

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 13. September 2011**

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

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, 02. September 2011

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 heran gezogenen **Kennzahlen eindeutig** eine bereits seit längerem 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.

Der **Staatsgerichtshof** der Freien Hansestadt Bremen stellt in seinem Urteil vom 24.08.2011 bezüglich der Verfassungsgemäßheit des Haushaltsgesetzes 2011 fest, dass sich Bremen weiter in einer extremen Haushaltsnotlage befinde. Eine in dem Verfahren des Stabilitätsrates festgestellte drohende Haushaltsnotlage könne zugleich die Kriterien erfüllen, die das Bundesverfassungsgericht als 'extreme Haushaltsnotlage' gekennzeichnet hat, da die Aufgaben des Stabilitätsrates auf die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage beschränkt seien.

- b. Bremen wird die **leistbaren Anstrengungen** zur Sanierung seiner Haushalte beitragen und damit die gebotenen Chancen zum Abbau der Neuverschuldung zu 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 beitragen. Vor diesem Hintergrund sind die Eigenbeiträge des Landes zum schrittweisen Abbau seines strukturellen Defizits nur durch weitere einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Investitionen, der Personalkosten und der konsumtiven Ausgaben möglich, deren Größenordnung – auch im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet – im Abschnitt 4 dokumentiert ist und den Grad der damit verbundenen Herausforderungen verdeutlicht.

- c. Für die Beurteilung der **Ausgangslage**, in der Bremen als Haushaltsnotlageland den Pfad zum Abbau der Neuverschuldung bis 2020 eigenverantwortlich mitgestaltet, sind vor allem folgende **Sachverhalte** von zentraler Bedeutung:
- **Weder die Entstehung der Haushaltsnotlage** des Landes **noch die nicht erreichte Überwindung** im Rahmen der Sanierungsprogramme 1994/2004 wurde maßgeblich oder gar allein durch Bremen **selbst verschuldet**.
 - Zu beachten ist, dass die **Haushaltsprobleme** des Stadtstaates in deutlich überwiegendem Maße **auf der kommunalen Ebene** liegen. Rd. 60 % der beim Abbau der Neuverschuldung in den bremischen Haushalten zu schließenden Finanzierungslücke entfallen auf die kommunalen Haushalte der Städte Bremen und Bremerhaven. Die Haushalte der Flächenländer stellen dagegen nur den Landeshaushalt ohne die Einbeziehung der kommunalen Finanzen und deren Probleme dar, so dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben ist.

Da die Neuverschuldung in allen Einzelhaushalten des Stadtstaates vollständig abzubauen ist, besteht damit auch der weit überwiegende Handlungsbedarf zum Abbau des strukturellen Defizits im kommunalen Bereich, der vor allem durch **über-**

proportionale Sozialleistungslasten und **großstädtische Versorgungsfunktionen** sowie äußerst **begrenzte Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung** geprägt ist.

- Entsprechend **eingeschränkt** sind die **Gestaltungsmöglichkeiten** des Stadtstaates zur Erbringung der notwendigen Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung. Die im Rahmen der Föderalismuskommission II eingesetzte **AG „Haushaltsanalysen der Bundesländer Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“** konnte daher bei einem umfangreichen Vergleich verschiedener Ausgabearten und Aufgabenbereiche keine ausreichenden Konsolidierungspotentiale Bremens für eine ausschließlich eigenverantwortete Haushaltssanierung erkennen.

2. Bericht über die Haushaltsentwicklung

2.1. Zeitraum 2009 / 2011

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. Die deutliche Überschreitung aller Vergleichskennzahlen dokumentiert die **extreme Haushaltsnotlage** des Landes.

Zugleich ist feststellbar, dass **im Zeitverlauf 2009/2011** – wie im Länderdurchschnitt – auch für Bremen **Verschlechterungen** bei den abgebildeten Kennziffern zu verzeichnen sind bzw. bei Eintritt der geplanten Entwicklungen zu verzeichnen wären. Das Finanzierungsdefizit des Kernhaushalts erhöhte sich 2010 gegenüber 2009 - ohne strukturelle Bereinigungen - um rd. 350 Mio. € und bleibt - gemäß Haushaltsanschlag - 2011 konstant. Diese Entwicklung des bremischen Kernhaushalts ist wie folgt begründet:

- Die deutliche Zunahme des Finanzierungsdefizits **2010 gegenüber 2009** war im Wesentlichen durch dramatische Einbrüche der steuerabhängigen Einnahmen (kassenmäßig: - 154 Mio. €) in Folge der Wirtschaftskrise geprägt. Die übrigen Einnahmen entwickelten sich hingegen aufgrund von Sondereffekten - wie der Einführung eines saldenneutralen Echtsmietensystems und dem Bundesanteil im Rahmen des Konjunkturprogramms II - positiv. Die Mehrausgaben resultierten in hohem Maße aus Sozialleistungsausgaben (+ 54 Mio. €), Zinsausgaben (+ 49 Mio. €), Sondereffekten wie dem Echtsmietensystem und dem Konjunkturprogramm (insgesamt: + 143 Mio. €) sowie aus Rückführungen in den Kernhaushalt (erhöhte Zuführungen an Sondervermögen statt außerhaushaltsmäßiger Kreditaufnahme; 23 Mio. €).
- Nach bisherigem Veranschlagungs- und Planungsstand ergeben sich **2011** im Vorjahresvergleich nahezu konstante Einnahmen und Ausgaben und somit auch eine gleichbleibende Deckungslücke im Kernbereich der bremischen Haushalte.

Für die auf Grundlage dieser Entwicklungen gebildeten Kennzahlen (vgl. **Tabelle 1**) ist **ergänzend bzw. einschränkend** hierzu folgendes **zu beachten**:

- Die **Kernhaushalte** des Landes Bremen entwickeln sich **im laufenden Haushaltsjahr deutlich positiver** als noch zum Zeitpunkt der Anschlagbildung angenommen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden im Jahresabschluss 2011 die Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich höher und die Zinsausgaben niedriger als geplant ausfallen.
- Der sowohl von 2009 auf 2010 als auch von 2010 auf 2011 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 (Sanierungsbericht). 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 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. Gemeindegemeinschaft 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 Sanierungsberichterstattung – nicht mit eingezogen werden.

Somit wurden die **wesentlichen Bereinigungen**, die den Finanzierungssaldo der Länder im Konsolidierungskurs strukturell abändern, in der vorliegenden Darstellung **nicht berücksichtigt**. Für Bremen kommt hinzu, dass zwar 2010 die periodengerechte Abgrenzung der steuerabhängigen Einnahmen (+ 106 Mio. €) eingerechnet wurde. Die korrespondierende Position für 2011 (+ 111 Mio. €) – also die Differenz zwischen den Regionalisierungsergebnissen der Steuerschätzung November 2010 für 2011 und dem Anschlag 2011 - blieb jedoch unberücksichtigt.

Im Ergebnis weist die **Tabelle 1** beim strukturellen Defizit von 2010 auf 2011 eine **Erhöhung um ca. 100 € je Einwohner** auf, obwohl das in der **Verwaltungsvereinbarung** definierte strukturelle Defizit 2011 (Anschlag) im Vergleich mit dem Ist 2010 tatsächlich um ca. **330 € je Einwohner sinkt**.

Tab. 1

		Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung
		Ist 2009	Ist 2010	Soll 2011	
Struktureller Finanzierungssaldo	€je Einw.	-1.286	-1.677	-1.778	ja
	<i>Schwellenwert</i>	-403	-424	-465	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	-203	-224	-265	
Kreditfinanzierungsquote	%	23,8	22,3	21,8	ja
	<i>Schwellenwert</i>	8,8	9,2	8,9	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	5,8	6,2	5,9	
Zins-Steuer-Quote	%	22,7	24,4	24,2	ja
	<i>Schwellenwert</i>	15,2	14,7	15,7	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	10,1	9,8	10,4	
Schuldenstand	€je Einw.	24.256	26.641	28.186	ja
	<i>Schwellenwert</i>	13.751	14.281	14.805	
	<i>Länderdurchschnitt</i>	6.250	6.491	6.730	
Auffälligkeit im Zeitraum				ja	
Ergebnis der Kennziffern		Haushaltsnotlage besteht			

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. Die hierfür maßgeblichen bekannten **Ursachen**, die Bremen u. a. auch im Rahmen der Verhandlungen der Föderalismuskommission II nachdrücklich verdeutlicht hat, lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

- Infolge wirtschaftsstruktureller Probleme der Vergangenheit, einnahme-mindernder Bevölkerungsverluste, überproportionaler großstadt-typischer 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 großstadt-typische 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 – aufgrund außerordentlich hoher steuerabhängiger Einnahmen - durch laufende Einnahmen gedeckt werden (ausgeglichener Primärsaldo).

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 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**.

Senatorin für Finanzen, Referat 20

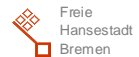
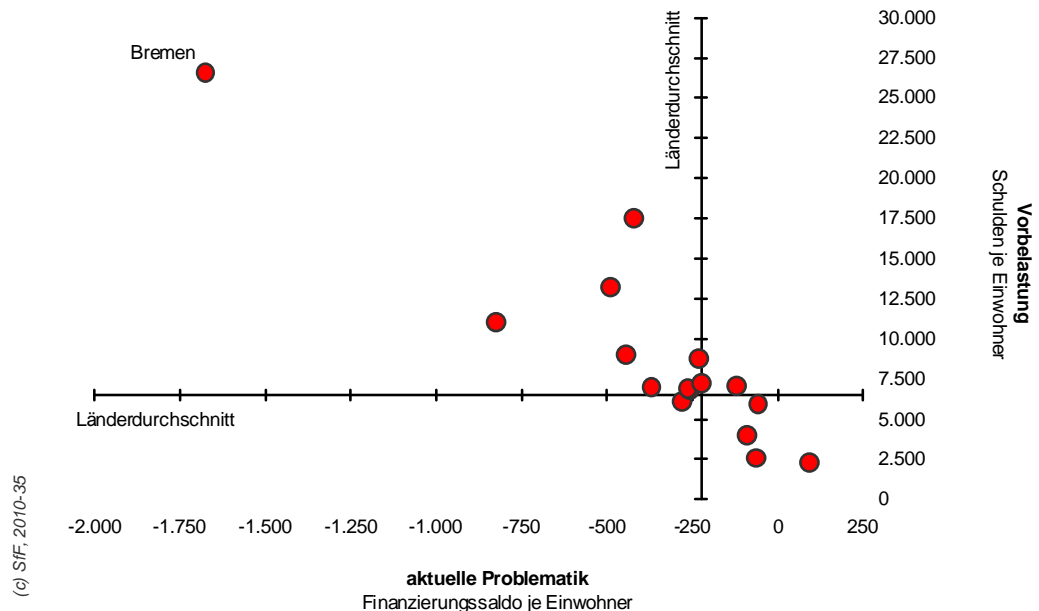


Abb. 1: Kennzahlen zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage
Länderwerte 2010 gemäß Stabilitätsrat



2.2. Zeitraum 2012 / 2015 – Mittelfristige Finanzplanung

Nach Abschluss der „**Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen**“ mit dem Bund im April 2011, die den Ausgangspunkt und den vorzusehenden Verlauf des Konsolidierungspfades für die bremischen Haushalte definiert, wurden in Bremen die durch vorläufige Modellrechnungen und Beschlüsse des Senats eingeleiteten Ansätze zur Ausrichtung der Mittelfristplanung auf die notwendigen Abbauschritte des strukturellen Defizits aktualisiert und den konkretisierten Anforderungen angepasst. Im September werden die Haushaltsberatungen für die Jahre 2012/2013 aufgenommen, zu deren Flankierung die dementsprechend gestaltete Finanzplanung 2011/2015 erstellt und vorgelegt wird.

Für die hier zu erfüllende Berichtspflicht gegenüber dem Stabilitätsrat liegt daher noch **keine aktuelle, von den zuständigen Gremien des Landes beratene und beschlossene Mittelfrist-Planung der bremischen Haushalte** vor. Die nachfolgend abgebildeten Planwerte basieren auf **vorläufigen Berechnungen**, die davon ausgehen, dass

- die Rahmenseetzungen der Finanzplanung eine Einhaltung der **Anforderungen des Konsolidierungskurses** über den gesamten Planungszeitraum **gewährleisten** müssen,
- die Ansätze der im Februar 2011 beschlossenen **Finanzplanung 2010/2014** dabei im Wesentlichen übernommen werden und
- für das **Endjahr** des Mittelfristzeitraumes eine Fortschreibung der einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen mit weitgehend den Entwicklungen der Vorjahre entsprechenden Veränderungsraten vorgesehen werden kann.

Im Einzelnen liegen der in Vorbereitung befindlichen Finanzplanung 2011/2015 dabei die **Annahmen** zugrunde, dass

- die **steuerabhängigen Einnahmen** des Stadtstaates im Planungszeitraum den vom Arbeitskreis „Steuerschätzung“ prognostizierten Entwicklungen folgen werden und damit eine über dem langfristigen Durchschnitt liegende Dynamik aufweisen werden,
- bei den **sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen** dauerhaft maximal ein jährlicher Anstieg zwischen 0 und 1 % zu erwarten ist,
- bei den **Personalausgaben** 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 auch nominal leicht rückläufige Tendenz aufweisen und
- die **Investitionsausgaben** weiter reduziert werden.

Veränderungen dieser Annahmen und Setzungen sind den weiteren Beratungs- und Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten.

Tab. 2	Finanzplanung					Über- schreitung
		Entwurf	2013	Planung	2015	
		2012		2014		
Struktureller Finanzierungssaldo	€je Einw.	-1.449	-1.261	-1.054	-902	ja
	<i>Schwellenwert</i>	-565	-565	-565	-565	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Kreditfinanzierungsquote	%	14,7	11,9	8,9	6,7	nein
	<i>Schwellenwert</i>	12,9	12,9	12,9	12,9	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Zins-Steuer-Quote	%	23,4	23,1	22,0	22,3	ja
	<i>Schwellenwert</i>	16,7	16,7	16,7	16,7	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Schuldenstand	€je Einw.	29.688	30.556	31.210	31.723	ja
	<i>Schwellenwert</i>	15.005	15.205	15.405	15.605	
	<i>Länderdurchschnitt</i>					
Auffälligkeit im Zeitraum			ja			
Ergebnis der Kennziffern			Haushaltsnotlage besteht			

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

- Die ausgewiesenen Werte berücksichtigen – mit Ausnahme des strukturellen Finanzierungssaldos - die durch entsprechenden Defizitabbau zu gewährleistenden **Konsolidierungshilfen**, die jedoch nur zeitlich begrenzt geleistet werden und insofern – mit Ausnahme der Zinseffekte - **keine strukturellen Verbesserungen** der Haushalte bewirken.
- 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.
- 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 bremischer Auffassung bei der Kennzahl „Schuldenstand“ in der gewählten Größenordnung und bei der Kennzahl „Zins-Steuer-Quote“ generell inhaltlich **nicht begründbar** vorgenommen wurden.
- Die Einhaltung der Schwellenwerte bei der **Kreditfinanzierungsquote** ist – wie erwähnt – z. T. auf die im Prinzip nicht sachgerechte Anrechnung der vorgesehenen **Konsolidierungshilfen** zurückzuführen. Mit einem auf schrittweisen **Abbau der Neuverschuldung** zielenden Konsolidierungskurs steht es überdies nicht im Einklang, wenn die Schwellenwerte im Zeitablauf steigen (2012 gegenüber 2011: + 4,0 %-Punkte, Tabelle 4).

3. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Die Schuldenregel des Artikel 109 Absatz 3 GG legt 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 2009 und 2010 sowie das laufende Jahr 2011 gilt auf Grund der Übergangsregelung in Artikel 143d Abs. 1 Satz 1 GG weiterhin die landesverfassungsrechtliche Kreditaufnahmegrenze. Artikel 109 GG in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung (a. F.) ist letztmals für das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden; ab dem 1. Januar 2011 dürfen die Länder jedoch nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des neuen Artikels 109 Absatz 3 abweichen.

Die für den gesamten Zeitraum maßgebliche in Art. 131a Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) niedergelegte Kreditaufnahmegrenze stellt die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen dar. Dabei ist auf die Nettokreditaufnahme (Summe der durch Kredite vereinnahmten Geldmittel abzüglich der zur Schuldentilgung vorgesehenen Mittel) abzustellen. Ausnahmen lässt das Gesetz zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu.

Zur Einhaltung der in den Jahren 2009 bis 2011 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 Nettoinvestitionsvolumens einzuhalten. Bremen beschränkt sich seit Jahren auf die Veranschlagung von Ausgaben, die zur Erfüllung der bundesgesetzlicher bzw. landesverfassungsrechtlicher oder sonstiger unabweiserbarer Verpflichtungen 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 Art. 143d Absatz 2 Satz 5 GG werden den Konsolidierungshilfsländern, zu denen die Freie Hansestadt Bremen gehört, zudem jährliche Abbauschritte ihres strukturellen Finanzierungsdefizits als Bedingung für den Hilfeanspruch vorgeschrieben. Diese sind durch die zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Bund am 15. April 2011 abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen konkretisiert. Für das Jahr 2011 legt § 4 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung die jährliche Obergrenze des Finanzierungsdefizits gem. § 2 Abs. 1 Konsolidierungshilfengesetz auf 1.097 Mio. € fest.

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat mit Urteil vom 24. August 2011 – St 1/11 (zu finden unter www.staatsgerichtshof.bremen.de) entschieden, dass das Haus-

haushaltsgesetz 2011 mit der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar ist. Prüfungsmaßstab der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes 2011 war Artikel 131a Satz 2 BremLV, der für den Haushaltsplan die Grenze der Einnahmen durch Kreditaufnahme auf die Höhe der Ausgaben für Investitionen festlegt. Ausnahmen sind nach Artikel 131 Satz 2 Halbsatz 2 BremLV zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Unstreitig liegt eine Überschreitung der Grenze der Kreditaufnahme vor.

Der Staatsgerichtshof hat entschieden, dass sich die Freie Hansestadt Bremen als Rechtfertigung der Überschreitung dieser Grenze nicht auf den geschriebenen Ausnahmetatbestand des Art. 131a Satz 2 Halbsatz 2 BremLV stützen konnte, da die tatsächlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands nicht gegeben gewesen seien: Das Land sei auf Grund seiner Haushaltssituation daran gehindert, durch seine Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Dabei bewertet das Gericht die Haushaltssituation unter Heranziehung der vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Indikatoren zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage.

Die Zulässigkeit der Überschreitung der Kreditaufnahme-Grenze ergebe sich hier aus dem ungeschriebenen landesverfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage. Dieser Rechtfertigungsgrund folge aus dem bundesstaatlichen Prinzip der Wiederherstellung vollständiger staatlicher Handlungsfähigkeit in Haushaltsnot geratener Glieder des Bundesstaates (Prinzip der Haushaltsnotbewältigung). Dies führt der Gerichtshof aus.

Für die Bewältigung einer solchen Notlage müsse das Verfassungsrecht Instrumente entwickeln, um zu verhindern, dass sich eine Staatspraxis außerhalb des Rahmens der Verfassung und ihrer begrenzenden Vorkehrungen entwickelt, so die Urteilsbegründung. Ein solches Instrument lasse sich in Gestalt des Rechtfertigungsgrundes der Bewältigung einer extremen 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 BremLV aus der Landesverfassung ableiten.

Die Freie Hansestadt Bremen habe sich auch zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 in einer Situation befunden, deren Umstände die Inanspruchnahme des ungeschriebenen Ausnahmetatbestandes der Bewältigung einer Haushaltsnotlage rechtfertigten, so der Gerichtshof.

Der Staatsgerichtshof urteilt weiter, das Haushaltsgesetz 2011 erfülle die für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes erforderliche Bedingungen: Der dem Haushaltsgesetz zu Grunde liegende Konsolidierungsplan der Verwaltungsvereinbarung sei zeitlich begrenzt, seine Durchführung unterliege dem Verfahren der Kontrolle durch den Stabilitätsrat. Die Einhaltung der sich aus der Verwaltungsvereinbarung ergebenden Obergrenze des Finanzierungsdefizits im Haushaltsgesetz 2011 mache deutlich, dass das von der Freien Hansestadt Bremen eingeschlagene Konsolidierungsprogramm nach den Vorgaben des Art. 143d Abs. 2 GG und des auf dessen Grundlage geschaffenen Regelwerks effektiv umgesetzt werde und zu wirken begonnen habe.

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 **Ausgabenwachstumsraten** bei vorgegebener Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2010/2017 und 2011/2018 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.

Tab. 3	Standardprojektion*)			
		Zuwachsraten	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2010-2017	%	-5,3	0,2	3,2
2011-2018	%	-5,2	0,4	3,4

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 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 - 5,3 % bzw. - 5,2 % bedeutet, dass Bremen **innerhalb von sieben Jahren** das **Ausgabenniveau** seiner Haushalte **um 32 % (nominal) bzw. 39 % (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 **Zuwachsrates des nominalen Produktionspotenzials** nach Ablauf der Finanzplan-Periode stellt für Bremen eine optimistische Annahme dar. Für die bremischen Haushalte konnten 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 Veränderungsrate 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 auch zukünftig die vorgegebenen Schwellenwerte – voraussichtlich sogar mit steigender Tendenz – 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.

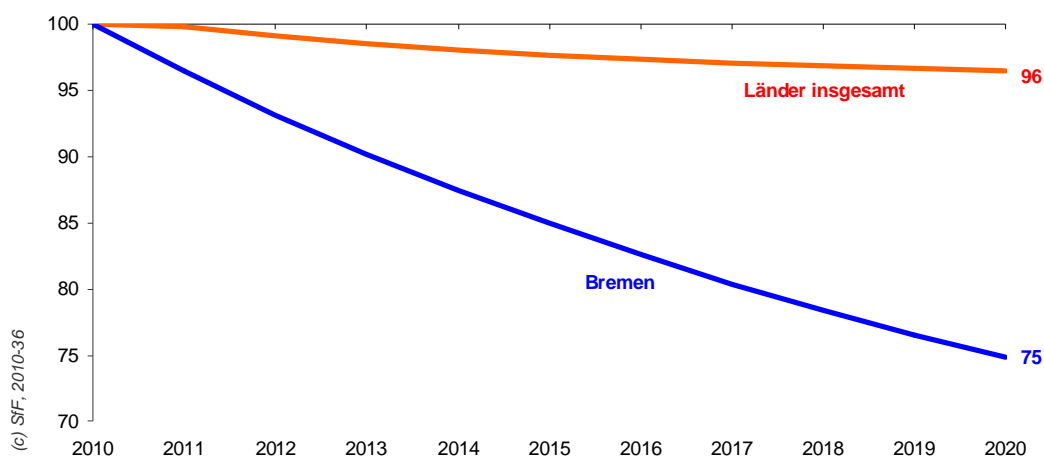
Gleiches dokumentieren die in **Abbildung 2** dargestellten Ergebnisse alternativ heranzuziehender **Modellrechnungen** der „Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister“ (ZDL) zur **zielbezogenen Ausgabenentwicklung** der Gebietskörperschaften. Die Berechnungen ermitteln die zulässigen Ausgabenzuwachsraten 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 erforderlich, die Primärausgaben bis 2020 real nur marginal auf 96 % des Ausgangsniveaus 2010 zu verringern. Für Bremen ergäbe sich jedoch – verstärkt durch überproportionale Zinsausgaben – ein notwendiger **realer Abbau der Leistungsausgaben im Zehnjahreszeitraum um rd. 25 %**.

Auch diese Modellrechnung verdeutlicht somit die besonderen **Herausforderungen**, vor denen die Freie Hansestadt Bremen bei der Bewältigung des begonnenen, bis 2020 zu gestaltenden Konsolidierungskurses steht.

Abb. 2: Zielbezogene Ausgabenentwicklung (Stabilitätsrat)

hier: reale Primärausgaben; Index 2010 = 100



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen
unterstellter Zinssatz: 4%, unterstellte Inflationsrate: 1,5%

5. Zusammenfassung

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

Deutlich wird dabei vor allem

- der Grad der Herausforderungen, vor denen das Land – trotz der gewährten Konsolidierungshilfen – beim Abbau der strukturellen Defizite der Haushalte steht,
- die Entschlossenheit, den Konsolidierungskurs auch unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen zu verfolgen,
- die zentrale Bedeutung der Altschuldenproblematik, ohne deren Beseitigung mit externer Hilfe eine Befreiung Bremens aus der extremen Haushaltsnotlage nicht gelingen kann sowie
- die Tatsache, dass die Freie Hansestadt Bremen vor diesem Hintergrund in zukünftigen Stabilitätsberichten zwar Fortschritte bei den Kennzahlen verzeichnen dürfte, die die aktuelle Haushaltslage des Landes abbilden (Finanzierungssaldo; Kreditfinanzierungsquote), jedoch bei den Indikatoren, die den Grad der strukturellen Vorbelastungen widerspiegeln (Zins-Steuer-Quote; Schuldenstand), dauerhaft und deutlich die (überhöhten) Schwellenwerte überschreiten wird.

Tab. 4	Aktuelle Haushaltslage					Finanzplanung				
		Ist	Ist	Soll	Über- schreitung	Entwurf	Planung		Über- schreitung	
		2009	2010	2011		2012	2013	2014		2015
Struktureller	€je	-1.286	-1.677	-1.778	ja	-1.449	-1.261	-1.054	-902	ja
Finanzierungssaldo	Einw.									
	Schwellenwert	-403	-424	-465		-565	-565	-565	-565	
	Länderdurchschnitt	-203	-224	-265						
Kreditfinanzierungsquote	%	23,8	22,3	21,8	ja	14,7	11,9	8,9	6,7	nein
	Schwellenwert	8,8	9,2	8,9		12,9	12,9	12,9	12,9	
	Länderdurchschnitt	5,8	6,2	5,9						
Zins-Steuer-Quote	%	22,7	24,4	24,2	ja	23,4	23,1	22,0	22,3	ja
	Schwellenwert	15,2	14,7	15,7		16,7	16,7	16,7	16,7	
	Länderdurchschnitt	10,1	9,8	10,4						
Schuldenstand	€je	24.256	26.641	28.186	ja	29.688	30.556	31.210	31.723	ja
	Einw.									
	Schwellenwert	13.751	14.281	14.805		15.005	15.205	15.405	15.605	
	Länderdurchschnitt	6.250	6.491	6.730						
Auffälligkeit im Zeitraum					ja	ja				
Ergebnis der Kennziffern					Haushaltsnotlage besteht					

Tab. 3	Standardprojektion*)			
		Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2010-2017	%	-5,3	0,2	3,2
2011-2018	%	-5,2	0,4	3,4
Ergebnis der Projektion		Haushaltsnotlage besteht		

*) Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen