

Vorlage für die Sitzung des Senats am 12. Oktober 2021

**Bericht der Freien Hansestadt Bremen
gemäß § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz
– Stabilitätsbericht 2021 –**

A. Problem

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 Berichte sind für das jeweilige Jahr grundsätzlich bis Mitte Oktober einzureichen.

Die Berichte sollen einerseits die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen darlegen. Hierzu hat der Gesetzgeber in § 5a StabiRatG festgelegt, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung des Netto-Neuverschuldungsverbots durch den Bund und jedes einzelne Land für das abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr prüft. Der Stabilitätsrat hat beschlossen, dass ein Bestandteil der Prüfungsgrundlagen die Ergebnisse der jeweiligen landes- bzw. bundesrechtlichen ‚Schuldenbremse‘ sind und dass jedes Land bzw. der Bund diese Ergebnisse in ihren Stabilitätsberichten ausweisen.

Andererseits sollen die Berichte die landesspezifischen Werte eines vom Stabilitätsrat näher bestimmten Kennziffern-Sets darstellen, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. 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 seit dem Jahr 2012 befunden. Nach der erfolgreichen Absolvierung des Sanierungsprogramms 2012-2016 wie auch dessen Verlängerung 2017-2020 stellte der Stabilitätsrat im Juni 2021 fest, *„dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen wurde und aktuell in Bremen keine Haushaltsnotlage mehr droht.“* Zwar waren die einschlägigen Kennziffern weiterhin auffällig, die zahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage wurde aus Sicht des Stabilitätsrates aber durch hinreichende Argumente entkräftet. Die näheren Gründe wurden dem Senat mit Senatsvorlage vom 20. Juli 2021 dargelegt.

Der Senat hat dabei zur Kenntnis genommen, dass die Entlassung Bremens aus dem Sanierungsverfahren insoweit nur vorläufig ist, als dass der Stabilitätsrat jährlich alle Länder neu auf das Vorliegen einer „drohenden Haushaltsnotlage“ prüft. Dies wird im laufenden Jahr auf Grundlage des nunmehr vorzulegenden Stabilitätsberichtes geschehen.

B. Lösung

Der vom Senator für Finanzen als Anlage vorgelegte Entwurf eines Stabilitätsberichts 2021 erfüllt die oben beschriebene Berichtspflicht gegenüber dem Stabilitätsrat.

Der Bericht legt mit Blick auf die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen dar, dass die Freie Hansestadt Bremen diese im Jahr 2020 eingehalten hat. Ausgehend von den beschlossenen bzw. im Entwurf vorliegenden Haushalten 2021 und 2022 werden die Vorgaben des Grundgesetzes und des Landesrechts auch in diesen Jahren – unter Berücksichtigung des aufgrund der Maßnahmen zur Pandemiebewältigung erforderlichen Ausnahmetatbestandes – eingehalten werden.

Zur Beurteilung der Haushaltslage anhand standardisierter Kennziffern führt der Bericht aus, dass diese wie in allen bisher vorgelegten Stabilitätsberichten der Freien Hansestadt Bremen auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen. Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen wird diese Indikation gegenwärtig jedoch durch hinreichende Argumente entkräftet. Diese sind wie folgt zusammenzufassen:

- Einerseits umfasst das Kennzahlentableau die Werte des Jahres 2019. Diese besitzen aufgrund des zwischenzeitlich vollzogenen finanzpolitischen Paradigmenwechsels aber keine Aussagekraft über die künftige Entwicklung mehr.
- Andererseits sind die Werte 2020 ff. zwischen den Ländern aktuell aufgrund der unterschiedlichen Buchungspraxis zur finanziellen Abwicklung der Pandemiefolgen nicht vergleichbar. Zusätzlich ist auch der für die Haushalte 2020-2023 erklärte bzw. beabsichtigte Ausnahmetatbestand aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation bei der Beurteilung zu berücksichtigen.
- Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Senats ein neuerliches Sanierungsprogramm auch nicht zielführend. Weder lässt die gegenwärtige Unsicherheit über die Haushaltsentwicklung es zu, präzise Sanierungsziele zu vereinbaren, noch können Erwartungen an Eigenbeiträge in Form von Sanierungsmaßnahmen gegenwärtig erfüllt oder erfolgreich kommuniziert werden. Die pandemiebedingte massive Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Lage kann nicht durch isoliertes Handeln eines Landes kompensiert werden. Im Gegenteil würde eine Reduktion staatlichen Handelns den Infektionsschutz wie auch die Wirtschaftslage zusätzlich gefährden. Die gemeinsamen Verabredungen von Bund und Ländern, die die Bundesrepublik bisher im internationalen Vergleich erfolgreich durch die Pandemie geführt haben, erfordern vielmehr eine Ausweitung gesamtstaatlicher Maßnahmen, von denen die Freie Hansestadt Bremen ihren Anteil wahrzunehmen hat.
- Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen ist ihre Haushaltslage im Ländervergleich im Sinne des Stabilitätsratsgesetzes nach Bewältigung dieser besonderen Ausnahmesituation neu zu beurteilen.

Der Stabilitätsrat wird im Rahmen seiner näheren Prüfung entscheiden, ob er ebenfalls die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage entkräftet sieht. Sollte er zu diesem Schluss kommen, würde die Haushaltslage Bremens zunächst im kommenden Jahr wieder neu beurteilt. Sollte der Stabilitäts-

rat hingegen eine drohende Haushaltsnotlage feststellen, wäre der Senat verpflichtet, ein neuerliches Sanierungsprogramm aufzustellen und mit dem Stabilitätsrat zu vereinbaren. Dieses Programm würde Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme ebenso enthalten wie neuerliche Sanierungsmaßnahmen der bremischen Senatsressorts und des Magistrats.

C. Alternativen

Die Angaben zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie zu den landesspezifischen Werten der standardisierten Kennziffern sind gesetzlich verpflichtend. Eine Alternative besteht insoweit nicht.

Zusätzlich zu den verpflichtenden Kennziffern legt der Bericht dar, dass aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage durch hinreichende Argumente entkräftet wird. Alternativ kann der Senat auf diese Darlegung verzichten. Auch kann der Senat im Bericht explizit auf eine aus seiner Sicht drohende Haushaltsnotlage hinweisen. In beiden Fällen wäre zu erwarten, dass der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage feststellt und der Senat daraufhin ein neuerliches Sanierungsprogramm aufzustellen hätte. Da dies aus den oben dargelegten Gründen nicht sinnvoll erscheint, werden diese Alternativen nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Der Bericht hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Als Ergebnis der auf den Bericht folgenden Prüfungen des Stabilitätsrates ist nicht ausgeschlossen, dass Bremen verpflichtet ist, ein neuerliches Sanierungsprogramm vorzulegen. Dieses Programm würde Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme ebenso enthalten wie neuerliche Sanierungsmaßnahmen der bremischen Senatsressorts und des Magistrats.

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 beschließt den Bericht der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz – Stabilitätsbericht 2021 – und bittet den Senator für Finanzen um Zuleitung des Berichts an den Stabilitätsrat.
2. Der Senat beschließt die Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 12. Oktober 2021**

**Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen
gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz
- Stabilitätsbericht 2021 -**

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz (Stabilitätsbericht 2021) mit der Bitte um Kenntnisnahme.



Freie
Hansestadt
Bremen

BERICHT zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen

gemäß § 3 Abs. 2 des
Stabilitätsratsgesetzes

- **Stabilitätsbericht 2021** -



Der Senator für Finanzen

Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen

gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz

Bremen, 04.10.2021

1. Zweck des Berichts

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 Berichte sollen einerseits die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen und andererseits vom Stabilitätsrat näher bestimmte Kennziffern darstellen, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Die Freie Hansestadt Bremen legt im Folgenden hierfür den Bericht zur Haushaltslage (Stabilitätsbericht) 2021 vor.

2. Bericht über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Seit dem Jahr 2020 gilt für die Länder das Netto-Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) in seiner näheren landesrechtlichen Ausgestaltung. Die Überprüfung der Einhaltung dieser Vorgaben obliegt den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten der Länder. Zugleich überprüft nach Artikel 109a Abs. 2 GG auch der Stabilitätsrat die Einhaltung der Vorgaben.

Hierzu hat der Gesetzgeber in § 5a StabiRatG festgelegt, dass der Stabilitätsrat im Herbst jeden Jahres die Einhaltung des Netto-Neuverschuldungsverbots durch den Bund und jedes einzelne Land für das abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr prüft. Der Stabilitätsrat hat beschlossen, dass ein Bestandteil der Prüfungsgrundlagen die Ergebnisse der jeweiligen landes- bzw. bundesrechtlichen ‚Schuldenbremse‘ sind und dass jedes Land bzw. der Bund diese Ergebnisse in ihren Stabilitätsberichten ausweisen.

Die nachstehende Tabelle weist die Konformität des Haushaltsabschlusses 2020, der Haushaltsanschlüsse 2021 sowie des Haushaltsentwurfes 2022 mit den verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen nach. Der Haushaltsentwurf 2022 entspricht dem am 31.08.2021 beschlossenen und an die Bremische Bürgerschaft übermittelten Senatsentwurf, versteht sich also noch vorbehaltlich der parlamentarischen Beratung und Verabschiedung.

Maßgebliche Messgröße zur Einhaltung des Netto-Neuverschuldungsverbots ist gemäß Art. 131a der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit den näheren Vorgaben der §§ 18a ff. der Landeshaushaltsordnung die strukturelle Nettokredittilgung. Sie entspricht der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme (mit umgekehrtem Vorzeichen), die um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse im Wege einer Konjunkturkomponente bereinigt wird. Zur Einhaltung der Vorgaben der Landesverfassung muss die strukturelle Nettokredittilgung – gegebenenfalls unter Berücksichtigung eines gegebenenfalls von der Bremischen Bürgerschaft festgestellten Ausnahmetatbestandes – grundsätzlich größer oder gleich null sein.

Tabelle 1: Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	IST	Anschlag	Entwurf
	2020	2021	2022
Bereinigte Einnahmen	6.187	6.102	6.208
- Bereinigte Ausgaben	6.592	7.401	6.892
+ Differenz der Verrechnungen	1		
Finanzierungssaldo	-404	-1.300	-684
+ Saldo der Rücklagenbewegung	-30	30	38
+ Konsolidierungshilfen	100		
Nettokredittilgung	-334	-1.270	-646
+ Saldo der finanziellen Transaktionen	34	-2	16
+ Konjunkturkomponente	380	159	16
Strukturelle Nettokredittilgung	80	-1.113	-614
<hr/>			
+ Ausnahmetatbestand COVID-19-Bewältigung		1.193	701
Strukturelle Nettokredittilgung nach Ausnahmetatbestand		81	87

Bereits für das Haushaltsjahr 2020 hatte die Bremische Bürgerschaft angesichts der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie einen Ausnahmetatbestand nach Art. 131a Abs. 3 BremLV festgestellt. Im Ergebnis fiel der Haushaltsabschluss 2020 weit besser aus als erwartet. Im Jahresabschluss wurde somit auch ohne gesonderte Berücksichtigung der Pandemielasten eine positive strukturelle Nettokredittilgung erzielt, die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen somit eingehalten.

Für die Jahre 2021 und 2022 ist eine derart positive Entwicklung nicht zu erwarten. Den erforderlichen Ausnahmetatbestand zur Finanzierung der pandemiebedingten finanziellen Belastungen hat die Bremische Bürgerschaft für das Jahr 2021 bereits festgestellt, für 2022 hat der Senat ihr dies inzwischen vorgeschlagen. Bei gesonderter Berücksichtigung der pandemiebedingten Belastungen fällt auch in diesen Jahren die strukturelle Nettokredittilgung positiv aus, die verfassungsmäßige Kreditaufnahmegrenze wird damit in den jeweiligen Jahren eingehalten.

3. Bericht über die Haushaltslage- und entwicklung

Gemäß § 4 Absatz 2 StabiRatG wird auf Grundlage der vom Stabilitätsrat näher bestimmten Kennziffern und Schwellenwerte sowie einer standardisierten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung ermittelt, ob Hinweise für eine drohende Haushaltsnotlage vorliegen, welche eine Prüfung durch den Stabilitätsrat auslösen.

Zur näheren Bestimmung dieser Kennziffern hat sich der Stabilitätsrat in Anlehnung an die 1992 vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Systematik für ein Kennziffern-Set aus Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote sowie Schuldenstand entschieden. Der je Kennziffer maßgebliche Schwellenwert, dessen Überschreiten auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist, wird im Zeitraum der aktuellen Haushaltsentwicklung jeweils im Verhältnis zum Durchschnitt der Länderwerte definiert. Für die Analyse im Finanzplanzeitraum wird – da die tatsächlichen Werte aller Länder noch nicht auswertbar vorliegen – der letzte über die Ländergesamtheit berechnete Schwellenwert mit bestimmten Annahmen fortgeschrieben. Diese Fortschreibung sieht nach den Regeln des Stabilitätsrates im Finanzplanzeitraum dabei so erhebliche Aufschläge vor, dass eine Aussagekraft dieser Kennzahlen praktisch nur in einer Rezession gegeben wäre, die im ersten Jahr des Finanzplanzeitraumes beginnt.

Kennziffern und Schwellenwerte wurden mit Beschluss des Stabilitätsrates vom 13. Dezember 2019 neu gefasst, wobei im Wesentlichen die zuvor gültigen Kennziffern und Schwellenwerte bestätigt wurden. Auf Änderungen der Modellvorgaben für die Projektion wurde verzichtet.

Die Freie Hansestadt Bremen stellt zu den Ergebnissen dieser Betrachtung vorab fest:

1. Mit der folgenden Analyse wird ausschließlich ermittelt, ob Überschreitungen der Schwellenwerte auf eine „drohende“ Haushaltsnotlage hinweisen. Sofern dieses der Fall ist, prüft der Stabilitätsrat, ob eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt. 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 hingegen nicht vorgesehen.

Ab dem Jahr 2020 erhält die Freie Hansestadt Bremen aufgrund des Sanierungshilfengesetzes Sanierungshilfen zur Einhaltung des grundgesetzlichen Netto-Neuverschuldungsverbotes. Im Gegenzug besteht die Verpflichtung, in die strukturelle Tilgung ihrer Altschulden einzusteigen. Somit kann eine extreme Haushaltsnotlage jedenfalls mit Blick auf die Kennzahlen zur Beurteilung der jeweils aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote) regelhaft nun nicht mehr bestehen. Aufgrund der extremen Höhe der Vorbelastungen Bremens bleibt die Haushaltslage allerdings auch weiterhin prekär und risikobehaftet. Dies ist auch festzuhalten, wenn sich aus der Kennziffernanalyse unter Umständen keine Hinweise auf eine drohende Haushaltsnotlage im Sinne des Stabilitätsratsgesetzes ergeben.

Abb 1: Kennzahlen zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage 2019

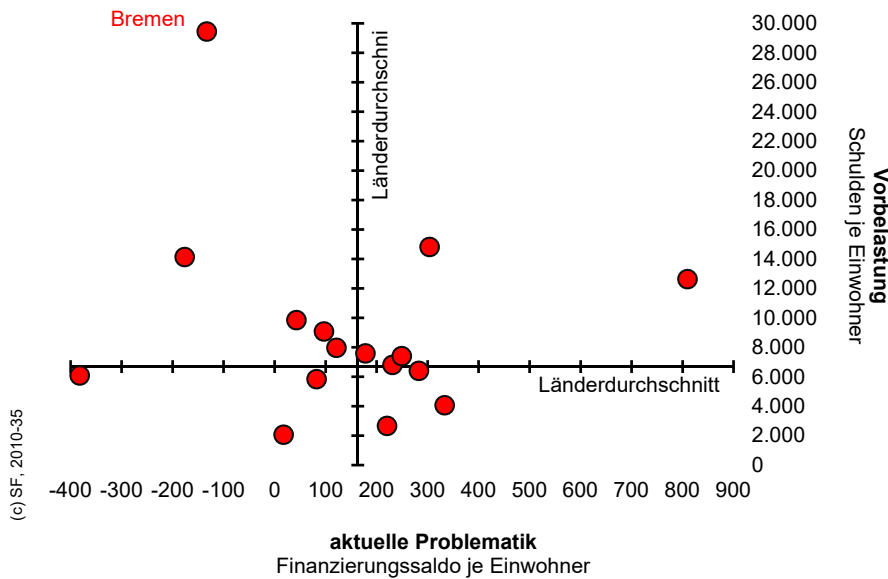


Abbildung 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang anhand von Werten aus dem Jahr 2019, dem letzten Jahr unter Vor-Corona-Bedingungen. Auch wenn sich der Grad der aktuellen Problematik (Finanzierungssaldo mit korrespondierender Kreditfinanzierungsquote) ab 2020 nicht zuletzt durch die Sanierungshilfen verbessert hat und grundsätzlich weiter verbessern soll, wird der extreme Grad der Vorbelastung (Schuldenstand mit korrespondierender Zins-Steuer-Quote) davon auch zukünftig weitgehend unberührt bleiben, solange nicht eine grundlegende Lösung der Altschuldenproblematik erfolgt ist.

- Bei der Interpretation der hier vorgelegten Daten ist zu berücksichtigen, dass für die Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern abweichende Schwellenwerte für die Zins-Steuer-Quote sowie den Schuldenstand pro Kopf festgelegt worden sind. Eine sachliche Herleitung der besonderen Schwellenwerte der Stadtstaaten ist nach wie vor weder dem Grunde noch der Höhe nach erfolgt. Hierauf hat die Freie Hansestadt Bremen in ihrer Protokollerklärung zum Kennziffernbeschluss vom 13. Dezember 2019 hingewiesen.

Eine sachrichtige Herleitung gesonderter Schwellenwerte für die Stadtstaaten auf Grundlage der Einbeziehung der Gemeindeebene ergäbe

- betreffend die Zins-Steuer-Quote, dass bereits dem Grunde nach keine Berechtigung eines besonderen Schwellenwertes für Stadtstaaten besteht, da die Gemeindeebene ebenso auf den Zähler wie den Nenner der Quote wirkt,
- betreffend den Schuldenstand, dass sich jedenfalls die drastische Erhöhung des Schwellenwertes von 130 % auf 220 % nicht rechtfertigen lässt.

Diese Überhöhung der Schwellenwerte suggeriert eine tatsächlich nicht gegebene, gegenüber den Flächenländern erhöhte finanzielle Belastbarkeit der Stadtstaaten. Die Beurteilung der Haushaltslage der Stadtstaaten wird auf dieser Grundlage sowohl im Bereich der Kennziffernanalyse wie auch im Bereich der Mittelfristprojektion weiterhin systematisch verzerrt vorgenommen.

3.1. Aktuelle Haushaltslage und Finanzplanung

Für die zur Beurteilung der Haushaltslage ausgewählten Kennzahlen sind in der **nachfolgenden Tabelle** die Werte der Freien Hansestadt Bremen den jeweiligen Länderdurchschnitten und den speziell für die Stadtstaaten berechneten Schwellenwerten gegenübergestellt.

Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021		FPI 2022	FPI 2023	FPI 2024	FPL 2025	
(Struktureller) Finanzierungssaldo € je Einw.	-133	-568	-1.989	ja	-1080	-884	-326	-159	ja
<i>Schwellenwert</i>	-37	-692	-703		-753	-753	-753	-753	
<i>Länderdurchschnitt</i>	163	-492	-503						
Kreditfinanzierungsquote %	4,4%	6,9%	17,9%	ja	10,4%	8,8%	3,3%	1,8%	nein
<i>Schwellenwert</i>	1,8%	15,9%	14,4%		16,4%	16,4%	16,4%	16,4%	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-1,2%	12,9%	11,4%						
Zins-Steuer-Quote %	13,4%	14,2%	13,8%	ja	12,6%	11,6%	10,9%	10,4%	ja
<i>Schwellenwert</i>	4,8%	4,1%	5,1%		6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	
<i>Länderdurchschnitt</i>	3,2%	2,7%	3,4%						
Schuldenstand € je Einw.	29.446	31.646	33.515	ja	34.466	35.292	35.545	35.647	ja
<i>Schwellenwert</i>	14.715	16.398	17.868		17.968	18.068	18.168	18.268	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.689	7.454	8.122						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				ja				
Ergebnis der Kennziffern	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Zum Verständnis und zur Interpretation dieser Daten sind folgende Hinweise erforderlich:

- Eine Kennzahl gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten.
- Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Dies bedeutet für besonders vorbelastete Länder wie Bremen, dass Schwellenwertüberschreitungen bei zwei Kennzahlen – nämlich jenen, die eher die Vorbelastung der Haushalte abbilden (Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote) – unabhängig von der aktuellen Haushaltslage vorprogrammiert sind. Damit müssen die verbleibenden Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote) beide unauffällig sein, um eine Auffälligkeit des Zeitraums zu vermeiden.
- In der Gesamtschau aller Kennzahlen reicht ein auffälliger Zeitraum aus, um eine Gesamtauffälligkeit zu belegen.

Im Ergebnis weisen die Kennzahlen, wie in allen bisher vorgelegten Stabilitätsberichten der Freien Hansestadt Bremen, auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Der Stabilitätsrat untersucht im Rahmen einer näheren Prüfung, ob die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage durch hinreichende Argumente entkräftet werden kann. Zu diesem Schluss ist der Stabilitätsrat am 21. Juni diesen Jahres anlässlich seines Beschlusses zum Abschlussbericht Bremens zum Sanierungsprogramm 2017-2020 gekommen und hat festgestellt, dass aktuell in Bremen keine Haushaltsnotlage mehr droht. Die vor weniger als einem halben Jahr

dafür ausschlaggebenden Argumente sind aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen auch mit Blick auf die hier vorgelegten, aktualisierten Kennzahlen weitgehend unverändert gültig. Dazu ist auf folgende Umstände hinzuweisen:

- Erstens umfasst die Kennziffernanalyse das Jahr 2019, das noch in den Zeitraum des seinerzeit zu absolvierenden Konsolidierungspfades fiel. Obwohl sich die Haushaltslage Bremens in diesem Jahr anforderungsgerecht verbessert hat, lagen die Schwellenwerte in jenem Jahr unterhalb der Werte, die sich bei Einhaltung des Konsolidierungspfades ergaben. Damit beschreiben die Kennziffern des Jahres 2019 die Situation während der letzten Jahre des planmäßig absolvierten Konsolidierungspfades. Sie stellen aber keine geeignete Grundlage dar, um aus ihnen Hinweise auf eine zukünftig drohende Haushaltsnotlage ableiten zu können, zumal sich durch die ab 2020 gültige Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine Neuordnung der finanziellen Situation Bremens ergeben hat. Hierauf hat auch der Stabilitätsrat in seinem Beschluss vom 21.06.2021 Bezug genommen.
- Zweitens weisen die Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote) im aktuellsten Ist-Jahr 2020 – anders als noch die Soll-Werte, die der Kennzahlenanalyse im Juni 2021 zugrunde lagen – keine Auffälligkeit mehr auf. Damit sind erstmals bremische Jahreswerte im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage unauffällig, wobei dies unter anderem auf die besonderen Umstände der Pandemiebewältigung zurückzuführen ist (siehe nächster Absatz).
- Drittens sind die Werte der Jahre 2020-2023 stark durch die pandemiebedingten Verschlechterungen der Einnahme- und Ausgabeseite geprägt. Die finanztechnische Bewältigung dieser Ausnahmesituation erfolgt in den einzelnen Ländern aber höchst unterschiedlich. Dazu gehört insbesondere die Frage, ob die Mittel zur Corona-Bekämpfung über mehrere Jahre in die Haushalte eingestellt wurden, in nur einem Jahr den Haushalt als Zuweisung an ein Sondervermögen belasten oder erst am Jahresende bei besserer Einschätzbarkeit der Lage über einen Nachtrag beschlossen werden. Es ist aufgrund dieser äußerst heterogenen Buchungspraxis in den einzelnen Ländern davon auszugehen, dass es zu gravierenden finanzstatischen Verzerrungen kommt, sollten die Jahreswerte miteinander verglichen werden. Der Stabilitätsrat hat in seinem Beschluss vom 18. Dezember 2020 daher eine eingeschränkte Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Kennziffern festgestellt. Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen wäre es für einen aussagekräftigen Vergleich dieser Jahre mindestens erforderlich, die Corona-Extrahaushalte der betreffenden Länder vollständig in den Vergleich einzubeziehen.

Insoweit sind die Ergebnisse der hier vorgenommenen Kennziffernanalyse aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen aktuell nicht geeignet, um eine drohende Haushaltsnotlage im Ländervergleich festzustellen.

3.2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Eine sogenannte „Standardprojektion“ soll dem Stabilitätsrat zusätzlichen Aufschluss über eine mögliche drohende Haushaltsnotlage des Bundes und/oder einzelner Länder sowie über entsprechende Prüfnotwendigkeiten geben. Errechnet wird hierzu, welche Ausgabenzuwachsraten bei einheitlicher Einnahmeentwicklung in den Projektionszeiträumen 2020-27 und 2021-28 einzuhalten sind, um am Ende des Projektionszeitraumes einen einwohnerbezogenen Schuldenstand in maximaler Höhe des festgelegten Schwellenwertes aufzuweisen.

Diese Ausgabenzuwachsraten 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. Das Ergebnis

der Projektion ist auffällig und weist auf eine entsprechende Entwicklung hin, wenn die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen verfehlt werden.

Tabelle 3:

Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion			Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
Bremen					
	2020-2027	%	-1,25%	-1,24%	1,8%
	2021-2028	%	-2,7%	0,2%	3,2%
Ergebnis der Projektion			Die Standardprojektion weist auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.		

Bei der Standardprojektion unterschreiten die Ausgabenwachsraten in beiden Schätzzeiträumen rechnerisch den zulässigen Schwellenwert, jedoch ist die Ausgabenwachsraten im Schätzzeitraum 2020 bis 2027 mit dem Schwellenwert praktisch identisch (die Abweichung beträgt 0,004 Prozentpunkte). Die Standardprojektion weist daher im Ergebnis nur knapp auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Mit Blick auf die Relevanz der Standardprojektion hat der Stabilitätsrat bereits in seinem Beschluss vom 28.04.2010 zum Verfahren der Mittelfristprojektion darauf hingewiesen, dass deren Aussagekraft stark eingeschränkt ist:

„Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushalts-situation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen.“

Bezogen auf die Freie Hansestadt Bremen ist festzuhalten, dass die allein auf die Kennziffer „Schuldenstand“ abzielende Standardprojektion keinen neuen Erkenntnisgewinn bietet. Da die Kennziffer „Schuldenstand“ aufgrund der hohen Bremer Altschuldenbelastung drastisch überhöht und auffällig ist, trifft dies erwartungsgemäß auch auf die Standardprojektion zu. Die Prüfung auf Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage erfordert daher eine über den Schuldenstand hinausgehende Beurteilung. Für eine solche Gesamtbeurteilung ist insbesondere das Zusammenwirken mit den weiteren Stabilitätsberichts-Kennziffern in den Blick zu nehmen. Hierbei sind die oben bereits genannten, gegenwärtigen Umstände zu berücksichtigen, sodass auch die Feststellungen der Mittelfristprojektion nicht zu einem anderen Ergebnis führen können.

4. Zusammenfassung

Die Freie Hansestadt Bremen hat die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen im Jahr 2020 eingehalten. Ausgehend von den beschlossenen bzw. im Entwurf vorliegenden Haushalten 2021 und 2022 werden die Vorgaben des Grundgesetzes und des Landesrechts auch in diesen Jahren – unter Berücksichtigung des Ausnahmetatbestandes zur Pandemiebewältigung – eingehalten werden.

Ferner ergeben sowohl die aktualisierten Kennzahlen (vgl. Tabelle 2) als auch die Ergebnisse der Standardprojektion auffällige Werte. Damit besteht die kennzahlenbasierte Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage. Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen wird diese gegenwärtig jedoch durch hinreichende Argumente entkräftet. Einerseits besitzen die Werte des Jahres 2019 aufgrund des zwischenzeitlich vollzogenen finanzpolitischen Wechsels zur Schuldenbremse keine Aussagekraft über die künftige Entwicklung mehr. Andererseits sind die Werte 2020 ff. zwischen den Ländern aktuell nicht vergleichbar.

Grundsätzlich gilt zudem, dass gemäß § 4 Abs. 3 Stabilitätsratsgesetz alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushaltes umfassend in die Prüfung einzubeziehen sind. Darunter zu fassen sind auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die künftigen Haushalte Bremens. Wie schon in Abschnitt 2 dargelegt, hat die Bremische Bürgerschaft für den Haushalt 2021 vor diesem Hintergrund eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Art. 131a Abs. 3 der Landesverfassung festgestellt und beabsichtigt dasselbe für die Haushalte 2022/23 zu tun.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Senats, auch unabhängig von der eingangs erwähnten, aktuell unzureichenden Vergleichbarkeit der Kennzahlen, ein neuerliches Sanierungsprogramm 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. Die pandemiebedingte massive Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Lage kann nicht durch isoliertes Handeln eines Landes kompensiert werden. Im Gegenteil würde eine Reduktion staatlichen Handelns den Infektionsschutz wie auch die Wirtschaftslage zusätzlich gefährden. Die gemeinsamen Verabredungen von Bund und Ländern, die die Bundesrepublik bisher im internationalen Vergleich erfolgreich durch die Pandemie geführt haben, erfordern vielmehr eine Ausweitung gesamtstaatlicher Maßnahmen, von denen die Freie Hansestadt Bremen ihren Anteil wahrzunehmen hat.

Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen ist ihre Haushaltslage im Ländervergleich im Sinne des Stabilitätsratsgesetzes nach Bewältigung dieser besonderen Ausnahmesituation neu zu beurteilen.

Der Senat ist seinerseits bestrebt, nach Bewältigung der COVID-19-Pandemie – unter Fortführung von Eigenanstrengungen, mithilfe der Sanierungshilfen und unter der Voraussetzung dies ermöglichender externer Rahmenbedingungen (Wirtschaftslage, Zinskonditionen und verantwortliches Handeln des Bundesgesetzgebers betreffend die Finanzausstattung von Ländern und Kommunen) – in den Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage künftig keine drohende Haushaltsnotlage mehr auszuweisen.

Schließlich ist der Senat entschlossen, im Rahmen des 2020 begonnenen, mit dem Bundesministerium der Finanzen durchzuführenden Sanierungsverfahrens nach SanG zur Bewältigung des Altschuldenproblems und damit zu einer nachhaltigen Sanierung der bremischen Haushalte durch Einstieg in die Altschuldentilgung beizutragen.

Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021		FPI 2022	FPI 2023	FPI 2024	FPL 2025	
(Struktureller) Finanzierungssaldo € je Einw.	-133	-568	-1.989	ja	-1080	-884	-326	-159	ja
<i>Schwellenwert</i>	-37	-692	-703		-753	-753	-753	-753	
<i>Länderdurchschnitt</i>	163	-492	-503						
Kreditfinanzierungsquote %	4,4%	6,9%	17,9%	ja	10,4%	8,8%	3,3%	1,8%	nein
<i>Schwellenwert</i>	1,8%	15,9%	14,4%		16,4%	16,4%	16,4%	16,4%	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-1,2%	12,9%	11,4%						
Zins-Steuer-Quote %	13,4%	14,2%	13,8%	ja	12,6%	11,6%	10,9%	10,4%	ja
<i>Schwellenwert</i>	4,8%	4,1%	5,1%		6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	
<i>Länderdurchschnitt</i>	3,2%	2,7%	3,4%						
Schuldenstand € je Einw.	29.446	31.646	33.515	ja	34.466	35.292	35.545	35.647	ja
<i>Schwellenwert</i>	14.715	16.398	17.868		17.968	18.068	18.168	18.268	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.689	7.454	8.122						
Auffälligkeit im Zeitraum	ja				ja				
Ergebnis der Kennziffern	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								