

## **Kammer kompakt:**

### **Der Bremer Haushalt – Entwicklungen und Herausforderungen**

1. Die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich bleiben für das Land Bremen von großer Bedeutung. Für 2014 erhält es rund 600 Millionen Euro. Die Gesamtsumme des Länderfinanzausgleichs stieg im vergangenen Jahr erstmals auf mehr als neun Milliarden Euro. Im Verhältnis zu den Einnahmen der Bundesländer ist die Umverteilung jedoch weiterhin moderat und liegt noch deutlich unter ihrem Höchststand.
2. Die Entwicklung der drei Stadtstaaten war 2014 positiv: Sowohl Bremen wie auch Berlin und Hamburg konnten ihre Finanzkraft im Verhältnis zum Länderdurchschnitt erhöhen. Bezüglich der Einnahmen aus Landessteuern liegt Hamburg weiterhin deutlich vor Berlin und Bremen.
3. Das Jahr 2014 schloss der bremische Haushalt mit einem Minus von 440 Millionen Euro ab. Das entspricht einem Defizit je Einwohner von 672 Euro – dem mit Abstand größten in Deutschland. Neun Länder erreichten einen positiven Saldo.
4. Die Ausgaben Bremens sind zu einem größeren Teil „vorbestimmt“ als anderswo. Der bremische Haushalt hat durch Zinsen, Ruhestandsbezüge und Sozialausgaben besonders hohe Vorbelastungen zu schultern. Der Handlungsspielraum ist dadurch eingeschränkt.
5. Die Personalausgaben sind in Bremen hoch – allerdings nur unter Berücksichtigung der Ruhegehälter. Bei den Ausgaben für aktive Bedienstete des Kernhaushalts liegt Bremen unter dem Bundesdurchschnitt.
6. Bei den Sachinvestitionen belegt Bremen 2013 den vorletzten Platz vor Berlin. In Hamburg wurde mehr als dreimal so viel in Straßen und öffentliche Gebäude investiert. Durch die Sparzwänge der finanziell schlecht ausgestatteten Länder nehmen die Unterschiede in der öffentlichen Infrastruktur zu.
7. Die Verschuldung Bremens beträgt pro Kopf über 30.000 Euro und damit mehr als das Dreifache des Länderdurchschnitts. Auch die Zinsausgaben sind in Bremen die höchsten aller Bundesländer: Im Jahr 2013 lagen sie bei mehr als 1.100 Euro je Einwohner. Der Durchschnitt liegt bei gut 300 Euro.

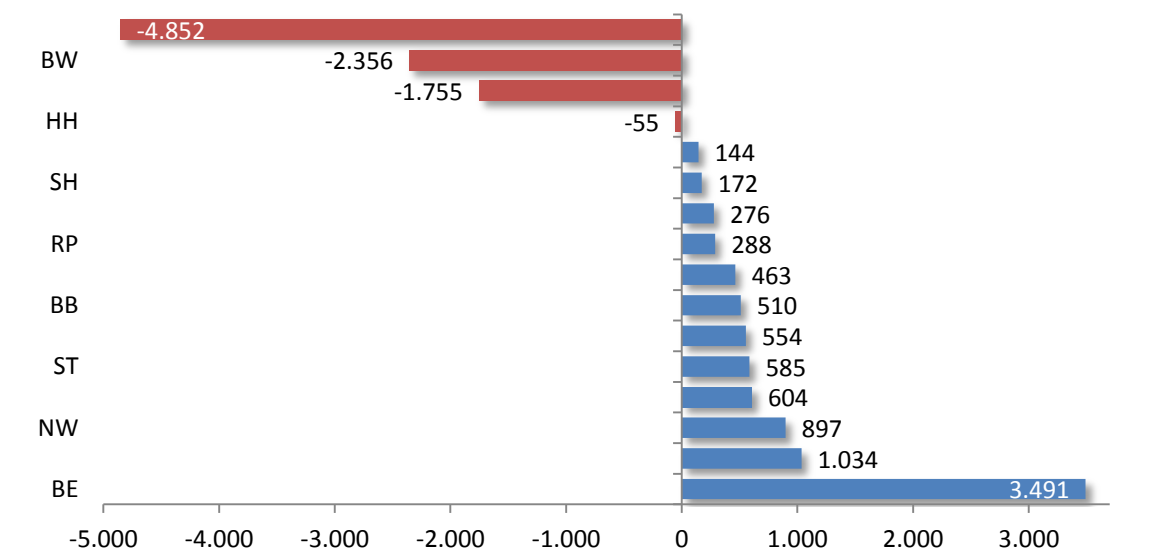
## 1. Länderfinanzausgleich 2014: Berlin größter Profiteur

Im Finanzausgleich unter den Ländern gehörte Bremen, auch heute noch mit der zweithöchsten Wirtschaftskraft je Einwohner, bis ins Jahr 1969 meist zu den „Zahlern“. Nach Änderungen der Steuerzuteilung (Zahlung der Lohnsteuer am Wohnort) und der Strukturkrise im Zwei-Städte-Staat zählt Bremen heute zu den „Nehmern“. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sind für das Land von großer Bedeutung. Für das Jahr 2014 bekommt Bremen mehr als 600 Millionen Euro – das entspricht 918 Euro je Einwohner. Dieses Geld macht mehr als ein Zehntel der gesamten bremischen Einnahmen aus. Hinzu kommen für Bremen noch gut 200 Millionen Euro, die der Bund im Anschluss an den Länderfinanzausgleich als allgemeine Ergänzungszuweisungen gewährt. Das Land Berlin erhält den größten Betrag aus dem Ausgleichstopf. In die Hauptstadt gehen 3.491 Millionen Euro – oder 1.115 Euro je Einwohner.

Vier Länder müssen Einnahmen an die anderen Länder abgeben. In den Kreis der „Geberländer“ zurückgekehrt ist Hamburg. Der Stadtstaat muss für 2014 einen Ausgleichsbeitrag von 55 Millionen Euro oder 32 Euro je Einwohner leisten. Über die Hälfte der Gesamtsumme trägt mit 4.852 Millionen Euro Bayern. Je Einwohner entspricht dies 384 Euro. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr erstmals mehr als neun Milliarden im Länderfinanzausgleich umverteilt, das sind rund 600 Millionen Euro mehr als im Vorjahr. Zustande kam dieser „Rekord“ vor allem durch die günstige Einnahmeentwicklung der Länder. In Relation zu den Gesamteinnahmen befindet sich die Ausgleichssumme mit 3,1 Prozent noch deutlich unter den Höchstständen um die Jahrtausendwende.

**Abb. 1: Länderfinanzausgleich 2014**

Ausgleichsbeiträge (-) und Ausgleichszuweisungen (+) in Millionen Euro



**Quelle:** Bundesministerium der Finanzen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014; Eigene Darstellung. © Institut Arbeit und Wirtschaft

Länderfinanzausgleich meint in diesem Papier stets den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.

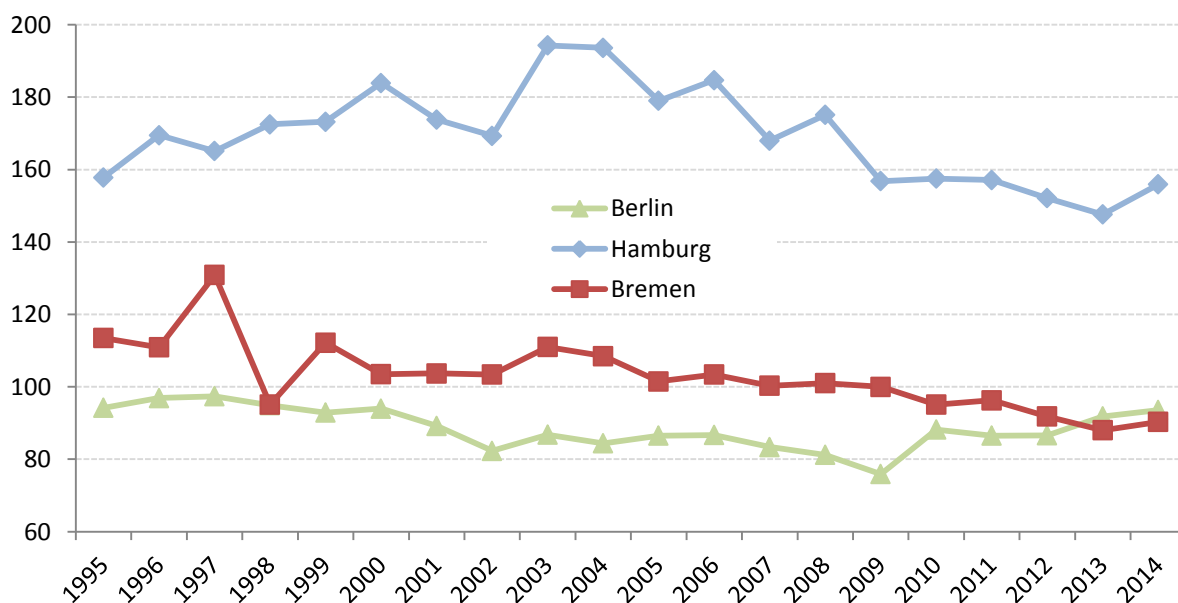
## 2. Steuerkraft der Stadtstaaten: Aufwärtstrend 2014

Die Steuerkraft je Einwohner ist 2014 erstmals seit acht Jahren wieder in allen drei Stadtstaaten gestiegen. Die Steuerkraft ergibt sich aus den Einnahmen aus Landessteuern, den Länderanteilen an Einkommen- und Körperschaftsteuer, den Anteilen der Länder an der Gewerbesteuer und den Kompensationszahlungen des Bundes für die Kfz-Steuer. Damit spiegelt die Steuerkraft nur die Einnahmeseite der Länder wider, die kommunale Steuerkraft bleibt hier außen vor.

Hamburg erreichte 155,9 Prozent des Länderdurchschnitts und wurde so wieder zum „Geberland“. Der Abstand zu den beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Bremen bleibt groß, auch wenn Hamburg in den zurückliegenden Jahren an Vorsprung eingebüßt hat. Bremens Steuerkraft je Einwohner lag 2014 bei 90,3 Prozent des Länderdurchschnitts, Berlins Steuerkraft bei 93,6 Prozent. Der positive Trend in der Hauptstadt seit 2009 wurde damit bestätigt, in Bremen und Hamburg zumindest vorerst eine Trendwende vollzogen. 2014 war Berlin in Bezug auf die Steuerkraft erstmals an Bremen vorbeigezogen.

Die Steuereinnahmen der Länder stiegen 2014 laut Bundesfinanzministerium um 4,5 Prozent. Im Land Bremen betrug das Plus gut 5,5 Prozent. Hamburg (+9,1 %) und Berlin (+10,1 %) konnten noch höhere Steuerzugewinne (ohne Gemeindesteuern) verzeichnen.

**Abb. 2: Steuerkraft der Stadtstaaten**  
je Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts



**Quelle:** Bundesministerium der Finanzen: Endgültige Abrechnungen des LFA 1995 bis 2010 sowie 2012 und 2013, vorläufige Abrechnungen des LFA für 2011 (aktualisiert) und 2014, Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

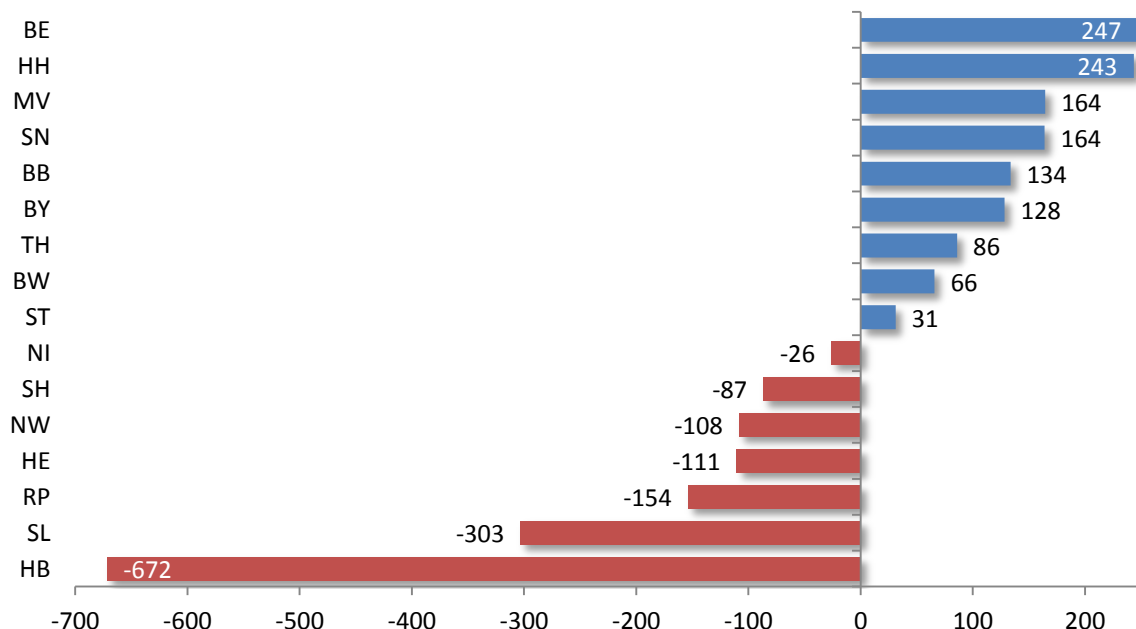
Steuerkraft der Länder (vor Umsatzsteuerverteilung) ergibt sich aus den Länderanteilen an Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage, den Landessteuern (Erbsteuer, Steuerkraftzahl der Grunderwerbsteuer etc.) und den Kfz-Kompensationsbeträgen. Siehe § 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 FAG.

### 3. Hohes Defizit im Bremer Landeshaushalt

Nach neueren Zahlen aus dem Bundesfinanzministerium schlossen die 16 Bundesländer das vergangene Jahr mit einem Überschuss von mehr als 700 Millionen Euro ab. Erstmals seit 2007 weisen die Länder insgesamt damit wieder einen positiven Finanzierungssaldo aus. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind allerdings gravierend. Während Bayern einen Überschuss von mehr als 1,6 Milliarden Euro erzielen konnte, musste Nordrhein-Westfalen ein Minus von 1,9 Milliarden Euro verbuchen.

Die höchsten Pro-Kopf-Überschüsse weisen die Stadtstaaten Berlin und Hamburg mit jeweils fast 250 Euro je Einwohner aus. Das Defizit Bremens bleibt – trotz der guten Entwicklung auf der Länderebene – beunruhigend: Je Einwohner fehlten 2014 fast 672 Euro in der Kasse (insgesamt 440 Millionen Euro). Auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt sind es vor allem die Entwicklungen der Vergangenheit, gegen die das kleinste Bundesland ankämpft. So sind Ausgaben entstanden, die den Haushalt von heute vorbelasten. Ohne die zu zahlenden Zinsen beispielsweise würde Bremen schon jetzt einen Überschuss erzielen. Vieles wird daher im Hinblick auf das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts vom Umgang mit dem Problem der Altschulden- und Zinslasten abhängen. Eine Lösung, die auch den hochverschuldeten Ländern echte Perspektiven aufzeigt, muss deshalb eine zentrale Bremer Forderung in den aktuellen Verhandlungen über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sein.

**Abb. 3: Finanzierungssaldo der Länder**  
2014 in Euro je Einwohner



**Quelle:** Bundesministerium der Finanzen: Die Einnahmen, Ausgaben und Kassenlage der Länder bis Dezember 2014 (Monatsbericht Februar 2015, S. 104 ff.); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

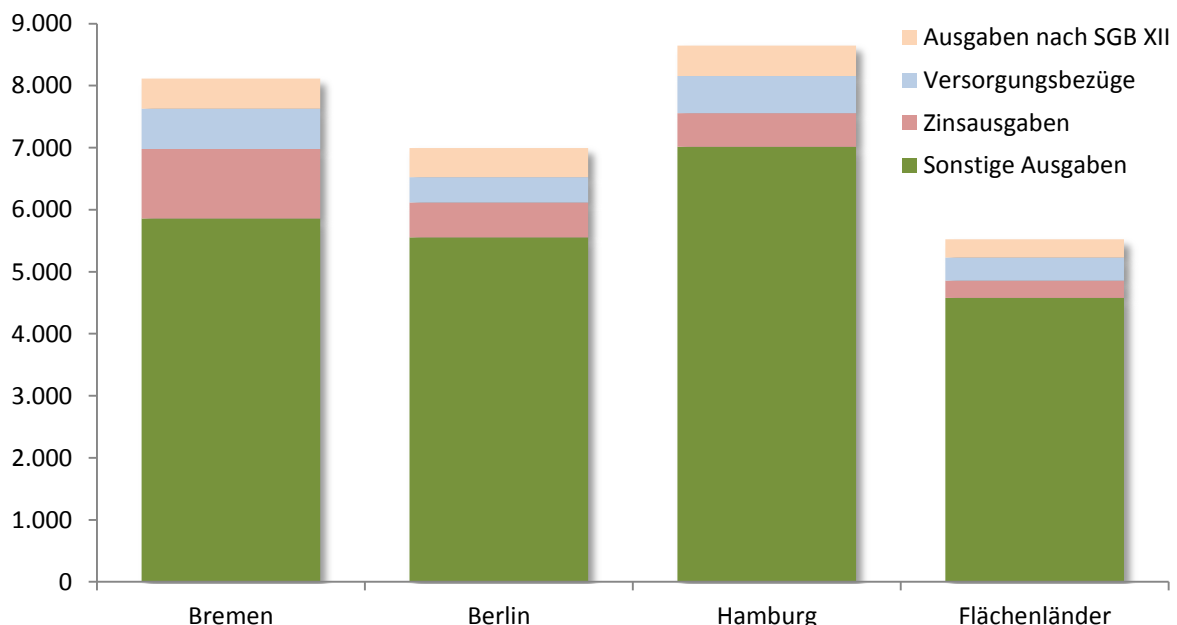
#### 4. Vorbelastungen des Bremer Haushalts groß

Was die Gesamtausgaben betrifft, belegt Bremen unter den Stadtstaaten die mittlere Position. Hamburgs Ausgaben (bereinigt um interne Zahlungen und Zahlungen im Länderfinanzausgleich) lagen 2013 deutlich höher, Berlin hatte geringere Ausgaben. Der Landeshaushalt der Freien Hansestadt Bremen ist zu einem großen Teil mit Ausgaben „vorbelastet“.

Neben den Zinsausgaben sind auch die Sozialleistungsausgaben, die über das Sozialgesetzbuch XII zu einem Großteil vom Bund bestimmt sind, und Versorgungsbezüge, also Pensionsverpflichtungen und Ruhegehälter für ehemalige Bedienstete, kurzfristig kaum beeinflussbar – der Handlungsspielraum also eingeschränkt. Und dies deutlich stärker als in anderen Ländern: Für Zinsen, Sozialleistungen und Versorgungsbezüge gab Hamburg 2013 rund 600 Euro je Einwohner weniger aus als Bremen. In Berlin lagen die Ausgaben je Einwohner sogar mehr als 800 Euro unter denen Bremens. Diese außerordentlichen Belastungen kann Bremen kaum alleine bewältigen. Im Zuge der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen sollte deshalb eine Lösung für die hohen Zinsausgaben einiger Länder – etwa über einen Altschuldentilgungsfonds – gefunden werden. Auch eine Kostenübernahme weiterer Sozialleistungsausgaben durch den Bund im Sinne des Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt“) würde Bremen entlasten.

Abb. 4: Ausgaben und Vorbelastungen

2013 in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt: Kassenstatistik 2013 (Fachserie 14, Reihe 2, ohne Auslaufperiode), Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe 2013 (Fachserie 13, Reihe 2.1) und BMF: Monatsbericht Februar 2014; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Sonstige Ausgaben entsprechen bereinigten Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte) abzüglich tatsächlichen LFA-Zahlungen der Geberländer und benannten Vorbelastungen. Länder einschließlich Gemeindeebene.

## 5. Personalausgaben: Hohe Kosten durch Pensionen

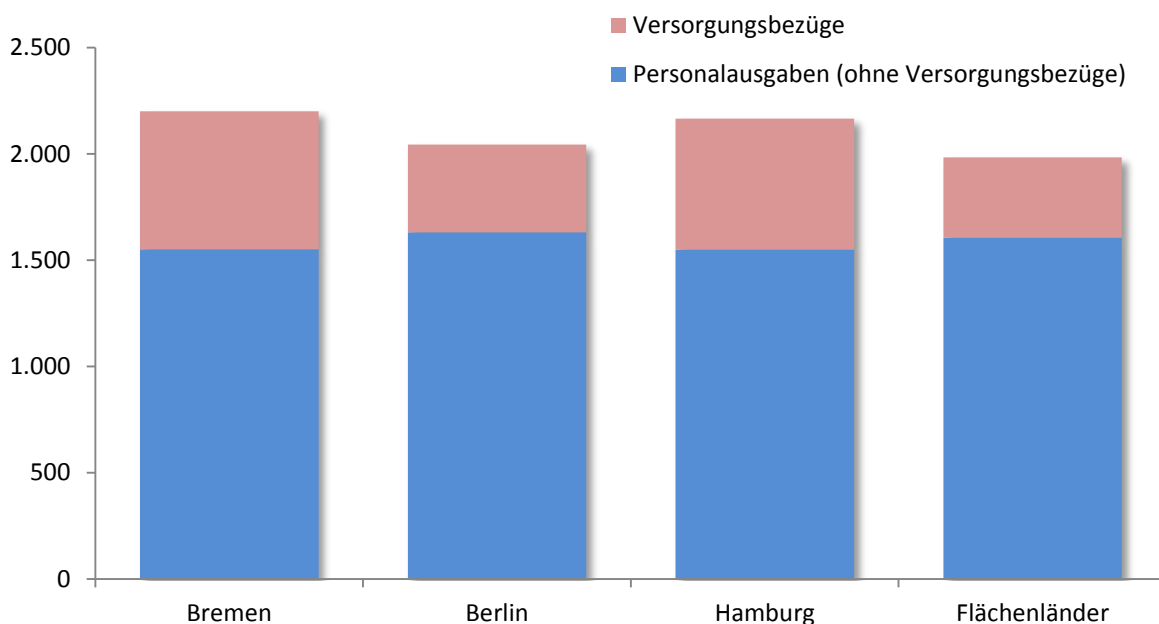
Einen gewichtigen Teil der Länderausgaben bilden die Personalausgaben. Die „klassischen“ Bereiche des öffentlichen Dienstes wie Verwaltungsbeamte, Lehrer oder Polizisten werden im sogenannten Kernhaushalt ausgewiesen und sind daher gut vergleichbar.

Je Einwohner hat Bremen die höchsten Personalausgaben. Allerdings hat das kleinste Bundesland die Lasten der Personalpolitik früherer Jahre zu tragen. Denn besonders hoch sind in Bremen die Bezüge für ausgeschiedene Bedienstete. Insbesondere die ostdeutschen Länder sind von Verpflichtungen für Ruhegehälter und Pensionen weitaus weniger betroffen. Werden lediglich die „Aktivbezüge“ (Ausgaben für aktuell im Dienst befindliche Mitarbeiter) betrachtet, verschwinden die Unterschiede weitgehend: Bremen liegt hier sogar unter dem Länderdurchschnitt und auf ähnlichem Niveau wie Berlin und Hamburg. „Spitzenreiter“ bei den Personalausgaben ohne Versorgungsbezüge sind mit rund 1.700 Euro je Einwohner Bayern und Baden-Württemberg.

Dass Einsparpotenziale ungenutzt blieben und Bremen sich aktuell zu viel öffentlichen Dienst leistet, bestätigen diese Zahlen nicht. Der in den zurückliegenden Jahren vollzogene Abbau des Personalbestands und ein weiterer Beschäftigungsabbau werden sich allerdings erst mittelfristig bemerkbar machen. Laut Angaben der Finanzsenatorin steigen die Ausgaben für Versorgungsbezüge zunächst noch bis ins Jahr 2020 an (siehe Finanzplan 2012 - 2017, S. 34 ff.).

**Abb. 5: Personalausgaben**  
2013 in Euro je Einwohner

**iauw**



**Quelle:** Statistisches Bundesamt: Kassenstatistik 2013 (Fachserie 14, Reihe 2, ohne Auslaufperiode); © Institut Arbeit und Wirtschaft  
Personalausgaben des Kernhaushalts. Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

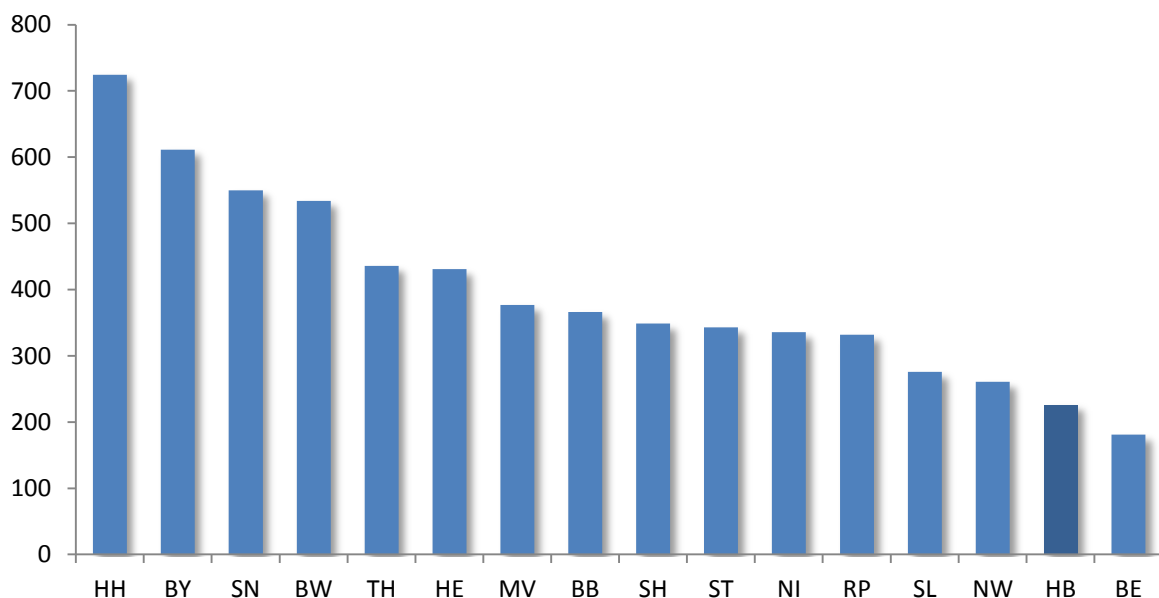
## 6. Niedrige Sachinvestitionen in finanzschwachen Ländern

Die angespannte Haushaltslage Bremens schlägt sich auch in den Investitionsausgaben nieder. Hamburg investierte zum Vergleich 2013 je Einwohner mehr als dreimal so viel in die öffentliche Infrastruktur. Nur in Berlin lagen die Sachinvestitionen pro Kopf niedriger als hierzulande. Trotz geringer Investitionsausgaben konnte Bremen jedoch die großen Löcher im Haushalt nicht verhindern.

Die zur Verfügung stehenden Mittel für die Sanierung von Straßen und öffentlichen Gebäuden schwanken – „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ (Artikel 72, Absatz 2, Grundgesetz) zum Trotz – regional stark. Insbesondere Bauinvestitionen werden vor allem von den Kommunen getätigt. Es zeigt sich, dass in Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg und Hamburg regelmäßig deutlich mehr investiert wird als in den westdeutschen Nehmerländern samt Berlin und Bremen. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen der Investitionstätigkeit und der finanziellen Ausstattung von Ländern und ihren Kommunen. Die bestehenden Unterschiede in der öffentlichen Infrastrukturausstattung nehmen dadurch weiter zu. Durch die engen Sparzwänge einiger Bundesländer und der finanziellen Unterausstattung vieler Kommunen droht mancherorts ein Verfall der öffentlichen Infrastruktur – vor allem in den finanzschwachen Ländern und Gemeinden, in denen oft noch hohe Zins- und Sozialleistungsausgaben das Problem verschärfen.

**Abb. 6: Sachinvestitionen in den Bundesländern**

2013 in Euro je Einwohner



**Quelle:** Statistisches Bundesamt: Kassenstatistik 2013 (Fachserie 14, Reihe 2); Eigene Berechnung; Eigene Darstellung. Einwohner zum 30.06. auf Zensus-Basis. Länder einschließlich Gemeindeebene.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

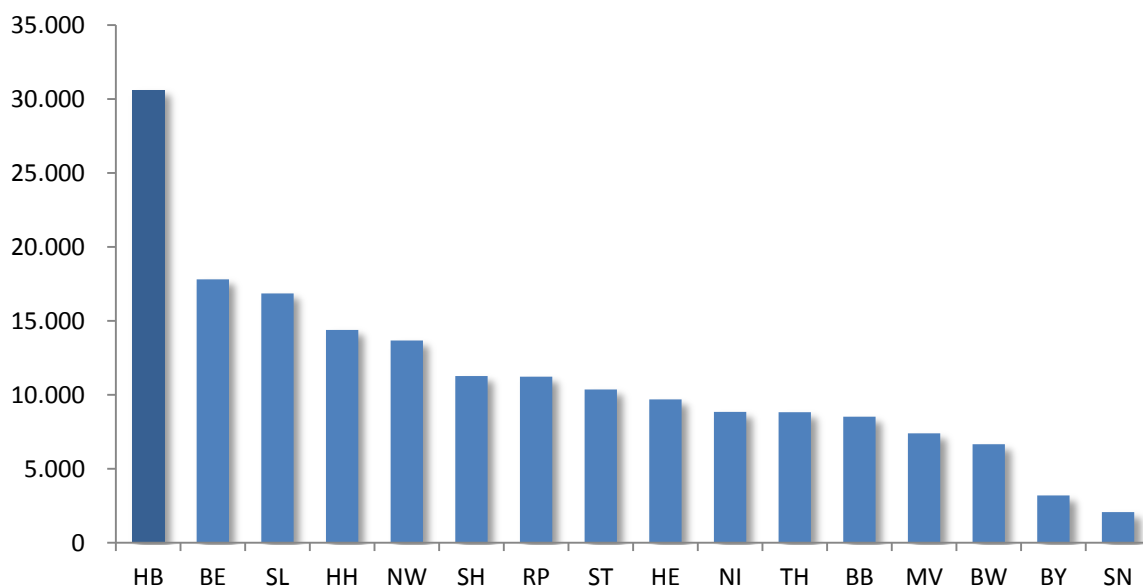
## 7. Bremen mit höchstem Schuldenstand je Einwohner

Ende 2013 belief sich der Schuldenstand Bremens auf über 20 Milliarden Euro. Das entspricht einer Verschuldung von 30.615 Euro je Einwohner. Bremens Verschuldung liegt damit deutlich über der der beiden anderen Stadtstaaten. An der „Spitze“ der Flächenländer liegt das Saarland. Der hohe Schuldenstand Bremens spiegelt sich auch in den Zinsausgaben wider. In der Hansestadt ist ein hoher Anteil des Budgets für den Schuldendienst gebunden. 2013 entfielen auf jeden Bremer 1.119 Euro, die für Zinsen aufgebracht werden mussten. Das sind mehr als 15 Prozent der Einnahmen (ohne Vermögensverkäufe). In Berlin waren es im selben Zeitraum 566 Euro, in Hamburg 528 Euro je Einwohner. Der sächsische Haushalt wurde zum Vergleich nur mit 110 Euro je Einwohner durch Zinsverpflichtungen belastet, der bayrische (jeweils Land samt Gemeinden) mit 118 Euro. Das sind lediglich rund zwei Prozent der regulären Einnahmen.

Die Bedingungen für die Bundesländer auf dem Weg in die Schuldenbremse sind also sehr unterschiedlich. In Bremen wären weitere Ausgabenkürzungen nötig, um den angestrebten ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die öffentlichen Leistungen würden sich dadurch zwischen den Bundesländern aber noch weiter auseinander bewegen, weil den mit Zinsen hoch vorbelasteten Ländern weniger Geld für andere Aufgaben zur Verfügung steht. Deshalb muss diesen Ländern eine echte Entschuldungsperspektive geboten werden, um faire Startbedingungen zu gewährleisten. Dies wird eine der wichtigsten Herausforderungen für die kommende Föderalismusreform sein.

**Abb. 7: Schuldenstand der Bundesländer**

2013 in Euro je Einwohner



**Quelle:** Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte (Fachserie 14, Reihe 5); Eigene Darstellung. Schuldenstand zum 31.12. Einwohner zum 30.06. auf Zensus-Basis. Länder einschließlich Gemeindeebene.

© Institut Arbeit und Wirtschaft



In der Reihe **Kammer kompakt** sind bisher erschienen:

- **Leiharbeit – weder fair noch sicher**  
April 2015
- **Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen in Bremen: steigende Realeinkommen – aber nur ein schwaches Plus im Dienstleistungsbereich**  
Dezember 2014
- **Wachstumskurs setzt sich fort – Beschäftigungsentwicklung aber unterdurchschnittlich**  
April 2014
- **Industrie ist stabiler und stabilisierender Faktor der bremischen Wirtschaft**  
Dezember 2013
- **Armutsgefährdung und Kinderarmut in Bremen**  
November 2013
- **Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung: Bremen im Bundesländervergleich**  
Juni 2013
- **Frauen in der Bremer Arbeitswelt – erschwerter Erwerbszugang, typisch atypisch, klaffende Verdienstlücken**  
März 2013
- **Arbeitnehmereinkommen in Bremen: stagnierende Realeinkommen und wachsender Niedriglohnbereich – aber zum Teil auch überdurchschnittliche Löhne**  
Dezember 2012
- **Nach der Krise wieder auf Wachstumskurs – Beschäftigungssituation aber unbefriedigend**  
Juni 2012
- **Immer mehr Arbeitnehmer pendeln**  
März 2012
- **Boombranche Leiharbeit**  
Dezember 2011