

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 21. April 2020**

Konsolidierungsbericht 2019 der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Konsolidierungsbericht 2019 der Freien Hansestadt Bremen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Konsolidierungsbericht 2019 der Freien Hansestadt Bremen

**gemäß § 5 Abs. 7 Verwaltungsvereinbarung zum
Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen**

Bremen, 08. April 2020

I. Ausgangslage

Für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) war im Vorfeld der grundgesetzlichen Verankerung der neuen Schuldenbremse von allen Ländern zu beantworten, ob sie sich in der Lage sehen, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Die Freie Hansestadt Bremen befand sich seit längerem in einer extremen Haushaltsnotlage und war in der Vergangenheit dauerhaft nicht in der Lage, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Die Anfrage wurde dementsprechend dahingehend beantwortet, dass es dem Stadtstaat Bremen nicht möglich sein wird, aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt 2019 zu erreichen. Auch aus den Ergebnissen der AG Haushaltsanalyse, in der die Freie Hansestadt Bremen ihren Haushalt offengelegt hatte, wurde deutlich, dass Bremen von allen Bundesländern die schwierigste Ausgangsposition zur Einhaltung der neuen Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 GG aufweist.

Hierauf aufsetzend führt Art. 143 d Abs. 2 GG aus:

„Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Millionen Euro (...).“

II. Berichtspflichten

Die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist gemäß Art. 143 d Abs. 2 GG an einen vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis zum Jahresende 2020 geknüpft. Bei diesem Konsolidierungspfad sind gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfegesetz) jährliche Obergrenzen einzuhalten. Gemäß § 5 der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz ist das jeweilige Land verpflichtet, als Grundlage für die Überprüfung durch den Stabilitätsrat, dem Statistischen Bundesamt die erforderlichen Daten vollständig und in verwertbarer Qualität bis zum 15. März des Folgejahres zu liefern. Zudem ist das jeweilige Land verpflichtet, dem Sekretariat des Stabilitätsrates bis zum 30. April des Folgejahres einen Konsolidierungsbericht zu übermitteln.

Die Freie Hansestadt Bremen hat dem Statistischen Bundesamt termingerecht alle erforderlichen Daten in verwertbarer Qualität geliefert und erfüllt somit mit Abgabe dieses Konsolidierungsberichts an den Stabilitätsrat die in der Verwaltungsvereinbarung geregelten Berichtspflichten für das Haushaltsjahr 2019.

III. Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos

Ausgangswert 2010

Gemäß § 2 Abs. 1 Konsolidierungshilfengesetz ist die Freie Hansestadt Bremen im Zeitraum 2011 bis 2020 zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits in zehn gleich großen Schritten verpflichtet.

Das strukturelle Defizit des Basisjahres 2010 wurde dabei am 17. April 2012 vom Bundesministerium der Finanzen endgültig auf 1.253,5 Mio. € festgesetzt. Die zulässige Obergrenze des strukturellen Defizits beträgt für 2019 gemäß § 2 Abs. 1 KonsHilfG bei einer jährlichen Abbauverpflichtung von 125,35 Mio. € somit ebenfalls 125,35 Mio. €.

Berechnung 2019

Grundlage der Berechnung zum strukturellen Finanzierungssaldo ist gemäß § 1 der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz der Finanzierungssaldo des Kernhaushalts (einschließlich Auslaufperiode in der Abgrenzung der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes). Dieser Wert wird über verschiedene Komponenten zum strukturellen Finanzierungssaldo bereinigt. Im Einzelnen ergeben sich bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungsdefizits demnach für die bremischen Haushalte folgende Werte:

Struktureller Finanzierungssaldo 2019 in Mio. €	
Finanzierungssaldo Kernhaushalt gemäß StaBu	+ 93,8
Konsolidierungshilfe	- 300,0
Finanzielle Transaktionen	+ 105,1
Saldo der Einrichtungen mit Kreditermächtigung (BKF)	+ 61,6
Periodengerechte Abrechnung des Finanzausgleichs	+ 23,1
Ex post Konjunkturkomponente	- 9,0
davon:	
Ex ante Konjunkturkomponente	- 56,1
Steuerabweichungskomponente	+ 47,1
davon:	
Abweichungen zur ex-ante Regionalisierung	+ 2,3
Steuerrechtsänderungen	+ 44,9
Struktureller Finanzierungssaldo	- 25,4
Obergrenze	- 125,4
Differenz	+ 100,0

IV. Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung 2019

Die Freie Hansestadt Bremen hat 2019 mit einem strukturellen Defizit von 25 Mio. € die festgelegte Obergrenze von 125 Mio. € um 100 Mio. € unterschritten und **die Konsolidierungsverpflichtung erfüllt**, es besteht für 2019 letztmalig ein Anspruch auf Gewährung der Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. €.

V. Konsolidierungspfad 2011 - 2019

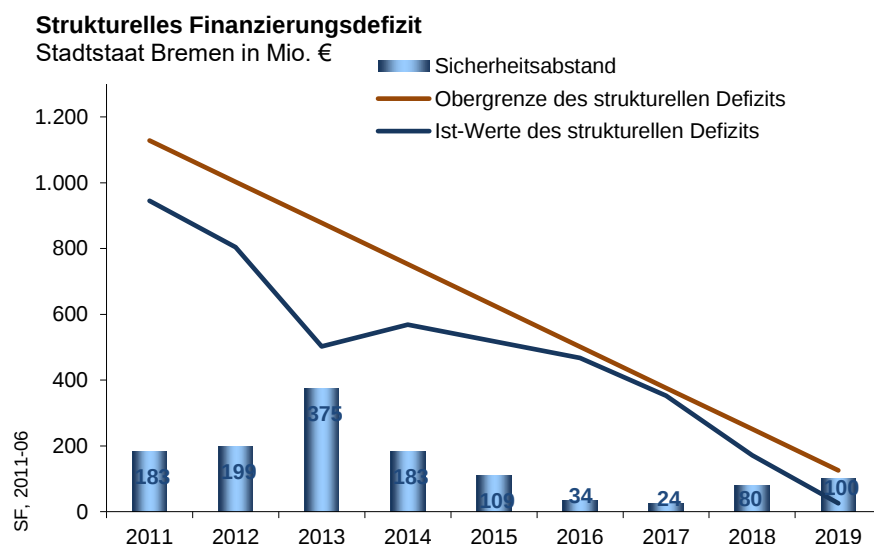
Gemäß Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gemäß Art. 143 d Abs. 1 GG dürfen die Länder bis zum 31. Dezember 2019 von dieser Vorgabe abweichen. Somit unterliegen die Haushalte ab 2020 ohne diese Ausnahme den Regelungen der Schuldenbremse.

Gemäß § 2 Abs. 1 Konsolidierungshilfengesetz erstrecken sich die Konsolidierungsverpflichtungen zwar auf die Jahre 2011 bis (einschließlich) 2020, allerdings sind nur die Jahre bis 2019 mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen hinterlegt. Gemäß § 4 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfengesetz beträgt die Obergrenze des Finanzierungsdefizits 2020 dabei null Euro. Zu beachten ist dabei, dass diese Obergrenze eine andere Kennzahl (Finanzierungssaldo vs. Nettokreditaufnahme) und im Detail andere Bereinigungs- und Berechnungsfaktoren enthält als die einzuhaltende „Null“ im Sinne der Schuldenbremse. Um im Jahr 2020 eine klare Steuerung der Haushalte zu gewährleisten wurde daher in der 19. Sitzung des Stabilitätsrates folgender Beschluss gefasst:

Der Stabilitätsrat hat hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 das gemeinsame Verständnis, dass Überschreitungen der Obergrenzen des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß § 2 KonsHilfG bei gleichzeitiger Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätsratsverfahrens zur Überwachung der Schuldenbremse gemäß § 5a StabiRatG als begründeter Ausnahmefall im Sinne des § 2 Absatz 2 Satz 2 KonsHilfG anzusehen und somit unbeachtlich wären.

Der Konsolidierungspfad beginnt somit 2011 und endet faktisch – in Übereinstimmung mit der letztmaligen Gewährung der Konsolidierungshilfen – mit dem Berichtsjahr 2019. Dies deckt sich mit dem Zweck der Konsolidierung, die Bremen in die Lage versetzen sollte, ab 2020 die Schuldenbremse ohne die oben genannte Ausnahmeregelung einzuhalten.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht dabei die jeweilige Obergrenze des Konsolidierungspfades, die tatsächlich realisierten strukturellen Defizite und den daraus resultierenden Sicherheitsabstand bei der Einhaltung des Konsolidierungspfades:

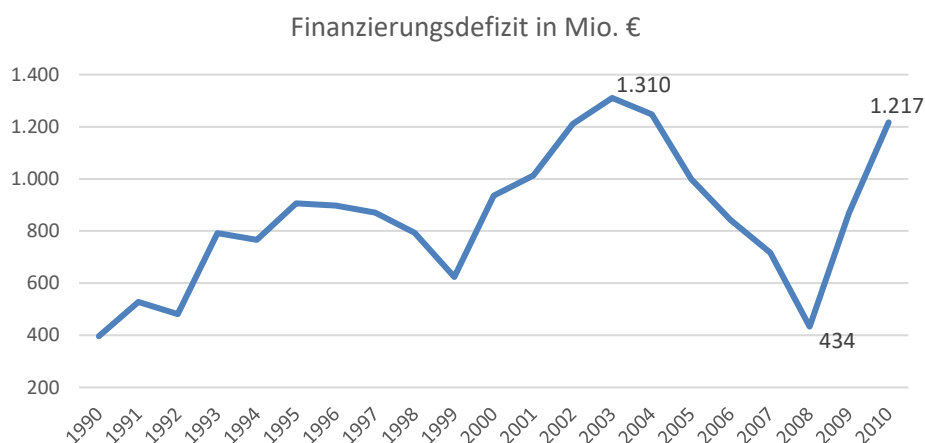


Deutlich zu erkennen ist, dass in der ersten Hälfte der Konsolidierung deutlich höhere Sicherheitsabstände realisiert werden konnten als in der zweiten Hälfte der Konsolidierung. Die enorme Herausforderung, das strukturelle Defizit des bremischen Gesamthaushaltes des Basisjahres 2010 innerhalb

von neun Jahre um über 1,1 Mrd. € nachhaltig zu reduzieren, konnte für das Haushaltsnotlagenland Bremen dabei nur gelingen, indem verschiedene Komponenten zusammenwirkten:

a. Konjunkturelle Entwicklung / Basisjahr der Konsolidierung

Die Entwicklung der Finanzierungssalden der Haushalte sind neben Einzel- und Sondereffekten grundsätzlich von der konjunkturellen Gesamtlage geprägt. So hat eine mehrjährige konjunkturelle Hochphase dafür gesorgt, dass das Defizit des Jahres 2003 (1,3 Mrd. €) bis 2008 auf 0,4 Mrd. € abgebaut werden konnte, bevor die letzte Wirtschafts- und Finanzkrise das Defizit wieder auf 1,2 Mrd. anstiegen ließ. Für das Basisjahr einer Konsolidierung ist es dabei wichtig, möglichst den Höhepunkt einer wirtschaftlichen Krise abzudecken.



Wäre statt 2010 das konjunkturell sehr gute Haushaltsjahr 2008 als Basisjahr der Konsolidierung festgelegt worden, hätte die direkt anschließende schwere Wirtschafts- und Finanzkrise wohl dafür gesorgt, dass in den beiden Folgejahren kein Abbau des Defizits möglich gewesen und somit ein linearer Konsolidierungspfad (ohne funktionierende Konjunkturbereinigung) früh gescheitert wäre.

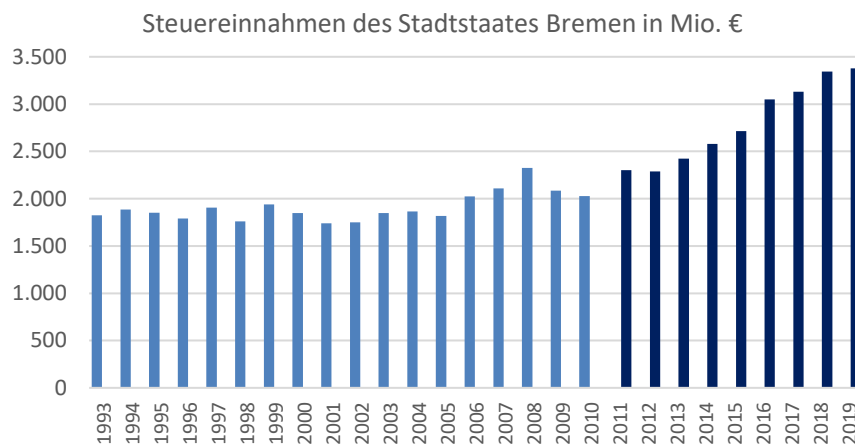
Daher ist festgelegt, dass ein konjunktureller Faktor die steuerabhängigen Einnahmen der Haushalte im Konsolidierungspfad strukturell bereinigt. Dabei wurde für alle Konsolidierungsländer das Produktionslückenverfahren verwendet, das auf die mit der Frühjahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geschätzten Werte für das bundesweite Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotenzial zurückgreift. Die Differenz dieser Annahmen (Produktionslücke) wird zunächst über die Budgetsemielastizität auf die Ländergesamtheit und dann über einen prozentualen Anteil auf das jeweilige Land übertragen, so dass über diese strukturelle Bereinigung die tatsächlich realisierte Höhe der Steuereinnahmen konjunkturell geglättet werden soll.

Die Ergebnisse dieses Verfahren hat im Konsolidierungszeitraum die konjunkturellen Auswirkungen auf die Einnahmeseite der Haushalte allerdings erheblich unterschätzt, so dass realisierte konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen von der ex-ante-Konjunkturkomponente in hohem Maße nicht erfasst wurden. Von 2011 bis 2018 – und somit in Zeiten bester konjunktureller Lage – erfolgten sogar strukturelle Gutschriften, einzig 2019 wurden über das Produktionslückenverfahren 56 Mio. € konjunkturell den Steuereinnahmen abgezogen.

Wie die nachfolgende Grafik dokumentiert, war der gesamte Konsolidierungszeitraum ab 2011 von einer anhaltend guten konjunkturellen Unterstützung geprägt, die die langanhaltende Steuerschwäche der Jahre seit 1993 (vollständige Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich) ablösen konnte.

So lag die jahresdurchschnittliche Steigerungsrate der Steuereinnahmen 1993 - 2010 bei marginalen 0,6 %. Im Zeitraum des Konsolidierungspfades konnten hingegen die Steuereinnahmen um jahresdurchschnittlich 5,8 % und somit insgesamt um fast 1,4 Mrd. Euro gesteigert werden. Inklusive der Einnahmen aus dem Finanzausgleich betrug der Zuwachs der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates sogar knapp 1,9 Mrd. €, wovon das Produktionslückenverfahren im letzten Jahr nur rund 0,06 Mrd. € als konjunkturell bedingt erfasste und bereinigte.

Nur über die – ihrer Funktion nach nicht zur Konjunkturbereinigung, sondern lediglich zur Planungssicherheit konzipierte – Festschreibung der Steuereinnahmen auf dem Schätzniveau zum Mai des Vorjahres wurden tatsächlich nennenswerte weitere Beträge bereinigt. Über diesen Effekt (Steuerabweichungskomponente) standen Bremen im Zeitraum 2011 – 2019 von den Mehreinnahmen durchschnittlich fast 90 Mio. € p.a. strukturell nicht zur Verfügung.



Erste Prognosen des Bundes zu Steuerausfällen und Konjunkturbereinigung 2020 aufgrund der Corona-Pandemie deuten jedoch an, dass die ex-ante Konjunkturbereinigung über das Produktionslückenverfahren durchaus geeignet sein kann, in Krisenzeiten in vernünftiger Höhe auf Steuerausfälle zu reagieren.

b. Zinsentwicklung

Auch die Entwicklung der Zinssätze unterstützte den Konsolidierungspfad nachhaltig. Insgesamt gab der Stadtstaat 2019 fast 70 Mio. € weniger für Zinsen aus als noch im Basisjahr der Konsolidierung 2010. In den letzten Jahren verzeichneten die Zinsausgaben im Stadtstaat dabei ein in etwa gleichbleibendes Niveau um die 600 Mio. €. Somit wurden seit 2014 weniger für Zinsverpflichtungen aufgewendet als 1994, zum Anfang der letzten Sanierungsphase, obwohl der fundierte Schuldenstand aktuell um über zwölf Milliarden Euro über dem Stand von 1994 liegt.

Ermöglicht hat dies insbesondere das außergewöhnlich niedrige Niveau der Zinssätze, das dazu führten, dass die durchschnittliche Verzinsung auf das gesamte Schuldenportfolio in diesem Zeitraum von 7,3 % auf 3,0 % gesenkt werden konnte. Neuaufnahmen von fundierten

Schulden konnten in der Endphase der Konsolidierung sogar zu Zinssätzen um 0 % aufgenommen werden.

c. Effekte der Konsolidierungshilfen

Die insgesamt bis 2019 vereinnahmten 2,6 Mrd. € Konsolidierungshilfen (0,1 Mrd. werden für 2019 erst 2020 haushaltswirksam) durften absprachegemäß nicht genutzt werden, um das strukturelle Defizit zu reduzieren. Vielmehr waren sie ausschließlich dazu bestimmt, weitere Schuldenaufnahmen zu begrenzen bzw. in den Endjahren der Konsolidierung in die Tilgung einzusteigen. Dadurch konnten im Konsolidierungspfad Zinseffekte generiert werden, die die nachfolgenden Haushalte entlasten.

Da die Zinssätze für neue Schuldaufnahmen im Konsolidierungszeitraum jedoch kontinuierlich sanken, waren die Effekte der Konsolidierungshilfen auf den Haushalt deutlich geringer als ursprünglich angenommen. 2019 konnten über diesen Effekt – rechnerisch, basierend auf einem kalkulatorischen Zinssatz von rd. 1,5 % - Zinsausgaben von ca. 40 Mio. € eingespart werden.

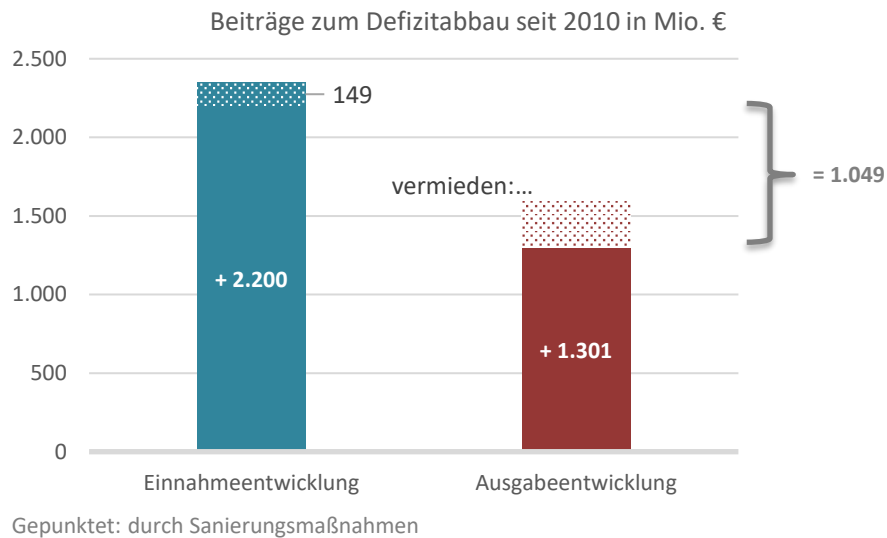
Der nachhaltigere Effekt der Konsolidierungshilfen lag in der Begrenzung des Schuldenstandes, der sonst um weitere 2,6 Mrd. € angestiegen wäre. Schon die noch verbleibenden fast 21 Mrd. € fundierten Schulden werden Bremen auch bei Einhaltung der Schuldenbremse und der Sanierungshilfenvereinbarung bei geplanten Tilgungsleistungen von ca. 80 Mio. € p. a. noch sehr lange begleiten und führten 2019 über die Zinsausgaben zu einer Vorbelastung der Haushalte von 622 Mio. €.

d. Eigenanstrengungen

Ohne besondere Eigenanstrengungen hätte eine vollständige Konsolidierung der Haushalte nicht gelingen können. Den letzten positiven Saldo wies der bremische Gesamthaushalt Anfang der siebziger Jahre auf, so dass das Ziel, die bremischen Haushalte so nachhaltig zu konsolidieren, dass grundsätzlich keine Kredite mehr aufgenommen werden, als sehr ambitioniert angesehen werden konnte. Eigenanstrengungen der Freien Hansestadt Bremen, also selbst verantwortete Ausgabenbegrenzungen und Einnahmesteigerungen, trugen mit dazu bei, den Abbaupfad der Netto-Neuverschuldung erfolgreich bewältigen zu können.

Seit 2012 dokumentiert der Senat den maßnahmenscharfen Teil dieser Eigenanstrengungen im Rahmen seiner Berichterstattung an den Stabilitätsrat (Sanierungsprogramm 2012-2016, inzwischen verlängertes Sanierungsprogramm 2017-2020). Diese Sanierungsmaßnahmen umfassten allein im Jahr 2019 ein Volumen von 504 Mio. €. Um diesen Betrag wären die Haushalte bei Unterlassung der Maßnahmen somit weiter belastet worden. Dieser Wert ist dabei nicht mit den vollständigen Eigenanstrengungen des Stadtstaates gleichzusetzen, sondern umfasst nur die explizit erfassten Sanierungsmaßnahmen.

Zusätzlich wurde im Zuge jeder Haushaltsaufstellung die Höhe der Ressort-Eckwerte unter der Maßgabe der Einhaltung des Konsolidierungspfades festgelegt, sodass die Senatsressorts zu deren Einhaltung Maßnahmen und Investitionen in zukunftsorientierte Aufgabenfelder in der jeweils erforderlichen Höhe aufgeben mussten. Insgesamt konnte so seit 2010 die Wachstumsrate der Ausgaben derart begrenzt werden, dass der Anstieg der Einnahmen den Ausgabenzuwachs um über eine Milliarde Euro überstieg.



Zu beachten ist dabei, dass der erfolgreich zurückgelegte Konsolidierungspfad durch die enormen Herausforderungen erschwert wurde, vor denen die bremischen Haushalte bei der Bewältigung der Kosten standen, die für eine Aufnahme und Integration der in Bremen zu versorgenden und zu betreuenden Flüchtlinge aufzuwenden waren. Bei sinkendem Zuzug seit 2016, Unterstützungsleistungen des Bundes sowie Erstattungen der anderen Länder für die in Bremen überproportional aufgenommenen unbegleitete minderjährigen Ausländer konnten die Kosten zwar laufend unter den veranschlagten Erwartungen gehalten werden, insgesamt verzeichneten die – bei Beginn des Konsolidierungspfades nicht berücksichtigten – Nettomehrausgaben in diesem Bereich trotzdem noch durchschnittliche Belastungen von jahresdurchschnittlich ca. 180 Mio. € p. a. in den letzten fünf Konsolidierungsjahren, die durch zusätzliche Eigenanstrengungen aufgefangen werden mussten.

Festzuhalten ist, dass mit einem strukturellen Defizit von nur noch 25 Mio. € im Jahr 2019 der Zweck des Konsolidierungspfades, ab 2020 die bundeseinheitliche Schuldenbremse ohne Ausnahmeregelung einzuhalten, aufgrund der aufgeführten Entwicklungen und trotz der besonderen Herausforderung die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben aufzufangen, erfüllt wurde.

Für die Zukunft ist darauf hinzuweisen, dass die besonderen Sanierungsanstrengungen über (weitere) neun Jahre im Konsolidierungspfad so ab 2020 nicht fortgeführt werden können. Die Personalausstattung bei der Polizei, den Schulen, den Gerichten oder bürgernahen Einrichtungen wird – so ist es auch im laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren 2020/21 ersichtlich – nicht auf dem niedrigen aktuellen Niveau verbleiben können. Auch die benötigten neuen Schulbauten, Kitas und der in den letzten Jahren angewachsene Sanierungsstau werden dazu führen, dass Bremen nach Beendigung des Konsolidierungspfades erhebliche neue Aufgaben bewältigen muss.

Unterstützt über die Mehreinnahmen, die dem bremischen Haushalt aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und somit insbesondere über die Gewährung der Sanierungshilfen zufließen werden, wird nun ab 2020 dafür gesorgt werden müssen, die neuen haushaltspolitischen Zielsetzungen ebenso erfolgreich wie den Konsolidierungskurs zu bewältigen.