

Mitteilung des Senats vom 7. November 2023

**Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3
Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz - Stabilitätsbericht 2023 -**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz (Stabilitätsbericht 2023) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen

gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz

Bremen, 30.10.2023

1. Zweck des Berichts

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 Berichte sollen einerseits die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen und andererseits vom Stabilitätsrat näher bestimmte Kennziffern darstellen, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Die Freie Hansestadt Bremen legt im Folgenden hierfür den Bericht zur Haushaltslage (Stabilitätsbericht) 2023 vor.

2. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Seit dem Jahr 2020 gilt für die Länder das Netto-Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) in seiner näheren landesrechtlichen Ausgestaltung. Die Überprüfung der Einhaltung dieser Vorgaben obliegt den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten der Länder. Zugleich überprüft nach Artikel 109a Abs. 2 GG auch der Stabilitätsrat die Einhaltung der Vorgaben.

Hierzu hat der Gesetzgeber in § 6 StabiRatG festgelegt, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (Nettoneuverschuldungsverbot) durch den Bund und jedes einzelne Land für das abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr prüft. Der Stabilitätsrat hat beschlossen, dass ein Bestandteil der Prüfungsgrundlagen die Ergebnisse der jeweiligen landes- bzw. bundesrechtlichen ‚Schuldenbremse‘ sind und dass jedes Land bzw. der Bund diese Ergebnisse in ihren Stabilitätsberichten ausweisen.

Die nachstehende Tabelle weist die Konformität des Haushaltsabschlusses 2022 sowie der Soll-Werte 2023 und 2024 mit den verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen nach. Der Soll-Wert 2023 entspricht den Anschlägen des Haushaltsgesetzes in der geltenden Fassung. Der Soll-Wert 2024 entspricht – da die Haushalte 2024/25 sich aktuell noch in der Aufstellung befinden – dem Eckwerte-Beschluss des Senats vom 26. September 2023.

Maßgebliche Messgröße zur Einhaltung des Netto-Neuverschuldungsverbots ist gemäß Art. 131a der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit den näheren Vorgaben der §§ 18a ff. der Landeshaushaltsordnung die strukturelle Nettokreditilgung. Sie entspricht der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme (mit umgekehrtem Vorzeichen), die um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse im Wege einer Konjunkturkomponente bereinigt wird. Zur Einhaltung der Vorgaben der Landesverfassung muss die strukturelle Nettokreditilgung – gegebenenfalls unter Berücksichtigung eines von der Bremischen Bürgerschaft festgestellten Ausnahmetatbestandes – grundsätzlich größer oder gleich null sein.

Tabelle 1: Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	IST	Anschlag	Eckwert
	2022	2023	2024
Bereinigte Einnahmen	7.299	6.937	6.996
- Bereinigte Ausgaben	7.456	7.438	7.593
+ Differenz der Verrechnungen	0		
Finanzierungssaldo	-156	-500	-597
+ Saldo der Rücklagenbewegung	-185	-2.286	661
Nettokredittilgung	-342	-2.787	64
+ Saldo der finanziellen Transaktionen	13	15	17
+ Konjunkturkomponente	-611	-149	-1
Strukturelle Nettokredittilgung	-940	-2.920	80
<hr/>			
+ Ausnahmetatbestand	1.020	3.000	-
Strukturelle Nettokredittilgung nach Ausnahmetatbestand	80	80	-

Für das Jahr 2022 hat die Bremische Bürgerschaft angesichts der finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie einen Ausnahmetatbestand nach Art. 131a Abs. 3 BremLV festgestellt. Bei gesonderter Berücksichtigung dieser außergewöhnlichen Notsituation fiel im Jahr 2022 die strukturelle Nettokredittilgung positiv aus, die verfassungsmäßige Kreditaufnahmegrenze wurde damit eingehalten.

Den ursprünglich für 2023 ebenfalls vorgesehenen COVID-19-Ausnahmetatbestand hat die Bremische Bürgerschaft mit ihrem Beschluss über den Nachtragshaushalt 2023 aus dem Haushaltsgesetz aufgehoben. Gleichzeitig hat sie festgestellt, dass wegen der Klima-/Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Kriegs für das Jahr 2023 eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Zur Bewältigung der sich unmittelbar und mittelbar aus dem Ukraine-Krieg ergebenden finanziellen Belastungen sowie der angesichts neuer Erkenntnisse zu Klimakipppunkten unverzüglich vorzunehmenden Klimaschutzinvestitionen sind Notlagenkredite in Höhe von drei Milliarden Euro vorgesehen, die über den Zeitraum bis 2027 zur Notlagenbewältigung eingesetzt werden sollen.

Ab dem Jahr 2024 ist keine außergewöhnliche Notsituation mehr vorgesehen. Die strukturelle Nettokredittilgung ermöglicht den planmäßigen Beginn der gesetzlich vorgeschriebenen Rückführung der Notlagenkredite zur Bewältigung der Corona-Pandemie.

3. Bericht über die Haushaltslage- und entwicklung

Gemäß § 4 Abs. 2 StabiRatG wird auf Grundlage der vom Stabilitätsrat näher bestimmten Kennziffern und Schwellenwerte sowie einer standardisierten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung ermittelt, ob Hinweise für eine drohende Haushaltsnotlage vorliegen, welche eine Prüfung durch den Stabilitätsrat auslösen.

Zur näheren Bestimmung dieser Kennziffern hat sich der Stabilitätsrat in Anlehnung an die 1992 vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Systematik für ein Kennziffern-Set aus Finanzierungssaldo je Einwohner, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote sowie Schuldenstand je Einwohner entschieden. Der je Kennziffer maßgebliche Schwellenwert, dessen Überschreiten auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist, wird im Zeitraum der aktuellen Haushaltsentwicklung jeweils im Verhältnis zum Durchschnitt der Länderwerte definiert. Für die Analyse im Finanzplanzeitraum wird – da die tatsächlichen Werte aller Länder noch nicht auswertbar vorliegen – der letzte über die Ländergesamtheit berechnete Schwellenwert mit bestimmten Annahmen fortgeschrieben.

Kennziffern und Schwellenwertermittlung wurden mit Beschluss des Stabilitätsrates vom 13. Dezember 2019 neu gefasst, wobei im Wesentlichen die zuvor gültigen Kennziffern und die Schwellenwertermittlung bestätigt wurden. Auf Änderungen der Modellvorgaben für die Projektion wurde verzichtet.

Die Freie Hansestadt Bremen stellt zu den Ergebnissen dieser Betrachtung vorab fest:

1. Mit der folgenden Analyse wird ausschließlich ermittelt, ob Überschreitungen der Schwellenwerte auf eine „drohende“ Haushaltsnotlage hinweisen. Sofern dieses der Fall ist, prüft der Stabilitätsrat, ob eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt. Die logisch korrespondierende Prüfung auf das tatsächliche Vorliegen einer gegebenenfalls auch „extremen“ Haushaltsnotlage, wie sie das Bundesverfassungsgericht 1992 für Bremen festgestellt hat, wurde im Stabilitätsratsgesetz hingegen nicht vorgesehen.

Ab dem Jahr 2020 erhält die Freie Hansestadt Bremen aufgrund des Sanierungshilfengesetzes Sanierungshilfen zur Einhaltung des grundgesetzlichen Netto-Neuverschuldungsverbotes. Im Gegenzug besteht die Verpflichtung, in die strukturelle Tilgung ihrer Altschulden einzusteigen. Somit kann eine extreme Haushaltsnotlage jedenfalls mit Blick auf die Kennzahlen zur Beurteilung der jeweils aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote) regelhaft nun nicht mehr bestehen. Aufgrund der extremen Höhe der Vorbelastungen Bremens bleibt die Haushaltslage allerdings auch weiterhin prekär und risikobehaftet. Dies ist auch festzuhalten, wenn sich aus der Kennziffernanalyse unter Umständen keine Hinweise auf eine drohende Haushaltsnotlage im Sinne des Stabilitätsratsgesetzes ergeben.

2. Bei der Interpretation der hier vorgelegten Daten ist zu berücksichtigen, dass für die Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern abweichende Schwellenwerte für die Zins-Steuer-Quote sowie den Schuldenstand pro Kopf festgelegt worden sind. Eine sachliche Herleitung der besonderen Schwellenwerte der Stadtstaaten ist nach wie vor weder dem Grunde, noch der Höhe nach erfolgt. Hierauf hat die Freie Hansestadt Bremen in ihrer Protokollerklärung zum Kennziffernbeschluss vom 13. Dezember 2019 hingewiesen.

Eine sachrichtige Herleitung gesonderter Schwellenwerte für die Stadtstaaten auf Grundlage der Einbeziehung der Gemeindeebene ergäbe

- betreffend die Zins-Steuer-Quote, dass bereits dem Grunde nach keine Berechtigung eines besonderen Schwellenwertes für Stadtstaaten besteht, da die Gemeindeebene ebenso auf den Zähler wie den Nenner der Quote wirkt,
- betreffend den Schuldenstand, dass sich jedenfalls die drastische Erhöhung des Schwellenwertes von 130 % auf 220 % nicht rechtfertigen lässt.

Diese Überhöhung der Schwellenwerte suggeriert eine tatsächlich nicht gegebene, gegenüber den Flächenländern erhöhte finanzielle Belastbarkeit der Stadtstaaten. Die Beurteilung der Haushaltslage der Stadtstaaten wird auf dieser Grundlage sowohl im Bereich der Kennziffernanalyse wie auch im Bereich der Mittelfristprojektion weiterhin systematisch verzerrt vorgenommen.

3.1. Aktuelle Haushaltslage und Finanzplanung

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

Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023		FPI 2024	FPI 2025	FPI 2026	FPI 2027	
Finanzierungssaldo € je Einw.	-230	-340	-788	ja	-931	-850	-789	-730	ja
<i>Schwellenwert</i>	-177	-71	-335		-385	-385	-385	-385	
<i>Länderdurchschnitt</i>	23	129	-135						
Kreditfinanzierungsquote %	7,8	5,8	38,2	ja	-0,1	-0,1	-0,4	-0,6	nein
<i>Schwellenwert</i>	4,0	3,6	3,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	1,0	0,6	0,7						
Zins-Steuer-Quote %	12,0	11,1	10,4	ja	10,1	9,4	8,9	8,5	ja
<i>Schwellenwert</i>	3,8	3,3	4,4		5,4	5,4	5,4	5,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	2,6	2,2	2,9						
Schuldenstand € je Einw.	32.682	32.583	36.680	ja	36.586	36.494	36.370	36.213	ja
<i>Schwellenwert</i>	16.676	16.563	16.721		16.821	16.921	17.021	17.121	
<i>Länderdurchschnitt</i>	7.580	7.529	7.600						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja			ja					
Ergebnis der Kennziffern	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Zum Verständnis und zur Interpretation dieser Daten sind folgende Hinweise erforderlich:

- Eine Kennzahl gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten.
- Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Dies bedeutet für besonders vorbelastete Länder wie Bremen, dass Schwellenwertüberschreitungen bei zwei Kennzahlen – nämlich jenen, die eher die Vorbelastung der Haushalte abbilden (Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote) – unabhängig von der aktuellen Haushaltslage vorprogrammiert sind. Damit müssen die verbleibenden Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote) beide unauffällig sein, um eine Auffälligkeit im Zeitraum zu vermeiden.
- In der Gesamtschau aller Kennzahlen reicht ein auffälliger Zeitraum aus, um eine Gesamtauffälligkeit zu belegen.

Insgesamt weisen die Kennzahlen, wie in allen bisher vorgelegten Stabilitätsberichten der Freien Hansestadt Bremen, auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Bereits auf Basis des Stabilitätsberichts 2022 der Freien Hansestadt Bremen hat der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 eine drohende Haushaltsnotlage gemäß § 4 StabiRatG festgestellt. Somit ist ein Sanierungsverfahren durchzuführen, das gemäß § 5 StabiRatG darauf

abzielt, „die Haushaltslage der betroffenen Gebietskörperschaft zu verbessern, sodass das Ergebnis der fortlaufenden Haushaltsüberwachung (...) für das betroffene Land oder den Bund in absehbarer Zeit nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist.“ Das Sanierungsverfahren sieht die Vereinbarung eines Sanierungsprogramms zwischen dem Land und dem Stabilitätsrat sowie die anschließende Durchführung des Programms vor, wobei das Land den Vorschlag für das Programm unterbreitet. Gegenwärtig stellt der Senat den Entwurf eines Sanierungsprogramms auf mit dem Ziel, dass die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote ab dem Jahr 2028 wieder unauffällig werden. Nähere Ausführungen hierzu werden dem Sanierungsprogramm zu entnehmen sein, das dem Stabilitätsrat zum Jahresende 2023 zur Beschlussfassung vorgelegt werden soll.

3.2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Eine sogenannte „Standardprojektion“ soll dem Stabilitätsrat zusätzlichen Aufschluss über eine mögliche drohende Haushaltsnotlage des Bundes und/oder einzelner Länder sowie über entsprechende Prüfnotwendigkeiten geben. Errechnet wird hierzu, welche Ausgabenzuwachsraten bei einheitlicher Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2022-29 und 2023-30 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 einen Schwellenwert unterschreiten, der sich für die Ländergesamtheit bei einer Konstanthaltung der Schuldenstandsquote (Anteil der Schulden am nominalen BIP) des Ausgangsjahres der Projektion ergibt. Das Ergebnis der Projektion ist auffällig und weist auf eine entsprechende Entwicklung hin, wenn die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen verfehlt werden.

Tabelle 3:
Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion Bremen	Zuwachsraten	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2022-2029 %	-0,8	0,5	3,5
2023-2030 %	-1,3	1,0	4,0
Ergebnis der Projektion	Die Standardprojektion weist auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.		

Bei der Standardprojektion unterschreiten die Ausgabenzuwachsraten in beiden Schätzzeiträumen rechnerisch den zulässigen Schwellenwert.

Mit Blick auf die Relevanz der Standardprojektion hat der Stabilitätsrat bereits in seinem Beschluss vom 28.04.2010 zum Verfahren der Mittelfristprojektion darauf hingewiesen, dass deren Aussagekraft stark eingeschränkt ist:

„Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushalts-situation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen.“

Bezogen auf die Freie Hansestadt Bremen ist festzuhalten, dass die allein auf die Kennziffer „Schuldenstand“ abzielende Standardprojektion keinen neuen Erkenntnisgewinn bietet. Da die Kennziffer „Schuldenstand“ aufgrund der hohen Bremer Altschuldenbelastung drastisch überhöht und auffällig ist, trifft dies erwartungsgemäß auch auf die Standardprojektion zu. Der Evaluationsausschuss des Stabilitätsrates hat in seinem Prüfbericht zur Einleitung eines neuerlichen Sanierungsverfahrens vom 20. April 2022 festgehalten, dass er aufgrund des Zusammenspiels von methodischer Ausgestaltung der Standardprojektion und des hohen Schuldenstands das Argument Bremens teile, dass dieses Instrument für Bremen keinen neuen Erkenntnisgewinn zur Beurteilung des Vorliegens einer drohenden Haushaltsnotlage biete. § 4 Abs. 2 Ziffer 3 StabiRatG in seiner neuen Fassung sieht zukünftig vor, dass von einer Prüfung abgesehen werden kann, wenn die Ergebnisse der Standardprojektion bereits Gegenstand einer Prüfung waren und sich danach nicht wesentlich geändert haben.

4. Zusammenfassung

Die Freie Hansestadt Bremen hat die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen im Jahr 2022 – unter Berücksichtigung des Ausnahmetatbestandes für die Pandemiebewältigung – eingehalten. Gleiches sehen die Soll-Werte für das Jahr 2023 – unter Berücksichtigung des Ausnahmetatbestandes zur Bewältigung der Klima- und Energiekrise und der Folgen des Ukraine-Kriegs – vor. Für das Jahr 2024 sehen die Planungen vor, die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen ohne Inanspruchnahme eines Ausnahmetatbestands einzuhalten.

Ferner ergeben sowohl die einschlägigen Kennzahlen (vgl. Tabelle 2) als auch die Ergebnisse der Standardprojektion (vgl. Tabelle 3) auffällige Werte. Damit besteht die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage. Bereits auf Basis des Stabilitätsberichts 2022 der Freien Hansestadt Bremen hat der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 eine drohende Haushaltsnotlage gemäß § 4 StabiRatG festgestellt. Derzeit erstellt der Senat den Entwurf eines Sanierungsprogramms für die kommenden Jahre, mit dem Ziel, dass die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote ab dem Jahr 2028 wieder unauffällig werden.

Der Senat weist vorsorglich darauf hin, dass das Gelingen des Sanierungsverfahrens neben notwendigen Eigenanstrengungen auch auf einen stabilen Beitrag äußerer Rahmenbedingungen angewiesen ist, insbesondere in den Bereichen Wirtschaftslage, Zinskonditionen und verantwortliches Handeln des Bundesgesetzgebers betreffend die Finanzausstattung von Ländern und Kommunen. Betreffend letzteren Aspekt ist aus Sicht des Senats aktuell insbesondere auf die Notwendigkeit hinzuweisen, dass die finanziellen Belastungen, die den Ländern und Kommunen aus dem Wachstumschancengesetz entstehen, umfassend kompensiert werden.

Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023		FPI 2024	FPI 2025	FPI 2026	FPI 2027	
Finanzierungssaldo € je Einw.	-230	-340	-788	ja	-931	-850	-789	-730	ja
<i>Schwellenwert</i>	-177	-71	-335		-385	-385	-385	-385	
<i>Länderdurchschnitt</i>	23	129	-135						
Kreditfinanzierungsquote %	7,8	5,8	38,2	ja	-0,1	-0,1	-0,4	-0,6	nein
<i>Schwellenwert</i>	4,0	3,6	3,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	1,0	0,6	0,7						
Zins-Steuer-Quote %	12,0	11,1	10,4	ja	10,1	9,4	8,9	8,5	ja
<i>Schwellenwert</i>	3,8	3,3	4,4		5,4	5,4	5,4	5,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	2,6	2,2	2,9						
Schuldenstand € je Einw.	32.682	32.583	36.680	ja	36.586	36.494	36.370	36.213	ja
<i>Schwellenwert</i>	16.676	16.563	16.721		16.821	16.921	17.021	17.121	
<i>Länderdurchschnitt</i>	7.580	7.529	7.600						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				ja				
Ergebnis der Kennziffern	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								