

**Aufnahme der geplanten Schuldenbremse in die Landesverfassung
- Konsequenzen und Empfehlungen für Bremerhaven -**

Gutachten im Auftrage des Magistrats der Seestadt Bremerhaven

**Prof. Dr. Günter Dannemann
Dr. Uwe Färber**

Bremen, im Oktober 2014

Aufnahme der geplanten Schuldenbremse in die Landesverfassung - Konsequenzen und Empfehlungen für Bremerhaven -

I. Ausgangssituation

1. Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Land Bremen und dem Bund

Das Grundgesetz legt in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 fest: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen *aus Krediten auszugleichen*.“ Verlangt werden strukturell ausgeglichene Haushalte, d.h. konjunkturelle Schwankungen können symmetrisch ebenso wie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen berücksichtigt werden. Für den Bund sieht Art. 103 Abs. 3 Satz 4 GG vor, „dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert *im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten*.“

Ferner schreibt Art. 105 Abs. 3 Satz 5 GG vor: „*Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen sind.*“

Im Rahmen einer Übergangsregelung sieht Art. 143d Abs. 1 GG vor, dass die Länder bis 2019 von der Vorgabe des strukturell ausgeglichenen Haushalts abweichen dürfen und diese Vorgabe erst 2020 erfüllen müssen. Abs. 2 legt fest, dass fünf Länder von 2011 – 2019 Konsolidierungshilfen des Bundes von 800 Mio. Euro jährlich gewährt werden. Bremen stehen davon 300 Mio. Euro jährlich zu.

Durch die Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 15.04.2011 hat Bremen sich verpflichtet, das strukturelle Defizit des Stadtstaates von 1,219 Mrd. Euro im Ausgangsjahr 2010 in zehn gleichen Schritten von 121,9 Mio. Euro auf null zu reduzieren. Der Bundesminister für Finanzen hat am 17.04.2012 das strukturelle Defizit des Ausgangsjahres auf 1,254 Mrd. Euro festgesetzt. Damit steigt die jährliche Abbauverpflichtung des strukturellen Defizits **auf 125,4 Mio. Euro**.

2. Sanierungsvereinbarung des Landes mit den Gemeinden Bremen und Bremerhaven

Zur Ausgestaltung eines **gemeinsamen Konsolidierungskurses** im Lande Bremen ist am 06.12.2011 eine „Sanierungsvereinbarung zwischen dem Land Bremen und den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zur Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses 2010/2020“ abgeschlossen worden. In dieser Vereinbarung sind die **Schritte des Defizitabbaus** in den drei Haushalten und die **Verteilung der Konsolidierungshilfen** dargelegt sowie weitere Regelungen getroffen worden. Ziel sind **ausgeglichene Haushalte** der drei Gebietskörperschaften **ab dem Jahr 2020** bei angestrebter Gleichbehandlung der beteiligten Gebietskörperschaften. Dabei sollen

Unterschiede in den Ausgangslagen der einzelnen Haushalte systematisch berücksichtigt werden. Von den jährlichen Abbauschritten von jeweils 121,9 Mio. Euro hat Bremerhaven 12,6 Mio. Euro zu erbringen. Dieser Betrag erhöht sich durch die endgültige Festsetzung der jährlichen Abbauschritte von 125,4 Mio. Euro auf **13,2 Mio. Euro**. Von den jährlichen Konsolidierungshilfen (300 Mio. Euro) erhält Bremerhaven 10,4% entsprechend 31,109 Mio. Euro. Bei besonderen, nicht-selbstverantworteten Problemen sind Regelungen im Rahmen der innerbremischen Finanzbeziehungen bzw. einer grundsätzlichen Regelung bei Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs zu prüfen.

Zur Begleitung und Steuerung des Konsolidierungsprozesses ist eine **gemeinsame Arbeitsgruppe** eingesetzt worden.

Die Sanierungsvereinbarung enthält **keinerlei Regelungen zu der Zeit nach 2020**.

In Konsequenz der Sanierungsvereinbarung ist die Landeshaushaltsordnung um §18a ergänzt worden, in dem es unter anderem heißt, dass das Land und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven „gemeinsam die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen *der Freien Hansestadt Bremen*“ erfüllen.

3. Begleitschreiben mit Bezug auf Bremerhaven

In einem begleitenden Schriftwechsel zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven und der Senatorin für Finanzen wird zugesichert, dass **Bremerhaven**

- in einer Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes **nicht schlechter gestellt** wird,
- bei zusätzlichen Aufgaben/Ausgaben (vom Land veranlasst) eine **angemessene Kostenerstattung** erhält und
- den Regelungen der Sanierungsvereinbarung nicht mehr unterworfen ist, wenn die Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Bund-Länder-Regelung) außer Kraft tritt.

4. Forderung nach einer Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung

Für die Zeit nach Abschluss des Konsolidierungskurses plant das Land Bremen eine Regelung zur sog. „**Schuldenbremse**“ in der Landesverfassung in Form eines **Neuverschuldungsverbotes**. Artikel 131a soll folgende Fassung erhalten:

„(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus *Krediten auszugleichen.*“

Dies soll ab dem Jahre 2020 gelten.

In weiteren Absätzen sollen Konkretisierungen erfolgen, wobei der explizite Hinweis auf Kredite von „Eigengesellschaften“ vorgesehen ist, der Kredite dieser „Gesellschaften“ ebenfalls ausschließt, soweit Zins und Tilgung aus dem Landeshaushalt zu tragen sind. Ein weiterer expliziter Hinweis soll zu der Pflicht von Bürgerschaft und Senat zur Hinwirkung auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes erfolgen.

Es ist im weiteren Verfahren davon auszugehen, dass seitens des Landes Regelungen getroffen werden, die sicherstellen, dass beide Kommunen ihren Beitrag zur Erfüllung der vom Land übernommenen Konsolidierungsverpflichtungen gemeinsam leisten. D.h., dass die „Schuldenbremse“ automatisch auch für die beiden Kommunen gilt, zumal das bestehende kommunale Finanzwesen im Lande Bremen durch einen Gleichklang der landes- und kommunalrechtlichen Regelungen geprägt ist (Art. 146 BremLVerf.).

Es würde sich dadurch ein Widerspruch aus dem automatischen „Durchwirken“ des Neuverschuldungsverbots auf den Haushalt der Stadt Bremerhaven zu §54 der Verfassung der Stadt Bremerhaven ergeben, nach dem Darlehen in einem gewissen Rahmen zulässig sind. Hier müsste es im weiteren Verfahren zu Klarstellungen kommen.

Hieraus leitet sich die grundsätzliche Frage ab, ob aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht eine **Regelung der kommunalen Kreditaufnahme** die Frage berücksichtigt, „ob sich das in Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern auferlegte grundsätzliche strukturelle *Neuverschuldungsverbot auch auf die kommunalen Haushalte bezieht*“ (vgl. Mitteilung des Senats vom 18. März 2014). Auch wenn dies umstritten ist, so ist doch im weiteren Verfahren davon auszugehen, dass das Land Bremen immer Regelungen anstreben und umsetzen wird, die die Übertragung der „Schuldenbremse“ auch auf die kommunalen Haushalte vorsehen, da für die drei Stadtstaaten bei der Überwachung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen immer auch die **Gemeindeebene einbezogen** ist. Aus diesem Grunde wurde letztendlich auch die Sanierungsvereinbarung zwischen dem Land und den beiden Kommunen abgeschlossen. Insofern ist dies eher eine Frage nach den **materiellen Konsequenzen des „Durchwirkens“ der Schuldenbremse** als eine verfassungsrechtliche Frage.

Es ist dabei aber nicht von der Hand zu weisen, dass Bremerhaven gegenüber den Kommunen aller anderen Bundesländer eine „**Sonderbehandlung**“ erfahren würde. Bisher jedenfalls hat noch kein Bundesland, das den Art. 109 Abs. 3 GG landesrechtlich umgesetzt hat, die kommunalen Haushalte einem strukturellen Neuverschuldungsverbot (ab 2020) unterworfen (vgl. Mitteilung des Senats vom 18. März 2014). Hier schließt sich die Frage an, wie eine „**aufgabenadäquate Finanzausstattung**“ der beiden Kommunen sichergestellt werden kann, wenn die „Schuldenbremse“ in vollem Umfange für die kommunalen Haushalte „greift“. Zum einen handelt es sich um eine Formulierung, der jeder Maßstab fehlt, den es insofern im weiteren Verfahren aus Sicht Bremerhavens zu konkretisieren gilt. Zum anderen muss das Risiko gesehen werden, dass eine Konfliktsituation zwischen den Anforderungen der „Schuldenbremse“ und den Ansprüchen der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung entstehen kann. Diese Frage richtet sich dann vorrangig auf die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs zwischen dem Land und den beiden Kommunen (Finanzzuweisungsgesetz).

5. Bewertung der Konsequenzen landesverfassungsrechtlicher Regelungen für Bremerhaven

Die rechtliche Form der Sanierungsvereinbarung zwischen dem Land und den Kommunen hat sicherlich einen hohen Verbindlichkeitsgrad für die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen. Die Vereinbarung enthält aber auch Optionen für einen

flexiblen Umgang mit den Regelungen im Falle unerwartet auftretender Probleme sowie einen Hinweis auf grundsätzliche Änderungen bei der Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs. Insofern sind Verhandlungsmöglichkeiten zur Regelung auftretender Probleme grundsätzlich möglich und könnten auch von Bremerhaven eingefordert werden.

Anders sind dagegen **verfassungsrechtlich verankerte Regelungen** zu bewerten, insbesondere aus Sicht des schwächeren Partners. Gerade die bisher nur als Formulierungsvorschlag vorliegenden Ergänzungen der Landesverfassung zu Artikel 146 (Finanzwesen) zeigen, wie das Land mit diesem Problem umzugehen gedenkt. Der Formulierungsvorschlag der Senatorin für Finanzen für Ergänzungen zum § 146 der Landesverfassung lautet:

Art.146 Abs. 1 S.1 LV –E- (aufgabenadäquate Finanzausstattung)

„Das Land gewährleistet der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.“

Art. 146 Abs. 1 S.2 LV –E- (Konnexität)

„Überträgt das Land der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu Mehrbelastungen, ist ein finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Art. 146 Abs. 1 S. 3 (Ausführungsgesetz)

„Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Diese angestrebten, sehr unkonkret formulierten verfassungsrechtlichen Regelungen sind zudem zeitlich nicht begrenzt und auf Grund mangelnder Erfahrungen in ihrer Wirkung und realistischen Erreichbarkeit nicht abzuschätzen, also ausgesprochen risikobehaftet für Bremerhaven. Gerade die **„finanzielle Leistungsfähigkeit“** des Landes stellt ja das Ausgangsproblem dar. Es können also keine besonderen Erwartungen seitens Bremerhavens an das Land geknüpft werden. Vielmehr bedarf es deutlicher Klarstellungen, was unter „finanzieller Leistungsfähigkeit des Landes“ zu verstehen ist. Gleiches gilt für die Formulierung **„finanzieller Ausgleich“** im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben seitens des Landes auf die Kommunen, der aus Sicht der Stadt Bremerhaven nur als „vollständiger finanzieller Ausgleich“ verstanden werden kann. Auch hier sind Klarstellungen erforderlich.

II. Die Problematik des Haushaltsausgleichs 2020 für den Stadtstaat Bremen und die Gemeinde Bremerhaven

1. Stadtstaat Bremen

a) Einhaltung des Konsolidierungspfades bis 2020

Bremen hat sich verpflichtet, das strukturelle Defizit von 1,254 Mrd. Euro von 2011 bis 2020 in zehn gleichen Schritten von 125,4 Mio. Euro auf null zu reduzieren.

Wie schwierig dieser Weg sein wird, darauf weist der Finanzplan 2012 – 2017 für den Stadtstaat bereits hin:

„Die Einhaltung des Konsolidierungskurses bis zum Endjahr des Defizitabbaus stellt für die Haushalte der Freien Hansestadt Bremen eine Herausforderung dar, die nur durch eine restriktive Gestaltung der Haushalte einzuhalten und damit sowie aufgrund drohender Veränderungen in den Rahmenbedingungen auch risikobehaftet ist.“ (Finanzplan, S. 67).

Im Finanzplan 2012 - 2017 wird eine Modellrechnung bis 2020 mit folgenden Annahmen über die jährlichen Zuwachsraten für die Jahre 2018 bis 2020 durchgeführt (vgl. Abschnitt 6. Konsolidierungszeitraum 2010/2020):

- steuerabhängige Einnahmen	+ 3,5 %
- sonstige Einnahmen	+ 0,5 %
- Personalausgaben	+ 1,0 %
- Sozialleistungen	+ 1,0 %
- Sonstige kons. Ausgaben	+ 1,0 %
- Zinsausgaben	+ 1,5 %
- Investitionen	0 %

Im Ergebnis würde das zulässige strukturelle Defizit des Stadtstaates **2018 um 26 Mio., 2019 um 69 Mio. und 2020 um 110 Mio. Euro überschritten.** *„Dieser drohenden Entwicklung ist rechtzeitig und mit weiteren Konsolidierungsbemühungen des Landes gegenzusteuern.“* (Finanzplan, S. 66)

Die Modellrechnung zeigt, dass der ausgeglichene Haushalt 2020 erreicht werden soll über einen Zuwachs im Zeitraum 2010 bis 2020 der Gesamteinnahmen von 47,2 %, der Zinsausgaben von 6,7 % (Durchschnittszinssatz von rd. 3,5 %) und der Primärausgaben von 5,3 %. Die Primärausgaben dürfen also jahresdurchschnittlich nur um 0,5 % steigen. Da sie von 2010 bis 2015 um 0,8 % p.a. steigen, ist die Anpassungslast von 2015 bis 2020 mit 0,2 % p.a. deutlich größer.

Im Finanzplan wird der geplante Primärausgabenzuwachs Bremens von 2012 bis 2017 von 0,8 % p.a. gegenübergestellt einem geplanten Zuwachs bei allen Ländern und ihren Gemeinden von 2,5 %. Die Differenz von 1,8 % kumuliert allein in diesem relativ kurzen Zeitraum auf insgesamt 9,3 %. Für den Zeitraum von 2017 bis 2020 müssen die Primärausgaben Bremens nahezu konstant bleiben, während alle Länder und Gemeinden ihre Primärausgaben weiterhin um mindestens 2,5 % p.a. steigern werden, zumal dann bereits 14 Länder (bis auf Saarland und Bremen) einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen werden. Die Primärausgaben Bremens werden allein von 2012 bis 2020 um 17 % weniger steigen können als die Primärausgaben aller Länder und Gemeinden. Auch hier wird der besondere Konsolidierungsdruck für Bremen deutlich.

Wenn man weiterhin berücksichtigt, dass im Zeitraum von 2002 bis 2012 die Ausgaben im Durchschnitt aller Länder und Gemeinden um 20,6 % gestiegen sind (vgl. Anlage 1), in Bremen aber nur um 12,4 %, also um 8 % - Punkte weniger, dann werden die **Primärausgaben Bremens im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2002 um mindestens 25 % geringer gestiegen sein als die Primärausgaben aller Länder**

und Gemeinden. Hierzu muss sich das Land Bremen positionieren und an Hand eines Finanzplanes bis 2020 aufzeigen, wie dies erreicht werden kann.

Man kann die gewaltige Dimension des bremischen Weges zum ausgeglichenen Haushalt 2020 auch mit der zwangsläufigen Entwicklung der Primärausgaben je Einwohner beschreiben. Im Jahr 2013 lagen die Primärausgaben je Einwohner in den 13 Flächenländern (einschl. Gemeinden) bei 4.957 Euro. Setzt man diesen Wert gleich 100, lag Bremen mit 6.392 Euro bei 128,9 % (Berlin 120,9 %, Hamburg 131,4 %). Eine Hochrechnung auf das Jahr 2020, die die erwarteten Zuwachsraten der Primärausgaben der Ländergesamtheit bzw. die zulässigen Zuwachsraten Bremens verwendet (vgl. Anlage 2), kommt zu dem Ergebnis, dass die Flächenländer 5.899 Euro je Einwohner ausgeben können, Bremen dagegen 6.712 Euro. **Die Primärausgabenrelation sinkt von 128,9 % auf 113,8 %.**

Da Berlin bereits 2013 einen Finanzierungsüberschuss aufwies und Hamburg diesen 2014 erreichen wird, werden ihre Primärausgabenrelationen bis 2020 in etwa konstant bleiben können. **Damit wird Bremen 2020 bei den Primärausgaben je Einwohner um rd. 6 % unter Berlin und 13 % unter Hamburg liegen.**

b) **Altschuldenentlastung unumgänglich**

Vor diesem Hintergrund ist es nur allzu verständlich, dass der Finanzplan 2012 - 2017 zu folgender Schlussfolgerung kommt:

„Die Probleme der Freien Hansestadt Bremen bestehen nicht allein darin, bis 2020 aus einer extremen Haushaltsnotlage und mit nur noch begrenztem Konsolidierungsspielraum die notwendigen Schritte zum Defizitabbau zu bewältigen. Erforderlich ist es, den **strukturellen Ausgleich** der Haushalte auch **nach 2020** aus eigener Kraft und ohne weitere zinsentlastende Effekte von Konsolidierungshilfen **weiterhin zu gewährleisten.**

Trotz erfolgreicher Einhaltung des Konsolidierungspfades wird der Schuldenstand 2020 bei rd. 20,9 Mrd. Euro und die Zins-Steuer-Quote bei 19,6 % liegen. Ein struktureller Haushaltsausgleich auch nach Auslaufen der Konsolidierungshilfen setzt deshalb neben unveränderten sonstigen Rahmenbedingungen vor allem voraus, dass im Rahmen der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzordnung eine **Lösung für die bremischen Altschulden** sowie eine **Regelung zur aufgabengerechten Finanzausstattung für Bremen als Stadtstaat gefunden wird.**“ (Finanzplan, S. 67)

Diese Position hat der Senat wortgleich in seinem Konsolidierungsbericht 2013 dem Stabilitätsrat mitgeteilt.

Noch evidenter wird die Notwendigkeit einer Lösung für die bremischen Altschulden durch die jüngst erschienene Studie “PWC-Länderfinanzbenchmarking 2014“. Zunächst stellt PWC fest, dass 2013 bereits zehn Länder (einschl. Kommunen) einen Finanzierungsüberschuss erreicht haben. Sechs Länder weisen ein Defizit auf (Saarland 772 Euro je Einwohner, Bremen 644, Hessen 207, Nordrhein-Westfalen 115, Rheinland-Pfalz 74, Hamburg 26).

Ziel der PWC-Studie ist die Ableitung der erforderlichen Konsolidierungspfade bis 2020.

„Aufgrund der sehr unterschiedlichen Verschuldung in den einzelnen Ländern und ihren Kommunen und der (insbesondere auf der Länderebene) weiter sehr stark steigenden Versorgungsaufwendungen, ist es zur Aufstellung von strategisch interpretationsfähigen Konsolidierungspfaden sinnvoll, die Vorbelastung aus Zinsen und Versorgung explizit zu berücksichtigen. Denn nur die nach Zinsen und Versorgung verbleibende Finanzmasse steht für die laufende Aufgabenerfüllung und die Investitionen tatsächlich zur Verfügung.“ (PWC, S. 45)

PWC schätzt die Versorgungsausgaben (einschl. Beihilfe für Versorgungsempfänger und Belastungen der neuen Länder aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberlassungsgesetz) für das Jahr 2020. Bremen mit 898 Euro je Einwohner und Hamburg (905) sind dann - wie auch schon 2013 - deutlich höher belastet als Berlin (731), die westdeutschen Flächenländer und insbesondere die neuen Länder (336 – 419). Die Studie stellt fest: „Bei einer Analyse der für das Jahr 2020 zu erwartenden Vorbelastungen aus Zinsen und Versorgungsausgaben wird bereits auf den ersten Blick deutlich, dass es mit Bremen bei den Stadtstaaten und mit Saarland bei den Flächenländern zwei extreme Ausreißer nach oben gibt.“ (PWC, S.47)

Als Ergebnis umfangreicher Berechnungen (vgl. Anlage 3) wird festgehalten: „Bei den Stadtstaaten kann Hamburg mit 135,2 % über die höchste Finanzmasse aller Länder nach Zinsen und Versorgung verfügen. Berlin folgt mit 130,9 %, während das Land Bremen im Jahr 2020 wegen seiner extrem hohen Verschuldung und sehr hoher Versorgungslasten nur noch über eine Finanzmasse von 115,1 % des Durchschnitts der alten Flächenländer verfügen kann.“ (PWC, S. 49)

Folgendes Fazit wird für Bremen gezogen: „Mit 144,3 % des Durchschnitts der alten Flächenländer wurde in 2013 die höchste Finanzmasse aller Länder in Anspruch genommen. Im Jahr 2020 stehen aber nach Zinsen und Versorgung nur noch 115,1 % des Durchschnitts zur Verfügung. Der Nachhaltigkeitsindex liegt somit bei 79,8 %. **Es erscheint schon kaum möglich, dass der Haushalt eines Stadtstaats mit einer Finanzmasse von nur 115,1 % des Durchschnitts ausgeglichen werden kann, aber es erscheint mehr als fraglich, ob es Bremen bis 2020 gelingt, seine Ausgaben so drastisch zu reduzieren, wie dies notwendig wäre.**“ (PWC, S. 53)

PWC ermittelt in einer Modellrechnung, welche jährlichen Wachstums- und Schrumpfraten des Einsatzes an Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung (letztlich Primärausgaben abzüglich Versorgungsausgaben) in den einzelnen Ländern zwischen 2013 und 2020 zur Einhaltung der Schuldenbremse, d.h. kein Finanzierungsdefizit und kein Finanzierungsüberschuss, zulässig sind. Während Hamburg seine Ausgaben nach Zinsen und Versorgung um jährlich 3,2 % je Einwohner und Berlin um 2,5 % steigern kann, ist in Bremen eine nominale Stagnation erforderlich (vgl. Anlage 4).

Die umfangreiche Analyse der Ausgaben in den einzelnen Aufgabenfeldern kommt zum Ergebnis, dass Bremen gegenüber den beiden anderen Stadtstaaten in vielen Bereichen günstiger aufgestellt ist. „Bremen verzeichnet deutlich geringere Ausgaben für Polizei, Rechtsschutz, Kultur, Grundsicherung für Arbeitssuchende, frühkindliche Bildung, Gesundheit, Umwelt, Hochschulen, Sport und Erholung sowie Wohnungswesen.“ „Im Bereich der Einzelaufgaben ist also nur begrenzt Handlungsspielraum erkennbar.“ (PWC, S. 175)

Diesen Sachverhalt greift auch der „Konsolidierungsbericht 2013 der Freien Hansestadt Bremen gemäß § 5 Abs. 7 Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen“ auf: „Auch aus den Ergebnissen der AG Haushaltsanalyse, in der Bremen seinen 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 und somit auf dem Weg zum Neuverschuldungsverbot ab 2020 in besonderem Maße auf Konsolidierungshilfen angewiesen ist.“ (S. 1)

PWC zeigt aber nicht nur die Probleme Bremens auf, es wird vielmehr auch ein Lösungsansatz entwickelt, wie folgendes Fazit belegt: „**Die Haushaltskonsolidierung bleibt für Bremen trotz der Konsolidierungshilfen von jährlich 300 Mio. Euro eine Herkulesaufgabe, die aus eigener Kraft nicht zu bewältigen scheint. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Altschuldenhilfe sinnvoll.**“ (S. 175) Deshalb wird – gemessen am Pro-Kopf-Niveau des am zweithöchsten verschuldeten Stadtstaates Berlin - eine Altschuldenhilfe in Höhe von 8 Mrd. Euro im Wege eines konditionierten Schuldübernahmeversprechens vorgeschlagen (vgl. Anlage 5). Für das Jahr 2020 wird eine Entschuldung von 8 Mrd. Euro in Aussicht gestellt, die jedoch rückwirkend für 2013 gewährt wird und alle Zinsen und Zinseszinsen umfasst. Ab 2014 wird das zulässige strukturelle Defizit um die Zinsen reduziert, die Bremen bei einer sofortigen Entschuldung nicht mehr zahlen müsste. Bei einem Zinssatz von 3,5 % wären dies immerhin 280 Mio. Euro, um die die Kreditaufnahme 2014 gesenkt werden könnte. Dieser Betrag würde sich durch den Zinseszinsseffekt über 290 Mio. Euro ansteigend auf 356 Mio. Euro in 2020 erhöhen. PWC stellt fest: „**Damit stiege die Chance erheblich, dass beide Länder die Voraussetzungen für die Gewährung der Konsolidierungshilfen bis 2020 erfüllen und nicht schon vorher an der Aufgabe scheitern.**“ (Anlage 5) Der PWC-Vorschlag stellt für Bremen einen interessanten Ansatz dar, der sehr gut in die aktuelle Diskussion zu einem Altschuldenfonds passt. Zur Lösung der Altschuldenproblematik gibt es zahlreiche Vorschläge. Hier soll nur auf den Vorschlag des Hamburger Bürgermeisters Scholz vom April 2012 eingegangen werden. Danach soll der Bund die Zinszahlungen für die Altschulden übernehmen und die Länder die Tilgung ihrer jeweiligen Altschulden. Für Bremen hätte dieses Modell zur Folge, dass der Haushalt 2020 um Zinsausgaben von 736 Mio. Euro befreit würde, wovon für die Tilgung der Altschulden von 20,9 Mrd. Euro bei einem Tilgungssatz von 2 % 418 Mio. Euro bzw. von 1 % 209 Mio. Euro zu verwenden wären. Bei bereits ausgeglichenem Haushalt würde der Scholz-Vorschlag damit zu einem Finanzierungsüberschuss von 318 bzw. 527 Mio. Euro führen. Da die Gesamtschulden für den Stadtstaat eben auch die Schulden der Stadt Bremerhaven umfassen, ist im weiteren Verfahren deutlich zu machen, dass Bremerhaven angemessen, zumindest proportional an einer Altschuldenhilfe beteiligt werden muss. Dies muss entsprechend auch für mögliche Entlastungen bzw. Verbesserungen des Landes im Rahmen der Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gelten.

c) **c) Knackpunkt: Was ist eine aufgabengerechte Finanzausstattung?**

Neben einer Lösung für die Altschulden hält der Senat für den strukturellen Haushaltsausgleich nach 2020 auch eine **Regelung zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung für Bremen als Stadtstaat** für erforderlich. (vgl. Finanzplan, S. 67)

Inhaltlich konkretisiert wird das, was der Senat unter einer aufgabengerechten Finanzausstattung versteht, im „Zehn-Punkte Papier zum LFA“ vom 05.02.2013. Neben einer Erhöhung der Finanzkraft vor LFA (Lohnsteuererlegung und Umsatzsteuerverteilung) fordert das Positionspapier eine Erhöhung der Einwohnerwertung, eine angemessene Beteiligung von Bund und Ländern an den Hafenanlasten, eine höhere Beteiligung des Bundes an den Sozialleistungen (Eingliederungshilfe, Kosten der Unterkunft) und die volle Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden im LFA statt nur zu 64 %.

Der nicht ständige Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft hat einen Gesetzentwurf zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung erarbeitet und schlägt die Aufnahme eines Artikels 131c vor. Zur Erfüllung der Verpflichtung des ausgeglichenen Haushalts ab 2020 **„wirken Bürgerschaft und Senat auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes hin“** (vgl. Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft an den Präsidenten des Senats vom 18.03.2014). Diese Formulierung sollte erweitert werden zu **„des Landes und seiner beiden Gemeinden“**.

Zunächst stellt sich die Frage, **was** Senat und Bürgerschaft konkret unter einer aufgabengerechten Finanzausstattung verstehen. Offenbar ist die derzeitige bis Ende 2019 geltende Finanzausstattung Bremens nicht aufgabengerecht.

Ein **qualitativer Maßstab** sollte das grundgesetzliche Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sein. Die Finanzausstattung ist dann aufgabengerecht, wenn dadurch gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleistet sind. Die Gleichwertigkeit kann nicht mit einem absoluten Maßstab, sondern nur mit einem relativen Maßstab beurteilt werden.

Ein **quantitativer Maßstab** für gleichwertige Lebensverhältnisse und damit eine aufgabengerechte Finanzausstattung Bremens könnte ansetzen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur strukturellen Eigenart und Andersartigkeit der Stadtstaaten. Danach ist die Finanzausstattung aufgabengerecht, wenn die Stadtstaaten das gleiche öffentliche Leistungsbündel (unter Ausklammerung der Zinsausgaben) anbieten können wie es in vergleichbaren Großstädten in den Flächenländern angeboten wird. Eine Aktualisierung der gerechtfertigten Einwohnerwertung ist dazu dringend erforderlich. Da das Leistungsbündel in vergleichbaren Großstädten nur Durchschnittsgrößen umfasst, stellt sich die Frage nach dem Umgang mit den weit überdurchschnittlichen Ausgaben Bremens für Versorgung und Sozialleistungen. Hier könnte eine Beteiligung des Bundes z.B. über Sonder-Bundesergänzungszuweisungen gefordert werden.

Einen Anhaltspunkt für einen quantitativen Maßstab für eine aufgabengerechte Finanzausstattung Bremens liefert das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Berliner Normenkontrollklage vom 19.10.2006 (Ziffer 231): „Die zu vermutenden Einsparpotentiale in den Haushalten der Vergleichsländer, insbesondere Hamburgs, rechtfertigen die Annahme, dass die Vergleichswerte im Regelfall als Untergrenze in dem Sinn zu bewerten sind, dass die Bemessung der Berliner Ausgaben das Hamburger Niveau (zumindest) nicht überschreiten darf und sogar eher *unterschreiten muss*.“ In der Stellungnahme der Bundesregierung vom 19.07.2005 zur Klage Berlins wird diese Untergrenze sogar quantifiziert (S. 22): *„Ergänzend soll*

lediglich erneut verdeutlicht werden, dass die Setzung einer Untergrenze für Berlin von 95 % des Primärausgabenniveaus von Hamburg nicht willkürlich, sondern als *plausibel und auskömmlich angesehen werden kann.*“ Im Jahr 2020 wird Hamburg sich Primärausgaben von 7.753 Euro je Einwohner leisten können. **Der Abstand zu 95 % des Hamburger Primärausgabenniveaus im Jahr 2020 von 7.365 Euro beträgt für den Stadtstaat Bremen 653 Euro je Einwohner bzw. 428 Mio. Euro absolut.** (vgl. Anlage 2)

Des Weiteren stellt sich die Frage, **wer** den Begriff aufgabengerechte Finanzausstattung inhaltlich mit Leben füllen und größenordnungsmäßig quantifizieren kann. Erst dann können Senat und Bürgerschaft wissen, worauf sie gemäß des vorgeschlagenen Artikels 131c hinwirken sollen. Nach allen Erfahrungen wird diese Aufgabe nicht der grundsätzlich zuständige Bundesfinanzminister übernehmen. Deshalb sind Bremische Bürgerschaft, Senat und Rechnungshof gefordert. Sie sollten in Vorbereitung der kommenden Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 Gutachten zur mit dem Konsolidierungspfad verbundenen Verletzung des Gebots gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur aufgabengerechten Finanzausstattung (darunter Einwohnerwertung) in Auftrag geben.

2. Gemeinde Bremerhaven

a) Sicherheitsabstand und globale Minderausgaben bis 2020

Der Konsolidierungspfad des Stadtstaates Bremen beginnt 2010 mit einem strukturellen Defizit von 1.254 Mio. Euro, das in zehn jährlichen Schritten von 125,4 Mio. Euro bis 2020 auf null abgebaut werden muss (vgl. Finanzplan 2012 – 2017, S. 66). Bremerhaven hat sich verpflichtet, sein strukturelles Defizit von 132,4 Mio. Euro in 2010 in Jahresschritten von 13,2 Mio. Euro bis 2020 auf null zu reduzieren.

Bisher ist dieser Abbau infolge steigender Steuereinnahmen und extrem niedriger Zinssätze gut gelungen. Der Stadtstaat hat das zulässige Defizit 2011 um 182, 2012 um 196 und 2013 sogar um 270 Mio. Euro unterschritten. Dieser sogenannte **Sicherheitsabstand** wird sich gemäß Haushaltsplan und Finanzplan trotz weiterhin steigender Steuereinnahmen und niedriger Zinssätze sukzessive verringern (2014: 154, 2015: 115, 2016: 70, 2017: 27 Mio. Euro) und in eine - noch zu beseitigende - **Überschreitung umschlagen** (2018: - 26, 2019: -59, 2020: -110 Mio. Euro).

Bremerhaven hat bisher zum Sicherheitsabstand beitragen können (2011: 19, 2012: 13, 2013: 6 Mio. Euro). Die Haushalte 2014 und 2015 sollen unter Aufbietung größter Anstrengungen das zulässige strukturelle Defizit genau einhalten. Danach weist der Finanzplan und seine Fortschreibung (vgl. Haushaltsporträt 2014/2015 der Stadtkämmerei Bremerhaven, S. 15) eine zunehmende globale Minderausgabe auf (2016: - 9, 2017: - 16, 2018: - 24, 2019: - 32, 2020: - 38 Mio. Euro).

Da der Sicherheitsabstand im Wesentlichen beim Landeshaushalt anfällt, ist infolge der fehlenden Finanzplanung nicht klar, ob, wann und in welcher Höhe die Stadtgemeinde Bremen das zulässige strukturelle Defizit überschreitet.

Für Land und Stadtgemeinde Bremen sind die Herausforderungen deutlich geringer als für Bremerhaven. Das zulässige strukturelle Defizit wird planerisch 2018 mit - 2

nahezu eingehalten und beläuft sich 2019 auf - 27 und 2020 auf - 72 Mio. Euro. Noch deutlicher wird die Problematik, wenn die Unterschreitung in Beziehung gesetzt wird zu den zulässigen Primärausgaben. Die zu beseitigende globale Minderausgabe von Land und Stadtgemeinde Bremen von 72 Mio. Euro im Jahr 2020 entspricht 1,8 % der Primärausgaben¹. **Die globale Minderausgabe Bremerhavens von 38 Mio. Euro entspricht dagegen 7,0 % der Primärausgaben².** Hier werden die besonderen Probleme Bremerhavens besonders deutlich.

b) **Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse auch für die beiden Gemeinden (Kommunaler Finanzausgleich)**

Das **Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse** zwischen den beiden Kommunen bzw. die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen soll durch den **Kommunalen Finanzausgleich** (Gesetz über die Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Finanzausweisungsgesetz)) sichergestellt werden. Dieses Gesetz sieht vor, dass beide Gemeinden einen nach Einwohnerzahl verteilten fixen prozentualen Anteil an bestimmten Einnahmen des Landes erhalten, wobei eine Gewichtung durch Bedarfsindikatoren erfolgt. Diese Gewichtung soll die besonderen Belastungen der Gemeinden abbilden, um so zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung zu gelangen. Hinzu kommen Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits. Darüber hinaus können Sonstige Zuweisungen, ggfs. mit Auflagen versehen, gezahlt werden. Für die Bereiche Polizei und Schulen erfolgen klar definierte Ausgabenerstattungen.

Dieser Ansatz des Kommunalen Finanzausgleichs unterscheidet sich deutlich von der Vorgehensweise in den Flächenländern, wo in der Regel ein Verteilungssystem nach Größenklassen der Kommunen („Einwohnerwertung“) vorgegeben ist. Insofern ist die Berücksichtigung von Bedarfsindikatoren im Verteilungsmechanismus gerade auf Grund der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage für Bremerhaven durchaus positiv zu bewerten. Ergänzungen und Verfeinerungen dieser Regelungen stellen damit ein geeignetes Instrument dar, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den beiden Kommunen beizutragen. Der Kommunale Finanzausgleich bietet sich also als ein Instrument an, den Kommunen ihren Beitrag zum Konsolidierungspfad wie auch zur „Schuldenbremse“, d. h. auch für die Zeit nach 2020, zu ermöglichen.

Es darf dabei nicht verkannt werden, dass die Sicherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen durch das Land zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Kommunen auf Seiten des Landes zu finanziellen Einschränkungen führen kann. Aus Sicht Bremerhavens muss hier allerdings argumentiert werden, dass das Land seine aufgabengerechte Finanzausstattung im Rahmen der anstehenden Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen einfordert, damit es von dieser Seite nicht zu Einschränkungen der aufgabengerechten Finanzausstattung Bremerhavens kommen kann.

¹ Primärausgaben 2017 4.034 Mio. Euro (vgl. Finanzplan, S. 48)

² Zulässige Primärausgaben 2017 542 Mio. Euro (vgl. Finanzplan, S. 50)

c) **Vergleich zulässiger Primärausgaben zwischen Bremen-Stadt und Bremerhaven - Niveau und Entwicklung 2012 -2020**

Als Maßstab zur Einhaltung des Gebots gleichwertiger Lebensverhältnisse mag der Vergleich der **zulässigen Primärausgaben** in einzelnen Aufgabenfeldern der beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven wie auch ein Vergleich Bremerhavens mit anderen vergleichbaren Kommunen herangezogen werden.

Eine kurze Analyse der Ist-Werte für 2012 (Werte aus dem Finanzplan 2012 – 2017) und eine kurze Betrachtung der Spielräume im Finanzplan führen zu folgenden Ergebnissen bzw. Erkenntnissen:

- Das **Niveau** der Ausgaben je Einwohner (Gesamtausgaben wie auch Primärausgaben) liegt in Bremerhaven 950 Euro oberhalb von Bremen-Stadt. Diese Differenz erklärt sich fast ausschließlich durch die höheren Personalausgaben. Höheren Sozialleistungsausgaben (+148 Euro) und Investitionsausgaben (+107 Euro) stehen rd. 337 Euro niedrigere Sonstige konsumtive Ausgaben gegenüber (vgl. Anlage 6). Diese Differenz der Ausgaben i. H. von 950 Euro je Einwohner wird in vollem Umfange durch Zahlungen des Landes an Bremerhaven finanziert, die um 1.143 Euro je Einwohner höher sind als an die Stadtgemeinde Bremen (vgl. Finanzplan, S. 30,31).
- Nach den „Sparrunden“ der letzten Jahre kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei den Personal- und Sozialausgaben noch ein signifikantes Einsparpotential in Bremerhaven vorhanden ist. Vielmehr zeigt dies die extreme Enge des Haushaltes Bremerhavens bei den gesetzlich verpflichteten bzw. aus inhaltlichen Erfordernissen nicht zu beschränkenden Ausgaben.
- Durch die Perspektiven, die sich bis 2017 aus dem vorliegenden Finanzplan ergeben, verschärft sich diese Situation nochmals. Die Primärausgaben können gemäß Finanzplan von 2012 bis 2017 für Land und Stadtgemeinde Bremen um 5,4 % wachsen. Bremerhaven muss sie sogar um 1,3 % senken bei Einhaltung des Konsolidierungskurses.
- Beide Betrachtungen geben schon deutliche Hinweise auf eine bestehende bzw. absehbar ungleichgewichtige Situation der finanziellen Rahmenbedingungen zwischen den beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven, die sich zum deutlichen Nachteil für Bremerhaven erweist. Das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse scheint zumindest hochgradig gefährdet.
- Ein direkter Vergleich zwischen Bremerhaven und Bremen-Stadt ist im Finanzplan nicht möglich, da dieser Bremen-Stadt nicht explizit ausweist. Hier handelt es sich um ein weiterhin bestehendes Defizit im Handeln des vorliegenden Ressorts bei der Erarbeitung des Finanzplanes. Bremerhaven sollte für zukünftige Finanzpläne die **Aufstellung eines eigenen stadtbremischen Finanzplanes** fordern. Nur so kann eine vergleichende Betrachtung der beiden Kommunen erfolgen.

- Auch wenn keine detaillierten Zahlen nach 2017 bis zum Ende des Konsolidierungszeitraumes vorliegen, so ist doch davon auszugehen, dass sich die Situation für Bremerhaven noch weiter verschlechtern wird. Eine **Verlängerung des Finanzplanungszeitraumes bis 2020** und die Vorlage eines entsprechenden Finanzplanes könnten hier zumindest für Transparenz sorgen.

Eine detailliertere Analyse kann an dieser Stelle nicht erfolgen, es wird aber dringend angeraten, diese zum Gegenstand der laufenden Arbeiten der eingesetzten Arbeitsgruppe zu machen.

d) **Fazit**

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich folgende Konsequenzen für eine Positionierung Bremerhavens gegenüber dem Land Bremen bezüglich der Aufnahme der geplanten Schuldenbremse in die Landesverfassung:

- Das **Konnexitätsprinzip** muss strikt formuliert werden. Bremerhaven muss von einem „vollständigen finanziellen Ausgleich“ bei neu übertragenen Aufgaben ausgehen können.
- Das Land muss aufzeigen, wie der Konsolidierungspfad bis 2020 weitergehen wird und welche Konsequenzen damit verbunden sind, insbesondere für die **Primärausgaben** der beiden Kommunen.
- Das bedeutet die Vorlage eines **Finanzplanes bis 2020** mit differenzierter Ausweisung der Stadt Bremen, um die Vergleichbarkeit zu ermöglichen.
- Übertragung einer möglichen **Altschuldenentlastung** des Landes auf die beiden Gemeinde Bremen und Bremerhaven, Gleiches muss für mögliche Entlastungen bzw. Verbesserungen des Landes im Rahmen der Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gelten.
- Klare Auslegungen der in den Gesetzesänderungen vorgesehenen Formulierungen „**aufgabenadäquate Finanzausstattung**“, „**finanzielle Leistungsfähigkeit**“, „**finanzieller Ausgleich**“ und „**Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**“, ggfs. über externe Begutachtung.
- Auseinandersetzung mit diesen Fragen in der eingesetzten **Arbeitsgruppe**.
- Die Ausweisung von **Globalen Minderausgaben** in der Finanzplanung Bremerhavens in erheblichem Umfang zeigt die besonderen Probleme Bremerhavens im Vergleich zu Stadt und Land Bremen auf mit dem Ergebnis, dass Bremerhaven stärker belastet ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Bremerhaven nicht stärker belastet werden darf als Stadt und Land Bremen.

III. Empfehlungen für die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung

1. Strikte Konnexität

Die Senatorin für Finanzen sichert in einem Begleitschreiben zur Sanierungsvereinbarung Bremerhaven eine „*angemessene Kostenerstattung*“ bei vom Land veranlassten zusätzlichen Aufgaben/Ausgaben zu. In einer Situation höchster Anstrengungen Bremerhavens zur Einhaltung des Konsolidierungskurses muss Bremerhaven davon ausgehen können, dass ein vollständiger finanzieller Ausgleich durch das Land für neue bzw. zusätzlich übertragene Aufgaben erfolgt.

Dies führt zu folgender **Empfehlung**:

- Bremerhaven sollte das Land um eine weitere Klarstellung bitten, nach der Bremerhaven für zusätzlich übertragene Aufgaben einen vollständigen finanziellen Ausgleich erhält.

2. Haushaltsausgleich aus eigener Kraft und Altschuldenentlastung

Bremerhavens Haushaltsproblematik ist eingebettet in die Haushaltsproblematik des Stadtstaates Bremen und deshalb nur im Gesamtkontext lösbar.

Die Konsolidierungsanforderungen an Bremerhaven sind weitaus höher als an Land und Stadtgemeinde Bremen. Im Finanzplan 2012 - 2017 wird dargelegt, dass Land und Stadtgemeinde Bremen die Primärausgaben von 3.826 in 2012 auf 4.034 Mio. Euro in 2017, **also um 5,4 % erhöhen** können (vgl. S. 48), während Bremerhaven die Primärausgaben von 549 in 2012 auf 542 Mio. Euro in 2017, **also um 1,3 % senken** muss (vgl. Finanzplan, S. 50). Die Dramatik dieser Schere kommt auch darin zum Ausdruck, dass globale Minderausgaben zur Einhaltung des Konsolidierungspfades in Bremerhaven bereits ab 2016 und bei Land und Stadtgemeinde Bremen erst ab 2019 eingeplant sind und 2020 in Land und Stadtgemeinde Bremen nur 1,8 %, in Bremerhaven aber 7,0 % der Primärausgaben entsprechen.

Diese Zahlen zeigen, dass es für Bremerhaven nahezu unmöglich erscheint, den Konsolidierungspfad bis 2020 aus eigener Kraft durchzuhalten. Umso eklatanter wird der zur Forderung nach einer Altschuldenentlastung, deren Zweck ist, den Haushaltsausgleich ab 2020 dauerhaft zu ermöglichen.

Überträgt man das Scholz-Modell (vgl. oben) mit einer Entlastungswirkung von 318 bzw. 527 Mio. Euro für den Stadtstaat Bremen auf Bremerhaven, so würde die **Entlastung bei 21 bzw. 36 Mio. Euro** ab 2020 liegen³.

Die Entlastungswirkung des Scholz-Modells für Land und Stadtgemeinde Bremen mit 297 bzw. 491 Mio. Euro ist mit 7,4 % bzw. 12,2 % der in 2020 zulässigen Primärausgaben deutlich höher als für Bremerhaven mit 4% bzw. 7 %. **Es wäre paradox und absurd, wenn Bremerhaven auf der einen Seite**

³ Der geplante Schuldenstand beträgt 2017 1.558 Mio. Euro und wird sich bis 2020 um die zulässigen strukturellen Defizite von 26,5 (2018) und 13 (2019) auf 1.598 Mio. Euro erhöhen. Für die Tilgung wären bei 2 % Tilgungssatz 32 und bei 1 % 16 Mio. Euro erforderlich, so dass sich bei geschätzten Zinsausgaben von 53 Mio. Euro in 2020 ein Haushaltsüberschuss von 21 bzw. 36 Mio. Euro ergäbe.

überdurchschnittlich bis 2020 konsolidieren muss, um auf der anderen Seite unterdurchschnittlich an einer Altschuldenentlastung zu partizipieren. Anders ausgedrückt: Bremerhaven muss bis 2020 seine öffentlichen Leistungen stärker reduzieren als Land und Stadtgemeinde Bremen und dürfte diese nach 2020 nur weniger wieder erhöhen.

Diese Überlegungen führen zu folgenden **Empfehlungen**:

- Bremerhaven sollte das Land bitten, eine Finanzplanung bis 2020 für Land und Stadtgemeinde Bremen und für Bremerhaven mit abgestimmten einheitlichen Annahmen vorzulegen. Erforderlich sind Aussagen zur Entwicklung der zulässigen Primärausgaben von 2010 bis 2020. Die höheren Konsolidierungsanforderungen an Bremerhaven sind zu begründen.
- Bremerhaven sollte das Land bitten, die Finanzplanung nach Land und Stadtgemeinde Bremen zu trennen. Nur so sind eklatante Ist-Ausgabenunterschiede je Einwohner (z.B. bei Personalausgaben) zwischen der Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven erklärungsfähig. Insbesondere kann aber nur auf diesem Wege geklärt werden, inwieweit gleichwertige Lebensverhältnisse in den beiden Stadtgemeinden vorliegen bzw. auseinanderdriften.

3. Zeitnahe Altschuldenentlastung Bremerhavens

Ergebnis der bisherigen Darlegungen ist, dass Land und Stadtgemeinde Bremen, aber insbesondere Bremerhaven bis 2020 bei strikter Erfüllung des vereinbarten Konsolidierungspfades zunehmend in immer weniger gleichwertige Lebensverhältnisse geraten. Offen kann dabei bleiben, in welchem Jahr die Verfassungswidrigkeit erreicht wird. In Bremerhaven tritt sie vermutlich deutlich früher ein als bei Land und Stadtgemeinde Bremen.

Um aus diesem Dilemma für Bremerhaven herauszukommen, bietet es sich an, dass das Land die Schulden der beiden Gemeinden Bremerhaven und Bremen zeitnah übernimmt. Bremerhaven würde damit von Altschulden von 1,453 Mrd. Euro und Zinsausgaben von 53 Mio. Euro befreit (vgl. Haushaltsporträt 2014/2015, S. 14). **Das Land würde seine Gemeinden so behandeln, wie es als Stadtstaat von Bund und Ländern behandelt werden möchte.** Das Problem ist allerdings, dass die Konsolidierungsschritte dann ausschließlich auf das Land konzentriert würden. Das wäre absolut unrealistisch. Die Konsolidierungsverpflichtungen für die Stadtgemeinde Bremen könnten/müssten (mangels Finanzplanung) bleiben wie bisher. Für Bremerhaven sollten die Konsolidierungspflichten so gemildert werden, dass die Primärausgaben sich von 2013 bis 2020 parallel zu Land und Stadtgemeinde Bremen entwickeln können.

Die Schuldenübernahme könnte auch in einer geringeren Höhe erfolgen. Die Schulden der Gemeinden der Flächenländer lagen Ende 2013 bei 1.733 Euro je Einwohner (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2). Der um die Einwohnerwertung von 135 erhöhte Wert lag damit bei 2.340 Euro. **Bremerhavens Schuldenstand beträgt Ende 2014 12.858 Euro je Einwohner, ist also gut 5-mal höher.** Der Effekt einer

derartigen Teilentschuldung wäre also geringer als der einer Vollentschuldung. Der Schuldenstand des Stadtstaates von 30.800 Euro je Einwohner bliebe konstant, während sich der Schuldenstand Land und Stadtgemeinde Bremen um rd. 1.800 Euro je Einwohner erhöhen würde.

Eine Entschuldung Bremerhavens durch das Land löst nicht das Grundproblem der schleichenden Aushöhlung des Gebots gleichwertiger Lebensverhältnisse des Stadtstaates Bremen. Deshalb wäre es zweckmäßig, den PWC-Vorschlag eines **konditionierten Schuldenübernahmeversprechens in Höhe von 8 Mrd. Euro** in die angelaufenen Verhandlungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen einzubringen. Mit diesem Modell würde die Erreichbarkeit des ausgeglichenen Haushalts 2020 deutlich verbessert, selbst wenn das Grundproblem der angemessenen Finanzausstattung noch nicht gelöst wäre (vgl. oben).

Für Bremerhaven brächte der PWC-Vorschlag eine Entlastung bei den Zinsausgaben und damit eine **Erhöhung der zulässigen Primärausgaben in einer Größenordnung von 21 Mio. Euro in 2014 ansteigend auf 26 Mio. Euro in 2020.**⁴ Die globale Minderausgabe in 2020 von derzeit 38 Mio. Euro würde deutlich reduziert.

Auch Bovenschulte, Hickel und Sieling schlagen in ihrem Diskussionsbeitrag zur Gestaltung eines Altschuldenfonds vor, „eine Übernahme der Altschulden bereits ab 2014 proportional zu den freiwerdenden Mitteln des Solidarpakts II, die zur Bedienung der Zinslast verwendet werden, schrittweise zu beginnen.“⁵

⁴ 8 Mrd. Euro Teilentschuldung entsprechen 38 % des Schuldenstandes des Stadtstaates Bremen von 21 Mrd. Euro in 2020. Bei einem Schuldenstand Bremerhavens von 1,6 Mrd. Euro in 2020 würden demnach rd. 600 Mio. Euro der Teilentschuldung auf Bremerhaven entfallen. Bei einem Zinssatz von 3,5 % ergäbe sich eine Entlastung von 21 Mio. Euro in 2014 ansteigend auf etwa 26 Mio. Euro in 2020.

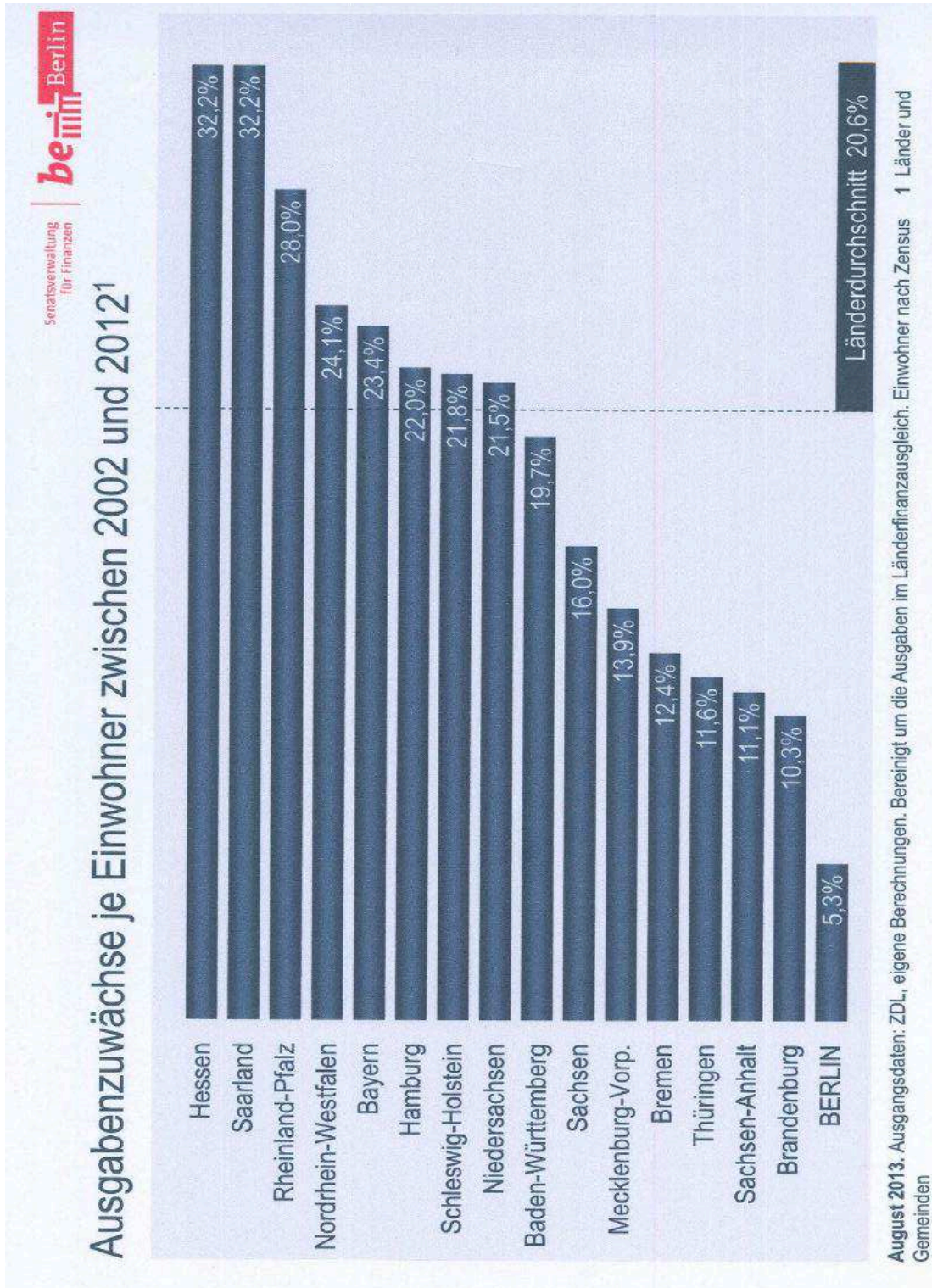
⁵ Bovenschulte, Hickel, Sieling, Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen, in: Weiterdenken, Heft Nr. 2 Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kiel/Bremen 2013, S. 7

Auf folgende Quellen wurde Bezug genommen:

- Finanzplan 2012 – 2017 Stadtstaat Bremen
- Magistratsvorlage Nr. II/29/2014 vom 28.04.2014
Auswirkungen der geplanten Schuldenbremse auf die Kommunen des Landes Bremen
- Schreiben der Präsidentin des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. April 2014
Auswirkungen der geplanten Schuldenbremse auf die Kommunen des Landes Bremen
- Drucksache 18/148 der Bremischen Bürgerschaft Landtag vom 29.11.2011
Sanierungsvereinbarung zwischen dem Land Bremen und den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zur Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses 2010/2020
- Die Senatorin für Finanzen
Konsolidierungsbericht 2013 der Freien Hansestadt Bremen
- Die Senatorin für Finanzen
Formulierungsvorschlag für aufgabenadäquate Finanzausstattung(und Konnexität) in die LV
- Verfassung für die Stadt Bremerhaven
- Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
- Grundgesetz
- Landeshaushaltsordnung
- Gesetz zur Umsetzung des Konsolidierungskurses
- Seestadt Bremerhaven
Haushaltsporträt 2014/2015 inkl. 1. Nachtrag 2014
- Vorlage Nr. V 80/2013 für die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 19.12.2013
Beratung des Haushaltsplanentwurfs 2014/2015
- Vorlage 18/483 L für die Bremische Bürgerschaft Landtag
- Vom Senat am 8. Juli 2014 beschlossener Bericht der Senatorin für Finanzen zur möglichen Ausgestaltung eines einzurichtenden Altschuldentilgungsfonds zur Übermittlung an den Haushalts- und Finanzausschuss
- Studie PWC-Länderfinanzbenchmarking 2014
- Urteil zur Berliner Normenkontrollklage vom 19.10.2006
- Stellungnahme der Bundesregierung vom 19.07.2005 zur Klage Berlins
- Zehn-Punkte Papier zum LFA“ vom 05.02.2013
- Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft an den Präsidenten des Senats vom 18.03.2014).
- Bovenschulte, Hickel, Sieling, Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen, in: Weiterdenken, Heft Nr. 2 Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kiel/Bremen 2013, S. 7

Anlagen:

Anlage 1: Ausgabenzuwächse je Einwohner zwischen 2002 und 2012



Anlage 2: Primärausgabenrelationen 2013 und 2020

	Flächenländer	Berlin	Hamburg	Bremen
2013				
		- Mrd. Euro –		
Bereinigte Ausgaben	388,713	22,265	12,120	4,852
Zinsausgaben	17,990	1,918	0,764	0,665
Primärausgaben	370,723	20,347	11,356	4,187
		- Mio. -		
Einwohner	74,794	3,394	1,743	0,655
		- Euro –		
Bereinigte Ausgaben je Einw.	5.197	6.560	6.953	7.408
Zinsausgaben je Einw.	241	565	438	1.015
Primärausgaben je Einw.	4.957	5.995	6.515	6.392
Primärausgabenrelation in %	100	120,9	131,4	128,9
<u>Hochrechnung auf 2020</u>				
Zuwachs Primärausgaben (2013/2020) (1)	19 %	19 %	19 %	5 %
Primärausgaben je Einw. in Euro	5.899	7.134	7.753	6.712
Primärausgabenrelation in %	100	120,9	131,4	113,8
Untergrenze Primärausgaben Je Einw. (95 % von Hamburg) in Euro				7.365
Unterschreitung je Einw. in Euro				- 653
Unterschreitung in Mio. Euro				428

Erläuterungen:

- (1) Zuwachsraten bei Flächenländern, Berlin und Hamburg 2.5 % p.a.
 Zuwachsraten in % bei Bremen gemäß Finanzplan 2012 – 2017 (S. 23):
 2014: + 2,5; 2015: + 0,8; 2016: + 0,4; 2017: 0,5; 2018: + 0,6; 2019: 0; 2020: 0

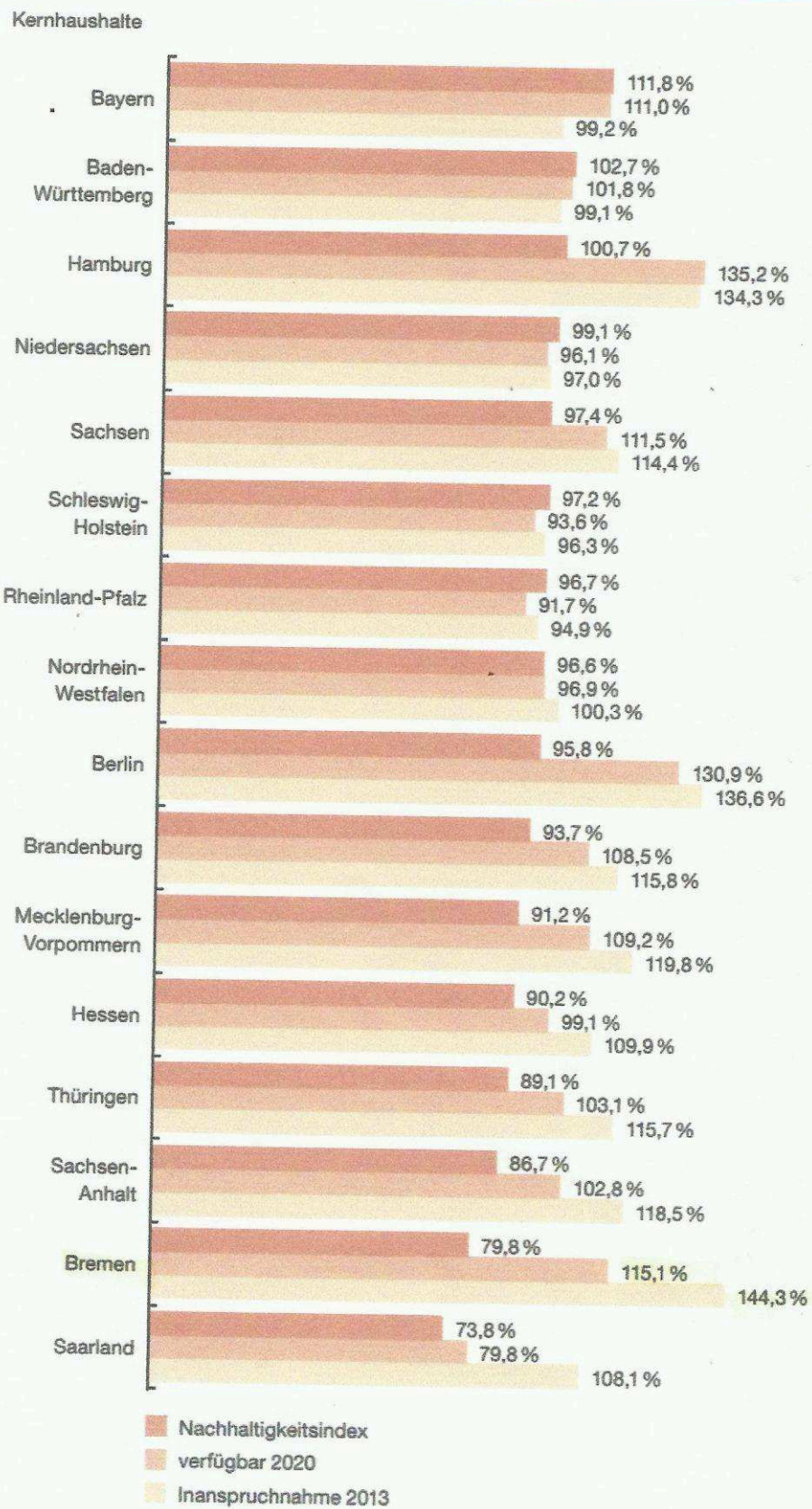
Quellen: Ausgaben: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 2,

Kassenstatistik (Kernhaushalte) 2013

Einwohner: BMF, vorläufige Abrechnung LFA 2013

Anlage 3

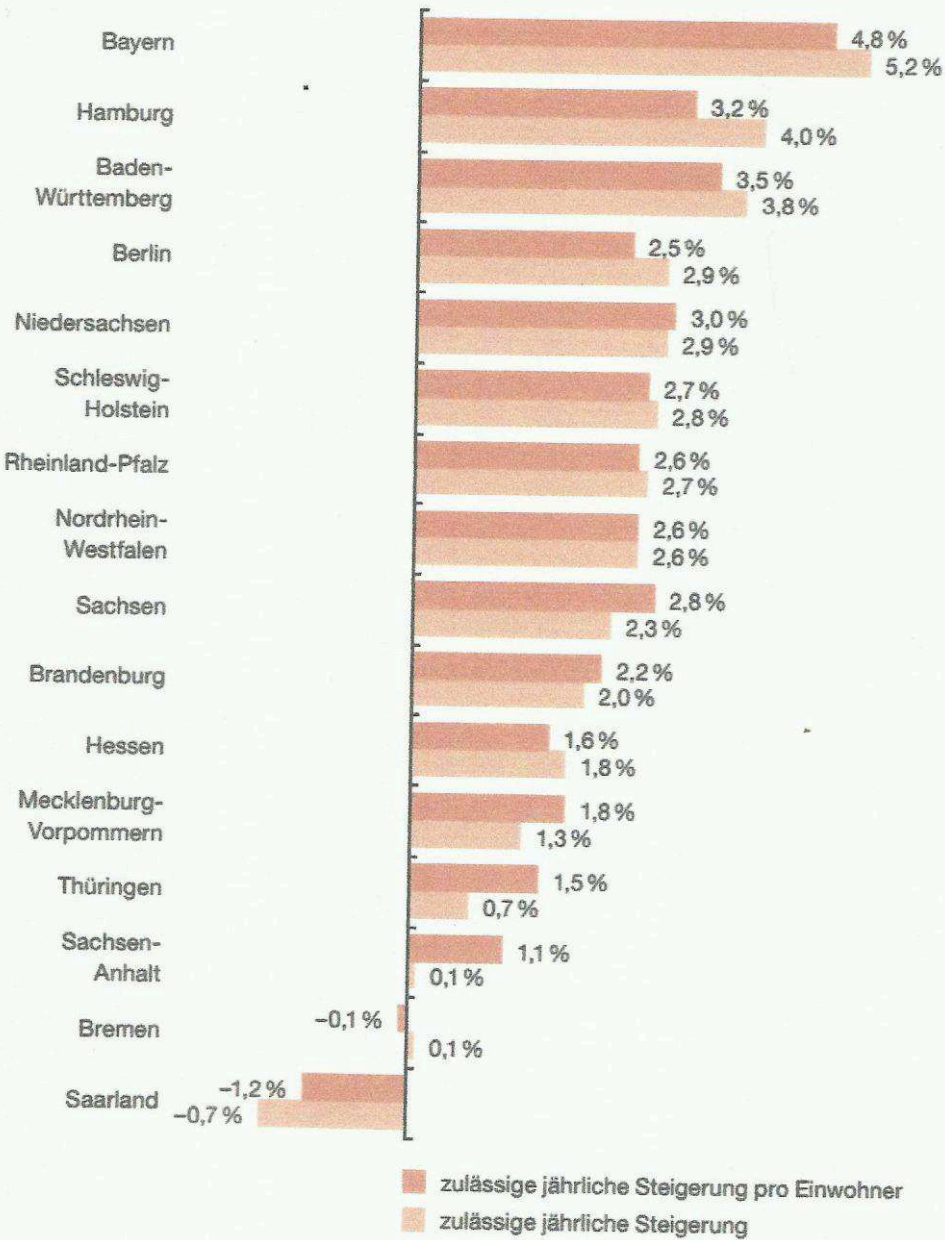
Abb. 14 Inanspruchnahme von Finanzmasse in 2013, Verfügbarkeit im Jahr 2020 (jeweils nach Zinsen und Versorgung) und Nachhaltigkeitsindex



Quelle: PwC.

Anlage 4:

Abb. 15 Zur Einhaltung der Schuldenbremse zulässige jährliche Steigerung des Einsatzes an Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung zwischen 2013 und 2020



Quelle: PwC.

Anlage 5:

Altschuldenhilfen für Bremen und Saarland

Ein zentrales Problem für die Länder Bremen und Saarland ist die aus der enormen Verschuldung resultierende Zinslast. So lagen die Schulden Bremens in den Kernhaushalten mit 30.111 Euro je Einwohner um 12.269 Euro höher als beim am zweithöchsten verschuldeten Stadtstaat Berlin. Im Saarland lagen die Schulden von Land und Kommunen mit 17.063 Euro je Einwohner immer noch 5.895 Euro über dem am zweithöchsten verschuldeten Flächenland Rheinland-Pfalz.

Eine Entschuldung beider Länder auf ein pro Kopf Niveau dieser jeweils am zweithöchsten verschuldeten Länder, könnte für Bremen und Saarland die Ausgangslage deutlich verbessern und das Ziel der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 realistischer werden lassen. Die Höhe der zu übernehmenden Schulden betrüge somit für Bremen 8,0 Mrd. Euro und für das Saarland 5,8 Mrd. Euro. Ein Teil der saarländischen Entschuldung müsste dabei den Kommunen zugutekommen, die ebenfalls überproportional verschuldet sind.

Ein Weg aus diesem Dilemma könnte ein konditioniertes Schuldenübernahmeversprechen sein. Beiden Ländern würde für das Jahr 2020 eine Entschuldung in genannter Höhe in Aussicht gestellt werden, die jedoch rückwirkend für 2013 gewährt würde und somit auch alle seither auf die Entschuldungssumme entfallenden Zinsen und Zinseszinsen umfasste. Bedingung für diese Entschuldung müsste der gelungene Haushaltsausgleich nach den Kriterien des Stabilitätsrates sein. Bei der Bewertung der Finanzierungssalden der beiden Länder würden dann jedoch ab dem Jahr 2014 jene Zinsen gutgerechnet, die die Länder bei einer sofortigen Entschuldung nicht mehr zahlen müssten. Im Bremen würden dem Finanzierungssaldo entsprechend jährlich Zinsen für eine Entschuldung in der Größenordnung von 8,0 Mrd. Euro, im Saarland von 5,8 Mrd. Euro (jeweils zuzüglich Zins und Zinseszinsen) gutgeschrieben werden. Damit stiege die Chance erheblich, dass beide Länder die Voraussetzungen für die Gewährung der Konsolidierungshilfen bis 2020 erfüllen und nicht schon vorher an der Aufgabe scheitern.

Um trotz der im Jahr 2020 bundesweit geltenden Schuldenbremse eine Übernahme der Schulden zu ermöglichen, müsste bis dahin eine entsprechende Rückstellung gebildet werden. Dies könnte durch den Bund oder durch andere Bundesländer erfolgen. Sollte sich der Bund zu einer vollständigen Übernahme verpflichten, könnte er diese Rückstellung beispielsweise aus den auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten finanzieren.

Im Jahr 2020 stünden durch eine solche Teilentschuldung pro Einwohner und nach Zinsen und Versorgung dem Saarland Finanzmittel in Höhe von 86,1 % im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern statt 79,8 % zur Verfügung. In Bremen wären es 127,6 % statt 115,1 %. Beide Länder blieben damit weiterhin hinter Rheinland-Pfalz mit 91,7 % bzw. Berlin mit 130,8 % die mit Abstand finanzschwächsten Länder ihrer jeweiligen Vergleichsgruppe. Die durch die beiden Länder selbst zu bewältigenden Herausforderungen wären deshalb immer noch gewaltig. Insbesondere das Saarland würde nach wie vor mit seinen sehr hohen Versorgungs- und finanzschwachen Kommunen zu kämpfen haben. Dies schlägt sich auch in den neuen Werten im Nachhaltigkeitsindex nach Entschuldung nieder: Mit einem Wert von 79,6 % bliebe das Saarland auf dem letzten Platz, Bremen mit 88,4 % auf dem Vorletzten.

Selbst eine derart massive Entschuldung löst also die prekäre Finanzsituation dieser Länder keineswegs vollständig auf, sodass weitere Ausgleichsmaßnahmen – beispielsweise im Rahmen des Länderfinanz- ausgleichs – sinnvoll erscheinen. Eine solche in Aussicht gestellte Teilentschuldung würde aber den aktuellen Konsolidierungsbemühungen dieser Länder zusätzlichen Rückenwind verschaffen und dennoch deutlich machen, dass im Wesentlichen die Verantwortung für die Einhaltung der Schuldenbremse bei den Ländern selbst verbleibt.

Anlage 6:

Ausgaben und Ausgaben pro Einwohner in der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven

Ist 2012	Ausgaben in Mio. Euro		Ausgaben je Einwohner in Euro	
	Bremen	Brhv	Bremen	Brhv
Personalausgaben	602,3	241,5	1.110	2.138
Zinsausgaben	257,8	54,0	475	477
Soz.leistungsausg.	628,9	147,6	1.158	1.306
Summe	1.489,0	443,1	2.743	3.922
Sonst. kons. Ausg.	657,7	99,0	1.213	876
Summe	2.146,7	542,1	3.955	4.798
Investitionsausg.	233,2	60,7	430	537
Summe	2.379,9	602,8	4.385	5.335

Quelle: Finanzplan 2012 – 2017 Stadtstaat Bremen

Einwohnerzahl 2011: Bremen Stadt: 542.707 Bremerhaven: 112.982