

Mitteilung des Senats vom 15. September 2015

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

– Stabilitätsbericht 2015 –

Gemäß § 3 Absatz 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 bis zum 15. September vorzulegen sind. Gemäß § 4 Absatz 2 StabiRatG wird auf Grundlage der im Stabilitätsbericht dargestellten Kennziffern und Schwellenwerte das Drohen einer Haushaltsnotlage geprüft.

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes (Stabilitätsbericht 2015) mit der Bitte um Kenntnisnahme.



Bericht

Die Senatorin für Finanzen

Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes - Stabilitätsbericht 2015 -

Impressum:

Die Senatorin für Finanzen
Presse & Öffentlichkeitsarbeit
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen
Telefon: (0421) 361 4072
Fax: (0421) 496 4072
E-Mail: office@finanzen.bremen.de

Fachliche Informationen:

Referat 20

Marko Holzschneider
Telefon: (0421) 361 6052
E-Mail: marko.holzschneider@finanzen.bremen.de

und

Rüdiger Schröder
Telefon: (0421) 361 2426
E-Mail: ruediger.schroeder@finanzen.bremen.de

beschlossen vom Senat der Freien Hansestadt Bremen
am 15. September 2015

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

Bremen, 07. September 2015

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 den Stabilitätsbericht 2015 vor.

1. Vorbemerkungen

- a. Gemäß § 4 Absatz 2 StabiRatG wird auf Grundlage der nachfolgend dargestellten Kennziffern und Schwellenwerte das Drohen einer Haushaltsnotlage geprüft. Die Haushalte der Freien Hansestadt Bremen befinden sich jedoch nicht in einer drohenden, sondern seit längerem in einer **bestehenden extremen Haushaltsnotlage**. Eine verbindliche Festlegung von Indikatoren und Schwellenwerten, die den Bestand einer Haushaltsnotlage definieren, ist jedoch nicht erfolgt und auch im weiteren Verfahren nicht vorgesehen. Die Freie Hansestadt Bremen stellt hierzu fest, dass die im nachfolgenden Bericht zur Analyse der aktuellen Lage und der mittelfristigen Entwicklung der Haushalte herangezogenen Kennzahlen eindeutig eine bestehende extreme Haushaltsnotlage Bremens belegen.
- b. Gleichwohl wird Bremen die **möglichen Eigenbeiträge zur Sanierung** seiner Haushalte leisten und damit die bestehenden Chancen zum Abbau der Neuverschuldung nutzen. Der dem Stabilitätsrat parallel vorliegende Sanierungsbericht bildet die entsprechenden Eigenanstrengungen des Landes zum Abbau der Neuverschuldung insgesamt und maßnahmenbezogen ab.
- c. Eine **dauerhaft tragfähige Sanierung** der bremischen Haushalte setzt neben einer aufgabengerechten Finanzausstattung insbesondere die **Lösung der Altschuldenproblematik** voraus. Mit dem hohen Stand der Altschulden und den daraus resultierenden Zinslasten sowie mit der unzureichenden Finanzierbarkeit zu tragender Sonderlasten werden die **wesentlichen Ursachen der bremischen Haushaltsnotlage** in den kommenden Jahren fortbestehen.

2. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Art. 109 Abs. 3 GG verpflichtet die Länder grundsätzlich auf einen Haushalt, der ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Bis zum 31. Dezember 2019 dürfen die Länder nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von dieser Vorgabe abweichen (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG).

Am 30. Januar 2015 ist die landesverfassungsrechtliche Ausgestaltung der Kreditaufnahmegrenze für das Land Bremen in Kraft getreten. Art. 131a der Landesverfassung der Freien

Hansestadt Bremen (BremLV) bestimmt näher, wie der in Art. 109 Abs. 3 GG geregelte Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts und die dort zugelassene Konjunkturbereinigung und die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen für den Haushalt des Landes Bremen umzusetzen sind. Die Regelung der weiteren Details bleibt einem (einfachen) Gesetz überlassen, das noch zu verabschieden ist. Art. 131b BremLV fügt eine bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 geltende Ausnahmeregelung hinzu, wonach übergangsweise ein strukturelles Finanzierungsdefizit zulässig ist, soweit die gemäß Art. 143d Abs. 2 GG übernommene Konsolidierungsverpflichtung eingehalten wird. Art. 131c BremLV betraut Bürgerschaft und Senat damit, auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes hinzuwirken, sodass die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kreditaufnahmegrenze eingehalten werden können.

Für das Haushaltsjahr 2014 gilt noch Art. 131a Satz 2 BremLV a. F., wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Ausnahmen sind zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und unter bestimmten Bedingungen nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen (Urteil vom 24. August 2011 – 1/11 –) zulässig.

Unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen haben die veranschlagten Einnahmen aus Krediten im Haushaltsplan 2014 die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht mehr überschritten. Die von der bremischen Landesverfassung vorgeschriebene Regelgrenze für die Kreditaufnahme wurde eingehalten.

3. Bericht über die Haushaltsentwicklung

3.1. Zeitraum 2013 / 2015

Für die zur Beurteilung der Haushaltslage ausgewählten Kennzahlen sind in **Tabelle 1** die Werte der Freien Hansestadt Bremen den jeweiligen Länderdurchschnitten und den speziell für die Stadtstaaten berechneten Schwellenwerten gegenüber gestellt.

Dabei ist zu beachten, dass insbesondere beim Schuldenstand die inhaltlich nicht zu begründende, extreme Überhöhung des Schwellenwertes für die Stadtstaaten (220 % statt 130 % des Länderdurchschnitts) einen rechnerischen Gestaltungsspielraum schafft, der bei sachgerechter Definition einer unter dem Aspekt drohender Haushaltsnotlage noch akzeptablen einwohnerbezogenen Schuldenstandes nicht bestehen würde.

Trotz dieser inhaltlich unbegründeten Methodik überschreitet der Stadtstaat Bremen seit Beginn der Kennzahlenermittlung in allen bisher abgeschlossenen Haushaltsjahren den jeweiligen Schwellenwert aller vier Kennzahlen deutlich. Dies dokumentiert formal eine jeweils immer wieder drohende, faktisch jedoch eine seit längerem **bestehende extreme Haushaltsnotlage** Bremens.

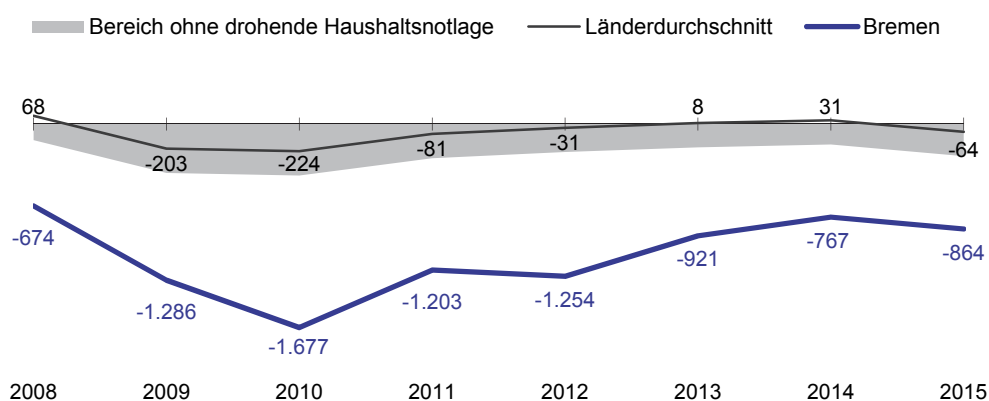
Tab. 1

		Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung
		Ist 2013	Ist 2014	Soll 2015	
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-921	-767	-864	ja
	Schwellenwert	-192	-169	-264	
	Länderdurchschnitt	8	31	-64	
Kreditfinanzierungsquote	%	13,7	14,2	12,2	ja
	Schwellenwert	4,0	4,0	3,8	
	Länderdurchschnitt	1,0	1,0	0,8	
Zins-Steuer-Quote	%	19,2	16,3	18,3	ja
	Schwellenwert	11,1	9,8	10,0	
	Länderdurchschnitt	7,4	6,5	6,7	
Schuldenstand	€ je Einw.	30.012	29.708	30.194	ja
	Schwellenwert	15.111	15.164	15.304	
	Länderdurchschnitt	6.869	6.893	6.956	
Auffälligkeit im Zeitraum		ja			

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen für Bremen und den Länderdurchschnitt die Entwicklung der vier Kennziffern seit 2008, wobei der Bereich, in dem die Haushaltsnotlage droht, von dem Bereich einer noch nicht kritischen Haushaltslage optisch abgesetzt ist.

Bei der Entwicklung der Kennzahlen wird dabei sichtbar, dass trotz aller Haushaltsverbesserungen ab dem Beginn des Konsolidierungszeitraumes keine relevante Annäherung der bremischen Werte an den jeweiligen Bereich einer nicht-drohenden Haushaltsnotlage erfolgen konnte.

Abb. 1: "struktureller" Finanzierungssaldo in € je Einwohner

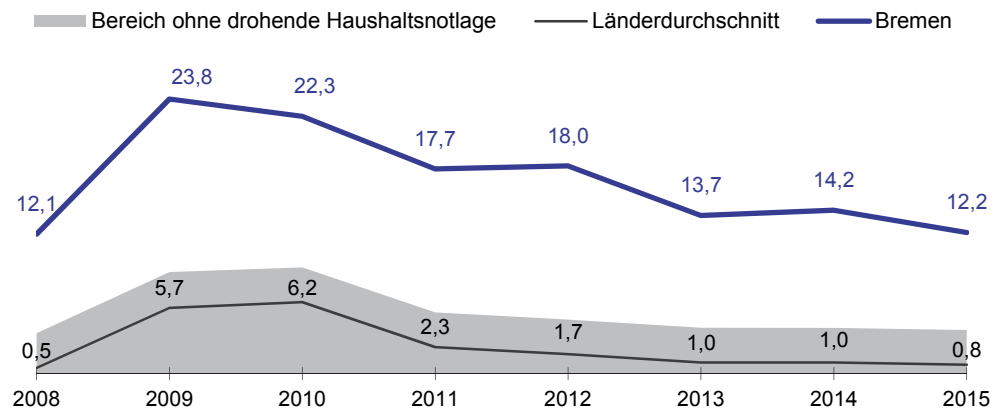


Zu beachten ist dabei, dass der „strukturelle Finanzierungssaldo“ in der hier abgebildeten Version weder im Ländervergleich noch im Zeitreihenvergleich wirklich aussagefähig ist. Der Stadtstaat Bremen hat als Konsolidierungsland die Auflage, das strukturelle Defizit des Haushalts 2010 in zehn gleich großen Schritten bis 2020 vollständig abzubauen und darüber gesondert zu berichten (Konsolidierungsbericht). Das in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund als zentrale Kennzahl für den Konsolidierungskurs definierte strukturelle Defizit weicht dabei erheblich von dem hier berechneten, ebenfalls als „strukturell“ bezeichneten Defizit ab, da die vorliegenden Daten weder die

konjunkturelle Bereinigung der steuerabhängigen Einnahmen noch die unterschiedlichen Niveaus von außerhaushaltsmäßigen Finanzierungen über ausgegliederte Einheiten mit eigener Kreditermächtigung berücksichtigen.

Der Verlauf der nachfolgend dargestellten Kreditfinanzierungsquote (Abb. 2) korrespondiert weitgehend mit dem Verlauf des Finanzierungssaldos. Auffällig bleibt auch hier der hohe und nur leicht annähernde Abstand Bremens zum Schwellenwert des Bereichs einer nicht-kritischen Haushaltslage sowie die Tatsache, dass sich der Länderdurchschnitt kontinuierlich einer Kreditfinanzierungsquote von null annähert.

Abb. 2: Kreditfinanzierungsquote in %

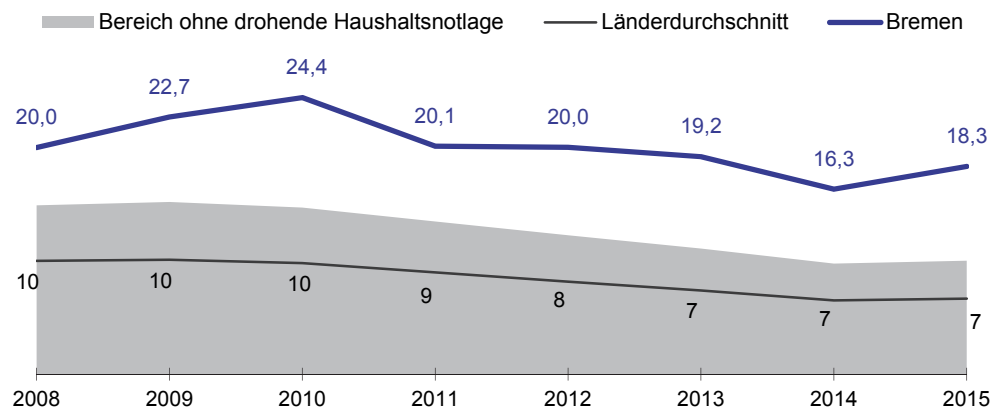


Zusammen mit der Zins-Steuer-Quote (Abb. 3) wurde die Kreditfinanzierungsquote vom **Bundesverfassungsgericht** 1992 als Indikator für das **Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage** herangezogen.

Dabei wurde festgestellt, dass eine extreme Haushaltsnotlage auf jeden Fall besteht, wenn ein Land durchgängig eine mindestens 72 % höhere Zins-Steuer-Quote und eine mehr als doppelt so hohe Kreditfinanzierungsquote wie der Länderdurchschnitt aufweist. Unter anderem aufgrund der Annäherung der Kreditfinanzierungsquote der Ländergesamtheit an den Nullwert, weist Bremen bei dieser Kennziffer aktuell eine deutliche Überschreitung des damals vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen Grenzwertes auf.

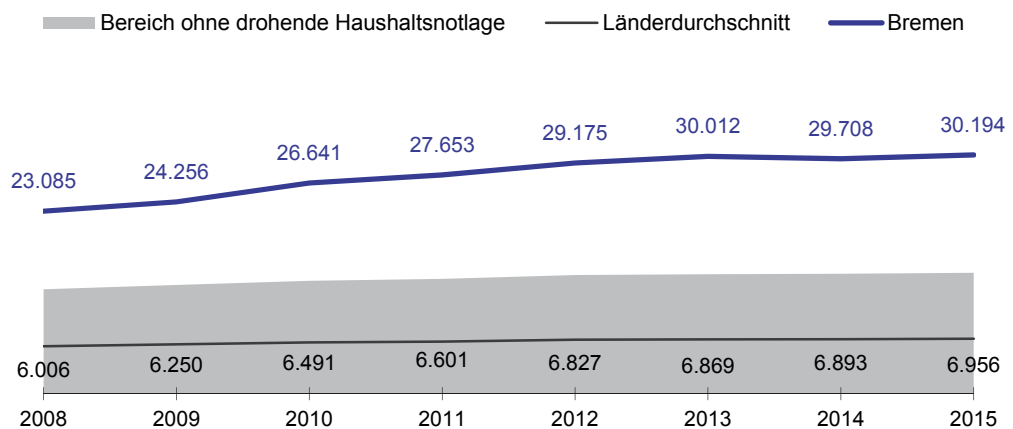
Auch die Zins-Steuer-Quote erfüllt mit einer Überschreitung des Durchschnittswertes um ca. 150 % im Konsolidierungszeitraum klar die damaligen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage.

Abb. 3: Zins-Steuer-Quote in %



Bei der einwohnerbezogenen Schuldenentwicklung (Abb. 4) setzt sich die Entkopplung Bremens von den übrigen Ländern, die in ihren Haushalten z. T. bereits den Abbau des Schuldenstandes einleiten konnten, weiter fort. Aufgrund des zwar begonnenen, jedoch als Haushaltsnotlagenland nur schrittweise bis 2020 umzusetzenden Abbaus der Neuverschuldung entfernt sich Bremen damit auch weiter vom Schwellenwert einer nicht-drohenden Haushaltsnotlage, obwohl dieser für die Stadtstaaten mit 220 % des Länderdurchschnitts ein unbegründet hohes Niveau aufweist.

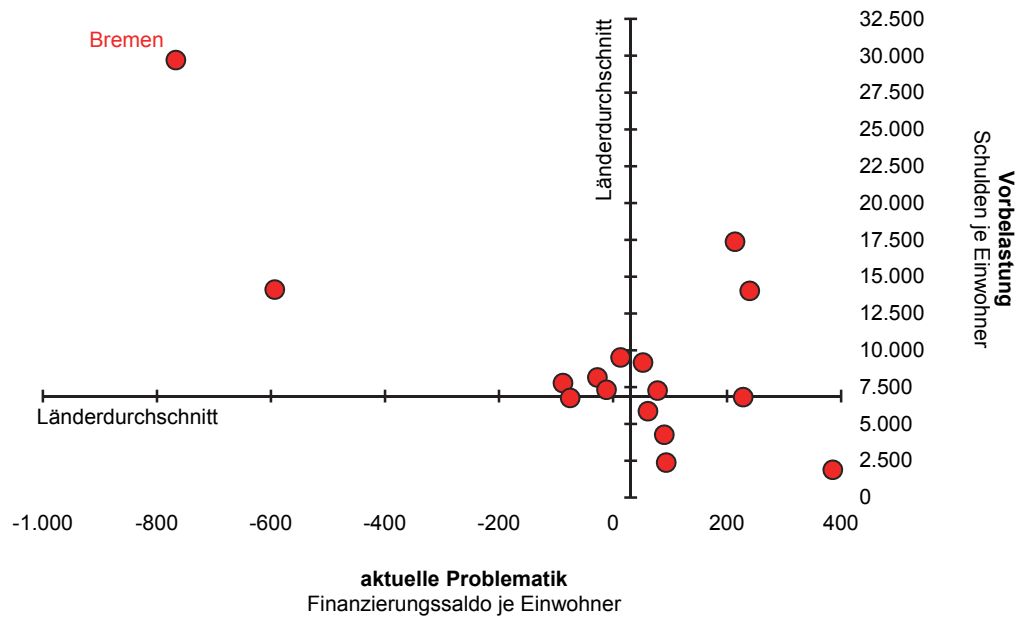
Abb. 4: Schuldenstand in € je Einwohner



Trotz wesentlicher Einschränkungen in der Aussagekraft der einzelnen Kennzahlen und Schwellenwertberechnungen zeigen die Länderdurchschnitts- und Schwellenwert-Vergleiche, dass Besonderheit und Grad der Problemlage der bremischen Haushalte sowohl die eher vergangenheitsorientierten Kennzahlen (Schuldenstand mit korrespondierender Zins-Steuer-Quote) als auch die Werte, die die zum Teil damit im Zusammenhang stehende aktuelle Haushaltslage beschreiben (Finanzierungssaldo mit korrespondierender Kreditfinanzierungsquote), betreffen.

Dies verdeutlicht in besonderem Maße die Abbildung 5 für das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr. Die Koordinaten der Freien Hansestadt Bremen und deren Abstand zu den Länderdurchschnitten, aber auch zu allen anderen Ländern, im Sektor „überdurchschnittliche Schulden und überdurchschnittliches Defizit“ belegen dabei den **Grad der bestehenden extremen Haushaltsnotlage** Bremens.

Abb. 5: Kennzahlen zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage



Nur vier Länder weisen eine deutlich überproportionale Vorbelastung (Schulden je Einwohner) auf, nur zwei dieser Länder verzeichnen auch eine stark überdurchschnittliche aktuelle Problematik (Finanzierungssaldo je Einwohner), wobei der bremische Haushalt – trotz aller bisherigen Erfolge im Konsolidierungskurs – im Vergleich zu allen anderen Ländern weiterhin die mit Abstand höchsten Belastungswerte aufweist.

3.2. Zeitraum 2016 / 2019 – Mittelfristige Finanzplanung

Die nachfolgenden bremischen Daten basieren auf dem Anschlag 2015 und den Finanzplanwerten des Jahres 2016. Anpassungen wurden hinsichtlich Veränderungen im Vollzug des laufenden Haushaltsjahres, neuen Beschlusslagen zur Gewährung von Bundeshilfen sowie der Steuerschätzung vom Mai 2015 vorgenommen. Die auf dieser Basis ermittelten Werte 2016 - 2019 sind noch nicht von den zuständigen Gremien autorisiert. Die erste Lesung des Doppelhaushaltes 2016/ 17 ist für April 2016 vorgesehen, die Finanzplanung bis 2020 wird parallel vom Senat beschlossen.

Zum Verständnis und zur Interpretation der Daten des Finanzplanungszeitraums sind dabei folgende **Hinweise** erforderlich:

- a) Die ausgewiesenen strukturellen **Finanzierungssalden** bilden aufgrund der erheblich abweichenden Berechnungsmethode (vgl. Erläuterungen auf Seite 4) zwar nicht die Werte ab, die im Hinblick auf die Einhaltung der (Neu-) Verschuldungsgrenzen als relevante Maßstäbe zu betrachten sind. Deutlich wird jedoch auch an dieser Kennzahl, dass die Mittelfrist-Planungen des Landes konsequent auf den vorgegebenen **Abbaupfad des strukturellen Defizits** ausgerichtet sind.
- b) Die **Kreditfinanzierungsquote** unterschreitet in der Planung ab 2018 den jeweiligen Schwellenwert. Begünstigt wird dieses Ergebnis allerdings maßgeblich durch die nicht sachgerecht zu begründende deutliche Erhöhung des maßgeblichen Schwellenwertes im Finanzplanungszeitraum um mehr als die Hälfte. (vgl. Tabelle 2 auf Seite 9).
- c) Die **Zins-Steuer-Quote** und der einwohnerbezogene **Schuldenstand** überschreiten die gesetzten Schwellenwerte in allen Jahren **deutlich und dauerhaft**. Unerheblich wirkt sich hier aus, dass die vom Flächenländerwert abweichenden **Schwellenwertbildungen** für die Stadtstaaten nach bremischer Auffassung insbesondere bei der Kennzahl „Schuldenstand“ in der gewählten Größenordnung inhaltlich **nicht begründbar** vorgenommen wurden.

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 entsprechende Prüfnotwendigkeiten geben. Errechnet wird hierzu, welche **Ausgabenwachsraten** bei vorgegebener Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2014/ 2021 und 2015/ 2022 einzuhalten sind, um am Ende des Projektionszeitraumes einen einwohnerbezogenen **Schuldenstand** in maximaler Höhe des festgelegten Schwellenwertes aufzuweisen. Diese Ausgabenwachsraten werden als kritisch eingestuft, wenn sie einen Schwellenwert unterschreiten, der sich für die **Ländergesamtheit** bei einer **Konstanzhaltung der Schuldenstandsquote** (Anteil der Schulden am nominalen BIP) des Ausgangsjahres der Projektion ergibt.

Die sich hieraus für die Freie Hansestadt Bremen ergebenden Werte sind in **Tabelle 3** (vgl. Zusammenfassung) den Länderdurchschnitten und den Schwellenwerten gegenüber gestellt.

Für die Freie Hansestadt Bremen, deren Zielsetzung im Konsolidierungszeitraum bis 2020 darin besteht, die Neuverschuldung der Haushalte schrittweise abzubauen, führt diese Modellrechnung zwangsläufig zu **völlig unrealistischen Ergebnissen**. Wie dargestellt und begründet, stellt schon die Einhaltung der Schuldengrenzen nach Artikel 109 GG angesichts der bestehenden Haushaltsnotlage und der nur begrenzten Gestaltbarkeit der betragsmäßig relevanten Haushaltspositionen für das Land Bremen eine extreme Herausforderung dar. Völlig **ausgeschlossen** ist vor diesem Hintergrund eine Orientierung an der deutlich weitergehenden Zielsetzung, sogar Beiträge zum **Abbau des Schuldenstandes** zu leisten.

Dass die Freie Hansestadt Bremen aufgrund der erdrückenden Altschuldenlasten hierzu unter den derzeitigen Rahmenbedingungen aus eigener Kraft nicht in der Lage ist, belegen auch die Ergebnisse der Standardprojektion: Ein jährlicher Ausgabenrückgang um 3,3 % würde bedeuten, dass Bremen **innerhalb von sieben Jahren** das **Ausgabenniveau** seiner Haushalte **um 21 % (nominal) bzw. 30 % (real) verringern** müsste.

Hinzu kommt, dass die Annahmen der Standardprojektionen **Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten** für den Stadtstaat Bremen sogar noch **erheblich verzerrt** und damit deutlich geringer als tatsächlich gegeben abbilden:

- Die **Überhöhung des Schuldenstand-Schwellenwertes** für die Stadtstaaten (220 % statt 130 % des Länderdurchschnitts) relativiert die tatsächliche Altschuldenproblematik Bremens unsachgemäß.
- Die undifferenziert ausgewiesenen Veränderungsraten der Gesamtausgaben bilden nicht ab, dass die bremischen Haushalte in stark überdurchschnittlichem Maße durch weitgehend **nicht gestaltbare Zinsausgaben** geprägt sind, die – auch bei Gewährung von Konsolidierungshilfen – allein aufgrund eines noch bis 2020 weiter steigenden Defizits der Haushalte weiter steigende Tendenz aufweisen werden. Entsprechend höher fallen die notwendigen Ausgabenbegrenzungen bei den **Primärausgaben** aus.

5. Zusammenfassung

Im Ergebnis bestätigt der Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage.

Alle Jahreswerte aller Kennzahlen der aktuellen Haushaltslage (2013 - 2015) überschreiten den Schwellenwert deutlich. Auch im Planungszeitraum (2016 - 2019) wird insgesamt eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt. Ohne eine Lösung der Altschuldenproblematik werden – selbst bei optimistischen Annahmen im Planungszeitraum und weiterhin kontinuierlich guter konjunktureller Lage - auch weiterhin die Schwellenwerte der Indikatoren, die den Grad der strukturellen Vorbelastungen widerspiegeln (Zins-Steuer-Quote; Schuldenstand), dauerhaft und deutlich überschritten.

Zudem wird der Stadtstaat Bremen auch zukünftig die vorgegebenen Schwellenwerte der Standardprojektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung (vgl. Tab. 3) unterschreiten.

Allerdings dokumentiert die – bis auf den Schuldenstand – kontinuierliche Verbesserung aller Kennziffern im Finanzplanungszeitraum die Fortschritte des bremischen Gesamthaushalts. Dies verdeutlicht die Entschlossenheit, den Konsolidierungskurs der bremischen Haushalte auch unter schwierigen Rahmenbedingungen konsequent weiter zu verfolgen.

Tab. 2

		Aktuelle Haushaltslage				Finanzplanung *				
		Ist 2013	Ist 2014	Soll 2015	Über- schreitung	2016	2017	Planung 2018	2019	Über- schreitung
Struktureller	€ je	-921	-767	-864	ja	-692	-661	-557	-424	ja
Finanzierungssaldo	Einw.									
	Schwellenwert	-192	-169	-264		-364	-364	-364	-364	
	Länderdurchschnitt	8	31	-64						
Kreditfinanzierungsquote	%	13,7	14,2	12,2	ja	9,5	8,8	7,4	5,7	ja
	Schwellenwert	4,0	4,0	3,8		7,8	7,8	7,8	7,8	
	Länderdurchschnitt	1,0	1,0	0,8						
Zins-Steuer-Quote	%	19,2	16,3	18,3	ja	16,8	16,4	16,1	15,7	ja
	Schwellenwert	11,1	9,8	10,0		11,0	11,0	11,0	11,0	
	Länderdurchschnitt	7,4	6,5	6,7						
Schuldenstand	€ je	30.012	29.708	30.194	ja	30.994	31.375	31.554	31.602	ja
	Schwellenwert	15.111	15.164	15.304		15.504	15.704	15.904	16.104	
	Länderdurchschnitt	6.869	6.893	6.956						
Auffälligkeit im Zeitraum		ja				ja				

Ergebnis der Kennziffern

Haushaltsnotlage besteht

* Fortschreibung ab 2016: Noch nicht von den zuständigen Gremien autorisiert

Tab. 3

		Standardprojektion*)		
		Ausgaben- Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2014-2021	%	-3,3	1,3	4,3
2015-2022	%	-2,3	1,1	4,1

Ergebnis der Projektion

Haushaltsnotlage besteht

*) Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen