

Mitteilung des Senats vom 11. September 2012

**Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen
gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes
- Stabilitätsbericht 2011**

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 11. September 2012**

**Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen
gemäß § 3 Absatz 2 des Stabilitätsratsgesetzes
- Stabilitätsbericht 2011 -**

Nach § 50 Absatz 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) überreicht der Senat der Bremischen 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, 06. September 2012

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** voran zu stellen:

- a. Die Haushalte der Freien Hansestadt Bremen befinden sich nicht in einer drohenden, sondern seit längerem in einer **bestehenden extremen Haushaltsnotlage**.

Eine verbindliche **Festlegung von Indikatoren und Schwellenwerten**, die den Bestand einer Haushaltsnotlage eindeutig definieren bzw. bestätigen, ist **nicht erfolgt** und auch im weiteren Verfahren der Haushaltssanierung des Bundes und der Länder nicht vorgesehen. Der Evaluationsausschuss hat dem Stabilitätsrat in seinem „**Evaluationsbericht Bremen**“ vom 10. März 2010 mitgeteilt, dass gemäß § 4 Absatz 2 StabiRatG nur das Drohen einer Haushaltsnotlage geprüft werde, darüber hinaus gehende „**Bewertungen zum Ausmaß einer Haushaltsnotlage** (...) aus der kennzifferngestützten Haushaltsanalyse im Stabilitätsrat“ jedoch **nicht ableitbar** sind.

Die Freie Hansestadt Bremen stellt hierzu fest, dass nach ihrer Auffassung die im nachfolgenden Bericht zur Analyse der aktuellen Lage und der mittelfristigen Entwicklung der Haushalte herangezogenen **Kennzahlen eindeutig** eine bestehende extreme **Haushaltsnotlage Bremens belegen**. Insbesondere der deutliche Abstand der Kennzahlen des Landes zu den Vergleichs- und Durchschnittswerten der übrigen Länder (vgl. Abbildung 1) sowie die (rechnerischen) Vorgaben zur Erfüllung der Anforderungen im Rahmen der Standardprojektion verdeutlichen diese Einschätzung nachdrücklich.

Das **Bundesverfassungsgericht** hatte für die Freie Hansestadt Bremen – auf Basis identischer Indikatoren (Kreditfinanzierungsquote; Zins-Steuer-Quote) – schon im Jahr 1992 den Bestand einer nicht selbst verschuldeten Haushaltsnotlage festgestellt. Im Rahmen der Beratungen der **Föderalismuskommission II** wurde von Bremen wiederholt auf diese Ausgangslage hingewiesen und erklärt, dass unter diesen Voraussetzungen Chancen für die Erreichung ausgeglichener Haushalte bis 2020 aus eigener Kraft nicht bestehen.

- b. Bremen wird die **leistbaren Eigenbeiträge** zur Sanierung seiner Haushalte leisten und damit die bestehenden Chancen zum Abbau der Neuverschuldung nutzen. Eine **dauerhaft tragfähige Sanierung** der bremischen Haushalte setzt – über den eingeschlagenen Konsolidierungskurs 2010/2020 im Sinne der Sanierungsvereinbarung und die zu seiner Flankierung gewährten Zinshilfen hinaus – allerdings insbesondere auch die **Lösung der Altschuldenproblematik** des Landes voraus.

Mit dem hohen Stand der Altschulden und den daraus resultierenden Zinslasten sowie mit der unzureichenden Finanzierbarkeit überwiegend im kommunalen Bereich zu tragender Sonderlasten werden die **wesentlichen Ursachen** der bremischen Haushaltsnotlage in den kommenden Jahren **fortbestehen** und eher zu einer weiteren Verschlechterung einzelner Kennzahlen gegenüber den Schwellenwerten beitragen. Vor diesem Hintergrund sind die Eigenbeiträge des Landes zum schrittweisen Abbau seines strukturellen Defizits nur durch weitere einschneidende – im Bericht zur Umsetzung des Sanierungskonzeptes dokumentierte - Konsolidierungsmaßnahmen möglich.

2. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Art. 109 Abs. 3 GG verpflichtet die Länder grundsätzlich auf einen Haushalt, der ohne Einnahme aus Krediten auszugleichen ist. Bis zum 31. Dezember 2019 dürfen die Länder jedoch nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von dieser Vorgabe abweichen (Art. 143d Abs. 1 S. 2 GG).

Nach dem insoweit für Bremen noch maßgeblichen Art. 131a S. 2 BremLV dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind jedoch zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Der Freien Hansestadt Bremen war es auch in 2011 und 2012 nicht möglich, die geltende Kreditgrenze in Höhe des Nettoinvestitionsvolumens einzuhalten.

Seit 2008 herrschte eine Finanz- und Wirtschaftskrise, die noch Ende 2010, als das Haushaltsgesetz 2011 verabschiedet worden ist, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, verstanden als Gleichklang u.a. der wirtschaftlichen Teilziele Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, störte. Der Bremer Senat berief sich deshalb zur Rechtfertigung des Haushaltsgesetz 2011 in dem Normenkontrollverfahren vor dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen u. a. auf Art. 131a S. 2 HS 2 BremLV (Urteil des Staatsgerichtshofes vom 24.8.2011 – St. 1/11).

Der Staatsgerichtshof sah die Voraussetzungen des Art. 131a S. 2 HS 2 BremLV als nicht erfüllt an: Bremen befinde sich in einer extremen Haushaltsnotlage, aufgrund derer ihm die haushaltswirtschaftliche Fähigkeit fehle, bestehenden oder drohenden Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken und korrigierend, ordnend und fördernd wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Ziele wie Stabilität, Wachstum und Vollbeschäftigung zu verfolgen.

Der Staatsgerichtshof hielt die Überschreitung der Regelgrenze durch die Nettokreditaufnahme in 2011 aber durch die in der Bremischen Landesverfassung enthaltene ungeschriebene Ausnahmebefugnis, die der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage diene, für

gerechtfertigt. Ein solcher Rechtfertigungsgrund folge aus dem bundesstaatlichen Prinzip der Wiederherstellung vollständiger staatlicher Handlungsfähigkeit in Haushaltsnot geratener Glieder des Bundesstaates (Prinzip der Haushaltsnotbewältigung). Er erlaube die Bewältigung einer Haushaltsnotlage durch eine zeitlich begrenzte, durch rechtliche Verfahren kontrollierte und im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung effektive Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 131a Satz 2 HS 1 BremLV. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liege eine solche Haushaltsnotlage vor, wenn ein Land nicht oder nur eingeschränkt in der Lage sei, die ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (BVerfGE 86, 148, 265).

Der Staatsgerichtshof nahm die Voraussetzungen dieses ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes in Bremen in 2011 als gegeben an mit der Folge, dass er das Haushaltsgesetz 2011 als verfassungskonform erachtete.

Gestützt auf das Urteil des Staatsgerichtshofes ist deshalb davon auszugehen, dass die Überschreitung der Regelgrenze in 2011 und 2012 jedenfalls wegen der Anstrengungen zur Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage gerechtfertigt ist.

3. Bericht über die Haushaltsentwicklung

3.1. Zeitraum 2010 / 2012

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 gegenüber gestellt.

Tab. 1		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung
		Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012	
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-1.677	-1.203	-1.281	ja
	<i>Schwellenwert</i>	-424	-281	-347	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	-224	-81	-147	
Kreditfinanzierungsquote	%	22,3	17,7	18,6	ja
	<i>Schwellenwert</i>	9,2	5,3	5,8	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	6,2	2,3	2,8	
Zins-Steuer-Quote	%	24,4	20,1	20,7	ja
	<i>Schwellenwert</i>	14,7	13,5	13,8	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	9,8	9,0	9,2	
Schuldenstand	€ je Einw.	26.641	27.653	28.565	ja
	<i>Schwellenwert</i>	14.281	14.521	14.832	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	6.491	6.601	6.742	
Auffälligkeit im Zeitraum		ja			
Ergebnis der Kennziffern		Haushaltsnotlage besteht			

Die deutliche Überschreitung aller Vergleichskennzahlen dokumentiert die **extreme Haushaltsnotlage** des Landes. Zugleich ist feststellbar, dass bis auf den Schul-

denstand, der weiterhin jährlich ansteigt, im Zeitraum 2010/2012 sowohl die bremischen als auch die bundesweiten Kennzahlen im Jahr 2011 deutlich unter den Ist-Werten des Vorjahres und unter den Soll-Werten des Folgejahres lagen. Für das Jahr 2012 wird demnach wieder von einer geringfügigen Verschlechterung der Haushaltslage ausgegangen. Gegenüber dem Jahresabschluss 2010 weist der bremische Haushalt 2012 jedoch immer noch eine **Verbesserung** des Finanzierungssaldos um ca. 400 € je Einwohner bzw. fast 24 % auf. Auch die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote kann 2012 gegenüber 2010 voraussichtlich deutlich verringert werden. Die sehr positive Haushaltsentwicklung 2010/2011 sowie die leichte Verschlechterung 2012 sind dabei wie folgt begründet:

- Nach zwei von der Wirtschafts- und Finanzkrise geprägten Jahren stand das Jahr 2011 im Zeichen der Konjunkturerholung, die sich insbesondere auf die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen auswirkte. Insgesamt realisierte der Stadtstaat Bremen 2011 **steuerabhängige Mehreinnahmen von 17 % (440 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr**. Bei gleichbleibenden sonstigen Einnahmen und nur marginal gestiegenen Ausgaben (+ 0,4 %) verzeichnete Bremen 2011 somit einen **deutlichen Rückgang des Kernhaushaltsdefizits**.
- Der Anschlag 2012 geht hingegen von nicht weiter steigenden Gesamteinnahmen bei leicht steigenden Gesamtausgaben im Kernhaushalt des Stadtstaates Bremen aus.

Für die abgebildeten Kennzahlen (vgl. **Tabelle 1**) ist **ergänzend bzw. einschränkend** folgendes **zu beachten**:

- Der **Kernhaushalt** des Stadtstaates Bremen entwickelt sich **im laufenden Haushaltsjahr deutlich positiver** als noch zum Zeitpunkt der Anschlagbildung angenommen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden zum Jahresabschluss 2012 im Vorjahresvergleich die Mehreinnahmen aus Steuern und Finanzausgleich höher als die Mehrausgaben ausfallen. Zudem ist die Hälfte der geplanten Mehrausgaben auf Tilgungsausgaben an den Bremer Kapitaldienstfonds zurückzuführen, die in einer strukturellen Betrachtung (inkl. Extrahaushalte) konsolidiert werden müssten.
- Der von 2011 auf 2012 steigende „**strukturelle Finanzierungssaldo**“ ist in der hier abgebildeten Version **weder im Ländervergleich noch im Zeitreihenvergleich aussagefähig**. Bremen hat – wie auch die übrigen vier Länder, die zur Einhaltung der Schuldengrenze 2020 Konsolidierungshilfen erhalten – die Auflage, das strukturelle Defizit der Haushalte 2010 in zehn gleich großen Schritten bis 2020 vollständig abzubauen und darüber gesondert zu berichten (Konsolidierungsbericht). Das in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund definierte strukturelle Defizit weicht dabei erheblich von dem hier einheitlich über die Länder berechneten, ebenfalls als „strukturell“ bezeichneten Defizit ab.

So berücksichtigen die hier vorliegenden Daten nicht die zum Zeitpunkt der jeweils maßgeblichen Steuerschätzung geschätzte Produktionslücke (Produktionspotential abzüglich BIP), die über Budgetsensitivitäten und die Anteile der jeweiligen Gebietskörperschaft an den steuerabhängigen Einnahmen der Länder- bzw. Gemeindegesamtheit als **Konjunkturbereinigung** auf den Haushalt übertragen

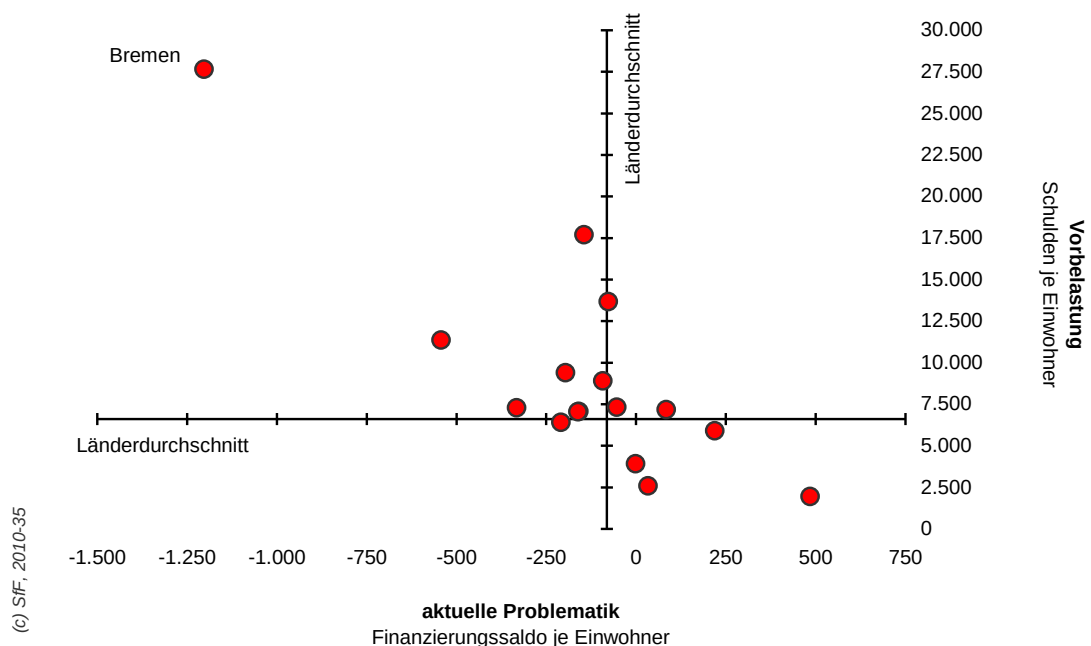
wird. Auch die unterschiedlichen Niveaus von **außerhaushaltsmäßigen Finanzierungen** über ausgegliederte Einheiten der Länder bleiben unberücksichtigt, da die Finanzierungssalden der Sondervermögen mit eigener Kreditaufnahme – im Gegensatz zur Berechnung des strukturellen Saldos in der Sanierungsberichtserstattung – nicht mit eingezogen werden.

Somit wurden die beiden **wesentlichen Bereinigungen**, die den Finanzierungssaldo der Länder im Konsolidierungskurs strukturell abändern, in der vorliegenden Darstellung **nicht berücksichtigt**. Im Ergebnis weist die Tabelle 1 beim “strukturellen“ Defizit von 2011 auf 2012 eine Erhöhung um ca. 80 € je Einwohner auf, obwohl das in der **Verwaltungsvereinbarung** definierte strukturelle Defizit 2012 im Vergleich mit dem Jahresergebnis 2011 tatsächlich um ca. **150 € je Einwohner sinkt**.

Trotz dieser wesentlichen Einschränkungen in der Aussagekraft der einzelnen Kennzahlen zeigen die Länderdurchschnitts- und Schwellenwertvergleiche, dass Besonderheit und Grad der Problemlage der bremischen Haushalte sowohl die eher vergangenheits-orientierten 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.

Das Ausmaß der bremischen Haushaltsnotlage verdeutlicht dabei die folgende Abbildung. 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“ dokumentieren den **Grad der extremen Haushaltsnotlage** und die enormen Anforderungen an den bis 2020 zu gestaltenden Konsolidierungskurs.

Abb. 1: Kennzahlen zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage
Länderwerte 2011 gemäß Stabilitätsrat



3.2. Zeitraum 2013 / 2016 – Mittelfristige Finanzplanung

Vorrangige Aufgabe der im Februar 2012 vom Senat beschlossenen Finanzplanung 2011/2016 war, den Einstieg der Freien Hansestadt Bremen in den innerhalb dieses Zeitraumes zu realisierenden Abbau der Neuverschuldung im Rahmen des bis 2020 zu gestaltenden Konsolidierungspfades abzubilden und die sich daraus ergebenden Anforderungen und Vorgaben für die Haushalte der Planungsperiode abzuleiten.

Im Einzelnen liegen der Finanzplanung dabei insbesondere die **Annahmen** zugrunde, dass

- die **steuerabhängigen Einnahmen** des Stadtstaates im Planungszeitraum den vom Arbeitskreis „Steuerschätzung“ prognostizierten Entwicklungen folgen und damit eine über dem langfristigen Durchschnitt liegende Dynamik aufweisen werden,
- bei den **sonstigen Einnahmen** ab 2013 ohne größere Schwankungen ein durchschnittlicher Anstieg von ca. 0,5 % p. a. zu erwarten ist,
- bei den **Personalausgaben** in hohem Maße ein Ausgleich der Tarifeffekte durch den Abbau des Beschäftigtenstandes erreicht werden kann,
- die **Sozialleistungsausgaben** im jährlichen Zuwachs auf eine unterstellte Preissteigerungsrate von 1,7 % begrenzt werden können,
- die **sonstigen konsumtiven Ausgaben** dauerhaft nominal nur marginale Zuwachsraten aufweisen (ca. + 0,1 % p. a.) und
- die **Investitionsausgaben** weiter reduziert werden.

Tab. 2

		Finanzplanung				Überschreitung
		Anschlag 2013	2014	Planung 2015	2016	
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-1.165	-943	-781	-599	ja
	<i>Schwellenwert</i>	-447	-447	-447	-447	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Kreditfinanzierungsquote	%	16,7	13,6	11,2	8,7	ja
	<i>Schwellenwert</i>	9,8	9,8	9,8	9,8	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Zins-Steuer-Quote	%	20,8	20,0	20,2	19,8	ja
	<i>Schwellenwert</i>	14,8	14,8	14,8	14,8	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Schuldenstand	€ je Einw.	29.354	29.924	30.335	30.567	ja
	<i>Schwellenwert</i>	15.032	15.232	15.432	15.632	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Auffälligkeit im Zeitraum		ja				
Ergebnis der Kennziffern		Haushaltsnotlage besteht				

Auf Basis der Finanzplanung ergeben sich die in **Tabelle 2** ausgewiesenen Kennzahlen. Zum Verständnis und zur Interpretation sind dabei folgende **Hinweise** erforderlich:

- Die ausgewiesenen strukturellen **Finanzierungssalden** bilden aufgrund der erheblich abweichenden Berechnungsmethode (s. o.) 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.
- Korrespondierend zum Finanzierungssaldo nähert sich auch die **Kreditfinanzierungsquote** kontinuierlich dem jeweiligen Schwellenwert an. 2016 wird gemäß Finanzplanung der Schwellenwert sogar erstmalig unterschritten. Bei einem auf schrittweisen **Abbau der Neuverschuldung** zielenden Konsolidierungskurs ist es allerdings auch nicht plausibel, dass die Schwellenwerte im Zeitablauf steigen (2013 gegenüber 2012: + 4,0 %-Punkte, Tabelle 3 auf Seite 9).
- Die **Zins-Steuer-Quote** und der einwohnerbezogene **Schuldenstand** überschreiten die gesetzten Schwellenwerte aus den einleitend genannten Gründen **deutlich und dauerhaft**. Unerheblich wirkt sich hier aus, dass die vom Flächenländerwert abweichende **Schwellenwertbildungen** für die Stadtstaaten nach bremsischer Auffassung bei der Kennzahl „Schuldenstand“ in der gewählten Größenordnung und bei der Kennzahl „Zins-Steuer-Quote“ generell 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 entspre-

chende Prüfnotwendigkeiten geben. Errechnet wird hierzu, welche **Ausgabenzuwachsrate**n bei vorgegebener Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2011/2018 und 2012/2019 in den jeweiligen Gebietskörperschaften einzuhalten sind, um am Ende des Projektionszeitraumes einen einwohnerbezogenen **Schuldenstand** in maximaler Höhe des festgelegten Schwellenwertes aufzuweisen. Diese Ausgaben-Zuwachsraten 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.

Die sich hieraus für die Freie Hansestadt Bremen ergebenden Werte sind in **Tabelle 4** den Länderdurchschnitten und den Schwellenwerten gegenüber gestellt.

Die Standardprojektion errechnet die vom jeweiligen Land rechnerisch zu leistenden Ausgabenbegrenzungen, die es ermöglichen, in einem Zeitraum von sieben Jahren einen unterhalb der gesetzten Schwellenwerte liegenden Schuldenstand pro Einwohner zu erreichen. 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 aus eigener Kraft weder mittelfristig noch grundsätzlich in der Lage ist, belegen die Ergebnisse der Standardprojektion: Ein jährlicher Ausgabenrückgang um 3,8 % würde bedeuten, dass Bremen **innerhalb von sieben Jahren** das **Ausgabenniveau** seiner Haushalte **um 24 % (nominal) bzw. 32 % (real) verringern** müsste.

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

- Die Fortschreibung der steuerabhängigen Einnahmen mit der **Zuwachsrate des nominalen Produktionspotenzials** nach Ablauf der Finanzplan-Periode stellt für Bremen eine optimistische Annahme dar. Für die bremischen Haushalte konnten über einen längerfristigen Zeitraum steuerabhängige Mehreinnahmen in Höhe des bundesweit erwarteten nominalen Wachstumspotenzials in der Vergangenheit oftmals nicht 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 weitgehend **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.

Bremen wird in der Standardprojektion daher - unabhängig von seinem Konsolidierungsbemühungen - auch zukünftig die vorgegebenen Schwellenwerte deutlich überschreiten. Auch diese Modellrechnungen verdeutlichen damit die extreme Haushaltsnotlage des Landes und die Altschuldenproblematik als deren zentrale Ursache und nur mit externer Hilfe zu lösende Aufgabe.

Gleiches dokumentieren die Ergebnisse alternativ heranzuziehender **Modellrechnungen** der „Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister“ (ZDL) zur **zielbezogenen Ausgabenentwicklung** der Gebietskörperschaften. Die Berechnungen ermitteln die zulässigen Ausgabenzuwachsraten zur Erreichung ausgeglichener Haushalte 2020 bei identischen Annahmen zur Einnahmeentwicklung. Auf dieser Grundlage ist festzustellen, welche **reale Primärausgabenentwicklung Bremen im Vergleich zur Ländergesamtheit** unter diesen Voraussetzungen zu gewährleisten hat:

Bei einer unterstellten Inflationsrate von 1,5 % p. a. und einem Zinssatz von 4,0 % wäre es für die Ländergesamtheit demnach sogar möglich, die Primärausgaben bis 2020 real auf 103 % des Ausgangsniveaus 2011 zu erhöhen. Für Bremen ergäbe sich jedoch ein notwendiger **realer Abbau der Leistungsausgaben um rd. 14 %** bis 2020.

5. Zusammenfassung

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

Tab. 3		Aktuelle Haushaltslage				Finanzplanung				
		Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012	Über- schreitung	Entwurf 2013	Planung 2014	Planung 2015	Planung 2016	Über- schreitung
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-1.677	-1.203	-1.281	ja	-1.165	-943	-781	-599	ja
	Schwellenwert	-424	-281	-347		-447	-447	-447	-447	
	Länderdurchschnitt	-224	-81	-147						
Kreditfinanzierungsquote	%	22,3	17,7	18,6	ja	16,7	13,6	11,2	8,7	ja
	Schwellenwert	9,2	5,3	5,8		9,8	9,8	9,8	9,8	
	Länderdurchschnitt	6,2	2,3	2,8						
Zins-Steuer-Quote	%	24,4	20,1	20,7	ja	20,8	20,0	20,2	19,8	ja
	Schwellenwert	14,7	13,5	13,8		14,8	14,8	14,8	14,8	
	Länderdurchschnitt	9,8	9,0	9,2						
Schuldenstand	€ je Einw.	26.641	27.653	28.565	ja	29.354	29.924	30.335	30.567	ja
	Schwellenwert	14.281	14.521	14.832		15.032	15.232	15.432	15.632	
	Länderdurchschnitt	6.491	6.601	6.742						
Auffälligkeit im Zeitraum					ja	ja				
Ergebnis der Kennziffern					Haushaltsnotlage besteht					

Deutlich wird dabei vor allem die Tatsache, dass die Freie Hansestadt Bremen nur bei den Kennzahlen kontinuierliche Fortschritte verzeichnet, die die jeweils aktuelle Haushaltslage des Landes abbilden (Finanzierungssaldo; Kreditfinanzierungsquote). Ohne eine Lösung der Altschuldenproblematik werden auch weiterhin die Schwellenwerte der Indikatoren, die den Grad der strukturellen Vorbelastungen widerspiegeln (Zins-Steuer-Quote; Schuldenstand), selbst bei guter konjunktureller Lage dauerhaft und deutlich überschritten.

Tab. 4		Standardprojektion*)		
		Ausgaben- Zuwachsrte	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2011–2018	%	-3,8	0,6	3,6
2012–2019	%	-3,8	0,6	3,6
Ergebnis der Projektion		Haushaltsnotlage besteht		

*) Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Zudem wird der Stadtstaat Bremen auch zukünftig die vorgegebenen Schwellenwerte der Standardprojektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung (vgl. Tabelle 4) deutlich unterschreiten. Auch diese Modellrechnungen verdeutlichen damit die extreme Haushaltsnotlage des Landes und die **Altschuldenproblematik als deren zentrale Ursache** und nur mit externer Hilfe zu lösende Aufgabe.

Der Jahresabschluss 2011, die Anschlagsbildung 2012/2013 sowie die mittelfristige Finanzplanung zeigen den kontinuierlichen Fortschritt bei der Annäherung der bremischen Werte an die jeweiligen Schwellenwerte der Finanzierungssalden sowie der Kreditfinanzierungsquoten. Dies verdeutlicht die Entschlossenheit, den Konsolidierungskurs der bremischen Haushalte auch unter schwierigen Rahmenbedingungen zu verfolgen.