

Vorlage für die Sitzung des Senats am 20. Juli 2021

**Vorläufige Entlassung aus dem Sanierungsverfahren
nach § 5 Stabilitätsratsgesetz**

A. Problem

Seit dem Jahr 2012 befand sich die Freie Hansestadt Bremen im Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG). Ursächlich hierfür war, dass die vom Stabilitätsrat durchgeführte Prüfung der Haushaltslage der Länder ergab, dass unter anderem für Bremen eine „drohende Haushaltsnotlage“¹ festzustellen sei. Wenn der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Absatz 5 StabiRatG feststellt, ist die Vereinbarung eines Sanierungsprogramms gesetzlich zwingend. Daher legte der Senat gemäß den Vorschriften des Stabilitätsratsgesetzes ein fünfjähriges Sanierungsprogramm vor.

Bestandteil des vom Senat vorgelegten Sanierungsprogramms 2012-2016 war einerseits die Einhaltung bestimmter Obergrenzen der Nettokreditaufnahme, andererseits die Durchführung eines umfangreichen Katalogs von Sanierungsmaßnahmen aller bremischen Senatsressorts sowie des Magistrats der Stadtgemeinde Bremerhaven zum Nachweis von Eigenanstrengungen des Stadtstaates. Über die Umsetzung dieses Maßnahmenkataloges war dem Stabilitätsrat halbjährlich zu berichten.

Nach dem erfolgreichen Abschluss des Sanierungsprogramms 2012-2016 wiesen die einschlägigen Kennzahlen weiterhin auf eine „drohende Haushaltsnotlage“ Bremens hin. Daraufhin vereinbarten der Stabilitätsrat und der Senat ein verlängertes Sanierungsprogramm 2017-2020. Zu diesem verlängerten Sanierungsprogramm hat der Senat im April 2021 wiederum seinen Abschlussbericht an den Stabilitätsrat übersandt und darin Folgendes dargelegt:

- Seit Beginn des ursprünglichen Sanierungsprogramms 2012 bis einschließlich zum Jahr 2019 hat die Freie Hansestadt Bremen die Sanierungsziele in jedem Jahr eingehalten.
- Im Jahr 2020 wurde die Vorgabe nach dem Sanierungsprogramm nur unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie als besondere Ausnahmesituation eingehalten. Der Senat hat daher mit dem Bericht den Stabilitätsrat gebeten, gemäß § 4 Abs. 3 Sanierungs-VV festzustellen, dass die vom Land nicht zu vertretenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie einen begründeten Ausnahmefall für die einmalige Überschreitung darstellen und die vom Land ergriffenen Maßnahmen ausreichend waren.

¹ Das Stabilitätsratsgesetz kennt ausschließlich die Prüfung auf das „Drohen“ einer Haushaltsnotlage. 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 nicht vorgesehen.

- Ein neuerliches Sanierungsprogramm sei aus Sicht des Senats, auch unabhängig von der derzeit pandemiebedingt unzureichenden Vergleichbarkeit der maßgeblichen Kennzahlen, nicht zielführend. Weder ließe die gegenwärtige Unsicherheit über die Haushaltsentwicklung es zu, präzise Sanierungsziele zu vereinbaren, noch könnten Erwartungen an Eigenbeiträge in Form von Sanierungsmaßnahmen gegenwärtig erfüllt oder erfolgreich kommuniziert werden. Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen sei ihre Haushaltslage im Ländervergleich im Sinne des Stabilitätsratsgesetzes nach Bewältigung der besonderen Ausnahmesituation der COVID-19-Pandemie neu zu beurteilen.
- Ferner bestehe unabhängig von einem möglichen Sanierungsverfahren nach Stabilitätsratsgesetz für die Länder Bremen und Saarland das hiervon getrennte Verfahren mit dem Bundesministerium der Finanzen nach dem Sanierungshilfengesetz. Der Senat sei entschlossen, im Rahmen dieses Verfahrens zur Bewältigung des Altschuldenproblems und damit zu einer nachhaltigen Sanierung der bremischen Haushalte durch Einstieg in die Altschuldentilgung beizutragen.

Der Stabilitätsrat hatte über die Anträge Bremens auf Feststellung eines begründeten Ausnahmefalls für das Jahr 2020 sowie über die Fortführung oder Entlassung aus dem Sanierungsverfahren am 21. Juni 2021 zu entscheiden.

B. Lösung

Die Beschlüsse des Stabilitätsrats vom 21. Juni 2021 sowie das künftige weitere Verfahren nach Stabilitätsratsgesetz stellen sich wie folgt dar:

1. Anerkennung eines begründeten Ausnahmefalls im Jahr 2020

Der Stabilitätsrat hat am 21. Juni 2021 zu TOP 3 u. a. folgendes beschlossen:

„Der Stabilitätsrat stellt fest, dass die vorgegebene Obergrenze im Jahr 2020 aufgrund der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Folgen der COVID-19-Pandemie verfehlt wurde. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Ausnahmesituation hält er diese Verfehlung gemäß § 4 Absatz 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm für zulässig.“ⁱ

Mit Blick auf die durchgehende Zielerfüllung in allen Vorjahren wird Bremen daher bescheinigt, „das für die Jahre 2017 bis 2020 vereinbarte Sanierungsprogramm umgesetzt“ zu haben.

Zeitgleich hat der Stabilitätsrat beschlossen, dass das Verfahren gemäß Konsolidierungshilfengesetz im Jahr 2020 endgültig und erfolgreich zum Abschluss gebracht werden konnte. Die Zielgrößen beider Verfahren waren weitgehend aufeinander abgestimmt. Die Maßnahmen des Sanierungsverfahrens trugen damit auch immer zur Einhaltung des Konsolidierungspfades bei.

2. Zur Prüfung auf Fortbestehen der „drohenden Haushaltsnotlage“

Die maßgeblichen Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage der Länder waren für Bremen (mit Stand Beschluss des Senats vom 10. November 2020) weiterhin auffällig. Dies beruht auch auf den Werten der Jahre 2018 und 2019, deren Auffälligkeit erwartungsgemäß ist, da hier die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen noch nicht galt. Die Auffälligkeit der Kennziffern löst eine nähere Prüfung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat aus, in deren Folge auch festgestellt werden kann, dass die auf der Kennziffernbetrachtung basierende Vermutung einer drohenden Haushaltsnotlage widerlegt wird.

Hierbei ist der Stabilitätsrat zum Ergebnis gekommen,

„dass die Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage durch hinreichende Argumente entkräftet wird. Dazu zählen insbesondere die Haushaltsverbesserungen durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sowie die pandemiebedingte eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern im Jahr 2020.“

Vor diesem Hintergrund stellt der Stabilitätsrat fest, dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen wurde und aktuell in Bremen keine Haushaltsnotlage mehr droht.“

Infolge dieses Beschlusses besteht keine gesetzliche Verpflichtung für den Senat – jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt – ein neuerliches Sanierungsprogramm aufzustellen und umzusetzen.

3. Weiteres Prüfverfahren nach Stabilitätsratsgesetz

Die Entlassung Bremens aus dem Sanierungsverfahren ist insoweit nur vorläufig, als dass der Stabilitätsrat jährlich alle Länder neu auf das Vorliegen einer „drohenden Haushaltsnotlage“ prüft. Die Prüfung erfolgt jeweils im Herbst. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass noch in diesem Jahr an Bremen erneut die Anforderung gerichtet wird, ein Sanierungsprogramm aufzustellen.

Der Stabilitätsrat hat mit Blick hierauf am 21. Juni 2021 zu TOP 3 u. a. festgehalten:

„Der Stabilitätsrat unterstreicht, dass in den nächsten Jahren weiterhin erhebliche Anstrengungen notwendig sind, um angesichts der hohen Pro-Kopf-Verschuldung und der Tilgung der Notlagenkredite eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden und die Vorgaben der Landesschuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes einhalten zu können. Er empfiehlt Bremen daher, die Sanierung des Haushalts weiterhin

konsequent im Blick zu behalten und nach Überwindung der unmittelbaren Folgen der Pandemie die Konsolidierungsanstrengungen verstärkt wiederaufzunehmen.“

Grundlage der Prüfung auf eine erneute Auffälligkeit im Herbst 2021 wird der von jedem Land vorzulegende Stabilitätsbericht sein. Der Stabilitätsbericht bestimmt anhand standardisierter Kennziffern, ob eine nähere Prüfung des jeweiligen Haushalts durch den Stabilitätsrat erforderlich ist. Ausschlaggebend ist dabei, ob die Werte eines Landes im Verhältnis zum Länderdurchschnitt auffällig sind. Bei Auffälligkeit der Kennziffern hat der Senat erneut die Gelegenheit darzulegen, dass ein neuerliches Sanierungsprogramm derzeit nicht zielführend ist und dass die Haushaltslage im Ländervergleich im Sinne des Stabilitätsratsgesetzes erst nach Bewältigung der besonderen Ausnahmesituation der COVID-19-Pandemie neu beurteilt werden kann.

Weil die Bewertung Bremens somit von der Entwicklung in den anderen Ländern und der Wiederherstellung der Vergleichbarkeit der Länderdaten abhängig ist, kann sie derzeit noch nicht prognostiziert werden. Festgehalten werden kann aber schon zum jetzigen Zeitpunkt, dass

- die bremischen Kennzahlen im letzten Bericht weiterhin auffällig waren (Beschluss des Senats vom 10. November 2020),
- eine Annäherung dieser Kennzahlen an die Schwellenwerte angesichts der aktuell stark verschlechterten finanzwirtschaftlichen Lage nur zu erwarten wäre, wenn diese Verschlechterung in anderen Ländern noch stärker ausfiele,
- dies angesichts der bisher vorliegenden volkswirtschaftlichen Daten nicht zu erwarten ist, da letztere auf eine besonders starke Betroffenheit Bremens vom Wirtschaftseinbruch hindeuten und sich dies üblicherweise auf die öffentlichen Kassen überträgt,
- die pandemiebedingt aktuell mangelnde Vergleichbarkeit der Kennziffern per se auch im Herbst noch anhalten dürfte, der Stabilitätsrat aber Maßnahmen erörtern wird, diese schnellstmöglich wiederherzustellen. Ein nachhaltiges Verlassen des Sanierungsverfahrens bedingt daher eine substanzielle Verbesserung der bremischen Kennzahlen.

Eine solche Verbesserung der bremischen Kennzahlen, die zur Vermeidung eines erneuten Sanierungsprogramms führt, muss insbesondere im Bereich der Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage erfolgen (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote des jährlichen Haushalts). Grund ist, dass die übrigen Kennzahlen sich auf die langfristigen Vorbelastungen beziehen (Zins-Steuer-Quote, Schuldenstand pro Kopf) und im Falle Bremens altschuldenbedingt weit oberhalb des maßgeblichen Schwellenwert liegen.

Sollten die bremischen Kennziffern in kommenden Stabilitätsberichten erneut auffällig sein und sollte die Freie Hansestadt Bremen diese Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage nicht durch hinreichende Argumente entkräften

können, wird der Stabilitätsrat bei seiner näheren Prüfung gemäß § 5 Stabi-RatG voraussichtlich eine „drohende Haushaltsnotlage“ feststellen. Dies macht nach geltender Rechtslage zwingend ein neuerliches Sanierungsprogramm erforderlich, welches Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und einen detaillierten Katalog geeigneter Sanierungsmaßnahmen der bremischen Senatsressorts und des Magistrats enthält.

C. Alternativen

Es handelt sich um die Kenntnisnahme eines Sachstandes, insoweit bestehen keine Alternativen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Derzeit bestehen keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Ein mögliches neuerliches Sanierungsprogramm würde allerdings die Vereinbarung zu erreichender finanzpolitischer Ziele mit dem Stabilitätsrat ebenso nach sich ziehen wie die Ausarbeitung eines detaillierten Katalogs von Sanierungsmaßnahmen aller Senatsressorts sowie des Magistrats.

Genderaspekte werden durch ein mögliches neuerliches Sanierungsprogramm zum jetzigen Zeitpunkt, ohne Kenntnis der eventuellen Sanierungsmaßnahmen, 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 die vorläufige Entlassung der Freien Hansestadt Bremen aus dem Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz zur Kenntnis.
2. Der Senat nimmt weiter zur Kenntnis, dass die maßgeblichen Kennzahlen zur Beurteilung der Haushaltslage Bremens derzeit weiterhin auffällig sind und als Ergebnis der jährlichen Prüfungen des Stabilitätsrates das Erfordernis an Bremen gestellt werden kann, ein neuerliches Sanierungsprogramm aufzustellen. Hierzu wären wiederum von Bremen zu erreichende finanzpolitische Ziele mit dem Stabilitätsrat zu vereinbaren sowie Sanierungsmaßnahmen in Form detaillierter Einzelvorhaben aller Senatsressorts dem Stabilitätsrat vorzulegen und halbjährlich über die Umsetzung zu berichten.