

Vorlage für die Sitzung des Senats am 10. Januar 2023

**Neuerliche Einleitung eines Sanierungsverfahrens
für die Freie Hansestadt Bremen
aufgrund des Stabilitätsratsgesetzes**

A. Problem

Vorgaben des Stabilitätsratsgesetzes und Ausgangslage

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 (Stabilitätsberichte). Die Stabilitätsberichte sollen insbesondere die landesspezifischen Werte eines vom Stabilitätsrat näher bestimmten Kennziffern-Sets darstellen, deren Überschreitung auf eine „drohende Haushaltsnotlage“ hinweisen kann¹. Werden die einschlägigen Schwellenwerte der Kennziffern überschritten, löst dies eine nähere Prüfung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat aus. So der Stabilitätsrat in diesem Zuge eine drohende Haushaltsnotlage feststellt, ist die Vereinbarung eines Sanierungsprogramms gesetzlich zwingend.

In einem solchen Sanierungsverfahren hatte sich die Freie Hansestadt Bremen vom Jahr 2012 bis zum erfolgreichen Abschluss im Jahr 2020 befunden. Im Herbst 2021 erkannte der Stabilitätsrat für Bremen wiederum „deutliche Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage“. Allerdings ließe sich in der Gesamtschau das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage aktuell weder mit hinreichender Sicherheit feststellen noch widerlegen. Es bedürfe weiterer Informationen, die mit Bremens Stabilitätsbericht 2022 zu erwarten seien.

Bewertung der Haushaltslage Bremens durch die Freie Hansestadt Bremen

Der Senat hat hierzu am 11. Oktober 2022 den Stabilitätsbericht 2022 der Freien Hansestadt Bremen beschlossen. Hierin hat er gegenüber dem Stabilitätsrat insbesondere dargelegt, dass die Kennziffernwerte die Schwellenwerte im relevanten Umfang überschreiten und insofern auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen. Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen werde die zahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage jedoch durch folgende Argumente entkräftet:

- Die Auffälligkeit des Kennziffernsets resultiere aus den Jahren 2021 und 2022, für die eine außergewöhnliche Notsituation vorliege und in denen die Länderdaten aufgrund der unterschiedlichen finanztechnischen Abbildung der pandemiebedingten Belastungen nur eingeschränkt vergleichbar seien.
- Im Finanzplanzeitraum bestehe keine Auffälligkeit. Ein auf die Zukunft gerichtetes Sanierungsprogramm sei insoweit bereits heute gegenstandslos.

¹ Die logisch korrespondierende Prüfung auf eine bestehende Haushaltsnotlage ist im Gesetz fehlerhafterweise nicht vorgesehen, worauf Bremen wiederholt hingewiesen hat.

- Der Senat sei bestrebt, künftig auch im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage keine auffälligen Werte mehr auszuweisen, wie dies aktuell bereits im Zeitraum der Finanzplanung gelinge. Er weist gleichwohl ausdrücklich auf dafür erforderliche externe Rahmenbedingungen hin, zu denen die Bewältigung der finanziellen Herausforderungen der akut durch den Angriffskrieg auf die Ukraine verschärften Energie- und Klimakrise gehöre.

Bewertung der Haushaltslage Bremens durch den Stabilitätsrat

Der vom Stabilitätsrat mit der näheren Prüfung der Haushaltslage Bremens beauftragte „Evaluationsausschuss“ hat einen Untersuchungsbericht erstellt, auf dessen Grundlage der Stabilitätsrat am 16. Dezember 2022 folgenden Beschluss gefasst hat:

„Der Stabilitätsrat begrüßt, dass die vorgelegten Kennziffern, anders als noch bei der Prüfung im April 2022, keine Auffälligkeit des Finanzplanungszeitraumes mehr anzeigen. Bei Einhaltung dieser selbstgesteckten Ziele würde Bremen perspektivisch im Kennziffernsystem nicht mehr auffällig werden.

Allerdings berücksichtigt die Finanzplanung noch nicht die Haushaltsrisiken, die insbesondere aus den stark gestiegenen Energiepreisen und den hohen Inflationsraten resultieren. Der Stabilitätsrat sieht außerdem Überlegungen Bremens mit Sorge, einen kreditfinanzierten Klimafonds einzurichten und hierfür den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse in Anspruch zu nehmen. Hierdurch würden sich die zukünftigen Werte der Haushaltsüberwachung Bremens noch weiter vom Länderdurchschnitt entfernen.

(...)

Der Stabilitätsrat stellt daher auf der Grundlage des Berichts des Evaluationsausschusses fest, dass in der Freien Hansestadt Bremen eine Haushaltsnotlage droht.“

Hat der Stabilitätsrat für ein Land eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt, ist gemäß § 5 StabiRatG ein Sanierungsprogramm zwischen dem Stabilitätsrat und dem Land zu vereinbaren. Das betreffende Land unterbreitet hierfür Vorschläge. Der Stabilitätsrat hält es vor dem Hintergrund „der aktuellen Krisenlage (...) für vertretbar, dass Bremen erst zur Sitzung des Stabilitätsrates zum Jahresende 2023 Vorschläge für ein Sanierungsprogramm vorlegt.“

B. Lösung

Zur Vereinbarung eines neuerlichen Sanierungsprogramms mit dem Stabilitätsrat ist die Aufstellung eines Entwurfs durch den Senat erforderlich. Hierzu bittet der Senat den Senator für Finanzen, ihm im Herbst 2023 einen Entwurf zur Beschlussfassung vorzulegen. Dieser soll die Anforderungen des § 5 StabiRatG erfüllen. Dies umfasst:

- Festlegung von jährlichen Zielwerten für einzelne oder mehrere der einschlägigen Kennziffern mit dem Ziel, dass das Ergebnis der fortlaufenden Haushaltsüberwachung für Bremen in absehbarer Zeit nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist,

- Festlegung einer dazu passenden planmäßigen Laufzeit des Programms, die mindestens zwei Jahre betragen muss,
- Festlegung von darauf zugeschnittenen Sanierungsmaßnahmen.

Zur Festlegung geeigneter Sanierungsmaßnahmen ist im bremischen System der dezentralen Haushaltssteuerung die Mitwirkung aller Senatsressorts erforderlich. Dies gilt gleichsam für den Magistrat der Stadt Bremerhaven, da die drei Haushalte der bremischen Gebietskörperschaften in Fragen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als ein einheitlicher Stadtstaat-Haushalt analog zu Hamburg und Berlin betrachtet werden. Somit ist es erforderlich, dass die Senatsressorts sowie der Magistrat in ihren Produktplänen bzw. dem Stadthaushalt Bremerhavens haushaltsverbessernde Maßnahmen identifizieren und diese dem Senator für Finanzen als Sanierungsmaßnahmen für die Aufstellung des Programmentwurfs melden.

Die Sanierungsmaßnahmen müssen nach einheitlichen Kriterien geeignet sein und insgesamt das für das Sanierungsziel erforderliche Finanzvolumen erreichen. Der Senator für Finanzen teilt die einheitlichen Kriterien und das insgesamt erforderliche Finanzvolumen den Ressorts und dem Magistrat vorab mit.

Der Senat beabsichtigt für das Haushaltsjahr 2023 im Rahmen des Nachtragshaushaltes 2023 wegen der Klimakrise in Verbindung mit der Energiekrise und dem Ukraine-Krieg in ihrer Wirkung als grundsätzliche kriegsbedingte Störung der Wirtschafts- und Versorgungslage und exogener Schock eine außergewöhnliche Not-situation gemäß Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV der Bürgerschaft zur Beschlussfassung vorzulegen. Diese Rahmenbedingungen werden bei der Identifizierung haushaltsverbessernder Maßnahmen im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Sanierungsprogramms entsprechend zu berücksichtigen sein. Gleichwohl ist die Festlegung geeigneter Sanierungsmaßnahmen gesetzlich verpflichtend. Insofern bestehen hierzu keine Alternativen. Wie beiden Anforderungen - aus der Erklärung einer außergewöhnlichen Notsituation einerseits und der gleichzeitigen verpflichtenden Identifizierung von geeigneten Sanierungsmaßnahmen andererseits - für das erforderliche Sanierungsprogramm zufriedenstellend Rechnung getragen werden kann, ist im Rahmen der Erstellung des Programmentwurfs zu klären. Nach erfolgter Vereinbarung des Sanierungsprogramms mit dem Stabilitätsrat setzen die Ressorts die Sanierungsmaßnahmen in eigener Verantwortung um. Dem Stabilitätsrat wird hierüber, wie auch über die Einhaltung der Zielwerte für die Kennziffern, jährlich zu berichten sein.

C. Alternativen

Nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat ist das betreffende Land nach § 5 StabiRatG verpflichtet, ein Sanierungsprogramm aufzustellen. Alternativen bestehen insoweit nicht.

Das Sanierungsprogramm kann in Abhängigkeit der sonstigen finanzwirtschaftlichen Entwicklung ggf. möglicherweise verkürzt werden, wenn Bremen auf den beabsichtigten Krisenfonds ganz oder teilweise verzichtete. Damit müssten aber die beabsichtigten Investitionen in Dekarbonisierung, Energieeffizienz und Abfederung volkswirtschaftlicher und sozialer Härten ganz oder teilweise unterbleiben. Dies entspricht nicht der Absicht des Senats und wird daher nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Die Aufstellung und Durchführung eines Sanierungsprogramms soll haushaltsverbessernd wirken. Nähere finanzwirtschaftliche Auswirkungen ergeben sich erst mit Beschluss des Sanierungsprogramms.

Genderaspekte werden durch diese Berichterstattung nicht berührt.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit

Die Vorlage ist nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung über das elektronische Informationsregister geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt zur Kenntnis, dass der Stabilitätsrat gemäß § 4 Stabilitätsratsgesetz festgestellt hat, dass in der Freien Hansestadt Bremen eine Haushaltsnotlage droht.
2. Der Senat beschließt die Aufstellung eines neuerlichen Sanierungsprogramms für die Freie Hansestadt Bremen nach § 5 Stabilitätsratsgesetz. Er bittet den Senator für Finanzen, ihm im Herbst 2023 hierzu einen Programmentwurf unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen einer außergewöhnlichen Not-situation zur Beschlussfassung vorzulegen.
3. Der Senat bittet alle Senatsressorts sowie den Magistrat der Stadt Bremerhaven, zur Erstellung des Sanierungsprogramms beizutragen. Hierzu sind auf Anforderung des Senators für Finanzen in den jeweiligen Produktplänen bzw. dem Stadthaushalt Bremerhavens mittelfristig haushaltsverbessernde Eigenbeiträge zu identifizieren und dem Senator für Finanzen als Sanierungsmaßnahmen zu melden. Die Sanierungsmaßnahmen müssen nach einheitlichen Kriterien geeignet sein und insgesamt das für das Sanierungsziel erforderliche Finanzvolumen erreichen. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, die einheitlichen Kriterien und das insgesamt erforderliche Finanzvolumen den Ressorts und dem Magistrat vorab mitzuteilen.