BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
17. Wahlperiode

Drucksache 17 / 1430
14. 09. 10

Mitteilung des Senats vom 14. September 2010

Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes

Nach § 50 Absatz 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) überreicht der Senat der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes

Bremen, 7. September 2010

1. Einleitung

Gemäß § 3 Abs. 2 des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) berät der Stabilitätsrat „jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes“ auf Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaften. Die Freie Hansestadt Bremen legt im Folgenden hierfür ihren gemäß § 12 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates bis spätestens Mitte September zu erstattenden Bericht vor.

Den Inhalten des Berichts sind folgende grundsätzliche Anmerkungen voranzustellen:

a) Die zur Analyse der aktuellen Lage und der mittelfristigen Entwicklung der Haushalte herangezogenen Kennzahlen belegen die bereits seit längerem bestehende extreme Haushaltsnotlage Bremens.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese extreme Haushaltsnotlage des Landes Bremen bereits in einem Urteil des Jahres 1992 bestätigt und festgestellt, dass Grad und Zustandekommen dieser Ausgangslage einen Hilfeanspruch gegenüber der Solidargemeinschaft des Bundes und der Länder rechtfertigen. Bremen erhielt daraufhin bis 2004 Sanierungshilfen (Sonder-BEZ). Im Wesentlichen aufgrund massiver Einnahmeprobleme – die steuerabhängigen Einnahmen (Steuern, LFA, BEZ) des Stadtstaates blieben zwischen 1994 und 2004 praktisch unverändert und wiesen damit einen realen Rückgang um über 13 % auf – und hoher Vorbelastungen u. a. durch gesetzliche Verpflichtungen (insbesondere Sozialleistungsausgaben) konnte sich Bremen trotz dieser Hilfen nicht aus der extremen Haushaltsnotlage befreien.

Die Freie Hansestadt Bremen musste der Föderalismuskommission II dementsprechend im Januar 2008 mitteilen, dass Chancen für die Erreichung ausgeglichener Haushalte (Nullneuverschuldung) bis zum Jahr 2019 aus eigener Kraft nicht bestehen. In der im Rahmen der weiteren Kommissionsarbeit eingesetzten AG „Haushaltsanalysen der Bundesländer Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“ konnte nicht festgestellt werden, dass Bremen über ausreichende Konsolidierungspotenziale für eine eigenverantwortete Haushaltssanierung verfügt. Lediglich im Bereich der Investitionsausgaben wurden Anhaltspunkte für zusätzliches Konsolidierungspotenzial festgestellt, das jedoch im Rahmen des weiteren Sanierungspfades plange-

mäß realisiert worden ist bzw. realisiert wird. In der Konsequenz beschloss die Föderalismuskommission II im März 2009, dem Land Bremen – mit der Maßgabe eines parallel vorzunehmenden, vollständigen Abbaus des strukturellen Defizits – zur Einhaltung der Schuldengrenzen bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. € pro Jahr zu gewähren.

Zur Konkretisierung des damit verbundenen Konsolidierungskurses bis 2020 hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen in einer Klausur am 8. März 2010 bereits wesentliche Grundlagen und Entscheidungen zum Abbau des strukturellen Defizits um jeweils 10 % p. a. in die Wege geleitet, die weitere Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Investitionen, der Personalkosten (u. a. ein Stellenabbau von 940 Stellen bis 2014), der konsumtiven Ausgaben sowie zur Steigerung der Einnahmen vorsehen.

Derzeitige Zielvorgabe ist dabei die weitgehende Konstantsetzung der Primärausgaben über den gesamten Konsolidierungszeitraum. Abschließende Entscheidungen über den Haushalt 2011 sowie die mittelfristige Finanzplanung konnten aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen mit dem Bund über die Verwaltungsvereinbarung, die wesentliche Auswirkungen auf die entsprechenden Rahmendaten hat, noch nicht getroffen werden (siehe unten), sodass die abgebildeten Haushaltsdaten für die Jahre 2011 ff. noch vorläufige bzw. zu aktualisierende Planungs- und Berechnungsstände abbilden.

b) Bremens extreme Haushaltsnotlage ergibt sich auch unabhängig von den gebildeten Schwellenwerten der maßgeblichen Kennzahlen.

Gleichwohl ist – insbesondere auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen und Einstufungen – darauf hinzuweisen, dass vom jeweiligen Flächenländerwert abweichende Schwellenwertbildungen für die Stadtstaaten nach bremischer Auffassung bei der Kennzahl „Schuldenstand“ in der gewählten Größenordnung und bei der Kennzahl „Zins-Steuer-Quote“ generell inhaltlich nicht begründbar vorgenommen wurden: Die Einbeziehung der Gemeindeebene erhöht den (fundierten) Schuldenstand in den Flächenländern um rd. 19 %, der Schwellenwert der Stadtstaaten übersteigt den Vergleichswert der Flächenländer hingegen um mehr als 69 %. Gründe für eine in Stadtstaaten gegenüber Flächenländern vertretbare höhere Zins-Steuer-Quote sind nicht bekannt.

2. Bericht über die Haushaltsentwicklung

2.1 Zeitraum 2008/2010

Für die zur Beurteilung der Haushaltslage ausgewählten Kennzahlen sind in Tabelle 1 die Werte der Freien Hansestadt Bremen den jeweiligen Länderdurchschnitten und den zum Teil speziell für die Stadtstaaten gesetzten Schwellenwerten gegenübergestellt. Die deutliche Überschreitung aller Vergleichskennzahlen dokumentiert die extreme Haushaltsnotlage des Landes.

Tab. 1 : Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage

	Aktuelle Haushaltslage			
	Ist		Soll	Über-schreitung
	2008	2009	2010	
struktureller Finanzierungssaldo (in € je Einwohner)	**-674**	**-1.286**	**-1.507**	
Schwellenwert	-132	-403	-575	ja
Länderdurchschnitt	68	-203	-375	
Kreditfinanzierungsquote (in %)	**12,1**	**23,8**	**23,1**	
Schwellenwert	3,5	8,8	11,7	ja
Länderdurchschnitt	0,5	5,7	8,7	
Zins-Steuer-Quote (in %)	**20,0**	**22,7**	**24,7**	
Schwellenwert	14,9	15,2	16,9	ja
Länderdurchschnitt	10,0	10,1	11,3	
Schuldenstand (in € je Einwohner)	**23.085**	**24.256**	**25.839**	
Schwellenwert	13.213	13.751	14.491	ja
Länderdurchschnitt	6.006	6.250	6.587	
Auffälligkeit im Zeitraum		ja		
Ergebnis der Kennziffern		Haushaltsnotlage besteht		

Senatorin für Finanzen; Referat 20

Zugleich ist feststellbar, dass dabei im Zeitverlauf 2008/2010 – wie im Länderdurchschnitt – auch für Bremen zum Teil erhebliche Verschlechterungen der zentralen Haushaltskennzahlen zu verzeichnen sind bzw. sein werden, die wie folgt begründet sind:

— Die deutliche Zunahme des Finanzierungsdefizits der bremischen Haushalte 2009 gegenüber 2008 (- 435 Mio. €) war im Wesentlichen durch dramatische Einbrüche der steuerabhängigen Einnahmen (- 366 Mio. €) geprägt. Mehrausgaben resultierten nahezu ausschließlich aus tarifbedingten Mehrbedarfen für Personalausgaben und Personalkostenerstattungen, Sozialleistungsausgaben (insbesondere Erziehungshilfen und kommunale Leistungen nach SGB II) und Zinsausgaben. Die Vergrößerung des Finanzierungsdefizits verschlechterte direkt die Kreditfinanzierungsquote und den Schuldenstand sowie – aufgrund der dabei hauptursächlichen Steuermindereinnahmen – vor allem auch die Zins-Steuer-Quote.

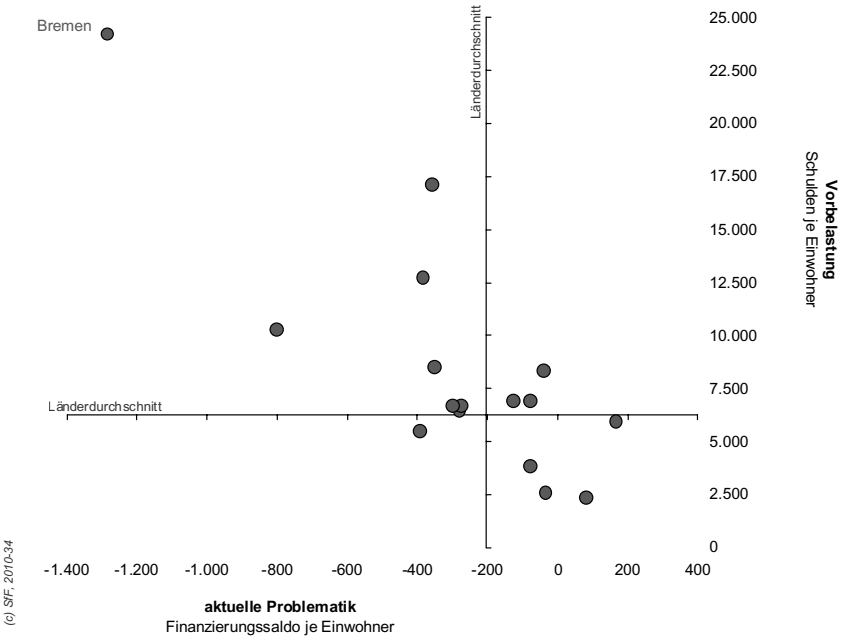
— Nach bisherigem Veranschlagungs- und Planungsstand ergibt sich 2010 im Vorjahresvergleich eine weitere Vergrößerung der Deckungslücke der bremischen Haushalte um rd. 174 Mio. €. Aktuell nach wie vor erwartete, erneute steuerabhängige Einnahmeverluste (- 25 Mio. €; vor allem Gewerbesteuereinnahmen) und leicht steigende Personalausgaben sowie insbesondere weiter zunehmende Zinslasten bestimmen diese Entwicklung. Weitere Verschlechterungen in beträchtlicher Größenordnung, auf die parallel zum vorliegenden Bericht in Form eines Nachtragshaushaltes reagiert werden muss, zeichnen sich aufgrund unvermeidbarer Mehrbedarfe zur Finanzierung gesetzlich verpflichteter Sozialleistungen (mit den Schwerpunkten Jugendhilfe und SGB-II-Maßnahmen) ab.

Länderdurchschnitts- und Schwellenwertvergleiche zeigen, dass Besonderheit und Grad der Problemlage der bremischen Haushalte sowohl in den eher vergangenheitsorientierten Kennzahlen (Schuldenstand mit korrespondierender Zins-Steuer-Quote) als auch in den Werten, die die zum Teil damit im Zusammenhang stehende aktuelle Haushaltslage beschreiben (Finanzierungssaldo mit korrespondierender Kreditfinanzierungsquote), ablesbar sind. Die hierfür maßgeblichen bekannten Ursachen, die Bremen u. a. im Rahmen der Föderalismuskommission II bereits deutlich gemacht hat, lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

— Infolge wirtschaftsstruktureller Probleme der Vergangenheit, einnahmemindernder Bevölkerungsverluste, überproportionaler großstadttypischer Sonderlasten und letztlich nicht aufgabenadäquater Finanzausstattung der Stadtstaaten werden die Haushalte des Landes durch fundierte Schulden belastet, die den bundesdurchschnittlichen Vergleichswert aller Länder und Gemeinden aktuell bereits um deutlich mehr als 200 % übersteigen. Die hierfür zu leistenden hohen Zinsausgaben trugen in der Vergangenheit nicht unwesentlich zur weiteren Neuverschuldung des Stadtstaates bei („Zins-Schulden-Spirale") und bilden – trotz entlastender Effekte der Konsolidierungszahlungen – erhebliche, durch Anstrengungen in anderen Bereichen zu überwindende Hürden auf dem anstehenden Sanierungspfad. Die bestehende Altschuldenproblematik bleibt daher – unabhängig von der Umsetzung der Schuldenbremse – auch über den Konsolidierungszeitraum bis 2020 ein Problem, das von Bremen nicht aus eigener Kraft gelöst werden kann.

— Neben den Zinsausgaben tragen auch oberzentrale Funktionen (in den Bereichen Arbeit, (Aus-)Bildung, Gesundheit, Kultur, Sport etc.) sowie die großstadttypische Ballung von Problemlagen (mit Auswirkungen insbesondere bei den Sozialhilfelasten) zu hohen Finanzierungsdefiziten in den bremischen Haushalten bei. Auch ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben konnten die laufenden Ausgaben der Haushalte nur im Jahr 2008 durch laufende Einnahmen gedeckt werden (ausgeglichener Primärsaldo).

Abb. 1: Kennzahlen zur Ermittlung einer (drohenden) Haushaltsnotlage
(Länderwerte 2009 gemäß Stabilitätsrat)



Das Ausmaß der bremischen extremen Haushaltsnotlage ist in Abbildung 1 ablesbar. Die Koordinaten der Freien Hansestadt Bremen und deren Abstand zu den Länderdurchschnitten, aber auch zu allen anderen, im Sektor „überdurchschnittliche Schulden und überdurchschnittliches Defizit“ befindlichen Ländern dokumentieren den Grad der extremen Haushaltsnotlage und die enormen Anforderungen an den bis 2020 zu gestaltenden Konsolidierungskurs.

2.2 Zeitraum 2011/2014 – Mittelfristige Finanzplanung

Die Gewährung zinsentlastender Konsolidierungshilfen ab 2011 verpflichtet die Freie Hansestadt Bremen, das strukturelle Defizit ihrer Haushalte im Zeitraum 2010/2020 in gleichmäßigen Schritten auf Null zu reduzieren. Vor abschließender Festlegung des daraus abzuleitenden Konsolidierungskurses, der im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund zu bestätigen ist, ist es nach aktuellem Beratungsstand noch erforderlich

— das Verfahren zur Einbeziehung der in der Gesamtbetrachtung zu berücksichtigenden sonstigen Einrichtungen des Sektors Staat (institutionelle, vom Staat kontrollierte Einheiten mit Entscheidungsfreiheiten, vollständiger Rechnungslegung und unter 50-%-igem Umsatzanteil an den Produktionskosten) abschließend zu klären,

— eine Verständigung über das zugrunde zu legende Konjunkturbereinigungsverfahren herbei zu führen,

— die in den Verhandlungen mit dem Bund noch offenen Punkte bezüglich der Berücksichtigung von Sonderfaktoren, z. B. aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen (Steuersenkungen, Sozialleistungen, bundes- oder länderübergreifende Programme), zu klären,

— auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der abzusetzenden finanziellen Transaktionen sowie der Anfang kommenden Jahres vorzunehmenden periodengerechten Bereinigung – als Basiswert des Defizitabbaus – ein den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung entsprechendes Finanzierungsdefizit 2010 zu ermitteln,

— eine Bestätigung der Ergebnisse der dabei insgesamt vorzunehmenden Berechnungen durch die entsprechenden Aufbereitungen des Statistischen Bundesamtes zu erhalten und dauerhaft sicherzustellen und

— auf dieser Basis gemeinsam mit dem Bund die bis 2020 erforderlichen Defizitabbauschritte festzulegen.

Angesichts dieser noch notwendigen Vorarbeiten und Vorklärungen kann eine aktuelle, den Anforderungen des Konsolidierungskurses genügende mittelfristige Finanzplanung des Stadtstaates derzeit noch nicht vorliegen. Der bisher noch geltenden Mittelfristplanung des Landes (Stand 18. August 2009), in die die zusätzlichen, am 8. März 2010 vom Senat beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen dementsprechend noch nicht eingeflossen sind (siehe oben), liegen die Annahmen zugrunde, dass

— angesichts der längerfristigen Ist-Entwicklungen und der anhaltenden Entkopplung vom BIP-Wachstum (Finanzausgleichssystematik; Steuerrechtsänderungen) für Bremen eine nach Ablauf der Steuerschätzungsperiode mit 3,0 % p. a. angenommene längerfristige Zuwachsrate der steuerabhängigen Einnahmen bereits als äußerst ambitioniert zu betrachten ist,

— bei den sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen dauerhaft maximal ein jährlicher Anstieg zwischen 0 und 1 % zu erwarten ist,

— Personal-, sonstige konsumtive und Investitionsausgaben zunächst reale Konstanz aufweisen, d. h. in Höhe einer unterstellten Inflationsrate von 1,7 % wachsen werden und

— die auf den Finanzierungsbedarf reagierenden Zinsausgaben sich an Kapitalmarktsätzen von gut 4 % orientieren müssen.

Tab. 2 : Kennziffern zur Finanzplanung

	Finanzplanung				
	Entwurf	Planwert			Über-schreitung
	2011	2012	2013	2014	
struktureller Finanzierungssaldo (in € je Einwohner)	**-1.417**	**-1.312**	**-1.193**	**-1.073**	
Schwellenwert Länderdurchschnitt	-675	-675	-675	-675	ja
Kreditfinanzierungsquote (in %)	**21,7**	**19,5**	**17,5**	**15,7**	
Schwellenwert Länderdurchschnitt	15,7	15,7	15,7	15,7	ja
Zins-Steuer-Quote (in %)	**23,9**	**24,6**	**25,0**	**24,4**	
Schwellenwert Länderdurchschnitt	17,9	17,9	17,9	17,9	ja
Schuldenstand (in € je Einwohner)	**28.659**	**29.847**	**30.931**	**31.895**	
Schwellenwert Länderdurchschnitt	14.691	14.691	14.691	14.691	ja
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				
Ergebnis der Kennziffern	Haushaltsnotlage besteht fort				

Senatorin für Finanzen; Referat 20

Auf Basis dieser Annahmen ergeben sich die in Tabelle 2 ausgewiesenen Kennzahlen. Trotz einer Erhöhung der Referenzwerte gegenüber 2010 überschreiten die bremischen Kennzahlen die vorgegebenen Schwellenwerte dauerhaft und deutlich. Anzumerken ist dabei, dass

— die errechneten Kennzahlen für Bremen noch nicht die bereits durch den Senat am 8. März 2010 beschlossenen weitergehenden Eigenbeiträge sowie gegebenenfalls erforderliche weitere Anforderungen und Umsetzungen zum Defizitabbau (siehe oben) und dementsprechend auch noch nicht die bei Einhaltung der jährlichen Abbauschritte möglichen Konsolidierungshilfen berücksichtigen und

— beim Schuldenstand und der Zins-Steuer-Quote aufgrund der Vorbelastungen der bremischen Haushalte durch Altschulden auch bei erfolgreicher Gestaltung des Konsolidierungskurses im längerfristigen Projektionszeitraum keine Unterschreitung der Referenzwerte zu erreichen sein wird.

3. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Die mit Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) neugefassten Regelungen der staatlichen Kreditaufnahme legen für Bund und Länder den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten strukturell ausgeglichenen Haushalts fest. Ausnahmeregelungen für konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen sowie Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen sollen die notwendige Handlungsfähigkeit des Staates sichern.

Für die zurückliegenden Jahre 2008 und 2009 sowie das laufende Jahr 2010 gilt Artikel 109 GG in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung, seit dem 1. Juli 2009 aufgrund der ersten Übergangsregelung des Artikel 143 d Abs. 1 Satz 1 GG, wonach Artikel 109 GG in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden ist. Die aufgrund der Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern (Artikel 109 Abs. 1 GG alte Fassung) in Artikel 131 a Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) niedergelegte Kreditaufnahmegrenze sieht vor, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Zur Einhaltung der in den Jahren 2008 bis 2010 für die Freie Hansestadt Bremen geltenden verfassungsrechtlichen Kreditaufnahmegrenze ist Folgendes darzulegen: Aufgrund der extremen Haushaltsnotlage, in der sich die Freie Hansestadt Bremen seit Jahren befindet und der deshalb notwendigen erheblichen Kreditaufnahmen und damit einhergehenden Zinslasten, ist es der Freien Hansestadt Bremen in den vergangenen beiden Jahrzehnten nicht mehr gelungen, die geltende Kreditgrenze in Höhe des Investitionsvolumens einzuhalten. Bremen beschränkt sich seit Jahren auf die Veranschlagung von Ausgaben, die zur Erfüllung der bundesgesetzlich bzw. landesverfassungsrechtlich oder sonstiger unabweisbarer Verpflichtungen zwingend erforderlich sind. Die Erforderlichkeit der Ausgaben und die Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten werden von den bremischen Ressorts auf der Ebene der budgetierten Produktgruppen begründet und formal bestätigt. Die Zusammenstellung aller Einzelbestätigungen ist Bestandteil der parlamentarischen Haushaltsberatungen in der Bremischen Bürgerschaft.

Durch die Vorgaben des Artikels 143 d Absatz 2 Satz 5 GG werden Konsolidierungshilfeländern wie der Freien Hansestadt Bremen zudem „jährliche Abbauschritte“ ihres Finanzierungsdefizits als Bedingung für den Hilfeanspruch vorgeschrieben. Vom Beginn des Jahres 2020 an gilt für Bremen die Kreditaufnahmegrenze des Artikels 109 Absatz 3 GG dann uneingeschränkt.

4. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Eine sogenannte Standardprojektion soll dem Stabilitätsrat zusätzlichen Aufschluss über eine drohende Haushaltsnotlage des Bundes und/oder einzelner Länder sowie über dementsprechende Prüfnotwendigkeiten geben. Errechnet wird hierzu, welche Ausgabenzuwachsraten bei vorgegebener Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2009/2016 und 2010/2017 in den jeweiligen Gebietskörperschaften einzuhalten sind, um am Ende des Projektionszeitraumes einen einwohnerbezogenen Schuldenstand in maximaler Höhe des festgelegten Schwellenwertes aufzuweisen. Diese Ausgabenzuwachsraten werden als kritisch eingestuft, wenn sie hinsichtlich der notwendigen Ausgabenbegrenzung einen Schwellenwert überschreiten, der sich für die Ländergesamtheit bei einer Konstanthaltung der Schuldenstandsquote (Anteil der Schulden am nominalen BIP) des Ausgangsjahres der Projektion ergibt.

Tab 3. : Standardprojektion *)

		Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2009 - 2016	%	**- 4,4**	**- 0,5**	**+ 2,5**
2010 - 2017	%	**- 4,6**	**- 0,5**	**+ 2,5**
Ergebnis der Projektion		**Haushaltsnotlage besteht**		

*) Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Die sich hieraus für die Freie Hansestadt Bremen ergebenden Werte sind in Tabelle 3 den Länderdurchschnitten und den Schwellenwerten gegenübergestellt.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass das der Standardprojektion zugrundeliegende Ziel noch erheblich über die Konsolidierungsvorgaben hinausgeht, die sich aus der Umsetzung der Schuldenbremse ergeben. Schon die Realisierung des mit der Schuldenbremse verbundenen 10-%-igen Defizitabbaus pro Jahr ist für Bremen nur unter ganz besonderen Anstrengungen realisierbar. So wäre es nach den gegenwärtigen, auf den Kernhaushalt bezogenen Planungen erfor-

derlich, die Primärausgaben des Stadtstaates über den Zeitraum von einem Jahrzehnt nominal konstant zu halten. Das Erfordernis eines jährlichen Ausgabenrückgangs um - 4,4 %, wie es sich aus den für den Stabilitätsrat zugrunde zu legenden Werten ergibt, ist für Bremen daher völlig unrealistisch, sodass Bremen diese Schwellenwerte auch dauerhaft deutlich überschreiten wird.

Überdies ist zu beachten, dass die Modellrechnungen der Standardprojektionen Problemlage und Handlungsnotwendigkeiten für den Stadtstaat Bremen erheblich verzerrt abbilden:

— Die Fortschreibung der steuerabhängigen Einnahmen mit der Zuwachsrate des nominalen Produktionspotenzials nach Ablauf der Finanzplanperiode stellt für Bremen eine zu optimistische Annahme dar, denn für die bremischen Haushalte konnten steuerabhängige Mehreinnahmen in Höhe des bundesweit erwarteten nominalen Wachstumspotenzials in der Vergangenheit nur in Ausnahmefällen erreicht werden.

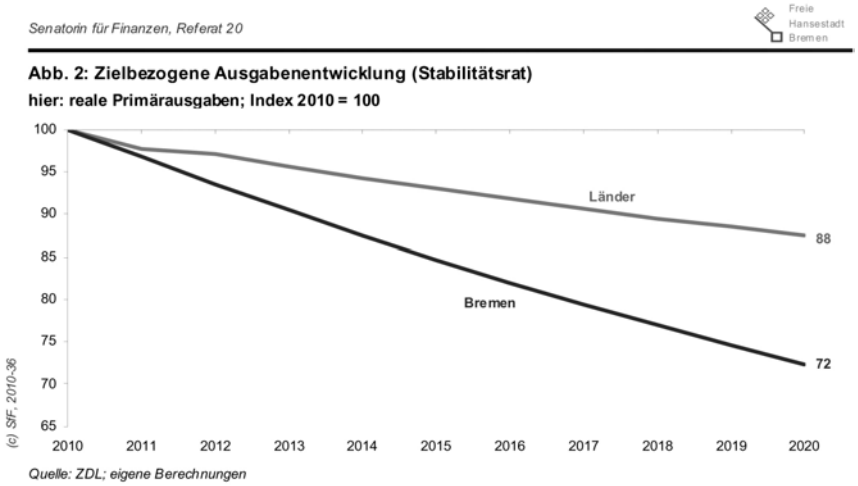
— Die inhaltlich nicht zu begründende, extreme Überhöhung des Schuldenstand-Schwellenwertes für die Stadtstaaten (220 % des Länderdurchschnitts) verschafft Bremen einen rechnerischen Gestaltungsspielraum, der bei sachgerechterer Definition eines unter dem Aspekt (drohender) Haushaltsnotlage gerade noch akzeptablen einwohnerbezogenen Schuldenstandes nicht bestehen würde.

— Die undifferenziert ausgewiesenen Veränderungsraten der Gesamtausgaben bilden nicht ab, dass die bremischen Haushalte in stark überdurchschnittlichem Maße durch nicht gestaltbare Zinsausgaben geprägt sind, die – auch bei Gewährung von Konsolidierungshilfen – allein aufgrund des noch längerfristig höheren Defizits der Haushalte weiter steigende Tendenz aufweisen werden. Entsprechend höher fallen die notwendigen Ausgabenbegrenzungen bei den Primärausgaben aus.

Wie bereits dargestellt, liegt aufgrund der noch ausstehenden endgültigen Klärungen zum Konsolidierungskurs 2010/2020 eine aktuelle eigene mittelfristige Finanzplanung des Landes derzeit noch nicht vor.

Die alternativ heranzuziehenden Modellrechnungen der „Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister" (ZDL) zur zielbezogenen Ausgabenentwicklung der Gebietskörperschaften, die die zulässigen Ausgabenzuwachsraten zur Erreichung ausgeglichener Haushalte 2020 bei identischen Annahmen zur Einnahmeentwicklung ausweisen, verdeutlichen die besonderen Herausforderungen, vor denen die Freie Hansestadt Bremen bei der Bewältigung des im kommenden Zehn-Jahres-Zeitraum notwendigen Konsolidierungskurses steht, allerdings nachdrücklich.

Abbildung 2 dokumentiert – auf Basis der ZDL-Modellrechnungen – die im Konsolidierungszeitraum notwendigen, auch für die Ländergesamtheit erheblichen Leistungseinschnitte: Bei einer unterstellten Inflationsrate von 1,7 % p. a. sinken die Primärausgaben der Länder bei zielbezogener Ausgabenentwicklung bis 2020 real auf 88 % des Ausgangsniveaus 2010. Für Bremen ergibt sich – verstärkt durch überproportionale Zinsausgaben (ohne Gegenrechnung der Konsolidierungshilfen) – ein notwendiger realer Abbau der Leistungsausgaben um rd. 28 %.



5. Zusammenfassung

Im Ergebnis bestätigt der Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage. Zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung erhält die Freie Hansestadt Bremen Konsolidierungshilfen nach Artikel 143 d GG. Über die Einhaltung des Abbaupfades des strukturellen Finanzierungsdefizits als Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen wird Bremen nach Maßgabe einer noch abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und Bremen jährlich Bericht erstatten. Erst nach Vorliegen dieser Verwaltungsvereinbarung kann Bremen eine aktualisierte mittelfristige Finanzplanung vorlegen.

Tab. 4 : Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage				Finanzplanung				
	Ist		Soll	Über-	Entwurf	Planwert			Über-
	2008	2009	2010	schreitung	2011	2012	2013	2014	schreitung
strukt. Finanzierungssaldo (in € je Einwohner)	**-674**	**-1.286**	**-1.507**		**-1.417**	**-1.312**	**-1.193**	**-1.073**	
Schwellenwert	-132	-403	-575	ja	-675	-675	-675	-675	ja
Länderdurchschnitt	68	-203	-375						
Kreditfinanzierungsquote (in %)	**12,1**	**23,8**	**23,1**		**21,7**	**19,5**	**17,5**	**15,7**	
Schwellenwert	3,5	8,8	11,7	ja	15,7	15,7	15,7	15,7	ja
Länderdurchschnitt	0,5	5,7	8,7						
Zins-Steuer-Quote (in %)	**20,0**	**22,7**	**24,7**		**23,9**	**24,6**	**25,0**	**24,4**	
Schwellenwert	14,9	15,2	16,9	ja	17,9	17,9	17,9	17,9	ja
Länderdurchschnitt	10,0	10,1	11,3						
Schuldenstand (in € je Einwohner)	**23.085**	**24.256**	**25.839**		**28.659**	**29.847**	**30.931**	**31.895**	
Schwellenwert	13.213	13.751	14.491	ja	14.691	14.691	14.691	14.691	ja
Länderdurchschnitt	6.006	6.250	6.587						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				ja				
Ergebnis der Kennziffern	Haushaltsnotlage besteht								

Tab 5. : Standardprojektion *)

		Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2009 - 2016	%	**- 4,4**	**- 0,5**	**+ 2,5**
2010 - 2017	%	**- 4,6**	**- 0,5**	**+ 2,5**
Ergebnis der Projektion		Haushaltsnotlage besteht		

*) Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Senatorin für Finanzen; Referat 20

Druck: Anker-Druck Bremen