

Nachhaltigkeitspolitik in Bremen: Ergebnisse von Modellrechnungen zur Überwindung der Haushaltsnotlage

H. Seitz
Berlin
Februar 2006

I. Übersicht

II. Zum Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik

III. In welchem Umfang hat Bremen bisher Eigenbeiträge zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht?

IV. Haushaltssanierungsstrategien für Bremen

IV.1 Einnahmenprojektion für Bremen und den Flächenländerdurchschnitt von 2005 bis 2014

IV.2 Nachhaltigkeitsberechnungen für Bremen ohne Sanierungshilfen von 2005 bis 2014

IV.3 Eigenanstrengungen und Sanierungshilfen in Bremen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzpolitik

IV.4 Modellrechnungen unter Bezugnahme auf die Zins-Steuer-Quote

V. Die Anpassung der Primärausgaben in der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung in Bremen im Zuge eines Haushaltssanierungsprozesses

VI. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Literaturhinweise

Anhang I: *Auswirkungen einer schnelleren Anpassung der Primärausgabenrelationen in Bremen*

Anhang 2: *Schätzung von Primärausgabenuntergrenzen*

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen im Text

Abbildung 1: Verschuldung auf der Ebene der Länder- und Gemeindehaushalte im Jahr 2004: In Euro je EW und in % des nominalen BIP

Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmen aus Steuern, LFA und FehlBEZ sowie der sonstigen Einnahmen und des BIP in den Deutschland (Landes- und Gemeindeebene): Normierung 1995 = 100

Abbildung 3: Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Bremen in Relation zu den Vergleichswerten der Flächenländer von 2005 bis 2014: Normierung: Flächenländer = 100

Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenquote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5% ohne Sanierungshilfen für Bremen

Abbildung 5: Entwicklung der Zins-Steuer-Quote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

Abbildung 6: Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den Flächenländern bei alternativem BIP-Wachstum

Abbildung 7: Entwicklung der Primärausgabenrelationen zwischen Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von 1975 bis 2004

Abbildung 8: *Jährliche* Eigenanstrengungen des Landes Bremen in den Modellrechnungen bei alternativen Annahmen über die Primärausgabenrelation bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

Abbildung 9: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2004 (Landes- und Kommunalebene)

Abbildung 10: Entwicklung der realen investiven Ausgaben je Einwohner in Bremen im Ländervergleich seit 1975

Abbildung 11: Investive Ausgaben, Primärausgaben und laufende Primärausgaben in Bremen in Prozent der Vergleichswerte der Westflächenländer seit 1990: Westflächenländer = 100

Abbildung 12: Kumulierte reale Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Bremen und in den Westflächenländer seit 1975

Tabelle 1: Ausgabenwachstum von 1994 bis 2004 im Ländervergleich

Tabelle 2: Kumulierte Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Vergleich zu den Flächenländern und den alten Ländern von 1994 bis 2004

Tabelle 3: Komponenten der Einnahmenentwicklung in Bremen bis 2014

Tabelle 4: Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben bei einer auf die Stabilisierung der Schuldenquote ausgerichteten Nachhaltigkeitspolitik in Bremen sowie im Durchschnitt der Flächenländer

Tabelle 5: Unterstellte Anpassung der Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in Relation zum Durchschnitt der Flächenländer bis zum Jahr 2014

Tabelle 6a: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

Tabelle 6b: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 3,5%

Tabelle 7: Kumulierte Eigenanstrengungen und Zinsersparnisse in Mio. Euro im Zuge einer Teilentschuldung des Landes Bremen bei alternativen BIP-Wachstumsraten im Zeitraum von 2005 bis 2014

Tabelle 8a: Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Schuldenquote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%

Tabelle 8b: Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%

Tabelle 9: Entwicklung der investiven Ausgaben und der laufenden Primärausgaben in Bremen in den alternativen Szenarien im Jahr 2010 und 2014 in Relation zu den Ausgangswerten des Jahres 2004

Übersicht 1: Zuordnungskorrekturen bei den Haushaltszahlen des Landes Bremen im investiven und konsumtiven Bereich: Angaben in Mio. Euro

Übersicht 2: Einnahmenkomponenten zur Projektion der Einnahmenentwicklung

Übersicht 3: Die Modellannahmen im Überblick

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen im Anhang

Abbildung A2.1: Relation der Primärausgaben (ohne LFA-Zahlungen der Geberländer) zwischen den Stadtstaaten und dem Durchschnitt der Flächenländer in %

Tabelle A1.1: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5% bei einer *schnelleren Absenkung der Primärausgabenrelation* (bis 2010)

Tabelle A2.1: Ausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten auf Basis eines Großstadtvergleichs

Tabelle A2.2: "Abstrakt begründete" Mehrausgaben der Stadtstaaten abzüglich der Mehrausgabenbedarfe des Flächenländerdurchschnitts im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 sowie Relation der überschüssigen Mehrausgaben der Stadtstaaten zu den Primärausgaben der (West-)Flächenländer

Abkürzungen:

AL	alte Länder (ohne Berlin [West])
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
c.p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
EW	Einwohner
FA	Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich einschließlich FehlbetragsBEZ)
FehlBEZ	Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen
FL	Flächenländer
FO	Flächenländer, Ost
FW	Flächenländer, West
ISP	Investitionssonderprogramm (in Bremen)
LFA	Länderfinanzausgleich
PoIBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner Länder
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SOBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder
VZÄ	Vollzeitäquivalente (Beschäftigtenzahlen werden hierbei so umgerechnet, dass Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung vergleichbar gemacht werden durch Umrechnung der Teilzeitbeschäftigten in Vollzeitbeschäftigte)
ZSQ	Zins-Steuer-Quote (Zinsausgaben in Prozent der Einnahmen aus Steuern nach Finanzausgleich)

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
D	Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin)

I. Übersicht

Gegenstand der hier vorliegenden Untersuchung ist die Frage, ob das Land Bremen aus eigener Kraft eine Nachhaltigkeitspolitik betreiben kann und wenn nein, in welchem Umfang Hilfen der Solidargemeinschaft zur Bewältigung der extremen Haushaltsnotlage erforderlich sind. Hierbei sind die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in seinem Urteil von 1992 zu berücksichtigen, nämlich von Haushaltsnotlagenländern einen hinreichenden Eigenbeitrag zur Bewältigung der Haushaltskrise zu verlangen und zugleich dem Haushaltsnotlagenland die Fähigkeit zu belassen, die verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben zu erfüllen.

Um einen Weg zum Erreichen dieses Ziel aufzuzeigen, entwickeln wir Nachhaltigkeitsmodelle die darauf abzielen, dem Haushaltsnotlagenland angemessene Eigenanstrengungen abzuverlangen und zugleich - mit Hilfe des Konzepts der "Primärausgabenuntergrenzen" - Grenzen der Belastbarkeit von Haushaltsnotlagenländern abzustecken. Zur Quantifizierung von Primärausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten legen wir in einem Anhang empirische Befunde vor, die wir unseren szenarischen Modellrechnungen auch zugrunde legen. Ferner gehen wir über die bisherigen Ansätze in der Literatur hinaus, da in unseren Modellrechnungen nicht das Haushaltsnotlagenland isoliert betrachtet wird, sondern stets in Relation zu einem geeigneten Vergleichsmaßstab. Letzteres entspricht auch der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, da von diesem die Situation in Haushaltsnotlagenländern stets im Verhältnis zu einzelnen Vergleichsländern oder einer Gruppe von Vergleichsländern betrachtet wird.

Unsere Modellrechnungen führen wir konkret für das Land Bremen durch. Der Betrachtungshorizont unserer Analyse erstreckt sich über einen Zeitraum von 10 Jahren bis zum Jahr 2014. Es sei aber betont, *dass es sich bei unseren Modellrechnungen keinesfalls um "Prognosen" handelt, sondern um szenarische Berechnungen*, da unsere Modelle auf der Basis von Annahmen über ökonomische Entwicklungen und "politisches" Verhalten beruhen, wobei die zentralen Politikvariablen Zielwerte über Schuldenquoten in Bremen und den Flächenländern sowie der Primärausgabenrelationen in Bremen im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt sind.

In Abschnitt II wird in kurzer Form das Konzept der Nachhaltigkeit erläutert. Auch wenn es hierzu in der Literatur bereits zahlreiche Darstellungen gibt, halten wir dies dennoch für erforderlich, da wir vielfach von der sonst üblichen Darstellung von fiskalischen Variablen in Relation zum BIP (Bruttoinlandsprodukt) abweichen und statt dessen auf Pro-Kopf-Angaben Bezug nehmen. Wir werden aufzeigen, dass es letztendlich egal ist, ob man Nachhaltigkeitsmodelle in Termini von BIP-bezogenen Daten oder Pro-Kopf-Werten oder Absolutbeträgen durchrechnet. Abschnitt III untersucht die Frage, in welchem Umfang Bremen bislang Eigenanstrengungen zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht hat. Unsere Befunde im Hinblick auf die Nachhaltigkeit des Bremer Haushaltes werden in Abschnitt IV diskutiert. Dort prüfen wir zunächst, ob Bremen aus eigener Kraft eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben kann, ohne in die Zwangslage zu kommen, die Primärausgaben derart zu reduzieren, dass das Land Gefahr läuft, seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen zu können. Da wir aufzeigen, dass Bremen nicht aus eigener Kraft eine Rückkehr zur Nachhaltigkeit bewerkstelligen kann, evaluieren wir anschließend, in welchem Umfang der Bremer Haushalt einer Direktentschuldung bedarf. In einem weiteren Abschnitt V wird untersucht, wie die notwendigen Anpassungen der Primärausgaben auf die laufende und investive Rechnung aufgeteilt werden können. Abschnitt VI fasst die Ergebnisse nochmals kurz zusammen. Ein

ergänzender Anhang entwickelt Schätzungen für Primärausgabenuntergrenzen der Stadtstaaten in Relation zum Flächenländerdurchschnitt.

II. Zum Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik

Das Konzept der Nachhaltigkeit hat in den letzten Jahren zunehmend Eingang in die finanzwissenschaftliche Forschung gefunden. Der Ausgangspunkt aller Nachhaltigkeitsanalysen ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates:

$$(1) \quad B_t - B_{t-1} = iB_{t-1} + (E_t - R_t) = iB_{t-1} + P_t \quad \text{mit: } P_t = E_t - R_t,$$

wobei B_t den Schuldenstand am Ende der Periode t , R die Einnahmen, E die Primärausgaben (Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben) und i den im gesamten Zeitraum als konstant unterstellten Nominalzinssatz bezeichnen. $P = E - R$ ist das Primärdefizit, welches im Nachfolgenden eine zentrale Rolle spielen wird. In der Regel wird die intertemporale Budgetrestriktion in einer normierten Form betrachtet, wobei als Normierungsvariable das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP), Y , verwendet wird. Die Division von (1) durch Y_t führt zur Gleichung

$$(2) \quad \beta_t = \frac{1+i}{1+g} \beta_{t-1} + (\varepsilon_t - \tau_t) = \frac{1+i}{1+g} \beta_{t-1} + \rho_t = v\beta_{t-1} + \rho_t$$

$$\text{mit: } \beta_t = \frac{B_t}{Y_t}, \varepsilon_t = \frac{E_t}{Y_t}, \tau_t = \frac{R_t}{Y_t}, \rho_t = \varepsilon_t - \tau_t = \frac{P_t}{Y_t}, v = \frac{1+i}{1+g}$$

Der Parameter g bezeichnet die als konstant unterstellte Wachstumsrate des nominalen BIP. β ist die Schuldenquote, für die im Rahmen des Maastricht-Vertrages eine obere gesamtstaatliche Grenze von 0,6 festgelegt wurde. τ bezeichnet die staatlichen Einnahmen als Anteil am BIP und kann als Proxy-Variable für den durchschnittlichen Steuersatz betrachtet werden. Entsprechend ist ε die öffentliche Ausgabenquote, und ρ ist der Primärsaldo als Anteil am BIP. In der Realität gilt im Allgemeinen $i > g$ und damit $v > 1$; eine Bedingung, die auch aus theoretischer Sicht langfristig erfüllt sein muss. Die Gleichung (2) zeigt, von welchen Faktoren die Schuldenquote beeinflusst wird. Positiv wirken der Nominalzins und das Primärdefizit auf die Schuldenquote ein, während mit zunehmender Wachstumsrate des BIP die Schuldenquote sinkt. Da die Nominalwachstumsrate g approximativ als $g = \gamma + \pi$ geschrieben werden kann, wobei γ die Wachstumsrate des realen BIP und π die Inflationsrate bezeichnen, führen c.p. Realwachstum und Inflation zum Rückgang von β .

Bei den nachfolgenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass man sich gegenwärtig am Ende der Periode $t-1$ (2004) bzw. am Anfang der Periode t (2005) befindet, so dass die Periode t das erste Planjahr ist. Vorwärtssubstitution der Gleichung (2) liefert die Schuldenquote in der Periode $t+T$, was in unserer Modellrechnung dem Jahr 2014 entspricht:

$$(3) \quad \beta_{t+T} = v^{T+1} \beta_{t-1} + \sum_{i=0}^T v^{T-i} \rho_{t+i},$$

d. h. die Schuldenquote in der Periode $t+T$ wird bestimmt durch die aufgezinnten zukünftigen Primärdefizite und den aufgezinnten Schuldenbestand¹ der Basisperiode $t-1$.

Eine einfache Darstellung von dem, was man unter Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik versteht, erhält man, wenn die Gleichung (3) in Termini von Gegenwartswerten ausgedrückt wird, was man durch Division der Gleichung (3) durch v^T erreicht:

¹ Streng genommen müsste man hier von der Schuldenquote sprechen. Zur sprachlichen Vereinfachung der Darstellung wird dennoch der Begriff des Schuldenbestandes verwendet.

$$(4) \quad \frac{\beta_{t+T}}{v^T} = v\beta_{t-1} + \sum_{i=0}^T v^{-i} \rho_{t+i}.$$

Da $\frac{\beta_{t+T}}{v^T} = \beta_{t+T} \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^T$ und $i > g$ gilt, muss gelten: $\lim_{T \rightarrow \infty} \frac{\beta_{t+T}}{v^T} = 0$. Dies ist aber nur

dann möglich, wenn bei einer sehr langfristigen Betrachtung der Gegenwartswert der zukünftigen Primärüberschüsse gleich dem gegenwärtigen Schuldenbestand ist. Eine Fiskalpolitik, die dieses Kriterium erfüllt, wird als *nachhaltige bzw. tragfähige (sustainable) Finanzpolitik* bezeichnet. Somit stellt das Nachhaltigkeitskonzept die Frage, ob die gegenwärtige Finanzpolitik ausgaben- und einnahmenseitig über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden kann, ohne die in Gleichung (4) formulierte Bedingung zu verletzen. Mit dem Terminus „gegenwärtige Finanzpolitik“ ist dabei der aktuell gültige institutionelle und rechtliche (auch verfassungsrechtliche) Rahmen staatlicher Aktivität gemeint, der auf die Höhe der Ausgaben und Einnahmen Einfluss hat. Sollte die Bedingung in Gleichung (4) verletzt sein, lässt sich die Nachhaltigkeit nur durch eine Veränderung in den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen wiederherstellen. Hierbei können z. B. Maßnahmen ergriffen werden, die *direkt* auf der Ausgabenseite und auch auf der Einnahmenseite ansetzen, wie z. B. Leistungsbeschränkungen im Transferbereich oder Steuer- und Abgabenerhöhungen. Allerdings kann man auch eine Politik betreiben, von der *indirekte* Einnahmen- und Ausgabeneffekte in die gewünschte Richtung – Senkung der Ausgaben und/oder Erhöhung der Einnahmen – ausgehen. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn die Politik durch Anpassung der Rahmendaten das Verhalten der Privaten verändert und die dadurch induzierten Einnahmen- und Ausgabenwirkungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit führen.²

Das Konzept der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist aber nur dann praxistauglich, wenn man eine quantitative Formulierung einer nachhaltigen Finanzpolitik ableiten und Informationen darüber liefern kann, in welchem quantitativen Umfang eine Korrektur der Finanzpolitik erfolgen muss, sofern ein Nachhaltigkeitsproblem vorliegt. Um solche Informationen abzuleiten, wurden in der Literatur und in der praktischen Politikberatung – insbesondere durch die OECD, aber auch die EU – entsprechende Messkonzepte entwickelt. Klar dürfte hierbei sein, dass für die praktische Anwendung eine Bezugnahme auf $T \rightarrow \infty$, wie dies die Gleichung (4) erforderlich macht, nicht geeignet ist. Daher werden in der Praxis überschaubare Zeiträume von 5 bis 30 Jahren betrachtet, siehe z. B. Blanchard et. al. (1990). Da über einen endlichen Zeitraum der abdiskontierte Wert der Verschuldung in der Periode $t+T$ nicht unbedingt Null sein muss, d. h. es gilt im Allgemeinen $\frac{\beta_{t+T}}{v^T} > 0$, ist es

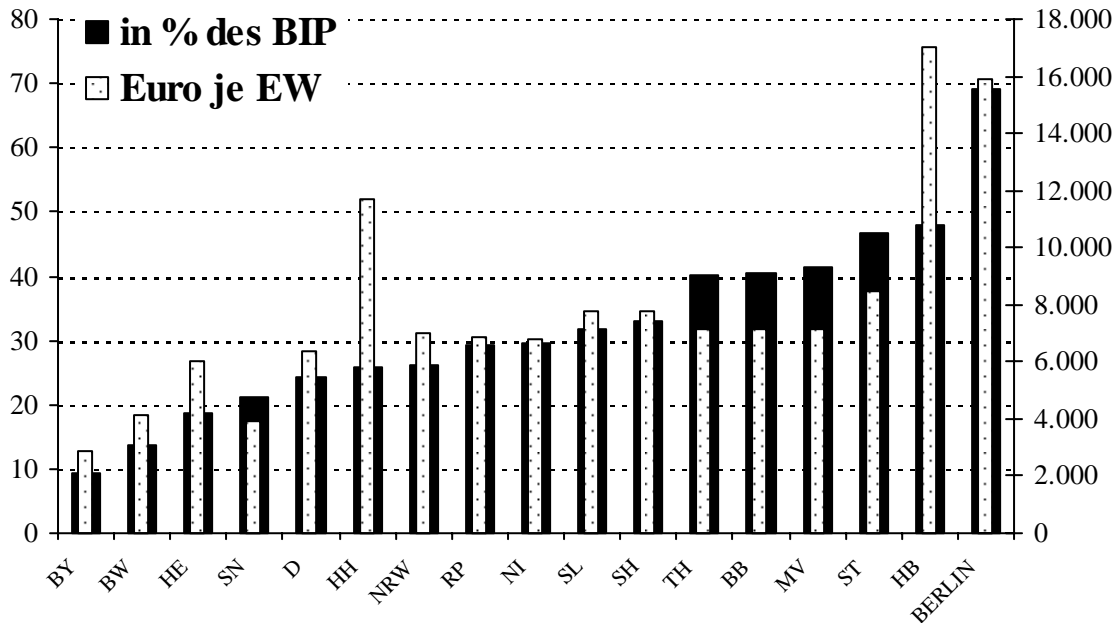
erforderlich, einen Zielwert für den Schuldenbestand in der Periode $t+T$ zu fixieren. Als Vorgabewerte für den Zielwert β_{t+T} eignet sich z. B. die gegenwärtige Schuldenquote (*stable public debt rule*, d. h. $\beta_{t+T} = \beta_t$) oder die Vorgabe eines bestimmten Referenzwertes für β_{t+T} , wie z. B. das Maastricht-Kriterium (d. h. man setzt $\beta_{t+T} = 0,6^3$). In einem nächsten Schritt ist zu klären, mit welcher Instrumentvariable (Einnahmen- oder Ausgabenanpassung) das finanzpolitische Ziel in der Modellrechnung erreicht werden soll. Da die Länder kaum über

² Klar dürfte sein, dass auch direkte Ausgaben- und Einnahmenpolitiken zu Verhaltensänderungen führen können und somit die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Maßnahmen letztendlich sehr schwierig ist.

³ $\beta = 0,6$ gilt allerdings nur gesamtstaatlich. Herunter gebrochen auf die Länderebene (einschließlich Kommunen) wäre ein kritischer Wert von β in Höhe von $\beta=0,33$ anzusetzen, da ca. 55% des gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraums auf die Länderebene entfällt.

Manövrierfähigkeit auf der Einnahmenseite verfügen, ist es sinnvoll, die Ausgaben als Instrumentvariable zu wählen.

Abbildung 1: Verschuldung auf der Ebene der Länder- und Gemeindehaushalte im Jahr 2004: In Euro je EW (rechte Achse) und in % des nominalen BIP (linke Achse)



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die oben skizzierte Darstellung entspricht der üblichen Vorgehensweise in der Literatur und in der Regel werden empirische Nachhaltigkeitsanalysen nur für den gesamtstaatlichen Haushalt (also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) durchgeführt. Wir wollen jedoch ausschließlich die Länderebene (einschl. der Kommunen) betrachten, wobei zu beachten ist, dass auf der subnationalen Ebene von der Normierung fiskalischer Variablen mit dem BIP selten Gebrauch gemacht wird, sondern vielmehr die Bevölkerungszahl als Bezugsvariable verwendet wird, siehe Seitz (2002). Die **Abbildung 1** zeigt, dass das Ranking der Bundesländer im Hinblick auf die Verschuldung je Einwohner und die Verschuldung in Relation zum BIP der Länder durchaus erheblich abweicht. So bildet Bremen beim Pro-Kopf-Schuldenbestand das Schlusslicht, während bei der Schuldenquote Berlin diese Rolle übernimmt. Besonders deutlich wird die Änderung der Rangfolge bei Hamburg, das beim Pro-Kopf-Schuldenbestand den Platz 14 einnimmt, während es bei der Schuldenquote auf Rang 7 liegt.

Wird die Gleichung (1) statt mit dem nominalen BIP mit der Bevölkerungszahl N_t normiert, erhalten wir eine zu (2) völlig analoge Gleichung:

$$(5) \quad b_t = \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} + (e_t - r_t) = \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} + p_t = z b_{t-1} + p_t$$

$$\text{mit: } b_t = \frac{B_t}{N_t}, e_t = \frac{E_t}{N_t}, r_t = \frac{R_t}{N_t}, p_t = \frac{P_t}{N_t},$$

aus der man unmittelbar ableiten kann:

$$(6) \quad b_{t+T} = z^{T+1} b_{t-1} + \sum_{i=0}^T z^{T-i} p_{t+i}.$$

n bezeichnet hierbei die als konstant unterstellte Wachstumsrate der Bevölkerung. In der Realität gilt im Allgemeinen $i > n$ und damit $z = (1+i)/(1+n) > 1$; eine Bedingung, die auch aus theoretischer Sicht langfristig erfüllt sein muss. Die mit Kleinbuchstaben bezeichneten Variablen sind die Pro-Kopf-Werte der mit Großbuchstaben bezeichneten absoluten Werte der entsprechenden Variablen. Nachteilig bei der Verwendung der Bevölkerungszahl als Normierungsgröße ist aber der Umstand, dass zwar ein Vergleich der Pro-Kopf-Schulden im Querschnitt (d. h. über alle Bundesländer zu einem gegebenen Zeitpunkt oder über einen relativ kurzen Zeitraum) unproblematisch ist, dass man aber kaum Pro-Kopf-Schuldenbestände über einen längeren oder gar sehr langen Zeitraum von 20 Jahren sinnvoll vergleichen kann, da Realwachstum und Preissteigerungen die nominalen Daten „aufblähen“. Dieser Aspekt wird weiter unten berücksichtigt.

Ausgehend von der Darstellung der dynamischen Budgetrestriktion in Termini von Pro-Kopf-Werten sollen nunmehr Nachhaltigkeitsindikatoren unter Verwendung der Primärausgaben als Instrumentvariable abgeleitet werden. Basierend auf der Darstellung der dynamischen Budgetrestriktion des Staates in der Pro-Kopf-Form wird nunmehr berechnet, bei welcher Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben im Zeitraum t bis $t+T$ in der Periode $t+T$ das Nachhaltigkeitsziel erreicht wird. Hierzu unterstellen wir, dass die primären Pro-Kopf-Ausgaben dem Wachstumspfad $e_{t+i} = e_{t-1}(1+\lambda)^{1+i}$ folgen, wobei λ die zur Zielerreichung erforderliche nachhaltige Wachstumsrate der Primärausgaben (je Einwohner) ist. Die gesuchte *nachhaltige Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben* λ ergibt sich aus der Gleichung:

$$(7) \quad \frac{(1+\lambda)z^{T+1} - (1+\lambda)^{T+2}}{z - (1+\lambda)} = \frac{b^* - z^{T+1}b_{t-1} + \sum_{i=0}^T z^{T-i}r_{t+i}}{e_{t-1}},$$

wobei der Wert von λ nicht explizit bestimmt werden kann, sondern durch ein Iterationsverfahren zu ermitteln ist. Die Wachstumsrate der *primären Gesamtausgaben* ergibt sich dann entsprechend der Relation $\lambda+n$. Diese Formulierung der Nachhaltigkeitspolitik ist für die Politik „griffig“, da vielfach in Termini von Ausgabenzuwächsen gedacht wird.

Nachzutragen sind noch einige Anmerkungen zur Quantifizierung des Nachhaltigkeitszieles b^* . Eine solche Zielvariable muss dem Wachstumsaspekt Rechnung tragen, was sich am einfachsten dadurch verdeutlichen lässt, wenn man die „stable public debt rule“ bei der Verwendung des BIP als Normierungsvariable auf die Pro-Kopf-Verschuldung überträgt. Die „stable public debt rule“ in Termini von Pro-Kopf-Schulden ist dann erfüllt, wenn die öffentliche Pro-Kopf-Verschuldung mit der gleichen Rate wie das nominale BIP wächst. Entsprechend muss die „stable public debt“ Pro-Kopf-Verschuldung in der Periode $t+T$ bestimmt werden als:

$$(8) \quad b_{t+T} = b_{t-1}(1+w)^{T+1},$$

wobei w die Wachstumsrate des nominalen *Pro-Kopf-BIP* bezeichnet. Ist diese Gleichung erfüllt, so ist das Verhältnis von Pro-Kopf-Verschuldung und Pro-Kopf-Einkommen im Zeitpunkt t und $t+T$ identisch. Für den absoluten Schuldenstand impliziert diese Regel:

$$(9) \quad B_{t+T} = N_{T-1}b_{t-1}(1+w)^{T+1}(1+n)^{T+1}.$$

$b_{t+T} = b_{t-1}(1+w)^{T+1}$ kann als *produktivitätsneutrale Pro-Kopf-Verschuldung* interpretiert werden. Eine Verschuldungspolitik, die diese Regel befolgt, würde das Verhältnis von öffentlicher Schuld und privatem Einkommen nicht verändern; konkret: die Schuldenquote

bleibt konstant. Liegt das Schuldenwachstum über dem Produktivitätsanstieg, würde man einen weiteren Schuldenanstieg *relativ* zum Einkommen der Privaten in Kauf nehmen, d.h. die Schuldenquote steigt. Man kann somit - wie in der gesamten Nachhaltigkeitsliteratur - trotz der Formulierung in Termini von Pro-Kopf-Variablen weiterhin mit der Zielvariable Schuldenquote arbeiten.

Natürlich ist es auch möglich als Zielvariable eine "nachhaltige" Zins-Steuer-Quote vorzugeben, die wiederum durch ein optimales Setzen des Steuerparameters λ zu erreichen wäre. Da im Gleichgewicht zwischen der Zins-Steuer-Quote und der Schuldenquote bzw. dem produktivitätsneutralen Pro-Kopf-Schuldenbestand ein stabiler Zusammenhang besteht, ist es letztendlich egal, ob man als Zielvariable die Schuldenquote oder die Zins-Steuer-Quote wählt. Bei unseren Modellrechnungen weiter unten werden wir auch solche Berechnungen vorlegen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umformulierung einer Nachhaltigkeitspolitik in Termini von Primärausgabenwachstumsraten in griffiger Form den notwendige Anpassungsbedarf öffentlicher Haushalte abbildet. Die nachhaltigen Wachstumsraten der Primärausgaben zeigen der Politik die Finanzierungsspielräume auf, wobei durch die Bezugnahme auf Pro-Kopf-Größen und Wachstumsraten fiskalische Kennziffern benutzt werden, wie sie alltäglich in der Politik verwendet werden. Festzuhalten ist ferner, dass unser Ansatz Forderungen erfüllt, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in einem Gutachten zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Jahr 2001 an praktisch nutzbare Nachhaltigkeitsindikatoren gestellt hat. Neben der Beschränkung auf einen überschaubaren Zeitraum - in den nachfolgenden Modellrechnungen ist dies der Zeitraum von 2005 bis 2014 - zielt die Verwendung der Wachstumsrate der Primärausgaben als Instrumentvariable insbesondere darauf ab, einen politisch umsetzbaren Übergangspfad zu einer nachhaltigen Finanzpolitik abzubilden (siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001), S. 53). Ferner ist der Ansatz dafür geeignet, die "Realisierbarkeit" der Nachhaltigkeitspolitik zu überprüfen, in dem man die Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben des zu analysierenden Landes mit der in einer Kontrollgruppe - z.B. der Gesamtheit der Flächenländer - vergleicht.

III. In welchem Umfang hat Bremen bisher Eigenbeiträge zur Bewältigung seiner Haushaltskrise erbracht?

Für die Darstellung in Abschnitt IV spielt die Frage der "Eigenanstrengungen" des Landes Bremen bei der Bewältigung seiner extremen Haushaltsnotlage eine erhebliche Rolle, so dass man sich zunächst mit dieser Thematik beschäftigen muss. Sowohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 als auch das Maßstäbengesetz fordern von Haushaltsnotlagenländern Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Finanzkrise. Allerdings wird offen gelassen, in welchem Umfang solche Eigenanstrengungen zu erbringen und wie Eigenanstrengungen überhaupt zu messen sind. Die Frage, in welchem Umfang Eigenanstrengungen zu erbringen sind, dürfte kaum wissenschaftlich zu beantworten sein, da hiermit normative Aussagen verbunden sind. Entwickeln kann man allerdings Konzepte zur Messung von Eigenanstrengungen, was wir im Nachfolgenden tun und für Bremen konkret berechnen wollen.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die Feststellung, dass sich aus der isolierten Betrachtung der Entwicklung der Primärausgaben eines Landes keine Aussagen über dessen Eigenanstrengungen bei der Haushaltskonsolidierung ableiten lassen. Selbst dann, wenn Bremen seine Primärausgaben um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt hat, muss das nicht unbedingt auf Eigenanstrengungen zurückzuführen sein, da zu prüfen ist, wie sich im gleichen Zeitraum die Ausgaben von Vergleichsländern entwickelt haben. *Eigenanstrengungen können somit nur im Vergleich zu einer Gruppe von Benchmarkländern bestimmt werden.* Daher bietet es sich an, die Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Zeitraum von t-1 bis t mit Hilfe der Gleichung

$$(10) \quad EA_{t-1,t}^{HB} = A_{t-1}^{HB} (1 + w_{t-1,t}^V) - A_t^{HB}$$

zu messen, wobei A_{t-1}^{HB} bzw. A_t^{HB} die Primärausgaben in Bremen im Jahr t-1 bzw. t bezeichnen und $w_{t-1,t}^V$ die Wachstumsrate der Primärausgaben in der Gruppe der Vergleichsländer im Zeitraum von t-1 bis t ist. Führt man eine Betrachtung über mehrere Jahre durch, so müssen die Eigenanstrengungen in den einzelnen Jahren kumuliert werden, d.h. es gilt z.B. für eine Betrachtung über zwei Jahre, t-2 bis t:

$$(10a) \quad EA_{t-2,t}^{HB} = [A_{t-2}^{HB} (1 + w_{t-2,t-1}^V) - A_{t-1}^{HB}] + [A_{t-1}^{HB} (1 + w_{t-1,t}^V) - A_t^{HB}],$$

so dass bei einer Betrachtung über einen längeren Zeitraum die jährlich erzielten Eigenanstrengungen aufzuaddieren sind. Somit geht es bei der Ableitung des Eigenanstrengungsvolumens darum zu bestimmen, welches Ausgabenvolumen in Bremen im Jahr 2004 vorgelegen hätte, wenn das Ausgabenwachstum in Bremen alljährlich dem der Vergleichsländer entsprochen hätte. Entsprechend misst der Betrag $EA_{t-j,t}^{HB}$ die Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Zeitraum von t-j bis t relativ zur Gruppe der Benchmarkländer. Sind die mit der Wachstumsrate der Vergleichsländer hochgerechneten Primärausgaben größer als die tatsächlichen Primärausgaben des Landes Bremen in der Periode t, so liegen positive Eigenanstrengungen vor, $EA_{t-j,t}^{HB} > 0$. Es dürfte klar sein, dass die Berechnungsergebnisse auch davon abhängen, welche Vergleichsländergruppe man bei der Evaluation der Eigenanstrengungen heranzieht.

Während in der Gleichung (10) die Eigenanstrengungen des Landes Bremen mit dem Aggregat der Primärausgaben bestimmt wurden, können in einer Alternativrechnung die

Primärausgaben auch in Einzelkomponenten zerlegt und für einen Einjahreszeitraum folgende Berechnungen durchgeführt werden:

$$(11) \quad EA_{t-1,t}^{HB,*} = \sum_{k=1}^K A_{t-1,k}^{HB} (1 + w_{t-1,t,k}^V) - A_t^{HB}$$

wobei die Primärausgaben in $k = 1, \dots, K$ Einzelkomponenten aufgeteilt werden.⁴ Soll die Betrachtung auf mehrere Jahre ausgedehnt werden, so muss die Gleichung (11) analog zur Gleichung (10a) formuliert werden. Da die Ausgabenstruktur in Bremen nicht mit der in der Gruppe der Vergleichsländer übereinstimmt, ergeben sich in Gleichung (10) und (11) unterschiedliche Werte für das Eigenanstrengungsvolumen, wobei der Unterschied zwischen beiden Werten eine *Ausgabenstrukturkomponente* reflektiert. Während die Eigenanstrengungen EA^{HB} implizit davon ausgehen, dass in Bremen und in den Vergleichsländern die gleiche Ausgabenstruktur vorliegt, wird bei $EA^{HB,*}$ in Gleichung (11) die Ausgabenstruktur des Landes Bremen verwendet, so dass die Gleichung (11) einen besseren Indikator für die Eigenanstrengungen liefert als der in (10) bestimmte Wert. Allerdings lässt es sich nicht vermeiden, dass die Ergebnisse in Gleichung (11) auch von der Aufspaltung der Ausgaben in die Einzelkomponenten abhängig sind, wobei die Differenzen in der Praxis aber nicht besonders groß sind.⁵

Mit dem Konzept der Quantifizierung von Eigenanstrengungen über ein Benchmarking der Primärausgabenwachstumsraten tragen wir der Dynamik von Budgetprozessen und Konsolidierungsprozessen Rechnung. So muss die Konsolidierung eines öffentlichen Haushaltes nicht unbedingt durch eine absolute Rückführung der Ausgaben erfolgen, sondern kann auch darin bestehen, dass das Wachstum der Ausgaben begrenzt wird, wobei ein Konsolidierungseffekt natürlich nur dann erzielt wird, wenn das Ausgabenwachstum (signifikant) unterhalb der Grenze des Einnahmenwachstums gehalten wird. Letzteres resultiert aus dem Umstand, dass sich Konsolidierungsprozesse - insbesondere dann, wenn der Konsolidierungsbedarf erheblich ist - häufig über einen Zeitraum von mehreren Jahren vollziehen. Ferner werden bei der Ermittlung der Eigenanstrengungen Effekte, die ausgabenseitig alle Länder betreffen, aus der Betrachtung ausgeklammert, da sich Haushaltsnotlagenländer keinesfalls Einsparungen als "Eigenbeitrag" anrechnen lassen dürfen, die in ähnlicher Form auch in anderen Ländern anfallen. Analog gilt, dass "unvermeidbare" Ausgabensteigerungen (z.B. aufgrund von Inflation oder allgemeinen Tariflohnsteigerungen) auch einem Haushaltsnotlagenland "zugestanden" werden müssen.

Bei der Bestimmung der Eigenanstrengungen werden in den Gleichungen (10) bzw. (11) jeweils Pro-Kopf-Werte verwendet und abschließend werden die Pro-Kopf-Eigenanstrengungen mit der Einwohnerzahl des Landes Bremen im Jahr 2004 multipliziert um zu einer Schätzung für das Gesamtvolumen der Eigenanstrengungen zu kommen. Als Benchmark wird alternativ die Gesamtheit der Flächenländer sowie der Durchschnitt der alten Länder (ohne Berlin) verwendet, wobei diese Variantenberechnung insbesondere aufgrund der Sonderentwicklungen in den Ostflächenländern sinnvoll ist. So sind im Zeitraum von 1994 bis 2004 die Primärausgaben in den Ostflächenländern (FO) um 0,6% gesunken, während in den Westflächenländern (FW) ein Anstieg von 8,5% zu verzeichnen war und die Gesamtheit der Flächenländer (FL) die Primärausgaben um 6,2% erhöht haben, siehe **Tabelle**

⁴ Grundsätzlich wäre es natürlich auch möglich, eine Aufspaltung nach Funktionen bzw. Aufgabenbereichen vorzunehmen.

⁵ Man beachte, dass die Gleichungen (10) und (11) die Eigenanstrengungen unmittelbar für den Gesamtzeitraum von 1994 bis 2004 bestimmen.

1. In den alten Ländern⁶ (AL) stiegen im gleichen Zeitraum die Primärausgaben um ca. 8,4%. In Bremen sind die *laufenden* Primärausgaben deutlich geringer angestiegen als in der Vergleichsländergruppe, während sich die investiven Ausgaben aufgrund des ISP in Bremen im Betrachtungszeitraum nahezu verdoppelt haben. In den Vergleichsländern wurden hingegen die investiven Ausgaben um ca. 25% reduziert. Per Saldo ergibt sich für Bremen somit ein Primärausgabenwachstum von ca. 17%, das deutlich über allen Vergleichswerten liegt. Ergänzend haben wir in der Tabelle 1 auch die Wachstumsraten der bereinigten Ausgaben und der Zinsausgaben ausgewiesen. Während die bereinigten Ausgaben in Bremen um nahezu 11% gestiegen sind, lag der Anstieg in den Flächenländern bei ca. 7% und in den alten Ländern bei ca. 8%. Bei den Zinsausgaben war hingegen ein Rückgang von ca. 15,3% in Bremen zu verzeichnen, während diese in den Flächenländern um 14,6% und in den alten Ländern um ca. 1% angestiegen sind.

Tabelle 1: Ausgabenwachstum von 1994 bis 2004 im Ländervergleich

Wachstumsraten 1994 - 2004	Primärausgaben insgesamt	laufende Primärausgaben	investive Ausgaben	bereinigte Ausgaben	Zinsaus- gaben
Bremen	16,2%	6,8%	96,9%	10,9%	-15,3%
Flächenländer insges. darunter:	6,2%	15,6%	-27,7%	6,8%	14,6%
Westflächenländer	8,5%	15,8%	-24,3%	7,9%	1,3%
Ostflächenländer	-0,6%	14,8%	-31,9%	3,4%	132,2%
alte Länder (ohne Berlin)	8,4%	15,2%	-22,3%	7,9%	1,0%

Berechnet auf Basis von Pro-Kopf-Werten.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten Daten in Bremen entsprechend der Übersicht 1.

Exkurs: Zuordnungskorrekturen in Bremen

In Bremen wurden in den vergangenen Jahren infolge von Zuordnungsproblemen laufende Ausgaben in der Kapitalrechnung verbucht, was dazu führte, dass die investiven Ausgaben zu hoch und die laufenden Ausgaben, einschließlich der Zinsausgaben, zu gering ausgewiesen wurden. Dies gilt auch für die aktuelle Haushaltsplanung bis zum Jahr 2007. Bremen hat bis zum Jahr 2000 zwischenzeitlich Rückrechnungen vorgelegt, die wir in der **Übersicht 1** dokumentieren. Nach Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen lag das Volumen der mit Zuordnungsproblemen behafteten Buchungen in den Jahren 1997 bis 1999 in etwa in der Größenordnung des Jahres 2000. Für unsere nachfolgenden Berechnungen benötigen wir aber Angaben über den Zeitraum von 1993 bis 2004, so dass wir für die Jahre 1993 bis 1999 eigene⁷ Schätzungen vorgenommen haben die davon ausgehen, dass die fehlerhaften Zuordnungen bei den Zinsausgaben erst mit Aufnahme des Sanierungsprogramms eingesetzt haben, während bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben fehlerhafte Zuordnungen in einer Größenordnung von ca. 25 Mio. Euro bereits im Jahr 1993 vorlagen.

Es sei betont, dass es sich bei den Angaben in der Übersicht 1 um Werte handelt, die im Sommer/Spätjahr 2005 erarbeitet wurden und die somit auch noch einen vorläufigen Charakter haben. Es ist daher durchaus möglich, dass die vom Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen noch vorzulegenden endgültigen Ergebnisse der Zuordnungskorrekturen von den hier dokumentierten Daten abweichen können.

⁶ In den alten Ländern sind natürlich auch die Werte des Landes Bremen enthalten. Da der Bevölkerungsanteil Bremens an den alten Ländern aber nur 1% beträgt, ist der Einfluss der Daten Bremens auf den AL-Durchschnitt vernachlässigbar!

⁷ In Abstimmung mit dem Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

Übersicht 1: Zuordnungskorrekturen bei den Haushaltszahlen des Landes Bremen im investiven und konsumtiven Bereich: Angaben in Mio. Euro

	in der investiven Rechnung bisher zugeordnete konsumtive Ausgaben			investive Ausgaben (wie bislang ausgewiesen)	korrigierte investive Ausgaben
	insgesamt	Zinsausgaben	sonstige konsumtive Ausgaben		
	(1) = (2) + (3)	(2)	(3)		
eigene Schätzungen					
1993	25	0	25	466	441
1994	35	5	30	418	383
1995	49	12	37	423	374
1996	58	15	43	449	391
1997	68	18	50	523	455
1998	77	22	55	548	471
1999	80	25	55	610	530
Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen					
2000	83	26	57	632	549
2001	102	33	69	673	571
2002	90	40	51	751	660
2003	108	45	63	792	684
2004	94	35	59	790	696
2005p	100	41	60	755	655

Spalte (4): Die investiven Ausgaben im Zeitraum von 1993 bis 2004 wurden der Kassenstatistik entnommen; bei den Daten des Jahres 2005 handelt es sich um Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

Quelle: Eigene Berechnungen und Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

Die in der Übersicht 1 ausgewiesenen Korrekturen sind durchaus erheblich. So ergibt sich auf Basis der bisher gemeldeten Daten in den Jahren von 2000 bis 2004 in Bremen eine jahresdurchschnittliche Investitionsquote (investive Ausgaben in % der bereinigten Ausgaben) von 17,3%, die nach Durchführung der Zuordnungskorrekturen auf ca. 15% sinkt. Die in der Übersicht 1 dargestellten Daten werden im Nachfolgenden unseren Eigenanstrebungsberechnungen sowie den Modellrechnungen zugrunde gelegt.

Die **Tabelle 2** zeigt die über den Zeitraum von 1994 bis 2004 kumulierten Eigenanstrebungen des Landes Bremen, differenziert nach der laufenden und der investiven Rechnung. Die Ergebnisse für die Gesamtheit der Flächenländer sowie die alten Länder weichen nicht dramatisch voneinander ab, so dass wir uns auf die nach unserer Ansicht "belastungsfähigeren" Ergebnisse im Vergleich zu den alten Ländern beziehen. Bei den *laufenden Primärausgaben* liegt das hochgerechnete Eigenanstrebungsvolumen Bremens im Zeitraum von 1994 bis 2004 bei ca. 700 Mio. Euro. Im Jahr 2004 lag das Niveau der laufenden Primärausgaben in Bremen um ca. 8,8% unter dem Niveau, das sich ergeben hätte, wenn in Bremen die laufenden Primärausgaben seit 1994 im Gleichschritt mit dem FL-Durchschnitt gewachsen wären. Bei den *investiven Ausgaben* ergeben sich jedoch erhebliche Mehrausgaben, die sich über den Betrachtungszeitraum auf ein Gesamtvolumen von - hochgerechnet auf die Einwohnerzahl Bremens - ca. 1,66 Mrd. Euro belaufen, was eine Folge des Bremer ISP - aber auch der erheblichen Rückführung der investiven Ausgaben in den Vergleichsländern - ist. Insgesamt tätigte das Land Bremen aber höhere Primärausgaben im Vergleich zu den alten Ländern, die sich kumuliert über den Zeitraum von 1994 bis 2004 auf ca. 1 Mrd. Euro (ca. 0,75 Mrd. Euro im Vergleich zur Gesamtheit der Flächenländer) belaufen.

Tabelle 2: Kumulierte Eigenanstrengungen des Landes Bremen im Vergleich zu den Flächenländern und den alten Ländern von 1994 bis 2004 in Mio. Euro

Eigenanstrengungen Bremens im Vergleich zu: ¹⁾	Primärausgaben insgesamt ²⁾	laufende Primärausgaben	investive Ausgaben	<i>nachrichtlich:</i>	
				<i>bereinigte Ausgaben</i>	<i>Zinsausgaben³⁾</i>
	(1) = (2) + (3)	(2)	(3)		
Flächenländer insgesamt	-746	+ 1.008	- 1.754	- 829	+ 1.155
alte Länder	- 972	+ 691	- 1.663	- 989	+ 325

1) Berechnet auf Basis von Pro-Kopf-Ausgaben und anschließende Hochrechnung auf die Einwohnerzahl des Landes Bremen!

2) Verwendet man die Gleichung (10) als Evaluationskriterium, ergeben sich Eigenanstrengungen in Höhe eines Minusbetrags von 1,62 Mrd. Euro im Vergleich die Flächenländern insgesamt bzw. von -1,46 Mrd. Euro im Vergleich zu den alten Ländern.

3) Bei den Zinsausgaben ist der Begriff der "Eigenanstrengungen" nicht angebracht!

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten Daten in Bremen entsprechend der Übersicht 1.

Nachrichtlich werden in der Tabelle 2 auch die Ergebnisse für die bereinigten Ausgaben insgesamt dokumentiert. Aufgrund der bereits in Tabelle 1 ausgewiesenen überproportionalen Wachstumsraten der bereinigten Ausgaben in Bremen im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt bzw. den alten Ländern, ergeben sich hier negative Eigenanstrengungen in Höhe von ca. 830 Mio. Euro bzw. ca. 990 Mio. Euro. Bei den bereinigten Ausgaben ist aber der Begriff der "Eigenanstrengungen" nur mit großer Vorsicht anzuwenden, da diese auch die Zinsausgaben enthalten und die Zinsausgaben natürlich auch von den Sanierungshilfen beeinflusst werden. Dargestellt werden auch die Ergebnisse einer Übertragung des Eigenanstrengungskonzepts auf die Zinsausgaben, wobei hier aber nicht von "Eigenanstrengungen" sondern einfach von "Entwicklungsdifferentialen" gesprochen werden sollte. Die Zinsausgaben lagen in Bremen Ende 2004 um einen Betrag von ca. 1.155 Mio. Euro unter dem Wert, der sich ergeben hätte, wenn die Zinsausgabenentwicklung in Bremen der des Flächenlanddurchschnitts entsprochen hätte, und ca. 325 Mio. Euro unter dem Vergleichswert der alten Länder. Die Ursache für die "günstigere" Entwicklung der Zinsausgaben in Bremen ist darauf zurückzuführen, dass die Pro-Kopf-Schulden in Bremen im Betrachtungszeitraum "nur" um ca. 30,2%, in den Flächenländern aber um ca. 72,1% und in den alten Ländern um ca. 46,3% gestiegen sind. In den geringeren Zinsaufwendungen reflektieren sich natürlich die von Bremen in diesen Jahren erhaltenen Sanierungshilfen. Da im gleichen Zeitraum der jahresdurchschnittliche Zinssatz - bestimmt als Relation von Zinsausgaben im Jahr t dividiert durch den Schuldenbestand am Ende des Jahres t-1 - von ca. 7,1% im Jahr 1994 auf ca. 5,1% im Jahr 2004 gesunken ist, ergaben sich in Bremen trotz steigender Schulden rückläufige Zinsausgaben und in den alten Ländern blieben die Zinsausgaben weitgehend stabil.

Bezüglich der Eigenanstrengungen des Landes Bremen erhält man somit ein recht "gespaltenes" Ergebnis: Im laufenden Bereich hat Bremen deutliche Konsolidierungsfortschritte zu verzeichnen. Fiskalisch wurden diese Effekte aber überkompensiert durch die Mehrausgaben im investiven Bereich. Eine Bewertung dieser Befunde ist schwierig: Unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung und der Bewältigung der Haushaltsnotlage ist die deutliche Ausweitung der Primärausgaben unzweifelhaft negativ zu sehen. Ob unter Beachtung der langfristigen Wachstumsaspekte die offensive Investitionsstrategie des Landes Bremen in den vergangenen Jahren positiv zu beurteilen ist, kann und soll hier nicht untersucht werden, siehe hierzu Kitterer (2004).

IV. Haushaltssanierungsstrategien für Bremen

Unter Verwendung des in Abschnitt II dargestellten methodischen Ansatzes sollen nunmehr Nachhaltigkeitsstrategien für den Bremer Haushalt abgeleitet und auf deren Realisierbarkeit überprüft werden. Hierzu ist zunächst die Frage der "Ausgabenuntergrenzen", die für Stadtstaaten wie Bremen in einem solchen Konsolidierungsprozess anzusetzen sind, zu klären. Diese Frage ist von zentraler Bedeutung, da es zu untersuchen gilt, ob das Land nicht auch aus eigener Kraft zur Sanierung seines Haushaltes fähig ist. Nur dann, wenn dies unter allen zumutbaren Eigenanstrengungen nicht möglich ist, kann eine Hilfe der Solidargemeinschaft eingefordert werden. Allgemein formuliert müssen diese Ausgabenuntergrenzen so bemessen sein, dass den jeweiligen Ländern die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben möglich ist.

Von der "Logik" bei der Bestimmung der Elemente einer Nachhaltigkeitspolitik gehen wir bei unserer nachfolgenden Modellrechnung wie folgt vor:

- In einem **ersten** Schritt bestimmen wir den Konsolidierungsbedarf des Landes Bremen. Diesen messen wir am Erreichen einer stabilen Schuldenquote. Dieser Konsolidierungsbedarf wird bestimmt durch die wirtschaftliche Entwicklung und der sich hieraus ergebenden Einnahmenentwicklung sowie dem Nachhaltigkeitsziel (stabile Schuldenquote).
- In einem **zweiten** Schritt bestimmen wir, welches Eigenanstrengungsvolumen das Land Bremen im Zuge dieses Konsolidierungsprozesses erbringen muss und kann. Diese Frage kann nur beantwortet werden wenn es gelingt, halbwegs belastungsfähige Aussagen über "Ausgabenuntergrenzen" für Bremen zu formulieren. Diese Ausgabenuntergrenzen sind nicht unabhängig von der Entwicklung in anderen Ländern, so dass wir Modellrechnungen für das Land Bremen und geeignete Vergleichsländer *simultan* betrachten müssen. Da Eigenhilfe vor Fremdhilfe geht, müssen die Eigenanstrengungen Bremens bis an die Grenzen gehen, an denen das Land Gefahr läuft, seine verfassungsgemäßen Aufgaben nicht mehr erfüllen zu können. Alle darüber hinausgehenden Eigenanstrengungen wären weder zumutbar noch verfassungsrechtlich vertretbar.
- In einem **dritten** Schritt wird bestimmt, welche Hilfe die Solidargemeinschaft erbringen müsste, um in Bremen eine nachhaltige Finanzpolitik zu sichern, so dass die Summe aus den Eigenanstrengungen und den Entlastungseffekten der Solidargemeinschaftshilfe das Erreichen des Nachhaltigkeitsziels sichert.

Somit wird von der "Logik" her die **Hilfeleistung** an das Land Bremen **residual bestimmt** und steht **nachrangig zur Eigenhilfe**. Diese Vorgehensweise entspricht nach unserer Interpretation auch der Argumentation des BVerfG in seinem Haushaltsnotlagenurteil von 1992.

Zur Bedeutung von Ausgabenuntergrenzen im Kontext der Diskussion um Sanierungshilfen für Haushaltsnotlagenländer

In der Diskussion um Sanierungsleistungen für Haushaltsnotlagenländer spielt die Frage von "Ausgabenuntergrenzen" eine erhebliche Rolle, da diese die einem Haushaltsnotlagenland

abzuverlangenden bzw. zumutbaren Eigenanstrengungen bestimmen. Die hierbei relevante Ausgabenkategorie sind unzweifelhaft die Primärausgaben, da die in den Gesamtausgaben enthaltenen Zinsausgaben für die öffentliche Leistungserstellung nicht zur Verfügung stehen, so dass es letztendlich um **Primärausgabenuntergrenzen** geht. Die Ableitung von Primärausgabenuntergrenzen ist empirisch recht schwierig, und da auch die hierzu von uns angestellten Überlegungen sehr umfangreich sind, haben wir diese Berechnungen in einen gesonderten Anhang zu diesem Beitrag verlagert. Dort zeigen wir auf, dass Primärausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten in einer Größenordnung von 125%⁸ des Vergleichswertes des Flächenländerdurchschnitts liegen, so dass wir in den nachfolgenden Modellrechnungen diesen Wert für Bremen ansetzen. Es sei betont, dass hiermit keine "Besserstellung" des Landes Bremen im Vergleich zu den Flächenländern verbunden ist, sondern lediglich den stadtstaatenspezifischen Besonderheiten Bremens Rechnung getragen wird.

Auf die zentrale Bedeutung von "Ausgabenuntergrenzen"⁹ in der Diskussion um Haushaltsnotlagen hat auch der "Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen" in dem Ende 2004 vorgelegten Gutachten "Haushaltskrisen im Bundesstaat" hingewiesen. Hierzu führte der Beirat aus, dass dieses untere Ausgabenniveau so zu bemessen sei, dass die betroffene Gebietskörperschaft zur "Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung" in der Lage ist. Allerdings macht der Beirat keine quantitativen Aussagen und vermeidet auch Angaben darüber, wie eine solche Schätzung konkret durchzuführen sei.

Hinzuweisen ist auch auf ein Gutachten von Huber, siehe Huber (2004), im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, wobei dem Gutachten insofern eine gewisse Bedeutung zufällt, da dieses Gutachten vom Bundesfinanzministerium der Klageerwiderung der Bundesregierung im "Haushaltsnotlagenverfahren" von Berlin beigelegt wurde. Huber (2004), siehe S. 18, hält in Berlin eine Primärausgabenrelation, die ca. 5% unter dem Vergleichswert von Hamburg liegt, für angemessen und führt weiter aus, dass im Zuge eines Haushaltskonsolidierungsprozesses Berlin auch eine Absenkung seiner Primärausgaben auf ein "etwas niedrigeres Niveau" (Huber [2004], S.19), hinnehmen muss. Im Durchschnitt der letzten beiden Jahre erreichte Hamburg eine Primärausgabenrelation von ca. 131,4% des Flächenländerdurchschnitts, so dass nach den Ausführungen von Huber - bei einem Primärausgabenniveau in Berlin von 95% des Hamburger Vergleichswertes - Berlin einen Wert von ca. 124,8% der Flächenländer erreichen müsste, um dem höheren Ausgabenbedarf Berlins in seiner Rolle als Stadtstaat gerecht zu werden. In ergänzenden Ausführungen zu seinem Gutachtens - siehe Huber (2005) - unterstreicht Huber diese Position nochmals. Diese von Huber - ohne Begründung! - gesetzte Primärausgabenuntergrenze ist nahezu deckungsgleich mit den Ergebnissen unserer Berechnungen im Anhang zu diesem Beitrag!

Ebenso beachtenswert sind Ausführungen von Volker Halsch, einem der Staatssekretäre im Bundesfinanzministerium, im Rahmen eines Vortrages zum Thema "Berlin im Geflecht der Bund/Länder-Finanzbeziehungen" im Sommer 2005 an der FU in Berlin. Halsch führte hierbei u. a. aus, was das BMF unter einer "extremen Haushaltsnotlage" versteht:

⁸ Wie die Ergebnisse im Anhang zeigen, ergeben sich dort Werte die bezüglich der Primärausgabenuntergrenze sogar leicht über dem hier unterstellten Wert von 125% liegen.

⁹ Der Beirat spricht in seinem Gutachten von einer "Ausgabenuntergrenze", ohne zu definieren, auf welche Ausgaben er diese bezieht. Sinnvoll ist es, die Ausgabenuntergrenze ausschließlich auf die Primärausgaben und nicht auf die bereinigten Gesamtausgaben zu beziehen, da mit den in den Gesamtausgaben enthaltenen Zinsausgaben keine öffentlichen Leistungen erbracht werden können!

"Dabei liefert der Umfang der für Nachhaltigkeit erforderlichen Ausgabenkürzungen den Ansatzpunkt für die Definition einer extremen Haushaltsnotlage. Nur in dem Fall, in dem der Umfang der erforderlichen Ausgabenkürzungen dazu führt, dass ein kritisches Mindestniveau bei den Primärausgaben unterschritten wird, liegt eine extreme Haushaltsnotlage vor. Denn nur bei Unterschreitung dieses Niveaus wäre das Land nicht mehr in der Lage, seinen unabweislichen Ausgabenverpflichtungen nachzukommen."

Dieser Ansatz des BMF entspricht genau der von uns im weiteren Verlauf der Analyse gewählten Vorgehensweise. Ferner nimmt Halsch - bezugnehmend auf das oben bereits erwähnte Gutachten von Huber - auch zur Frage Stellung, wo denn die kritische Ausgabenuntergrenze des Landes Berlin liegt:

"Schwierig ist dabei natürlich die Bestimmung dieses kritischen Mindestniveaus. Im Gutachten von Professor Huber werden Konsolidierungspfade aufgezeigt, bei denen sich Berlin bei rechtzeitiger und rascher ausgabenseitiger Konsolidierung selbst aus seiner Haushaltskrise befreien kann, ohne dass das Niveau der Primärausgaben unter 95% des Hamburger Niveaus sinkt. Gemessen am Ausgabenniveau des wirtschafts- und finanzstärksten Landes Hamburg scheint die Größe von 95 % keine für Berlin unvertretbare Setzung von Professor Huber zu sein. Im Gegenteil. Der Unterschied zwischen den Primärausgaben je Kopf im finanzstarken Flächenland Hessen und im finanzschwachen Flächenland Rheinland-Pfalz — jeweils einschließlich ihrer Kommunen — beträgt beispielsweise nicht 5, sondern 11 Prozentpunkte, wird ausschließlich auf die konsumtiven Primärausgaben abgestellt sogar 13 Prozentpunkte. Berlin befindet sich also auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit nicht in einer extremen Haushaltsnotlage, weil es selbst über ausreichende Möglichkeiten verfügt, seine Finanzsituation dauerhaft zu stabilisieren."

Den methodischen Betrachtungen des BMF ist zuzustimmen: Entscheidend ist, ob ein Land seine Haushaltskrise überwinden kann, ohne hierbei eine Absenkung der Primärausgaben auf ein solches Niveau vornehmen zu müssen, dass dies die Wahrnehmung der Aufgabenverpflichtungen gefährdet. Wäre dem so, könnte sich das Land nur durch eine massive Verletzung seiner Aufgabenverpflichtungen aus einer Haushaltskrise selbst befreien. Die von Halsch dem Land Berlin "zugestandene" Primärausgabenuntergrenze von 95% des Hamburger Wertes dürfte für Bremen erst recht gelten, da Bremen strukturell finanzstärker ist als Berlin, wobei wir den Terminus "strukturell" auf die Einnahmenposition unter Ausschaltung der Vermögensveräußerungen, sowie der BEZ zur Haushaltssanierung und der Sonderlasten der ostdeutschen Länder (einschließlich dem Land Berlin) verstehen.

Wie wir aufzeigen werden, befindet sich das Land Bremen nach BMF-Definition in einer extremen Haushaltsnotlage und das selbst dann, wenn man von der 95%-Primärausgabenrelation zu Hamburg bzw. der 125%-Relation zu den Flächenländern nochmals Abschlüsse in erheblicher Größenordnung vornehmen würde. Hierzu werden wir im ersten Unterabschnitt IV.1 zunächst eine Schätzungen des Einnahmepotentials für das Land Bremen und die Vergleichsländer ableiten. Abschnitt IV.2 evaluiert Nachhaltigkeitspolitiken in Bremen ohne Sanierungshilfen, während in Abschnitt IV.3 Sanierungshilfen berücksichtigt werden. Ergänzt werden diese Berechnungen in Abschnitt IV.4 noch um Nachhaltigkeitsmodelle die als Zielvariable statt der Schuldenquote die Zins-Steuer-Quote verwenden. Bei allen Berechnungen wird keine Differenzierung der Primärausgaben in die laufende und investive Komponente vorgenommen. Eine solche Aufspaltung wird erst in

Abschnitt V eingeführt. In allen nachfolgenden Modellrechnungen wird der 10-Jahres-Zeitraum von 2005 bis 2014 betrachtet, ferner gehen alle unsere Berechnungen sowohl in Bremen als auch in den Vergleichsländern von konstanten Einwohnerzahlen im Zeitraum von 2005 bis 2014 (auf dem Niveau des Jahres 2004) aus, da die Veränderung der Einwohnerzahlen nach der 10ten Koordinierten Bevölkerungsprognose in diesem Zeitraum ohnehin recht gering sein werden.¹⁰ Der Nominalzins wird bei allen Berechnungen mit konstant 5% unterstellt.

Hinweise zur Datenbehandlung

a) Zur Verrechnung des Länderfinanzausgleichs (LFA)

Ein fairer Ausgabenvergleich muss bei den Geberländern die Ausgaben- und Einnahmenseite um den LFA kürzen, da in diesen Ländern ein Teil der Steuereinnahmen sozusagen nur einen „durchlaufenden Posten“ darstellt. Die LFA-Korrekturen wurden von uns nach folgendem Verfahren durchgeführt: Für die Geberländer werden die Zahlungen in den LFA der Kassenstatistik entnommen, wobei diese Angaben von den (sowohl vorläufigen als auch endgültigen) Abrechnungen des BMF aufgrund zeitlicher Verschiebungen beim LFA abweichen können.

b) Ausgabenkonzepte

Die bereinigten Gesamtausgaben umfassen alle Ausgaben der öffentlichen Haushalte, ohne Bruttotilgungen von Krediten. Analog ist das Konzept der bereinigten Gesamteinnahmen definiert, d.h. die Krediteinnahmen zählen nicht zu den Einnahmen. Der Zusatz "bereinigt" bezieht sich auf den Umstand, dass z.B. bei den Einnahmen bzw. Ausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene die Zahlungen zwischen den beiden Ebenen herausgerechnet werden.

In unserer Betrachtung der Ausgaben nimmt das Konzept der Primärausgaben eine zentrale Stellung ein. Die Gesamtausgaben kann man schreiben als:

Gesamtausgaben = laufende Ausgaben + investive Ausgaben

und die laufenden Ausgaben können wiederum zerlegt werden als:

laufende Ausgaben = Zinsausgaben + konsumtive Ausgaben

Die konsumtiven Ausgaben bezeichnen wir auch als laufende Primärausgaben. Die Primärausgaben sind dann definiert als:

Primärausgaben = konsumtive Ausgaben + investive Ausgaben = Gesamtausgaben - Zinsausgaben.

Der Finanzierungssaldo ist definiert als:

Finanzierungssaldo = Einnahmen - Ausgaben

und von noch größere Bedeutung ist der Primärsaldo:

Primärsaldo = Einnahmen - Primärausgaben

Zumindest der Primärsaldo sollte positiv sein, da aus diesem wenigstens ein Teil der Zinsausgaben finanziert werden muss.

Bevor wir unsere Modellrechnungen vorstellten sei aber ausdrücklich betont, dass es sich bei diesen um Szenarien handelt und keinesfalls um Ansatzwerte z.B. für die Finanzplanung des Landes Bremen oder des Durchschnitts der Flächenländer. Dies liegt daran, dass unsere Modellrechnungen auf Verhaltensannahmen sowohl des Landes Bremen als auch des Flächenländerdurchschnitts beruhen und unsere Ausgangsdatenbasis dem Datenstand entspricht, der sich im Sommer/Spätjahr 2005 abzeichnete. Dies impliziert, dass insbesondere auch nicht die Jahresabschlussdaten für das Jahr 2005 des Landes Bremen oder der Flächenländer in die Berechnungen einfließen konnten. Aus diesen Gründen können die hier berechneten Daten auch nicht mit Haushaltsabschlussdaten für das Jahr 2005 oder Finanzplanungsdaten der hier betrachteten Länder verglichen werden.

¹⁰ Siehe Seitz (2004a) zur Vorgehensweise bei der Berücksichtigung von Bevölkerungsveränderungen bei Einnahmenprojektionen auf der Landesebene.

IV.1 Einnahmenprojektion für Bremen und den Flächenländerdurchschnitt von 2005 bis 2014

Die Basis für unsere nachfolgenden Berechnungen sind die prognostizierten Einnahmen des Landes Bremen sowie des FL-Durchschnitts. Wir greifen hier bewusst nicht auf die Finanzpläne des Landes Bremen bzw. der Flächenländer zurück, da diese auf unterschiedlichen Annahmen im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum basieren und ferner wollen wir alle potentiellen Vorwürfe der "Ergebnismanipulation" vermeiden, so dass wir hier eigene Projektionen erarbeiten, die für Bremen und die Flächenländer *auf einheitlichen Annahmen* beruhen. Allerdings verwenden wir für Bremen - insbes. auch aufgrund des Auslaufens der SanierungsBEZ mit dem Jahr 2004 - als Basisdaten die Angaben des Jahres 2005 gemäß dem Nachtragshaushalt des Landes Bremen. Ferner verwenden wir in Bremen für den Ansatz der Erlöse aus Vermögensverkäufen bis zum Jahr 2009 die Angaben der Bremer Finanzplanung bis 2009; in den Flächenländern arbeiten wir hingegen mit eigenen Schätzungen. Um keine Vergleichsverzerrungen entstehen zu lassen werden die Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich) sowie die sonstigen Einnahmen im Jahr 2005 in den Flächenländern mit der gleichen Wachstumsrate fortgeschrieben wie in Bremen. Letzteres ist auch unproblematisch, da z.B. der Ansatz der Steuereinnahmen in der Haushaltsplanung Bremens für das Jahr 2005 auf der Steuerschätzung vom Mai 2005 beruht. In den Folgejahren 2006 bis 2014 wird die Einnahmenentwicklung in Bremen sowie dem FL-Durchschnitt aber - wie weiter unten beschrieben - an die Entwicklung des BIP gekoppelt.

Übersicht 2: Einnahmenkomponenten zur Projektion der Einnahmenentwicklung

1a	Steuereinnahmen
1b	Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich
1c	Zahlungen in den Länderfinanzausgleich
1d	FehlbetragsBEZ
1=1a + 1b - 1c + 1d	Nettosteuerereinnahmen nach Finanzausgleich
2	HaushaltssanierungsBEZ (ab 2005 Null)
3	ÜbergangsBEZ für die alten Länder (ab 2005 Null)
4	SonderBEZ für die Kosten der politischen Führung, unter Beachtung der Absenkung ab 2005
5a	SonderbedarfsBEZ für die neuen Länder ("Korb 1"), unter Beachtung der Rückführung entsprechend dem SFG.
5b	sonstige überproportionale Leistungen des Bundes und der EU an die neuen Länder ("Korb 2"), unter Beachtung der Rückführung analog der SonderbedarfsBEZ im SFG
5 = 5a + 5b	Osttransferleistungen
6	Vermögensverkäufe (in Bremen bis 2009 entsprechend dem aktuellen Finanzplan; ab 2009 auf Null fixiert)
7	Sonstige Einnahmen
8 = 1+2+3+4+5+6+7	bereinigte Einnahmen

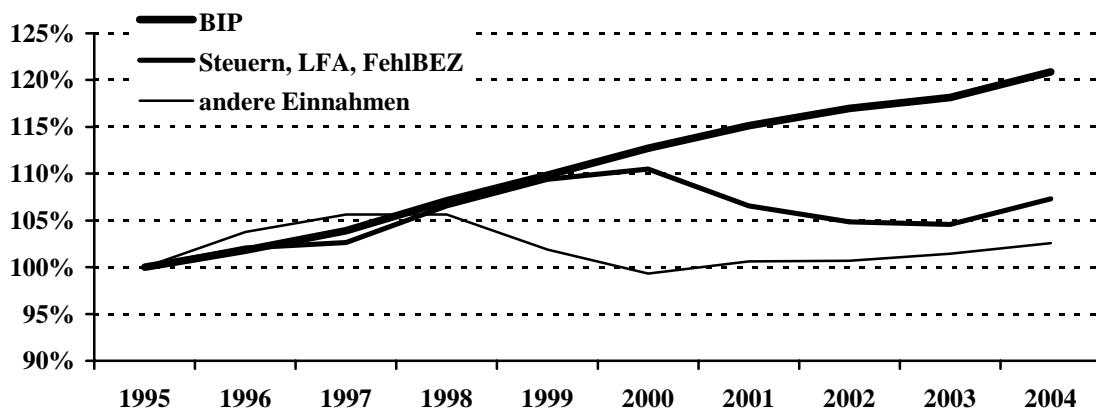
Zur Ableitung der Projektionen zerlegen wir die bereinigten Einnahmen in die in der **Übersicht 2** ausgewiesenen Komponenten. Die Komponenten 2 bis 5 sind dem Gesetz zu entnehmen, wobei allerdings die Komponente 5b auf einer eigenen Schätzung beruht.¹¹ Die Osttransfers werden entsprechend dem Degressionsmuster der SoBEZ, wie im

¹¹ Siehe H. Seitz (2004b): "Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Solidarpakt II", verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>

Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) fixiert, abgeschmolzen. Die Vermögensverkäufe in Bremen wurden, wie bereits oben erwähnt, der Finanzplanung des Landes Bremen bis zum Jahr 2009 entnommen und in den Folgejahren mit Null angesetzt. In den Flächenländern werden diese im Zeitraum von 2005 bis 2014 entsprechend dem jahresdurchschnittlichen Wert der letzten 5 Jahre mit jährlich 7,5 Mrd. Euro angesetzt. Zu schätzen sind somit lediglich die Nettosteureinnahmen (Komponente 1) sowie die sonstigen Einnahmen (Komponente 7).

Die Schätzungen des Steueraufkommens (einschließlich LFA und FehlbetragsBEZ) basieren auf Annahmen über die Wachstumsrate des nominalen BIP, die Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen (einschließlich Finanzausgleich) und der restlichen Einnahmen. Hierzu betrachten wir zunächst, in welcher Relation zum BIP sich die Einnahmenkomponenten in den letzten Jahren entwickelt haben, siehe **Abbildung 2**. Seit 1995 war eine weitgehende "Entkopplung" des Aufkommens aus Steuern vom BIP-Wachstum zu beobachten, wobei allerdings auch die Steuerreformen zu dieser un stetigen Entwicklung beigetragen haben. Ferner sehen wir, dass die "sonstigen Einnahmen" weitgehend unabhängig vom BIP sind und sich in den letzten 10 Jahren auch kaum (nominal) verändert haben. Obgleich die Steueraufkommenselastizität in den letzten Jahren deutlich kleiner als 1,0 war, gehen wir bei unseren Modellrechnungen davon aus, dass sich diese wieder in Richtung eines langfristig stabilen Wertes von 1,0 entwickelt. Im Hinblick auf die "sonstigen Einnahmen" unterstellen wir, dass diese auch zukünftig weit unterproportional mit dem BIP wachsen, und gehen von einer Aufkommenselastizität von 1/3 aus, was sicherlich recht optimistisch ist.

Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmen aus Steuern, LFA und FehlBEZ sowie der sonstigen Einnahmen und des BIP in Deutschland (Landes- und Gemeindeebene): Normierung 1995 = 100

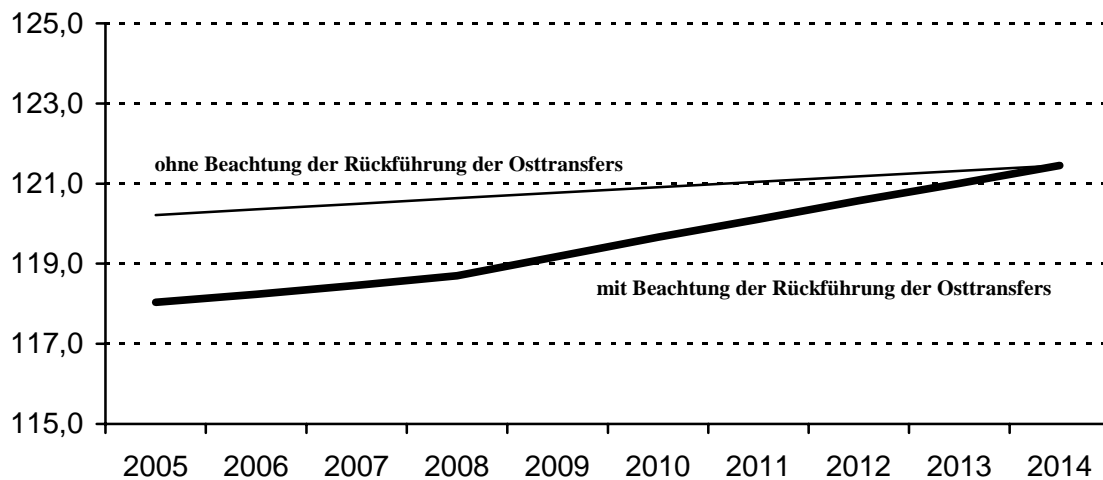


Andere Einnahmen ohne HaushaltssanierungsBEZ.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt.

Die Basismodelle gehen im gesamten Betrachtungszeitraum von einem Anstieg des BIP in Höhe von 2,5% aus und in Alternativrechnungen verwenden wir auch eine Wachstumsrate von 3,5%. In den Jahren von 1995 bis 2004 betrug das jahresdurchschnittliche Wachstum des nominalen BIP in Gesamtdeutschland ca. 2,1% und war nahezu identisch mit der des Landes Bremen. Wir gehen somit in der Basisvariante von einer leichten und in der Alternativrechnung von einer deutlichen Erholung der Konjunktur aus. Die Gesamtheit unserer Modellannahmen haben wir in der **Übersicht 3** nochmals vollständig in Kurzform dokumentiert.

Abbildung 3: Entwicklung der Pro-Kopf-Primäreinnahmen des Landes Bremen in Relation zu den Vergleichswerten der Flächenländer von 2005 bis 2014 bei einem BIP-Wachstum von 2,5% mit und ohne Berücksichtigung der Rückführung der Osttransfers: Normierung: Flächenländer = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei unserer Projektion müssen wir uns des Umstandes bewusst sein, dass die Flächenländer infolge der Rückführung der Osttransfers an die Ostflächenländer bis zum Jahr 2014 Einnahmenverluste erleiden werden. Die gesamten Osttransfers - in der Abgrenzung der Position 5 in Übersicht 2 - betragen im Jahr 2004 ca. 149 Euro je EW - bezogen auf die Flächenländer insgesamt - und diese werden bis zum Jahr 2014 auf ca. 81 Euro absinken. *Dies führt dazu, dass sich in unseren Modellrechnungen die Einnahmenposition des Landes Bremen in Relation zum Flächenländerdurchschnitt c.p. verbessert.* Wir werden diesen Mechanismus aufzeigen und quantifizieren, aber dennoch bei allen unseren Berechnungen die dynamische Rückführung der Osttransfers berücksichtigen, da wir die Primärausgabenentwicklung des Landes Bremen mit unserem Konzept der Primärausgabenuntergrenze an den FL-Durchschnitt ankoppeln und ferner eine Politik der Nachhaltigkeit im FL-Durchschnitt als Referenzmaßstab verwendet wird.

Übersicht 3: Die Modellannahmen im Überblick

1. Wachstumsrate des BIP in HB und in den FL: 2,5% und 3,5%.
- 2a. Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich) in Bremen 2005: aktuelle Haushaltsplanung/Nachtragshaushalt von Bremen; ab 2006: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1.
- 2b. Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich) in den FL 2005: Wachstumsrate gegenüber 2004 wie in Bremen; ab 2006: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1.
- 3a. Vermögensveräußerungen in Bremen: bis 2009 nach Finanzplanung, von 2010 bis 2014 Ansatz von Null.
- 3b. Vermögensveräußerungen in den FL: von 2005 bis 2014 Durchschnittswert der letzten fünf Jahre Ansatz von Null.
- 4a. Sonstige Einnahmen in Bremen 2005: aktuelle Haushaltsplanung/Nachtragshaushalt von Bremen; ab 2005: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1/3.
- 4b. Sonstige Einnahmen in den FL 2005: Wachstumsrate gegenüber 2004 wie in Bremen; ab 2006: Projektion mit BIP-Wachstum bei einer BIP-Elastizität von 1/3.
5. Osttransferleistungen in den FL: Berücksichtigung von Korb 1 und Korb 2 im Rahmen des Soli II und Abschmelzung der Osttransfer entsprechend dem SFG.
6. Zinssatz: 5,0%.
7. Bevölkerungsentwicklung: Konstante Bevölkerungszahl (2004) in HB und in den FL .

Die **Abbildung 3** zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Primäreinnahmen - also der Einnahmen netto der Erlöse aus Vermögensveräußerungen - des Landes Bremen relativ zu den Flächenländerwerten bei einem BIP-Wachstum von 2,5%. Ausgewiesen werden die Relationen in zwei Varianten: In der *ersten* Variante, die von uns im Nachfolgenden auch als Referenzmodell verwendet wird, wird die Rückführung der Osttransfers im Zeitraum von 2005 bis 2014 entsprechend der gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt (Kurve: mit Beachtung der Rückführung der Osttransfers). Hier verfügt Bremen im Jahr 2005 über Primäreinnahmen, die bei ca. 118% des FL-Durchschnitts liegen und bis zum Jahr 2014 auf ca. 121,4% ansteigen. Grund für diesen doch recht erheblichen Anstieg ist der Verlust an Transferleistungen an die neuen Länder in Ostdeutschland. In der zweiten Variante wird der Effekt der Rückführung der Osttransfers "künstlich" ausgeschaltet, in dem im Zeitraum von 2005 bis 2014 die Osttransfers in Höhe des im Jahr 2014 fließenden Betrages fixiert werden (Kurve: ohne Berücksichtigung der Rückführung der Osttransfers). Hier ergibt sich eine Primäreinnahmenquote von ca. 120,2% im Jahr 2005, die bis 2014 auf 121,4% ansteigt und somit den gleichen Wert erreicht wie in der ersten Rechenvariante.

Tabelle 3: Komponenten der Einnahmenentwicklung in Bremen bis 2014

Einnahmenkomponente in Mio. Euro	Wachstumsrate 2,5%	Wachstumsrate 3,5%
0. bereinigte Einnahmen im Jahr 2004 , IST (Kassenstatistik) darunter: HaushaltssanierungsBEZ	3.339 358	3.339 358
1. Bereinigte Einnahmen 2005 , Haushaltsplan/Nachtragsh. darunter: Steuern, LFA und FehlBEZ Vermögensverkäufe und sonstige BEZ sonstige Einnahmen	2.952 2.254 60 577	2.952 2.254 60 577
2. Bereinigte Einnahmen 2014 , Projektion darunter: Steuern, LFA und FehlBEZ Vermögensverkäufe und sonstige BEZ sonstige Einnahmen	3.497 2.815 0 621	3.772 3.072 0 640
3. Zuwachs 2005/2014 in % Bereinigte Einnahmen darunter: Steuern, LFA und FehlBEZ sonstige Einnahmen	18,5% 24,9% 7,8%	27,8% 36,3% 11,0%
4. Nachrichtlich: Bereinigte Einnahmen 2009 in der Modellrechnung Bereinigte Einnahmen 2009 in der Bremer Finanzplanung	3.144 3.234	3.251 3.234

Quelle: Eigene Schätzungen, siehe Text.

Die Ursache für die - selbst nach Ausschaltung der Rückführung der Osttransfers - leicht steigende Primäreinnahmenrelation Bremens liegt darin begründet, dass im Flächenländerdurchschnitt der Anteil der Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich bei ca. 70% liegt, während dieser Anteil in Bremen bei 80% liegt. In umgekehrter Lesart bedeutet dies, dass der Anteil der "sonstigen Einnahmen" an den gesamten Primäreinnahmen in Bremen geringer ist als in den Flächenländern. Verantwortlich hierfür ist zum einen, dass in Bremen die sonstigen Einnahmen um ca. 60 Euro je Einwohner unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer liegen.¹² Zum anderen liegt dies natürlich in der Einwohnerwertung

¹² Berechnet auf Basis der Kassenstatistik des Jahres 2004. Ursache hierfür ist u.a. der Umstand, dass in Bremen die Gebühreneinnahmen geringer sind als im FL-Durchschnitt, da insbes. im Bereich der "Kommunalen

begründet, da Bremen je "natürlichem" Einwohner ein weit höheres Steuer- und Finanzausgleichsaufkommen hat als die Flächenländer. Da der Anteil aus Steuern und Finanzausgleich an den Gesamteinnahmen in Bremen höher ist als in den Flächenländern und diese Einnahmen annahmegemäß eine BIP-Elastizität von 1,0 haben, während die sonstigen Einnahmen nur eine BIP-Elastizität von 1/3 haben, verbessert sich die Einnahmenrelation des Landes Bremen im Vergleich zum FL-Durchschnitt.

Nachzutragen ist, dass die Abbildung 3 lediglich die Einnahmenprojektion für ein BIP-Wachstum von 2,5% aufzeigt. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% unterscheiden sich die *Relationen* (aber natürlich nicht die absoluten Werte!) nur geringfügig von den in Abbildung 3 dargestellten Werten, so dass wir auf die Darstellung verzichtet haben. Allerdings haben wir in der **Tabelle 3** die Gesamtergebnisse unserer Einnahmenprojektion für die beiden BIP-Varianten detailliert aufgelistet. Auf Basis dieser Projektion gehen wir von einem Einnahmewachstum bis 2014 in Bremen von 20% bei einem BIP-Wachstum von 2,5%, bzw. von nahezu 30% bei einem BIP-Zuwachs von 3,5% aus. Hierbei steigen die Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich überproportional, während die sonstigen Einnahmen deutlich geringer anwachsen. Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass unsere Modellkonstruktion impliziert, dass sich die *Relation der Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich* (einschließlich FehlbetragsBEZ und abzüglich der LFA-Leistungen der Geberländer) in Bremen im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt im gesamten Simulationszeitraum nicht verändert und ca. 132,1% beträgt. Letztendlich sei noch erwähnt, dass unsere Modellrechnung für Bremen nur geringfügig von der aktuellen Finanzplanung des Landes Bremen abweicht. So prognostizieren wir für Bremen im Jahr 2009 bereinigte Gesamteinnahmen zwischen 3.144 Mio. Euro (2,5%) bis 3.251 Mio. Euro (3,5%), während die Finanzplanung einen Wert von 3.234 Mio. Euro im Jahr 2009 verzeichnet. Somit decken unsere beiden Modellrechnungen den Streubereich ab, innerhalb dessen sich die Bremer Finanzplanung bewegt.

IV.2 Nachhaltigkeitsberechnungen für Bremen ohne Sanierungshilfen von 2005 bis 2014

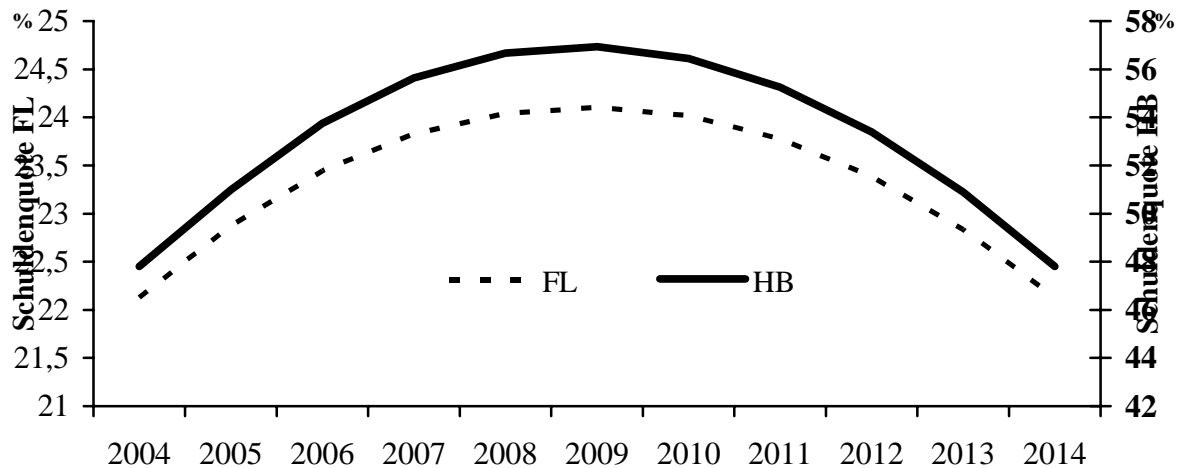
Wir wollen in diesem Abschnitt der Frage nachgehen, ob das Land Bremen aus eigener Kraft eine Nachhaltigkeitspolitik betreiben kann, ohne das Land in eine Situation hineinzuführen, bei der berechtigte Zweifel an der Fähigkeit des Landes Bremen zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben aufkommen. Bei unseren Modellrechnungen gehen wir von dem Ziel einer Stabilisierung der Schuldenquote aus, d.h. die Schuldenquote im Jahr 2014 entspricht der des Jahres 2004 und zwar sowohl in Bremen als auch in den Flächenländern, die wir als Benchmark für die Entwicklung der Primärausgaben des Landes Bremen heranziehen.

In der **Abbildung 4** zeigen wir zunächst den Verlauf der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5% in den Flächenländern und in Bremen im Simulationszeitraum. Bei der Schuldenquote greifen wir als Basisjahr auf den Wert des Jahres 2004 zurück, da wir bei Verwendung des Jahres 2005 als Ausgangsbasis unterschiedliche Werte für die Schuldenquote in den Modellvarianten mit 2,5% bzw. 3,5% BIP-Wachstum erhalten würden. Die Schuldenquote der FL würde von ca. 22,1% im Jahr 2004 auf ca. 24,5% im Jahr 2009 ansteigen und sich dann bis 2014 wieder dem Ausgangswert von 2004 nähern. In Bremen wäre ein kräftiger Anstieg von ca. 47,8% im Jahr 2004 auf 57% im Jahr 2009 zu erwarten und

Gemeinschaftsdienste" im FL-Durchschnitt der Anteil der noch in (kommunalen) Haushalten geführten Einrichtungen in diesem Bereich noch recht hoch ist, während diese Einrichtungen in Bremen weitgehend außerhalb des Haushalts geführt werden.

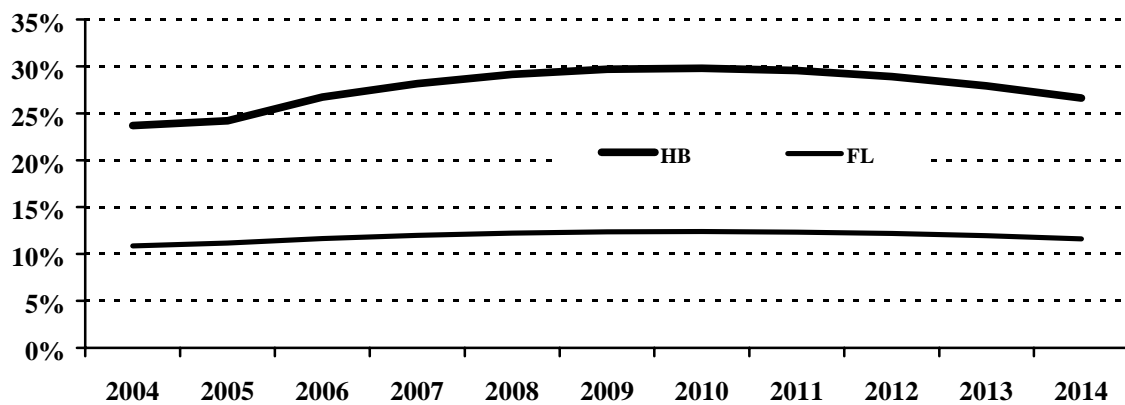
in den Folgejahren ein Rückgang auf den 2004-Wert. Ein Anstieg des BIP-Wachstums auf 3,5% würde den Verlauf der in Abbildung 4 dargestellten Kurven nur geringfügig verändern, wobei der Höchstwert der Schuldenquote in Bremen um ca. 1,5% geringer ausfällt.

Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenquote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5% ohne Sanierungshilfen für Bremen



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 5: Entwicklung der Zins-Steuer-Quote in Bremen und in den Flächenländern bei einer nachhaltigen Finanzpolitik bei einem BIP-Wachstum von 2,5%



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Ergänzend haben wir in der **Abbildung 5** die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote (ZSQ) in Bremen sowie im FL-Durchschnitt ausgewiesen, wobei wir diese wie folgt definiert haben:

$$(12) \quad ZSQ = \text{Zinsausgaben} : (\text{Steuereinnahmen} + \text{Einnahmen aus dem LFA} - \text{Zahlungen in den LFA} + \text{FehlBEZ}),$$

d.h. wir betrachten Zahlungen im horizontalen Länderfinanzausgleich sowie die FehlbetragsBEZ als Steueräquivalente. Im Jahr 2004 betrug die Zins-Steuer-Quote im FL-Durchschnitt 10,9%, während in Bremen mehr als der doppelte Wert (23,7%) erreicht wurde. In den Modellrechnungen steigt die Zins-Steuer-Quote in Bremen auf nahezu 30%, während in den FL ein Höchstwert von 12,4% erreicht wird. Bis zum Jahr 2014 würde sich die ZSQ in

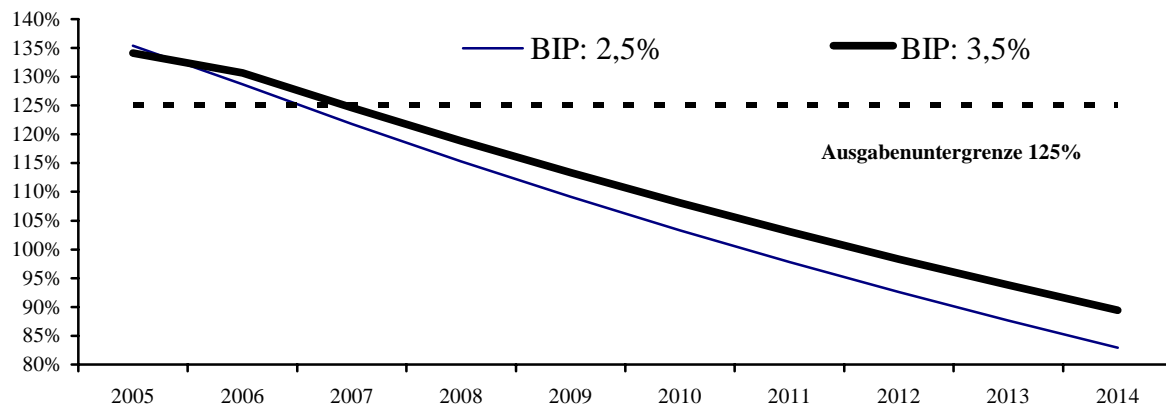
Bremen auf 26,6% reduzieren (FL: 11,5%). Selbst in der Rechenvariante mit einem BIP-Wachstum von 3,5% steigt diese Quote in Bremen auf ca. 26,5% an.

Tabelle 4: Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben bei einer auf die Stabilisierung der Schuldenquote ausgerichteten Nachhaltigkeitspolitik in Bremen sowie im Durchschnitt der Flächenländer

jährliche Primärausgabenwachstumsrate 2005 - 2014	BIP-Wachstum 2,5%	BIP-Wachstum 3,5%
Flächenländer: stabile Schuldenquote 22,1%	0,25%	1,20%
Bremen: stabile Schuldenquote 47,8%	-5,11%	-3,48%

Quelle: Eigene Berechnungen siehe Text.

Abbildung 6: Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den Flächenländern bei alternativem BIP-Wachstum



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf die Realisierbarkeit der hier bestimmten Nachhaltigkeitspolitiken ist die Frage, welche Primärausgabenimplikationen damit verbunden sind. Hierzu zeigt die **Tabelle 4** zunächst die zum Erreichen des Nachhaltigkeitsziels erforderliche Wachstumsrate der Primärausgaben. So müssen bei einem BIP-Wachstum von 2,5% die Primärausgaben in Bremen jahresdurchschnittlich um ca. 5,1% und bei einem BIP-Wachstum von 3,5% um ca. 3,5% reduziert werden. In den Flächenländern können hingegen die Primärausgaben um ca. 1/4 % bzw. 1,2% erhöht werden. Von noch größerer Bedeutung für die Einschätzung der Realisierbarkeit dieser Nachhaltigkeitspolitik des Landes Bremen ist die Betrachtung der Pro-Kopf-Primärausgaben in Bremen in Relation zum FL-Vergleichswert. In der **Abbildung 6** haben wir diese Relationen für die beiden Wachstumsszenarien dargestellt, wobei wir auch die von uns abgeleitete kritische Unterschwelle der Primärausgabenrelation von 125% eingetragen haben. Ein Blick auf diese Abbildung zeigt die Dramatik der Situation des Landes Bremen:

- Eine Nachhaltigkeitspolitik in Bremen mit dem Ziel einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 von 47,8% würde bei einem BIP-Wachstum von 2,5% bereits mit dem Jahr 2007 die Ausgabenuntergrenze durchbrechen; ein BIP-Wachstum von 3,5% würde diesen Prozess nur wenig beeinflussen. Im Jahr 2014 würde sogar bei einem BIP-Wachstum von 2,5% annähernd die Marke von 80% der Pro-Kopf-Primärausgaben der Flächenländer

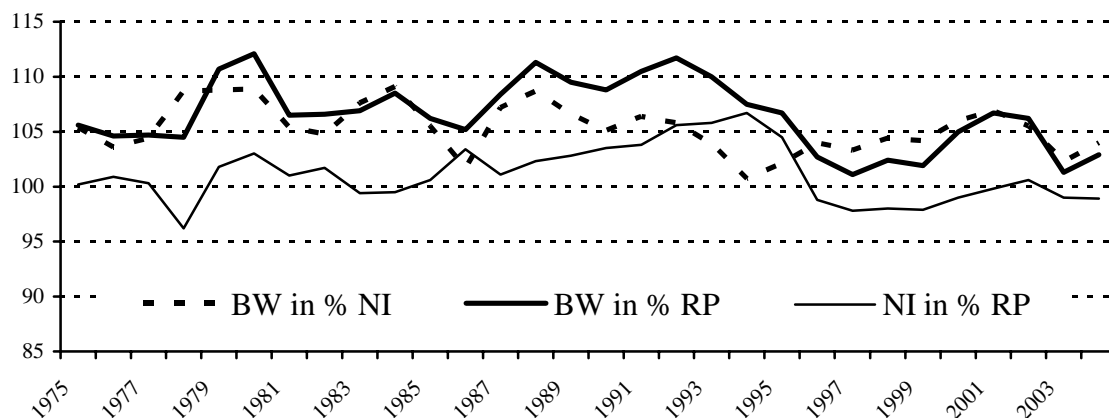
erreicht und selbst bei einem BIP-Wachstum von 3,5% wird die 90%-Grenze nach unten durchbrochen.

- Die *jährlichen* Absenkungen der Primärausgaben würden einen Betrag von 100 Mio. Euro überschreiten. Ein solcher Konsolidierungsschritt mag ggf. in einem oder in zwei Jahren möglich sein, aber keinesfalls alljährlich über einen Zeitraum von 10 Jahren! Die gesamten Primärausgaben müssten von ca. 3.490 Mio. Euro im Jahr 2005 auf ca. 2.180 Mio. Euro (2,5% BIP) bzw. 2.590 Mio. Euro (3,5% BIP) im Jahr 2014 reduziert werden. Eine solche Anpassung dürfte nicht möglich und ökonomisch auch kaum sinnvoll sein.
- Würde man vom Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik abgehen und in Bremen bei einem BIP-Wachstum von 2,5% (3,5%) eine Absenkung der Primärausgabenrelation auf 125% vornehmen, so würde die Schuldenquote von 47,8% auf 69,6% (64,9%) ansteigen. In allen Fällen wäre der Finanzierungssaldo im Jahr 2014 immer noch erheblich, d.h. die Schuldenquote würde in den Folgejahren weiter ansteigen.

Diese Simulationen zeigen, dass es Bremen aus eigener Kraft nicht gelingen kann eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, ohne bei den Primärausgabenrelationen so starke Kürzungen vorzunehmen, so dass das die Bürger des Landes Bremen im Ländervergleich eine dramatisch schlechtere Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen müsste und somit Zweifel an der Fähigkeit des Landes Bremen zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlich gebotenen Aufgaben aufkommen würden. In allen Fällen wird die von uns als Untergrenze angesehene Primärausgabenrelation von 125% dauerhaft und in einem nicht zu akzeptierenden Umfang unterschritten. Die damit verbundenen notwendigen realen Ausgabeneinschnitte müssen als dramatisch bezeichnet werden und dürften nicht realisierbar sein. Hierbei ist zu beachten, dass das von uns gesetzte Nachhaltigkeitsziel einer Stabilisierung der Schuldenquote über einen Zeitraum von 10 Jahren keinesfalls als "ehrgeizig", sondern im Gegenteil als moderat zu bezeichnen ist. Und selbst dann, wenn man einen weiteren Anstieg der Schuldenquote - z.B. auf 60% - "zulässt", wird eine Primärausgabenrelation von 102,4% bei einem BIP-Wachstum von 2,5% bzw. ca. 110% bei einem BIP-Wachstum von 3,5% erreicht! Auch dies wären unrealisierbare Primärausgabenrelationen die darüber hinaus auch noch die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens auf nahezu den vierfachen (!) Wert des Durchschnitts der Flächenländer treiben würde!

Bereits die Absenkung der Primärausgabenrelation auf ein Niveau von 125% der Flächenländer würde einen in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie beobachteten Präzedenzfall darstellen. Betrachtet man die langfristige Relation der Primärausgaben - ohne Leistungen der Geberländer im LFA - zwischen z.B. finanzstarken und finanzschwachen Westflächenländern, was wir in der **Abbildung 7** am Beispiel der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen auch tun, so stellt man fest, dass sich selbst über einen Zeitraum von 30 Jahren die Ausgabenrelationen zwischen den Ländern nicht besonders dramatisch und insbesondere auch nicht systematisch verändert haben, da sich die "Bewegungen" der Primärausgabenrelationen weitgehend innerhalb eines Korridors von 5% bewegen. So erreichte Baden-Württemberg über ca. 20 Jahre ein Primärausgabenvolumen, das sich in der Regel zwischen 105% und 110% des Wertes der beiden finanzschwachen Länder Rheinland-Pfalz und Niedersachsen bewegte. Ab Mitte der 90er Jahre scheinen sich diese Relationen auf ein geringeres Niveau reduziert zu haben, wobei hier sicherlich auch die Effekte der Einbeziehung der ostdeutschen Länder sowie des Landes Berlin in den Länderfinanzausgleich eine erhebliche Rolle spielen, da ab Mitte der 90er Jahre auch die Leistungen des Landes Baden-Württemberg im LFA erheblich angestiegen sind.

Abbildung 7: Entwicklung der Primärausgabenrelationen zwischen Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von 1975 bis 2004



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Aus unseren Analysen können wir somit eine Reihe von ersten Schlussfolgerungen ziehen: Wie im Anhang zu diesem Beitrag aufgezeigt wird, ist in Stadtstaaten eine untere Primärausgabenrelationsgrenze von 125% des Durchschnitts der Flächenländer anzusetzen. Jede weitere Absenkung dürfte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bereits einen Stadtstaat an den Rand eines Zustands der Handlungsunfähigkeit versetzen. Sollten diese Quoten signifikant unterschritten werden, dürften keinerlei Zweifel an der Unfähigkeit der Stadtstaaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorliegen. Unsere Nachhaltigkeitsberechnungen zeigen, dass Bremen noch nicht einmal eine so bescheidene Nachhaltigkeitspolitik wie die einer konstanten Schuldenquote verfolgen kann, ohne über einen längeren Zeitraum diese Ausgabenuntergrenze dauerhaft und erheblich nach unten zu durchbrechen. Letzteres ist sogar weitgehend unabhängig von der konkret unterstellten Wachstumsrate in Gesamtdeutschland und in Bremen. Selbst dann, wenn man bereit ist eine weitere Schuldenexplosion in Bremen hinzunehmen und die Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2014 auf nahezu den vierfachen Wert des FL-Durchschnitts zu "akzeptieren", ändert dies an dem grundlegenden Problem nichts, da selbst dann Primärausgabenrelationen von deutlich unter 110% erreicht werden!

Auch dann, wenn man Haushaltsnotlagenhilfen berechtigt sehr kritisch gegenüberstehen muss, so ist hier doch festzuhalten, dass die schwere Finanzkrise des Stadtstaates Bremen eine Unterstützung von außen erfordert, wobei aber auch vom Land Bremen erhebliche Eigenanstrengungen sowohl in der laufenden und mehr noch in der investiven Rechnung gefordert werden müssen. Mit der Quantifizierung solcher Solidarhilfen und den Eigenanstrengungen des Landes Bremen wollen wir uns im nächsten Abschnitt beschäftigen.

IV.3 Eigenanstrengungen und Sanierungshilfen in Bremen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzpolitik

Unsere Modellrechnungen haben gezeigt, dass Bremen aus eigener Kraft keine Schuldenstabilisierungspolitik betreiben kann, ohne eine Absenkung der Primärausgabenrelationen hinnehmen zu müssen, die erhebliche Zweifel an der Fähigkeit des Landes zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben entstehen lassen. Aus diesen Gründen führen wir nunmehr Modellrechnungen über die Gewährung von Sanierungshilfen durch.

Hierbei unterstellen wir, dass die Hilfe in Form einer Direktentschuldung erfolgt, d.h. der Bund bzw. die Solidargemeinschaft übernimmt direkt Schulden des Landes. Die Vorteile für Bremen liegen dann bei der Einsparung von Zinsausgaben.¹³ Allerdings auferlegen wir dem Stadtstaat Bremen bei unseren Modellrechnungen auch sehr harte Eigenanstrengungen, um die das Land auch vor dem Hintergrund der bereits seit 1994 erhaltenen erheblichen Sanierungshilfen nicht herkommen wird.

Es dürfte offenkundig sein, dass das Volumen der zu leistenden Sanierungshilfen durch zahlreiche gestaltbare Faktoren beeinflusst wird, wie insbesondere:

- vom Timing der Entschuldung,
- vom vorgegebenen Nachhaltigkeitsziel für das Land Bremen sowie
- von der als akzeptabel betrachteten Untergrenze der Primärausgabenrelation, die ihrerseits wiederum die Eigenanstrengungen bestimmen, die von der Solidargemeinschaft vom Land Bremen eingefordert werden,

so dass wir zunächst noch die diesbezüglichen Annahmen formulieren müssen.

Tabelle 5: Unterstellte Anpassung der Primärausgabenrelation in Bremen in Relation zum Durchschnitt der Flächenländer bis zum Jahr 2014

	Primärausgaben in Bremen in % der Primärausgaben im Flächenländerdurchschnitt
2004, Ist	143,6
2005, HH-Plan	135,4
2006	132,5
2007	131,5
2008	130,6
2009	129,7
2010	128,7
2011	127,8
2012	126,9
2013	125,9
2014	125,0

Quelle: Ab 2006 eigene Szenarien.

Bei der Berechnung von Sanierungshilfen gehen wir weiterhin davon aus, dass Bremen die Primärausgabenrelation bis zum Jahr 2014 auf 125% absenkt. Den hier unterstellten konkreten Verlauf der Primärausgabenrelationen haben wir in der **Tabelle 5** dokumentiert. In den vergangenen Jahren, einschließlich dem Jahr 2004, lagen die Primärausgaben des Landes Bremen bei ca. 145% des FL-Durchschnitts. Mit dem Haushaltsplanjahr 2005 ist aufgrund von besonderen Maßnahmen bereits eine Rückführung dieser Relation auf 135,4% verbunden. In den Folgejahren wird diese Relation in unseren Modellrechnungen in gleichen Jahresschritten auf den Zielwert von 125% im Jahr 2014 abgesenkt. Die hiermit verbundenen Absenkungen des nominalen Primärausgabenvolumens in Bremen sind erheblich, so dass wir von Alternativrechnungen abgesehen haben.¹⁴

¹³ Langfristig kommen hierzu noch die gesparten Tilgungsaufwendungen.

¹⁴ Siehe hierzu aber die Ergänzungsberechnungen im Anhang.

Der Referenzwert für die Primärausgaben des FL-Durchschnitts wird nach wie vor aus einer Modellvariante für die Flächenländer berechnet, in der diese eine Nachhaltigkeitspolitik in dem Sinne verfolgen, dass die Schuldenquote in 2014 der des Jahres 2004 entspricht. Die Modellrechnungen für die FL haben ferner die Eigenschaft, dass damit weitgehend eine Politik des ausgeglichenen Haushalts in den FL verbunden ist. Als Nachhaltigkeitsziel für Bremen wird vorgegeben, dass Bremen bis zum Jahr 2014 wieder die Schuldenquote des Jahres 2004 erreicht, die auch in etwa dem doppelten Wert des Durchschnitts der Ländergesamtheit im Jahr 2004 entspricht.¹⁵

Für das Timing der Teilentschuldungszahlungen werden drei Varianten bestimmt: das Jahr 2008, das Jahr 2011 und eine Aufteilung der Teilentschuldungszahlungen in gleichen Raten auf die Jahre 2008 und 2011. Die letztere Variante ist insbesondere dafür gedacht um die Zahlungen an das Land Bremen vom tatsächlichen finanzpolitischen Verhalten Bremens abhängig zu machen. So könnte die Solidargemeinschaft die zweite Rate verweigern oder kürzen, wenn Bremen sich nicht an seine Eigenanstrengungszusagen hält, so dass auch aus Anreizgründen eine Teilentschuldung in mindestens 2 Raten angebracht ist. Zum Vergleich der dann insgesamt erforderlichen Teilentschuldungszahlungen werden die Zahlungen auf das Jahr 2005 abdiskontiert, unter Verwendung eines Zinssatzes von 5%. Bei allen Modellrechnungen gehen wir von einem BIP-Wachstums von 2,5% bzw. 3,5% aus.

Die Ergebnisse unserer Modellrechnungen haben wir in der **Tabelle 6a** bzw. **Tabelle 6b** ausgewiesen, wobei wir auch die Zins-Steuer-Quoten ausweisen. Wir werden zunächst ausführlich die Resultate bei einem BIP-Wachstum von 2,5% erläutern. In der Zeile 0 sind nochmals die Ergebnisse für das Referenzmodell des Flächenländerdurchschnitts dokumentiert. Diese können bei einer jahresdurchschnittlichen Primärausgabenwachstumsrate von 0,24% eine Stabilisierung der Schuldenquote bei 22,1% erreichen. Die Zeile 1 zeigt das Basismodell für Bremen *ohne Teilentschuldung* bei einer Absenkung der Primärausgabenquote auf 125% bis zum Jahr 2014. Für Bremen würde dies eine Schuldenquote von nahezu 70% im Jahr 2014 implizieren, trotz der massiven Rückführung der Primärausgaben, die jahresdurchschnittlich um nahezu 0,7% reduziert werden müssten. Die Zins-Steuer-Quote würde bis zum Jahr 2014 auf den dreifachen Wertes der FL ansteigen! In realer Rechnung würde diese Politik eine Absenkung der Primärausgaben von jahresdurchschnittlich nahezu 2% implizieren. In den anderen Zeilen werden die Ergebnisse bei alternativen Annahmen über die Teilentschuldungen dokumentiert. Zunächst ist festzuhalten, dass in allen Fällen die jeweils berechneten Primärausgabenwachstumsraten mit dem Basismodell identisch sind, da die Teilentschuldung und die hiermit verbundenen Zinsentlastungen nur die Zinsausgaben, aber nicht die Primärausgaben tangieren! Die Barwerte der erforderlichen Entschuldungsleistungen weichen - bei gegebener Primärausgabenrelation - bei unterschiedlichen Annahmen über das Timing der Entschuldungsleistungen natürlich nicht voneinander ab, da der hier verwendete Zinssatz zum Abdiskontieren der Teilentschuldungszahlungen mit dem Zinssatz zur Bestimmung der Zinsausgaben identisch ist. Die Entschuldung müsste ein Barwertvolumen von ca. 4,24 Mrd. Euro haben. Mit der Entschuldung ist auch eine Rückführung der Zins-Steuer-Quote (ZSQ) von ca. 33,7% im Jahr 2014 im Modell ohne Teilentschuldung auf einen Wert von ca. 24,9% verbunden.

¹⁵ Die Schuldenquote auf der Länderebene in Gesamtdeutschland betrug Ende 2004 ca. 24,2%, ca. 20,9% in den alten Ländern und ca. 22,1% in den Flächenländern.

Tabelle 6a: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von **2,5%**

	Schuldenquote 2004	Schuldenquote 2014	Wachstumsrate der Primärausgaben	Teilentschuldung in Mio. Euro	Barwert der Zahlungen in Mio. Euro	ZSQ 2005	ZSQ 2014
Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt							
0	22,1%	22,1%	0,24%	-	-	11,2%	11,6%
Basismodell ohne Teilentschuldung							
1	47,8%	69,6%	-0,64%	0	0	24,2%	35,9%
Teilentschuldung im Jahr 2008							
2.	47,8%	47,8%	-0,64%	4.907	4.240	24,2%	24,8%
Teilentschuldung im Jahr 2011							
3.	47,8%	47,8%	-0,64%	5.682	4.240	24,2%	24,8%
Teilentschuldung in zwei Raten (2008, 2011)							
4.	47,8%	47,8%	-0,64%	je 2.633	4.240	24,2%	24,8%

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Tabelle 6b: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von **3,5%**

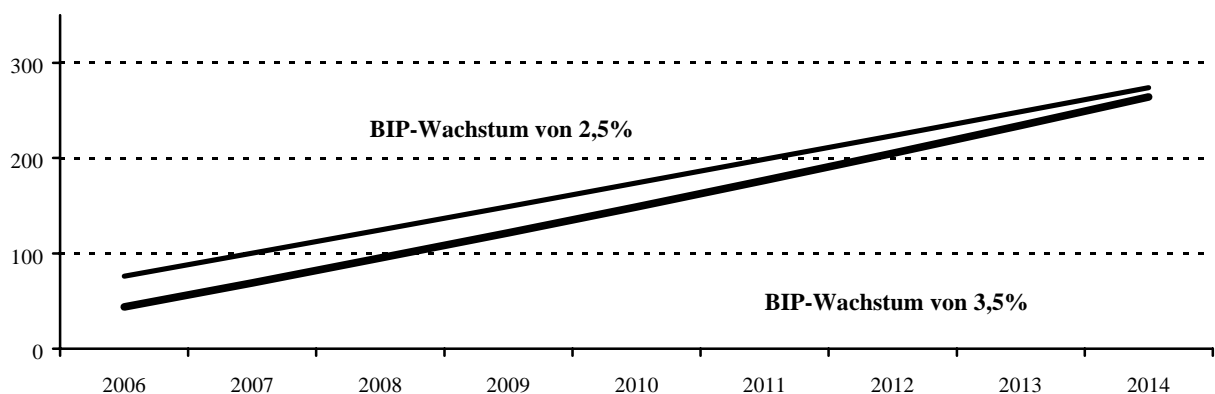
	Schuldenquote 2004	Schuldenquote 2014	Wachstumsrate der Primärausgaben	Teilentschuldung in Mio. Euro	Barwert der Zahlungen in Mio. Euro	ZSQ 2005	ZSQ 2014
Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt							
0	22,1%	22,1%	1,20%	-	-	11,2%	11,6%
Basismodell ohne Teilentschuldung							
1	47,8%	64,9%	0,41%	0	0	24,2%	33,7%
Teilentschuldung im Jahr 2008							
2.	47,8%	47,8%	0,41%	4.250	3.671	24,2%	24,9%
Teilentschuldung im Jahr 2011							
3.	47,8%	47,8%	0,41%	4.920	3.671	24,2%	24,9%
Teilentschuldung in zwei Raten (2008, 2011)							
4.	47,8%	47,8%	0,41%	je 2.280	3.671	24,2%	24,9%

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Ein BIP-Wachstum von 3,5% würde zu einer Reduktion des Teilentschuldungsbetrages um ca. 0,6 Mrd. Euro führen und sich auf nahezu 3,7 Mrd. Euro belaufen. Im Vergleich hierzu betrug der Barwert der im Zeitraum von 1994 bis 2004 an das Land Bremen geflossenen Sanierungshilfen - abdiskontiert auf das Ausgangsjahr 1994 bei einem Zinssatz von 5% - 6,99 Mrd. Euro. Ein höheres BIP-Wachstum hätte aber in unseren Modellrechnungen infolge der Verknüpfung der Primärausgabenentwicklung in Bremen und in den Flächenländern kaum Auswirkungen auf die Zins-Steuer-Quote. Die Koppelung der Primärausgaben in Bremen an die Flächenländer verhindert, dass sich die öffentliche Güterversorgung in Bremen von den "Standards", die in anderen Bundesländern realisiert werden, entfernt. Ein "Abhängen" der Entwicklung in Bremen von den Gegebenheiten in den anderen Länder würde ansonsten dem grundgesetzlichen Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zuwider laufen.

Unsere Berechnungen zeigen, dass Bremen zum Erreichen einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 auf massive Solidargemeinschaftshilfen angewiesen ist. Selbst bei günstigen Wachstumsbedingungen (BIP-Wachstum von 3,5%) würde sonst die Schuldenquote bis zum Jahr 2014 auf deutlich über 60% steigen, und dies trotz einer massiven Absenkung der Primärausgaben. Allerdings werden dem Land in unseren Modellrechnungen auch erhebliche Eigenanstrengungen abverlangt, die wir unter Verwendung unseres oben - siehe Abschnitt III - abgeleiteten Konzepts zur Evaluation der Eigenanstrengungen bestimmen können. Hierbei wird als Benchmark das Primärausgabenwachstum im Durchschnitt der Flächenländer bei einer Nachhaltigkeitspolitik (konstante Schuldenquote) herangezogen. Die sich hierbei ergebenden *jährlichen* Eigenanstrengungen ab dem Jahr 2006 haben wir für ein BIP-Wachstum von 2,5% und 3,5% in der **Abbildung 8** dargestellt. Im Laufe des Konsolidierungsprozesses steigt das jährlich zu erbringende Eigenanstrengungsvolumen an und erreicht im Jahr 2014 bei einem BIP-Wachstum von 2,5% und einer unteren Ausgabenlinie von 125% ein Jahresvolumen von ca. 280 Mio. Euro, was immerhin ca. 8% der Primärausgaben des Jahres 2004 entspricht. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% gehen diese Volumina leicht zurück, da die Flächenländer die sich ergebenden Finanzierungsspielräume in unserem Benchmarkmodell zur Erhöhung der Primärausgaben nutzen und Bremen in unserem Modell an diese Entwicklung angekoppelt ist.

Abbildung 8: *Jährliche* Eigenanstrengungen des Landes Bremen in Mio. Euro in den Modellrechnungen bei alternativen Annahmen über das BIP-Wachstum



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Zusammenfassend zeigt die **Tabelle 7** die über den Zeitraum von 2005 bis 2014 kumulierten Eigenanstrengungsbeiträge des Landes Bremen sowie die aus der Entschuldung resultierenden Zinersparnisse, wobei diese nur für die Variante mit einer einmaligen Teilentschuldung im Jahr 2008 bestimmt wurden.¹⁶ Ausgewiesen werden sowohl die Summen der Nominalwerte als auch die auf das Jahr 2005 mit einem Zinssatz von 5% abdiskontierten Werte. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die in der Tabelle ausgewiesene Relation der Eigenanstrengungen im Verhältnis zur Gesamtentlastung, wobei diese in allen Fällen nahezu bei 50% liegen! Dies impliziert, dass sich in unseren Modellrechnungen Bremen und der Bund bzw. die Solidargemeinschaft die Kosten der Konsolidierungspolitik des Landes teilen. Eine Eigenbeteiligung in diesem doch recht erheblichen Umfang dürfte mit Sicherheit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem "Haushaltsnotlagenurteil" von 1992 nach einer angemessenen Eigenbeteiligung eines Haushaltsnotlagenlandes entsprechen!

¹⁶ Da die Barwerte der alternativen Entschuldungsstrategien identisch sind, ist es ohnehin irrelevant, welche Teilentschuldungsstrategie man wählt!

Tabelle 7: Kumulierte Eigenanstrengungen und Zinersparnisse in Mio. Euro im Zuge einer Teilentschuldung des Landes Bremen bei alternativen BIP-Wachstumsraten im Zeitraum von 2005 bis 2014

	BIP-Wachstum von 2,5%	BIP-Wachstum von 3,5%
a) Nominalwertbetrachtung		
Eigenanstrengungen	1.570	1.359
Zinersparnisse ¹⁾	1.669	1.445
Gesamtentlastung	3.239	2.805
Eigenanstrengungen in %	48,5%	48,5%
b) Betrachtung in Termini auf das Jahr 2005 abdiskontierter Werte		
Eigenanstrengungen	1.183	1.010
Zinersparnisse ¹⁾	1.211	1.049
Gesamtentlastung	2.394	2.059
Eigenanstrengungen in %	49,4%	49,1%

1) Berechnet bei einer einmaligen Teilentschuldung im Jahr 2008.

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Nehmen wir als Referenzwert die Summe der abdiskontierten Entlastungen, so würden sich die Haushaltsentlastung bei einem BIP-Wachstum von 2,5% auf einen Betrag von nahezu 2,4 Mrd. Euro bis 2014 kumulieren. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% liegen diese Werte um ca. 350 Mio. Euro niedriger, da ein höheres BIP-Wachstum das Volumen der Teilentschuldungen reduziert und für Bremen auch die Anpassung an die Primärausgabenzielrelationen erleichtert. Das nominale Gesamtentlastungsvolumen, bestehend aus Zinsentlastungen und Eigenanstrengungen, würde in etwa dem Primärausgabenvolumen Bremens im Jahr 2014 entsprechen.

IV.4 Modellrechnungen unter Bezugnahme auf die Zins-Steuer-Quote

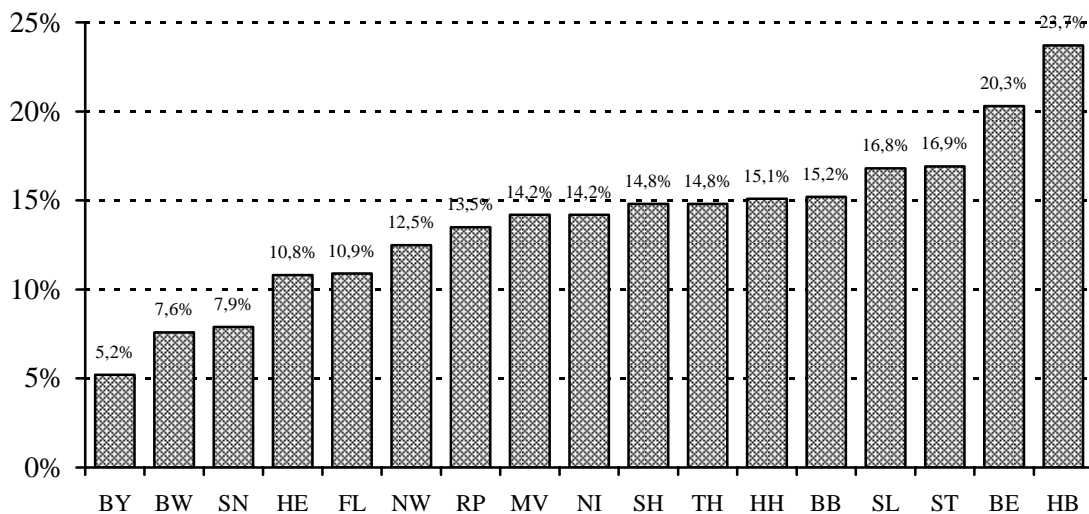
In Abschnitt II haben wir darauf hingewiesen, dass es völlig problemlos ist Nachhaltigkeitsmodelle auch in Termini der Zins-Steuer-Quote (ZSQ) zu formulieren. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem "Haushaltsnotlagenurteil" von 1992 der Zins-Steuer-Quote - gemeinsam mit der Kreditfinanzierungsquote - eine zentrale Bedeutung beigemessen, wobei allerdings auch zu betonen ist, dass zum damaligen Zeitpunkt das Konzept der Nachhaltigkeit in der finanzwissenschaftlichen Literatur und in der finanzpolitischen Praxis gerade im Entstehen begriffen war, so dass die heute üblichen dynamischen und zukunftsorientierten Nachhaltigkeitsbetrachtungen bei der Urteilsfindung im Jahr 1992 keine Rolle gespielt haben.¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat als "Referenzmaßstab" den Abstand der Zins-Steuer-Quote der Haushaltsnotlagenländer Saarland und Bremen zum nächst gelegenen Bundesland, das sich nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befindet - damals war dies das Land Schleswig-Holstein - nicht nur als "Haushaltsnotlagenindikator", sondern auch als Orientierungswert für die Bestimmung von Sanierungshilfen betrachtet. In allen unseren nachfolgenden Berechnungen verwenden wir die Zins-Steuer-Quote in der Abgrenzung der Gleichung (12).

Wir wollen daher ergänzend zu unseren obigen Berechnungen im Nachfolgenden Modellrechnungen vorlegen, die an der Zins-Steuer-Quote orientiert sind und zwar in einem doppelten Sinne: Zunächst einmal als Zielwert für eine Politik der finanzpolitischen

¹⁷ Auch ist zu beachten, dass bei der Zins-Steuer-Quote eine Reihe von Abgrenzungsproblemen - wie z.B. die Abgrenzung von Steuereinnahmen bzw. steueräquivalenten Einnahmen - bestehen, siehe hierzu Huber (2004).

Nachhaltigkeit und ferner als Referenzgröße für die Bestimmung von Teilentschuldungsleistungen.

Abbildung 9: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2004 (Landes- und Kommunalebene)



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik sowie des BMF (vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs für das Jahr 2004).

Wie aus der **Abbildung 9** hervorgeht, hatte Bremen im Jahr 2004 eine ZSQ von ca. 23,7%. An nächster Stelle rangiert das Land Berlin, das bereits eine Haushaltsnotlagenklage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hat, mit einer Quote von 20,3%. Mit etwas weiterem Abstand folgen die beiden Flächenländer Sachsen-Anhalt bzw. das Saarland mit ca. 16,9% bzw. 16,8%. Das Saarland hat zwischenzeitlich eine Klage in Karlsruhe auf das Fortbestehen einer extremen Haushaltsnotlage eingereicht. Das Land Sachsen-Anhalt ist als Referenzmaßstab "nächstes Bundesland" sicherlich aufgrund der Sonderbedingungen, die sich aus den erheblichen Osttransfers ergeben, kaum als Referenzland geeignet. Die "nächsten" alten Bundesländer wären somit Hamburg mit ca. 15,1% und Schleswig-Holstein mit ca. 14,8%.

Basierend auf diesen Angaben setzen wir als "Orientierungswert" für die Zins-Steuer-Quote des "nächst gelegenen Bundeslandes, das sich nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befindet", einen Zielwert von 16% und alternativ 17% an. Da wir auch in dieser Modellvariante dem Land Bremen erhebliche Eigenanstrengungen durch die Absenkung seiner Primärausgaben abverlangen, unterstellen wir wiederum eine Rückführung der Primärausgaben des Landes Bremen auf einen Wert von 125% des Flächenländerdurchschnitts. Dies impliziert, dass wir auch hier simultan Modellrechnungen für Bremen und den FL-Durchschnitt ableiten müssen, wobei wir alternative Annahmen über das Verhalten des Flächenländerdurchschnitts setzen:

- Unterstellt wird, dass der Flächenländerdurchschnitt eine Nachhaltigkeitspolitik im Sinne einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Wert des Jahres 2004 verfolgt.
- In der zweiten Variante unterstellen wir, dass der Flächenländerdurchschnitt die Zins-Steuer-Quote auf dem Wert des Jahres 2004 stabilisiert.

Wie bereits aus der Abbildung 5 sowie den Tabellen 6a bzw. 6b hervorgegangen ist, hat sich die Zins-Steuer-Quote im FL-Durchschnitt in unseren Nachhaltigkeitsmodellrechnungen nur geringfügig verändert, so dass auch die Ergebnisunterschiede zwischen den hier betrachteten

Modellvarianten recht gering sind. Im Hinblick auf die Teilentschuldungsstrategie untersuchen wir die beiden folgenden Optionen:

- Die Teilentschuldung erfolgt zum Ende des Jahres 2008 und zwar so, dass im Jahr 2009 die Zins-Steuerquote den Wert von 16% (bzw. 17%) annimmt.
- Die Teilentschuldung erfolgt zum Ende des Jahres 2008 und zwar so, dass im Jahr 2014 die Zins-Steuerquote den Wert von 16% (bzw. 17%) annimmt.

Unsere Berechnungsergebnisse für ein BIP-Wachstum von 2,5% haben wir in der **Tabelle 8a** sowie **8b** dokumentiert. In der Tabelle 8a werden die Resultate für das FL-Referenzmodell einer Stabilisierung der Schuldenquote im Jahr 2014 auf dem Wert des Jahres 2004 ausgewiesen. In diesem Fall ergibt sich im FL-Durchschnitt ein geringfügiges Ansteigen der ZSQ um ca. 0,8% bis zum Jahr 2014. Die Flächenländer können die Primärausgaben in diesem Fall um jahresdurchschnittlich 0,24% erhöhen. Diese Modellrechnung ist natürlich mit den Ergebnissen in Zeile 0 der Tabelle 6a identisch! In Bremen ergeben sich in den zugehörigen Modellrechnungen jahresdurchschnittliche Steigerungsraten der Primärausgaben von 0,64%, wobei dieses Ergebnis ebenfalls den Angaben in der Tabelle 6a entspricht, da auch das Referenzmodelle für die alten Länder identisch ist! Wird die ZSQ im Jahr 2009 auf 16% (17%) reduziert, so sind Teilentschuldungen im Barwert von ca. 6,54 Mrd. Euro (6,11 Mrd. Euro) erforderlich, wobei in allen Fällen auch die Schuldenquote Bremens erheblich abgesenkt wird und zwar auf einen Wert von ca. 36% (ca. 38%) im Jahr 2014. Daher sind auch die hier berechneten Teilentschuldungsleistungen wesentlich höher als die in der Tabelle 6a bzw. 6b berechneten Werte, da mit dieser erheblichen Rückführung der ZSQ eine deutliche Absenkung der Schuldenquote Bremens verbunden ist. Allerdings liegt die Schuldenquote Bremens im Jahr 2014 dann immer noch über dem Wert, den das Land Schleswig-Holstein im Jahr 2004 erreicht hat. Sofern Schleswig-Holstein ebenfalls in den nächsten Jahren eine Nachhaltigkeitspolitik betreibt, sei es mit dem Ziel der Stabilisierung der Schuldenquote oder der Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote, wie wir dies hier für den Flächenländerdurchschnitt unterstellen, würde sich durch die Teilentschuldung des Landes Bremen das Ranking des Landes Bremen bei der Schuldenquote nicht verändern. Letzteres würde natürlich für das Verhältnis zu Berlin sowie den ostdeutschen Flächenländern (mit Ausnahme des Freistaates Sachsen) gelten. Allerdings hat Berlin ebenfalls bereits eine Haushaltsnotlage eingereicht und Berlin befindet nach den hier in dieser Untersuchung angewendeten Kriterien ebenfalls in einer extremen Haushaltsnotlage.¹⁸ Im Hinblick auf die ostdeutschen Flächenländer ist festzuhalten, dass der Vergleich der Schuldenquoten mit den alten Ländern aufgrund des Umstandes, dass das ostdeutsche Pro-Kopf-BIP nur ca. 70% des Wertes der alten Länder erreicht, ohnehin nicht sinnvoll ist.

Bei den alternativen Modellrechnungen, die für die Flächenländer eine Stabilisierung der ZSQ auf dem Niveau des Jahres 2004 vorsehen (siehe Tabelle 8b), ergibt sich für das Primärausgabenwachstum ein deutlich niedriger Wert. In den Flächenländern würde diese Politik eine Konstanz der Primärausgaben erforderlich machen und in Bremen müssten diese jahresdurchschnittlich um nahezu 1% reduziert werden. In allen Fällen ergibt sich dann in Bremen ein etwas geringeres Teilentschuldungsvolumen. Erfolgt die Teilentschuldung so, dass die Zins-Steuer-Quote in Bremen bereits im Jahr 2009 den Zielwert von 16% bzw. 17% erreicht, sinken die Teilentschuldungsleistungen um ca. 1% und im Falle der Absenkung der ZSQ auf die Zielwerte im Jahr 2014, fällt die Teilentschuldung um ca. 3,5% geringer aus. Somit sind die Ergebnisunterschiede doch recht gering.

¹⁸ Siehe H. Seitz (2006).

Tabelle 8a: Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Schuldenquote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%

	2004	2009	2014
Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt (stabile Schuldenquote) jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: 0,24%			
Schuldenquote	22,13	24,51	22,13
ZSQ	10,86	12,34	11,61
Bremen jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: -0,64%			
a) ZSQ in 2009 auf 16%			
Schuldenquote	47,80	32,20	35,96
ZSQ	23,69	16,00	18,71
Teilentschuldung 2008: 7.575 Mio. Euro (Barwert: 6.544 Mio. Euro)			
b) ZSQ in 2009 auf 17%			
Schuldenquote	47,80	34,15	38,17
ZSQ	23,69	17,00	19,83
Teilentschuldung 2008: 7.077 Mio. Euro (Barwert: 6.114 Mio. Euro)			
c) ZSQ in 2014 auf 16%			
Schuldenquote	47,80	27,50	30,66
ZSQ	23,69	13,60	16,00
Teilentschuldung 8.769 Mio. Euro (Barwert: 7.575 Mio. Euro)			
d) ZSQ in 2014 auf 17%			
Schuldenquote	47,80	29,23	32,62
ZSQ	23,69	14,49	17,00
Teilentschuldung 2008: 8.328 Mio. Euro (Barwert: 7.194 Mio. Euro)			

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Zusätzlich zu den Modellrechnungen in den beiden Tabellen 8a und 8b haben wir Berechnungen unter der Annahme eines BIP-Wachstums von 3,5% durchgeführt. In diesen Fällen reduziert sich das Entschuldungsvolumen um 2,2% (in der Variante a) bis 3,5% (in der Variante d). Dieses Ergebnis entspricht auch den Befunden im vorangegangenen Kapitel, in dem wir aufgezeigt haben, dass unterschiedliche Annahmen über das BIP-Wachstum aufgrund der Kopplung der Primärausgaben in Bremen an den FL-Durchschnitt nur geringe Auswirkungen auf das Teilentschuldungsvolumen haben.

Zusammenfassend können wir somit festhalten, dass eine Politik der Rückführung der Zins-Steuer-Quote Bremens in Richtung des Wertes des nächst gelegenen Bundeslandes, das sich nicht in einer (extremen) Haushaltsnotlage befindet, erheblich höhere Teilentschuldungen erforderlich macht als unsere Modellrechnungen unter der Annahme einer Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Ausgangsjahres 2004. Die Ursache hierfür ist natürlich der Umstand, dass die hier unterstellte Absenkung der ZSQ auch mit einer deutlichen Absenkung der Schuldenquote unter den Wert des Jahres 2004 verbunden ist.

Allerdings muss auch hier wieder der szenarische Charakter unserer Modellrechnungen betont werden, wobei insbesondere darauf hinzuweisen ist, dass der Referenzwert "Flächenländerdurchschnitt" hier nicht besonders gut geeignet ist. Erforderlich wäre es vielmehr das

Verhalten des bei der ZSQ nächst gelegenen Bundeslandes - ohne Berücksichtigung des Haushaltsnotlagenlandes Berlin - abzubilden und dieses Land als Referenzmaßstab zu verwenden. Nach der Abbildung 9 wäre dies das ostdeutsche Land Sachsen-Anhalt bzw. das Saarland, wobei in Sachsen-Anhalt die Berücksichtigung von "Ostspezifika" die Modellrechnungen hoch spekulativ machen würden, und das Saarland zwischenzeitlich bereits eine Klage zur Feststellung des Anhalts der Haushaltsnotlage eingereicht hat. Die Entwicklung eines Referenzmodells für ein einzelnes Bundesland - wobei hier noch zu beachten wäre, dass sich bis zum Jahr 2008 auch das Ranking der Bundesländer im Hinblick auf die Zins-Steuer-Quote noch verändern könnte - würde aber das Setzen von (finanz-) politischen Verhaltensannahmen in dem jeweiligen Bundesland erforderlich machen, was im Rahmen einer wissenschaftlich fundierten Untersuchung kaum belastungsfähig möglich wäre.

Tabelle 8b: Ergebnisse von Modellrechnungen unter Verwendung der Zins-Steuer-Quote als Nachhaltigkeitszielwert sowie zur Evaluation von Teilentschuldungsleistungen bei Annahme einer Politik der Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote im Flächenländerdurchschnitt und einem BIP-Wachstum von 2,5%

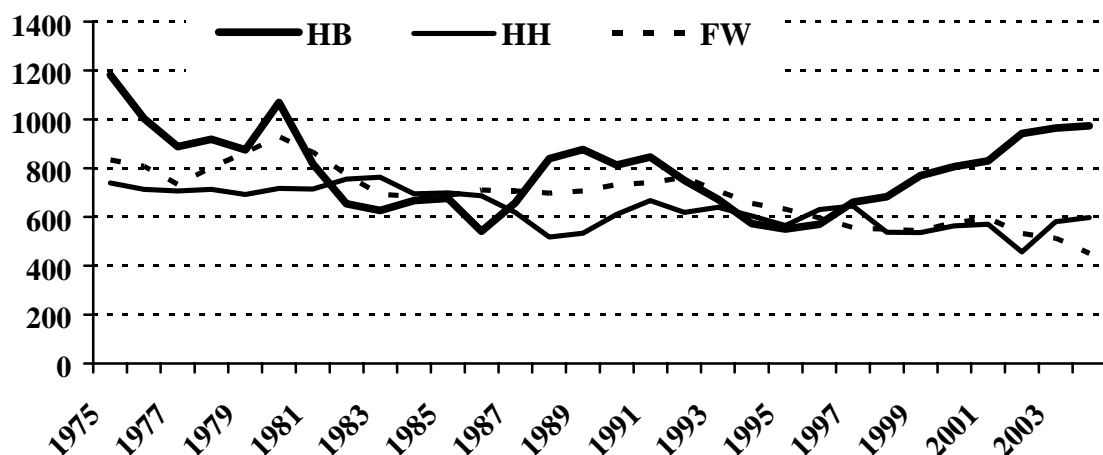
	2004	2009	2014
Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt (stabile Zins-Steuer-Quote) jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: 0,0%			
Schuldenquote	22,13%	24,00%	20,33%
ZSQ	10,86%	12,17%	10,86%
Bremen jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben: -0,91%			
a) ZSQ in 2009 auf 16%			
Schuldenquote	47,80%	32,05%	34,65%
ZSQ	23,69%	16,00%	18,17%
Teilentschuldung 2008: 7.499 Mio. Euro (Barwert: 6.478 Mio. Euro)			
b) ZSQ in 2009 auf 17%			
Schuldenquote	47,80%	34,00%	36,86%
ZSQ	23,69%	17,00%	19,30%
Teilentschuldung 2008: 7.001 Mio. Euro (Barwert: 6.048 Mio. Euro)			
c) ZSQ in 2014 auf 16%			
Schuldenquote	47,80%	28,28%	30,40%
ZSQ	23,69%	14,08%	16,00%
Teilentschuldung in 2008: 8.457 Mio. Euro (Barwert: 7.305 Mio. Euro)			
d) ZSQ in 2014 auf 17%			
Schuldenquote	47,80%	30,01%	32,36%
ZSQ	23,69%	14,96%	17,00%
Teilentschuldung in 2008: 8.016 Mio. Euro (Barwert: 6.924 Mio. Euro)			

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

V. Die Anpassung der Primärausgaben in der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung in Bremen im Zuge eines Haushaltssanierungsprozesses

Wir haben in den Modellrechnungen bewusst auf eine Zerlegung der Primärausgaben in investive und laufende Komponenten verzichtet, da dies angesichts der Spezifika in Bremen - Stichwort: ISP - kaum zu bewältigen ist. Dennoch ist eine Analyse des Anpassungsprozesses in der investiven und konsumtiven Rechnung vor dem Hintergrund des erheblichen Konsolidierungsbedarfs erforderlich. Hierzu betrachten wir im Nachfolgenden zunächst die Entwicklung der Investitionsaktivität in Bremen und im Anschluss daran wollen wir die Frage aufwerfen, in welchem Umfang die investiven Ausgaben zum Konsolidierungsprozess in Bremen beitragen können und müssen. Hierbei gehen wir von der sicherlich kaum zu bezweifelnden Grundthese aus, dass die Primärausgabenreduktion, die in Bremen im Rahmen eines massiven Eigenanstrengungs- und Konsolidierungsprogramms erforderlich ist, nur bewerkstelligt werden kann, wenn das Land seine investiven Ausgaben deutlich reduziert. Dies ist schon deshalb erforderlich, da Ausgabenabsenkungen im laufenden Bereich äußerst schwierig und i.d.R. auch kurzfristig nur in begrenztem Umfang realisierbar sind.

Abbildung 10: Entwicklung der *realen* investiven Ausgaben je Einwohner in Bremen im Ländervergleich seit 1975

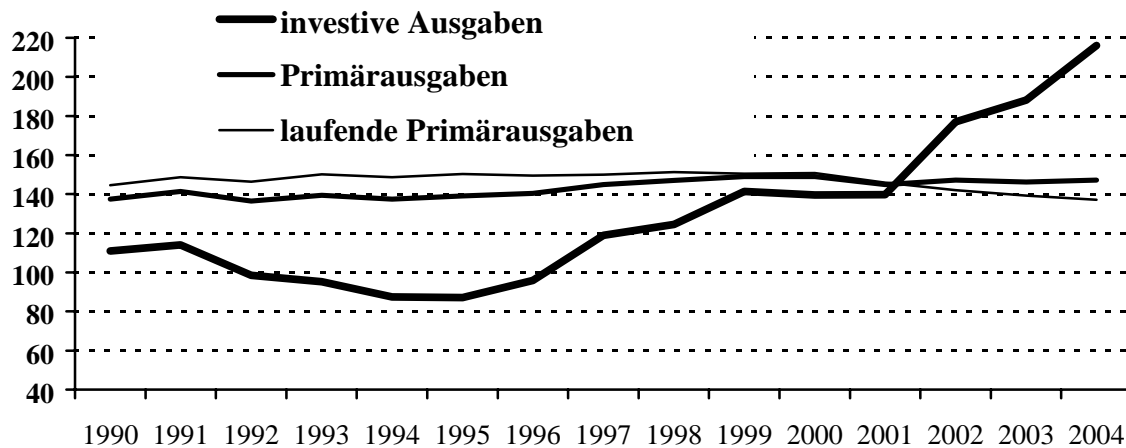


Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten investiven Daten in Bremen.

Abbildung 10 zeigt zunächst die Entwicklung der *realen* investiven Ausgaben in Bremen seit dem Jahr 1975 im Ländervergleich, wobei wir die jährlichen Investitionsausgaben mit dem BIP-Deflator preisbereinigt haben. Deutlich sichtbar ist der allgemeine Trend sinkender realer Investitionsausgaben in allen Ländern, wobei Bremen beginnend mit dem Jahr 1997 den Trend gebrochen und die realen Investitionsausgaben kräftig ausgeweitet hat. In den Westflächenländern und in Hamburg schwankten die investiven Ausgaben in den vergangenen 10 Jahren um einen Wert von 600 Euro je Einwohner. Bremen hat seine investiven Ausgaben im Rahmen des ISP seit Mitte der 90er Jahre drastisch ausgeweitet, wobei in den Jahren 2003 und 2004 nahezu das doppelte Niveau des Jahres 1995 erreicht wurde. *Dieses Niveau ist nachhaltig nicht finanzierbar und muss im Zuge eines Konsolidierungsprozesses massiv reduziert werden.* Wir sind uns des Umstandes bewusst, dass es in Folge des ISP auch in den nächsten Jahren noch zu erheblichen Investitionsfolgeausgaben kommt. Nach Angaben des Senators für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen sind in den nächsten Jahren noch jährlich Investitionsvolumina in einer Größenordnung von ca. 230 bis 250 Mio. Euro aus der Abfinanzierung von Projekten, die im

Rahmen des ISP durchgeführt wurden, gebunden. Dies würde ca. 1/3 der investiven Ausgaben des Jahres 2004 entsprechen.

Abbildung 11: Investive Ausgaben, Primärausgaben und laufenden Primärausgaben in Bremen in Prozent der Vergleichswerte der Westflächenländer seit 1990: Westflächenländer = 100



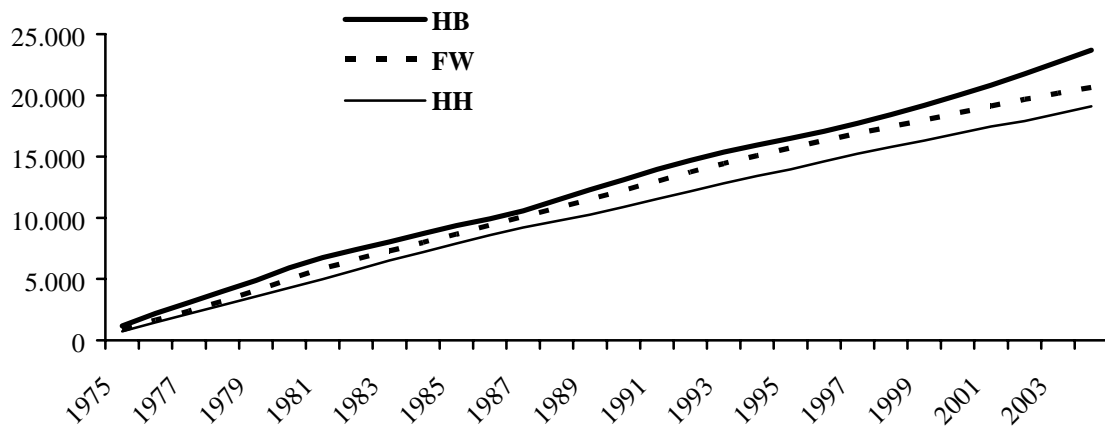
Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten investiven Daten in Bremen.

In einem nächsten Schritt betrachten wir die Primärausgabenrelation des Landes Bremen im Vergleich zu den *Westflächenländern*, disaggregiert nach den investiven, laufenden und gesamten Primärausgaben, siehe **Abbildung 11**. Wir greifen hier bewusst auf den Westflächenländervergleich zurück, da wir einen Blick auf die Entwicklung seit 1990 werfen wollen und die Sondersituation der neuen Länder das Bild erheblich verfälschen würde. Die neuen Länder haben Anfang der 90er Jahre je Einwohner gerechnet ein Investitionsvolumen getätigt, das ca. 220% des Wertes der Westflächenländer entsprach; zwischenzeitlich ist diese Relation auf ca. 175% gesunken.

Die Relation der laufenden Primärausgaben in Bremen im Vergleich zu den Westflächenländern hat sich von ca. 150% von Anfang der 90er Jahre auf zwischenzeitlich ca. 137% (2004) reduziert. In dieser Entwicklung kommt der "Eigenbeitrag" des Landes Bremen zur Haushaltskonsolidierung in der laufenden Rechnung nochmals zum Tragen, den wir bereits oben - basierend allerdings auf einem Benchmarkvergleich mit der Gesamtheit der Flächenländer - nachgewiesen haben. Besonders interessant ist der Verlauf der Relation für die investiven Ausgaben. Anfang der 90er Jahre lagen diese in Bremen etwa 10% über dem Niveau der Westflächenländer - und, was hier nicht dargestellt ist, ca. 20% *über* dem Niveau von Hamburg - und ist in der ersten Sanierungsphase bis zu ca. 15% unter das Westflächenländerniveau gesunken. Mit dem Jahr 1997 setzte eine massive Erhöhung der investiven Ausgaben ein. Im Jahr 2002 lagen die investiven Ausgaben ca. 80%, in 2003 ca. 90% und im Jahr 2004 sogar ca. 115% über dem Vergleichswert der Westflächenländer. Allerdings ist hierbei zu beachten, und dies zeigt auch die Abbildung 10, dass der drastische Anstieg dieser Relation in der jüngsten Vergangenheit auch das Resultat der massiven Investitionskürzungen in den Westflächenländern ist. Würde man mit einem "nachhaltigen" Investitionsvolumen der Westflächenländer rechnen, das in etwa bei einem Betrag von ca. 550 bis 600 Euro je Einwohner liegen dürfte, so hätten die investiven Ausgaben in Bremen in den letzten Jahren ca. 75% über dem "nachhaltigen" Westflächenländerniveau gelegen. Infolge dieser Entwicklung hat sich die Relation der gesamten Primärausgaben in Bremen im Vergleich zu den Westflächenländern auch deutlich erhöht. Lag diese in den Jahren von 1992

bis 1996 bei ca. 138%, so war in den Jahren von 2000 bis 2004 eine Relation von 147% zu verzeichnen. Für das Jahr 2005 erwarten wir aber einen Rückgang der Primärausgabenrelation unter das Niveau des Jahres 2004, wobei das konkrete Ausmaß aber sicherlich entscheidend von den Hartz-IV-Effekten abhängig sein wird, die gegenwärtig noch nicht belastungsfähig quantifizierbar sind.

Abbildung 12: Kumulierte reale Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Bremen, Hamburg und in den Westflächenländern seit 1975



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten investiven Daten in Bremen.

Ergänzend zeigt die **Abbildung 12** die *kumulierten* realen Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Bremen, Hamburg und in den Westflächenländern seit dem Jahr 1975 auf Basis der Kassenstatistik. Aus dieser Darstellung ist sichtbar, dass Bremen kumuliert über einen Zeitraum von 30 Jahren deutlich höhere investive Ausgaben getätigt hat, wobei allerdings die Investitionsstruktur - z.B. wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen vs. Investitionsfördermaßnahmen - nicht belastungsfähig zu untersuchen ist. Bis zum Jahr 2004 lagen die kumulierten realen Investitionsausgaben in Bremen ca. 15% über dem FW-Durchschnitt und sogar 25% über dem Hamburger Vergleichswert. Deutlich erkennbar ist die Beschleunigung des Investitionsprozesses in den letzten Jahren, der dazu geführt hat, dass sich der Abstand der Investitionslinie Bremens in der Abbildung 12 zum FW-Durchschnitt und zu Hamburg in der jüngsten Vergangenheit spürbar erhöht hat.

Allerdings lassen die Abbildungen 10 und 12 die Frage offen, ob Stadtstaaten allgemein ein strukturell höheres Investitionsvolumen tätigen als Flächenländer. Um diese Frage zu beleuchten, haben wir die investiven Ausgaben der Großstädte - es handelt sich hierbei nur um Städte in Westdeutschland - im Zeitraum von 2000 bis 2003 mit den durchschnittlichen investiven Ausgaben des gesamten kommunalen Sektors verglichen. Da gerade in Großstädten der Kauf und Verkauf von Beteiligungen - insbes. bei Verkehrs-, Energie- und Wasserbetrieben - eine erhebliche Rolle spielt, betrachten wir diesen Vergleich netto der Erlöse aus Vermögensveräußerungen. Hierbei zeigt sich, dass die Großstädte mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern im Untersuchungszeitraum jahresdurchschnittliche investive Ausgaben (netto der Vermögensverkäufe) von 276 Euro getätigt haben, während der gesamte kommunale Sektor in Westdeutschland auf ein Volumen von 263 Euro kommt. Somit lagen die Nettoinvestitionen der Großstädte um lediglich ca. 5% über dem Flächenländerdurchschnitt, so dass man kaum von einem signifikanten und systematischen

Unterschied sprechen kann.¹⁹ Bei diesem Vergleich dürfte sogar noch eine Verzerrung zu Gunsten der Großstädte infolge des Beteiligungserwerbs bestehen. Vergleicht man ausschließlich die Bauinvestitionen, die ca. 70% der Sachinvestitionen umfassen, liegen die Großstädte bei einem jahresdurchschnittlichen Ausgabenvolumen von 161 Euro je Einwohner, während der gesamte Kommunalbereich bei ca. 215 Euro je Einwohner liegt.²⁰

In einem weiteren Schritt wollen wir der Frage nachgehen, welchen Konsolidierungsbeitrag die investiven Ausgaben in Bremen in den nächsten Jahren erbringen könnten um eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Hierzu betrachten wir *exemplarisch* ein Simulationsmodell und stellen die Frage, wie die Rückführung der Primärausgaben auf investive und laufende Ausgaben verteilt werden kann. Hierbei haben wir bewusst eine Modellvariante ohne Haushaltssanierungshilfe ausgewählt um die Problematik losgelöst von Sanierungsbeiträgen untersuchen zu können. Für unsere Berechnungen benötigen wir aber einen Vergleichswert für die Zerlegung der Primärausgaben in den Flächenländern nach der laufenden und der investiven Komponente. Hierbei unterstellen wir, dass die Quote der investiven Ausgaben an den gesamten Primärausgaben in den Flächenländern 14% beträgt, was dem Durchschnittswert dieser Quote in den Westflächenländern in den letzten Jahren entspricht. Die Vergleichswerte des Flächenländerdurchschnitts wurden wiederum aus einer Modellrechnung unter der Annahme einer Nachhaltigkeitspolitik (konstante Schuldenquote) in diesen Ländern abgeleitet.

Zur Analyse ausgewählt haben wir die Modellrechnungen die bei einer Wachstumsrate von 2,5% eine Primärausgabenreduktion in Bremen auf 125% bis zum Jahr 2014 vornimmt. In diesem Fall steigt - wie bereits oben gezeigt wurde - die Schuldenquote in Bremen bis zum Jahr 2014 auf 69,6% an und die Primärausgaben müssen jahresdurchschnittlich um ca. 0,64% reduziert werden. Bezüglich der Zerlegung der Primärausgaben des Landes Bremen haben wir drei Szenarien durchgespielt, wobei im Jahr 2005 die investiven Ausgaben des aktuell gültigen Haushaltsplans übernommen wurden:

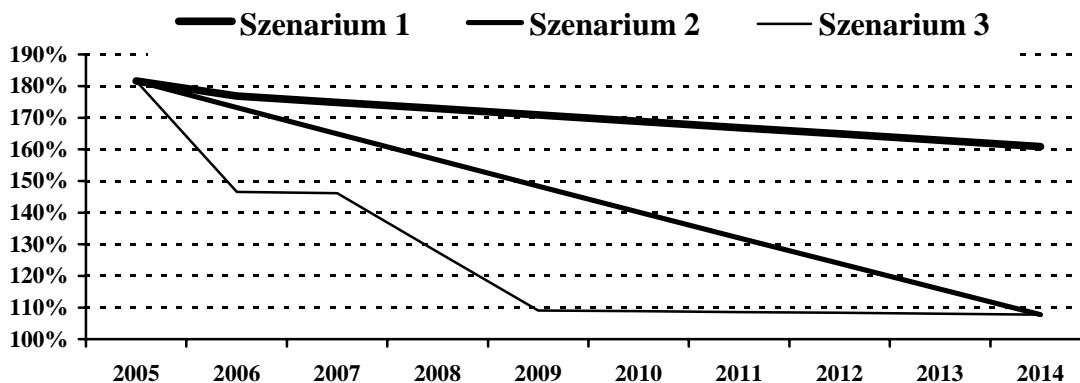
- *Gleichmäßigkeitsszenarium*: Sowohl die laufenden Primärausgaben als auch die investiven Ausgaben werden alljährlich um die gleiche Wachstumsrate reduziert (Szenarium 1).
- *Stetige Reduktion der investiven Ausgaben* auf den Benchmarkwert der Westflächenländer: Die Pro-Kopf-Investitionen werden in gleichen Jahresscheiben so reduziert, dass diese im Jahr 2014 ein Niveau von 600 Euro je Einwohner erreichen (Szenarium 2).
- *Schnelle Reduktion der investiven Ausgaben* auf den Benchmarkwert der Westflächenländer: Die Pro-Kopf-Investitionen werden bereits bis zum Jahr 2007 auf ein Niveau von 600 Euro je Einwohner abgesenkt (Szenarium 3).

In den Szenarien 2 und 3 werden die laufenden Primärausgaben residual bestimmt und zwar so, dass die gesamten Primärausgaben dem berechneten Nachhaltigkeitspfad folgen, so dass sich in allen drei Szenarien in jedem Jahr identische Werte für die gesamten Pro-Kopf-Primärausgaben ergeben, die sich lediglich durch die Ausgabenstruktur unterscheiden.

¹⁹ Diese Angaben wurden auf Basis einer Sonderaufbereitung der Kommunalfinanzstatistik der Jahre 2000 bis 2003 berechnet.

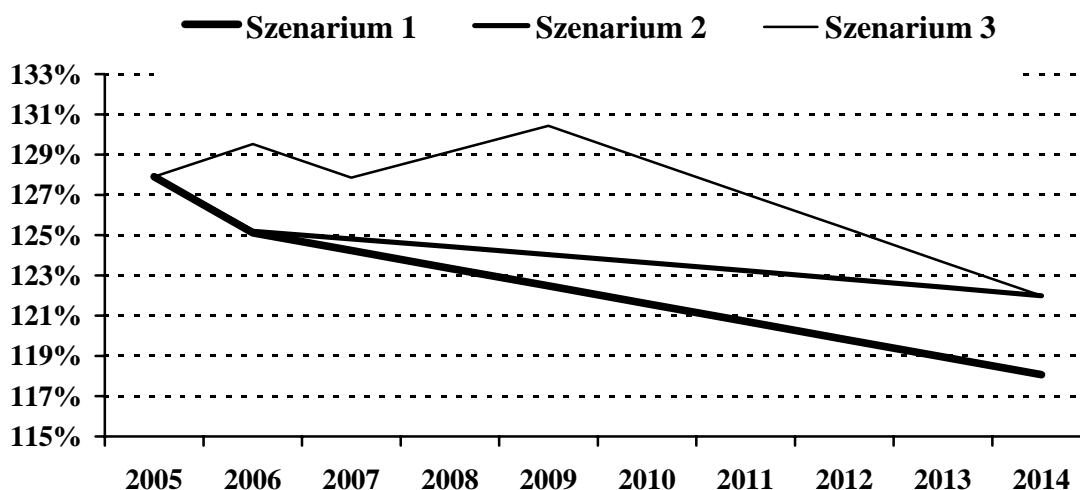
²⁰ Bei dieser Betrachtung müsste man aber noch berücksichtigen, dass im Bereich der Landesaufgaben Stadtstaaten höhere Kapazitäten z.B. im Hochschulbereich, dem Kulturbereich und in einigen anderen Bereichen vorhalten als Flächenländer (in einwohnerbezogener Betrachtung). Dem stehen aber z.B. geringere Aufwendungen in anderen Bereichen, wie z.B. dem Straßenbau, gegenüber. Der Saldoeffekt dürfte schwierig zu evaluieren sein.

Abbildung 13a: Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben im investiven Bereich in Bremen bei einer Politik der Nachhaltigkeit und unterschiedlichen Investitionsstrategien: Flächenländervergleichswert = 100



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Abbildung 13b: Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für laufende Primärausgaben in Bremen bei einer Politik der Nachhaltigkeit und unterschiedlichen Investitionsstrategien: Flächenländervergleichswert = 100



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Die Ergebnisse haben wir für die investiven Ausgaben in der **Abbildung 13a** und für die laufenden Primärausgaben in der **Abbildung 13b** dokumentiert. In allen Fällen erreichen die gesamten Primärausgaben im Jahr 2014 einen Wert von 125% des Flächenländerdurchschnitts. Im Szenarium 1 müssen die laufenden Primärausgaben aber auf einen Wert von 118% des Flächenländerdurchschnitts reduziert werden, da hier immer noch deutlich überproportionale investive Ausgaben finanziert werden, die im Jahr 2014 bei immerhin noch 168% des Flächenländerdurchschnitts liegen. Im Szenarium 2 müssen die laufenden Primärausgaben nur auf einen Wert von 122% des Flächenländervergleichswertes abgebaut werden. Dies gilt auch im Szenarium 3, wobei sich dieses Szenarium aber von Szenarium 2 dadurch unterscheidet, dass im Übergangsprozess ein höheres Volumen laufender Primärausgaben finanzierbar ist. So könnte im Zeitraum bis 2010 das Niveau der Relation der laufenden Primärausgaben sogar nahezu auf dem Wert des Jahres 2005 gehalten werden.

Tabelle 9: Entwicklung der investiven Ausgaben und der laufenden Primärausgaben in Bremen in den alternativen Szenarien im Jahr 2010 und 2014 in Relation zu den Ausgangswerten des Jahres 2005

	Primärausgaben insgesamt	investive Ausgaben	laufende Primärausgaben
2005	100,0%	100,0%	100,0%
2010:			
Szenarium 1	96,2%	96,2%	96,2%
Szenarium 2	96,2%	78,0%	100,4%
Szenarium 3	96,2%	60,6%	100,4%
2014:			
Szenarium 1	94,4%	94,4%	94,4%
Szenarium 2	94,4%	60,6%	102,1%
Szenarium 3	94,4%	60,6%	102,1%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Was die alternativen Szenarien im Hinblick auf das Haushaltsvolumen in Relation zu den Ausgangsdaten des Jahres 2005 implizieren, zeigt die **Tabelle 9**. In allen Fällen müssen die Primärausgaben bis 2010 um ca. 3,8% und bis 2014 um ca. 5,7% reduziert werden. Im Szenarium 1 müssten sowohl die laufenden als auch die investiven Primärausgaben um diesen Prozentsatz abgebaut werden. Im Szenarium 2 werden die investiven Ausgaben bis zum Jahr 2010 um ca. 22% und bis zum Jahr 2014 um ca. 40% reduziert. Das Volumen der laufenden Primärausgaben bleibt hingegen im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2005 weitgehend unverändert und fällt im Jahr 2014 sogar um ca. 2,1% höher aus. Im Szenarium 3 werden die investiven Ausgaben bereits bis zum Jahr 2010 um ca. 40% abgebaut, so dass im Jahr 2010 bzw. 2014 die laufenden Primärausgaben um ca. 4,4% bzw. ca. 2,1% höher liegen als im Jahr 2005.

Als Fazit ist somit festzuhalten, dass die notwendige Haushaltskonsolidierung zum Erreichen einer Primärausgabenrelation von 125% weitgehend über eine drastische Kürzung der investiven Ausgaben finanziert werden könnte, während die laufenden Primärausgaben de facto auf dem Niveau des Jahres 2005 eingefroren werden müssen. Letzteres wäre natürlich mit einer realen Ausgabenkürzung verbunden. Selbst dann, wenn die Preis- und Lohnsteigerungsrate nur bei 1% läge, wären daher *reale Kürzungen* in der laufenden Rechnung in einer Größenordnung von ca. 8% bis zum Jahr 2014 erforderlich. Keinesfalls würden neue Verteilungsspielräume entstehen. Im Gegenteil: Unvermeidbare Ausgabenaufwüchse in einzelnen Bereichen müssten durch Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen gegenfinanziert werden.

Insgesamt zeigen die Modellrechnungen, dass eine überproportionale Absenkung der laufenden Primärausgaben in Bremen spürbar eingeschränkt werden kann, sofern man kritisch die für die nächsten Jahre geplanten Investitionsprojekte unter die Lupe nimmt und nach Möglichkeiten der Verbilligung, der zeitlichen Streckung und/oder Streichung sucht. Im Grunde genommen gibt es zu einer solchen Strategie ohnehin keine Alternative, da sonst das Volumen der laufenden Primärausgaben bis zum Jahr 2014 nominal um ca. 6% reduziert werden müsste, was in realer Rechnung einem Ausgabenrückgang von ca. 15% entsprechen würde.

V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die hier vorgelegte Studie präsentierte Modellrechnungen zur Sanierung der Finanzen des Landes Bremen, wobei wir bei der Zielsetzung davon ausgegangen sind, dass Bremen eine nachhaltige Finanzpolitik realisiert. Nachhaltigkeit wurde hierbei in der Mehrzahl der Modellrechnungen von uns definiert als die Stabilisierung der Schuldenquote im Jahr 2014 auf dem Niveau des Jahres 2004. In Alternativrechnungen haben wir aber auch eine Rückführung der Zins-Steuer-Quote in Richtung der Werte des Bundeslandes mit der nächst ungünstigen Zins-Steuer-Quote, das sich nicht in einer Haushaltsnotlage befindet, unterstellt. Wir haben aufgezeigt, dass Bremen aus eigener Kraft keine nachhaltige Finanzpolitik erreichen kann ohne die von uns als Unterschwellenlinie diagnostizierte Untergrenze von 125% des Pro-Kopf-Primärausgabenniveaus der Flächenländer zu unterschreiten. Selbst dann, wenn Bremen diese Relation deutlich nach unten durchbrechen würde, müsste das Land einen weiteren drastischen Anstieg der Schuldenquote sowie der Zins-Steuer-Quote hinnehmen. In unseren Modellrechnungen haben wir ermittelt, durch welche Kombination von Eigenanstrengungen und Entschuldungshilfen Bremen wieder auf einen Pfad der Nachhaltigkeit zurückgeführt werden kann. Hierbei haben wir insbesondere auch die Bedeutung und die quantitativen Erfordernisse im Hinblick auf das notwendige Eigenanstrengungsvolumen hervorgehoben. Untersucht haben wir auch die Frage, wie Bremen die erhebliche Rückführung der Primärausgaben bewerkstelligen kann. Hierbei zeigt sich, dass Bremen einen erheblichen Teil dieser Anpassungslasten innerhalb der investiven Rechnung absorbieren muss, da ansonsten der Konsolidierungsdruck in der laufenden Rechnung nicht zu bewältigen sein wird.

Die in unseren Modellrechnungen ermittelten Teilentschuldungshilfen (im Jahr 2008) liegen bei einer Politik der Stabilisierung der Schuldenquote in einer Größenordnung von 3,7 Mrd. Euro (bei einem BIP-Wachstum von 3,5%) bzw. von 4,2 Mrd. Euro (bei einem BIP-Wachstum von 2,5) und würden bei einer Politik der Rückführung der Zins-Steuer-Quote auf das Niveau des nächst gelegenen Nicht-Haushaltsnotlagenlandes auf einen Wert von sogar über 7 Mrd. Euro ansteigen. Die Berechnungsergebnisse haben ferner gezeigt, dass sich im Falle einer Stabilisierung der Schuldenquote über eine Teilentschuldung eine nahezu gleichgewichtige Aufteilung der Sanierungslasten auf das Land Bremen in Form von Eigenanstrengungen aus der Rückführung der Primärausgaben sowie der Zinsentlastungswirkungen der Solidarhilfe ergeben würde.

Literaturhinweise

- Blanchard, O. J. et. al. (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, 15, S. 7-36.
- Blanchard, O. (1993), Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: Verbon, H. A. A. und F. A. A. M. van Winden [Hrsg.], The Political Economy of Government Debt, S. 307-325.
- Häde, Ulrich (1993), „Solidarität im Bundesstaat - Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.1992 zum Länderfinanzausgleich (BVerfGE 86, 148)“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S. 461-470.
- Halsch, V. (2005), "Berlin im Geflecht der Bund/Länder-Finanzbeziehungen" Vortrag, Mai 2005, FU in Berlin.
- Huber, Bernd (2005), "Anmerkungen zu der Stellungnahme 'Zur Beurteilung der finanzpolitischen Lage des Landes Berlin' der Senatsverwaltung für Finanzen", als Anlage zum Schriftsatz von Selmer, vom 19. 7. 2005 im Auftrag der Bundesregierung.
- Huber, B. (2004), Haushaltsnotlage in Berlin? Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, BMF.
- Kitterer, W. (2004), Die Investitionsstrategie des Stadtstaates Bremen als Teil des Sanierungsprogramms, Gutachten im Auftrag des Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.
- Korioth, Stefan (1997), „Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern“, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Seitz, H. (1997), "Quo Vadis Berlin? Eine ökonomische Analyse", in: R. Pohl und H. Schneider [Hrsg.], 'Wandeln oder weichen: Herausforderungen der wirtschaftlichen Integration für Deutschland', IWH-Halle, 1997, S. 205-238.
- Seitz, H. (2002), „Sustainability of public finances at the state level: Indicators and Evidence for the German Länder“, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>
- Seitz, H. (2003), Haushaltsnotlage in Berlin?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 2, 2003, S. 259-280.
- Seitz, H. (2004a). Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. In *Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten*, edited by G. Milbradt und J. Meier. Gütersloh, Germany: Verlag Bertelsmann Stiftung: S. 20-43.
- Seitz, H. (2004b), Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Solidarpakt II, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>
- Seitz, H. (2004c), „Die finanzpolitischen Voraussetzungen einer Fusion der beiden Länder Berlin und Brandenburg“, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>
- Seitz, H. (2006), "Bailout für Berlin?", erscheint Anfang 2006 in: K. Konrad und B. Jochimsen, Finanzkrisen im Bundesstaat, Lang-Verlag, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten, „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der Haushalte“, Bonn 2001.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2004), "Haushaltskrisen im Bundesstaat", Berlin, Bundesfinanzministerium.

Anhang 1:

Auswirkungen einer schnelleren Anpassung der Primärausgabenrelationen in Bremen

Wir haben ergänzende Sensitivitätsberechnungen durchgeführt, bei denen die in der Tabelle 5 dargestellte Anpassung der Primärausgabenrelationen des Landes Bremen spürbar beschleunigt wurde. Während in den obigen Modellrechnungen eine Rückführung der Primärausgabenquoten auf 125% bis zum Jahr 2014 vollzogen wurde, wurde diese Anpassung in den hier durchgeführten Alternativrechnungen bis zum Jahr 2010 durchgeführt. Die sich ergebenden Veränderungen weisen wir im Folgenden lediglich für ein BIP-Wachstum von 2,5% aus; für ein BIP-Wachstum von 3,5% gelten analoge Ergebnisse. Wie der **Tabelle A1.1** - die analog der Tabelle 6 angelegt ist - zu entnehmen ist, fällt die Schuldenquote in den Modellen ohne Teilentschuldung nur geringfügig kleiner aus, und die Barwerte der Teilentschuldungen sinken um weniger als 10%. Somit verändern sich durch eine spürbare Beschleunigung des Primärausgabenanpassungsprozesses in Bremen unsere Ergebnisse nur wenig.

Tabelle A1.1: Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Bremen zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von **2,5%** bei einer *schnelleren Absenkung der Primärausgabenrelation* (bis 2010)

	Schulden- quote 2004	Schulden- quote 2014	Wachstumsrate der Primärausgaben	Teilent- schuldung in Mio. Euro	Barwert der Zahlungen in Mio. Euro	ZSQ 2005	ZSQ 2014
Referenzmodell: Flächenländerdurchschnitt							
0	22,1%	22,1%	0,24%	-	-	11,2%	11,6%
Basismodell ohne Teilentschuldung							
1	47,8%	68,2%	-0,64%	0	0	24,2%	35,2%
Teilentschuldung im Jahr 2008							
2.	47,8%	47,8%	-0,64%	4.590	3.965	24,2%	24,8%

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Anhang 2:

Schätzung von Primärausgabenuntergrenzen

Die in dem Beitrag entwickelten Nachhaltigkeitsmodelle für Bremen sind von der Grundidee ausgegangen, dass "Eigenhilfe" vor "Fremdhilfe" geht und daher dem Land Bremen erhebliche Eigenanstrengungen bei der Überwindung seiner Haushaltskrise abverlangt werden dürfen und müssen. Das zumutbare Maß an Eigenanstrengungen kann aber nur dann quantifiziert werden, wenn man über Schätzungen eines Ausgabenvolumens verfügt, dessen Unterschreitung die "Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung"²¹ gefährdet. Die empirische Ableitung einer "Ausgabenuntergrenze" ist sehr schwierig, da ein "Grenzwert" nur unter Bezugnahme auf einen geeigneten Referenzwert bzw. Maßstab bestimmt werden kann. Bislang wurden solche Schätzungen in der Literatur und auch in der praktischen Arbeit noch nicht vorgelegt.²² Wir werden im Nachfolgenden zwei alternative Schätzungen für Ausgabenuntergrenzen entwickeln:

- In einem ersten Verfahren leiten wir eine Ausgabenuntergrenze für Stadtstaaten unter Verwendung eines Großstadtvergleichs ab.
- Ein zweites Verfahren beruht auf der Grundidee die "Ursachen" von Mehrausgaben in Stadtstaaten im Vergleich zu Flächenländern mit Hilfe von Indikatorvariablen zu messen. Dieses Verfahren wurde vom BBR (2002) bei der Bestimmung eines Einwohnerwertungsansatzes verwendet. Aus den so bestimmten "begründeten" Mehrausgaben der Stadtstaaten lässt sich eine Schätzung über eine Ausgabenuntergrenze für die Stadtstaaten in Relation zum Flächenländerdurchschnitt ableiten.

Die Ausgabenuntergrenze wird von uns grundsätzlich auf die **Primärausgaben** - also bereinigte Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben - bezogen, da nur mit den Primärausgaben "Politikausgaben" finanziert werden können. Ferner wird als Referenzmaßstab bei allen Modellrechnungen der Durchschnitt der Flächenländer herangezogen, d.h. die "Primärausgabenuntergrenze" wird nicht in Form eines Absolutwertes (Mio. Euro oder Euro je Einwohner) definiert, sondern als eine relative Größe gemessen in Termini der Pro-Kopf-Primärausgaben in einem Stadtstaat bzw. in Bremen in Relation zu den Pro-Kopf-Primärausgaben im Flächenländerdurchschnitt.

Die Entwicklung der Primärausgabenrelation der Stadtstaaten Bremen und Hamburg

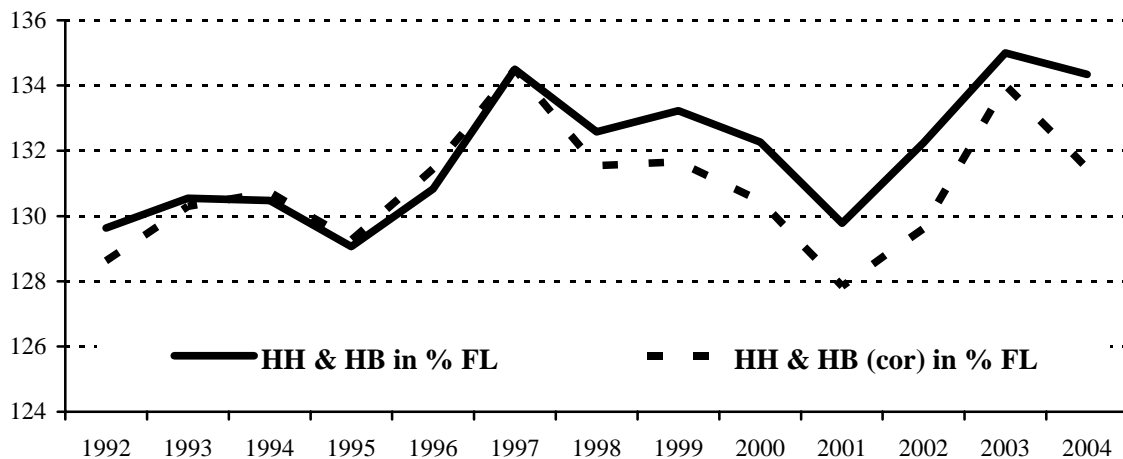
Um einen "historischen Referenzwert" zu haben, betrachten wir zunächst, um welchen Prozentsatz die Primärausgaben des Durchschnitts der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg in einer längerfristigen Betrachtung über den Vergleichswerten der Flächenländer lagen. Das Land Berlin haben wir aufgrund seiner "Sonderbedingungen" in den unmittelbaren Nachwendejahren, sowie des Umstandes, dass sich Berlin ebenfalls in einer extrem schwierigen Finanzlage befindet, aus der Betrachtung ausgeklammert. Da Bremen in den vergangenen Jahren aufgrund seines Investitions Sonderprogramms in erheblichem Umfang überdurchschnittlich hohe Investitionen getätigt hat, haben wir die durchschnittlichen

²¹ Siehe: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2004), "Haushaltskrisen im Bundesstaat".

²² Huber (2004) hat in seinem Berlin-Gutachten zwar eine quantitative Ausgabenuntergrenze für Berlin benannt ("95% des Wertes von Hamburg"), die Wahl dieses Wertes aber nicht begründet.

Primärausgaben der beiden Stadtstaaten in zwei Varianten berechnet. In der *ersten Variante* werden die tatsächlichen Primärausgaben Bremens verwendet, während wir in der *zweiten Variante* - bezeichnet als HB (cor) - die investiven Ausgaben in Bremen durch die investiven Ausgaben Hamburgs ersetzen. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in **Abbildung A2.1** dargestellt. Hier zeigt sich, dass über einen Zeitraum von nahezu 15 Jahren die Primärausgaben - unter Verwendung der korrigierten Daten in Bremen - der beiden Stadtstaaten bei ca. 130% der Primärausgaben der Flächenländer lagen.

Abbildung A2.1: Relation der Primärausgaben (ohne LFA-Zahlungen der Geberländer) zwischen den Stadtstaaten und dem Durchschnitt der Flächenländer in %



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik unter Verwendung der zuordnungskorrigierten Daten in Bremen entsprechend der Übersicht 1.

Es dürfte klar sein, dass die in der Abbildung dargestellten Relationen keinesfalls als ein Referenzwert für eine Ausgabenuntergrenze betrachtet werden dürfen, sondern lediglich als eine Darstellung der "historischen" Gegebenheiten.

Verfahren 1: Großstadtvergleich

Die Grundidee dieses Ansatzes besteht darin, in einer recht pauschalisierten Form aus Flächenländern einen "fiktiven Stadtstaat" zu generieren **ohne** die Aufgaben- bzw. Ausgabenlasten in Stadtstaaten zu berücksichtigen die auf der Landesebene anfallen. Letzteres bedeutet konkret, dass stadtstaatenspezifische Besonderheiten in jenen Aufgabenbereichen die üblicherweise von den Ländern wahrgenommen werden, wie Polizei, Hochschulen, Schulen (Lehrer), Justiz usw., bei den Berechnungen nicht berücksichtigt werden. Hierbei gehen wir wie folgt vor:

- In einem *ersten Schritt* bestimmen wir die Primärausgaben sowie die laufenden Primärausgaben des Durchschnitts der Westflächenländer (nur Länderhaushalte!) in den Jahren 2000 bis 2003, netto der Leistungen der Länder an die Kommunen. Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil A** der **Tabelle A2.1** ausgewiesen. Die durchschnittlichen Primärausgaben (netto der Zahlungen an den kommunalen Bereich) betragen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 ca. 1.900 Euro je Einwohner; die laufenden Primärausgaben ca. 1.590 Euro je Einwohner.
- In einem *zweiten Schritt* werten wir die Kommunalfinanzstatistik²³ aus. Aus dieser bestimmen wir die Primärausgaben der Gesamtheit des kommunalen Sektors in den

²³ Siehe: Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte.

Westflächenländern sowie der 8 Großstädte mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern.²⁴ Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil B** der Tabelle A2.1 ausgewiesen. Während die Primärausgaben der Großstädte im Durchschnitt des Betrachtungszeitraumes bei ca. 2.790 Euro je Einwohner lagen (Spalte 3), ergaben sich über den gesamten kommunalen Sektor durchschnittliche Pro-Kopf-Primärausgaben von 1.890 Euro je Einwohner (Spalte 5), so dass die Großstädte Primärausgaben tätigten die um ca. 48% (Spalte 7) über dem Vergleichswert des gesamten kommunalen Sektors lagen. Werden nur die laufenden Primärausgaben betrachtet, ergibt sich sogar ein Abstand von ca. 52% (Spalte 8).

- In einem dritten Schritt bestimmen wir die konsolidierten Primärausgaben in den Westflächenländern auf der Landes- und Gemeindeebene sowie die konsolidierten Primärausgaben eines fiktiven "Flächenlandes", das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern besteht. Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil C** der Tabelle ausgewiesen. Ein (fiktives) Flächenland, das nur aus Großstädten bestehen würde, hätte nach diesen Ergebnissen im Durchschnitt der Jahre von 2000 bis 2003 Primärausgaben in Höhe von ca. 4.694 Euro getätigt (Spalte 9), während die tatsächlichen Primärausgaben der Westflächenländer bei ca. 3.791 Euro je Einwohner lagen (Spalte 11), so dass das fiktive Westflächenland - einschließlich der kommunalen Ebene - einen Primärausgabenüberhang von ca. 23,8% (Spalte 13) gegenüber dem tatsächlichen Ausgabenvolumen der Westflächenländer (einschließlich der kommunalen Ebene) getätigt hätte. Auch hier ergeben sich wiederum etwas größere Ausgabenabstände, wenn lediglich auf die laufenden Primärausgaben Bezug genommen wird.
- In einem letzten Schritt bestimmen wir die Relation der Ausgaben des fiktiven Westflächenlandes, das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern besteht, im Vergleich zum *Durchschnitt der alten Länder* (Landes- und Gemeindeebene). Diese Berechnungsergebnisse sind im **Teil D** der Tabelle ausgewiesen. In den alten Ländern lagen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Primärausgaben im Betrachtungszeitraum bei ca. 3.803 Euro je Einwohner (Spalte 11) und damit etwas höher als im Durchschnitt der Westflächenländer, den wir im Tabellenteil C in Spalte (11) ausgewiesen haben. Vergleicht man die Ausgaben des Durchschnitts der alten Länder mit den Ausgaben die in unserem fiktiven Flächenland mit Großstädten getätigt werden, siehe Spalte (9), die natürlich in den Tabellenteilen C und D identisch sind, ergibt sich eine Primärausgabenrelation der fiktiven "Großstadtwestflächenländer" zum Durchschnitt der alten Länder in Höhe von ca. 123,4% bei den Primärausgaben bzw. von ca. 121,8% bei den laufenden Primärausgaben.

Man beachte, dass wir hier einen Vergleich innerhalb der Westländer durchführen, da wir nur in den Westflächenländern Großstädte mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern haben und ferner - aufgrund der besonderen Land-Kommunal-Beziehungen in Ostdeutschland²⁵ - die Verwendung von Daten der ostdeutschen Länder zu erheblichen Verzerrungen führen könnte.

²⁴ Hannover hat seinen Status im Berechnungszeitraum verändert und hat mit dem Landkreis Hannover die Region Hannover gebildet. Aus diesen Gründen haben wir Hannover in allen Jahren aus den Berechnungen ausgeklammert!

²⁵ In Ostdeutschland ist der Anteil der Einnahmen des Kommunalsektors aus Zuweisungen von Ländern in etwa doppelt so hoch wie in den Westflächenländern.

Tabelle A2.1: Ausgabenuntergrenzen für Stadtstaaten auf Basis eines Großstadtvergleichs

A: Primärausgaben und laufende Primärausgaben in den Westflächenländern, netto der Zahlungen der Länder an die Kommunen und der Zahlungen in den LFA, in Euro je Einwohner (nur Landesebene)

	Primärausgaben (netto)	laufende Primärausgaben (netto)
	(1)	(2)
2000	1.822	1.504
2001	1.911	1.585
2002	1.907	1.613
2003	1.963	1.655
Durchschnitt 2000-2003	1.901	1.589

Netto bezieht sich auf das Ausschalten der Zahlungen der Länder an die Kommunen.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

B: Primärausgaben und laufende Primärausgaben in den Westflächenländern auf der kommunalen Ebene insgesamt sowie der Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern (ohne Hannover) in Euro je Einwohner

	Primärausgaben	laufende Primärausgaben	Primärausgaben	laufende Primärausgaben	(3) in % von (5)	(4) in % von (6)
	Großstädte > 500 Tsd. EW		kommunaler Sektor insgesamt			
	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2000	2.862	2.424	1.857	1.484	154,1%	163,4%
2001	2.808	2.270	1.891	1.507	148,5%	150,6%
2002	2.771	2.293	1.908	1.546	145,2%	148,3%
2003	2.731	2.332	1.904	1.578	143,5%	147,8%
Durchschnitt 2000-2003	2.793	2.329	1.890	1.529	147,8%	152,4%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kommunalfinanzstatistik.

C: Primärausgaben und laufende Primärausgaben in den Westflächenländern auf der kommunalen Ebene insgesamt sowie eines fiktiven Westflächenlandes, das nur aus Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern besteht in Euro je Einwohner (Landes- und Kommunalebene)

	Primärausgaben	laufende Primärausgaben	Primärausgaben	laufende Primärausgaben	(9) in % von (11)	(10) in % von (12)
	Flächenland und Großstädte > 500 Tsd. EW		Flächenland und kommunaler Sektor insgesamt			
	(9) = (1) + (3)	(10) = (2) + (4)	(11) = (1) + (5)	(12) = (2) + (6)	(13)	(14)
2000	4.683	3.927	3.678	2.987	127,3%	131,5%
2001	4.720	3.855	3.802	3.092	124,1%	124,6%
2002	4.678	3.906	3.815	3.159	122,6%	123,6%
2003	4.695	3.988	3.867	3.233	121,4%	123,3%
Durchschnitt 2000-2003	4.694	3.919	3.791	3.118	123,8%	125,7%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und Kommunalfinanzstatistik.

D: Primärausgaben und laufende Primärausgaben in einem fiktiven Westflächenland, das nur aus Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern besteht, dem konsolidierten Haushalt der alten Länder (netto der Zahlungen in den LFA) in Euro je Einwohner (Landes- und Kommunalebene)

	Primär- ausgaben	laufende Primäraus- gaben	Primäraus- gaben	laufende Primäraus- gaben	(9) in % von (15)	(10) in % von (16)
	Flächenland und Großstädte > 500 Tsd. EW		Alte Länder			
	(9) = (1) + (3)	(10) = (2) + (4)	(15)	(16)	(17)	(18)
2000	4.683	3.927	3.684	3.086	127,1%	127,3%
2001	4.720	3.855	3.817	3.195	123,6%	120,7%
2002	4.678	3.906	3.823	3.255	122,4%	120,0%
2003	4.695	3.988	3.885	3.328	120,9%	119,8%
Durchschnitt 2000-2003	4.694	3.919	3.803	3.216	123,4%	121,8%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik und Kommunalfinanzstatistik.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Unterschiede bei den Resultaten auf Basis der laufenden Primärausgaben und der gesamten Primärausgaben sind nicht besonders groß, so dass wir von diesen im Nachfolgenden abstrahieren können.
- Die Großstädte tätigen Primärausgaben, die im Durchschnitt ca. 50% über dem Durchschnittswert des gesamten kommunalen Sektors liegen.
- Ein fiktives Flächenland, das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohner bestehen würde, hätte ein Ausgabenvolumen, dass ca. 24% bis 25% über dem Vergleichswert des *Durchschnitts der Westflächenländer* liegt. Es dürfte offenkundig sein, dass in einem solchen fiktiven Flächenland die Großstädte in einem geringeren Umfang²⁶ von nicht-städtischem Umland umgeben sind und daher bestimmte Versorgungsfunktionen, die Großstädte üblicher Weise für die Umlandregionen wahrnehmen, geringer ausgeprägt sind. Aber 5 unserer Vergleichsgroßstädte liegen in Nordrhein-Westfalen, in dem durch den hohen Agglomerationsgrad dieser Aspekt bereits eine Rolle spielt, so dass ein diesbezüglicher Verzerrungseffekt von nicht allzu großer Bedeutung sein dürfte.
- Unser fiktives Großstadtflächenland tätigt auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene Primärausgaben die - je Einwohner gerechnet - um ca. 23,5% über dem *Durchschnitt der alten Länder* liegen; bei den laufenden Primärausgaben beträgt dieser Abstand ca. 22%. Da der Bevölkerungsanteil von Bremen und Hamburg am Durchschnitt der alten Länder recht gering ist, ergeben sich beim Vergleich unseres fiktiven Westflächenlandes mit Großstadtstruktur und dem Westflächenländerdurchschnitt bzw. dem Durchschnitt der alten Länder nur recht geringe Unterschiede.

Ergänzend ist noch anzumerken, dass die Berechnungen in der Tabelle A2.1 nicht auf dem Flächenländerdurchschnitt, sondern auf dem Durchschnitt der Westflächenländer beruhen. Da die durchschnittlichen Primärausgaben der Westflächenländer aber bei ca. 97,7% des FL-Durchschnitts liegen, würde eine Umrechnung der im Tabellenteil C ausgewiesenen Relationen auf den Flächenländerdurchschnitt nur zu einem geringfügigen Anstieg der Ausgabenrelationen in einer Größenordnung von 0,4% führen!

²⁶ Das Umland kann ja auch zu den angrenzenden Nachbarflächenländern zählen!

Allerdings dürfen drei Aspekte bei der Interpretation der Ergebnisse nicht vernachlässigt werden:

1. Als Ausgangsdaten wurden hier die durchschnittlichen Ausgaben der Großstädte betrachtet und nicht die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben; dies gilt auch für die Primärausgaben (netto der Zahlungen an den kommunalen Sektors) des Westflächenländerdurchschnitts. Dies spricht dafür, dass unsere oben abgeleiteten Werte in der Tendenz zu einer Überschätzung der Primärausgabenuntergrenze der Stadtstaaten führen.
2. Die Großstädte in den Flächenländern erfüllen, wie bereits erwähnt, auch in Folge bewusster Landes- bzw. Raumplanung in ihrer Eigenschaft als Orte höchster Zentralität Versorgungsaufgaben für das Umland, wie z.B. im Bereich der höheren Schulen und Fachschulen, den Kultureinrichtungen, dem ÖPNV usw. Für diese Funktion erhalten die Großstädte in den Flächenländern auch höhere Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen (i.d.R. durch Einwohnerwertungen oder durch Nebenansätze im Kommunalen Finanzausgleich). Dies ist in den Stadtstaaten in dieser Form nicht der Fall, so dass dies dazu führen könnte, dass unsere oben angestellten Berechnungen auf Basis eines Großstadtvergleichs nach oben verzerrt sind.
3. Auf der anderen Seite vernachlässigt unser Großstadtvergleich die stadtstaatspezifischen Besonderheiten bei den reinen Länderaufgaben, wie z.B. der Inneren Sicherheit (Polizei) oder den Hochschulen. Dies führt dazu, dass unser Großstadtvergleich in der Tendenz die Primärausgabenuntergrenze der Stadtstaaten unterschätzt.

Die Höhe und selbst die Richtung des Saldos der Über- und Unterschätzungen der Primärausgabenuntergrenzen ist kaum zu bestimmen. Die unter Punkt 2 aufgeführte Überschätzung dürfte empirisch nicht besonders bedeutsam sein, da in unserer Untersuchung viele Städte aus Nordrhein-Westfalen einbezogen sind, die selbst in ihrer Nachbarschaft Großstädte haben. Ohnehin ist allgemein zu beobachten, dass Großstädte auch von höher verdichtetem Umland umgeben sind, die auch selbst viele höherwertige zentralörtliche Funktion übernehmen. Gewichtig dürften hingegen die unter Punkt 1 und 3 genannten Einschränkungen sein, deren quantitatives Ausmaß aber kaum spezifiziert werden kann.

Verfahren 2: Indikatorgestützte Schätzung von Primärausgabenuntergrenzen auf Basis des Vorgehens des BBR bei der Ableitung von Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten

Eine alternative Ableitung von "Primärausgabenuntergrenzen" für Bremen und die anderen Stadtstaaten entwickeln wir auf Basis der Vorgehensweise des BBR (2002) bei der Ableitung einer Einwohnerwertung der Stadtstaaten. Die Grundidee des BBR-Ansatzes besteht darin, die zu beobachtenden Ausgabenunterschiede - netto der in den einzelnen Aufgabenbereichen verbuchten Einnahmen - zwischen den Ländern mit "objektiven" Indikatoren zu erklären, wobei das Instrumentarium der Regressionsanalyse eingesetzt wird. Die statistische Grundlage dieser Untersuchung war die Jahresrechnungsstatistik sowie eine Vielzahl von Indikatorvariablen im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1998. Hierbei blieben die Bereiche außer Betracht, die der "Allgemeinen Finanzwirtschaft" - insbes. Steuereinnahmen und bezogene zwischenstaatliche Transferleistungen" - zuzurechnen sind.²⁷ Ausgeklammert werden ferner Aufgabenbereiche, in denen in erheblichem Umfang "wirtschaftliche Aktivitäten" durchgeführt werden, wozu insbes. die Bereiche "Wirtschaftliche Unternehmen",

²⁷ Pensionslasten und Beihilfen werden allerdings bei der Betrachtung berücksichtigt!

"Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen" sowie "Kommunale Gemeinschaftsdienste" rechnen.

In der BBR-Analyse werden die Flächenländer auf der aggregierten Landes- und Gemeindeebene betrachtet. Bereiche, in denen sich keine "objektiv" mit Indikatoren zu begründende Mehrausgaben bzw. Mehrbedarfe nachweisen lassen, werden hierbei nicht berücksichtigt. Bei diesen handelt es sich um Bereiche, bei denen

- die Ausgabenvariation über die Länder (wie z.B. der Schulbereiche) sehr gering ist,
- nur geringe Ausgabenlasten anfallen oder
- keine belastungsfähigen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben und objektiven Bedarfsindikatoren feststellbar sind.

Technische Anmerkungen zum BBR-Verfahren:

Zur Ableitung von indikatorgestützten begründeten Mehrausgaben bzw. Mehrbedarfen werden im BBR-Gutachten einfache Regressionsmodelle in der Form:

$$\begin{aligned} & \text{"Mehrausgaben" im Land } i \text{ im Aufgabenbereich } j = \\ & \text{Konstante} + b \cdot \text{Bedarfsindikator im Land im Aufgabenbereich } j \\ & + \text{Statistisch nicht erklärbarer Rest} \end{aligned}$$

geschätzt, wobei die Mehrausgaben als die Differenz von Bruttoausgaben und -einnahmen in den einzelnen Aufgabenbereichen definiert sind. Auf Basis dieser Regressionsschätzungen erfolgt dann in einem weiteren Schritt die Schätzung des durch "Bedarfsindikatoren" zu erklärenden Mehrausgabenbedarfs mit Hilfe der Gleichung:

$$\begin{aligned} & \text{Bedarfsbedingte Mehrausgaben im Land } i \text{ im Aufgabenbereich } j = \\ & \text{geschätzte Konstante} + \\ & \text{geschätzter Wert von } b \cdot \text{Bedarfsindikator im Land im Aufgabenbereich } j \end{aligned}$$

wobei sich die "Bedarfsschätzung" auf die Mehrausgaben bezieht, die notwendig sind, um den "objektiven" Bedarf - der mit dem Bedarfsindikator gemessen wird - zu finanzieren.

So werden z.B. im Bereich der Hochschulen die Studierendenzahlen, im Bereich der Öffentlichen Sicherheit die Anzahl der Straftaten sowie die Verkehrsunfallzahlen zur Erklärung der beobachteten Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern herangezogen. Mehrausgaben - und in einigen Fällen auch Minderausgaben, wie im Straßenbereich oder der Landwirtschaft - werden nur dann als "begründet" betrachtet, wenn diese durch solche "objektiven" Indikatoren erklärt werden können. Damit erhält man eine Schätzung für "begründete" Mehrausgaben von Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern oder dem Länderdurchschnitt. Bei unseren Schätzungen werden alle Länder unter Verwendung von Durchschnittsdaten für den Zeitraum von 2000 bis 2002 einbezogen, wobei für die Ostflächenländer eine zusätzliche "Kontrollvariable" eingeführt wird, um ostspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen.

Unter Verwendung der Durchschnittsdaten der Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2000 bis 2002 und eines sehr breiten Sets von Indikatorvariablen haben wir eine Neuberechnung der Ergebnisse des BBR-Gutachtens vorgenommen. Die Kernergebnisse der Untersuchung haben wir in der **Tabelle A2.2** differenziert nach den 19 Aufgabenbereichen mit feststellbaren objektiv begründeten Mehrausgaben bzw. -bedarfen ausgewiesen, wobei wir im Tabellenteil A unmittelbar den Differenzbetrag aus den "begründeten" Mehrausgaben der Stadtstaaten sowie den "begründeten" Mehrausgaben des Flächenländerdurchschnitts betrachten. Der Terminus "begründet" bezieht hierbei auf jene Mehrausgaben, die in den Modellrechnungen durch objektive Indikatoren - wie z.B. der Anzahl von Sozialhilfeempfängern bzw. der Zahl

der Studierenden im Falle der Sozialhilfe- bzw. der Hochschulausgaben - zu erklären sind. So konnten z.B. im Schulbereich keine durch "objektive" Indikatoren (Anzahl der Schüler, Anteil ausländischer Schüler, usw.) zu erklärenden Ausgabenunterschiede zwischen Flächenländern und Stadtstaaten nachgewiesen werden, so dass in der Tabelle A2.2 für den Bereich der Schulen auch keine Mehrausgabenbedarfe ausgewiesen werden.

Tabelle A2.2: "Abstrakt begründete" Mehrausgaben der Stadtstaaten abzüglich der Mehrausgabenbedarfe des Flächenländerdurchschnitts im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 sowie Relation der überschüssigen Mehrausgaben der Stadtstaaten zu den Primärausgaben der (West-)Flächenländer

A. Mehrausgabenbedarf der Stadtstaaten minus Mehrausgabenbedarf der Flächenländer in Euro je EW	
1. Öffentliche Sicherheit (ohne Brandschutz)	111
2. Brandschutz	14
3. Gerichte und Staatsanwaltschaften	23
4. JVA's	17
5. Hochschulen (ohne Hochschulkliniken)	130
6. Forschung außerhalb der Hochschulen	13
7. Hochschulkliniken	41
8. Sport und Erholung	19
9. Kultur	66
10. Hilfe zum Lebensunterhalt	160
11. Hilfe in besonderen Lebenslagen	90
12. Sozialverwaltung	29
13. Wohngeld	18
14. Asylbewerberleistungen	22
15. Jugendhilfe und Einrichtungen der Jugendhilfe	155
16. Arbeitsmarktpolitik	37
17. Gesundheitsbehörden	32
18. Landwirtschaft	-21
19. Straßen	-69
alle Bereiche (Summe 1 bis 19)	885
B. anteilige Versorgung (Beihilfen und Pensionslasten)	
unter Einbeziehung aller Bereiche	110
ohne Straßen	118
C. Mehrausgaben der Stadtstaaten minus Mehrausgaben der Flächenländer in Euro je EW unter Einbeziehung der anteiligen Versorgungsausgaben	
unter Einbeziehung aller Bereiche	995
ohne Straßen	1.072
D. Mehrausgaben der Stadtstaaten minus Mehrausgaben der Flächenländer unter Einbeziehung der anteiligen Versorgungsausgaben in Prozent der Primärausgaben der Flächenländer	
unter Einbeziehung aller Bereiche	26,0%
ohne Straßen	28,0%
<i>nachrichtlich: Gesamte Mehrausgaben in Euro je EW^{*)}</i>	<i>1.541</i>

*) Die Mehrausgaben der Flächenländer liegen bei ca. 2.746 Euro je Einwohner.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Daten geben an, um welchen Betrag - gemessen in Euro je Einwohner - die Primärausgaben²⁸ (netto der in den einzelnen Aufgabenbereichen erzielten Einnahmen) in den Stadtstaaten über dem Vergleichswert des Flächenländerdurchschnitts liegen. Da die "Bruttoeinnahmen" der Flächenländer und der Stadtstaaten in den im

²⁸ Da die Zinsausgaben zentral im Aufgabenbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" verbucht werden, handelt es sich bei den Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen in der Tat um Primärausgaben!

Tabellenteil A nachgewiesenen Aufgabenbereichen nahezu identisch sind (Flächenländer: 358 Euro je Einwohner; Stadtstaaten: 364 Euro je Einwohner), können die Mehrausgabendifferenzen unmittelbar als Primärausgabendifferenzen interpretiert werden. Nach diesen Ergebnissen lagen z.B. im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 die durch "Bedarfsindikatoren"²⁹ erklärten Primärausgaben im Bereich der "Öffentlichen Sicherheit und Ordnung" in den Stadtstaaten um ca. 111 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt der Flächenländer. Die tatsächlichen Primärausgaben der Stadtstaaten lagen hingegen um 144 Euro über dem Flächenländerdurchschnitt.

Im Tabellenteil B werden die auf die "Bedarfsbereiche" entfallenden anteiligen Ausgaben für Pensionen und Beihilfen dokumentiert, wobei diese Ausgaben nur im Verhältnis der Mehrausgaben in den Bereichen mit begründeten Ausgabendifferenzen zu den gesamten Mehrausgaben berücksichtigt werden. Die nachträgliche Einbeziehung der Versorgungsleistungen ist deshalb erforderlich, da die Versorgungsausgaben in der Jahresrechnungsstatistik zentral in der Funktion "Allgemeine Finanzwirtschaft" nachgewiesen werden, und daher in den Ausgaben der Einzelbereiche nicht enthalten sind. Hierbei werden zwei Alternativrechnungen präsentiert:

- "Alle Bereiche" bezieht sich auf die Gesamtheit der 19 Aufgabenbereiche mit objektiv begründbaren Mehrausgabenbedarfen.
- "ohne Straßen": Hierbei werden die Minderausgaben der Stadtstaaten im Straßenbereich nicht berücksichtigt, da auch die "Verkehrsunternehmen", die in den Stadtstaaten wie in allen Großstädten eine erhebliche Rolle spielen, bei den Bedarfsschätzungen im Tabellenteil A nicht berücksichtigt werden.

Aus Gründen der symmetrischen Behandlung der Stadtstaaten und Flächenländer sollte der Straßenbereichs grundsätzlich aus der Betrachtung ausgeklammert werden, da in Großstädten der ÖPNV eine wesentlich höhere Bedeutung hat als der Straßenverkehr und die ÖPNV-Betriebe in der Regel außerhalb der öffentlichen Haushalte geführt werden.³⁰ Im Teil C der Tabelle wird die Summe der Mehrausgaben aus den im Tabellenteil A erfassten Mehrausgaben sowie den anteiligen Pensionslasten (Tabellenteil B) ausgewiesen, wobei wieder zwischen den beiden Abgrenzungsalternativen im Hinblick auf die Abgrenzung der einzubeziehenden Aufgabenbereiche differenziert wird.

Die in unserem Kontext zentralen Berechnungsergebnisse sind im Tabellenteil D ausgewiesen. Hier werden die überproportionalen Mehrausgaben der Stadtstaaten in Relation zu den Primärausgaben der Flächenländer in den Jahren 2000 bis 2002 gesetzt, wobei diese Relation unmittelbar als eine Schätzung für den **Primärausgabenmehrbedarf** der Stadtstaaten im Vergleich zum FL-Durchschnitt und damit als eine "bedarfsgestützte" Schätzung einer Primärausgabenuntergrenze betrachtet werden kann. Der Primärausgabenmehrbedarf der Stadtstaaten liegt zwischen 26% und 28% über dem Pro-Kopf-Primärausgabenniveau der Flächenländer, während die tatsächlichen Mehrausgaben der Stadtstaaten in den Jahren von 2000 bis 2002 ca. 41% über den Vergleichswerten der Flächenländer lagen.

²⁹ In diesem Fall wurden die Verkehrsunfälle und die Straftaten - jeweils bezogen auf die Bevölkerungszahl - als Bedarfsindikator verwendet.

³⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass das BBR in seinem Gutachten über die Ableitung von Einwohnerwertungen im Finanzausgleich auch die Bereiche "Sport und Erholung" sowie den "Kulturbereich" aus der Betrachtung ausgeklammert hat. Dies wäre in unserem Kontext aber sicherlich kaum vertretbar, da sich weder Flächenländer noch Stadtstaaten - weitgehend unabhängig von ihrer Haushaltslage - einer Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich entziehen können.

Vergleichende Betrachtung der beiden Schätzverfahren und Schlussfolgerungen für die Modellanalyse

Die beiden abgeleiteten Schätzungen führen - überraschenderweise - zu recht ähnlichen Ergebnissen, wobei beim zweiten Verfahren etwas höhere Werte berechnet werden als beim reinen "Großstadtvergleich". Dies spricht dafür, dass die (beim Großstadtvergleich nicht berücksichtigten) Landesleistungen beim Großstadtvergleich die beiden anderen "Gegenpositionen" (Vernachlässigung von Ineffizienzen sowie die Versorgungsfunktion der Großstädte in den Flächenländern für das Umland) überkompensieren, so dass die dort abgeleitete Primärausgabenuntergrenzen in der Tat eine untere Grenze abzubilden scheint.³¹

Wir können somit zusammenfassend festhalten, dass wir mit zwei höchst unterschiedlichen Methoden Primärausgabenuntergrenzen für die Stadtstaaten ableiten konnten, die in einer Größenordnung von mindestens 125% des Flächenländerdurchschnitts liegen, wobei nach dem "BBR-Verfahren" auch etwas leicht höhere Werte möglich wären. Aufgrund der mit empirischen Untersuchungen verbundenen Unsicherheiten sowie des Umstandes, dass wir hier das Verhalten eines Haushaltsnotlagenlandes abbilden, an dessen Eigenanstrengungen besondere Maßstäbe anzulegen sind, setzen wir bei der Evaluation der Eigenbeiträge des Landes Bremen in den Nachhaltigkeitsmodellrechnungen eine Primärausgabenuntergrenze von 125% im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer an.

³¹ Letztendlich sei darauf hingewiesen, dass wir auch die Frage untersucht haben, wie sich die Hartz-IV-Gesetzgebung bzw. die SGB II Reform auf die Primärausgabenuntergrenze auswirkt. Da es diesbezüglich noch keine belastungsfähigen Daten gibt, sind wir von der Annahme ausgegangen, dass sich die ursprünglich vom Bund zugesagte Nettoentlastung von 2,5 Mrd. Euro auf die Länder in Relation zu den bisherigen Aufwendungen für "Hilfe zum Lebensunterhalt" verteilt. Unter diesen Annahmen ergibt sich ein Rückgang der Primärausgabenuntergrenze in einem Bereich von lediglich 0,6% bis 0,8%, so dass die Primärausgabenrelation der Stadtstaaten beim zweiten Verfahren immer noch bei knapp über 125% liegt.