

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
102

Bericht

der

AG Haushaltsanalyse

Bremen

Saarland

Schleswig-Holstein

Vorwort

Die von der Föderalismuskommission II am 14. Februar 2008 eingesetzte Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, innerhalb von 8 Wochen die Haushalte von Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein zu analysieren. Die Arbeitsgruppe sollte untersuchen, ob die drei Länder in der Lage sein könnten, ihre Haushalte bis 2019 aus eigener Kraft zu konsolidieren, um bis dahin auf die Aufnahme neuer Schulden zu verzichten. Dies war außerordentlich ambitioniert, zumal aktuell zwischen Bremen, dem Saarland und dem Bund ein Rechtsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht geführt wird, bei dem es um ähnliche Fragestellungen geht.

So erklärt sich, dass der Bericht sowohl im Ergebnis als auch in den Einzelbewertungen in der Regel zwei entgegengesetzte Positionen ausweist. In vier Sitzungen und einem intensiven Austausch haben die Mitglieder 96 Finanzindikatoren sowie Haushaltsprojektionen erarbeitet, die einen umfassenden Blick auf die drei Länderhaushalte ermöglichen. Der Bericht dient den Mitgliedern der Föderalismuskommission als Bewertungsgrundlage, um sich eine qualifizierte Meinung bilden zu können.

Der Arbeitsgruppe gehörten die Leiter der Haushaltsabteilungen des BMF und der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein an. Baden-Württemberg hatte den Vorsitz. Die Arbeitsgruppensitzungen fanden in Räumen des Deutschen Bundesrates, der Deutschen Bundesbank sowie im Finanzministerium Baden-Württemberg in einer sachlichen und angenehmen Arbeitsatmosphäre statt.

Danken möchte ich Herrn Dr. Brunton, ZDL, und Herrn Rehm, Statistisches Bundesamt, für die prompte Aufbereitung der benötigten Daten. Mein besonderer Dank gilt Herrn Regierungsassessor Benz, Finanzministerium Baden-Württemberg, für den außerordentlichen Arbeitseinsatz.

Dr. Gisela Meister-Scheufelen
Ministerialdirektorin
Finanzministerium Baden-Württemberg
15. April 2008

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	2
1 EINLEITUNG	11
1.1 PROBLEMBESCHREIBUNG	11
1.2 ARBEITSAUFTRAG	11
1.3 BERICHTSAUFBAU	11
2 EXECUTIVE SUMMARY	12
3 RAHMENDATEN.....	31
3.1 GESAMTSTAATLICHE KENNZAHLEN.....	31
3.1.1 Wachstumsraten Steuereinnahmen und nominales BIP	31
3.1.2 Wachstumsraten bereinigte Ausgaben	33
4 HAUSHALTSPROJEKTION.....	34
4.1 "VORWÄRTSPROJEKTION"	34
4.1.1 Methodik.....	34
4.1.2 Annahmen und Bewertung der Methodik	35
4.1.3 Projektion der Haushaltsentwicklung Bremen	39
4.1.4 Projektion der Haushaltsentwicklung Saarland.....	46
4.1.5 Projektion der Haushaltsentwicklung Schleswig-Holstein.....	52
4.2 "RÜCKWÄRTSPROJEKTION"	58
4.2.1 Methodik.....	58
4.2.2 Projektion der vergangenen Haushaltsentwicklung Bremens	59
4.2.3 Projektion der vergangenen Haushaltsentwicklung Saarland	65
4.2.4 Projektion der vergangenen Haushaltsentwicklung Schleswig- Holstein	70
5 ANALYSE VERSCHIEDENER EINNAHMEN- UND AUSGABENARTEN	74
5.1 DATENBASIS UND METHODIK	74
5.1.1 Datenbasis.....	74
5.1.2 Methodik.....	74
5.2 ALLGEMEINE LÄNDERBEZOGENE KENNZAHLEN	78
5.2.1 Schuldenstand.....	78
5.2.2 Finanzierungssaldo	85
5.2.3 Primärsaldo.....	88
5.2.4 Zins-Steuer-Quote	91
5.2.5 Kreditfinanzierungsquote	100
5.2.6 Defizitquote	103
5.2.7 Haushaltsstruktur	106
5.2.8 Einwohner	109

5.3	EINNAHMEN	111
5.3.1	<i>Bereinigte Einnahmen</i>	111
5.3.2	<i>Primäreinnahmen</i>	116
5.3.3	<i>Steuereinnahmen nach LFA</i>	119
5.3.4	<i>Steuersätze</i>	127
5.3.5	<i>Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit</i>	134
5.3.6	<i>Einnahmen aus Vermögensveräußerungen</i>	137
5.3.7	<i>Einnahmen aus Gebühren</i>	140
5.3.8	<i>Finanzvermögensstock</i>	143
5.3.9	<i>Zusammenfassung</i>	146
5.4	AUSGABEN	149
5.4.1	<i>Bereinigte Ausgaben</i>	149
5.4.2	<i>Primärausgaben</i>	154
5.4.3	<i>Konsumtive Primärausgaben</i>	158
5.4.4	<i>Sonstige konsumtive Sachausgaben</i>	160
5.4.5	<i>Zinsausgaben</i>	167
5.4.6	<i>Personalausgaben</i>	170
5.4.7	<i>Investitionsausgaben</i>	199
5.4.8	<i>Ausgliederungen in engerem Rahmen (nur Landesebene)</i>	202
5.4.9	<i>Einnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs- und, Sozialleistungs- ausgaben</i>	206
5.4.10	<i>Zusammenfassung</i>	210
6	ANALYSE DER AUSGABEN NACH VERSCHIEDENEN AUFGABENBEREICHEN (QUALITÄT UND QUANTITÄT)	214
6.1	METHODIK	214
6.1.1	<i>Daten</i>	214
6.1.2	<i>Beschreibung der verwendeten Kennzahlen / Indikatoren</i>	214
6.2	EINZELNE AUFGABENBEREICHE	218
6.2.1	<i>Politische Führung und zentrale Verwaltung</i>	218
6.2.2	<i>Öffentliche Sicherheit / Ordnung</i>	221
6.2.3	<i>Rechtsschutz</i>	226
6.2.4	<i>Bildung</i>	234
6.2.5	<i>Soziales</i>	251
6.2.6	<i>Energie, Verkehr (Funktionskennzahlen 6 und 7)</i>	262
6.2.7	<i>Wohnungswesen, Raumordnung</i>	265
6.2.8	<i>Zusammenfassung</i>	268
7	GLOSSAR	274
8	ANHANG:	282

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bremen: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019	15
Abbildung 2: Saarland: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019	16
Abbildung 3: Schleswig-Holstein: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019.....	17
Abbildung 4: Ausgabenüberhänge der Länder gegenüber den Referenzländern.....	21
Abbildung 5 Wachstumsraten Steuereinnahmen und nominales BIP	31
Abbildung 6 Wachstumsraten bereinigte Ausgaben	33
Abbildung 7: Bremen: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019	39
Abbildung 8: Vergleich der Projektionen - Bremen	39
Abbildung 9: Annahmen des Landesszenario Bremens.....	40
Abbildung 10: Saarland: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019	46
Abbildung 11: Vergleich der Projektionen - Saarland.....	46
Abbildung 12: Annahmen des Landesszenario Saarlands.....	46
Abbildung 13: Schleswig-Holstein: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019.....	52
Abbildung 14: Vergleich der Projektionen - Schleswig-Holstein	52
Abbildung 15 Annahmen des Landesszenario Schleswig-Holsteins	53
Abbildung 16: Bremen: jahresdurchschnittliche Veränderungsraten 1994 bis 2007- absolut	59
Abbildung 17: Bremen: jahresdurchschnittliche Veränderungsraten 1994 bis 2007- pro Kopf	60
Abbildung 18: Bremen: Primärausgaben/EW im Verhältnis zu BE/HH.....	60
Abbildung 19: Entwicklung der Primärausgaben in Bremen	64
Abbildung 20:Saarland: jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007 - absolut	65
Abbildung 21: Saarland Primärausgaben/EW im Verhältnis zu FLW	66
Abbildung 22: Saarländischer Landeshaushalt - fiktive Ausgabenentwicklung 1994 - 2007..	68
Abbildung 23: Schleswig-Holstein: jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007 - absolut	70
Abbildung 24: Schleswig-Holstein Primärausgaben/EW im Verhältnis zu FLW	71
Abbildung 25: Schleswig-Holstein: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben/EW im Verhältnis zu FLW.....	72
Abbildung 26: Schulden (einschl. Kassenkredite) je Einwohner 2000 bis 2007	78
Abbildung 27: Schulden (ohne Kassenkredite) je Einwohner 2000 bis 2007.....	79
Abbildung 28: Veränderungsraten (einschl. Kassenkredite) 2001 bis 2007	80
Abbildung 29: Veränderungsraten (ohne Kassenkredite) 2001 bis 2007	81
Abbildung 30: Schuldenstand einschl. Kassenkredite.....	82
Abbildung 31: Schuldenstand ohne Kassenkredite.....	83
Abbildung 32: Finanzierungssaldo 2000 bis 2007 (einschließlich degressive Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland).....	85
Abbildung 33: Finanzierungssaldo 2007	86

Abbildung 34: Primärsaldo 2000 bis 2007 (einschließlich degressive Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland).....	88
Abbildung 35: Primärsaldo 2007.....	89
Abbildung 36: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Sonder-BEZ (Abgrenzung Kasse)	92
Abbildung 37: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Allg.-BEZ (Abgrenzung Kasse)	92
Abbildung 38: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Sonder-BEZ (Abgrenzung FAG).....	93
Abbildung 39: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Allg.-BEZ (Abgrenzung FAG)	94
Abbildung 40: Zins-Steuer-Quote nach Sonder-BEZ (Abgrenzung Kasse)	95
Abbildung 41: Zins-Steuer-Quote nach Allg.-BEZ (Abgrenzung Kasse).....	96
Abbildung 42: Zins-SteuerQuote nach Sonder-BEZ (Abgrenzung FAG) 2007	97
Abbildung 43: Zins-Steuer-Quote nach Allg.-BEZ (Abgrenzung FAG)	98
Abbildung 44: Kreditfinanzierungsquote 2000 bis 2007 (einschließlich Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland).....	100
Abbildung 45: Kreditfinanzierungsquote 2007	101
Abbildung 46: Defizitquote 2000 bis 2007.....	103
Abbildung 47: Defizitquote 2007	104
Abbildung 48: Haushaltsstruktur 2000 und 2005 - Stadtstaaten im Vergleich:	106
Abbildung 49: Haushaltsstruktur 2000 und 2005 - Flächenländer im Vergleich:	107
Abbildung 50: Haushaltsstruktur 2005	108
Abbildung 51: Einwohner.....	109
Abbildung 52: Bereinigte Einnahmen von 2000 bis 2007 (einschließlich Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland).....	111
Abbildung 53: Veränderungsraten Bereinigte Einnahmen 2001 bis 2007 (einschließlich Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland).....	112
Abbildung 54: Bereinigte Einnahmen 2007.....	113
Abbildung 55: Bereinigte Einnahmen.....	114
Abbildung 56: Primäreinnahmen (einschließlich der Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland).....	116
Abbildung 57: Primäreinnahmen 2007.....	117
Abbildung 58: Primäreinnahmen	118
Abbildung 59: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (Kassenstatistik + SoBEZ)	119
Abbildung 60: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (Kassenstatistik + So-BEZ).....	120
Abbildung 61: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (FAG+SoBEZ)	121
Abbildung 62: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (FAG + So-BEZ)	122
Abbildung 63: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (Kassenstatistik ohne SoBEZ)	123
Abbildung 64: Steuern nach Finanzausgleich (Kasse ohne SO-BEZ).....	124
Abbildung 65: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (FAG ohne SoBEZ)	124
Abbildung 66: Steuern nach Finanzausgleich (FAG ohne So-BEZ).....	125
Abbildung 67: Hebesätze Gewerbesteuer in 2006.....	127

Abbildung 68: Hebesätze Grundsteuer A in 2006	130
Abbildung 69: Hebesätze Grundsteuer B in 2006	131
Abbildung 70: Steuersätze Grunderwerbsteuer in 2007.....	133
Abbildung 71: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit 2007	135
Abbildung 72: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	136
Abbildung 73: Vermögensveräußerungen 2007	137
Abbildung 74: Einnahmen aus Vermögensveräußerungen.....	138
Abbildung 75: Gebühreneinnahmen 2007	140
Abbildung 76: Einnahmen aus Gebühren	141
Abbildung 77: Finanzvermögen	143
Abbildung 78: Finanzvermögensstock	144
Abbildung 79: Zusammenfassung Einnahmearten	146
Abbildung 80: Bereinigte Ausgaben 2000 bis 2007	149
Abbildung 81: Veränderungsraten bereinigte Ausgaben 2001 bis 2007.....	150
Abbildung 82: Bereinigte Ausgaben 2007.....	151
Abbildung 83: Bereinigte Ausgaben.....	152
Abbildung 84: Primärausgaben 2000 bis 2007	154
Abbildung 85: Primärausgaben 2007.....	155
Abbildung 86: Primärausgaben	155
Abbildung 87: Konsumtive Primärausgaben 2007	158
Abbildung 88: Konsumtive Primärausgaben.....	159
Abbildung 89: Sonstige konsumtive Sachausgaben 2007	160
Abbildung 90: Sonstige konsumtive Sachausgaben	161
Abbildung 91: Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	162
Abbildung 92 Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse.....	163
Abbildung 93: Laufende Zuschüsse an Private.....	164
Abbildung 94: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Laufende Zuschüsse an Private	165
Abbildung 95: Zinsausgaben 2007	167
Abbildung 96: Zinsausgaben	168
Abbildung 97: Personalausgaben 2007	170
Abbildung 98: Personalausgaben.....	171
Abbildung 99: Personalausgaben (aktives Personal) 2007.....	172
Abbildung 100: Ausgaben aktives Personal.....	173
Abbildung 101: Personalausgabenquote 2000 bis 2007	175
Abbildung 102: Personalausgabenquote 2007	176
Abbildung 103: Ausgaben aktives Personal / Vollzeitäquivalente 2006	178
Abbildung 104: Versorgungsausgaben 2007.....	179

Abbildung 105: Versorgungsausgaben.....	180
Abbildung 106: Versorgungsausgaben / Versorgungsempfänger in 2006	183
Abbildung 107: Beihilfeausgaben / je Beschäftigte und Versorgungsempfänger in 2006	185
Abbildung 108: Anteil der Beihilfeausgaben der Beamten und Richter (nur Länder), Fürsorgeleistungen und Unterstützungen an den Bezügen	186
Abbildung 109: Anteil der Ausgaben für Beihilfen für Versorgungsempfänger an den Versorgungsbezügen (nur Länder)	187
Abbildung 110 Anteil Sonderzuwendungen für Beamte und Richter an Bezügen	190
Abbildung 111 Anteil Sonderzuwendungen Versorgungsempfänger an den Versorgungsbezügen	191
Abbildung 112 Vollzeitäquivalente der Beschäftigten je 1 Mio. Einwohner der Kernhaushalte der Länder.....	193
Abbildung 113: Besoldungsrechtliche Einstufung des Polizeivollzugsdienstes	194
Abbildung 114: Besoldungsrechtliche Einstufung der Lehrer	196
Abbildung 115: Investitionsausgaben 2007	199
Abbildung 116: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Investitionsausgaben.....	200
Abbildung 117: Ausgliederungen 2006 - Personalausgaben	202
Abbildung 118: Ausgliederungen 2006 -Laufender Sachaufwand.....	203
Abbildung 119: Ausgliederungen 2006 -Sachinvestitionen	204
Abbildung 120: Primäreinnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs- und Sozialleistungsausgaben 2006	206
Abbildung 121: Steuerabhängige Einnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs-, Sozialleistungsausgaben 2006	207
Abbildung 122: Zusammenfassung Ausgabearten	210
Abbildung 123: Abgrenzung der Aufgabenbereiche.....	215
Abbildung 124: Politische Führung / Zentrale Verwaltung 2005.....	218
Abbildung 125: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Politische Führung.....	219
Abbildung 126: Öffentliche Sicherheit / Ordnung 2005	221
Abbildung 127: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Öffentliche Sicherheit / Ordnung	222
Abbildung 128: Polizeidichte / Einwohner.....	224
Abbildung 129: Rechtsschutz 2005	226
Abbildung 130: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Rechtsschutz.....	227
Abbildung 131 Ausgaben Justiz / Fallzahlen (Neuzugänge)	230
Abbildung 132: Personal Justizvollzug / Einwohner.....	231
Abbildung 133: Personal bei Gerichten / Einwohner.....	233
Abbildung 134: Bildung 2005.....	234
Abbildung 135: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Bildung	235
Abbildung 136: Schulwesen 2005	236

Abbildung 137: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Schulwesen	237
Abbildung 138: Schulwesen je Schüler.....	239
Abbildung 139: Schüler / Lehrer	240
Abbildung 140: Erteilte Unterrichtsstunden/Lehrer.....	242
Abbildung 141: Hochschulen 2005	243
Abbildung 142: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Hochschulen.....	244
Abbildung 143: Laufende Grundmittel / Student	246
Abbildung 144: Drittmittel Hochschule / Grundmittel Hochschule	248
Abbildung 145: Studierende / Personal Hochschule	249
Abbildung 146: Soziale Sicherung 2005	251
Abbildung 147: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Soziale Sicherung	252
Abbildung 148: Grundsicherung - SGB II.....	254
Abbildung 149: Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung SGB XI	255
Abbildung 150: Hilfen zum Lebensunterhalt	256
Abbildung 151: Kriegsopferfürsorge	257
Abbildung 152: Asylbewerberleistungen.....	258
Abbildung 153: Kinder in Tageseinrichtungen	259
Abbildung 154: Bundesgesetzliche Sozialleistungen 2006	260
Abbildung 155: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Bundesgesetzliche Sozialleistungen	261
Abbildung 156: Energie / Verkehr 2005	262
Abbildung 157: Wohnungswesen / Raumordnung 2005	265
Abbildung 158: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Wohnungswesen.....	266
Abbildung 159: Zusammenfassung Quantitative Kennzahlen	268
Abbildung 160: Zusammenfassung Qualitative Kennzahlen	272
Abbildung 161: Land Bremen - Bund, Bayern, Berlin.....	282
Abbildung 162: Land Saarland - Bund, Bayern, Berlin.....	283
Abbildung 163: Land Schleswig-Holstein -Bund, Bayern, Berlin - Projektion	283
Abbildung 164: Berechnungen zur Vergangenheits-Performance der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein	284
Abbildung 165: Schuldenstand	293
Abbildung 166: Schuldenstand	295
Abbildung 167: Bereinigte Einnahmen.....	297
Abbildung 168: Bereinigte Ausgaben.....	299
Abbildung 169: Finanzierungssaldo.....	300
Abbildung 170: Primäreinnahmen	302
Abbildung 171: Primärsaldo	303
Abbildung 172: Zins-Steuer-Quote	305
Abbildung 173: Kreditfinanzierungsquote	306

Abbildung 174: Defizitquote.....	307
Abbildung 175: Haushaltsstruktur 2000.....	308
Abbildung 176: Haushaltsstruktur 2005.....	308
Abbildung 177: Einwohner 2000 bis 2007.....	309
Abbildung 178: Verschiedene Einnahmen- und Ausgabenblöcke 2007.....	310
Abbildung 179: Gewogene Durchschnittshabesätze/-steuersätze 2006.....	311
Abbildung 180: Kennzahlen zu Personalausgaben 2006.....	311
Abbildung 181: Einzelne Aufgabenbereiche - Bereinigte Ausgaben 2005.....	312
Abbildung 182: Anteil der Kinder in Kindertageseinrichtungen an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung.....	312

1 Einleitung

1.1 Problembeschreibung

Am 17. September 2007 haben die beiden Kommissionsvorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föko II) den Bund und die Länder zur Verschuldungssituation befragt. Die Umfrage hat ergeben, dass sich Bremen, Schleswig-Holstein und das Saarland nach eigenen Angaben aus strukturellen Gründen nicht in der Lage sehen, innerhalb des Zeitraumes bis 2019 zu einem Haushaltsausgleich zu gelangen.

Im Folgenden soll daher geprüft werden, ob ein Haushaltsausgleich für diese Länder tatsächlich nicht erreichbar ist. Aufgrund der engen finanziellen Verflechtungen und zur besseren Vergleichbarkeit von Stadtstaaten und Flächenländern wird die kommunale Ebene größtenteils in die Betrachtung mit einbezogen.

1.2 Arbeitsauftrag

Die beiden Vorsitzenden haben um eine objektivierende und kollegiale Prüfung der Aussagen Bremens, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins, bis 2019 keinen Ausgleich ihrer Haushalte erreichen zu können, gebeten. Dabei sollte eine Analyse der großen Ausgabenblöcke Bildung/Schule und Hochschulen, Innere Sicherheit/Polizei, Justiz/Rechtsstaat, allgemeine Verwaltungsausgaben, Sozialleistungsgesetze des Bundes, Versorgungsausgaben und Zinsaufwendungen im Mittelpunkt stehen. Die Betrachtung soll sich mit der Stichhaltigkeit der Argumentation der drei Länder auseinandersetzen und darauf gerichtet sein, zu ermitteln, ob unter Zugrundelegung länderübergreifender Standards tatsächlich die Unmöglichkeit eines Haushaltsausgleichs gegeben ist.

1.3 Berichtsaufbau

Der Bericht wird in Kapitel 2 mit einer Executive Summary eingeleitet, in der eine abschließende Bewertung aus der Sicht des Bundes, Bayerns und Berlins sowie der drei geprüften Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein vorgenommen wird. In Kapitel 3 geht der Bericht auf gesamtstaatliche Rahmendaten der letzten 4 Jahrzehnte ein. In Kapitel 4 soll mit Hilfe von Projektionen, die unterschiedliche Szenarien zur Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben umfassen, geprüft werden, ob ein Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2019 möglich ist. Konkrete Ansatzpunkte für notwendige Konsolidierungsmaßnahmen können so allerdings nicht gefunden werden. Zu diesem Zweck wird im Anschluss in Abschnitt 5.2 zunächst ein Vergleich länder-

spezifischer allgemeiner Kennziffern ab dem Jahr 2000 bis zum aktuellen Rand im Jahr 2007 vorgenommen. In den Abschnitten 5.3 und 5.4 folgen Vergleiche der Einnahmen und Ausgaben nach Arten je Einwohner. Dabei werden möglicherweise festgestellte Mehr- bzw. Minderausgaben gegenüber verschiedenen Benchmarks untersucht. Eine solche Vergleichsbetrachtung wird auch bei den Aufwendungen für einige wichtige Aufgabenbereiche in Kapitel 6 durchgeführt. Ergänzend werden auch qualitative Kennzahlen herangezogen, die die relative Versorgung mit staatlichen Leistungen widerspiegeln. Nicht durch landesspezifische Besonderheiten zu rechtfertigende ggf. bestehende Ausstattungsvorsprünge bilden letztlich Ansatzpunkte für gezielte Konsolidierungsmaßnahmen, die dann von den betreffenden Ländern zur Haushaltssanierung verlangt werden können. Rechnerisches Konsolidierungspotenzial ergibt sich, indem die tatsächlichen Ausgaben bzw. Einnahmen dem Vergleichswert einer Benchmark gegenübergestellt werden.

2 Executive Summary

Die Frage der Konsolidierungsfähigkeit der geprüften Haushalte wird von Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein einerseits sowie vom Bund, von Bayern und Berlin andererseits im Ergebnis unterschiedlich beantwortet. Dem liegen im Wesentlichen unterschiedliche Einschätzungen zu den für die Projektionen maßgeblichen Annahmen, unterschiedliche Interpretationen von Sondereffekten und Strukturunterschieden sowie unterschiedliche Bewertungen zur Validität von Daten zugrunde. Ein einvernehmliches Ergebnis zur Frage der Konsolidierungsfähigkeit der geprüften Haushalte war deshalb nicht möglich. Rheinland-Pfalz hat auf eine abschließende Stellungnahme im Rahmen dieses Berichtes verzichtet.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Zusammenfassende Bewertung

Die umfangreichen Analysen dieses Berichts ergeben in der Gesamtschau ein eindeutiges Bild: Die drei Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein sind, den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, in der Lage, spätestens bis 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Für **Schleswig-Holstein** ist dieses Ziel mit den geringsten Konsolidierungseinschnitten aller drei Länder erreichbar. Allein die Berücksichtigung der im Vergleich zu den Erwartungen des Landes günstigeren aktuellen Entwicklung 2007 in Verbindung mit einer sehr maßvollen Begrenzung des Ausgabenanstiegs würde einen Haushaltsausgleich in überschaubarer Zeit erlauben.

Im **Saarland** kann durch Konsolidierungsmaßnahmen in zumutbarem Umfang eine Anpassung des Ausgabenniveaus an die Höhe der dauerhaft zur Verfügung stehenden Einnahmen und damit ein ausgeglichener Haushalt gelingen. Vielfältige Konsolidierungsspielräume auf der Ausgabenseite sowie Gestaltungsspielräume auf der Einnahmenseite sind hierfür vorhanden.

Auch der **Bremer** Haushalt bietet sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite ausreichendes Konsolidierungspotenzial. Die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts ist für Bremen zwar ein ehrgeiziges Ziel, aber es ist machbar.

Ausgangslage: Hoher Schuldenstand ist Folge unzureichender Konsolidierung

Die drei Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein weisen eine überdurchschnittliche Staatsverschuldung auf. Die öffentlichen Haushalte der drei Länder (Land und Kommunen) verzeichnen 2007 Finanzierungsdefizite, während elf andere Länder Haushaltsüberschüsse erreichten. Diese aktuelle Haushaltslage ist das Ergebnis der Haushaltspolitik der Vergangenheit. Nicht eine angebliche einnahmen- oder ausgabenbedingte Finanzschwäche ist die Ursache der überdurchschnittlichen Schuldenbelastung, sondern unzureichende Haushaltskonsolidierung. Anders als viele andere Länder haben es die drei Länder versäumt, ihre vorhandenen Konsolidierungsspielräume zu nutzen und das Ausgabenniveau an die Höhe der dauerhaft zur Verfügung stehenden Einnahmen anzupassen.

Bremen hat aufgrund seiner verfehlten Sanierungsstrategie die Sanierungshilfen des Bundes in Höhe von 8,5 Mrd. € nicht zum Schuldenabbau eingesetzt, sondern zur Finanzierung weit überhöhter Investitionsausgaben, deren ökonomischer Nutzen zudem teilweise zweifelhaft ist.

Das **Saarland** hat es während des Sanierungszeitraums 1994 bis 2004 und danach versäumt, sein Ausgabenniveau mit seinen finanziellen Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Der gesetzlich festgelegte und damit absehbare Abbau der Sanierungshilfen resultierte ab 2000 in einem stark ansteigenden Finanzierungsdefizit und wachsender Verschuldung. Da das Land die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen unterlassen hat, steigt der Schuldenstand trotz Sanierungshilfen von 6,6 Mrd. € und der damit verbundenen Entlastung bei den Zinsausgaben weiter an.

Schleswig-Holstein hat auf die konjunktur- und steuerreformbedingten Mindereinnahmen zu Beginn des Jahrzehnts nicht, wie andere Länder, im erforderlichen Umfang mit Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite reagiert. Vielmehr lag

der Ausgabenzuwachs insgesamt sogar über dem der Vergleichsländer, so dass sich die Finanzsituation kontinuierlich verschlechterte.

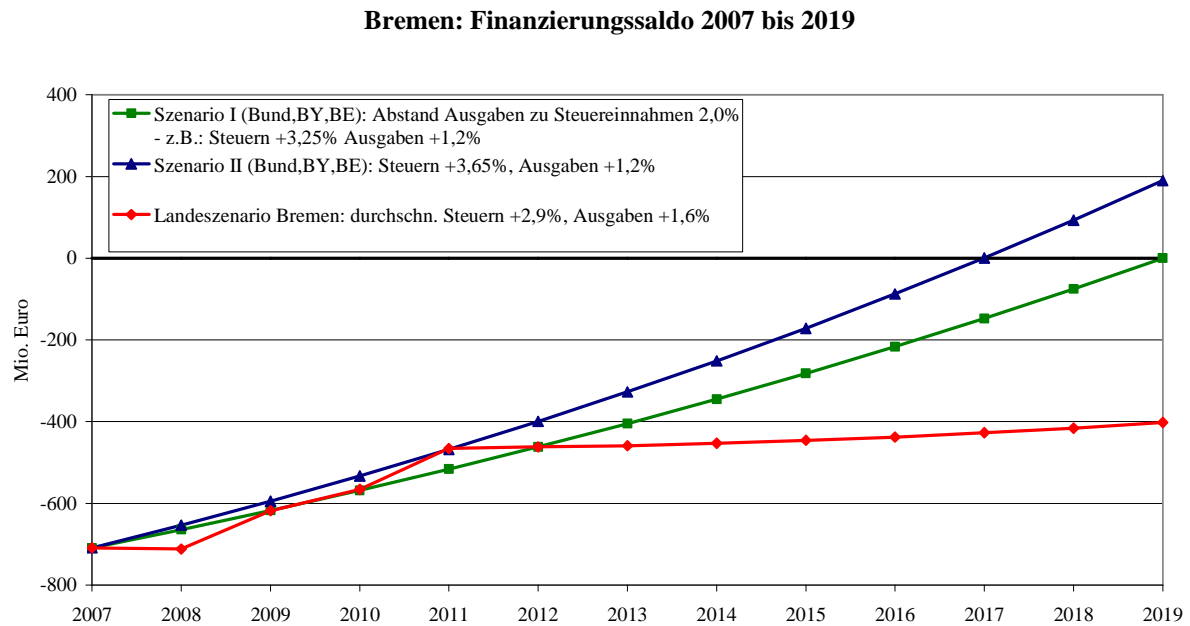
Modellrechnungen: Haushaltsausgleich bis 2019 in allen drei Ländern möglich

Trotz dieser ungünstigeren Ausgangslage im Jahr 2007 sind **die drei Länder** in der Lage, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Modellrechnungen von Bund, Bayern und Berlin zeigen, dass die für einen Haushaltsausgleich erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zumutbar und realistisch sind (vgl. Kapitel 4).

Die in allen drei Ländern aktuell bestehende Deckungslücke kann dauerhaft nur geschlossen werden, wenn die Ausgaben vollständig aus Einnahmen gedeckt werden können. Entscheidender Ansatz für eine erfolgreiche Konsolidierung ist daher eine Anpassung des Ausgabenniveaus an das Einnahmenniveau. Eine ausgabenseitige Fortschreibung des Status quo verbietet sich dabei, weil damit die gegenwärtige, un- ausgeglichene Haushaltsstruktur dauerhaft fixiert würde.

In einem **Szenario I** wird deshalb untersucht, welche Ausgabenentwicklung in Abhängigkeit von einer unterstellten Einnahmenentwicklung sicherstellt, dass 2019 ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettoneuverschuldung erreicht wird. Basierend auf Einschätzungen von Sachverständigen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird zunächst eine Berechnung der wahrscheinlichen Entwicklung vorgenommen. Da jede Projektion mit Unsicherheiten behaftet ist, erfolgt darüber hinaus eine Sensitivitätsanalyse. In einem **Szenario II** wird zusätzlich überprüft, wann bei günstigen Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. den Steuereinnahmen und mittleren Annahmen zur Ausgabenentwicklung in den drei Ländern ein Haushaltsausgleich möglich wäre.

Abbildung 1: Bremen: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019

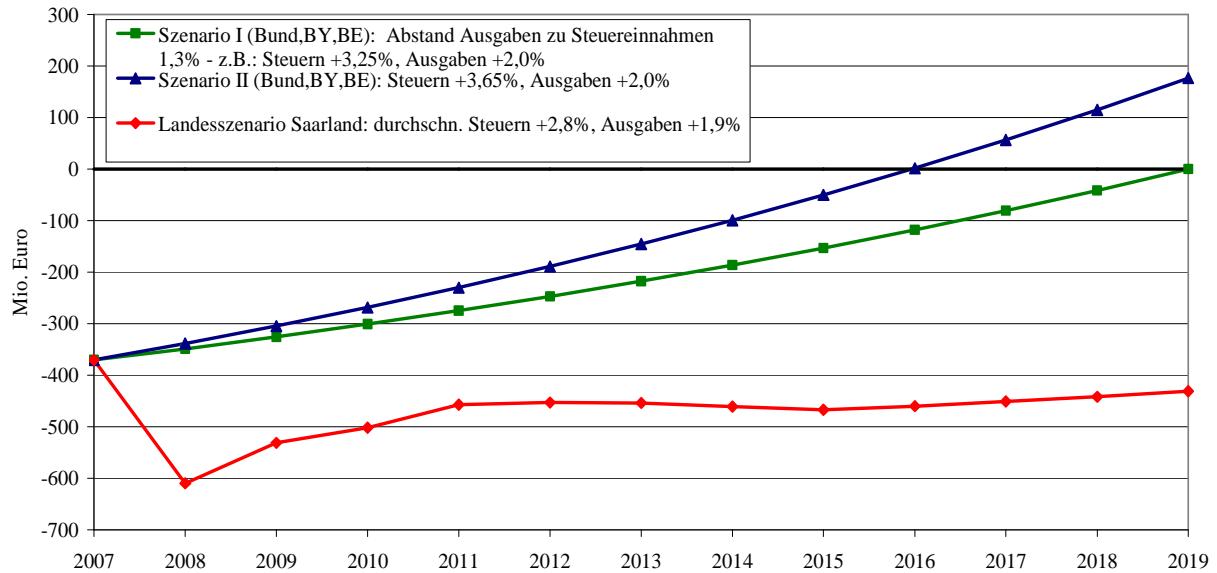


Quelle: Daten zu 2007 Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik der staatlichen Haushalte, Berechnungen: Bund, Bayern, Berlin, Landesszenario Bremen.

Für **Bremen** zeigen die Berechnungen zu **Szenario I**, dass das Land, um im Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, sein Ausgabenwachstum um rd. 2,0 Prozentpunkte unter dem Zuwachs der Steuereinnahmen begrenzen muss. Bei einem Anstieg der Steuereinnahmen von beispielsweise 3,25% bedeutet dies eine Ausgabenobergrenze von 1,2%. Dies ist zweifellos ehrgeizig, aber machbar, wie die Analyse der Ausgabenstruktur und der Aufgabenbereiche (Kapitel 5 und 6) zeigt. Das **günstigere Szenario II** lässt erkennen, dass Bremen bei einem höheren nominalen Wirtschaftswachstum von 3,65% und einer Ausgabensteigerung von 1,2% bereits 2017 den Haushaltsausgleich erreichen kann.

Abbildung 2: Saarland: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019

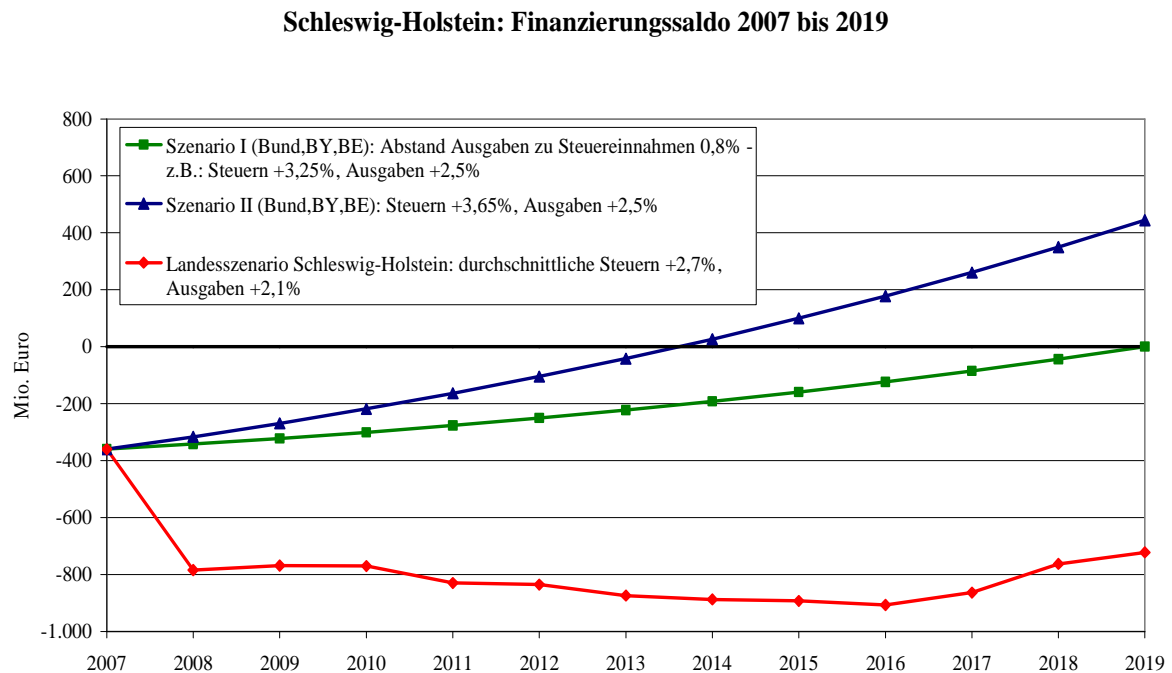
Saarland: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019



Quelle: Daten zu 2007 Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik der staatlichen Haushalte, Berechnungen: Bund, Bayern, Berlin, Landesszenario Saarland.

Das **Saarland** kann bis 2019 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen, wenn das Ausgabenwachstum um 1,3 Prozentpunkte unter dem Zuwachs der Steuereinnahmen begrenzt wird. Bei einer Zunahme der Steuereinnahmen von 3,25% wäre somit ein Ausgabenanstieg von knapp 2% zulässig. Dies entspricht der Ausgabensteigerung in den Landesberechnungen und wird daher auch nach landeseigener Einschätzung als machbar angesehen. Unter der günstigeren Annahme (**Szenario II**) eines nominalen Wirtschaftswachstums von 3,65% und einer Ausgabensteigerung von knapp 2% kann das Saarland bereits 2016 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen.

Abbildung 3: Schleswig-Holstein: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019



Quelle: Daten zu 2007 Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik der staatlichen Haushalte, Berechnungen: Bund, Bayern, Berlin, Landesszenario Schleswig-Holstein.

Um 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, muss **Schleswig-Holstein** sein Ausgabenwachstum lediglich um 0,8 Prozentpunkte unterhalb des Zuwachses der Steuereinnahmen begrenzen. Bei einem Anstieg der Steuereinnahmen von 3,25% wäre dies eine Ausgabensteigerung von 2,5% und damit sogar ein stärkerer Zuwachs als in der Landesrechnung unterstellt. Dies macht deutlich, dass Schleswig-Holstein einen Haushaltsausgleich sogar ohne weitergehende Konsolidierungsanstrengungen erreichen kann. Unter den Annahmen des günstigeren **Szenarios II** (Steuereinnahmen +3,65%, Ausgaben +2,5%) kann Schleswig-Holstein einen Haushaltsausgleich bis 2013 erreichen.

Eine **retrospektive Berechnung** für den Zeitraum 1994 bis 2007 zeigt, dass es allen drei Ländern möglich gewesen wäre, durch angemessene Haushaltskonsolidierung bis 2007 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Der Bremer Haushalt wäre 2007 ausgeglichen gewesen, wenn das Land seine Primärausgaben um jahresdurchschnittlich 0,4% gesenkt hätte. Dies ist ein geringerer Rückgang als er in Berlin realisiert wurde. Das Saarland hätte seinen Primärausgabenwachstum auf 0,6% begrenzen müssen. Das saarländische Primärausgabenniveau wäre dadurch auf 98,3% des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer gesunken (NRW ohne LFA lag sogar nur bei 94%). Schleswig-Holstein hätte 2007 einen Haushaltsaus-

gleich bei einer Begrenzung seines Primärausgabenwachstums auf 1% jährlich erreicht.

Die Kritik der **drei Länder** an diesen Modellrechnungen ist nicht stichhaltig. Die Vorstellung, es wäre möglich, über einen Zeitraum von zwölf Jahren differenzierte und detaillierte Vorausschätzungen erstellen zu können, ist unrealistisch. Die Erfahrungen mit Steuerschätzungen und mittelfristigen Finanzplanungen zeigen, dass die Entwicklung selbst für kürzere Zeiträume nicht zuverlässig abgeschätzt werden kann. Ziel der Modellrechnungen ist es vielmehr, deutlich zu machen, bei welchem Ausgabenzuwachs in Abhängigkeit von der Einnahmenentwicklung in den drei Ländern ein ausgeglichener Haushalt erreichbar ist. Eine Vorausschätzung der konjunkturellen Entwicklung in einzelnen Jahren oder detaillierter Ausgaben- oder Einnahmenpositionen ist dazu nicht erforderlich. Die für einen Haushaltsausgleich erforderlichen Ausgabenzuwächse sind erreichbar, wie z.B. die Entwicklung vergleichbarer Länder oder die vorhandenen Konsolidierungsspielräume zeigen.

Die Berechnungen der drei Länder sind ergebnisorientiert, interessengeleitet und inkonsistent. Beispielsweise berücksichtigen das Saarland und Schleswig-Holstein nicht die günstige aktuelle Entwicklung 2007, sondern gehen von um 300-400 Mio. € überhöhten Finanzierungsdefiziten aus. Die Annahmen für Wirtschaftswachstum, Preisentwicklung und Zinsniveau sind nicht konsistent. Zudem basiert die Einnamenschätzung auf pessimistischen Annahmen, während die Ausgabenschätzung im Wesentlichen nur eine Fortschreibung des Status quo darstellt und auf die Nutzung von Konsolidierungsspielräumen vollständig verzichtet. So geht z.B. Schleswig-Holstein in den Jahren 2008 bis 2019 von einem durchschnittlichen jährlichen Ausgabeanstieg von 2,1% aus. Dies liegt weit über den Ausgabensteigerungen, die in den vergangenen Jahren von allen Ländern für vertretbar gehalten wurden, um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu erreichen. Im Zeitraum 1996 – 2006 erhöhten sich die Ausgaben der Ländergesamtheit um jahresdurchschnittlich 0,7%, die der westdeutschen Flächenländer um 1,2%. Rheinland-Pfalz stimmt dieser Bewertung im Ergebnis zu.

Ausreichende Konsolidierungsspielräume vorhanden

Zur Abschätzung des Umfangs der Konsolidierungsspielräume in Bremen, im Saarland und in Schleswig-Holstein wurden die Einnahmen- und Ausgabenniveaus in den drei Ländern denen vergleichbarer Ländergruppen (Bremen im Vergleich zu Berlin/Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein im Vergleich zu Niedersachsen/Rheinland-Pfalz) gegenüber gestellt. Der Durchschnitt der Flächenländer West wäre als Vergleichsmaßstab ebenso wenig sachgerecht wie ein Vergleich mit den

ostdeutschen Ländern. Im Ergebnis wird nur ein möglicher Rahmen für Konsolidierungspotenziale ermittelt, zumal offen bleibt, in welchem Umfang auch bei den Vergleichsländern noch Einsparmöglichkeiten bestehen.

Auf der Einnahmenseite zeigt sich, dass das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem seiner Zielsetzung, eine angemessene Annäherung der Finanzkraft aller Länder zu gewährleisten, voll gerecht wird. Die Steuereinnahmen einschließlich LFA und BEZ des Saarlands und Schleswig-Holsteins übertreffen sogar das Vergleichsniveau der beiden Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Die Einnahmen Bremens unterschreiten zwar das Niveau der Vergleichsländer Berlin und Hamburg. Allerdings erhält Berlin als neues Land Hilfen zum Aufbau Ost, denen auch entsprechende Mehrbelastungen gegenüberstehen. Aus der Analyse wird zudem deutlich, dass in allen drei Ländern beträchtliches Potenzial zur Einnahmenverbesserung besteht, das noch zur Haushaltskonsolidierung erschlossen werden kann. Zu nennen sind z.B. Anpassungen bei Gebühren und Hebesätzen für Grund- und Gewerbesteuer sowie eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes. Insbesondere in Bremen erreicht zudem das Finanzvermögen ein weit überdurchschnittliches Niveau, so dass auch eine verstärkte Vermögensverwertung, z.B. durch den Verkauf des Hafens, einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Verschuldung leisten könnte.

Erhebliche Konsolidierungspotenziale bestehen auf der Ausgabenseite. Die Ausgaben der drei Länder überschreiten jeweils das Niveau der Vergleichsländer deutlich. Beträchtlicher Konsolidierungsspielraum besteht insbesondere bei den Personalausgaben. Zwar ist die Vergleichbarkeit aufgrund von Ausgliederungen und Nettostellungen nicht vollständig gegeben, eine Gegenüberstellung wichtiger Determinanten zeigt jedoch noch erhebliche Möglichkeiten zur Senkung der Personalausgaben. So hat bisher keines der drei Länder die Möglichkeiten genutzt, die die Föderalismusreform I im Besoldungs- und Versorgungsrecht eröffnet hat. Außerdem bestehen beispielsweise bei der Wochenarbeitszeit, bei den Besoldungsanpassungen oder bei Sonderzahlungen gegenüber Vergleichsländern Spielräume. Auch die Struktur des Personalbestandes nach Laufbahngruppen macht deutlich, dass hier im Vergleich zu anderen Ländern großzügiger verfahren wurde. Berlin hat zudem gezeigt, dass auch die Beschäftigten bereit sind, in einer schwierigen Haushaltssituation einen bedeutenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Deutliche Einsparpotenziale bestehen auch bei den Investitionsausgaben. In Bremen liegt das Investitionsniveau 2007 um 35% über dem der Vergleichsländer. Angesichts der seit 1997 weit überdurchschnittlichen Bremer Investitionsausgaben, die teilweise über 200% des Länderdurchschnitts erreichten, dürfte zukünftig sogar ein unterdurchschnittliches Niveau vertretbar sein.

Die von den drei Ländern besonders betonte Argumentation mit sog. „nicht gestaltbaren“ Ausgaben ist dagegen nicht stichhaltig. Bei den bundesgesetzlich geregelten Sozialleistungen sind Bremen und Saarland gemessen an der Vergleichsgruppe nicht überdurchschnittlich belastet. Höhere Ausgaben bestehen lediglich bei den Zins- bzw. Versorgungsausgaben. Beide sind Ergebnis eines überhöhten staatlichen Leistungsniveaus in der Vergangenheit. Daher wäre es zumutbar, wenn dem ein entsprechend geringeres staatliches Leistungsangebot in der Zukunft gegenüberstünde. Im Übrigen sind die genannten Ausgabenkategorien durchaus gestaltbar. Beispielsweise verfügen die Länder nach der Föderalismusreform über die Gesetzgebungshoheit auch für die Versorgung.

Erhebliche Ausgabenüberhänge in vielen Aufgabenbereichen

Das Vorliegen erheblicher Ausgabenüberhänge wird auch durch eine Analyse der Ausgaben in den einzelnen Politikfeldern bzw. Aufgabenbereichen bestätigt, wie vom Bundesverfassungsgericht im Berlin-Verfahren angewandt. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viel von den drei untersuchten Ländern eingespart werden kann, wenn sie in bestimmten Aufgabenbereichen pro Kopf nicht mehr ausgeben als der Durchschnitt der relevanten Vergleichsländer. Das bestehende Konsolidierungspotenzial lässt sich dabei nicht bei den Gesamtausgaben ablesen, sondern ergibt sich aus der Summe der einzelnen Aufgabenbereiche mit positiven Überhängen. Die errechneten Werte stellen die Untergrenze möglicher Einsparpotenziale dar, da davon auszugehen ist, dass auch in den Vergleichsländern noch Effizienzreserven bestehen.

Abbildung 4: Ausgabenüberhänge der Länder gegenüber den Referenzländern

Ausgabenüberhänge der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein 2005 gegenüber den Referenzländern in Mio. Euro

Aufgabenbereich	Bremen ¹	Saarland	Schleswig-Holstein
Ausgabenüberhänge insgesamt	+622,6	+453,7	+893,6
Saldo /Ausgabenüberhänge und Minderausgaben	+444,6	+318,6	+623,2
Allgemeine Dienste	-70,5	+92,6	+214,7
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	+11,6	-44,3	-62,2
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	+76,7	+24,0	+256,6
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	-2,5	+4,5	+44,7
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	+2,5	+56,8	+157,2
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	-0,7	-32,8	-47,6
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	+204,9	+18,2	+40,8
Verkehr und Nachrichtenwesen	-103,4	+4,8	-38,0
Wirtschaftsunternehmen, Allg. Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	+149,7	-58,9	-121,4
Allgemeine Finanzwirtschaft	+177,3	+252,8	+179,6

1. Vergleichsmaßstab für Bremen ist Hamburg

Daten: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 3.1 - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005

Bei den Gesamtausgaben hat **Bremen** Ausgabenüberhänge in Höhe von 622 Mio. €; auch bei einer nicht angezeigten Saldierung mit Minderausgaben verbleibt ein Überhang von 446 Mio. €. Wenn man berücksichtigt, dass der Bereich Häfen in Bremen und Hamburg unterschiedlich verbucht wird und beim Schuldendienst in Bremen ein Überhang von rd. 150 Mio. € besteht, verbleibt ein Konsolidierungspotenzial von über 400 Mio. €. Zusammen mit möglichen Zinersparnissen bei rascher Konsolidierung ist damit die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts bis 2019 machbar. Der Ausgabenüberhang des **Saarlandes** gegenüber dem Durchschnitt von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bei den Gesamtausgaben belief sich im Jahr 2005 auf insgesamt 454 Mio. €; auch bei einer nicht angezeigten Saldierung mit Minderausgaben verbleibt ein Konsolidierungsspielraum von 318 Mio. €. Wenn man den Ausgabenüberhang beim Schuldendienst in Höhe von gut 90 Mio. € berücksichtigt, besteht genügend Spielraum zur Haushaltskonsolidierung. **Schleswig-Holstein** weist für das Jahr 2005 mit 894 Mio. € den größten Ausgabenüberhang der drei betrachteten Länder auf; selbst bei einer nicht angezeigten Saldierung mit Minderausgaben verbleiben noch 624 Mio. €. Dies liegt weit oberhalb des Defizits von 357 Mio. €, welches das Land inkl. Gemeinden im Jahr 2007 verzeichneten. Ein ausgeglichener Haushalt ist daher bis 2019 problemlos erzielbar.

Die Analysen der Arbeitsgruppe konnten die vorgelegten Rechnungen der drei Länder zur Projektion ihrer Landeshaushalte nicht bestätigen. Die Bewertung der Haushaltslage Bremens und des Saarlands, die u.a. von Bund und Bayern in Erwiderung der Klagen der beiden Länder gegenüber dem Bundesverfassungsgericht vorgetragen wurde, hat sich damit durch die ergebnisoffene Prüfung im Rahmen der Arbeitsgruppe bestätigt. Zusammenfassend ist festzustellen, dass in allen drei Ländern ausreichende Konsolidierungsspielräume bestehen, um einen Haushaltsausgleich bis 2019 zu erreichen.

Position Bremen:

Aus den Untersuchungsergebnissen der AG Haushaltsanalyse lässt sich eindeutig belegen:

1. Bremen hat bereits erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen und liegt in seinem Ausgabeniveau unter den anderen Stadtstaaten.
2. Eine Analyse der Haushaltskennzahlen und der verschiedenen langfristigen Modellrechnungen macht deutlich, dass Bremen aus eigener Kraft trotz aller Anstrengungen keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen kann.
3. Bei einem Vergleich der verschiedenen Ausgabearten und Aufgabenbereiche lassen sich auch keine Konsolidierungspotenziale erkennen, die über die schon eingeplanten Maßnahmen hinausgingen. So liegt das Bremer Ausgabeniveau z.B. bei aktivem Personal, in den Bereichen Öffentliche Sicherheit, Justiz, Schule und Hochschule unter den anderen Stadtstaaten.
4. Die von Bund/Bayern/Berlin im dortigen Fazit aufgeführten angeblichen Ausgabenüberhänge basieren weder hinsichtlich der Daten noch inhaltlich und methodisch auf den Ergebnissen der AG. Sie finden keinerlei Entsprechung in den die Untersuchungen der AG zusammenfassenden Übersichten zu Kapiteln 4 (Ziff. 5.4.10) und 5 (Ziff. 6.2.8.)

Zu 1.: Bisherige Konsolidierungsanstrengungen

Bremen hat seine Primärausgaben im Durchschnitt der vergangenen 7 Jahre (seit 2000) um -0,6% p.a. gesenkt gegenüber einem jährlichen Zuwachs im Länderdurchschnitt von 0,9%¹. Bei den konsumtiven Primärausgaben ist der Abstand mit -0,1% p.a. in Bremen und 1,6% p.a. im Länderdurchschnitt sogar noch größer².

Bremen hat damit trotz vorübergehender Mehrausgaben im Bereich der Investitionen erhebliche Konsolidierungserfolge erzielt und seit 2000 einen realen Leistungsabbau von 20% umgesetzt.

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; Investitionsausgaben entsprechen den Ausgaben der Kapitalrechnung

² ebenda

Bei einem Vergleich der Primärausgaben (5.4.2.) wird deutlich, dass Bremen unter dem Niveau der anderen Stadtstaaten liegt. Bei einem Vergleich der konsumtiven Primärausgaben liegt Bremen um rd. 260 € je Einwohner, bei den sonstigen konsumtiven Primärausgaben sogar um rund 350 € unter den anderen beiden Stadtstaaten (Ziff. 5.4.3.; bzw. 5.4.4.).

Zu 2.: Modellrechnungen

Bremen hat seine Primärausgaben im Durchschnitt der vergangenen 7 Jahre (seit 2000) um $-0,6\%$ p.a. gesenkt gegenüber einem jährlichen Zuwachs im Länderdurchschnitt von $0,9\%$ ³. Bei den konsumtiven Primärausgaben ist der Abstand mit $-0,1\%$ p.a. in Bremen und $1,6\%$ p.a. im Länderdurchschnitt sogar noch größer⁴. Bremen hat damit trotz vorübergehender Mehrausgaben im Bereich der Investitionen erhebliche Konsolidierungserfolge erzielt und seit 2000 einen realen Leistungsabbau von 20% umgesetzt. Bei einem Vergleich der Primärausgaben (5.4.2.) wird deutlich, dass Bremen unter dem Niveau der anderen Stadtstaaten liegt. Bei einem Vergleich der konsumtiven Primärausgaben liegt Bremen um rd. 260 € je Einwohner, bei den sonstigen konsumtiven Primärausgaben sogar um rund 350 € unter den anderen beiden Stadtstaaten (Ziff. 5.4.3.; bzw. 5.4.4.).

Zu 3.: Konsolidierungspotenziale

Schon die äußerst geringen Gestaltungsspielräume in den Bremischen Haushalten machen deutlich, dass keine weiteren Konsolidierungspotenziale bestehen. Aufgrund bestehender Vorbelastungen durch Zinsen, Versorgungslasten und bundesgesetzlich veranlasste Sozialleistungen verbleiben Bremen sowohl im Stadtstaatenvergleich als auch im Ländervergleich äußerst geringe Einnahmen für sonstige Ausgaben, in Relation zu den Primäreinnahmen sogar um 20% weniger als den anderen Stadtstaaten (Ziff. 5.4.9.).

- Möglichkeiten zur Einnahmesteigerung bestehen praktisch nicht. Potenziale aus Vermögensveräußerungen sind ausgeschöpft (Ziff. 5.3.6); auch im Bereich der Steuerhebesätze (Ziff. 5.3.4.) bestehen keine relevanten Anpassungsmöglichkeiten.
- Die Analyse der einzelnen Ausgabenbereiche zeigt nur bei den Investitionen (vgl. Ziff. 5.4.7.), zu denen im wesentlichen auch die Ausgaben im Bereich Energie und Verkehr gehören (Ziff. 6.2.6.), überdurchschnittliche Ausgaben auf. Das entsprechende Konsolidierungspotenzial wird jedoch bereits im Finanzplanungszeitraum vollumfänglich realisiert (vgl. Ziff. 4.1.3.).

³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; Investitionsausgaben entsprechen den Ausgaben der Kapitalrechnung

⁴ ebenda

- Bei den konsumtiven Primärausgaben (Ziff. 5.4.3.) sowie den sonstigen konsumtiven Primärausgaben (Ziff. 5.4.4.) weist Bremen im Stadtstaatenvergleich bereits unterdurchschnittliche Ausgaben auf.
- Die im Stadtstaatenvergleich leicht überdurchschnittlichen Personalausgaben beruhen allein auf den hohen Versorgungsausgaben (5.4.6.2.). Sowohl beim aktiven Personal (Ziff. 5.4.6.1.) als auch bei den Besoldungsbestandteilen und -standards (Ziff. 5.4.6.3.2.) liegt Bremen unter den Vergleichswerten. Die Personalkosten für aktives Personal liegen unter den Berlins; der Verweis auf den Solidarpakt in Berlin geht daher völlig fehl (vgl. Ziff. 5.4.6.1.).
- Die im Mittelpunkt des Auftrages der Kommissionsvorsitzenden stehende Analyse der großen Aufgabenblöcke bestätigt, dass Bremen sein Konsolidierungspotenzial ausgeschöpft hat (vgl. Zusammenfassung Ziff.6.2.8.). In den Bereichen Öffentliche Sicherheit, Justiz, Bildung und Soziale Sicherheit liegen die Werte unter oder allenfalls im Durchschnitt. Die qualitative Untersuchung belegt, dass sich Bremen durchgehend nur unterdurchschnittliche Standards leistet (Ziff. 6.2.8.2.). Auch die Kosten der politischen Führung bewegen sich Rahmen des anerkannten Bedarfs (Ziff. 6.2.1.). Die vom Bund, Bayern, Berlin erst nach Abschluss der AG-Arbeiten im Fazit vorgelegten angeblichen Ausgabeüberhänge finden keinerlei Entsprechung in den Analysen der Arbeitsgruppe. Sie beruhen auf veralteten Daten, sind aufgrund schlichter Addition unbereinigter Daten methodisch unzulässig und dienen allein dem Zweck, die aus Sicht dieser Länder unerwünschten Ergebnisse der Analyse der Ausgaben- und Aufgabenblöcke in Zweifel zu ziehen.

Position Saarland:

Die Analyse der Arbeitsgruppe hat die im Vergleich zu allen anderen Flächenländern extrem schwierige Haushaltslage des Saarlandes bestätigt. Die Lage ist das Ergebnis von Faktoren, auf die das Land keinen unmittelbaren Einfluss hat. Signifikante Konsolidierungspotenziale sind weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgaben-seite festgestellt worden. Unter realistischen Annahmen ist ein Haushaltsausgleich bis 2019 nicht möglich.

1. Besondere Belastungssituation

Die Analyse der im Schreiben der Kommissionsvorsitzenden angesprochenen Faktoren hat ergeben, dass die überdurchschnittlichen Zins-, Versorgungs- und Soziallasten des Saarlandes auf eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung treffen. Die steuerabhängigen Einnahmen im Saarland sind niedriger als in allen anderen Ländern und nach Abzug der großen Vorbelastungen in Gestalt der Zins-, Versorgungs- und Soziallasten verbleiben dem Saarland deutlich weniger Mittel zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben als jedem anderen Land.

„Verfügbare“ Primäreinnahmen	Saarland	NI / RP	Westdeutsche Flächenländer
Primäreinnahmen nach Abzug objektiver Vorbelastungen	2.397€/EW	2.676 €/EW	2.951 €/EW
Relativer Nachteil des Saarlandes	---	279 €/EW	554 €/EW

Die hohen aktuellen Belastungen durch Zins- und Versorgungsausgaben sind nicht das Ergebnis landespolitischer Entscheidungen, sondern auf exogene Faktoren zurückzuführen. Jahrzehntelang andauernde überdurchschnittlich hohe Soziallasten aufgrund von Bundesrecht, die auf eine deutlich unterdurchschnittliche Finanzausstattung treffen, haben hohe Defizite und wachsende Schuldenstände nach sich gezogen. Die Pro-Kopf-Belastungen bei den Zins- und auch bei den Versorgungsausgaben sind in Folge einer besonders ungünstigen demographischen Entwicklung zusätzlich gewachsen. Die Entwicklung dieser für 2006 durch die Arbeitsgruppe bestätigten Belastungsfaktoren ist für den Zeitraum seit 1980 im Schreiben des Saarlandes vom 30.01.2008 an die Kommission ausführlich dargestellt. Hinzu treten in der Arbeitsgruppe nicht quantifizierte Belastungen etwa aus der Einpendlersituation.

2. Keine signifikanten Konsolidierungspotenziale

Bei den in der Arbeitsgruppe untersuchten Bereichen ergeben sich unter Berücksichtigung objektiv notwendiger Bereinigungen keine signifikanten Einsparpotenziale bei Zugrundelegung länderübergreifender Standards. Die Ausgaben des Saarlandes liegen deutlich unter denen der westdeutschen Flächenländer und in etwa auf dem Niveau von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Dies gilt insbesondere auch für die im Schreiben der Kommissionsvorsitzenden angesprochenen Bereiche Politische Führung und zentrale Verwaltung, Innere Sicherheit, Rechtsschutz und Bildung.

Die von Bund, Bayern und Berlin in ihrem Fazit behaupteten Konsolidierungspotenziale halten einer sachlichen Prüfung nicht Stand und werden auch der Analyse in der Arbeitsgruppe nicht gerecht. Festgestellte statistische Verzerrungen werden als Grundlage zur Berechnung angeblicher Konsolidierungspotenziale für das Saarland benutzt, obwohl allgemein bekannt ist, dass aufgrund nicht vergleichbarer Datengrundlagen derzeit ein valides, detailliertes Benchmarking ohne Bereinigungen nicht möglich ist.

Die im geltenden Finanzplan des Saarlandes ausgewiesene globale Minderausgabe in der Größenordnung von rund 130 Mio. € belegt die Bereitschaft, alle verfügbaren

und mit einer gedeihlichen Entwicklung des Landes zu vereinbarenden Einsparpotenziale zu nutzen.

3. Kein Haushaltsausgleich bis 2019

Die konsequente Ausgabenbegrenzung ist in die saarländische Haushaltsprojektion eingeflossen. Die Projektion belegt, dass bei Zugrundelegung vorsichtig optimistischer Einnahmenerwartungen und ehrgeiziger Ausgabenbegrenzungen ein Haushaltsausgleich aus eigener Kraft bis 2019 bei weitem nicht möglich ist.

Die Modellrechnungen von Bund, Bayern und Berlin zur Haushaltsentwicklung gehen demgegenüber von unrealistischen Annahmen aus. Danach wären Steuerentlastungen oder höhere bundesstaatliche Leistungen etwa bei BAföG, Wohngeld bzw. Kindergeld bis 2019 praktisch ausgeschlossen, obwohl sich schon heute entsprechende Belastungen konkret abzeichnen. Bei den zugrundegelegten Einnahmenezuwächsen sind zudem die geforderten Ausgabenbegrenzungen objektiv nicht möglich. Das Ausgabenniveau des Saarlandes müsste bis 2019 dann auf etwa 80 % des Wertes der westdeutschen Länder abgesenkt werden. Die Erfüllung der dem Land zugewiesenen öffentlichen Aufgaben wäre in keinsten Weise mehr gewährleistet. Es ist offensichtlich, dass damit die Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr gegeben wäre, zumal aus dem verbliebenen Ausgabevolumen die bestehenden überdurchschnittlichen bundesgesetzlich bedingten Zahlungsverpflichtungen etwa im Sozialbereich finanziert werden müssten.

Die Entwicklungschancen des Landes wären auch angesichts der Herausforderungen im Steinkohlebergbau und der absehbaren demographischen Entwicklung dramatisch beschnitten.

Der in der Arbeitsgruppe von Rheinland-Pfalz geäußerten Kritik, dass die Konsequenzen des von Bund, Bayern und Berlin geforderten Ausgabenpfades nicht in der notwendigen Deutlichkeit dargelegt werden, ist zuzustimmen.

4. Unbestreitbarer Handlungsbedarf

Die der Auffassung des Saarlandes widersprechende Position des Bundes, Bayerns und Berlins, ist vor dem Hintergrund der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren Bremens und des Saarlandes zu sehen. Insbesondere der Bund und Bayern hatten bereits in der konstituierenden Sitzung der Arbeitsgruppe bekräftigt, ihre Position in Karlsruhe nicht schwächen und zugleich verhindern zu wollen, dass Hilfsansprüche der drei untersuchten Länder begründet werden.

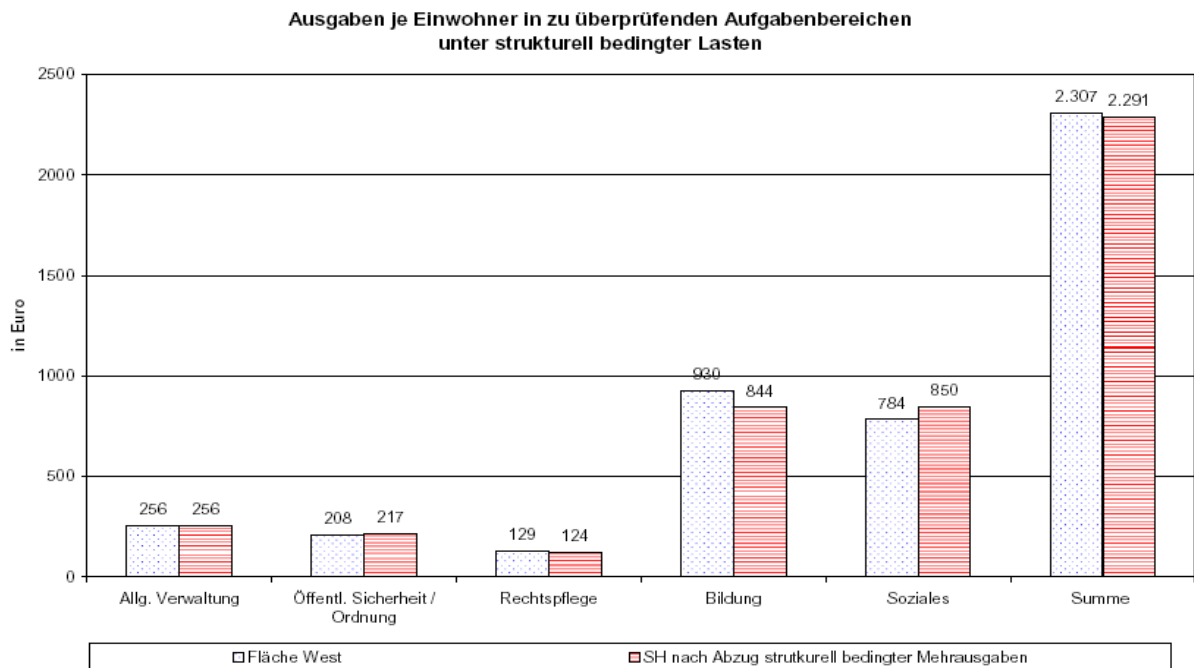
Aus dem Bericht ergibt sich objektiv ein erheblicher Handlungsbedarf, damit auch dem Saarland die Startbedingungen eingeräumt werden, die es ihm ermöglichen, den gemeinsam angestrebten engen Schuldengrenzen im Rahmen der Föderalismusreform II zuzustimmen.

Position Schleswig-Holstein:

Der Auftrag der Kommission lautet „ ... entlang der großen Aufgaben- und Ausgabenblöcke – typisiert, standardisiert – und entlang der zwangsläufigen Ausgaben ... soll objektiv beurteilt werden.“⁵ Demgegenüber stehen die Betrachtungen des Bundes und der Prüferländer (BE, BY), die strukturelle Besonderheiten offensichtlich von vornherein ausklammern. Symptomatisch hierfür sind die Darstellungen des Bundes auf (Abschnitt 6.2.2.1). „Die aufgeführten Mehrkosten in spezifischen Bereichen vermögen daher die insgesamt bestehenden Mehrausgaben von Saarland und Schleswig-Holstein gegenüber den Vergleichsländern nicht stichhaltig zu begründen. Jedes Land hat strukturelle Besonderheiten, die sich in unterschiedlichen Ausgabenstrukturen widerspiegeln.“

Das folgende Fazit bewertet dagegen die im Bericht genannten Daten im Lichte des Kommissionsauftrages. Die Betrachtung der explizit benannten Aufgabenbereiche *Allg. Verwaltung, Innere Sicherheit/Polizei, Justiz/Rechtsstaat, Bildung und Soziales* zielt auf die Objektivierung der Darstellungen der Länder, die es für unmöglich erachten, einen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2019 herbeizuführen, ab. Danach kann abschließend festgestellt werden, dass Schleswig-Holstein - unter Berücksichtigung strukturell bedingter Mehrbelastungen in der Summe in den benannten Feldern - 16 € /EW weniger verausgabt als der Durchschnitt der Westdeutschen Flächenländer.

⁵ Protokoll der Kommissionssitzung vom 14. Februar 2008, 308 B.



Das Land Schleswig-Holstein verausgabt in diesen Bereichen insgesamt 2.345 €/EW. Hiervon sind strukturelle Mehrbelastungen in den Bereichen der Allgemeinen Verwaltung, der Sicherheit auf See und bei den Sozialausgaben, die bundesgesetzlich veranlasst sind, abzuziehen. Sie summieren sich auf mindestens 54 €/EW. Die Gesamtausgaben in den Bereichen betragen je Einwohner damit 2.291 €. Hingegen werden im Durchschnitt der Flächenländer West in diesen Aufgabenbereichen 2.307 € verausgabt. Ein rechnerisches Konsolidierungspotenzial kann nicht abgeleitet werden. Die auf dieser Basis vorgenommene Objektivierung, bis zum Jahr 2019 keinen Haushaltsausgleich erreichen zu können, ist nachvollziehbar und damit insgesamt plausibel.

Eine Erweiterung der Betrachtung um die nicht von der Kommission benannten Bereiche Energie/ Verkehr und Wohnungswesen führt aufgrund unterschiedlicher Buchungspraxen in den Ländern zu verzerrten Ergebnissen. Die Zahlen sind insbesondere auf kommunaler Ebene - wie vom Statistischen Bundesamt bestätigt - in keiner Weise vergleichbar. Hieraus dennoch Schlussfolgerungen hinsichtlich rechnerischer Konsolidierungspotenziale mit gravierenden Auswirkungen auf die Betroffenen zu ziehen, ist unzulässig. Die strukturell bedingten Mehrbelastungen führen insgesamt nicht zu einem höheren Ausgabeniveau in den staatlichen Kernbereichen (Vgl. Graphik). Sie werden vielmehr durch Minderausgaben an anderer Stelle aufgefangen.

Da Schleswig-Holstein in seiner Modellrechnung ohnehin ab dem Jahr 2009 eine globale Minderausgabe in Höhe von 200 Mio. € und eine Stellenreduzierung um 3.000 Stellen bis zum Jahr 2020 bereits berücksichtigt, kann - selbst wenn die Be-

reiche, in denen das Land weniger als der Durchschnitt der Flächenländer West aus- gibt, aus der Berechnung herausgenommen werden - kein zusätzliches Konsolidie- rungspotenzial ermittelt werden.

Das Land Schleswig-Holstein hat weiterhin überdurchschnittliche Zinslasten zu tra- gen. Im Vergleich zu den Westdeutschen Flächenländern mussten im Jahr 2007 87 € mehr je Einwohner aufgewendet werden. Hochgerechnet mit der Einwohnerzahl er- geben sich daraus überdurchschnittliche Zinslasten in Höhe von rd. 247 Mio. €. Gem. FAG Abrechnung liegen in Schleswig-Holstein die Einnahmen je Einwohner 119 € unter dem Durchschnitt der Flächenländer West. Hochgerechnet mit der Einwohner- zahl ergeben sich daraus unterdurchschnittliche Einnahmen in Höhe von rd. 340 Mio.. €. Die Mindereinnahmen können nicht durch Mehreinnahmen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Ein erheblicher Teil des Vermögens wurde bereits veräußert und eine Anhebung der Steuersätze auf das vorgeschlagene Niveau ist für ein Flä- chenland unrealistisch. Die deutlich eingeschränkte Gestaltbarkeit des Haushalts, die sich auch auf mögliche Konsolidierungsmaßnahmen auswirkt, wurde nachgewiesen. Nach Abzug der Vorbelastungen aus Zinsen, Versorgung und Sozialem und unter Berücksichtigung der unterdurchschnittlichen Einnahmen verbleiben dem Land ent- sprechend seiner Einwohnerzahl 680 Mio. € weniger verfügbare Finanzmittel als dem Durchschnitt der Flächenländer West.

Die Ergebnisse von Modellrechnungen verändern sich zwangsläufig bei höheren Einnahmeerwartungen. Die Einnahmeerwartungen des Bundes sind als überzogen einzuschätzen. Zwangsläufig höhere Ausgaben durch strukturelle Benachteiligungen bleiben unberücksichtigt. Zur Untermauerung der eigenen Berechnungen werden Ländervergleiche herangezogen, die auf z.T. nicht vergleichbaren Datengrundlagen beruhen. Die berechneten Anpassungspfade sind daher nicht plausibel. Dies betrifft auch die dargestellten Ausgabenüberhänge und vermeintlichen Konsolidierungspo- tenziale. Gleiches gilt für die Rückwärtsprojektion, mit der die gewünschte Objektivie- rung nicht erreicht wird (siehe Abschnitt 4.2).

Insgesamt ist festzuhalten: Das Zusammenspiel von Zinslasten und unterdurch- schnittlichen Einnahmen bei einem Ausgabenniveau, dass sich unterhalb des Durch- schnitts der westlichen Flächenländer bewegt, führt dazu, dass ein Haushaltsaus- gleich ohne eine Bewältigung der Altschuldenproblematik nicht in Sicht ist.

Position Rheinland-Pfalz:

Rheinland-Pfalz schließt sich weder den Ausführungen der drei Länder Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen noch denen des Bundes, Berlins und Bayerns an.

Rheinland-Pfalz hält die vorgelegten Projektionen des Saarlandes, Schleswig-Holsteins und Bremens auf Grund der dort getroffenen Modellannahmen nicht für tragfähig und stimmt der Beurteilung dieser Projektionen durch den Bund, Berlin und Bayern im Ergebnis zu.

Andererseits kann sich Rheinland-Pfalz auch nicht den Schlussfolgerungen aus dem Projektionsmodell des Bundes, Berlins und Bayerns anschließen und hält die Argumentation an vielen Stellen nicht für zwingend. Insbesondere aber werden wichtige Annahmen der Projektion und Konsequenzen der beschriebenen konsolidierungsverträglichen Ausgabenpfade nicht in der notwendigen Deutlichkeit dargelegt.

Rheinland-Pfalz hat der Arbeitsgruppe ein differenzierteres eigenes Projektionsmodell – zunächst nur für die Länderebene – vorgelegt. Die Arbeiten an diesem Projektionsmodell sind noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Integration dieses Modells in den Bericht sowie die Darstellung einer dritten abweichenden Meinung hätte den Bericht in Bezug auf seine Lesbarkeit aber auch vor dem Hintergrund der zeitlichen Restriktionen gesprengt.

Rheinland-Pfalz hat sich daher entschlossen, seine Projektion und die Schlussfolgerungen hieraus außerhalb des Arbeitsgruppenberichts in Kürze darzulegen.

3 Rahmendaten

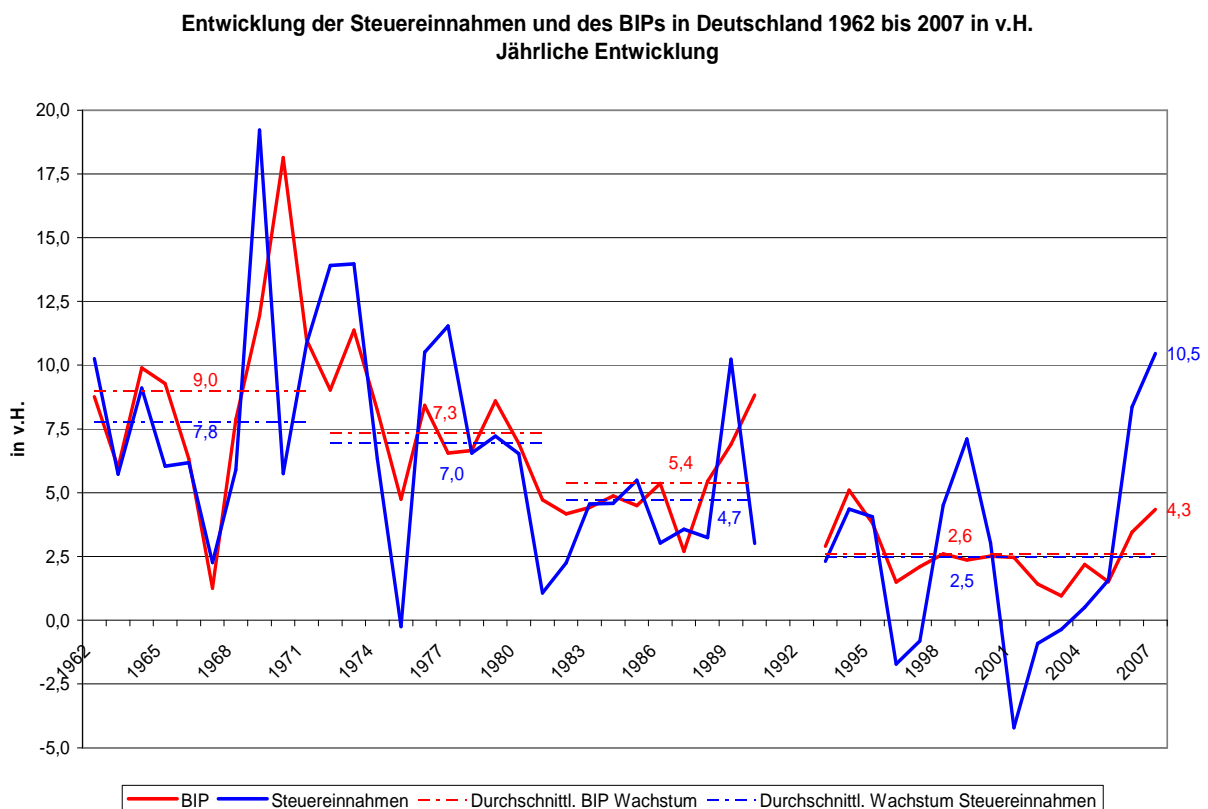
Im Folgenden wird anhand der Entwicklung der wichtigsten fiskalischen Parameter auf gesamtstaatlicher Ebene von 1962 bis 2007 grob das gesamtwirtschaftliche Umfeld dargestellt, in welches die folgende Analyse eingebettet ist. Die Daten basieren sämtlich auf sog. Langen Reihen des Statistischen Bundesamtes. Die Daten zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte beinhalten nicht die Finanzanteile der Europäischen Union und nicht die Sozialversicherung, da diese im Kontext der Arbeitsgruppe irrelevant sind.

3.1 Gesamtstaatliche Kennzahlen

3.1.1 Wachstumsraten Steuereinnahmen und nominales BIP

Die Wachstumsraten der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen und des nominalen Bruttoinlandprodukts werden in jährlichen Veränderungsrate gegenüber dem entsprechenden Vorjahr abgebildet. Daneben werden die durchschnittlichen Wachstumsraten beider Kennzahlen für verschiedene, mehrjährige Betrachtungszeiträume dargestellt.

Abbildung 5 Wachstumsraten Steuereinnahmen und nominales BIP



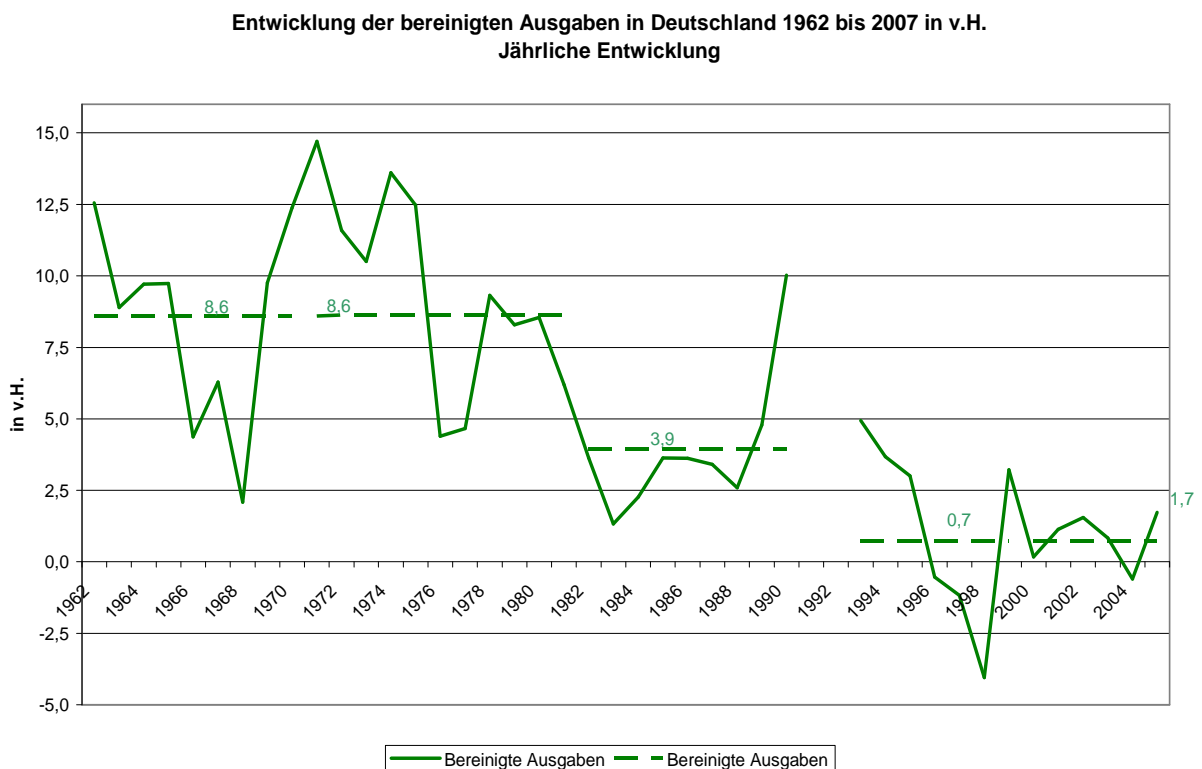
Quelle: Statistisches Bundesamt, Lange Reihe, öffentlichen Haushalte ohne EU-Anteile und Sozialversicherung, Steuereinnahmen einschl. steuerähnlichen Abgaben. Darstellung: Finanzministerium Baden- Württemberg.

Die Darstellung der Wachstumsraten der Steuereinnahmen und des BIP seit 1962 zeigt eine sehr dynamische Entwicklung sowohl nach unten als auch nach oben. Es lässt sich jedoch allgemein feststellen, dass die Wachstumsraten kontinuierlich zurückgegangen sind. Zwischen 1990 und 1992 ergibt sich auf Grund der Wiedervereinigung und der Einbeziehung der neuen Länder in die Betrachtung ein statistischer Bruch. Die Wachstumsraten seit 1992 bleiben deutlich hinter denen der Vorperioden zurück. In den Jahren 2006 und 2007 ist allerdings wieder ein Ansteigen der Wachstumsraten sowohl des BIP als auch der Steuereinnahmen festzustellen. Auffällig ist, dass die durchschnittlichen Wachstumsraten der Steuereinnahmen bis 1990 deutlicher hinter denen des BIP (mit einem Delta von bis zu 1,2 Prozentpunkten in den 1960er Jahren) zurückblieben, während ab dem Jahr 1992 die Wachstumsraten des BIP und der Steuern nahezu auf demselben Niveau (durchschnittlich 2,6% zu 2,5%) verlaufen.

3.1.2 Wachstumsraten bereinigte Ausgaben

Die Wachstumsraten der gesamtstaatlichen bereinigten Ausgaben der Gebietskörperschaften (ohne Zweckverbände und EU) werden ebenso in Veränderungsraten gegenüber dem entsprechenden Vorjahr abgebildet. Daneben werden die durchschnittlichen Wachstumsraten dieser Kennzahl für verschiedene, mehrjährige Betrachtungszeiträume dargestellt. In den Daten sind die LFA-Zahlungen der Geberländer enthalten.

Abbildung 6 Wachstumsraten bereinigte Ausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt, Lange Reihe, öffentlichen Haushalte ohne EU-Anteile, Sozialversicherung und Zweckverbände. Darstellung: Finanzministerium Baden- Württemberg.

Die Darstellung der Wachstumsraten der bereinigten Ausgaben seit 1962 zeigt im Durchschnitt der jeweiligen Betrachtungszeiträume einen kontinuierlichen Rückgang der Ausgabensteigerungen. Dies ist vorrangig ein Reflex auf die rückläufigen Steigerungsraten bei den Steuereinnahmen (s. Abb. 1). Insbesondere der Durchschnitt der letzten Periode seit 1992 zeigt ein nochmals erheblich reduziertes Ausgabenwachstum.

4 Haushaltsprojektion

4.1 "Vorwärtsprojektion"

4.1.1 Methodik

Die Länder **Bremen**, **Saarland** und **Schleswig-Holstein** erklären, bis 2019 aus eigener Kraft keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können. Dies wird vom Bund und anderen Bundesländern bestritten.

Um die Entwicklung der Länderhaushalte bis 2019 darzustellen, werden Haushaltsprojektionen der drei Länderhaushalte durchgeführt, denen je nach Position unterschiedliche methodische Ansätze zugrunde liegen.

Die **drei Länder** treffen jeweils detaillierte Annahmen hinsichtlich der Entwicklung verschiedener Einnahmen- und Ausgabenblöcke. Der Bund, Bayern und Berlin untersuchen hingegen, welches durchschnittliche jährliche Ausgabenwachstum nicht überschritten werden darf, um einen Haushaltsausgleich 2019 zu erreichen und legen hierfür verschiedene Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie zur Einnahmenentwicklung zugrunde.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Finanzplanungen und bei Zugrundelegung im Wesentlichen gleicher Annahmen für den Zeitraum 2012 bis 2019 ergibt sich für Bremen eine Ausgabenentwicklung von jahresdurchschnittlich 1,6%, für das Saarland von jahresdurchschnittlich 1,9% und für Schleswig-Holstein von jahresdurchschnittlich 2,1%. Die drei Länder begründen diese zu erwartende Ausgabenentwicklung im Einzelnen und halten jeweils ein niedrigeres Ausgabenwachstum für realistisch sowie die methodische Vorgehensweise des Bundes, Bayerns und Berlins für ungeeignet und die Ergebnisse für unrealistisch.

Bund, **Bayern** und **Berlin** gehen davon aus, dass sich eine ausgabenseitige Fortschreibung des Status Quo verbietet, weil damit die gegenwärtige, unausgeglichene Haushaltsstruktur dauerhaft fixiert würde. Der errechnete Abstand zwischen dem Wachstum der Einnahmen und Ausgaben der erforderlich ist, um bis 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, wird bei allen drei Ländern als erreichbar angesehen.

4.1.2 Annahmen und Bewertung der Methodik

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Modellrechnungen von Bund, Bayern und Berlin basieren – im Gegensatz zu den Projektionen der drei Länder – auf realistischen und konsistenten Annahmen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Die Modellrechnungen zeigen auf, wie sich die Ausgabepfade der Länder entwickeln müssen, um spätestens 2019 einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo zu erreichen; zudem wird eine realistische Einnahmenentwicklung unterlegt.

Eine kleinteilige Untersuchung einzelner Einnahmen- und Ausgabenblöcke erfolgt mit Absicht nicht. Zum einen bleibt die Entscheidung, welche Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden sollen, dem Haushaltsgesetzgeber jeder einzelnen unabhängigen Gebietskörperschaft vorbehalten, zum anderen werden bestehende Einsparpotenziale in den folgenden Kapiteln objektiv aufgezeigt.

Szenario I unterstellt für das reale BIP-Wachstum einen Zuwachs von jährlich 1,75% von 2008 bis 2019. Diese Annahme orientiert sich am Potenzialwachstum, wie es beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schätzt. Für die Preissteigerungsrate wird ein Wert von 1,5% p.a. angenommen. Diese liegt deutlich unter den Zielvorstellungen der Europäischen Zentralbank von rd. 2% und auch unter der aktuellen Preisentwicklung (Verbraucherpreise 3,1%). Daraus ergibt sich ein nominales BIP-Wachstum von 3,25% jährlich. In zwei Varianten wird ein um 0,4 Prozentpunkte höheres bzw. niedrigeres nominales Wirtschaftswachstum unterstellt. Es wird angenommen, dass die Steuereinnahmen einschließlich Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und, der Einfachheit halber, den Bundesergänzungszuweisungen im gleichen Maße wachsen wie das nominale BIP. Für die sonstigen Einnahmen wird ein Zuwachs von 1% jährlich unterstellt.

Szenario II geht von einem nominalen BIP-Wachstum wie in der günstigeren Variante von 3,65% aus. Für die Ausgabenentwicklung wird jeweils die mittlere Linie unterstellt.

Die Projektionen aller drei Länder sind dagegen in ihrer Gesamtschau inkonsistent und interessengeleitet. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und in deren Folge die Einnahmenentwicklung werden systematisch unterschätzt, um die eigenen Konsolidierungsspielräume kleiner erscheinen zu lassen. Allein durch die Wahl eines geeigneten Zeitraums aus der Vergangenheit ließe sich jede beliebige BIP-Entwicklung

begründen. Die Mittelfristprojektion der Bundesregierung geht für den Zeitraum 2006 bis 2011 von einem jahresdurchschnittlichen BIP-Wachstum von 3,2% aus. Die Annahmen der Länder sind dagegen in ihrer Gesamtheit nicht konsistent und werden von den drei Ländern unterschiedlich und ergebnisorientiert interpretiert, beispielsweise die Aufteilung des nominalen BIP-Wachstums in eine reale und eine Preiskomponente. Eine unterstellte Inflationsrate von 1,25% (Saarland und Schleswig-Holstein) bzw. 1,5% (Bremen) passt nicht zu Zinsannahmen von 5%. Der sich daraus errechnende Realzins von 3,50% bis 3,75 % über einen Zeitraum von fast zehn Jahren ist unrealistisch.

Die Länder bedienen sich insgesamt aus einem bunten Strauß von Annahmen, um ihre finanzielle Lage in einem möglichst ungünstigen Licht erscheinen zu lassen. Daher sind ihre Projektionen entgegen ihrer eigenen Behauptung weder vorsichtig optimistisch noch ehrgeizig. Mit ihrer Orientierung an den geltenden Finanzplanungen setzen die Länder auf überholten Planungen auf und verschenken zudem wichtige Konsolidierungspotenziale, die sie bereits in den Jahren 2008 bis 2011 realisieren könnten.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Projektionen der zu prüfenden Länder stellen im Gegensatz zu der des Bundes, Bayerns und Berlins keine abstrakten Berechnungen in dem Sinne dar, dass rein rechnerisch ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden soll und hierzu die Einnahmen- und Ausgabenparameter entsprechend gesetzt werden. Maßstab für die Frage, ob die Länder in der Lage sein werden, im Zeitraum bis 2019 ausgeglichene Haushalte zu erreichen, müssen vielmehr realistische Annahmen sein. Modellrechnungen, die auf unrealistischen, erkennbar nicht einhaltbaren Annahmen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung beruhen und eine rein rechnerische Lösung der Haushaltsprobleme der drei Länder darstellen, werden dem Auftrag der Kommissionsvorsitzenden an die Arbeitsgruppe keinesfalls gerecht. Die Modellrechnungen von Bund, Bayern und Berlin gehen im Ergebnis davon aus, dass es zwischen 2007 und 2019 konjunkturelle Einbrüche, Steuerentlastungsgesetze und höhere sozialpolitische Leistungen z.B. in den Bereichen BAföG, Wohngeld, Kindergeld nicht geben wird.

Realistische Berechnungen erfordern, dass die Projektionen der voraussichtlichen Haushaltsentwicklungen auf differenzierten und damit nachvollziehbaren Annahmen zu den großen Blöcken auf der Einnahmen- und Ausgabenseite beruhen. Auf der Einnahmenseite ist, zwischen steuerabhängigen und sonstigen Einnahmen zu unterscheiden. Auf der Ausgabenseite muss erkennbar sein, in welcher Höhe Zinsausga-

ben, Personalausgaben, sonstige konsumtive Ausgaben, Ausgaben im kommunalen Finanzausgleich bei Betrachtung des jeweiligen Landeshaushalts und Investitionsausgaben anfallen. Nur so sind strukturelle Veränderungen der Haushalte ausreichend erkennbar und nur so kann beurteilt werden, ob die Gestaltbarkeit einzelner Ausgabenpositionen überhaupt ausreicht, um die als notwendig errechneten Ausgabenentwicklungen bis 2019 zu gewährleisten.

Für realistische Projektionen ist es zudem erforderlich,

- mit Berücksichtigung der Finanzplanungen die bereits eingeleiteten Konsolidierungsanstrengungen und bekannten strukturellen Belastungen der Länder abzubilden,
- die regionalisierten Steuerschätzungen des Jahres 2007 einzubeziehen und ab 2012 unter Berücksichtigung der zurückliegenden BIP-Entwicklung (1996/2006: + 2,2 % p.a.), aktueller Projektionen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie des längerfristigen Abstands von Steuereinnahmen und BIP-Entwicklung (1996/2006: - 0,2 Prozentpunkte) für die steuerabhängigen Einnahmen Zuwachsraten von maximal 2,5% zu unterstellen,
- für die sonstigen Einnahmenpositionen und für die einzelnen Ausgabenblöcke in den Projektionsrechnungen ab 2012 längerfristige Entwicklungstrends und absehbare Veränderungen in der Zukunft zu berücksichtigen und dabei insbesondere
- eine auf Einnahmen- und Ausgabenseite gleichgewichtige Preisentwicklung in der Größenordnung von 1,5% zugrunde zu legen,
- bei den Personalausgaben absehbare Tarifeffekte sowie die fallzahlbedingt überproportional steigenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben einzubeziehen und
- bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben und den Investitionsausgaben – über die bereits durchgeführten und weiterhin geplanten und in den Modellrechnungen berücksichtigten Konsolidierungsmaßnahmen hinaus – keinen dauerhaften weiteren realen Leistungsabbau zu unterstellen.

Position Rheinland-Pfalz:

Rheinland-Pfalz schließt sich weder den Ausführungen der drei Länder Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen noch denen des Bundes, Berlins und Bayerns an.

Rheinland-Pfalz hält die vorgelegten Projektionen des Saarlandes, Schleswig-Holsteins und Bremens auf Grund der dort getroffenen Modellannahmen nicht für tragfähig und stimmt der Beurteilung dieser Projektionen durch den Bund, Berlin und Bayern im Ergebnis zu.

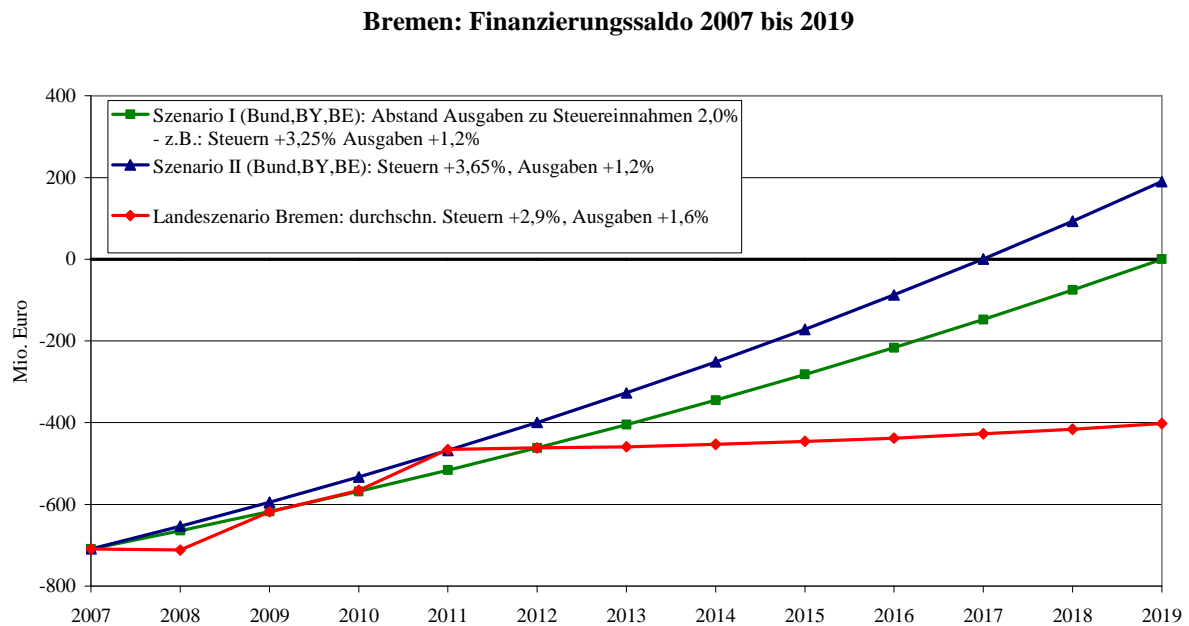
Andererseits kann sich Rheinland-Pfalz auch nicht den Schlussfolgerungen aus dem Projektionsmodell des Bundes, Berlins und Bayerns anschließen und hält die Argumentation an vielen Stellen nicht für zwingend. Insbesondere aber werden wichtige Annahmen der Projektion und Konsequenzen der beschriebenen konsolidierungsverträglichen Ausgabenpfade nicht in der notwendigen Deutlichkeit dargelegt.

Rheinland-Pfalz hat der Arbeitsgruppe ein differenzierteres eigenes Projektionsmodell – zunächst nur für die Länderebene – vorgelegt. Die Arbeiten an diesem Projektionsmodell sind noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Integration dieses Modells in den Bericht sowie die Darstellung einer dritten abweichenden Meinung hätte den Bericht in Bezug auf seine Lesbarkeit aber auch vor dem Hintergrund der zeitlichen Restriktionen gesprengt.

Rheinland-Pfalz hat sich daher entschlossen, seine Projektion und die Schlussfolgerungen hieraus außerhalb des Arbeitsgruppenberichts in Kürze darzulegen.

4.1.3 Projektion der Haushaltsentwicklung Bremen

Abbildung 7: Bremen: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019



Quelle: Daten zu 2007 Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik der staatlichen Haushalte, Berechnungen: Bund, Bayern, Berlin, Landesszenario Bremen.

Abbildung 8: Vergleich der Projektionen - Bremen

Bund, BY, BE:	Steuereinnahmenwachstum	2,85%	3,25%	3,65%	durchschn. Abstand Einnahmen - Ausgaben
Szenario I	max. Ausgabenwachstum	0,9%	1,2%	1,6%	2,0%
Szenario II	Ausgabenwachstum			1,2%	

Abbildung 9: Annahmen des Landesszenario Bremens

Land Bremen
Annahmen für Projektionszeitraum 2007/2019 (in %) *)

Durchschn. jährliche Zuwachsraten	
- Bereinigte Einnahmen	2,59
- Steuerabhängige Einnahmen	2,96
- Sonstige Einnahmen	0,66
- Bereinigte Ausgaben	1,64
- Primärausgaben	1,11
- Zinsausgaben	4,21
Differenz Bereinigte Ausgaben zu Steuerabhängigen Einnahmen (in %-Punkten)	-1,32

*) Durchschnittswerte aus Finanzplanung 2007/2011 und Annahmen 2012/2019

Position Bund, Bayern, Berlin:

Das Szenario I zeigt, dass Bremen sein Ausgabenwachstum um rd. 2,0 Prozentpunkte unter dem Zuwachs der Steuereinnahmen begrenzen muss, um im Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Dieses Ergebnis bleibt auch stabil, wenn man das Steuereinnahmenwachstum variiert, wie die obige Tabelle zeigt.

Bei einem Anstieg der Steuereinnahmen von 3,25% bedeutet dies eine Obergrenze für den Ausgabenzuwachs von 1,2%. Das ist zweifellos ehrgeizig, aber machbar. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass in Bremen beispielsweise bei den Personalausgaben noch erhebliche Konsolidierungsspielräume bestehen. Zudem dürfte Bremen infolge seiner weit überdurchschnittlichen Investitionsausgaben in den zurückliegenden Jahren einen deutlich geringeren Investitionsbedarf haben als andere Länder. Das Absenken der Pro-Kopf-Investitionen auf ein unterdurchschnittliches Niveau sollte Bremen das Einhalten der oben errechneten Ausgabenlinie erleichtern.

Das günstigere Szenario II lässt erkennen, dass Bremen bei einem höheren nominalen Wirtschaftswachstum von 3,65% und einer Ausgabensteigerung von 1,2% bereits 2017 den Haushaltsausgleich erreichen kann. Falls Bremen die im Finanzplanungsrat bis 2009 beschlossene Ausgabenlinie von 1% dauerhaft einhielte, gelänge es dem Land bei einem BIP-Wachstum von 3,25%, seinen Haushalt im Jahr 2018 auszugleichen.

Die Annahmen, die der bremischen Modellrechnung zugrunde liegen, sind dagegen inkonsistent, ergebnisorientiert und insgesamt zu pessimistisch. Langfristige Prognosen, in diesem Fall bis 2019, sind generell mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Eine größere Detailliertheit und Differenzierung erhöht in der Regel nicht die Genauigkeit, sondern täuscht Scheingenauigkeit vor.

Die Steuereinnahmen werden von Bremen deutlich unterschätzt, um die eigene finanzielle Lage schlechter als tatsächlich darzustellen. Beispielsweise kann die Entwicklung der Bremer Steuereinnahmen der Vergangenheit nicht auf die Zukunft übertragen werden. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass u. a. durch den Solidarpakt I die neuen Länder in das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs integriert wurden. Des Weiteren wurde 2007 die Einnahmehasis deutlich verbreitert. Es zeigt sich, dass Bremen Referenzzeiträume für eigene Berechnungen gezielt auswählt, um ein aus seiner Sicht vorteilhaftes Ergebnis zu erzielen.

Die Annahmen zur Entwicklung der Personalausgaben sind überhöht. Einen Zuwachs der Personalausgaben von 1,6% – und damit geringfügig oberhalb der von Bremen unterstellten Inflationsrate von 1,5% – als ehrgeizig zu beschreiben, ist unglaubwürdig. Das Beispiel Berlin zeigt, dass auch bei den Beschäftigten die Bereitschaft besteht, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Bremen hat die Möglichkeiten der durch die Föderalismusreform I übertragenen Kompetenzen im Personal- und Versorgungsbereich bei weitem noch nicht ausgeschöpft (beispielhaft sind die unterdurchschnittliche Wochenarbeitszeit und die Besoldungsanpassung im Jahr 2008 zu nennen). Bei den Personal- und Versorgungsausgaben besteht daher noch erhebliches Einsparpotenzial.

Bremen investiert seit 1997 im Vergleich zum Länderdurchschnitt deutlich überdurchschnittlich, teilweise über 200% des Länderdurchschnitts. Damit ist ein erheblicher Teil auch des künftigen Investitionsbedarfs bereits im Vorgriff abgedeckt, so dass von Bremen ein deutliches Unterschreiten des durchschnittlichen Investitionsniveaus der Referenzländer erwartet werden kann. Die Rückführung um 34% in den Jahren 2004 - 2007 nimmt sich vor diesem Hintergrund eher bescheiden aus.

Ein geringeres Wachstum der Primärausgaben im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet ist durchaus gerechtfertigt. Länder, die in der Vergangenheit nicht ausreichend konsolidiert haben, besitzen keinen Anspruch auf die gleiche Ausgabenentwicklung wie Länder mit bereits konsolidierten Haushalten. Zudem bedeutet ein Ausgabenwachstum von 1,7% p.a. keinen realen Ausgabenabbau, da die von Bremen unterstellte Preisentwicklung mit 1,5% noch unterhalb dieser Marke liegt. Außerdem wirken sich Konsolidierungsmaßnahmen in frühen Jahren durch den Zinseszinsseffekt auch positiv auf die Folgejahre aus. Sollte es Bremen gelingen, die Ausgaben z.B. durch eine Vereinbarung mit den Beschäftigten kurzfristig spürbar zu senken, so er-

leichtert dies den Haushaltsausgleich deutlich. Ein Ausgaberrückgang muss zudem nicht zwingend mit einem Leistungsabbau einhergehen. Wie die Kapitel 5 und 6 zeigen, weist Bremen deutliche Ausgabenüberhänge auf, die abgebaut werden könnten, ohne das reale Leistungsniveau zu senken.

Die Verwendung der Ergebnisse der Standardprojektion von Rheinland-Pfalz als Maßstab zur Beurteilung von Einsparungen wird dem umfassenden Ansatz des Modells nicht gerecht. Bremen greift lediglich einen günstig erscheinenden Teil des Modells ohne Berücksichtigung des Kontexts heraus.

Die dargestellte Entwicklung für die Ländergesamtheit geht an der Realität vorbei. Ein kumulierter Überschuss in einer Größenordnung von einer Viertel Billion Euro für die Ländergesamtheit als Ergebnis der Berechnungen zeigt die fehlende Plausibilität deutlich.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Bremen bisher nicht ausreichend konsolidiert hat und seine Planungen dies auch nicht vorsehen. Andere Bundesländer waren hier erheblich ehrgeiziger und können auf beachtliche Erfolge verweisen. Wären die Sanierungs-BEZ in Höhe von 8,5 Mrd. € vom Bund zur Konsolidierung des Haushalts verwendet worden und nicht für eine verfehlte Investitionsstrategie, die allein Bremen zu verantworten hat, befände sich Bremen bereits heute in einer wesentlich besseren Haushaltslage. Wenn der politische Wille vorhanden ist, kann Bremen dennoch bis 2019 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen.

Position Bremen:

Die vorstehenden Projektionen des Bundes, Bayerns und Bremens stellen rein formalistische Modellrechnungen dar, die - unabhängig von zu berücksichtigenden zwangsläufigen Entwicklungen und der konkreten Ausgangslage (Gestaltbarkeit) der Haushalte – ausschließlich den mathematischen Nachweis bis 2019 ausgleichbarer Haushalte liefern sollen. Mit dieser Zielsetzung gehen sie von unrealistisch hohen Einnahmenerwartungen aus,

- ignorieren die identischen Auswirkungen von Preiseffekten auf Einnahmen- und Ausgabenseite, in deren Folge die für realisierbar gehaltenen Ausgabenbegrenzungen tatsächlich einen massiven realen Leistungsabbau widerspiegeln würden, und
- verdecken durch undifferenzierte Betrachtung der Ausgabenseite, dass die weiterhin stark überproportional ansteigenden Zinslasten eine deutlich unter den Bereinigten Ausgaben liegende Zuwachsrate der Primärausgaben erfordern würde (0,5% statt 0,9% bei 2,85% Steuereinnahmen-Anstieg pro Jahr; vgl. Projektionen des Bundes).

Schon Anfang der neunziger Jahre (Modellrechnungen zur Wirksamkeit der damaligen Sanierungshilfen) wurde Bremen vom Bund durch unrealistische Setzungen (insbesondere überzogene Steuereinnahmenansätze) in die schwierige Lage gebracht, rechnerisch als möglich eingestufte Sanierungsfortschritte seiner Haushalte in der Realität nicht annähernd erreichen zu können. Die Freie Hansestadt Bremen ist vor allem auch vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen darum bemüht, die mögliche längerfristige Haushaltsentwicklung ab 2012 – aufsetzend auf eine bereits äußerst ambitionierte Finanzplanung – mit möglichst realistischen und differenzierten Annahmen darzustellen, die die Entwicklungsperspektiven der Haushalte weder beschönigen noch dramatisieren:

- Die steuerabhängigen Einnahmen werden im Finanzplan-Zeitraum bis 2011 den Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Schätzungen vom Mai und November 2007) entsprechen und anschließend parallel zur unterstellten Entwicklung des Wirtschaftswachstums (nominales BIP) mit 2,5% p.a. steigen. Eine jährliche Zuwachsrate der steuerabhängigen Einnahmen von 2,5% ist dabei als eher optimistisch einzustufen, da die durchschnittliche BIP-Entwicklung im Zeitraum 1996/2006 bundesweit + 2,2% p.a. betrug und Bremen seit Anfang der neunziger Jahre eine wesentlich stärkere Entkopplung der steuerabhängigen Einnahmen von der BIP-Entwicklung als die Ländergesamtheit verzeichnete (1992/2006: + 0,2% gegenüber + 2,2% p.a.).

- Die Primärausgaben des Stadtstaates sind nach Ablauf der Finanzplan-Periode auf ein derart geringes Niveau zurückgefallen (einwohner-bezogen auf 115 % des Flächenländerdurchschnitts (einschließlich Gemeinden) und deutlich unter die Vergleichswerte von Hamburg und Berlin), dass anschließend zur Wahrung der verfassungsgemäßen Aufgaben, d. h. zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Landes, statt einer weiteren Entkopplung zumindest eine parallele Ausgabenentwicklung zum übrigen Bundesgebiet zwingend erforderlich ist. Die Zuwachsrate der Primärausgaben kann daher nicht dauerhaft unterhalb der Inflationsrate angesetzt, d. h. ein über weitere zwölf Jahre (2007/2019) fortlaufender realer Leistungsabbau als realisierbar unterstellt werden. Bremen geht bei den Leistungsausgaben dementsprechend von folgenden längerfristigen Entwicklungen aus:
 - Die Personalausgaben werden bis 2011 (einschließlich Versorgung und Beihilfe) bei einem jahresdurchschnittlichen Personalabbau von 1,5% gegenüber dem Basiswert (2006) um knapp 1,2% p.a. steigen. Anschließend ist – allein aufgrund von Struktur-, Tarif- und Versorgungseffekten – zumindest ein Anstieg der Personalausgaben um 1,6% erforderlich, der einen weiteren kontinuierlichen Personalabbau voraussetzt und damit zu erheblichen Realisierungsproblemen führen wird.
 - Die sonstigen konsumtiven Primärausgaben werden nach Berücksichtigung eines Einmaleffektes zur Abdeckung gesetzlich verpflichteter Mehrbedarfe im Jahr 2008 in den Restjahren der Finanzplanung nur noch marginale Zuwachsraten (2009: - 0,3%; 2010 und 2011: 0,5%) aufweisen und ab 2012 nominal um 1,7% p.a. steigen, d. h. real nahezu konstant ausfallen.
 - Die Investitionsausgaben werden - nach zwischenzeitlicher Zurückführung um 34 % (2004/2007) - mit jahresdurchschnittlichen Kürzungen um 4,9 % im Zeitraum 2007/2011 bis zum Endjahr der Finanzplanung unter das einwohner-bezogene Vergleichsniveau der Flächenländer (einschließlich Gemeinden) gebracht (Investitionsquote: 10,0 %) und ab 2012 von diesem niedrigen Niveau ebenfalls mit 1,7% p.a. fortgeschrieben.

Die Primärausgaben der bremischen Haushalte werden dementsprechend schon allein aufgrund von Preiseffekten, die in dieser Größenordnung auch für die Einnahmenseite gerechnet werden, im Zeitraum 2007/2019 um 1,1% p.a. (ab 2012: + 1,66% p.a.) steigen müssen. Angesichts der bestehenden überproportionalen

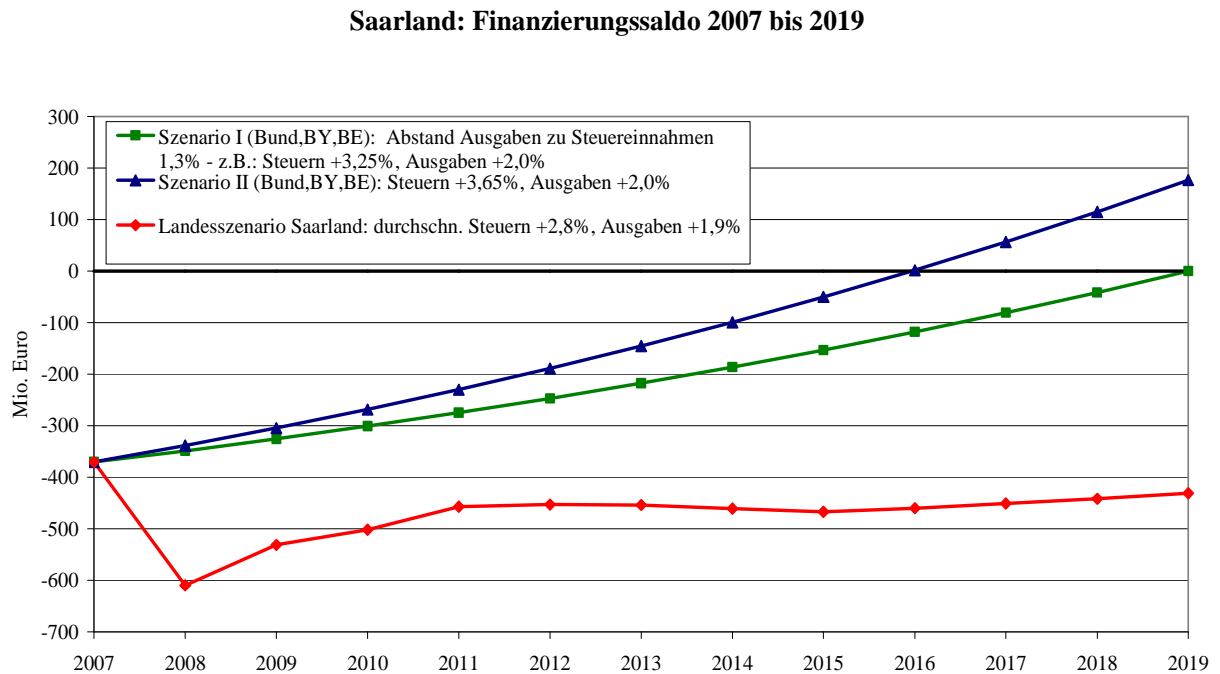
strukturellen Vorbelastungen (vgl. 5.4.9.) und der im übrigen Bundesgebiet feststellbaren Ausgabenplanungen stellt schon diese Vorgabe eine außergewöhnliche Herausforderung dar: Die geplante durchschnittliche Primärausgaben-Zuwachsrate der Länder und ihrer Gemeinden im Finanzplan-Zeitraum 2007/2011 beträgt hingegen 2,3% (Quelle: ZDL).

Mit dem dargestellten Haushaltsverlauf könnte es dem Stadtstaat Bremen zwar gelingen, bis 2019 den Primärsaldo der Haushalte auf knapp 600 Mio. € zu verbessern, einen nahezu ausgeglichenen konsumtiven Haushalt zu erreichen, die Zins-Steuer-Quote und die Schuldenstandsquote zumindest zu stabilisieren und das Finanzierungsdefizit um rd. 400 Mio. € geringer ausfallen zu lassen, als bei Normalentwicklung ohne eigene Konsolidierungsanstrengungen zu erwarten (vgl. Standardprojektion Rheinland-Pfalz). Zu einem ausgeglichenen Gesamthaushalt fehlen allerdings auch 2019 noch immer über 400 Mio. €. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass sich die Haushaltslage Bremens in diesem Zeitraum so dramatisch weiter von der bundesdurchschnittlichen Entwicklung entkoppeln würde, dass selbst ein zu einem späteren Zeitpunkt eventuell möglicher Ausgleich des Gesamthaushaltes angesichts der bis dahin aufgelaufenen Schulden- und Zinslasten weder eine wirkliche Befreiung aus der Haushaltsnotlage darstellen noch die Einhaltung von Verschuldungsgrenzen ermöglichen würde:

- Während Länder und Gemeinden – bei Realisierung der dem Finanzplanungsrat vorgelegten Projektionen bis 2011 und anschließend gleichen Entwicklungsannahmen wie für Bremen – bundesweit bis 2019 gegenüber 2006 einen Schuldenabbau um 246 Mrd. € (- 51%) realisieren könnten, steigt die Verschuldung der bremischen Haushalte gleichzeitig um knapp 7 Mrd. € (+ 52%).
- Auf Dauer sind 20% der bremischen Ausgaben durch Zinslasten blockiert. Der korrespondierende Anteilssatz im gesamten Bundesgebiet beträgt im Jahr 2019 rd. 3,1%. Die Zinsausgaben pro Einwohner (bei jeweils konstant gesetzten Einwohnerzahlen) übersteigen den Bundesdurchschnitt im Endjahr der Modellrechnung gleichzeitig um den Faktor 9.
- Der Abstand der Zins-Steuer-Quote zum Länder- und Gemeindedurchschnitt (2006: 11,5%-Punkte) erreicht bereits 2015 über 20%-Punkte und schließlich im Jahr 2019 sogar 22,3%-Punkte.

4.1.4 Projektion der Haushaltsentwicklung Saarland

Abbildung 10: Saarland: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019



Quelle: Daten zu 2007 Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik der staatlichen Haushalte, Berechnungen: Bund, Bayern, Berlin, Landesszenario Saarland.

Abbildung 11: Vergleich der Projektionen - Saarland

Bund, BY, BE:	Steuereinnahmenwachstum	2,85%	3,25%	3,65%	durchschn. Abstand Einnahmen - Ausgaben
Szenario I	max. Ausgabenwachstum	1,6%	2,0%	2,3%	1,3%
Szenario II	Ausgabenwachstum			2,0%	

Abbildung 12: Annahmen des Landesszenario Saarlands

Saarland

Annahmen für Projektionszeitraum 2008/2019 (in %)

Durchschn. jährliche Zuwachsraten	
- Bereinigte Einnahmen	3,08
- Steuerabhängige Einnahmen	3,26
- Sonstige Einnahmen	1,37
- Bereinigte Ausgaben	2,04
- Primärausgaben	1,46
- Zinsausgaben	5,86

Position Bund, Bayern, Berlin:

Um bis 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, muss das Ausgabenwachstum im Saarland um 1,3 Prozentpunkte unter dem Zuwachs der Steuereinnahmen begrenzt werden. Dieser Abstand ist nahezu unabhängig von der Höhe des Steuereinnahmewachstums.

Bei einer Zunahme der Steuereinnahmen von 3,25% wäre ein Ausgabenanstieg von knapp 2% zulässig. Dies entspricht der Ausgabensteigerung in den Landesberechnungen und wird daher auch nach landeseigener Einschätzung als machbar angesehen. Unter der günstigeren Annahme (Szenario II) eines nominalen Wirtschaftswachstums von 3,65% und einer Ausgabensteigerung von knapp 2% kann das Saarland bereits 2016 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Falls das Saarland sich bis dahin an die Ausgabenlinie des Finanzplanungsrates von einem Prozent hielte, so gelänge bei einem BIP-Wachstum von 3,25% der Haushaltsausgleich im Jahr 2014.

Das Saarland gibt vor, seine Projektionsrechnung „auf der Grundlage vorsichtig optimistischer Einnahmenerwartungen und ehrgeiziger Ausgabenbegrenzungen“ erstellt zu haben. Dieser Darstellung ist eindeutig zu widersprechen. Langfristige Prognosen, in diesem Fall bis 2019, sind generell mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Eine größere Detailliertheit und Differenzierung erhöht in der Regel nicht die Genauigkeit, sondern täuscht Scheingenauigkeit vor. Das Saarland berücksichtigt nicht, dass das Finanzierungsdefizit 2007 nur -380 Mio. € beträgt und nicht -642 Mio. €, wie in der Landesrechnung unterstellt.

Die aufgeführten Beispiele, die zusätzliche Ausgaben ab 2008 gegenüber dem Ist-Ergebnis 2007 nachweisen sollen, sind verfehlt. Während sich der Finanzierungssaldo nach den Rechnungen des Landes von -370 Mio. Euro im Jahr 2007 auf -610 Mio. Euro in 2008 deutlich um -240 Mio. Euro verschlechtert, werden lediglich „Belastungsfaktoren“ mit überschaubaren Größenordnungen aufgeführt, die in ihrer Gesamtheit nicht annähernd an die genannte Defizitverschlechterung herankommen, z.B.:

- Aufbau des Digitalfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitscharakter: +15 Mio. Euro Soll 2008 gegenüber Soll 2007
- Programm zur Ausweitung der Kinderbetreuung: +4,3 Mio. Euro in 2008
- Die angeführten Rückzahlungen im Rahmen des LFA für 2007 bestehen nur in Höhe von 62 Mio. Euro.
- Investitionszuschüsse zur Stärkung der wirtschaftsnahen Infrastruktur haben im Soll 2008 ein Volumen von weniger als 10 Mio. Euro

- Der Tarifabschluss für Bund und Gemeinden ist für den Landeshaushalt ohne Bedeutung.

Die aufgeführten „objektiven Vorbelastungen“ sind nicht belegbar. Durch bundesgesetzlich geregelte Sozialleistungen wird das Saarland nicht überdurchschnittlich belastet (siehe Abschnitt 6.2.5.2). Zudem sind die Ausgaben in allen Aufgabenbereichen zumindest mittel- bis langfristig veränderbar. Dies gilt auch für die Versorgungsausgaben. Es ist gerade Aufgabe der Politik, Ausgabenprioritäten und -posterioritäten festzulegen. Deshalb ist eine Fortschreibung des Status quo auch keineswegs sachgerecht.

Was die Effekte der demographischen Entwicklung angeht, so belegen Studien, dass für die Länderhaushalte sogar von einer Entlastung auszugehen ist.⁶ Demographische Entwicklungen sind zudem langfristig bekannt, so dass sich die Landespolitik hierauf einstellen kann. Nach der Projektion von Bund, Bayern und Berlin ist ein Gesamtausgabenwachstum von jahresdurchschnittlich 2% mit einem Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2019 vereinbar. Damit sind auch reale Ausgabenzuwächse möglich. Zusammenfassend zeigen diese Ergebnisse deutlich, dass es dem Saarland – den Willen der politischen Entscheidungsträger vorausgesetzt – bis spätestens 2019 gelingen kann, seinen Haushalt auszugleichen.

Position Saarland:

Die Projektionsrechnung des Saarlandes belegt, dass unter realistischen Annahmen trotz ehrgeiziger Ausgabenbegrenzungen ein Haushaltsausgleich bis 2019 objektiv unmöglich ist.

Annahmen der saarländischen Projektionsrechnung

Die unter 4.1.2 dargestellten differenzierten Annahmen liegen auch der Projektionsrechnung des Saarlandes zugrunde. Sie sind auf der Einnahmen- und Ausgabenseite konsistent. Sie basieren auf Erfahrungswerten der Vergangenheit und berücksichtigen die volkswirtschaftlichen Prognosen, die den Steuerschätzungen zugrunde gelegt wurden. Die folgenden Erläuterungen belegen, dass es sich hierbei um vorsichtig optimistische Einnahmenerwartungen bzw. um ehrgeizige Konsolidierungsziele handelt.

⁶ Vgl. Seitz (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Bertelsmann Stiftung.

Steuerabhängige Einnahmen: Trotz der unmittelbaren Folgen der besonderen demographischen Probleme im Saarland ist die zwischen 2011 und 2019 erwartete Zuwachsrate mit jährlich 2,5% um 0,6 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 2006 und gleich hoch wie im Zeitraum 1992 bis 2007, wobei dieser Wert durch die Berücksichtigung des Einmaleffekts der Mehrwertsteuererhöhung 2007 sicherlich nicht repräsentativ sein dürfte (vgl. 3.1 des Berichts).

Die Folgewirkungen des aktuellen Tarifabschlusses für den Bund und die Kommunen auf die Personalausgaben sowie die sich abzeichnende Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte in Deutschland ist bei dem durchgehend zugrunde gelegten linearen tariflichen Zuwachs von 1,5% nicht berücksichtigt. Die wegen steigender Fallzahlen wachsenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben sowie die demographischen Effekte sind bei den Personalausgaben berücksichtigt.

Für die konsumtiven Ausgaben und die Investitionsausgaben wird nach Realisierung der bis 2011 im Finanzplan vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen ab 2012 ein unterhalb der Inflationsrate liegendes jährliches Wachstum von 1% angenommen. Daneben entwickelt sich der kommunale Finanzausgleich parallel zu den steuerabhängigen Einnahmen.

Der Zinssatz für Kapitalmarktdarlehen des Bundes wird den Annahmen zufolge bis 2014 langsam auf 4,5% ansteigen. Die Finanzierungskosten der Länder liegen üblicherweise um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte über denen des Bundes, für das Saarland wird ein Wert von 5,0% erwartet. Ein geringerer Durchschnittszins von 4,5% statt 5,0% würde an den Ergebnissen der Projektionsrechnungen jedoch nichts Wesentliches ändern.

Die unterstellte Ausgabenbegrenzung in den durch die Landespolitik kurz- und mittelfristig gestaltbaren Bereichen ist überaus ehrgeizig. In der Projektionsrechnung sind weitere Kürzungen bei den Personalausgaben eingearbeitet. Die sonstigen konsumtiven Ausgaben werden strikt begrenzt, sie sollen im Jahr 2019 nominal um 3% unter denen des Jahres 2008 liegen. Der Zuwachs der Primärausgaben ohne den kommunalen Finanzausgleich, der sich nach mehreren nachhaltigen Kürzungen in den vergangenen Jahren zukünftig im Gleichklang mit den steuerabhängigen Einnahmen entwickeln soll, wird bis 2019 auf nominal jahresdurchschnittlich lediglich 1,2% begrenzt, in realer Betrachtungsweise also weiter zurückgeführt.

Eine stärkere Ausgabenbegrenzung wird auch von Bund, Bayern und Berlin nicht gefordert. Sie ignorieren aber die Tatsache, dass das von ihnen unterstellte höhere

Wachstum und höhere Steuereinnahmenezuwächse Rückwirkungen auf die Personalausgaben, den kommunalen Finanzausgleich und die Zinsausgaben hätten. Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung unabhängig voneinander zu betrachten, führt zu keinen realistischen Ergebnissen.

Realitätsgehalt der saarländischen Projektionsrechnung im Unterschied zur Modellrechnung des Bundes, Bayerns und Berlins

Die Berechnungen des Saarlandes setzen auf dem im Dezember 2007 beschlossenen Haushaltsplan für 2008 auf. Die im November 2007 im Finanzplanungsrat von allen Beteiligten für die Länderhaushalte in 2008 erwartete deutliche Verschlechterung der Haushaltsslage, u.a. wegen der Entwicklung der Personalausgaben, des kommunalen Finanzausgleichs und anderer Faktoren wird - anders als in der Modellrechnung des Bundes, Bayerns und Berlins - adäquat berücksichtigt. Die Erhöhung des saarländischen Defizits von 2007 nach 2008 beruht sowohl auf allgemein wirksamen als auch auf spezifisch im Saarland wirksamen Faktoren, die hier exemplarisch dargestellt werden.

In 2008 werden verschiedene im gesamtstaatlichen Interesse zwischen Bund und allen Ländern vereinbarten Programmen und Maßnahmen finanzwirksam, wie zum Aufbau des Digitalfunks für die Polizei (BOS), zur Ausweitung der Kinderbetreuung oder der Hochschulen. Im Saarland müssen in 2008 Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich von über 60 € je Einwohner zurückgezahlt werden, die wegen der positiven Steueraufkommensentwicklung in 2007 zu viel vereinnahmt wurden. In 2008 und in den Folgejahren ist mit dem Abruf von Investitionszuschüssen zur Stärkung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu rechnen, die in den Vorjahren bewilligt wurden. Infolgedessen darf nicht, wie in der Modellrechnung des Bundes, Bayerns und Berlins geschehen, schlicht auf die Ergebnisse des Jahres 2007 aufgesetzt werden.

Die Tatsache, dass nicht nur der Landeshaushalt, sondern auch die saarländischen Kommunen im Jahr 2007 immer noch ein erhebliches Finanzierungsdefizit (über 50 €/EW) verzeichnen mussten, blenden der Bund, Bayern und Berlin in ihren Betrachtungen ebenfalls komplett aus.

Es ist davon auszugehen, dass die schon heute wirksamen finanzwirtschaftlich relevanten Belastungsfaktoren auch weiterhin wirksam sind. Dies sind insbesondere die relativ ungünstige Finanzausstattung nach Finanzausgleich, die Vorbelastungen im Sozialbereich aufgrund von Bundesrecht sowie die auch wegen der demographischen Entwicklung hohen Vorbelastungen bei den Zins- und Versorgungsausgaben.

Die Einnahmen, die dem Land zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen, sind deutlich niedriger als in allen anderen Ländern. Für das Jahr 2006 ergibt sich für das Saarland nach Abzug der objektiven und statistisch belegten Vorbelastungen für die steuerabhängigen Einnahmen eine Lücke von 420 €/EW bzw. knapp 440 Mio. € gegenüber den westdeutschen Flächenländern und von 244 €/EW bzw. 255 Mio. € gegenüber Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Bezogen auf die Primäreinnahmen nach Abzug der Vorbelastungen fehlen dem Saarland gegenüber den westdeutschen Flächenländern sogar 554 €/EW und gegenüber Niedersachsen / Rheinland-Pfalz 279 €/EW (vgl. 5.4.9 des Berichts).

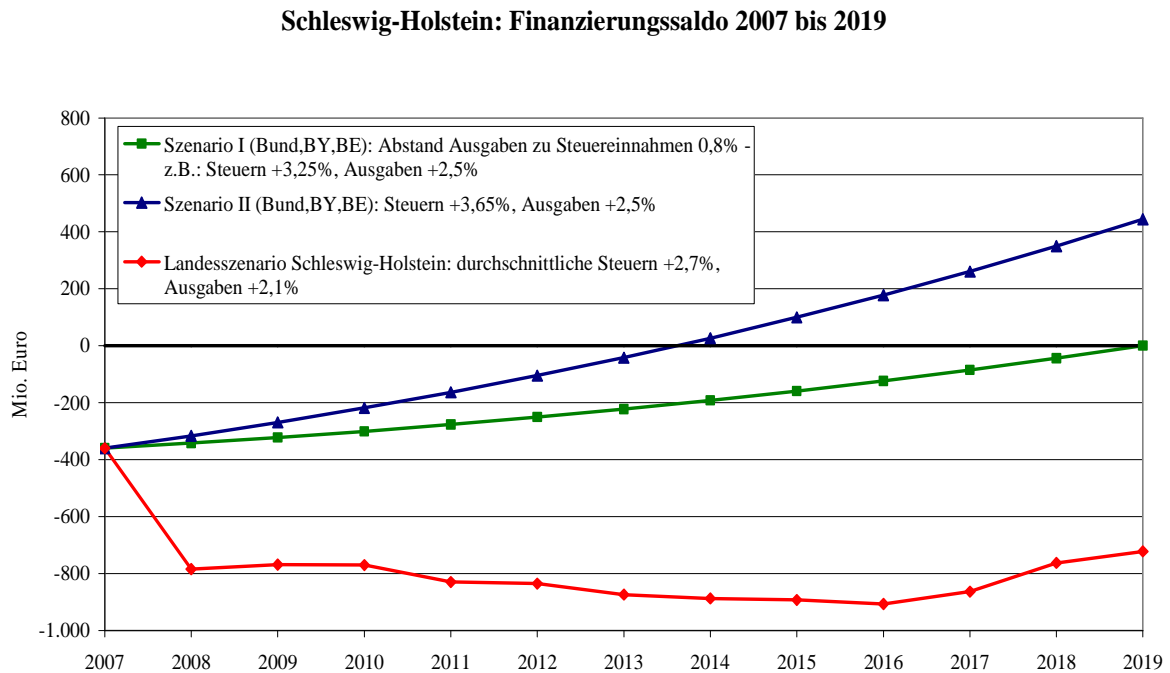
Nach der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung⁷ des Statistischen Bundesamtes sinkt die Bevölkerungszahl des Saarlandes bis 2019 mit 6,3% fast drei Mal stärker als im Bundesdurchschnitt (-2,3%). Während sich die sonstigen demographisch bedingten Be- und Entlastungen im Haushalt in etwa ausgleichen, lässt dies die Pro-Kopf-Belastungen des Saarlandes bei Zins- und Versorgungsausgaben nachweislich weiter ansteigen.⁸ Darüber hinaus stellen die sich abzeichnenden Perspektiven im Steinkohlenbergbau in den nächsten Jahren eine erhebliche Herausforderung dar. Somit verstärken sich aus heutiger Sicht die Faktoren, die den überdurchschnittlich hohen Schuldenstand des Landes und seiner Kommunen verursacht haben, weiter und konterkarieren die Maßnahmen des Landes zur Verbesserung seiner Haushaltslage. In der Modellrechnung des Bundes, Bayerns und Berlins für das Saarland werden all diese Faktoren in keiner Weise berücksichtigt.

⁷ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands nach Bundesländern bis 2050, Wiesbaden 2007.

⁸ Die demographische Entwicklung belastet die Haushaltslage der Länder, vgl. Renzsch, Komm-DrS. 16.

4.1.5 Projektion der Haushaltsentwicklung Schleswig-Holstein

Abbildung 13: Schleswig-Holstein: Finanzierungssaldo 2007 bis 2019



Quelle: Daten zu 2007 Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik der staatlichen Haushalte, Berechnungen: Bund, Bayern, Berlin, Landesszenario Schleswig-Holstein.

Abbildung 14: Vergleich der Projektionen - Schleswig-Holstein

Bund, BY, BE:	Steuereinnahmenwachstum	2,85%	3,25%	3,65%	durchschn. Abstand Einnahmen - Ausgaben
Szenario I:	max. Ausgabenwachstum	2,1%	2,5%	2,8%	0,8%
Szenario II	Ausgabenwachstum			2,5%	

Abbildung 15 Annahmen des Landesszenario Schleswig-Holsteins
Land Schleswig-Holstein
Annahmen für Projektionszeitraum 2008/2019 (in %)

Durchschn. jährliche Zuwachsraten	
- Bereinigte Einnahmen	2,30
- Steuerabhängige Einnahmen	2,68
- Sonstige Einnahmen	0,09
- Bereinigte Ausgaben	2,05
- Primärausgaben	1,62
- Zinsausgaben	4,87
Differenz Bereinigte Ausgaben zu Steuerabhängigen Einnahmen (in %-Punkten)	-0,63

Position Bund, Bayern, Berlin:

Um 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, muss Schleswig-Holstein sein Ausgabenwachstum lediglich um 0,8 Prozentpunkte unterhalb des Zuwachses der Steuereinnahmen begrenzen. Gegenüber Variationen des Steuereinnahmewachstums ist auch dieses Ergebnis unempfindlich. Bei einem Anstieg der Steuereinnahmen von 3,25% (Zuwachs der sonstigen, nicht steuerabhängigen Einnahmen 1%) wäre eine Ausgabensteigerung von 2,5% möglich und damit sogar ein stärkerer Zuwachs als in der Landesrechnung unterstellt. Dies macht deutlich, dass Schleswig-Holstein einen Haushaltsausgleich sogar ohne weitergehende Konsolidierungsanstrengungen erreichen kann.

Das Szenario I berücksichtigt, dass 2007 das tatsächliche Finanzierungsdefizit 360 Mio. € betragen hat. Der Haushaltsüberschuss der Gemeinden 2007 in Höhe von +17 Mio. € ist hierbei noch nicht berücksichtigt. Die landeseigene Projektion geht für 2008 von einem Finanzierungsdefizit im Landeshaushalt von 784 Mio. € aus, also mehr als eine Verdoppelung gegenüber 2007. Die Erklärungsversuche des Landes für diese erwartete Defizitverdoppelung 2008 sind nicht nachvollziehbar.

Unter den Annahmen des günstigeren Szenarios II (Steuereinnahmen +3,65%, Ausgaben +2,5%) kann Schleswig-Holstein einen Haushaltsausgleich bis 2013 erreichen. Hielte Schleswig-Holstein die vom Finanzplanungsrat vereinbarte Ausgabenlinie von 1% ein, so gelänge bei einem Wirtschaftswachstum von 3,25% bereits im Jahr 2010 ein Haushaltsausgleich.

Die Annahmen, die der landeseigenen Projektion zugrunde liegen, sind dagegen interessengeleitet und inkonsistent. Langfristige Prognosen, in diesem Fall bis 2019, sind generell mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Eine größere Detailliertheit

und Differenzierung erhöht in der Regel nicht die Genauigkeit, sondern täuscht Scheingenauigkeit vor. Die landeseigene Projektion unterstellt einen Rückgang der bereinigten Einnahmen von 2007 nach 2008 um über 300 Mio. €. Zur Erläuterung wurden Abschläge in Höhe von 100 Mio. € aufgrund der Unternehmenssteuerreform sowie Einnahmeausfällen bei der Oberflächenwasserentnahmeabgabe und der Feldes- und Förderabgaben angeführt. Bei der Bewertung ist zu berücksichtigen, dass Ausfälle bei den Förderabgaben im Länderfinanzausgleich angerechnet werden und das Land 2008 für 2007 sogar noch 25 Mio. € aus dem LFA erhält. Die Steuerschätzung vom November 2007 erwartet für 2008 einen Anstieg der Steuereinnahmen der Länder um 2,6%, für Schleswig-Holstein entspricht das rd. 160 Mio. € Steuermehereinnahmen. Selbst wenn man die vom Land genannten Mindereinnahmen in Höhe von 100 Mio. € unterstellt, bleibt der Rückgang der bereinigten Einnahmen um über 300 Mio. € unerklärlich.

Auf der Ausgabenseite geht Schleswig-Holstein zwischen 2008 und 2019 von einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von 2,1% aus bei einem unterstellten jährlichen Wirtschaftswachstum von real 1,25% und einer Preissteigerung von 1,25%. Der Ausgabenanstieg gleicht also nicht nur die erwarteten Preissteigerungen aus, sondern ermöglicht auch noch eine erhebliche reale Ausweitung der staatlichen Ausgaben. Dieser Zuwachs geht zudem weit über die Ausgabensteigerung hinaus, die in den vergangenen Jahren von allen Ländern für vertretbar gehalten wurde, um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu erreichen. Im Zeitraum 1996 – 2006 erhöhten sich die Ausgaben der Ländergesamtheit um jahresdurchschnittlich 0,7%, die der westdeutschen Flächenländer um 1,2%.

Schleswig-Holstein weist darauf hin, dass es vor allem aufgrund hoher Versorgungs- und Zinslasten einen ausgeglichenen Haushalt bis 2019 nicht realisieren könne. In diesen Bereichen ergäben sich zwangsläufig Ausgabensteigerungen. Diese Sichtweise greift zu kurz. Wie bereits mehrfach erwähnt, haben die Länder im Zuge der Föderalismusreform I zusätzliche Kompetenzen im Personal- und Versorgungsbereich erhalten. Dies bietet den notwendigen Spielraum, nicht nur die Versorgungs- sondern auch die Personalkosten signifikant zu senken. Da sich Konsolidierungen in früheren Jahren durch den Zinseszinsseffekt auch auf zukünftige Jahre auswirken, könnten somit auch die Zinslasten späterer Jahre gesenkt werden. Dieses Beispiel zeigt anschaulich, dass Schleswig-Holstein entgegen der eigenen Aussagen bei weitem noch nicht alle Spielräume zu Einnahmensteigerungen und Ausgabenkürzungen ausgeschöpft hat.

Die Modellrechnungen von Bund, Bayern und Berlin zeigen, dass bei Berücksichtigung der günstigeren Ausgangslage 2007 selbst eine deutlich großzügigere Ausgabenlinie, als sie die Ländergesamtheit in den vergangenen zehn Jahren verfolgt hat, ausreichen würde, damit Schleswig-Holstein bis 2019 einen ausgeglichenen Landeshaushalt erreicht.

Position Schleswig-Holstein:

Darstellung und Annahmen der eigenen Projektion

Auf der Einnahmeseite ist zwischen steuerabhängigen und sonstigen laufenden Einnahmen sowie investiven Zuweisungen unterschieden. Auf der Ausgabenseite wird zwischen Personalausgaben, Zinsausgaben, laufenden (konsumtiven) Ausgaben und investiven Ausgaben unterschieden. Die Personalausgaben werden in eine Mengen- und eine Preiskomponente zerlegt.

Im Projektionszeitraum wachsen die steuerabhängigen Einnahmen (Steuer, LFA und finanzkraftabhängige BEZ) jahresdurchschnittlich mit rd. 2,7%, für den Zeitraum bis 2011 entsprechend den Vorgaben der Steuerschätzung, für den Zeitraum 2012 bis 2019 jährlich mit 2,5 %. Zugrunde gelegt ist dabei ein jährliches BIP-Wachstum von rd. 2,5%. Die Annahme eines jahresdurchschnittlichen Wachstums von 2,5% erscheint realistisch, da die Bundesregierung selbst für die Mai-Steuerschätzung 2007 in einem konjunkturrell positiven Umfeld mit 2,8% rechnet und in den vergangenen 10 Jahren ein jahresdurchschnittliches Wachstum von rd. 2,2% zu verzeichnen ist. Das zugrunde gelegte jahresdurchschnittliche Wachstum der steuerabhängigen Einnahmen ist realistisch, weil im Zeitraum von 1997 bis 2007 die Steuereinnahmen des Landes jahresdurchschnittlich um 2,24% und im Zeitraum von 1991 bis 2007 um 2,8% zunahm. Für den Zeitraum 2012 bis 2019 ist für die übrigen laufenden Einnahmen ein Wachstum von 1,0% zugrunde gelegt. Für die investiven Zuweisungen wird eine Stagnation angenommen. Es wird bis 2019 ein Zuwachs bei den Tarifen in Höhe von 1,5% zugrunde gelegt. Für die Beihilfeausgaben wird eine Zuwachsrate von 5% angenommen. Es wird bis 2020 ein Stellenabbau in Höhe von insgesamt 3.000 Stellen und eine globale Minderausgabe i.H.v. 200 Mio. € p.a. ab 2009 eingestellt. Es wird ein auf 5% ansteigender Kapitalmarktzins angenommen. Das Niveau entspricht in etwa dem langjährigen Durchschnitt. Die investiven Ausgaben werden überrollt. Die sonstigen laufenden Ausgaben wachsen mit 1%. Sowohl einnahmen- (Abschaltung KKW) als auch ausgabenseitig (Kinderbetreuung, BAföG) sind landesspezifische Effekte und Haushaltsrisiken berücksichtigt.

Bewertung der Projektionsergebnisse

Die Ergebnisse der Projektion zeigen unter realistischen Annahmen für die Einnahmen- und Ausgabenseite, dass es dem Land Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2019 nicht möglich ist, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Im Jahr 2019 weist der Landeshaushalt immer noch ein Finanzierungsdefizit i.H.v. rd. 720 Mio. € auf. Die Projektion basiert auf einer sehr differenzierten Betrachtung sowohl der Einnahmen- als auch Ausgabenseite. Sie stellt damit keine ergebnisorientierte Berechnung eines maximal zulässigen Ausgabenpfades, dessen Ziel der Haushaltsausgleich ist, dar. Der leichte Anstieg investiver Ausgaben resultiert aus dem investiven Teil der KFA-Mittel⁹.

Im Anstieg der sonstigen konsumtiven Ausgaben spiegelt sich der zwangsläufig eintretende Ausgabenanstieg des *kommunalen Finanzausgleichs* im Rahmen der steigenden Steuereinnahmen wider. Im Betrachtungszeitraum ist somit faktisch kein Anstieg der sonstigen konsumtiven Ausgaben vorgesehen. Das Misslingen eines Haushaltsausgleichs bis zum Jahr 2019 ist insbesondere auf die existierenden Zinsbelastungen zurückzuführen. Eine kontinuierliche Reduzierung der dargestellten Defizite bis zum Erreichen einer Nullneuerschuldung setzt insbesondere einen Abbau der Altschulden und die damit einhergehende Verringerung der Zinsbelastung voraus. Die Projektion zeigt deutlich, dass die Zinslast und insbesondere ihr Anstieg dafür verantwortlich sind, dass die bestehenden Defizite nicht auf Null zurückgeführt werden können. Die Konsolidierungsanstrengungen müssen zunächst die zwangsläufigen Ausgabesteigerungen bei Zinsen und Versorgung kompensieren. Selbst wenn man - wie die weiteren hier dargestellten Projektionen es unterstellen - annimmt, das Zinsniveau liege bei lediglich 4,5%, wird ein ausgeglichener Haushalt bis 2019 nicht erreicht.

Bewertung des Ergebnisses der Projektion des Bundes, Bayerns und Berlins

Die Projektionen des Bundes, Bayerns und Berlins stellen eine abstrakte Berechnung in dem Sinne dar, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt rein rechnerisch ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden soll und hierzu die Einnahmen- und Ausgabenparameter entsprechend gesetzt werden. Die Projektionen des Bundes, Bayerns und Berlins berücksichtigen den Zusammenhang zwischen strukturellen Nachteilen und einer unterdurchschnittlichen Finanzausstattung nach Finanzausgleich nicht. Den Projektionen inhärent ist aufgrund des gewählten Vorgehens eine systematische Fehleinschätzung.

⁹ KFA = *Kommunaler Finanzausgleich*

Die von Bund, Bayern und Berlin zugrunde gelegten Wachstumsraten von 3% bzw. 3,25% sind vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit und der sich abzeichnenden konjunkturellen Entwicklung zumindest als Durchschnittsanahme für den Zeitraum bis 2019, als deutlich zu günstig einzustufen. Zudem werden auch die nicht steuerabhängigen Einnahmen mit diesem Wachstum fortgeschrieben. Folge ist, dass beispielsweise dieselben Grundstücke oder Beteiligungen Jahr für Jahr mit einem ständig wachsenden Wert veräußert werden müssten. Auch auf der Ausgabenseite fehlt jegliche differenzierte Betrachtung. In der Projektion wird noch nicht einmal zwischen Primärausgaben und Zinsausgaben unterschieden. Eine Auseinandersetzung mit diesen und weiteren zwangsläufig eintretenden Ausgabensteigerungen, die z.T. bereits gesetzlich fixiert sind, findet nicht statt. Damit ist der von Bund, Bayern und Berlin ermittelte Wachstumspfad der Ausgaben in keiner Weise objektiviert und nicht begründet. In der Projektion des Landes steigen die bereinigten Einnahmen im Zeitraum 2008 bis 2019 jahresdurchschnittlich um 2,05%, im Zeitraum 2007 bis 2019 sogar nur um 2,0% an. Die vom Land Schleswig-Holstein projizierten bereinigten Ausgaben liegen im Jahr 2019 unter den von Bund, Bayern und Berlin in allen Varianten projizierten bereinigten Ausgaben. Dies zeigt deutlich die vom Land in seiner Modellberechnung bereits berücksichtigten erheblichen weiteren Konsolidierungsbemühungen.

4.2 "Rückwärtsprojektion"

Position Bund, Bayern, Berlin:

4.2.1 Methodik

Im Folgenden werden die Haushaltsergebnisse der drei zu untersuchenden Länder über einen längeren Zeitraum der Vergangenheit betrachtet. Zu Vergleichszwecken werden herangezogen für

- Bremen der Durchschnitt der beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Hamburg,
- die beiden Flächenländer Saarland und Schleswig-Holstein der Durchschnitt der Flächenländer West.

Die Betrachtung erstreckt sich auf den Zeitraum 1994 bis 2007. Hinsichtlich der Wahl des Anfangszeitpunktes war der Beginn der Sanierungshilfen für die Länder Bremen und Saarland entscheidend; ergänzend wird für Schleswig-Holstein auch ein kürzerer Zeitraum (2000 bis 2007) betrachtet. Als Datengrundlage wurden für Bremen die zwischen den Stadtstaaten abgestimmten Daten verwendet, im Übrigen die Kassenergebnisse des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2).¹⁰

Ausgaben und Einnahmen wurden hinsichtlich der Geberleistungen des Länderfinanzausgleiches bereinigt.¹¹ Weitere methodische Bereinigungen des Datenmaterials erfolgten hinsichtlich der EU-Beihilfeentscheidung zu Landesbanken (2004/2005). Diese haben aber keinen Einfluss auf die für den Gesamt-Zeitraum ausgewiesenen Zuwachsraten. Ausgehend von den Ist-Ergebnissen im Betrachtungszeitraum wird für jedes der drei untersuchten Länder ein Szenario erstellt, wonach ein rechnerischer Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2007 erzielt hätte werden können. Ansatzpunkt ist die Entwicklung der Primärausgaben. Dabei wurde - je nach Land unterschiedlich - eine zum Haushaltsausgleich rechnerisch erforderliche Zuwachsrate unterstellt. Folgewirkungen auf die Schuldenstände und Zinsausgaben sind in den Rechenmodellen mit abgebildet. Um die demographische Entwicklung angemessen zu berücksichtigen, wird durchgängig die Ausgabenentwicklung *je Einwohner* dargestellt.

¹⁰ Im Einzelfall können sich Abweichungen zwischen den Kassenergebnissen und dem jeweiligen Haushaltsabschluss eines Landes ergeben. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die veröffentlichten Kassenergebnisse nicht die Nachbuchungen der sog. Auslaufperiode beinhalten.

¹¹ Die Bereinigung erfolgte über eine Absetzung von Tabelle 4.4.1 der Kassenergebnisse, Zeile 56 [53], vermindert um Tabelle 4.4.2, Zeile 210 [207].

4.2.2 Projektion der vergangenen Haushaltsentwicklung Bremens

Position Bund, Bayern, Berlin:

Nach den Daten der Haushaltsrechnungen sind die Primärausgaben Bremens im Zeitraum 1994 bis 2007 um jahresdurchschnittlich 0,4% gestiegen (s.u.). Der Ausgabenzuwachs ist allerdings tendenziell durch Ausgliederungen sowie Nettoverbuchungen (Saldierung von Ausgaben mit Einnahmen) unterzeichnet.¹² So ist die Beschäftigtenzahl in der Bremer Kernverwaltung von 1997 bis 2006 um 17,3% gesunken, während bei den Sonderhaushalten ein Zuwachs von 12% zu verzeichnen war.¹³ Die Primärausgaben der beiden anderen Stadtstaaten sind im gleichen Zeitraum um jahresdurchschnittlich 0,3% gesunken.

Abbildung 16: Bremen: jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007- absolut

Nachweis	jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007		
	tatsächlich	zum Haushaltsausgleich 2007 erforderlich	Durchschnitt Berlin/Hamburg
Primärausgaben	0,4 %	-0,6 %	-0,3 %
Zinsausgaben	-0,5 %	-6,1 % *)	4,9 %
bereinigte Ausgaben	0,3 %	-1,3 % *)	0,2 %
bereinigte Einnahmen	0,4 %	0,4 %	1,6 %

Nach zwischen den Stadtstaaten abgeglichenem Datenbestand (Haushaltsrechnungen); eigene Berechnungen. *) ergibt sich als Folgewirkung aus der rechnerischen Absenkung der Primärausgaben gegenüber dem tatsächlichen Ausgabenverlauf

Ein Haushaltsausgleich hätte erreicht werden können, wenn die Primärausgaben jahresdurchschnittlich um 0,6% zurückgeführt worden wären. Die Primärausgaben je Einwohner sind im Jahresdurchschnitt um 0,6%, die Primäreinnahmen je Einwohner (ohne Sanierungshilfen in Höhe von 8,5 Mrd. €) um ebenfalls 0,6% gestiegen (s.u.). Die Primärausgaben je Einwohner der beiden anderen Stadtstaaten sind dagegen im gleichen Zeitraum um jahresdurchschnittlich 0,2% gesunken (darunter Berlin: 0,6%).

¹² Besonders bedeutsam sind Ausgliederungen, wie die Gründung kaufmännisch buchender Betriebe auf Landes- und/oder kommunaler Ebene, die Überführung von Hochschulen in rechtlich selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts usw. Für ausgegliederte Einheiten wird im Haushalt anstelle bislang brutto nachgewiesener Einnahmen und Ausgaben lediglich ein Zuschussbedarf bzw. eine Ergebnisabführung sichtbar. Typischerweise werden nach Ausgliederungen Personalausgaben und Investitionen sowie auf der Einnahmenseite Gebühren sowie sonstige Einnahmen vermindert.

Absetzungsbuchungen sowohl bei Einnahmen, als auch bei Ausgaben bzw. die Verletzung des Prinzips der Bruttoveranschlagung hat der Bremer Rechnungshof wiederholt thematisiert. So wurden laut Jahresbericht 2003 zur Haushaltsrechnung 2001 Absetzungsbuchungen von mehreren hundert Millionen Euro festgestellt. Auch in folgenden Jahresberichten des Rechnungshofes wird die Missachtung des Haushaltsgrundsatzes Bruttoprinzip gerügt.

¹³ Vgl. Jahresbericht 2008 des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen, Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2006 – Freie Hansestadt Bremen (Land), insbes. Tz. 114, 124, 138.

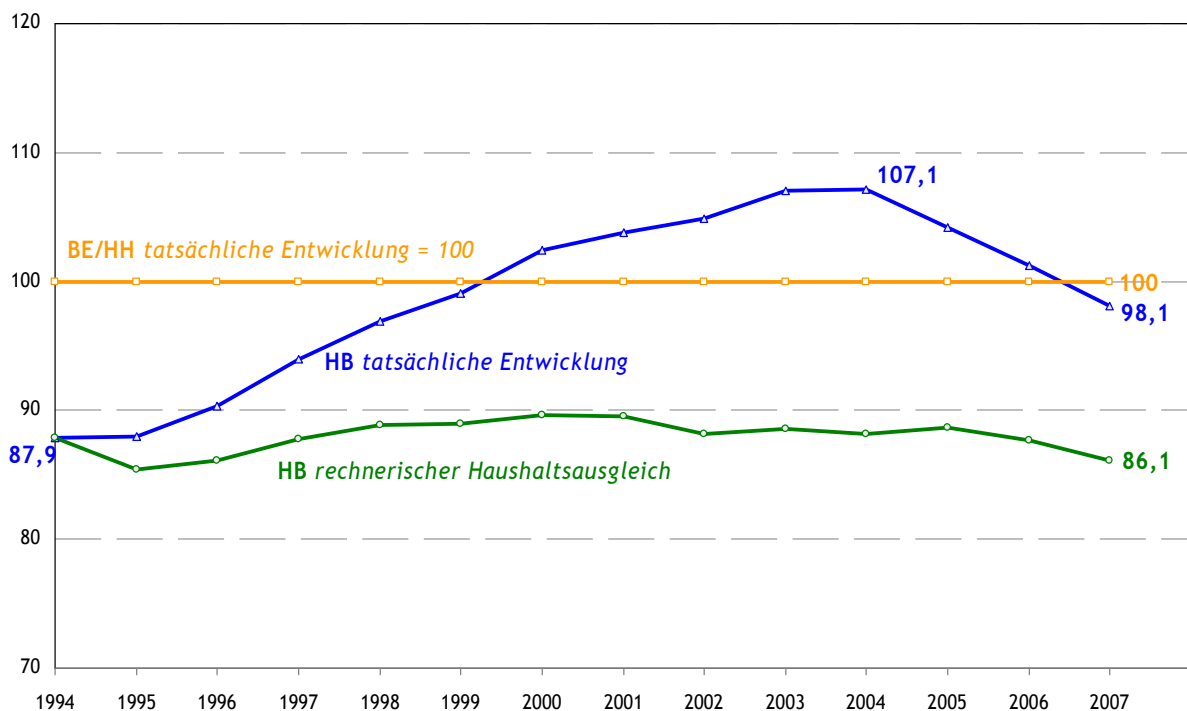
Abbildung 17: Bremen: jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007- pro Kopf

Nachweis	jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007		
	tatsächlich	zum Haushaltsausgleich 2007 erforderlich	Durchschnitt Berlin/Hamburg
Primärausgaben je Einwohner	0,6 %	-0,4 %	-0,2 %
Zinsausgaben je Einwohner	-0,3 %	-5,9 % *)	4,9 %
bereinigte Ausgaben je Einwohner	0,5 %	-1,1 % *)	0,2 %
bereinigte Einnahmen je Einwohner	0,6 %	0,6 %	1,6 %

Nach zwischen den Stadtstaaten abgeglichenem Datenbestand (Haushaltsrechnungen); eigene Berechnungen.*) ergibt sich als Folgewirkung aus der rechnerischen Absenkung der Primärausgaben gegenüber dem tatsächlichen Ausgabenverlauf

Abbildung 18: Bremen: Primärausgaben/EW im Verhältnis zu BE/HH

Bremen Primärausgaben je Einwohner im Verhältnis zu BE/HH



Bremische Primärausgaben je Einwohner im Verhältnis zu dem Durchschnitt der Primärausgaben je Einwohner von Berlin und Hamburg. Quelle: Zwischen den Stadtstaaten abgeglichener Datenbestand (Haushaltsrechnungen), eigene Berechnungen.

Obige Abbildung zeigt das Verhältnis der im Haushalt nachgewiesenen bremischen Primärausgaben je Einwohner im Verhältnis zum Durchschnitt der Primärausgaben von Berlin und Hamburg. Im Jahre 1994 lag Bremen bei einem Wert von 87,9. In den Folgejahren stieg die Verhältniszahl stetig an, übertraf bereits im Jahre 2000 den Vergleichswert der beiden Stadtstaaten und erreichte im Jahre 2004 den höchsten

Wert mit 107,1. Ab 2005 sind die in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen bremischen Primärausgaben im Verhältnis zu den beiden Referenzländern zurückgegangen (2007: 98,1).

Zur Erreichung eines Haushaltsausgleiches im Jahre 2007 hätte es ausgereicht, die bremischen Primärausgaben im gesamten Zeitraum auf etwa gleicher Größe im Verhältnis zu den beiden anderen Stadtstaaten zu fixieren; eine unwesentliche Absenkung von 87,9 auf 86,1 hätte ausgereicht, um den Haushaltsausgleich 2007 zu sichern (grüne Linie). Bremen selbst weist in seiner Darstellung wiederholt auf die hohen Ausgaben-Absenkungsraten hin, die zwischen den Jahren 2000 und 2007 erreicht worden seien. Die Betrachtung dieses zeitlichen Teilabschnittes ist jedoch verzerrt, weil sie zum Einen außer Betracht lässt, dass die Primärausgaben zwischen 1994 (dem Beginn der Sanierungshilfen) und 2000 zunächst in beträchtlichem Maße angestiegen sind; vor diesem Anstieg tritt die zwischen 2000 (genauer: seit 2004) und 2007 bewirkte Ausgabenabsenkung weit zurück. Zum Anderen sind offenbar gerade in diesem Zeitraum starke Absetzungsbuchungen bei den Einnahmen wie den Ausgaben vorgenommen worden, die vom Bremer Rechnungshof sogar auf mehrere hundert Millionen € beziffert wurden. Die dem Bruttoprinzip widersprechenden Saldierungen wecken Zweifel an der angegebenen Höhe der Zuwachsraten.¹⁴

Bremen argumentiert weiter, die bremischen Ausgaben hätten bei Einhaltung eines Konsolidierungspfades, der bis 2007 zu einem Haushaltsausgleich führt, in *realer Betrachtung* (d.h. also preisbereinigt) um knapp ein Viertel (23%) zurückgeführt werden müssen. Diese Einlassung kann nicht überzeugen: Abgesehen davon, dass eine Bereinigung mit dem Verbraucherpreisindex (!) nicht geeignet ist für eine Beurteilung der realen Entwicklung der Staatsausgaben, spricht gegen die bremische Darstellung vor allem, dass die Vergleichshaushalte der beiden anderen Stadtstaaten den Preisniveaueinflüssen in gleicher Weise unterworfen waren wie Bremen selbst. Da aber die Erreichung eines Haushaltsausgleichs allein verlangt hätte, dass Bremen das Verhältnis der Primärausgaben zu den beiden Referenz-Stadtstaaten unverändert hält, hätte sich Bremen keinen anderen Belastungen unterwerfen müssen als die anderen Stadtstaaten.

¹⁴ Siehe beispielhaft Jahresbericht des Bremer Rechnungshofes 2005 zur Haushaltsrechnung 2003, S. 28 f.

Position Bremen:

Langfristbetrachtungen zur Vergangenheitsentwicklung in der von Bund, Bayern und Berlin vorgeschlagenen Form entsprechen nicht den aktuellen Prüfaufträgen der Föderalismusreform-Kommission. Der Auftrag der AG zur möglichen Erreichbarkeit ausgeglichener Haushalte ist in erster Linie zukunftsgerichtet. Zwar wurde in der Auftaktsitzung verabredet, auch Darstellungen zur IST-Entwicklung der Haushalte in die Betrachtung einzubeziehen. Diese sollten allerdings im Wesentlichen den Zeitraum ab 2000 betreffen. Insofern ist es erforderlich, den in den Erläuterungen des Bundes, Bayerns und Berlins genannten Quoten die Veränderungsraten der bremischen Haushalte 2000/2007 gegenüber zu stellen. Dabei sind folgende Absenkungen erfolgt:

- Personalausgaben – 3,7% (dagegen Flächenländer West: + 5,4%) 15,
- sonstige konsumtiven Primärausgaben – 0,3% (dagegen Flächenländer West: + 26,8%),
- Investitionen – 17,2 % (dagegen Flächenländer West: - 9,4%) sowie
- Primärausgaben insgesamt – 4,5% (dagegen Flächenländer West: + 10%)

Hätten sich die bremischen Ausgaben dagegen parallel zum Flächenländer-Durchschnitt entwickelt, wären 2007 in den bremischen Haushalten Mehrausgaben von 520 Mio. € (rd. 15% der tatsächlichen Primärausgaben) zu verzeichnen gewesen. Die von Bund, Bayern und Berlin für Bremen festgestellte Begrenzung des Primärausgabenanstiegs auf 0,4% p.a. über einen Zeitraum von dreizehn Jahren stellt dabei eine extreme Leistung dar. Dies gilt vor allem deshalb, weil die bremischen Haushalte dauerhaft eine hohe Vorbelastung durch kaum gestaltbare Ausgabepositionen (Sozialleistungen, Versorgung, bundesgesetzliche Verpflichtungen; vgl. Ziff. 5.4.9.) aufweisen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass hohe Einsparpotenziale – wie etwa bei den konsumtiven Ausgaben des Berliner Haushaltes – schon im Basisjahr 1994 in Bremen nicht bestanden. Hätte Bremen hingegen seit 1994 die Einnahmentwicklung Berlins verzeichnen können, wäre der Finanzierungssaldo des Landes 2007 um über 500 Mio. € positiver ausgefallen – umgekehrt hätte sich die Finanzierungslücke Berlins bei Bremischer Einnahmentwicklung um rd. 2,6 Mrd. € verschlechtert.

Der - insbesondere auch im Flächenländer-Vergleich - nur geringe Anstieg der Primärausgaben konnte im Übrigen realisiert werden, obwohl die Entwicklung der bremischen Haushalte im Zeitraum 1994/2007 auch durch die im Rahmen der Sanie-

¹⁵ Datenquelle: jeweils Zusammenstellungen der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin.

rungsstrategie mit dem Bund vereinbarten besonderen Investitionsanstrengungen des Landes geprägt war. Die zeitlich begrenzten investiven Mehrausgaben werden seit 2004, dem Endjahr des bremischen Sanierungsprogramms, mit hohen jährlichen Abwachsrate zurückgefahren (vgl. „Modellrechnungen zur Haushaltsentwicklung des Stadtstaates Bremen“).

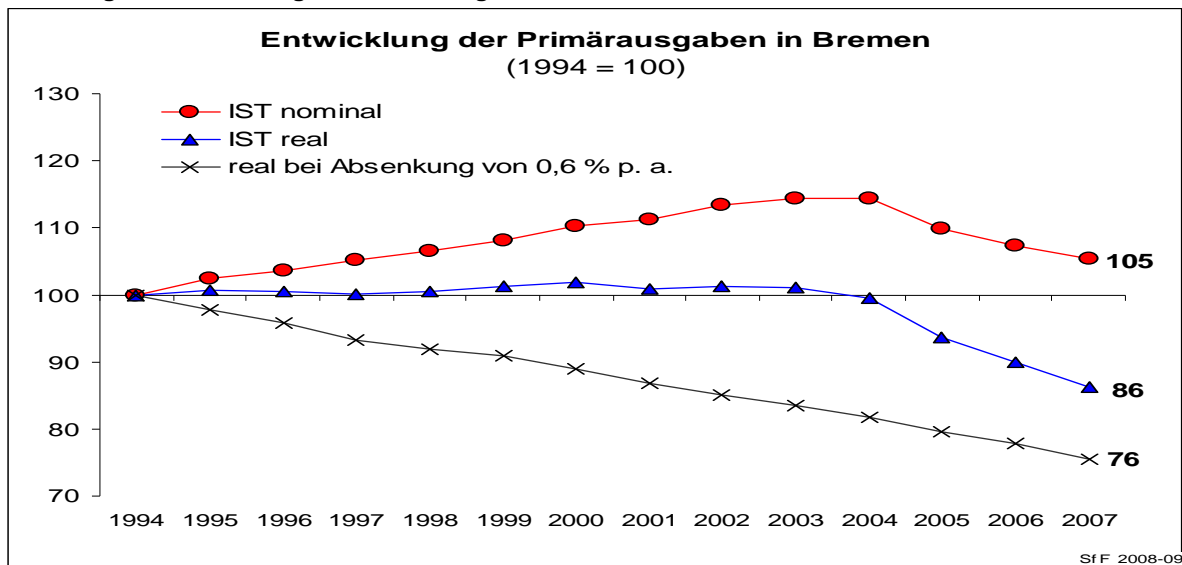
Durch die undifferenzierte Primärausgabenbetrachtung wird ferner unterschlagen, dass die konsumtiven Primärausgaben im gesamten Betrachtungszeitraum unter dem Durchschnitt der beiden anderen Stadtstaaten lagen. 2000 betragen sie 96% (höchster Wert) und am aktuellen Rand liegen die konsumtiven Primärausgaben bei 93,5% des Durchschnitts der Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Hieran hätte sich Berlin selbst messen sollen, anstatt undifferenziert vorgebliche Konsolidierungspotenziale Bremens für die Zukunft zu konstruieren.

Bemerkenswert ist insbesondere, dass der Bund, Bayern und Berlin – als Reaktion auf die beachtlichen Konsolidierungserfolge Bremens, die sich aus den Berechnungen des Bundes, Bayerns und Berlins zunächst ergaben – seine Betrachtungen vorrangig auf eine einwohnerbezogene Entwicklung umgestellt hat. Dies mit einer angeblichen Berücksichtigung der Demographieentwicklung zu begründen, verkehrt allerdings die Tatsachen ins genaue Gegenteil. So spiegelt die in der Langfristbetrachtung ablesbare Ausgabenbegrenzung gerade nicht die erheblichen Probleme wider, die aus den massiven Einwohnerverlusten Bremens in den neunziger Jahren resultierten. Aufgrund der Kostenremanenz einzelner Aufgabe- bzw. Ausgabeblöcke und insbesondere aufgrund des hohen Anteils der durch Umlandabwanderungen verursachten Einwohnerverluste (Umzüge in angrenzende Gemeinden mit anhaltender Inanspruchnahme der Leistungen des Oberzentrums) konnten diese Bevölkerungsrückgänge, die sich zudem in erheblichen steuerabhängigen Mindereinnahmen niederschlugen, nicht zu proportionalen Kürzungen der Ausgaben führen.

Die in langfristiger Betrachtung ermittelte durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der bremischen Primärausgaben (+ 0,4%) entspricht dabei de facto einem massiven Abbau öffentlicher Leistungen und Standards. Bei preisbereinigter Betrachtung¹⁶ spiegelt die (Primär-) Ausgabenentwicklung der bremischen Haushalte im Zeitraum 1994/2007 - trotz zwischenzeitlicher investiver Mehrausgaben – eine Minderung des realen Aufwandes um rund 14% wider (vgl. Abbildung), während die Ländergesamtheit – bei vergleichbarem Bereinigungsverfahren – in etwa ein konstantes reales Ausgabenniveau aufweisen würde.

¹⁶ hier: bereinigt um die Entwicklung der Verbraucherpreise (Inflationsrate)

Abbildung 19: Entwicklung der Primärausgaben in Bremen



Die von Bund, Bayern und Berlin zur Erreichung ausgeglichener bremischer Haushalte als theoretisch notwendig dargestellte Entwicklung der Primärausgaben (-0,6% p.a.) hätte einem realen Leistungsabbau von 24% entsprochen.

Die Langfristbetrachtungen von Bund, Bayern und Berlin dokumentieren zudem, dass die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der steuerabhängigen Einnahmen (originäre Steuern, LFA, allgemeine BEZ) im Zeitraum 1994/2007 in Bremen 1,2% und in den Flächenländern (West) 2,2% betragen. Diese Ist-Entwicklungen zeigen, dass die für die bremischen Modellrechnungen zur zukünftigen Haushaltsentwicklung zu Grunde gelegte Annahme eines 2,5%igen Wachstums der steuerabhängigen Einnahmen bereits als äußerst ambitioniert zu betrachten ist (vgl. Ziff. 4.1.3.). Dass die angeblichen Einnahmesteigerungsmöglichkeiten bei landesgesetzlich gestaltbaren Steuerhebesätzen tatsächlich nicht bestehen bzw. schon der Höhe nach nur marginale zusätzliche Einnahmen generieren würden, ist an anderer Stelle ausgeführt worden (s. hierzu Ziff. 5.3.4.).

4.2.3 Projektion der vergangenen Haushaltsentwicklung Saarland

Position Bund, Bayern, Berlin:

Nach den Daten der Kassenergebnisse haben sich die Primärausgaben des Saarlandes je Einwohner im Zeitraum 1994 bis 2007 um jahresdurchschnittlich 0,6%, die Primäreinnahmen (ohne Sanierungshilfen in Höhe von 6,6 Mrd. €) um 1,5% erhöht (Tabelle 3). Die Zuwachsraten sind besonders ab 2003 unterzeichnet, da aufgrund von Ausgliederungen in den Haushalten über 150 Mio. € allein an Personalkosten¹⁷ – das entspricht mehr als 5% der Primärausgaben bzw. 12% der ausgewiesenen Personalausgaben für 2007 – nicht mehr als solche nachgewiesen werden. Die Flächenländer West hatten einen durchschnittlichen Zuwachs bei ihren Primärausgaben von 1,3%; wobei hier Ausgliederungseffekte eine in der Summe allerdings weit geringere Rolle spielen dürften. Die Primäreinnahmen wuchsen mit 1,8% im Durchschnitt.

Abbildung 20: Saarland: jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007 - absolut

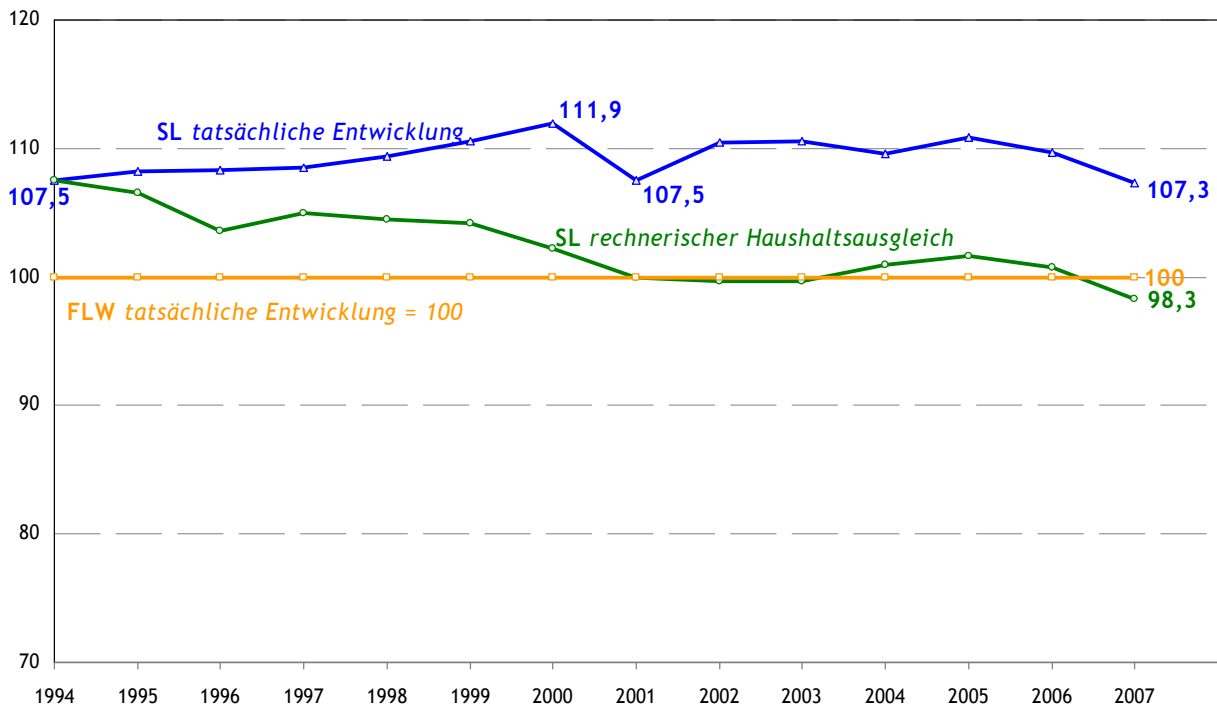
Nachweis	jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007		
	tatsächlich	zum Haushaltsausgleich 2007 erforderlich	Durchschnitt Flächenländer West
Primärausgaben je Einwohner	1,2 %	0,6 %	1,3 %
Zinsausgaben je Einwohner	-1,8 %	-4,8 % *)	1,1 %
bereinigte Ausgaben je Einwohner	0,8 %	-0,2 % *)	1,2 %
bereinigte Einnahmen je Einwohner	1,5 %	1,5 %	1,8 %

Statistisches Bundesamt, Kassenergebnisse (Fachserie 14, Reihe 2); eigene Berechnungen. Nur Landesebene ohne Kommunen.*) ergibt sich als Folgewirkung aus der rechnerischen Absenkung der Primärausgaben gegenüber dem tatsächlichen Ausgabenverlauf **) bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich

¹⁷ Vgl. Jahresbericht des Rechnungshofes des Saarlandes 2006 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2005 (14.12.2006), insbes. Seite 30

Abbildung 21: Saarland Primärausgaben/EW im Verhältnis zu FLW

Saarland Primärausgaben je Einwohner im Verhältnis zu FLW



Primärausgaben des Saarlands je Einwohner im Verhältnis zu dem Durchschnitt der Primärausgaben je Einwohner der Flächenländer West (nur Landesebene ohne Kommunen). Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenergebnisse (Fachserie 14, Reihe 2. Bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich; in einzelnen Jahren zusätzlich bereinigt um EU-Beihilfeentscheidung zu Landesbanken); eigene Berechnungen.

Obige Abbildung zeigt die Entwicklung der Primärausgaben je Einwohner im Verhältnis zu denen der Flächenländer West. Im Jahre 1994 lagen die Primärausgaben mit einem Indexwert von 107,5 deutlich über denen der Referenzländer; sie stiegen im weiteren Verlauf zunächst deutlich an (auf 111,9 im Jahre 2000), um im Folgejahr auf 107,5 abzusinken (letzteres ein deutlicher Hinweis auf einen Strukturbruch durch Ausgliederung). Im Jahre 2007 wurde ein Indexwert von 107,3 erreicht. Das Saarland hätte rechnerisch einen Haushaltsausgleich erreichen können, wenn die Zuwachsrate der Primärausgaben je Einwohner jahresdurchschnittlich auf 0,6% beschränkt worden wäre; dies entspricht in etwa der Hälfte der Wachstumsrate, die die Flächenländer West im gleichen Zeitraum realisierten. Das saarländische Primärausgabenniveau je Einwohner wäre dadurch auf 98,3% des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer 2007 gesunken (grüne Linie). Die Primärausgaben ohne LFA in Nordrhein-Westfalen liegen 2007 bei rd. 94% dieses Durchschnittswerts.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass allein moderate Anpassungen der Primärausgaben an das Niveau der Flächenländer West erforderlich gewesen wären, um einen Haushaltsausgleich im Jahre 2007 zu bewirken. Dies wäre dem Saarland auch zu-

mutbar gewesen: Ein Land, das Hilfe begehrt, muss zunächst alle verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe ausgeschöpft haben.

Position Saarland:

Zur Methodik

Die "Rückwärtsprojektion" des Bundes, Bayerns und Berlins weist die gleiche methodische Schwäche auf wie ihre zukunftsbezogene Modellrechnung. Ohne Berücksichtigung struktureller Vorbelastungen wird rechnerisch ermittelt, welche Ausgabenbegrenzung einen Haushaltsausgleich ermöglicht hätte. Durch eine scheinbar geringe aber langfristig wirksame Absenkung der Ausgabenzuwachsraten wird der Eindruck erweckt, dies sei auch realisierbar. Folgewirkungen auf die Erfüllbarkeit der öffentlichen Aufgaben werden ausgeklammert. Ursächlich für die überdurchschnittlich hohe Verschuldung und die anhaltend hohen Defizite des Saarlandes sind nicht überhöhte Ausgabenzuwächse, sondern vor allem das Belastungsdreieck aus über Jahrzehnte hinweg andauernden überdurchschnittlichen Belastungen im Sozialbereich, einer unterdurchschnittlichen Finanzausstattung und einer negativen demographischen Entwicklung. Diese Faktoren sind in der Antwort des Saarlandes vom 30. Januar 2008 auf den Fragenkatalog der Vorsitzenden der Föderalismuskommission beschrieben und kommen in den Übersichten zu Ziffer 5.4.9 dieses Berichtes zum Ausdruck.

Beschreibung und Bewertung

Nach den - im Anhang ausgewiesenen - Berechnungen von Bund, Bayern und Berlin sind die Primärausgaben im Saarland von 1994 bis 2007 mit 0,9% im Jahresdurchschnitt deutlich weniger stark angestiegen als im Durchschnitt der Flächenländer West, für die ein Wert von 1,5% ausgewiesen wird und auch die Primärausgaben je Einwohner mit 1,2% im Jahresdurchschnitt langsamer gewachsen sind als im Durchschnitt der Flächenländer West (1,3%). Daraus folgt, dass das Saarland den Zuwachs der Primärausgaben deutlich stärker begrenzt hat als der Länderdurchschnitt. Es ist nicht davon auszugehen, dass Ausgliederungseffekte das Ergebnis zugunsten des Saarlandes verzerren, da sie in dem Betrachtungszeitraum seit 1994 bundesweit - etwa im Hochschulbereich vielfach stärker als im Saarland mit relativ geringen Drittmitteln - stattgefunden haben und eine Ausgliederung zudem die Personalausgaben senkt, dafür aber die Zuführungen ansteigen lässt. Die Berechnungen des Bundes, Bayerns und Berlins belegen, dass die Ausgabenentwicklung keinen Erklärungsbeitrag für die aktuelle Finanzlage des Saarlandes liefert.

Die Ausgabenbegrenzung war insbesondere in den Bereichen überdurchschnittlich, in denen die Höhe der Ausgaben wenigstens zum Teil gestaltbar ist, da für die nicht gestaltbaren Bereiche insbesondere im Bereich der bestehenden Zahlungsverpflich-

tungen (z.B. Versorgungsausgaben) aufgrund der stark rückläufigen Einwohnerzahl im Saarland (seit 1994 um 4,0% im Saarland gesunken, aber um 3,2% im Durchschnitt angestiegen) zwangsläufig ein höherer Zuwachs je Einwohner resultiert. Gleiches gilt für die Bereiche, in denen kein direkter Zusammenhang mit der Einwohnerzahl besteht (Straßenbau, politische Führung, Umweltschutz, Wissenschaft, Wirtschaftsförderung usw.). Trotz der nun auch nach den Zahlen von Bund, Bayern und Berlin bestätigten überdurchschnittlichen Ausgabenbegrenzung dauert die Schieflage im saarländischen Haushalt an. Die Berechnung, wonach ein jährlicher Zuwachs der Primärausgaben von 0,25% (je Einwohner +0,6%) seit 1994 gerade einmal im Ausnahmejahr 2007 - aber schon nicht mehr in 2008 - einen ausgeglichenen Haushalt ermöglicht hätte, ist ohne Aussagekraft. Eine solche Ausgabenbegrenzung wäre im Saarland ausgehend von dem seit jeher niedrigen Niveau gestaltbarer Ausgaben nicht möglich gewesen. Die Primärausgaben des Saarlandes müssten danach heute im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung um rund 190 Mio. € bzw. 7% niedriger liegen. In realer Betrachtungsweise (deflationiert mit der allgemeinen Preisentwicklung; allein die Beamtengehälter sind in diesem Zeitraum um rund 19% gestiegen) müssten sie sogar um 15% niedriger liegen als im Jahr 1994. Abzüglich der zwangsläufig gestiegenen Versorgungsausgaben hätten sie gegenüber 1994 um real mehr als 20% abgesenkt werden müssen.

Abbildung 22: Saarländischer Landeshaushalt - fiktive Ausgabenentwicklung 1994 - 2007

Saarländischer Landeshaushalt: Ausgabenentwicklung unter der Annahme nominal nahezu eingefrorener Primärausgaben seit 1994 (+0,25 %)
a) nominal, b) in konstanten Preisen, c) abzüglich Versorgungsausgaben

Jahr	Primärausgaben (nominal)	deflatierte Primärausgaben (real)	deflat. Primärausgaben ohne Versorgung (real)
1994	100	100	100
1995	100,25	98	97
1996	100,5	96	95
1997	100,75	95	94
1998	101,0	94	93
1999	101,25	93	92
2000	101,5	92	91
2001	101,75	91	90
2002	102,0	90	89
2003	102,25	89	88
2004	102,5	88	87
2005	102,75	87	86
2006	103,0	86	85
2007	103,25	85	84

Die in den Berechnungen von Bund, Bayern und Berlin angenommene Ausgabenbegrenzung hätte bedeutet, dass die Primärausgaben des Saarlandes (Land und Kommunen) allein abzüglich der demographiebedingt höheren Versorgungsausgaben (ohne Beihilfen für Versorgungsempfänger) heute um mehr als 9% unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und um 4% unter dem Wert von Niedersachsen / Rheinland-Pfalz liegen müssten.

Die Aussage von Bund, Bayern und Berlin, wonach weder der Flächenländerdurchschnitt noch das Niveau von NRW unterschritten würde (s.o.), ist nicht nachvollziehbar. Der Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben darf sich nicht auf die Landesebene beschränken (vgl. Ziffer 5.1.2), da ansonsten der sehr unterschiedliche Kommunalisierungsgrad vernachlässigt würde, in dem sich ausdrückt, in welchem Verhältnis Aufgaben auf Landesebene bzw. auf kommunaler Ebene erfüllt werden. Dieser Kommunalisierungsgrad ist aber im Saarland mit 33,8% der niedrigste und in NRW mit 48,2% der höchste aller Flächenländer, der westdeutsche Flächenländerdurchschnitt liegt bei 45,4%¹⁸. In der Summe liegen die tatsächlichen saarländischen Primärausgaben einschließlich aller Sonderlasten seit jeher deutlich unter denen von NRW (ohne Länderfinanzausgleich).

¹⁸ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Analysen Nr. 5/2007, S. 34

4.2.4 Projektion der vergangenen Haushaltsentwicklung Schleswig-Holstein

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Primärausgaben Schleswig-Holsteins sind im Zeitraum 1994 bis 2007 je Einwohner jahresdurchschnittlich um 1,1% gestiegen, sie lagen damit knapp unter der Wachstumsrate der Flächenländer West (1,3%); (s.u.). In dem verkürzten Zeitraum 2000 bis 2007 lag die Zuwachsrate der Primärausgaben je Einwohner in Schleswig-Holstein sogar bei 1,3% und damit über dem Durchschnitt der Flächenländer West (1,2%). Ausgliederungseffekte haben diesen Zuwachs noch erheblich unterzeichnet – so nachgewiesen durch den Rechnungshof von Schleswig-Holstein, insbesondere bezogen auf die Kliniken und Hochschulen.¹⁹ Die bereinigten Einnahmen je Einwohner stiegen in dem Zeitraum 1994 bis 2007 mit jahresdurchschnittlich 1,5%.

Abbildung 23: Schleswig-Holstein: jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007 - absolut

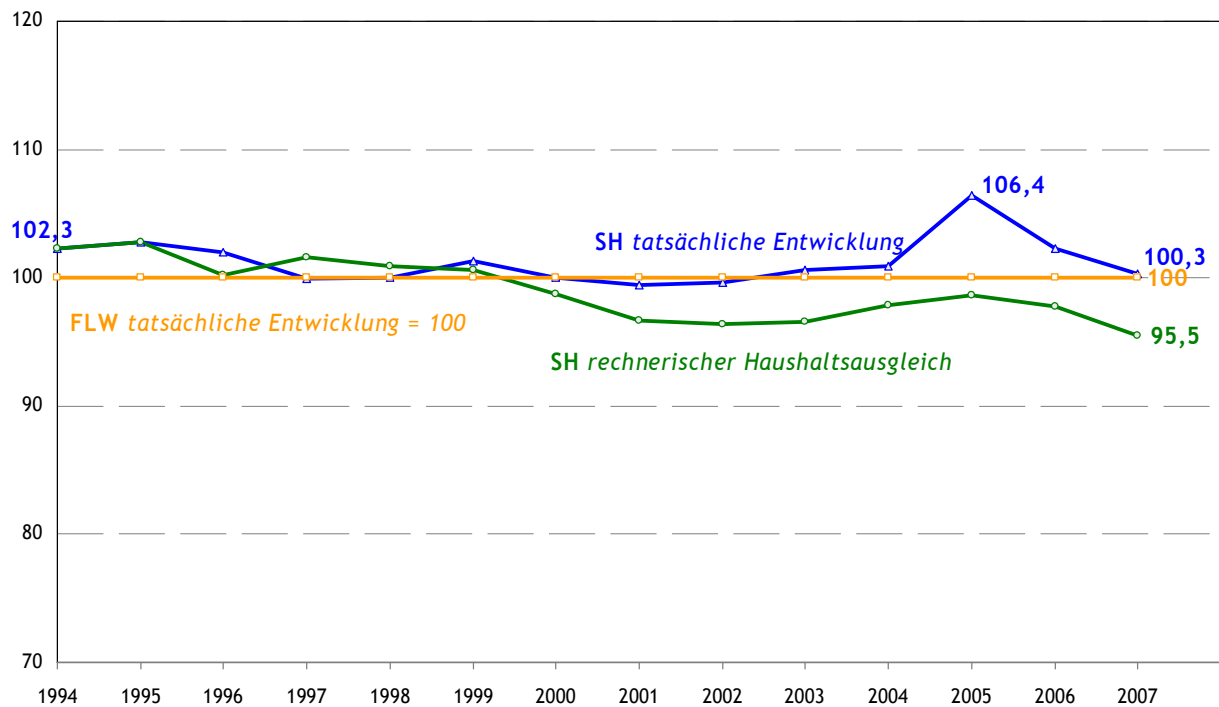
Nachweis	jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1994 bis 2007		
	tatsächlich	zum Haushaltsausgleich 2007 erforderlich	Durchschnitt Flächenländer West
Primärausgaben je Einwohner	1,1 %	0,7 %	1,3 %
Zinsausgaben je Einwohner	0,6 %	-0,1 % *)	1,1 %
bereinigte Ausgaben je Einwohner	1,0 %	0,6 % *)	1,2 %
bereinigte Einnahmen je Einwohner	1,5 %	1,5 %	1,8 %

Statistisches Bundesamt, Kassenergebnisse (Fachserie 14, Reihe 2); eigene Berechnungen. Nur Landesebene ohne Kommunen.*) ergibt sich als Folgewirkung aus der rechnerischen Absenkung der Primärausgaben gegenüber dem tatsächlichen Ausgabenverlauf**) bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich.

¹⁹ Nach bereits 1996 bis 1998 erfolgten Ausgliederungen von Fachkliniken und Universitätskliniken sind insbesondere ab dem Jahr 2006 die Kosten für mehrere Tausend Personalstellen aufgrund von Ausgliederungen und nicht systemkonformer Darstellung der Personalausgaben der Hochschulen nicht mehr im Landeshaushalt ausgewiesen. Vgl. Bemerkungen 2007 Landesrechnungshof Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2005 vom 20.3.2007, insbes. S. 71 f.

Abbildung 24: Schleswig-Holstein Primärausgaben/EW im Verhältnis zu FLW

Schleswig-Holstein Primärausgaben je Einwohner im Verhältnis zu FLW



Primärausgaben Schleswig-Holsteins je Einwohner im Verhältnis zu dem Durchschnitt der Primärausgaben je Einwohner der Flächenländer West (nur Landesebene ohne Kommunen). Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenergebnisse (Fachserie 14, Reihe 2. Bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich; in einzelnen Jahren zusätzlich bereinigt um EU-Beihilfeentscheidung zu Landesbanken); eigene Berechnungen.

Obige Abbildung zeigt die Entwicklung der Primärausgaben je Einwohner im Verhältnis zu denen der Flächenländer West. Im Jahre 1994 lagen die Primärausgaben mit 102,3 leicht über dem Vergleichswert der Referenzländer, auf deren Niveau sie in den Folgejahren absanken. Ab 2002 stiegen sie jedoch wieder deutlich an, herausragend hoch ist der Wert für 2005. Im Jahre 2007 lag der Wert für Schleswig-Holstein bei 100,3.

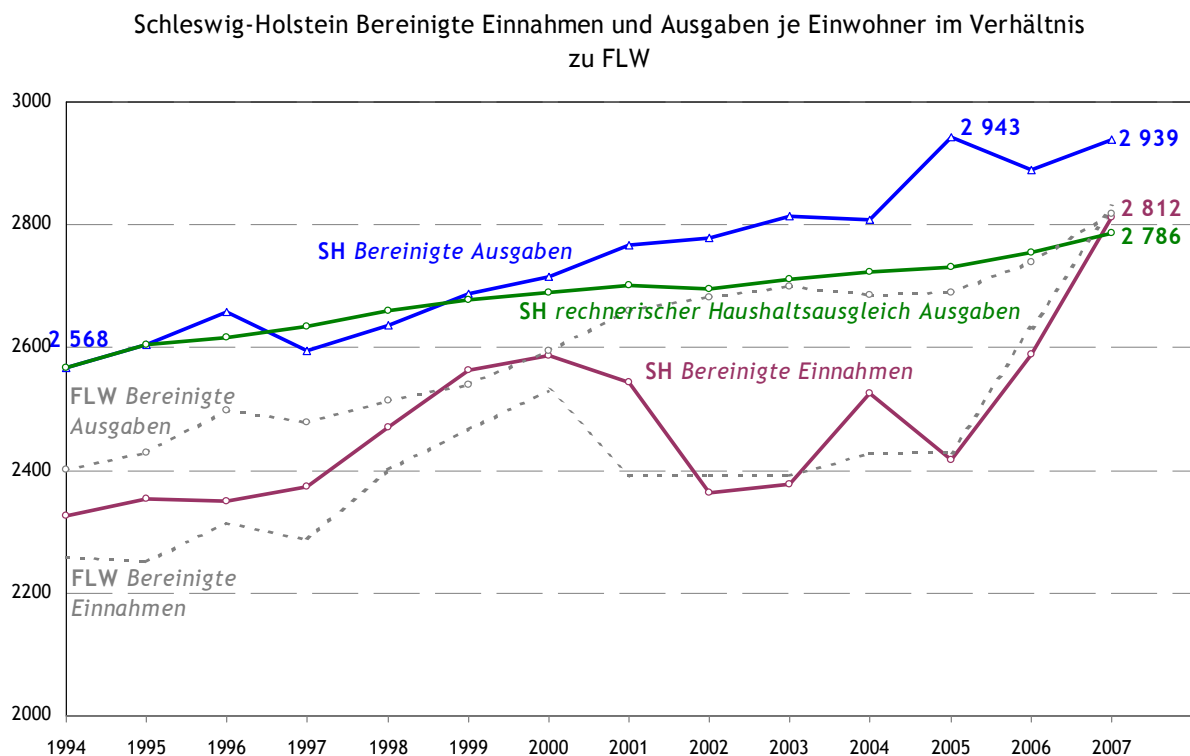
Schleswig-Holstein hätte rechnerisch einen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2007 erreichen können, wenn die Zuwachsrate der Primärausgaben je Einwohner auf durchschnittlich 0,7% begrenzt worden wäre. Gegenüber den Flächenländern West hätte dies eine um durchschnittlich 0,6 Prozentpunkte jährlich reduzierte Zuwachsrate bei den Primärausgaben bedeutet. Die Primärausgaben je Einwohner könnten dann im Jahre 2007 95,5% des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer betragen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Ausgabenniveau eines Landes aufgrund von Ausgliederungen von Einrichtungen aus dem Landeshaushalt sowie unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade (Aufgabenverteilung zwischen dem Land und seinen Gemeinden) deutlich vom Durchschnittswert abweichen kann. Aussagekräftiger ist deshalb die Feststellung, dass im Falle Schleswig-Holstein gegenüber

dem tatsächlich erreichten Ausgabenniveau (100,3%) eine Absenkung um lediglich 4,8 Prozentpunkte (auf 95,5%) erforderlich gewesen wäre.

Da Schleswig-Holstein als einziges der drei betrachteten Länder einen Einwohnerzuwachs zu verzeichnen hatte, hätte diese Politik interessanterweise dazu geführt, dass die Primärausgaben – hier absolut betrachtet und nicht je Einwohner – um jährlich 1% hätten steigen können. Dies ist eine Größenordnung *oberhalb* derjenigen, die der Finanzplanungsrat seit langem für die *Gesamtausgaben* (einschließlich Zinsausgaben) empfohlen hat; hieraus hätten sich sogar zusätzliche Handlungsspielräume für Schleswig-Holstein ergeben.

Unten stehende Abbildung zeigt die tatsächliche Entwicklung der bereinigten Ausgaben je Einwohner für Schleswig-Holstein und die Flächenländer West. Beide Linien bewegen sich in etwa in parallelem Abstand – was bedeutet, dass Schleswig-Holstein keinerlei Konsolidierungsanstrengungen über das länderübliche Maß hinaus unternommen hat. Die grüne Linie, die zum Haushaltsausgleich 2007 geführt hätte, zeigt demgegenüber, dass es lediglich erforderlich gewesen wäre, die bereinigten Ausgaben auf den Durchschnitt der Flächenländer West abzusenken.

Abbildung 25: Schleswig-Holstein: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben/EW im Verhältnis zu FLW



Bereinigte Einnahmen und Ausgaben je Einwohner in Euro (nur Landesebene ohne Kommunen). Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenergebnisse (Fachserie 14, Reihe 2. Bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich; in einzelnen Jahren zusätzlich bereinigt um EU-Beihilfeentscheidung zu Landesbanken); eigene Berechnungen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass moderate Anpassungen der Ausgaben einen Haushaltsausgleich im Jahre 2007 hätten bewirken können. Ein solcher Anpassungspfad wäre Schleswig-Holstein auch zumutbar gewesen: Ein Land, das Hilfe begehrt, muss zunächst alle verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe ausgeschöpft haben.

Position Schleswig-Holstein:

Die Rückwärtsprojektionen des Bundes, Bayerns und Berlins werden von Seiten des Landes Schleswig-Holsteins ablehnend zur Kenntnis genommen, weil diese keinen produktiven Beitrag zur Abarbeitung des Kommissionsauftrages liefern. Inhaltlich bleibt die Betrachtung vollständig hinter dem Kommissionsauftrag zurück, weil nicht anhand der staatlichen Kernbereiche objektiv überprüft wird, ob die Argumentation der Länder, die auf die Zukunft gerichtet ist, stichhaltig ist. Dies bleibt völlig außerhalb der angestellten Berechnungen.

Es kann sogar ohne aufwändige Projektionsrechnungen festgestellt werden, dass eine Absenkung der Ausgaben ab dem Jahr 1994 ein geringeres Ausgabenniveau im Jahr 2007 bewirkt hätte. Mit der gleichen Argumentation könnte festgestellt werden, Berlin hätte einen Haushaltsausgleich ohne Solidarpaktmittel nicht herbeiführen können. Wir werden die Berechnungen von Bund, Bayern und Berlin den Vorgängerregierungen nachrichtlich übersenden, weisen jedoch vorsorglich darauf hin, dass die Bücher für das Jahr 1994 bereits geschlossen sind.

5 Analyse verschiedener Einnahmen- und Ausgabenarten

Im Folgenden werden in Abschnitt 5.1 zuerst die Methodik und die Datenlage erläutert. Daran anschließend werden in Abschnitt 5.2 kurz die wichtigsten Rahmendaten zur fiskalischen Situation und die Determinanten der weiteren Entwicklung der betreffenden Länder dargestellt, um einen ersten Überblick auch im Vergleich zur fiskalischen Situation der anderen Länder zu gewinnen. Dabei wird sowohl die Lage am aktuellen Rand als auch der Zeitraum von 2000 bis 2007 betrachtet, um Entwicklungslinien und Tendenzen feststellen zu können. In den beiden folgenden Abschnitten 5.3 und 5.4 folgt dann eine eingehende Analyse der verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenarten.

5.1 Datenbasis und Methodik

5.1.1 Datenbasis

Grundsätzlich stehen zwei finanzstatistische Datenquellen zur Verfügung, die Rechnungs- sowie die Kassenergebnisse.²⁰ Die Rechnungsergebnisse zeichnen sich im Vergleich zu den Kassenergebnissen durch eine höhere Genauigkeit und Vergleichbarkeit, vor allem im Bereich der Ausgliederungen und Kommunen sowie zusätzlich durch eine aufgabenbezogene Untergliederung aus. Aufgrund dieser höheren Genauigkeit stehen die Rechnungsergebnisse allerdings nur mit einiger zeitlicher Verzögerung zur Verfügung. So sind aktuell lediglich die Rechnungsergebnisse des Jahres 2005 verfügbar. Um Brüche in der Zeitreihe zu vermeiden, werden daher im Folgenden die vierteljährlichen Kassenergebnisse des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Die vierteljährlichen Kassenergebnisse für das Jahr 2007 sind vorläufig (Stand 31.03.2008). Der Schuldenstand bis einschließlich 2006 ist der Fachserie 14 Reihe 5 "Schulden der öffentlichen Haushalte" entnommen.

5.1.2 Methodik

Die ausgewiesenen Zahlen werden jeweils um die Zahlungen der Geberländer im Länderfinanzausgleich (LFA) korrigiert, um eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herzustellen. In den Darstellungen der Entwicklung von 2000 bis 2007 sind die Einnahmen aus Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für Bremen und das Saarland zwischen 1994 und 2004 enthalten. Die entsprechenden Werte ohne diese Sanierungs-BEZ sind in Tabellenform im Anhang ausgewiesen.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse) bzw. Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenergebnisse).

Grundsätzlich können die Werte nur auf die Landesebene oder auf die konsolidierte Landes- und Kommunalebene bezogen werden. Vergleiche zwischen Flächenländern und Stadtstaaten sind ohne eine Erfassung der kommunalen Ebene nicht sinnvoll. Ebenso sind Vergleiche zwischen Flächenländern ohne eine entsprechende Berücksichtigung der kommunalen Ebene nur bedingt aussagefähig, da sich sowohl der Kommunalisierungsgrad bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung als auch die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern unterscheiden können. Um die Vergleichbarkeit soweit wie möglich zu gewährleisten, wird daher im Folgenden grundsätzlich ausschließlich die konsolidierte Ebene (Land und Kommunen ohne kommunale Zweckverbände) betrachtet.

Sollen die öffentlichen Haushalte, die zwangsläufig eine unterschiedliche Größe und Struktur aufweisen, miteinander verglichen und beurteilt werden, kann dies nur mit Hilfe von Bezugsgrößen geschehen. Dazu wird als naheliegende Bezugsgröße die Einwohnerzahl zum 30.06.2007 verwendet. Die Einwohnerzahlen werden im Finanzausgleichsgesetz letztlich zur Bestimmung von Finanzkraft und -bedarfen herangezogen. Die zugehörigen absoluten Werte finden sich im Anhang. Lediglich bei ausgewählten Kennziffern werden an geeigneter Stelle die Zahlungsströme zusätzlich noch in Bezug zu anderen Personengruppen gesetzt. So macht es für die Analyse und das evtl. Aufspüren von Konsolidierungspotenzialen z.B. durchaus Sinn, die Personalausgaben nicht nur auf die Einwohner, sondern auch auf die Beschäftigtenzahl (ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten) zu beziehen.

Die Kennzahlen unterteilen die Einnahmen- und Ausgabenströme nach Arten. Dabei werden im Folgenden die Einnahmen und Ausgaben in die wichtigsten Blöcke unterteilt. Dies sind auf der Einnahmenseite vor allem die Primäreinnahmen, Steuereinnahmen nach LFA, die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, aus Vermögensveräußerungen sowie aus Gebühren. Auf der Ausgabenseite werden die Blöcke Primärausgaben, Zins-, Personal- und Investitionsausgaben sowie konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Ausgliederungen betrachtet. Durch solch eine aufgegliederte Analyse ist es möglich, Schwerpunkte und Struktur der Haushalte herauszuarbeiten. Die inhaltliche Beschreibung und genaue Definition der einzelnen Kennzahlen erfolgt in den jeweiligen Unterkapiteln.

Es werden sowohl die Daten der drei zu untersuchenden Länder als auch verschiedener Vergleichsländer bzw. Ländergruppen dargestellt. Bei einem Vergleich über alle Länder bzw. mit dem Land mit den geringsten Ausgaben bzw. den höchsten Einnahmen pro Bezugsgröße würden insbesondere bestehende Unterschiede wie z.B. zwischen Stadt- und Flächenstaaten oder noch immer bestehende Strukturunter-

schiede zwischen ost- und westdeutschen Ländern negiert. In den Graphiken werden diese beiden Vergleichsmaßstäbe daher nur informativ dargestellt. Zur Analyse müssen daher auch andere Vergleichsmaßstäbe herangezogen und etwaige statistische Verzerrungen berücksichtigt werden.

Diese Vergleichsmaßstäbe sind im vorliegenden Bericht der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer sowie der Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen. Ebenso werden die Mittelwerte von spezifisch ausgewählten Vergleichsgruppen ermittelt. Für die Analyse des Saarlandes und Schleswig-Holsteins ist dies der Durchschnitt der niedersächsischen und rheinland-pfälzischen Pro-Kopf-Werte als finanzschwächere westdeutsche Flächenländer sowie für die Betrachtung von Bremen der Durchschnitt von Berlin und Hamburg als grundsätzlich vergleichbare Stadtstaaten. Die jeweilige Differenz zu den verschiedenen Benchmarks (Stadtstaaten und Berlin/Hamburg bzw. Niedersachsen/Rheinland-Pfalz und Flächenländer West) stellen mögliche rechnerische Konsolidierungsvolumen pro Kopf dar. Durch Multiplikation mit der momentanen Bevölkerungsstärke erhält man ein mögliches Einspar- bzw. Einnahmensteigerungspotenzial für den jeweiligen konsolidierten Landes- und Kommunalhaushalt, soweit die Unterschiede nicht auf statistischen Verzerrungen beruhen.

Es sei darauf hingewiesen, dass Vergleiche zwischen den Ländern grundsätzliche Schwierigkeiten aufwerfen können. So können aufgrund unterschiedlicher Verbuchungspraktiken und Abgrenzungen Unterschiede in der Datenbasis bestehen. Zudem bilden die Daten lediglich den Ist-Zustand ab und liefern keine Hinweise auf ggf. bestehende strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern. Auch spezielle Sondersituationen in einzelnen Jahren werden durch die Daten nicht abgebildet. Da aufgrund des begrenzten Zeitrahmens eine rechnerische Bereinigung der Daten nicht möglich war, musste für die Untersuchung auf das vom Statistischen Bundesamt gelieferte Basismaterial zurückgegriffen werden. Rein rechnerische Schlussfolgerungen sind insofern problematisch. Daher bedürfen die vorgelegten Graphiken und Ergebnisse zusätzlich der Interpretation und Erläuterung, die im Einzelnen vorgenommen werden, soweit es der begrenzte Zeitrahmen, der für die Untersuchung zur Verfügung stand, ermöglicht hat. Auf die jeweiligen Kommentierungen wird ausdrücklich hingewiesen

Teile der Arbeitsgruppe weisen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 19. Oktober 2006 zur Haushaltsnotlageklage des Landes Berlin hin, worin die Auffassung vertreten wird, dass für eine Haushaltsanalyse keine vollständig

vergleichbaren Daten notwendig seien. Etwaige Verzerrungen der Zahlen würden alle Länder betreffen (Urteil vom 19.10.2006 - 2 BVF 3/03).

Durch den Einbezug der Gemeindeebene bleiben dagegen Aufgabenverlagerungen auf die lokale Ebene (oder entgegengesetzt) ohne verzerrende Auswirkung auf den Ausgabenvergleich, so dass zumindest eine der wesentlichen Ursachen für Verzerrungen zwischen den Ländern ohne Kommunen in der vorliegenden Analyse keine Rolle spielt.

Position Bund, Bayern, Berlin:

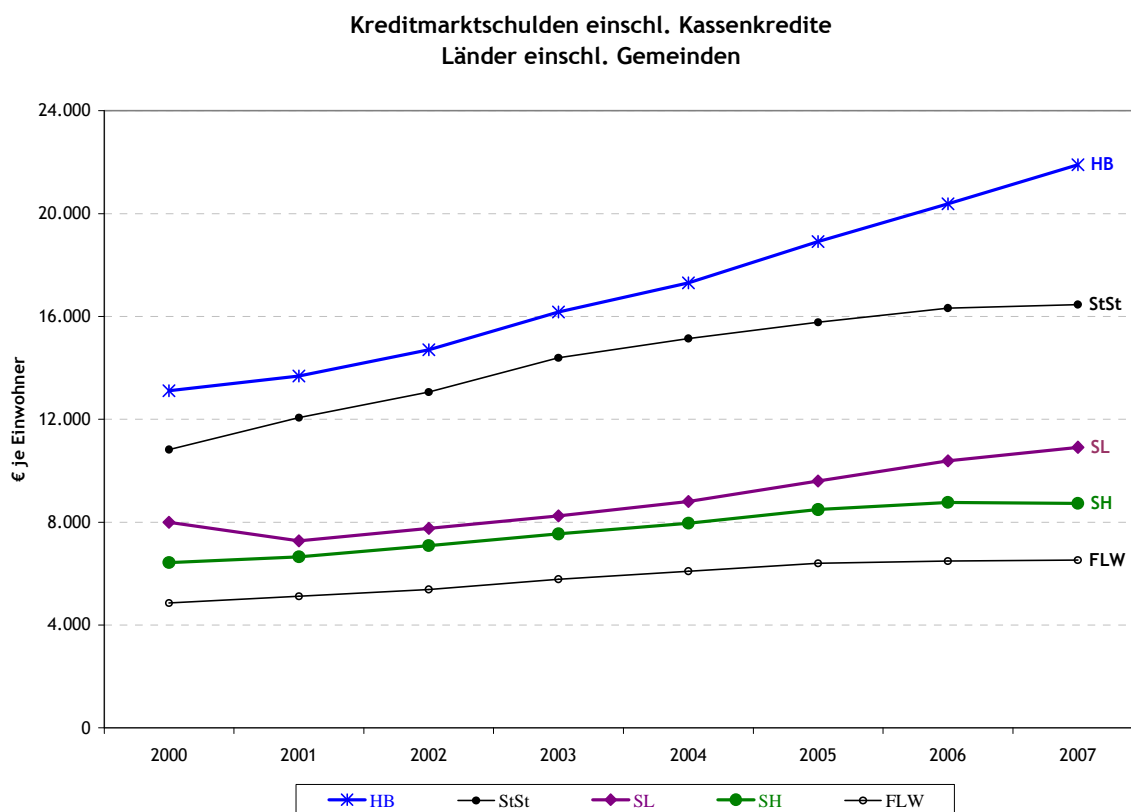
Sachgerechter Vergleichsmaßstab für Saarland und Schleswig-Holstein können nur die beiden Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sein. Ein Vergleich mit dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ist nicht angemessen, da dieser Wert maßgeblich von den finanzstarken westdeutschen Flächenländern geprägt ist. Diese Länder sind als Vergleichsmaßstab nicht geeignet, weil ihnen zum einen aufgrund ihrer höheren Wirtschafts- und Finanzkraft größere finanzielle Spielräume zur Verfügung stehen. Zum anderen sind die Landes- und Kommunalhaushalte in diesen Ländern bereits vollständig oder zumindest weitgehend ausgeglichen, so dass weitere Konsolidierungsmaßnahmen weniger dringend sind als in den drei Ländern. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Berlin-Urteil festgestellt, dass an Länder, die Unterstützung der bundesstaatlichen Gemeinschaft anstreben, strengere Maßstäbe anzulegen sind als an andere.

5.2 Allgemeine länderbezogene Kennzahlen

5.2.1 Schuldenstand

Der Schuldenstand in der üblicherweise verwendeten Abgrenzung beschränkt sich auf die Kreditmarktschulden. Strittig ist aber die Behandlung der vor allem im kommunalen Bereich quantitativ bedeutsamen Kassenkredite²¹, weswegen im Folgenden die Schulden einmal mit und einmal ohne Kassenkredite dargestellt werden. Die Kennzahl Schuldenstand pro Einwohner gibt einen ersten Hinweis auf die finanzielle Situation. Die folgenden Graphiken geben die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der drei Länder sowie der Vergleichsgruppen als auch die jährlichen Veränderungsraten wider. In den Schulden sind auch vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Verbindlichkeiten der kommunalen Zweckverbände enthalten.

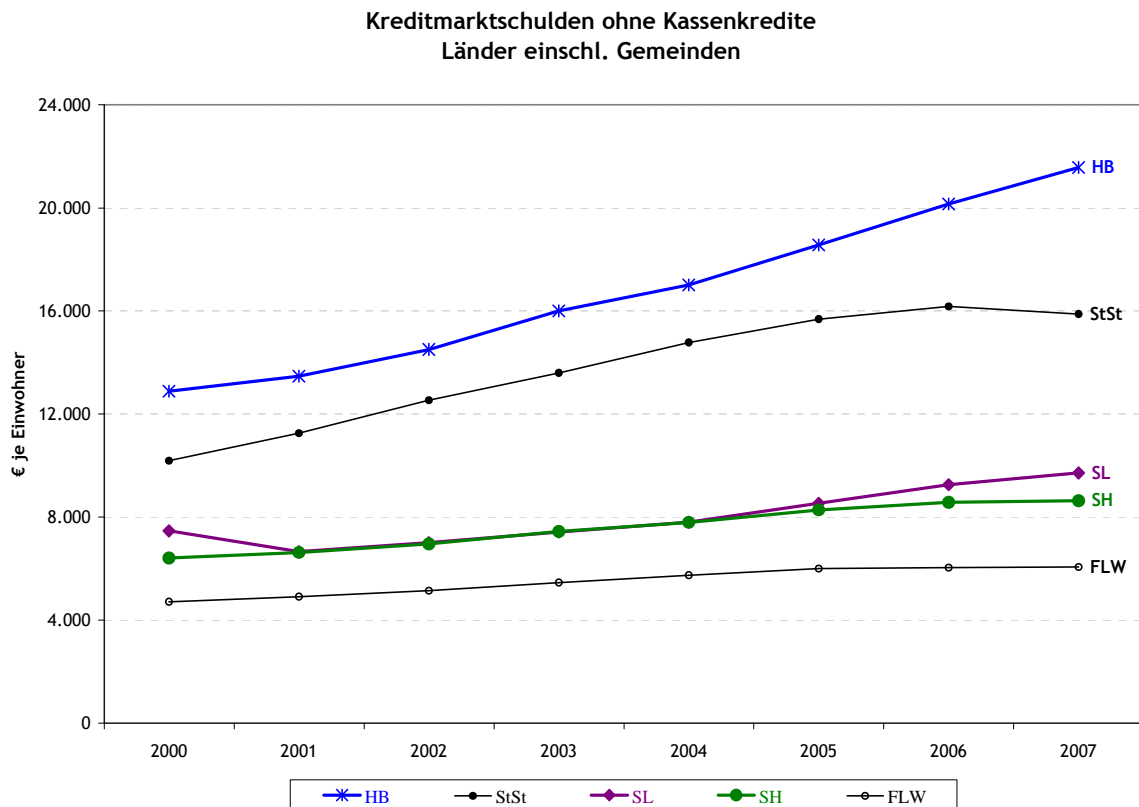
Abbildung 26: Schulden (einschl. Kassenkredite) je Einwohner 2000 bis 2007



Quelle: Kreditmarktschulden zum Jahresende. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte. Für 2007: Fachserie 14, Reihe 2, Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

²¹ Die Kassenkredite der Länder und Kommunen belaufen sich zum 31.12.2007 auf ca. 31 Mrd. €.

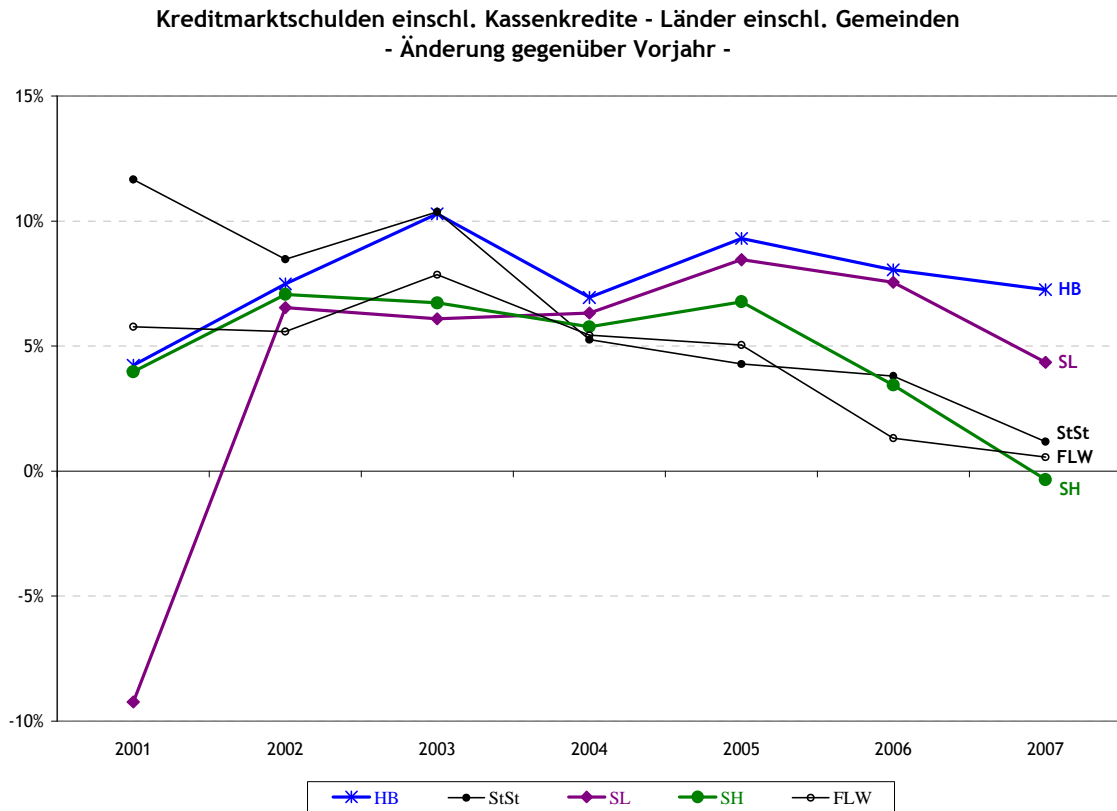
Abbildung 27: Schulden (ohne Kassenkredite) je Einwohner 2000 bis 2007



Quelle: Kreditmarktschulden zum Jahresende. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte. Für 2007: Fachserie 14, Reihe 2, Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Berechnungen und Darstellung: ZDL..

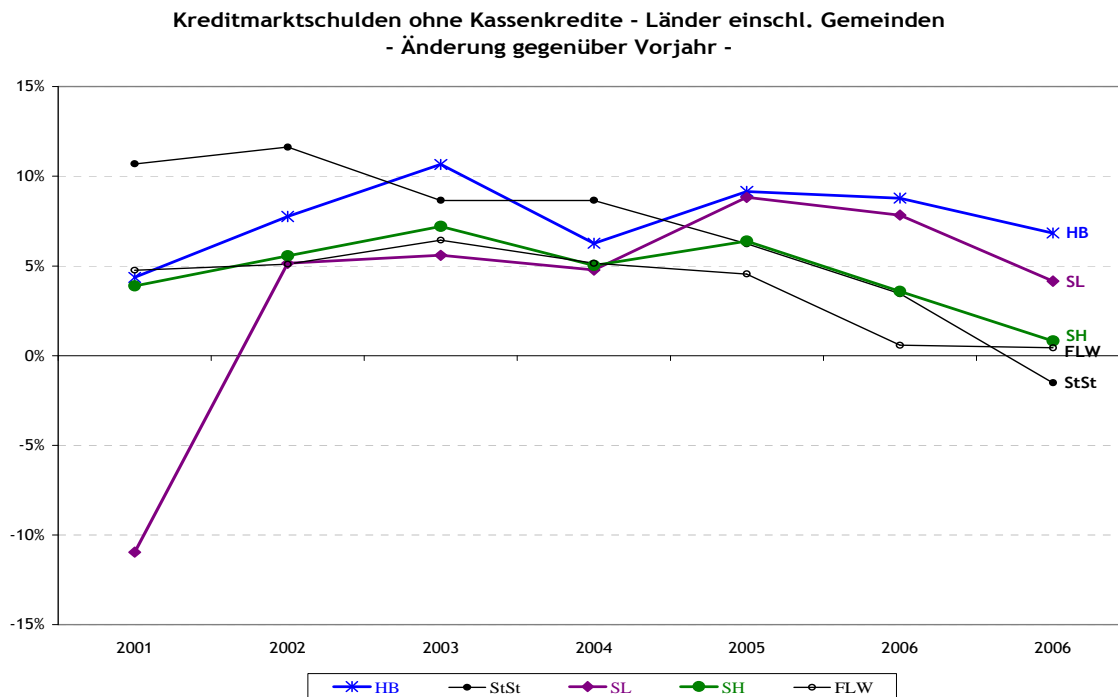
Aus den Graphiken wird ersichtlich, dass einmal die Stadtstaaten insgesamt eine höhere Verschuldung als die Flächenländer West und zweitens die zu untersuchenden Länder eine höhere Verschuldung als die entsprechende Referenzgruppe (Stadtstaaten für Bremen und Flächenländer West für Saarland und Schleswig-Holstein) aufweisen. Dies gilt bei Betrachtung sowohl mit als auch ohne Kassenkredite.

Abbildung 28: Veränderungsraten (einschl. Kassenkredite) 2001 bis 2007



Quelle: Kreditmarktschulden zum Jahresende. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte. Für 2007: Fachserie 14, Reihe 2, Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Berechnungen und Darstellung: ZDL..

Abbildung 29: Veränderungsraten (ohne Kassenkredite) 2001 bis 2007

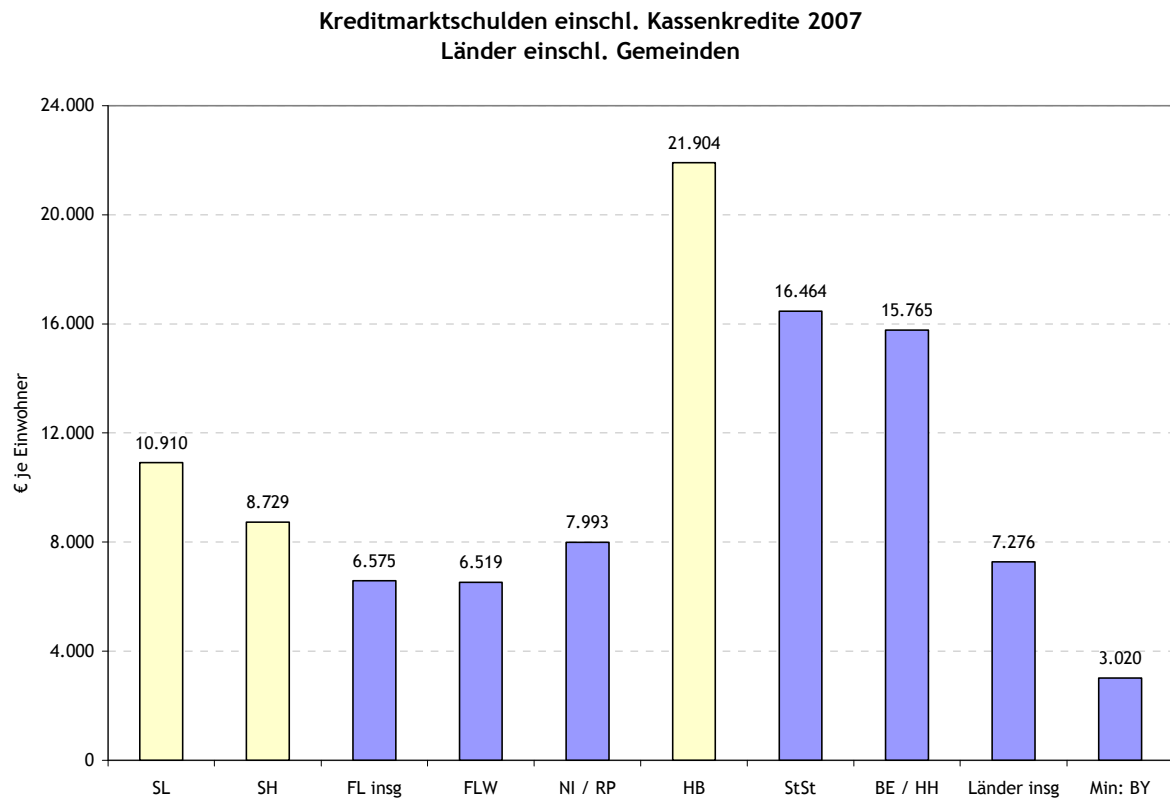


Quelle: Kreditmarktschulden zum Jahresende. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte. Für 2007: Fachserie 14, Reihe 2, Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Berechnungen und Darstellung: ZDL..

Anhand der Veränderungsraten wird ersichtlich, dass die Schulden in den drei Ländern in den letzten Jahren schneller angewachsen sind als in den Vergleichsgruppen. Insofern hat sich die Situation der drei Länder zwischen 2004 und 2007 relativ verschlechtert. Auffallend ist, dass sich bei den Vergleichsgruppen spätestens ab dem Jahr 2003 die Schuldenzunahme kontinuierlich verlangsamt hat, während sich bei den zu untersuchenden Ländern von 2004 auf 2005 die Schuldenzunahme nochmals beschleunigt hat und erst danach eine Abflachung feststellbar ist. Im Hinblick auf die ungünstigere Entwicklung im Saarland und in Bremen ist das Auslaufen der Sanierungs-BEZ Ende 2004 zu beachten.

Hinweis: Der deutliche Rückgang des saarländischen Schuldenstandes im Jahr 2001 ist insbesondere auf eine geänderte statistische Erfassung der Schulden der kommunalen Zweckverbände im Saarland in diesem Jahr zurückzuführen.

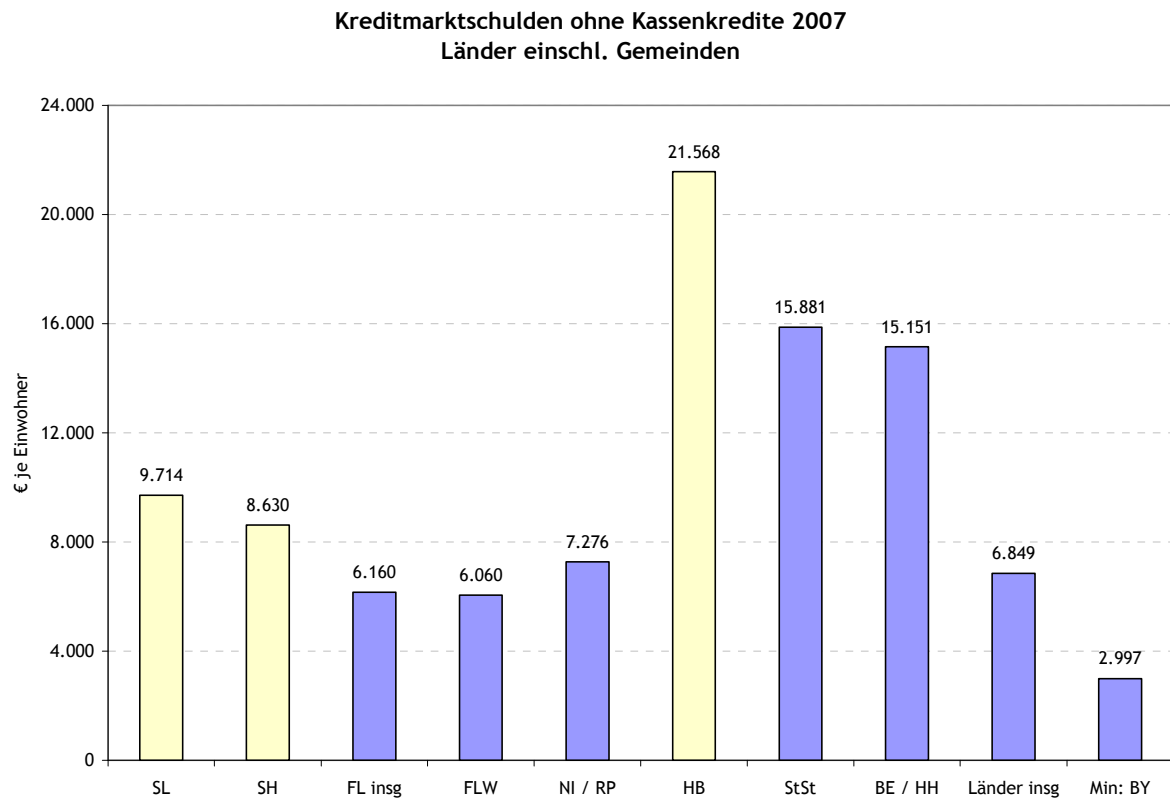
Abbildung 30: Schuldenstand einschl. Kassenkredite



Quelle: Kreditmarktschulden zum Jahresende. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte. Für 2007: Fachserie 14, Reihe 2, Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Berechnungen und Darstellung: ZDL..

Bremen weist mit einer Verschuldung von 21.904 €/EW mit Abstand den höchsten Schuldenstand. Schleswig-Holstein und das Saarland liegen mit 10.910 €/EW und 8.729 €/EW über den Flächenländern West mit 6.519 €/EW und über der Verschuldung von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Abbildung 31: Schuldenstand ohne Kassenkredite



Quelle: Kreditmarktschulden zum Jahresende. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte (Für die Schätzung der Zweckverbände Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte). Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Beim Schuldenstand liegen die drei zu untersuchenden Länder am aktuellen Rand deutlich über ihrer jeweiligen Benchmark. Die Verschuldung Bremens (Werte ohne Kassenkredite) übertrifft mit 21.568 €/EW die durchschnittliche Verschuldung Berlins und Hamburgs (15.151 €/EW) um über 6.000 €/EW. So legen die Werte des Saarlandes mit 9.714 €/EW und Schleswig-Holsteins mit 8.630 €/EW jeweils ohne Kassenkredite deutlich über dem Durchschnitt der beiden finanzschwachen westdeutschen Länder Rheinland-Pfalz und Niedersachsen (7.276 €/EW).

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die drei Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein weisen eine überdurchschnittliche Staatsverschuldung auf. Die öffentlichen Haushalte der drei Länder (Land und Kommunen) verzeichneten 2007 Finanzierungsdefizite, während elf andere Länder Haushaltsüberschüsse erreichten. Diese aktuelle Haushaltslage ist das Ergebnis der Haushaltspolitik der Vergangenheit. Nicht eine angebliche einnahme- oder ausgabebedingte Finanzschwäche ist die Ursache der überdurchschnittlichen Schuldenbelastung, sondern unzureichende Haushaltskonsolidierung. Anders als viele andere Länder haben es die drei Länder versäumt, ihre vorhandenen Konsoli-

dierungsspielräume zu nutzen und das Ausgabenniveau an die Höhe der dauerhaft zur Verfügung stehenden Einnahmen anzupassen.

Position Bremen / Saarland / Schleswig-Holstein:

Die Verbindung von einnahmebedingter und ausgabebedingter Finanzschwäche führt in den Ländern Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein zu einem dauerhaften strukturellen Finanzierungsdefizit. Die Kumulierung dieser Defizite bewirkt im Zeitablauf ein Ansteigen des Schuldenstandes, der mit zusätzlichen Zinslasten verbunden ist. Für den Zeitraum seit 1980 kumuliert sich beispielsweise die überdurchschnittliche Gesamtbelastung aus Mehr- und Vorbelastungen gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer West für Schleswig-Holstein auf rd. 7,65 Mrd. € und für das Saarland - ohne Berücksichtigung der demographiebedingten Belastungen - auf rd. 4 Mrd. €.

Die hohen Schuldenstände der drei Länder dokumentieren, dass die - trotz bereits realisierter und noch geplanter Konsolidierungsmaßnahmen - in den kommenden Jahren anhaltende Neuverschuldung zu weiter erhöhten Schuldenständen und damit zu stetig steigenden Zinsvorbelastungen führen werden, die - erst recht vor dem Hintergrund der im Rahmen der Föderalismuskommission angestrebten engen Neuverschuldungsgrenzen - die Möglichkeiten einer aufgabengerechten Gestaltung der Primärausgaben aushebeln würden.

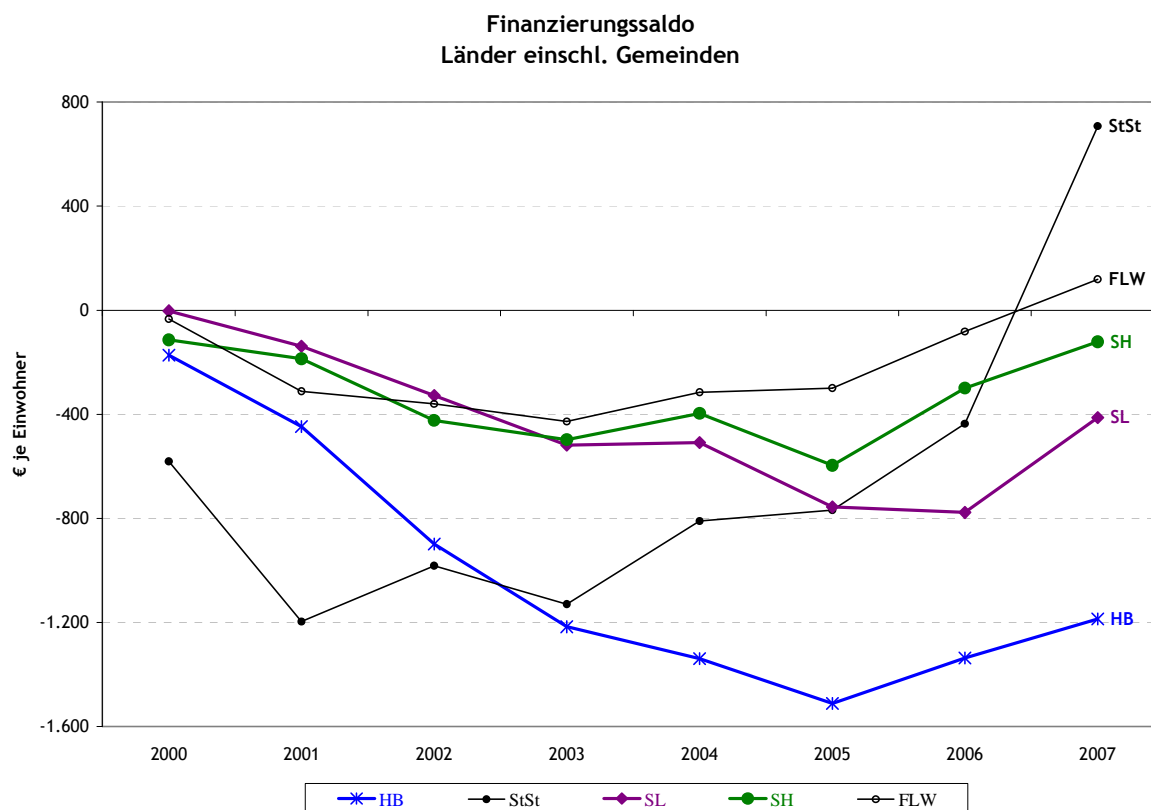
Die insbesondere aufgrund stagnierender Einnahmenentwicklung anhaltend hohen Finanzierungsdefizite Bremens konnten durch die geleisteten Sanierungshilfen bis 2004 nur in einzelnen Haushaltsjahren kompensiert werden, so dass insgesamt kein entscheidender Abbau des Schuldenstandes gelingen konnte. Zwischenzeitlich trägt die Verschuldung des Landes über die Zinslasten der Haushalte dazu bei, dass trotz fortlaufenden Primärausgaben-Abbaus und wieder steigender steuerabhängiger Einnahmen eine anhaltende Neuverschuldung unvermeidbar ist („Zins-Schulden-Spirale“).

In Schleswig-Holstein konnten zwischen 2000 und 2004 einmalige Veräußerungserlöse fehlende Steuereinnahmen teilweise kompensieren. Bei insgesamt unterdurchschnittlichen Einnahmen führten überdurchschnittliche Zinsausgaben und weitere strukturelle Ausgabenbelastungen trotz Begrenzung der Ausgabenwüchse in den übrigen Bereichen zu einem Anwachsen des Schuldenstandes.

5.2.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen eines Jahres dar. Er gibt damit Aufschluss über die aktuelle finanzielle Situation einer Gebietskörperschaft, indem gezeigt wird, inwieweit die zu leistenden Ausgaben durch Einnahmen finanziert werden können. Besser als die im politischen Umfeld geäußere Kennzahl Nettokreditaufnahme zeigt ein negativer Finanzierungssaldo den Umfang eines Ausgabenüberhangs des jeweiligen Haushalts auf. Da der Finanzierungssaldo deutlich weniger gestaltungsanfällig ist, wird in diesem Papier vorrangig auf den Finanzierungssaldo Bezug genommen.

Abbildung 32: Finanzierungssaldo 2000 bis 2007 (einschließlich degressive Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland)

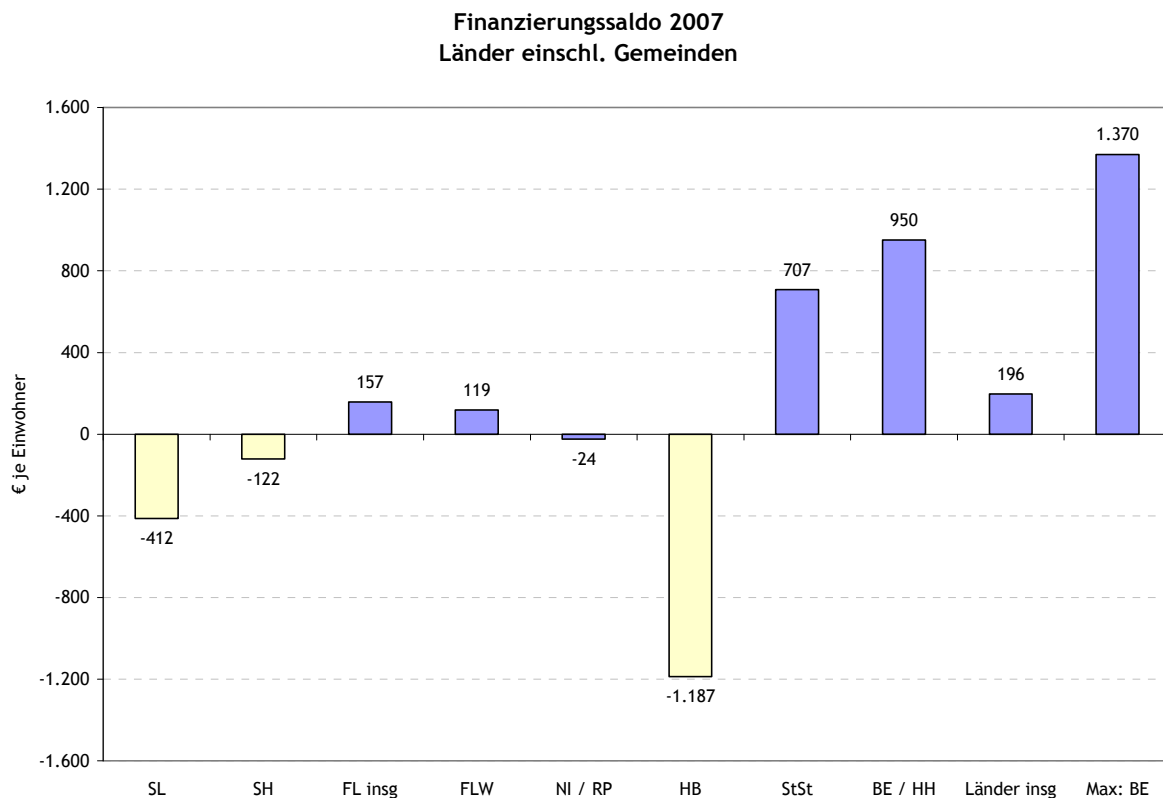


Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei Betrachtung der Finanzierungsdefizite fällt auf, dass diese sich in allen drei Ländern seit 2002/03 deutlich ungünstiger entwickelt haben als in den Referenzgruppen. Bremen hatte vor 2002 deutlich geringere Defizite als der Durchschnitt der Stadtstaaten, während das Saarland und Schleswig-Holstein bis 2003 etwa auf dem Niveau ihrer Referenzgruppe der westlichen Flächenländer lagen. Erst ab 2006 (Saarland

2007²²⁾ ist bei allen dargestellten Länder(-gruppen), eine Verbesserung des Finanzierungssaldos festzustellen. Allen drei zu untersuchenden Ländern ist jedoch gemein, dass ihre Salden deutlich ungünstigere Werte als zu Beginn der Betrachtung aufweisen, während in den Vergleichsgruppen die Werte bereits 2006 annähernd so gut wie im Jahr 2000 ausfallen. Die Finanzierungssalden sind in den drei Ländern negativ.

Abbildung 33: Finanzierungssaldo 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Alle drei zu untersuchenden Länder weisen auch in 2007 ein noch zum Teil deutliches Finanzierungsdefizit auf. Auffallend ist der Wert für Bremen mit -1.187 €/EW. Der Durchschnitt Berlin/Hamburg liegt hingegen bei +950 €/EW. Dieser Wert ist allerdings durch den Wert Berlins (+1.370 €/EW), der maßgeblich durch den Veräußerungserlös für die Landesbank Berlin beeinflusst ist, stark überzeichnet. Das Saarland (-412 €/EW) und Schleswig-Holstein (-122 €/EW) bewegen sich ebenfalls deutlich unter den Werten der jeweiligen Referenzländer (Niedersachsen/Rheinland-Pfalz -24 €/EW; Flächenländer West +119 €/EW).

²²⁾ Der für 2006 für das Saarland ausgewiesene Anstieg des Defizits ist auf Sondereffekte auf kommunaler Ebene zurückzuführen.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Der starke Anstieg der Finanzierungsdefizite in Bremen und dem Saarland parallel zum gesetzlich festgelegten Abbau der Sanierungshilfen zeigt, dass beide Länder den Sanierungszeitraum mit Sanierungshilfen des Bundes von 8,5 bzw. 6,6 Mrd. Euro nicht genutzt haben, um ihr Ausgabenniveau an die dauerhaft zur Verfügung stehenden Einnahmen anzupassen. Schleswig-Holstein hat seit 2000, anders als viele andere Länder, auf die schwächere Einnahmenentwicklung nicht mit entsprechenden Konsolidierungsmaßnahmen reagiert.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die abgebildete Entwicklung des Finanzierungssaldos vermittelt für Bremen und das Saarland ein unzutreffendes Bild, weil bis 2004 der Einnahmenseite der bremischen Haushalte und des Saarlandes die in der Endphase ihrer Gewährung degressiven Sanierungszahlungen des Bundes zugerechnet werden, die gemäß Zweckbestimmung gerade nicht der allgemeinen Haushaltsdeckung dienen durften. Bereinigt um diese Effekte waren in den Haushalten der beiden Länder bis 2004 entsprechend höhere Defizite zu verzeichnen. Festzustellen ist, dass beide Länder in dieser bereinigten Betrachtung, d. h. ohne Bundeshilfen, gegenüber der größten Finanzierungslücke bis 2007 bereits deutliche Verbesserungen erzielen konnten. Für Bremen wurde im Jahre 2003 ein Finanzierungsdefizit von über 1,3 Mrd. € verzeichnet, bis 2007 konnte eine Verbesserung des Saldos um knapp 600 Mio. € realisiert werden.

Das Finanzierungsdefizit der bremischen Haushalte betrug im Jahr 2007 rd. 720 Mio. €. Bei nur noch marginalen Veräußerungserlösen entfielen davon rd. 120 Mio. € auf den noch negativen Primärsaldo und rd. 600 Mio. € auf die Zinslasten des Landes. Neben den Zinsausgaben bestimmen insbesondere die hohen Mehreinnahmen Hamburgs und Berlins (einschließlich Sonderbedarfs-BEZ) die deutliche Differenz des bremischen Finanzierungsdefizits zum Stadtstaatendurchschnitt.

Das Finanzierungsdefizit des Saarlandes einschließlich der Kommunen ist im Jahr 2007 - auch bedingt durch verschiedene Sondereffekte - gegenüber dem Vorjahr auf 429 Mio. €, das sind je Einwohner 412 €, gesunken. Dies ist der mit deutlichem Abstand höchste Wert der westdeutschen Flächenländer.

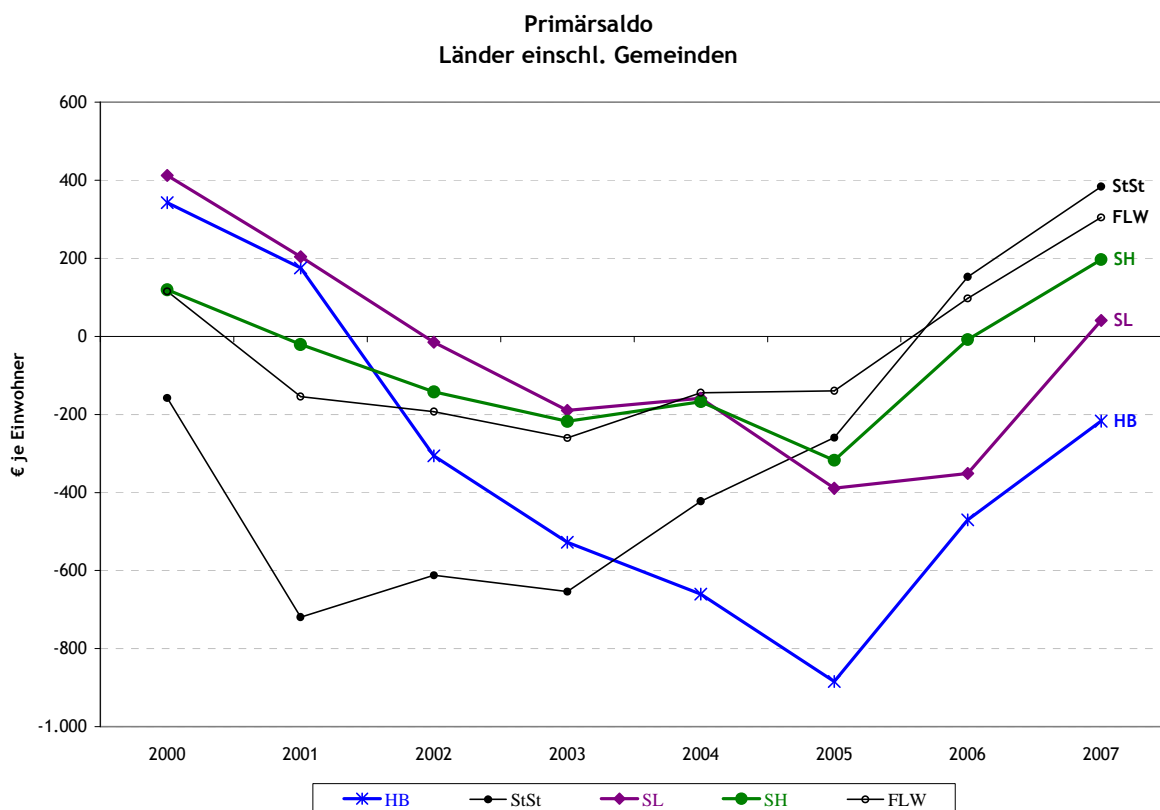
In der Entwicklung des Finanzierungssaldos werden die sinkenden Steuereinnahmen Schleswig-Holsteins von 2000 bis 2003 bei gleichzeitig leicht steigenden Ausgaben abgebildet. 2004 konnten einmalige Mehreinnahmen erzielt werden, während die Ausgaben etwa gleich blieben. 2005 konnten die Steuereinnahmen die bei Land und Kommunen insbesondere aufgrund von SGB II stark steigenden Ausgaben nicht

kompensieren. 2006 standen deutlich höheren Steuereinnahmen durch die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen gesunkene Ausgaben gegenüber. Die zu beobachtende positive Entwicklung am aktuellen Rand ist in Schleswig-Holstein neben ersten Konsolidierungserfolgen auch der konjunkturellen Entwicklung geschuldet, die nicht über die bestehenden strukturellen Benachteiligungen hinwegtäuschen darf.

5.2.3 Primärsaldo

Der Primärsaldo stellt die Differenz der Primäreinnahmen und der Primärausgaben dar. Im Vergleich zum Finanzierungssaldo sind die Veräußerungserlöse sowie die Zinsausgaben im Primärsaldo also nicht enthalten. Der Primärsaldo erlaubt damit einen Hinweis auf die aktuelle Haushaltssituation und die langfristige Tragfähigkeit der Haushaltswirtschaft. Primärsalden liefern jedoch kein vollständiges Bild der Haushaltssituation, da sie die durch die Verschuldung entstandenen Zinslasten ausblenden und sollten daher nur zusammen mit anderen Kennzahlen verwendet werden.

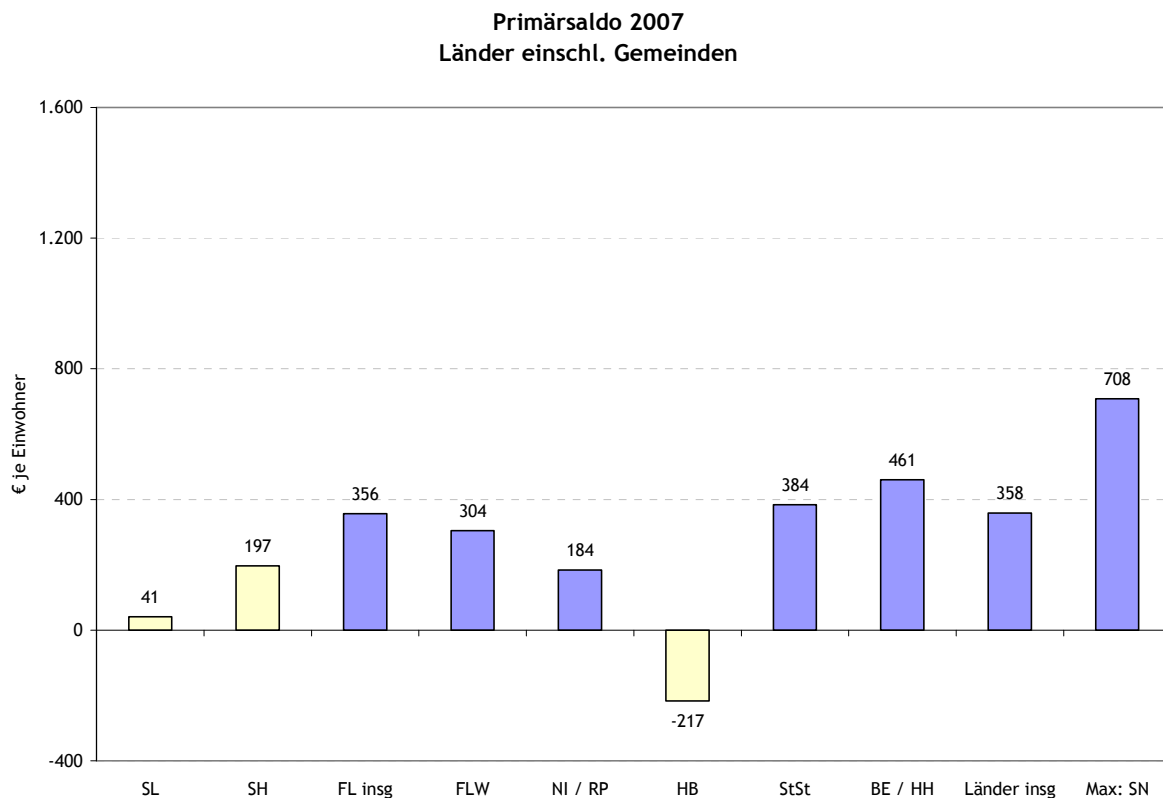
Abbildung 34: Primärsaldo 2000 bis 2007 (einschließlich degressive Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei der Entwicklung der Primärsalden fällt auf, dass zu Beginn des Betrachtungszeitraums alle drei zu untersuchenden Länder höhere Primärüberschüsse als ihre Vergleichsgruppen aufweisen: Bremen +342 €/EW, Saarland +412 €/EW und Schleswig-Holstein +119 €/EW. Zum Vergleich: Der Primärsaldo bei den Stadtstaaten lag im Jahr 2000 bei -158 €/EW und der der Flächenländer West bei +115 €/EW. Ab 2005 wendet sich das Bild.

Abbildung 35: Primärsaldo 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen weist als einziges Land einen negativen Primärsaldo auf (- 217 €/EW). Der Durchschnittswert Berlin/Hamburg liegt hingegen bei + 461 €/EW. Anders als beim Finanzierungssaldo ist dieser Wert nicht durch den Erlös Berlins für die Veräußerung der Landesbank verzerrt, da Veräußerungserlöse aus dem Primärsaldo herausgerechnet werden. Für 2007 weisen das Saarland und Schleswig-Holstein mit + 41 €/EW bzw. + 197 €/EW positive Primärsalden auf. Das Saarland liegt mit seinem Wert jedoch deutlich unter dem Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (+ 184 €/EW). Schleswig-Holstein liegt hingegen über diesem Wert.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Entwicklung zeigt deutlich, dass es die drei Länder versäumt haben, den konjunkturellen Aufschwung zur nachhaltigen Konsolidierung zu nutzen. Anderen Ländern ist dies in weitaus stärkerem Maße gelungen. Dies zeigt umgekehrt aber auch, dass die betreffenden Länder diese Konsolidierungspotenziale noch nutzen können. Im Übrigen sei auf die Argumentation zum Finanzierungssaldo verwiesen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Auch die Primärsalden-Entwicklung wird für Bremen und das Saarland durch die Berücksichtigung der bis 2004 geleisteten Sanierungshilfen bei den Bereinigten Einnahmen stark verzerrt. Tatsächlich erreichte der bremische Primärsaldo im Jahr 2003 mit rd. -860 Mio. € seinen Tiefpunkt. Seither konnte durch strikte Ausgabenbegrenzung und dynamische Steuereinnahmen-Entwicklung bereits ein Abbau dieses Defizits um rd. 86% erreicht werden.

Der negative Primärsaldo Bremens des Jahres 2007 wird – trotz unvermeidbarer Sozialleistungs-Mehrausgaben ab 2008 – bereits kurzfristig in einen Primärüberschuss umgewandelt. Noch im Finanzplan-Zeitraum bis 2011 wird - bei Konstanthaltung der Primärausgaben, die den noch leistbaren Eigenbeitrag Bremens zur Haushaltssanierung dokumentiert - eine Verbesserung des Primärsaldos um rd. 470 Mio. € erwartet.

Der positive Primärsaldo des Saarlandes im Jahr 2007 ist einerseits Folge der Konsolidierungspolitik und der guten Steuerentwicklung, andererseits aber auch verschiedener Sondereffekte, so dass für das Jahr 2008 erneut ein Primärdefizit zu erwarten ist.

Der positive Primärsaldo Schleswig-Holsteins im Jahr 2007 ist sowohl auf erste erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen als auch Ausdruck der positiven Einnahmenentwicklung. Allerdings konnte auch im Jahr 2007 kein derart hoher Primärüberschuss erreicht werden, dass die Ausgaben für Zinsen gedeckt werden konnten. Die Entwicklung des Primärsaldos im Jahr 2008 wird maßgeblich von der Einnahmenentwicklung abhängen.

5.2.4 Zins-Steuer-Quote

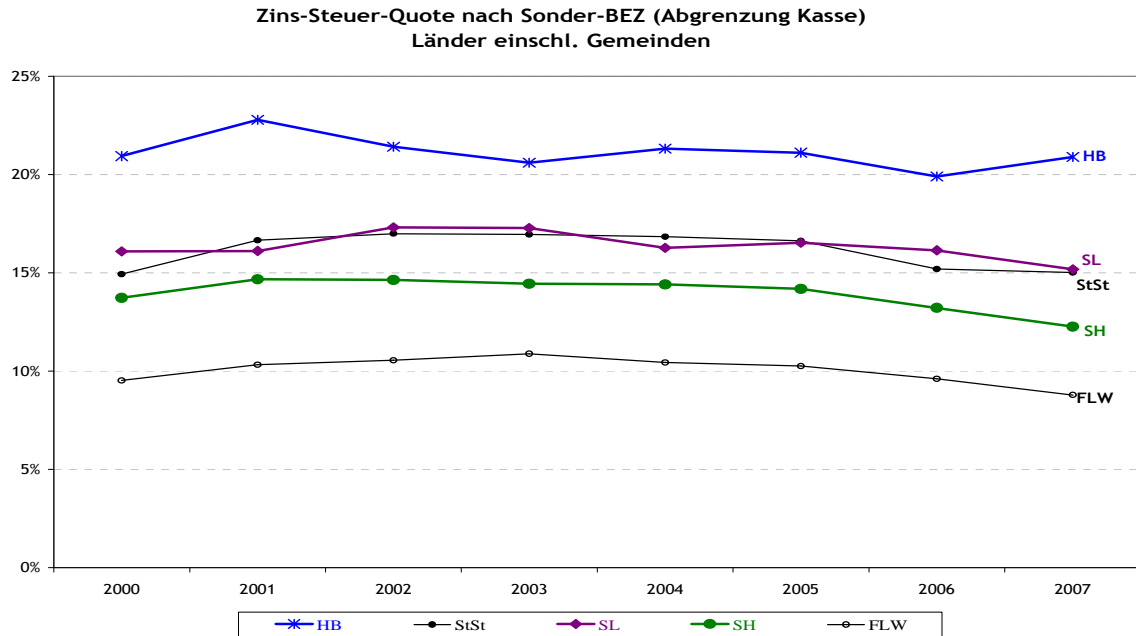
Die Zins-Steuer-Quote setzt die Zinsausgaben ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaft. Unter Steuern werden in diesem Zusammenhang - analog zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - auch steuerähnliche Einnahmen sowie die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich inkl. aller Bundesergänzungszuweisungen (allgemeine und Sonder-BEZ) verstanden; lediglich die bis 2004 an Bremen und das Saarland gezahlten Sanierungs-BEZ²³ sind nicht berücksichtigt. Um die Vergleichbarkeit zwischen Zahler- und Nehmerländern im LFA herzustellen, werden die LFA-Zahlungen der Geberländer von den Steuereinnahmen abgezogen. Alternativ werden die Zins-Steuer-Quoten auch ohne die Sonder-BEZ berechnet, da sie nach dem Finanzausgleichsgesetz für die Abgeltung von Sonderbelastungen gewährt werden.

Die Zins-Steuer-Quote drückt aus, welcher Anteil der laufenden Steuereinnahmen für den laufenden Schuldendienst, also für vergangenheitsbezogene Zinsausgaben, gebunden ist und damit nicht für aktuelle Aufgaben zur Verfügung steht. Es wird mithin die Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums abgebildet, weshalb das Bundesverfassungsgericht diese Kennzahl zur Prüfung des Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage heranzieht.

²³ Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung

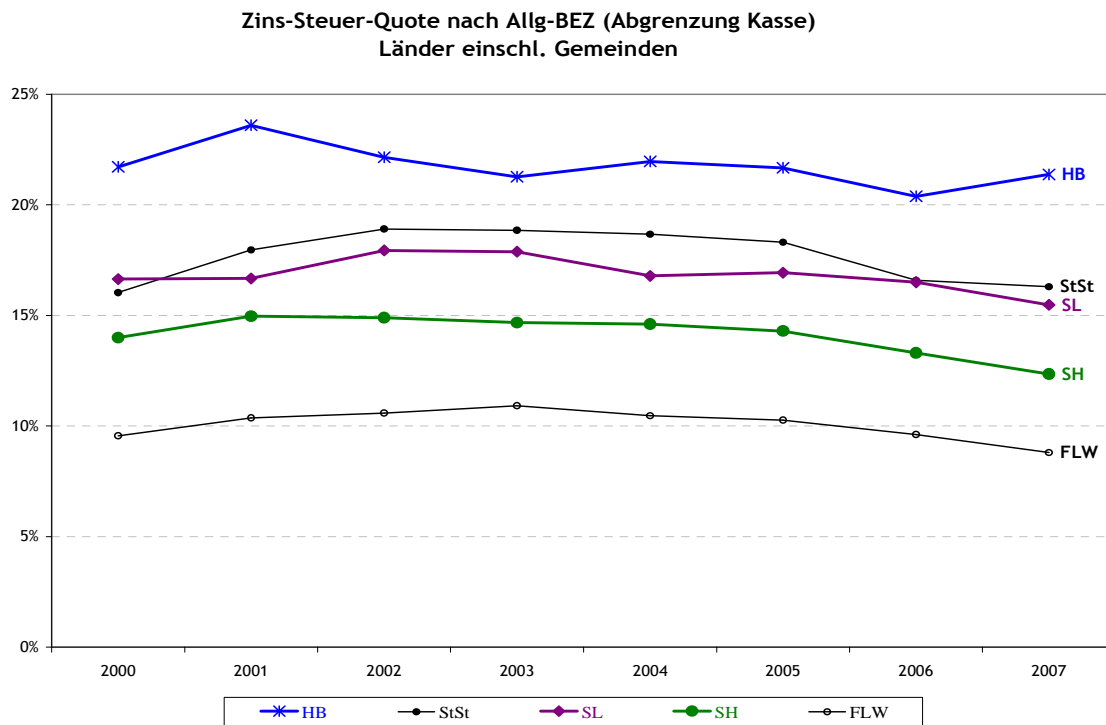
Abgrenzung gem. Kassenabrechnung 2000 bis 2007:

Abbildung 36: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Sonder-BEZ (Abgrenzung Kasse)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Abbildung 37: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Allg.-BEZ (Abgrenzung Kasse)



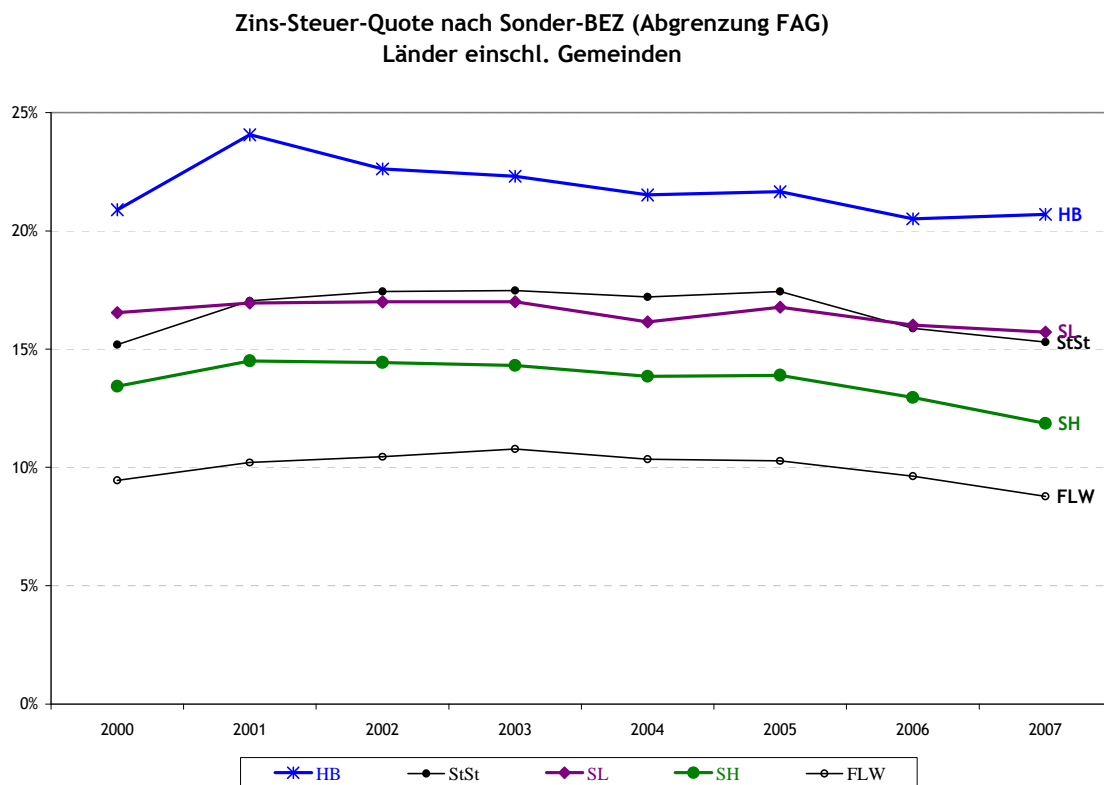
Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Im Gegensatz zur Darstellung der "Zins-Steuer-Quote nach Sonder-BEZ" werden hier die zur Verfügung stehenden Mittel ohne Sonder-BEZ betrachtet. Die Sonder-BEZ werden nach dem Finanzausgleichsgesetz für die Abgeltung von Sonderbelastungen gewährt. Bei dieser Darstellung ändern sich zwar die absoluten Prozentzahlen, das Verhältnis der drei zu untersuchenden Länder zu ihren jeweiligen Benchmarks bleibt jedoch annähernd identisch.

Abgrenzung gem. FAG-Abrechnung 2000 bis 2007:

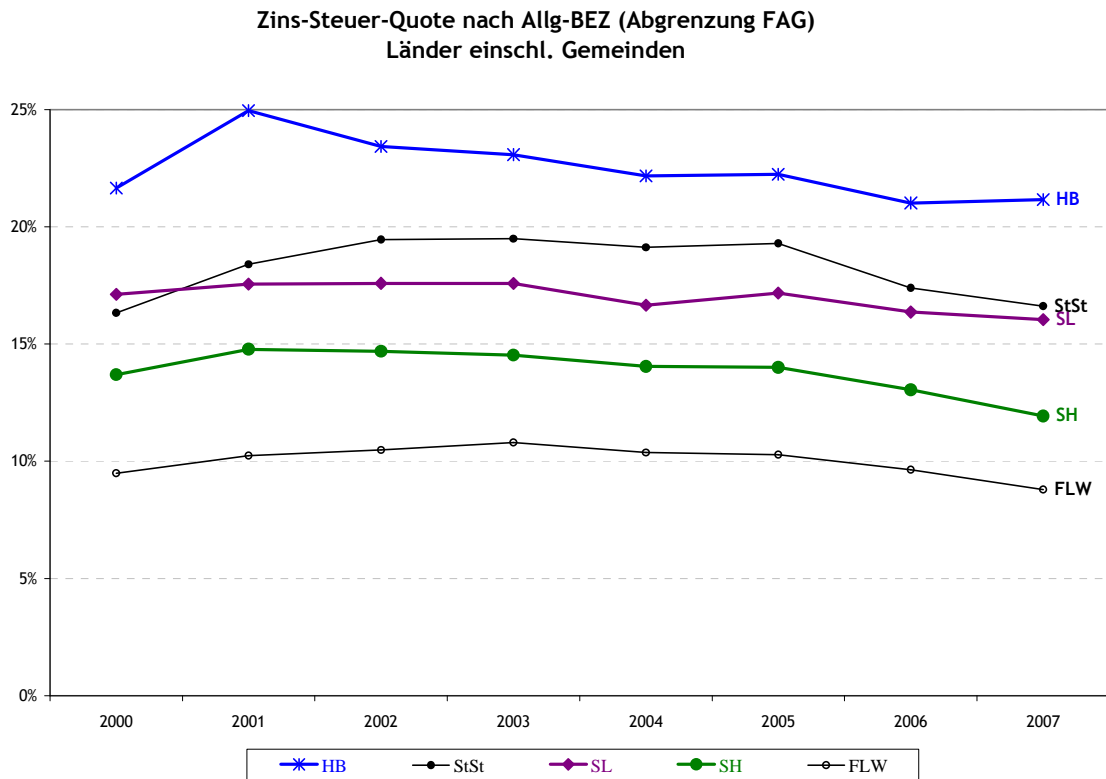
Im Gegensatz zu den obigen Darstellungen sind hier die Zahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus den FAG-Abrechnungen für die jeweiligen Kalenderjahre entnommen. Dies bedeutet, dass nicht die Finanzausgleichszahlungen in den Jahren, sondern diejenigen für die Jahre berücksichtigt werden. Zudem ist zu beachten, dass bei der FAG-Abrechnung die Realsteuern und die Grunderwerbsteuer nicht in voller Höhe berücksichtigt, sondern nur mit einer normierten Höhe berücksichtigt werden. Bei dieser Darstellung ändern sich zwar die absoluten Prozentzahlen, das Verhältnis der drei zu untersuchenden Länder zu ihren jeweiligen Benchmarks bleibt jedoch annähernd identisch.

Abbildung 38: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Sonder-BEZ (Abgrenzung FAG)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Zahlungen im LFA entsprechend der FAG-Abrechnungen. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Abbildung 39: Zins-Steuer-Quote 2000 bis 2007 nach Allg.-BEZ (Abgrenzung FAG)

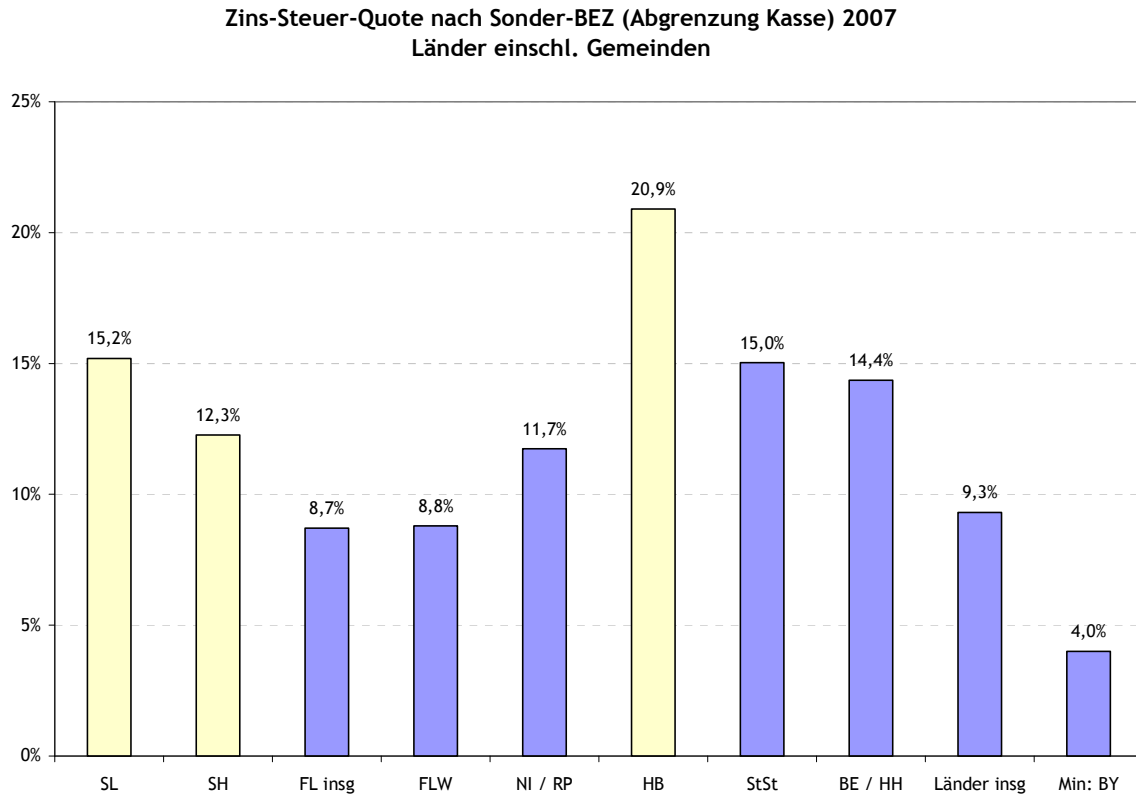


Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Zahlungen im LFA entsprechend der FAG-Abrechnungen. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei der Betrachtung der obigen Darstellungen zur Zins-Steuer-Quote ist zu erkennen, dass bei allen vorgenommenen Abgrenzungen zu Beginn die Quoten der Länder Saarland und Schleswig-Holstein ca. 7 bzw. 4 Prozentpunkte über der Quote der Flächenländer West liegen und die des Stadtstaates Bremen ca. 5 Prozentpunkte über der Quote der anderen Stadtstaaten. Dieser Abstand verändert sich bis einschließlich 2007 für die Flächenländer praktisch nicht und verläuft parallel auf erhöhtem Niveau. Bei Bremen ist der Verlauf ähnlich dem der Stadtstaaten, lediglich im Jahr 2001 erhöht sich die Quote von 20,9% auf 22,8% (nach Sonder-BEZ, Abgrenzung Kasse), um dann jedoch bis zum Ende des Jahres 2007 auf 20,9% zu fallen.

Abgrenzung gem. Kassenabrechnung 2007:

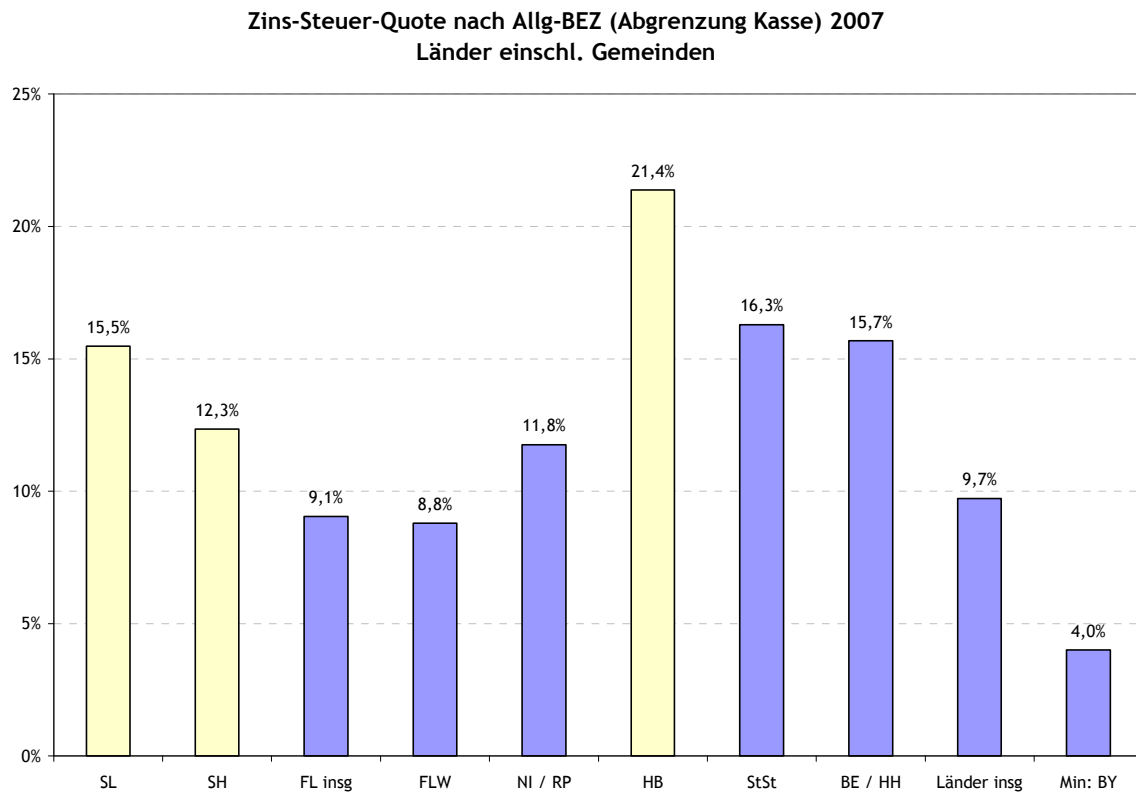
Abbildung 40: Zins-Steuer-Quote nach Sonder-BEZ (Abgrenzung Kasse)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Mit 20,9% weist Bremen die höchste Zins-Steuer-Quote unter den Ländern auf. Der Durchschnitt der Vergleichsländer Berlin und Hamburg beläuft sich auf 14,4%. Das Saarland und Schleswig-Holstein liegen mit 15,2% bzw. 12,3% über der Durchschnitts-Quote von 11,7% der Vergleichsländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Mit einer durchschnittlichen Quote von 8,8% liegen die Westflähenländer deutlich unter den Werten des Saarlandes und Schleswig-Holsteins.

Abbildung 41: Zins-Steuer-Quote nach Allg-BEZ (Abgrenzung Kasse)



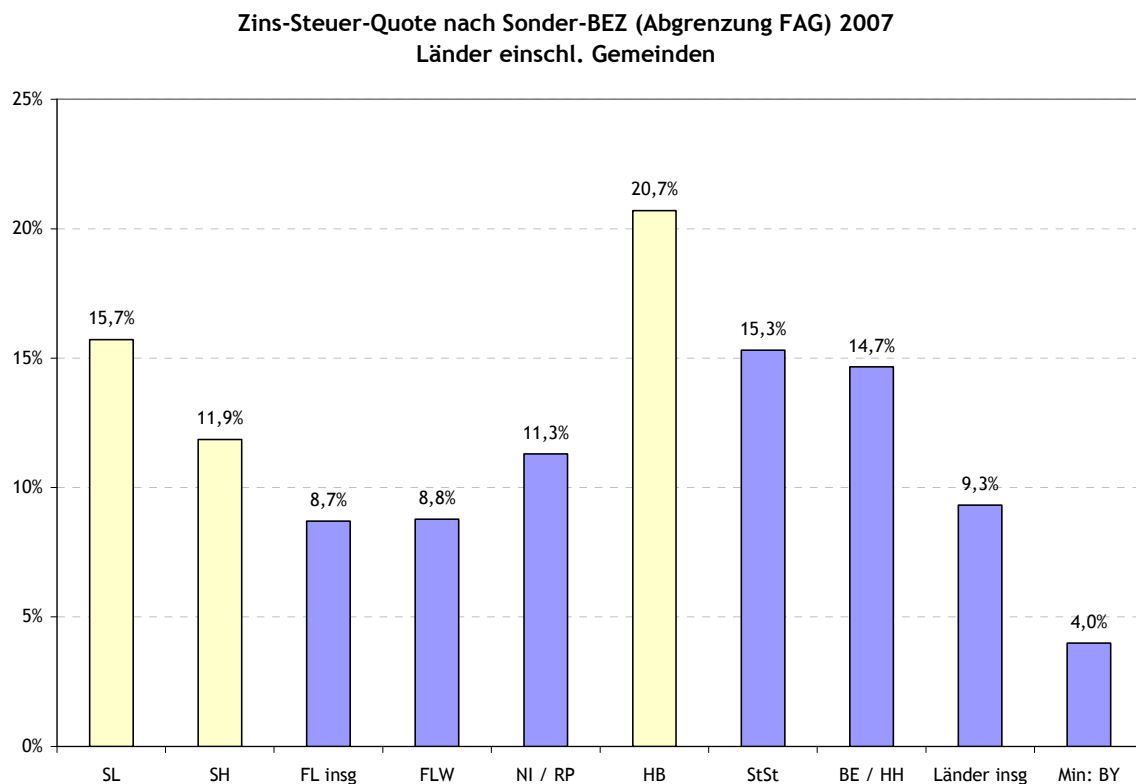
Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Im Gegensatz zur Darstellung der "Zins-Steuer-Quote nach Sonder-BEZ" werden hier die zur Verfügung stehenden Mittel ohne Sonder-BEZ betrachtet. Die Sonder-BEZ werden nach dem Finanzausgleichsgesetz für die Abgeltung von Sonderbelastungen gewährt. Bei dieser Darstellung ändern sich zwar die absoluten Prozentzahlen, das Verhältnis der drei zu untersuchenden Länder zu ihren jeweiligen Benchmarks bleibt jedoch annähernd identisch.

Abgrenzung gem. FAG-Abrechnung 2007:

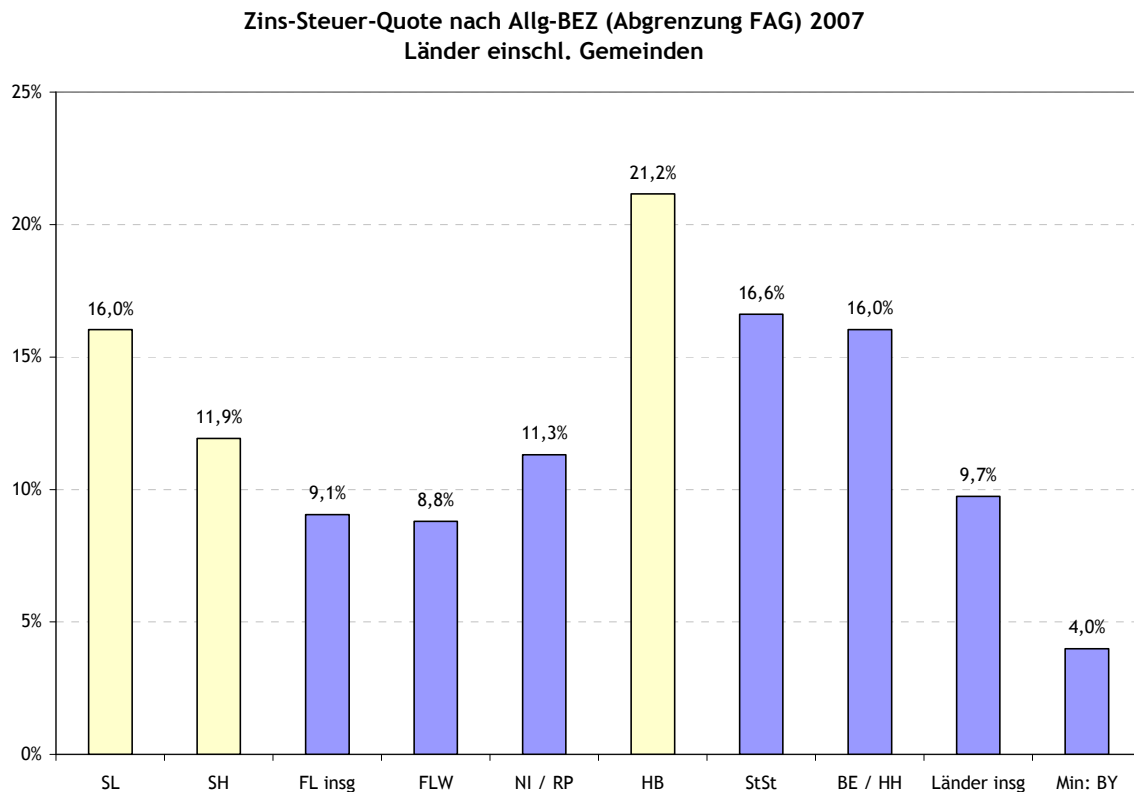
Im Gegensatz zur Darstellung der "Zins-Steuer-Quote nach Sonder-BEZ" sind hier die Zahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus der vorläufigen Abrechnung entnommen. Dies bedeutet, dass nicht die Finanzausgleichszahlungen im Jahr 2007, sondern diejenigen für das Jahr 2007 berücksichtigt werden. Zudem ist zu beachten, dass bei der FAG-Abrechnung die Realsteuern und die Grunderwerbsteuer nicht in voller Höhe berücksichtigt, sondern nur mit einer normierten Höhe berücksichtigt werden.

Abbildung 42: Zins-SteuerQuote nach Sonder-BEZ (Abgrenzung FAG) 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Zahlungen im LFA entsprechend der vorläufigen FAG-Abrechnung. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Abbildung 43: Zins-Steuer-Quote nach Allg-BEZ (Abgrenzung FAG)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Zahlungen im LFA entsprechend der vorläufigen FAG-Abrechnung. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

In dieser Darstellung werden die zur Verfügung stehenden Mittel ohne Sonder-BEZ betrachtet. Bei dieser Darstellung ändern sich zwar die absoluten Prozentzahlen, das Verhältnis der drei zu untersuchenden Länder zu ihren jeweiligen Benchmarks bleibt jedoch annähernd identisch.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Trotz der erheblichen Sanierungshilfen von 8,5 Mrd. € für Bremen bzw. 6,6 Mrd. € für das Saarland 1994 bis 2004 ist es infolge mangelnder Konsolidierungsmaßnahmen dem Saarland bzw. Bremen nicht gelungen, ihre Zins-Steuer-Quote seit 2000 in stärkerem Umfang abzusenken (siehe auch Ausführungen zum Schuldenstand). Schleswig-Holstein hat, anders als viele andere Länder, in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungsmaßnahmen vermissen lassen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die im Ländervergleich überdurchschnittlichen Zinsausgaben je Einwohner sind abhängig vom Schuldenstand; die in Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein überdurchschnittlich hohe Zins-Steuer-Quote zusätzlich auch von der unzureichenden Höhe der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich. Die Gründe für die un-

terschiedlichen Quoten sind deshalb, vor allem im Schuldenstand und damit in den Gründen für dessen Entwicklung sowie in der unterschiedlichen Finanzausstattung nach Finanzausgleich zu suchen.

Zwischen 1994 und 2000 ist Bremen und dem Saarland eine signifikante, wenn auch nicht ausreichende, Annäherung an den Durchschnitt der anderen Länder gelungen. Die Entwicklung seit 2000 ist ein deutlicher Hinweis auf die anhaltenden Vorbelastungen aller drei Länder, die im Falle Bremens und des Saarlandes bis 2004 in sinkendem Maße durch die Sanierungs-BEZ überdeckt wurden. Daneben kommt hier zum Ausdruck, dass im Zuge einer negativen demographischen Entwicklung zwar die steuerabhängigen Einnahmen sinken, nicht aber die Zinsbelastung.

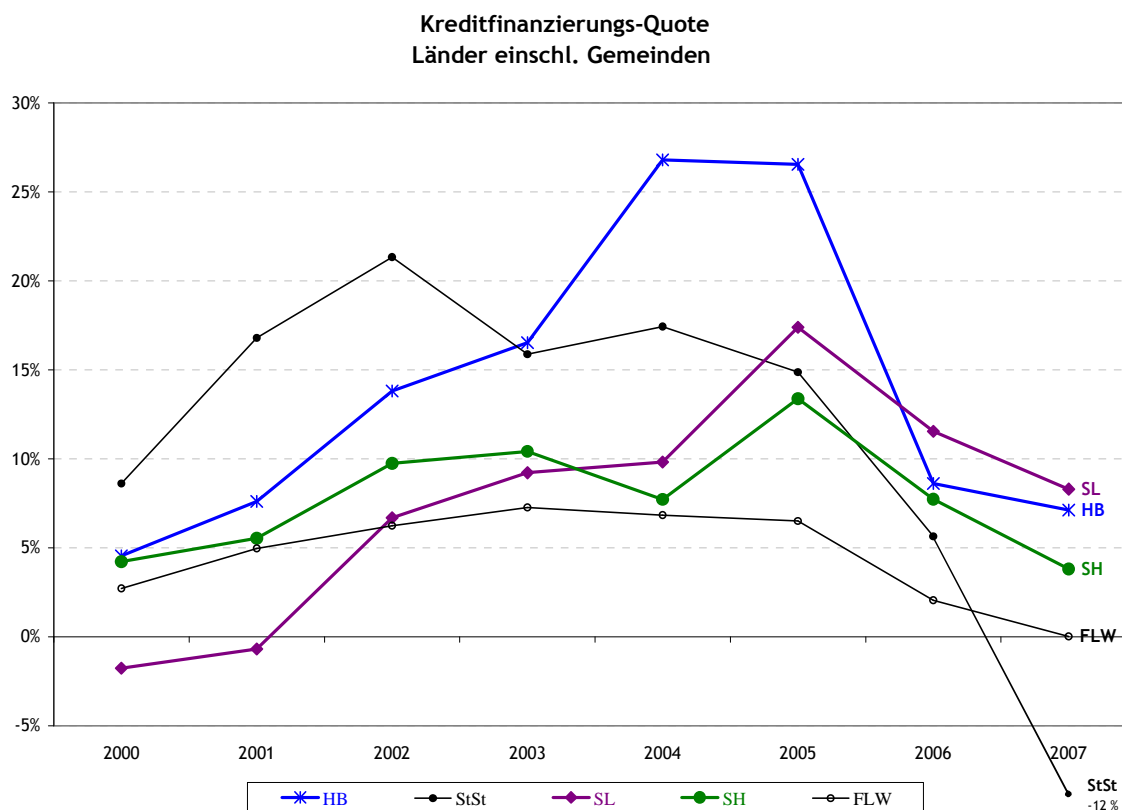
Die Zins-Steuer-Quote dokumentiert die Notlage der bremischen Haushalte in besonderer Weise und bildete sowohl im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Mai 1992 als auch im daraus abgeleiteten Sanierungsprogramm der Freien Hansestadt Bremen einen zentralen Indikator. Im Sanierungszeitraum ab 1994 konnte die Zins-Steuer-Quote durch schuldentilgende Verwendung der Sanierungshilfen trotz konstanter steuerabhängiger Einnahmen von über 28% auf rd. 22% gesenkt werden. Die auf das Haushaltsjahr 2007 bezogene Zins-Steuer-Quote Bremens betrug – unter Berücksichtigung der tatsächlich geflossenen Finanzausgleichsbeträge und der Auslaufperioden der Haushalte -22,6%. Noch im Finanzplan-Zeitraum wird die Quote – trotz deutlicher steuerabhängiger Mehreinnahmen und anhaltender Primärausgaben-Begrenzung – infolge der hohen Zinslasten des Landes die Marke von 26% erreichen.

Die Daten spiegeln die hohe strukturelle Vorbelastung und die positiven Auswirkungen des aktiven Zinsmanagements in Schleswig-Holstein wider. Trotz eines hohen und jährlich steigenden Schuldenstandes ergibt sich eine vergleichsweise niedrige Quote. Nach Finanzierung der hohen Zinsausgaben sowie weiterer Ausgaben aufgrund von strukturellen Vorbelastungen verbleibt aus den dann noch verfügbaren Einnahmen nur noch ein vergleichsweise geringer Anteil zur Finanzierung der Kernaufgaben des Landes.

5.2.5 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote stellt den Anteil der bereinigten Gesamtausgaben dar, der durch Kredite finanziert wird. Ebenso wie bei der Zins-Steuer-Quote werden die LFA-Zahlungen der Geberländer netto gestellt, das heißt diese Zahlungsströme sind nicht in den bereinigten Ausgaben enthalten. Die Kreditfinanzierungsquote liefert Hinweise auf Fremdfinanzierungsbedarfe sowie künftig notwendige Zinsausgaben. Im Vergleich zur Zins-Steuer-Quote ist die Kreditfinanzierungsquote aber deutlich gestaltungsanfälliger und, soweit für 2007 die Auslaufperiode nicht berücksichtigt ist, vielfach wenig aussagekräftig.

Abbildung 44: Kreditfinanzierungsquote 2000 bis 2007 (einschließlich Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland)

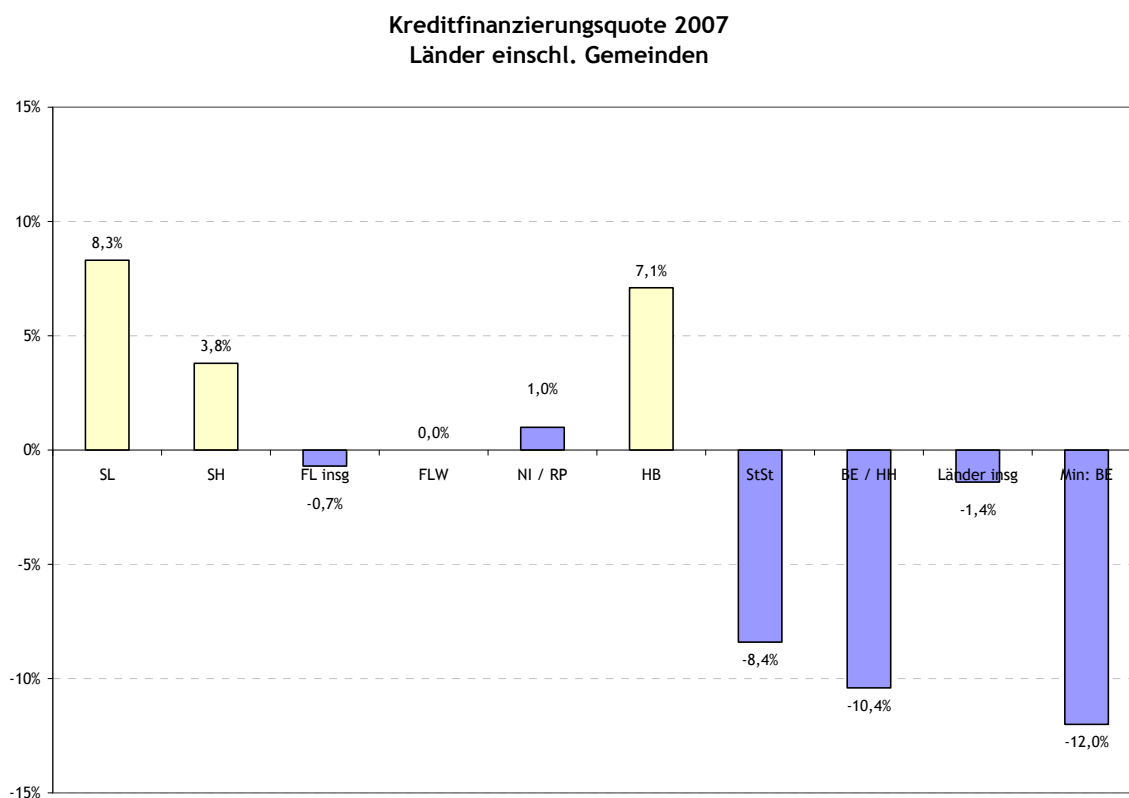


Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Der Verlauf dieser Quote in den drei Ländern ist insbesondere im Jahr 2002 und auch im Jahr 2005 von einem starken sprunghaften Anstieg gekennzeichnet, wohingegen die Vergleichskurve der Flächenländer West von lediglich 2,7% im Jahr 2000 auf 7,3% im Jahr 2003 verhältnismäßig gleichmäßig ansteigt. Im Jahr 2006 und 2007 verbessern sich die Kreditfinanzierungsquoten sowohl bei den drei Ländern als auch bei den Benchmarks deutlich.

Bei Bremen und dem Saarland ist anzuführen, dass diesen Ländern in den Jahren von 1994 bis 2004 degressiv ausgestaltete Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung mit der Auflage, diese zur Schuldentilgung zu verwenden, gezahlt wurden. Ab dem Jahr 2005 sind diese Zahlungen nicht mehr gewährt worden.

Abbildung 45: Kreditfinanzierungsquote 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Im Gegensatz zu den drei zu untersuchenden Ländern hatte die Mehrzahl der Länder im Jahr 2007 einen positiven Finanzierungssaldo, so dass viele Länder keine neuen Kredite aufnehmen mussten. Ihre durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote liegt demgemäß rechnerisch im negativen Bereich. Im Vergleich Bremens (7,1%) mit dem Durchschnitt Berlin/Hamburg (-10,4%) wirkt sich wiederum der Veräußerungserlös aus dem Verkauf der Landesbank Berlin verzerrend auf die Quote aus. Berlin hat demzufolge mit -12% auch die höchste "negative" Kreditfinanzierungsquote aller Länder. Die Kreditfinanzierungsquoten des Saarlandes und Schleswig-Holsteins betrugen 4,3% bzw. 3,8%, der Durchschnitt der beiden Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz lag bei 1,0%. Für weitergehende Untersuchungen für das Jahr 2007 ist die Größe Finanzierungssaldo vorzuziehen.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Kreditfinanzierungsquote für 2007 ist nicht aussagekräftig, da sie lediglich das Kassenergebnis zum 31.12.2007 darstellt, Kreditaufnahmen aber häufig noch in der sog. Auslaufperiode erfolgen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Kreditfinanzierungsquote gibt Hinweise auf ein Ungleichgewicht zwischen vorhandenen Belastungen und Finanzausstattung, wird aber auch beeinflusst durch Rücklagenbildungen und Zuführungen an Pensionsfonds. Sie ist in Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein überdurchschnittlich hoch. Auch hier wirken sich bis 2004 die degressiven und nicht der allgemeinen Haushaltsfinanzierung dienenden Sanierungshilfen Bremens und des Saarlandes verzerrend aus. Die Aussagekraft von Kreditfinanzierungsquoten auf Basis der Kassenstatistik, d.h. ohne Einbeziehung der Abschlussbuchungen der Auslaufperioden, ist gering.

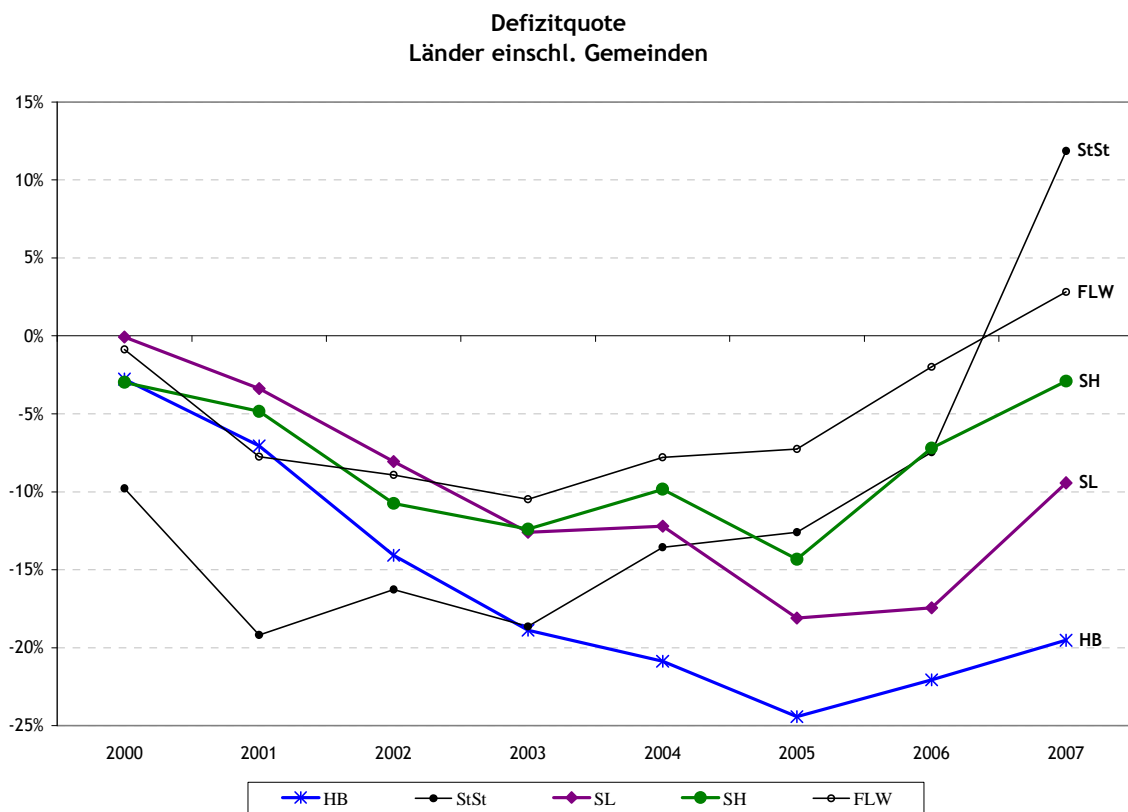
Die hohe Kreditfinanzierungsquote des Saarlandes ist nicht auf Rücklagenzuführungen zurückzuführen. Es gibt auch keinen Pensionsfonds, der mit freiwilligen Zahlungen gespeist wird. Der Wert für das Saarland 2006 ist durch Sondereffekte auf kommunaler Ebene überhöht und wird für 2007 u.a. aufgrund der zeitversetzten Abrechnung des Finanzausgleichs zu niedrig ausgewiesen.

In Schleswig-Holstein steigt die Quote 2005, da die Steuereinnahmen die hohen insbesondere durch SGB II bedingten Mehrausgaben nicht kompensieren konnten. Bis 2004 erzielte Einmalerlöse fehlen auf der Einnahmenseite. Die Umstellung auf den neuen LFA führt zu einer Verringerung der BEZ-Einnahmen um 200 Mio. € gegenüber 2004. In Schleswig-Holstein werden Rücklagen nur in vergleichsweise geringer Höhe gebildet, darunter insbesondere ein hoher Anteil für zweckgebundene KFA-Zahlungen. Es gibt keinen Pensionsfonds, der mit freiwilligen Zahlungen gespeist wird. Die aktuelle Kreditfinanzierungsquote ist sowohl den Konsolidierungsmaßnahmen als auch der Entwicklung auf der Einnahmenseite geschuldet. Sie spiegelt somit nicht das strukturelle Defizit des Landeshaushaltes wider. Insgesamt erfolgt eine Annäherung an den Durchschnitt der Flächenländer West.

5.2.6 Defizitquote

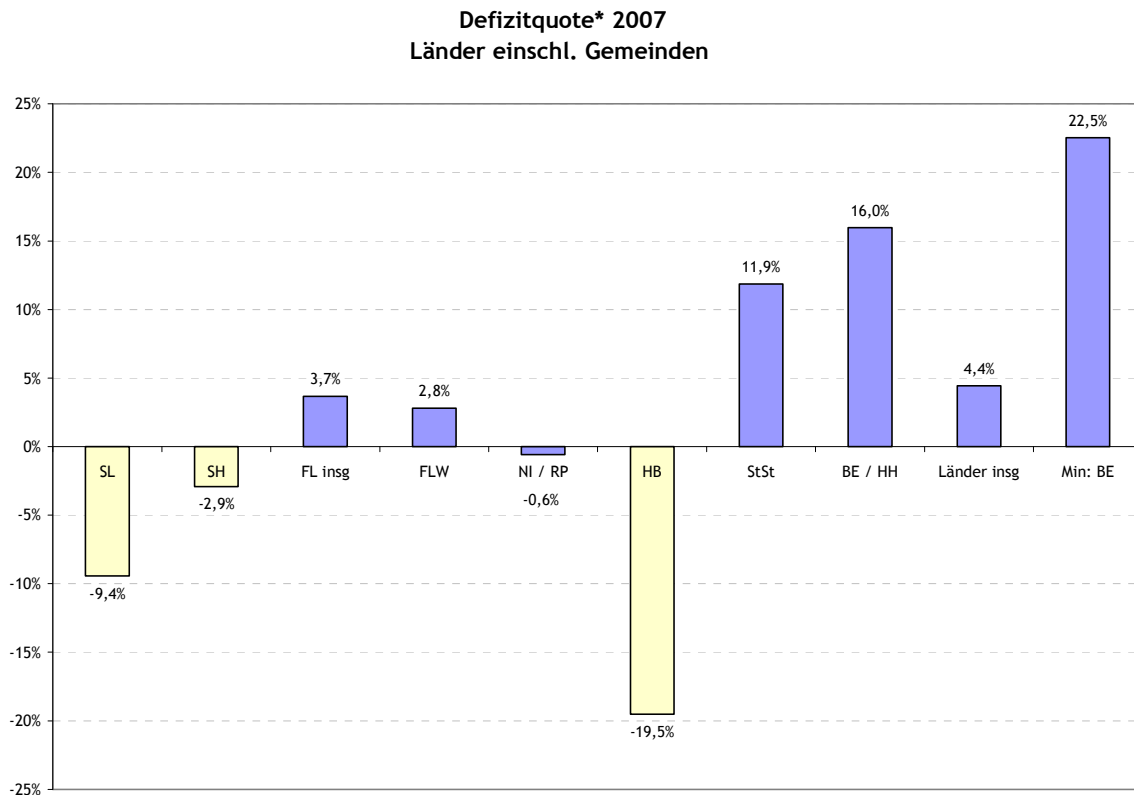
Die Defizitquote setzt den Finanzierungssaldo ins Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben und trifft damit eine qualitativ fast identische Aussage wie die Kreditfinanzierungsquote. Die Defizitquote entspricht weitgehend einer negativen Kreditfinanzierungsquote bei Ausblendung der Rücklagenveränderungen. Die Defizitquote ist zwar nicht so gebräuchlich wie die Kreditfinanzierungsquote, allerdings weniger gestaltungsanfällig als diese und am aktuellen Rand weniger verzerrt.

Abbildung 46: Defizitquote 2000 bis 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Abbildung 47: Defizitquote 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Entsprechend den oben gegebenen definitorischen Erläuterungen verläuft die Entwicklung der Defizitquoten beinahe spiegelbildlich zur Kreditfinanzierungsquote, so dass auf die entsprechenden dortigen Erläuterungen verwiesen wird.

Position Bund, Bayern, Berlin

Die Entwicklung der Defizitquote in Bremen und Saarland macht deutlich, dass beide Länder den Sanierungszeitraum mit Hilfen des Bundes in Höhe von 8,5 bzw. 6,6 Mrd. € nicht genutzt haben, um ihr Ausgabenniveau an die Höhe der dauerhaft zur Verfügung stehenden Einnahmen anzupassen. Alle drei Länder haben es unterlassen, anders als die meisten anderen Länder, durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen ihre Defizitquote zu verringern.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein

Die Defizitquote, die in Bremen im Jahr 2003 mit 31,1% die größte Kredit zu finanzierende Deckungslücke der Haushalte auswies, konnte zwischenzeitlich (2007; ein
schließlich Auslaufperiode) durch Einnahmenverbesserungen und strikte Ausgaben-
disziplin auf 17,8% gedrückt werden. Die in der Finanzplanung vorgesehene konse-
quente Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung wird es bei anhaltend positiver

Steuereinnahmen-Entwicklung ermöglichen, die Defizitquote der bremischen Haushalte, die aus methodischen Gründen aussagefähiger als die Kreditfinanzierungsquote ist, unter die 11%-Marke zu bringen. Nach realem Rückgang der Primärausgaben um rd. 18% im Zeitraum 2004/2011 und dementsprechend nicht in diesem Umfang weiter abbaubaren Leistungsausgaben ist danach allerdings, nur noch ein jährlicher Rückgang zwischen 0,3 und 0,4 Prozentpunkten zu erwarten.

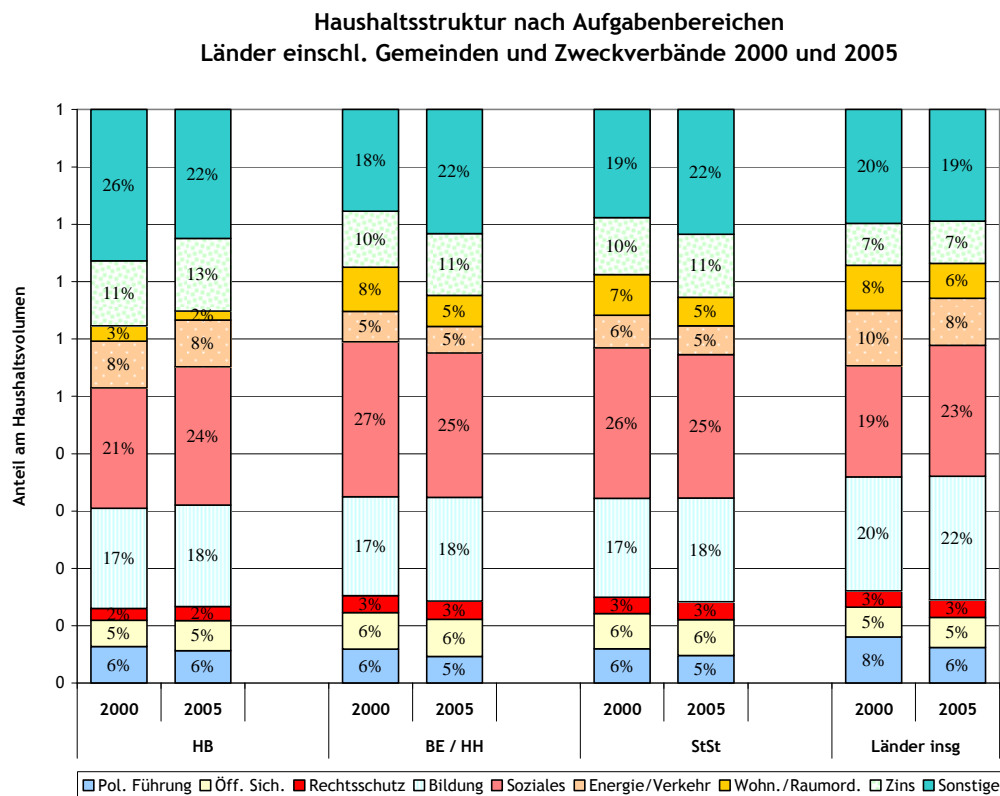
Hinsichtlich der wesentlichen Ursachen für die hohe Defizitquote des Saarlandes wird auf Ziffer 5.4.9 des Berichts verwiesen.

5.2.7 Haushaltsstruktur

Für die Haushaltsstruktur nach Aufgabenbereichen muss auf die Rechnungsergebnisse zurückgegriffen werden, d.h. die Daten liegen nur bis 2005 vor. Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche entspricht der offiziellen Abgrenzung der Rechnungsergebnisse nach dem Funktionenplan für die öffentlichen Haushalte.

Im Folgenden werden die Zusammensetzungen der jeweiligen Haushalte nach den größten Aufgabenblöcken für die Jahre 2000 bis 2005 dargestellt. Eine eindeutige Tendenz in der Zusammensetzung und Entwicklung ist nicht feststellbar.

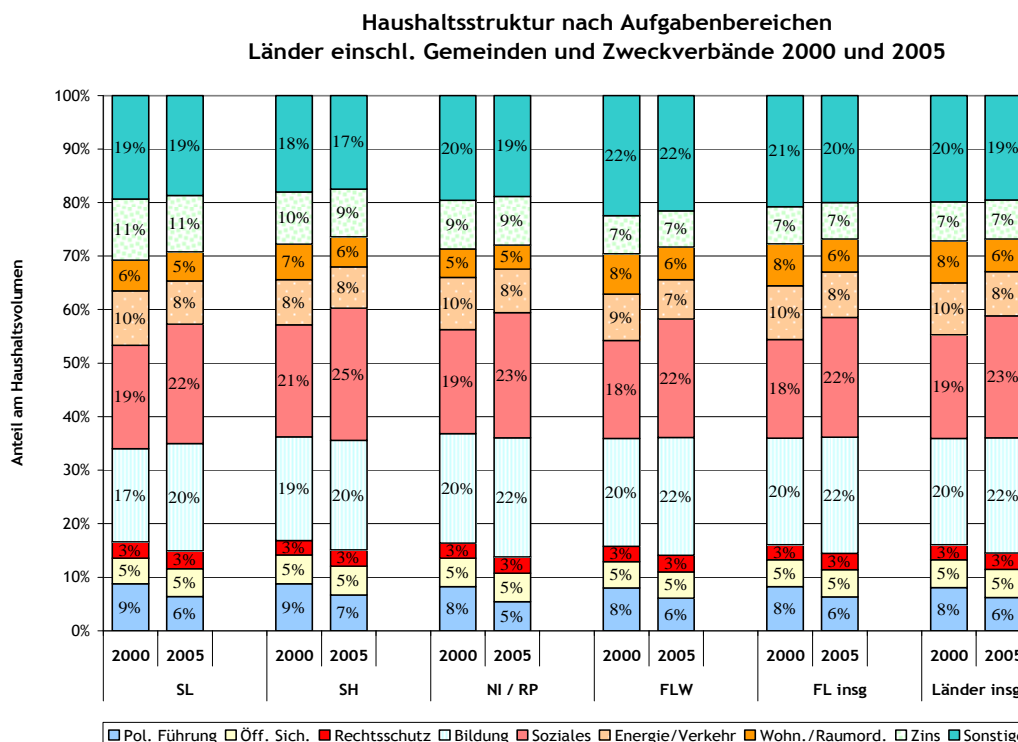
Abbildung 48: Haushaltsstruktur 2000 und 2005 - Stadtstaaten im Vergleich:



Quelle: Alle Angaben sind der Jahresrechnungsstatistik (Fachserie 14 Reihe 3.1) des Statistischen Bundesamtes entnommen. Berechnungen und Darstellung: ZDL und Finanzministerium Baden-Württemberg.

Für Bremen kann festgestellt werden, dass der Anteil der Zinsausgaben in 2005 mit 13% leicht oberhalb der Vergleichsgruppen liegt und seit 2000 überproportional angestiegen ist. In Bremen ist der Anteil der Sozialausgaben von 21% auf 24% angestiegen, während er in den Vergleichsländern von 27% auf 25% gesunken ist. Bei den Bildungsausgaben liegt Bremen (18%) weiterhin auf einer Linie mit den Vergleichsländern.

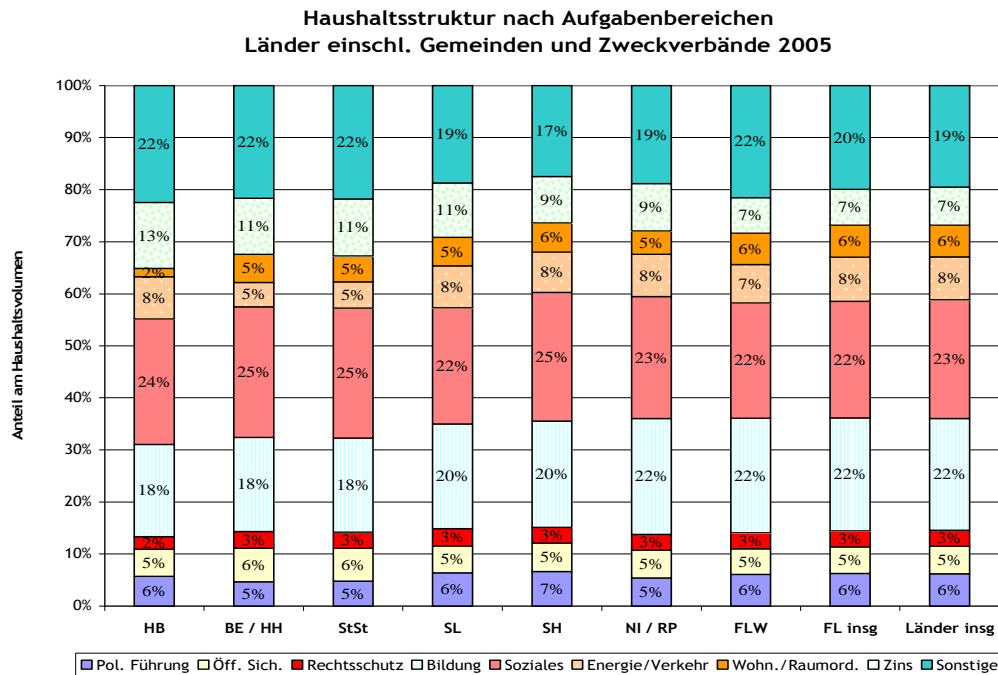
Abbildung 49: Haushaltsstruktur 2000 und 2005 - Flächenländer im Vergleich:



Quelle: Alle Angaben sind der Jahresrechnungsstatistik (Fachserie 14 Reihe 3.1) des Statistischen Bundesamtes entnommen. Berechnungen und Darstellung: ZDL und Finanzministerium Baden-Württemberg.

Für das Saarland kann bzgl. der Zinsausgaben ähnliches festgehalten werden wie für Bremen, da die Anteile der Zinsausgaben mit 11% über den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (9%) und den Flächenländern West (7%) liegen. Schleswig-Holstein liegt mit 9% zwar über den Flächenländern West, allerdings gleichauf mit Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Im Vergleich zu dem Jahr 2000 ist beim Saarland der Anteil gleich geblieben und bei Schleswig-Holstein um 1%-Punkt gesunken. Die Bildungsausgaben sind wie in den Vergleichsländern angestiegen, liegen aber immer noch hinter diesen zurück (jeweils 20% gegenüber 22%). Differenzierter ist die Situation bzgl. den Sozialausgaben. Deren Anteil am Haushaltsvolumen ist in Schleswig-Holstein mit 25% höher als in den Flächenländern West und Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Der saarländische Anteil am Haushaltsvolumen ist mit 22% unter den Wert von Niedersachsen-Rheinland-Pfalz gesunken und nunmehr gleichauf mit den Flächenländer West.

Abbildung 50: Haushaltsstruktur 2005



Quelle: Angaben gem. der Jahresrechnungsstatistik (Fachserie 14 Reihe 3.1) des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Hier werden nochmals die Ergebnisse für das Jahr 2005 der beiden vorherigen Abbildungen in einer Graphik zusammengefasst. Auf die Beschreibungen zu diesen Abbildungen wird daher verwiesen.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein ist zuzustimmen, dass die Aussagekraft der vorliegenden Abbildungen gering ist. Darstellungen zu den angeblichen Vorbelastungen wären allerdings ebenfalls nicht aussagekräftig, da es objektiv belegbare Vorbelastungen nicht gibt. Vielmehr ist die aktuelle Haushaltsstruktur in den von den Ländern genannten Bereichen Ergebnis der Haushaltspolitik der Vergangenheit.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein

Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein weisen darauf hin, dass die Abbildungen zur Haushaltsstruktur wenig Aussagekraft haben und kaum interpretierbar sind und den Umfang des Berichts aufblähen. Im Sinne des Kommissionsauftrages wären Darstellungen zur Vorbelastung der Haushalte mit praktisch nicht gestaltbaren Ausgabenanteilen (Zinsausgaben, Versorgung, bundesgesetzliche Vorgaben) und mit den im Auftrag genannten maßgeblichen Aufgabenfeldern aussagekräftiger.

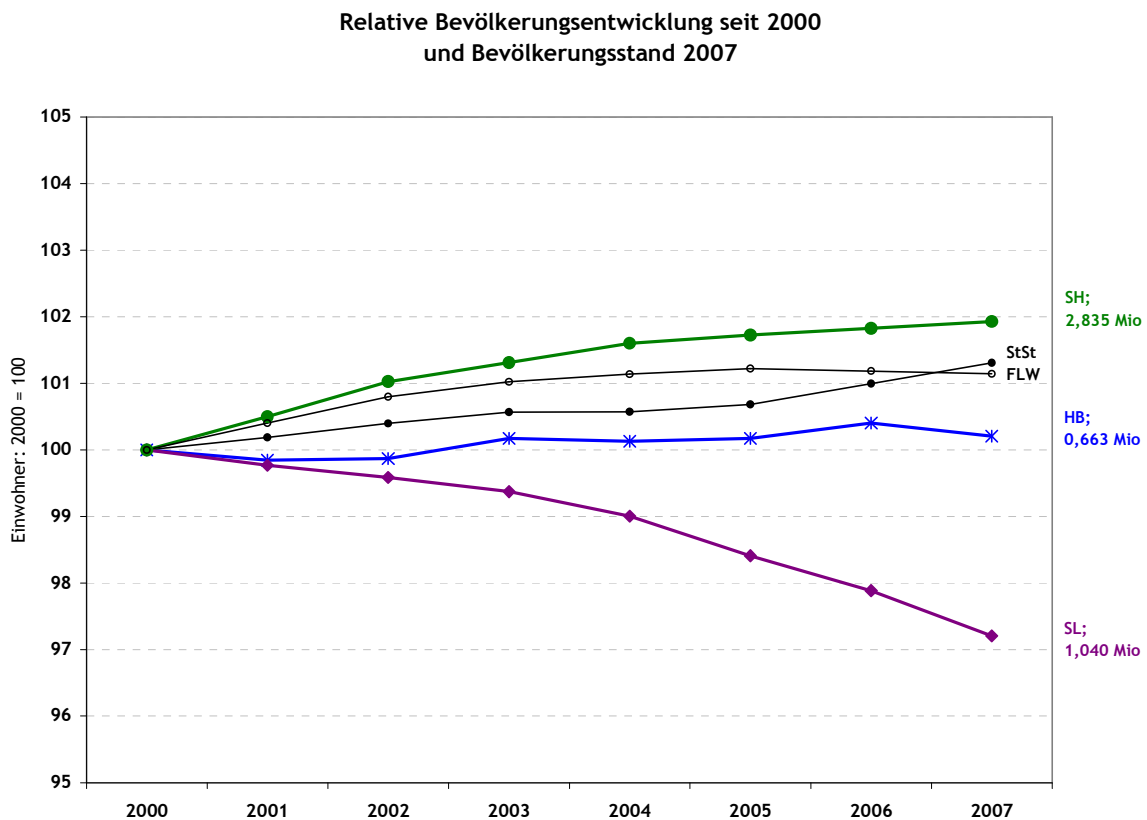
Dessen ungeachtet, verdeutlicht die Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen erwartungsgemäß, dass in Bremen die Ausgabenanteile für „Sozia-

les/Gesundheit/Sport“ (+ 3 Prozentpunkte), denen insbesondere die hohen Sozialhilfelasten des Landes zugeordnet sind und für „Schuldendienst“ (+ 2 Prozentpunkte), die die hohen Zinslasten aufgrund der Altschulden widerspiegeln, im Zeitraum 2000/2005 eine stark zunehmende Tendenz aufwiesen. Die Anteile der übrigen Leistungsausgaben fielen dementsprechend – trotz zwischenzeitlicher besonderer Investitionsanstrengungen – innerhalb von fünf Jahren um 5 Prozentpunkte.

5.2.8 Einwohner

Die folgende Graphik weist die jeweilige Bevölkerung und damit die Bezugsgröße der oben genannten Kennzahlen zum 30.06. der Jahre 2000 bis 2007 aus.

Abbildung 51: Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt. Darstellung: ZDL.

In Relation zum Basisjahr 2000 konnten alle dargestellten Länder und Ländergruppen, mit Ausnahme des Saarlandes, einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen. Der Bevölkerungsrückgang des Saarlandes beträgt kumuliert über die 7 Jahre 3%. Schleswig-Holstein weist in 2007 eine um knapp 2% höhere Bevölkerung auf.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Graphik zur Bevölkerungsentwicklung macht auch deutlich, dass das Saarland vom Rückgang der Bevölkerung nicht überrascht wurde und dies hätte berücksichtigen müssen. Möglichkeiten zur Anpassung des öffentlichen Leistungsangebots sind offenbar nicht bzw. nicht ausreichend ausgeschöpft worden.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Aus der tatsächlichen Entwicklung der Einwohnerzahlen lassen sich keine Aussagen über die Vorhersehbarkeit dieser Entwicklung ableiten können. die ausgewiesene Entwicklung wurde von keiner Prognose vorhergesehen. Unabhängig davon müssen die feststehenden Zahlungsverpflichtungen, insbesondere die Zins- und Versorgungsausgaben, im Saarland zwangsläufig von einer geringeren Einwohnerzahl getragen werden, während sich die Pro-Kopf-Belastungen in anderen Ländern vermindert haben. Die übrigen Haushaltsbe- und -entlastungen dürften sich in etwa die Waage halten.

In Schleswig-Holstein ist der Anteil älterer Einwohner vergleichsweise hoch. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren an den 20- bis unter 65-Jährigen wird für 2010 auf 36,2% geschätzt und wächst bis 2050 auf voraussichtlich 66,6% an. Aufgrund dieser Altersstruktur sind finanzielle Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren zu erwarten.²⁴

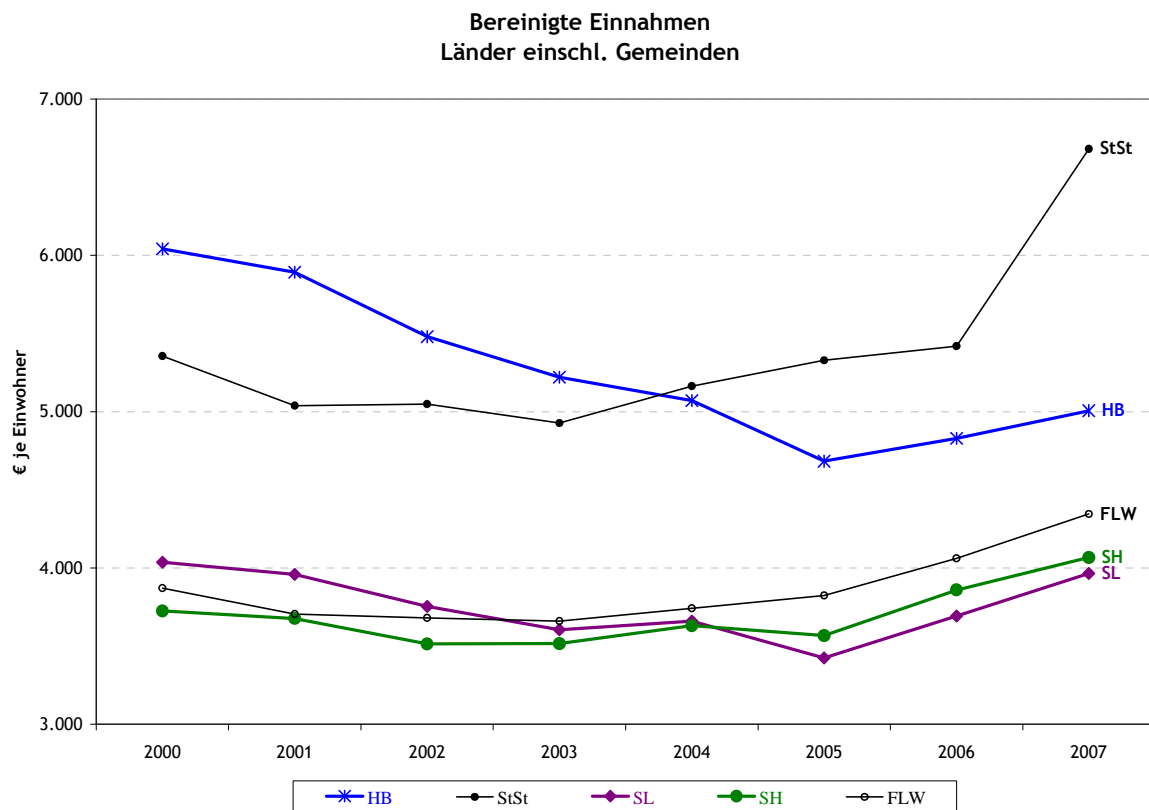
²⁴ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands nach Bundesländern bis 2050, Wiesbaden 2007.

5.3 Einnahmen

5.3.1 Bereinigte Einnahmen

Die bereinigten Einnahmen geben die gesamten zur Verfügung stehenden Mittel zur Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaft - ohne Schuldenaufnahme und Rücklagenentnahmen - wieder. Die Kennzahl beinhaltet also Steuereinnahmen, Gebühren, investive Zuschüsse, Leistungen aus dem LFA, Darlehensrückflüsse und auch Erlöse aus Vermögensveräußerungen.

Abbildung 52: Bereinigte Einnahmen von 2000 bis 2007 (einschließlich Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland)



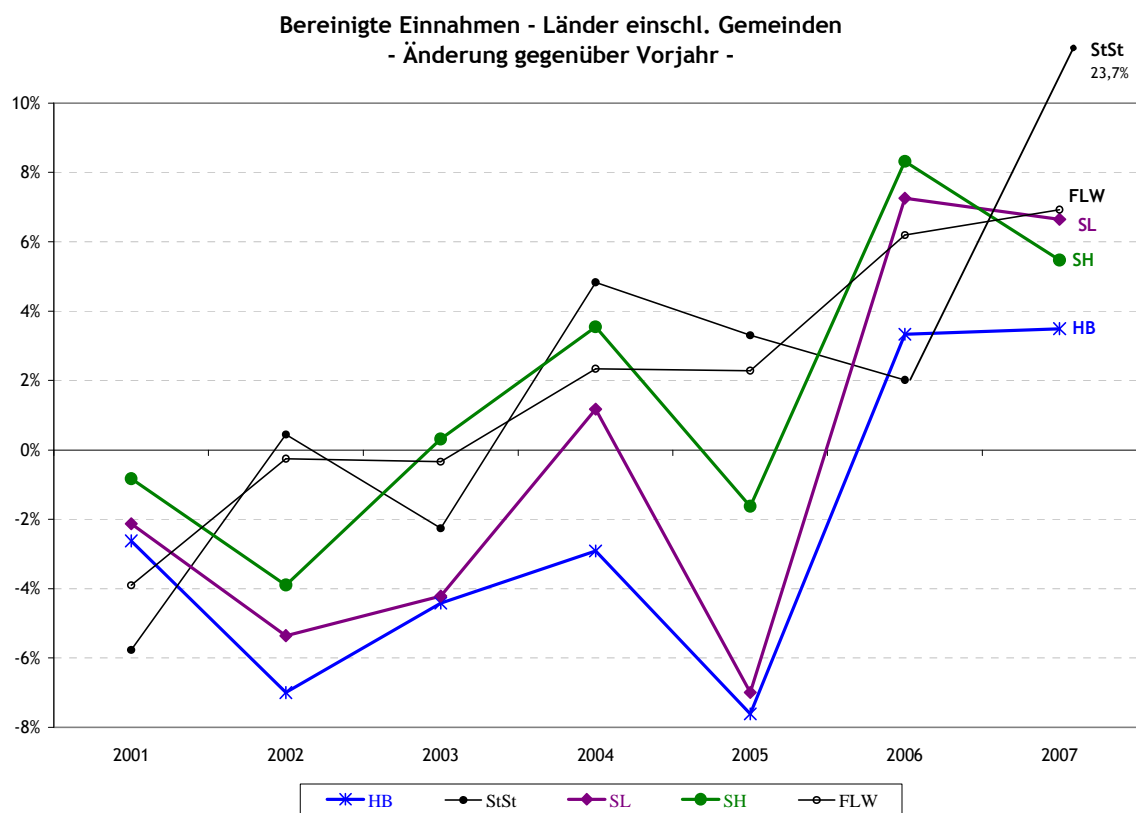
Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei der Entwicklung der bereinigten Einnahmen fällt auf, dass in den Vergleichsgruppen gegen Ende des Betrachtungszeitraums - nach einem zwischenzeitlichen Rückgang - ein leicht höheres Niveau pro Einwohner erreichen als zu Beginn der Zeitreihe in 2000. Die gleiche Entwicklung ist bei Schleswig-Holstein festzustellen, während Saarland und Bremen vor allem wegen des Auslaufens der Sanierungs-BEZ (letztmals für 2004) in den Jahren 2006 und 2007 mit zum Teil deutlich geringeren Mitteln als noch 2000 auskommen mussten. Im Jahr 2007 ergibt sich dabei eine leichte Ver-

besserung. Gegenüber dem Jahr 2000 betrug der auf Sanierungs-BEZ zurückzuführende Rückgang in Bremen gut 1.200 €/EW, im Saarland immerhin noch gut 500 €/EW. Ohne diesen Effekt war die Entwicklung im Saarland und in Bremen etwas ungünstiger als in den Referenzländern.

Die Einnahmen 2007 des Durchschnitts der Stadtstaaten Hamburg/Berlin sind durch hohe Veräußerungserlöse nach oben überzeichnet.

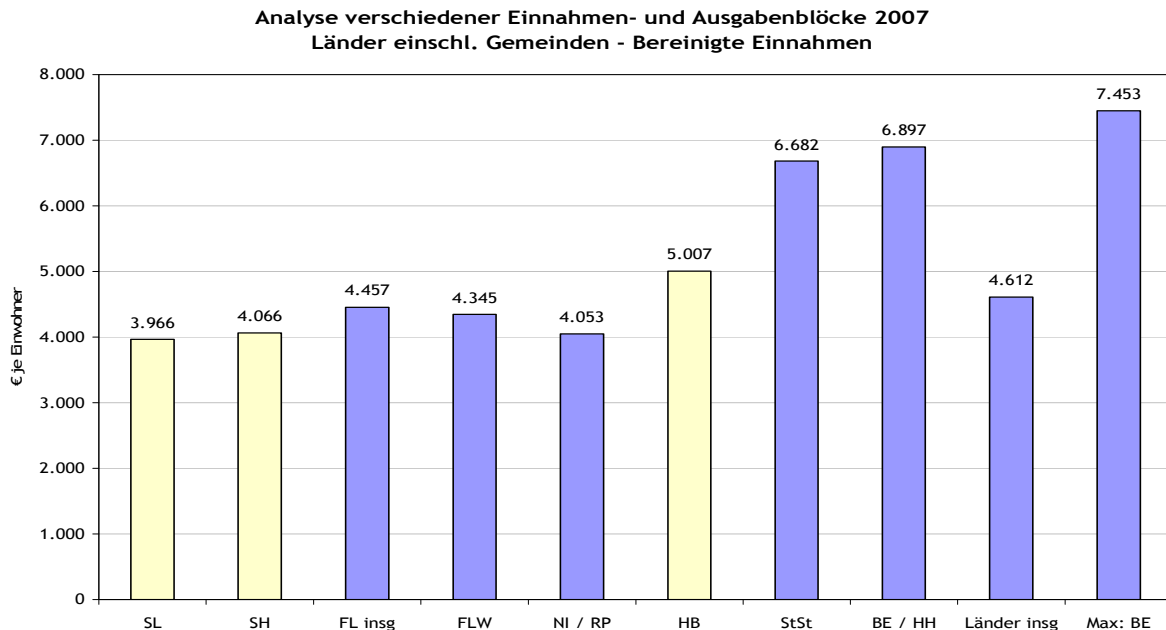
Abbildung 53: Veränderungsrate Bereinigte Einnahmen 2001 bis 2007 (einschließlich Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Deutlicher tritt diese Tatsache bei Betrachtung der jährlichen Veränderungsrate zu-tage. Es fällt auf, dass zwar das Einnahmenniveau aller drei Länder unter ihrer jeweiligen Vergleichsgruppe liegt, die Zuwachsraten 2006 allerdings stärker ausfallen, so dass der Abstand zu den Vergleichsgruppen in 2006 verkürzt werden konnte. Im Jahr 2007 haben sich die Wachstumsraten der drei Länder - auf höherem Niveau - wieder etwas verringert.

Abbildung 54: Bereinigte Einnahmen 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei der Betrachtung der bereinigten Einnahmen am aktuellen Rand fällt auf, dass die Stadtstaaten pro Kopf 50% mehr Mittel zur Verfügung haben als die Flächenländer. Dies liegt daran, dass das Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystem berücksichtigt, dass der Finanzbedarf je Einwohner in den Stadtstaaten aufgrund ihrer strukturellen Eigenarten als Agglomerationszentren ohne Hinterland erheblich höher ist als in den Flächenländern; dem wird durch die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten beim Länderfinanzausgleich²⁵ Rechnung getragen. In der Folge haben die Stadtstaaten zur Bewältigung ihrer überdurchschnittlichen Ausgabeverpflichtungen höhere Einnahmen je Einwohner zur Verfügung als die Flächenländer.

Für Bremen (5.007 €/EW) zeigt sich, dass die Einnahmen zwar deutlich über dem Durchschnitt der Ländergesamtheit insgesamt (4.612 €/EW) liegen, jedoch erheblich unter dem Durchschnitt der beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Hamburg (6.897 €/EW). Allerdings wird dieser Wert durch den Maximalwert Berlins mit 7.453 €/EW stark nach oben verzerrt, da die Einnahmen Berlins durch den Erlös aus dem Verkauf der Landesbank im Jahr 2007 stark überzeichnet sind.

²⁵ So werden die Einwohner der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 gewichtet, was bei der Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel vor LFA geringere Werte bedeutet und damit höhere LFA-Leistungen für HB und BE bzw. geringere LFA-Zahlungsverpflichtungen für HH.

Der Vergleich mit den Flächenländern West (4.345 €/EW) zeigt für Schleswig-Holstein (4.066 €/EW) um 6,4% und für das Saarland (3.966 €/EW) um 8,7% geringere Einnahmen auf. Dies relativiert sich beim Vergleich mit den beiden finanzschwachen Westflächenländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen (4.053 €/EW). Schleswig-Holstein liegt mit seinen Einnahmen leicht über dem Durchschnitt dieser beiden Länder, das Saarland darunter.

Abbildung 55: Bereinigte Einnahmen

Einnahmen gegenüber der Benchmark
Bereinigte Einnahmen

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-491	-511	-391	-1.107		
Flächenländer West	-379	-394	-278	-790		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-88	-91	13	37		
Stadtstaaten					-1.675	-1.111
Berlin / Hamburg					-1.890	-1.253
Länder insgesamt	-647	-673	-546	-1.548	395	262

Position Bund, Bayern, Berlin:

Weder das Saarland noch Schleswig-Holstein weisen signifikante Unterschiede zu den Einnahmen der Vergleichsländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz auf; Schleswig-Holstein hat sogar etwas höhere Pro-Kopf-Einnahmen. Der etwas größere Abstand zu den Flächenländern bzw. Flächenländern West dürfte auch durch Ausgliederungsunterschiede bei den kommunalen Gebührenhaushalten bedingt sein.

Das Einnahmenniveau Bremens liegt zwar unter dem von Berlin und Hamburg erreichten Wert. Aussagekräftig ist der Vergleich Bremens hier allerdings nicht: Hamburg ist sehr finanzstark. Berlin erhält hohe Hilfen für den Aufbau Ost, denen allerdings auch zusätzliche aufbaubedingte Belastungen gegenüberstehen und erzielte im Jahr 2007 hohe Einmal Erlöse. Diese Faktoren verzerren den rechnerischen Durchschnitt nach oben. Von 1994 bis 2003 lagen die Bremer Einnahmen zudem deutlich höher als die der anderen beiden Stadtstaaten.

Alle drei zu untersuchenden Länder verfügen über Steigerungspotenziale bei ihren Einnahmen, mit denen notwendige Konsolidierungsbeiträge erschlossen werden können. Zu nennen sind z. B. Anpassungen bei Gebühren und Hebesätzen für Grund- und Gewerbesteuer, eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes sowie verstärkte Vermögensverwertung.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Sowohl Bremen als auch das Saarland und Schleswig-Holstein verfügen strukturell über deutlich unterdurchschnittliche Einnahmen im Vergleich zu den Flächenländern West bzw. im Stadtstaatenvergleich, so dass diese die überdurchschnittlichen Belastungen nicht kompensieren können. Wie die detaillierten Analysen der Einnahmen in den nachfolgenden Kapiteln zeigen, sind Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen zudem praktisch nicht vorhanden bzw. – gemessen an den erreichbaren Effekten – extrem begrenzt.

Bei – im Prinzip notwendiger – Herausrechnung der Sanierungshilfen des Bundes lagen die Bereinigten Einnahmen des Stadtstaates **Bremen** im Jahr 2003 um 128 Mio. € unter dem Vergleichswert des Jahres 1991. Das über einen derart langen Zeitraum nahezu konstante Einnahmenniveau trug im Sanierungszeitraum 1994/2004 entscheidend zum Verbleib des Landes in einer Haushaltsnotlage bei. Das aktuelle Einnahmenniveau zeigt einerseits die – auch bei Herausrechnung der LFA-Zahlungsbeträge – erheblichen einwohnerbezogenen Mindereinnahmen Bremens gegenüber Hamburg, die trotz nivellierender Effekte des Finanzausgleichs auch die steuerabhängigen Einnahmen betreffen. Andererseits belegt der Stadtstaatenvergleich, dass Bremen nicht über Sonderbedarfs-BEZ verfügt, die gleichzeitig Berlin in die Lage versetzen, trotz zum Teil höherer Ausgabenniveaus ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Hätte Bremen seit 1994 die Einnahmenentwicklung Berlins verzeichnen können, wäre der Finanzierungssaldo des Landes 2007 um über 500 Mio. € positiver ausgefallen – umgekehrt hätte sich die Finanzierungslücke Berlins bei bremischer Einnahmenentwicklung um rd. 2,6 Mrd. € verschlechtert.

Das **Saarland** hat die im Vergleich zu allen Ländern niedrigsten bereinigten Einnahmen. Der strukturelle Abstand ist zudem größer als in Abbildung 29 ausgewiesen. Im Jahr 2007 sind die Einnahmen des Saarlandes aufgrund der zeitversetzten Abrechnung des Finanzausgleichs überhöht ausgewiesen. Das Saarland erhält in Gestalt der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen Einnahmen, denen entsprechende Belastungen entgegenstehen, die in anderen Ländern – auch in Niedersachsen und in Rheinland-Pfalz - nicht oder in geringerem Umfang anfallen. Insbesondere in Rheinland-Pfalz ist im Verhältnis zum Saarland auf kommunaler Ebene eine größere Anzahl gebührenrechnender Einrichtungen nicht in der Finanzstatistik ausgewiesen, wodurch der Abstand unterzeichnet ist.

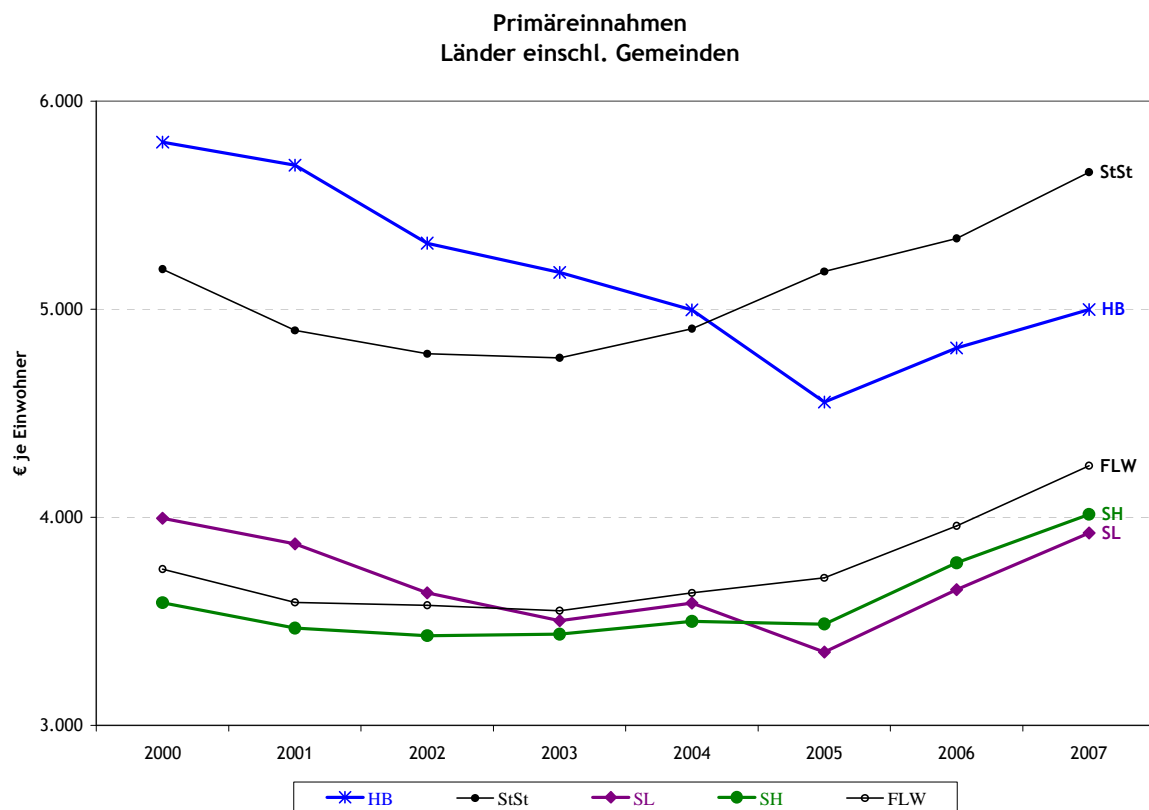
2004 konnte **Schleswig-Holstein** zusätzlich zu den Steuern Veräußerungserlöse aus Beteiligungen (165 Mio. €) und Einnahmen aus der Auflösung einer Zweckrücklage (199 Mio. €) erzielen. Mindereinnahmen bei den Steuern wurden durch Mehr-

einnahmen bei LFA und BEZ kompensiert. 2006 stiegen die Steuereinnahmen merklich an. Das Land Schleswig-Holstein verfügt im Ländervergleich auch nach Länderfinanzausgleich über eine nur unterdurchschnittliche Finanzkraft gegenüber dem Vergleichsmaßstab Westdeutsche Flächenländer. Die Finanzausstattung Schleswig-Holsteins je Einwohner lag im Jahr 2005 um 111 € unter dem Durchschnitt des Vergleichsmaßstabes Flächenländer West.

5.3.2 Primäreinnahmen

Bei den Primäreinnahmen handelt es sich um die bereinigten Einnahmen ohne die Einnahmen aus Veräußerungserlösen. Es werden also die regelmäßigen Einnahmen dargestellt, die nicht auf Einmaleffekte zurückzuführen sind.

Abbildung 56: Primäreinnahmen (einschließlich der Sanierungs-BEZ für Bremen und das Saarland)

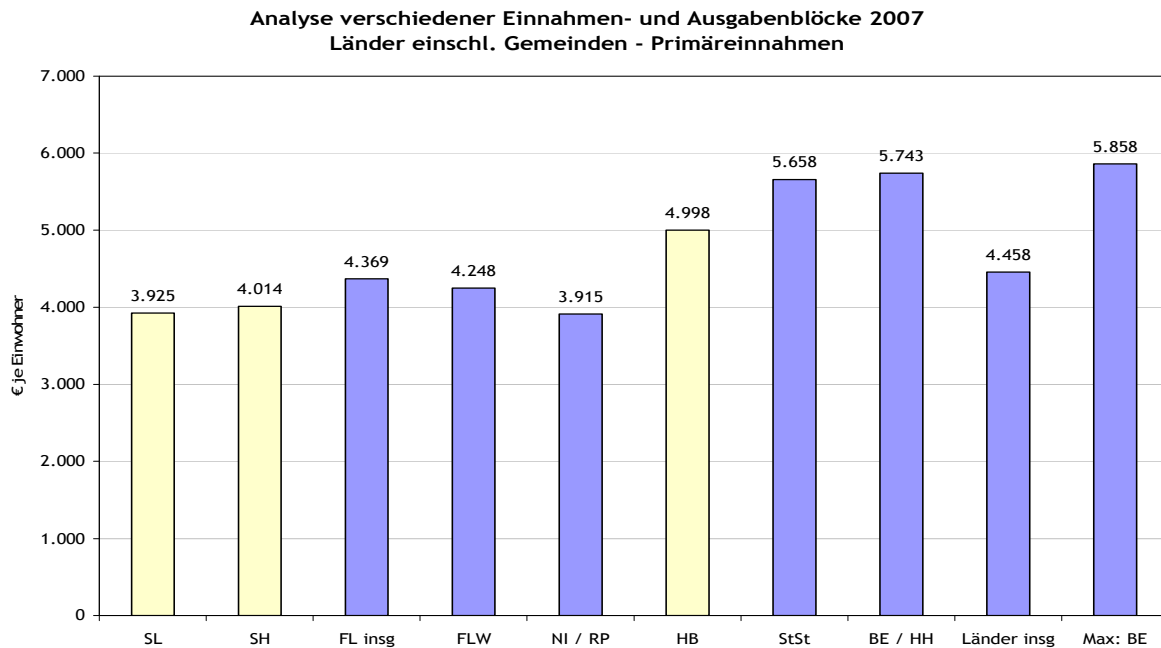


Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Primäreinnahmen entwickelten sich, bezogen auf das Basisjahr 2000, mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland positiv. Ab dem Jahr 2005 weisen alle betrachteten Länder und Referenzgebiete eine vergleichbare Entwicklung auf. Bis Jahr 2005 sind auch wegen des stufenweisen Auslaufens der Sanierungs-BEZ bei den Ländern Bremen und Saarland Rückgänge auf der Einnahmenseite zu erkennen.

Schleswig-Holstein weist über den gesamten Zeitraum einen nahezu parallelen Verlauf zur Entwicklung der Flächenländer West auf.

Abbildung 57: Primäreinnahmen 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Da in 2007 die Veräußerungserlöse der Ländergesamtheit mit 3,3% der gesamten bereinigten Einnahmen eine relativ geringe Bedeutung haben und diese auch nicht auf die drei Untersuchungsländer konzentriert sind, ergibt sich zumindest für die Flächenländer ein sehr ähnliches Bild wie bei den bereinigten Einnahmen, so dass auf die obigen Ausführungen verwiesen werden kann. Bei einzelnen Ländern können die Einmaleffekte deutlich stärker ausfallen. So zeigt sich bei den Stadtstaaten, dass sich der Abstand zwischen Bremen (4.998 €/EW) und dem Durchschnitt Berlin/Hamburg (5.743 €/EW) deutlich schrumpft, wenn die Veräußerungserlöse herausgerechnet werden, was die Ausführungen zu den Berliner Veräußerungserlösen im vorigen Abschnitt bestätigt.

Abbildung 58: Primäreinnahmen

Einnahmen gegenüber der Benchmark
Primäreinnahmen

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-444	-462	-355	-1.006		
Flächenländer West	-323	-336	-234	-664		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	10	10	99	280		
Stadtstaaten					-660	-437
Berlin / Hamburg					-744	-493
Länder insgesamt	-533	-555	-444	-1.259	541	358

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Primäreinnahmen der zu untersuchenden Länder stellen sich gemessen an den Referenzländern günstiger dar als bei einem Vergleich der bereinigten Einnahmen. Sowohl das Saarland als auch Schleswig-Holstein verzeichnen Mehreinnahmen gegenüber ihren Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Weiterhin sind die Einnahmen Berlins durch Sonder-BEZ für den Aufbau Ost nach oben verzerrt. Alle drei zu untersuchenden Länder verfügen im Übrigen über Steigerungspotenziale bei ihren Einnahmen, mit denen notwendige Konsolidierungsbeiträge erschlossen werden können. Zu nennen sind z. B. Anpassungen bei Gebühren und Hebesätzen für Grund- und Gewerbesteuer sowie eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Primäreinnahmen lassen die gleiche Problematik wie die Bereinigten Einnahmen erkennen: **Bremen** verzeichnet auch nach Finanzausgleich erhebliche (steuerabhängige) Mindereinnahmen gegenüber Hamburg und verfügt - auch nach Herausrechnung Berliner Veräußerungserlöse - bei Weitem nicht über die durch Sonderbedarfs-BEZ erhöhten Einnahmen Berlins. Nach Auslaufen der Sanierungszahlungen, die in Abschn. 5.2.4 den völlig unzutreffenden Eindruck vermitteln, Bremen habe zwischenzeitlich im Stadtstaaten-Vergleich sogar überdurchschnittliche Primäreinnahmen verzeichnen können, ist es Bremen gelungen, die Einnahmenentwicklung Hamburgs und Berlins – allerdings mit nicht ausgleichbaren jährlichen Mindereinnahmen von rd. 800 €/EW – mit zuzuziehen.

Die Einnamenschwäche des **Saarlandes** und **Schleswig-Holsteins** zeigt sich unter Berücksichtigung der oben genannten Faktoren (Sonderbedarfs-BEZ, Ausgliederungsgrad kommunaler Gebührenhaushalte, zeitversetzte Abrechnung des Finanzausgleichs) auch im Bereich der Primäreinnahmen. Im Saarland lagen die Primär-

einnahmen 323 €/EW, in Schleswig-Holstein 234 €/EW unter dem Durchschnitt der Flächenländer West. Signifikante Möglichkeiten zur Einnahmensteigerung sind nach den nachfolgenden Analysen auch hier nicht vorhanden.

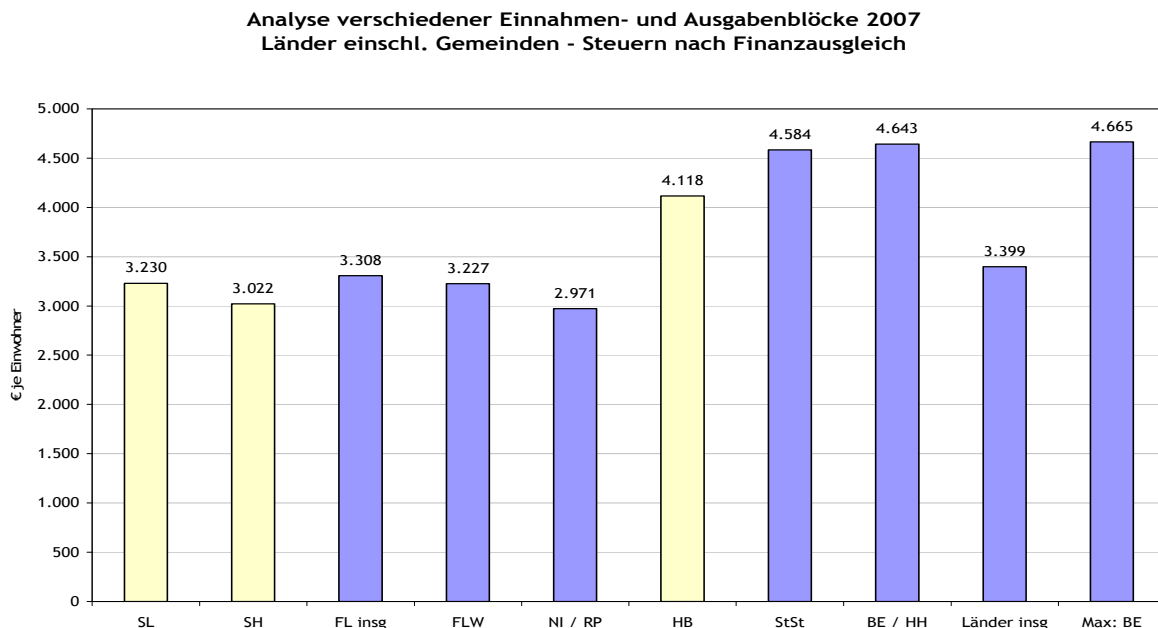
5.3.3 Steuereinnahmen nach LFA

5.3.3.1 Steuereinnahmen nach LFA und SoBEZ

Abgrenzung gem. Kassenstatistik:

Hier werden die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen nach sämtlichen Zahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems betrachtet, da diese Mittel den Ländern im betreffenden Jahr tatsächlich zur Verfügung stehen. Die Zahlen sind der Kassenstatistik entnommen, so dass eine kameralistische Zuordnung erfolgte. Es sind also die im Jahr 2007 geflossenen Zahlungen des Finanzausgleichs erfasst und nicht die nach der tatsächlichen Abrechnung den Ländern für das Jahr 2007 zustehenden Zahlungen.

Abbildung 59: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (Kassenstatistik + SoBEZ)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen weist auch nach sämtlichen Finanzausgleichsleistungen im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten mit 4.118 €/EW um ca. 11% geringere Einnahmen auf. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Berlin Ausgleichszahlungen für seine besonderen Lasten als neues Land erhält, die in den Durchschnitt der Stadtstaaten eingehen.

Sowohl das Saarland (3.230 €/EW) als auch Schleswig-Holstein (3.022 €/EW) haben weniger Mittel als die Flächenländer West (3.227 €/EW) zur Verfügung. Bei einer Betrachtung der Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (2.971 €/EW) stehen Schleswig-Holstein hingegen kassenmäßig 1,7% und dem Saarland ca. 8,7% Mehreinnahmen je Einwohner zur Verfügung.

Abbildung 60: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (Kassenstatistik + So-BEZ)

Einnahmen gegenüber der Benchmark

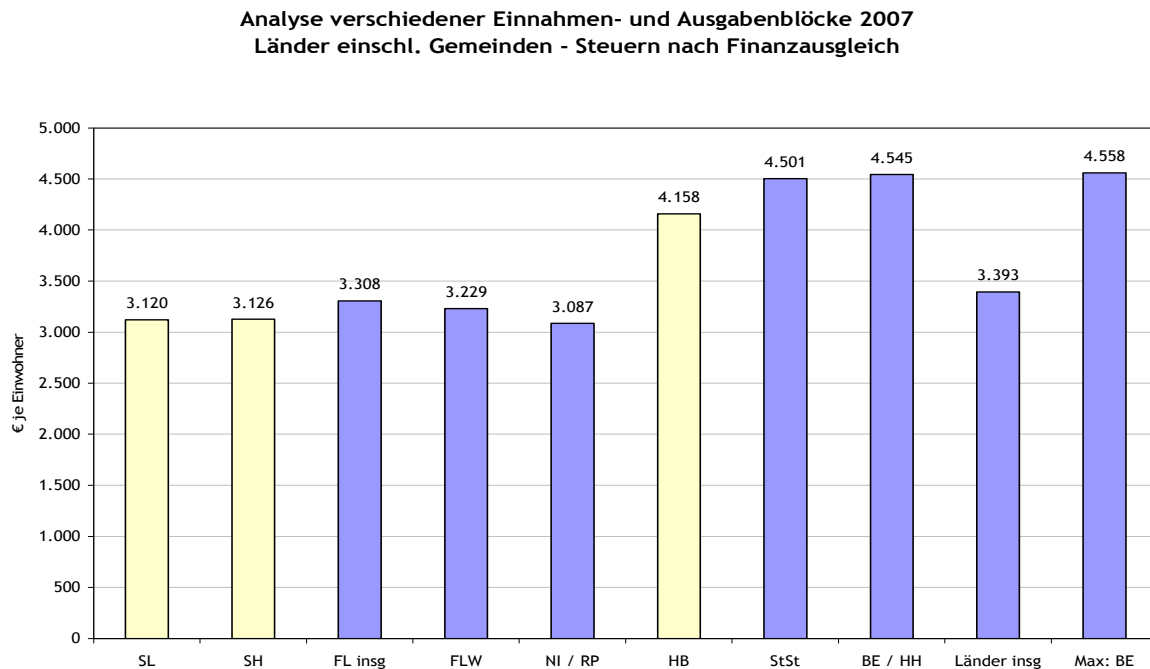
Steuern nach Finanzausgleich (Kassenstatistik + So-BEZ)

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-79	-82	-286	-812		
Flächenländer West	3	3	-205	-580		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	259	269	51	145		
Stadtstaaten					-466	-309
Berlin / Hamburg					-525	-348
Länder insgesamt	-169	-176	-377	-1.068	719	477

Abgrenzung gem. FAG-Abrechnung:

Im Gegensatz zur obigen Darstellung sind hier die Zahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus der vorläufigen Abrechnung entnommen. Dies bedeutet, dass nicht die Finanzausgleichszahlungen im Jahr 2007, sondern diejenigen für das Jahr 2007 berücksichtigt werden. Zudem ist zu beachten, dass bei der FAG-Abrechnung die Realsteuern und die Grunderwerbsteuer nicht in voller Höhe berücksichtigt, sondern nur mit einer normierten Höhe berücksichtigt werden. Weiterhin sind die Förderabgaben für Bodenschätze wie Erdöl und Erdgas (vgl. 5.3.5) als Steuereinnahmen mit einbezogen.

Abbildung 61: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (FAG+SoBEZ)



Quelle: Abgrenzung gem. FAG für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei der Darstellung gem. der FAG-Abrechnung weist Bremen mit 4.158 €/EW 7,6% niedrigere Einnahmen auf als die Stadtstaaten. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Berlin Ausgleichszahlungen für seine besonderen Lasten als neues Land erhält, die in den Durchschnitt der Stadtstaaten eingehen.

Sowohl das Saarland als auch Schleswig-Holstein haben 3,4% weniger als die Flächenländer West. Im Vergleich zu Niedersachsen/Rheinland-Pfalz haben beide Länder hingegen um etwas mehr als 1% höhere Einnahmen. Die gegenüber der Kassenstatistik um gut 100 €/EW niedrigeren Einnahmen des Saarlandes sind auf hohe Steuereinnahmen zum Jahresende 2007 zurückzuführen, die erst Anfang 2008 Anpassungen im LFA nach sich ziehen. Der um einen ähnlich großen Betrag höhere Wert Schleswig-Holsteins in dieser Abgrenzung resultiert teilweise aus der Einbeziehung der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe und führt insoweit zu keiner Relativierung der Aussage, teilweise aber auch aus einer von der Kassenstatistik abweichenden Anrechnung der (relativ verhaltenen) Kommunalsteuereinnahmen im LFA.

Abbildung 62: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (FAG + So-BEZ)

**Einnahmen gegenüber der Benchmark
Steuern nach Finanzausgleich (FAG + So-BEZ)**

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-188	-196	-182	-515		
Flächenländer West	-109	-114	-103	-291		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	33	34	40	112		
Stadtstaaten					-343	-227
Berlin / Hamburg					-387	-257
Länder insgesamt	-273	-284	-266	-755	766	508

Position Bund, Bayern, Berlin:

Es zeigt sich wiederum deutlich, dass das Saarland und Schleswig-Holstein gegenüber den Vergleichsländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz keine signifikante Einnahmeschwäche aufweisen. Die Länder können sogar höhere Einnahmen verbuchen. Der Vergleich Bremens mit den Stadtstaaten ist durch die Leistungen des Bundes an Berlin als neues Land verzerrt. Somit kann auch für Bremen festgehalten werden, dass keine signifikanten Nachteile auf der Einnahmenseite bestehen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

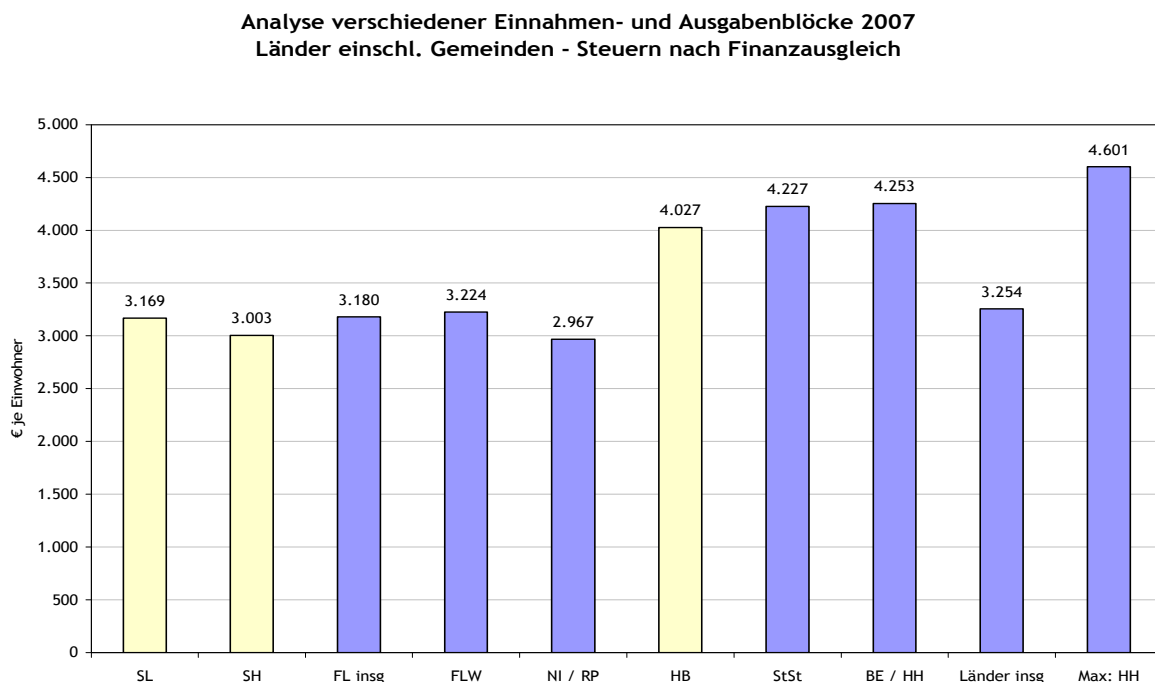
Die Sonderbedarfs-BEZ, denen entsprechende Belastungen gegenüberstehen, verzerren den Vergleich. Soweit die Daten der Kassenstatistik entnommen sind, werden im Übrigen nicht die Finanzkraft, sondern die mit den tatsächlichen Hebesätzen gewichteten Realsteuereinnahmen ermittelt und gegenübergestellt.

5.3.3.2 Steuereinnahmen nach LFA ohne Sonderbedarfs-BEZ

Abgrenzung gem. Kassenstatistik:

Im Gegensatz zu 5.3.3.1 werden in dieser Darstellung die zur Verfügung stehenden Mittel ohne Sonderbedarfs-BEZ betrachtet. Die Sonderbedarfs-BEZ werden den betreffenden Ländern nach dem Finanzausgleichsgesetz für die Abgeltung von Sonderbelastungen gewährt.

Abbildung 63: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (Kassenstatistik ohne SoBEZ)



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Ohne die Berücksichtigung von Sonderbedarfs-BEZ weist Bremen nach Finanzausgleichsleistungen im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten mit 4.027 €/EW um ca. 5,3% niedrigere Einnahmen auf.

Sowohl das Saarland (3.169 €/EW) als auch Schleswig-Holstein (3.003 €/EW) haben weniger Mittel als die Flächenländer West ((3.224 €/EW) zur Verfügung. Das Saarland liegt im Vergleich zu den Flächenländern West um 1,7% unter deren Wert; Schleswig-Holstein um knapp 7%. Im Vergleich zu Niedersachsen/Rheinland-Pfalz haben das Saarland 202 €/EW oder 6,8% und Schleswig-Holstein 36 €/EW oder 1,2% mehr zur Verfügung.

Abbildung 64: Steuern nach Finanzausgleich (Kasse ohne SO-BEZ)

**Einnahmen gegenüber der Benchmark
Steuern nach Finanzausgleich (Kassenstatistik ohne So-BEZ)**

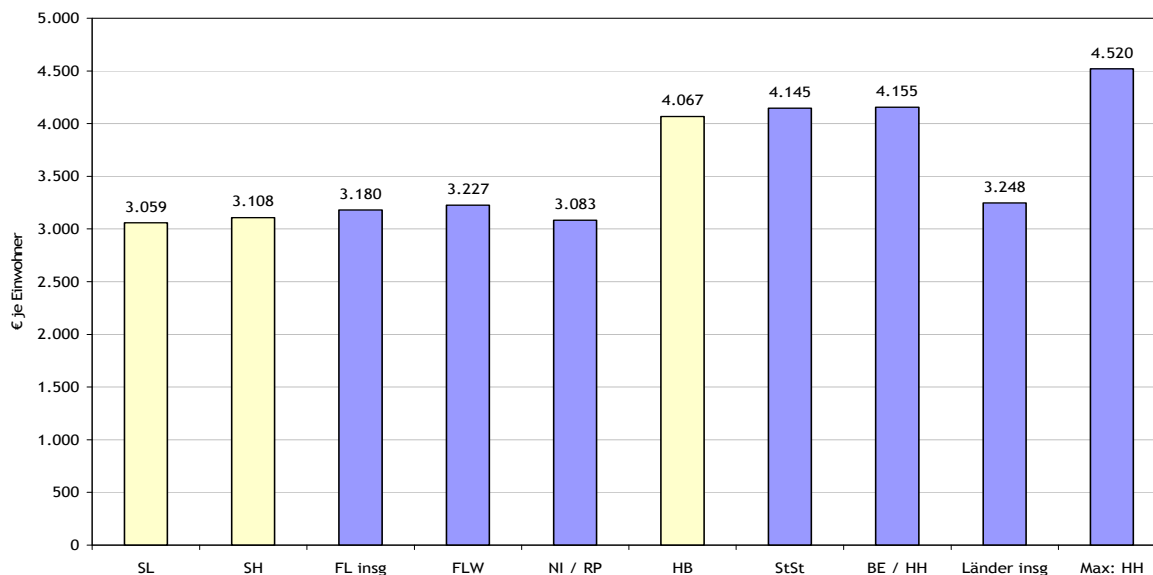
Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-11	-12	-177	-501		
Flächenländer West	-55	-57	-221	-626		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	202	210	36	102		
Stadtstaaten					-200	-133
Berlin / Hamburg					-226	-150
Länder insgesamt	-85	-89	-251	-711	773	512

Abgrenzung gem. FAG-Abrechnung:

Wie bereits in Abschn. 5.3.3.1 erläutert, basieren hier die Zahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf der vorläufigen Abrechnung und nicht auf der Kassenstatistik.

Abbildung 65: Steuern nach Finanzausgleich 2007 (FAG ohne SoBEZ)

**Analyse verschiedener Einnahmen- und Ausgabenblöcke 2007
Länder einschl. Gemeinden -Steuern nach Finanzausgleich**



Quelle: Abgrenzung gem. FAG für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei der Darstellung gem. der FAG-Abrechnung weist Bremen mit 4.067 €/EW 1,8% niedrigere Einnahmen auf als die Stadtstaaten. Im Vergleich zu Hamburg/Berlin hat Bremen um 2,1% geringere Einnahmen.

Das Saarland hat 5,2% weniger Mittel als die Flächenländer West zur Verfügung. Die Einnahmen sind um 24 €/EW bzw. knapp 1% niedriger gegenüber Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Schleswig-Holstein hat um 3,6% geringere Einnahmen als die Flächenländer West. Allerdings verfügt Schleswig-Holstein mit 25 €/EW über knapp 1% höhere Einnahmen im Vergleich zum Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Abbildung 66: Steuern nach Finanzausgleich (FAG ohne So-BEZ)
Einnahmen gegenüber der Benchmark

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-121	-126	-72	-204		
Flächenländer West	-168	-175	-119	-337		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-24	-25	25	70		
Stadtstaaten					-78	-51
Berlin / Hamburg					-88	-58
Länder insgesamt	-189	-197	-140	-398	819	543

Position Bund, Bayern, Berlin:

Der Steuereinnahmenvergleich zeigt, dass das Finanzausgleichssystem seiner Zielsetzung, eine angemessene Annäherung der Finanzkraft aller Länder zu gewährleisten, voll gerecht wird. Die Steuereinnahmen vom Saarland und von Schleswig-Holstein weichen nicht signifikant vom Vergleichsniveau der beiden Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ab; Schleswig-Holstein liegt sogar leicht darüber. Bremens rechnerischer Rückstand zum Durchschnitt von Berlin/Hamburg ist im Gegensatz zum vorherigen Abschnitt deutlich gesunken. Ein Abstand von unter 2% kann nicht als signifikant bezeichnet werden. Alle drei zu untersuchenden Länder verfügen über Steigerungspotenziale bei ihren Einnahmen, mit denen notwendige Konsolidierungsbeiträge erschlossen werden können. Zu nennen sind z. B. Anpassungen bei den Hebesätzen für Grund- und Gewerbesteuer sowie eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die vergleichsweise geringen Steuereinnahmen nach LFA stellen für die drei betrachteten Länder in Verbindung mit den überdurchschnittlich hohen Vorbelastungen auf der Ausgabenseite eine wesentliche Ursache ihrer finanziellen Schieflage dar.

Für **Bremen** ist darauf hinzuweisen, dass die in der Abschn. 5.2.7 ausgewiesenen LFA-Ansprüche in dieser Höhe im Jahr 2007 nicht haushaltswirksam geworden sind. Die tatsächlichen LFA-Einnahmen lagen in Bremen um rd. 40 € je Einwohner unter den Ansprüchen (vgl. Abschn. 5.2.6). Bremen weist bei den tatsächlichen steuerabhängigen Einnahmen (nach LFA und BEZ) trotz der zweithöchsten einwohnerbezogenen Wirtschaftskraft aller Länder das mit Abstand niedrigste Niveau unter den Stadtstaaten auf: Hamburg erzielte 2007 nach Finanzausgleich um 460 € je Einwohner höhere Steuereinnahmen und Berlin verzeichnet - aufgrund der hohen Sonderzahlungen des Bundes - sogar trotz extrem niedriger Wirtschaftskraft und geringerer originärer Steuereinnahmen gegenüber Bremen bei den steuerabhängigen Einnahmen ein Plus von 540 € je Einwohner.

Die strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern bei den originären Steuereinnahmen ergeben sich aus Abschn. 5.2.6. Den Sonder-BEZ stehen anerkannte Mehrbelastungen gegenüber. Die steuerabhängigen Einnahmen nach der Kassenstatistik enthalten periodenfremde Zahlungen, die dem Jahr 2006 zuzuordnen sind. Weiterhin fehlen Abrechnungszahlungen, die im Jahr 2008 geleistet werden.

Für das **Saarland** zeigt sich, dass es unter den westdeutschen Ländern strukturell extrem niedrige Einnahmen verzeichnet und um 168 €/EW unter dem Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer liegt. Die Untersuchung der Vorbelastungen auf der Ausgabeseite zeigt, dass zu den gegenüber der Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz leicht niedrigeren Einnahmen massive Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite hinzutreten.

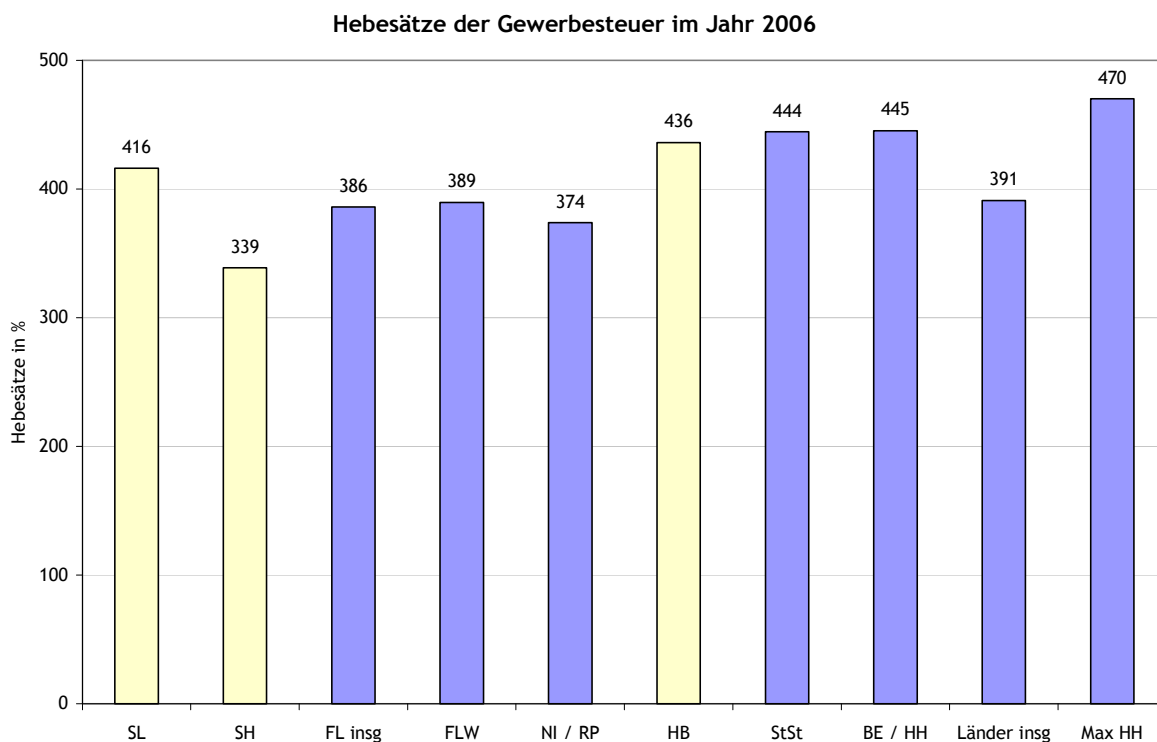
Schleswig-Holstein liegt bei den Steuereinnahmen nach LFA deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer West. Der Länderfinanzausgleich kann die Einnamenschwäche des Landes nur teilweise kompensieren. Aus den unterdurchschnittlichen Einnahmen müssen sowohl strukturelle Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite als auch die Kernaufgaben des Landes finanziert werden.

5.3.4 Steuersätze

5.3.4.1 Durchschnittliche Höhe Gewerbesteuerhebesatz

Die Hebesätze der Gewerbesteuer werden von den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden beziehungsweise kreisfreien Städten festgesetzt. Nicht zuletzt über die Modalitäten der Anrechnung der Gewerbesteuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich können die Länder versuchen, Einfluss auf die Höhe der Hebesätze zu nehmen. Grundsätzlich kann ein höherer Hebesatz als an vergleichbaren Standorten zu Verlagerungen von Unternehmen führen. Kleinere Differenzierungen dürften allerdings kaum zu Umzügen führen.

Abbildung 67: Hebesätze Gewerbesteuer in 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnung und Darstellung: ZDL.

Mit 436% verzeichnete Bremen im Jahr 2006 einen Hebesatz, der den Bundesdurchschnitt von 391% zwar deutlich übertraf. Im Vergleich zu den Stadtstaaten wurde aber ein um 8 Punkte niedrigerer Wert verzeichnet, gemessen am benachbarten Hamburg betrug der Rückstand 34 Punkte. Sowohl gemessen am Bundesmittel (391%), am Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (389%) als auch an der Vergleichsgruppe Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (374%) hat das Saarland

(416%) einen überdurchschnittlichen Wert. Dagegen ist in Schleswig-Holstein mit 339% eine deutlich geringere Anspannung der Steuerschraube festzustellen.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Übersicht zu den Gewerbesteuerhebesätzen zeigt, dass alleine hier über eine Ausschöpfung von Gestaltungsmöglichkeiten für alle drei Länder teils erhebliche Entlastungspotenziale vorliegen, bis hin zu hohen dreistelligen Millionenbeträgen im Jahr. Gerade Schleswig-Holstein weist hier noch deutliche Spielräume auf. Mit dem Durchschnittshebesatz Nordrhein-Westfalens von 435% wären im Saarland damit rechnerisch Mehreinnahmen von 20 Mio. € angefallen, in Schleswig-Holstein knapp 310 Mio. €.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

In **Bremen** ist die leichte Unterschreitung der Vergleichshebesätze Hamburgs und Berlins im Wesentlichen durch die Einbeziehung der Stadt Bremerhaven begründet, die aufgrund ihrer schwierigen wirtschaftsstrukturellen Ausgangslage und der intensiven Umlandkonkurrenz im Hebesatzniveau hinter der Stadt Bremen zurückbleiben muss. Ein überregionaler Vergleich der Großstädte über 500.000 Einwohner zeigt, dass der stadtbremische Wert hier hingegen praktisch den Durchschnitt erreicht. Auch für die Stadt Bremen sind deutlichere Anhebungen des Gewerbesteuer-Hebesatzes aufgrund der bestehenden - insbesondere auch überregionalen - Wettbewerbssituation mit wirtschaftsstärkeren Standorten daher derzeit nicht umsetzbar.

Das **Saarland** und **Schleswig-Holstein** weisen darauf hin, dass sich die Höhe der Gewerbesteuerhebesätze nur am kommunalen Leistungsangebot orientieren kann. Empirisch ist festzustellen, dass der Gewerbesteuerhebesatz abhängig ist von der Einwohnerzahl der jeweiligen Stadt oder Gemeinde. Die Höhe der Steuersätze bzw. Hebesätze differenziert regional mit dem Grad der siedlungsstrukturellen Verdichtung. In Ballungszentren und Verdichtungsräumen insbesondere in Städten sind sie höher als in ländlichen Regionen. In dieser Differenzierung der Steuersätze und Hebesätze spiegelt sich das steuerliche Äquivalenzprinzip wider: In Ballungszentren und stärker verdichteten Räumen sind die Infrastruktur und das staatliche Leistungsangebot umfassender als in ländlichen oder gar peripheren Regionen. Diese siedlungsstrukturelle Differenzierung ist bei Vergleichen der Steuersätze bzw. Hebesätze unbedingt zu berücksichtigen. Stärker verdichtete Räume können nicht als Referenz für das Saarland und Schleswig-Holstein herangezogen werden. Andernfalls würde aus Sicht der Steuerzahler das Prinzip der Steuergerechtigkeit verletzt. Mittel- bis langfristig würden Wertschöpfung und Beschäftigung in den geringer verdichteten und peripheren Regionen gefährdet – und damit auch die Basis für weitere Steuerar-

ten. Da die betroffenen Regionen auch zu den strukturschwachen Regionen zählen, würde die Notwendigkeit einer ausgleichenden regionalen Strukturpolitik – mit entsprechenden nationalen und/oder europäischen – Finanzströmen erzeugt.

Das **Saarland** hat mit Ausnahme von NRW, dessen Durchschnitt durch Großstädte oberhalb 200.000 EW beeinflusst wird, die höchsten Gewerbesteuerhebesätze aller Flächenländer. Die IHK des Saarlandes bemüht sich seit langem darum, die saarländischen Gemeinden zu einer Absenkung der überdurchschnittlich hohen Gewerbesteuerhebesätze zu bewegen, um bestehende Standortnachteile zu beseitigen.

In **Schleswig-Holstein** gibt es ca. 1.200 Gemeinden mit Hebesätzen von 200 (dieser wird von einer Gemeinde mit 46 Einwohnern erhoben) bis 430 % (dieser wird von einer Stadt mit ca. 230.000 Einwohnern erhoben). Das Institut „Finanzen und Steuern“, hat in seiner Schrift Nr. 439 die Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern zusammengestellt. Danach wird die Gewerbesteuer im Durchschnitt mit einem Hebesatz von 433% erhoben. Die Spannbreite reicht von 340% bis 490%. Die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein hatten im Jahr 2006 einen Hebesatz von 417%. Damit liegt Schleswig-Holstein im Mittelfeld. Der Realsteuervergleich 2006 des Statistischen Bundesamtes zeigt für die kreisangehörigen Gemeinden einen Durchschnittshebesatz von 354% in Deutschland und von 314% in Schleswig-Holstein.

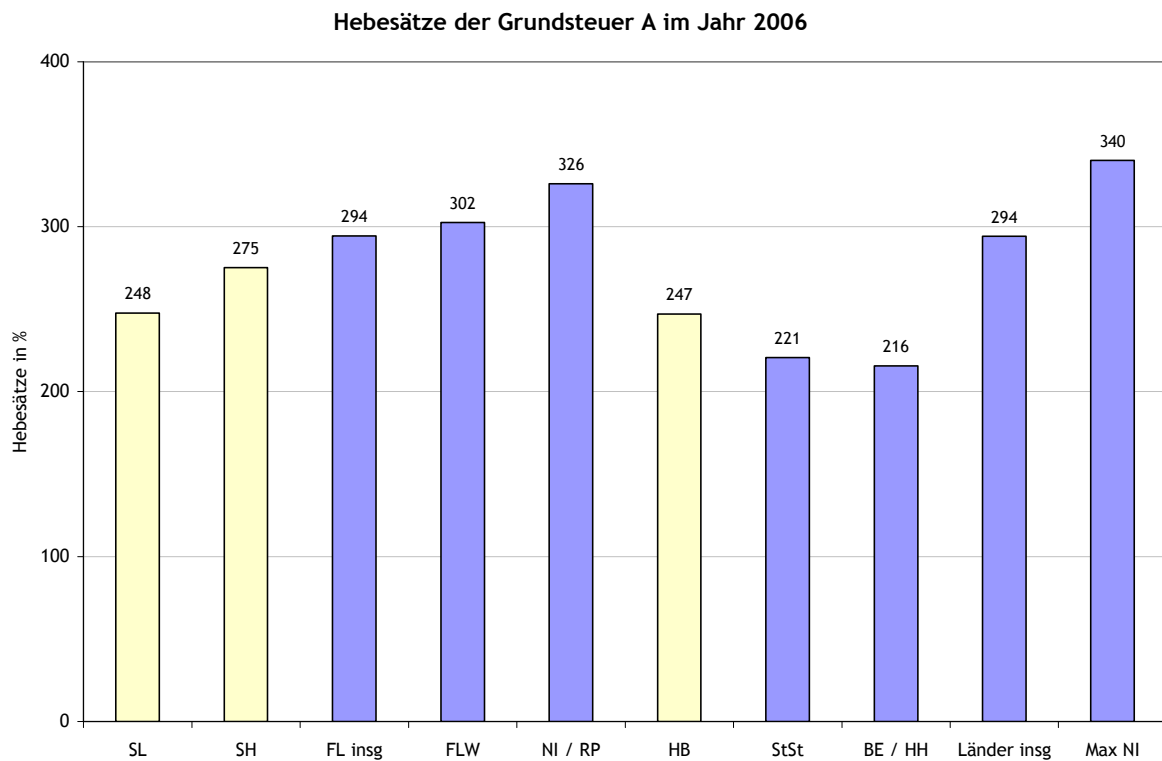
In Schleswig-Holstein würde eine übermäßige Anhebung der Gewerbesteuersätze die Attraktivität des Unternehmensstandortes verringern. Die wirtschaftlichen Folgen wären unmittelbar eine geringere Wertschöpfung und ein geringerer Beschäftigungsstand. Steuerlich würde sich das in niedrigeren Einkommen- und Körperschaftsteuern sowie niedrigeren Umsatzsteuern niederschlagen. Mit einer Zunahme des Gewerbesteueraufkommens proportional zur Anhebung des Gewerbesteuersatzes kann nicht gerechnet werden. Die für Schleswig-Holstein errechneten Mehreinnahmen bei einem unterstellten Durchschnittshebesatz von Nordrhein-Westfalen von 435 % sind völlig unrealistisch.

5.3.4.2 Durchschnittliche Höhe Grundsteuersatz

Auch bei der Grundsteuer werden die Hebesätze von den einzelnen Kommunen festgelegt. Im Vergleich zur Gewerbesteuer dürfte die Gefahr von Standortverlagerungen bei Steuersatzdifferenzen deutlich geringer ausfallen, so dass Spielräume durchaus genutzt werden können. Bei der Grundsteuer wird nach den Arten A für landwirtschaftlich genutzte Flächen und B für Flächen mit anderer Nutzung unter-

schieden. Auch wenn die Gemeinden aus der Grundsteuer A nur ein eng begrenztes Aufkommen erzielen, sei kurz auf die Unterschiede bei den durchschnittlichen Hebesätzen in den einzelnen Bundesländern hingewiesen.

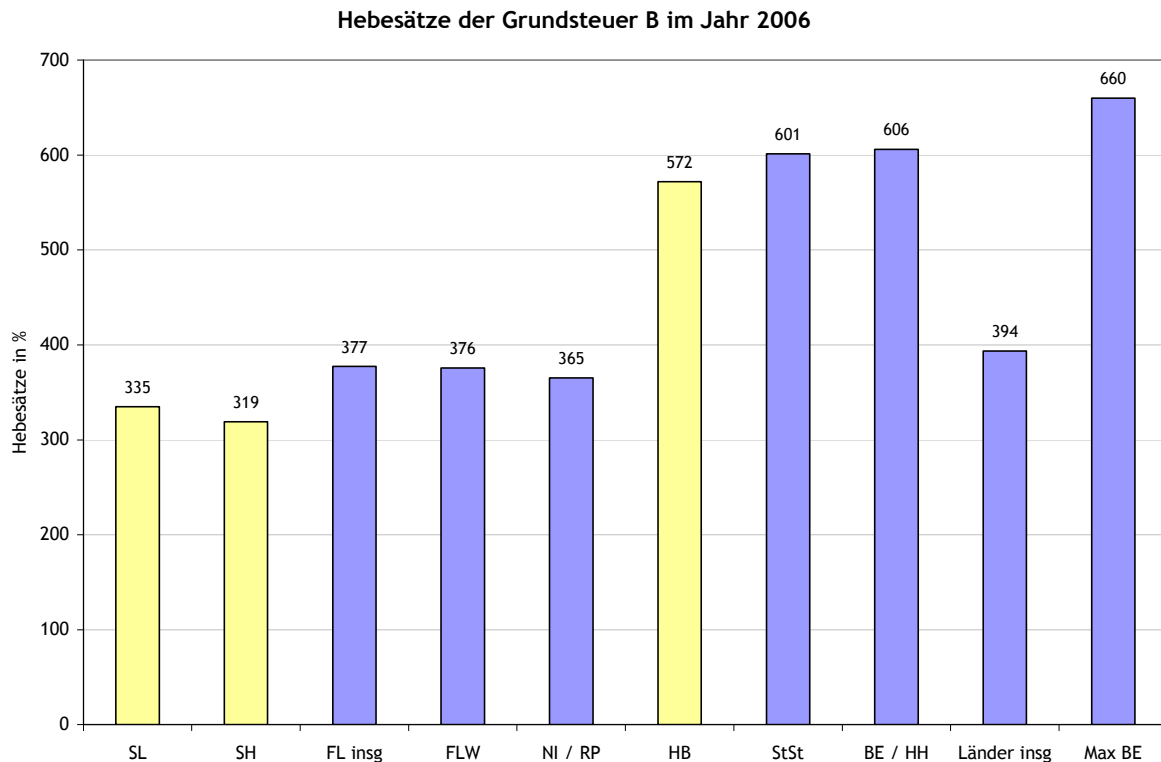
Abbildung 68: Hebesätze Grundsteuer A in 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremens Hebesatz von 247% ist im Vergleich zu den beiden anderen Stadtstaaten zwar um 31 Prozentpunkte höher, die damit erzielten Mehreinnahmen sind angesichts der begrenzten Bedeutung dieser Abgabe in Großstädten jedoch eng begrenzt. Das Saarland und Schleswig-Holstein weisen mit 248% bzw. 275% deutlich niedrigere Hebesätze für die Grundsteuer A auf als die Flächenländer West (302%).

Abbildung 69: Hebesätze Grundsteuer B in 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Im Jahr 2006 wies Bremen hier einen Hebesatz von 572% aus. Der Bundesmittelwert von 394% wurde damit deutlich übertroffen, nicht aber der Vergleichswert der Stadtstaaten (601%). Berlin verzeichnete einen Hebesatz von 660%, der 2007 auf 810% angehoben wurde. Das Saarland (335%) und Schleswig-Holstein (319%) blieben unter dem Mittelwert der westdeutschen Flächenländer (376%) sowie der Länder Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 365%.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Übersicht zu den Grundsteuerhebesätzen zeigt, dass alleine hier über eine Ausschöpfung von Gestaltungsmöglichkeiten für alle drei Länder teils erhebliche Entlastungspotenziale bis hin zu dreistelligen Millionenbeträgen pro Jahr vorliegen. Im Jahr 2006 hatte Bremen im Vergleich zu Berlin auf Einnahmen von 20 Mio. € verzichtet, 2007 auf 60 Mio. €. Bei Anwendung des höchsten unter den Flächenländern beobachteten Hebesatzes (Sachsen mit 446%), wären für das Saarland Mehreinnahmen von 35 Mio. € zu erzielen gewesen, für Schleswig-Holstein 120 Mio. €.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Der für die Stadtgemeinde **Bremen** maßgebliche Grundsteuer B-Hebesatz, der für alle Grundstücke ohne Land- und Forstwirtschaft gilt, ist bereits auf 580% angehoben worden (Differenz zu 572% durch Einbeziehung Bremerhavens) und liegt damit im überregionalen Vergleich sehr deutlich über dem Wert der übrigen Großstädte über 500.000 Einwohner (504%). Lediglich in Berlin liegt der Grundsteuer B-Hebesatz höher als in Bremen. Der sachliche Grund hierfür liegt darin, dass in Berlin – im Gegensatz zu Bremen und den übrigen alten Bundesländern – ein deutlich niedrigeres Bewertungsniveau für die aus der Vergangenheit stammenden Einheitswerte, die für die Grundsteuerfestsetzung die verbindliche Bemessungsgrundlage bilden, zu verzeichnen ist. Ein relevantes Konsolidierungspotenzial durch Erhöhung des Grundsteuer B-Hebesatzes ist damit in Bremen nicht gegeben.

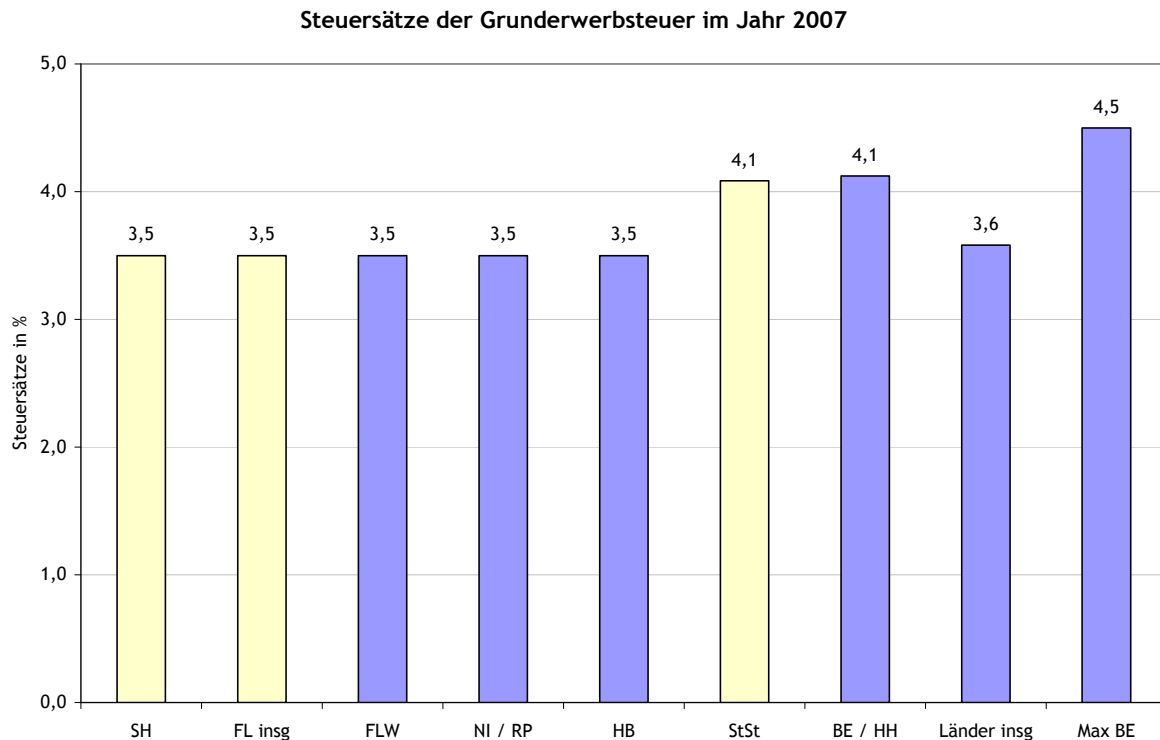
Der Hinweis auf ein vermeintliches Einnahmepotenzial für **Schleswig-Holstein** und das Saarland durch einen Vergleich der Hebesätze bei der Grundsteuer B etwa mit Sachsen ist unrealistisch und nicht seriös. Ähnlich wie bei den Gewerbesteuerhebesätzen kann sich die Höhe der Grundsteuerhebesätze nur am kommunalen Leistungsangebot und am Einkommens- und Vermögensstand der dortigen Einwohner orientieren. Aus diesem Grund sind die Hebesätze bei der Grundsteuer B in Ballungszentren höher als im ländlichen Raum. Ein belastbarer und ernsthafter Vergleich, aus dem ein Mehreinnahmepotenzial ermittelt werden kann, darf allein die Hebesätze von annähernd gleich großen und strukturähnlichen Städten und Gemeinden umfassen.

Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage – die Einheitsbewertung des Grundvermögens – unterscheidet sich in den neuen Bundesländern grundlegend von der in den alten Bundesländern (§§ 129 bis 133 Bewertungsgesetz). Folglich können die Hebesätze nicht miteinander verglichen werden. Der Realsteuervergleich 2006 des Statistischen Bundesamtes zeigt dessen ungeachtet für die kreisangehörigen Gemeinden bundesweit einen gewogenen Durchschnittshebesatz von 344% und für Schleswig-Holstein von 290%.

5.3.4.3 Steuersätze Grunderwerbsteuer

Seit der Föderalismusreform I haben die einzelnen Länder die Möglichkeit, für diese Steuer eigene Steuersätze festzusetzen. In den Länderfinanzausgleich werden Mehreinnahmen aus Satzanhebungen nicht einbezogen.

Abbildung 70: Steuersätze Grunderwerbsteuer in 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bisher hat lediglich Berlin von dieser Option Gebrauch gemacht und den Satz deutlich von 3,5% auf 4,5% angehoben.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Übersicht zu den Grunderwerbsteuersätzen zeigt, dass alleine hier über eine Ausschöpfung von Gestaltungsmöglichkeiten für alle drei Länder teils erhebliche Entlastungspotenziale vorliegen. Gerade Bremen als Stadtstaat hat hier Möglichkeiten, die bisher ungenutzt blieben. Mit einer Anhebung von 3,5% auf 4,5% wie in Berlin ließen sich in Bremen rein rechnerisch Mehreinnahmen von rund 15 Mio. € realisieren, im Saarland gut 10 Mio. € und in Schleswig-Holstein 70 Mio. €.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

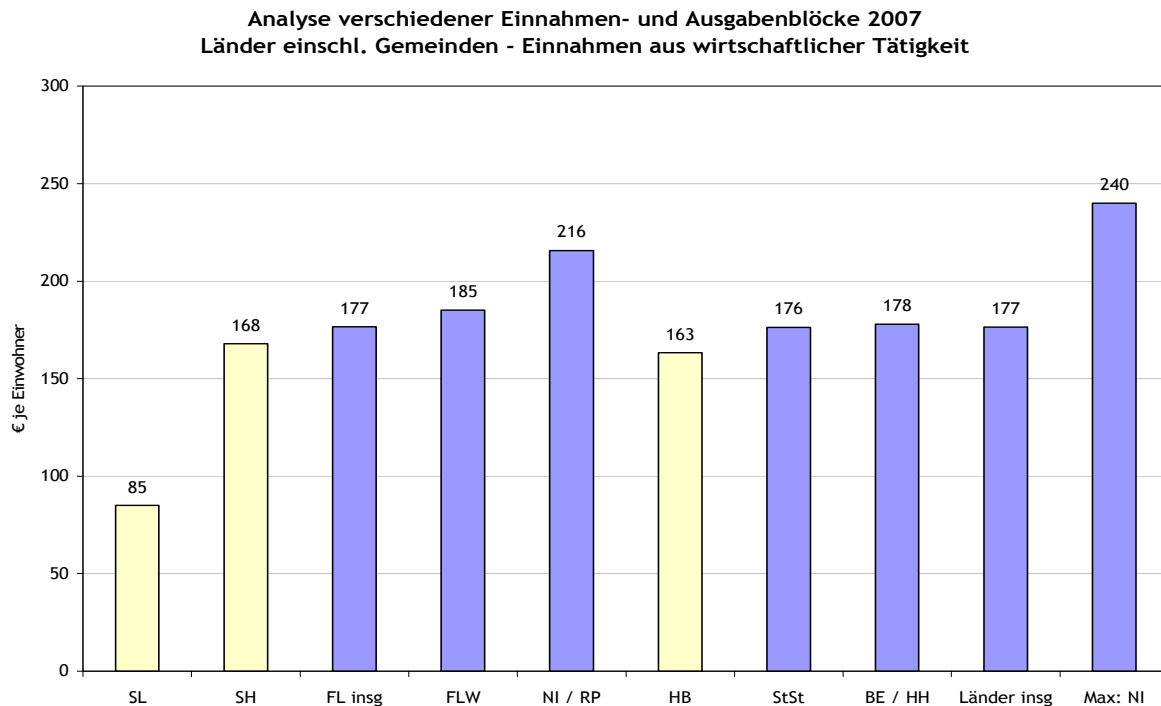
Ob die – im Zuge der Föderalismusreform I – gewonnene Länderkompetenz zur Festlegung des zuvor bundesgesetzlich geregelten Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer durch eine Erhöhung ausgeschöpft werden kann, wird derzeit in **Bremen** - insbesondere auch unter dem Aspekt der für den Stadtstaat zentral bedeutsamen Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung des Landes - geprüft. Eine Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes ist unter Haushaltsgesichtspunkten allerdings nur sinnvoll, wenn die Effekte aus Einwohnerverlusten an das Umland die relativ niedrigen, theoretisch aus einer Erhöhung resultierenden Mehreinnahmen nicht überkompensieren.

Die nachhaltigen finanziellen Auswirkungen einer eventuellen Anhebung der Grunderwerbsteuer im **Saarland** sind im Lichte der Konkurrenzsituation zu Frankreich und der prognostizierten demographischen Entwicklung zu bezweifeln.

5.3.5 Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit umfassen vor allem Mieten und Pachten, Gewinnabführungen eigener Unternehmen bzw. von Beteiligungen und auf kommunaler Ebene insbesondere Konzessionseinnahmen. Daneben umfasst dieser Block auch die Gewinnablieferungen der staatlichen Toto-Lottogesellschaften. Bedeutsam ist auch, dass hierin die in den Länderfinanzausgleich einfließenden Förderabgaben für Bodenschätze (Gas, Öl) enthalten sind, welche in nennenswertem Umfang in Niedersachsen (ca. 102 €/EW) und Schleswig-Holstein (ca. 32 €/EW) anfallen, während bei den anderen Ländern der Pro-Kopf-Betrag im einstelligen €-Bereich liegt. Eine Bereinigung um die Abschöpfung im LFA konnte nicht vorgenommen werden.

Abbildung 71: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen weist hier mit 163 €/EW um 8,5% geringere Einnahmen als die beiden anderen Stadtstaaten Berlin/Hamburg mit 178 €/EW auf.

Schleswig-Holstein liegt mit 168 €/EW um 9,2% unter dem Durchschnitt der Flächenländer West (185 €/EW) und um 22,2% unter der Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 216 €/EW. Knapp 20% dieser Einnahmen Schlesiens entfallen auf die Förderabgabe. Nach einer Korrektur um diese Erlöse fällt der Rückstand Schlesiens (mit der Ausnahme Niedersachsens) deutlich größer aus. Das Saarland weist mit 85 €/EW deutlich unterdurchschnittliche Einnahmen auf. Die relative Abweichung beträgt 54% gegenüber den Flächenländern West und 50,6% gegenüber Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Der Vergleich zu dieser Referenzgruppe ist insoweit verzerrt, da über 40% der niedersächsischen Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit auf der Förderabgabe für Bodenschätze beruhen.

Abbildung 72: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Einnahmen gegenüber der Benchmark
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-92	-95	-9	-25		
Flächenländer West	-100	-104	-17	-49		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-131	-136	-48	-136		
Stadtstaaten					-13	-9
Berlin / Hamburg					-15	-10
Länder insgesamt	-92	-95	-9	-25	-13	-9

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit bilden für sich genommen keine Grundlage für aussagefähige Vergleiche. Sie sind von ihrem Anteil an den bereinigten Einnahmen her gesehen (2007 knapp 4%) insgesamt von nachrangiger Bedeutung, unterliegen starken Schwankungen im Zeitverlauf und sind u.a. auch von der Form der Veranschlagung (Brutto- oder Nettobetrieb) abhängig. Ganz allgemein ist darauf hinzuweisen, dass im Einzelfall z.B. Staatsbetriebe auf ihre effiziente Organisation und Ausgestaltung hin zu untersuchen und ggf. auch im Interesse höherer Einnahmen für den Haushalt zu optimieren sind. In diesem Zusammenhang kann auch die Veräußerung von Unternehmen, z.B. der Hafen in Bremen, ökonomisch sinnvoll sein.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Tatsache, dass **Bremen** hier im Stadtstaatenvergleich leicht unterdurchschnittliche Einnahmen aufweist, dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass bei den konsequenten Vermögensveräußerungen der Vergangenheit nur noch wenige - für die Haushalte rentierliche - betriebliche Beteiligungen gehalten werden.

Aufgrund des nur noch sehr geringen Umfangs wirtschaftlicher Beteiligungen fallen die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit im **Saarland** notwendigerweise gering aus. Die in der Tabelle dargestellten Mindereinnahmen stellen infolgedessen kein Konsolidierungspotenzial, sondern eine Vorbelastung bei der Realisierung ausgeglichener Haushalte dar.

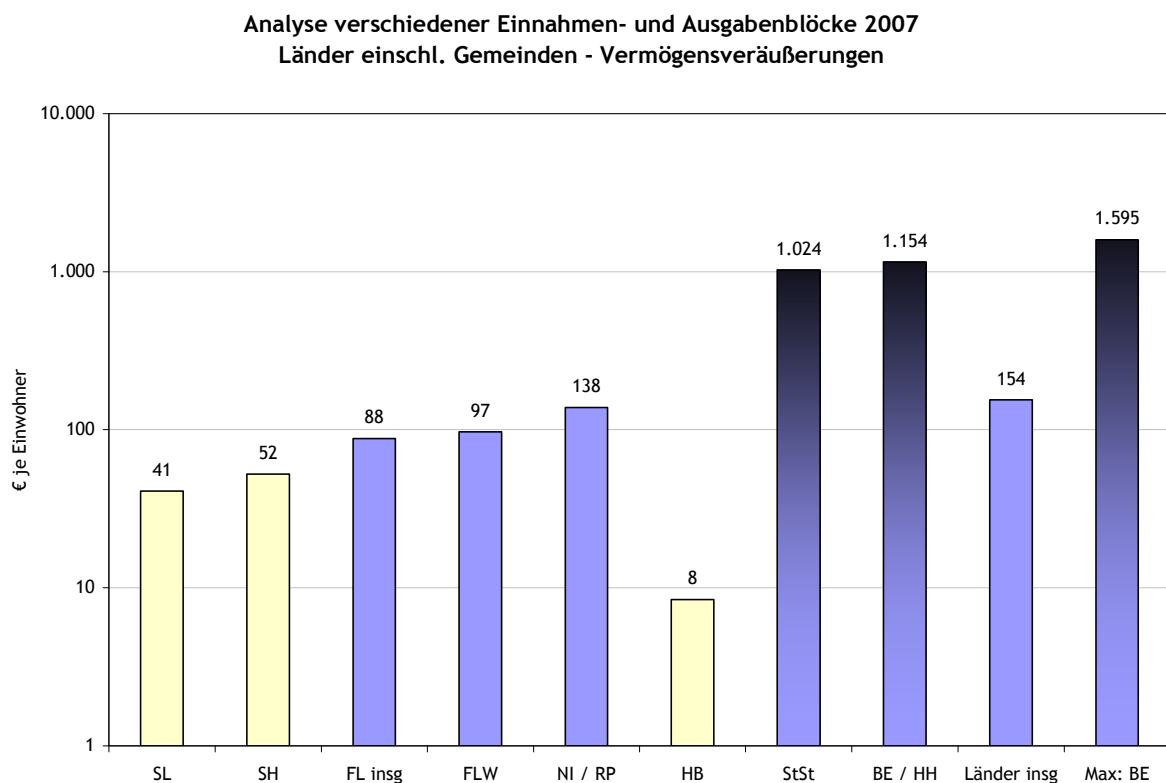
Das Land **Schleswig-Holstein** erzielte 2004 und 2006 leicht erhöhte Gewinne aus Beteiligungen. Und zwar 2004 199 Mio. € aus der Auflösung einer Zweckrücklage seiner Investitionsbank und 2005 und 2006 durch steigende Einnahmen aus dem Erdölförderzins. Die Einnahmen aus dem Erdölförderzins werden wie Steuereinnahmen in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs einbezogen. Sie mindern da-

durch die Finanzausgleichszuweisungen der anderen Länder und die Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen.

5.3.6 Einnahmen aus Vermögensveräußerungen

Bzgl. der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, also Erlösen entsprechend der Obergruppe 13, ist festzustellen, dass alle drei Länder bzgl. aller Vergleichsgruppen unterdurchschnittliche Einnahmen erzielen.

Abbildung 73: Vermögensveräußerungen 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Zur besseren Darstellung der Ergebnisse dieses Einnahmenblockes, die eine große Spannweite zwischen den Ländern aufweisen, wurde eine logarithmische Achsen-Skalierung verwendet.

Bremen erreicht 8 €/EW während die beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Hamburg 1.154 €/EW Erlösen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass hierin der Erlös aus dem Verkauf der Berliner Landesbank mit 4,6 Mrd. € enthalten ist. Dieser hat den Durchschnittswert von Berlin/Hamburg um 890 €/EW erhöht.

Das Saarland mit 41 €/EW sowie Schleswig-Holstein mit 52 €/EW liegen deutlich unter den Werten der Vergleichsgruppen Flächenländer West 97 €/EW bzw. dem Durchschnitt von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz, welche 97 €/EW bzw. 138 €/EW aufweisen.

Abbildung 74: Einnahmen aus Vermögensveräußerungen

**Einnahmen gegenüber der Benchmark
Einnahmen aus Vermögensveräußerungen**

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-47	-49	-36	-101		
Flächenländer West	-56	-58	-44	-126		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-97	-101	-86	-243		
Stadtstaaten					-1.016	-673
Berlin / Hamburg					-1.146	-760
Länder insgesamt	-114	-118	-102	-289	-146	-97

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bei den Einnahmen aus Vermögensveräußerungen fallen alle drei zu untersuchenden Länder durch niedrige Werte auf. Vor dem Hintergrund seines hohen Finanzvermögensstocks (5.817 €/EW) sind die von Bremen erzielten minimalen Erlöse aus Vermögensverwertung besonders augenfällig.

Aussagekräftige Vergleiche können zwar wegen der naturgemäßen Unregelmäßigkeit bezüglich des Zeitpunkts (Haushaltsjahres) der Einnahmenerzielung nicht durch Analyse eines einzelnen Jahres angestellt werden. Entscheidend ist jedoch die Frage „Ist verwertbares, nicht benötigtes Vermögen vorhanden, das veräußert werden kann?“. Es wäre z. B. ein effizienter und in Anbetracht der finanziellen Situation der zu analysierenden Länder auch zumutbarer Konsolidierungsbeitrag, derlei Vermögen, z.B. den Hafen in Bremen zu veräußern und durch Schuldentilgung die Zinslasten dauerhaft zu senken.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Der sehr niedrige Wert der Vermögensveräußerungen in **Bremen** wird auch in den Folgejahren nicht ansteigen. Bremen hat – wie vor dem BVerfG ausführlich dargelegt und begründet – so gut wie alle lohnenswerten Vermögensveräußerungen schon getätigt: Im Zeitraum 1994/2005 wurden bereits Beteiligungen in einer Gesamthöhe von knapp 2,3 Mrd. € veräußert. Die in Einzelfällen für die verbliebenen Beteiligungsgesellschaften vorgenommenen Berechnungen belegen, dass es in den unter-

suchten Fällen für die Haushalte des Landes praktisch ausnahmslos günstiger ist, die jeweiligen Beteiligungen zu halten als sie zu veräußern.

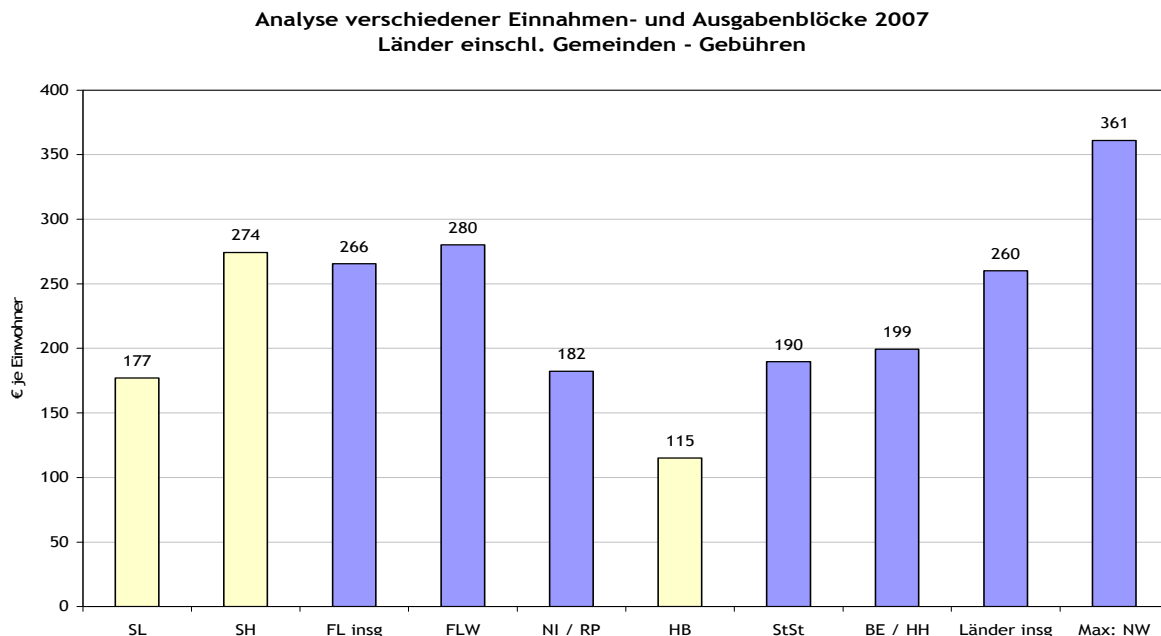
Da das **Saarland** über keine nennenswerten Beteiligungen mehr verfügt, können auch die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen jetzt und in der Zukunft nur gering ausfallen. Die in der Tabelle dargestellten Mindereinnahmen stellen infolgedessen kein Konsolidierungspotenzial, sondern eine Vorbelastung bei der Realisierung ausgeglichener Haushalte dar.

Schleswig-Holstein konnte von 1999 bis 2001 noch hohe Einnahmen aus der Veräußerung von Landesliegenschaften (174, 128 und 118 Mio. €) erzielen, 2002 nur noch geringe, 2004 erfolgte der Verkauf der Landesentwicklungsgesellschaft (105 Mio. €) und der Anteile an NordWestLotto (60 Mio. €). Das Land hat damit einen sehr großen Anteil seines Vermögens bereits veräußert und kann weitere Veräußerungserlöse als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung kaum noch realisieren.

5.3.7 Einnahmen aus Gebühren

Hierunter sind vor allem die Entgelte für die Erbringung von Verwaltungsleistungen (Verwaltungsgebühren) und die Entgelte für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen wie z.B. Kindergärten, Schwimmbäder oder insbesondere Müll- und Abwassergebühren zu verstehen. Ebenfalls enthalten sind zweckgebundene Abgaben wie Kurtaxen und auch die Fehlbelegungsabgabe für sozialen Wohnraum. Allgemein ist zu dieser Kennzahl allerdings festzuhalten, dass insbesondere durch die teilweise erfolgte Ausgliederung der Abwasserzweckverbände in Eigenbetriebe und auch der Müllentsorgung ein beträchtlicher Posten der Gebühreneinnahmen in der Statistik nicht mehr auftaucht und dieser Posten daher zumindest eingeschränkt vergleichbar ist.

Abbildung 75: Gebühreneinnahmen 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Für Bremen ergibt sich mit Einnahmen i.H.v. 115 €/EW ein deutlich geringerer Wert als für Berlin/Hamburg mit 199 €/EW.

Das Saarland weist mit 177 €/EW ebenfalls deutlich geringere Einnahmen als die Flächenländer West (280 €/EW) auf. Im Vergleich zu den beiden Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen beträgt der Abstand 5 €/EW. Demgegenüber weist Schleswig-Holstein mit 274 €/EW höhere bzw. in etwa gleich hohe Einnahmen im Vergleich zu sämtlichen Vergleichsgruppen auf. Bzgl. Niedersachsen/Rheinland-Pfalz erzielt Schleswig-Holstein gut das Eineinhalbfache an Einnahmen aus Gebühren.

Allgemein ist zu dieser Kennzahl allerdings festzuhalten, dass durch die teilweise erfolgte Ausgliederung von Gebührenhaushalten in Eigenbetriebe ein beträchtlicher Posten der Gebühreneinnahmen in der Finanzstatistik derzeit nicht mehr erfasst wird. Aus diesem Grund sind die Werte sehr vorsichtig zu bewerten. Ein Rückschluss von Mindereinnahmen auf Einnahmensteigerungspotenziale könnte zudem unzutreffend sein, da in vielen Bereichen Kostendeckungsgebote und -überdeckungsverbote bestehen.

Abbildung 76: Einnahmen aus Gebühren

**Einnahmen gegenüber der Benchmark
Einnahmen aus Gebühren**

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-89	-92	9	25		
Flächenländer West	-103	-107	-6	-17		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-5	-5	92	261		
Stadtstaaten					-75	-50
Berlin / Hamburg					-84	-56
Länder insgesamt	-83	-86	14	40	-145	-96

Position Bund, Bayern, Berlin:

Es fällt auf, dass Saarland und Bremen weit unterdurchschnittliche Gebühreneinnahmen aufweisen. Besonders ist auf den hohen Einnahmerückstand vom Saarland im Vergleich zu Schleswig-Holstein hinzuweisen, das seinerseits einen großen Abstand zum Maximalwert von Nordrhein-Westfalen aufweist. Ein Angleichen des Saarlandes an das Niveau der Referenzländer Niedersachsen/Rheinland-Pfalz brächte rund 14 Mio. €, an das Niveau der Flächenländer West sogar rund 100 Mio. €. Das legt nahe, dass im Gebührenbereich auch unter Berücksichtigung gewisser Verzerrungen erhebliches Einnahmepotenzial zur Konsolidierung nutzbar gemacht werden könnte.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

In dieser Position sind kommunale Gebühren für Müllabfuhr, Abwasser, Wasser u.a. enthalten. Der Bereich der Gebühren ist erkennbar durch unterschiedliche Ausgliederungsstände verzerrt. Die in der Finanzstatistik verbuchten Einnahmen aus Gebühren geben daher keinerlei Auskunft über die jeweilige Gebührenhöhe, sondern sind entscheidend vom Umfang der Ausgliederungen insbesondere auf kommunaler Ebene abhängig. So fallen im Ergebnis nach der Statistik etwa in den Bereichen Ab-

wasserbeseitigung (1043), Abfallbeseitigung (1044) und Straßenreinigung (1045) zwischen 0 €/EW und 135 €/EW an.

Auch in **Bremen** werden u. a. Abfall- und Abwasserentsorgung, aber beispielsweise auch – wie in Hamburg – Hafenfunktionen durch Gebührenaufkommen in Eigenbetrieben bzw. Sondervermögen (mit-) finanziert und umgesetzt. Im Übrigen weist Bremen hingegen gegenüber vergleichbaren Städten bzw. Ländern keine unterdurchschnittlichen Gebührensätze auf: Exemplarisch sind hier Kindergartengebühren zu nennen, die aktuellen Analysen (Initiative für neue soziale Marktwirtschaft) zufolge in Bremen zu den Spitzenwerten aller bundesdeutschen Großstädte zählen.

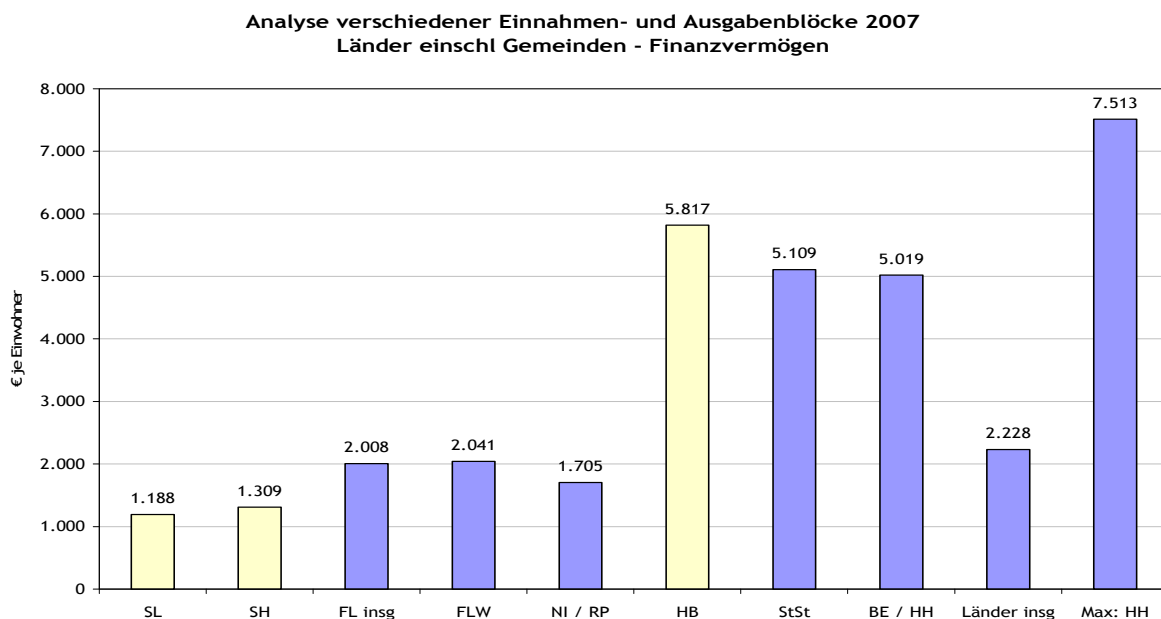
Für das **Saarland** ist festzustellen, dass aktuelle Vergleiche eine überdurchschnittliche Gebührenhöhe im Saarland festgestellt haben (siehe Zeitschrift ÖKO-TEST 3/2008, Test Nebenkosten, „Über Gebühr belastet“). Auch sind nach der Finanzstatistik im Bereich der gebührenerhebenden kommunalen Gemeinschaftsdienste im Saarland keine Defizite festzustellen. Die Behauptung, die Einnahmen des Saarlandes aus Gebühren könnten um 100 Mio. € angehoben werden, ist eine zielorientierte und bewusste Fehlinterpretation nicht vergleichbarer finanzstatistischer Daten.

Die Untersuchung der Initiative für neue soziale Marktwirtschaft zeigt, dass die Kindergartengebühren in den Städten **Schleswig-Holsteins** mit am höchsten sind.

5.3.8 Finanzvermögensstock

Die Finanzvermögensstatistik enthält grundsätzlich folgende Vermögenspositionen: Bargeld, Wertpapiere, vergebene Kredite, Anteilsrechte (z.B. Aktien) sowie Forderungen (z.B. Steuerforderungen). Enthalten sind auch die vergebenen BAföG-Darlehen. Die Finanzvermögensstatistik, auf denen die untenstehenden Ergebnisse basieren, wurde erst 2004 eingeführt und weist - vor allem aufgrund von Schwierigkeiten mit der Datenzulieferung und unterschiedlichen Bewertungsansätzen der einzelnen Gebietskörperschaften insbesondere bei nicht börsennotierten Anteilen und Finanzderivaten - noch strukturelle Mängel auf. Diesbezügliche Probleme bestehen vor allem auch in der Erfassung und Bewertung der Anteile an Landesbanken und Sparkassen, die daher nicht in der Statistik enthalten sind, obwohl sie eine bedeutende Größenordnung einnehmen. Die Ergebnisse sind daher mit Vorsicht zu interpretieren und können lediglich einen ersten Anhaltspunkt geben.

Abbildung 77: Finanzvermögen



Quelle: Statistik des öffentlichen Finanzvermögens 2006 des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen verzeichnet ein Finanzvermögen von gut 5.800 €/EW. Im Vergleich zu den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, das den Spitzenwert aufweist und kaum als Vergleichsland geeignet erscheint, betrug der Vorsprung fast 800 €/EW. Gemessen an Berlin belief sich der Vorsprung auf etwa 2.000 € je Einwohner. Das Saarland (1.188 €/EW) und Schleswig-Holstein (1.309 €/EW) bleiben dagegen um gut 40 % bzw. 35 % unter dem Mittelwert der Flächenländer West (2.041 €/EW). Auch

beim Vergleich mit Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (1.705 €/EW) zeigt sich ein deutlicher Rückstand.

Abbildung 78: Finanzvermögensstock

**Bestand gegenüber der Benchmark
Finanzvermögensstock**

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-820	-853	-699	-1.982		
Flächenländer West	-853	-887	-732	-2.075		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-518	-538	-396	-1.124		
Stadtstaaten					707	469
Berlin / Hamburg					798	529
Länder insgesamt	-1.040	-1082	-919	-2.605	3589	2379

Position Bund, Bayern, Berlin:

Augenfällig ist die Höhe des Bremer Finanzvermögensstocks, die im Gegensatz zu daraus resultierenden relativ geringen Erträgen steht. Die Werte lassen darauf schließen, dass verwertbares, nicht benötigtes Vermögen vorhanden ist, das veräußert werden kann. Es kann ein effizienter und in Anbetracht der finanziellen Situation der zu analysierenden Länder auch zumutbarer Konsolidierungsbeitrag sein, derlei Vermögen zu veräußern und durch Schuldentilgung die Zinslasten dauerhaft zu senken. Es dürfte – wie auch die Entwicklung auf Bundesebene zeigt – heutzutage so gut wie keinen Bereich mehr geben, in dem eine staatliche Beteiligung aus Gründen der Daseinsvorsorge zwingend geboten ist.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Das gemeldete Finanzvermögen insgesamt umfasst Bargeld und Einlagen, Wertpapiere und Finanzderivate, Ausleihungen, Anteilsrechte und sonstige Forderungen. Die in der zugrundeliegenden Statistik ausgewiesenen Daten, sind zwischen den Bundesländern nicht zu vergleichen. Die Ergebnisse sind abhängig vom Volumen des in Bilanzen ausgewiesenen Eigenkapitals ausgegliederter Einheiten und dem Umfang, in dem diesen Vermögenswerten, die damit in Verbindung stehenden Schulden bilanziell gegengerechnet werden. Hier ergeben sich in der Zuordnungspraxis zwischen den Ländern erhebliche, verzerrende Unterschiede. Der Aussagewert dieser Kennzahl ist deshalb sehr gering.

Für **Bremen** ergibt sich ein relativ hoher Finanzvermögensbetrag auf dieser Grundlage ausschließlich deshalb, weil die in der Statistik erfassten Aktiva der Sonderver-

mögen nicht mit den entsprechenden, z.T. im Kernhaushalt abgebildeten Schulden saldiert werden. Bei korrekter Nettobetrachtung des Eigenkapitals wird deutlich, dass Bremen nur noch über geringe veräußerbare Vermögenswerte verfügt, deren Verkauf zudem für den Haushalt des Landes im Saldo eher negative Effekte auslösen würde.

Die Übersicht gibt trotz aller Verzerrungen einen Hinweis auf den vergleichsweise geringen Finanzvermögensstock im **Saarland**, der sich auch in den niedrigen Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie in den geringen Veräußerungserlösen ausdrückt. Vor dem Hintergrund eines niedrigen Finanzvermögensstocks können niedrige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und niedrige Veräußerungserlöse anders als unter 5.3.9 dargestellt, erst Recht keine Konsolidierungspotenziale signalisieren.

Gleiches gilt für **Schleswig-Holstein**. Aus diesen Zahlen lässt sich kein Konsolidierungspotenzial ableiten.

5.3.9 Zusammenfassung

Abbildung 79: Zusammenfassung Einnahmearten

Gesamtdarstellung der
Einnahmearten

Kennzahl	Bremen			Saarland				Schleswig-Holstein				
		Benchmark Hamburg / Berlin			Benchmark Niedersachsen / Rheinland-Pfalz		Benchmark Flächenländer West		Im Verhältnis zu Niedersachsen / Rheinland-Pfalz		Benchmark Flächenländer West	
Bereinigte Einnahmen	in € je EW	5.007	↓ 6897	3.966	↔ 4.053	↔ 4.345	4.066	↔ 4.053	↔ 4.345			
Primäreinnahmen	in € je EW	4.998	↓ 5743	3.925	↔ 3.915	↔ 4.248	4.014	↔ 3.915	↔ 4.248			
Steuereinnahmen nach So-BEZ												
- Abgrenzung Kasse	in € je EW	4.118	↓ 4643	3.230	↔ 2.971	↔ 3.227	3.022	↔ 2.971	↔ 3.227			
- Abgrenzung FAG	in € je EW	4.158	↔ 4545	3.120	↔ 3.087	↔ 3.229	3.126	↔ 3.087	↔ 3.229			
Steuereinnahmen nach Allg.-BEZ												
- Abgrenzung Kasse	in € je EW	4.027	↔ 4253	3.169	↔ 2.967	↔ 3.224	3.003	↔ 2.967	↔ 3.224			
- Abgrenzung FAG	in € je EW	4.067	↔ 4155	3.059	↔ 3.083	↔ 3.227	3.108	↔ 3.083	↔ 3.227			
Hebesätze Gewerbesteuer 2006	in %	436	↔ 445	416	↑ 374	↔ 389	339	↔ 374	↔ 389			
Hebesätze Grundsteuer A 2006	in %	247	↑ 216	248	↓ 326	↓ 302	275	↓ 326	↓ 302			
Hebesätze Grundsteuer B 2006	in %	572	↔ 606	335	↔ 365	↔ 376	319	↓ 365	↓ 376			
Steuersätze Grunderwerbsteuer 2007	in %	3,5	↓ 4,1	3,5	↔ 3,5	↔ 3,5	3,5	↔ 3,5	↔ 3,5			
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	in € je EW	163	↔ 178	85	↓ 216	↓ 185	168	↓ 216	↓ 185			
Einnahmen aus Vermögensveräußerungen	in € je EW	8	↓ 1154	41	↓ 138	↓ 97	52	↓ 138	↓ 97			
Einnahmen aus Gebühren	in € je EW	115	↓ 199	177	↔ 182	↔ 280	274	↑ 182	↔ 280			
Finanzvermögensstock	in € je EW	5.817	↓ 5019	1.188	↑ 1.705	↑ 2.041	1.309	↑ 1.705	↔ 2.041			

Erläuterung:

↔ Ermittlung +/- 10 % vom Durchschnitt

↓ Konsolidierungsmöglichkeit eher wahrscheinlich

↑ Konsolidierungsmöglichkeiten eher unwahrscheinlich

Die Darstellung liefert einen groben Überblick darüber, welches der drei untersuchten Länder mit seinen Pro-Kopf-Einnahmen in den verschiedenen Bereichen über, unter oder relativ nahe beim Schnitt der jeweiligen Benchmark (Bremen: Berlin/Hamburg;

Saarland, Schleswig-Holstein: Rheinland-Pfalz/Niedersachsen bzw. Flächenländer West) liegt. Über- bzw. unterdurchschnittliche Werte sind in dieser Darstellung definiert als Werte außerhalb eines 10% Korridors um den Wert der Vergleichsgruppe. Die Festlegung der Korridorbreite muss letztlich arbiträr erfolgen. In der vorliegenden Analyse handelt es sich um einen gegriffenen Wert. Die dargestellten Ergebnisse hängen zwangsläufig von dieser getroffenen Festlegung ab.

Ein roter Pfeil nach unten steht dabei für einen Bereich, in dem am ehesten Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen dürften, da stark unterdurchschnittliche Einnahmen, Hebe- oder Steuersätze verzeichnet werden. Dies gilt nur in dem Umfang, soweit die Parameter landespolitischen Entscheidungen zugänglich sind. Entsprechend bedeutet ein grüner Pfeil nach oben, dass in solchen Bereichen weitere Konsolidierungspotenziale schwieriger zu realisieren sein dürften, da die Einnahmen, Hebesätze- oder Steuersätze hier bereits über dem Durchschnitt liegen.

Dennoch schließt ein grüner Pfeil nach oben Konsolidierungspotenziale keineswegs aus. Denn offen bleibt bei dieser Art der Betrachtung, welche Konsolidierungspotenziale bei den Referenzländern selbst bestehen. Außerdem sind die Auswirkungen strukturverzerrender Sachverhalte unberücksichtigt geblieben, auf die an verschiedenen Stellen in den Stellungnahmen beider Seiten aufmerksam gemacht worden ist; dementsprechend kann aus einem roten Pfeil auch nicht zwingend gefolgert werden, dass tatsächlich Konsolidierungspotenzial besteht.

Es muss weiter darauf hingewiesen werden, dass in den aufgeführten Bereichen Besonderheiten in der Datenbasis (statistische Erfassung, Einmaleffekte) enthalten sein können und die aufgeführten Bereiche Überschneidungen aufweisen, so dass sich auch deswegen eine einfache Saldierung verbietet. Dennoch bietet die Übersicht einen schnellen Überblick über die relative Position der drei zu untersuchenden Länder und kann damit als Wegweiser fungieren, um Schwerpunkte in der Analyse zu setzen.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Wie schon bei der Analyse der Einzelbereiche deutlich wurde, bestehen in allen drei Ländern noch erhebliche Potenziale zur Einnahmenverbesserung. Bei Saarland und Schleswig-Holstein wird deutlich, dass bei vielen Einnahmenarten noch Spielräume für Maßnahmen zur Einnahmensteigerung bestehen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

In der Tabelle und in der Kommentierung werden Vorbelastungen in Gestalt unterdurchschnittlicher Einnahmepotenziale mit rechnerischen Mehreinnahmepotenzialen vermischt.

Die Zusammenstellung dokumentiert die Einnahmenschwäche des Stadtstaates **Bremen** und verdeutlicht deren Ursachen. Entscheidend ist, dass Bremen – nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen – über deutlich geringere steuerabhängige Einnahmen pro Einwohner als Hamburg und Berlin verfügt, die angesichts überproportional verpflichteter Ausgaben eine stadtstaaten-gerechte Aufgabenwahrnehmung ohne hohe Kreditfinanzierung der Haushalte ausschließen. Diesen Nachteil in der Finanzausstattung kann Bremen in anderen Einnahmensektoren nicht ausgleichen: Bei den gestaltbaren Steuerhebesätzen sind die Spielräume praktisch ausgeschöpft, die nur noch geringen Veräußerungserlöse bestätigen den bereits weitgehend vollzogenen Ausverkauf bremischer Vermögenswerte, dem der vermeintlich höhere Finanzvermögensstock aufgrund statistischer Verzerrungen nur scheinbar widerspricht. Die Einnahmen aus Gebühren sind durch überproportionale Ausgliederungen geschmälert und weisen nach Arten keine unterdurchschnittlichen Niveaus im Sinne zusätzlicher Konsolidierungspotenziale auf.

Es ist nicht nachvollziehbar, wie für das **Saarland** niedrige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, geringe Veräußerungserlöse und ein geringer Finanzvermögensstock als Indikatoren für Konsolidierungspotenziale interpretiert werden können. Die ohnehin relativ geringen rechnerischen Potenziale zur Erhöhung der Einnahmen durch eine Anhebung der Grundsteuer B und des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer müssen angesichts der Konkurrenzsituation zu Frankreich und der erfahrungsgemäß hohen kleinräumigen Mobilität skeptisch beurteilt werden. Die Höhe der Hebesätze der Grundsteuer A ist bei einem Aufkommen von bundesdurchschnittlich rd. 4 €/EW für Zwecke der Haushaltskonsolidierung irrelevant. Insgesamt ergibt die Analyse der Einnahmen für das Saarland eine erhebliche Einnahmenschwäche, die aus eigener Kraft nicht behoben werden kann.

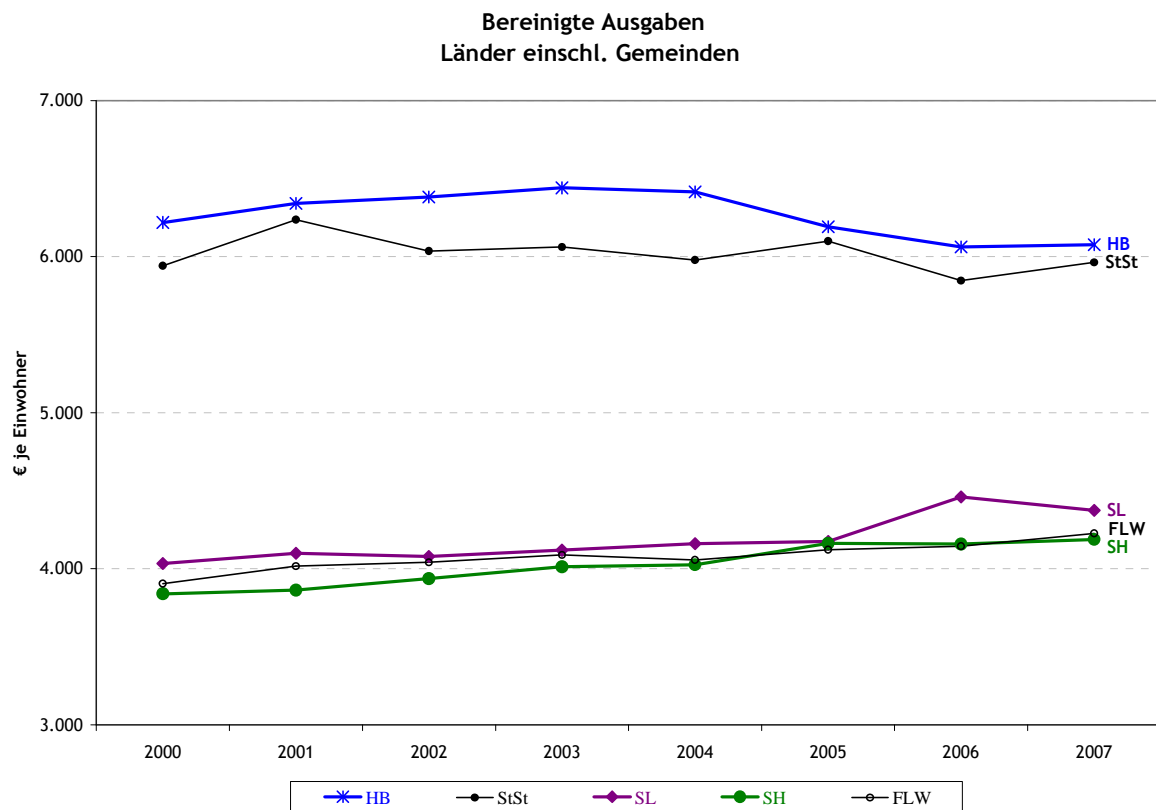
Schleswig-Holstein verfügt über deutlich geringere Einnahmen als der Durchschnitt der Flächenländer West. Gleichzeitig sind keine wesentlichen Einnahmepotenziale aufgrund der bereits erfolgten Vermögensveräußerungen in den vergangenen Jahren, aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Gebühreneinnahmen realisierbar. Eine Erhöhung der Steuersätze bzw. Hebesätze verbietet sich in dem hier rechnerisch dargestellten Umfang aufgrund der strukturellen Gegebenheiten. Eine Schwächung des ohnehin peripher gelegenen Wirtschaftsstandortes Schleswig-Holstein ist nicht zu vertreten und würde in seiner Wirkung zum gegenteiligen Effekt führen.

5.4 Ausgaben

5.4.1 Bereinigte Ausgaben

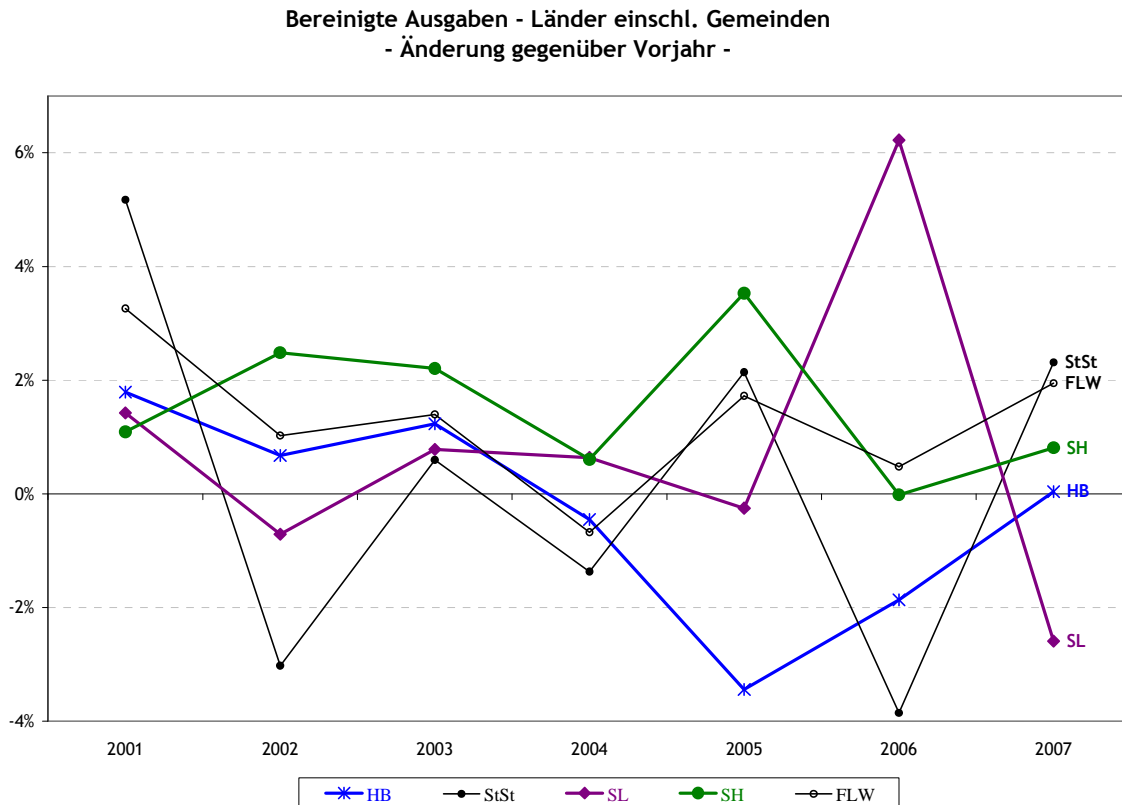
Die bereinigten Ausgaben stellen dar, wie viele Mittel der Staat im betreffenden Jahr - ohne Tilgungsleistungen und Zuführungen an Rücklagen - verausgabt. Darin enthalten sind sowohl Personalausgaben, Zinsausgaben, sonstige konsumtive als auch investive Aufwendungen.

Abbildung 80: Bereinigte Ausgaben 2000 bis 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Abbildung 81: Veränderungsrate bereinigte Ausgaben 2001 bis 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

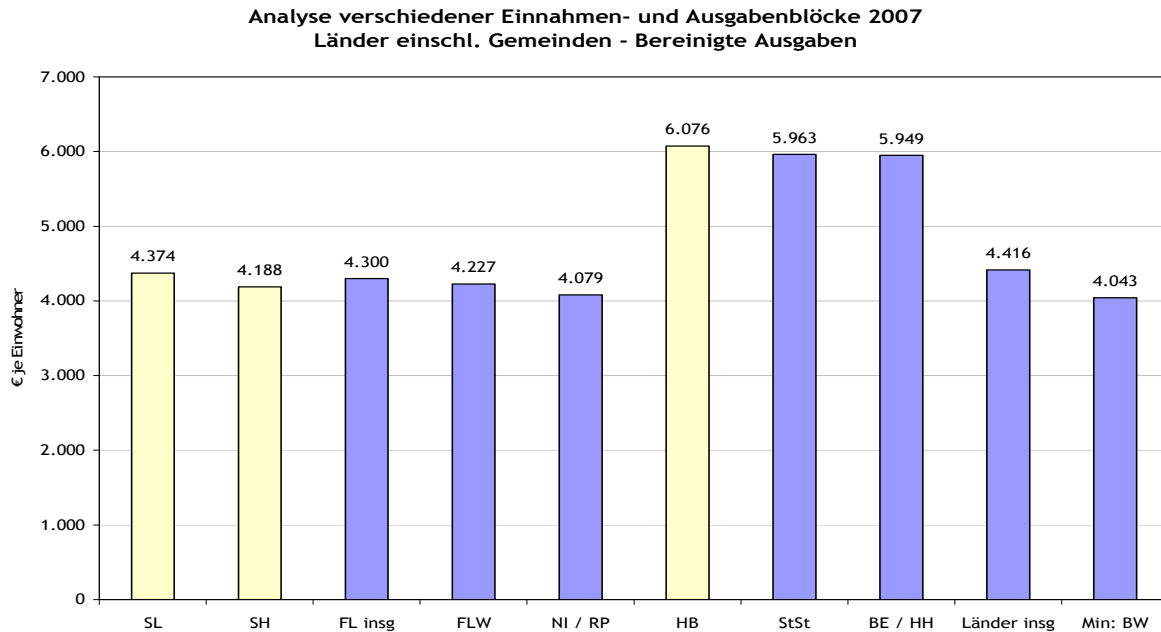
Bei den bereinigten Ausgaben ist festzuhalten, dass diese in 2007 in den Stadtstaaten leicht unter dem Ausgangsniveau des Jahres 2000 liegen, während sie für die Flächenländer etwas darüber liegen. Dabei verlaufen die Entwicklungen der drei Länder mit ihren Vergleichsgruppen grundsätzlich parallel, wobei jedoch leichte Unterschiede festzustellen sind.

So liegen die Bremer Ausgaben über dem Vergleichsniveau, allerdings verzeichnet Bremen beispielsweise einen stärkeren Rückgang als Hamburg und Berlin, so dass sich die Bremer Werte denen der beiden anderen Stadtstaaten angenähert haben. Allerdings setzt dieser Rückgang erst 2003/2004 ein. Schleswig-Holstein wie auch das Saarland weisen insgesamt eine etwas stärkere Zunahme als die Flächenländer West auf.

Schleswig-Holstein verzeichnet damit zum Ende des Untersuchungszeitraums beinahe so hohe Pro-Kopf-Ausgaben wie die Flächenländer West. Die saarländischen Ausgaben lagen bis 2005 knapp unter der Vergleichsgruppe und entwickelten sich bis dahin auch im Gleichklang mit der Referenzgruppe, um dann im Jahr 2006 - bedingt durch zwei Sondereffekt auf kommunaler Ebene - deutlich über die der westli-

chen Flächenländer anzusteigen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Situation für 2007.

Abbildung 82: Bereinigte Ausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Korrespondierend zu dem bereits unter "Bereinigte Einnahmen" angesprochenen und erläuterten höheren Pro-Kopf-Einnahmenniveau der Stadtstaaten fallen auch die Pro-Kopf-Ausgaben der Stadtstaaten deutlich höher (39%) aus als in den Flächenländern. Den höchsten Wert im Jahr 2007 weist mit 6.076 €/EW Bremen auf und übertrifft damit den Durchschnittswert Berlins und Hamburgs um 127 €/EW bzw. um gut 2%.

Die bereinigten Ausgaben des Saarlandes liegen mit 4.374 €/EW oder 3,4% über dem Wert der Flächenländer West (4.227 €/EW) und um 7,2% über dem Durchschnittswert von Rheinland-Pfalz/Niedersachsen mit 4.079 €/EW. Der Wert für Schleswig-Holstein (4.188 €/EW) liegt um 1% unter dem Schnitt der Flächenländer West, jedoch um 2,6% über dem Durchschnittswert von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Abbildung 83: Bereinigte Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Bereinigte Ausgaben

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	74	77	-112	-318		
Flächenländer West	147	153	-39	-111		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	295	307	109	308		
Stadtstaaten					113	75
Berlin / Hamburg					128	85
Länder insgesamt	-42	-43	-228	-646	1660	1101

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bei den bereinigten Ausgaben übertreffen alle drei zu untersuchenden Länder ihre Vergleichsländer. Bremen liegt mit seinen Ausgaben höher als der Durchschnitt der Länder Berlin/Hamburg, obwohl diese Länder bereits ein erhöhtes Ausgabenniveau aufweisen. Die Ausgaben von Berlin sind durch hohe Leistungen für den Aufbau Ost überzeichnet, für die Berlin wiederum spezifische Sonderzuweisungen erhält. Zugleich unterzeichnen erhebliche Ausgliederungen und ggf. anderweitige Nettostellungen/Verrechnungen von Ausgaben mit Einnahmen in den drei zu untersuchenden Ländern ihre Ausgaben. Bei einer Bruttobetrachtung würde sich ihr ohnehin hohes Ausgabenniveau noch deutlicher von den Vergleichsländern abheben. Dies zeigt erhebliche Konsolidierungspotenziale auf. Im Übrigen gibt es bei allen Ländern strukturelle Besonderheiten und daher in bestimmten Bereichen überdurchschnittliche Ausgaben, denen unterdurchschnittliche Ausgaben in anderen Bereichen gegenüberstehen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

In Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein werden die bereinigten Ausgaben aufgrund strukturell bedingter, überdurchschnittlich hoher Sozial-, Versorgungs- und Zinsausgaben belastet und auch durch die notwendigerweise überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung kleiner Länder beeinflusst (vgl. Punkte 5.4.5., 5.4.6.2. und 6.2.1.). Wie der Bund, Bayern und Berlin vor diesem Hintergrund aus den Daten der bereinigten Ausgaben erhebliche Konsolidierungspotenziale ableiten, ist nicht nachvollziehbar.

Die Betrachtung der bereinigten Ausgaben **Bremens** ist sowohl für Analysen als auch für Projektionen zu Haushaltsentwicklungen und -strukturen allein ungeeignet. Nicht erkennbar ist, dass der leichte Rückgang der bremischen Gesamtausgaben im Zeitraum 2000/2007 (-1,5%) aufgrund der massiv gestiegenen Zinsbelastungen

(+20%) nur durch eine deutliche Reduzierung der Primärausgaben (-4,5%) erreicht werden konnte. Ebenfalls nicht ablesbar ist, dass die Mehrausgaben im Stadtstaaten-Vergleich inzwischen auch nur noch auf das überproportionale Zinsausgabenniveau der bremischen Haushalte zurückzuführen sind: Die von der ZDL für Bremen im Jahr 2007 ausgewiesene Überschreitung des einwohnerbezogenen Durchschnittswertes der beiden anderen Stadtstaaten (+127 €/EW) resultiert aus Mehrausgaben für Zinszahlungen (+194 €/EW), denen Minderausgaben bei den Primärleistungen (-67 €/EW) gegenüberstehen. Bereits im Finanzplan-Zeitraum wird sich diese Auseinanderentwicklung weiter verstärken.

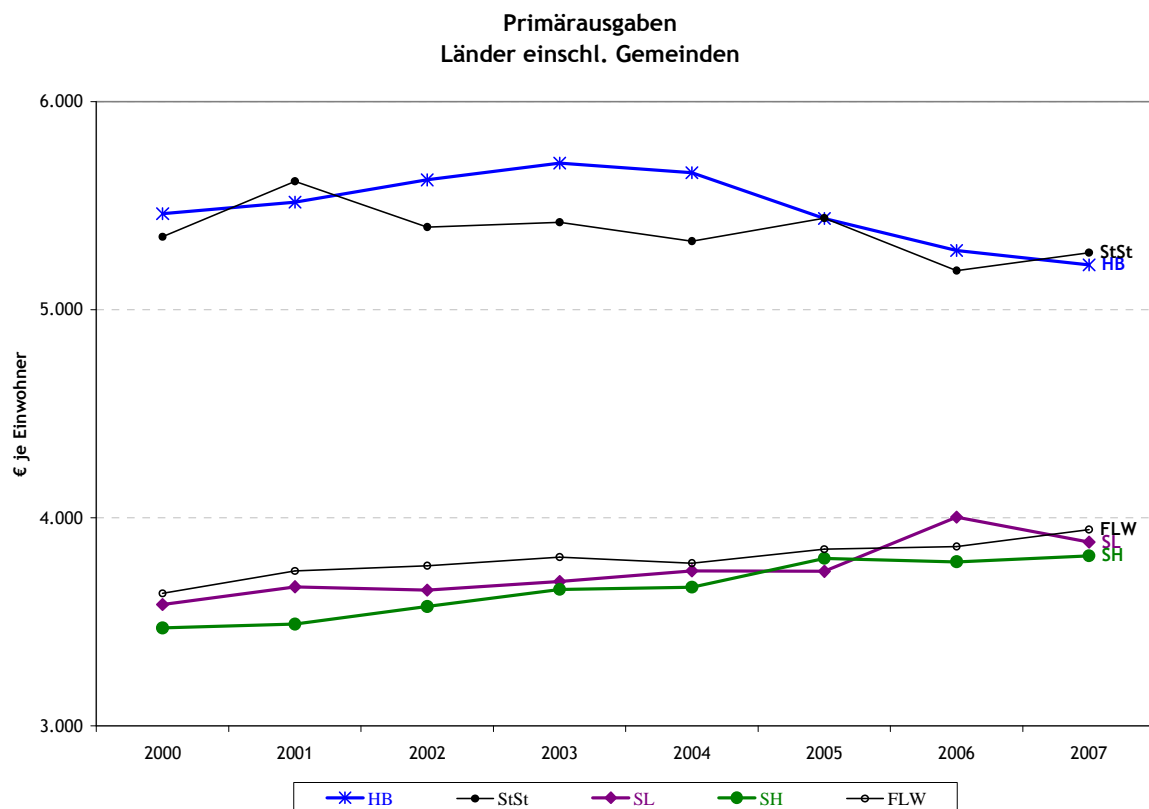
Schleswig-Holstein weist gegenüber den Flächenländern und den Flächenländern West insgesamt unterdurchschnittliche Ausgaben trotz überdurchschnittlicher Ausgaben für politische Führung, Zinsen, Soziales und Versorgung aus. Das Land Schleswig-Holstein ist im Vergleich zu den Flächenländern West dauerhaft überdurchschnittlichen Belastungen durch bundesgesetzlich geregelte Leistungen ausgesetzt. So war Schleswig-Holstein im Jahr 2006 mit 40 €/EW in den dargestellten Bereichen überdurchschnittlich belastet. Hohe Ausgabenanteile sind zudem auf zweckgebundene Einnahmen, wie beispielsweise Abgaben im Umweltbereich, Sachverständige bei Reaktoraufsicht u.a. zurückzuführen. Ausgliederungen bedeuten kein zusätzliches Konsolidierungspotenzial. Entweder sind die Ausgaben aus Gebühren finanziert oder den wegfallenden Personal- und Sachausgaben stehen erhöhte Zuweisungen und Zuschüsse in den Haushalten gegenüber.

Für das **Saarland** spielen neben den eingangs genannten Faktoren darüber hinaus die belastenden Effekte der für den Kreis der Flächenländer einzigartig hohen Einpendlerzahlen (6% der Arbeitnehmer haben ihren Wohnort im Ausland, während es bundesweit lediglich 0,4% sind, selbst das Land mit dem zweithöchsten Anteil an Einpendlern erreicht nur einen Anteil von 0,8%) sowie die Randlage mit den angrenzenden überwiegend selbst strukturschwachen Regionen eine Rolle. Die Übersicht zu den Ausgliederungen (vgl. 5.4.8) zeigt für das Saarland im Ländervergleich keine Auffälligkeiten, so dass die Vermutungen von Bund, Bayern und Berlin einer fundierten Grundlage entbehren.

5.4.2 Primärausgaben

Bei den Primärausgaben handelt es sich um die bereinigten Ausgaben ohne Zinsausgaben. Es werden also die regelmäßigen Ausgaben dargestellt, die nicht die Zinslasten, die in den vergangenen Jahrzehnten entstanden sind, berücksichtigen. Durch die unterschiedliche Belastung der einzelnen Länder mit Zinskosten kommt es gegenüber dem Ländervergleich der bereinigten Ausgaben zu Verschiebungen.

Abbildung 84: Primärausgaben 2000 bis 2007

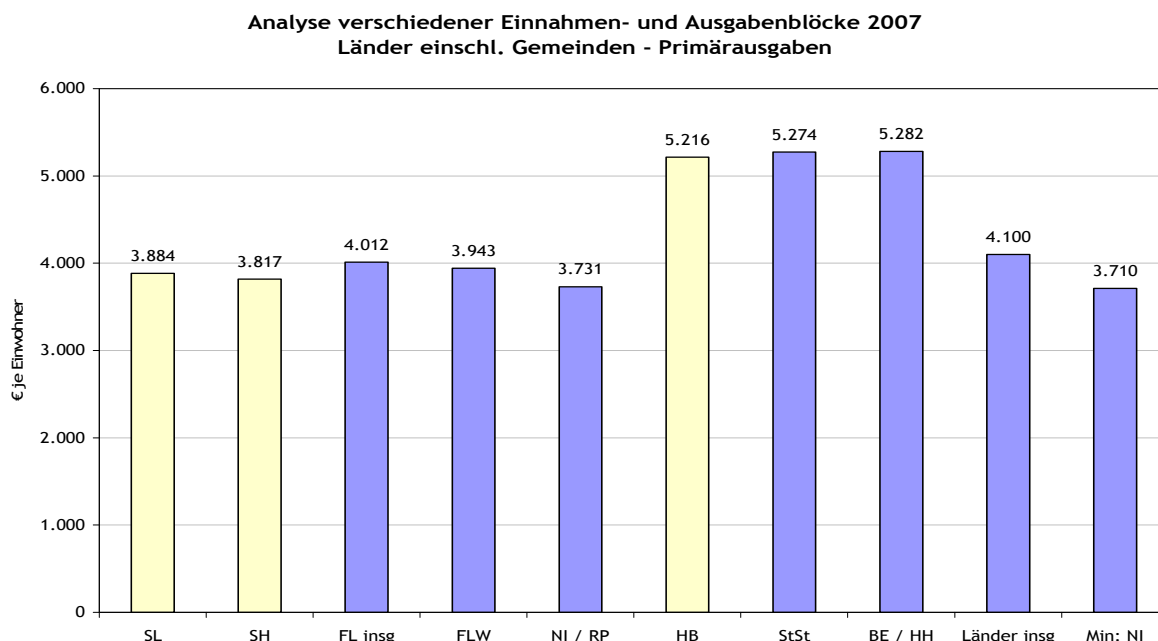


Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Entwicklung der Primärausgaben verhält sich ähnlich wie die der bereinigten Ausgaben, so dass auf die Ausführungen zu 5.4.1 verwiesen werden kann. Im Gegensatz zu den bereinigten Ausgaben liegt Bremen im Jahr 2007 leicht unter dem Ausgabenniveau der Stadtstaaten.

Schleswig-Holstein weist über den gesamten Zeitverlauf ein niedrigeres Ausgabenniveau als die Flächenländer West auf. Im Saarland kam es im Jahr 2006 zu einem durch zwei Sondereffekte auf kommunaler Ebene bedingten Ausreißer nach oben im Vergleich zu den westlichen Flächenländern.

Abbildung 85: Primärausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Primärausgaben je EW Bremens im Jahr 2007 sind beinahe identisch mit den Primärausgaben der Stadtstaaten. Die Primärausgaben des Saarlandes und Schleswig-Holsteins liegen um 4% (153 €/EW) bzw. 2% (86 €/EW) über den Primärausgaben aus Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Bei einem Vergleich mit den Flächenländern West (3.943 €/EW) liegt Schleswig-Holstein um 3% oder 126 €/EW unter den vergleichbaren Primärausgaben, während das Saarland ungefähr 1,5% oder 59 €/EW darunter liegt.

Abbildung 86: Primärausgaben

**Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Primärausgaben**

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-129	-134	-195	-553		
Flächenländer West	-60	-62	-126	-358		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	153	159	87	245		
Stadtstaaten					-59	-39
Berlin / Hamburg					-66	-44
Länder insgesamt	-216	-225	-282	-801	1116	740

Position Bund, Bayern, Berlin:

Der Umstand, dass auch die Primärausgaben je Einwohner das Niveau der Vergleichsländer haben oder sogar, teils deutlich, übertreffen, verstärkt die Feststellung, dass auf der Ausgabenseite alle drei zu untersuchenden Länder Sparpotenziale haben. So liegen die Primärausgaben in Schleswig-Holstein um über 2% und im Saarland um gut 4% höher als der Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Bremen, das massive Finanzierungsprobleme beklagt, liegt mit seinen Ausgaben so hoch wie die Länder Berlin/Hamburg, die allerdings ein erhöhtes Niveau aufweisen. Die Ausgaben von Berlin sind durch hohe Leistungen für den Aufbau Ost überzeichnet, für die Berlin wiederum spezifische Sonderzuweisungen erhält. Zugleich unterzeichnen erhebliche Ausgliederungen und ggf. anderweitige Nettostellungen/Verrechnungen von Ausgaben mit Einnahmen in den drei zu untersuchenden Ländern ihre Ausgaben. Bei einer Bruttobetrachtung würde sich ihr ohnehin hohes Ausgabenniveau also noch deutlicher von den Vergleichsländern abheben. Dies zeigt erhebliche Konsolidierungspotenziale auf.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Ausführungen zu den bereinigten Ausgaben gelten mit Ausnahme der Problematik der Zinsausgaben auch hinsichtlich der Primärausgaben. Auch hier treten im Ländervergleich die strukturellen Unterschiede deutlich zu Tage. Bremen, Schleswig-Holstein und das Saarland weisen trotz der überdurchschnittlichen Vorbelastungen unterdurchschnittliche Primärausgaben gemessen an der jeweiligen Vergleichsgruppe aus.

Die zwischenzeitliche Überschreitung des Vergleichswertes der Primärausgaben von Hamburg und Berlin ist ausschließlich Ergebnis der besonderen bremischen Investitionsanstrengungen im Sanierungszeitraum, die bereits weitgehend zurückgeführt wurden und die Konsolidierungsfortschritte **Bremens** im konsumtiven Bereich überdecken. Im Jahr 2007 lagen die Primärausgaben bereits wieder unter dem Vergleichswert der beiden anderen Stadtstaaten. Zu berücksichtigen ist allerdings einerseits, dass den Primärausgaben in der Abgrenzung der ZDL die Zinsausgaben an den öffentlichen Bereich zugerechnet werden, bei deren Herausrechnung sich die Unterschreitung des Stadtstaaten-Vergleichswertes weiter erhöhen würde. Andererseits stellen auch die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2007 noch eine Momentaufnahme im bremischen Konsolidierungsprozess dar, die durch die beschlossene Konstanthaltung der Primärausgaben im Finanzplan-Zeitraum insbesondere im Länder- und Stadtstaaten-Vergleich noch erheblichen Veränderungen unterliegen wird. Das Vergleichsniveau der Stadtstaaten ist dabei im Übrigen nicht überhöht, sondern insbesondere im Fall Berlin eher durch ungewöhnlich niedrige Investitionsvolumina ge-

prägt. Für überdurchschnittliche Ausgliederungseffekte finden sich keine nachprüfba-
ren Hinweise.

Die Primärausgaben von Rheinland-Pfalz werden vor allem auf kommunaler Ebene
durch ein hohes Maß an Ausgliederungen von Gebührenhaushalten statistisch zu
niedrig ausgewiesen. In **Schleswig-Holstein** und im **Saarland** fallen höhere – im Fi-
nanzausgleich anerkannte – Kosten der politischen Führung an.

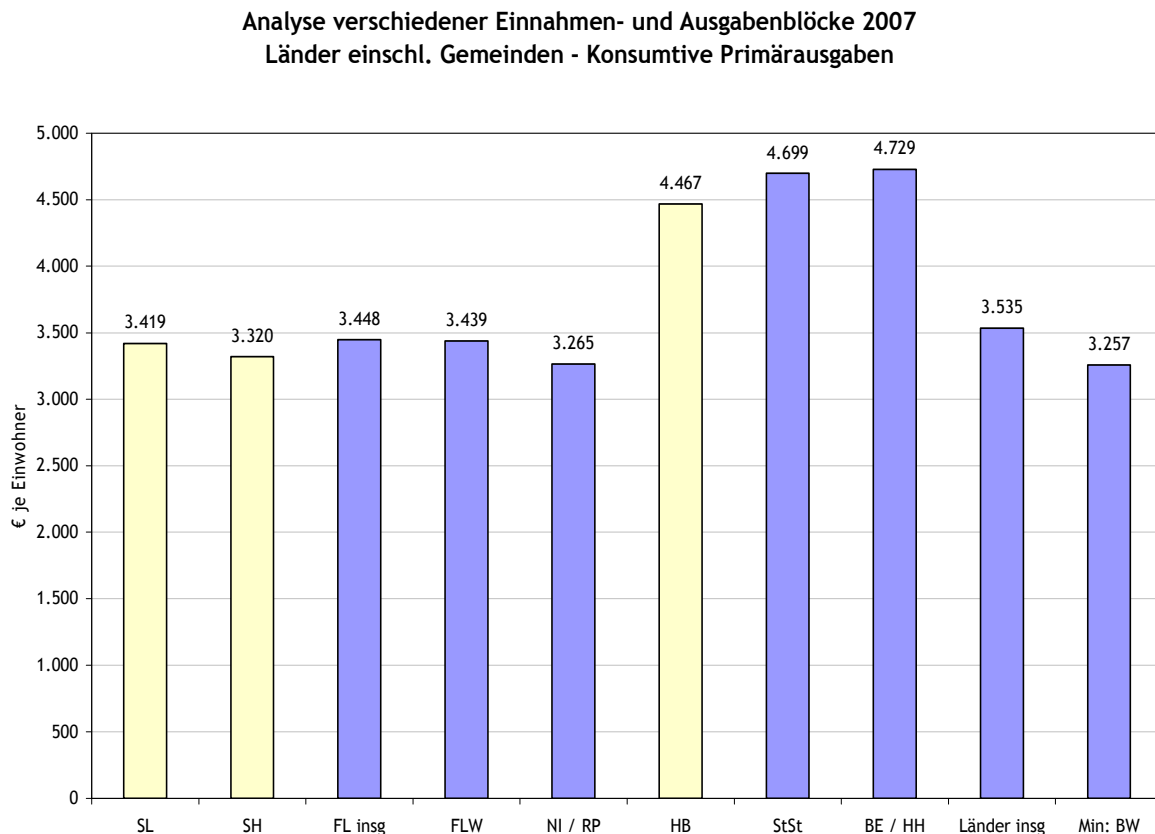
Die Ausgaben des **Saarlandes** sind durch demographisch bedingte wesentlich hö-
here Versorgungsausgaben, die finanziellen Folgen der unter den Flächenländern
einzigartig hohen Einpendlerquote und hohe Sozialausgaben belastet.

In **Schleswig-Holstein** liegen die Primärausgaben um 126 €/EW unter dem Durch-
schnitt der Flächenländer West.

5.4.3 Konsumtive Primärausgaben

Bei den konsumtiven Primärausgaben handelt es sich um Primärausgaben, die nicht für Investitionen verwendet werden.

Abbildung 87: Konsumtive Primärausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei diesen Ausgaben liegt Bremen um 5,5% unter dem Ergebnis aus Hamburg und Berlin. Beim Saarland wird der Vergleichswert der Flächenländer West um 20 €/EW, in Schleswig-Holstein um 120 €/EW bzw. 3,5% unterschritten. Gemessen an der Benchmark Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (3.265 €/EW) werden in beiden Ländern Mehrausgaben von 4,7% bzw. 1,7% verzeichnet.

Abbildung 88: Konsumtive Primärausgaben

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark

Konsumtive Primärausgaben

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-29	-30	-128	-362		
Flächenländer West	-20	-21	-119	-337		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	154	160	56	157		
Stadtstaaten					-232	-154
Berlin / Hamburg					-262	-173
Länder insgesamt	-116	-120	-214	-607	933	618

Position Bund, Bayern, Berlin:

Der Umstand, dass die konsumtiven Primärausgaben je Einwohner im Falle Bremens nahezu das Niveau der Vergleichsländer haben oder im Falle der Länder Saarland und Schleswig-Holstein diese Größe sogar, teils deutlich, übertreffen, verstärkt die Feststellung, dass auf der Ausgabenseite alle drei zu untersuchenden Länder Sparpotenziale haben. Auch hier unterzeichnen erhebliche Ausgliederungen und ggf. anderweitige Nettostellungen/Verrechnungen von Ausgaben mit Einnahmen in den drei zu untersuchenden Ländern ihre Ausgaben. Bei einer Bruttobetrachtung würde sich ihr ohnehin hohes Ausgabenniveau also noch deutlicher von den Vergleichsländern abheben. Dies zeigt erhebliche Konsolidierungspotenziale auf. Es überrascht, dass Bremen trotz weit überdurchschnittlicher Investitionsausgaben kaum geringere konsumtive Primärausgaben aufweist als Hamburg oder Berlin. Dies zeigt noch einmal, dass in Bremen noch deutliche Spielräume zur Konsolidierung bestehen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

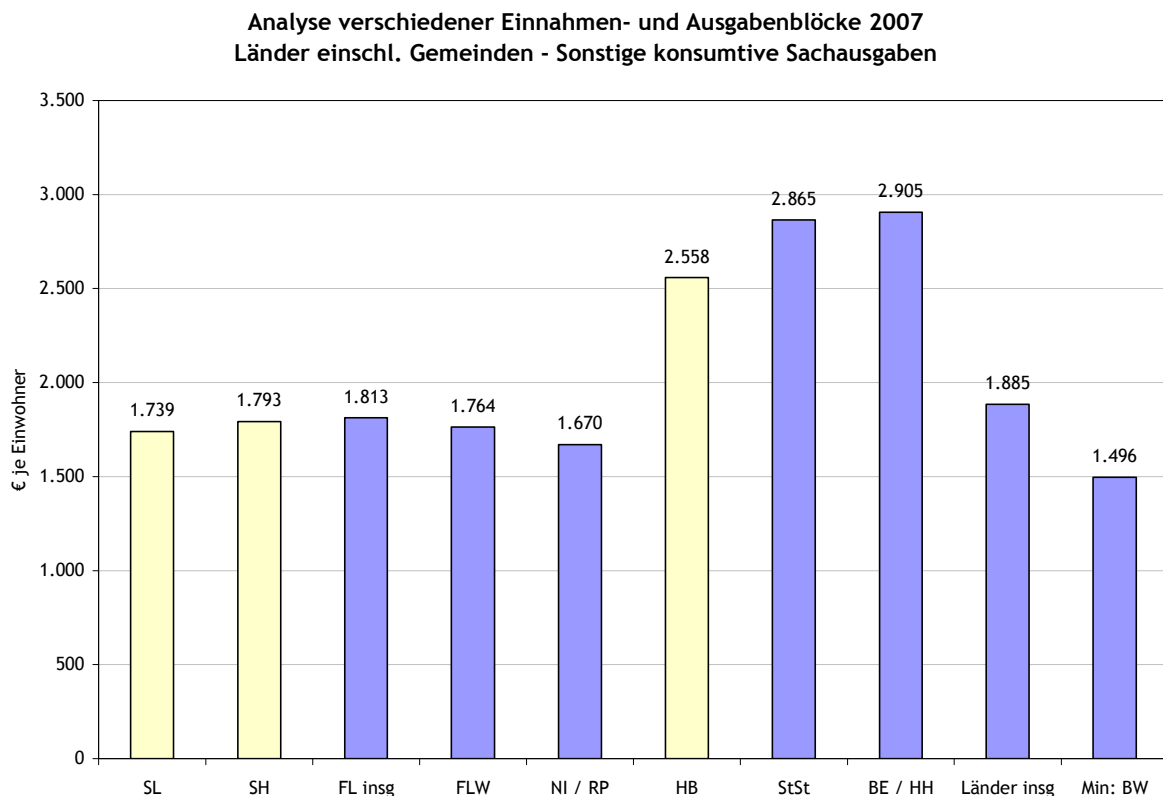
An den konsumtiven Primärausgaben, auf deren Betrachtungsebene ausgliederungs- bzw. zuordnungsbedingte Unterschiede in der haushaltssystematischen Zuordnung am weitestgehenden ausgeglichen werden, zeigen sich die schon erreichten Fortschritte der Freien Hansestadt **Bremen** bei der Erbringung ihres notwendigen Eigenbeitrages zur Haushaltssanierung in besonderem Maße. Mit knapp 4.500 €/EW konnte das Vergleichsniveau der beiden anderen Stadtstaaten im Jahr 2007 deutlich unterschritten werden, wobei vor allem der Abstand zum Ausgabenniveau Berlins beträchtlich ausfiel. Die konsumtiven Primärausgaben des Landes fielen damit umgerechnet um 170 Mio. € niedriger als im Stadtstaatendurchschnitt und sogar um 270 Mio. € niedriger als das Vergleichsniveau Berlins aus. Im Finanzplan-Zeitraum dürften sich diese Minderausgaben weiter erhöhen.

Die oben beschriebenen Mehrbelastungen und statistischen Verzerrungen des **Saarlandes** konzentrieren sich auf die konsumtiven und nicht auf die investiven Primärausgaben. Es wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

5.4.4 Sonstige konsumtive Sachausgaben

Zur Ermittlung der sonstigen konsumtiven Sachausgaben werden von den konsumtiven Primärausgaben zusätzlich noch die Personalausgaben abgezogen. Konkret handelt es sich dabei im Wesentlichen um Verwaltungsausgaben und Ausgaben für nichtinvestive Zuweisungen und Zuschüsse.

Abbildung 89: Sonstige konsumtive Sachausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei diesen Ausgaben liegt der Bremer Wert (2.558 €/EW) um 12% unter dem Ergebnis von Hamburg/Berlin (2.905 €/EW). Im Saarland, das einen Wert von 1.739 €/EW aufweist, wird der Vergleichswert der Flächenländer West (1.764 €/EW) um 2% unterschritten, in Schleswig-Holstein (1.793 €/EW) dagegen um 2% überschritten. Gemessen an der Benchmark Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (1.670 €/EW) werden in beiden Ländern Mehrausgaben von 4% bzw. 7% verzeichnet.

Abbildung 90: Sonstige konsumtive Sachausgaben
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Sonstige konsumtive Sachausgaben

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-74	-77	-20	-57		
Flächenländer West	-24	-25	29	83		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	69	72	123	348		
Stadtstaaten					-308	-204
Berlin / Hamburg					-347	-230
Länder insgesamt	-146	-152	-92	-262	672	446

Position Bund, Bayern, Berlin:

Der Umstand, dass auch die sonstigen konsumtiven Sachausgaben das Niveau der Vergleichsländer des Saarlandes und Schleswig-Holsteins teils deutlich übertreffen, verstärkt die Feststellung, dass auf der Ausgabenseite alle drei zu untersuchenden Länder Sparpotenziale besitzen. Gerade bei den sächlichen Verwaltungsausgaben bestehen große Spielräume, die offensichtlich noch nicht ausreichend genutzt wurden. Der Vergleich mit anderen Ländern macht deutlich, dass diese den letzten Konjunkturzyklus deutlich besser genutzt haben, um die strukturellen Finanzierungsprobleme in den Griff zu bekommen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die unterdurchschnittlichen konsumtiven Primärausgaben **Bremens** resultieren aus den relativ geringen sonstigen Sachausgaben des Landes. In dieser Ausgabenkategorie, in der die bremischen Ausgaben die Vergleichswerte Hamburgs und Berlins um knapp 350 €/EW (-12%) unterschreiten, sind die bereits realisierten überdurchschnittlichen Konsolidierungsbemühungen und -erfolge Bremens, die in aufgabenbezogener Betrachtung unter Gliederungspunkt 6 nachdrücklich bestätigt werden, am deutlichsten ablesbar. Zu berücksichtigen ist dabei, dass hohe Anteile der sonstigen konsumtiven Primärausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen de facto kaum disponibel sind.

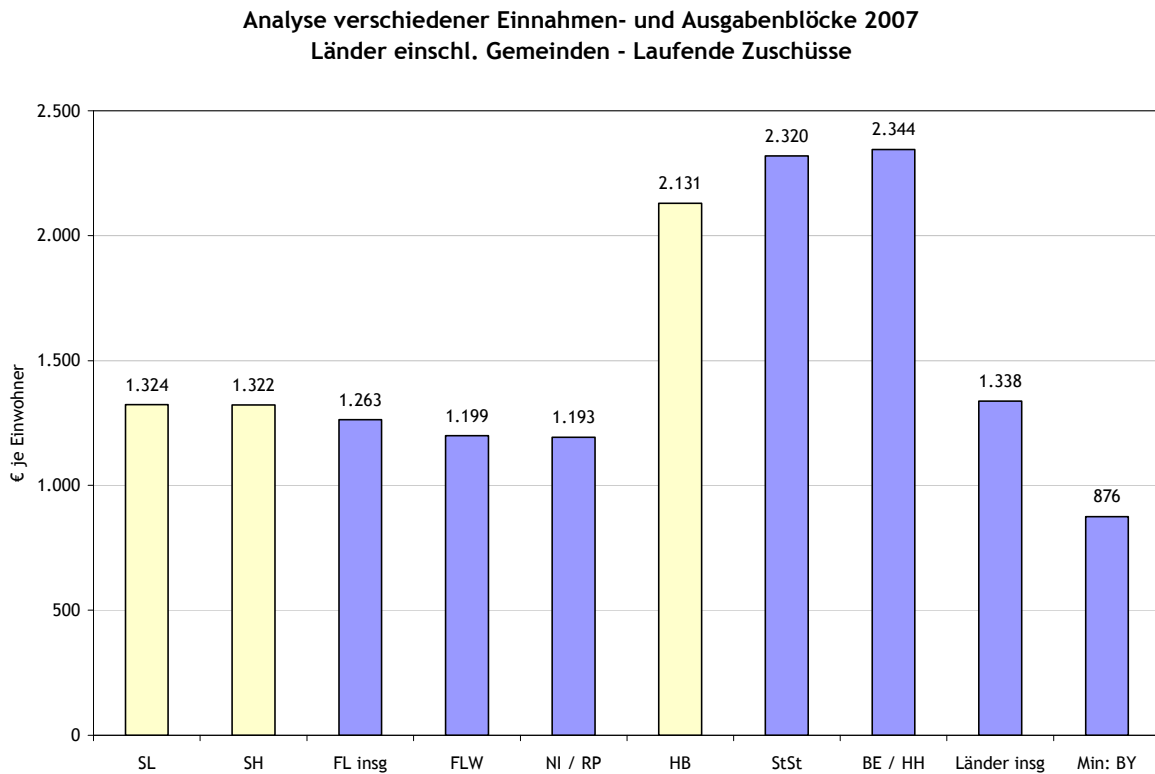
Die demographiebedingten Mehrbelastungen des **Saarlandes** bei den Versorgungsausgaben sind hier im Unterschied zur obigen Darstellung herausgerechnet. Die übrigen oben genannten Belastungsfaktoren und Verzerrungen sind auch hier erfasst. Dennoch liegen die Ausgaben nur um 69 €/EW über dem Wert von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

In **Schleswig-Holstein** fallen nach Veräußerung der Landesliegenschaften erhebliche Mehrausgaben für Mieten an.

5.4.4.1 Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse

Bei den konsumtiven Sachausgaben für Zuweisungen und Zuschüssen handelt es sich um die Zuweisungen bzw. Zuschüsse, die nicht für investive Maßnahmen gewährt werden. Es handelt sich um die gesamten Ausgaben der Hauptgruppe 6.

Abbildung 91: Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei diesen Ausgaben weist Bremen mit 2.131 €/EW um knapp 10% geringere Werte als die Referenzgruppe Hamburg/Berlin mit 2.344 €/EW auf. Das Saarland und Schleswig-Holstein überschreiten mit 1.324 €/EW bzw. 1.322 €/EW den Wert der Flächenländer West (1.199 €/EW) und Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (1.193 €/EW) um ca. 130 €/EW respektive 10%.

Abbildung 92 Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	61	63	59	167		
Flächenländer West	125	130	123	349		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	131	136	129	366		
Stadtstaaten					-189	-125
Berlin / Hamburg					-213	-141
Länder insgesamt	-14	-15	-16	-45	793	526

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Abbildung der konsumtiven Zuweisungen und Zuschüsse auf der relativ hohen Aggregationsebene der Hauptgruppe 6 minimiert die in differenzierterer Untergliederung gehäuft auftretenden ausgliederungs- und zuordnungs-bedingten Verzerrungen dieses Ausgabenbereiches. **Bremen** bleibt hier deutlich hinter dem Ausgabenniveau der beiden anderen Stadtstaaten zurück. Hieraus ist einerseits ablesbar, dass es – trotz der besonderen Soziallasten – gelungen ist, die sonstigen konsumtiven Ausgaben der bremischen Haushalte in den zurückliegenden Sanierungszeiträumen überdurchschnittlich zu drosseln und damit Ausgabenspielräume frühzeitig und weitgehend abzubauen. Andererseits ist davon auszugehen, dass die im Stadtstaaten-Vergleich unterdurchschnittlichen Personalausgaben für aktives Personal nicht durch überproportionale Ausgliederungen verursacht sind, die bei den konsumtiven Zuweisungen und Zuschüssen zu entsprechenden Mehrausgaben geführt hätten.

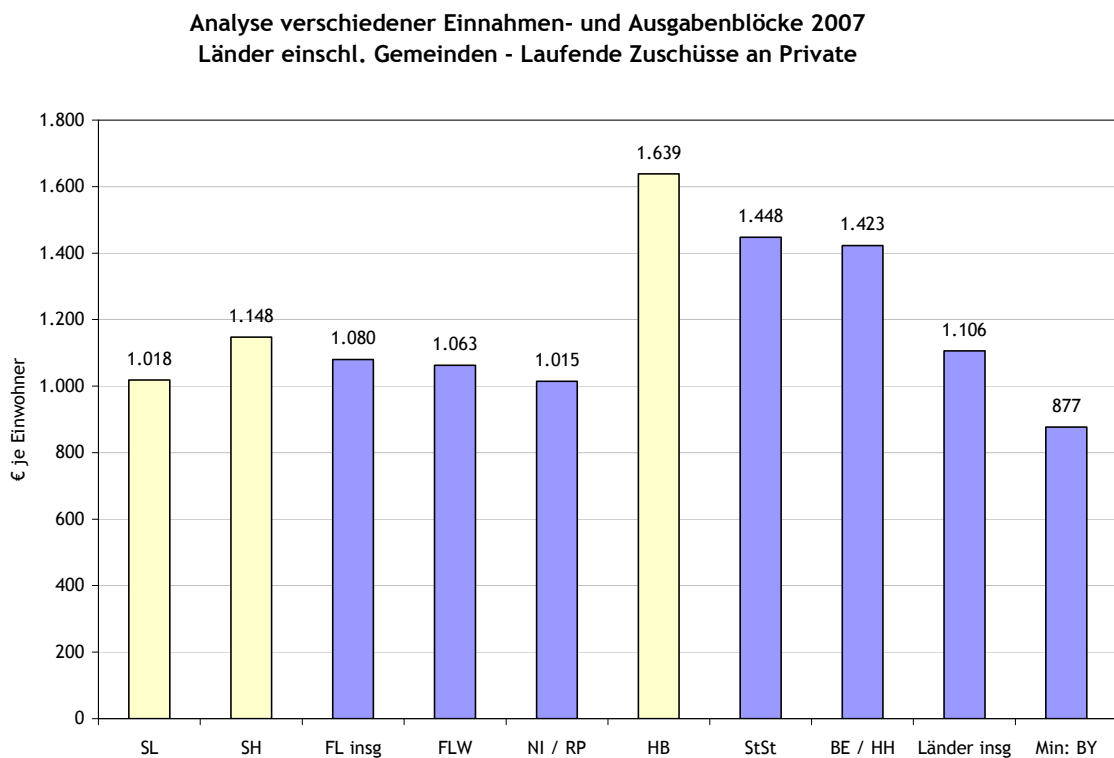
Die bereinigten Ausgaben des **Saarlandes** liegen abzüglich der Zins- und Versorgungsausgaben sowie unter Berücksichtigung der Soziallasten und der anerkannten Mehrausgaben im Bereich der politischen Führung unter dem Wert der Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Infolgedessen muss es sich bei den oben dargestellten Zahlen um Auswirkungen einer unterschiedlichen finanzstatistischen Erfassung von Zahlungsströmen handeln. Aus Zeitgründen war eine vertiefte Analyse nicht möglich.

5.4.4.1.1 Analyse Laufende Zuschüsse an Private

Bei den laufenden Zuschüssen an Private werden für die staatlichen Haushalte die in der Obergruppe 68 (Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche) ausgewiesenen Zahlungen erfasst, für die kommunalen Haushalte die Aufwendungen unter den Gruppierungsnummern 691-693 (SGB II-Leistungen der Kommunen in ARGE) und der Obergruppen 73-79 (Soziale Leistungen, aber ohne die Ausgaben von Optionskommunen für den Bund unter den Gruppierungsnummern 786 und

787). Hinzu kommen bei den Kommunen die Ausgaben unter den Gruppierungsnummern 715-718, mit denen private und öffentliche Unternehmen bzw. soziale Einrichtungen bezuschusst werden. Insgesamt werden so neben Leistungen an private Haushalte wie Wohngeld und Sozialhilfe auch Zuschüsse an ausgegliederte Einrichtungen wie Hochschulen erfasst, soweit sie nicht als Erstattungen (Obergruppe 67 der staatlichen Haushalte) klassifiziert sind. Ein Teil der abgebildeten Zuschüsse (Gruppierung 686 der staatlichen Haushalte für sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland) wird dabei auch als laufender Sachaufwand klassifiziert.

Abbildung 93: Laufende Zuschüsse an Private



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen verzeichnet in 2007 mit 1.639 €/EW bei diesen Ausgaben gegenüber Berlin und Hamburg Mehrausgaben von 15%. Das Saarland verbucht mit 1.018 €/EW im Vergleich zu den Flächenländern West (1.063 €/EW) Minderausgaben von 4%, während Schleswig-Holstein einen Ausgabenvorsprung von 8% aufweist. Im Vergleich zu den Ausgaben der Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 1.015 €/EW liegt Schleswig-Holstein mit 1.148 €/EW um 13% über diesem Wert, während das Saarland mit 1.018 €/EW praktisch dieselben Pro-Kopf-Ausgaben in diesem Bereich aufweist.

Abbildung 94: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Laufende Zuschüsse an Private

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark

Laufende Zuschüsse an Private

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-62	-64	68	192		
Flächenländer West	-44	-46	85	242		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	3	3	133	377		
Stadtstaaten					191	126
Berlin / Hamburg					215	143
Länder insgesamt	-88	-91	42	119	533	353

Position Bund, Bayern, Berlin:

Wichtige Bestandteile der laufenden Zuschüsse an Private sind die laufenden Zuschüsse an Unternehmen und die laufenden Zuschüsse an natürliche Personen. Die hohen laufenden Zuschüsse an Unternehmen in den drei Ländern lassen einerseits den Schluss auf deutliche Konsolidierungspotenziale zu. Andererseits können auch verstärkte Ausgliederungen zu diesem Ausgabenniveau beitragen, die ihrerseits in hohem Maße zu Unterzeichnungen bei den haushaltsmäßig nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben führen. Entlastungsmaßnahmen müssen in diesem Fall somit bei den ausgegliederten Einheiten ansetzen.

Ganz allgemein ist darauf hinzuweisen, dass im Einzelfall ausgegliederte Einheiten auf ihre effiziente Organisation und Ausgestaltung hin zu untersuchen und ggf. im Interesse einer Rückführung staatlicher Zuschüsse zu optimieren sind. Die Ausgaben für laufende Zuschüsse an natürliche Personen liegen bei den drei zu untersuchenden Ländern auf bzw. leicht über dem Niveau ihrer Vergleichsländer. Dies zeigt, dass die Behauptung der zu untersuchenden Länder nicht trägt, sie seien insbesondere durch bundesgesetzlich fixierte Sozialleistungen übermäßig belastet.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

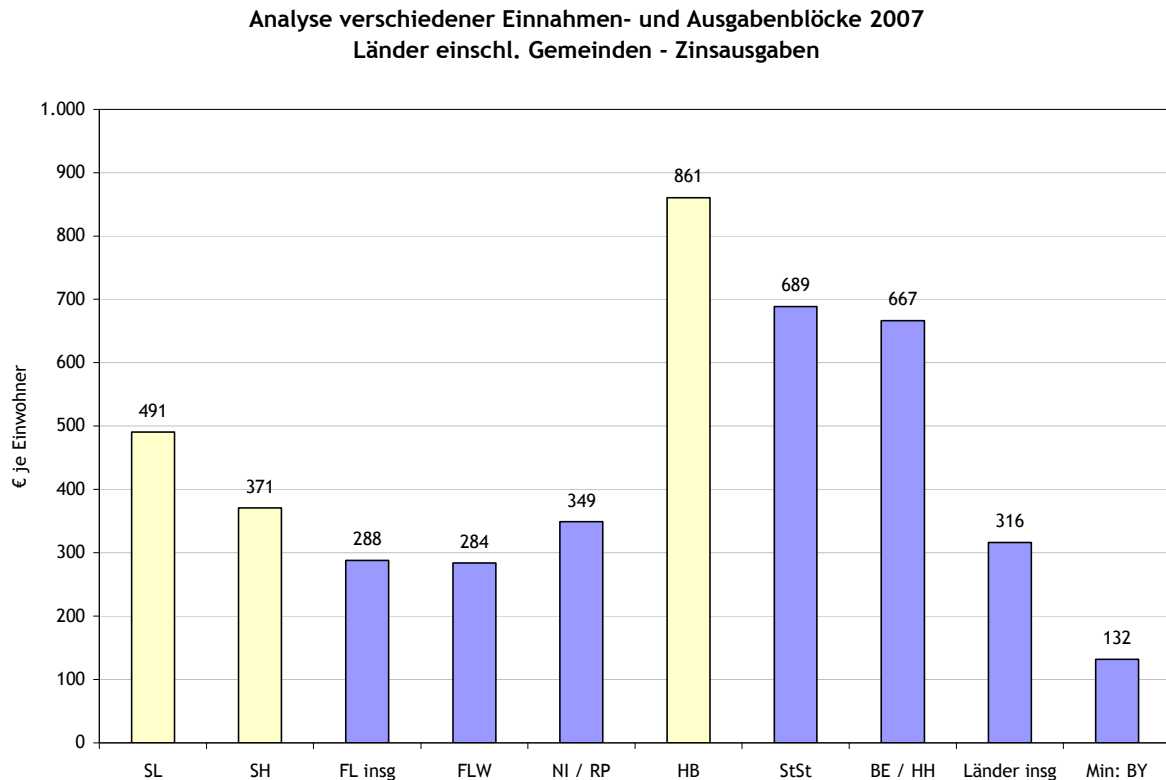
Dieser Ausgabenbereich ist insgesamt durch unterschiedliche Ausgliederungsgrade zwischen den Ländern erheblich verzerrt. Der Umfang der konsumtiven Nettozahlungen an ausgegliederte Aufgabenbereiche ist abhängig vom Ausmaß der Ausgliederungen. Im Kernhaushalt fallen die Ausgaben statt dessen als Personal- bzw. Investitionsausgaben an. Betroffen sind zum Beispiel Hochschulen, Forschungsinstitute, Landeslabore, Straßenbauverwaltung, Bauverwaltung, Eichverwaltung und Statistische Landesämter. Aufgrund unterschiedlich hoher Ausgliederungsgrade sind die Zahlen schwer vergleichbar.

Der Ausgabenbereich beinhaltet insbesondere auch die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU), die in den Stadtstaaten in überproportionalem Maße das Niveau der konsumtiven Zuweisungen und Zuschüsse beeinflussen. Zugleich umfassen Unterpositionen dieser Ausgabenkategorie – z.B. in **Bremen** – Zuweisungen an den Hochschulbereich, die in anderen Bundesländern z.T. als Erstattungen zugeordnet werden. Den daher geringen Aussagegehalt dieses Ausgabenbereichs spiegelt die Betrachtung der nächsthöheren Aggregatstufe wider. Die bremischen Pro-Kopf-Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse insgesamt (HGr. 6) unterschritten die Vergleichswerte der beiden anderen Stadtstaaten unter diesen Voraussetzungen im Jahr 2007 um rd. 9% (vgl. 5.4.4.1.).

5.4.5 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben der Ländergesamtheit betragen 7,2% der gesamten bereinigten Ausgaben mit Unterschieden zwischen einzelnen Ländern; sie sind kurzfristig kaum beeinflussbar.

Abbildung 95: Zinsausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Zinsausgaben je EW Bremens liegen mit 861 €/EW um 29% über dem Durchschnitt der anderen Stadtstaaten. Die Zinsausgaben des Saarlandes und Schleswig-Holsteins liegen mit 491 €/EW bzw. 371 €/EW um 40% bzw. 6% über den durchschnittlichen Zinsausgaben in Niedersachsen/Rheinland-Pfalz, die Zinsausgaben von 349 €/EW aufweisen. Bei einem Vergleich mit den Flächenländern West liegt Schleswig-Holstein um 30% und das Saarland um 73% über den vergleichbaren Zinsausgaben, die 284 €/EW betragen.

Abbildung 96: Zinsausgaben

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Zinsausgaben

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	203	211	83	235		
Flächenländer West	207	215	87	247		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	142	147	22	62		
Stadtstaaten					172	114
Berlin / Hamburg					194	129
Länder insgesamt	174	181	54	154	544	361

Position Bund, Bayern, Berlin:

Zinsausgaben resultieren aus Finanzierungsdefiziten der Vergangenheit. Anders als viele andere haben die drei Länder in den vergangenen Jahren ihre Ausgabenniveaus nicht an die dauerhaft zur Verfügung stehenden Einnahmen angepasst und dadurch einen wachsenden Schuldenstand aufgebaut. Die Pro-Kopf-Differenzen der Zinsausgaben zu den Referenzländern sind allerdings nicht so groß, dass sie nicht durch Entlastungen an anderer Stelle aufgefangen werden könnten. So wären, bezogen auf die Primärausgaben, zumutbare Entlastungen zwischen rund 0,6% (Schleswig-Holstein), und rund 3,7% (Saarland und Bremen) zu finden, um den Zinslastunterschied zur jeweiligen Vergleichsgruppe auszugleichen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Bei den Zinsausgaben zeigen sich die seit langem anhaltenden hohen strukturellen Vorbelastungen Bremens, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins. Die aktuellen Schulden- und Zinsbelastungen sind das Ergebnis des Aufeinandertreffens einer unterdurchschnittlichen Finanzausstattung und überdurchschnittlicher Belastungen in Verbindung mit einer vergleichsweise ungünstigen demographischen Entwicklung.

Das Niveau der Zinsausgaben beschreibt auch das zentrale Problem der bremischen Haushalte. Die bestehenden Altschulden des Landes binden bereits rd. 15% der bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen (Stand: 2007; vgl. auch „Zins-Steuer-Quote“). Pro Einwohner wendet **Bremen** damit rd. 29% mehr für Zinsausgaben auf als die beiden anderen Stadtstaaten. Diese – aufgrund der anhaltenden Neuverschuldung stetig weiter wachsenden – Zinslasten sind durch kompensierende Einsparungen bei den Leistungsausgaben des Landes aktuell und langfristig nicht aufzufangen.

Die als Folge früherer Mehrbelastungen hohen Zinsausgaben des **Saarlandes** sind neben den insbesondere demographisch bedingt hohen Versorgungsausgaben und

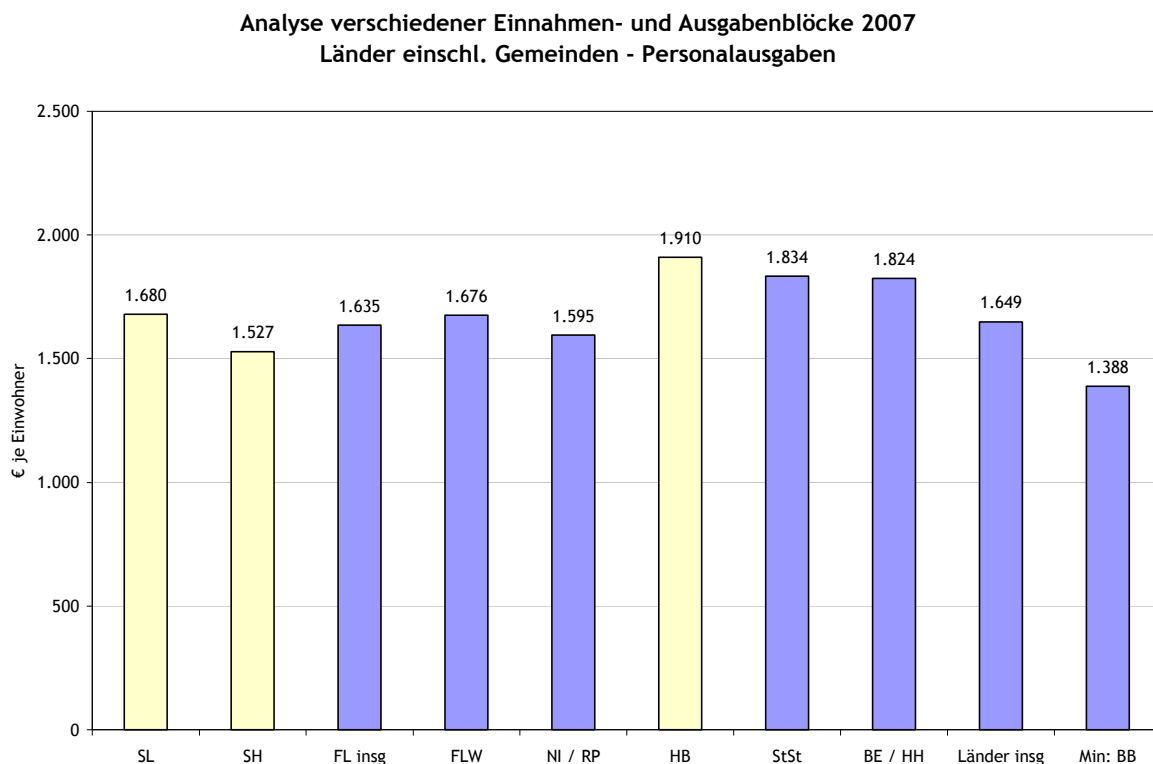
den aktuellen Mehrbelastungen eine wesentliche Ursache der anhaltend hohen Defizite.

Aufgrund des aktiven Zinsmanagements insbesondere in den Phasen niedriger Zinsen sind die absoluten Ausgaben für Zinsen in **Schleswig-Holstein** trotz jährlich hoher Neuverschuldungen nur relativ gering angestiegen. Das Optimierungspotenzial, insbesondere durch die Generierung von Umschuldungsgewinnen, reduziert sich jedoch im Trend steigender Zinsen, so dass künftig mit stärker steigenden Zinsausgaben zu rechnen ist. Dennoch weist Schleswig-Holstein aktuell 87 € mehr Zinsausgaben je Einwohner als der Durchschnitt der Flächenländer West auf. Damit sind die Zinsbelastungen so hoch, dass sie nicht an anderer Stelle aufgefangen werden können. Dies liegt in der strukturellen Belastung in weiteren Ausgaben- und Aufgabenbereichen begründet.

5.4.6 Personalausgaben

Bei den Personalausgaben werden im Folgenden sowohl die Ausgaben für das aktive Personal als auch für die Versorgungsempfänger dargestellt. Ergänzend werden auf der Grundlage von Länderumfragen von Rheinland-Pfalz und von Baden-Württemberg in den Abschnitten 5.4.6.2.2 und 5.4.6.3 einzelne ins Gewicht fallende Personalkostenfaktoren wie die besoldungsrechtliche Einstufung von Lehrern und Polizei, die Höhe der Sonderzuwendungen und der Beihilfeausgaben im Verhältnis zu den Beamten- bzw. Versorgungsbezügen in den Länderhaushalten etc. beleuchtet.

Abbildung 97: Personalausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen verzeichnet bei den Personalausgaben den höchsten Wert und liegt mit 1.910 €/EW um 4,7% über dem Wert der anderen beiden Stadtstaaten mit 1.834 €/EW. Der Wert des Saarlandes (1.680 €/EW) liegt etwa auf gleicher Höhe wie die Flächenländer West (1.676 €/EW), allerdings um 85 €/EW über der Benchmark Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (1.595 €/EW). Bei Schleswig-Holstein liegen die Personalausgaben mit 1.527 €/EW mit 9% unter dem Wert der Flächenländern West und auch 4% unter der Benchmark Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Abbildung 98: Personalausgaben

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark

Personalausgaben

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	45	46	-108	-305		
Flächenländer West	4	4	-148	-420		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	85	88	-67	-191		
Stadtstaaten					76	50
Berlin / Hamburg					86	57
Länder insgesamt	30	32	-122	-345	260	173

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die unterschiedlichen Ausgliederungsgrade lassen kaum fundierte Aussagen darüber zu, in welchem Umfang beim Personal Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen. Bei den drei zu untersuchenden Ländern sind die Ausgliederungen stark ausgeprägt, was einerseits teilweise aus Rechnungshofbemerkungen aus den drei Ländern selbst hervorgeht, sich andererseits aus ihren überdurchschnittlichen Zuschüssen und Zuweisungen schließen lässt. Von daher ist bemerkenswert, dass gleichwohl die Personalausgaben der drei Länder sogar teilweise deutlich über den Durchschnitt ihrer Vergleichsländer hinausgehen. Bereits dies weist auf erhebliche Konsolidierungspotenziale hin.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

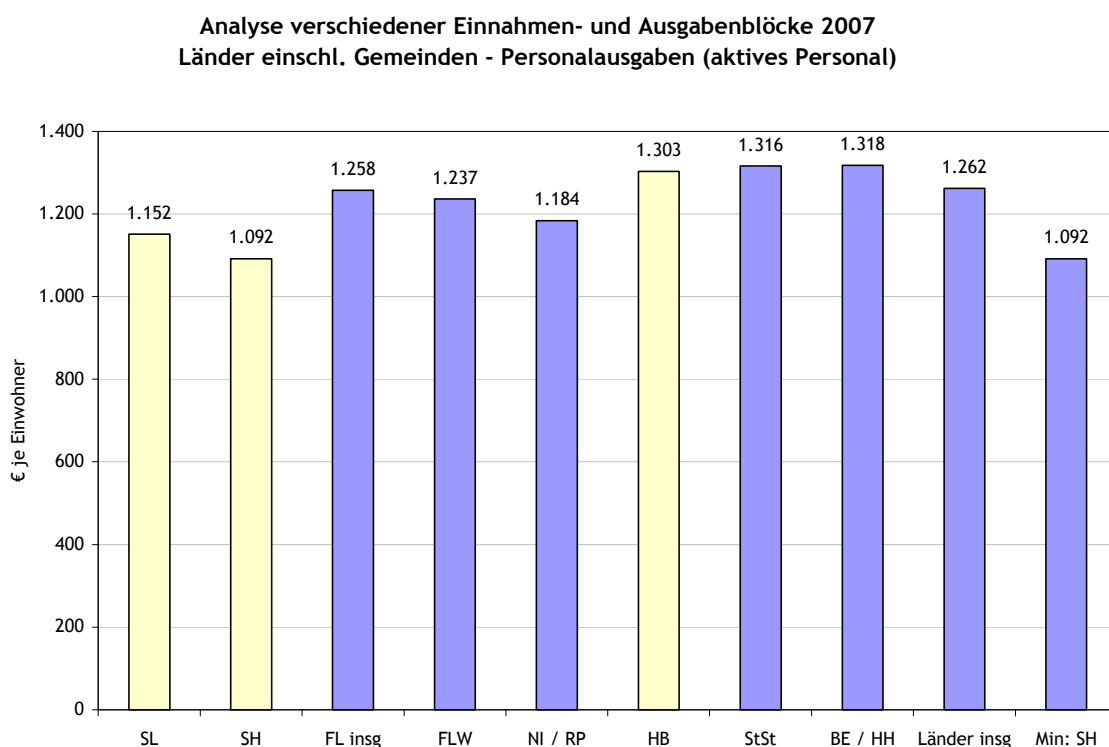
Die Größe der Personalausgaben wird nicht nur durch unterschiedliche Ausgliederungsgrade, sondern auch durch die unterschiedliche Höhe der Vorbelastungen in Gestalt von Versorgungsausgaben stark beeinflusst. Trotz der aufgrund des unterschiedlichen Ausgliederungsgrades begrenzten Vergleichbarkeit lassen sich folgende Feststellungen treffen:

In **Bremen** fallen die einwohnerbezogenen Personalausgaben ausschließlich aufgrund hoher Versorgungslasten im Stadtstaaten-Vergleich leicht überdurchschnittlich aus. Im **Saarland** stehen den insbesondere demographisch bedingt weit überdurchschnittlichen Versorgungsausgaben je Einwohner deutlich unterdurchschnittliche Ausgaben für aktives Personal gegenüber. Das ist u.a. Ergebnis der bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Bereich. **Schleswig-Holstein** weist gegenüber den Flächenländern und den Flächenländern West unterdurchschnittliche Ausgaben auf.

5.4.6.1 Ausgaben für aktives Personal

In diesem Abschnitt werden aus den Personalaufwendungen nur die Ausgaben für aktives Personal analysiert. Von den gesamten Personalkosten sind dazu die Ausgaben für Beihilfen (Obergruppe 44 bei den staatlichen und 45 bei den kommunalen Haushalten) und die Versorgungsbezüge (Obergruppe 43 bzw. 42 und 43) abgesetzt.

Abbildung 99: Personalausgaben (aktives Personal) 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Ausgaben je EW für aktives Personal Bremens liegen mit 1.303 €/EW um 1% unter dem Durchschnitt der anderen Stadtstaaten. Die Personalausgaben des Saarlandes (1.152 €/EW) und Schleswig-Holsteins (1.092 €/EW) liegen um fast 3% bzw. fast 8% unter den Personalausgaben je EW in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (1.184 €/EW). Bei einem Vergleich mit den Flächenländern West liegt Schleswig-Holstein um 11% und das Saarland um fast 7% unter den vergleichbaren Personalausgaben (1.237 €/EW).

Abbildung 100: Ausgaben aktives Personal

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark

Ausgaben für aktives Personal

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-106	-110	-166	-470		
Flächenländer West	-85	-88	-145	-411		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-32	-34	-92	-262		
Stadtstaaten					-13	-9
Berlin / Hamburg					-15	-10
Länder insgesamt	-110	-114	-170	-482	41	27

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bei den Ausgaben für aktives Personal weisen die drei Länder keine signifikanten Abweichungen zu den Vergleichsländern auf. Die statistisch verglichenen Personalkosten sind allerdings teils sehr stark unterzeichnet durch eine Vielzahl von Ausgliederungen, die bei den drei zu untersuchenden Ländern zum Teil sehr erheblich ins Gewicht fallen. So hat das Saarland ausweislich der Berichterstattung seines Rechnungshofes durch größere Ausgliederungen seit 2003 seine Personalausgaben um über 150 Mio. €, d.h. rund 12%, statistisch, jedoch nicht faktisch, verringert. Schleswig-Holstein hat in jüngerer Zeit mehrere tausend Stellen ausgegliedert. In Bremen stand dem Personalabbau im Kernhaushalt ein starker Personalaufbau in Sonderhaushalten gegenüber.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Personalausgaben für aktives Personal unterschreiten in **Bremen** den für Stadtstaaten üblichen Rahmen: Mit 1.303 €/EW liegt der bremische Wert unter dem Stadtstaaten-Mittelwert. Die Ursachen für die relativ geringen Personalausgaben für aktives Personal liegen in einem konsequenten Personaleinsparungskurs, der in Bremen Anfang der neunziger Jahre begonnen wurde. Im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung wurden seitdem ungefähr 24% des Personals (in Vollzeitäquivalenten) eingespart. Dabei wurden zwar vorrangige Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Polizei, Lehrer) weniger stark mit Einsparvorgaben belastet. In den verbleibenden Bereichen wurde allerdings zwischen 1993 und 2006 mit 34% über ein Drittel der Beschäftigung abgebaut. Diese Einsparungen bedeuten eine Entlastung der Personalhaushalte im Jahr 2006 um 206 Mio. €. Kumuliert wurden seit Beginn der Maßnahmen rd. 1,5 Mrd. € eingespart.

Ein weiteres Mittel zur Einsparung von Personalausgaben bildete in Bremen die seit 2004 durchgeführte zunächst schrittweise Absenkung und spätere weitestgehende

Streichung der Sonderzahlungen sowie die Streichung des Urlaubsgeldes seit dem Jahr 2004. Nach der Absenkung 2004 und 2005 (auf durchschnittlich 45%) wurde die Sonderzahlung ab 2006 ab der Besoldungsgruppe A 10 komplett gestrichen, in den Besoldungsgruppen bis A 9 wurden Festbeträge (maximal 840 €) als Sonderzahlungen geleistet. Die Effekte dieser Maßnahmen liegen im Vergleich zu den Jahren vor 2004 mittlerweile bei jährlich rd. 49 Mio. € Einsparungen einschließlich der Versorgung. In Relation zu den Gesamtausgaben für Personal liegen diese Einsparungen bei rd. 5%.

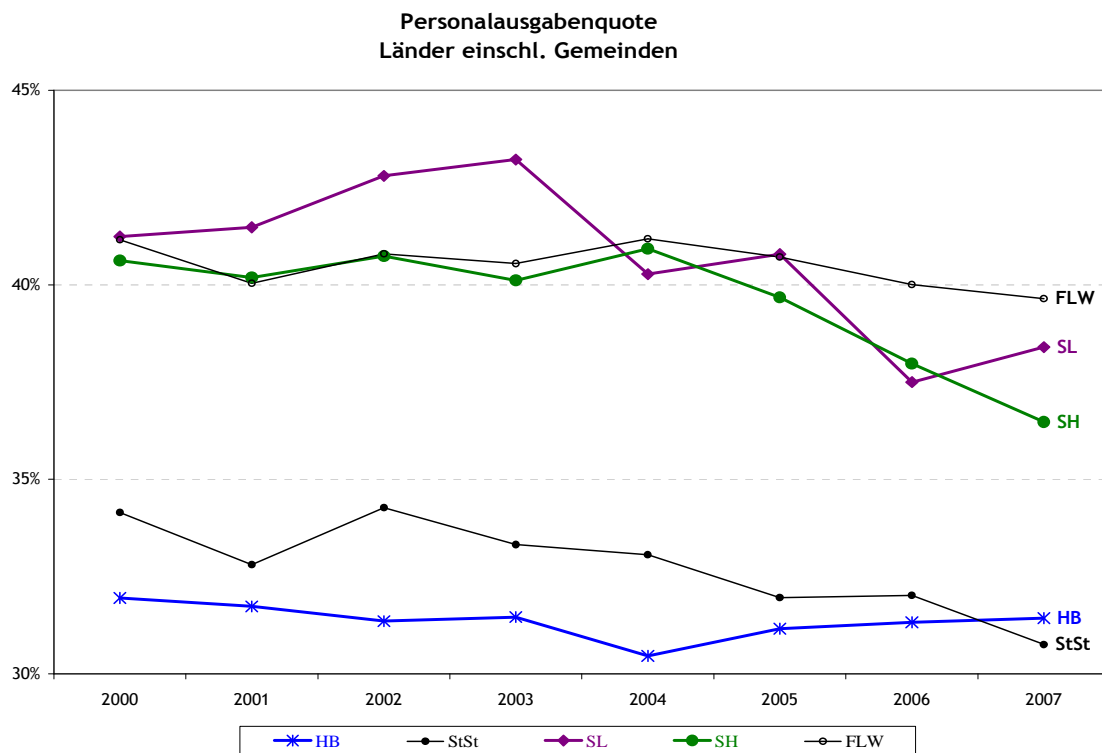
Die Personalausgaben für aktives Personal sind im **Saarland** im Vergleich zu den anderen Ländern trotz der durch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen teilweise abgegoltenen Mehrausgaben, die sich auf den Bereich der Personalausgaben konzentrieren, aufgrund der in der Vergangenheit eingeleiteten Sparmaßnahmen unterdurchschnittlich. Im Saarland wurde zur Begrenzung der Ausgaben für aktives Personal zuletzt für die Jahre 2005 bis 2009 eine Stelleneinsparquote anhand definierter Altersabgänge festgelegt, eine Verwaltungsreform auf kommunaler und Landesebene mit dem Ziel einer Effizienzrendite von 20% der Ausgaben in den betroffenen Verwaltungsbereichen durchgeführt, ein Personalservicecenter im Jahr 2005 zur Unterstützung des Personalabbaus (Ausbringung von 600 kw-Vermerken) eingerichtet und hohe Verfahrenshürden bei der Nachpersonalisierung von Stellen institutionalisiert. Die Behauptung des Bundes, Bayerns und Berlins lässt wesentlich außer Betracht, dass es sich insbesondere um die Einrichtung eines Globalhaushalts für die Universität des Saarlandes handelt und die Personalausgaben der Hochschulen nicht nur im Saarland - dort aber nicht vollständig - , sondern in nahezu allen Ländern nicht mehr in der Finanzstatistik ausgewiesen werden (vgl. auch 5.4.8.).

In **Schleswig-Holstein** haben mehrere Personaleinsparprogramme, eine flächendeckende Aufgabenkritik sowie ein bis 2010 laufendes Personalkosteneinsparprogramm zur Senkung der Personalausgaben beigetragen. Ab 2007 wirken sich die Kürzungen der Sonderzahlungen bei Aktiven und Versorgungsempfängern aus. Gleichzeitig mussten jährlich für die Unterrichtsversorgung zusätzlich erforderliche Lehrerstellen finanziert werden.

5.4.6.1.1 Personalausgaben / bereinigte Ausgaben

Die Personalausgabenquote drückt den Anteil der gesamten Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben aus. Dieser Wert veranschaulicht, welcher Anteil des Ausgabenvolumens auf die herkömmlich als kurzfristig nur sehr eingeschränkt flexibel eingestuften Personalausgaben entfällt. Spätestens seit der Föderalismusreform I fallen die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Länder jedoch weiter aus. Ein direkter Rückschluss auf mögliche Haushaltswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen etwa bei den Entgelten ist dabei aber infolge der Ausgliederungen von Landesbeschäftigten nur eingeschränkt möglich und dürfte eher zu einer Unterschätzung führen.

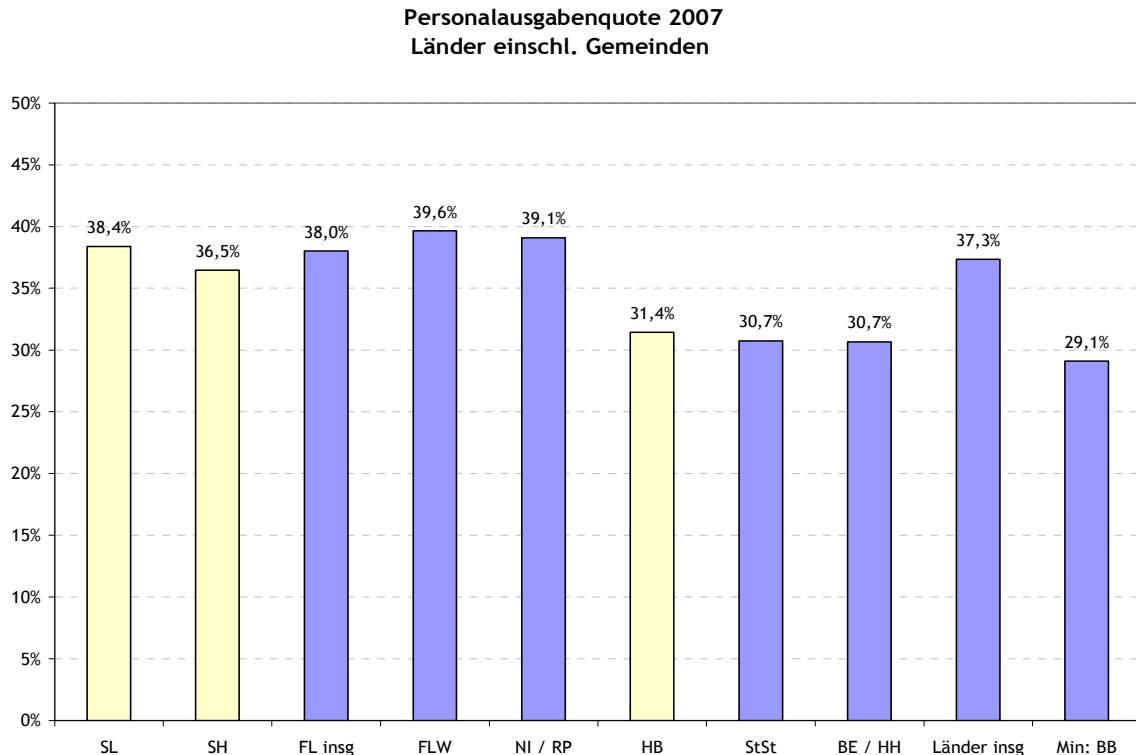
Abbildung 101: Personalausgabenquote 2000 bis 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Im zeitlichen Verlauf ist festzustellen, dass Bremens Personalausgabenquote ungefähr konstant blieb, während die der Stadtstaaten zwischen 2000 und 2007 abfallend verläuft, so dass 2007 der Bremer Wert über dem der Stadtstaaten liegt. Die Personalausgabenquote der Flächenländer West war zwischen 2000 und 2007 leicht rückläufig, während die Quote Schleswig-Holsteins und des Saarlandes von deutlich über 40% auf deutlich unter 40% abfiel. Dabei ist festzuhalten, dass die Quote der Stadtstaaten um gut 5 Prozentpunkte geringer ausfällt als die der Flächenländer West.

Abbildung 102: Personalausgabenquote 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Personalausgabenquote Bremens liegt in 2007 mit 31,4% nahezu gleichauf wie die der Stadtstaaten bzw. die von Berlin/Hamburg mit jeweils 30,7%. Schleswig-Holstein liegt mit 36,5% unter der Quote der Flächenländer West (39,6%) und der Quote von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (39,1%). Die Quote des Saarlandes liegt mit 38,4% ebenfalls unter diesen Quoten.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Auch hier muss wieder auf die Ausgliederungen verwiesen werden, die die Aussagekraft eines Vergleichs einschränken. Sprünge im Verlauf der Personalausgabenquote sowie ein längerfristiger rückläufiger Trend deuten auf Ausgliederungen hin.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

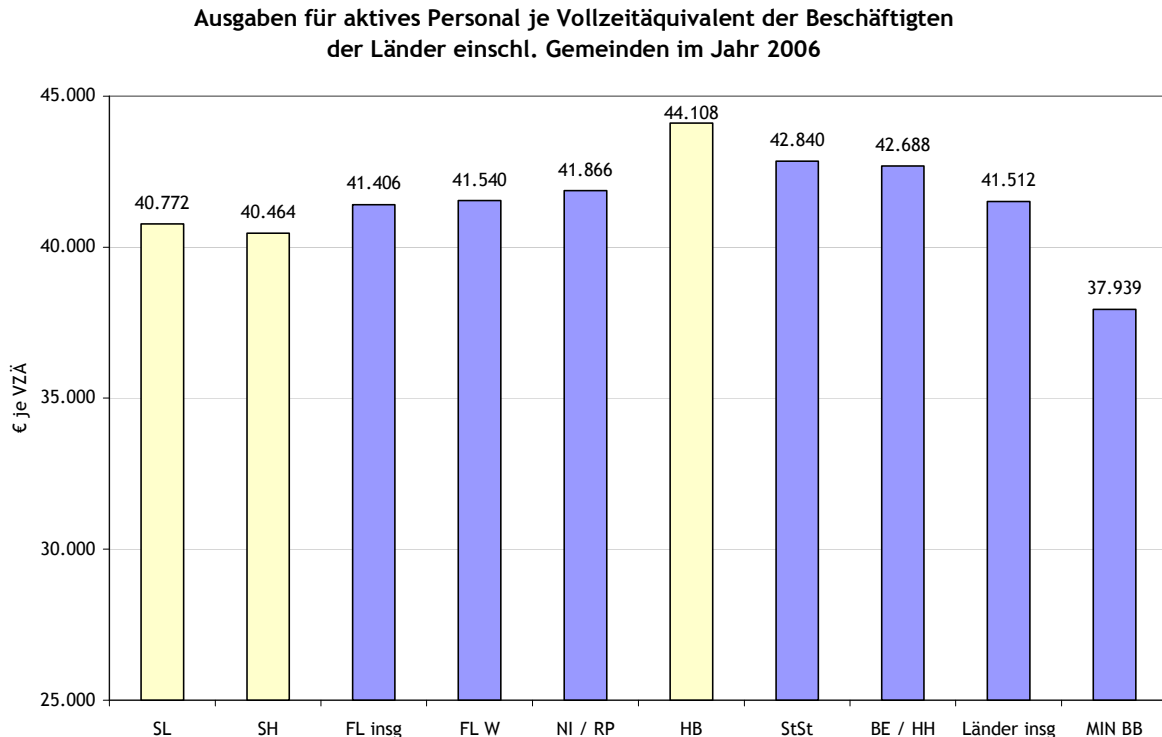
Die Personalausgabenquote ist nicht sehr aussagefähig, da sie die Personalausgaben im Wesentlichen als reagierende Größe der übrigen bereinigten Ausgaben abbildet. Der plangemäße Abbau der Investitionsausgaben und insbesondere die Konsolidierungsfortschritte bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben am aktuellen Rand sind dementsprechend – neben Ausgliederungseffekten – von entscheidender Bedeutung für den in **Bremen** – trotz anhaltendem Beschäftigtenabbau – 2007 erstmals leicht über dem Stadtstaaten-Durchschnitt liegenden Personalausgabenanteil.

5.4.6.1.2 Personalausgaben / Vollzeitäquivalente

Bei der Darstellung der Personalausgaben je Vollzeitäquivalent (VZä) geht es darum, die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Zahl der Teilzeitbeschäftigten nur mit ihrem jeweiligen Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten zu berücksichtigen. Es wird also die „tatsächliche“ Arbeitskapazität (in Relation zur jeweiligen vollen Wochenarbeitszeit) betrachtet und nicht die Anzahl der Beschäftigten. Unterschiede zwischen den Ländern können aus unterschiedlichen Besoldungsniveaus oder Einstufungen resultieren. Allerdings dürfte auch der Anteil an Beamten an den Beschäftigten eine Rolle spielen, indem bei dieser Gruppe die ansonsten für Tarifbeschäftigte abzuführenden Sozialabgaben eingespart werden können, soweit keine kostendeckenden Rücklagenzuführungen für spätere Versorgungsleistungen als Personalausgaben verbucht werden. Insofern scheint es hilfreich, auch die Höhe der Versorgungslasten je Einwohner im Vergleich zu anderen Ländern zu berücksichtigen, wenn besonders niedrige Werte beobachtet werden.

Wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Personalausgaben je VZä können die besoldungsrechtliche Einstufung der besonders personalintensiven Bereiche Lehrer und Polizei sowie die Höhe der Sonderzuwendungen und Beihilfeleistungen haben. Das Finanzministerium BW hat deshalb im Auftrag der Arbeitsgruppe eine Länderumfrage zu diesen Bereichen durchgeführt, deren Ergebnis in 5.4.6.2.2 und 5.4.6.3 dargestellt ist. Die nachfolgenden Werte wurden hier statistisch bereinigt, da die Daten der Finanzstatistik (Ausgaben für aktives Personal) und der Personalstandsstatistik (VZä) aufgrund unterschiedlicher Erfassung der saarländischen Ausgliederungen im Hochschulbereich nicht kompatibel sind.

Abbildung 103: Ausgaben aktives Personal / Vollzeitäquivalente 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung: ZDL.

Die Ausgaben je VZÄ liegen in Bremen mit 44.108 € um gut 3% über dem Vergleichswert in Berlin und Hamburg (42.688 €). Das Saarland liegt mit Ausgaben von 40.772 € beinahe 2% unter den Ausgaben der Flächenländer West (41.540 €). Schleswig-Holstein liegt mit 40.464 € noch unter den Ausgaben des Saarlandes und den Ausgaben der Flächenländer West. Die Ausgaben der Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz liegen mit 41.866 € über denen der Flächenländer West.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Für die Höhe der Personalausgaben je VZÄ sind eine Vielzahl von Einflussfaktoren maßgeblich. In allen drei Ländern gibt es an unterschiedlichen Stellen noch Einsparmöglichkeiten, z.B. im Hinblick auf die Wochenarbeitszeit, die geplanten Entgeltanpassungen, aber auch die Einstufung der Beschäftigten. Da die Personalausgaben den größten Ausgabenblock in den Länderhaushalten darstellen, können durch Einsparungen in diesem Bereich nennenswerte Entlastungen erzielt werden. Wie das Beispiel Berlin gezeigt hat, sind die Beschäftigten beispielsweise im Rahmen eines Solidarpaktes zu einem beträchtlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung bereit.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

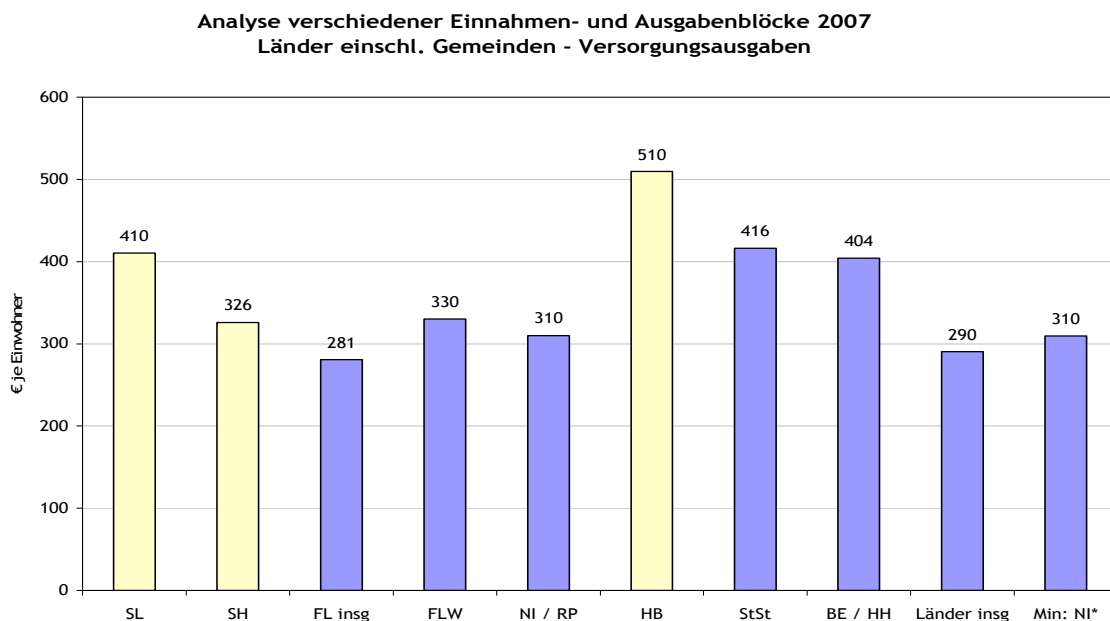
Die Personalausgaben je Vollzeitkraft liegen in **Bremen** über dem Mittel der beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Eine Ursache hierfür liegt in dem hohen Durchschnittsalter der Beschäftigten in Bremen. Durch das mittlerweile über 15 Jahre andauernde Programm der Personaleinsparung wurden in Bremen nur sehr wenige Neueinstellungen vorgenommen, so dass das Durchschnittsalter deutlich gestiegen ist. Aber auch der insgesamt etwas höhere Anteil von Angestellten trägt zu einer Verteuerung der Personalausgaben je Vollzeitkraft bei.

Die Werte für das **Saarland** sind durch eine abweichende statistische Verbuchung verzerrt, da zwar die Personalausgaben an der Universität des Saarlandes für 2006 nicht mehr in der Finanzstatistik enthalten sind, die Beschäftigtenzahl in der Statistik aber noch ausgewiesen ist. Dies trifft nach einer ersten vorläufigen Prüfung auch für andere Länder zu. Wird allein der Wert für das Saarland korrigiert, so ergibt sich, dass das Saarland mit 40.772 €/VZä immer noch signifikant unter Niedersachsen/Rheinland-Pfalz und etwa gleichauf mit Schleswig-Holstein liegt.

5.4.6.2 Versorgungsausgaben

Unter den Versorgungsausgaben wird die Altersversorgung, also die Pensionen an Beamte, Richter und Soldaten sowie andere Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, und deren Hinterbliebene verstanden.

Abbildung 104: Versorgungsausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei den Versorgungsausgaben verzeichnet Bremen gegenüber Berlin und Hamburg Mehrausgaben von 26%. Dabei ist aber zu beachten, dass die Vergleichszahl dadurch verzerrt ist, dass es für den Ostteil Berlins praktisch keine zu versorgenden Pensionäre gibt. Vergleichbare Ausgaben in beträchtlicher Höhe werden als laufender Zuschuss an den Bund verbucht. Bei Bereinigung um diese Position verbleibt noch ein Mehraufwand Bremens von beinahe 15%.

Schleswig-Holsteins Versorgungsausgaben bleiben mit 326 €/EW hinter dem Vergleichswert der Flächenländer West um 1% zurück, liegen aber um 5% über Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 310 €/EW. Für das Saarland fallen die Versorgungsausgaben mit 410 €/EW um 24% gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und um 32% gegenüber Niedersachsen/Rheinland-Pfalz höher aus.

Abbildung 105: Versorgungsausgaben

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark

Versorgungsausgaben

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	130	135	45	128		
Flächenländer West	80	84	-4	-12		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	100	104	16	45		
Stadtstaaten					93	62
Berlin / Hamburg					105	70
Länder insgesamt	120	125	35	101	219	145

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Versorgungsausgaben der drei Länder sind im Vergleich auffallend hoch. Sie bilden die Personalpolitik früherer Jahre ab. So hat z.B. das Saarland zwischen 1970 und 1980 bei einem Rückgang seiner Bevölkerungszahl gleichwohl die Beschäftigtenzahl um 13% erhöht. Nach der Übertragung der Besoldungs- und Versorgungsgesetzgebungshoheit auf die Länder bestehen auch hier Gestaltungsmöglichkeiten, vgl. die nachstehende Analyse einzelner Personalausgabenbestandteile in 5.4.6.3. Wie die drei Länder selbst ausführen, sehen sich zudem alle öffentlichen Haushalte mit einem Demographieproblem konfrontiert.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein weisen überdurchschnittlich hohe Versorgungsausgaben auf. Hierin spiegeln sich u.a. auch die langfristigen Folgen der anerkannten überdurchschnittlich hohen Belastungen im Bereich politische Führung

wider. Die hohen Werte für Bremen und das Saarland sind daneben das Ergebnis der unterdurchschnittlichen demographischen Entwicklung, deretwegen die heute zu leistenden Versorgungsausgaben für Beamte, die vor mehreren Jahrzehnten zur Aufgabenerfüllung eingestellt wurden, sich auf eine geringere Einwohnerzahl verteilen. Sie müssen angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als nur in marginalen Grenzen gestaltbar gelten.

Die Föderalismusreform I hat nicht die Möglichkeit geschaffen, Versorgungsbezüge beliebig abzusenken. Im Lichte der neuesten Rechtsprechung des BVerfG (Urteil vom 27. September 2005, 2 BvR 1387/02, zur Absenkung des Ruhegehaltssatzes und vom 20. März 2007, 2 BvL 11/04, zur Verlängerung der Wartefrist bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge) sind der spezifischen Ausgestaltung und Ausrichtung der Versorgung an den finanziellen Möglichkeiten und Notwendigkeiten eines Landeshaushalts bei Kürzungen der Beamtenversorgung sehr enge Grenzen gesetzt.

Den Beamten dürfen im Vergleich zu den übrigen Bürgern zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte keine Sonderopfer auferlegt werden (BVerfG, Urteil vom 27. September 2005, Ziffer 122 des juris-Ausdrucks; siehe aber auch Ziffer 157). Das besondere Treueverhältnis des Beamten zum Staat verpflichtet diese nicht mehr als andere, zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen. Dies ist durch das Urteil des BVerfG vom 20. März 2007 betont worden. Die auf die Finanzlage gerichtete Begründung zur Ausdehnung der Wartefrist auf drei Jahre durch das Versorgungsreformgesetz 1998 hat das BVerfG in seiner Entscheidung als nicht tragfähig verworfen: „Könnte die finanzielle Situation der öffentlichen Hand für sich bereits eine Kürzung der Alimentierung rechtfertigen, so wäre diese dem uneingeschränkten Zugriff des Gesetzgebers eröffnet. Die Schutzfunktion des Art. 33 Abs. 5 GG liefe hierdurch ins Leere. Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, nach politischen Dringlichkeitsbewertungen oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt.“ (Ziffer 57 des juris-Ausdrucks).

In **Bremen** liegen die Versorgungsausgaben mit 510 €/EW deutlich über dem Stadtstaaten-Mittelwert. Ursache hierfür sind verstärkte Einstellungen von Beamten in den sechziger und vor allem siebziger Jahren. Mit der Gründung der Universität wurde außerdem eine hohe Anzahl von Beamten eingestellt. Diese altershomogene Gruppe hat um die Jahrtausendwende das Versorgungsalter erreicht und hat das Problem der hohen Versorgungsausgaben noch einmal deutlich verschärft. Steigende Versor-

gungsausgaben aufgrund von hohen Einstellungszahlen in der Vergangenheit stellen allerdings kein rein bremisches Problem dar. Prognosen zur Entwicklung der Versorgungsausgaben in den kommenden Jahrzehnten lassen dementsprechend für alle Länder nachhaltige Zunahmen erwarten. Das erwartete Maximum der Versorgungsausgaben wird in Bremen durch die bereits in den neunziger Jahren einsetzende Gegensteuerung jedoch deutlich früher erreicht als im Ländervergleich. Die Spitzenbelastung ist in Bremen für den Zeitraum zwischen 2017 und 2022 (eigene Prognose) und im Bundesdurchschnitt ab 2028 (3. Versorgungsbericht der Bundesregierung 2005) zu erwarten.

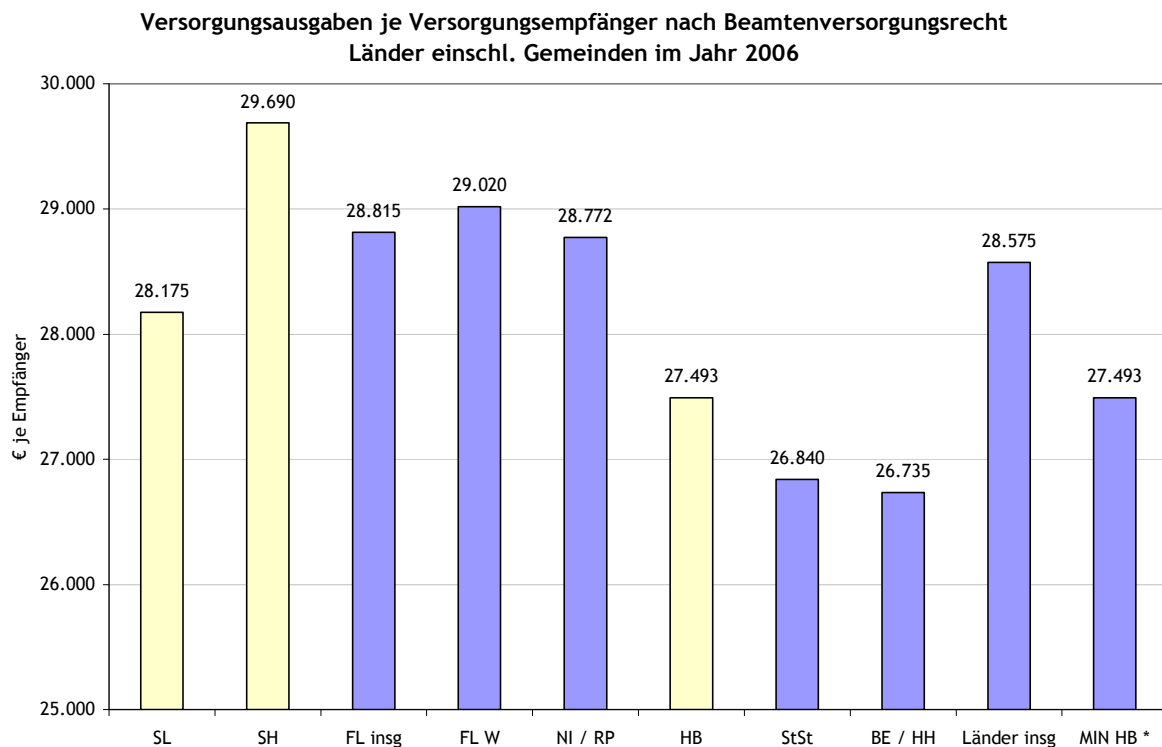
Der dem **Saarland** vorgehaltene Stellenzuwachs im Zeitraum 1970 bis 1980 muss dem damaligen viel stärkeren Zuwachs in Deutschland gegenübergestellt werden. Mit einem wesentlich unter den anderen Ländern gehaltenen Zuwachs bei den Beschäftigtenzahlen wurde zwar dem damaligen bundesweiten Reformprozess im Bildungswesen Rechnung getragen, gleichzeitig aber die demographische Entwicklung berücksichtigt.

In **Schleswig-Holstein** wirkt sich ab 2007 auch im Bereich der Versorgung die Kürzung der Sonderzahlungen aus.

5.4.6.2.1 Versorgungsausgaben / Versorgungsempfänger

Bei der Darstellung der Versorgungsausgaben je Versorgungsempfänger soll gezeigt werden, wie hoch die Ausgaben je Fall im Durchschnitt sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben der Einstufung und dem im jeweiligen Land gewährten Niveau der Versorgungsbezüge eine bedeutende Rolle spielt, ob es sich um eine Leistung für Ruhestandsbeamte oder deren Hinterbliebene handelt.

Abbildung 106: Versorgungsausgaben / Versorgungsempfänger in 2006



Quelle: Versorgungsempfängerstatistik am 01. Januar 2006 und 2007 (Durchschnittsbestand). Statistisches Bundesamt, Darstellung: ZDL

Im Berichtsjahr 2006 fielen die Ausgaben je Fall in Bremen mit 27.493 €/Versorgungsempfänger um 2,5% höher aus als in den anderen beiden Stadtstaaten (26.840 €/Empfänger).

In Schleswig-Holstein wird der Vergleichswert der Flächenländer West (29.020 €/Empfänger) um 2,3% überschritten, der der finanzschwachen Referenzländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (28.772 €/Empfänger) um 3,2%. Im Saarland wird dagegen mit 28.175 €/Empfänger der Wert beider Vergleichsgruppen um 3% bzw. 2% unterschritten.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bremen und Schleswig-Holstein weisen bei den Versorgungsausgaben je Empfänger deutlich überdurchschnittliche Werte gegenüber ihren jeweiligen Vergleichsmaßstäben auf. Dies lässt darauf schließen, dass in der Vergangenheit strukturelle Besserstellungen im Vergleich zu anderen Ländern bestanden. Dies haben alleine die Länder zu verantworten. Wie bereits oben ausgeführt, haben die Länder die Möglichkeit, durch gesetzliche Maßnahmen Einsparungen zu realisieren. Allein niedrige Sonderzahlungen machen insgesamt nicht viel aus.

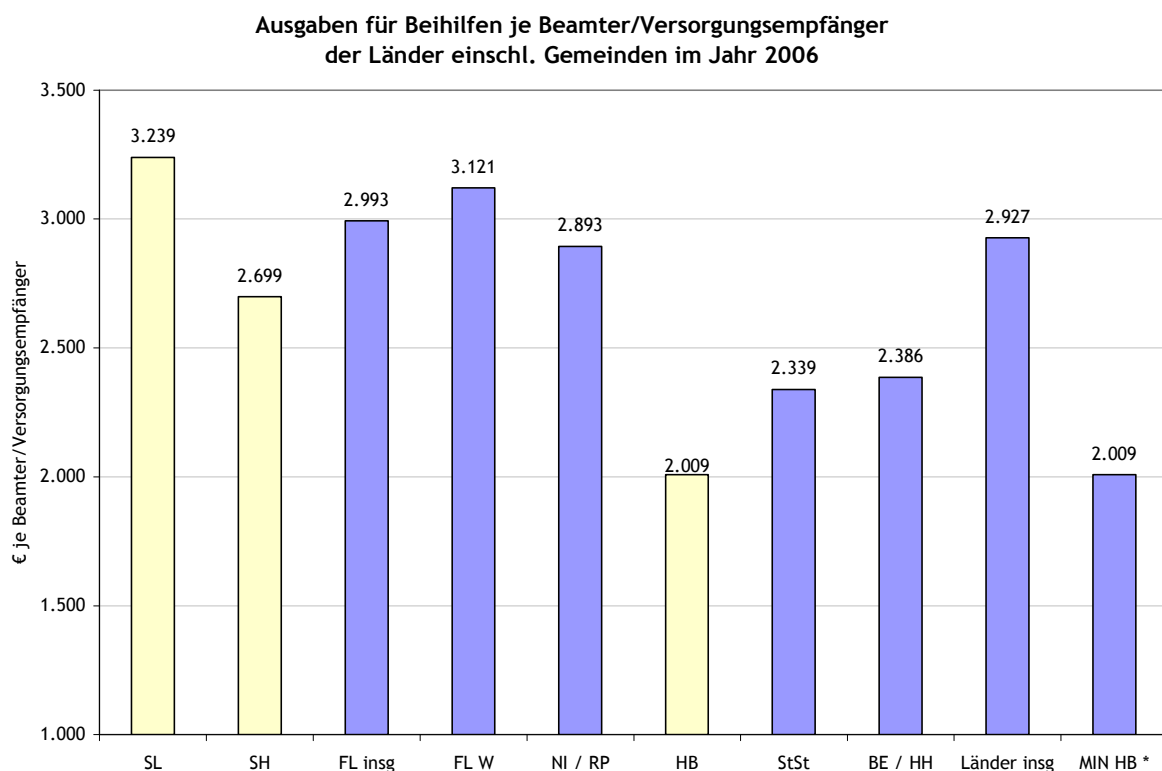
Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Ausgaben je Versorgungsempfänger liegen in **Bremen** zwar über dem Stadtstaaten-Durchschnitt, allerdings deutlich unter dem Schnitt der Flächenländer und der Länder insgesamt. Hier wirkt sich die Absenkung (2004 und 2005) und spätere Streichung (ab 2006) der Sonderzahlung für alle Versorgungsempfänger aus. Insgesamt konnten im Versorgungsbereich im Jahr 2006 rd. 20 Mio. € eingespart werden. Hinsichtlich der verfassungsrechtlich begrenzten Beeinflussbarkeit der Versorgungsausgaben sowie bezüglich der Ursachen für die überdurchschnittlichen Vorbelastungen wird auf Ziffer 5.4.6.2 verwiesen.

5.4.6.2.2 Beihilfeausgaben / Beschäftigte und Versorgungsempfänger

Bei der Darstellung der Beihilfeausgaben je Versorgungsempfänger bzw. Beamten soll gezeigt werden, wie viel das einzelne Land und seine Gemeinden durchschnittlich je aktivem und ehemaligem Bediensteten an Beihilfe verausgaben. Neben der Altersstruktur der Leistungsberechtigten, die auch Familienangehörige umfassen können, kommt es dabei ganz wesentlich auf die Abgrenzung des jeweils zugestandenem Anspruchsniveaus an.

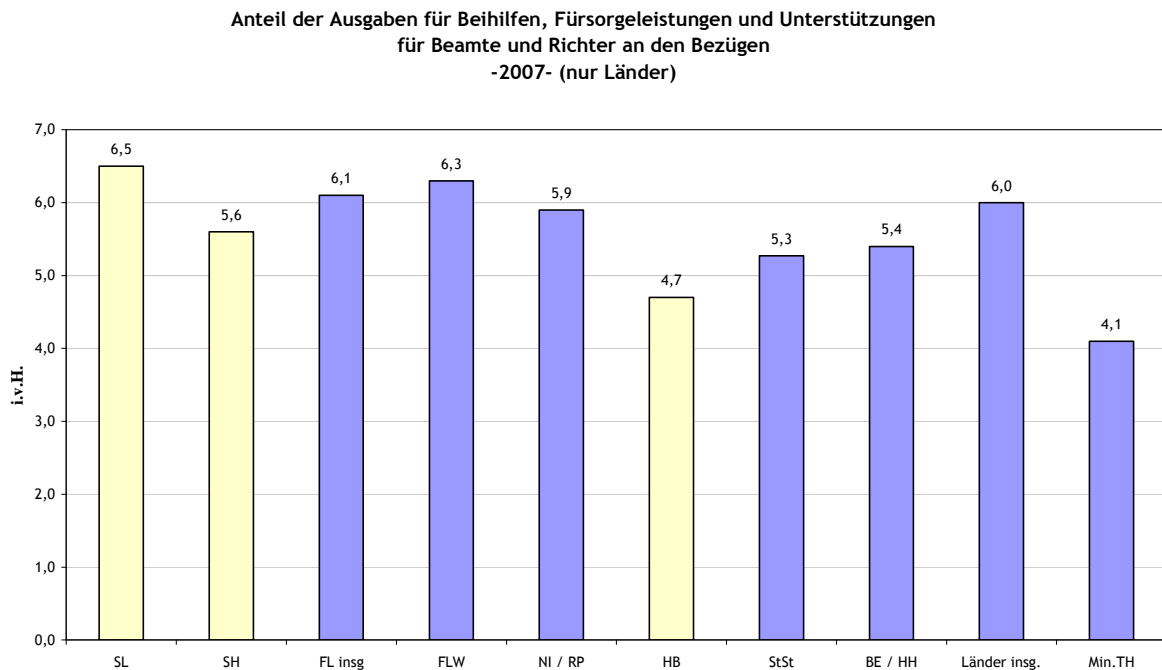
Abbildung 107: Beihilfeausgaben / je Beschäftigte und Versorgungsempfänger in 2006



Quelle: Personalstandstatistik am 30. Juni 2006, Versorgungsempfängerstatistik am 01. Januar 2006 und 2007 (Durchschnittsbestand), Kassenstatistik. Statistisches Bundesamt, Darstellung: ZDL

In Bremen liegen die Ausgaben je Versorgungsempfänger bzw. Beamten mit 2.009 €/Bediensteten um 16 % unter dem Niveau von Berlin und Hamburg mit 2.386 €/Bediensteten. In Schleswig-Holstein betragen die Kosten 2.699 €/Bediensteten und bleiben damit um 13,5% unter dem Vergleichswert der Flächenländer West (3.121 €/Bediensteten) und um 7% unter dem Referenzwert Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (2.893 €/Bediensteten). Im Saarland fallen Kosten von 3.239 € an. Damit werden die Vergleichswerte um 3,8% bzw. 12% überschritten.

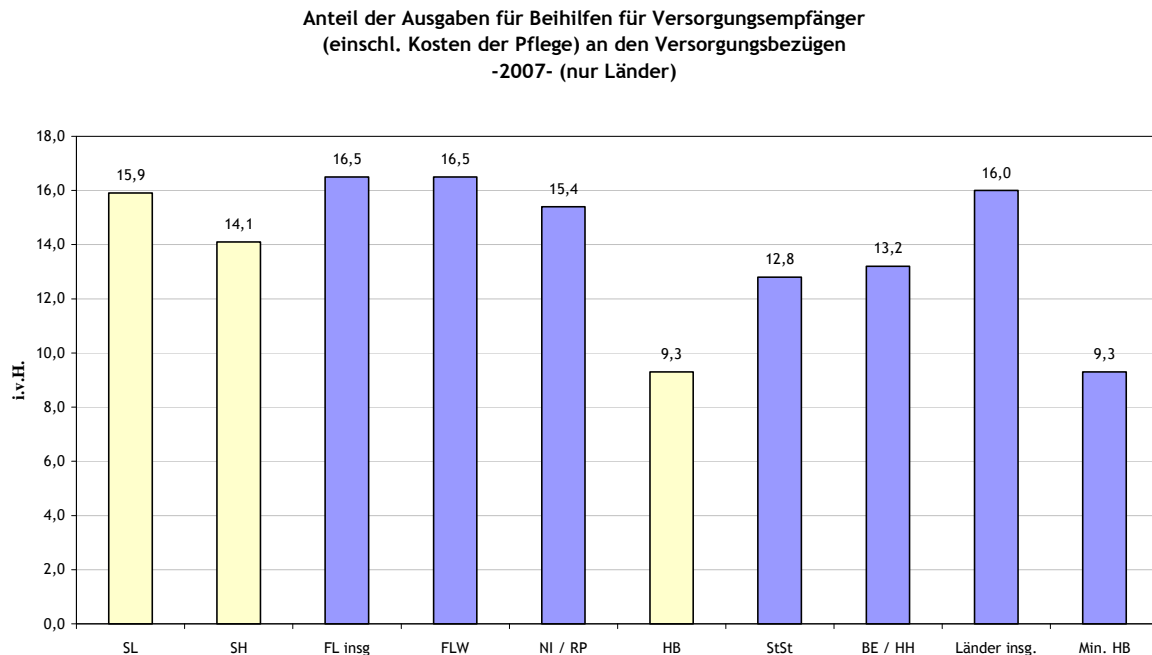
Abbildung 108: Anteil der Beihilfeausgaben der Beamten und Richter (nur Länder), Fürsorgeleistungen und Unterstützungen an den Bezügen



Quelle: Länderumfrage Finanzministerium Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

In Bremen liegt der Anteil der Ausgaben für Beihilfen etc. mit 4,7% an den Aktivenbezügen unter dem Anteil von Berlin und Hamburg von 5,4%. In Schleswig-Holstein liegt der Anteil mit 5,6% unter dem von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (5,9%) und dem der Flächenländer West (6,3%). Das Saarland hat dagegen mit 6,5% einen höheren Anteil als seine beiden Vergleichsgruppen.

Abbildung 109: Anteil der Ausgaben für Beihilfen für Versorgungsempfänger an den Versorgungsbezügen (nur Länder)



Quelle: Länderumfrage Finanzministerium Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

In Bremen liegt der Anteil der Ausgaben für Beihilfen der Versorgungsempfänger mit 9,3% an den Versorgungsbezügen unter dem Anteil von Berlin und Hamburg von 13,2%. In Schleswig-Holstein liegt der Anteil mit 14,1% unter dem von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (15,4%) und dem der Flächenländer West (16,5%). Das Saarland weist dagegen mit 15,9% einen höheren Anteil als Niedersachsen/Rheinland-Pfalz auf. Der Wert der Flächenländer West von 16,5% wird vom Saarland dagegen unterschritten.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Der Anteil der Beihilfe für aktive Beschäftigte ist im Saarland höher als in allen Vergleichsländern. Das Saarland weist hier noch erhebliche Konsolidierungsspielräume auf. Durch Verschärfungen der Beihilfegesetzgebung ließen sich deutliche Einsparpotenziale erschließen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Beihilfeausgaben liegen in **Bremen** deutlich unter den Ausgaben anderer Bundesländer. Ursache hierfür sind deutlich geringere Bemessungssätze, insbesondere für Angehörige. Aber auch Wahlleistungen werden schon seit ca. 30 Jahren in Bremen nicht mehr erstattet.

Die Ausgaben für das **Saarland** sind durch den überdurchschnittlich hohen Anteil der Versorgungsempfänger an den Beihilfeberechtigten verzerrt. Bei einer differenzierten Betrachtung der Ausgaben je aktivem Beamten und je Versorgungsempfänger ergeben sich durchschnittliche Werte. Mit der Beihilfegesetzgebung im Saarland wurden die möglichen Kürzungsspielräume bereits ausgeschöpft. Die objektiven Mehrbelastungen bei der Beihilfe aufgrund des hohen Anteils von Versorgungsempfängern stellen eine weitere Ursache für die schwierige Haushaltsslage des Landes dar.

Schleswig-Holstein hat sich im bundesweiten Kontext innerhalb des Leistungskataloges der beamtenrechtlichen Beihilfe stets konform verhalten. Darüber hinaus hat es verwaltungsvereinfachend sämtliche an verschiedenen Stellen befindliche Abzugsbeträge zu einem Vorwegabzug (Selbstbehalt) zusammengefasst, der sich auf den gesamten Leistungskatalog bezieht.

5.4.6.3 Personalausgaben - spezielle Kennzahlen

Im Folgenden werden jeweils einzelne Personalausgabenbestandteile, wie die Wochenarbeitszeit, die besoldungsrechtliche Einstufung von Lehrern und Polizei in den einzelnen Ländern, die Höhe der Sonderzuwendungen etc. detaillierter analysiert. Die Grundlage bilden eine im Rahmen des Arbeitsauftrags durchgeführte Länderumfrage von Baden-Württemberg und eine bereits vorliegende Länderumfrage von Rheinland-Pfalz.

Wochenarbeitszeit Beamte

Im Saarland und in Bremen gilt eine Wochenarbeitszeit von 40 Stunden und in Schleswig-Holstein von 41 Stunden. Die im Ländervergleich höchste Wochenarbeitszeit mit 42 Stunden gilt in den Ländern Bayern, Hessen und Thüringen.

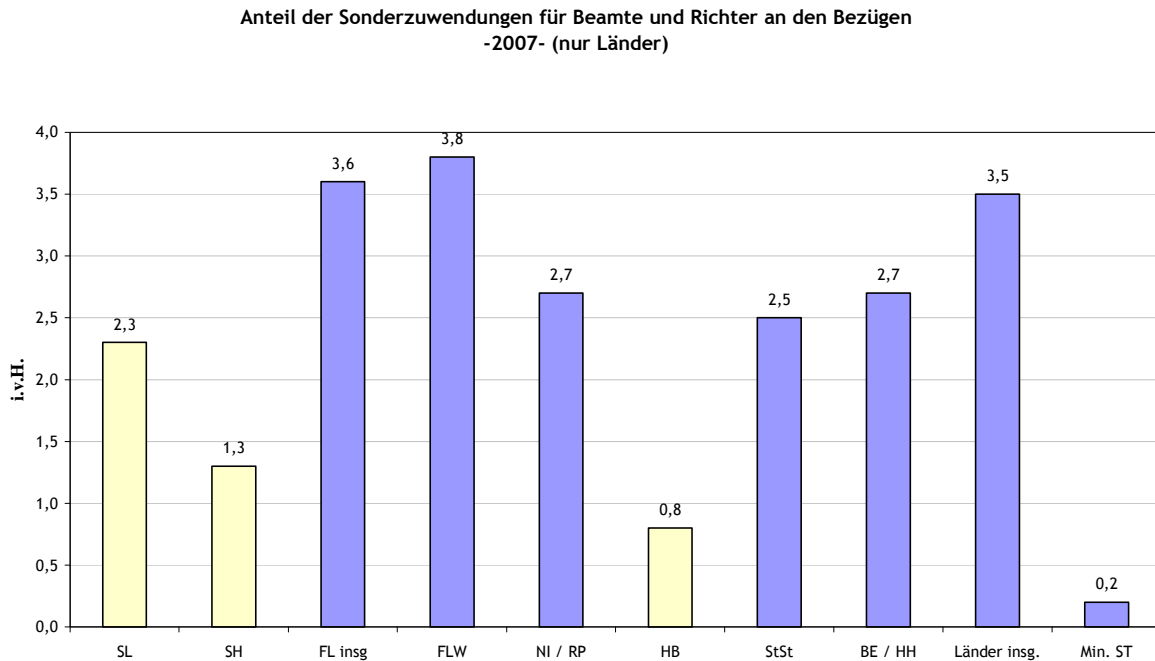
Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2007 und 2008

Das Saarland hat im Jahr 2007 nur Einmalzahlungen geleistet. Zum 1. April 2008 erfolgt eine lineare Anpassung um 2,9%. Schleswig-Holstein hat im Jahr 2007 ebenfalls nur Einmalzahlungen geleistet. Zum 1. Januar 2008 erfolgte eine lineare Anpassung um ebenfalls 2,9%. Bremen hat im Jahr 2007 keine Besoldungsanpassung vorgenommen. Beschlossen ist eine lineare Anpassung um 2,9% zum 1. November 2008. Einziges Land ohne jegliche Besoldungsanpassung in den Jahren 2007 und 2008 ist Berlin, in Brandenburg beträgt die Anpassung 1,5% zum 1. Januar 2008.

Sonderzuwendung an Aktive

Seit die Sonderzuwendungen landesrechtlich festgesetzt werden können, haben sich die Regelungen in den einzelnen Ländern weit und sehr differenziert auseinander entwickelt. Das Spektrum reicht von Prozentanteilen eines Monatsgehalts bis zu Festbeträgen - verschiedentlich zusätzlich gestuft nach Laufbahnen etc. Für einen schnellen und transparenten Überblick werden daher die Ausgaben der Länder für Sonderzuwendungen in 2007 in Relation zu den Gesamtbezügen des Jahres 2007 gesetzt.

Abbildung 110 Anteil Sonderzuwendungen für Beamte und Richter an Bezügen



Quelle: Länderumfrage Finanzministerium Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

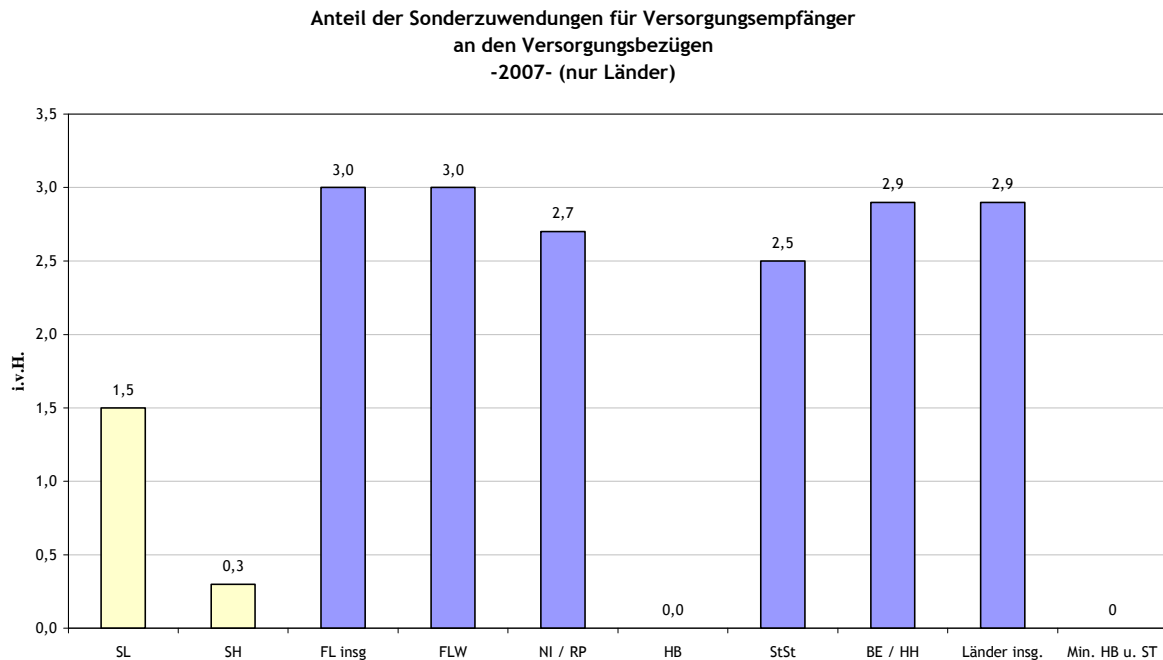
Es zeigt sich, dass sowohl das Saarland mit 2,3% und Schleswig-Holstein mit 1,3% als auch Bremen mit 0,8% geringere Sonderzuwendungen als die jeweiligen Vergleichsgruppen haben (Niedersachsen/Rheinland-Pfalz 2,7%, Flächenländer West 3,8%, Berlin/Hamburg 2,7%).

Das Saarland gewährt bis Besoldungsgruppe (BesGr) A 10 eine jährliche Sonderzuwendung von 1.000 € und im Übrigen von 800 € jeweils zuzüglich eines Sonderbetrags von 200 € für Kinder, zahlbar mit den Bezügen im Monat Dezember. Schleswig-Holstein gewährt bis BesGr A 10 eine jährliche Sonderzuwendung von 660 € zuzüglich eines Sonderbetrags von 400 € für Kinder, zahlbar mit den Bezügen im Monat Dezember. Bremen gewährt bis BesGr A 8 eine jährliche Sonderzuwendung von 840 € und bis BesGr A 11 von 710 € jeweils zuzüglich eines Sonderbetrags für Kinder von 25,56 €.

Im Sinne einer Benchmark hat das Land Sachsen-Anhalt bezüglich der Grundleistung mit einer Sonderzuwendung von 120 € bis BesGr A 8 im Vergleich aller Länder den niedrigsten Aufwand. Bezogen auf den Kinderzuschlag hat das Land Bremen, wie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit 25,56 € den niedrigsten Aufwand.

Sonderzuwendung an Versorgungsempfänger

Abbildung 111 Anteil Sonderzuwendungen Versorgungsempfänger an den Versorgungsbezügen



Quelle: Länderumfrage Finanzministerium Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

Auch bei den Sonderzuwendungen für Versorgungsempfänger verhält es sich wie bei denjenigen für die aktiven Beamten: Die drei zu prüfenden Länder liegen mit ihren Ausgaben unter den Werten der jeweiligen Vergleichsgruppen.

Das Saarland gewährt bis BesGr A 10 eine jährliche Sonderzuwendung von 500 € und im Übrigen von 400 € jeweils zuzüglich eines Sonderbetrags von 200 € für Kinder, zahlbar mit den Bezügen im Monat Dezember. Schleswig-Holstein gewährt bis BesGr A 10 eine jährliche Sonderzuwendung von 330 €, von 200 € für deren Hinterbliebene und 50 € für deren Waisen jeweils zuzüglich eines Sonderbetrags von 400 € für Kinder, zahlbar mit den Bezügen im Monat Dezember. Bremen verzichtet wie Niedersachsen und Sachsen-Anhalt auf die Zahlung einer jährlichen Sonderzuwendung und zahlt den niedrigsten Sonderbetrag für Kinder von 25,56 €.

Sonderzuwendung Anwärter

Das Saarland gewährt Anwärtern eine jährliche Sonderzuwendung von 285 € zuzüglich eines Sonderbetrags von 200 € für Kinder, zahlbar mit den Bezügen im Monat Dezember. Schleswig-Holstein gewährt lediglich einen Sonderbetrag für Kinder von 400 €, zahlbar mit den Bezügen im Monat Dezember. Bremen gewährt lediglich einen Sonderbetrag für Kinder von 25,56 €.

Im Sinne einer Benchmark hat Bremen im Vergleich aller Länder den niedrigsten Aufwand.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bei den Sonderzuwendungen kann als Benchmark nicht die Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz bzw. Berlin/Hamburg herangezogen werden. Wie einleitend bereits festgestellt, muss zum Vergleich das Land herangezogen werden, das sich beim jeweiligen Personalausgabenbestandteil auf dem niedrigsten Niveau bewegt.

Urlaubsgeld

Das Saarland gewährt bis BesGr A 8 für Aktive ein Urlaubsgeld von 165 €. Bremen und Schleswig-Holstein gewähren wie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kein Urlaubsgeld.

Leistungsprämien und -zulagen (Beamtenbereich)

Das Saarland und Schleswig-Holstein gewähren keine Leistungsprämien und -zulagen und stellen damit die Benchmark. Bremen zahlt diese in Abhängigkeit vom Personalbudget. Die Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Sachsen zahlen ebenfalls keine Leistungsprämien.

Jubiläumszuwendungen

Das Saarland und Schleswig-Holstein gewähren Jubiläumszuwendungen von 307 € bei einer Dienstzeit von 25 Jahren, 409 € bzw. 410 € bei einer Dienstzeit von 40 Jahren und 511 € bzw. 512 € bei einer Dienstzeit von 50 Jahren. Bremen gewährt ebenfalls Jubiläumszuwendungen in Höhe von 306 € für eine Dienstzeit von 25 Jahren und 409 € für eine Dienstzeit von 40 Jahren.

Im Sinne einer Benchmark sind die Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt zu anzuführen, bei denen die Jubiläumszuwendungen entfallen sind.

Ministerialzulage

In allen drei zu analysierenden Ländern ist die Ministerialzulage, wie in allen Ländern mit Ausnahme von Bayern, bereits entfallen.

Altersteilzeit

Von den zu analysierenden Ländern gibt es in Schleswig-Holstein und Bremen die Möglichkeit der Altersteilzeit. Keine Altersteilzeit gibt es im Saarland, das damit gemeinsam mit Hamburg und Baden-Württemberg Benchmark-Land ist. Allerdings sind in Bremen die Bedingungen (Verhältnis von 60:40 von aktiver zu passiver Phase, Absenkung der Nettobezüge auf 80% ab A13) so gesetzt, dass die Altersteilzeit budgetneutral realisiert werden kann.

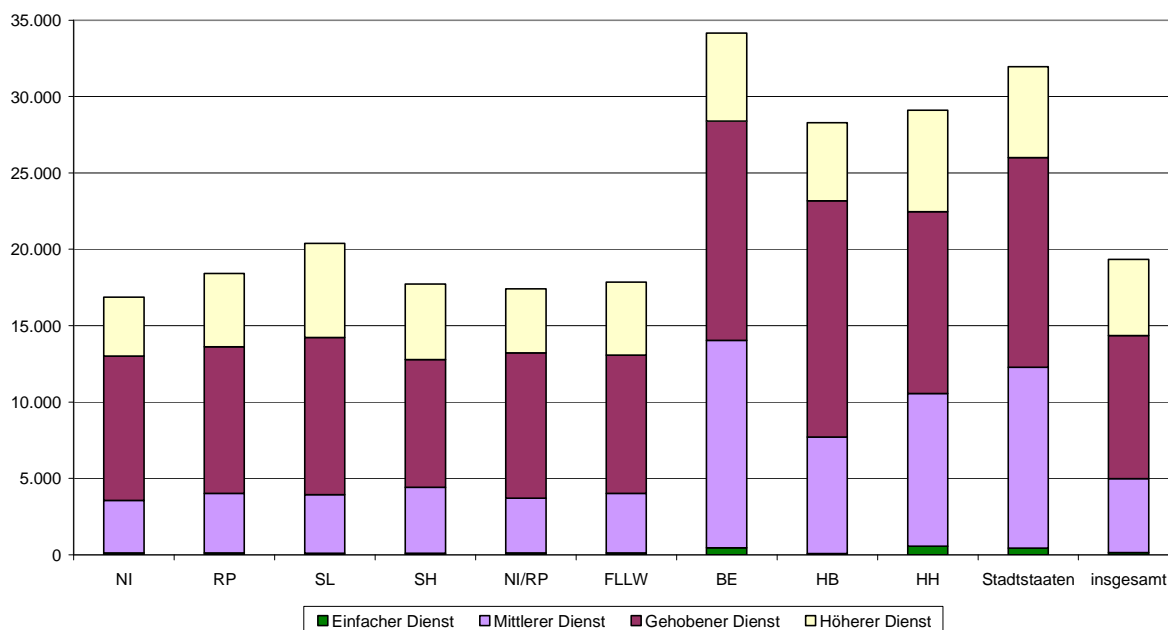
Struktur des Personalbestandes

Erheblichen Einfluss auf die Höhe der Personalausgaben hat auch die Einstufung des Personalbestandes in die Laufbahngruppen. Die Vergleichbarkeit ist allerdings dadurch beeinträchtigt, dass die Universitäten mit ihrem hohen Anteil an Beschäftigten im höheren Dienst nicht in allen Ländern nachgewiesen sind.

Quantitativ von besonderer Bedeutung sind dabei die Bereiche Polizeivollzugsdienst und Lehrer, die deshalb zusätzlich dargestellt werden.

Abbildung 112 Vollzeitäquivalente der Beschäftigten je 1 Mio. Einwohner der Kernhaushalte der Länder

Vollzeitäquivalent der Beschäftigten je eine Mio. Einwohner der Kernhaushalte der Länder
am 30.06.2005 nach Laufbahngruppen



Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14, Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, Sonderauswertungen. Darstellung: Finanzministerium Baden-Württemberg.

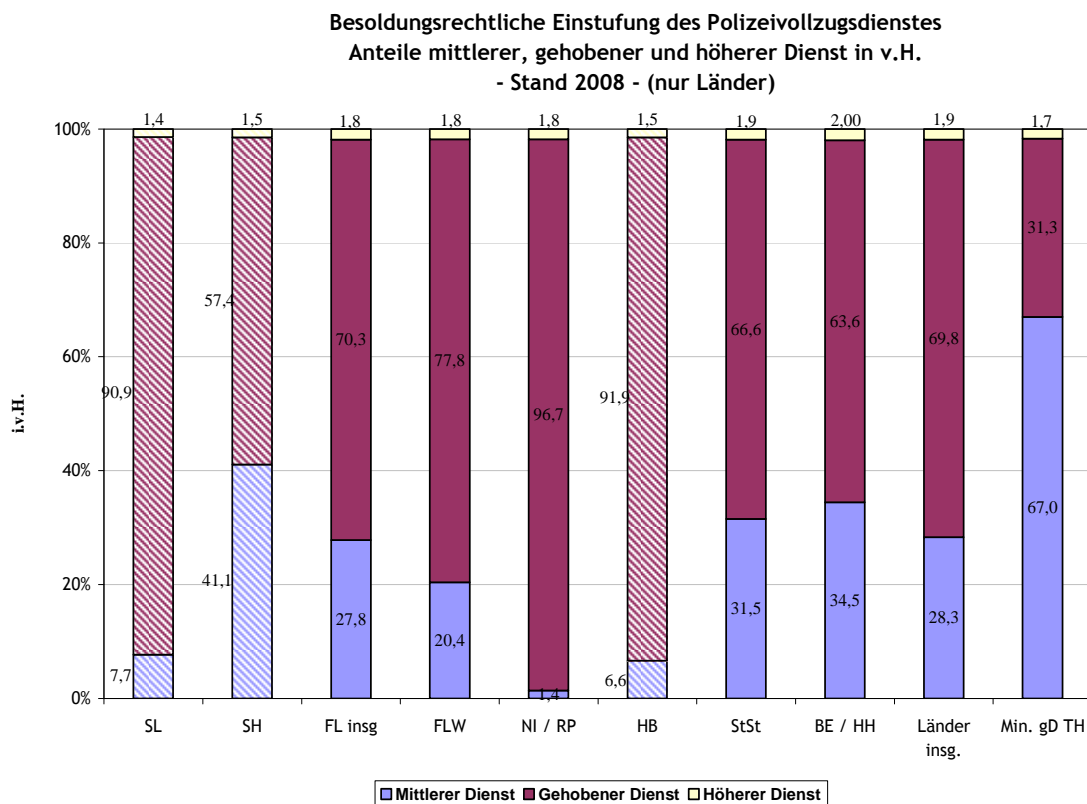
Die Abbildung zeigt, dass in Bremen lediglich 27% des Personalbestandes im einfachen und mittleren Dienst eingestuft sind im Vergleich zu 36% in Hamburg und 41% in Berlin. Deutlich stärker besetzt ist der gehobene Dienst mit 55% im Vergleich zu 41% bzw. 42% in Berlin und Hamburg. Der Anteil des höheren Dienstes entspricht mit 18% etwa dem Berlins und liegt unter dem Hamburgs mit 23%.

Position Saarland, Schleswig-Holstein:

Im Saarland ist der einfache und mittlere Dienst mit 20% etwas geringer besetzt als im Durchschnitt der Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Im gehobenen Dienst ist der Beschäftigungsanteil im Saarland mit 50% geringer als in den Vergleichsländern mit 55%, dagegen ist der höhere Dienst mit 30% deutlich stärker besetzt als in den Vergleichsländern mit 24%.

In Schleswig-Holstein sind der einfache und mittlere Dienst mit 25% und der höhere Dienst mit 28% überproportional, der gehobene Dienst mit 47% unterproportional besetzt.

Abbildung 113: Besoldungsrechtliche Einstufung des Polizeivollzugsdienstes



Quelle: Länderumfrage Finanzministerium Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

Die besoldungsrechtliche Einstufung der Polizei erstreckt sich herkömmlich über die drei Laufbahnen des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes. Seit längerer Zeit

stellen verschiedene Länder auf die sog. zweigeteilte Laufbahn um, d.h. grundsätzliche Zuordnung zum gehobenen und höheren Dienst, wobei der Anteil des höheren Dienstes gering bleibt.

Bei Bremen beträgt 2008 der Anteil des mittleren Dienstes 6,6% und des gehobenen Dienstes 91,9%. Die Polizei ist damit höher eingestuft als in Berlin und Hamburg mit Durchschnittswerten von 34,5% für den mittleren Dienst und 63,6% für den gehobenen Dienst. Das Saarland liegt 2008 mit einem Anteil des mittleren Dienstes von 7,7% zwar kostengünstiger als Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 1,4%, hat aber höhere Kosten als der Durchschnitt der Flächenländer West mit einem Anteil des mittleren Dienstes von 20,4%. Bei Schleswig-Holstein ist die besoldungsrechtliche Einstufung mit einem Anteil des mittleren Dienstes von 41,1% sowohl im Vergleich zu Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (1,4%) als auch zu den Flächenländern West (20,4%) kostengünstiger.

Position Bremen:

Die wesentliche Ursache liegt in der Einführung der zweigeteilten Laufbahn im Polizeivollzugsdienst, die allerdings durch eine Absenkung der Beschäftigungszahlen "gegenfinanziert" wurde, d.h. es wurden im selben Umfang Stellen gestrichen, wie die Verteuerung durch Hebungen Kosten verursacht hat.

Abbildung 114: Besoldungsrechtliche Einstufung der Lehrer
Arbeitsgruppe "Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder" der Föderalismuskommission II

		Vergleichs-Bes.Gr.	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	
Grund-schule		A 12	↔	↔	↑	↔	↔	↑	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↓	↔	↔	↓	
Hauptschule		A 12	↔	↔	↑	-	↔	↑	↑	↑	↔	↑	↔	↔	↔	↔	↑	↔	↑
Realschule		A 13 gD	↔	↔	↓	-	↔	↓	↑	↓	↓	↓	↔	↔	↓	↓	↔	↓	
Sonder-schule		A 13 gD	↔	↔	↓	↓	↔	↑	↔	↓	↔	↔	↔	↔	↓	↓	↔	↓	
Gymnasium		A 13/14	↔	↔	↓	↓	↓	↔	↔	↔	↔	↓	↓	↔	↓	↔	↔	↓	
Berufliche Schulen		A 9/10	-	-	-	-	-	-	-	↔	↔	-	-	-	↔	-	-	↔	
		A 10/ 11/12	↔	↔	-	-	-	-	-	↔	↔	-	-	-	↔	↔	-	↔	
		A 13/14	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	↔	
Gesamt-schulen	Kl. 5-10	A 12	-	-	↑	-	↔	-	-	-	-	↔	-	-	-	↔	-	-	
	Kl. 11-13	A 13/14	-	-	↓	-	↔	-	-	-	-	↔	-	-	-	↔	-	-	
Anzahl																			
höher als Vergleichs-Bes.Gr.	↑				3			3	1	1		1				1		1	
geringer als Vergleichs-Bes.Gr.	↓				4	2	1	1		2	1	2	1		4	2		4	
entspricht der Vergleichs-Bes.Gr.	↔		7	7	1	2	7	2	5	5	7	5	5	6	4	6	6	3	

Erläuterungen: ↔ Einstufung entspricht der Vergleichs-Bes.Gr.
 ↑ Einstufung insgesamt oder teilweise höher als Vergleichs-Bes.Gr.
 ↓ Einstufung insgesamt oder teilweise geringer als Vergleichs-Bes.Gr.
 - nicht vorhanden oder keine Angaben

Quelle: Länderumfrage Finanzministerium Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

Die Umfrage zeigt, dass sowohl bei Bremen als auch beim Saarland und bei Schleswig-Holstein die besoldungsrechtliche Einstufung der Lehrer dem als "Normalfall" angenommenen Vergleichs-Besoldungsgruppen entspricht. Ausnahme: Bei den Gymnasien liegt Bremen unter der Vergleichs-Besoldungsgruppe.

Zusammenfassende Bewertung:

Position Bund, Bayern, Berlin:

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in allen drei Ländern bei den einzelnen Personalkostenbestandteilen noch erhebliche Spielräume bestehen, um die Personalausgaben, die den größten Ausgabenblock in den Länderhaushalten darstellen, deutlich zu reduzieren.

In der Darstellung nicht enthalten sind Konsolidierungsspielräume, die sich ergeben könnten durch einen Solidarpakt mit dem Tarifpartner, durch den beispielsweise das Land Berlin eine erhebliche Senkung seiner Personalausgaben erzielt hat. Es wird allerdings deutlich, dass die Spielräume, die die Föderalismusreform im Besoldungs- und Versorgungsrecht den Ländern eröffnet hat, von den drei Ländern bisher nicht genutzt wurden.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die speziellen Kennzahlen im Personalbereich enthalten finanziell unterschiedlich bedeutsame Bereiche. Die Vergleichbarkeit hinsichtlich der Sonderzuwendungen ist dadurch gestört, dass sie in einer Reihe von Ländern in die monatlichen Bezüge eingearbeitet wurden und damit sogar dynamisch anwachsen. In dem finanziell bedeutsamen Bereich der Altersteilzeit setzt das Saarland die Benchmark. Die Vergleichbarkeit zur Beschäftigtenstruktur nach Laufbahngruppen wird dadurch beeinträchtigt, dass in manchen Ländern, wie im Saarland, die Universität mit einem hohen Anteil von Stellen im höheren Dienst enthalten ist, in anderen nicht.

Die Möglichkeiten, im Personalbereich nachhaltige Einsparungen zu erzielen, hat **Bremen** in hohem Maße ausgeschöpft. So wurde in Bremen seit Anfang der neunziger Jahre zunächst das Beschäftigungsvolumen der im öffentlichen Dienst aktiv Beschäftigten gezielt verringert. Im Ländervergleich fiel dieser Stellenabbau überdurchschnittlich aus: Während die Flächenländer im Zeitraum von 2000-2008 ca. 6% ihrer Stellen einsparten und in Berlin und Hamburg die Stellenzahl um durchschnittlich 5% verringert wird, lag der Abbau in Bremen nahezu doppelt so hoch bei 11%.

Neben dem andauernden Prozess der Personaleinsparung wurden in Bremen auch die besoldungsrechtlichen Spielräume zur Verringerung der Personalausgaben weitestgehend ausgeschöpft. Im Ländervergleich liegt Bremen hier mindestens im Bundesschnitt, beziehungsweise geht bei der Absenkung von Vergütungsbestandteilen deutlich darüber hinaus. So erzielt Bremen beim Anteil der Sonderzahlungen an den Bezügen den niedrigsten Wert aller Bundesländer und erreicht damit nur knapp ein Drittel des Stadtstaatendurchschnitts. Bei Versorgungsempfängern und Anwärtern

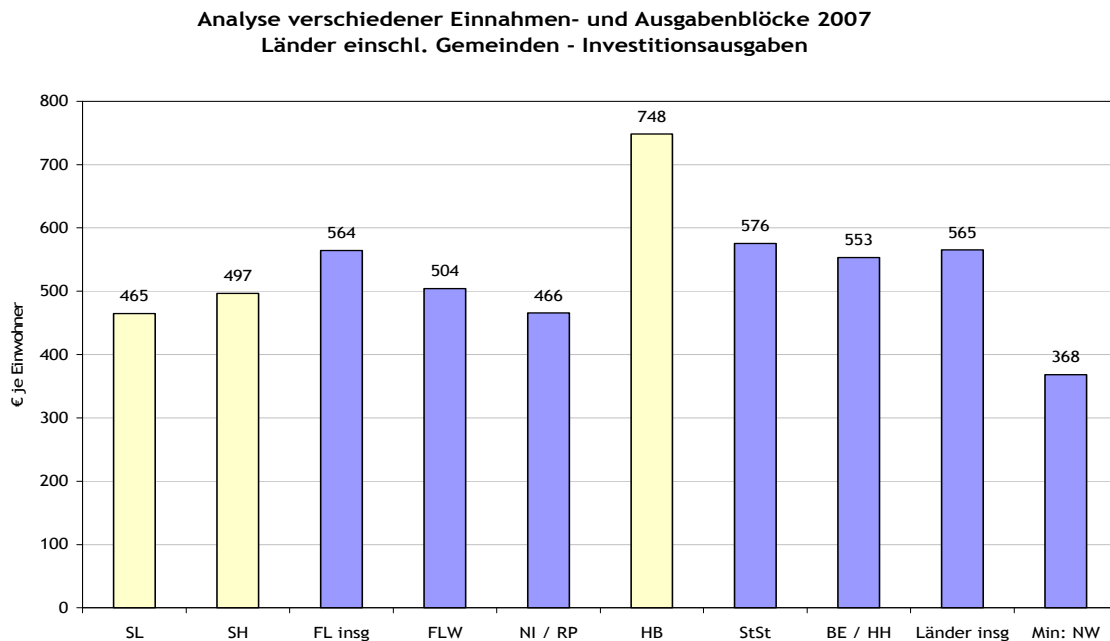
sowie bei den Angehörigen des höheren Dienstes wurde die jährliche Sonderzahlung bis auf einen geringen Betrag für Kinder gänzlich gestrichen, ebenso wie das Urlaubsgeld. Auch Beihilfezahlungen, in vielen Bundesländern im stetigen Wachstum begriffen, liegen in Bremen weit unter dem Bundesdurchschnitt. Bei den Beihilfezahlungen für Versorgungsempfänger wird von Bremen der Minimalwert erreicht. Mittlerweile wurde eine moderate Besoldungserhöhung beschlossen, deren Einführung aber im Vergleich zu den meisten anderen Ländern deutlich aufgeschoben wurde.

Die hohen Personaleinsparungen gehen nicht spurlos an der Struktur des Personals in Bremen vorüber. Eine Konsequenz von minimalen Wiederbesetzungen ist die mittlerweile hohe Überalterung des Personals. Dennoch werden alle Maßnahmen des Personalmanagements so angelegt, dass sie kostenneutral bleiben (z.B. Altersteilzeit als fluktuationserhöhende Maßnahme). Beispielhaft steht in Bremen hierfür die Beförderungspraxis, die durch ein Indexsystem sicherstellt, dass Beförderungen nur budgetneutral ermöglicht werden.

5.4.7 Investitionsausgaben

Der Investitionsausgabenbegriff beinhaltet Ausgaben für Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen, investive Zuweisungen und Zuschüsse, Vergabe von Darlehen sowie den Erwerb von Beteiligungen.

Abbildung 115: Investitionsausgaben 2007



Quelle: Angaben gem. der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorläufige Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Investitionsausgaben je EW liegen in Bremen mit 748 €/EW um 35% über dem Durchschnitt der anderen beiden Stadtstaaten (576 €/EW). Die Investitionsausgaben des Saarlandes entsprechen in etwa den durchschnittlichen Ausgaben von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (465 €/EW). Die Ausgaben Schleswig-Holsteins liegen mit 497 €/EW um 6,5% darüber. Bei einem Vergleich mit den Flächenländern West (504 €/EW) liegt Schleswig-Holstein um gut 1% und das Saarland um 7,7% unter den dortigen Investitionsausgaben.

Abbildung 116: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Investitionsausgaben
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Investitionsausgaben

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-99	-103	-68	-191		
Flächenländer West	-39	-41	-7	-21		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-1	-1	31	88		
Stadtstaaten					173	115
Berlin / Hamburg					195	129
Länder insgesamt	-100	-104	-68	-194	183	122

Position Bund, Bayern, Berlin:

Ungeachtet der von den drei Ländern betonten finanziellen Problemlage weisen sie teils weit höhere Investitionsausgaben aus als ihre jeweiligen Vergleichsländer. So beläuft sich der Abstand der Investitionen von Schleswig-Holstein zum Durchschnitt von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz auf rund 31 €/EW, bzw. 88 Mio. €. Die Werte für Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sind durch besondere Faktoren um 80 €/EW nach oben verzerrt (Kapitalrestrukturierung der NordLB in NI, Zuführung an Pensionsfonds in RP). Der Abstand Bremens zum Durchschnitt der beiden anderen Stadtstaaten, beträgt sogar 195 €/EW bzw. knapp 130 Mio. € oder 3,7% seiner Primärausgaben. Die Referenzzahlen deuten jedenfalls auf erhebliches Konsolidierungspotenzial hin. Da Bremen seit 1997 weit überdurchschnittliche Investitionsausgaben, teilweise über 200% des Länderdurchschnitts, aufwies, ist auch eine Rückführung auf ein Niveau deutlich unterhalb der Referenzländer vertretbar.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die statistisch ausgewiesenen Investitionsausgaben werden durch das unterschiedliche Maß an Ausgliederungen und an privaten Vorfinanzierungen wesentlich beeinflusst. Bemerkenswert sind etwa die stark hinter dem Flächenländer-Durchschnitt zurückbleibenden einwohnerbezogenen Investitionsausgaben Nordrhein-Westfalens, Hamburgs und Berlins. Hier dürften außerhaushaltmäßige Finanzierungen das erreichte Niveau infrastruktureller Ausstattungen und die Strategie der „passiven Sanierung“ in Berlin entscheidende Faktoren sein. Diese Faktoren erschweren die Vergleichsbetrachtungen erheblich.

Die abgebildeten überdurchschnittlichen Investitionsausgaben **Bremens** im Haushaltsjahr 2007 stellen eine Momentaufnahme dar, die verdeckelt, dass sich die investiven Ausgaben des Landes nach Beendigung der besonderen wirtschafts- und fi-

nanzkraftstärkenden Maßnahmen im Rahmen der bremischen Sanierungsstrategie seit 2004 plangemäß in einem massiven Abbau befinden. Allein bis 2007 wurden die Investitionsausgaben um rd. ein Drittel verringert. Im Finanzplan-Zeitraum ist ein weiterer Abbau des jährlichen Investitionsvolumens um rd. 18% vorgesehen, mit dessen Realisierung die investiven Pro-Kopf-Ausgaben Bremens mit hoher Wahrscheinlichkeit unter den Vergleichswert aller Länder fallen und damit nur noch geringes weiteres Konsolidierungspotenzial bieten werden.

Im **Saarland** werden trotz der wirtschaftsstrukturellen Probleme keine überdurchschnittlichen Investitionsausgaben getätigt. Private Vorfinanzierungen spielen im Unterschied zum Durchschnitt der Flächenländer keine nennenswerte Rolle. Die investiven Mehrausgaben der anderen Länder dürften nach einer entsprechenden Bereinigung höher ausfallen als sich nach obiger Abbildung ergibt.

In **Schleswig-Holstein** spiegeln sich die Konsolidierungsmaßnahmen auch bei den investiven Ausgaben wider. Wünschenswerte höhere Investitionen in die Infrastruktur des Landes zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft sind aufgrund der hohen Vor- und Mehrbelastungen im konsumtiven Bereich nicht realisierbar.

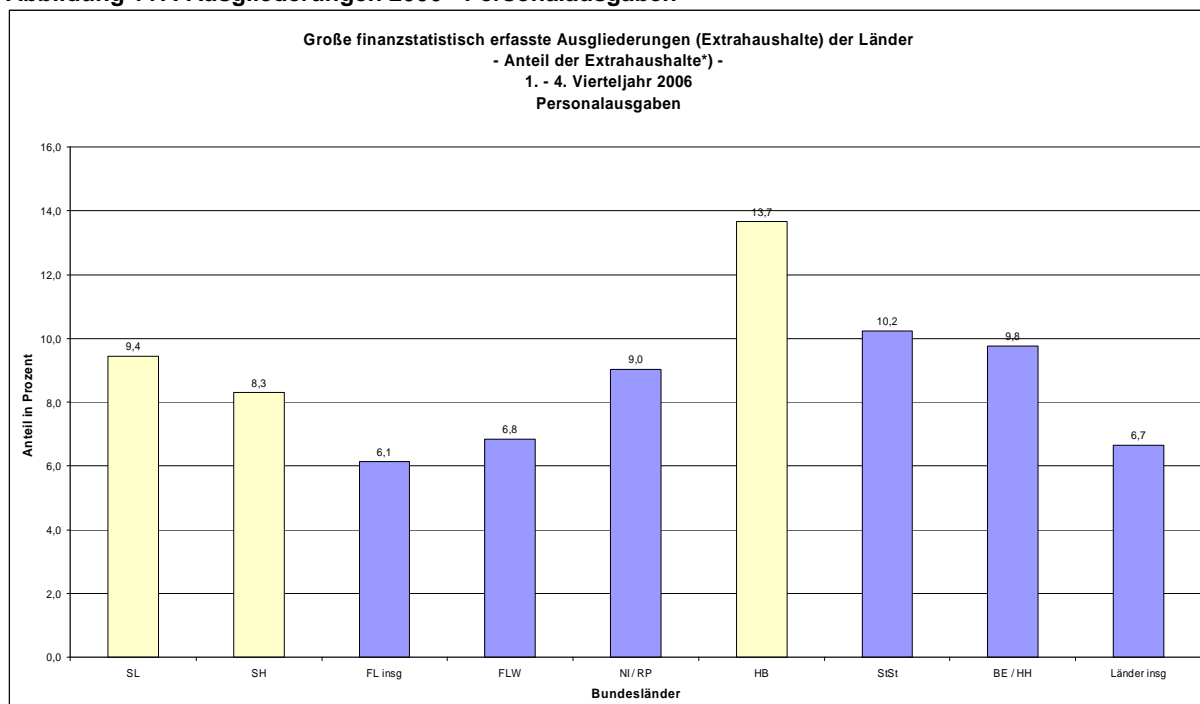
5.4.8 Ausgliederungen in engerem Rahmen (nur Landesebene)

Die Analyse der Finanzen ist länderweise sehr unterschiedlich durch Ausgliederungen aus den öffentlichen Kernhaushalten in Extrahaushalte beeinträchtigt. Die Beeinträchtigung ist relativ gering bei hoch aggregierten Kennzahlen, die sich auf Einnahmen- oder Ausgabensummen beziehen; sie ist stärker bei detaillierter Betrachtung nach einzelnen Einnahmen-/Ausgabenarten und Aufgabenbereichen.

Daten aus der neuen vierteljährlichen Statistik über die Finanzen der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit eigenem Rechnungswesen für das Jahr 2006 lassen erkennen, welches finanzielle Gewicht die ausgegliederten großen Einrichtungen des Landes, die nach den Regelungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen dem Sektor Staat zuzurechnen sind, jeweils haben. Dabei wurden gemeinsame Einrichtungen mehrerer Länder bei der Darstellung nicht berücksichtigt.

Das finanzielle Gewicht der Ausgliederungen, die nicht dem Sektor Staat zuzurechnen sind (Universitätskliniken, Krankenhäuser, Einrichtungen der Abfall- und Abwasserbeseitigung u.a., die sich im Wesentlichen aus marktähnlichen Einnahmen wie Gebühren und sonst. Entgelten finanzieren) ist finanzstatistisch z.Zt. nicht quantifizierbar. Insofern ist ein präzises Benchmarking nicht möglich.

Abbildung 117: Ausgliederungen 2006 - Personalausgaben

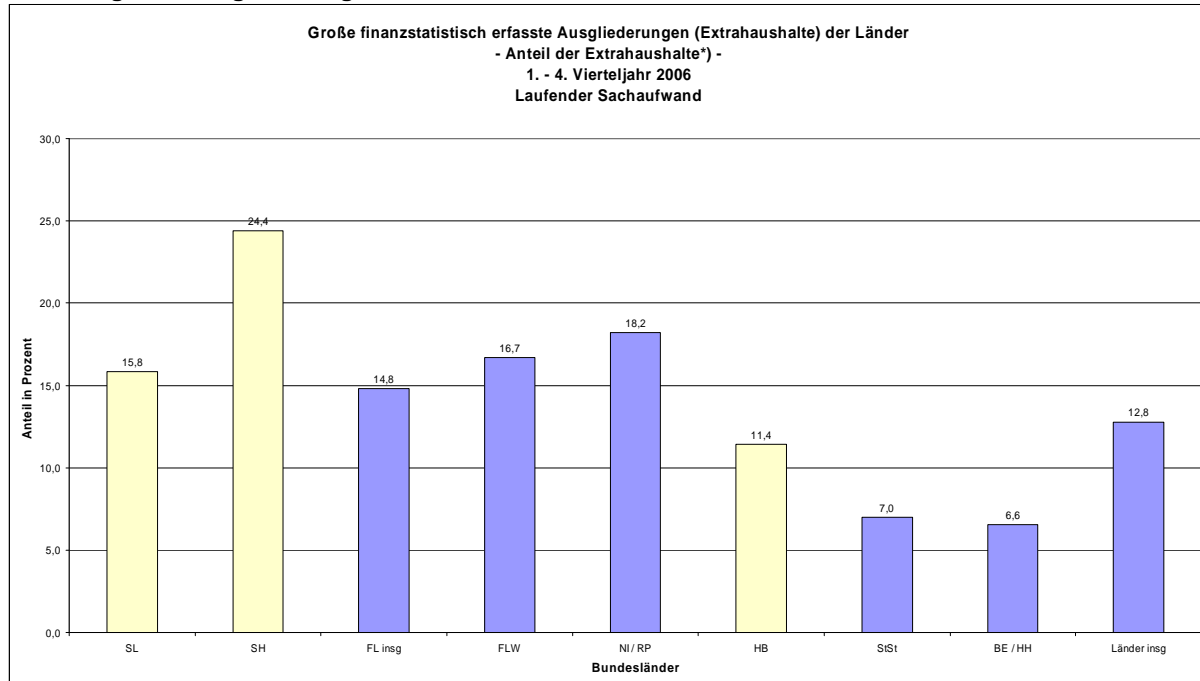


* An der Summe aus Landeshaushalt und Extrahaushalten.

Quelle und Darstellung: Statistisches Bundesamt.

Die Personalausgabenquote bei den Ausgliederungen liegt in Bremen mit 13,7% um 34,3% über dem Prozentsatz der anderen beiden Stadtstaaten. Das Saarland liegt mit 9,4% um 38,2% über den Flächenländern West (6,8%) und um 4,4% über den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (9,0%). Schleswig-Holstein liegt mit 8,3% um 22,0% über den Flächenländern West und um 9,2% unter den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Abbildung 118: Ausgliederungen 2006 -Laufender Sachaufwand

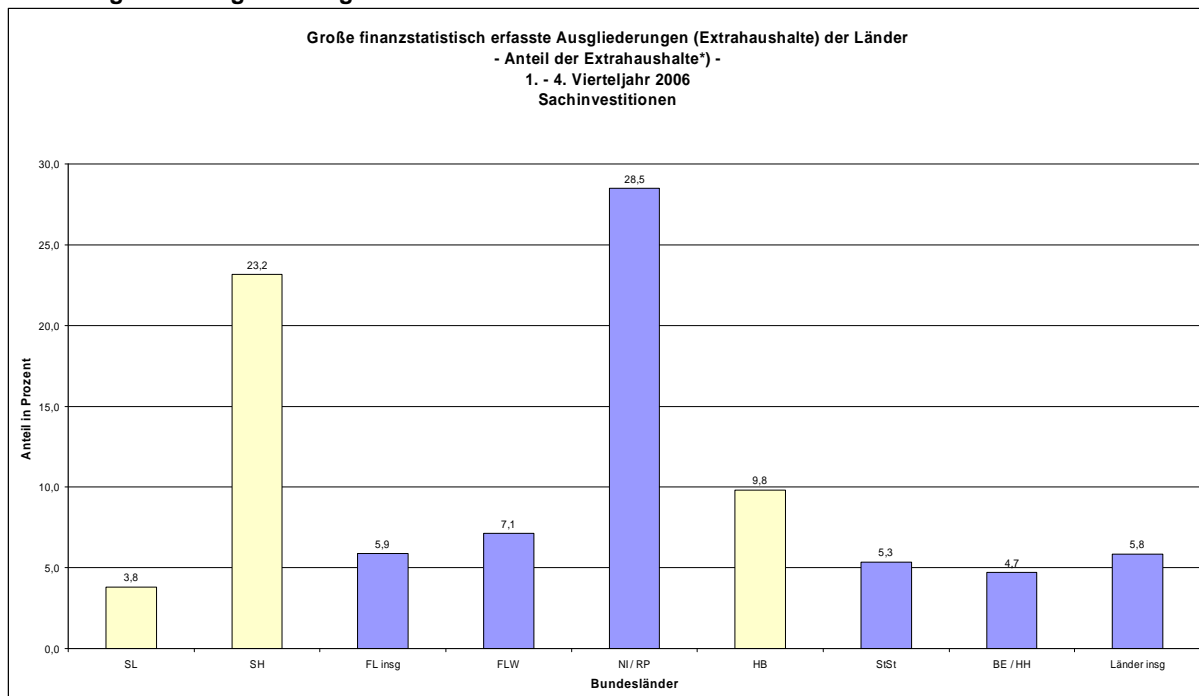


* n der Summe aus Landeshaushalt und Extrahaushalten.

Quelle und Darstellung: Statistisches Bundesamt.

Die laufende Sachaufwandsquote bei den Ausgliederungen liegt in Bremen mit 11,4% um 63% über dem Wert der Stadtstaaten mit 7,0% und um 73% über dem Wert Berlin/Hamburg (6,6%). Das Saarland liegt mit 15,8% um 5,4% unter den Flächenländern West (16,7%) und um 13,2% unter den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (18,2%). Schleswig-Holstein liegt mit 24,4% um 46,1% über den Flächenländern West und um 34,0% über den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Abbildung 119: Ausgliederungen 2006 - Sachinvestitionen



* n der Summe aus Landeshaushalt und Extrahaushalten.
Quelle und Darstellung: Statistisches Bundesamt.

Die Sachinvestitionen bei den Ausgliederungen liegen in Bremen mit 9,8% um 85% über dem Wert der Stadtstaaten und um 109% über dem Durchschnitt von Berlin/Hamburg. Das Saarland liegt mit 3,8% um 46% unter den Flächenländern West und um 87% unter den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Schleswig-Holstein liegt mit 23,2% um 227% über den Flächenländern West, jedoch um 19% unter den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Darstellungen zu den Ausgliederungen zeigen, dass in allen drei Ländern in teilweise weit überdurchschnittlichem Maße Ausgliederungen stattgefunden haben. Dies verdeutlicht, dass in den Kernhaushalten, die selbst überdurchschnittlich hohe Ausgabenniveaus aufweisen, im Vergleich zu den Referenzländern zusätzlicher Konsolidierungsspielraum besteht. Bei Einschluss der ausgegliederten Einheiten erhöhen sich die Ausgaben Bremens um 3,1%, in den anderen beiden Stadtstaaten lediglich um 0,5%. Daraus ergeben sich für Bremen Mehrausgaben von 180 €/EW, in Berlin und Hamburg nur 30 €/EW. Berücksichtigt man dies auch bei den bereinigten Ausgaben und Primärausgaben, so weist Bremen inklusive der Extrahaushalte 5% bzw. 2% höhere Werte aus.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die auf den ersten Blick für **Bremen** im Stadtstaaten-Vergleich überdurchschnittlichen Ausgabenanteile in ausgegliederten „Extrahaushalten“ sind praktisch nicht aussagefähig. Die selektive Erfassung der außerhalb des Kernhaushaltes abgebildeten Aufgabenbereiche – z. B. in Abhängigkeit vom Sektor der volkswirtschaftlichen Zuordnung bzw. der Art des Rechnungswesens – und das mit hoher Wahrscheinlichkeit unterschiedliche Meldeverfahren der beteiligten Länder lassen belastbare Rückschlüsse auf die Ausgliederungsintensität nicht zu. Zudem ist nicht ablesbar, inwieweit die für „Extrahaushalte“ ausgewiesenen Ausgabenbeträge im Prinzip zu konsolidierende, weil in den übrigen Ausgabenkategorien des Berichtes bereits erfasste Zahlungen aus dem Kernhaushalt, widerspiegeln.

Die Abbildungen ergeben für das Saarland keine überdurchschnittlichen Ausgliederungen. Diese entsprechen bei den konsumtiven Ausgaben (Personalausgaben und laufender Sachaufwand) in etwa den Werten für Niedersachsen/Rheinland-Pfalz und liegen bei den investiven Ausgaben deutlich darunter. Die Daten stehen damit im Widerspruch zu den im Bericht an vielen Stellen wiederholten Ausführungen des Bundes, Bayerns und Berlins, wonach für das Saarland ein stärkerer Ausgliederungsgrad festzustellen sei als für die Vergleichsländer. Für den hier nicht erfassten Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste ist vielmehr für das Saarland ein deutlich niedrigerer Ausgliederungsgrad zu vermuten als etwa für das Vergleichsland Rheinland-Pfalz, wo vergleichsweise geringe Gebühreneinnahmen statistisch erfasst sind.

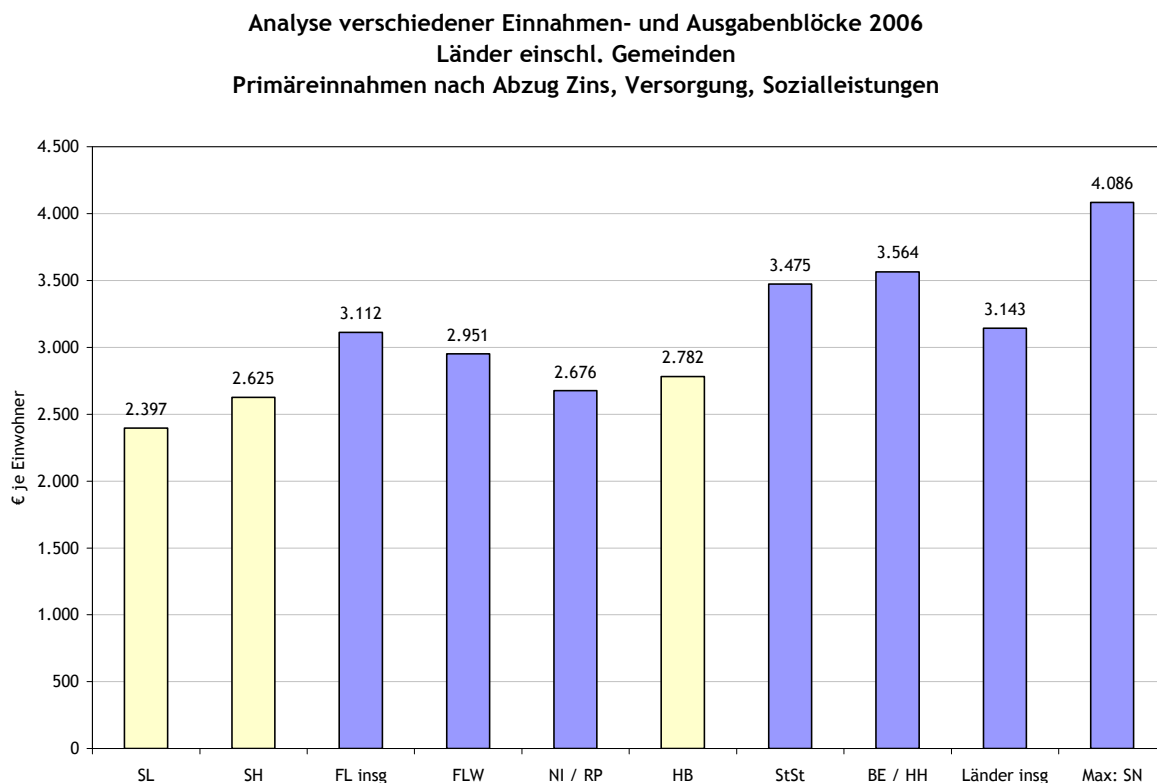
5.4.9 Einnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs- und Sozialleistungsausgaben

Im Folgenden werden zwei Kennzahlen dargestellt, die im Gegensatz zu den vorherigen Kennzahlen aus dem Saldo von Einnahmen und Ausgaben gebildet werden.

5.4.9.1 Primäreinnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs- und Sozialleistungsausgaben

Der Darstellung der Primäreinnahmen nach Abzug von Zins- und Versorgungsausgaben sowie Sozialleistungen liegt die Überlegung zu Grunde, dass solche Ausgaben nicht in der Disposition des Haushaltsgesetzgebers stünden und daher zur Gestaltung der Ausgabenseite des Landeshaushalts ebenfalls nicht verfügbar wären. Daher werden die Primäreinnahmen nach Abrechnung dieser Ausgaben dargestellt.

Abbildung 120: Primäreinnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs- und Sozialleistungsausgaben 2006



Quelle: Alle Angaben wurden der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorl. Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007 entnommen. Berechnung und Darstellung ZDL.

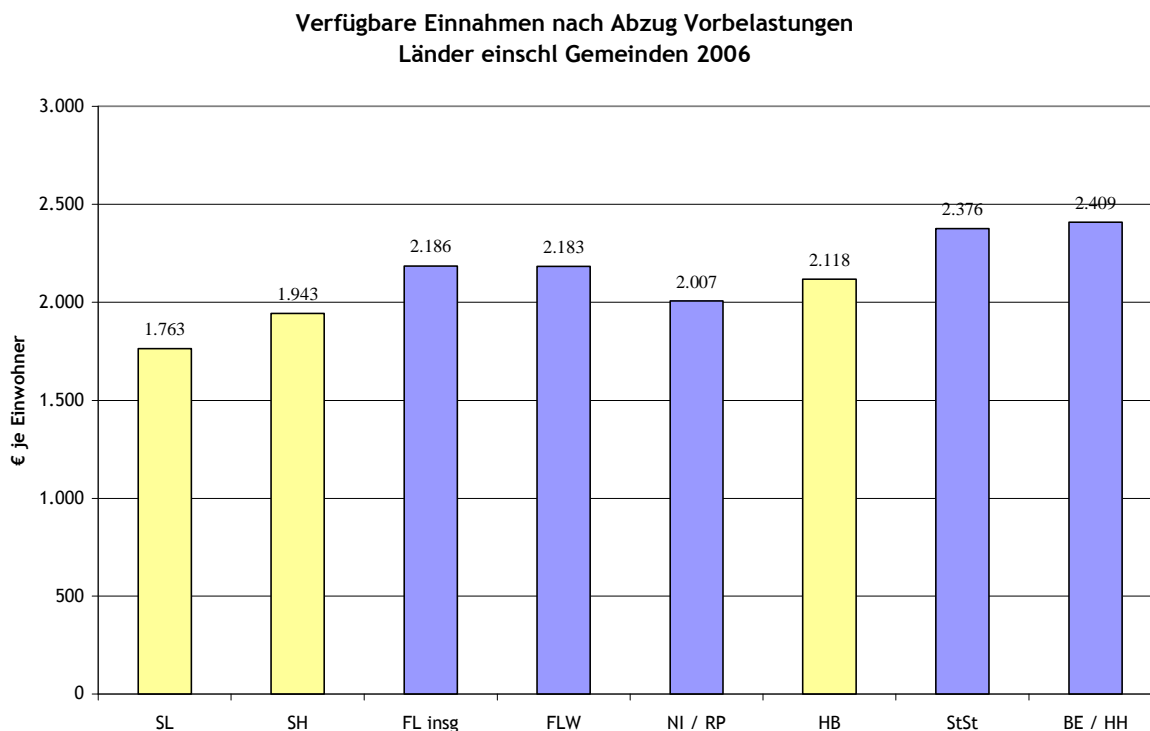
Die zu untersuchenden Länder weisen die niedrigsten Werte der Vergleichsgruppen aus - bei Schleswig-Holstein bleibt der Abstand zu Niedersachsen/Rheinland-Pfalz auf 2% begrenzt. Die Stadtstaaten, mit Ausnahme Bremens, liegen über sämtlichen Ländergruppen. Nach dieser Definition stehen Bremen mit 2.782 €/EW signifikant

(22%) weniger Mittel als den beiden anderen Stadtstaaten mit 3.564 €/EW zur Verfügung. Das Saarland hat nach dieser Definition 2.397 €/EW und Schleswig-Holstein 2.625 €/EW zur Verfügung, während Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 2.676 €/EW darüber liegen. Der Rückstand zu den Flächenländern West mit 2.951 €/EW ist deutlich höher. Letztlich bedeutet dies - bei Zutreffen der eingangs genannten Annahme - entsprechend geringere Handlungsspielräume der drei zu untersuchenden Länder als bei den anderen Ländern.

5.4.9.2 Steuerabhängige Einnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs- und Sozialleistungsausgaben 2006

Es werden von den steuerabhängigen Einnahmen ohne Sonderbedarfs-BEZ in der FAG-Abgrenzung die Zins- und Versorgungsausgaben sowie die Nettoausgaben im Bereich der bundesgesetzlich bedingten Sozialausgaben abgezogen. Es handelt sich konkret um die Bereiche BAföG, Wohngeld, Grundsicherung im Alter, Kosten der Unterkunft für Empfänger von Arbeitslosengeld II und die Sozialhilfe zum laufenden Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Abbildung 121: Steuerabhängige Einnahmen nach Abzug von Zins-, Versorgungs-, Sozialleistungsausgaben 2006



Quelle: Alle Angaben wurden der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (vorl. Jahresergebnisse ohne Auslaufperiode der Länder) für das Jahr 2007 entnommen. Berechnung und Darstellung ZDL.

Die Zins-, Versorgungs- und Sozialleistungsausgaben werden also nur von einem Teil der Primäreinnahmen in Abzug gebracht. Dementsprechend fallen die Werte zwar geringer aus, weisen allerdings die gleiche Struktur zwischen den Ländern aus.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Eine Abgrenzung „verfügbarer Einnahmen“ soll suggerieren, dass die hierbei von den Einnahmen abgesetzten Ausgaben „nicht gestaltbar“ seien. Diese Behauptung ist allerdings nicht zutreffend. Vielmehr ist bei jedem der saldierten Ausgabenfelder eine Gestaltung durch das Land bzw. seine Kommunen, wenn auch teilweise nicht mit sofortiger Wirkung, möglich.

So können nicht nur laufende Personalkosten, sondern auch die Versorgungsleistungen mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I von den Ländern aufgrund eigener Gesetzgebungskompetenz gestaltet werden. Bei den Zinsausgaben als Lasten finanzpolitischen Verhaltens in der Vergangenheit ist die Gestaltbarkeit gleichwohl für die Zukunft eröffnet. Bei den Sozialausgaben sind auch im Vollzug – vor allem im Hinblick auf die Administration der Leistungen – Optimierungen möglich. Außerdem wurde weiter oben gezeigt, dass die betreffenden Länder hier keine signifikanten Mehrausgaben aufweisen. Letztlich muss darauf hingewiesen werden, dass sog. bundesgesetzliche Sozialleistungen im Rahmen der Bundesgesetzgebung auch von den Ländern mitbeschlossen werden. Die Auswahl der hier saldierten „Vorbelastungen“ erscheint im Übrigen willkürlich und interessengeleitet. Die Aussagen der drei Länder werden daher von den Analysen der Arbeitsgruppe nicht bestätigt.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Untersuchungen der Arbeitsgruppe haben bestätigt, dass die strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern in vier großen Bereichen ihrem unmittelbaren Einfluss im Wesentlichen entzogen und zugleich statistisch gut belegt sind: Es handelt sich um die (steuerabhängigen) Einnahmen nach Finanzausgleich, um die Zinsausgaben, die Versorgungsausgaben und die durch Bundesrecht veranlassten Sozialausgaben.

Werden von den steuerabhängigen Einnahmen die drei genannten Vorbelastungen in Abzug gebracht, ergibt sich der finanzpolitische Spielraum, der den Ländern zur Erfüllung ihrer Aufgaben verbleibt. Bei gleichgelagerten Aufgaben zwischen den Ländern, zumindest zwischen den verschiedenen Ländergruppen, gibt der verbleibende Wert Auskunft über ihre unterschiedliche Fähigkeit, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, ohne zur Finanzierung ihrer Ausgaben auf Kredite am Kreditmarkt zurückgreifen zu müssen (Kap. 5.4.9.2). Der Wert für Bremen liegt um rd.

291 €/EW unter dem Wert von Hamburg/Berlin, die auch im übrigen über höhere Einnahmen verfügen und sogar niedriger als der Durchschnitt der Flächenländer. Der Wert für das Saarland liegt um 420 €/EW und der für Schleswig-Holstein um 240 €/EW unter dem Wert der westdeutschen Flächenländer. Im Vergleich zu Niedersachsen/Rheinland-Pfalz beträgt die Lücke immerhin noch rd. 245 €/EW im Falle des Saarlandes und 65 €/EW im Falle Schleswig-Holsteins.

Gerade in den Bereichen steuerabhängige Einnahmen, Zins-, Versorgungs- und Sozialausgaben aufgrund von Bundesrecht sind statistische Vergleichbarkeitsprobleme weitestgehend auszuschließen. Die strukturellen Unterschiede, die sich dort auswirken, machen sich aber auch an anderer Stelle auf der Einnahmenseite bemerkbar und schlagen auch auf solche Sozialausgaben durch, die nicht direkt auf Bundesrecht beruhen (Abschn. 5.4.9.1) Unter Berücksichtigung dieser etwas weiteren Abgrenzung von Einnahmen und Vorbelastungen steigen die Unterschiede weiter an. Bremen liegt nun um über 780 €/EW unter den Stadtstaaten Hamburg/Berlin und um knapp 170 €/EW unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Das Saarland liegt in dieser Abgrenzung um knapp 555 €/EW unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und um knapp 280 €/EW unter dem Wert von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Schleswig-Holsteins Abstand von den westdeutschen Flächenländern beträgt mehr als 325 €/EW und mehr als 50 €/EW von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz, wobei dieser Wert durch eine vergleichsweise große Ausgliederung kommunaler Gebührenhaushalte nach unten verzerrt ist.

Die Ausführungen des Bundes, Bayerns und Berlins zur angeblichen Gestaltbarkeit überzeugen in keiner Weise. Kürzungen bei den Beamtenpensionen hat das Bundesverfassungsgericht enge Grenzen gesetzt. Die Zinsausgaben sind das Ergebnis des aktuellen Schuldenstandes und auf die Sozialleistungen aufgrund von Bundesrecht bestehen gesetzlich abgesicherte Rechtsansprüche. Selbst wenn gewisse Einflussmöglichkeiten bestünden, die noch nicht ausgeschöpft wären, belegen die in der Tabelle ausgewiesenen Finanzvolumina, dass die Behauptung, die finanzielle Ausgangslage der drei Länder könne nennenswert durch eigene Maßnahmen verbessert werden, keinen Bezug zur Realität hat.

Nach Abzug von Vorbelastungen und unter Berücksichtigung der unterdurchschnittlichen Einnahmen verbleiben dem Land Schleswig-Holstein entsprechend seiner Einwohnerzahl 680 Mio. € weniger verfügbare Finanzmittel als dem Durchschnitt der Flächenländer West. Hierin zeigt sich die deutlich eingeschränkte Gestaltbarkeit des Haushalts, die sich auch auf mögliche Konsolidierungsmaßnahmen auswirkt.

5.4.10 Zusammenfassung

Abbildung 122: Zusammenfassung Ausgabearten

Gesamtdarstellung der
Ausgabearten

Kennzahl		Bremen			Saarland				Schleswig-Holstein					
			Benchmark Hamburg / Berlin			Benchmark Niedersachsen / Rheinland-Pfalz		Benchmark Flächenländer West		Benchmark Niedersachsen / Rheinland-Pfalz		Benchmark Flächenländer West		
Bereinigte Ausgaben	in € je EW	6.076	↔	5.949	4.374	↔	4.079	↔	4.227	4.188	↔	4.079	↔	4.227
Zinsausgaben	in € je EW	861	↓	667	491	↓	349	↓	284	371	↔	349	↓	284
Primärausgaben	in € je EW	5.216	↔	5.282	3.884	↔	3.731	↔	3.943	3.817	↔	3.731	↔	3.943
konsumtive Primärausgaben	in € je EW	4.467	↔	4.729	3.419	↔	3.265	↔	3.439	3.320	↔	3.265	↔	3.439
Sonstige konsumtive Sachausgaben	in € je EW	2.558	↑	2.905	1.739	↔	1.670	↔	1.764	1.793	↔	1.670	↔	1.764
- Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	in € je EW	2.131	↔	2.344	1.324	↓	1.193	↓	1.199	1.322	↓	1.193	↓	1.199
Personalausgaben	in € je EW	1.910	↔	1.824	1.680	↔	1.595	↔	1.676	1.527	↔	1.595	↔	1.676
Aktive Bezüge	in € je EW	1.303	↔	1.318	1.152	↔	1.184	↔	1.237	1.092	↔	1.184	↑	1.237
Personalausgaben je bereinigte Ausgaben	in € je EW	31	↔	31	38	↔	39	↔	40	37	↔	39	↔	40
Personalausgaben je Vollzeitäquivalente	in € je VZÄ	44.108	↔	42.688	37.596	↑	41.866	↔	41.485	40.464	↔	41.866	↔	41.485
Versorgungsausgaben	in € je EW	510	↓	404	410	↓	310	↓	330	326	↔	310	↔	330
Versorgungsausgaben je Versorgungsempfänger	in € je Empfänger	27.493	↔	26.735	28.175	↔	28.772	↔	29.020	29.690	↔	28.772	↔	29.020
Beihilfeausgaben je Beschäftigte / Versorgungsempfänger	in € je Berechtigte	1.531	↑	1.752	2.088	↓	1.840	↔	1.959	1.727	↔	1.840	↑	1.959
Investitionsausgaben	in € je EW	748	↓	553	465	↔	466	↔	504	497	↔	466	↔	504
Einnahmen nach Abzug Zins-, Versorgungs- und Sozialleistungsausgaben	in € je EW	2.782	↑	3.564	2.397	↑	2.676	↑	2.951	2.625	↔	2.676	↑	2.951

Erläuterung:

↔ Ermittlung +/- 10 % vom Durchschnitt

↓ Konsolidierungsmöglichkeit eher wahrscheinlich

↑ Konsolidierungsmöglichkeiten eher unwahrscheinlich

Diese Darstellung soll einen schnellen Überblick darüber liefern, welches der drei untersuchten Länder mit seinen Ausgaben in den verschiedenen Bereichen über, unter oder im Schnitt der jeweiligen Benchmark (Bremen: Berlin/Hamburg; Saarland, Schleswig-Holstein: Rheinland-Pfalz/Niedersachsen bzw. der Flächenländer West) liegt. Über- bzw. unterdurchschnittliche Werte sind wiederum definiert als Werte außerhalb eines 10% Korridors um den Wert der Vergleichsgruppe.

Wie bereits vorne erwähnt muss die Festlegung der Korridorbreite arbiträr erfolgen. In der vorliegenden Analyse handelt es sich um einen gegriffenen Wert. Die dargestellten Ergebnisse hängen zwangsläufig von dieser getroffenen Festlegung ab.

Wiederum signalisiert ein roter Pfeil nach unten, dass hier am ehesten mit Konsolidierungsmöglichkeiten zu rechnen ist, da die Ausgaben überdurchschnittlich hoch ausfallen. Entsprechend bedeutet ein grüner Pfeil nach oben, dass in diesen Bereichen Konsolidierungspotenziale schwieriger zu realisieren sein dürften, da die Ausgaben unterdurchschnittlich ausfallen. Dies gilt nur in dem Umfange, soweit die Parameter landespolitischen Entscheidungen zugänglich sind.

Dennoch schließt ein grüner Pfeil nach oben Konsolidierungspotenziale keineswegs aus. Denn offen bleibt bei dieser Art der Betrachtung, welche Konsolidierungspotenziale bei den Referenzländern selbst bestehen. Außerdem sind die Auswirkungen strukturverzerrender Sachverhalte unberücksichtigt geblieben, auf die an verschiedenen Stellen in den Stellungnahmen beider Seiten aufmerksam gemacht worden ist; dementsprechend kann umgekehrt aus einem roten Pfeil auch nicht zwingend gefolgert werden, dass tatsächlich Konsolidierungspotenzial besteht.

Auf die weiterführenden methodischen Erläuterungen in Abschnitt 5.3.9 zur nicht sachgerechten einfachen Saldierung der Pfeile und Beträge sei nochmals hingewiesen.

Bei der Darstellung ist zusätzlich zu beachten, dass nicht durchgehend sämtliche Bereiche in Bezug zur Bevölkerung insgesamt, sondern teilweise zu speziellen Bevölkerungsgruppen gesetzt werden. Entsprechend sind die Größenordnungen der dargestellten Bereiche nicht vergleichbar.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Analyse der einzelnen Ausgabearten zeigt deutlich, dass in den drei Ländern auf der Ausgabenseite erhebliche Konsolidierungspotenziale bestehen. Die zusammenfassende Darstellung ist zwar nur in begrenztem Maße geeignet, die bestehenden Spielräume aufzuzeigen. Insbesondere bei den Personalausgaben, die den größten Ausgabenblock in den Länderhaushalten darstellen, hat die Untersuchung der einzelnen Personalkostenbestandteile deutlich gemacht, dass hier im Vergleich zu den Ländern mit dem jeweils günstigsten Niveau noch beträchtliches Einsparpotenzial besteht. In Bremen ist bei den Investitionsausgaben angesichts des weit überhöhten Investitionsniveaus der Vergangenheit eine Rückführung auf ein unterdurchschnittliches Niveau vertretbar. Die angeblich bestehenden Vorbelastungen sind dagegen

nicht nachvollziehbar. Bei den Versorgungsausgaben wurde durch die Föderalismusreform I der Gestaltungsspielraum der Länder deutlich vergrößert. Der Verweis auf hohe Zinsausgaben bei Bremen und Saarland ist nicht tragfähig. Die Sanierungshilfen des Bundes im Volumen von 8,5 bzw. 6,6 Mrd. € hätten, wenn sie vollständig zur Schuldentilgung eingesetzt worden wären, bei einem Zinssatz von 4,5% ohne Zinsezinseffekt eine Zinersparnis von rd. 470 bzw. 300 Mio. € ermöglicht. Dies entspricht rd. drei Viertel der aktuellen Zinsausgaben.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

In der Tabelle und in der Kommentierung durch Bund, Bayern und Berlin werden Vorbelastungen in Gestalt überdurchschnittlicher Belastungen bei den Zins- und Versorgungsausgaben als Konsolidierungspotenziale fehlinterpretiert. Eine Bereinigung um nachgewiesene statistische Verzerrungen ist nicht erfolgt.

Die Zusammenfassung der Ausgabenpositionen spiegelt die Problemlage der **bremischen Haushalte** und die angesichts der Ausgabenstruktur sehr begrenzten Möglichkeiten des Landes, noch weiterhin überdurchschnittliche eigene Konsolidierungsbeiträge zur Befreiung der Haushalte aus der bestehenden Notlage zu leisten, deutlich wider. Mehrausgaben im Stadtstaaten-Vergleich bestehen vor allem bei den Zins- und Versorgungsausgaben, die für das Land praktisch nicht zu beeinflussen sind und die in der Übersicht ebenfalls ausgewiesene, deutlich unterdurchschnittliche Gestaltbarkeit des bremischen Gesamthaushaltes entscheidend begründen.

Die Investitionsausgaben Bremens fielen 2007 zwar ebenfalls noch höher als im Stadtstaaten-Durchschnitt aus. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass der mit Beendigung des bremischen Sanierungsprogramms begonnene drastische Abbau der Investitionsausgaben auf bzw. unter das einwohnerbezogene Niveau der beiden anderen Stadtstaaten noch nicht ganz beendet ist und seine Fortsetzung im Finanzplan-Zeitraum in den bremischen Modellrechnungen, die die Nichterreichbarkeit ausgeglichener Haushalte aus eigener Kraft belegen, bereits voll berücksichtigt wurde. Die Betrachtung der sonstigen konsumtiven Primärausgaben zeigt, dass Bremen in diesen Ausgabenbereichen im Stadtstaaten-Vergleich bereits deutliche Minderausgaben aufweist. Ansatzpunkte für Ausgabenbegrenzungen, die noch über die bereits ausgesprochen ambitionierten Eigenanstrengungen des Landes im Betrachtungszeitraum bis 2019 hinausgehen, sind auf dieser Grundlage auch auf der Ausgabenseite nicht zu identifizieren.

Für das **Saarland** bestätigt die Analyse die überdurchschnittlichen Belastungen im Bereich der Zins- und Versorgungsausgaben. Die Kennziffer „Einnahmen nach Vor-

belastungen“ beschreibt wie die Kennziffern „Zinsausgaben“, „Versorgungsausgaben“ sowie „steuerabhängige Einnahmen“ die Ursachen für die extrem schwierige Haushaltslage insbesondere auch des Saarlandes. Die hohen Ausgaben im Bereich der Versorgungsausgaben sind keine Folge hoher Zahlungen je Versorgungsempfänger, sondern sind insbesondere das Ergebnis der negativen demographischen Entwicklung im Saarland und der nicht abgegoltenen Folgen der zwangsläufig höheren Kosten der politischen Führung auf die Versorgungsausgaben. Die hohen Zinslasten ergeben sich aus der seit Jahrzehnten andauernden unterdurchschnittlichen Finanzausstattung in Verbindung mit überdurchschnittlichen Lasten auf der Ausgabe­seite und wiederum der demographischen Entwicklung. Die im Zeitraum 1994 bis 2004 gewährten Sanierungshilfen haben der Höhe nach den finanziellen Folgen der zu Beginn der 80er Jahre zwischen Bund und Saarland abgestimmten Montanpolitik entsprochen und dazu beigetragen, dass das Schuldenniveau sich zwischenzeitlich signifikant dem Niveau der anderen Flächenländer angenähert hat.

Die Analyse ergibt keine Hinweise auf signifikante Einsparpotenziale für das Saarland, wenn die beschriebenen finanzstatistischen Verzerrungen berücksichtigt werden. Die hohen Beihilfeausgaben je Beamten und Versorgungsempfänger sind auf den hohen Anteil der die Beihilfe stärker als aktive Beamte in Anspruch nehmenden Versorgungsempfänger zurückzuführen. Das Außerachtlassen dieser Verzerrungen führt zu falschen Schlussfolgerungen.

Für **Schleswig-Holstein** bestätigen die Daten die hohe Belastung des Landeshaushalts durch überdurchschnittliche Zinsausgaben und hohe Versorgungsausgaben. Bei den Personalausgaben werden sowohl die Wirkungen bisheriger Konsolidierungsmaßnahmen als auch das hohe Maß an Ausgliederungen deutlich. Diese führen neben überdurchschnittlich hohen Sozialleistungen u.a. zu erhöhten laufenden Zuweisungen. Insgesamt ergeben sich aufgrund der genannten hohen Belastungen bei Zinsen, Versorgung und Sozialleistungen nach deren Abzug von den Primäreinnahmen für das Land gegenüber den Flächenländern West deutlich geringere Einnahmen, aus denen das Land die staatlichen Kernaufgaben finanzieren muss. Gleichzeitig verausgabt das Land - wie im Kapitel 6 gezeigt wird - in den staatlichen Kernbereichen weniger, als der relevante Vergleichsmaßstab Flächenländer West. Es zeigt sich hierin die eingeschränkte Gestaltbarkeit des Landeshaushaltes, die sich auf die Konsolidierungsfähigkeit auswirkt.

6 Analyse der Ausgaben nach verschiedenen Aufgabebereichen (Qualität und Quantität)

6.1 Methodik

6.1.1 Daten

Grundlage der folgenden Kennzahlen sind, soweit es sich um finanzstatistische Angaben (quantitative Kennzahlen, Ausgabenströme nach Aufgabebereichen) handelt, die Rechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2005, da neuere Daten - aufgegliedert nach Aufgabebereichen - nicht zur Verfügung stehen. Es werden die bereinigten Ausgaben der konsolidierten Landes- und Kommunalebene betrachtet. Lediglich bei dem Gliederungspunkt "Netto-Sozialausgaben aufgrund Bundesgesetz" müssen die entsprechenden Fachstatistiken²⁶ zugrunde gelegt werden.

Bzgl. der ausgewiesenen qualitativen Kennzahlen wurde auf den jeweils aktuellsten verfügbaren Datenbestand zurückgegriffen. Die Daten stammen ausnahmslos aus den entsprechenden Fachstatistiken des Statistischen Bundesamtes und werden im jeweiligen Kapitel nochmals als Quelle einzeln aufgeführt.

6.1.2 Beschreibung der verwendeten Kennzahlen / Indikatoren

Die Untergliederung der Aufwendungen nach Aufgabebereichen erlaubt weitergehende Analysen, in welchen Bereichen Einsparpotenziale einzelner Länder bestehen könnten. Dabei sollten sowohl quantitative Größen (Ausgaben je Einwohner je Aufgabebereich) als auch qualitative Kennzahlen betrachtet werden. Die qualitativen Kennzahlen sollen ein Bild über die Güte der staatlichen und den Umfang der staatlichen Leistungserbringung in den einzelnen Bereichen ergeben.

Die Aufgabebereiche wurden entsprechend der Abgrenzung nach den laufenden Nummern der Rechnungsergebnisse vorgenommen. Die konkreten Aufgabenblöcke und deren konkrete Abgrenzung können nachfolgender Tabelle entnommen werden.

²⁶ Dies sind: für das Wohngeld die Fachserie 13, Reihe 4, für die Leistungen nach dem SGB XII die Fachserie 13, Reihe 2, für das BAföG die Fachserie 11, Reihe 7. Für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II wurden eigene Berechnungen und Auswertungen der ZDL anhand des Bundeshaushalts benötigt.

Abbildung 123: Abgrenzung der Aufgabenbereiche

Aufgabenbereich	StBA Lfd-Nr
Politische Führung und zentrale Verwaltung	1002
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1009
Rechtsschutz	1011
Bildung:	
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	1015
Hochschulen	1018
Förderung von Schülern, Studenten und dgl.	1019
Sonstiges Bildungswesen	1020
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1024
Bundesgesetzlich geregelte Sozialleistungen:	
Wohngeld	
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	
Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen	
Ausbildungsförderung	
Kosten der Unterkunft und Heizung	
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	1037
Energie / Verkehr:	
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	1047
Verkehr und Nachrichtenwesen	1051

Zuerst werden die Ausgaben je Einwohner in den jeweiligen Aufgabenbereichen betrachtet. Dazu werden die zu analysierenden Länder wie in Kapitel 4 beschrieben mit verschiedenen Benchmarks verglichen. Auf die dortigen methodischen Ausführungen kann verwiesen werden, da hier die identische Vorgehensweise gewählt wurde. Allerdings ist bei der auf Aufgabenbereiche bezogenen Darstellung besonders darauf hinzuweisen, dass die Zuordnungen bestimmter hier untersuchter Teilbereiche nicht in allen Ländern einheitlich vorgenommen wird. Zudem beeinträchtigen auch hier mitunter unterschiedliche Ausmaße von Ausgliederungen in den einzelnen Ländern, vor allem auf kommunaler Ebene, die Aussagekraft der Vergleichsbetrachtungen. Vor diesem Hintergrund sind die ermittelten rechnerischen Konsolidierungspotenziale stets mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Bei einem Vergleich der untersuchten Länder, bei denen mögliche Verzerrungen bekannt sein sollten, mit einer Gruppe von Ländern können sich diese Probleme spürbar relativieren. Außerdem muss auch in den Vergleichsländern stets damit gerechnet werden, dass noch merkliche Einsparpotenziale bestehen. Alles in allem lassen sich also keine wissenschaftlich exakt bestimmten konkreten Konsolidierungsspielräume ausfindig machen; dies war auch nicht Aufgabe der Arbeitsgruppe. Für eine Abschätzung scheinen die Berechnungen aber im Regelfall durchaus verwendbar, soweit nichts anderes vermerkt wird.

Bzgl. der grundsätzlichen methodischen Probleme, die bei Vergleichen zwischen Ländern bestehen, sei auf die Ausführungen in Abschnitt 5.1.2 verwiesen.

Nach der rein monetären Betrachtung der Pro-Kopf-Ausgabenvolumina bzw. Pro-Fall-Ausgaben werden - wie oben bereits erwähnt - stellenweise auch ausgewählte qualitative Kennzahlen für die einzelnen Bereiche zusammengetragen, die einen Überblick über die Qualität der staatlichen Leistungserbringung verschaffen sollen. Dazu wird ebenfalls eine Benchmarkbetrachtung wie bei der quantitativen Analyse vorgenommen. Auch wenn der quantitative Vergleich mit der Benchmark keine Einsparpotenziale ergibt, könnte die qualitative Analyse in dem selben Aufgabenbereich als Folge landespolitischer Schwerpunktsetzungen Unterschiede zu anderen Ländern aufzuzeigen, die zur Disposition gestellt werden können.

Eine kurze Bewertung der Aussagekraft der in den einzelnen Aufgabenbereichen jeweils verwendeten quantitativen und qualitativen Kennzahlen sowie deren genaue Definition erfolgt im Zusammenhang mit der jeweiligen Darstellung im nächsten Abschnitt.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Untersuchung zeigt an einer Vielzahl von Stellen, dass der Einstieg in die Analyse über die Verwendung von Funktionskennziffern zwar erste Anhaltspunkte über das Bestehen von Konsolidierungspotenzialen zu vermitteln vermag, dass eine belastbare Analyse jedoch in jedem Falle weitaus tiefer ins Detail vordringen muss. Hierfür bestanden in dem kurzen Zeitraum, der der Arbeitsgruppe zur Verfügung stand, keine ausreichenden Möglichkeiten. Deshalb ist nicht auszuschließen, dass eine genauere Untersuchung zu einem späteren Zeitpunkt weitere Potenziale offenlegt, die zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht erkennbar waren.

Wie bereits eingangs dargestellt, ist Bezugspunkt für die Betrachtung der beiden Flächenländer Saarland und Schleswig-Holstein der Durchschnitt der Flächenländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, für den Stadtstaat Bremen der Durchschnitt der Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Aus einer Gleichheit oder einem Unterschreiten der jeweiligen Referenzwerte kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Konsolidierungspotenziale ausgeschöpft wären, weil auch in den Vergleichsländern Einsparpotenziale zu vermuten sind. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 an prominenter Stelle festgestellt, dass ein Hilfe begehrendes Land die Vergleichszahlen eines Referenzlandes "nicht überschreiten darf und sogar eher unterschreiten muss". (Tz. 231) Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus weiter ausgeführt, dass "bei der Bewertung der Konsolidierungsspielräume" zu beachten sei, dass in Bereichen, in denen das zu prüfende Land ein "Weniger" gegenüber dem Referenzland zu verzeichnen hat, nicht das Niveau des

Referenzlandes zugrunde zu legen ist. Abgesehen davon, dass auch im Haushalt des Referenzlandes "insoweit Einsparpotenziale vorhanden sein könnten, könnte anderenfalls eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft, die Vorrang vor Solidarhilfen hat, kaum gelingen." (Tz. 237). Aufgrund der bereits angesprochenen abweichenden Buchungen in den einzelnen Ländern ist unbedingt eine Gesamtbetrachtung aller Aufgabenbereiche erforderlich.

Bei der Interpretation der Ergebnisse insbesondere der qualitativen Kennzahlen bleiben häufig die Wirkungszusammenhänge unklar. Zum Beispiel könnte eine geringe Anzahl von Straftaten als Hinweis auf zuviel Personal im Bereich öffentliche Sicherheit interpretiert werden oder umgekehrt als Indiz dafür, dass sich der Einsatz der hohen Zahl an Personal auszahlt. Zudem geben qualitative Kennzahlen oft keinen Hinweis auf finanzielle Implikationen. Dies ist nur in Verbindung mit quantitativen Kennzahlen ansatzweise möglich. Sachgerechter Vergleichsmaßstab für das Saarland und Schleswig-Holstein können nur die beiden Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sein. Ein Vergleich mit dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ist nicht angemessen, da dieser Wert maßgeblich von den finanzstarken westdeutschen Flächenländern geprägt ist. Diese Länder sind als Vergleichsmaßstab nicht geeignet, weil ihnen aufgrund ihrer höheren Wirtschafts- und Finanzkraft größere finanzielle Spielräume zur Verfügung stehen. Zum anderen sind die Landes- und Kommunalhaushalte in diesen Ländern bereits vollständig oder zumindest weitgehend ausgeglichen, so dass weitere Konsolidierungsmaßnahmen weniger dringend sind als in den drei Ländern. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Berlin-Urteil festgestellt, dass an Länder, die Unterstützung der bundesstaatlichen Gemeinschaft anstreben, strengere Maßstäbe anzulegen sind als an andere.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Forderung des Bundes, Bayerns und Berlins nach vertiefter Prüfung steht im Widerspruch zur Weigerung, bei der Interpretation der Ergebnisse objektiv belegte verzerrende Faktoren zu berücksichtigen. Der Hinweis auf die Gesamtbetrachtung überzeugt nicht, da auf unterschiedliche Verbuchungen zurückzuführende Mehrausgaben in dem einen Bereich nach Auffassung des Bundes, Bayerns und Berlins nicht mit Minderausgaben in anderen Bereichen saldiert werden dürfen.

Schleswig-Holstein hält den Vergleichsmaßstab der Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nicht für sachgerecht, da durch unterschiedliche Verbuchungen und Einmaleffekte zu starke Verzerrungen entstehen können. Insoweit ist die Datengrundlage nicht umfassend genug und wäre sinnvollerweise durch den umfassenderen Durchschnitt der Flächenländer West zu ersetzen.

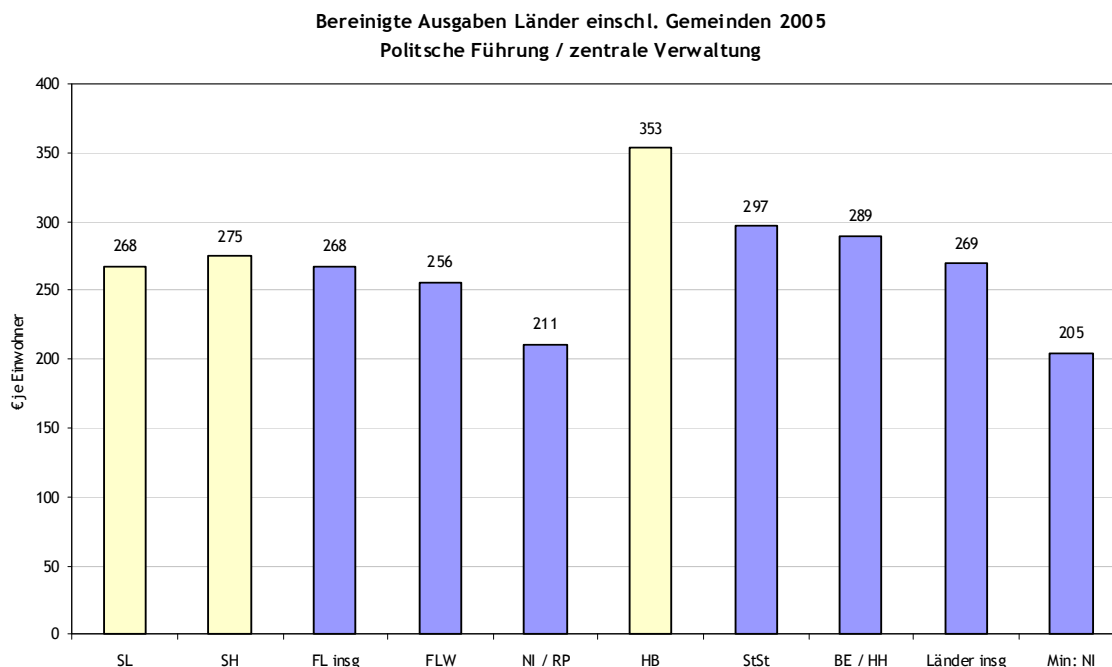
6.2 Einzelne Aufgabenbereiche

6.2.1 Politische Führung und zentrale Verwaltung

In dieses Aufgabengebiet fallen die parlamentarischen Einrichtungen und zentralen Regierungseinheiten, aber auch der Bereich der inneren Verwaltung, die Hochbauverwaltung, die Steuerverwaltung sowie die Statistikämter.

6.2.1.1 Quantitative Kennzahlen - Politische Führung / Zentrale Verwaltung

Abbildung 124: Politische Führung / Zentrale Verwaltung 2005



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005 Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Im Vergleich des Saarlandes (268 €/EW) und Schleswig-Holsteins (275 €/EW) mit den Benchmarks "Flächenländer West" (256 €/EW) sowie dem Mittelwert der finanzschwachen Vergleichsländer Rheinland-Pfalz und Niedersachsen (211 €/EW) weisen beide Länder überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben auf. Bremen als Stadtstaat weist mit 353 €/EW im Vergleich zum Stadtstaatenchnitt einen beinahe 20% höheren Wert auf.

Entsprechend der in 6.1 erläuterten Methodik kann das Konsolidierungspotenzial der Länder hochgerechnet werden, indem der Abstand zur gewählten Benchmark mit der

Bevölkerung multipliziert wird. Diese Potenziale sind für die verschiedenen Benchmarks in der folgenden Tabelle dargestellt.

Abbildung 125: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Politische Führung
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-54	-56	-6	-17		
Flächenländer West	-46	-48	2	6		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	1	1	49	139		
Stadtstaaten					-17	-11
Berlin / Hamburg					-19	-13
Länder insgesamt	-55	-57	-7	-20	-1	-1

Dabei ist zu beachten, dass den drei Ländern nach § 11 IV FAG Mehrkosten für die politische Führung zugestanden werden. Diese müssen daher beim Konsolidierungsbedarf gegengerechnet werden. Deshalb sind in der Tabelle die reinen Ausgabenunterschiede (s. Graphik) mit den, den jeweiligen Ländern zugestandenen Mehrbedarfen nach § 11 Abs IV saldiert worden. Nennenswerte Konsolidierungsbedarfe sind daher - außer im Vergleich Schleswig-Holsteins mit den Flächenländern West - nicht feststellbar.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die bestehenden erheblichen Mehrausgaben Schleswig-Holsteins werden oberflächlich allein mit unterschiedlichen Zuordnungen gerechtfertigt, ohne dies näher zu belegen. Es trifft zu, dass die Zuordnungen der Länder zum Aufgabenbereich "Politische Führung und zentrale Verwaltung" in der Veranschlagung in den Haushaltsplänen uneinheitlich ist; die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister hat dies soeben erst in ihrem Bericht "Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen – Zweiter Projektabschnitt (Stand 9. April 2008)" an die Finanzministerkonferenz festgestellt. Im vorliegenden Zusammenhang ist dies jedoch unbeachtlich: Solange die gesamte Breite der im Haushalt veranschlagten Aufgabenbereiche betrachtet wird, gilt, dass eine Nichterfassung von Sachverhalten im Aufgabenbereich »Politische Führung« zu einer entsprechend höheren Erfassung in einem der anderen Politikbereiche führen muss – und umgekehrt. Die Auswertung dieses Aufgabenbereiches ist im Kontext einer ganzheitlichen Betrachtung damit in vollem Umfang belastbar.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein weisen darauf hin, dass die funktionale Zuordnung zwischen den Ländern uneinheitlich ist und die Ergebnisse daher nicht belastbar sind (Abweichung Mecklenburg-Vorpommern zu Niedersachsen: +95%). Der Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik empfiehlt im vorläufigen ZDL-Endbericht im Rahmen des aktuellen FMK-Auftrags „Vergleichbare Datengrundlagen“ deshalb, zukünftig nur noch die Funktion 011 (politische Führung) auszuweisen und nachgeordnete Bereiche den fachlichen Funktionen zuzuweisen.

Ein Vergleich kleiner Länder mit zwangsläufig höheren Ausgaben für Politische Führung und zentrale Verwaltung mit großen Ländern ist nicht akzeptabel. Ein Vergleich mit Einzelländern ist aus o. g. Gründen nicht akzeptabel. Teilweise werden z.B. IT-Ausgaben in den Haushalten zentral veranschlagt unter der Oberfunktion 01, teilweise werden sie als Fachverfahren dezentral unter einer Fachfunktion veranschlagt. Weiterhin gibt es eine unterschiedliche Zuordnung von Personalausgaben zu diesem Bereich, teilweise nur Personal in Ministerien, teilweise auch das des nachgeordneten Bereichs. So werden z.B. in **Schleswig-Holstein** nach Veräußerung aller Liegenschaften zusätzlich Ausgaben für Mieten erforderlich.

Im Rahmen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 4 FAG werden zudem lediglich 80% der anerkannten Mehrkosten abgegolten. Die anerkannten Mehrkosten betragen demnach 75 Mio. € für Bremen, 79 Mio. € für das Saarland und 66 Mio. € für Schleswig-Holstein. Allein nach Gegenrechnung der BEZ gibt es für Bremen und Saarland nicht einmal ein rechnerisches Konsolidierungspotenzial. Gleiches gilt nach Berücksichtigung der unterschiedlichen Zuordnungen auch für Schleswig-Holstein. Die Mehrausgaben des Landes Schleswig-Holstein gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer bewegen sich damit genau in der Höhe des Betrages, der Schleswig-Holstein abgegolten.

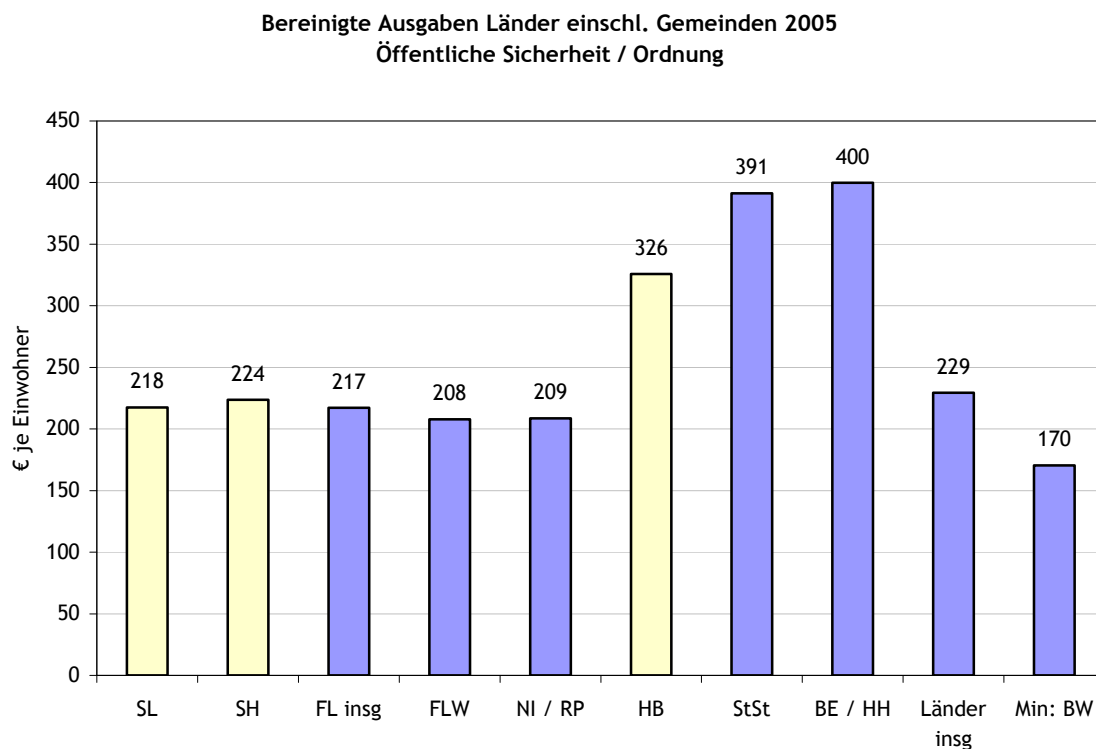
Der Hinweis des Bundes, Bayerns und Berlins auf die ganzheitliche Betrachtung ist aus den unter 6.2.1 genannten Gründen weder nachvollziehbar noch sachgerecht. Eine Bereinigung um bekannte verzerrende Sachverhalte ist deswegen unabdingbar.

6.2.2 Öffentliche Sicherheit / Ordnung

6.2.2.1 Quantitative Kennzahlen - Öffentliche Sicherheit / Ordnung

Zu diesem Aufgabengebiet zählen neben der Polizei auch die Ordnungsämter bzw. Einwohnermeldeämter sowie weitere Einrichtungen wie etwa der Verfassungsschutz und Rettungsdienste.

Abbildung 126: Öffentliche Sicherheit / Ordnung 2005



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

In Bremen wird mit 326 €/EW ein um ca. 17% geringerer Wert als bei den Stadtstaaten mit 391 €/EW verzeichnet. Im Vergleich zur Benchmark Flächenländer West (208 €), die praktisch auch dem Durchschnitt der finanzschwachen Referenzländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz entspricht, bestehen im Saarland (218 €/EW) und in Schleswig-Holstein (224 €/EW) Mehrausgaben von 5% bzw. 8%.

Abbildung 127: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Öffentliche Sicherheit / Ordnung
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Öffentliche Sicherheit / Ordnung

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	1	1	7	20		
Flächenländer West	10	11	16	45		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	9	9	15	42		
Stadtstaaten					-65	-43
Berlin / Hamburg					-74	-49
Länder insgesamt	-11	-12	-5	-14	97	64

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Vergleichsdaten sind belastbar, soweit sie – wie hier – in einem Gesamtzusammenhang über sämtliche Aufgabenbereiche hinweg gesehen werden. Es gelten die gleichen Überlegungen, die bereits oben zum Politikbereich "Politische Führung und zentrale Verwaltung" formuliert worden sind: Arbeitsbereiche und Einrichtungen, die nicht in diesem Politikbereich erfasst sind, finden sich dafür notwendigerweise in anderen Politikbereichen wieder; und umgekehrt. Die von den zu prüfenden Ländern aufgeführte Liste abweichender Organisationsformen ließe sich im Übrigen weiter ergänzen; beispielsweise um die Organisation des Rettungswesens, die freiwilligen Feuerwehren, die Organisation von Werkstätten und Unterhalt der Polizeifahrzeuge; die Entgeltlichkeit polizeilich genutzter Bürodienstgebäude; die Veranschlagung von Versorgungsausgaben (die teilweise zentral und nicht bezogen auf den Aufgabenbereich erfolgt, damit zu einem Minderausweis bei der Ausgabenhöhe führt).

Die aufgeführten Mehrkosten in spezifischen Bereichen vermögen daher die insgesamt bestehenden Mehrausgaben von Saarland und Schleswig-Holstein gegenüber den Vergleichsländern nicht stichhaltig zu begründen. Jedes Land hat strukturelle Besonderheiten, die sich in unterschiedlichen Ausgabenstrukturen widerspiegeln. Der Wissenschaftliche Bereich des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hat in einem Gutachten, das alle von Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein genannten Aufgabenbereiche umfasste, nachgewiesen, dass im Saarland und in Schleswig-Holstein hier keine Sonderbedarfe bestehen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Vergleichswert des Stadtstaatendurchschnitts wegen der Hauptstadtaufgaben Berlins deutlich erhöht ist (um etwa 20 €/EW bezogen auf die Einwohnerzahl von Berlin und Hamburg).

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die ausgewiesenen finanzstatistischen Werte sind nicht bereinigt um unterschiedliche Zuordnungen. So werden die Personalausgaben für den Verfassungsschutz in Rheinland-Pfalz beispielsweise dem Bereich der politischen Führung (Funktionskennziffer 011) zugeordnet, während sie im Saarland dem Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung zugeordnet sind.

Die Hinweise des Bundes, Bayerns und Berlins über weitere Verzerrungen treffen grundsätzlich zu. Die Mutmaßung hierdurch werde der Betrag für die drei untersuchten Länder steigen, der für die anderen Länder aber sinken, ist hingegen durch nichts belegt. Die Methodik des vom Bund, Bayern und Berlin angesprochenen BBR-Gutachtens diene insbesondere der Untermauerung der Einwohnergewichtung für die dünn besiedelten Länder und war nicht dazu geeignet, den Ausgabenbedarf der Länder im Detail zu erfassen.

Die Einwohnerzahl ist als alleinige Bezugsgröße für die Prüfung der Angemessenheit der Ausgaben im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung aus Sicht der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein ungeeignet. Der Ausgabenbedarf wird u.a. bestimmt durch die Anzahl an Einpendlern, die Grenzlage und die zu überwachende Fläche sowie soziostrukturelle Faktoren.

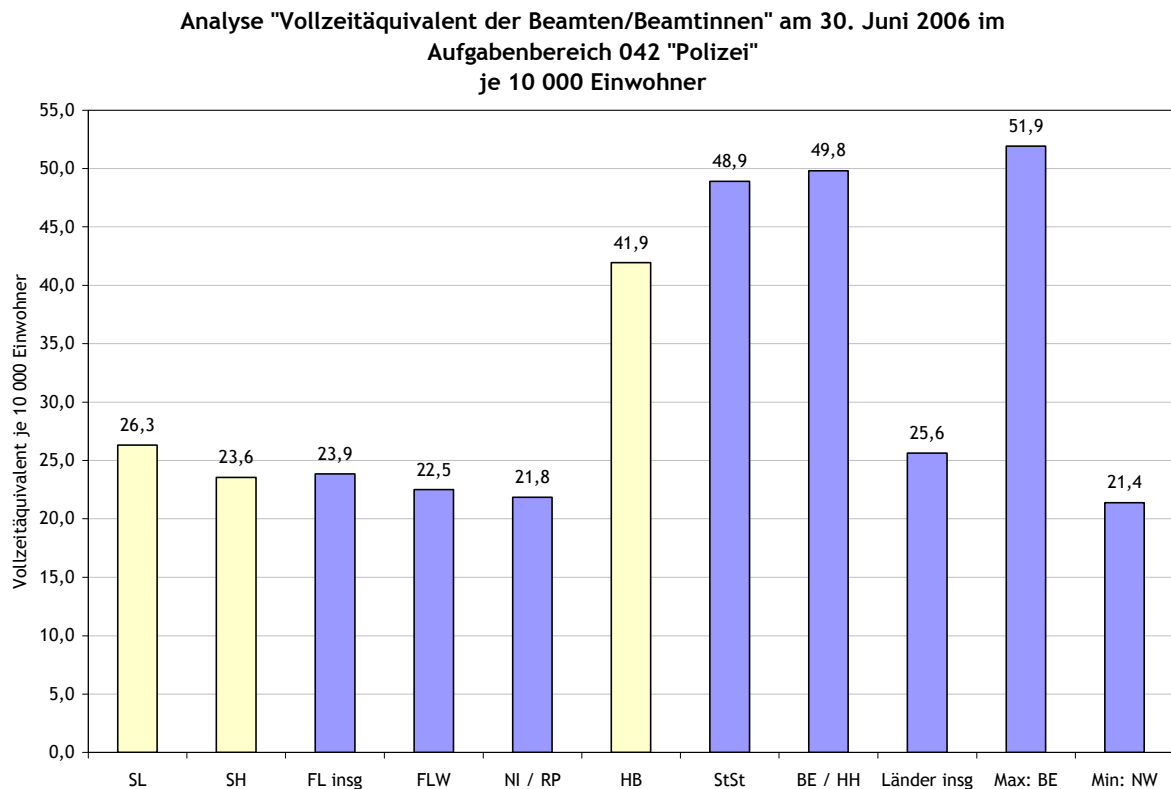
Bremen weist im Vergleich der Stadtstaaten untereinander das geringste Ausgaben-niveau auf. Insgesamt liegt der Stadtstaat Bremen um 74 €/EW unter dem Niveau der anderen Stadtstaaten. Allein unter Berücksichtigung der Einpendlerzahl ergeben sich bereits ohne Korrektur der abweichenden funktionalen Zuordnung im Bereich Verfassungsschutz für das Saarland 199 €/Fall ebenso wie für die westdeutschen Flächenländer mit 199 € und für den Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz 197 €, so dass die Werte übereinstimmen und Mehrausgaben nicht festzustellen sind.

In **Schleswig-Holstein** sind zwingende Mehrausgaben für die Wasserschutzpolizei (von mindestens 7 €/EW), Mehrausgaben für Mieten und Bewirtschaftung (11 €/EW) und für Versorgung (8 €/EW) gegenüber dem Land mit den niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben zu leisten. Allein unter Anerkennung der zwingenden Mehrausgaben für die Sicherstellung der Sicherheit auf See halbieren sich die Differenzen zum Durchschnitt der Flächenländer West. Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren ist nicht davon auszugehen, dass in den drei Ländern ein Konsolidierungspotenzial in diesem Bereich besteht. Schließlich macht sich die relativ geringe Einwohnerzahl auch beim Gewicht der Overhead-Kosten je Einwohner bemerkbar.

6.2.2.2 Qualitative Kennzahlen - Polizeidichte (Polizisten / Einwohner)

Als Kennzahl zur Versorgungsqualität wird die Polizeidichte, also die Anzahl Polizisten (in Vollzeitäquivalenten) je Einwohner herangezogen. Ein höherer Personalbestand ermöglicht eine stärkere Präsenz „vor Ort“, die zum Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung maßgeblich beiträgt.

Abbildung 128: Polizeidichte / Einwohner



Quelle: Personalstandstatistik am 30. Juni 2006 des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellung: ZDL und Statistisches Bundesamt.

Bremen weist mit 41,9 Polizisten je 10.000 EW einen um 15% geringeren Wert als Berlin/Hamburg auf. Schleswig-Holstein liegt mit 23,6 Polizisten je 10.000 EW mit 6% bzw. 8% über den Werten der Referenzgruppe westliche Flächenländer (22,5) bzw. Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (21,8), während das Saarland mit 26,3 20% über dem Wert Niedersachsen/Rheinland-Pfalz liegt.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Im Stadtstaaten-Durchschnitt sind für Berlin rd. 2.000 Vollzeitäquivalente aus dem Bereich der Hauptstadtaufgaben enthalten, die sich mit rd. 6 VZä je 10.000 Einwohner im Ausweis niederschlagen. Der Abstand Bremens gegenüber dem Referenzwert aus dem Durchschnitt von Berlin und Hamburg ist keineswegs so groß wie behauptet. Im Übrigen sei hinsichtlich der unterschiedlichen Abgrenzung des Aufgabenbereichs auf die vorangehende Textziffer verwiesen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Vergleichbarkeitsstörungen, die bei den Ausgaben insgesamt auftreten, liegen auch bei Betrachtung der Polizeidichte vor. Die genannten Faktoren, die den unterschiedlichen Ausgabenbedarf der Länder erklären, sind auch bei der Beurteilung der Polizeidichte heranzuziehen. Da die Ausgaben je Fall in den drei Ländern in einem angemessenen Rahmen bleiben, muss es der jeweiligen landespolitischen Entscheidung obliegen, in welchem Verhältnis Personal-, Sach- oder Investitionsausgaben zur Aufgabenerfüllung eingesetzt werden.

Bremen unterschreitet sowohl bei den Ausgaben für die Polizei als auch bei der Polizeidichte, also dem Verhältnis der Einwohner zu den Beschäftigten der Polizei, deutlich die Werte der anderen Stadtstaaten. Die um 12% (Hamburg) bzw. 35% (Berlin) ungünstigere Polizeidichte wirkt sich inzwischen auch negativ auf die Aufklärungsquote auf, die so niedrig wie in keinem anderen Land ausfällt.

Die Grenzlage, die soziostrukturelle Situation und der zwangsläufig höhere Anteil von Overhead-Kosten sind maßgeblich für die - statistisch wahrscheinlich auch überhöht ausgewiesene - Polizeidichte im **Saarland**.

Die Sicherstellung der Sicherheit auf See in **Schleswig-Holstein** spiegelt sich auch im leichten Stellenüberhang gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer West bei der Polizeidichte wider. Die überdurchschnittlichen Mehrausgaben i.H.v. mindestens 7 €/EW plausibilisieren sich.

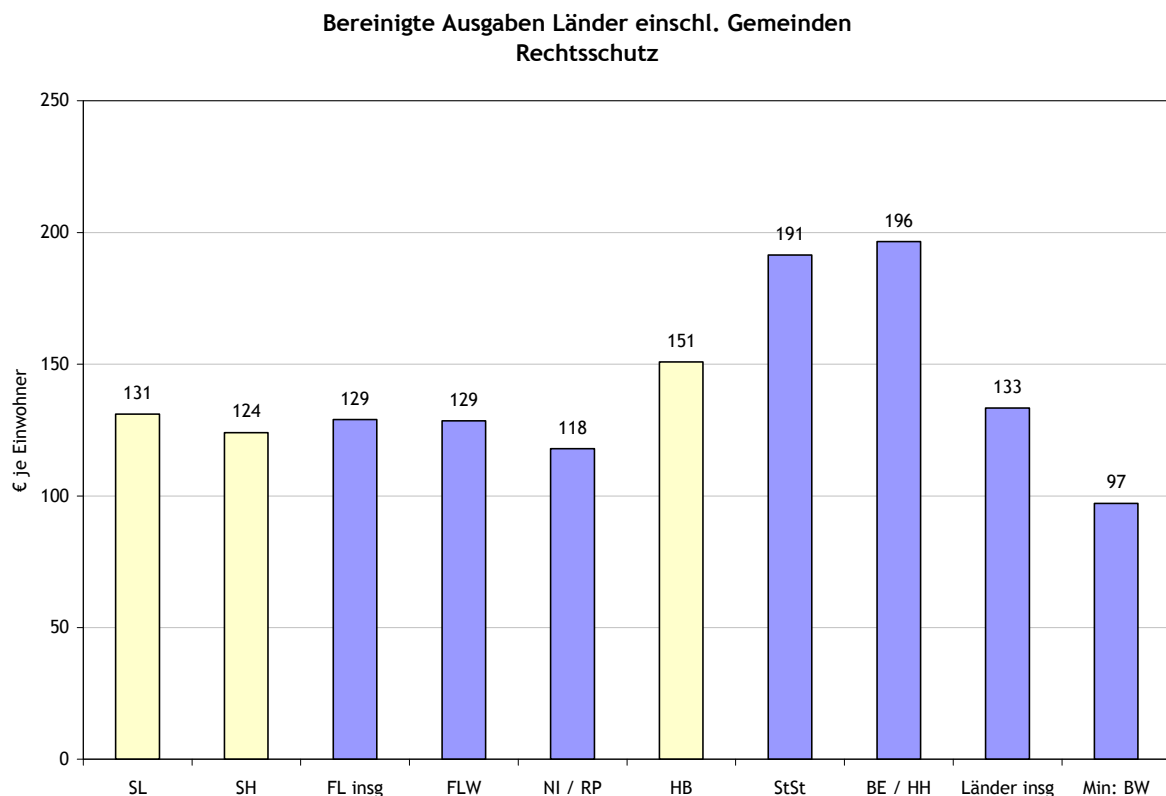
6.2.3 Rechtsschutz

Zu diesem Aufgabengebiet zählen neben den verschiedenen Gerichten und den Staatsanwaltschaften insbesondere die Justizvollzugsanstalten.

6.2.3.1 Quantitative Kennzahlen

6.2.3.1.1 Ausgaben Rechtsschutz

Abbildung 129: Rechtsschutz 2005



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen verzeichnet mit Pro-Kopf-Ausgaben von 151 € im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten (196 €) Minderausgaben von 21%. Im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer West von 129 € liegt der Wert der bereinigten Ausgaben je Einwohner für Schleswig-Holstein mit 124 € etwas niedriger. Der Wert des Saarlandes mit 131 € liegt praktisch im Durchschnitt der Flächenländer (West). Gemessen an den finanzschwachen Referenzländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (118 €) weisen das Saarland und Schleswig-Holstein einen Ausgabenvorsprung von 10% bzw. 5% auf.

Abbildung 130: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Rechtsschutz
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Rechtsschutz

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	2	2	-5	-14		
Flächenländer West	2	2	-5	-14		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	13	14	-6	-17		
Stadtstaaten					-40	-26
Berlin / Hamburg					-45	-30
Länder insgesamt	-2	-2	-9	-25	18	12

Position Bund, Bayern, Berlin:

Maßstab für das bestehende Konsolidierungspotenzial ist im Bereich des Rechtsschutzes in erster Linie das Verhältnis der Ausgaben zur Zahl der Verfahrenseingänge. Nach den von Bremen in seinem Benchmark-Bericht vorgelegten Angaben belief sich die Zahl der Verfahrenseingänge je 100.000 Einwohner in den Jahren 2005 bzw. 2006 auf folgende Werte (Auswahl):

	HB	HH	BE
Amtsgerichte: Zivilsachen (Eingänge)	1.933	2.725	3.226
Landgericht: Zivilsachen (Eingänge)	481	1.050	823
Sozialgerichtsverfahren (Eingänge, Klagen)	240	428	612

Quelle: Die Senatorin für Finanzen, Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich – Benchmarking-Bericht 2007.

Die Zahl der bremischen Verfahrenseingänge je 100.000 Einwohner beträgt hiernach teilweise weniger als die Hälfte der Verfahrenseingänge in den beiden Stadtstaaten. Gemessen an den vorangehend dargestellten Relationen erscheint es als außerordentlich erstaunlich, dass die bremischen Ausgaben nicht deutlich niedriger liegen. Die von Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein vorgebrachten Erklärungsversuche der überdurchschnittlichen Ausgaben insbesondere des Saarlands, aber auch Schleswig-Holsteins sind unzureichend. Eine Begründung für die Mehrausgaben lässt sich daraus nicht ableiten.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die ausgewiesenen finanzstatistischen Werte sind nicht bereinigt um unterschiedliche Zuordnungen. So werden in Niedersachsen und Baden-Württemberg die Ausgaben der Justizvollzugsanstalten um die Einnahmen aus den Bereichen „Vollzugliches Arbeitswesen“ bzw. „Justizarbeitsverwaltung“ gekürzt, während die Ausgaben im Saarland brutto ausgewiesen werden.

Bremen liegt aktuell mit 151 €/EW jeweils um über 20% unter den Werten Hamburgs und Berlins und unterschreitet in einzelnen Jahren sogar das Ausgabenniveau von einzelnen Flächenländern. Dabei belegen alle folgenden qualitativen Kennzahlen einen deutlich geringeren Personaleinsatz Bremens gegenüber den Vergleichsländern. Zudem verzeichnet Bremen bei den Kosten für den Strafvollzug je Einwohner innerhalb der Stadtstaaten den niedrigsten Wert. Eine geringere Zahl pro Einwohner zu verzeichnender Eingänge ist hier als Gegenargument wenig geeignet: Einerseits sind geringere einwohnerbezogene Vorgänge vor allem in den drei – vorstehend ergebnisorientiert ausgewählten – Bereichen festzustellen. So verzeichnet Bremen u.a. am Verwaltungsgericht 75% mehr einwohnerbezogene Eingänge als Hamburg (24% mehr als Berlin) und in der Gesamtsicht aller Gerichte bzw. Instanzen sind praktisch keine Unterschiede feststellbar. Andererseits belegt nicht die Zahl der Eingänge pro Einwohner sondern die Zahl der zur Bearbeitung der Fälle eingesetzten Richter und Staatsanwälte inwieweit überdurchschnittliche Qualitätsstandards zu verzeichnen und ggf. abzubauen sind. Hier belegt ein aktuell von Baden-Württemberg durchgeführter Vergleich nachdrücklich die besonderen Anstrengungen Bremens zur Kostenreduzierung: Zwischen 1995 und 2006 wurde im Justizbereich mit – 24% die höchste Stellenabbaurate aller Länder verzeichnet.

Auf die hohen Belastungen des Landes **Schleswig-Holstein** und des **Saarlandes** für Auslagen in Rechtsachen und Prozesskostenhilfe aufgrund der sozialen Strukturen wird hingewiesen. Schleswig-Holstein kann trotz seiner soziodemographischen Nachteile im Vergleich mit dem Durchschnitt der Flächenländer West ein geringeres Pro-Kopf- Ausgabenniveau nachweisen.

Die Einwohnerzahl ist als alleinige Bezugsgröße für die Prüfung der Angemessenheit der Ausgaben im Bereich Rechtsschutz aus Sicht der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein ungeeignet. Eine größere Aussagekraft bieten die Ausgaben je Fall.

Bei jährlich erheblich schwankenden Eingangszahlen an Gerichten entsprechen die Werte für das Saarland im Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005 mit 1.682 €/Fall dem Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer (1.680 €/Fall) und liegen nur marginal über dem Wert für Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (1.672 €/Fall).

	SL	RP	NI
Eingänge gesamt	5.170	4.853	4.983
Eingänge Amtsgericht/ Zivilsachen	1.742	1.672	1.547
Eingänge Landgericht Zivilsachen	484	438	430
Eingänge Sozialgericht	429	368	391
Einwohnerdichte: Einwohner je km ² 31.12.2005	409	204	168

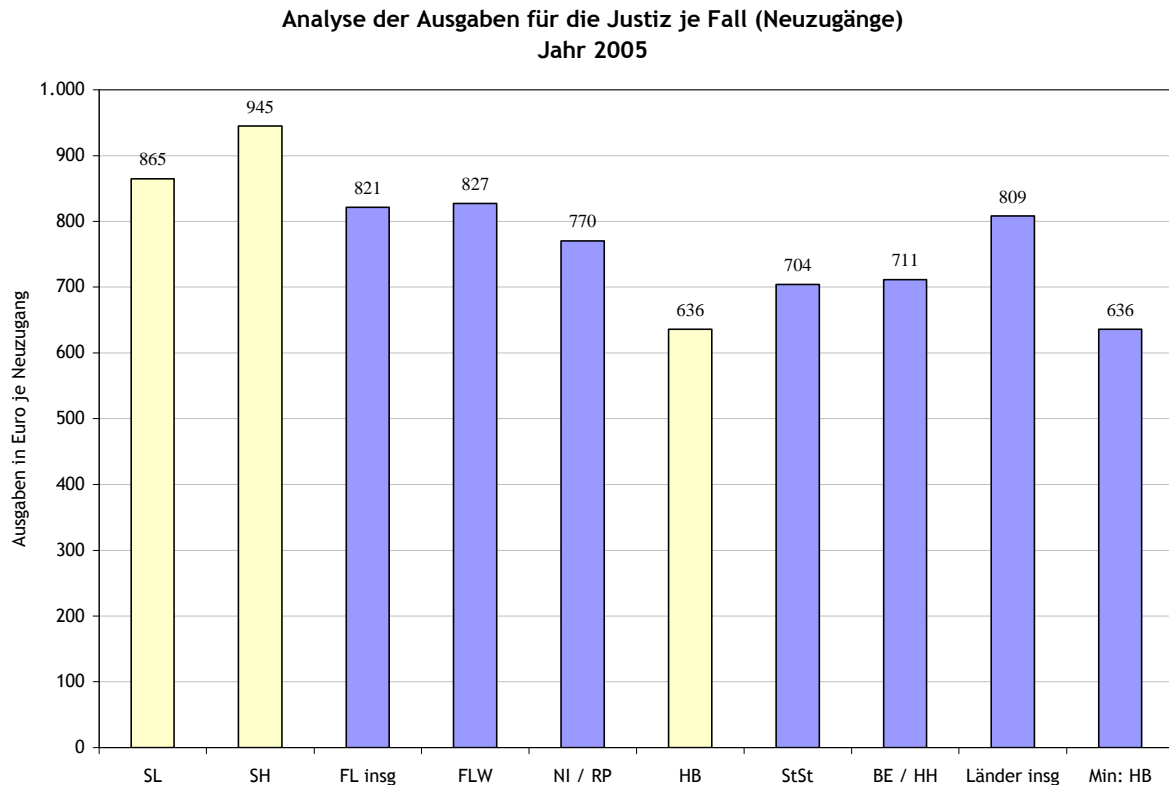
Auch im Bereich Rechtsschutz ergibt sich somit nach den vorliegenden Daten für die drei Länder jedenfalls kein signifikantes Einsparpotenzial.

6.2.3.1.2 Ausgaben Justiz / Fallzahl (Neuzugänge)

In der vorliegenden Kennzahl werden die Justizausgaben, die auf die Gerichte und Staatsanwaltschaften entfallen, in Bezug zu den Verfahrenseingängen in diesen Bereichen gesetzt.

Als Neuzugänge sind nur die in erster Instanz bei Ordentlichen Gerichten und Fachgerichten sowie bei den Staatsanwaltschaften 2005 neu anhängig gewordenen Verfahren gezählt. Außerdem umfassen die ausgewiesenen Neuzugänge ausschließlich die über Zählkarten erfassten Verfahren. Das sind in aller Regel die Verfahren der streitigen Gerichtsbarkeit, die von einem Richter bearbeitet werden. Die Massengeschäfte der Gerichte und Staatsanwaltschaften, wie beispielsweise die Mahnverfahren bei den Zivilgerichten, die Bußgeldverfahren sowie die Strafbefehlsverfahren bei den Strafgerichten und die Verfahren gegen Unbekannt bei den Staatsanwaltschaften, sind in den Zahlen nicht enthalten. Auch fehlen alle Rechtsmittelverfahren.

Abbildung 131 Ausgaben Justiz / Fallzahlen (Neuzugänge)



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Rechtspflege: Reihe 2.1 "Zivilgerichte", Reihe 2.2 "Familiengerichte", Reihe 2.3 "Strafgerichte", Reihe 2.4 "Verwaltungsgerichte", Reihe 2.5 "Finanzgerichte", Reihe 2.6 "Staatsanwaltschaften" Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, Statistik der Arbeitsgerichtsbarkeit jeweils Berichtsjahr 2005 Berechnungen und Darstellung: Statistisches Bundesamt.

Bremen weist Ausgaben von 636 €/Fall aus und liegt damit gut 10% unter dem Vergleichswert der anderen beiden Stadtstaaten (711 €/Fall). Die Ausgaben je Fall liegen im Saarland um 38 € und in Schleswig-Holstein um 118 €/Fall und um 4,5% bzw. gut 14% über den durchschnittlichen Ausgaben je Fall in den westlichen Flächenländern, die einen Wert von 827 €/Fall aufweisen. Im Vergleich zur Referenzgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz, die Ausgaben von 770 €/Fall aufweisen, ist der Abstand höher.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Übersicht wird durch die Staatsanwaltschaften erheblich verzerrt, auf die im bundesweiten Durchschnitt weniger als 8% der Ausgaben im Bereich Gerichte und Staatsanwaltschaften entfallen, für die aber etwa die Hälfte aller in der Tabelle herangezogenen Fallzahlen verzeichnet wird. Der Wert für ein Land, wie das **Saarland**, mit unterdurchschnittlichen Eingangszahlen im Bereich der Staatsanwaltschaften, wo relativ geringe Fallkosten anfallen, und überdurchschnittlichen Eingangszahlen im Bereich der Gerichte, wo relativ hohe Fallkosten festzustellen sind, wird infolgedes-

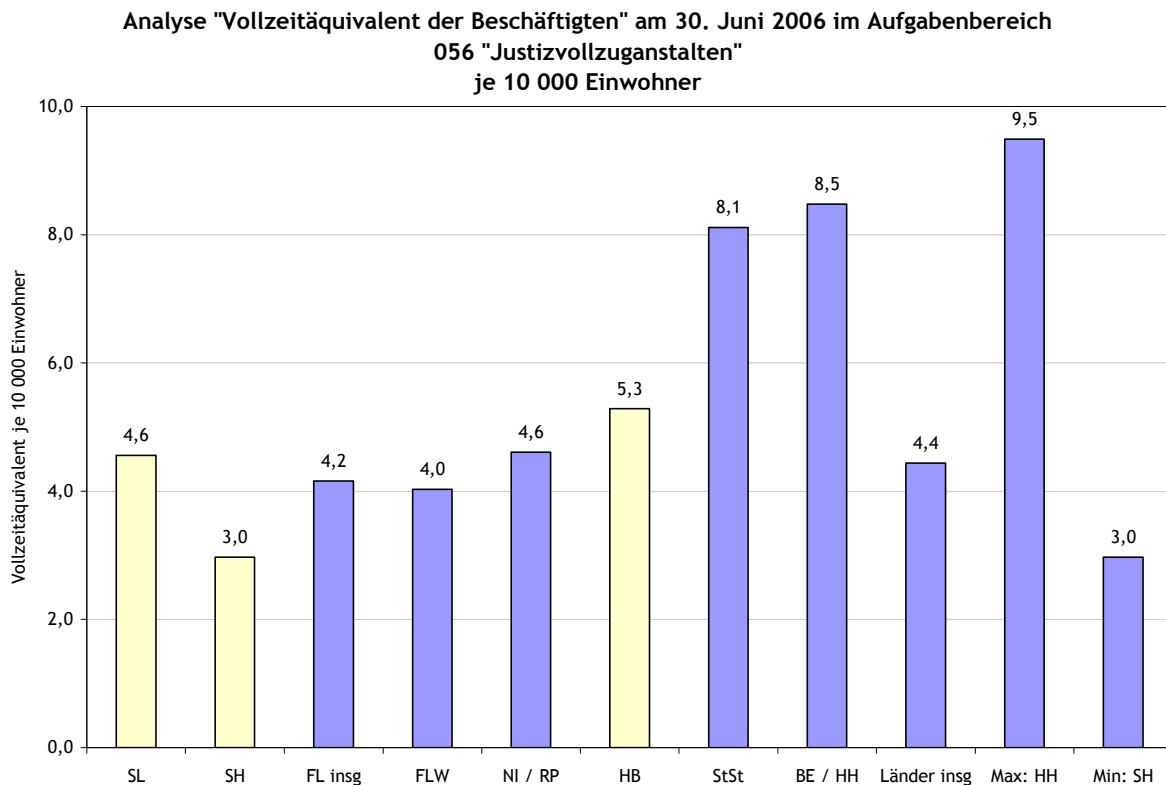
sen überhöht ausgewiesen. Aussagekräftiger wären daher differenzierte Vergleiche. Werden der Einfachheit halber die Ausgaben an Gerichten und Staatsanwaltschaften in Beziehung zu den Eingenängen nur an Gerichten gesetzt, ergeben sich für das Saarland durchschnittliche Werte.

6.2.3.2 Qualitative Kennzahlen

6.2.3.2.1 Personal Justizvollzug / Einwohner

Die Größe Personal/EW im Bereich Justizvollzugsdienst (in Vollzeitäquivalenten) soll Aufschluss darüber geben, inwieweit ein Land hier im Vergleich zu Referenzländern Abweichungen bei den eingesetzten Personalkapazitäten aufweist, die Konsolidierungspotenziale etwa durch Anpassungen bei den Arbeitszeiten oder durch effizientere Organisation darstellen könnten. Allerdings kommt es in jüngerer Zeit offenbar verstärkt zu Public Private Partnerships in diesem Bereich. Bei diesen werden letztlich die aus Haushaltsmitteln zu finanzierenden Beschäftigten nur noch teilweise dem staatlichen Sektor zugerechnet, so dass die Aussagekraft dieser Kennziffer künftig enger begrenzt sein dürfte.

Abbildung 132: Personal Justizvollzug / Einwohner



Quelle: Personalstandstatistik am 30. Juni 2006 des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellungen Statistischen Bundesamtes und ZDL.

Der Vergleich des Justizvollzugspersonals/EW ergibt für Bremen mit 5,3 einen Wert deutlich unter dem Durchschnitt für Berlin/Hamburg mit 8,5 und der Stadtstaaten mit 8,1. Das Saarland liegt mit einem Wert von 4,6 gleichauf mit dem Durchschnitt von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Schleswig-Holstein liegt mit einem Wert von 3,0 deutlich darunter und ist gleichzeitig das Land mit der geringsten Dichte beim Justizvollzugspersonal. Der Wert der Flächenländer West beträgt 4,0 und liegt somit zwischen dem saarländischen und dem schleswig-holsteinischen Wert.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Tageshaftkosten liegen in Schleswig-Holstein bei 90,2 € und damit deutlich über dem Länderdurchschnitt von 84,7 € (Quelle: Die Senatorin für Finanzen, "Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich – Benchmarking-Bericht 2007"). Dies lässt vermuten, dass der Wert für das Justizvollzugspersonal im Falle von Schleswig-Holstein mit 3,0 durch Ausgliederungen erheblich nach unten verzerrt ist. Es trifft zu, dass der Aufgabenbereich Öffentliche Sicherheit – wie alle anderen Aufgabenbereiche ebenfalls – der landespolitischen Entscheidung unterliegen. Besondere Schwerpunktsetzungen in diesem Bereich müssen dann jedoch zu entsprechenden Absenkungen in anderen Bereichen führen, wenn insgesamt der dem Land zur Verfügung stehende Einnahmerahmen eingehalten werden soll.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

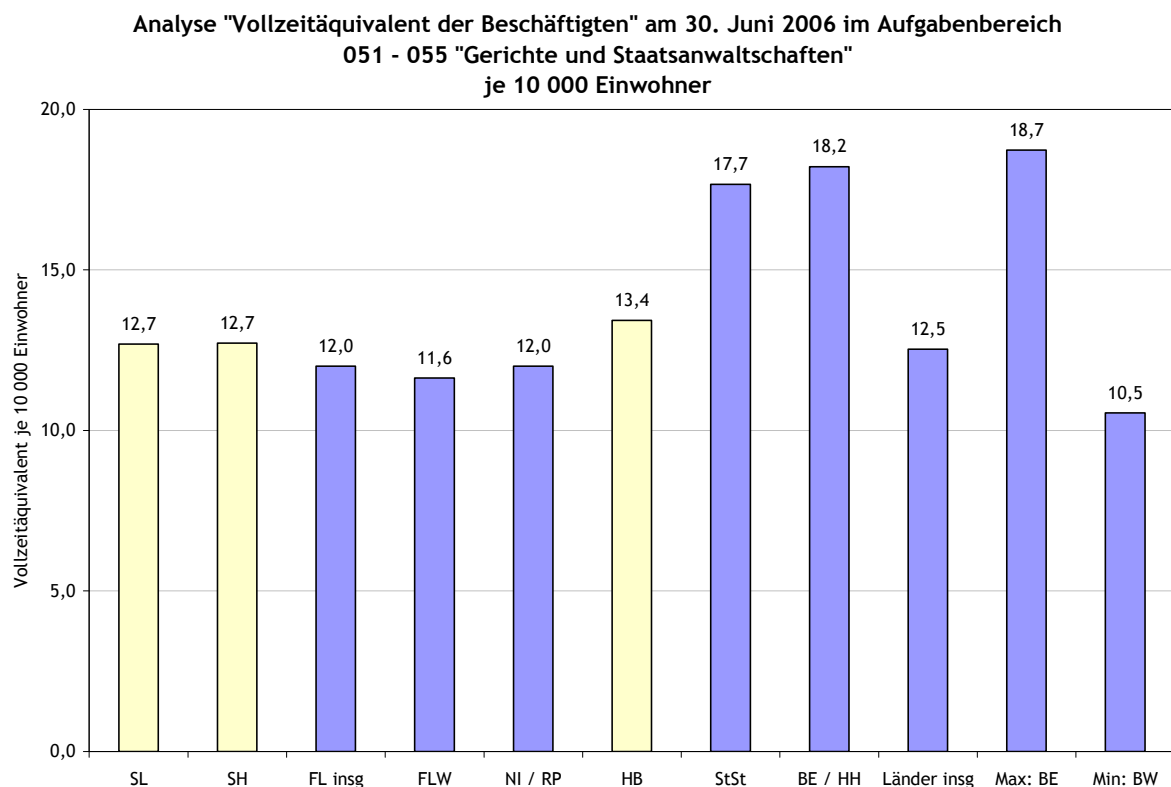
Die im Vergleich zu Berlin/Hamburg deutlich geringeren bremischen Ausgaben im Bereich Rechtsschutz spiegeln sich auch hier wider: **Bremen** leistet sich eine um 38% niedrigere Personaldichte als die übrigen Stadtstaaten.

Wie schon im Zusammenhang mit dem Aufgabenbereich "Öffentliche Sicherheit" ausgeführt, sollte nach Auffassung des **Saarlandes** die Ausprägung der Aufgabenerfüllung im Rahmen angemessener Gesamtkosten der landespolitischen Entscheidung obliegen und nicht als Konsolidierungspotenzial missverstanden werden. Weder beim Justizvollzug noch bei Gerichten und Staatsanwaltschaften ist die Bezugsgröße des Einwohners alleine geeignet, um die Angemessenheit des Personaleinsatzes zu prüfen. Entscheidend für den Umfang des angemessenen Personalbestandes ist im Bereich Justizvollzug die Zahl der Häftlinge. Da diese Zahlen je 1.000 Einwohner von Land zu Land zum Teil erheblich streuen, sind die obigen Angaben im Hinblick auf die Frage möglicher Konsolidierungspotenziale schon aus diesem Grund nicht belastbar.

6.2.3.2.2 Personal bei Gerichten / Einwohner

Die Größe Personal bei Gerichten (Vollzeitäquivalente) je Einwohner soll wie beim Justizvollzug helfen, bei einem Ländervergleich mögliche Einsparpotenziale aufzuspüren. Verzerrungen durch Ausgliederungen dürfte es in diesem Bereich kaum geben.

Abbildung 133: Personal bei Gerichten / Einwohner



Quelle: Personalstandstatistik am 30. Juni 2006 des Statistischen Bundesamtes. Berechnungen und Darstellungen Statistischen Bundesamtes und ZDL.

Beim Vergleich des Personals bei Gerichten/EW ergeben sich für das Saarland und Schleswig-Holstein mit jeweils 12,7 höhere Werte als für den Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz sowie für den Durchschnitt der Flächenländer West mit jeweils 12,0 bzw. 11,6. Bremen liegt mit einem Wert von 13,4 deutlich unter dem Durchschnitt Berlin/Hamburg mit 18,2 und aller Stadtstaaten mit 17,7.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Auch hier gilt, dass die Zahl des Personals an dem Umfang der Aufgabenerledigung gemessen werden muss, für die die Zahl der Verfahrenseingänge ein wichtiger Indikator ist (siehe oben, "Ausgaben Rechtsschutz").

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Auch in diesem nicht durch Ausgliederungen verzerrten Bereich nimmt **Bremen** seine Aufgaben mit über einem Viertel weniger Personal als die Vergleichsländer war. Die leider nicht aufgenommenen Kennzahlen zu den Fallzahlen und den Erledigungen der Richter an den verschiedenen Gerichten würde die besondere Belastungssituation der Bremischen Richter/Staatsanwälte zusätzlich belegen (von Baden-Württemberg im Rahmen der Justizministerkonferenz durchgeführter Ländervergleich).

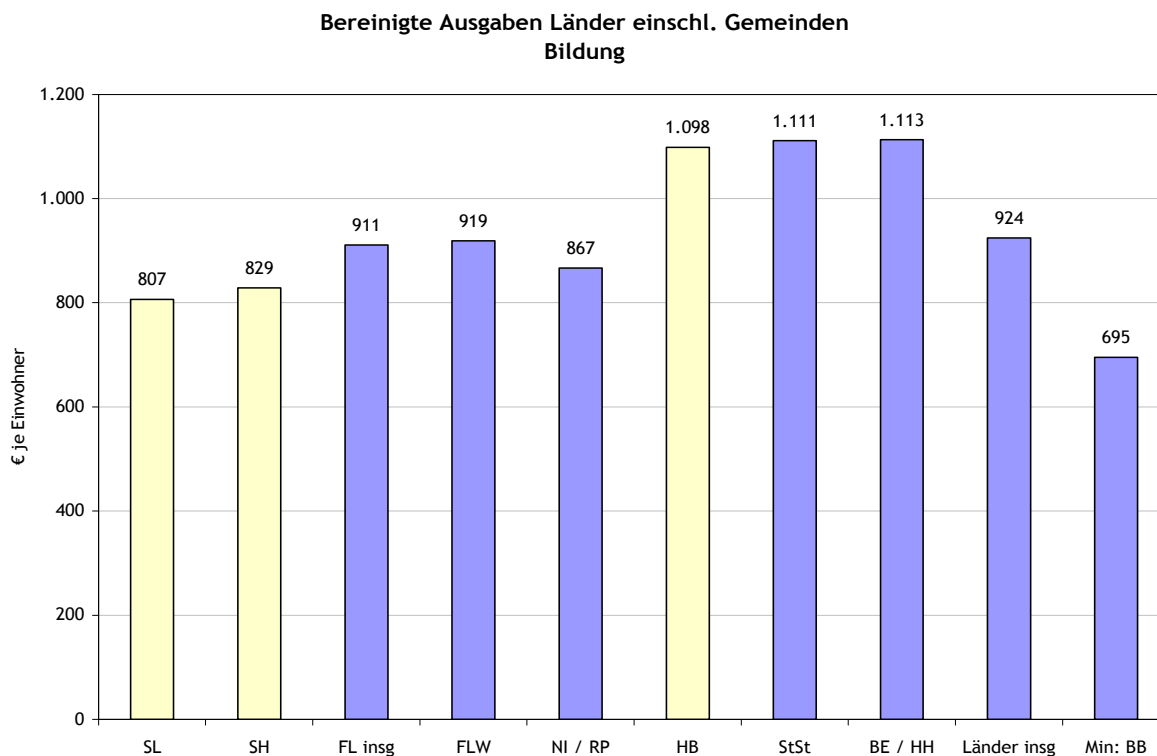
6.2.4 Bildung

Zu diesem Aufgabenbereich zählen neben den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, der Schulverwaltung, den Hochschulen, der Förderung und Beförderung von Schülern und Studierenden auch noch das sonstige Bildungswesen, wie z.B. Volkshochschulen und andere Weiterbildungseinrichtungen.

6.2.4.1 Bildung insgesamt (inkl. BAföG)

6.2.4.1.1 Quantitative Kennzahlen - Bildung

Abbildung 134: Bildung 2005



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen weist mit 1.098 €/EW Minderausgaben von knapp 2% gegenüber den anderen Stadtstaaten (1.113 €/EW) auf. Gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer West (919 €/EW) verzeichnen das Saarland und Schleswig-Holstein mit je 829 €/EW Minderausgaben von rund 10%. Auch wenn man die finanzschwachen Flächenländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (867 €/EW) als Vergleichsmaßstab verwendet, sind für das Saarland und Schleswig-Holstein Minderausgaben von 6% - 7% zu konstatieren.

Abbildung 135: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Bildung
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Bildung

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-104	-108	-82	-232		
Flächenländer West	-112	-116	-90	-255		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-60	-62	-38	-108		
Stadtstaaten				0	-13	-9
Berlin / Hamburg				0	-15	-10
Länder insgesamt	-117	-122	-95	-269	174	115

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die singuläre Betrachtung lediglich der Bildungsausgaben kann keinen Aufschluss darüber geben, ob insgesamt eine Schieflage der Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen besteht; diese Frage ließe sich allein bei Betrachtung sämtlicher Aufgabenbereiche entscheiden. Zudem haben die Länder in den Föderalismusreform I-Verhandlungen darauf bestanden, die alleinige Verantwortung für den Bildungsbe- reich zu übernehmen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

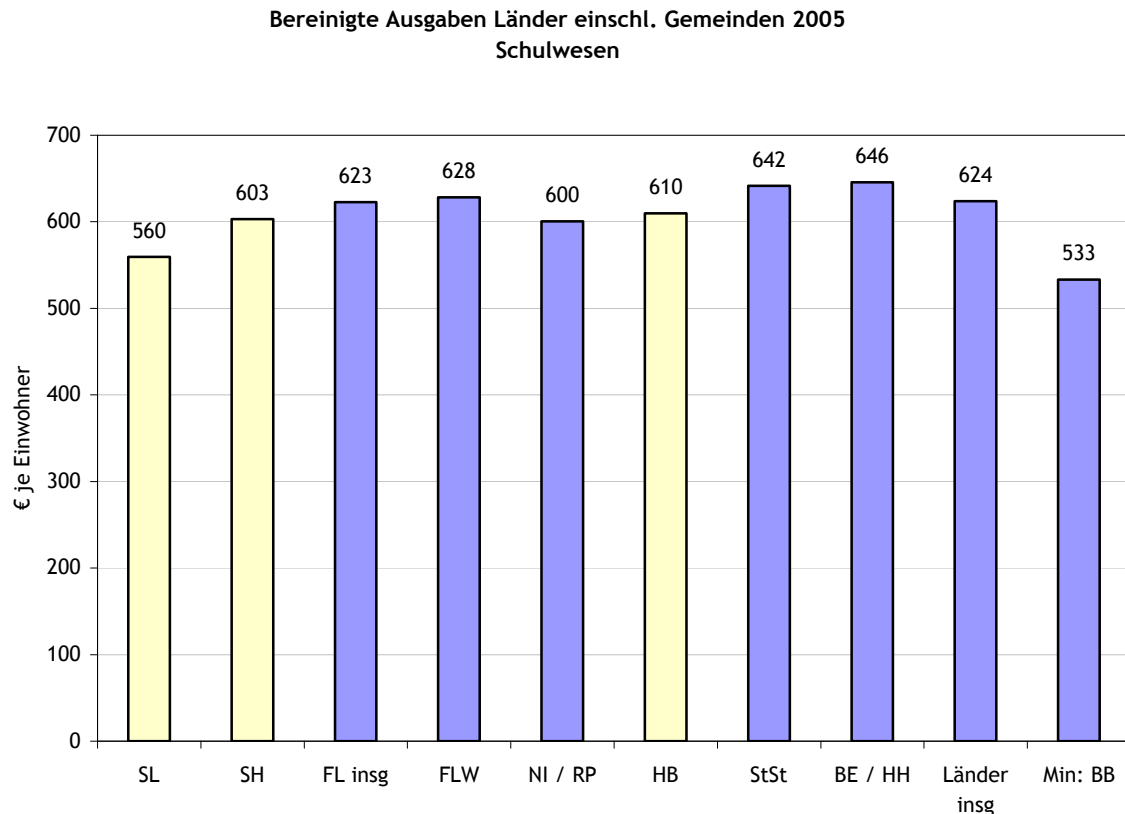
Alle drei Länder liegen unter den Werten der jeweiligen Vergleichsgruppe. Nach Ansicht von Renzsch drückt sich hierin die durch die Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bedingte prekäre Finanzlage der strukturschwachen Länder aus, vgl. Renzsch, Kommissionsdrucksache 16, S. 24.

6.2.4.2 Schulwesen

6.2.4.2.1 Quantitative Kennzahlen

6.2.4.2.1.1 Ausgaben Schulwesen

Abbildung 136: Schulwesen 2005



Quelle: Datengrundlage für die Berechnungsergebnisse in nationaler Systematik sind die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für den Aufgabenbereich Schule und Schulverwaltung und die Angaben der Schulstatistik zu Schülern, Lehrern und Unterrichtsstunden. Berechnungen und Darstellung: Statistisches Bundesamt.

Gegenüber dem Mittelwert der Flächenländer West (628 €/EW) fallen die Ausgaben insbesondere im Saarland (560 €/EW) um über 10% geringer aus. Auch Schleswig-Holstein (603 €/EW) bleibt um 4% unter diesem Referenzwert. Bremen weist mit 610 €/EW um 5% geringere Ausgaben als die Stadtstaaten mit über 640 €/EW aus.

Abbildung 137: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Schulwesen
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Schulwesen

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-63	-66	-20	-56		
Flächenländer West	-68	-71	-25	-71		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-40	-42	3	8		
Stadtstaaten					-32	-21
Berlin / Hamburg					-36	-24
Länder insgesamt	-64	-67	-21	-59	-14	-9

Position Bund, Bayern, Berlin:

Entscheidend für die Höhe der Ausgaben ist die Schulstruktur, abzulesen an der Zahl der Schüler in den einzelnen Schulzweigen. Dabei ist festzuhalten, dass Bremen eine auffällig niedrige Absolventenquote im Bereich der Fach- bzw. Hochschulreife aufweist (31%; zum Vergleich: Hamburg 37%, Berlin 39%). Unter diesem Gesichtspunkt wäre Bremen eher mit dem Länderdurchschnitt (Absolventenquote: 27%) zu vergleichen. Die Kosten je Schüler sind in den Schulzweigen stark unterschiedlich; sie belaufen sich im Gymnasialbereich im Bundesdurchschnitt auf 5.400 €, im Realschulbereich hingegen auf 4.500 €. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Unterschiede in der Absolventenquote im Jahre 2006 detaillierter; die Ergebnisse verändern sich nur unwesentlich, wenn ein Drei-Jahres-Durchschnitt (2004 bis 2006) zugrunde gelegt wird:

Absolventenquote	HB	HH	BE	alle Länder	Kosten je Schüler *)
Hauptschulen	22 %	23 %	26 %	25 %	5 600
Realschulen	41 %	29 %	25 %	41 %	4 500
Gymnasien	31 %	37 %	39 %	27 %	5 400
nachr.: ohne Abschluss	7 %	11 %	10 %	8 %	---

Quelle: KMK-Dokumentation Nr. 184 »Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1997 bis 2006«, November 2007, eigene Berechnungen für das Jahr 2006; Kosten je Schüler: Statistisches Bundesamt, »Im Fokus, Ausgaben je Schüler/-in 2005«. *) Euro je Schüler; im Bundesdurchschnitt.

Angesichts des hohen Anteils an Realschulabsolventen mit niedrigen Kosten je Schüler ist bemerkenswert, dass die bremischen Schulausgaben nicht weitaus niedriger liegen. In ähnlicher Weise müssten auch die Verhältnisse im Saarland und in Schleswig-Holstein bewertet werden. Dabei ist festzuhalten, dass die Absolventen-

quote mit Fach- bzw. Hochschulreife im Saarland mit 27% dem Bundesdurchschnitt entspricht, in Schleswig-Holstein liegt sie mit 23% jedoch deutlich niedriger.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

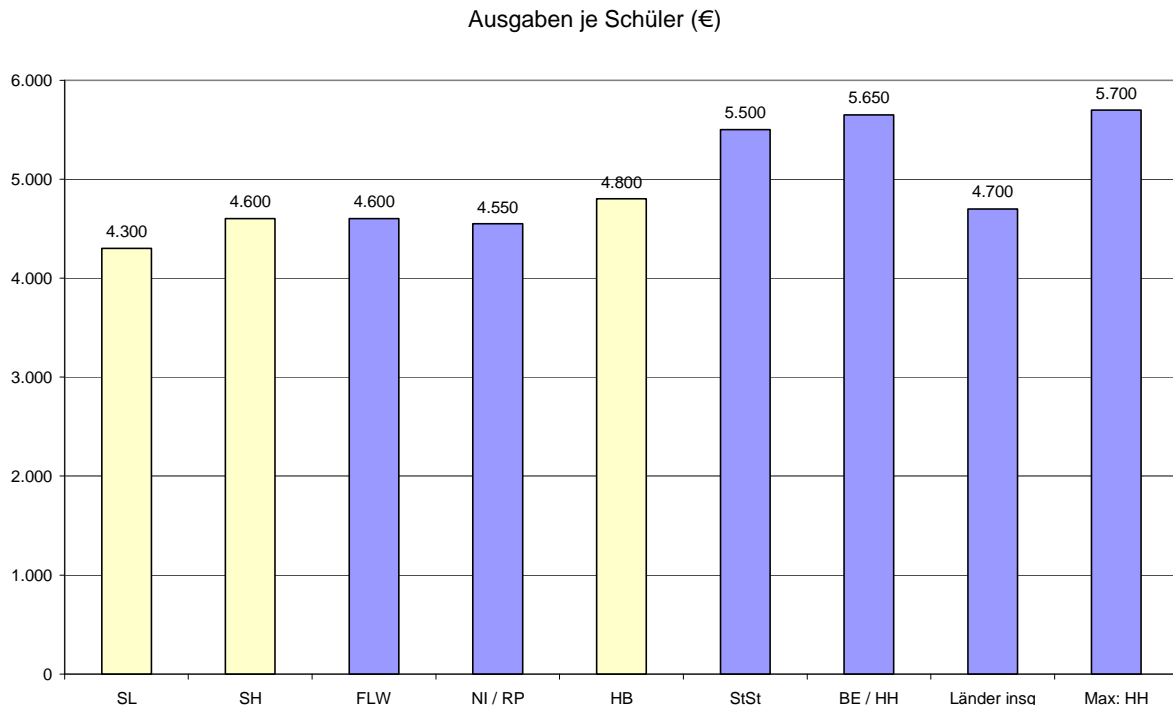
In diesem für Ausgabenkürzungen besonders sensiblen Bereich bewegen sich die Pro-Kopf-Ausgaben **Bremens** schon um 22 €/EW unter dem Vergleichswert Berlins, sogar um 65 €/EW unter dem Niveau Hamburgs sowie unter dem Durchschnitt der Länder und Gemeinden insgesamt (-14 €/EW).

Das **Saarland** ist im Bereich des Schulwesens das Land mit den niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben und liegt mit 560 €/EW weit unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer sowie unter dem Wert für Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Dennoch zeigen diverse Qualitätsindikatoren gute Werte für das Saarland.

In **Schleswig-Holstein** fallen zusätzliche Ausgaben im Bildungsbereich u.a. für Privatschulen und gesonderten Unterricht der dänischen und friesischen Minderheiten sowie für das schulische Angebot in ländlichen Regionen, auf Halligen und Inseln an. Dennoch liegen die Ausgaben in diesem Bereich unterhalb des Durchschnitts der westlichen Flächenländer.

6.2.4.2.1.2 Ausgaben Schulwesen / Schüler

Abbildung 138: Schulwesen je Schüler



Quelle: Datengrundlage für die Berechnungsergebnisse in nationaler Systematik sind die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für den Aufgabenbereich Schule und Schulverwaltung und die Angaben der Schulstatistik zu Schülern, Lehrern und Unterrichtsstunden. Berechnungen und Darstellung: Statistisches Bundesamt und Finanzministerium Baden-Württemberg.

Die Versorgungsqualität im Aufgabenbereich Schulwesen lässt sich besser beurteilen, wenn die Ausgaben nicht auf die Einwohner insgesamt, sondern nur auf die Schüler bezogen werden. Bei niedrigerem Schüleranteil an der Bevölkerung – wie z.B. in den neuen Bundesländern – ermöglichen geringere Ausgaben je Einwohner eine vergleichbare Versorgung mit Schulangeboten. Umgekehrt bedeutet eine höhere Schülerzahl höhere Ausgaben je Einwohner, um ein gegebenes Versorgungsniveau sicherzustellen.

Der Vergleich der Ausgaben je Schüler ergibt für das Saarland mit 4.300 €/Schüler einen Wert deutlich (5,5%) unterhalb des Durchschnitts Niedersachsen-Rheinland-Pfalz mit 4.550 €/Schüler. Schleswig-Holstein liegt mit einem Wert von 4.600 €/Schüler leicht (1%) darüber und genau im Durchschnitt der Flächenländer West. Das Saarland unterbietet diesen Vergleichswert um 6,5%. Bremen liegt mit 4.800 €/Schüler deutlich (15%) unter dem Durchschnitt Berlin/Hamburg mit 5.650 €/Schüler.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bei der Bewertung der relativen Werte gelten die gleichen Vorbehalte wie bereits im vorherigen Abschnitt bezüglich der Ausgaben je Einwohner vorgebracht. Insbesondere wirkt sich hier der geringere Anteil besser qualifizierter Absolventen in Bremen aus.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

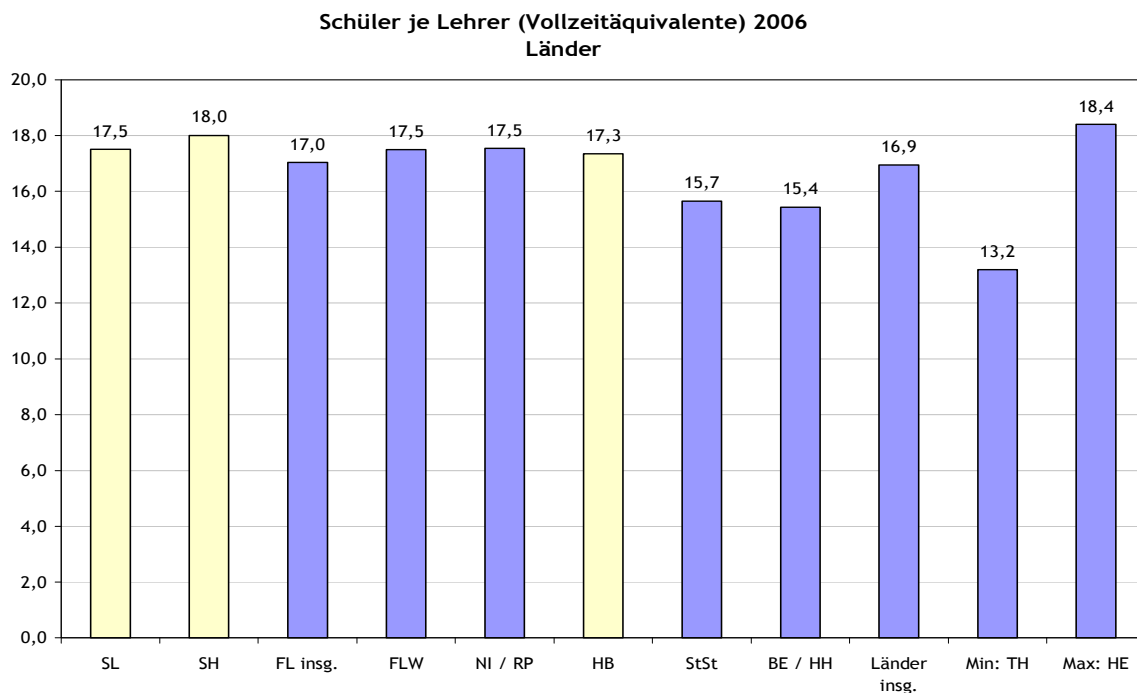
Diese - auf die Versorgungsqualität abstellende Kennzahl - belegt, dass für bremische Schüler wesentlich weniger ausgegeben wird als für Schüler vergleichbarer Länder. Insgesamt liegen die bremischen Ausgaben um 850 € je Schüler bzw. um 15% unter denen der anderen Stadtstaaten.

6.2.4.2.2 Qualitative Kennzahlen

6.2.4.2.2.1 Schüler / Lehrer

Die Aussagekraft von Ausgabenkennziffern wird im Hinblick auf die Versorgungsqualität teilweise durch länderweise unterschiedliche Preise für die Leistungen verzerrt. Dabei kommt Unterschieden in der Besoldung eine besondere Bedeutung zu. Ein Vergleich von Schüler- und Lehrerzahlen (Vollzeitäquivalente) umgeht dieses Problem zur Beurteilung der Versorgungsqualität.

Abbildung 139: Schüler / Lehrer



Quelle: KMK 2006. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Darstellung zeigt, dass sich die Schüler/Lehrer-Relation in einem Bereich von 13,2 in Thüringen (TH) bis 18,4 in Hessen (HE) bewegt. Die drei zu untersuchenden Länder bewegen sich am oberen Ende. Im Vergleich zum Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz bzw. Flächenländer West mit jeweils 17,5 liegt Schleswig-Holstein mit 18,0 nur leicht darüber, das Saarland liegt gleichauf mit der Benchmark. Bremen liegt mit 17,3 allerdings deutlich über dem Durchschnitt Berlin/Hamburg mit 15,4 Schülern/Lehrer.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Wie in den vorangegangenen Untersuchungsgebieten stellt sich auch hier die Frage nach der Aussagekraft von qualitativen im Verhältnis zu den quantitativen Kennziffern. Wird dennoch diese Kennziffer zur Beurteilung herangezogen, ergibt sich aus den dargestellten Zahlen kein Hinweis auf etwaige Konsolidierungspotenziale in Bremen, dem Saarland oder Schleswig-Holstein.

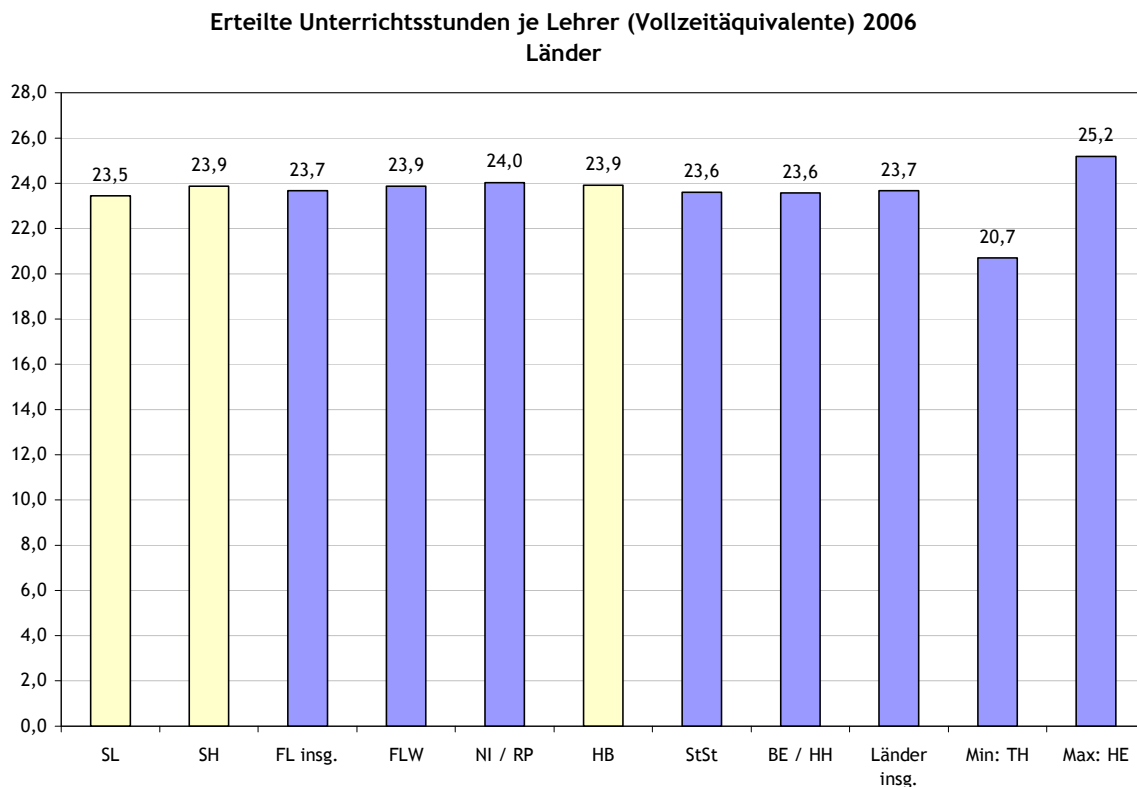
So liegt die Schüler-Lehrer-Relation in **Bremen** deutlich über den anderen Stadtstaaten sowie sogar über dem Durchschnitt der Ländergesamtheit, d.h. auf eine Bremer Lehrerin bzw. einen Bremer Lehrer entfallen erheblich mehr Schüler als in den anderen Ländern.

In **Schleswig-Holstein** werden je Schüler weniger Lehrer eingesetzt als im Durchschnitt der Westlichen Flächenländer.

6.2.4.2.2 Erteilte Unterrichtsstunden/Lehrer

Neben der Relation Schüler/Lehrer wirkt sich auch das durchschnittliche Unterrichtsdeputat eines vollbeschäftigten Lehrers auf den Umfang der Versorgung mit Schulleistungen aus. Neben unterschiedlichen Wochenstundenvorgaben wirken sich dabei auch Differenzierungen bei Freistellungen von Lehrkräften für die Übernahme sonstiger Aufgaben aus.

Abbildung 140: Erteilte Unterrichtsstunden/Lehrer



Quelle: KMK 2006. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Die Darstellung zeigt, dass sich die Zahl der erteilten Unterrichtsstunden je Lehrer in einer Bandbreite von 20,7 (TH) bis 25,2 (HE) bewegt. Die drei zu untersuchenden Länder bewegen sich am oberen Ende. Im Vergleich zum Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 24,0 liegen Schleswig-Holstein mit 23,9 und das Saarland mit 23,5 leicht unter der Benchmark. Bremen liegt mit 23,9 leicht über dem Durchschnitt Berlin/Hamburg mit 23,6 Unterrichtsstunden je Lehrer.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Hinsichtlich der Zahl der erteilten Unterrichtsstunden je Lehrer liegt **Bremen** im Rahmen der in den Ländern üblichen Standards.

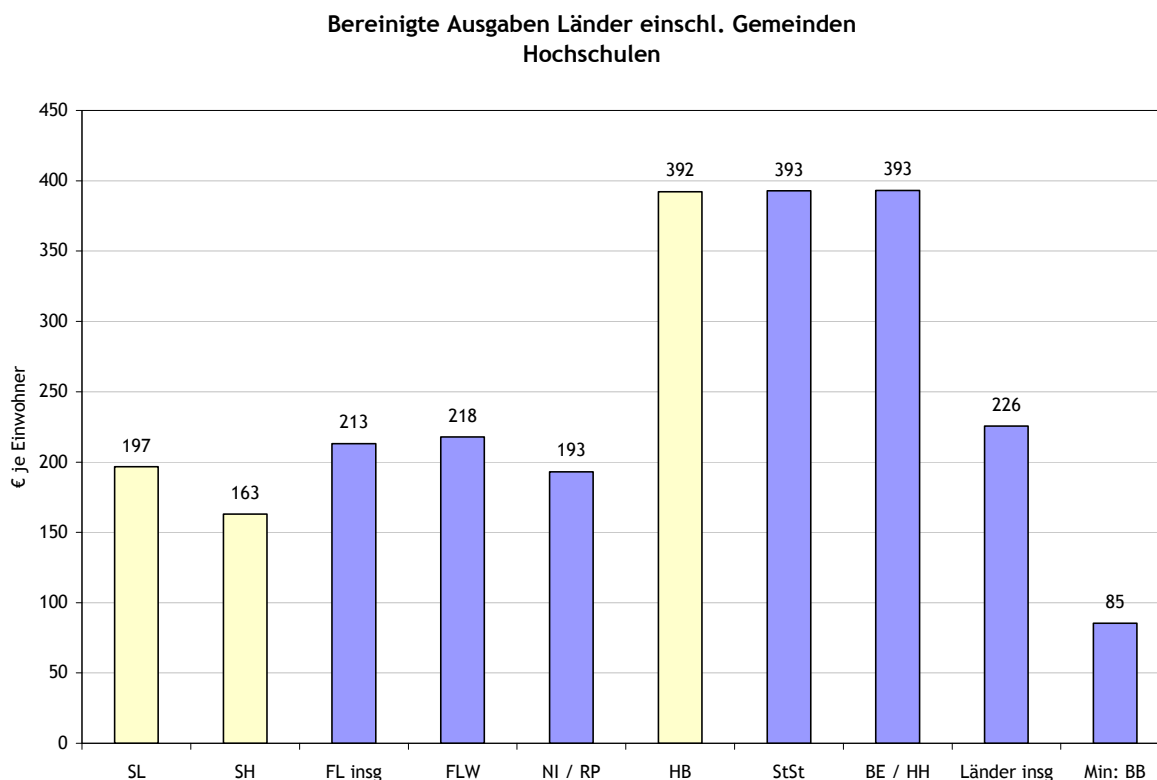
6.2.4.3 Hochschulen

Zu diesem Aufgabengebiet zählen nicht nur die staatlichen Hochschulen sondern auch die Einrichtungen anderer Träger. Einbezogen sind neben den Universitäten und fachspezifischen Hochschulen auch die Fachhochschulen. Bei den nachfolgenden Werten ist zu beachten, dass die Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Verbuchung der Ausgaben für den Hochschulbau verzerrt sind. So sind die entsprechenden Ausgaben des Saarlandes in der Statistik enthalten, während die Ausgaben von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nicht enthalten sind. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit beschränkt sich die untenstehende Analyse auf die Hochschulausgaben ohne den Hochschulbau.

6.2.4.3.1 Quantitative Kennzahlen

6.2.4.3.1.1 Ausgaben Hochschulen

Abbildung 141: Hochschulen 2005



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datengrundlage für die Berechnungsergebnisse in nationaler Systematik sind die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Berechnungen und Darstellung: Statistisches Bundesamt.

Im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten verzeichnet Bremen mit 392 €/EW praktisch den gleichen Wert wie die Stadtstaaten mit 393 €/EW. Ein Vergleich zu den Flächenländern West (218 €/EW) zeigt für das Saarland mit 197 €/EW um knapp 10%

geringere und für Schleswig-Holstein mit 163 €/EW deutlich geringere (25%) Ausgaben. Gegenüber dem Vergleichswert Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (193 €/EW) sind die saarländischen Ausgaben um 2% erhöht. Der Ausgabenvorsprung des Saarlandes ist aufgrund der obigen Ausführungen jedoch mit Vorsicht zu betrachten. Die schleswig-holsteinischen Zahlen fallen um beinahe 16% geringer aus als der Vergleichswert Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

Abbildung 142: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Hochschulen
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Hochschulen

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	16	17	-50	-142		
Flächenländer West	21	22	-55	-156		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	-4	-4	-30	-85		
Stadtstaaten					-1	-1
Berlin / Hamburg					-1	-1
Länder insgesamt	-29	-30	-63	-179	166	110

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Ausgaben für die Hochschulen sind in der Finanzstatistik in einer Weise dargestellt, die nicht bruchfrei ist; dies hat unter anderem in dem Berlin-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eine Rolle gespielt.

Grundsätzlich ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Hochschulausgaben in erheblichem Umfang von der Fächerstruktur abhängig sind. So gilt, dass das Land Brandenburg, das unter den Ländern die geringsten Ausgaben im Hochschulbereich aufweist, keine medizinischen Fakultäten an seinen Landesuniversitäten vorhält; gleiches gilt jedoch auch für Bremen. Insoweit stellt sich die Frage, warum Bremen überhaupt so hohe Ausgaben im Hochschulbereich aufweist.

Es ist richtig, dass es sich um eine landespolitische Entscheidung handelt, welche Studiengänge mit welchen Kapazitäten vorgehalten werden. Eine Entscheidung für kostenintensive Fächerstrukturen im Hochschulbereich muss dann jedoch zu entsprechenden Einsparungen in anderen Bereichen führen, wenn insgesamt der dem Land zur Verfügung stehende Einnahmerahmen eingehalten werden soll.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die ausgewiesenen finanzstatistischen Werte sind nicht bereinigt um unterschiedliche Zuordnungen und Organisationsformen. So weist die Statistik für das Saarland im Jahr 2005 etwa Bauausgaben im Hochschulbereich in Höhe von 37 €/EW aus,

während für Niedersachsen und Rheinland-Pfalz lediglich 2 €/EW ausgewiesen werden, weil der Großteil der Hochbauausgaben in diesen Ländern an anderer Stelle verbucht ist.

Die Einwohnerzahl ist als alleinige Bezugsgröße für die Prüfung der Angemessenheit der Ausgaben im Bereich Hochschulen aus Sicht der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein ungeeignet. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, aber auch Brandenburg sind durch angrenzende Ballungszentren mit einer guten Infrastruktur im Hochschulbereich begünstigt, während Bremen und das Saarland entsprechende Einrichtungen (im Saarland darunter auch ein Hochschulklinikum), selbst vorhalten müssen. Einsparpotenziale sind daher in diesem Bereich nicht erkennbar.

Im Gegensatz zum Schulwesen weisen die Hochschulausgaben eine deutliche Überdurchschnittlichkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern auf, wobei der Durchschnittswert der anderen Stadtstaaten marginal über dem **Bremer** Wert liegt.

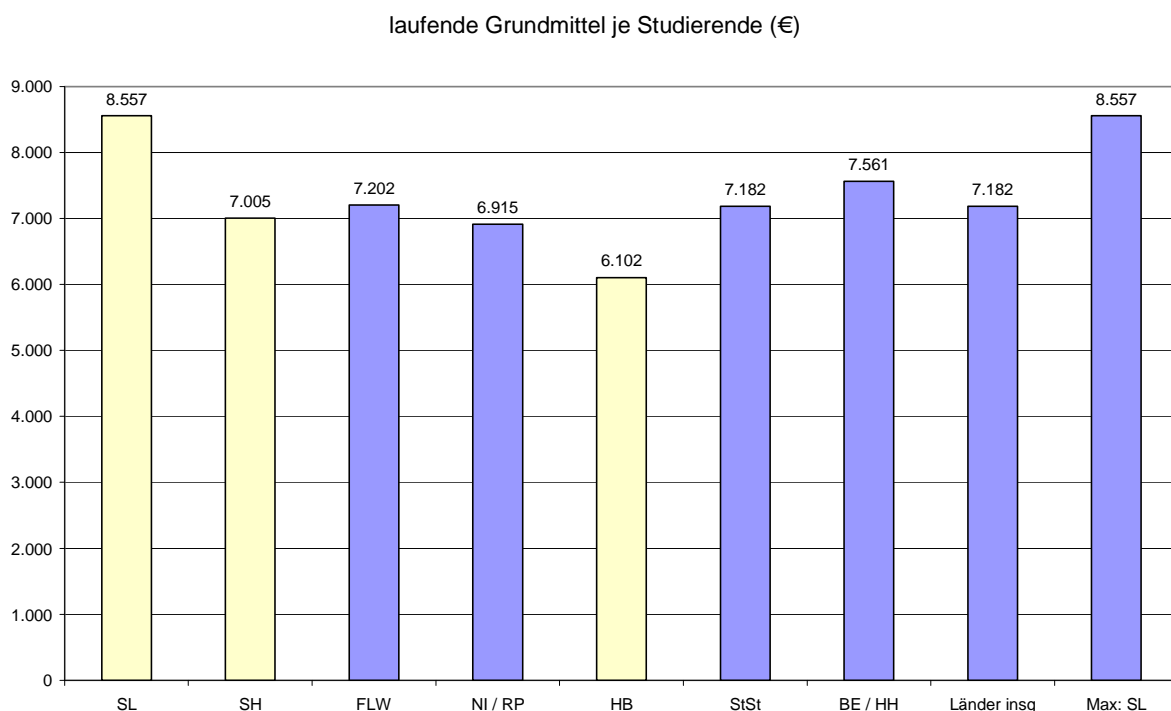
Die Hochschulklinik verursacht im **Saarland** rund 39% der Grundkosten der Universität, wobei 40% der Patienten des Universitätsklinikums von außerhalb des Saarlandes kommen. Selbst wenn die wirtschaftsgeographische Lage bei Beurteilung der Werte für das Saarland nicht berücksichtigt würde, ergibt sich ohne die Hochschulbauausgaben ein im Vergleich zu Niedersachsen/Rheinland-Pfalz gleich hoher Betrag und ein deutlich niedrigerer Wert im Vergleich zum westdeutschen Flächenländerdurchschnitt.

Wenn dennoch der Maßstab Einwohnerzahl angelegt wird, zeigt sich, dass **Schleswig-Holstein** gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer West ein deutlich geringeres Ausgabeniveau aufweist.

6.2.4.3.1.2 Laufende Grundmittel / Student

Neben den Ausgaben je Einwohner wird auch eine Betrachtung der Größe laufenden Grundmittel je Student vorgenommen. Dies sind die laufenden Ausgaben abzüglich der in dem Bereich erzielten Verwaltungseinnahmen und Drittmittel. Damit werden Verzerrungen durch unterschiedliche Studierendenanteile an der Gesamtbevölkerung korrigiert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben maßgeblich vom Fächerangebot abhängen. So ist etwa die Mediziner Ausbildung je Platz deutlich kostenträchtiger als etwa das Jurastudium. Erst bei einer differenzierten Analyse nach Studienfächern können unmittelbar Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit des Angebots und den Umfang von Konsolidierungspotenzialen gezogen werden.

Abbildung 143: Laufende Grundmittel / Student



Quelle: Datengrundlage für die Berechnungsergebnisse in nationaler Systematik sind Ausgaben und Einnahmen aus der Hochschulfinanzstatistik und die Angaben aus der Hochschulstatistik zu Studierenden. Berechnungen und Darstellung: Statistisches Bundesamt..

Bei diesen Ausgaben (laufende Grundmittel je Student), liegt das Saarland mit 8.557 € an der Spitze der Länder. Den Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz mit 6.915 € übersteigt es um über 23%. Schleswig-Holstein liegt mit 7.005 € hingegen nur leicht über dieser Benchmark. Bremen bleibt mit einem Wert von 6.102 € um beinahe 20% hinter dem Durchschnitt Berlin/Hamburg mit 7.561 € zurück.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bei der Bewertung der relativen Werte gelten die gleichen Vorbehalte wie bereits im vorherigen Abschnitt bezüglich der Ausgaben je Einwohner vorgebracht.

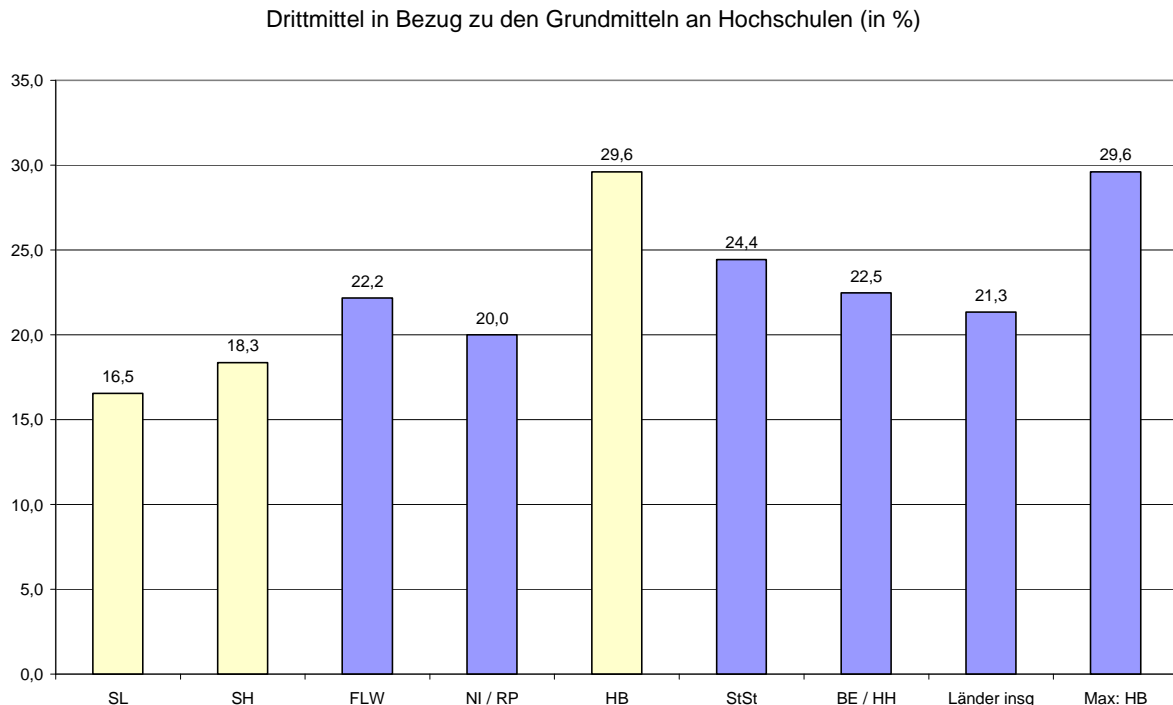
Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Insbesondere die Ergebnisse im ausgabenintensiven Bereich Bildung lassen die immer wieder pauschal gegenüber **Bremen** geäußerten Forderungen nach zusätzlichen Einsparungen ins Leere laufen. Wie schon bei den Schülern (6.2.4.2.1.2) wird auch für Bremische Studenten deutlich weniger ausgegeben als für Studenten der Vergleichsländer. Die Ausgaben je Student liegen in Berlin/Hamburg um 19% und in der Ländergesamtheit um 15% über dem Bremischen Wert. Der gesamte Bildungsbereich weist somit schon jetzt ein auf Dauer nicht zu akzeptierendes Ungleichgewicht auf.

Da die Ausgaben je Fall im **Saarland** in einem angemessenen Rahmen bleiben, muss es der landespolitischen Entscheidung vorbehalten bleiben, welche Studiengänge ein Land in welchem Verhältnis vorhält. Es würde nach Auffassung des Saarlandes dem Wesen des Föderalismus widersprechen, wäre zentralstaatlich vorgegeben, dass etwa der Anteil der Massenstudiengänge mit geringen Ausgaben je Studierenden zu Lasten des Anteils der technisch oder medizinisch orientierten Studiengänge mit geringen Studierendenzahlen aber hohen Kosten ausgebaut werden müsste, um die Ausgaben je Student auf ein niedrigeres Niveau zu senken. Das Saarland, das sich seit Jahrzehnten in einem tiefgreifenden wirtschaftsstrukturellen Wandlungsprozess befindet, muss im Rahmen angemessener Gesamtausgaben im Bildungs- und auch speziell im Hochschulbereich gerade in den zukunftsorientierten Bereichen Schwerpunkte setzen dürfen.

6.2.4.3.1.3 Drittmittel Hochschule / Grundmittel Hochschule

Abbildung 144: Drittmittel Hochschule / Grundmittel Hochschule



Quelle: Datengrundlage sind die Ausgaben und Einnahmen aus der Hochschulfinanzstatistik. Berechnungen und Darstellung: Statistisches Bundesamt..

Beim Einwerben von Drittmitteln im Verhältnis zu den Grundmitteln ist Bremen mit einem Wert von 29,6 am erfolgreichsten. Der Durchschnitt der Länder insgesamt liegt bei 21,3. Der Durchschnitt Berlin/Hamburg liegt bei 22,5. Das Saarland und Schleswig-Holstein bleiben mit einem Wert von 16,5 bzw. 18,3 hinter dem Durchschnitt Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (20,0) sowie dem Durchschnitt der Flächenländer West (22,2) zurück.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Der Erkenntnisgewinn aus dieser Kennziffer ist, wie dies auch die drei Länder erklären, nicht ersichtlich.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Bei der Effizienz-Betrachtung, also dem Bezug der eigenen Mitteln (Grundmittel) zu eingeworbenen Drittmitteln verzeichnet **Bremen** mit 44% einen ca. doppelt so hohen Wert wie die beiden Vergleichsländer.

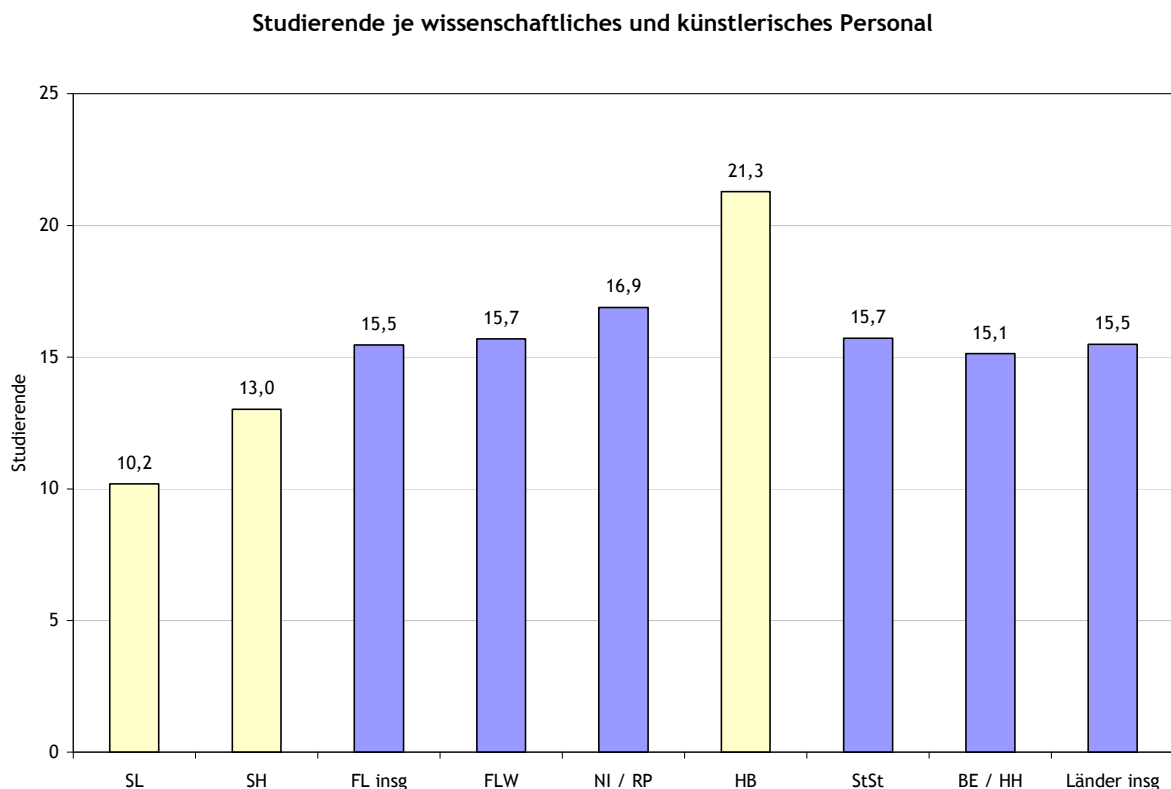
Im **Saarland** ist die einzige Landesuniversität durch gemeinsame Berufung der leitenden Wissenschaftler dadurch im Nachteil, dass die Drittmittel ausgerechnet ihrer

akquirierungsstärksten Professuren nicht der Hochschule zugerechnet werden. Würde man die Forschungsleistungen dieser gemeinsam Berufenen auch der Universität zurechnen, kämen zu den in 2005 eingeworbenen Drittmitteln von 40,6 Mio. € noch 37,5 Mio. € hinzu, so dass 78 Mio. € zugrunde zu legen wären. Zu berücksichtigen ist auch, dass Drittmittel grundsätzlich nicht substitutiv, sondern nur additiv zu Landesmitteln eingesetzt werden dürfen, so dass der Zusammenhang der Kennziffer mit dem Untersuchungsgegenstand der Arbeitsgruppe nicht ersichtlich ist. Der Drittmittelanteil ist jedenfalls keine Kennziffer, aus der sich ableiten ließe, dass eine Rückführung der Grundmittel möglich wäre.

6.2.4.3.2 Qualitative Kennzahlen

6.2.4.3.2.1 Studierende / Personal Hochschule

Abbildung 145: Studierende / Personal Hochschule



Quelle: Hochschulstatistik 2006. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bei einem Vergleich der Anzahl der Studierenden je wissenschaftlichem/künstlerischem Mitarbeiter an den Hochschulen zeigt sich, dass Bremen hier mit 21,3 deutlich über allen Benchmarks liegt. Der Durchschnitt der beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg beläuft sich hingegen auf lediglich 15,1. Das Saarland und Schleswig-Holstein liegen dagegen mit 10,2 bzw. 13,0 deutlich unter dem Schnitt von

Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (16,9) und unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer West mit 15,7.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die in Bremen stark unterdurchschnittlichen Qualitätsstandards spiegeln sich auch bei dieser Kennzahl wider. In **Bremen** betreut ein wissenschaftlicher Mitarbeiter über 21 Studenten, in den übrigen Stadtstaaten sind es 15,1 und in der Ländergesamtheit 15,5 Studenten. Die Relation Student/Hochschulpersonal ist somit um 37% höher als im Durchschnitt aller Länder.

Die oben erläuterte Fächerstruktur wirkt sich zwangsläufig auch auf die Kennziffer Studierende/Personal aus. Anhaltspunkte für Konsolidierungspotenziale lassen sich für das **Saarland** aus den oben genannten Gründen nicht ableiten.

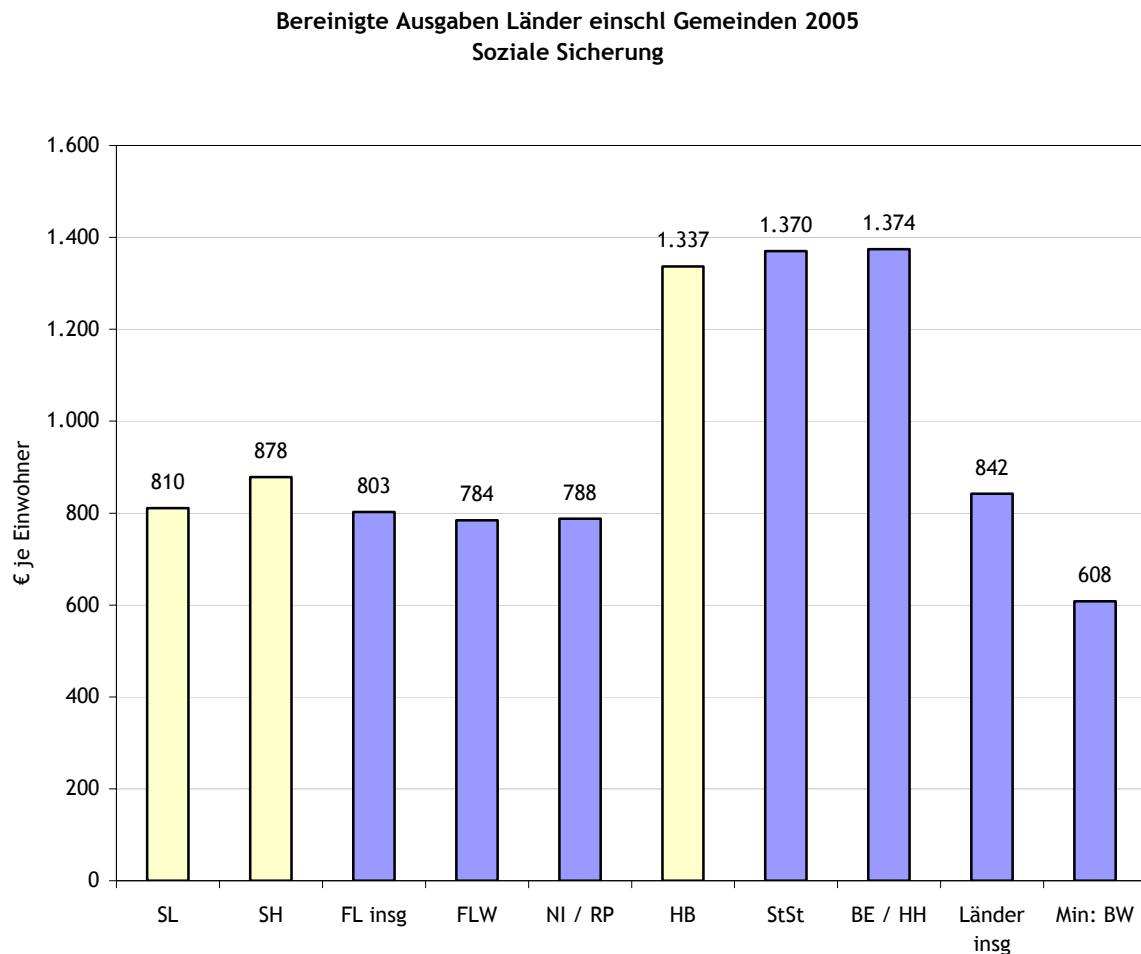
6.2.5 Soziales

6.2.5.1 Soziales allgemein

6.2.5.1.1 Quantitative Kennzahlen

6.2.5.1.1.1 Ausgaben Soziale Sicherung

Abbildung 146: Soziale Sicherung 2005



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Bremen weist mit 1.337 €/EW um 2,5% geringere Werte als Berlin/Hamburg aus. Bei einem Vergleich mit den durchschnittlichen Ausgaben je Einwohner der Flächenländer West (784 €/EW) verzeichnet das Saarland (810 €/EW) um 3,3% überdurchschnittliche Werte, während für Schleswig-Holstein mit 878 €/EW um 12% höhere Werte zu konstatieren sind.

Abbildung 147: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Soziale Sicherung
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Soziale Sicherung

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	7	7	36	102		
Flächenländer West	26	27	94	265		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	22	23	90	254		
Stadtstaaten					-33	-22
Berlin / Hamburg					-37	-24
Länder insgesamt	-32	-34	36	102	495	327

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Höhe der Sozialausgaben hängt in außerordentlich starkem Umfange von der jeweiligen regionalen Arbeitslosenquote ab. Die Arbeitslosenquote (bundesweit: 8,4%) beträgt beispielsweise in Schleswig-Holstein nur 8,1%, im Saarland hingegen 8,8% (Bundesagentur für Arbeit, Zahlen für März 2008). Hamburg entspricht mit 8,4% genau dem Bundesdurchschnitt; Bremen hingegen liegt bei 12,0%, Berlin bei 14,7%.

Zu den weiteren wichtigen Einflussfaktoren gehört die Sozialstruktur, daneben auch das regionale Mietniveau (vor allem im Hinblick auf die "Kosten der Unterkunft"). Ohne Berücksichtigung dieser Faktoren ist die Frage, in welchem Umfange Konsolidierungspotenziale bestehen, nicht entscheidbar. Festgehalten werden muss in diesem Zusammenhang aber auch, dass es ein Fehlschluss wäre, davon auszugehen, dass Sozialausgaben nicht steuerbar wären. Erhebliche Steuerungsmöglichkeiten bestehen beispielsweise im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen oder der Hilfen zur Erziehung. Beide zusammen haben einen erheblichen Anteil an den gesamten Sozialausgaben.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die im Ländervergleich stark überdurchschnittlichen einwohnerbezogenen Ausgaben Bremens für Soziale Sicherung spiegeln das bedeutsamste Großstädte- und damit auch Stadtstaatenproblem wider. Insgesamt muss **Bremen** in seinem Haushalt fast 60% mehr (ca. 500 €/EW) als der Länderdurchschnitt für Soziale Sicherung bereit halten. Dabei sorgt ausschließlich die weit überdurchschnittliche Anzahl der Leistungsempfänger und nicht etwa eine großzügigere Gewährungspraxis für höhere Ausgaben.

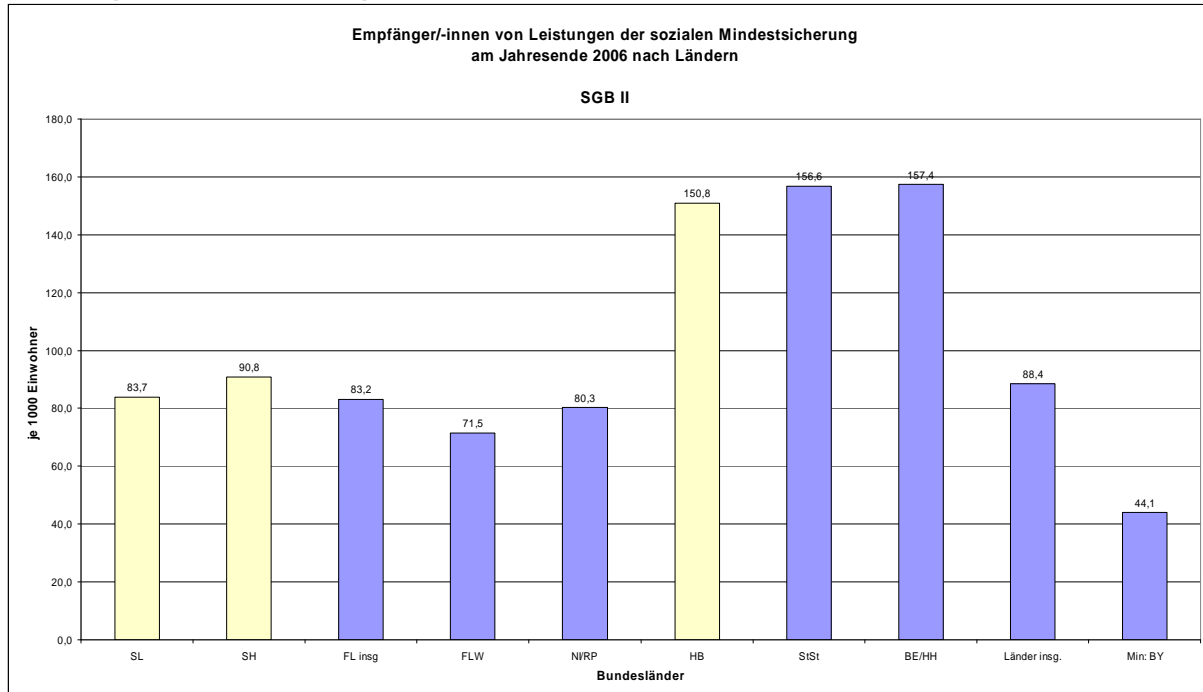
Im **Saarland** ließ sich zwar durch wirtschaftspolitische Erfolge und durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den vergangenen Jahren ein Rückgang der Belastungen im Bereich der sozialen Leistungen verzeichnen, im Verhältnis zur Finanzkraft hat das Saarland aber immer noch eine zu hohe Belastung. Maßgeblich ist nur der Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern, da die ostdeutschen Länder zum Ausgleich ihrer Ausgaben Sonder-BEZ und die Stadtstaaten eine Entlastung im Rahmen der Einwohnerwertung erhalten. Die Mehrbelastung von deutlich über 20 €/EW sowohl gegenüber dem Durchschnittswert als auch gegenüber Niedersachsen/Rheinland-Pfalz in Verbindung mit einer unterdurchschnittlichen Finanzausstattung ist eine der Ursachen für die extrem schwierige Haushaltslage des Saarlandes.

Schleswig-Holstein weist gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer West Mehrausgaben in Höhe von 94 €/EW aus. Dies liegt u.a. darin begründet, dass Schleswig-Holstein den höchsten Anteil an Leistungsempfängern im Alter und den zweithöchsten Anteil bezogen auf alle Leistungsempfänger hat. Dies führt zu den höchsten pro Kopf-Ausgaben im Vergleich zu den anderen Flächenländern. Von den Mehrausgaben je Einwohner sind gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer West mindestens 28 €/EW durch soziodemographische Faktoren strukturell begründet. Diese strukturellen Belastungen wirken sich nicht nur auf die o.g. bundesgesetzlich begründeten Ausgaben sondern auch auf weitere Ausgabenpositionen des Landes wie z.B. für Prozesskostenhilfe, Schuldnerberatung oder Unterhaltsvorschussgesetz aus. Die nachfolgenden qualitativen Kennzahlen zeigen die Benachteiligung Schleswig-Holsteins im Ländervergleich auf.

6.2.5.1.2 Qualitative Kennzahlen

6.2.5.1.2.1 Anzahl Empfänger Sozialleistungsausgaben nach Leistungsarten

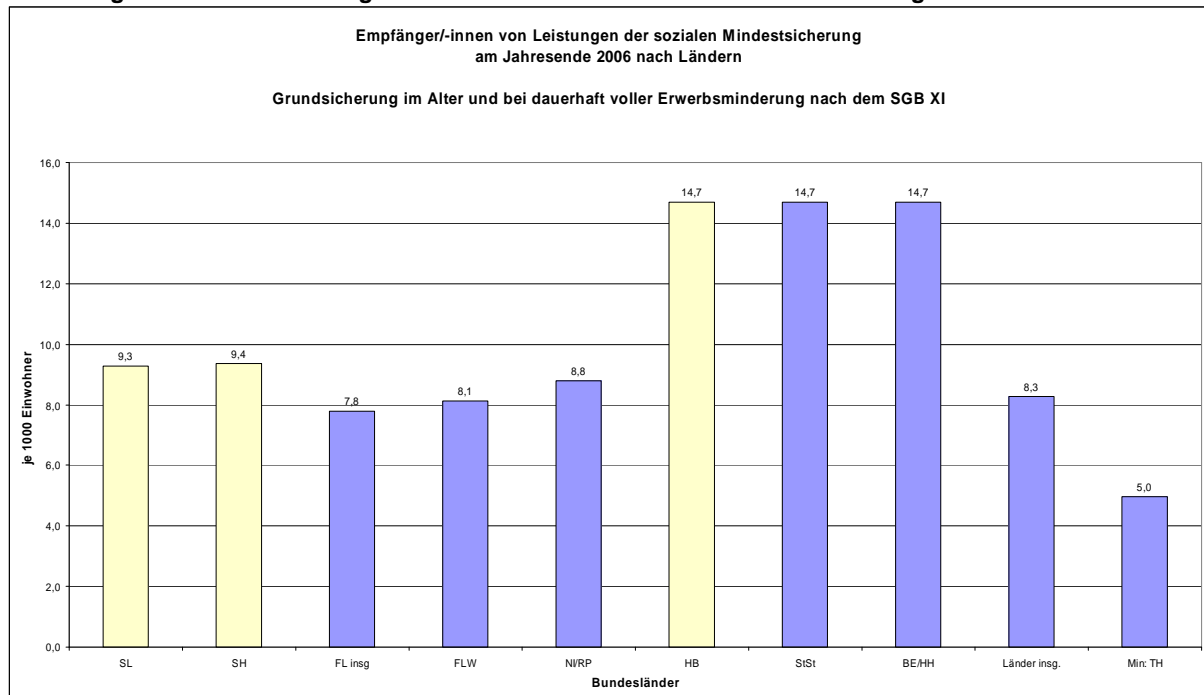
Abbildung 148: Grundsicherung - SGB II



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Bremen hat innerhalb der Stadtstaaten die geringste Anzahl an SGB II-Empfängern und liegt um 5,8 Empfänger je 1.000 Einwohner bzw. 3,7% unter dem Durchschnitt der Stadtstaaten (156,6 Empfänger). Saarland und Schleswig-Holstein liegen beide über den Durchschnittswerten der Flächenländer. Der Abstand zum Durchschnitt der Flächenländer West (71,5 Empfänger) beträgt im Saarland 12,2 Empfänger bzw. 17,1% und in Schleswig-Holstein 19,3 Empfänger bzw. 27%.

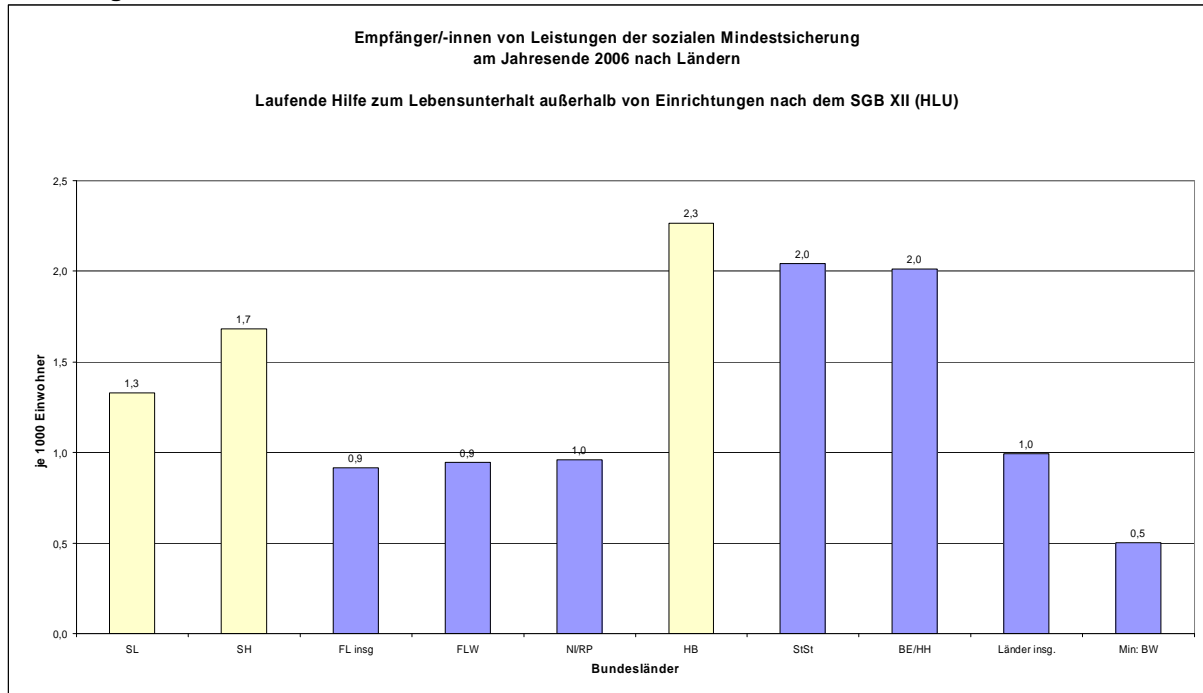
Abbildung 149: Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung SGB XI



Quelle: Berechnungen und Darstellung Statistisches Bundesamt.

Bremen liegt mit 14,7 Empfänger/1.000 EW gleich auf mit den übrigen Stadtstaaten. Saarland und Schleswig-Holstein weisen mit 9,3 und 9,4 beinahe identische Werte auf und überschreiten den Durchschnittswert der Flächenländer West (8,1 Empfänger/1.000 EW). Der Abstand zu diesem Durchschnittswert beträgt im Saarland 1,2 Empfänger/1.000 EW bzw. 14,8% und in Schleswig-Holstein 1,3 Empfänger bzw. 16%. Im Vergleich zur Referenzgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (8,8 Empfängern/1.000 EW) reduziert sich der Abstand auf 0,5 Empfänger/1.000 EW im Saarland und 0,6 Empfänger/1.000 EW in Schleswig-Holstein.

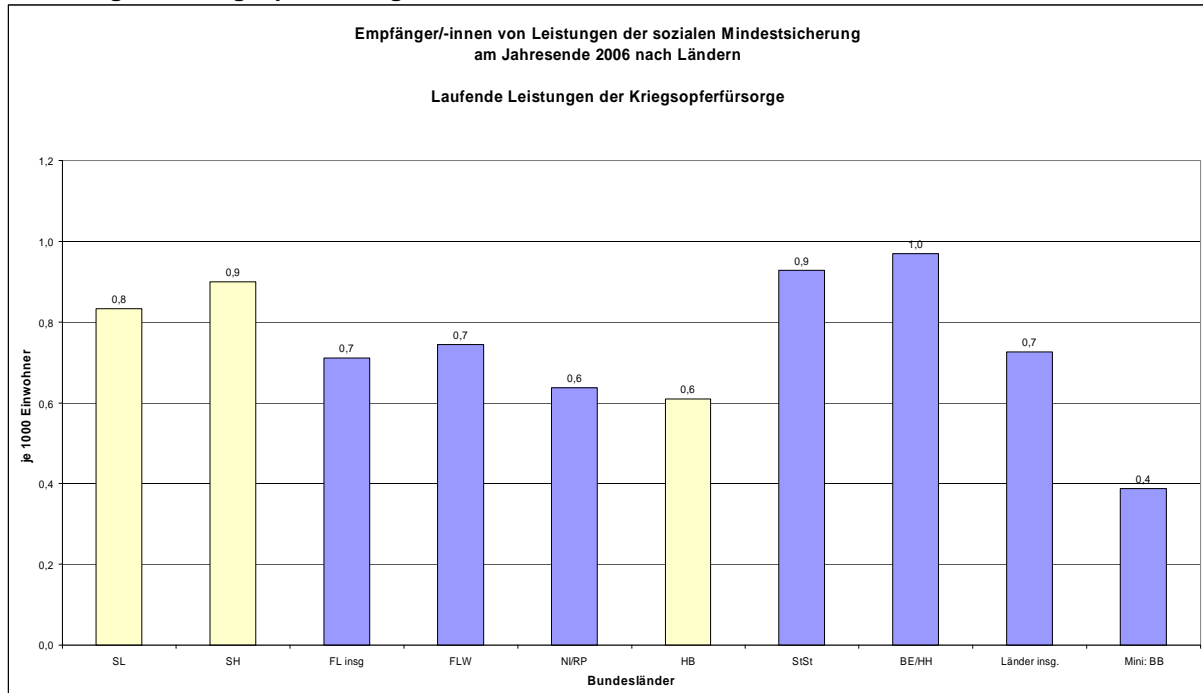
Abbildung 150: Hilfen zum Lebensunterhalt



Quelle: Berechnungen und Darstellung Statistisches Bundesamt.

Bremen weist innerhalb der Stadtstaaten den höchsten Wert an Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII auf und liegt mit 0,3 Empfängern/1.000 EW bzw. 15% über dem Durchschnitt der Stadtstaaten und dem der Referenzgruppe Berlin/Hamburg von jeweils 2,0 Empfängern/1.000 EW. Schleswig-Holstein liegt mit 0,8 Empfängern/1.000 EW bzw. 88,9% und das Saarland mit 0,4 Empfängern/1.000 EW bzw. 44,4% über dem Durchschnittswert der westlichen Flächenländer von 0,9 Empfängern/1.000 EW. Der Wert in der Gruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz beträgt 1,0 Empfänger/1.000 EW.

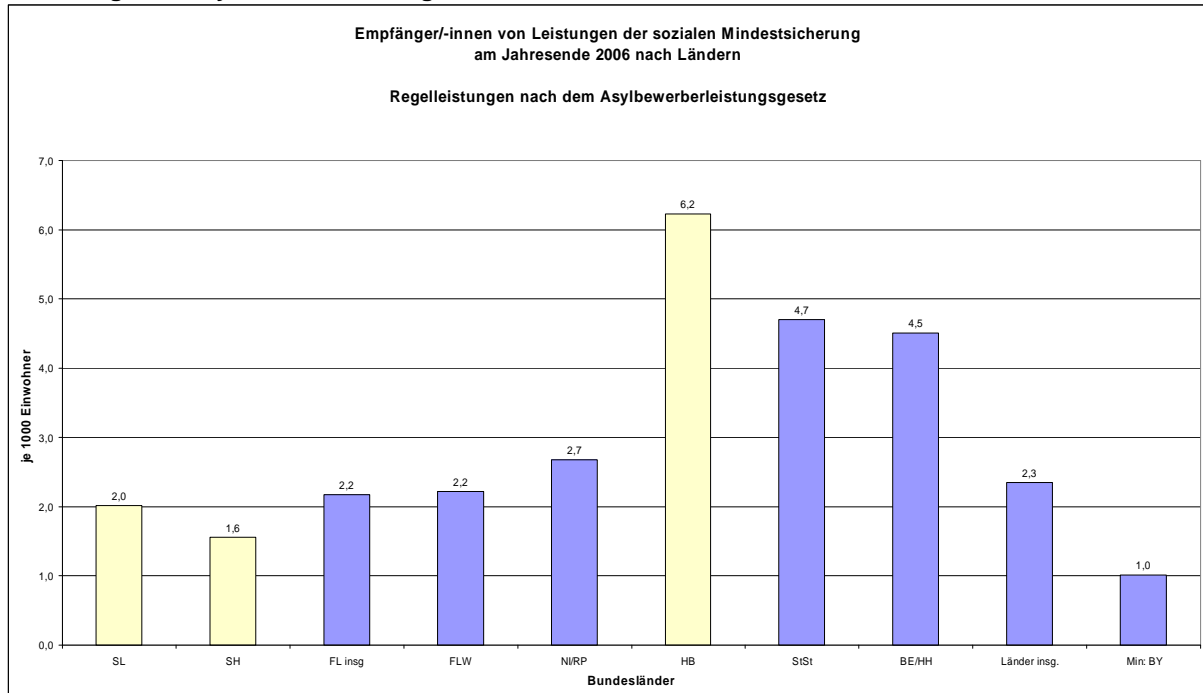
Abbildung 151: Kriegsoferfürsorge



Quelle: Berechnungen und Darstellung Statistisches Bundesamt.

Bremen liegt hier um 0,3 Empfänger/1.000 EW bzw. 33,3% unter dem Durchschnittswert der Stadtstaaten (0,9 Empfänger/1.000 EW). Saarland und Schleswig-Holstein liegen mit 0,1 Empfängern/1.000 EW und 0,2 Empfängern/1.000 EW über dem Durchschnitt der Flächenländer West mit 0,7 Empfängern/1.000 EW. Der Abstand zur Referenzgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz beträgt im Saarland 0,2 Empfänger/1.000 EW bzw. 33,3% und in Schleswig-Holstein 0,3 Empfänger/1.000 EW bzw. 50%.

Abbildung 152: Asylbewerberleistungen



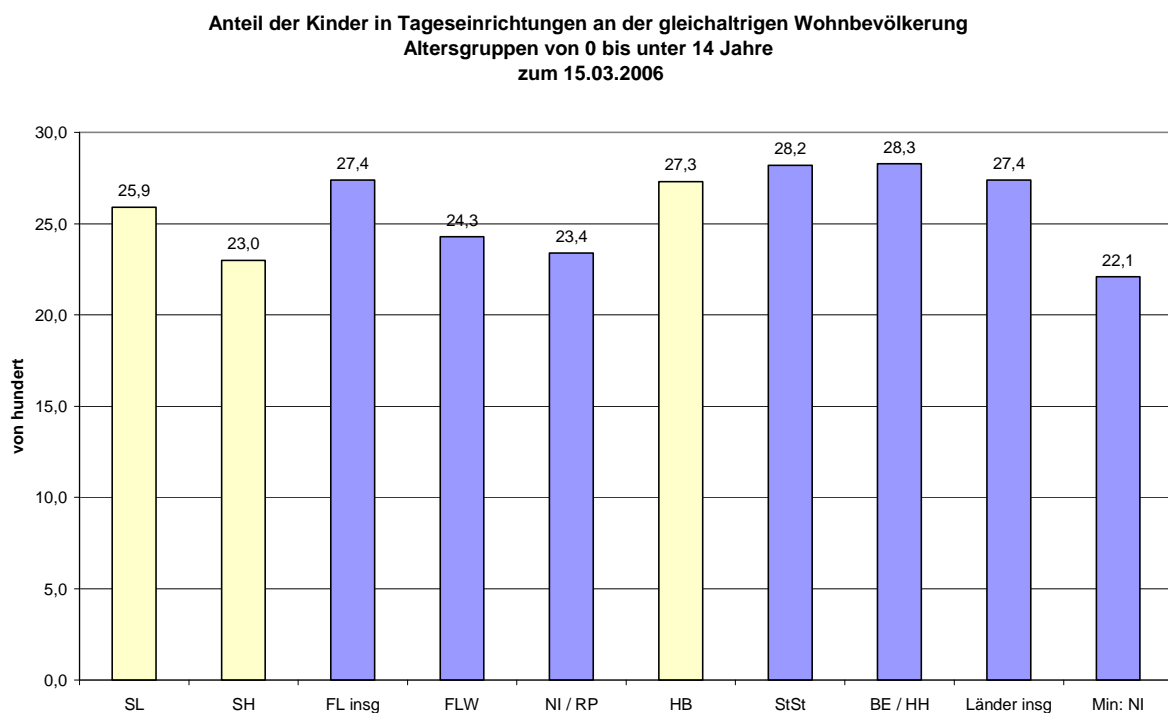
Quelle: Berechnungen und Darstellung Statistisches Bundesamt.

Hier liegt Bremen mit 1,5 Empfängern/1.000 EW bzw. 32% über dem Durchschnitt der Stadtstaaten (4,7 Empfänger/1.000 EW). Saarland und Schleswig-Holstein liegen beide unterhalb des Durchschnitts der Flächenländer West (2,2 Empfänger/1.000 EW) und der Vergleichsgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (2,7 Empfänger/1.000 EW). Der Abstand zur Referenzgruppe Niedersachsen/Rheinland-Pfalz beträgt im Saarland 0,7 Empfänger/1.000 EW bzw. 26% und in Schleswig-Holstein 1,1 Empfänger/1.000 EW bzw. 40,7%.

6.2.5.1.2.2 Kinder in Tageseinrichtungen

Als Kennzahl zu den Kindertageseinrichtungen wird der Anteil der Kinder in Tagespflege im Verhältnis zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung der Altersgruppen 0 bis 14 Jahre dargestellt. Die Kennzahl wird indirekt auch durch das Angebot an Ganztageseschulplätzen, die das einzelne Land anbietet, beeinflusst. Auch wegen unterschiedlicher Organisationsformen (z.B. Hortbetreuung an Schulen) und unterschiedlicher Altershöchstgrenzen für die Betreuung sind die unten ausgewiesenen Werte nur eingeschränkt vergleichbar.

Abbildung 153: Kinder in Tageseinrichtungen



Quelle: Kinder- und Jugendhilfestatistik Statistisches Bundesamt, Darstellung: Statistisches Bundesamt und Finanzministerium Baden-Württemberg.

Der Anteil der Kinder in Tageseinrichtungen liegt in Bremen mit 27,3% unter dem der Länder Berlin/Hamburg. Auch Schleswig-Holstein (23,0%) liegt mit seiner Betreuungsquote unter den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (23,4%) und den Flächenländern West (24,3%). Das Saarland liegt mit 25,9% über diesen beiden Vergleichsgruppen.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Allerdings ist die Betreuungsquote von Kindern für die behandelte Frage der bestehenden finanziellen Belastung nicht relevant, da sich hieraus nicht unmittelbar die Betreuungskosten ableiten lassen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

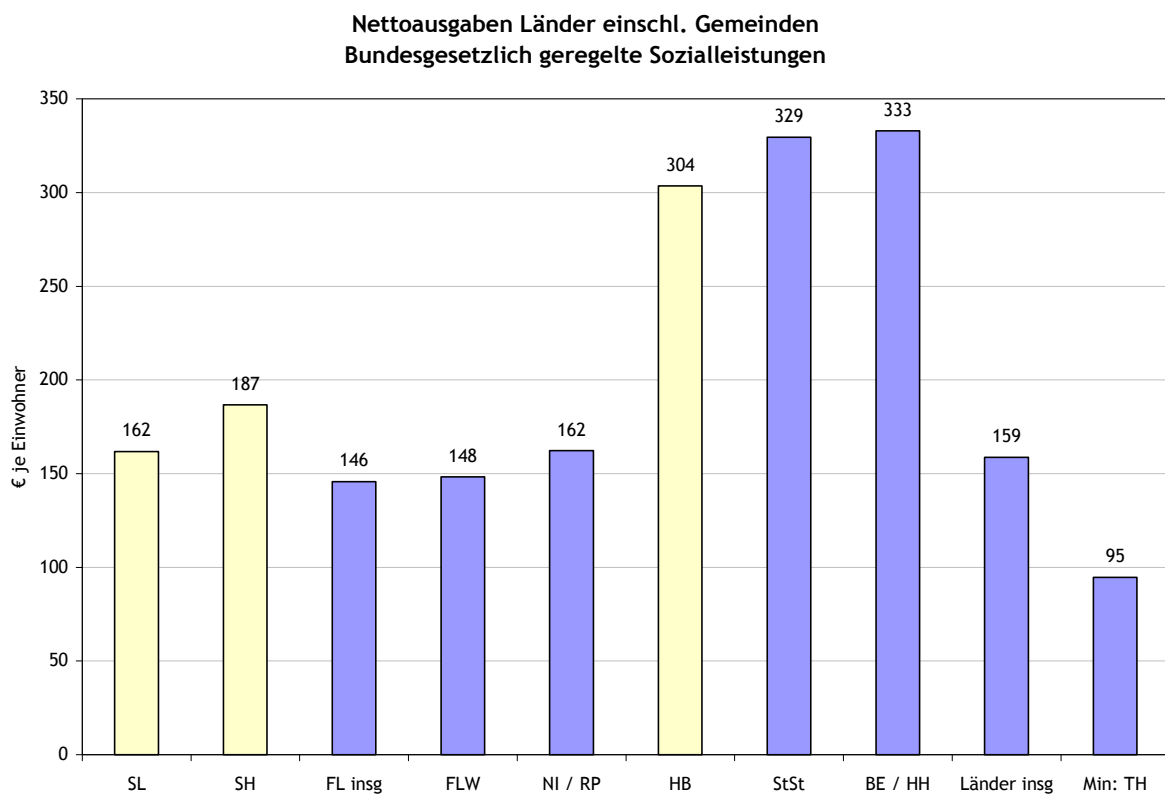
Differenzierte Aussagen wären nur bei weiteren Unterteilungen möglich. Für die 3- bis 6-jährigen Kindern gibt es einen Rechtsanspruch auf Betreuung. Bei den Kindern bis 3 Jahre existiert ein historisch bedingtes starkes Ost-West-Gefälle. Insgesamt bewegt sich Bremen jedoch auf dem Niveau der anderen Stadtstaaten.

6.2.5.2 Netto-Sozialausgaben auf Grund Bundesgesetz (inkl. BAföG)

In diesem Bereich werden die Aufwendungen abzüglich der Bundesanteile für die folgenden Sozialleistungen erfasst: Kosten der Unterkunft, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Wohngeld, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt, BAföG und Unterhaltsvorschuss. Berichtsjahr ist hier entgegen den anderen Kennzahlen aufgrund der aktuelleren Datenlage das Jahr 2006.

6.2.5.2.1 Quantitative Kennzahlen

Abbildung 154: Bundesgesetzliche Sozialleistungen 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13 Reihe 4 Wohngeld; Fachserie 13 Reihe 2 Sozialleistungen; Fachserie 11 Reihe 7 Bildung und Kultur; Auswertung des Bundeshaushalts 2006. Berechnungen, Darstellung: ZDL.

Bremen weist im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten mit 304 €/EW gut 7,5% niedrigere Nettoausgaben auf. Gemessen am Durchschnittswert der Flächenländer West (148 €/EW) verzeichnet das Saarland mit 162 €/EW ein um 9,5% höheren Wert. Schleswig-Holstein mit 187 €/EW weist einen 26,3% höheren Wert aus.

Abbildung 155: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Bundesgesetzliche Sozialleistungen

Mehrausgaben gegenüber der Benchmark Bundesgesetzliche Sozialleistungen						
Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	16	17	41	116		
Flächenländer West	14	15	39	111		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	0	0	25	71		
Stadtstaaten					-25	-17
Berlin / Hamburg					-29	-19
Länder insgesamt	3	3	28	79	145	96

Position Bund, Bayern, Berlin:

Die Werte zeigen, dass weder das Saarland noch Bremen durch ihre Ausgaben für bundesgesetzlich geregelte Sozialleistungen überdurchschnittlich belastet sind. Dies relativiert auch die Aussagekraft der unter 6.2.5.1.1.1 aufgeführten Ergebnisse (überdurchschnittliche Belastung dieser Länder) zu den Sozialausgaben insgesamt sowie der qualitativen Kennzahlen in Abschnitt 6.2.5.1.2.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Bei den Nettoausgaben für bundesgesetzlich geregelte Sozialleistungen handelt es sich um eine Ausgabenkategorie, die dem unmittelbaren Einfluss der Länder entzogen ist. Bei einer Analyse der Haushaltslage ist diese Ausgabenkategorie ebenso zu berücksichtigen wie die Zins- und Versorgungsausgaben, während in allen anderen untersuchten Bereichen ein mehr oder weniger signifikanter landespolitischer Entscheidungsspielraum in unterschiedlicher Höhe zu konstatieren ist. Die Soziallasten des Saarlandes übersteigen den Vergleichswert der westdeutschen Flächenländer und entsprechen - bei niedrigeren Einnahmen im Saarland – dem Wert für Niedersachsen/Rheinland-Pfalz.

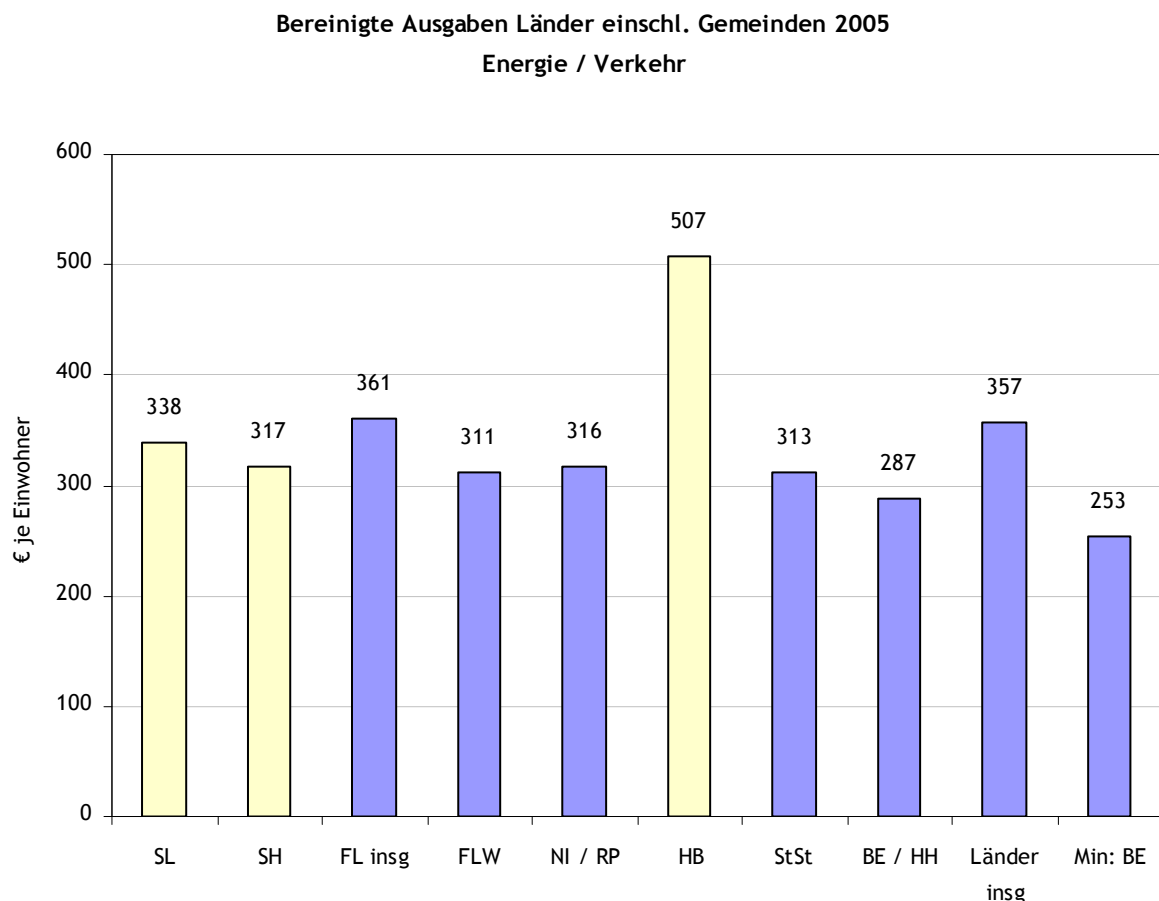
Schleswig-Holstein weist gegenüber den Durchschnitt der Westdeutschen Flächenländer 28 €/EW mehr an Ausgaben auf, die es selbst nicht bestimmen kann. Diese Ausgaben sind aufgrund der soziodemographischen Strukturen strukturell begründet.

6.2.6 Energie, Verkehr (Funktionskennzahlen 6 und 7)

Zu diesem breit gefächerten Aufgabengebiet zählen nicht zuletzt regionale Fördermaßnahmen, die vom Bund finanzierten Zuschüsse für den Nahverkehr und umfangreiche Leistungen für den Straßenbau auf Landes- und kommunaler Ebene. Bei der Analyse dieses Bereiches ist zu beachten, dass es sowohl bei den Flächenländern als auch bei den Stadtstaaten zu Verzerrungen kommt. So werden diese Ausgaben in einigen Ländern dem Bereich Wirtschaftsunternehmen zugeordnet, die hier allerdings aufgrund der Kürze der Zeit nicht untersucht werden.

6.2.6.1 Quantitative Kennzahlen Energie / Verkehr

Abbildung 156: Energie / Verkehr 2005



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Gegenüber dem Vergleichswert der beiden anderen Stadtstaaten (287 €/EW) ergibt sich für Bremen ein um über 75% höherer Wert. Die Werte der Stadtstaaten sind jedoch aufgrund der Erfassung der Hafenausgaben verzerrt. Berlin fehlen naturgemäß

diesbezüglich Ausgaben, der Bremer Hafen wird in privater Rechtsform/Sondervermögen geführt, so dass die Ausgaben in der Finanzstatistik ebenfalls nicht enthalten sind. Dagegen sind die Ausgaben des Hamburger Hafens in den Ausgaben enthalten. Gemessen an den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Flächenländer West (311 €/EW) verzeichnen das Saarland (338 €/EW) und Schleswig-Holstein (317 €/EW) um 9% bzw. 2% höhere Werte.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Es trifft zu, dass der Aufgabenbereich "Energie/Verkehr" sich aus sehr unterschiedlichen Sachverhalten zusammensetzt; eine detailliertere Analyse wäre deshalb wünschenswert gewesen, war aber in der Kürze der der Arbeitsgruppe zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu leisten. Grundsätzlich ist jedoch hier, wie schon an anderer Stelle, festzuhalten: Solange die gesamte Breite der im Haushalt veranschlagten Aufgabenbereiche betrachtet wird, gilt, dass eine Nichterfassung von Sachverhalten im Aufgabenbereich "Energie/Verkehr" zu einer entsprechend höheren Erfassung in einem der anderen Politikbereiche führen muss – und umgekehrt. Die Auswertung dieses Aufgabenbereiches ist im Kontext einer ganzheitlichen Betrachtung damit in vollem Umfang belastbar. Daraus folgt, dass die Betrachtung auch dieses Aufgabenbereiches erhebliche Konsolidierungspotenziale erkennen lässt.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Berlin-Urteil die Zahlen zu den Ausgabeblöcken Energie/Verkehr sowie zum Wohnungswesen (nachfolgend, 6.2.7.1) in seine Betrachtung mit einbezogen.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Bei diesem Bereich handelt es sich - mit so verschiedenen Aufgabenfeldern wie Küstenschutz, Kohlenbergbau, Straßenbau, Rundfunkanstalten, Fremdenverkehrsförderung etc. - um ein Konglomerat verschiedenster Aufgaben. Zudem bestehen in diesem Bereich bei Ländern und Kommunen bekanntermaßen sehr unterschiedliche Ausgliederungsgrade und die Zahlen sind demnach nur schwer vergleichbar.

Unterschiedliche Zuordnungen liegen offensichtlich zu dem Bereich Energie und Verkehr (Funktionskennziffer (FKZ) 6 + 7) einerseits und dem Bereich Wirtschaftsunternehmen (FKZ 8) andererseits vor. Unterdurchschnittliche Ausgaben in dem einen Bereich korrelieren mit überdurchschnittlichen Beträgen in dem anderen Bereich. So weisen Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Bereich Wirtschaftsunternehmen im Vergleich zum Saarland und Schleswig-Holstein sowie Berlin im Vergleich zu Bremen wesentlich höhere Ausgaben auf. Hamburg bucht seine Hafenausgaben bei der Funktion 731 (Wasserstraßen und Häfen) und Bremen bei der Funktion 834 (Häfen

und Umschlag). Eine fundierte Interpretation der Daten würde eine tiefere Analyse der Daten voraussetzen sowie eine Bereinigung um die festgestellten Verzerrungen. Beides ist im Rahmen der Arbeitsgruppe nicht geschehen.

Die Sonderposition **Bremens** bei der Höhe der Ausgaben ergibt sich jedoch insbesondere über die in der Oberfunktion 69 (Regionale Fördermaßnahmen) abgebildeten Investitionen, die nur vergangenheitsbetrachtet im Rahmen der Sanierungsstrategie (siehe Investitionsausgaben) relevant waren und schon 2007 gegenüber 2005 um fast 40% zurückgeführt wurden. Ohne diese sanierungsbedingten regionalen Fördermaßnahmen würde das Ausgabenniveau Bremens im gesamten übrigen Bereich Energie und Verkehr sogar schon 2005 um 30% unter dem Durchschnittswert der Länder- und Gemeindegesamtheit liegen.

Die wirtschaftsstrukturellen Herausforderungen - insbesondere Perspektiven des Steinkohlebergbaus - bedingen besondere wirtschaftspolitische Anstrengungen des **Saarlandes** im Teilbereich der „Regionalen Fördermaßnahmen“, die sich in der Summe des hier untersuchten Teilbereichs nach Bereinigung um die in der Statistik vorzufindenden Verzerrungen nicht ausdrücken.

Schleswig-Holstein ist in diesem Bereich belastet durch seine ländlichen Strukturen. Dies wirkt sich auf die Ausgaben für Straßenbau, ÖPNV-Angebot, Häfen und Fährlinien aus. Bei den Pro-Kopf-Ausgaben in diesem Bereich liegt Schleswig-Holstein nahezu auf dem Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer.

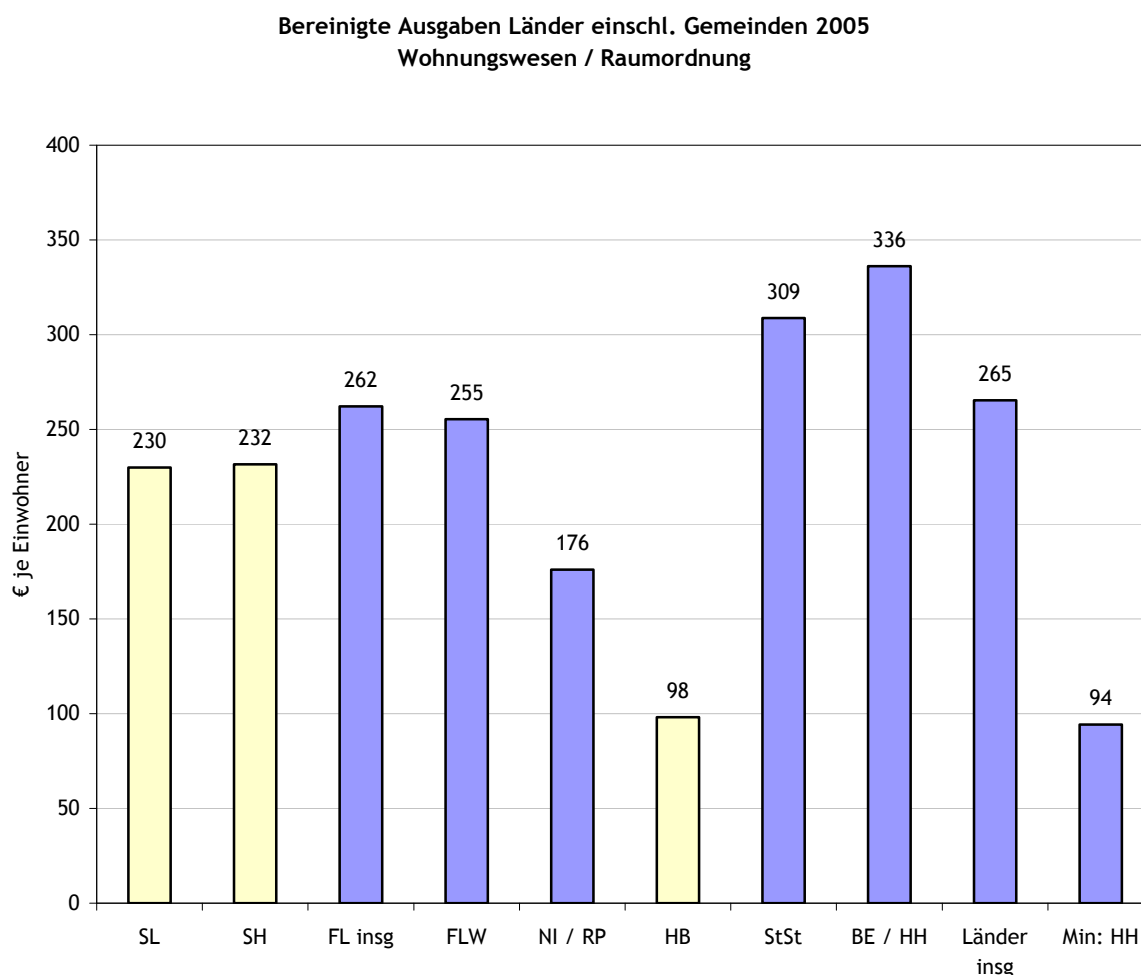
Aus den verfügbaren Zahlen lässt sich in den drei Ländern jedenfalls ein Konsolidierungspotenzial, das über ein in den Planungen vorgesehenes Maß hinausgeht, nicht ableiten.

6.2.7 Wohnungswesen, Raumordnung

6.2.7.1 Quantitative Kennzahlen Wohnungswesen/Raumordnung

Bei der Analyse der Ausgaben für diesen Bereich muss darauf hingewiesen werden, dass unter den Ländern erhebliche Differenzen bei der statistischen Zuordnung der Ausgaben bestehen, so dass Vergleiche unter den Ländern mit Einschränkungen zu betrachten sind. Dies gilt insbesondere im Bereich Kommunalen Gemeinschaftsdienste, wie z.B. Bestattungswesen oder Schlachthöfe.

Abbildung 157: Wohnungswesen / Raumordnung 2005



Quelle: Rechnungsergebnisse 2005. Berechnungen und Darstellung: ZDL.

Im Vergleich zu den durchschnittlichen Ausgaben je Einwohner der Flächenländer West für diesen Aufgabenbereich (255 €/EW) verzeichnen sowohl das Saarland mit 230 €/EW als auch Schleswig-Holstein mit 232 €/EW um knapp 10% geringere Wer-

te. Im Vergleich zu den Vergleichsländern Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (176 €/EW) weisen die beiden Länder jedoch um über 30% höhere Ausgaben auf. Günstiger fällt der Vergleich dagegen für Bremen mit Ausgaben von 98 €/EW aus. Gegenüber dem Mittelwert der anderen Stadtstaaten (336 €/EW) ergibt sich ein um 70% geringeres Ausgabenniveau ab.

Abbildung 158: Mehrausgaben gegenüber der Benchmark - Wohnungswesen
Mehrausgaben gegenüber der Benchmark
Wohnungswesen

Benchmark	Saarland		Schleswig-Holstein		Bremen	
	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €	in € je EW	Mio. €
Flächenländer insgesamt	-32	-34	-30	-85		
Flächenländer West	-25	-26	-23	-65		
Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	54	57	56	158		
Stadtstaaten					-238	-157
Berlin / Hamburg					-211	-129
Länder insgesamt	-35	-37	-33	-93	-167	-110

Position Bund, Bayern, Berlin:

Es trifft zu, dass die quantitativen Ausweise für diesen Aufgabenbereich durch die kommunalen Gebührenhaushalte mit beeinflusst sind; dies ließe sich umgehen, indem nur die reinen Landeshaushalte betrachtet werden. Insoweit wäre es Angelegenheit der zu prüfenden Länder, darzulegen, dass sie bei einer nur auf den Landeshaushalt bezogenen Betrachtung Ausgaben aufweisen, die unterhalb derer des Durchschnitts von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz liegen.

Der hohe Durchschnittswert für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg ist durch die Berliner Altlasten der Wohnungsbauförderung bedingt, die Zahlungsverpflichtungen aus der Vergangenheit abdecken, aber nicht der Durchführung gegenwärtiger oder zukünftiger Förderprogramme dienen; die Neubauprogramme im geförderten Mietwohnungsbau wurden im Jahre 1998 beendet, die Programme im Eigentumswohnungsbau im Jahre 2002. Für diese Verpflichtungen gibt es in Bremen keine Entsprechung. In den Vergleichswert der Stadtstaaten Berlin und Hamburg (336 €/EW) sind die Altlasten der Berliner Wohnungsbauförderung mit rd. 220 €/EW eingegangen.

Die von den drei Ländern angeführten Bereiche mit Mehrausgaben wie bspw. im Saarland die Kommunalen Gemeinschaftsdienste u. a. im Bestattungswesen vermögen die überdurchschnittlichen Ausgaben der beiden Flächenländer gegenüber dem Vergleichswert aus Niedersachsen und Rheinland-Pfalz nicht zu erklären.

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die ausgewiesenen finanzstatistischen Werte sind nicht bereinigt um unterschiedliche Zuordnungen und Organisationsformen. Die Kennzahlen umfassen einen hohen Anteil der Ausgaben im kommunalen Bereich. Eingeschlossen sind kommunale Dienstleistungen wie Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Straßenbeleuchtung u.a. Wegen unterschiedlicher Ausgliederungsgrade sind die Zahlen nicht vergleichbar. So sind die Ausgaben für Rheinland-Pfalz aufgrund von Nettostellungen offensichtlich in erheblicher Höhe um Einnahmen gekürzt. Dies zeigt sich an den statistisch ausgewiesenen Einnahmen im Vergleich zu Schleswig-Holstein und dem Saarland. Bereinigt um einen Einmaleffekt im Bereich Wohnungswesen in der Größenordnung von 130 €/EW weist die Statistik für Rheinland-Pfalz Einnahmen von 60 €/EW aus gegenüber 127 €/EW im Saarland und 170 €/EW in Schleswig-Holstein. Daneben ist von einer offensichtlich abweichenden Verbuchung im Saarland unter der Gliederungsnummer 1041 auszugehen. In dem Teilbereich der Kommunalen Gemeinschaftsdienste „Märkte, Bestattungswesen, sonstige öffentliche Einrichtungen, Hilfsbetriebe der Verwaltung, Schlacht- und Viehhöfe“ ergeben sich für das Saarland Ausgaben von 94 €/EW gegenüber 39 €/EW in Niedersachsen und 53 €/EW in Rheinland-Pfalz. Auf der Grundlage dieser Daten kann ein Konsolidierungspotenzial nicht abgeleitet werden. Um die Ausgaben vergleichbar zu machen müsste daher der Wert für Rheinland-Pfalz gemessen am Saarland um 67 €/EW und gemessen an Schleswig-Holstein um 110 €/EW angehoben werden.

Bremen weist zusammen mit Hamburg das mit Abstand niedrigste Ausgabenniveau aller Länder in diesem Bereich auf.

6.2.8 Zusammenfassung

6.2.8.1 Zusammenfassung Quantitative Kennzahlen

Abbildung 159: Zusammenfassung Quantitative Kennzahlen

Gesamtdarstellung der
Quantitativen Kennzahlen

Kennzahl		Bremen		Saarland				Schleswig-Holstein						
			Benchmark Hamburg / Berlin		Benchmark Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	Benchmark Flächenländer West		Benchmark Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	Benchmark Flächenländer West					
Politische Führung / zentrale Verwaltung ¹⁾	in € je EW	262	↔	281	208	↔	207	↑	254	256	↓	207	↔	254
Öffentliche Sicherheit / Polizei	in € je EW	326	↑	400	218	↔	209	↔	208	224	↔	209	↔	208
Justiz / Rechtsschutz	in € je EW	151	↑	196	131	↓	118	↔	129	124	↔	118	↔	129
Bildung insgesamt (inkl. BAFöG)	in € je EW	1.098	↔	1.113	807	↔	867	↑	919	827	↔	867	↔	919
Schulwesen	in € je EW	610	↔	646	560	↔	600	↑	628	603	↔	600	↔	628
Schulwesen	in € je Schüler	4.800	↑	5.650	4.300	↔	4.550	↔	4.600	4.600	↔	4.550	↔	4.600
Hochschule	in € je EW	392	↔	393	197	↔	193	↔	218	163	↑	193	↑	218
Hochschule je Student	in € je Student	6.102	↑	7.561	8.557	↓	6.915	↓	7.202	7.005	↔	6.915	↔	7.202
Drittmittel Hochschule je Grundmittel Hochschule	in %	30	↑	23	17	↓	20	↓	22	18	↔	20	↓	22
Soziale Sicherung	in € je EW	1.337	↔	1.374	810	↔	788	↔	784	878	↓	788	↓	784
Netto-Sozialausgaben auf Grund Bundesgesetz (inkl. BAFöG) je Einwohner	in € je EW	304	↔	333	162	↔	162	↔	148	187	↓	162	↓	148
Wohnungswesen, Raumordnung	in € je EW	98	↑	336	230	↓	176	↔	255	232	↓	176	↔	255

Erläuterung:

- ↔ Ermittlung +/- 10 % vom Durchschnitt
- ↓ Konsolidierungsmöglichkeit eher wahrscheinlich
- ↑ Konsolidierungsmöglichkeiten eher unwahrscheinlich

¹⁾ Sowohl bei den Kosten der Länder, als auch bei den Benchmarks wurden die BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung von den tatsächlichen Aufwendungen abgezogen.

Die Darstellung soll einen schnellen Überblick darüber liefern, welches der drei untersuchten Länder mit seinen Ausgaben in den verschiedenen Bereichen über, unter oder im Schnitt der jeweiligen Benchmark (Bremen: Berlin/Hamburg; Saarland, Schleswig-Holstein: Rheinland-Pfalz/Niedersachsen bzw. der Flächenländer West) liegt. Über- bzw. unterdurchschnittliche Werte sind wiederum definiert als Werte au-

ßerhalb eines 10% Korridors um den Wert der Vergleichsgruppe. Wie bereits vorne erwähnt muss die Festlegung der Korridorbreite arbiträr erfolgen. In der vorliegenden Analyse handelt es sich um einen gegriffenen Wert. Die dargestellten Ergebnisse hängen zwangsläufig von der getroffenen Festlegung ab.

Wiederum signalisiert ein roter Pfeil nach unten, dass hier am ehesten mit Konsolidierungsmöglichkeiten zu rechnen ist, da die Ausgaben nach der unbereinigten Statistik überdurchschnittlich hoch ausfallen. Entsprechend bedeutet ein grüner Pfeil nach oben, dass in diesen Bereichen Konsolidierungspotenziale schwieriger bzw. nicht zu realisieren sein dürften, da die um statistische Verzerrung nicht bereinigten Ausgaben unterdurchschnittlich ausfallen. Dies gilt nur in dem Umfange soweit die Parameter landespolitischen Entscheidungen zugänglich sind.

Dennoch schließt ein grüner Pfeil nach oben Konsolidierungspotenziale keineswegs aus. Denn offen bleibt bei dieser Art der Betrachtung, welche Konsolidierungspotenziale bei den Referenzländern selbst bestehen. Außerdem sind die Auswirkungen strukturverzerrender Sachverhalte unberücksichtigt geblieben, auf die an verschiedenen Stellen in den Stellungnahmen beider Seiten aufmerksam gemacht worden ist; dementsprechend kann umgekehrt aus einem roten Pfeil auch nicht zwingend gefolgert werden, dass tatsächlich Konsolidierungspotenzial besteht.

Auf die weiterführenden methodischen Erläuterungen im vorherigen Kapitel zur nicht sachgerechten Saldierung der Pfeile und Beträge sei nochmals hingewiesen. Bei der Darstellung ist zusätzlich zu beachten, dass nicht durchgehend sämtliche Bereiche in Bezug zur Bevölkerung insgesamt sondern teilweise zu speziellen Bevölkerungsgruppen gesetzt werden. Entsprechend sind die Größenordnungen der dargestellten Bereiche nicht vergleichbar.

Position Bund, Bayern, Berlin:

Bund, Bayern und Berlin sind abweichend von den Ländern Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein der Auffassung, dass die Analyse der Aufgabenbereiche erhebliche Konsolidierungspotenziale zeigt. Obwohl in Einzelbereichen durchaus Vergleichbarkeitsstörungen zuzugestehen sind, ergibt sich in der Gesamtbetrachtung – die für die Bewertung entscheidend ist – ein durchaus belastbares Bild. Dabei konnte die Arbeitsgruppe – wie schon an anderer Stelle festgestellt – unter anderem aus Zeitgründen nicht in alle Details bestehender Konsolidierungsmöglichkeiten vordringen; schon die vorliegende Untersuchung weist jedoch ein eindrucksvolles Spektrum von Möglichkeiten nach, die den drei Ländern offen stehen, um ihre Ausgaben zu reduzieren. Dies gilt um so mehr, als die überdurchschnittlich hohen Kosten politischer

Führung ausweislich 6.2.1 sowohl bei den Kosten der Länder als auch bei den Benchmarks abgesetzt wurden.

Die Darstellung durch Pfeile beinhaltet eine reine Rechenmechanik, die keine Rücksicht auf den Grad der Abweichung und das Ausgabevolumen des jeweiligen Aufgabenbereichs nimmt. Deshalb wäre es unzulässig, etwa die Zahl der Pfeile zu addieren oder den Saldo von grünen und roten Pfeilen zu bilden. Die Pfeile sind im vorgegebenen Zusammenhang eine Lesehilfe, aber sie vermögen die dahinterstehenden Sachverhalte nicht zu bewerten. Insbesondere können sie keine Auskunft darüber geben, welche Konsolidierungspotenziale im Einzelfalle bei den Referenzländern bestehen – die sich die zu prüfenden Länder selbstverständlich anrechnen lassen müssten. Hingewiesen sei auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, dass ein Hilfe begehrendes Land die Vergleichszahlen nicht überschreiten darf und sogar eher unterschreiten muss, weil anderenfalls eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft kaum gelingen kann.

Sachgemäßer Vergleichsmaßstab für Saarland und Schleswig-Holstein können nur die Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sein, da der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer durch die enthaltenen finanzstarken Länder verzerrt ist (siehe Abschn. 5.1.2).

Position Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein:

Die Analyse umfasst nicht nur die großen Aufgabenbereiche, die laut Schreiben der Kommissionsvorsitzenden im Mittelpunkt des Auftrages der Arbeitsgruppe stehen sollten. Nachgewiesene Vergleichbarkeitsstörungen sind in der Tabelle nur teilweise bereinigt, obwohl sie in der AG vorgetragen wurden. Der Bereich Wohnungswesen/Raumordnung wird aufgeführt, obwohl gravierende Vergleichbarkeitsstörungen insbesondere auch auf kommunaler Ebene vorliegen, die nicht bereinigt werden können.

Die nun vorgelegte Zusammenfassung der Überprüfung der großen Aufgabenbereiche bestätigt dabei eindrucksvoll, dass **Bremen** 2007 nur noch marginale Konsolidierungspotenziale aufweist. Bei der öffentlichen Sicherheit/Polizei, der Justiz bzw. dem Rechtsschutz, dem Schulwesen, den Hochschulen, den Netto-Sozialleistungsausgaben und dem Wohnungswesen gibt Bremen einwohner- oder fallbezogen deutlich weniger als die Vergleichsländer aus. Bei den Kosten der politischen Führung bewegt sich Bremen im Rahmen des anerkannten Bedarfs.

Für das **Saarland** und **Schleswig-Holstein** sind aufgrund struktureller Unterschiede grundsätzlich die Ausgaben je Fall aussagekräftiger als die einwohnerbezogenen Zahlen. Als Vergleichsmaßstab ist aufgrund der beschriebenen Benchmarkingproblematik der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer heranzuziehen und nicht der Wert für Niedersachsen/Rheinland-Pfalz (vgl. 5.1.2). Höhere Sozialbelastungen sind strukturell bedingt (vgl. 6.2.5.1.2). Die Empfängerzahlen im Bereich der Sozialleistungen liegen mit Ausnahme des Bereichs Asylbewerber sowohl im Saarland als auch in Schleswig-Holstein deutlich über den Vergleichswerten der westdeutschen Flächenländer und von Niedersachsen/Rheinland-Pfalz. Dies ist ein deutlicher Beleg dafür, dass die vergleichsweise hohen Ausgaben nicht das Ergebnis großzügiger Leistungen sind, sondern sich aus der besonderen soziostrukturellen Lage ergeben und deswegen als Belastungen zu definieren sind. Eine Einstufung als Konsolidierungspotenzial ist nicht nachvollziehbar.

Für das Saarland lassen sich in keinem der erfassten Bereiche nach Zugrundelegung der zutreffenden Vergleichswerte signifikante Einsparpotenziale feststellen. Die überdurchschnittlichen Sozialausgaben stellen eine Vorbelastung und kein Einsparpotenzial dar. Die statistischen Verzerrungen in den Bereichen „Energie und Verkehr“ sowie „Wohnungswesen und Raumordnung“ sind unbestritten, sie wirken sich nachweislich zu Lasten des Saarlandes aus. Da nach der Auffassung von Bund, Bayern und Berlin auch statistisch bedingte Mehrausgaben nicht mit den korrespondierenden Minderausgaben in anderen Bereichen – hier in dem auch nicht untersuchten Bereich der Wirtschaftsunternehmen – saldiert werden dürfen, werden falsche Schlussfolgerungen gezogen.

Die obige Tabelle verdeutlicht, dass das Land **Schleswig-Holstein** in den von der Kommission benannten Bereichen lediglich in den Feldern „Politische Führung/ Zentrale Verwaltung“ und „Soziale Sicherung“ mit 19 €/EW bzw. 94 €/EW gegenüber dem Durchschnitt der Westdeutschen Flächenländer überdurchschnittliche Ausgaben aufweist. Die überdurchschnittlichen Ausgaben im Bereich „Politische Führung/Zentrale Verwaltung“ lässt sich vollständig durch einen anerkannten strukturellen Mehrbedarf erklären. Die überdurchschnittlichen Ausgaben im Bereich der „Sozialen Sicherung“ lassen sich zu mindestens einem Drittel auf bundesgesetzlich festgelegte Leistungen zurückführen. Die weiteren Ausgaben für Soziales lassen sich durch höhere Fallzahlen begründen.

6.2.8.2 Zusammenfassung Qualitative Kennzahlen

Abbildung 160: Zusammenfassung Qualitative Kennzahlen

Gesamtdarstellung der
Qualitative Kennzahlen

Kennzahl	Bremen			Saarland				Schleswig-Holstein				
		Benchmark Hamburg / Berlin		Benchmark Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	Benchmark Flächenländer West		Benchmark Niedersachsen / Rheinland-Pfalz	Benchmark Flächenländer West				
Polizeidichte	Polizei je EW	42	↑ 50	26	↓ 22	↓ 23	24	↔ 22	↔ 23			
Personal Justizvollzug	je 10.000 EW	5	↑ 9	5	↔ 5	↓ 4	3	↑ 5	↑ 4			
Personal bei Gerichten	je 10.000 EW	13	↑ 18	13	↔ 12	↔ 12	13	↔ 12	↔ 12			
Schüler	je Lehrer	17	↑ 15	18	↔ 18	↔ 18	18	↔ 18	↔ 18			
erteilte Unterrichtsstunde	je Lehrer	24	↔ 24	24	↔ 24	↔ 24	24	↔ 24	↔ 24			
Studierende	je Personal Hoch- schule	21	↑ 15	10	↓ 17	↓ 16	13	↓ 17	↔ 16			
Kinder in Tageseinrichtungen je gleichaltriger Wohnbevölkerung	in %	27	↔ 28	26	↔ 23	↔ 24	23	↔ 23	↔ 24			

Erläuterung:

- ↔ Ermittlung +/- 10 % vom Durchschnitt
- ↓ Konsolidierungsmöglichkeit eher wahrscheinlich
- ↑ Konsolidierungsmöglichkeiten eher unwahrscheinlich

Position Bund/Bayern/Berlin:

Die Zusammenstellung der qualitativen Kennzahlen stellt einen kleinen Ausschnitt von Bereichen dar, die die Arbeitsgruppe im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden knappen Zeit eingehender untersucht hat. Erneut ist – wie schon zuvor an anderen Stellen dieses Berichts – darauf hinzuweisen, dass die Pfeile lediglich eine Lesehilfe darstellen; sie vermögen jedoch die dahinterstehenden Sachverhalte nicht zu bewerten und können insbesondere keine Auskunft darüber geben, welche weiteren Konsolidierungspotenziale bei den Referenzländern selbst bestehen – die sich die zu prüfenden Länder selbstverständlich anrechnen lassen müssten. Über Qualitätsstandards letztlich vermögen die Pfeilrichtungen überhaupt nichts auszusagen – auch mit niedrigem Personaleinsatz lässt sich eine gute Qualität öffentlicher Leistungen sicherstellen. Festzuhalten ist, dass bei den drei Ländern von signifikanten Ausstattungsrückständen keine Rede sein kann. Vielmehr deuten etliche Kennzahlen mit hohen Vergleichswerten auch hier auf erhebliche Einsparpotenziale hin.

Position Bremen Saarland, Schleswig-Holstein:

Noch bemerkenswerter als die vorherige Übersicht ist die Zusammenstellung der qualitativen Kennzahlen, die belegt, dass **Bremen** nahezu ausnahmslos weit unterdurchschnittliche Qualitätsstandards im Bereich der Polizei, der Justiz, der Gerichte, der Lehrer sowie der Hochschulbeschäftigten aufweist und nur hinsichtlich einer einzigen Kennzahl überhaupt den Durchschnitt erreicht.

Die detaillierte quantitative wie qualitative Betrachtung der großen Aufgabenfelder belegt somit in besonders eindrucksvoller Weise, dass eine z.B. über die Projektion des Bundes eingeforderte weitere Entkopplung Bremens von den Vergleichsländern nicht mehr möglich bzw. akzeptabel ist.

7 Glossar

Ausgliederungen

Umstellung der Organisationsform einer Einrichtung mit der Folge, dass nicht mehr alle Einnahmen und Ausgaben, sondern nur noch „netto“ Zuschüsse an die Einrichtung oder „brutto“ Ablieferungen im öffentlichen Haushaltsplan ausgewiesen werden. Der Ausgliederungsprozess ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich weit fortgeschritten. Insbesondere sind in einigen Landeshaushalten die Hochschulen entweder insgesamt oder nur zum Teil noch mit den Zuschüssen an die Einrichtungen enthalten.

Allgemeine Bundesergänzungszuweisung (allgemeine BEZ)

Bundesergänzungszuweisungen sind Finanzhilfen des Bundes an leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfes. Sie werden an der *Finanzkraft* (§ 11 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz [FAG]) gemessen. Auf Basis der vorläufigen Abrechnung des *Länderfinanzausgleiches* für das Jahr 2007 erhält Bremen rd. 153 Mio. €, das Saarland rd. 59 Mio. € und Schleswig-Holstein rd. 73 Mio. €. Siehe auch *Bundesergänzungszuweisung*.

Auslaufperiode

In der Auslaufperiode (so genanntes 5. Quartal) werden die nach dem 31.12. anfallenden Abschlussvorgänge auf das zurückliegende Jahr gebucht. Die Auslaufperiode wird in den *Rechnungsergebnissen* berücksichtigt, die i.d.R. erst gut zwei Jahre nach Abschluss des Rechnungsjahres veröffentlicht werden.

Beihilfen

Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft und Tod aktiver und ehemaliger Bediensteter sowie deren Angehöriger, die nach dem Beihilferecht von den Gebietskörperschaften gezahlt werden.

Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben stellen dar, wie viele Mittel der Staat im betreffenden Jahr - ohne Tilgungsleistungen, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen - verausgabt. Darin enthalten sind sowohl Personalausgaben, Zinsausgaben, Zuschüsse, LFA-Zahlungen, sonstige konsumtive als auch investive Aufwendungen.

Bereinigte Einnahmen

Die bereinigten Einnahmen geben die gesamten zur Verfügung stehenden Mittel zur Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaft - ohne Schuldenaufnahme, Rücklagenentnahmen und Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre - wieder. Die Kennzahl beinhaltet also Steuereinnahmen, Gebühren, Entgelte, konsumtive und investive Zuschüsse, LFA-Zuweisungen, BEZ, Darlehensrückflüsse und auch Erlöse aus Vermögensveräußerungen.

Besondere Finanzierungsvorgänge

Hierbei handelt es sich um periodenübergreifende Transaktionen zum Ausgleich der zwischen Einnahmen und Ausgaben innerhalb einer Periode verbleibenden Lücke. Hierzu zählen auf der Einnahmenseite Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen, Einnahmenüberschüsse der Vorjahre und auf der Ausgabenseite Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen.

Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Das BIP ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum und damit die zentrale Größe der *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)*. Es misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen (Wertschöpfung), soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden. Das BIP wird in jeweiligen Preisen (nominales BIP) und preisbereinigt (reales BIP) errechnet. Das reale BIP stellt die „reale“ Wirtschaftsentwicklung im Zeitablauf frei von Preiseinflüssen dar. Die Veränderungsrate des realen BIP dient als Messgröße für das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft.

Bundesergänzungszuweisung (BEZ)

BEZ dienen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den *Länderfinanzausgleich*. Hierbei hebt der Bund aus seinen Mitteln die *Finanzkraft* leistungsschwacher Länder allgemein an (*allgemeine BEZ*) und finanziert Sonderlasten leistungsschwacher Länder mit (*Sonder-BEZ*). Zum Zwecke der Haushaltssanierung wurden Bremen und dem Saarland in den Jahren 1994 - 2004 zusätzlich *Sanierungshilfen* gewährt.

Defizitquote

Verhältnis des *Finanzierungssaldos* zu den Ausgaben ohne Tilgungsausgaben, Rücklagenzuführungen und Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen (*bereinigte Ausgaben*).

Finanzierungsdefizit

Betrag, um den die Haushaltsausgaben die Haushaltseinnahmen ohne *besondere Finanzierungsvorgänge* übersteigen.

Finanzierungssaldo

Differenz zwischen den Einnahmen ohne Kreditaufnahmen und Entnahmen aus Rücklagen und den Ausgaben ohne Schuldentilgung und Rücklagenzuführung zuzüglich des Saldos *haushaltstechnischer Verrechnungen* eines Jahres. Der Finanzierungssaldo muss durch Kreditaufnahme ausgeglichen werden, wodurch sich die öffentlichen Schulden erhöhen.

Finanzierungsüberschuss

Positiver *Finanzierungssaldo*. Die Einnahmen ohne Kreditaufnahmen, Entnahmen aus Rücklagen und Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre übersteigen die Ausgaben ohne Schuldentilgung, Rücklagenzuführung und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen unter Berücksichtigung *haushaltstechnischer Verrechnungen*.

Finanzkraft

Ausgleichsmaßstab innerhalb des *Länderfinanzausgleichs*. An dieser Größe wird der Ausgleichsanspruch bzw. die Ausgleichsverpflichtung eines Landes bemessen. Die Finanzkraft eines Landes setzt sich aus dessen Steuereinnahmen und Förderabgaben sowie zum Teil aus den Steuereinnahmen seiner Gemeinden zusammen.

Funktionskennziffer (FKZ)

Jedem Ansatz in den öffentlichen Haushalten wird neben der Zuordnung zu einer *Gruppe* eine Funktionskennziffer beigegeben. Sie ergibt sich aus dem bundeseinheitlich festgelegten Funktionenplan, in dem alle wichtigen öffentlichen Aufgabenbereiche (z.B. Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Politische Führung, Bildung) dargestellt sind. Der Funktionenplan enthält auf der untersten Ebene wie der *Gruppierungsplan* dreistellige Gliederungszahlen (z.B. FKZ 112: Grundschulen). Der Funktionenplan schafft damit die Voraussetzung für eine Zusammenfassung aller Einnahmen und Ausgaben nach Aufgabenbereichen.

Gruppe

Begriff der öffentlichen Haushaltssystematik. Unterste Ebene des Gruppierungsplans. Dreistellige Gliederungszahl zur Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach bestimmten Arten (z.B. Gruppe 425: Vergütungen der Angestellten).

Gruppierungsplan

Bundesweit geltende Vorschrift zur Klassifizierung von Einnahmen und Ausgaben nach volkswirtschaftlichen Arten (z.B. Personalausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse für nichtinvestive Zwecke). Der Gruppierungsplan ist aufgebaut nach dem Dezimalsystem und schreibt für die Einnahme- und Ausgabearten von Bund und Ländern eine übereinstimmende Gruppierung für die ersten drei Stellen vor (sog. Gruppe).

Hauptgruppe

Begriff der öffentlichen Haushaltssystematik. Oberste Ebene des Gruppierungsplans. Einstellige Gliederungszahl. Es gibt 4 Einnahme- (0 bis 3) und 6 Ausgabehauptgruppen (4 bis 9) - z.B. Hauptgruppe 4: Personalausgaben.

Haushaltstechnische Verrechnungen

Interne Verrechnungen in den öffentlichen Haushalten, die für die finanzstatistische Darstellung zur Vermeidung von Doppelzählungen eliminiert werden.

Investitionsausgaben

Bildet die Summe aus Ausgaben für Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen, investive Zuweisungen und Zuschüsse; Vergabe von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen.

Kassenkredit

Kurzfristige Kreditaufnahme, die zur Überbrückung von vorübergehenden Kassenanspannungen dient.

Kassenstatistik

Haushaltsergebnisse für die Einnahme- und Ausgabearten, die für jedes Quartal prinzipiell nach Kassenzu- bzw. -abfluss ermittelt werden. Verfügbar etwa ein Quartal nach Ende der Berichtsperiode.

Kommunaler Finanzausgleich (KFA)

Der KFA hat zum Ziel, den Kommunen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. Dies wird zum einen durch vielfältige Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen (vertikaler Ausgleich), als auch unter den Kommunen eines Landes (horizontaler Ausgleich) erreicht.

Konsumtive Primärausgaben

Primärausgaben, die nicht für Investitionen verwendet werden.

Konsumtive Sachausgaben

Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst ohne Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Schuldendiensthilfen, Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Ausgaben für Investitionen.

Kreditfinanzierungsquote

Prozentualer Anteil der Nettoschuldenaufnahme am Kreditmarkt an den Gesamtausgaben ohne *besondere Finanzierungsvorgänge*.

K.w. - Vermerk

Der k.w.(künftig wegfallend)-Vermerk ist ein vom Haushaltsgesetzgeber mit bindender Wirkung für die Verwaltung vorgegebener Haushaltsvermerk. Über eine Ausgabebewilligung oder eine Personalstelle, die im Haushaltsplan mit k.w. bezeichnet ist, kann von dem Zeitpunkt, ab dem die Voraussetzung für den Wegfall erfüllt ist, nicht mehr verfügt werden.

Länderfinanzausgleich (LFA)

Der LFA hat zum Ziel, die unterschiedliche *Finanzkraft* der Länder angemessen auszugleichen, so dass alle Länder die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Konkret bedeutet dies, dass Geld von den finanzstarken an die finanzschwachen Länder fließt.

Lange Reihen

Tabellarische Übersichten (auch Zeitreihen genannt) mit einer möglichst lückenlosen Abfolge von Daten gleicher Abgrenzung und gleicher Definition im langfristigen Zeitvergleich.

Laufende Ausgaben

Summe der *Personalausgaben*, *konsumtiven Sachausgaben* und Zinsausgaben.

Laufende Einnahmen

Summe der Steuereinnahmen, Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter (insbesondere vom Bund und der EU) ohne Investitionen, Gebühren, Kreditaufnahmen, sonstige Entgelte und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit.

Nominale Werte

Nominale Werte oder Werte zu laufenden Preisen bzw. zu jeweiligen Preisen. Die statistischen Größen werden zu den (Markt-)Preisen des betreffenden Jahres bewertet, das heißt sie werden nicht um die Veränderung der Kaufkraft (*Inflation*) während eines bestimmten Zeitraums bereinigt.

Obergruppe

Begriff der öffentlichen Haushaltssystematik. Mittlere Ebene des Gruppierungsplans. Zweistellige Gliederungszahl zur Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach bestimmten übergeordneten Arten (z.B. Obergruppe 42: Bezüge und Nebenleistungen).

Personalausgaben

Personalausgaben sind Aufwendungen der Gebietskörperschaften für ihre Bediensteten. Sie setzen sich zusammen aus Beamtenbezügen (einschließlich Pensionen), Angestelltenvergütungen, Arbeiterlöhnen und sonstige Personalausgaben (Aufwandsentschädigungen, Beihilfen u.s.w.).

Primärausgaben

Bei den Primärausgaben handelt es sich um die bereinigten Ausgaben ohne Zinsausgaben. Es werden also die regelmäßigen laufenden Ausgaben dargestellt, die nicht die Zinslasten, die in den vergangenen Jahrzehnten entstanden sind, berücksichtigen.

Primäreinnahmen

Bei den Primäreinnahmen handelt es sich um die bereinigten Einnahmen ohne die Einnahmen aus Veräußerungserlösen. Es werden also die regelmäßigen Einnahmen dargestellt, die nicht auf Einmaleffekte zurückzuführen sind.

Primärsaldo

Der Primärsaldo stellt die Differenz der Primäreinnahmen und der Primärausgaben dar. Im Vergleich zum *Finanzierungssaldo* sind die Veräußerungserlöse sowie die Zinsausgaben im Primärsaldo nicht enthalten.

Reale Werte

Reale Werte oder Werte zu konstanten Preisen ergeben sich aus den *nominalen Werten* durch Ausschalten der Preiseffekte gegenüber einem Basiszeitraum. Dadurch kann die Entwicklung frei von Preiseinflüssen (preisbereinigt) abgebildet werden.

Rechnungsergebnis

Haushaltsergebnisse, die neben den Angaben aus der *Kassenstatistik* die Abschlussvorgänge aus der *Auslaufperiode*, Sonderrechnungen und die Zweckverbände umfassen. Enthalten zusätzliche Gliederungen der Einnahmen und Ausgaben nach Aufgabenbereichen, verfügbar i.d.R. erst gut zwei Jahre nach Ende der Berichtsperiode.

Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen / Sanierungshilfen (San-BEZ)

Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder zum Zwecke der Haushaltssanierung. Diese wurden in den Jahren 1994 - 2004 an die Länder Bremen (insg. rd. 8,5 Mrd. €; Ø rd. 773 Mio. € jährl.) und Saarland (6,6 Mrd. €; Ø rd. 600 Mio. € jährl.) gezahlt, wobei die Zahlungen ab dem Jahr 2000 bzw. 1999 schrittweise verringert wurden.

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ)

Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich besonderer Finanzbedarfe leistungsschwacher Länder aufgrund deren spezifischer Sonderlasten. Es gibt drei Arten von Sonder-BEZ:

- BEZ an die neuen Länder zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus deren infrastrukturellem Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG)
- BEZ an die neuen Länder (ohne Berlin) zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (§ 11 Abs. 3a FAG)
- BEZ an leistungsschwache kleine Länder im Hinblick auf deren überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung (§ 11 Abs. 4 FAG). Hieraus erhalten Bremen rd. 60 Mio € jährl., das Saarland rd. 63 Mio. € jährl. und Schleswig-Holstein rd. 53 Mio. € jährl.

Versorgungsausgaben

Altersversorgung (Pensionen) an Beamte, Richter und Soldaten sowie Pfarrer, Kirchenbeamte und andere Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen und deren Hinterbliebene.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR)

Die VGR stellen die "Buchhaltung" einer Volkswirtschaft dar. Sie bestehen aus drei Teilen:

- Die Entstehungsrechnung zeigt, welche Wirtschaftsbereiche in welcher Höhe zum BIP beitragen.
- Die Verwendungsrechnung zeigt, wie das BIP verwendet, d.h. auf privaten Konsum, Investitionen, Staatsverbrauch sowie Außenbeitrag (Exporte minus Importe) aufgeteilt wird.
- Die Verteilungsrechnung zeigt, wie sich das Volkseinkommen auf Arbeitnehmerentgelt einerseits und auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen andererseits aufteilt.

Vollzeitäquivalente (VZä)

Die sogenannten Vollzeitäquivalente ergeben sich aus der Summe der Vollzeitbeschäftigten und der Teilzeitbeschäftigten, gewichtet mit ihrem tatsächlichen Arbeitszeitfaktor. Der Arbeitszeitfaktor gibt hierbei den Umfang der vereinbarten Arbeitszeit, bezogen auf die Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten an. Bei Lehrkräften gilt die entsprechende Anzahl von Wochenlehrstunden. Die VZä stellen somit die Entwicklung der Beschäftigten unter Bereinigung der Veränderungen im Beschäftigungsumfang dar.

Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL)

Die ZDL ist eine Einrichtung der Finanzministerkonferenz der Länder. Sie hat die Aufgabe, die Finanzministerien durch die Sammlung und Aufbereitung finanzpolitischer Daten zu unterstützen.

Zins-Steuer-Quote

Relation zwischen Zinsausgaben und steuerlichen Einnahmen (einschl. Einnahmen aus *Länderfinanzausgleich* und *Bundesergänzungszuweisungen*, aber ohne *Sanierungshilfen*).

8 Anhang:

Abbildungen zu Kapitel 4

Abbildung 161: Land Bremen - Bund, Bayern, Berlin

Entwicklung des Finanzierungssaldos Bremens 2007 bis 2019

in Mio. Euro

	Szenario I			Szenario II		
	Einnahmen	Ausgaben	Finanzierungssaldo	Einnahmen	Ausgaben	Finanzierungssaldo
2007	3.319	4.028	-709	3.319	4.028	-709
2008	3.414	4.078	-664	3.425	4.078	-653
2009	3.511	4.129	-617	3.534	4.129	-595
2010	3.612	4.180	-568	3.647	4.180	-533
2011	3.715	4.231	-516	3.763	4.231	-468
2012	3.822	4.284	-462	3.884	4.284	-399
2013	3.932	4.337	-405	4.009	4.337	-327
2014	4.046	4.390	-345	4.139	4.390	-251
2015	4.163	4.445	-282	4.273	4.445	-172
2016	4.283	4.500	-216	4.412	4.500	-88
2017	4.408	4.555	-147	4.556	4.555	0
2018	4.536	4.612	-75	4.704	4.612	93
2019	4.669	4.669	0	4.859	4.669	190

Szenario I: Abstand Ausgaben zu Steuereinnahmen 2,0 % - z.B. Steuern +3,25%,
Ausgaben 1,2%

Szenario II: Steuern +3,65%, Ausgaben 1,2%

Abbildung 162: Land Saarland - Bund, Bayern, Berlin

Entwicklung des Finanzierungssaldos des Saarlandes 2007 bis 2019
in Mio. Euro

	Szenario I			Szenario II		
	Einnahmen	Ausgaben	Finanzierungssaldo	Einnahmen	Ausgaben	Finanzierungssaldo
2007	2.947	3.317	-370	2.947	3.317	-370
2008	3.033	3.382	-349	3.043	3.382	-338
2009	3.122	3.448	-325	3.143	3.448	-305
2010	3.214	3.515	-301	3.247	3.515	-268
2011	3.309	3.584	-275	3.354	3.584	-230
2012	3.407	3.654	-247	3.465	3.654	-189
2013	3.508	3.725	-217	3.580	3.725	-145
2014	3.612	3.798	-186	3.699	3.798	-99
2015	3.720	3.872	-153	3.822	3.872	-50
2016	3.830	3.948	-118	3.950	3.948	2
2017	3.945	4.025	-81	4.082	4.025	57
2018	4.063	4.104	-41	4.219	4.104	115
2019	4.184	4.184	0	4.361	4.184	177

Szenario I: Abstand Ausgaben zu Steuereinnahmen 1,3 % - z.B. Steuern +3,25%,
Ausgaben 2,0%

Szenario II: Steuern +3,65%, Ausgaben 2,0%

Abbildung 163: Land Schleswig-Holstein -Bund, Bayern, Berlin - Projektion

Entwicklung des Finanzierungssaldos des
Schleswig-Holsteins 2007 bis 2019
in Mio. Euro

	Szenario I			Szenario II		
	Einnahmen	Ausgaben	Finanzierungssaldo	Einnahmen	Ausgaben	Finanzierungssaldo
2007	7.972	8.332	-360	7.972	8.332	-360
2008	8.195	8.537	-342	8.221	8.537	-316
2009	8.425	8.748	-322	8.478	8.748	-269
2010	8.663	8.963	-300	8.745	8.963	-219
2011	8.907	9.184	-277	9.020	9.184	-164
2012	9.159	9.410	-251	9.305	9.410	-105
2013	9.419	9.642	-223	9.601	9.642	-41
2014	9.687	9.880	-192	9.906	9.880	27
2015	9.964	10.123	-159	10.223	10.123	100
2016	10.249	10.372	-124	10.550	10.372	178
2017	10.543	10.628	-85	10.889	10.628	261
2018	10.846	10.890	-44	11.240	10.890	350
2019	11.158	11.158	0	11.603	11.158	445

Szenario I: Abstand Ausgaben zu Steuereinnahmen 0,8 % - z.B. Steuern +3,25%,
Ausgaben 2,5%

Szenario II: Steuern +3,65%, Ausgaben 2,5%

Abbildung 164: Berechnungen zur Vergangenheits-Performance der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein

Blatt 1

Bremen 1994 bis 2007: Tatsächliche Entwicklung

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007			A														E
			Δ %		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	vorl. Ist
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	2007
absolut																			
1	Personalausgaben	Mio €	+	-0,4%	1.338	1.348	1.335	1.328	1.328	1.334	1.315	1.329	1.322	1.343	1.295	1.278	1.261	1.266	
2	sonstige konsumtive Ausgaben	Mio €	+	0,7%	1.521	1.584	1.605	1.598	1.613	1.636	1.669	1.644	1.647	1.632	1.668	1.570	1.635	1.664	
3	Investitionsausgaben	Mio €	+	1,7%	418	423	453	522	548	570	628	671	747	773	784	754	622	520	
4	Primärausgaben	Mio €	=	0,4%	3.277	3.355	3.393	3.448	3.489	3.540	3.612	3.644	3.716	3.748	3.747	3.602	3.518	3.450	
5	Zinsausgaben	Mio €	+	-0,5%	648	626	613	575	565	560	503	545	502	488	502	501	547	605	
6	bereinigte Ausgaben	Mio €	=	0,3%	3.924	3.982	4.006	4.023	4.054	4.100	4.115	4.188	4.217	4.236	4.249	4.104	4.065	4.054	
9	Steuereinnahmen, LFA, allgemeine BEZ	Mio €	+	1,2%	2.293	2.171	2.220	2.137	2.218	2.459	2.288	2.282	2.239	2.254	2.270	2.294	2.534	2.678	
10	sonstige BEZ (ohne Sanierungs-BEZ)	Mio €	+	1,3%	51	105	101	97	93	89	85	81	77	73	69	60	60	60	
11	sonstige Einnahmen	Mio €	+	-1,8%	743	709	759	757	676	608	705	681	636	563	618	665	619	590	
12	Primäreinnahmen	Mio €	=	0,6%	3.088	2.985	3.080	2.991	2.987	3.156	3.078	3.044	2.952	2.889	2.956	3.018	3.213	3.327	
13	Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio €	+	\	71	91	28	162	274	320	102	132	55	29	49	86	10	6	
14	bereinigte Einnahmen	Mio €	=	0,4%	3.159	3.076	3.108	3.153	3.262	3.476	3.179	3.177	3.006	2.918	3.005	3.104	3.223	3.333	
17	Finanzierungssaldo	Mio €	+	\	-766	-906	-898	-871	-794	-624	-936	-1.012	-1.211	-1.318	-1.244	-999	-842	-721	
18	Sanierungs-BEZ	Mio €	+	\	-920	-920	-920	-920	-920	-920	-818	-716	-614	-511	-358	0	0	0	
19	Schuldenstand	Mio €	=	3,9%	8.767	8.766	8.691	8.836	8.657	8.241	8.675	9.046	9.733	10.752	11.414	12.413	13.520	14.479	

Nach zwischen den Stadtstaaten abgeglichenem Datenbestand. Schuldenstand: Kreditmarktschulden einschließlich Verwaltungsschulden.
Nicht bereinigt um Strukturbrüche und Ausgliederungen aus den Haushalten.

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007																	
			Δ %		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
30	Einwohner	EW	-0,2%		682.148	679.849	678.731	676.164	670.675	666.111	661.590	660.569	660.722	662.731	662.451	664.258	662.940		
31	Personalausgaben	€	-0,2%		1.961	1.983	1.967	1.964	1.980	2.003	1.988	2.012	2.001	2.026	1.955	1.928	1.898	1.910	
32	sonstige konsumtive Ausgaben	€	0,9%		2.230	2.330	2.365	2.363	2.405	2.455	2.523	2.489	2.493	2.463	2.518	2.369	2.461	2.510	
33	Investitionsausgaben	€	1,9%		613	622	668	772	818	856	949	1.016	1.130	1.167	1.183	1.138	936	784	
34	Primärausgaben	€	0,6%		4.804	4.935	5.000	5.099	5.203	5.314	5.460	5.516	5.623	5.656	5.656	5.436	5.296	5.204	
35	Zinsausgaben	€	-0,3%		950	921	903	851	842	841	760	825	760	736	757	823	913		
36	bereinigte Ausgaben	€	0,5%		5.752	5.857	5.902	5.950	6.045	6.156	6.219	6.340	6.382	6.392	6.414	6.192	6.119	6.115	
37	bereinigte Einnahmen	€	0,6%		4.630	4.525	4.579	4.663	4.863	5.218	4.805	4.809	4.550	4.403	4.536	4.684	4.852	5.028	
38	Schuldenstand	€	4,2%		12.852	12.894	12.805	13.068	12.908	12.372	13.112	13.694	14.731	16.224	17.230	18.730	20.354	21.841	

Eigene Berechnungen.

Blatt 2

Berlin/Hamburg 1994 bis 2007: Tatsächliche Entwicklung

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007		A													E	
		Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist ²	Ist	Ist	Ist	Ist ³	Ist	vor. Ist
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
absolut					1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Personalausgaben	Mio € +	-0,9%	10.700	10.780	10.551	10.413	10.295	10.333	10.357	10.470	10.627	10.344	10.140	10.013	9.679	9.527	
2	sonstige konsumtive Ausgaben	Mio € +	0,7%	13.733	14.062	13.697	13.613	13.599	13.597	13.578	13.711	13.903	13.869	14.098	13.903	14.493	15.004	
3	Investitionsausgaben	Mio € +	-2,3%	3.894	4.203	4.423	3.922	3.576	3.396	3.204	2.943	2.895	2.880	2.811	2.845	2.753	2.885	
4	Primärausgaben	Mio € =	-0,3%	28.327	29.044	28.671	27.948	27.470	27.326	27.139	27.125	27.424	27.092	27.049	26.761	26.924	27.415	
5	Zinsausgaben	Mio € +	4,9%	1.842	2.079	2.430	2.706	2.816	2.898	2.941	3.069	3.227	3.260	3.295	3.345	3.343	3.423	
6	bereinigte Ausgaben	Mio € =	0,2%	30.169	31.123	31.101	30.654	30.286	30.224	30.080	30.194	30.651	30.351	30.344	30.106	30.267	30.838	
9	Steuereinnahmen	Mio € +	1,9%	14.210	13.818	13.702	13.783	14.510	15.356	15.501	14.218	14.231	14.270	14.514	15.184	16.884	18.073	
10	sonst. Einnahmen	Mio € +	1,4%	9.605	9.496	10.292	10.360	10.446	10.326	10.325	10.333	9.931	9.917	10.762	10.782	11.168	11.454	
11	Primäreinnahmen	Mio € +	1,7%	23.814	23.313	23.994	24.143	24.957	25.682	25.826	24.551	24.161	24.189	25.276	25.965	28.052	29.526	
12	Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio € +	\	1.021	1.481	733	4.391	2.087	2.091	1.002	657	1.393	403	1.247	679	303	902	
13	bereinigte Einnahmen	Mio € =	1,6%	24.835	24.794	24.727	28.534	27.044	27.773	26.828	25.207	25.554	24.591	26.524	26.644	28.355	30.429	
16	Finanzierungssaldo	Mio €	\	-5.334	-6.329	-6.373	-2.121	-3.242	-2.451	-3.252	-4.986	-5.097	-5.760	-3.821	-3.462	-1.912	-409	
17	Schuldenstand	Mio €	7,2%	33.220	37.212	43.205	46.246	48.575	50.868	54.194	60.376	66.228	71.623	75.863	79.969	82.160	82.010	

Nach zwischen den Stadtstaaten abgeglichenem Datenbestand; eigene Berechnungen.
Nicht bereinigt um Strukturbrüche und Ausgliederungen aus den Haushalten.

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007		A													E		
		Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	vor. Ist
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
pro Einwohner					1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
28	Einwohner	EW	0,0%	5.181.718	5.177.049	5.175.850	5.153.350	5.118.055	5.094.728	5.091.702	5.103.443	5.115.446	5.123.162	5.123.892	5.129.890	5.146.404	5.165.664		
29	Personalausgaben	€	-0,9%	2.065	2.082	2.039	2.021	2.012	2.028	2.034	2.052	2.077	2.019	1.979	1.952	1.881	1.844		
30	sonstige konsumtive Ausgaben	€	0,7%	2.650	2.716	2.646	2.642	2.657	2.669	2.667	2.687	2.718	2.707	2.751	2.710	2.816	2.904		
31	Investitionsausgaben	€	-2,3%	751	812	855	761	699	667	629	577	566	562	549	555	535	558		
32	Primärausgaben	€	-0,2%	5.467	5.610	5.539	5.423	5.367	5.364	5.330	5.315	5.361	5.288	5.279	5.217	5.232	5.307		
33	Zinsausgaben	€	4,9%	355	402	469	525	550	569	578	601	631	636	643	652	650	663		
34	bereinigte Ausgaben	€	0,2%	5.822	6.012	6.009	5.948	5.917	5.932	5.908	5.916	5.992	5.924	5.922	5.869	5.881	5.970		
35	bereinigte Einnahmen	€	1,6%	4.793	4.789	4.777	5.537	5.284	5.451	5.269	4.939	4.995	4.800	5.176	5.194	5.510	5.891		
36	Schuldenstand	€	7,2%	6.411	7.188	8.347	8.974	9.491	9.985	10.644	11.830	12.947	13.980	14.806	15.589	15.965	15.876		

Blatt 3

Berlin 1994 bis 2007: Tatsächliche Entwicklung

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007			A													E
			Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist ²	Ist	Ist	Ist	Ist ³	Ist	vorl. Ist
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
absolut					1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Personalausgaben	Mio €	+	-1,2%	7.274	7.301	7.310	7.190	7.103	7.133	7.147	7.189	7.271	6.991	6.765	6.641	6.343	6.232
2	sonstige konsumtive Ausgaben ⁴	Mio €	+	0,2%	10.028	10.382	9.702	9.716	9.632	9.621	9.567	9.662	9.783	9.615	9.755	9.674	10.021	10.355
3	Investitionsausgaben ^{2, 5}	Mio €	+	-4,2%	2.885	3.238	3.334	2.803	2.635	2.412	2.218	1.904	1.818	1.815	1.708	1.761	1.743	1.657
4	Primärausgaben	Mio €	=	-0,8%	20.187	20.921	20.346	19.709	19.370	19.166	18.932	18.756	18.872	18.421	18.227	18.076	18.107	18.243
5	Zinsausgaben	Mio €	+	7,3%	985	1.163	1.466	1.714	1.823	1.915	1.963	2.071	2.194	2.255	2.312	2.396	2.415	2.467
6	bereinigte Ausgaben	Mio €	=	-0,2%	21.172	22.084	21.812	21.423	21.193	21.081	20.895	20.827	21.066	20.675	20.539	20.472	20.522	20.710
9	Steuereinnahmen	Mio €	+	1,3%	8.455	8.020	7.676	7.931	8.098	8.498	8.594	7.941	7.575	7.638	8.012	8.120	9.051	10.057
10	sonst. Einnahmen	Mio €	+	2,0%	7.708	7.767	8.591	8.807	8.938	8.849	8.791	8.812	8.364	8.350	8.977	9.032	9.471	9.988
11	Primäreinnahmen	Mio €	+	1,7%	16.163	15.787	16.267	16.738	17.036	17.347	17.385	16.754	15.939	15.989	16.989	17.152	18.522	20.045
12	Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio €	+	\	920	821	32	3.415	1.551	1.935	957	586	258	275	580	156	198	744
13	bereinigte Einnahmen	Mio €	=	1,5%	17.083	16.608	16.299	20.153	18.587	19.282	18.342	17.339	16.197	16.263	17.570	17.308	18.720	20.790
16	Finanzierungssaldo ²	Mio €	\		-4.089	-5.476	-5.512	-1.271	-2.606	-1.799	-2.553	-3.487	-4.869	-4.412	-2.970	-3.164	-1.802	80
17	Schuldenstand ⁶	Mio €		8,9%	19.891	23.400	28.462	31.209	33.255	34.825	37.205	42.398	47.706	51.941	55.193	58.504	60.269	60.120

Nach zwischen den Stadtstaaten abgeglichenem Datenbestand. 1 / 2 2001 ohne einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin (1 755 Mio Euro)
3 ohne Auswirkungen der EU-Entscheidung zu Landesbanken 4 einschl. Tilgungen im öffentlichen Bereich 5 einschl. Risikoabschirmung Bankgesellschaft (nur 2005 und 2006)
6 einschließlich Kassenkredite und innere Darlehen; gemäß Haushaltsabgrenzung

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007			A													E	
			Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
pro Einwohner					1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
28	Einwohner	EW	-0,2%	3.477.916	3.470.245	3.467.322	3.446.588	3.417.247	3.392.943	3.383.334	3.384.204	3.389.450	3.391.335	3.386.942	3.391.407	3.399.511	3.405.342		
29	Personalausgaben	€	-1,0%	2.091	2.104	2.108	2.086	2.079	2.102	2.112	2.124	2.145	2.061	1.997	1.958	1.866	1.830		
30	sonstige konsumtive Ausgaben	€	0,4%	2.883	2.992	2.798	2.819	2.819	2.836	2.828	2.855	2.886	2.835	2.880	2.853	2.948	3.041		
31	Investitionsausgaben	€	-4,0%	830	933	962	813	771	711	656	563	536	535	504	519	513	487		
32	Primärausgaben	€	-0,6%	5.804	6.029	5.868	5.718	5.668	5.649	5.596	5.542	5.568	5.432	5.382	5.330	5.326	5.357		
33	Zinsausgaben	€	7,5%	283	335	423	497	533	564	580	612	647	665	683	706	710	724		
34	bereinigte Ausgaben	€	0,0%	6.088	6.364	6.291	6.216	6.202	6.213	6.176	6.154	6.215	6.097	6.064	6.036	6.037	6.082		
35	bereinigte Einnahmen	€	1,7%	4.912	4.786	4.701	5.847	5.439	5.683	5.421	5.124	4.779	4.796	5.188	5.103	5.507	6.105		
36	Schuldenstand	€	9,1%	5.719	6.743	8.209	9.055	9.731	10.264	10.997	12.528	14.075	15.316	16.296	17.251	17.729	17.655		

Blatt 4

Bremen 1994 bis 2007: Konditionen für einen rechnerischen Haushaltsausgleich

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007			A															E
absolut		Δ %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19		
1	Personalausgaben	Mio € + \	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---		
2	sonstige konsumtive Ausgaben	Mio € + \	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---		
3	Investitionsausgaben	Mio € + \	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---		
4	Primärausgaben	Mio € = -0,6%	3.277	3.257	3.238	3.218	3.199	3.180	3.161	3.142	3.123	3.104	3.086	3.067	3.049	3.030	3.030			
5	Zinsausgaben	Mio € + -6,1%	648	626	605	561	523	499	427	414	347	306	284	268	278	287	287			
6	bereinigte Ausgaben	Mio € = -1,3%	3.924	3.883	3.843	3.779	3.722	3.679	3.588	3.556	3.470	3.410	3.369	3.335	3.327	3.318	3.318			
9	Steuereinnahmen, LFA, allgemeine BEZ	Mio € + 1,2%	2.293	2.171	2.220	2.137	2.218	2.459	2.288	2.282	2.239	2.254	2.270	2.294	2.534	2.678	2.678			
10	sonstige BEZ (ohne Sanierungs-BEZ)	Mio € + 1,3%	51	105	101	97	93	89	85	81	77	73	69	60	60	60				
11	sonstige Einnahmen	Mio € + -1,8%	743	709	759	757	676	608	705	681	636	563	618	665	619	590	590			
12	Primäreinnahmen	Mio € = 0,6%	3.088	2.985	3.080	2.991	2.987	3.156	3.078	3.044	2.952	2.889	2.956	3.018	3.213	3.327	3.327			
13	Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio € + \	71	91	28	162	274	320	102	132	55	29	49	86	10	6	6			
14	bereinigte Einnahmen	Mio € = 0,4%	3.159	3.076	3.108	3.153	3.262	3.476	3.179	3.177	3.006	2.918	3.005	3.104	3.223	3.333	3.333			
17	Finanzierungssaldo	Mio € + \	-766	-807	-735	-626	-460	-203	-409	-379	-464	-492	-364	-231	-104	15	15			
18	Sanierungs-BEZ	Mio € + \	-920	-920	-920	-920	-920	-920	-818	-716	-614	-511	-358	0	0	0	0			
19	Schuldenstand	Mio € = -2,4%	8.767	8.654	8.469	8.175	7.715	6.998	6.589	6.252	6.102	6.083	6.090	6.320	6.424	6.409	6.409			

Eigene Berechnungen.

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007																
pro Einwohner		Δ %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
30	Einwohner	EW -0,2%	682.148	679.849	678.731	676.164	670.675	666.111	661.590	660.569	660.722	662.731	662.451	662.734	664.258	662.940		
31	Personalausgaben	€ \	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---		
32	sonstige konsumtive Ausgaben	€ \	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---		
33	Investitionsausgaben	€ \	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---		
34	Primärausgaben	€ -0,4%	4.804	4.791	4.770	4.760	4.770	4.774	4.778	4.756	4.727	4.684	4.658	4.628	4.590	4.571		
35	Zinsausgaben	€ -5,9%	950	921	891	829	779	750	645	627	526	461	428	404	419	434		
36	bereinigte Ausgaben	€ -1,1%	5.752	5.712	5.661	5.589	5.549	5.523	5.423	5.383	5.252	5.145	5.086	5.032	5.009	5.005		
37	bereinigte Einnahmen	€ 0,6%	4.630	4.525	4.579	4.663	4.863	5.218	4.805	4.809	4.550	4.403	4.536	4.684	4.852	5.028		
38	Schuldenstand	€ -2,2%	12.852	12.730	12.477	12.090	11.504	10.506	9.959	9.465	9.236	9.179	9.193	9.537	9.672	9.668		

Eigene Berechnungen.

Blatt 5

Saarland 1994 bis 2007: Tatsächliche Entwicklung

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007			A													E
absolut		Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
1	Personalausgaben	Mio € + 0,3%	1.192	1.227	1.240	1.224	1.235	1.265	1.283	1.321	1.362	1.380	1.265	1.283	1.236	1.238		
2	kommunaler Finanzausgleich	Mio € + -0,7%	386	373	354	403	409	365	369	379	382	352	309	325	320	352		
3	sonstige konsumtive Ausgaben	Mio € + 3,0%	661	689	743	698	678	727	783	780	803	803	935	918	990	970		
4	Investitionsausgaben	Mio € + 0,1%	336	332	368	354	402	411	427	335	364	388	358	362	346	341		
5	Primärausgaben	Mio € = 0,9%	2.575	2.621	2.705	2.679	2.724	2.768	2.863	2.815	2.911	2.923	2.867	2.888	2.892	2.901		
6	Zinsausgaben	Mio € + -2,1%	548	508	490	479	469	437	403	373	371	370	369	383	400	416		
7	bereinigte Ausgaben	Mio € = 0,5%	3.123	3.129	3.196	3.158	3.193	3.204	3.266	3.188	3.282	3.293	3.236	3.271	3.292	3.317		
10	Steuereinnahmen, LFA, allgemeine BEZ	Mio € + 1,3%	2.089	1.906	2.007	1.971	2.039	2.166	2.261	2.136	1.955	1.977	1.977	2.022	2.137	2.472		
11	sonstige BEZ (ohne Sanierungs-BEZ)	Mio € + \	0	119	115	111	107	102	99	95	91	86	82	63	64	63		
12	sonstige Einnahmen	Mio € + -0,4%	430	432	477	494	452	429	469	476	428	419	492	419	406	407		
13	Primäreinnahmen	Mio € = 1,2%	2.519	2.457	2.599	2.576	2.598	2.697	2.829	2.707	2.474	2.482	2.551	2.504	2.607	2.942		
14	Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio € + \	3	6	7	3	14	9	9	23	60	62	6	4	4	5		
15	bereinigte Einnahmen	Mio € = 1,2%	2.522	2.462	2.606	2.579	2.612	2.706	2.838	2.730	2.534	2.544	2.557	2.508	2.611	2.947		
18	Finanzierungssaldo	Mio € + \	-601	-667	-589	-580	-581	-498	-428	-458	-748	-749	-679	-763	-681	-370		
19	Sanierungs-BEZ	Mio € = \	-818	-818	-818	-818	-818	-614	-537	-460	-383	-307	-256	0	0	0		
20	Schuldenstand	Mio € = 1,8%	7.234	7.053	6.961	6.723	6.494	6.445	6.212	6.234	6.617	7.047	7.439	8.165	8.793	9.160		

Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; eigene Berechnungen. Nur Landesebene. LFA und allgemeine BEZ nach Unterlagen der ZDL (z.T. Abrechnungsdaten; Abweichungen zu den Kassenergebnissen möglich). Schuldenstand: Kreditmarktschulden einschl. Verwaltungsschulden; 2007 geschätzt
Kommunaler Finanzausgleich: entsprechend »Allgemeine Zuweisungen und Umlagen an Gemeinden« (Tabelle 4.4.1, Zeile 59 [56]).
Nicht bereinigt um Strukturbrüche und Ausgliederungen aus den Haushalten.

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007			A													E
pro Einwohner		Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist
30	Einwohner	EW	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
30	Einwohner	EW	1.083.199	1.082.943	1.083.119	1.082.710	1.077.040	1.072.466	1.069.485	1.067.029	1.065.082	1.062.756	1.058.826	1.052.478	1.046.882	1.039.595		
31	Personalausgaben	€	1.101	1.133	1.145	1.130	1.147	1.180	1.200	1.238	1.279	1.299	1.195	1.219	1.181	1.191		
32	sonstige konsumtive Ausgaben	€	610	636	686	645	629	677	732	731	754	756	883	872	946	933		
33	Investitionsausgaben	€	311	307	339	327	373	383	400	314	342	365	338	344	331	328		
34	Primärausgaben	€	2.377	2.421	2.498	2.475	2.529	2.581	2.677	2.638	2.733	2.750	2.708	2.744	2.762	2.791		
35	Zinsausgaben	€	506	469	453	442	436	407	377	350	348	348	348	364	382	400		
36	bereinigte Ausgaben	€	2.883	2.889	2.950	2.917	2.965	2.988	3.054	2.988	3.081	3.099	3.056	3.108	3.145	3.191		
37	bereinigte Einnahmen	€	2.328	2.274	2.406	2.382	2.425	2.523	2.654	2.559	2.379	2.394	2.415	2.383	2.494	2.835		
38	Schuldenstand	€	6.679	6.513	6.427	6.209	6.030	6.010	5.809	5.843	6.213	6.631	7.026	7.758	8.399	8.811		

Eigene Berechnungen.

Blatt 6

Flächenländer West 1994 bis 2007: Tatsächliche Entwicklung

			Veränderung im Jahresdurchschnitt		A														E
			1994 bis 2007	Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	
absolut					1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
1	Personalausgaben	Mio €	+	1,3%	60.821	63.447	64.765	65.267	66.272	67.731	68.560	68.920	71.149	71.575	72.332	72.292	71.244	72.257	
2	kommunaler Finanzausgleich	Mio €	+	2,1%	17.842	17.320	18.393	18.426	19.028	19.799	20.951	20.846	20.978	19.243	20.218	19.676	20.255	23.347	
3	sonstige konsumtive Ausgaben	Mio €	+	2,6%	36.407	36.289	38.269	38.235	38.379	39.087	40.170	43.879	45.267	46.778	46.452	45.197	52.975	50.935	
4	Investitionsausgaben	Mio €	+	-1,0%	20.488	20.763	21.332	19.768	20.060	18.827	19.869	20.481	18.563	19.455	17.246	19.498	17.526	17.996	
5	Primärausgaben	Mio €	=	1,5%	135.557	137.818	142.759	141.696	143.739	145.444	149.550	154.126	155.957	157.051	156.248	156.663	159.300	164.535	
6	Zinsausgaben	Mio €	+	1,3%	11.566	11.705	11.816	12.258	12.576	12.829	12.686	12.834	13.094	13.473	13.598	13.588	14.000	13.695	
7	bereinigte Ausgaben	Mio €	=	1,5%	147.124	149.523	154.576	153.954	156.315	158.273	162.236	166.960	169.051	170.524	169.846	170.251	173.300	178.230	
10	Steuereinnahmen	Mio €	+	2,2%	107.240	107.818	110.421	108.736	115.122	121.104	125.204	116.328	116.305	115.822	117.433	118.758	129.669	142.737	
11	sonst. Einnahmen	Mio €	+	1,0%	30.274	30.306	32.402	31.984	32.391	31.898	32.458	32.648	33.702	34.320	35.039	32.934	34.772	34.545	
12	Primäreinnahmen	Mio €	+	2,0%	137.515	138.124	142.823	140.720	147.513	153.002	157.662	148.976	150.007	150.142	152.472	151.692	164.441	177.282	
13	Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio €	+	\	858	502	363	1.329	1.867	724	520	1.137	656	921	930	2.061	2.064	1.645	
14	bereinigte Einnahmen	Mio €	=	2,0%	138.373	138.626	143.186	142.049	149.381	153.726	158.182	150.113	150.663	151.063	153.402	153.753	166.505	178.927	
17	Finanzierungssaldo	Mio €	\		-8.751	-10.898	-11.390	-11.905	-6.935	-4.547	-4.054	-16.847	-18.388	-19.461	-16.444	-16.498	-6.795	697	
18	Schuldenstand	Mio €		4,3%	186.454	194.558	205.980	217.086	224.845	228.811	233.237	249.478	265.337	284.315	299.157	283.665	321.336	320.600	

Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; eigene Berechnungen. Nur Landesebene. Bereinigt in Ausgaben und Einnahmen um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich (Tabelle 4.4.1, Zeile 56 [53] abzüglich Tabelle 4.4.2, Zeile 210 [207]).
2004/05 bereinigt um Auswirkung der EU-Entscheidung zu Landesbanken nach Länderangaben. Schuldenstand: Kreditmarktschulden einschl. Verwaltungsschulden; 2007 geschätzt
Kommunaler Finanzausgleich: entsprechend der Abgrenzung der »Allgemeinen Zuweisungen und Umlagen an Gemeinden« (Tabelle 4.4.1, Zeile 59 [56]).
Nicht bereinigt um Strukturbrüche und Ausgliederungen aus den Haushalten.

			Veränderung im Jahresdurchschnitt		A														E
			1994 bis 2007	Δ %	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist		
pro Einwohner					1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
30	Einwohner	EW		0,2%	61.285.431	61.584.330	61.875.552	62.116.974	62.183.154	62.343.016	62.524.998	62.776.463	63.024.874	63.165.241	63.235.388	63.287.898	63.265.666	63.239.961	
31	Personalausgaben	€		1,1%	992	1.030	1.047	1.051	1.066	1.086	1.097	1.098	1.129	1.133	1.144	1.142	1.126	1.143	
32	sonstige konsumtive Ausgaben	€		2,4%	594	589	618	616	617	627	642	699	718	741	735	714	837	805	
33	Investitionsausgaben	€		-1,2%	334	337	345	318	323	302	318	326	295	308	273	308	277	285	
34	Primärausgaben	€		1,3%	2.212	2.238	2.307	2.281	2.312	2.333	2.392	2.455	2.475	2.486	2.471	2.475	2.518	2.602	
35	Zinsausgaben	€		1,1%	189	190	191	197	202	206	203	204	208	213	215	215	221	217	
36	bereinigte Ausgaben	€		1,2%	2.401	2.428	2.498	2.478	2.514	2.539	2.595	2.660	2.682	2.700	2.686	2.690	2.739	2.818	
37	bereinigte Einnahmen	€		1,8%	2.258	2.251	2.314	2.287	2.402	2.466	2.530	2.391	2.391	2.392	2.426	2.429	2.632	2.829	
38	Schuldenstand	€		4,0%	3.042	3.159	3.329	3.495	3.616	3.670	3.730	3.974	4.210	4.501	4.731	4.482	5.079	5.070	

Eigene Berechnungen.

Saarland 1994 bis 2007: Konditionen für einen rechnerischen Haushaltsausgleich

absolut	Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007				A	MR													E
	1	2	3	4	5	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 Personalausgaben	Mio €	+	\			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
2 kommunaler Finanzausgleich	Mio €	+	\			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
3 sonstige konsumtive Ausgaben	Mio €	+	\			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
4 Investitionsausgaben	Mio €	+	\			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
5 Primärausgaben	Mio €	=	0,25%		2.575	2.581	2.588	2.594	2.601	2.607	2.614	2.620	2.627	2.633	2.640	2.647	2.653	2.660	
6 Zinsausgaben	Mio €	+	-5,1%		548	508	490	461	444	401	354	315	297	280	265	266	272	278	
7 bereinigte Ausgaben	Mio €	=	-0,5%		3.123	3.089	3.077	3.055	3.044	3.009	2.967	2.936	2.924	2.913	2.905	2.912	2.926	2.938	
10 Steuereinnahmen, LFA, allgemeine BEZ	Mio €	+	1,3%		2.089	1.906	2.007	1.971	2.039	2.166	2.261	2.136	1.955	1.977	1.977	2.022	2.137	2.472	
11 sonstige BEZ (ohne Sanierungs-BEZ)	Mio €	+	\		0	119	115	111	107	102	99	95	91	86	82	63	64	63	
12 sonstige Einnahmen	Mio €	+	-0,4%		430	432	477	494	452	429	469	476	428	419	492	419	406	407	
13 Primäreinnahmen	Mio €	=	1,2%		2.519	2.457	2.599	2.576	2.598	2.697	2.829	2.707	2.474	2.482	2.551	2.504	2.607	2.942	
14 Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio €	+	\		3	6	7	3	14	9	9	23	60	62	6	4	4	5	
15 bereinigte Einnahmen	Mio €	=	1,2%		2.522	2.462	2.606	2.579	2.612	2.706	2.838	2.730	2.534	2.544	2.557	2.508	2.611	2.947	
18 Finanzierungssaldo	Mio €	+	\		-601	-627	-471	-477	-433	-303	-129	-206	-390	-369	-348	-404	-315	9	
19 Sanierungs-BEZ	Mio €	=	\		-818	-818	-818	-818	-818	-614	-537	-460	-383	-307	-256	0	0	0	
20 Schuldenstand	Mio €	=	-1,6%		7.234	7.043	6.696	6.355	5.970	5.658	5.251	4.996	5.003	5.066	5.158	5.562	5.877	5.867	

Eigene Berechnungen.

pro Einwohner	Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007				1994	MR													2007
30 Einwohner	EW	Δ %			1.083.199	1.082.943	1.083.119	1.082.710	1.077.040	1.072.466	1.069.485	1.067.029	1.065.082	1.062.756	1.058.826	1.052.478	1.046.882	1.039.595	
31 Personalausgaben	€	\			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
32 sonstige konsumtive Ausgaben	€	\			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
33 Investitionsausgaben	€	\			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
34 Primärausgaben	€	0,6%		2.377	2.384	2.389	2.396	2.415	2.431	2.444	2.456	2.466	2.478	2.493	2.515	2.534	2.559		
35 Zinsausgaben	€	-4,8%		506	469	452	426	412	374	331	295	279	263	251	252	260	267		
36 bereinigte Ausgaben	€	-0,2%		2.883	2.853	2.841	2.822	2.827	2.805	2.775	2.751	2.745	2.741	2.744	2.767	2.795	2.826		
37 bereinigte Einnahmen	€	1,5%		2.328	2.274	2.406	2.382	2.425	2.523	2.654	2.559	2.379	2.394	2.415	2.383	2.494	2.835		
38 Schuldenstand	€	-1,3%		6.679	6.504	6.183	5.870	5.543	5.276	4.910	4.682	4.698	4.766	4.871	5.285	5.613	5.644		

Eigene Berechnungen.

Schleswig-Holstein 1994 bis 2007: Tatsächliche Entwicklung

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007		A	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	E
absolut		3	4	5	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Personalausgaben	Mio €	+	0,8%	2.692	2.806	2.866	2.904	2.935	2.986	2.994	3.055	3.158	3.188	3.259	3.265	3.100	2.999
2	kommunaler Finanzausgleich	Mio €	+	0,9%	748	820	873	796	820	843	896	897	902	817	793	878	718	840
3	sonstige konsumtive Ausgaben	Mio €	+	3,6%	1.755	1.786	1.866	1.867	1.926	1.956	1.993	2.121	2.171	2.318	2.324	2.633	2.776	2.785
4	Investitionsausgaben	Mio €	+	-1,3%	915	837	820	701	700	758	766	746	692	724	668	675	699	774
5	Primärausgaben	Mio €	=	1,5%	6.110	6.249	6.425	6.269	6.381	6.544	6.649	6.819	6.923	7.047	7.044	7.451	7.293	7.398
6	Zinsausgaben	Mio €	+	1,0%	822	826	834	865	898	898	901	911	882	884	889	875	892	934
7	bereinigte Ausgaben	Mio €	=	1,4%	6.933	7.075	7.259	7.133	7.279	7.442	7.551	7.730	7.805	7.931	7.933	8.326	8.185	8.332
10	Steuereinnahmen, LFA, allgemeine BEZ	Mio €	+	2,3%	4.705	4.861	4.892	4.897	5.173	5.375	5.601	5.265	5.149	5.188	5.101	5.254	5.751	6.341
11	sonstige BEZ	Mio €	+	\	0	200	188	177	165	154	142	131	119	107	96	54	53	53
12	sonstige Einnahmen	Mio €	+	0,6%	1.458	1.165	1.327	1.289	1.430	1.308	1.269	1.129	1.330	1.395	1.761	1.477	1.520	1.574
13	Primäreinnahmen	Mio €	=	2,0%	6.126	6.226	6.407	6.363	6.768	6.837	7.012	6.525	6.598	6.958	6.958	6.785	7.324	7.968
14	Einnahmen aus Vermögensaktivierung	Mio €	+	\	154	163	8	164	49	263	179	584	45	11	178	54	5	4
15	bereinigte Einnahmen	Mio €	=	1,9%	6.280	6.389	6.415	6.526	6.818	7.100	7.191	7.109	6.643	6.701	7.136	6.839	7.329	7.972
18	Finanzierungssaldo	Mio €	+	\	-652	-687	-845	-607	-462	-342	-359	-621	-1.162	-1.230	-797	-1.487	-856	-360
19	Schuldenstand	Mio €	=	4,5%	12.663	13.481	14.131	14.822	15.235	15.574	16.001	16.650	17.716	19.054	20.040	21.346	22.174	22.530

Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; eigene Berechnungen. Nur Landesebene. LFA und allgemeine BEZ nach Unterlagen der ZDL (z.T. Abrechnungsdaten; Abweichungen zu den Kassenergebnissen möglich). Schuldenstand: Kreditmarktschulden einschl. Verwaltungsschulden; 2007 geschätzt
 Kommunaler Finanzausgleich: entsprechend »Allgemeine Zuweisungen und Umlagen an Gemeinden« (Tabelle 4.4.1, Zeile 59 [56]).
 Nicht bereinigt um Strukturbrüche und Ausgliederungen aus den Haushalten.

		Veränderung im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2007		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
pro Einwohner		EW	Δ %	2.699,167	2.715,600	2.730,595	2.749,571	2.760,522	2.770,032	2.780,988	2.794,870	2.809,535	2.817,453	2.825,497	2.828,986	2.831,810	2.834,641
30	Einwohner	EW	0,4%	2.699,167	2.715,600	2.730,595	2.749,571	2.760,522	2.770,032	2.780,988	2.794,870	2.809,535	2.817,453	2.825,497	2.828,986	2.831,810	2.834,641
31	Personalausgaben	€	0,5%	998	1.033	1.050	1.056	1.063	1.078	1.077	1.093	1.124	1.132	1.153	1.154	1.095	1.058
32	sonstige konsumtive Ausgaben	€	3,2%	650	658	683	679	698	706	717	759	773	823	823	931	980	982
33	Investitionsausgaben	€	-1,6%	339	308	300	255	254	274	275	267	246	257	236	239	247	273
34	Primärausgaben	€	1,1%	2.264	2.301	2.353	2.280	2.312	2.362	2.391	2.440	2.464	2.501	2.493	2.634	2.575	2.610
35	Zinsausgaben	€	0,6%	305	304	305	314	325	324	324	326	314	314	315	309	315	329
36	bereinigte Ausgaben	€	1,0%	2.568	2.605	2.659	2.594	2.637	2.687	2.715	2.766	2.778	2.815	2.808	2.943	2.890	2.939
37	bereinigte Einnahmen	€	1,5%	2.327	2.353	2.349	2.374	2.470	2.563	2.586	2.544	2.364	2.378	2.526	2.417	2.588	2.812
38	Schuldenstand	€	4,1%	4.691	4.964	5.175	5.391	5.519	5.622	5.754	5.957	6.306	6.763	7.093	7.545	7.830	7.948

Eigene Berechnungen.

Abbildungen zu Kapitel 5

Abbildung 165: Schuldenstand

a) mit Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Kreditmarktschulden einschl. Kassenkredite
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€/ Ew	Land
2000	7.988	6.431	13.110	5.334	4.921	4.851	5.747	10.821	10.523	2.648	BY
2001	7.267	6.654	13.687	5.663	5.181	5.111	6.216	12.061	11.850	2.651	BY
2002	7.756	7.087	14.708	5.999	5.468	5.375	6.551	13.056	12.843	2.760	BY
2003	8.246	7.542	16.173	6.468	5.871	5.784	7.015	14.386	14.155	3.025	BY
2004	8.800	7.956	17.304	6.816	6.188	6.092	7.400	15.141	14.862	3.097	BY
2005	9.602	8.484	18.907	7.134	6.481	6.394	7.726	15.773	15.368	3.186	BY
2006	10.382	8.768	20.382	7.241	6.552	6.481	7.870	16.322	15.798	3.113	BY

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	8.543	17.885	8.673	438.379	376.124	303.340	68.623	62.255	53.581
2001	7.754	18.596	9.041	466.233	396.716	320.862	74.469	69.517	60.476
2002	8.261	19.910	9.718	494.795	419.382	338.770	78.746	75.413	65.695
2003	8.764	21.251	10.718	533.754	450.516	365.372	84.501	83.238	72.520
2004	9.318	22.479	11.463	562.274	474.661	385.237	89.247	87.613	76.151
2005	10.106	24.002	12.530	588.335	496.967	404.663	93.216	91.368	78.838
2006	10.869	24.828	13.539	596.461	501.618	409.998	94.843	94.843	81.304

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	-9,2%	4,0%	4,2%	6,4%	5,5%	5,8%	8,5%	11,7%	12,9%
2002	6,5%	7,1%	7,5%	6,1%	5,7%	5,6%	5,7%	8,5%	8,6%
2003	6,1%	6,7%	10,3%	7,9%	7,4%	7,9%	7,3%	10,4%	10,4%
2004	6,3%	5,8%	6,9%	5,3%	5,4%	5,4%	5,6%	5,3%	5,0%
2005	8,5%	6,8%	9,3%	4,6%	4,7%	5,0%	4,4%	4,3%	3,5%
2006	7,6%	3,4%	8,0%	1,4%	0,9%	1,3%	1,7%	3,8%	3,1%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

b) ohne Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Kreditmarktschulden einschl. Kassenkredite
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€/Ew	Land
2000	8.490	6.431	14.347	5.351	4.928	4.860	5.747	10.963	10.523	2.648	BY
2001	7.698	6.654	14.770	5.677	5.187	5.119	6.216	12.185	11.850	2.651	BY
2002	8.116	7.087	15.637	6.011	5.473	5.381	6.551	13.162	12.843	2.760	BY
2003	8.535	7.542	16.945	6.478	5.875	5.789	7.015	14.475	14.155	3.025	BY
2004	9.042	7.956	17.844	6.823	6.191	6.096	7.400	15.203	14.862	3.097	BY
2005	9.602	8.484	18.907	7.134	6.481	6.394	7.726	15.773	15.368	3.186	BY
2006	10.382	8.768	20.382	7.241	6.552	6.481	7.870	16.322	15.798	3.113	BY
2007	10.910	8.729	21.904	7.276	6.575	6.519	7.993	16.464	15.765	3.020	BY

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	9.080	17.885	9.492	439.734	376.661	303.877	68.623	63.073	53.581
2001	8.214	18.596	9.757	467.409	397.176	321.322	74.469	70.233	60.476
2002	8.644	19.910	10.332	495.792	419.765	339.154	78.746	76.027	65.695
2003	9.071	21.251	11.230	534.572	450.822	365.678	84.501	83.750	72.520
2004	9.574	22.479	11.821	562.888	474.916	385.493	89.247	87.971	76.151
2005	10.106	24.002	12.530	588.335	496.967	404.663	93.216	91.368	78.838
2006	10.869	24.828	13.539	596.461	501.618	409.998	94.843	94.843	81.304
2007	11.342	24.744	14.521	598.529	502.569	412.286	96.206	95.960	81.439

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	-9,5%	4,0%	2,8%	6,3%	5,4%	5,7%	8,5%	11,4%	12,9%
2002	5,2%	7,1%	5,9%	6,1%	5,7%	5,5%	5,7%	8,2%	8,6%
2003	4,9%	6,7%	8,7%	7,8%	7,4%	7,8%	7,3%	10,2%	10,4%
2004	5,5%	5,8%	5,3%	5,3%	5,3%	5,4%	5,6%	5,0%	5,0%
2005	5,6%	6,8%	6,0%	4,5%	4,6%	5,0%	4,4%	3,9%	3,5%
2006	7,6%	3,4%	8,0%	1,4%	0,9%	1,3%	1,7%	3,8%	3,1%
2007	4,4%	-0,3%	7,3%	0,3%	0,2%	0,6%	1,4%	1,2%	0,2%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 166: Schuldenstand

a) mit Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Kreditmarktschulden ohne Kassenkredite
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	7.460	6.409	12.881	5.162	4.784	4.709	5.441	10.186	9.835	2.608	BY
2001	6.657	6.626	13.464	5.435	4.997	4.913	5.737	11.254	10.969	2.612	BY
2002	7.012	6.958	14.505	5.754	5.244	5.144	6.100	12.537	12.282	2.732	BY
2003	7.420	7.440	16.003	6.137	5.575	5.463	6.488	13.600	13.289	2.901	BY
2004	7.804	7.792	17.013	6.481	5.856	5.738	6.853	14.777	14.488	3.012	BY
2005	8.543	8.280	18.564	6.784	6.112	5.995	7.048	15.683	15.311	3.133	BY
2006	9.262	8.568	20.149	6.847	6.139	6.031	7.184	16.174	15.661	3.070	BY

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	7.978	17.824	8.522	424.248	365.647	294.405	64.974	58.601	50.079
2001	7.103	18.518	8.894	447.515	382.647	308.439	68.730	64.868	55.974
2002	7.469	19.550	9.584	474.588	402.174	324.183	73.317	72.414	62.830
2003	7.886	20.961	10.606	506.450	427.762	345.062	78.154	78.688	68.082
2004	8.263	22.017	11.270	534.710	449.205	362.841	82.640	85.505	74.235
2005	8.991	23.423	12.303	559.485	468.640	379.384	85.033	90.845	78.543
2006	9.696	24.262	13.384	564.015	470.032	381.570	86.577	93.983	80.599

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	-11,0%	3,9%	4,4%	5,5%	4,6%	4,8%	5,8%	10,7%	11,8%
2002	5,1%	5,6%	7,8%	6,0%	5,1%	5,1%	6,7%	11,6%	12,2%
2003	5,6%	7,2%	10,7%	6,7%	6,4%	6,4%	6,6%	8,7%	8,4%
2004	4,8%	5,0%	6,3%	5,6%	5,0%	5,2%	5,7%	8,7%	9,0%
2005	8,8%	6,4%	9,2%	4,6%	4,3%	4,6%	2,9%	6,2%	5,8%
2006	7,8%	3,6%	8,8%	0,8%	0,3%	0,6%	1,8%	3,5%	2,6%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

b) ohne Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Kreditmarktschulden ohne Kassenkredite
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	7.961	6.409	14.117	5.179	4.791	4.717	5.441	10.328	9.835	2.608	BY
2001	7.088	6.626	14.548	5.450	5.003	4.921	5.737	11.378	10.968	2.612	BY
2002	7.372	6.959	15.434	5.766	5.249	5.150	6.100	12.643	12.282	2.732	BY
2003	7.709	7.440	16.775	6.147	5.579	5.468	6.488	13.688	13.289	2.901	BY
2004	8.045	7.792	17.553	6.489	5.859	5.742	6.853	14.839	14.488	3.012	BY
2005	8.543	8.280	18.564	6.784	6.112	5.995	7.048	15.683	15.311	3.133	BY
2006	9.262	8.568	20.149	6.847	6.139	6.031	7.184	16.174	15.661	3.070	BY
2007	9.714	8.630	21.568	6.849	6.160	6.060	7.276	15.881	15.151	2.997	BY

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	8.515	17.824	9.340	425.603	366.184	294.942	64.974	59.419	50.079
2001	7.563	18.518	9.610	448.691	383.107	308.899	68.730	65.584	55.974
2002	7.852	19.550	10.198	475.585	402.557	324.567	73.317	73.027	62.830
2003	8.193	20.961	11.117	507.268	428.069	345.369	78.154	79.199	68.082
2004	8.518	22.017	11.628	535.324	449.461	363.097	82.640	85.863	74.235
2005	8.991	23.423	12.303	559.485	468.640	379.384	85.033	90.845	78.543
2006	9.696	24.262	13.384	564.015	470.032	381.570	86.577	93.983	80.599
2007	10.099	24.463	14.299	563.387	470.824	383.242	87.569	92.563	78.264

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	-11,2%	3,9%	2,9%	5,4%	4,6%	4,7%	5,8%	10,4%	11,8%
2002	3,8%	5,6%	6,1%	6,0%	5,1%	5,1%	6,7%	11,3%	12,2%
2003	4,3%	7,2%	9,0%	6,7%	6,3%	6,4%	6,6%	8,5%	8,4%
2004	4,0%	5,0%	4,6%	5,5%	5,0%	5,1%	5,7%	8,4%	9,0%
2005	5,6%	6,4%	5,8%	4,5%	4,3%	4,5%	2,9%	5,8%	5,8%
2006	7,8%	3,6%	8,8%	0,8%	0,3%	0,6%	1,8%	3,5%	2,6%
2007	4,2%	0,8%	6,8%	-0,1%	0,2%	0,4%	1,1%	-1,5%	-2,9%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 167: Bereinigte Einnahmen

a) mit Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

Bereinigte Einnahmen
Länder einschließlich Gemeinden

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Max-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	4.036	3.725	6.042	4.065	3.970	3.871	3.653	5.356	5.267	6.042	HB
2001	3.960	3.676	5.893	3.902	3.819	3.705	3.513	5.038	4.927	5.893	HB
2002	3.754	3.515	5.479	3.864	3.777	3.681	3.413	5.049	4.994	5.479	HB
2003	3.604	3.516	5.221	3.857	3.779	3.660	3.449	4.927	4.889	5.221	HB
2004	3.660	3.630	5.071	3.943	3.853	3.741	3.580	5.164	5.176	5.187	BE
2005	3.424	3.566	4.683	4.026	3.930	3.824	3.523	5.329	5.413	5.434	BE
2006	3.693	3.859	4.828	4.268	4.183	4.062	3.840	5.420	5.496	5.501	HH

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	4.317	10.361	3.997	334.052	303.405	242.023	43.618	30.815	26.818
2001	4.225	10.275	3.893	321.270	292.386	232.576	42.088	29.038	25.145
2002	3.999	9.874	3.620	318.714	289.718	231.984	41.026	29.165	25.545
2003	3.830	9.905	3.460	318.280	289.944	231.188	41.541	28.505	25.045
2004	3.875	10.256	3.360	325.277	295.562	236.586	43.177	29.882	26.523
2005	3.604	10.089	3.104	332.020	301.335	241.986	42.507	30.870	27.766
2006	3.866	10.928	3.207	351.544	320.225	256.966	46.277	31.492	28.285

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	-2,1%	-0,8%	-2,6%	-3,8%	-3,6%	-3,9%	-3,5%	-5,8%	-6,2%
2002	-5,4%	-3,9%	-7,0%	-0,8%	-0,9%	-0,3%	-2,5%	0,4%	1,6%
2003	-4,2%	0,3%	-4,4%	-0,1%	0,1%	-0,3%	1,3%	-2,3%	-2,0%
2004	1,2%	3,5%	-2,9%	2,2%	1,9%	2,3%	3,9%	4,8%	5,9%
2005	-7,0%	-1,6%	-7,6%	2,1%	2,0%	2,3%	-1,6%	3,3%	4,7%
2006	7,3%	8,3%	3,3%	5,9%	6,3%	6,2%	8,9%	2,0%	1,9%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

b) ohne Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Bereinigte Einnahmen
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Max-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	3.534	3.725	4.806	4.048	3.963	3.862	3.653	5.214	5.267	5.421	BE
2001	3.528	3.676	4.809	3.888	3.813	3.698	3.513	4.914	4.927	5.124	BE
2002	3.394	3.515	4.551	3.852	3.772	3.675	3.413	4.943	4.994	5.416	HH
2003	3.315	3.516	4.450	3.847	3.775	3.655	3.449	4.838	4.889	5.071	HH
2004	3.418	3.630	4.531	3.935	3.850	3.737	3.580	5.102	5.176	5.187	BE
2005	3.424	3.566	4.683	4.026	3.930	3.824	3.523	5.329	5.413	5.434	BE
2006	3.693	3.859	4.828	4.268	4.183	4.062	3.840	5.420	5.496	5.501	HH
2007	3.966	4.066	5.007	4.612	4.457	4.345	4.053	6.682	6.897	7.453	BE

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	3.780	10.361	3.179	332.697	302.868	241.487	43.618	29.997	26.818
2001	3.765	10.275	3.177	320.094	291.926	232.116	42.088	28.322	25.145
2002	3.615	9.874	3.007	317.717	289.335	231.600	41.026	28.552	25.545
2003	3.523	9.905	2.949	317.462	289.638	230.881	41.541	27.994	25.045
2004	3.619	10.256	3.002	324.663	295.306	236.330	43.177	29.524	26.523
2005	3.604	10.089	3.104	332.020	301.335	241.986	42.507	30.870	27.766
2006	3.866	10.928	3.207	351.544	320.225	256.966	46.277	31.492	28.285
2007	4.123	11.526	3.319	379.409	340.640	274.760	48.783	38.947	35.628

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	-0,4%	-0,8%	-0,1%	-3,8%	-3,6%	-3,9%	-3,5%	-5,6%	-6,2%
2002	-4,0%	-3,9%	-5,4%	-0,7%	-0,9%	-0,2%	-2,5%	0,8%	1,6%
2003	-2,5%	0,3%	-1,9%	-0,1%	0,1%	-0,3%	1,3%	-2,0%	-2,0%
2004	2,7%	3,5%	1,8%	2,3%	2,0%	2,4%	3,9%	5,5%	5,9%
2005	-0,4%	-1,6%	3,4%	2,3%	2,0%	2,4%	-1,6%	4,6%	4,7%
2006	7,3%	8,3%	3,3%	5,9%	6,3%	6,2%	8,9%	2,0%	1,9%
2007	6,6%	5,5%	3,5%	7,9%	6,4%	6,9%	5,4%	23,7%	26,0%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 168: Bereinigte Ausgaben

Bereinigte Ausgaben
Länder einschließlich Gemeinden

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	4.033	3.840	6.220	4.161	4.029	3.905	3.776	5.942	5.906	3.767	NI
2001	4.100	3.863	6.341	4.263	4.117	4.016	3.917	6.237	6.224	3.863	SH
2002	4.078	3.938	6.382	4.277	4.147	4.042	3.914	6.036	5.992	3.851	RP
2003	4.119	4.013	6.441	4.329	4.201	4.089	3.961	6.062	6.013	3.935	RP
2004	4.161	4.026	6.415	4.285	4.159	4.057	3.917	5.978	5.922	3.903	BW
2005	4.176	4.163	6.191	4.339	4.208	4.123	3.895	6.100	6.088	3.881	RP
2006	4.459	4.158	6.062	4.353	4.242	4.145	3.941	5.846	5.818	3.904	NI

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	4.313	10.678	4.115	341.934	307.919	244.166	45.090	34.184	30.069
2001	4.375	10.795	4.189	351.020	315.221	252.133	46.922	35.952	31.764
2002	4.344	11.063	4.217	352.774	318.077	254.718	47.047	34.866	30.650
2003	4.378	11.307	4.269	357.253	322.349	258.279	47.707	35.074	30.805
2004	4.406	11.376	4.249	353.486	319.061	256.534	47.242	34.593	30.344
2005	4.395	11.777	4.103	357.793	322.645	260.960	46.994	35.333	31.230
2006	4.668	11.776	4.027	358.594	324.797	262.215	47.499	33.971	29.944

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	1,4%	1,1%	1,8%	2,7%	2,4%	3,3%	4,1%	5,2%	5,6%
2002	-0,7%	2,5%	0,7%	0,5%	0,9%	1,0%	0,3%	-3,0%	-3,5%
2003	0,8%	2,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	0,6%	0,5%
2004	0,6%	0,6%	-0,5%	-1,1%	-1,0%	-0,7%	-1,0%	-1,4%	-1,5%
2005	-0,2%	3,5%	-3,4%	1,2%	1,1%	1,7%	-0,5%	2,1%	2,9%
2006	6,2%	0,0%	-1,9%	0,2%	0,7%	0,5%	1,1%	-3,9%	-4,1%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 169: Finanzierungssaldo

a) mit Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Finanzierungssaldo
Länder einschließlich Gemeinden**

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Best practice	
										€ / Ew	Land
2000	-3	-114	-172	-95	-59	-34	-123	-582	-635	90	BY
2001	-139	-187	-447	-361	-298	-311	-405	-1.197	-1.294	-38	SN
2002	-328	-423	-899	-412	-369	-360	-501	-982	-993	-124	HH
2003	-519	-498	-1.216	-471	-422	-428	-511	-1.130	-1.119	-141	SN
2004	-508	-396	-1.339	-342	-306	-316	-337	-811	-742	-15	SN
2005	-756	-596	-1.512	-312	-278	-299	-372	-768	-672	23	SN
2006	-778	-299	-1.337	-86	-59	-83	-102	-436	-320	365	SN

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	-3	-318	-114	-7.843	-4.497	-2.126	-1.474	-3.346	-3.232
2001	-148	-522	-295	-29.713	-22.815	-19.538	-4.849	-6.898	-6.602
2002	-350	-1.189	-594	-34.004	-28.332	-22.708	-6.021	-5.672	-5.078
2003	-551	-1.402	-806	-38.903	-32.363	-27.052	-6.158	-6.540	-5.734
2004	-538	-1.120	-887	-28.202	-23.512	-19.962	-4.070	-4.690	-3.803
2005	-796	-1.687	-1.002	-25.742	-21.290	-18.954	-4.492	-4.451	-3.449
2006	-814	-847	-888	-7.079	-4.542	-5.228	-1.226	-2.536	-1.648

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

b) ohne Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Finanzierungssaldo
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Max-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	-505	-114	-1.409	-112	-66	-43	-123	-724	-635	90	BY
2001	-570	-187	-1.531	-375	-304	-319	-405	-1.321	-1.294	-38	SN
2002	-688	-423	-1.827	-424	-374	-366	-501	-1.088	-993	-124	HH
2003	-807	-498	-1.988	-481	-426	-433	-511	-1.219	-1.119	-141	SN
2004	-750	-396	-1.879	-349	-310	-320	-337	-872	-742	-15	SN
2005	-756	-596	-1.512	-312	-278	-299	-372	-768	-672	23	SN
2006	-778	-299	-1.337	-86	-59	-83	-102	-436	-320	365	SN
2007	-412	-122	-1.187	196	157	119	-24	707	950	1.370	BE

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	-540	-318	-932	-9.197	-5.034	-2.663	-1.474	-4.164	-3.232
2001	-608	-522	-1.011	-30.889	-23.276	-19.998	-4.849	-7.613	-6.602
2002	-733	-1.189	-1.207	-35.001	-28.715	-23.091	-6.021	-6.286	-5.078
2003	-858	-1.402	-1.317	-39.721	-32.670	-27.358	-6.158	-7.052	-5.734
2004	-794	-1.120	-1.245	-28.816	-23.768	-20.218	-4.070	-5.048	-3.803
2005	-796	-1.687	-1.002	-25.742	-21.290	-18.954	-4.492	-4.451	-3.449
2006	-814	-847	-888	-7.079	-4.542	-5.228	-1.226	-2.536	-1.648
2007	-429	-345	-787	16.148	12.026	7.507	-288	4.121	4.908

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 170: Primäreinnahmen

**Primäreinnahmen
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Max-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	3.493	3.589	4.567	3.929	3.847	3.743	3.540	5.050	5.113	5.216	BE
2001	3.441	3.467	4.609	3.779	3.706	3.583	3.430	4.773	4.794	4.948	BE
2002	3.277	3.431	4.388	3.742	3.674	3.571	3.328	4.679	4.716	4.748	HH
2003	3.215	3.438	4.405	3.740	3.671	3.546	3.326	4.678	4.713	4.722	HH
2004	3.346	3.499	4.457	3.826	3.752	3.633	3.496	4.844	4.894	5.002	BE
2005	3.353	3.487	4.553	3.920	3.827	3.709	3.442	5.181	5.262	5.377	BE
2006	3.652	3.780	4.814	4.160	4.073	3.958	3.729	5.340	5.408	5.416	BE
2007	3.925	4.014	4.998	4.458	4.369	4.248	3.915	5.658	5.743	5.858	BE

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	3.735	9.982	3.021	322.923	294.037	234.009	42.267	29.054	26.033
2001	3.672	9.691	3.044	311.126	283.767	224.924	41.092	27.512	24.468
2002	3.490	9.640	2.900	308.615	281.759	225.047	40.001	27.025	24.126
2003	3.417	9.686	2.920	308.602	281.708	223.979	40.066	27.064	24.144
2004	3.543	9.887	2.952	315.651	287.790	229.735	42.164	28.029	25.077
2005	3.529	9.865	3.018	323.257	293.433	234.727	41.534	30.009	26.992
2006	3.823	10.705	3.198	342.681	311.823	250.431	44.934	31.031	27.833
2007	4.080	11.378	3.314	366.707	333.905	268.638	47.121	32.979	29.665

c) Änderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2001	-1,7%	-2,9%	0,8%	-3,7%	-3,5%	-3,9%	-2,8%	-5,3%	-6,0%
2002	-4,9%	-0,5%	-4,8%	-0,8%	-0,7%	0,1%	-2,7%	-1,8%	-1,4%
2003	-2,1%	0,5%	0,7%	0,0%	0,0%	-0,5%	0,2%	0,1%	0,1%
2004	3,7%	2,1%	1,1%	2,3%	2,2%	2,6%	5,2%	3,6%	3,9%
2005	-0,4%	-0,2%	2,2%	2,4%	2,0%	2,2%	-1,5%	7,1%	7,6%
2006	8,3%	8,5%	6,0%	6,0%	6,3%	6,7%	8,2%	3,4%	3,1%
2007	6,7%	6,3%	3,6%	7,0%	7,1%	7,3%	4,9%	6,3%	6,6%

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 171: Primärsaldo

a) mit Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

Primärsaldo
Länder einschließlich Gemeinden

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Best practice	
										€ / Ew	Land
2000	412	119	342	77	95	115	94	-158	-223	412	SL
2001	204	-21	175	-171	-130	-154	-146	-719	-835	204	SL
2002	-15	-142	-306	-221	-191	-192	-244	-612	-652	19	SN
2003	-190	-218	-528	-271	-243	-260	-289	-654	-671	1	SN
2004	-158	-168	-661	-144	-123	-144	-71	-423	-392	101	SN
2005	-389	-317	-884	-111	-100	-140	-108	-260	-179	175	SN
2006	-351	-8	-470	121	119	97	128	152	233	475	HH

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	441	331	227	6.357	7.266	7.190	1.117	-908	-1.135
2001	218	-59	116	-14.095	-9.948	-9.690	-1.749	-4.147	-4.263
2002	-16	-400	-202	-18.206	-14.670	-12.122	-2.931	-3.536	-3.334
2003	-202	-614	-350	-22.395	-18.609	-16.451	-3.485	-3.786	-3.436
2004	-168	-474	-438	-11.862	-9.417	-9.135	-858	-2.445	-2.007
2005	-410	-898	-586	-9.171	-7.667	-8.837	-1.302	-1.504	-918
2006	-368	-23	-312	9.994	9.108	6.155	1.539	885	1.198

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

b) ohne Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Primärsaldo
Länder einschließlich Gemeinden
ohne Sanierungs-BEZ 2000 - 2004**

a) Euro je Einwohner

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Max-Wert	
										€/Ew	Land
2000	-90	119	-894	61	88	106	94	-300	-223	242	HE
2001	-227	-21	-908	-185	-136	-162	-146	-844	-835	96	SN
2002	-375	-142	-1.235	-233	-196	-198	-244	-718	-652	19	SN
2003	-478	-218	-1.299	-281	-247	-265	-289	-743	-671	1	SN
2004	-400	-168	-1.201	-151	-126	-149	-71	-484	-392	101	SN
2005	-389	-317	-884	-111	-100	-140	-108	-260	-179	175	SN
2006	-351	-8	-470	121	119	97	128	152	233	475	HH
2007	41	197	-217	358	356	304	184	384	461	708	SN

b) Mio €

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	-96	331	-592	5.002	6.729	6.653	1.117	-1.726	-1.135
2001	-242	-59	-600	-15.271	-10.408	-10.150	-1.749	-4.863	-4.263
2002	-399	-400	-816	-19.203	-15.054	-12.505	-2.931	-4.150	-3.334
2003	-508	-614	-861	-23.213	-18.916	-16.757	-3.485	-4.297	-3.436
2004	-423	-474	-796	-12.476	-9.673	-9.391	-858	-2.803	-2.007
2005	-410	-898	-586	-9.171	-7.667	-8.837	-1.302	-1.504	-918
2006	-368	-23	-312	9.994	9.108	6.155	1.539	885	1.198
2007	43	557	-144	29.471	27.234	19.255	2.219	2.236	2.380

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 172: Zins-Steuer-Quote

Zins-Steuer-Quote
Länder einschließlich Gemeinden

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Best practice	
										€ / Ew	Land
2000	16,2%	13,7%	20,2%	9,7%	9,5%	9,5%	12,2%	14,9%	14,2%	4,9%	BY
2001	16,4%	14,7%	23,4%	10,5%	10,3%	10,3%	13,2%	16,7%	15,9%	5,1%	BY
2002	17,2%	14,6%	21,5%	10,8%	10,5%	10,6%	13,9%	16,8%	16,3%	5,1%	BY
2003	17,2%	14,4%	20,5%	11,1%	10,8%	10,9%	14,3%	17,1%	16,6%	5,9%	BY
2004	16,3%	14,6%	21,6%	10,7%	10,4%	10,4%	13,9%	16,8%	16,3%	5,3%	BY
2005	16,5%	14,1%	21,0%	10,5%	10,2%	10,3%	13,8%	16,7%	16,2%	5,1%	BY
2006	16,2%	13,2%	19,6%	9,8%	9,5%	9,6%	12,3%	15,2%	14,7%	4,7%	BY

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 173: Kreditfinanzierungsquote

a) mit Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Kreditfinanzierungsquote
Länder einschließlich Gemeinden**

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Best practice	
										€ / Ew	Land
2000	-1,8%	4,2%	4,6%	3,6%	3,0%	2,7%	5,0%	8,5%	9,0%	-1,8%	SL
2001	-0,7%	5,5%	7,6%	6,0%	4,8%	5,0%	5,8%	16,6%	17,8%	-0,7%	SL
2002	6,7%	9,7%	13,8%	7,9%	6,4%	6,3%	10,0%	21,2%	22,2%	1,4%	SN
2003	9,2%	10,4%	16,5%	7,9%	7,1%	7,3%	9,3%	15,7%	15,6%	1,6%	SN
2004	8,6%	7,0%	21,2%	7,8%	6,8%	6,8%	8,2%	17,1%	16,5%	1,9%	SN
2005	17,4%	13,4%	26,5%	7,0%	6,1%	6,5%	6,8%	14,7%	13,2%	0,7%	SN
2006	11,5%	7,7%	8,6%	1,7%	1,3%	2,1%	2,6%	5,5%	5,1%	-7,7%	SN

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

b) ohne Berücksichtigung der Sanierungs-BEZ in den Jahren 2000 bis 2004

**Kreditfinanzierungsquote
Länder einschließlich Gemeinden**

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	10,7%	4,2%	24,4%	4,0%	3,2%	2,9%	5,0%	11,0%	9,2%	-0,5%	BY
2001	9,8%	5,5%	24,7%	6,4%	4,9%	5,2%	5,8%	18,8%	18,0%	0,8%	BY
2002	15,5%	9,7%	28,4%	8,2%	6,5%	6,4%	10,0%	23,1%	22,4%	1,4%	SN
2003	16,2%	10,4%	28,5%	8,2%	7,2%	7,4%	9,3%	17,3%	15,8%	1,6%	SN
2004	17,6%	7,7%	41,9%	8,0%	6,9%	6,9%	8,2%	18,5%	16,9%	1,9%	SN
2005	17,4%	13,4%	26,5%	7,0%	6,1%	6,5%	6,8%	14,9%	13,3%	0,7%	SN
2006	11,5%	7,7%	8,6%	1,7%	1,3%	2,1%	2,6%	5,6%	5,2%	-7,7%	SN
2007	4,3%	3,8%	7,1%	-1,5%	-0,7%	-0,1%	1,0%	-8,4%	-10,4%	-12,0%	BE

Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 174: Defizitquote

Defizitquote*
Länder einschließlich Gemeinden

Jahr	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€ / Ew	Land
2000	-0,1%	-3,0%	-2,8%	-2,3%	-1,5%	-0,9%	-3,3%	-9,8%	-10,7%	2,3%	BY
2001	-3,4%	-4,8%	-7,1%	-8,5%	-7,2%	-7,7%	-10,3%	-19,2%	-20,8%	-0,9%	SN
2002	-8,1%	-10,7%	-14,1%	-9,6%	-8,9%	-8,9%	-12,8%	-16,3%	-16,6%	-2,2%	HH
2003	-12,6%	-12,4%	-18,9%	-10,9%	-10,0%	-10,5%	-12,9%	-18,6%	-18,6%	-3,0%	SN
2004	-12,2%	-9,8%	-20,9%	-8,0%	-7,4%	-7,8%	-8,6%	-13,6%	-12,5%	-0,3%	SN
2005	-18,1%	-14,3%	-24,4%	-7,2%	-6,6%	-7,3%	-9,6%	-12,6%	-11,0%	0,5%	SN
2006	-17,4%	-7,2%	-22,1%	-2,0%	-1,4%	-2,0%	-2,6%	-7,5%	-5,5%	8,0%	SN
2007	-9,4%	-2,9%	-19,5%	4,4%	3,7%	2,8%	-0,6%	11,9%	16,0%	22,5%	BE

* Finanzierungssaldo im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben. LFA-Zahlungen der ausgleichspflichtigen Länder im LFA gekürzt.
Datenquellen: StBA, Berechnungen ZDL

Abbildung 175: Haushaltsstruktur 2000
Haushaltsstrukturen nach Aufgabenbereichen
Länder einschl. Gemeinden und Zweckverbände 2000

a) Bereinigte Ausgaben Mio €

	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
Politische Führung / zentrale Verwaltung	379	945	291	27.858	25.756	20.105	3.736	2.121	1.831
Öffentliche Sicherheit / Ordnung	206	589	211	17.857	15.687	12.327	2.403	2.178	1.967
Rechtsschutz	132	287	96	9.787	8.788	7.235	1.282	1.002	907
Bildung	753	2.098	798	68.392	62.351	50.750	9.266	6.138	5.338
Soziales / Gesundheit / Sport	834	2.266	964	66.779	57.539	46.083	8.825	9.305	8.341
Energie / Verkehr	439	914	372	33.379	31.357	21.827	4.410	2.022	1.651
Wohnungswesen / Raumordnung	248	715	124	27.061	24.559	19.061	2.434	2.503	2.379
Schuldendienst	493	1.049	520	25.153	21.615	17.765	4.106	3.538	3.017
Sonstige	835	1.953	1.209	68.462	65.014	56.551	8.865	6.686	5.477
Insgesamt	4.319	10.816	4.585	344.728	312.666	251.704	45.327	35.493	30.908

b) Anteil am Haushaltsvolumen

	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
Politische Führung / zentrale Verwaltung	9%	9%	6%	8%	8%	8%	8%	6%	6%
Öffentliche Sicherheit / Ordnung	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	6%
Rechtsschutz	3%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Bildung	17%	19%	17%	20%	20%	20%	20%	17%	17%
Soziales / Gesundheit / Sport	19%	21%	21%	19%	18%	18%	19%	26%	27%
Energie / Verkehr	10%	8%	8%	10%	10%	9%	10%	6%	5%
Wohnungswesen / Raumordnung	6%	7%	3%	8%	8%	8%	5%	7%	8%
Schuldendienst	11%	10%	11%	7%	7%	7%	9%	10%	10%
Sonstige	19%	18%	26%	20%	21%	22%	20%	19%	18%
Insgesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Abbildung 176: Haushaltsstruktur 2005
Haushaltsstrukturen nach Aufgabenbereichen
Länder einschl. Gemeinden und Zweckverbände 2005

a) Bereinigte Ausgaben Mio €

	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
Politische Führung / zentrale Verwaltung	282	777	234	22.197	20.521	16.217	2.549	1.718	1.484
Öffentliche Sicherheit / Ordnung	229	633	216	18.922	16.661	13.148	2.516	2.267	2.051
Rechtsschutz	148	351	100	11.006	9.899	8.143	1.423	1.109	1.008
Bildung	888	2.387	729	77.229	70.783	58.867	10.491	6.488	5.760
Soziales / Gesundheit / Sport	989	2.883	991	81.946	73.030	58.989	11.011	8.973	7.981
Energie / Verkehr	356	898	336	29.449	27.643	19.706	3.818	1.811	1.474
Wohnungswesen / Raumordnung	242	655	65	21.885	20.097	16.163	2.123	1.789	1.724
Schuldendienst	465	1.042	521	26.328	22.386	18.134	4.278	3.942	3.421
Sonstige	826	2.035	925	69.946	65.040	57.380	8.867	7.802	6.879
Insgesamt	4.425	11.661	4.117	358.908	326.060	266.747	47.076	35.899	31.782

b) Anteil am Haushaltsvolumen

	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
Politische Führung / zentrale Verwaltung	6%	7%	6%	6%	6%	6%	5%	5%	5%
Öffentliche Sicherheit / Ordnung	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	6%
Rechtsschutz	3%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Bildung	20%	20%	18%	22%	22%	22%	22%	18%	18%
Soziales / Gesundheit / Sport	22%	25%	24%	23%	22%	22%	23%	25%	25%
Energie / Verkehr	8%	8%	8%	8%	8%	7%	8%	5%	5%
Wohnungswesen / Raumordnung	5%	6%	2%	6%	6%	6%	5%	5%	5%
Schuldendienst	11%	9%	13%	7%	7%	7%	9%	11%	11%
Sonstige	19%	17%	22%	19%	20%	22%	19%	22%	22%
Insgesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Alle Angaben sind der Jahresrechnungsstatistik (Fachserie 14 Reihe 3.1) des Statistischen Bundesamtes entnommen. Alle Berechnungen ZDL

Abbildung 177: Einwohner 2000 bis 2007

Bevölkerung der Länder

in Mio. Einwohner

	SL	SH	HB	Länder insg.	FL ges	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
2000	1,069	2,781	0,662	82,183	76,430	62,525	11,940	5,753	5,092
2001	1,067	2,795	0,661	82,335	76,570	62,776	11,980	5,764	5,103
2002	1,065	2,810	0,661	82,475	76,699	63,025	12,020	5,776	5,115
2003	1,063	2,817	0,663	82,518	76,732	63,165	12,045	5,786	5,123
2004	1,059	2,825	0,662	82,498	76,712	63,235	12,060	5,786	5,124
2005	1,052	2,829	0,663	82,468	76,675	63,288	12,066	5,793	5,130
2006	1,047	2,832	0,664	82,372	76,561	63,266	12,051	5,811	5,146
2007	1,040	2,835	0,663	82,261	76,432	63,240	12,036	5,829	5,166
Änderung 2000 bis 2007									
in Mio Einwohner	-0,030	0,054	0,001	0,078	0,003	0,715	0,096	0,075	0,074
in %	-2,8%	1,9%	0,2%	0,1%	0,0%	1,1%	0,8%	1,3%	1,5%

Einwohner zum 30.06.
Datenquelle: StBA

Abbildung 178: Verschiedene Einnahmen- und Ausgabenblöcke 2007

**Analyse verschiedener Einnahmen- und Ausgabenblöcke 2007
Länder einschließlich Gemeinden**

a) Euro je Einwohner

Einnahme- / Ausgabeart	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min/Max-Wert*	
										€ / Ew	Land
Einnahmen											
Bereinigte Einnahmen	3.966	4.066	5.007	4.612	4.457	4.345	4.053	6.682	6.897	7.453	BE
Primäreinnahmen	3.925	4.014	4.998	4.458	4.369	4.248	3.915	5.658	5.743	5.858	BE
Primäreinnahmen nach Abzug Zins, Versorgung, Sozialleistungen	2.397	2.625	2.782	3.143	3.112	2.951	2.676	3.475	3.564	4.086	SN
Steuereinnahmen nach Finanzausgleich (Abgrenzung Kasse)											
Steuereinnahmen nach Allg-BEZ	3.169	3.003	4.027	3.254	3.180	3.224	2.967	4.227	4.253	4.601	HH
Steuereinnahmen nach So-BEZ	3.230	3.022	4.118	3.399	3.308	3.227	2.971	4.584	4.643	4.665	BE
Steuereinnahmen nach Finanzausgleich (Abgrenzung FAG)											
Steuereinnahmen nach Allg-BEZ	3.059	3.108	4.067	3.248	3.180	3.227	3.083	4.145	4.155	4.520	HH
Steuereinnahmen nach So-BEZ	3.120	3.126	4.158	3.393	3.308	3.229	3.087	4.501	4.545	4.558	BE
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	85	168	163	177	177	185	216	176	178	240	NI
Einnahmen aus Vermögensveräußerungen	41	52	8	154	88	97	138	1.024	1.154	1.595	BE
Einnahmen aus Gebühren	177	274	115	260	266	280	182	190	199	361	NW
Finanzvermögensstock	1.188	1.309	5.817	2.228	2.008	2.041	1.705	5.109	5.019	7.513	HH
Ausgaben											
Bereinigte Ausgaben	4.374	4.188	6.076	4.416	4.300	4.227	4.079	5.963	5.949	4.043	BW
Primärausgaben	3.884	3.817	5.216	4.100	4.012	3.943	3.731	5.274	5.282	3.710	NI
Konsumtive Primärausgaben	3.419	3.320	4.467	3.535	3.448	3.439	3.265	4.699	4.729	3.257	BW
Sonstige konsumtive Primärausgaben	1.739	1.793	2.558	1.885	1.813	1.764	1.670	2.865	2.905	1.496	BW
Zinsausgaben	491	371	861	316	288	284	349	689	667	132	BY
Personalausgaben	1.680	1.527	1.910	1.649	1.635	1.676	1.595	1.834	1.824	1.388	BB
Aktive Bezüge	1.152	1.092	1.303	1.262	1.258	1.237	1.184	1.316	1.318	1.092	SH
Versorgungsausgaben	410	326	510	290	281	330	310	416	404	310	NI
Investitionsausgaben	465	497	748	565	564	504	466	576	553	368	NW
Ausgliederungen											
Laufende Zuschüsse an Private	1.018	1.148	1.639	1.106	1.080	1.063	1.015	1.448	1.423	877	BY
an Unternehmen und dgl.	584	579	965	558	539	524	467	809	789	429	BY
an natürliche Personen	434	569	674	548	541	538	548	638	634	414	BW

* Bei Einnahmen (Ausgaben): Land mit dem höchsten (niedrigsten) Wert. Bei Versorgungsausgaben: Niedrigster Wert unter den westdeutschen Ländern

b) Mio €

Einnahme- / Ausgabeart	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH		
Einnahmen											
Bereinigte Einnahmen	4.123	11.526	3.319	379.409	340.640	274.760	48.783	38.947	35.628		
Primäreinnahmen	4.080	11.378	3.314	366.707	333.905	268.638	47.121	32.979	29.665		
Primäreinnahmen nach Abzug Zins, Versorgung, Sozialleistungen	2.492	7.440	1.844	258.585	237.872	186.625	32.209	20.255	18.410		
Steuereinnahmen nach Finanzausgleich (Abgrenzung Kasse)											
Steuereinnahmen nach Allg-BEZ	3.294	8.513	2.670	267.690	243.052	203.886	35.713	24.638	21.968		
Steuereinnahmen nach So-BEZ	3.358	8.566	2.730	279.587	252.871	204.048	35.759	26.716	23.986		
Steuereinnahmen nach Finanzausgleich (Abgrenzung FAG)											
Steuereinnahmen nach Allg-BEZ	3.180	8.809	2.696	267.187	243.028	204.052	37.108	24.158	21.462		
Steuereinnahmen nach So-BEZ	3.243	8.862	2.757	279.083	252.846	204.214	37.154	26.236	23.480		
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	88	476	108	14.523	13.495	11.703	2.596	1.028	919		
Einnahmen aus Vermögensveräußerungen	42	149	6	12.703	6.734	6.122	1.662	5.968	5.963		
Einnahmen aus Gebühren	184	778	76	21.401	20.296	17.725	2.194	1.105	1.029		
Finanzvermögensstock	1.235	3.711	3.856	183.273	153.492	129.062	20.527	29.781	25.925		
Ausgaben											
Bereinigte Ausgaben	4.547	11.871	4.028	363.255	328.676	267.315	49.100	34.757	30.728		
Primärausgaben	4.037	10.820	3.458	337.236	306.671	249.383	44.902	30.743	27.285		
Konsumtive Primärausgaben	3.554	9.412	2.961	290.753	263.542	217.497	39.296	27.388	24.427		
Sonstige konsumtive Primärausgaben	1.808	5.082	1.696	155.096	138.572	111.527	20.102	16.701	15.005		
Zinsausgaben	510	1.051	571	26.019	22.005	17.933	4.198	4.014	3.443		
Personalausgaben	1.746	4.330	1.266	135.657	124.969	105.969	19.194	10.687	9.422		
Aktive Bezüge	1.197	3.094	864	103.790	96.119	78.198	14.250	7.671	6.808		
Versorgungsausgaben	427	924	338	23.881	21.455	20.881	3.732	2.425	2.088		
Investitionsausgaben	483	1.408	496	46.483	43.129	31.886	5.606	3.355	2.859		
Ausgliederungen											
Laufende Zuschüsse an Private	1.059	3.254	1.086	90.985	82.546	67.195	12.216	8.439	7.353		
an Unternehmen und dgl.	607	1.640	640	45.912	41.194	33.157	5.621	4.718	4.078		
an natürliche Personen	452	1.614	447	45.073	41.352	34.038	6.594	3.721	3.275		

Datenquellen: StBA, Berechnungen ZDL

Abbildung 179: Gewogene Durchschnittshabesätze/-steuersätze 2006

Gewogene Durchschnittshabesätze/-steuersätze im Jahr 2006

in vH

	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-/Max-Wert	
										€ / Ew	Land
Grundsteuer A	248	275	247	294	294	302	326	221	216	340	NI
Grundsteuer B	335	319	572	394	377	376	365	601	606	660	BE
Gewerbsteuer	416	339	436	391	386	389	374	444	445	470	HH
Gründerwerbsteuer *	3,5	3,5	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	4,1	4,1	4,5	BE

* Werte für 2007
Quelle: StBA, ZDL

Abbildung 180: Kennzahlen zu Personalausgaben 2006

Kennzahlen zu den Personalausgaben, 2006
Länder einschließlich Gemeinden

	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert*	
										€ / Ew	Land
Personalausgaben (aktive Bezüge)											
Personalausgaben, Mio €	1.210	3.234	869	104.224	96.315	78.065	14.334	7.910	7.041		
Vollzeitäquivalente	29.682	79.921	19.700	2.510.721	2.326.081	1.879.255	342.377	184.640	164.941		
Personalausgaben - € je VZÄ	40.772	40.464	44.108	41.512	41.406	41.540	41.866	42.840	42.688	37.939	BB
Versorgungsausgaben											
Versorgungsausgaben, Mio €	379	876	335	20.913	18.537	18.303	3.323	2.376	2.041		
Versorgungsempfänger	13.445	29.509	12.189	731.848	643.326	630.704	115.507	88.522	76.334		
Versorgungsausgaben - € je Empfänger	28.175	29.690	27.493	28.575	28.815	29.020	28.772	26.840	26.735	27.493	HB
Beihilfen											
Beihilfeausgaben, Mio €	103	211	54	6.300	5.790	5.540	957	509	456		
Beamte / Versorgungsempfänger	31.842	78.171	26.637	2.152.171	1.934.423	1.775.261	330.655	217.748	191.112		
Beihilfen - € je Beschäftigter/Versorgungsempfänger	3.239	2.699	2.009	2.927	2.993	3.121	2.893	2.339	2.386	2.009	HB

* Bei den Personalausgaben: niedrigster Wert unter allen Ländern, bei Versorgung und Beihilfe: niedrigster Wert unter den westdeutschen Ländern
Quelle: StBA

Abbildungen zu Kapitel 6

Abbildung 181: Einzelne Aufgabenbereiche - Bereinigte Ausgaben 2005

Bereinigte Ausgaben 2005
Länder einschließlich Gemeinden und Zweckverbände

a) Euro je Einwohner

Aufgabenbereich	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH	Min-Wert	
										€ / Ew	Land
Politische Führung / zentrale Verwaltung	268	275	353	269	268	256	211	297	289	205	NI
Öffentliche Sicherheit / Ordnung	218	224	326	229	217	208	209	391	400	170	BW
Rechtsschutz	141	124	151	133	129	129	118	191	196	97	BW
Bildung	844	844	1.100	936	923	930	870	1.120	1.123	712	BB
<i>Schulwesen</i>	560	603	610	624	623	628	600	642	646	533	BB
<i>Hochschulen</i>	234	178	394	238	225	229	196	402	403	102	BB
Soziale Sicherung	810	878	1.337	842	803	784	788	1.370	1.374	608	BW
Bundesgesetzliche Sozialausgaben*	162	187	304	159	146	148	162	329	333	95	TH
Wohnungswesen / Raumordnung	230	232	98	265	262	255	176	309	336	94	HH
Energie / Verkehr	338	317	507	357	361	311	316	313	287	253	BE

b) Mio €

Aufgabenbereich	SL	SH	HB	Länder insg	FL insg	FLW	NI / RP	StSt	BE / HH
Politische Führung / zentrale Verwaltung	282	777	234	22.197	20.521	16.217	2.549	1.718	1.484
Öffentliche Sicherheit / Ordnung	229	633	216	18.922	16.661	13.148	2.516	2.267	2.051
Rechtsschutz	148	351	100	11.006	9.899	8.143	1.423	1.109	1.008
Bildung	888	2.387	729	77.229	70.783	58.867	10.491	6.488	5.760
<i>Schulwesen</i>	589	1.706	404	51.448	47.757	39.770	7.245	3.717	3.313
<i>Hochschulen</i>	246	503	261	19.605	17.283	14.495	2.362	2.326	2.066
Soziale Sicherung	853	2.485	886	69.427	61.545	49.617	9.504	7.936	7.049
Bundesgesetzliche Sozialausgaben*	169	529	202	13.078	11.164	9.380	1.956	1.915	1.713
Wohnungswesen / Raumordnung	242	655	65	21.885	20.097	16.163	2.123	1.789	1.724
Energie / Verkehr	356	899	336	29.449	27.643	19.706	3.818	1.811	1.474

* Ergebnisse 2006. HLU außerhalb von Einrichtungen und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII, Wohngeld nach WoGG (nur Landesanteil), Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II (abzüglich Bundesbeteiligung von 29,1% und SoBEZ nach § 11 Abs 3a FAG), BaföG (Landesanteil).
Datenquellen: StBA. Berechnungen ZDL

Abbildung 182: Anteil der Kinder in Kindertageseinrichtungen an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung

Tab - Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege je gleichaltriger Wohnbevölkerung zum 15.03.2006

	SL	SH	FL insg	FLW	NI / RP	HB	StSt	BE / HH	Länder insg
Kinder in Tageseinrichtungen insgesamt	25,9	23,0	27,4	24,3	23,4	27,3	28,2	28,3	27,4
im Alter von 0 bis unter 3 Jahren	9,9	5,9	11,0	6,5	5,9	7,4	25,9	28,1	12,1
im Alter von 3 bis unter 6 Jahren	93,7	80,5	86,8	86,0	83,8	83,9	83,4	83,4	86,6
im Alter von 6 bis unter 11 Jahren	15,5	14,3	19,1	14,6	13,7	21,9	12,7	10,7	18,7
im Alter von 11 bis unter 14 Jahren	0,4	0,3	0,7	0,6	0,4	1,4	1,0	0,9	0,7
Kinder in Tagespflege insgesamt	0,3	0,6	0,5	0,4	0,3	0,9	1,6	1,6	0,6
im Alter von 0 bis unter 3 Jahren	0,4	2	1,4	1,1	0,6	1,8	3,6	3,9	1,6
im Alter von 3 bis unter 6 Jahren	0,4	1	0,5	0,5	0,4	1,1	1,7	1,8	0,5
im Alter von 6 bis unter 11 Jahren	0,3	0	0,3	0,3	0,3	0,8	0,9	0,9	0,3
im Alter von 11 bis unter 14 Jahren	0,2	0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,1