende Hypothese lautet deshalb, dass eine Konsolidierung nur erfolgreich gelingen kann, wenn die gesamte deutsche Wirtschaft wieder auf einen expansiven Wachstumspfad einschwenkt. Der Analyse dieser Frage widmet sich das nachfolgende Kapitel 4. Wenn eine wesentliche Ursache für das Verfehlen der Konsolidierungsziele auf der Einnahmenseite liegt, muss überprüft werden, ob bei einer besseren gesamtwirtschaftlichen Situation und einer besseren Einnahmentwicklung in den Jahren 1998 bis 2004 ein größerer Schuldenabbau und damit ein Erreichen der Zielmarke möglich gewesen wäre.

4. Simulation der Steuereinnahmen bei alternativen Wachstumsszenarien

Wie im Zwischenfazit festgestellt, liegt ein Hauptproblem für die Konsolidierung in Bremen in der ungünstigen Einnahmenentwicklung, die in den letzten Jahren nicht nur Bremen, sondern die gesamte Bundesrepublik Deutschland erfasst hat. Um die Konsolidierungsanstrengungen der Bremer Landesregierung korrekt beurteilen zu können, muss die Bewertung deshalb auch vor dem Hintergrund der ungünstigen – und, sofern bundesweite Trends ausschlaggebend sind, von der Bremer Politik nicht zu verantwortenden – Einnahmeentwicklung erfolgen. Nachfolgend soll daher in einer Simulation ermittelt werden, wie sich die Schuldenstandsquote ab 1998 entwickelt hätte, wenn nicht nur die Bremer, sondern auch die bundesweite Wirtschaftsentwicklung besser gewesen wäre.

Betrachtet man nun die durchschnittliche bundesweite Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts in zwei alternativen 6-Jahreszeiträumen, so zeigt sich, dass das BIP in den Jahren 1998-2004 um jährlich 2 % wuchs, von 1992-1998 hingegen um 3 %. Das bundesweite Wachstum hat sich also im Beobachtungszeitraum um ca. einen Prozentpunkt jährlich abgeschwächt, gleichzeitig sind die Schuldenstandsquoten in den Ländern gestiegen.

Um die Wachstumseffekte zu berechnen, muss zunächst die Elastizität der Steuereinnahmen im Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung empirisch ermittelt werden, damit letztlich die Wachstumseffekte auf das regionale Steueraufkommen bestimmt werden können. Dies geschieht mittels verschiedener multipler Regressionsrechnungen für die einzelnen Steuerarten.

4.1 Das Modell

Der enge Zusammenhang zwischen den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften und der Wachstumsentwicklung soll im Folgenden näher untersucht werden. Es wird auf ein ökonometrisches Paneldatenmodell (Mundlak, 1978; Greene, 1997) zurückgegriffen.²⁵ Dabei wird die Abhängigkeit des örtlichen Aufkommens einzelner Steuerarten (Länderanteil) von verschiedenen Faktoren – insbesondere von der Entwicklung des BIP – gemessen. Betrachtet werden die 16 deutschen Bundesländer in den Jahren 1992 bis 2004, also ein Datensatz mit insgesamt 208 Beobachtungen.

²⁵ Unter dem Begriff Paneldaten versteht man einen Datensatz, der sowohl aus einem Längs- als auch aus einem Querschnitt besteht. Im konkreten Fall werden die 16 Bundesländer über einen Zeitabschnitt von sieben Jahren betrachtet.

Die verschiedenen Steuerarten werden nach Plausibilitäts Gesichtspunkten zu sechs Gruppen zusammengefasst, und zwar

- **Steuern vom Einkommen natürlicher Personen:** Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Zinsabschlag
- **Steuern vom Einkommen juristischer Personen:** Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag
- **Umsatzsteuer**
- **Landessteuern**
- **Gewerbsteuer**
- **übrige Gemeindesteuern.**

Nicht betrachtet werden Steuern, die ausschließlich dem Bund zufließen. Ein Beispiel dafür ist die Mineralölsteuer.

Weitere Einflussfaktoren

Um den Einfluss des Wachstums auf die Steuereinnahmen zu schätzen, ist die Berücksichtigung weiterer Einflussgrößen erforderlich. Hierbei ist zwischen den Einflussfaktoren, die bei allen Steuerarten berücksichtigt werden müssen und spezifischen Einflussfaktoren auf bestimmte Steuerarten zu unterscheiden. Zu den letzteren zählt beispielsweise der Hebesatz bei der Grundsteuer. Im Folgenden soll zunächst auf den ersten Variablentyp eingegangen werden:

- **Berücksichtigung länderspezifischer Effekte:**
Die Elastizität des Steueraufkommens kann theoretisch von Bundesland zu Bundesland verschieden sein. Die Ursache kann in Niveaueffekten liegen. Daher wird in den Schätzungen zur Beobachtung länderspezifischer Effekte das Steueraufkommen der betrachteten Steuer im Jahr 1991 als erklärende Variable Berücksichtigung aufgenommen.
- **Messung des Ost- / West-Unterschieds:**
Ost- und westdeutsche Bundesländer weisen nach wie vor hohe strukturelle Unterschiede auf. Dieser Effekt kann kontrolliert werden, wenn als erklärende Variable eine sog. Dummyvariable eingefügt wird, die für ostdeutsche Länder den Wert 1, für westdeutsche den Wert 0 annimmt.
- **Der Steuersatz und das Steuerrecht:**
Im beobachteten Zeitraum gab es mehrere Änderungen des Steuerrechts, die sich auch auf die Elastizität der einzelnen Steuern auswirken. Um diese Effekte im Beobachtungszeitraum zu berücksichtigen, wurde

für jedes Jahr ein „Durchschnittssteuersatz“ gebildet, der als bundesweites Steueraufkommen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt definiert ist.

Spezifische Variablen für die einzelnen Steuerarten

Für einzelne Steuerarten ist es sinnvoll, weitere Variablen bei der Schätzung zu berücksichtigen.

- **Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Zinsabschlag**

Bei dieser Steuergruppe wurde zunächst die Erwerbsquote als Einflussgröße berücksichtigt. Ferner ist anhand der Zahlen festzustellen, dass mit der Neuregelung der sog. „Mini-Jobs“ eine gewisse Abkopplung des Lohnsteueraufkommens von der Wirtschaftskraft bzw. der Erwerbstätigenquote einhergeht. Dies liegt daran, dass für diese Beschäftigungsverhältnisse neben pauschalen Sozialversicherungsabgaben seit 1999 nur eine verhältnismäßig geringe pauschale Lohnsteuer abzuführen ist. Vor 1999 war hingegen eine höhere pauschale Lohnsteuer abzuführen, jedoch keine Sozialversicherungsbeiträge. Der Anteil der Minijobs seit 1999 an der Zahl der Erwerbstätigen dient daher als weitere erklärende Variable bei dieser Steuergruppe.

- **Gewerbsteuer**

Bei der Gewerbsteuer scheint es zunächst sehr nahe liegend, die Hebesätze als Einflussgröße zu berücksichtigen. Die Daten hierzu liegen jedoch nur bis 2003 vor. Zugleich ist festzustellen, dass der Einfluss der gewichteten Hebesätze auf das Steueraufkommen statistisch nicht signifikant ist und die Qualität der Aufkommensschätzungen nicht verbessert. Daher wird bei der Gewerbsteuer auf diese zusätzliche erklärende Variable verzichtet.

- **Sonstige Gemeindesteuern**

Bei den sonstigen Gemeindesteuern ist insbesondere die Grundsteuer hervorzuheben. Genauso wie bei der Gewerbsteuer haben die Kommunen hierfür ein Hebesatzrecht. Anders als bei der Gewerbsteuer erweist sich der gewogene Hebesatz der Grundsteuer B für die betrachtete Steuergruppe auch als statistisch signifikant. Auch hier liegen die Daten nur bis einschließlich 2003 vor. Da die gewogenen Hebesätze allerdings v. a. zwischen den Ländern variieren, innerhalb der Länder jedoch relativ stabil bleiben, wurde die Annahme getroffen, dass die Hebesätze im Jahr 2004 im

jeweiligen Land den Wert von 2003 annehmen. Alternativ hätte die Schätzung auf die Jahre bis 2003 begrenzt werden müssen, was jedoch zu annähernd denselben Ergebnissen geführt hätte.

Besonderheiten bei der Umsatzsteuer

Die Aufteilung des Aufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist bei der Umsatzsteuer im Gegensatz zur Einkommensteuer nicht im Grundgesetz, sondern einfachgesetzlich im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Daher hat sich im Beobachtungszeitraum der Verteilungsschlüssel auch mehrfach geändert. Aus diesem Grund wird bei der Schätzung das vollständige örtliche Aufkommen der Umsatzsteuer (also nicht wie bei den anderen Steuern nur der Landesanteil) berücksichtigt. In der Simulation wird dann das jährliche Aufkommen zu einem Gesamtwert für Bund, Länder und Gemeinden aggregiert und die Anteile von Ländern und Gemeinden entsprechend dem jeweiligen Aufteilungssatz auf die Länder verteilt. Die Verteilung erfolgt beim Länderanteil zu 100 % nach Einwohnern, der Umsatzsteuervorwegausgleich wird dann an anderer Stelle im Rahmen des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt. Der Gemeindeanteil wird nach dem für die Gemeinden geltenden Aufteilungsschlüssel verteilt. Aus Vereinfachungsgründen wird die Einfuhrumsatzsteuer entsprechend dem Aufkommen der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder verteilt, da es ansonsten zu Verzerrungen kommt.

Ergebnisse der Schätzungen

Für die einzelnen Steuerarten kommt die Regressionsanalyse zu folgenden Ergebnissen (Tabellen 4-1 bis 4-6).

Tabelle 4-1

**Einflussgrößen auf die Steuergruppe
„Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Zinsabschlag“**

Bestimmtheitsmaß (R^2): 0,98

Variable	Koeffizient	t-Wert
Absolutglied	-2.093,80	-6,77
nominales BIP pro EW	0,05	9,79
Dummy neue Länder	127,41	3,37
Ausgangsniveau pro EW 1991	0,54	6,83
bundesweiter Durchschnittssteuersatz	24.060,66	4,98
Erwerbsquote	5,81	2,48
Anteil der Minijobs ab 1999	-172,15	-0,82

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005c), eigene Berechnungen

Tabelle 4-2

**Einflussgrößen auf die Steuergruppe
„Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag“**

Bestimmtheitsmaß (R^2): 0,86

Variable	Koeffizient	t-Wert
Absolutglied	-169,51	-6,61
nominales BIP pro EW	0,0044	3,50
Dummy neue Länder	-2,18	-0,21
Ausgangsniveau pro EW 1991	0,79	8,89
bundesweiter Durchschnittssteuersatz	16.722,88	8,28

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005c), eigene Berechnungen

Tabelle 4-3

Einflussgrößen auf die Umsatzsteuer

Bestimmtheitsmaß (R^2): 0,90

Variable	Koeffizient	t-Wert
Absolutglied	-1.615,91	-2,02
nominales BIP pro EW	0,029	3,77
Dummy neue Länder	660,44	8,99
Ausgangsniveau pro EW 1991	1,42	18,40
bundesweiter Durchschnittssteuersatz	11.351,73	0,96

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005c), eigene Berechnungen

Tabelle 4-4

Einflussgrößen auf die Landessteuern

Bestimmtheitsmaß (R^2): 0,86

Variable	Koeffizient	t-Wert
Absolutglied	56,95	1,92
nominales BIP pro EW	0,0014	2,07
Dummy neue Länder	14,73	2,32
Ausgangsniveau pro EW 1991	0,73	8,43
bundesweiter Durchschnittssteuersatz	-81,39	-0,029

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005c), eigene Berechnungen

Tabelle 4-5

Einflussgrößen auf die Gewerbesteuer

Bestimmtheitsmaß (R^2): 0,96

Variable	Koeffizient	t-Wert
Absolutglied	-365,78	-8,84
nominales BIP pro EW	0,013	13,98
Dummy neue Länder	34,63	4,22
Ausgangsniveau pro EW 1991	0,49	10,31
bundesweiter Durchschnittssteuersatz	17.392,61	6,40

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005c), eigene Berechnungen

Tabelle 4-6

Einflussgrößen auf die sonstigen Gemeindesteuern

Bestimmtheitsmaß (R^2): 0,96

Variable	Koeffizient	t-Wert
Absolutglied	-204,07	-23,01
nominales BIP pro EW	0,00040	2,25
Dummy neue Länder	1,064	0,33
Ausgangsniveau pro EW 1991	0,82	19,31
bundesweiter Durchschnittssteuersatz	38.981,95	19,27
durchschnittlicher Hebesatz der Grundsteuer im Bundesland	0,19	14,80

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005c), eigene Berechnungen

Alle durchgeführten Schätzungen weisen einen sehr hohen Erklärungsgehalt auf. Das Bestimmtheitsmaß liegt bei mindestens 0,86. Die zu erklärenden (Steuer-)Variablen werden also zu über 86 % mittels der Schätzgleichung erklärt.

In allen Schätzungen ist das Aufkommen der betrachteten Steuern statistisch signifikant vom nominalen BIP pro Kopf abhängig. Die jeweiligen Koeffizienten sagen aus, um wie viel das Pro-Kopf-Aufkommen der betrachteten Steuergruppen steigt, wenn das BIP pro Kopf um einen Euro anwächst. Daraus lässt sich die Elastizität der Steuern ermitteln. Sie ist bei der Steuergruppe „Steuern auf das Einkommen der natürlichen Personen“ am höchsten, bei den übrigen Gemeindesteuern am niedrigsten.

4.2 Simulationsergebnisse

Im Folgenden wird - ausgehend von den im Kapitel 4.1 dargelegten Schätzergebnissen - ermittelt, wie sich die Steuereinnahmen Bremens und damit auch die Schuldenquote entwickelt hätten, wenn die Wirtschaftsentwicklung in den Jahren 1998 bis 2004²⁶ günstiger verlaufen wäre.

Ausgegangen wird dabei von zwei Szenarien:

- **Szenario 1:** das nominale BIP ist bundesweit pro Jahr um zwei Prozentpunkte mehr gestiegen als tatsächlich.
- **Szenario 2:** das nominale BIP ist nur in Bremen pro Jahr um zwei Prozentpunkte mehr gestiegen als tatsächlich.

Diese Szenarien wurden ausgewählt, um zu ermitteln, ob eine ungünstigere Entwicklung der Steuereinnahmen von Bremen selbstverschuldet oder durch die bundesweiten Rahmenbedingungen verursacht wurde. Mit Hilfe von Szenario 2 soll daher erforscht werden, ob sich Bremen durch eine „bessere Wirtschaftspolitik“ besser gestellt hätte und seine Einnahmen aus eigener Kraft hätte steigern können.

Für die Beurteilung der Haushaltspolitik Bremens sind die Einnahmen nach Finanzausgleich relevant. Deshalb werden für die jeweiligen Szenarien die Einnahmen aller Länder nach lokalem Aufkommen geschätzt. Für das jeweilige Jahr werden die Einnahmen nach den Regeln des Finanzausgleichsgesetzes hinsichtlich dieses hypothetischen Steueraufkommens der Länder anschließend nach Steuererlegung und Finanzausgleich ermittelt.

Zur Ermittlung des örtlichen Steueraufkommens wird auf die oben dargestellten Schätzungen der Einflussfaktoren der BIP-Entwicklung auf das Steueraufkommen zurückgegriffen.

²⁶ Die Ergebnisse hängen davon ab, ab welchem Jahr eine bessere Wirtschaftsentwicklung unterstellt wird. Hier wird 1998 als Startjahr gewählt, weil in diesem Jahr die Entscheidungen über die Höhe der Sanierungshilfen gefallen und dabei Erwartungen über zukünftiges BIP-Wachstum zumindest indirekt berücksichtigt wurden, die später nach unten revidiert werden mussten.

Im Zuge eines Vergleichs des simulierten Steueraufkommens bei der tatsächlichen BIP-Entwicklung mit dem simulierten Aufkommen bei einer alternativen Wirtschaftsentwicklung werden für jedes Land und jedes Jahr die durch die alternative BIP-Entwicklung verursachten Steigerungsraten beim örtlichen Aufkommen der einzelnen Steuerarten ermittelt. Im Schätzmodell wird auf diese Weise für jede Steuerart, jedes Jahr und jedes Bundesland ein individueller Wachstumsfaktor des Steueraufkommens errechnet. Diese Steigerungsraten werden anschließend für jedes Land auf das Steueraufkommen im jeweiligen Jahr angelegt und so ein hypothetisches Steueraufkommen für jedes Szenario ermittelt.

Diese Vorgehensweise führt bei Bremen zu folgenden Ergebnissen (Tab. 4-7):

- Wäre das nominale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland zwischen 1998 und 2004 pro Jahr um 2% stärker gewachsen als tatsächlich (Szenario 1), hätte Bremen vor dem Finanzausgleich im Zeitraum 1998 bis 2004 Steuereinnahmen in Höhe von 14.237 Mio. € erzielt. Nach Finanzausgleich wären es 22.414 Mio. € gewesen. Das bedeutet **Mehreinnahmen** im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung in Höhe von **759 Mio. €** für die Jahre 1998 bis 2004 nach Finanzausgleich. In Höhe dieses Betrages hätte Bremen während der Laufzeit der Sanierungshilfen zusätzlich Schulden tilgen können, wenn sämtliche Steuermehreinnahmen dafür verwendet worden wären.
- Wesentlich ungünstiger sieht das Szenario 2 aus, in dem unterstellt ist, dass nur Bremen alleine um 2% pro Jahr stärker wächst als es tatsächlich der Fall war. Bremen hätte zwar in diesem Szenario vor dem Finanzausgleich 543 Mio. Steuermehreinnahmen erzielen können (14.093 Mio. € minus 13.550 Mio. €), nach dem Finanzausgleich wären davon allerdings nur 137 Mio. € (21.792 Mio. € minus 21.655 Mio. €) nach Bremen geflossen. Hier zeigt sich der konzeptionelle Nachteil des bundesdeutschen Finanzausgleichs, der absurd hohe Grenzbelastungen produziert und dadurch ein isoliertes Wachstum eines Landes fiskalisch kaum belohnt.
- Mit der Schätzung lässt sich auch die Nettozuflussquote berechnen, die in Kapitel 3.5 verwendet wird. Im Jahr 1998 hat das unterstellte zusätzliche Wachstum im Szenario 2 ein höheres Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 408 Mio. € bedeutet. Das Steueraufkommen nach Finanzausgleich wäre nur um 6 Millionen € gestiegen (Tabelle 4-7). Daraus errechnet sich die marginale Nettozuflussquote von 1,5% [$1,5 = 100 \cdot (6/408)$].

Tabelle 4-7

Steuereinnahmen Bremens bei unterschiedlichem Wirtschaftswachstum

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Summe
	Steueraufkommen vor Finanzausgleich in Mio. € ¹⁾							
tatsächl. Situation	1.845	2.027	2.006	1.887	1.827	2.001	1.956	13.550
Szenario 1	1.867	2.074	2.076	1.979	1.944	2.161	2.137	14.237
Szenario 2	1.863	2.064	2.062	1.959	1.918	2.129	2.097	14.093
	Steueraufkommen nach Finanzausgleich in Mio. € ²⁾							
tatsächl. Situation	3.332	3.371	3.346	3.080	2.908	2.930	2.687	21.655
Szenario 1	3.348	3.415	3.423	3.180	3.049	3.116	2.883	22.414
Szenario 2	3.338	3.381	3.361	3.099	2.931	2.969	2.714	21.792
	Veränderung des Steueraufkommens nach LFA gegenüber der Ausgangssituation in Mio. €							
Szenario 1	16	44	77	100	140	186	196	759
Szenario 2	6	10	15	19	22	39	26	137
	Veränderung des Steueraufkommens nach LFA gegenüber der Ausgangssituation in Prozent							
Szenario 1	0,48	1,29	2,30	3,23	4,83	6,36	7,28	3,50
Szenario 2	0,18	0,28	0,44	0,58	0,73	1,27	0,91	0,61

1) Steueraufkommen nach Zerlegung und Erstattungen sowie FDE und ÖPNV. Umsatzsteueranteile der Länder zu 100% nach dem Einwohnerschlüssel verteilt.

2) Nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i.e.S. sowie BEZ

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005c, 2005d), eigene Berechnungen

Natürlich interessiert vor allem, wie sich diese Steuermehreinnahmen auf die Entwicklung des Schuldenstandes ausgewirkt hätten und ob es eine Annäherung an die Ziellinie von 25% bis 30% gegeben hätte. Die Tabelle 4-8 fasst die Ergebnisse zusammen:

- Der Schuldenstand ist tatsächlich von 40,4% im Jahr 1998 auf 47,8% im Jahr 2004 angestiegen.
- Ein bundesweit besseres Wachstum von pro Jahr 2% mehr (Szenario 1), hätte die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2001 etwas verringern können. Danach wäre sie wieder auf fast 39% angestiegen.
- Der Großteil der potentiellen Schuldentilgung im Szenario 1 kommt durch das gestiegene Bruttoinlandsprodukt zustande. Dadurch wird der Nenner der Schuldenstandsquote (Schulden zu BIP) größer und damit die Quote kleiner (BIP-Effekt). Rechnet man diesen BIP-Effekt heraus, wäre Bremen im Jahr 2004 bei 44,6% Schuldenstand gelandet.

Tabelle 4-8

Entwicklung der Schuldenstandsquote des Landes Bremen bei verschiedenen Szenarien

Angaben Schulden in % des nominalen BIP

	Ist-Situation	Szenario 1 ¹⁾	ohne BIP-Effekt ²⁾	Szenario 2 ³⁾	ohne BIP-Effekt ²⁾
1998	40,4%	39,5%	40,3%	39,6%	40,4%
1999	37,9%	36,2%	37,6%	36,4%	37,8%
2000	38,5%	35,8%	37,9%	36,2%	38,4%
2001	39,2%	35,3%	38,1%	36,1%	39,0%
2002	41,5%	36,2%	39,9%	37,4%	41,2%
2003	45,8%	38,6%	43,4%	40,3%	45,3%
2004	47,8%	38,9%	44,6%	41,2%	47,2%
Ziellinie⁴⁾	25,1%	25,1%	25,1%	25,1%	25,1%

1) Alle Länder wachsen zwischen 1998 und 2004 um 2% pro Jahr besser als tatsächlich

2) neue hypothetischen Schulden (tatsächliche Schulden minus wachstumsbedingte Steuermehreinnahmen) zu tatsächlichem BIP

3) Nur Bremen wächst um 2% pro Jahr besser als tatsächlich

4) Variante 1 (Konstanz der Schuldenstandsquote)

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a, 2005c, 2005d), eigene Berechnungen

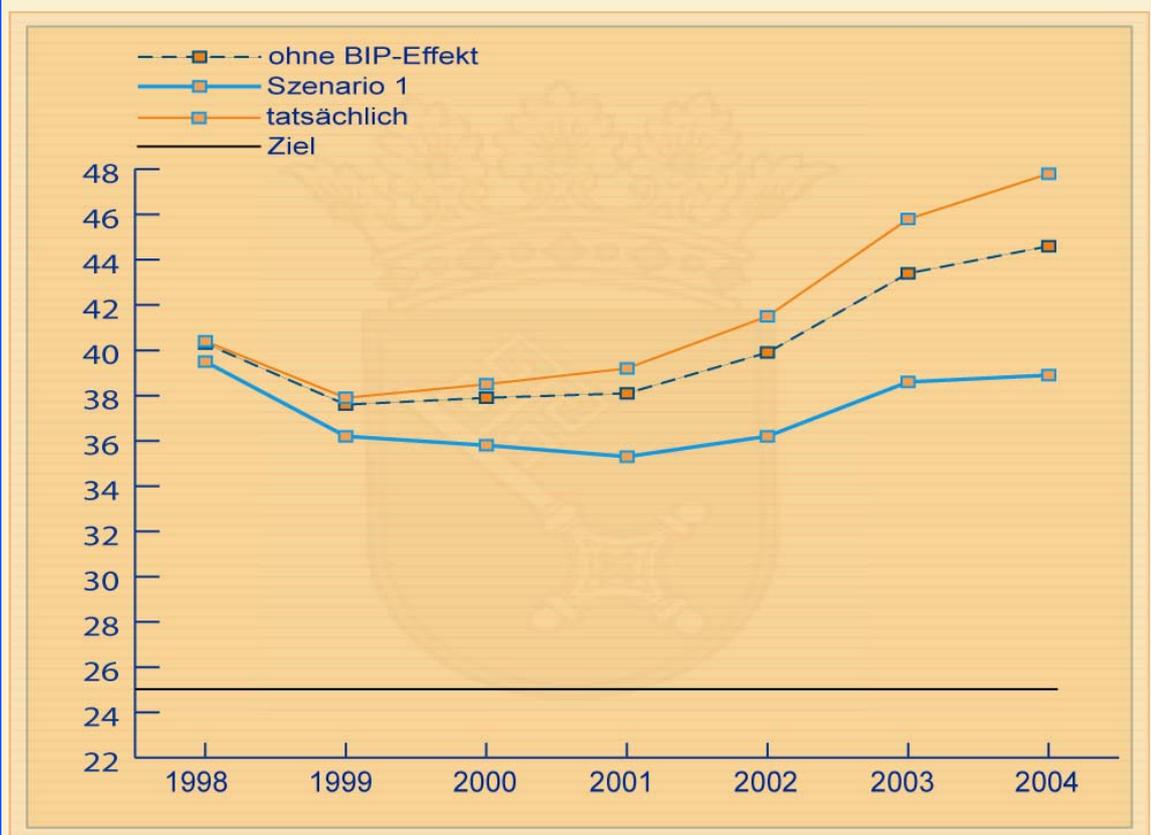
Noch schlechter sieht das Szenario 2 aus (nur Bremen wächst um 2% pro Jahr besser als tatsächlich). Hier wäre im Jahr 2004 eine Schuldenstandsquote von 41,2% zu erwarten gewesen. Ohne den BIP-Effekt wäre keine Verbesserung des Schuldenstandes zu erreichen gewesen (47,2% im Jahr 2004). Die Ursache dafür ist – wie bereits mehrfach betont – die geringe Nettozuflussquote von wachstumsinduzierten Steuermehreinnahmen.

Die Abbildung 4-1 zeigt den wesentlichen Befund nochmals in grafischer Darstellung. Auch bei einem höheren bundesweiten Wachstum von 2% pro Jahr mehr hätte Bremen – bei der gegebenen Finanzverfassung und dem gegebenen Ausgabenverhalten – nur eine leichte Verringerung des Schuldenstandes um 1,5 Prozentpunkte erreichen können und wäre knapp unterhalb des Niveaus des Jahres 1998 geblieben. Eine Annäherung an die Zielschuldenstandsquote von 25% wäre nicht zu erreichen gewesen.

Abbildung 4-1

Entwicklung der Schuldenstandsquote des Landes Bremen in Szenario 1¹⁾

Angaben Schulden in % des nominalen BIP



1) Szenario 1:

Das nominale BIP wächst bundesweit zwischen 1998 und 2004 um 2 Prozentpunkte mehr als tatsächlich; Ausgaben- und Einnahmenwachstum bleiben unverändert; alle Steuermehreinnahmen werden zur Schuldentilgung verwendet

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a, 2005c, 2005d), eigene Berechnungen

Natürlich könnte man diese Abschätzungen rechnerisch noch verfeinern, in dem beispielsweise Zinseffekte berücksichtigt werden. Dabei wird unterstellt, dass auch die Zinsen auf Steuermehreinnahmen hypothetisch für zusätzliche Schuldentilgungen zur Verfügung gestanden hätten. Der Effekt ändert aber an dem grundsätzlichen Befund nur wenig. Bei einem Zinssatz von 5% wäre die

Schuldenstandsquote im Szenario 1 bei Berücksichtigung des Zinseffektes bei 38,6% gelandet. Das ist ein Rückgang von nur 0,3 Prozentpunkten.

Auch könnten noch höhere Wachstumsraten rechnerisch unterstellt werden. Beispielsweise auch bei einem Wachstum von mehr als 4% bundesweit, hätte sich die Situation Bremens deutlich verbessern können. Der Schuldenstand im Szenario 1 wäre 2004 bei rund 30% gelandet und damit immer noch 5 Prozentpunkte über der Ziellinie. Die Annahme eines höheren Wachstums in dieser Größenordnung ist nicht plausibel. Zugleich zeigt sie aber auf, dass Bremen auch bei außergewöhnlich guten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen die fiskalischen Zielvorgaben nicht erreicht hätte.

Fast unmöglich sind in der gegebenen Finanzverfassung isolierte Wachstumsstrategien eines Landes. Die Steuermehreinnahmen werden im Finanzausgleich konfiskatorisch abgeschöpft.

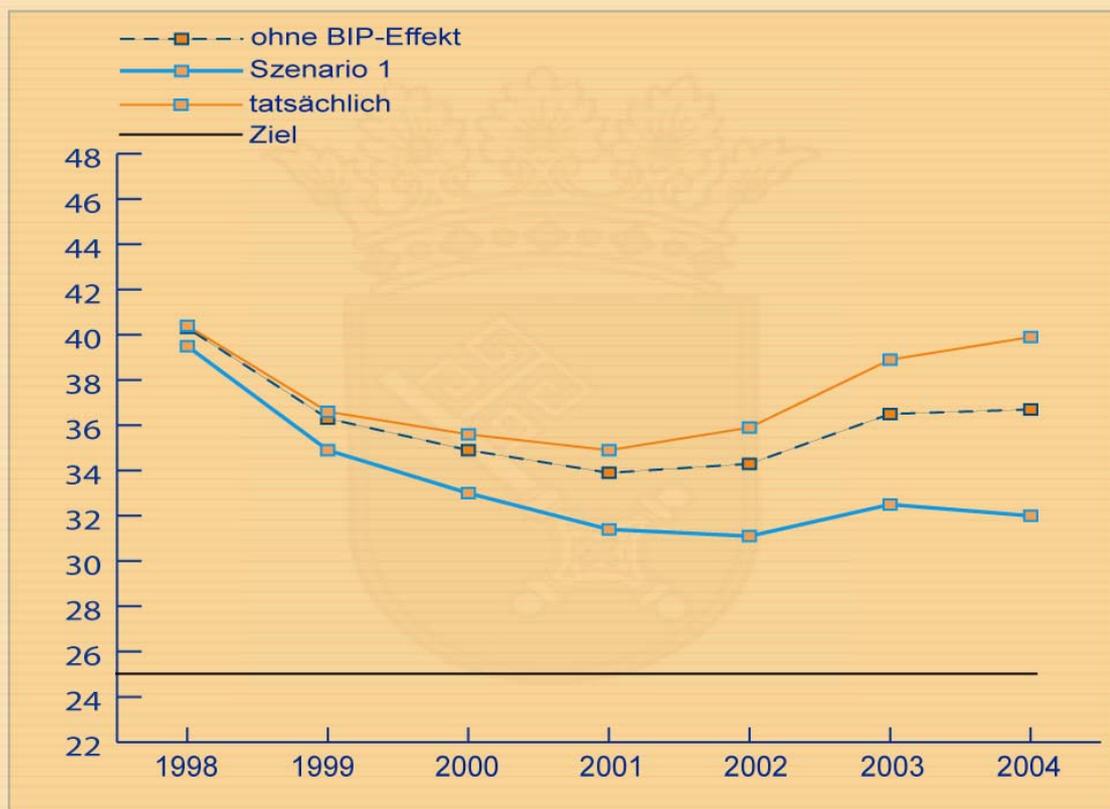
Bremen wäre beim Szenario 1 dem Konsolidierungsziel deutlich näher gekommen, wenn die im Investitionssonderprogramm investierten Mittel zusätzlich zur Schuldentilgung verwendet worden wären (Abbildung 4-2)²⁷. Die Schuldenstandsquote hätte in diesem Szenario von rund 40% im Ausgangsjahr, auf 31% im Jahr 2002 sinken können und wäre dann wieder leicht auf 32,5% (2004) angestiegen.

²⁷ Siehe zu dem Problem „Konsolidieren oder Investieren“ ausführlich Kapitel 3.5.

Abbildung 4-2

Entwicklung der Schuldenstandsquote des Landes Bremen im Szenario ¹⁾ bei Verzicht auf Investitionssonderprogramm ab 1999

Angaben Schulden in % des nominalen BIP



1) Szenario 1:

Das nominale BIP wächst bundesweit zwischen 1998 und 2004 um 2 Prozentpunkte mehr als tatsächlich; Ausgaben- und Einnahmenwachstum bleiben unverändert; alle Steuermehreinnahmen werden zur Schuldentilgung verwendet

Quellen: Statistisches Bundesamt (2005a, 2005c, 2005d), eigene Berechnungen

Daraus folgt als Ergebnis, dass bei einem besseren makroökonomischen Umfeld (Szenario 1) die Staatsschuldenquote in Bremen im Jahr 2004 nicht bei fast 48%, wie tatsächlich, sondern bei nur 39% gelandet wäre. Bei einer strikten Verwendung der im ISP gebundenen Mittel zur Schuldentilgung ab 1999 hätte sogar im Jahr 2004 eine Schuldenstandsquote von etwa 32% erreicht werden können.

4.3 Fazit

Schon die Ausführungen in Kapitel 3.5. zeigten, dass Bremen in den nächsten Jahren vor einer sehr schwierigen finanzpolitischen Situation steht. Eine Chance auf Rückführung der extrem hohen Schulden besteht nur in einem sehr guten makroökonomischen Umfeld in Deutschland. Dazu müssen erhebliche eigene Sparanstrengungen gemacht werden, die über das Maß der letzten Jahre hinausgehen. Eines der Probleme eines Landes in einer Haushaltsnotlage ist sicherlich, dass sich aufgrund der geringen Nettozuflussquote von wachstumsbedingten Steuermehreinnahmen eine Investitionsstrategie selbst in einer mittelfristigen Perspektive von etwa 10 Jahren kaum rechnet. Sollte Bremen nochmals Hilfen zur Bewältigung der Hausprobleme bekommen, müsste in einem Hilfspaket dieser Punkt berücksichtigt werden. Vorstellbar wäre, dass Bremen einen höheren Anteil an seinen Steuereinnahmen für eine bestimmte Zeit behalten darf ohne dass diese im Finanzausgleich angerechnet werden. Damit würden insgesamt die Anreize verbessert, um durch Konsolidierung und Investitionen die Haushaltsnotlage endgültig zu überwinden.

5. Wirtschaftliche Entwicklung Bremens

Bereits in den vorherigen Kapiteln wurde hervorgehoben, dass Bremen eine Doppelaufgabe zu lösen hat: Die Haushaltskonsolidierung und die Beseitigung der Ursachen der Haushaltsnotlage. Eine nachhaltige Konsolidierung kann nur gelingen, wenn die Wirtschaft Bremens zumindest Anschluss an die allgemeine Entwicklung findet und zu einer dynamischen Region wird. Wie bereits dargestellt, kann dies aufgrund des hohen Schuldenstandes und der Mechanismen des Länderfinanzausgleiches nicht alleine über eine Investitionsstrategie erfolgen. Dennoch ist eine differenzierte Innovations- und Investitionsstrategie aus volkswirtschaftlicher Sicht wichtig. Eine derartige Strategie hat Bremen in den letzten Jahren verfolgt, jedoch sind die Einnahmen des Landes zurückgegangen; dies hat zu einem massiven Schuldenzuwachs geführt.

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit Bremen seine Position bei den wirtschaftlichen Kerndaten verbessert hat. Der Vergleichsmaßstab ist in erster Linie die gesamtdeutsche Entwicklung zwischen 1998 und 2004. Zusätzlich wird die Entwicklung der deutschen Großstädte mit über 350.000 Einwohnern zwischen 1998 und 2004 als weiterer Maßstab herangezogen; dies sind insgesamt 17 Großstädte (IW Consult 2005a, 2005b).

Disparate Entwicklungen

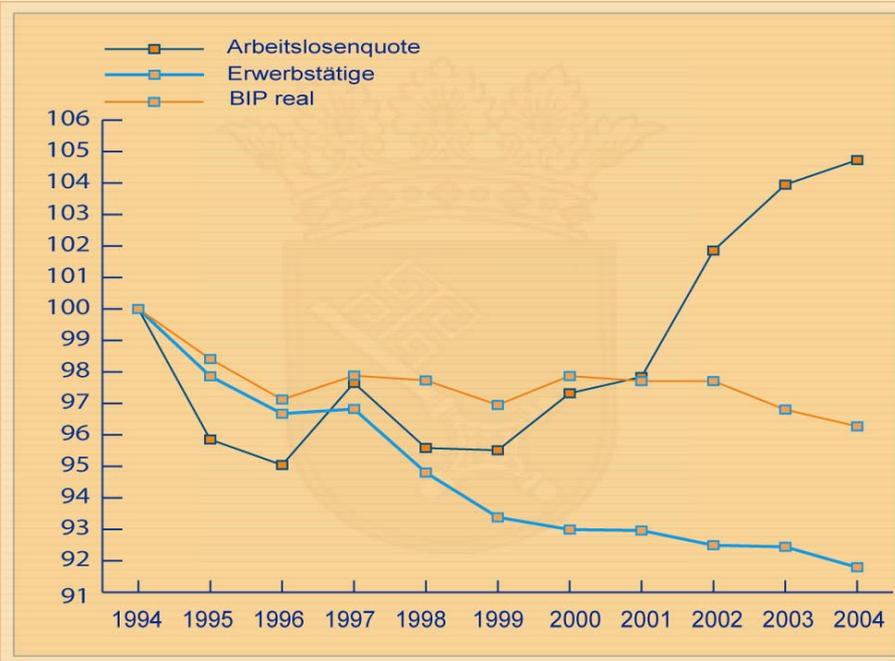
Die Abbildung 5.1 zeigt den Vergleich mit dem Bund im Überblick. In der Abbildung sind jeweils in einem Index der relative Verlauf des realen Bruttoinlandsproduktes, der Erwerbstätigkeit und der (gespiegelten) Arbeitslosenquoten abgetragen. Der Verlauf eines Index zeigt die Position Bremens relativ zur gesamtdeutschen Entwicklung. Alle Indices sind für das Jahr 1994 auf 100 normiert. Eine steigende Kurve zeigt somit eine Verbesserung bzw. bei fallender Kurve eine Verschlechterung der Position Bremens im Vergleich zu der bundesdeutschen Entwicklung ab dem Jahre 1994 an.²⁸

²⁸ Anzumerken ist, dass die Arbeitslosenquote an der 100%-Achse gespiegelt ist und damit richtungskorrigiert. Hierdurch wird ausgedrückt, dass eine im Vergleich zum Durchschnitt steigende Arbeitslosenquote eine Verschlechterung bzw. eine im Vergleich fallende Quote eine Verbesserung anzeigt.

Abbildung 5-1

Index des Wachstums von Bruttoinlandsprodukt, Erwerbstätigen und Arbeitslosenquote Bremens

(Deutschland und 1994 = 100)



Quellen: VGR der Länder (2005), Statistisches Bundesamt (2005c); eigene Berechnungen

Die Ergebnisse im Einzelnen:

- Die größten Erfolge in den letzten Jahren konnte Bremen auf dem Arbeitsmarkt erzielen. Die Arbeitslosenquote (bezogen auf abhängige Erwerbspersonen) ist seit 1998 stetig gesunken. Im Jahre 1998 betrug sie 16,6%. Bis 2004 ist sie auf 14,4% gesunken. Sie liegt damit aber immer noch um 2,7 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt. Jedoch konnte der Abstand um 1,6 Prozentpunkte verringert werden. Die Kurve der relativen Arbeitslosenquoten zeigt zusätzlich auf, dass in Bremen eine Trendwende erzielt worden ist. Bis zum Jahre 1999 verlief die Entwicklung schlechter als im Bundesdurchschnitt. Danach konnte Bremen seine Position stetig verbessern.
- Bei den Erwerbstätigen hat sich Bremen zwar positiv entwickelt, aber nicht so stark wie im Bundesdurchschnitt. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg von 1998 bis 2004 um 0,8%, im Bundesdurchschnitt legte sie allerdings um 2,5% zu. Die entsprechende Kurve der relativen Beschäftigungsentwicklung zeigt deshalb von 1994 bis 1996 und erneut seit 1997 einen negativen

Trend²⁹. Absolut hat die Zahl der Erwerbstätigen seit dem Jahr 1994 um etwa 11.600 Personen abgenommen. Innerhalb dieses Zeitraums gab es jedoch auch Phasen, in denen die Erwerbstätigenzahl zugelegt hat. So erfolgte z.B. von 1999 bis 2000 eine Zunahme um 2,0%. Insgesamt ist die Erwerbstätigenzahl aber von 1994 bis 2004 um 2,9% zurückgegangen, während in Deutschland die Zahl der Erwerbstätigen im selben Zeitraum zugenommen hat.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass Bremen bei den wichtigsten Indikatoren zur Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (reales BIP – Arbeitslosigkeit) positive Entwicklungen aufzeigt, jedoch das reale BIP zu schwach gewachsen. Auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich ein gemischtes Bild. Bei der Arbeitslosenquote konnte sich Bremen relativ zum Bundesdurchschnitt seit 1999 ständig verbessern. Das gilt allerdings nicht für die Zahl der Arbeitsplätze. Die Entwicklung ist in den letzten 10 Jahren deutlich schlechter als im Bundestrend gelaufen.

Gegenüber der ersten Sanierungsphase ist somit eine Verbesserung festzustellen. Dort wiesen alle drei Kurven einen fallenden Verlauf auf und signalisierten eine schlechtere Entwicklung als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe.

Die Faktoren im Detail

Die nachfolgenden Ausführungen setzen sich detaillierter mit dem Vergleich der Positionen Bremens und Deutschlands respektive vergleichbarer Großstädte auseinander.

Tabelle 5.1 fasst dabei die relative Entwicklung Bremens im Vergleich zum Bund zusammen³⁰. In ihr finden sich Indikatoren³¹ aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Wohlstand, Wirtschaftsstruktur, Kosten, Staat und Sozialstruktur, Humankapital, Infrastruktur und Attraktivität. Es sind jeweils die absoluten Werte für Bremen und Deutschland für das aktuellste Jahr und die Veränderung seit 1998 ausgewiesen. In der letzten Spalte wird durch „+“ (besser), „o“ (gleich gut) oder „-“ (schlechter) die Entwicklung Bremens relativ zum Bundesdurchschnitt

²⁹ Die positive Entwicklung Bremens bei der Erwerbstätigenzahl entspricht einer allgemeinen Entwicklung. So nahm die Beschäftigung in den deutschen Ballungszentren zwischen 1998 und 2003 deutlich stärker zu als im nationalen Mittel. Erklärt werden kann dieser Effekt durch die ökonomische Theorie der Exportbasis. Demnach wird die ökonomische Bedeutung einer Stadt oder einer Region durch ihre Fähigkeit bestimmt, überregionale Nachfrage an sich zu binden. Vgl. Geppert und Gornig, 2003.

³⁰ Bei einigen Indikatoren liegen keine Daten für 2004 vor. Es wurden die jeweils aktuellsten Daten verwendet.

³¹ Für eine exakte Definition der Indikatoren siehe Anhang 3.

bewertet. Nur bei Indikatoren, für die aus Datengründen keine Angabe über die Entwicklung möglich ist, wird auf die Niveauunterschiede im aktuellen Jahr abgestellt.

In den Tabellen 5.2 und 5.3 werden wesentliche Kennziffern aus dem Großstadtvergleich zu den Bereichen Arbeitsmarkt, Wohlstand, Wirtschaft, Standort und Struktur präsentiert.

In den beiden Tabellen wird der Wert Bremens im Vergleich zum Durchschnitt der Großstädte über 350.000 Einwohner abgetragen sowie der Rang in dem Großstadtvergleich und die Stadt, die bezüglich des ausgewählten Indikators am besten abschneidet.

Bei beiden Tabellen sind die besonders relevanten Faktoren Einkommen, nominales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, Bruttoarbeitseinkommen je Beschäftigten und Arbeitskosten herausgehoben. Diese zeigen schon im Grund auf Disparitäten zwischen der wirtschaftlichen Ausgangsposition Bremens und den relativen Erfolgen in den letzten Jahren hin.

Tabelle 5-1

Wirtschaftliche Entwicklung Bremens von 1998 bis 2004

	Bremen		Deutschland		Bewertung der Entwicklung
	2004	1998-2004	2004	1998-2004	
Arbeitsmarkt					0
Arbeitslosenquote ¹⁾	14,4	-2,2	11,7	-0,6	+
Langzeit-ALQ ¹⁾	44,1	4,4	40,3	3,2	-
Jugend-ALQ ¹⁾	5,7	-0,5	5,5	0,8	+
Erwerbstätigenquote ¹⁾	59,3	0,3	64,3	0,5	-
Erwerbstätige ^{2), 4)}	383	0,8	38.868	2,5	-
Soz. Beschäftigte ²⁾	273.434	-1,7	26.523.982	-2,5	+
Wohlstand					0
BIP je Einwohner ^{2), 5)}	32.624	7,2	24.438	6,8	+
BIP je Erwerbstätigen (in €) ²⁾	56.488	5,0	51.870	4,8	+
BIP-Wachstum ²⁾		5,8		7,4	-
Verfügbares Einkommen je Einwohner ^{2), 5), 16)}	19.465	11,4	16.842	12,6	-
Wirtschaftsstruktur					0
Beschäftigte schnell wachsende Branchen (%) ³⁾	46,4	6,0	36,3	5,7	+
Beschäftigte wissensintensive Branchen (%) ³⁾	38,8	4,2	39,0	4,4	-
Unternehmensinsolvenzen je 1.000 Erwerbspersonen ²⁾	1,02	0,42	0,94	0,22	-
Gründungsintensität ^{1), 16)}	55,3	6,2	46,0	-3,1	+
Struktureffekt Beschäftigung ²⁾		3,0		0,0	+
Kosten					0
Wohnungsmieten ¹³⁾	6,48		6,08		-
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (in €) ²⁾	34.710	5,7	33.193	8,3	+
Gewerbesteuerhebesätze ³⁾	437	21	388	-2	-
Kosten Krankenhäuser je Belegungstag ^{12), 16)}	422		363		-
Staat und Sozialstruktur					-
Originäre Steuerkraft je Einwohner ^{1), 5)}	3.148	-110	2.844	37	-
Investitionsquote ³⁾	16,7	3,4	12,3	-3,9	+
Personalausgabenquote ³⁾	30,6	-2,1	39,0	0,1	+
Schulden je Einwohner ^{1), 5)}	17.245	4.342	6.700	1.467	-
Arbeitslosen- u. Sozialhilfeempfänger ^{1), 14), 16)}	13,2	-0,4	5,9	0,5	+
Altersbeschäftigungsquote ^{3), 21)}	27,7	2,7	28,3	2,1	-
Straftaten je 100.000 Ew. ¹⁾	15.278	2.000	8.037	168	-
Aufklärungsquote Straftaten (%) ³⁾	44,9	-3,7	54,2	1,9	-
Beschäftigte öffentl. Dienst je 1.000 Ew. ^{1), 20)}	34,1	-11,1	32,2	-3,1	+
Humankapital					0
Ausbildungsstellenangebot ³⁾	95,7	1,8	95,0	-3,2	+
Anteil Studierende je 1.000 Einwohner ^{1), 7)}	52,2	13,5	23,7	1,8	-
Schüler je Lehrer (Sek. I) ^{1), 16)}	16,8	1,3	16,5	0,0	-
Wissenschaftsausgaben je Einwohner ^{1), 5), 16)}	405	107	235	17	+
Bildungsausgaben je Einwohner ^{1), 5), 16)}	594	-19	600	44	-
Drittmittel je Prof. in Tsd. € ^{1), 16)}	112,0	38,9	90,5	24,8	+
Anteil Hochschulabsolventen (%) ^{3), 8), 16)}	1,7	0,0	1,2	0,1	0
Schulabgänger ohne Abschluss (%) ^{3), 16)}	10,0	-0,7	8,3	-0,6	0
Studienberechtigtenquote ^{9), 16)}	44,1	1,6	39,2	2,4	-
Anteil hochqualifizierte Beschäftigte ³⁾	10,4	1,8	9,3	1,3	+
Patentanmeldungen ^{1), 9)}	26,0	1,0	59,0	1,0	0
Infrastruktur					+
Autobahnen in voller Gebrauchsfähigkeit (%) ¹⁸⁾	80,6		77,1		+
Regionales Bevölkerungspotenzial ¹⁷⁾	566		304		+
Reisekostenindex IW Consult (in €) ¹⁹⁾	2.478		2.524		+
Plätze in Kindertageseinrichtungen ^{1), 10), 17)}	66,5	4,5	68,0	2,7	+
Ärztedichte ^{1), 9), 17)}	238	56	157	20	+
Krankenhausbettendichte ^{1), 11), 17)}	91	-6	65	-3	-
Wohnfläche je Einwohner (m ²) ¹⁾	40,4	1,7	40,8	2,4	-
VHS-Kurse ^{1), 11), 17)}	64,2	0,7	67,7	3,2	-
Attraktivität					0
Bevölkerung ^{2), 4)}	663	-1,3	82.499	0,6	-
Pendlersaldo ^{1), 14), 21)}	12,2	0,5	0,1	0,0	+
Gästeübernachtungen ^{1), 6)}	2,1	0,4	4,1	0,5	0

Entwicklung 1998-2004: 1) Differenz; 2) Prozent; 3) Prozentpunkte;

Dimension der Zahlen: 4) in 1.000; 5) Euro je Einwohner; 6) je Einwohner; 7) je 1.000 Einwohner; 8) Anteil an den 25-40jährigen in %; 9) je 100.000 Einwohner; 10) je 100 Einwohner unter 6 Jahren; 11) je 10.000 Einwohner; 12) Euro je Belegungstag; 13) Euro je m²; 14) je 100 Einwohner; 15) Euro je Arbeitnehmer; Abweichende Jahre: 16) 2003; 17) 2002; 18) 2000; 19) 2005; 20) 1999-2003; 21) 1999-2004; 22) 1998: Juni, 2004: September

Quellen: IW Consult (2005a), eigene Berechnungen

Tabelle 5-2

Bremen im Großstadtvergleich: Bestandsranking

Indikator	Jahr	Wert	Mittelwert (Großstädte)	Rang	„Best City“
Bruttoinlandsprodukt³⁾	2003	37.053	38.177	8	Frankfurt
Einkommen²⁾	2004	27.864	28.813	10	Frankfurt
Arbeitseinkommen ³⁾	2004	10.319	11.621	13	München
Arbeitslosenquote¹⁾	2004	13,3	13,2	12	München
Arbeitsplatzversorgung ¹⁾	2003	55,3	55,3	10	München
Gründungen ⁵⁾	2003	59	55	6	Hamburg
Saldo Gewerbeansiedlungen ⁹⁾	2003	2,0	2,1	10	Leipzig
Produktivität ²⁾	2003	61.358	61.738	8	Frankfurt
Arbeitskosten²⁾	2003	34.305	35.956	4	Leipzig
Gewerbesteuerhebesätze ¹⁾	2004	440	454	4	Berlin
Ausbildungsplatzdichte ⁷⁾	2002	96,4	98,3	13	München
Hochqualifizierte an Beschäftigten ¹⁾	2004	11,2	13,0	10	München
Pendlersaldo ⁴⁾	2004	12,7	11,8	7	Frankfurt
Headquarter ⁵⁾	2005	14	27,4	14	München
Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger ⁴⁾	2004	12,0	8,7	15	München
Straftaten ⁵⁾	2003	1.461	1.236	10	Wuppertal

Dimension der Zahlen: 1) Prozent; 2) Euro je Beschäftigten; 3) Euro je Einwohner; 4) je 100 Einwohner; 5) je 10.000 Einwohner; 6) je 10.000 Erwerbsfähige; 7) Ausbildungsplätze je 100 Nachfrager; 8) Anzahl; 9) Gewerbeanmeldungen und -abmeldungen je 1.000 Einwohner

Quellen: IW Consult (2005a), eigene Berechnungen

Tabelle 5-3

Bremen im Großstadtvergleich: Dynamikranking

Indikator	Jahr	Wert	Mittelwert (Großstädte)	Rang	„Best City“
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner¹⁾	1999-2003	10,4	6,7	4	Dresden
Einkommen je Beschäftigten¹⁾	1998-2004	12,7	14,9	14	Dresden
Arbeitseinkommen ¹⁾	1998-2004	14,9	15,0	8	Köln
Arbeitslosenquote¹⁾	1999-2004	-1,2	0,3	1	Bremen
Arbeitsplatzversorgung ¹⁾	1999-2003	1,5	0,4	3	Köln
Beschäftigungswachstum ¹⁾	1999-2004	2,4	0,5	6	Frankfurt
Gründungen ²⁾	1999-2003	2,3	-4,1	6	Essen
Saldo Gewerbeansiedlungen ²⁾	1999-2003	1,1	1,2	10	Dortmund
Produktivität ¹⁾	1999-2003	7,7	5,2	5	Dresden
Arbeitskosten¹⁾	1999-2003	1,3	6,4	1	Bremen
Ausbildungsplatzdichte ¹⁾	1999-2002	1,3	0,1	4	Leipzig
Hochqualifizierte an Beschäftigten ¹⁾	1999-2004	1,3	1,3	5	Stuttgart
Pendlersaldo ²⁾	1999-2004	0,2	0,4	11	Dortmund
Einwohner ¹⁾	1999-2003	0,8	0,4	8	München
Struktureffekt ³⁾	1999-2004	2,7	2,4	7	München
Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger ²⁾	1999-2004	-0,4	0,9	1	Bremen
Straftaten ⁴⁾	1999-2003	141	59	14	Stuttgart

Dimension der Zahlen: 1) Prozent; 2) Prozentpunkte; 3) Differenz;

Quelle: IW Consult (2005a), eigene Berechnungen

Arbeitsmarkt

Die Arbeitslosenquote hat sich im Land Bremen zwischen 1998 und 2004 besser entwickelt als im Bundesdurchschnitt (Tabelle 5.1). Dies gilt auch für die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt Bremens ist somit besser verlaufen als im Bundesdurchschnitt. Eine bessere Entwicklung gab es auch bei der Jugendarbeitslosigkeit. Schlechter als im Bundesdurchschnitt hat sich die Langzeitarbeitslosenquote, die Zahl der Erwerbstätigen sowie die Erwerbstätigenquote (Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15-65 Jahren an der Bevölkerung in Prozent) entwickelt. Bezüglich der Erwerbstätigenquote dürfte die vergleichsweise ungünstige Altersstruktur Bremens eine Rolle spielen: Bremen weist im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern einen um 1,4 Prozentpunkte höheren Anteil der Über-65-Jährigen an der Bevölkerung aus³². Wie bereits vorne ausgeführt verläuft die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Bremen deutlich schlechter als im Bundesdurchschnitt.

Der Erfolg Bremens auf dem Arbeitsmarkt wird deutlicher, wenn man die Hansestadt mit Großstädten über 350.000 Einwohnern vergleicht (Tabellen 5-2 und 5-3). Bremen schneidet bei diesem Vergleich bezüglich der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt am besten ab. Während im Durchschnitt der Großstädte die Arbeitslosenquote zwischen 1998 und 2004 um 0,1 Prozentpunkte gestiegen ist, sank sie im Bremen um 2,0 Prozentpunkte. Hinsichtlich der Veränderung der Arbeitsplatzversorgung, d.h. dem Anteil der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten an der Bevölkerung liegt die Entwicklung Bremens auch über dem Durchschnitt. Während sich im Mittel die Versorgung von 1999 bis 2003 um 0,8 Prozentpunkte verbesserte, stieg sie in der Hansestadt um 1,8 Prozentpunkte. Mit den positiven Ergebnissen in einer dynamischen Betrachtung sind allerdings durchschnittliche Platzierungen bei den absoluten Ergebnissen verbunden.

Wohlstand

Das reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner hat zwischen 1998 und 2004 etwas mehr als im Bundesdurchschnitt zugenommen (Tabelle 5-1). Auch fällt die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen, d.h. die Produktivität, besser aus als im Bundesdurchschnitt. **Insgesamt ergibt sich eine eher durchschnittliche Bewertung des Faktors Wohlstand, da die Wertschöpfung vergleichsweise gering gestiegen ist.**

³² Vgl. Statistisches Bundesamt, 2005c.

Stellt man die Wohlstandsentwicklung Bremens der Entwicklung vergleichbarer Großstädte gegenüber (Tabelle 5-3), so relativiert sich die obige negative Einschätzung. Bremen liegt bei diesem Vergleich sogar über dem Durchschnitt. Allerdings liegt die Produktivität Bremens absolut gesehen knapp unter dem Durchschnitt der betrachteten 17 Großstädte. Zudem nimmt Bremen bei der Entwicklung der Bruttolohnsumme unter den 17 Großstädten nur den 14. Platz ein. Die relativen Nachteile Bremens fallen deutlicher auf, wenn man die Hansestadt mit westdeutschen Großstädten über 350.000 Einwohnern vergleicht. So liegt beispielsweise das nominale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Bremen um gut 3.000 Euro unter dem vergleichbarer westdeutscher Großstädte (ohne Berlin).

Wirtschaftsstruktur

Der Anteil der Beschäftigten in schnell wachsenden Branchen liegt im Land Bremen über dem Bundesdurchschnitt; hingegen bei wissensintensiven Dienstleistungen leicht darunter. Eindeutig höher als im Bundesdurchschnitt ist die Gründungsintensität. Über dem Bundesdurchschnitt liegt jedoch auch die Zahl der Unternehmensinsolvenzen. Dies zeigt, dass die Wirtschaft Bremens stärker im Umbruch ist als in den restlichen Bundesländern. Auffällig ist der positive Struktureffekt der Beschäftigung.³³

Bei der Entwicklung der Unternehmensneugründungen rangiert die Stadt Bremen eindeutig über dem Durchschnitt der 17 Großstädte (Tabelle 5-3). Es gibt somit erhebliche Investitions- und Innovationsanstrengungen in Bremen. Auch hinsichtlich der Entwicklung des Saldos aus Gewerbean- und -abmeldungen je 1.000 Einwohner rangiert Bremen über dem Durchschnitt, wenn auch nur knapp. Dies belegt, dass Bremen eine relevante Anzahl an Gewerbeabmeldungen zu verzeichnen hat. Der Strukturwandel vollzieht sich offensichtlich in Bremen intensiver als in anderen Großstädten Deutschlands. Die Hanseaten setzen dabei sowohl auf die Entwicklung neuer Innovationsfelder (Telekommunikation, Informationstechnologie, Multimedia, Entertainment, Gesundheitswirtschaft, Umweltwirtschaft, Ernährungswirtschaft) als auch auf die Stärkung bestehender wettbewerbsfähiger Strukturen (Luft- und Raumfahrt, Logistik, Design).

Kosten

³³ Der Struktureffekt misst die hypothetische Beschäftigungsentwicklung, wenn in allen Regionen die Wachstumsrate in den einzelnen Branchen gleich gewesen wäre. Hohe Werte erreichen die Regionen, die eine besonders günstige Branchenstruktur hatten, d.h. einen hohen Besatz an Branchen, die überdurchschnittlich gewachsen sind.

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern hat das Land Bremen gewisse Kostennachteile; diese Nachteile sind insbesondere bei den Gewerbesteuerätzen von Belang, die um 21 Prozentpunkte gestiegen sind. Allerdings ist der Verlauf bei den Arbeitskosten – den für Unternehmen besonders wichtigen Faktor – positiv im Vergleich zum Bund (Tabelle 5-1).

Darüber hinaus ist die Kostenentwicklung in der Stadt Bremen vielfach günstiger als in anderen Großstädten (Tabelle 5-3). Bremen liegt beispielsweise bei den Mietsteigerungen unter dem Durchschnitt und weist zudem hinter Dortmund die geringsten Steigerungen der Arbeitskosten unter den ausgewählten 17 Großstädten auf. Im Großstadtvergleich ist auch der Gewerbesteueratz eher niedrig und die Arbeitskosten sind absolut gesehen unter dem Durchschnitt; sie liegen aber dennoch deutlich über denen vergleichbarer ostdeutscher Großstädte wie Dresden und Leipzig. Bei den Büromieten schneidet Bremen am besten ab, allerdings weist der Rückgang der Büromieten um fast ein Drittel auch auf eine geminderte Nachfrage hin.

Staat und Sozialstruktur

Besser als im Durchschnitt der Bundesländer ist Bremen beim Personalabbau im öffentlichen Dienst und bei der Investitionsquote. Positiv ist auch, dass sich die Sozialstruktur verbessert hat. Während im Bundesdurchschnitt die Zahl der Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger gestiegen ist, hat Bremen eine Verringerung erreicht. Die absoluten Werte bei diesen sozialen Faktoren sind allerdings schlechter als im Bundesdurchschnitt.

Bereits in Kapitel 3 wurde ausgeführt, dass sich das Bundesland Bremen auf der Einnahmenseite erheblich schlechter entwickelt hat als der Bundesdurchschnitt. Trotz verbesserter Standortbedingungen ist dies ein großes Problem für den Stadtstaat. Ein besonderer struktureller Nachteil ist, dass sehr viele überdurchschnittlich verdienende Haushalte ihren Wohnsitz in Niedersachsen haben, aber in Bremen arbeiten³⁴. Nach den Zerlegungsregeln des Finanzausgleichs fließt die Lohn- und Einkommensteuer dem Wohnsitzland zu. Bremen hat dadurch hohe Steuerausfälle zu verkraften.

Bei dem Großstadtvergleich bleibt die positive Beurteilung hinsichtlich der Entwicklung der Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger bestehen (Tabelle 5-3). Die Stadt Bremen hat hier im Vergleich zu anderen Großstädten nach Hamburg die größten Fortschritte erzielt. Bei der Entwicklung der Straftaten bzw. bei der Aufklärungsquote liegt die Stadt Bremen dagegen über bzw. unter dem Durchschnitt der Großstädte.

³⁴ Wohlhabende Haushalte sind in Bremen von erheblicher Bedeutung, vgl. Pohl, Haller, 2001, S. 14.

Etwas anders sieht es bei einem Blick auf die Niveaus aus (Tabelle 5-2). Die Quote der Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger liegt aber weit über dem Durchschnitt vergleichbarer Großstädte, insbesondere wenn man ostdeutsche Städte ausnimmt; nur Berlin und Leipzig weisen bei dieser Quote höhere Werte aus. Setzt man zusätzlich die Wohlstandsposition von Großstädten und deren Anzahl der Sozial- und Arbeitshilfeempfänger in Relation, so ist auffällig, dass Bremen bezogen auf seinen Wohlstand eine hohe Quote von Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern aufzuweisen hat.³⁵ Dies weist neben erheblichen Einkommensdisparitäten darauf hin, dass Bremen relevante Soziallasten zu tragen hat.

Als Kostenfaktor kommt hinzu, dass Bremen für die umliegende Region die Rolle eines zentralen Ortes hat, da das umliegende Land zu einem relevanten Teil nicht zum Bundesland Bremen sondern zu Niedersachsen gehört. „Spill over“-Effekte aus einem Angebot an Universitäten, Kultur- und Freizeiteinrichtungen etc. können deshalb im Vergleich zu Flächenstaaten weniger internalisiert werden.

Humankapital

Humankapital und Qualifizierung sind Schlüsselfaktoren im Standortwettbewerb. Auf der Positivseite der Bilanz Bremens stehen im Ländervergleich (Tabelle 5-1) die Entwicklungen beim Ausbildungsstellenangebot, dem Anteil der Studierenden an der Bevölkerung, den Wissenschaftsausgaben, den Drittmiteleinwerbungen je Professor und dem Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter. Auf der Negativseite ist eine relative Verschlechterung der Position bei den Indikatoren Bildungsausgaben je Einwohner und Studienberechtigungsquote zu verzeichnen.

Beim Vergleich mit anderen Großstädten zeigt sich zusätzlich, dass die Stadt Bremen eine gute Angebotsentwicklung bei den Ausbildungsplätzen aufzuweisen hat. Der Anteil der Hochqualifizierten an der Bevölkerung ist jedoch leicht unterdurchschnittlich.

Infrastruktur

Das Bundesland Bremen hat bei der Infrastruktur seine Position verbessert. Die Versorgung mit Kindertageseinrichtungen und die Ärztedichte haben sich ein-

³⁵ Dieses Ergebnis dürfte auf die geringe regionale Mobilität von Arbeitslosen zurückzuführen sein, insbesondere solcher mit niedrigen Qualifikationen. Vgl. Ebenrett, Hansen und Puzicha, 2003.

deutig besser als im Bundesdurchschnitt entwickelt. Bei der Verkehrsinfrastruktur sind die Fahrstreifen der Autobahnen in einem deutlich besseren Zustand als im Bundesdurchschnitt. Die Reisekosten in deutsche Großstädte bzw. nach London fallen im IW-Consult-Reisekostenindex unterdurchschnittlich aus. Auf der Negativseite ist zu verzeichnen, dass die Krankenhausbettendichte stärker abgenommen hat und die Wohnfläche je Einwohner schwächer gestiegen ist als im Bundesdurchschnitt.

Im Großstädtevergleich weist die Stadt Bremen ebenfalls eine vergleichsweise positive Entwicklung bei der Verkehrssicherheit aus, d.h. eine über dem Durchschnitt liegende Abnahme bei den Verkehrsunfällen und Verkehrstoten. Die Stadt an der Weser hat unter den Großstädten die drittgrößte Verbesserung bei der Versorgung mit Ärzten zu verzeichnen und die Versorgung mit Kindergartenplätzen hat sich erheblich besser entwickelt. Hinzu kommt die steigende Attraktivität des Wissenschaftsstandortes Bremen. Allerdings ist auch im Vergleich zu anderen Großstädten die Entwicklung bei den Krankenhausbetten negativ. Die Zunahme bei der Wohnfläche der Einwohner ist durchschnittlich.

Attraktivität

Das Bundesland Bremen verliert gegenüber anderen Bundesländern an Bevölkerung (-1,3% von 1998 bis 2004 gegenüber +0,6% im Bundesdurchschnitt), was insbesondere dadurch zu erklären ist, dass in Bremerhaven viele Personen ins Umland gezogen sind. Allerdings ist das Tief bei der Einwohnerzahl inzwischen überwunden. Seit 2002 steigt die Einwohnerzahl. In den beiden Jahren von 2002 bis 2004 hat Bremen seine Einwohnerzahl immerhin um 2.700 Personen erhöht. Das ist ein positives Zeichen, das eine insgesamt erhöhte Attraktivität des Landes anzeigt. Ein weiterer Attraktivitätsindikator ist die Zahl der Gästeübernachtungen (Tourismus und Geschäftsreisen). Bundesweit gibt es im Durchschnitt 4,1 Übernachtungen je Einwohner; in Bremen nur 2,1. Die Zahl der Übernachtungen je Einwohner ist aber gegenüber 1998 leicht gestiegen, allerdings etwas geringer als im Bundesdurchschnitt. Auf der Positivseite steht, dass Bremen weiterhin attraktiv für Pendler ist.

Auch der Vergleich mit den anderen Großstädten belegt, dass die Gästeübernachtungen unter dem Durchschnitt liegen. Die Entwicklung des Pendlersaldos je 100 Einwohner ist unterdurchschnittlich.

Strukturproblem Bremerhaven

Besondere Strukturprobleme hat Bremerhaven. Die Entwicklung ist in der Stadt durch das Wegbrechen altindustrieller Strukturen in Verbindung mit geringer wirtschaftlicher Dynamik, einer hohen Arbeitslosigkeit und rückläufiger Bevölkerung gekennzeichnet.

So lag die Arbeitslosenquote in Bremerhaven im September 2004 bei 19,5% im Vergleich zu 13,3% in Bremen. Dies ist eine der höchsten Quoten westdeutscher Kreise bzw. kreisfreier Städte.³⁶ Die Strukturkrise in der Werftindustrie und der Fischwirtschaft in den 80er Jahren traf Bremerhaven in voller Härte und hat ihre Spuren hinterlassen.

Bei den Daten zur Arbeitslosigkeit in Bremerhaven sticht zudem heraus, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt 50,6% betrug (September 2004). In Bremerhaven gibt es offensichtlich ein besonders hohes „Mismatch“ zwischen der Qualifikation weiter Bevölkerungsschichten und dem Arbeitsangebot mit der Folge eines hohen Bodensatzes an Langzeitarbeitslosen. Zudem liegt Bremerhaven bei den Sozialhilfeempfängern in den alten Bundesländern vorne; deren Anteil betrug im Jahre 2004 rund 11% der Einwohner.

Die ungünstigere Lage auf dem Arbeitsmarkt in Bremerhaven spiegelt sich auch in der Produktivität wider. Sie ist in Bremerhaven deutlich niedriger als in der Stadt Bremen. Während das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (Produktivität) im Jahr 2003 in Bremerhaven bei 51.801 Euro lag, lag es in der Stadt Bremen bei 60.888 Euro. Auch das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts ist in Bremerhaven von 1998 bis 2003 niedriger ausgefallen (+1,2%) als in der Stadt Bremen (+11,4%).

Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehen Prognosen für die Einwohnerentwicklung bis zum Jahre 2020 davon aus, dass Bremerhaven im Vergleich zum Jahre 1999 gut ein Viertel seiner Einwohner verlieren wird. Diese Bevölkerungsentwicklung wird sich negativ auf die finanzielle Situation des Landes auswirken, da sich die Einwohnerverluste überproportional bei der erwerbsfähigen Bevölkerung, d.h. im Bereich der wirtschaftlichen Leistungsträger, abspielen werden.³⁷

Ausblick für Bremens Wirtschaft

Die nachfolgende Tabelle 5.4 bietet abschließend ein Bild über die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung in Bremen. Die Daten wurden mit dem von der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) an der Universität Osnabrück entwickelten INFORGE-Modells berechnet. INFORGE ist eines der

³⁶ Seit 1998 hat sich die Arbeitslosenquote Bremerhavens weniger stark reduziert (-0,1 Prozentpunkt) als die der Stadt Bremen (-2,0 Prozentpunkte).e

³⁷ Vgl. Wehling, 2001, S. 9ff.

größten und leistungsfähigsten Simulations- und Prognosemodelle in Deutschland.

Tabelle 5-4

**Entwicklung makroökonomischer Kenngrößen
im Bundesländervergleich**

2004 - 2006 in Prozent

	Verfügbares Einkommen pro Kopf in jew. Preisen	Bruttoinlands- produkt (real) pro Kopf	Arbeits- produktivität	Arbeitsplatz- versorgung	Entwicklung Erwerb- tätigkeit
Baden-Württemberg	5,0	2,0	1,9	0,0	0,5
Bayern	4,4	1,7	2,3	-0,6	0,1
Berlin	2,2	-0,3	3,6	-3,8	-3,2
Brandenburg	6,1	0,7	3,5	-2,7	-1,7
Bremen	4,0	1,2	3,2	-2,0	-3,0
Hamburg	4,7	2,9	4,2	-1,2	-1,0
Hessen	3,8	1,5	3,0	-1,5	-1,1
Mecklenburg-Vorpommern	6,8	2,9	4,1	-1,2	-1,4
Niedersachsen	5,9	2,9	1,6	1,2	1,5
Nordrhein-Westfalen	4,7	1,5	1,7	-0,2	-0,3
Rheinland-Pfalz	4,4	2,0	1,4	0,6	1,3
Saarland	5,0	1,5	0,9	0,7	0,0
Sachsen	4,7	2,8	4,9	-2,0	-1,9
Sachsen-Anhalt	6,0	3,4	4,5	-1,1	-1,7
Schleswig-Holstein	4,8	1,8	1,7	0,1	0,5
Thüringen	4,6	1,9	4,7	-2,6	-2,4
Mittelwert (ungewichtet)	4,8	1,9	3,0	-1,0	-0,9

Quelle: INFORGE

Demnach wird die **Arbeitsproduktivität** (reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) im Land Bremen von 2004 bis 2006 um 3,2% steigen. Der Anstieg fällt damit etwas höher aus als im Durchschnitt der Bundesländer und auch höher als in den wirtschaftlich starken Flächenländern Bayern und Baden-Württemberg. Er liegt aber unter der erwarteten Entwicklung der Stadtstaaten Hamburg (+4,2%) und Berlin (+3,6%). Zurückzuführen ist die positive Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Bremen in erster Linie auf eine sinkende Zahl der Erwerbstätigen (-3,0%); das reale Bruttoinlandsprodukt wird dagegen nur geringfügig steigen (+0,2%). In Hamburg sinkt die Zahl der Erwerbstätigen zwar auch, aber mit -1,0% nicht so stark wie in Bremen; das reale Bruttoinlandsprodukt steigt dagegen in Hamburg stärker als in Bremen.

Neben der Arbeitsproduktivität wird auch das **reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner** in Bremen bis zum Jahr 2006 steigen (+1,2%). Der Anstieg ist allerdings unterdurchschnittlich und liegt auch unterhalb des erwarteten Wachstums im Stadtstaat Hamburg (+2,9%), aber über der erwarteten Entwicklung in Berlin (-0,3%). Zurückzuführen ist der Anstieg des realen BIP je Einwohner in Bremen in erster Linie auf eine rückläufige Einwohnerentwicklung (-1,0%).

Das **verfügbare Einkommen je Einwohner** wird von 2004 bis 2006 im Land Bremen voraussichtlich um 4,0% steigen. Im Durchschnitt der Bundesländer fällt der Anstieg mit 4,8% dagegen etwas höher aus. Im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Wirtschaftskraft. In Hamburg wird das verfügbare Einkommen je Einwohner stärker als in Bremen steigen, während der Anstieg in Berlin geringer als in Bremen ausfallen wird.

Die **Arbeitsplatzversorgung** (Erwerbstätige je 100 Einwohner) wird im Land Bremen von 2004 bis 2006 mit voraussichtlich -2,0% stärker als im Durchschnitt der Bundesländer zurückgehen. Auch die beiden anderen Stadtstaaten werden im Jahr 2006 eine niedrigere Arbeitsplatzversorgung aufweisen als im Jahr 2004, wobei der Rückgang in Hamburg geringer und der in Berlin stärker als in Bremen ausfallen wird.

Das unterdurchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandsproduktes sowie der Rückgang der Erwerbstätigen- und der Einwohnerzahl lassen somit keine kurzfristige Umkehr bei den wirtschaftlichen und finanziellen Problemen erwarten.

Fazit

Als Fazit kann festgehalten werden, dass Bremen

- bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Arbeitslosenquote und bei der Infrastruktur eine Verbesserung erreicht hat,
- bei der Indikatorengruppe Wirtschaftsstruktur, Kosten und Attraktivität in etwa die Position gehalten,
- bei den Indikatoren zur Messung des Wohlstands und zur Bewertung von Staat und Sozialstruktur an Boden verloren hat und
- bei der Entwicklung der Arbeitsplätze seit 10 Jahren hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleibt.

Die Bilanz Bremens hat demnach Licht- und Schattenseiten. Zugleich zeigt sie das Bemühen des Bundeslandes – und auch dessen Erfolg – sich dem Strukturwandel zu stellen und einen Innovations- und Investitionsschub zu bewirken.³⁸ Jedoch ergeben sich erhebliche finanzpolitische Limits, die mit dem ge-

³⁸ Im Bereich der Innovationspolitik verfolgt Bremen das Ziel, im Jahr 2010 zu den Top 10 der Technologiestandorte in Deutschland zu gehören. Um dies zu erreichen, sollen die vorhandenen Technologie- und Innovationsfelder gestärkt werden und zu überregional wettbewerbs-

ringen Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes und dem Einnahmerückgang einhergehen. Die Bewertung der Entwicklung Bremens fällt tendenziell positiver aus, wenn die Hansestadt in einen dynamischen Vergleich mit Großstädten über 350.000 Einwohner gestellt wird.

Herauszuheben sind im Bundesländervergleich die Verbesserungen in Teilbereichen des Arbeitsmarktes und Infrastruktur. Bremen hat auf dem Arbeitsmarkt einen Weg beschritten, der dem Stadtstaat die Möglichkeit verschafft, an den Bundesdurchschnitt anzuknüpfen. Bei der Infrastruktur wurde bei der Mehrzahl der herangezogenen Indikatoren eine Verbesserung der Position Bremens erzielt.

Mehrere Fakten im Indikator Wirtschaftsstruktur weisen darauf hin, dass Bremen in einem stärkeren Umbruch ist als der Durchschnitt der Bundesländer sowie der Großstädte über 350.000 Einwohner. Bremen wird von dieser Entwicklung profitieren, wenn es hierdurch seine Innovations- und Investitionskraft weiter festigt und ausbaut. Zudem kann das Bundesland nur durch effektiven Strukturwandel seine wirtschaftliche und finanzielle Position langfristig verbessern.

Das große Manko Bremens liegt im Rückgang der Einnahmen. Während andere Bundesländer sich verbessern konnten, verzeichnet Bremen einen Rückgang der originären Steuerkraft. Diese Entwicklung gilt zwar auch für andere Großstädte, hat jedoch einen massiven Einfluss auf die finanzielle Position des Bundeslandes Bremen. Hinzu kommen als Belastung für die finanzielle Position der Hansestadt die hohen Soziallasten, die das Land durch die hohe Anzahl an Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern zu tragen hatte.

fähigen Kompetenzzentren ausgebaut werden, das bremische Forschungs- und Entwicklungspotenzial weiterentwickelt sowie die Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen und Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen verbessert werden.

Anhang 1: Ableitung der intertemporalen Budgetgleichung

Die Budgetgleichung eines öffentlichen Haushaltes des Jahres t lautet allgemein

$$(1) B_{t+1} - B_t = G_t - E_t + rB_t, \text{ wobei}$$

B_t die Staatsschuld im Zeitpunkt t , B_{t+1} die Staatsschuld im nachfolgenden Jahr, G_t die Primärausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben), E_t die Primäreinnahmen, r den Zinssatz und rB_t die Zinsausgaben der Periode t beschreiben. $(B_{t+1} - B_t)$ ist das Finanzierungsdefizit der Periode t , das gleichbedeutend mit der Neuverschuldung sein soll. Die Neuverschuldung ergibt sich aus der Differenz zwischen Primärausgaben und Primäreinnahmen zuzüglich den Zinszahlungen auf die ausstehende Staatsschuld.

Beginnt man mit $t=0$ und löst (1) nach B_0 auf, folgt

$$(2a) B_0 = \frac{E_0 - G_0}{(1+r)} + \frac{B_1}{(1+r)}$$

$$(2b) B_1 = \frac{E_1 - G_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)}$$

Setzt man nun (2b) in (2a) ein, folgt:

$$(3) B_0 = \frac{E_0 - G_0}{(1+r)} + \frac{E_1 - G_1}{(1+r)^2} + \frac{B_2}{(1+r)^2}$$

Dies lässt bis zu dem Endzeitpunkt $T+1$ fortschreiben und zusammenfassen als:

$$(4) B_0 = \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^{t+1}} + \frac{B_{T+1}}{(1+r)^{T+1}}$$

Multipliziert man beide Seiten mit $(1+r)$ und löst die Gleichung nach dem Barwert der Primäreinnahmen auf, erhält man die intertemporale Budgetgleichung eines Staates, die Ausgangspunkt einer Nachhaltigkeitsanalyse ist.

$$(5) \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0(1+r) - \frac{B_{T+1}}{(1+r)^T}$$

Die Gleichung (5) fordert, dass der Barwert der Primärüberschüsse zur Finanzierung der bis zum Zeitpunkt $t=0$ aufgelaufenen Staatsschuld einschließlich Zinsverpflichtungen ausreichen. Abziehen ist davon allerdings noch der Barwert der ausstehenden Staatsschuld im Endzeitpunkt B_{T+1} . Würde man einen unendlichen (und zumindest sehr langen) Zeithorizont untersuchen, konvergiert der Barwert der Staatsschuld am Ende des Zeitraumes gegen null und wäre zu vernachlässigen.

In der Praxis werden aber immer endliche Zeiträume untersucht. Gerade dann wird allerdings die gewünschte oder angestrebte Verschuldung am Ende des Betrachtungszeitraumes zur entscheidenden Variablen. In jeder Konsolidierungsstrategie muss die Wachstumsrate der Staatsschuld kontrolliert, d.h. eine Zielgröße vorgegeben werden.

Allgemein lässt sich die Zielgröße durch die Wachstumsrate n vorgeben:

$$(6) B_{T+1} = B_0(1+n)^{T+1}$$

Setzt man (6) in (5), folgt

$$\sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0(1+r) - \frac{(1+n)^{T+1}}{(1+r)^T} B_0 \text{ oder}$$

$$(7) \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0(1+r) \left[1 - \left(\frac{1+n}{1+r} \right)^{T+1} \right]$$

Geht T gegen unendlich und ist $r > n$, reduziert sich (7) auf

$$(7a) \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0(1+r)$$

Bei einer Situation $r < n$ würde der Barwert der Primärüberschüsse mit $T \rightarrow \infty$ gegen unendlich wachsen.

Die Gleichung (7) lässt sich nach der Wachstumsrate der Staatsschulden (n) auflösen und schreiben als:

$$n = \left[(1+r)^{T+1} \left(1 - \frac{BW(P_t)}{B_0(1+r)} \right) \right]^{\frac{1}{T+1}} - 1$$

BW (P_t) bezeichnet den Barwert der Primärüberschüsse. Der Wachstumsfaktor der Staatschuld ($1+n$) Gleichung (7) kann unter Benutzung einer Definition in Abhängigkeit des Wachstumsfaktors des nominalen Bruttoinlandsproduktes ($1+g$) und der Staatsschuldenquote im Zeitpunkt (α_0) und im Endzeitpunkt T+1 (α_{T+1}) formuliert werden.

$$(8) B_{T+1} = \frac{B_{T+1}}{Y_{T+1}} Y_{T+1} = \alpha_{T+1} Y_0 (1+g)^{T+1}$$

und entsprechend

$$B_0 = \alpha_0 Y_0$$

$$(1+n)^{T+1} = \frac{B_{T+1}}{B_0} = \frac{\alpha_{T+1} Y_0 (1+g)^{T+1}}{\alpha_0 Y_0} = \hat{\alpha} (1+g)^{T+1}, \text{ wobei}$$

$$\hat{\alpha} = \frac{\alpha_{T+1}}{\alpha_0}$$

$$(9) (1+n) = (1+g) \hat{\alpha}^{\frac{1}{T+1}}$$

Gleichung (9) eingesetzt in (7) ergibt:

$$(10) \sum_{t=0}^T \frac{E_t - G_t}{(1+r)^t} = B_0 (1+r) \left[1 - \hat{\alpha} \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{T+1} \right]$$

Anhang 2: Ableitung einer Bedingung für die Äquivalenz einer Investitions- und Konsolidierungsstrategie

Eine Investition bedeutet eine Reduzierung der laufenden Primärausgaben und damit eine Reduzierung der Schuldentilgung. Dafür führt jede rentable Investition zu einem höheren Wachstumspfad der Volkswirtschaft. Der Wachstumsgewinn wird als h gezeichnet. Ohne Investitionen wächst die Wirtschaft im Analysezeitraum jahresdurchschnittlich um $(1+g)$ und mit Investitionen um $(1+g+h)$. Betrachtet wird dabei ein endlicher Zeitraum $(0,T)$, der größer sein kann als der Zeitraum, in dem Sanierungshilfen gezahlt werden $(0, T-m)$.

Die intertemporale Budgetrestriktion kann jetzt geschrieben werden als:

$$(1) BW(P\ddot{U}_{oINV}) + BW(St) - BW(INV) = B_0(1+r) \left[1 - \hat{\alpha} \left(\frac{1+g+h}{1+r} \right)^{T+1} \right]$$

$BW(P\ddot{U}_{oINV})$ steht für den Barwert der Primärüberschüsse ohne Investition. $BW(St)$ und $BW(INV)$ bezeichnen die Barwerte der Steuermehreinnahmen durch die Investition bzw. der Investitionsausgaben.

Die Gleichung (1) kann jetzt explizit geschrieben werden als:

$$E_0(1+a) \sum_{t=0}^T \frac{(1+a)^t}{(1+r)^t} + \sum_{t=0}^{T-m} \frac{BEZ_t}{(1+r)^t} - G_0(1+b) \sum_{t=0}^T \frac{(1+b)^t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{T-m} \frac{INV_t}{(1+r)^t} - BW(St) = B_0(1+r) [1 - \hat{\alpha}\beta]$$

a bezeichnet die Wachstumsrate der Primäreinnahmen (Einnahmen ohne Sanierungshilfen (BEZ)), b die Wachstumsrate der Primärausgaben und β entspricht dem Ausdruck $((1+g+h)/(1+r))^{T+1}$. Die Summen über $(1+a)^t/(1+r)^t$ bzw. $(1+a)^t/(1+r)^t$ entsprechen dem Barwert der Wachstumsfaktoren.

Der Barwert der Steuermehreinnahmen ist definiert als:

$$(2) BW(St) = \pi (\tau Y_0) \left[\sum_{t=0}^T \left(\frac{1+g+h}{1+r} \right)^t - \sum_{t=0}^T \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^t \right]$$

τ ist die Steuerquote, d.h. der Anteil an einer Einheit Bruttoinlandsprodukt (Y), der den Gebietskörperschaften zufließt. π ist der Anteil, der davon einem Land zufließt. τ und π können zur Zuflussquote δ multiplikativ zusammengefasst wer-

den. Die beiden Summen in der eckigen Klammer sind die Barwerte einer Einheit Bruttolandprodukt bei einem jährlichen Wachstum von $(g+h)$ bzw. g .

Daraus lässt sich die Investitionsrendite als interner Zinsfuß (INK) des folgenden Zahlungsstromes berechnen, der sich aus den wachstumsbedingten Steuerermehreinnahmen abzüglich der Investitionsausgaben zusammensetzt:

$$INK = \left[\delta Y_0 \sum_{t=0}^T (1+g+h)^t - \delta Y_0 \sum_{t=0}^T (1+g)^t - \sum_{t=0}^{T-m} INV_t \right]$$

Der Barwert der durch die Investitionen induzierten Steuerermehreinnahmen soll vereinfacht geschrieben werden als:

(3) $BW(St) = \delta \lambda Y_0$, wobei

$$\lambda = \left[\sum_{t=0}^T \left(\frac{1+g+h}{1+r} \right)^t - \sum_{t=0}^T \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^t \right]$$

Setzt man Gleichung (3) in (1) ein, dividiert durch Y_0 , verwendet $\hat{\alpha} = \frac{\alpha_{T+1}}{\alpha_0}$ und

löst nach α_{T+1} auf, folgt:

$$(4) \alpha_{T+1} = \frac{\alpha_0(1+r) - \frac{BW(P\ddot{U}_{oINV})}{Y_0} + \frac{BW(INV)}{Y_0} - \delta \lambda}{(1+r)\beta} \equiv \alpha_{T+1}^{mithv}$$

Entsprechend lässt sich die Schuldenstandsquote a_{T+1} für den Fall ohne Investitionen schreiben als:

$$(5) \alpha_{T+1}^{oINV} = \frac{\alpha_0(1+r) - \frac{BW(P\ddot{U}_{oINV})}{Y_0}}{(1+r)\hat{\beta}}, \text{ wobei } \hat{\beta} = \left[\frac{1+g}{1+r} \right]^{T+1}.$$

Die Investitions- und die Nicht-Investitionsstrategie sind identisch, wenn sie zu einem Zeitpunkt $T+1$ zu der gleichen Schuldenstandsquote führen. Dazu werden die Gleichungen (4) und (5) gleichgesetzt.

$$\frac{\alpha_0(1+r) - \frac{BW(P\ddot{U}_{oINV})}{Y_0} + \frac{BW(INV)}{Y_0} - \delta\lambda}{(1+r)\beta} = \frac{\alpha_0(1+r) - \frac{BW(P\ddot{U}_{oINV})}{Y_0}}{(1+r)\hat{\beta}}$$

Multipliziert man beide Seiten mit Y_0 und benutzt die Definition der Staatsschuldenquote von $(\alpha_0 = B_0/Y_0)$, formt um und löst nach dem Barwert der Investitionsausgaben ergibt sich:

$$(6) (\gamma_{[0,T]} - 1) [B_0(1+r) - BW(P\ddot{U}_{[0,T]})^{oINV}] + \delta\lambda_{[0,T]}Y_0 = BW(INV_{[0,T]}),$$

$$\text{wobei } \gamma = \left[\frac{(1+g+h)}{(1+g)} \right]^{T+1} = \frac{\beta}{\hat{\beta}}$$

Der $[B_0(1+r) - BW(P\ddot{U}_{[0,T]})^{oINV}]$ ist für $\alpha_{T+1}^{oINV} > 0$ positiv. Dieser Ausdruck lässt sich umformen und schreiben als:

$$[B_0(1+r) - BW(P\ddot{U}_{[0,T]})^{oINV}] = \alpha_{T+1}^{oINV} Y_0 (1+r) \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{T+1}$$

Für $h > 0$ ist $\gamma > 1$ und $\lambda > 0$. Für Nettorückflussquote größer null ($\delta > 0$) ist dann die linke Seite der Gleichung (6) positiv.

Sind beiden Seite der Gleichung (6) gleich groß, führen die Konsolidierungs- und die Investitionsstrategie zur gleichen Schuldenstandsquote zu einem Zeitpunkt T. Wenn die linke Seite der Gleichung größer als die rechte Seite ist, führt eine Investitionsstrategie zu einer niedrigeren Schuldenstandsquote. Ist die linke Seite kleiner als die rechte, übersteigt die Schuldenstandsquote bei der Investitionsstrategie die der Konsolidierungsstrategie.

Anhang 3: Definition der verwendeten Indikatoren in Tabelle 5.1

Beschriftung in Tabelle 5.1	Definition
Arbeitsmarkt	
Arbeitslosenquote	Arbeitslosenquote (bezogen auf abhängige Erwerbspersonen)
Langzeit-ALQ	Langzeitarbeitslosenquote
Jugend-ALQ	Jugendarbeitslosigkeit
Erwerbstätigenquote	Erwerbstätigenquote
Erwerbstätige	Erwerbstätige
Soz. Beschäftigte	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort
Wohlstand	
BIP je Einwohner	reales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner
BIP je Erwerbstätigen (€)	reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen
BIP-Wachstum	Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Prozent
Verfügbares Einkommen je Einwohner	Verfügbares Einkommen je Einwohner
Wirtschaftsstruktur	
Beschäftigte schnell wachsende Branchen (%)	Anteil der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in schnell wachsenden Branchen an allen SV Beschäftigten in Prozent
Beschäftigte wissensintensive Branchen (%)	Anteil der SV Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungen an allen SV Beschäftigten in Prozent
Unternehmensinsolvenzen je 1.000 Erwerbspersonen	Unternehmensinsolvenzen je 1.000 Erwerbspersonen
Gründungsintensität	Gründungsintensität
Struktureffekt Beschäftigung	
Kosten	
Wohnungsmieten	Mieten Neubau (Erstbezug, Erstvermietung, mittlerer Wohnwert), Nettokaltmieten, EUR je m ² Wohnfläche, monatlich bezogen auf 3 Zi., ca. 70 m ² , ohne öffentlich geförderten Wohnungsbau
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (€)	Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer
Gewerbsteuerhebesätze	Gewerbsteuerhebesätze
Kosten Krankenhäuser je Belegungstag	Bereinigte Kosten Krankenhäuser insgesamt je Belegungstag in Euro

Staat und Sozialstruktur	
Originäre Steuerkraft je Einwohner	Originäre Steuerkraft
Investitionsquote	Investitionsquote
Personalausgabenquote	Anteil Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben in Prozent
Schulden je Einwohner	Schuldenstand der Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände und Zweckverbände je Einwohner (Kreditmarktschulden und Schulden der öffentlichen Haushalte)
Arbeitslosen- u. Sozialhilfeempfänger	Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger je 100 Einwohner
Altersbeschäftigungsquote	Anteil der SV Beschäftigten (am Wohnort) im Alter von 55 Jahren und älter je 100 Einwohner im Alter von 55-65 Jahren
Straftaten je 100.000 Ew.	Straftaten je 100.000 Einwohner
Aufklärungsquote Straftaten (%)	Aufklärungsquote Straftaten
Beschäftigte öffentl. Dienst je 1.000 Ew.	Beschäftigte im Kernbereich des Öffentlichen Dienstes (Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände) je 1.000 Einwohner

Literatur

Arbeitskreis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder (VGR der Länder), 2004, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden

Blanchard, Oliver et al., 1990, The Sustainability of Fiscal Policy: new Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies, No. 15, S. 7-36

BMF, 2005a, Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge, Berlin

BMF, 2005b, Abrechnungen im Länderfinanzausgleich, verschiedene Jahrgänge, Berlin

Deutsche Bundesbank, http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php, Zinsstruktur am Rentenmarkt - Schätzwerte, November 2005

Deutscher Bundestag, 1999, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, Drucksache 14/487, Bonn

Ebenrett, Heinz J, **Hansen**, Dieter und **Puzicha**, Klaus J., 2003, Verlust von Humankapital in Regionen hoher Arbeitslosigkeit, in: Politik und Zeitgeschichte, B-06-07

Geppert, Kurt und **Gornig**, Martin, 2003, Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins, in: Wochenberichte des DIW, 26/03, Berlin

Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung (GWS), 2005, Modellrechnung mit INFORGE, Osnabrück

Greene, William, 1997, Econometric Analysis, 3. edition, London

Heinemann, André, 2004, Wege aus der Haushaltsnotlage, Monatsberichte, BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Heft 7+8, S. 1-12

Huber, Bernd, 2003, Haushaltsnotlage in Berlin? – Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium für Finanzen, München

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult (IW Consult), 2005a, Regionaldatenbank, Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult (IW Consult), 2005b, Deutsche Großstädte im Vergleich, Köln

Kitterer, Wolfgang, 2003, Haushaltsnotlage in Berlin, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Baden-Württemberg, Köln

Mundlak, Yair., 1978, On the Pooling of Time Series and Cross Section Data, *Econometrica*, Vol. 46, S. 69-85

Pohl, Martha und **Haller**, Frank, 2001, Zur Standortbindung einkommensstarker Haushalte in Bremen, BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionsbeitrag Nr. 4, Bremen

Seitz, Helmut, 2002, Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik der Bundesländer, Diskussionspapier, Frankfurt/Oder

Senator für Finanzen, 2004, Sanierung der bremischen Haushalte, verschiedene Jahrgänge, Bremen

Senator für Finanzen, 2005, Sanierung der bremischen Haushalte, Sanierungsbericht 2004, Bremen

Statistisches Bundesamt, 2005a, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2005b, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2005c, Auszug aus der Datenbank Genesis, verschiedene Zeitreihen, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2005d, Steuerhaushalte, Fachserie 14, Reihe 4, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2005e, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 3.1, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden

Wehling, Walter, 2001 Strategien zur Verbesserung der Arbeitsplatz- und Einwohnerentwicklung im Land Bremen, BAW Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionsbeitrag Nr. 7, Bremen

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium, 2001, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Bonn

Zentrale Datenstelle der Länder (ZDL), 2005, Einnahmen und Ausgaben der Länder- und Gemeindehaushalte, elektronischer Datensatz, Bonn