

Die aktuellen Entwürfe der Haushaltspläne finden Sie unter folgendem Link:  
[https://www.finanzen.bremen.de/haushalt/haushalt/aktuelle\\_entwuerfe\\_der\\_haushaltsplaene\\_und\\_haushaltsportraet-1692](https://www.finanzen.bremen.de/haushalt/haushalt/aktuelle_entwuerfe_der_haushaltsplaene_und_haushaltsportraet-1692)

**Mitteilung des Senats  
an die Stadtbürgerschaft  
vom 19. Mai 2020**

**Haushaltsgesetze und Haushaltspläne der Freien Hansestadt Bremen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021; Finanzplanung 2019 bis 2023**

Der Senat überreicht der Stadtbürgerschaft mit der Bitte um Beratung

- die Entwürfe der Haushaltsgesetze der Freien Hansestadt Bremen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 einschließlich der Begründungen sowie
- die Entwürfe der Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Produktgruppenhaushalte, kamerale Haushalte einschl. der maßnahmenbezogenen Investitionsplanung, produktgruppenorientierte und kamerale Stellenpläne, Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, Sonstigen Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten öffentlichen Rechts sowie Sonderhaushalte).

Die Entwürfe der Haushaltsgesetze und der Haushaltspläne sind gemäß §§ 29/30 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom Senat zur Beratung in die Stadtbürgerschaft einzubringen. Die Fachdeputationen haben nach § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Deputationen an der Aufstellung der Haushalte mitgewirkt. In Teilen wurden die Haushaltsvorentwürfe, soweit für einzelne Verwaltungszweige parlamentarische Ausschüsse bestehen, diesen vorab zur Beratung vorgelegt.

Die in der Zeit vom 12.-14. Mai 2020 stattgefundene Frühjahrs-Steuerschätzung geht von erheblichen Einbrüchen bei den Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2020 aus. Für den Haushalt der Stadtgemeinde Bremen belaufen sich diese im Saldo auf 223 Mio. € in 2020 bzw. rd. 84 Mio. € in 2021 (vgl. Nr. 1.1.1). Darin enthalten sind auch geringere Zahlungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Für den Haushalt 2020 können die erwarteten Steuerminderungen im Sinne der Landesverfassung durch entsprechende Kreditaufnahme kompensiert werden. Anders verhält es sich für das Haushaltsjahr 2021.

Die Schätzung insbesondere für die Jahre ab 2021 ist vor dem Hintergrund der Pandemie mit erheblichen Unsicherheiten versehen. Der Arbeitskreis Steuerschätzung plant - abweichend von den üblichen Schätzterminen (nächste Schätzung im November 2020) - eine (Sonder-)Steuerschätzung im September 2020. In anderen Ländern und auch beim Bund werden die Terminpläne für die Einbringung und die Beratungen der Haushalte 2021 verschoben, um die Haushaltsentwürfe auf eine verlässlichere Basis zu stellen.

Der Senat bittet daher, die vorgelegten Haushaltsentwürfe 2020 und 2021 zwar gemeinsam zu beraten, allerdings nur eine Entscheidung über den Haushalt 2020 zu fassen. Die Stadtbürgerschaft wird gebeten, keinen Beschluss über die Haushaltsgesetze und Haushaltspläne für das Jahr 2021 zu treffen und diese an den städtischen Haushalts- und Finanzausschuss zur erneuten Beratung und Berichterstattung zu überweisen.

Außerdem überreicht der Senat eine Übersicht zu den gem. § 32 Abs. 1 des Gesetzes über Beiräte und Ortsämter (BeirOG) gestellten Anträgen der an der Aufstellung der

Haushaltsvoranschläge mitwirkenden Ortsämter. Diese Anträge wurden mit einer Stellungnahme der fachlich zuständigen Senatorin oder dem fachlich zuständigen Senator der jeweils zuständigen Deputation bzw. dem parlamentarischen Fachausschuss vorgelegt. Im Sinne der Regelung zu § 32 Abs. 2 BeirOG sollen diese Unterlagen auch den bisher nicht befassten parlamentarischen Ausschüssen (insbesondere den Haushalts- und Finanzausschüssen) zur Kenntnis vorgelegt werden.

Darüber hinaus legt der Senat nach § 31 Absatz 1 LHO in Verbindung mit § 50 Absatz 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) den Finanzplan 2019 bis 2023 mit der Bitte um Kenntnisnahme vor.

### **Zu den genannten Haushaltsunterlagen sind folgende Bemerkungen zu machen:**

Die vorgelegten Haushaltsentwürfe 2020/2021 für die Stadtgemeinde Bremen sind in hohem Maße geprägt von den Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Der wochen- oder sogar monatelange Ausfall von Veranstaltungen sowie rückläufiges Konsumverhalten in verschiedenen Branchen wie Gastronomie, Handwerk, Einzelhandel, Hotellerie aber auch Fern- und Flugverkehr lassen erhebliche Einbußen bei den Steuereinnahmen der Freien Hansestadt Bremen erwarten.

Andererseits sind die Maßnahmen zur Eindämmung der Virusverbreitung, der medizinischen Versorgung und zur Abwendung von Notlagen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit erheblichen finanziellen Mehrbelastungen verbunden.

Zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen sind im Haushaltsentwurf der Stadtgemeinde Globalmittel in Höhe von 300 Mio. € eingestellt, die eine neue Kreditaufnahme erfordern. Diese wurden im neu eingerichteten „Bremen-Fonds“ als eigenständiger Produktplan 95 zusammengeführt und dienen u.a. zur Finanzierung bereits ergriffener Unterstützungsmaßnahmen und Hilfsprogramme sowie darüberhinausgehender Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie deren Folgen. Die Inanspruchnahme der Ausnahme von der Schuldenbremse (und damit Kreditaufnahme) geht mit besonderen Dokumentations- und Darlegungspflichten einher, um die Verfassungsmäßigkeit der Haushalte zu gewährleisten. Die konkreten Maßnahmen, die aus dem Bremen-Fonds kreditfinanziert werden, müssen im kausalen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen und zur Bewältigung der Pandemie bzw. deren Folgen erforderlich sowie plausibel hergeleitet sein. Nur Maßnahmen, die eindeutig und nachweisbar zur Bewältigung der Pandemie bzw. deren Folgen erforderlich sind, können innerhalb des Bremen-Fonds kreditfinanziert werden. Die Maßnahmen müssen insofern einen Schadensbewältigungscharakter i.S. einer Schadensbeseitigung, -minderung, -vermeidung aufweisen.

Die Covid-19-Pandemie stellt eine Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 146 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV dar. Naturkatastrophen sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Hierzu wurden bei der Formulierung der Schuldenbremse im Grundgesetz ausdrücklich auch Massenerkrankungen gezählt.

Die Naturkatastrophe hat zudem eine außergewöhnliche Notsituation zur Folge. Sie besteht in der extremen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe und der sozialen

Strukturen auf Grund der zur Begrenzung der Naturkatastrophe getroffenen präventiven Maßnahmen.

Die haushaltsbedingten Auswirkungen der Corona-Pandemie stellen nach Auffassung des Senats eine Ausnahmesituation innerhalb der Schuldenbremse dar, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Der Senat empfiehlt daher der Stadtbürgerschaft gem. Artikel 146 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV zu beschließen, dass wegen der Naturkatastrophe und der außergewöhnlichen Notsituation von den Vorgaben des Absatzes 1 abgewichen werden darf. Der Beschluss erfordert die Mehrheit der Mitglieder der Stadtbürgerschaft und ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Tilgung soll im Jahr 2024 beginnen und in 30 gleichmäßigen Jahresraten in Höhe von 10 Mio. € p.a. erfolgen. Der Senat schlägt vor, die erforderlichen Beschlüsse als Bestandteil des Haushaltsgesetzes für die Stadtgemeinde Bremen zu fassen und legt einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor.

## 1. Hinweise zu den Einnahme- und Ausgabeaggregaten im Einzelnen:

### 1.1 Einnahmen

#### 1.1.1 Entwicklung der Steuern und steuerabhängigen Einnahmen

Die Werte aus den Haushaltsentwürfen 2020/2021 für die Steuereinnahmen sowie steuerabhängigen Einnahmen basieren auf den bundesweiten Prognosen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ von November 2019.

Die Entwicklung ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Haushalt der Stadtgemeinde Bremen				07.05.2020
	IST 2018	Anschlag 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021
in Mio. €				
<b>Steuern, steuerabhängige Einnahmen</b>	967,3	983,8	990,5	1.021,5
<b>Konsolidierungshilfen (in der Stadtgem. als <u>konsumtive</u> Verr./Erstatt. vom Land)</b>	149,7	149,7	49,9	
<b>GESAMT</b>	<b>1.117,0</b>	<b>1.133,5</b>	<b>1.040,4</b>	<b>1.021,5</b>

Im Abgleich des Vorjahresanschlages (983,8 Mio. €) mit dem tatsächlichen IST-Ergebnis für die Steuereinnahmen in der Stadtgemeinde Bremen für 2019 in Höhe von 934,6 Mio. € waren deutliche Steuermindereinnahmen zu verzeichnen. Der Ansatz für die Steuereinnahmen 2020 ist ggü. dem Vorjahresansatz geringfügig gesteigert.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie müssen die derzeit in den Haushaltsentwürfen vorgesehenen steuerabhängigen Einnahmen der Höhe nach noch deutlich angepasst werden. Die erste Steuerschätzung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Folgewirkungen der Covid-19-Pandemie liegt erst seit Kurzem vor, so dass deren Ergebnisse in

den hiermit vorgelegten Haushaltsentwürfen nicht mehr termingerecht berücksichtigt werden konnten.

**Kurzübersicht Ergebnisse Steuerschätzung von Mai 2020**

Veränd. ggü. Okt. 2019	Land Bremen			Stadt Bremen			Stadt Bremerhaven		
	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	Einnahmen			Einnahmen		
	Steuern/BEZ	KFA	Saldo	Steuern/BEZ	KFA	Summe	Steuern/BEZ	KFA	Summe
	Mio. €								
für 2020	-345,0	-82,0	-263,0	-168,7	-54,4	-223,0	-20,9	-28,1	-49,0
für 2021	-145,0	-29,0	-116,0	-64,2	-20,3	-84,4	-8,6	-8,8	-17,4
für 2022	-175,0	-39,0	-136,0	-82,0	-28,4	-110,4	-11,4	-10,2	-21,6
für 2023	-168,0	-36,0	-132,0	-80,5	-26,2	-106,7	-11,4	-9,9	-21,3

Es ist daher vorgesehen, etwaige erforderliche Anpassungen bei der Höhe der steuerabhängigen Einnahmen sowie der Konjunkturbereinigung während der parlamentarischen Beratungen einzubringen.

### 1.1.2 Konsumtive Einnahmen

Die Entwicklung der in den Haushaltsentwürfen für die Stadtgemeinde angenommen konsumtiven Einnahmen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Haushalt der Stadtgemeinde Bremen				07.05.2020
	IST 2018	Anschlag 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021
	in Mio. €			
Konsumtive Einnahmen	292,3	276,3	297,1	297,1
Verrechnungen/Erstattungen vom Land (o. Konso.)	1.494,4	1.419,9	1.657,4	1.698,7
<b>GESAMT</b>	<b>1.786,7</b>	<b>1.696,1</b>	<b>1.954,5</b>	<b>1.995,7</b>

Es sind bei den konsumtiven Einnahmen aus Verrechnungen/Erstattungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde deutliche Steigerungen ggü. dem Vorjahresanschlag zu konstatieren. Diese resultieren u.a. aus deutlich höheren Ansätzen für die Schlüsselzuweisungen ggü. dem Vorjahr (fast 170 Mio. € bzw. 194 Mio. € ggü. dem Vorjahresanschlag). Weitere Ansatzsteigerungen ergeben sich im Bereich der konsumtiven Einnahmen aus Verrechnungen/Erstattungen bei den Kostenerstattungen für die Personalausgaben der Lehrkräfte sowie nichtunterrichtendes Personal.

Zudem sind – wie in den Haushaltsentwürfen des Landes – Rückführungen aus dem Kapitalstock der Versorgungsrücklage in Höhe von 9,3 Mio. € (2020) bzw. 9,4 Mio. € sowie von der Anstalt für Versorgungsvorsorge in Höhe von 26,7 Mio. € bzw. 26,5 Mio. € enthalten.

### 1.1.3 Investive Einnahmen

Die Entwicklung der in den Haushaltsentwürfen für die Stadtgemeinde angenommenen investiven Einnahmen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen (ohne haushaltsinterne Verrechnungen/Erstattungen).

Haushalt der Stadtgemeinde Bremen				07.05.2020
	IST 2018	Anschlag 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021
in Mio. €				
Investive Einnahmen	36,4	72,9	29,7	45,6
Verrechnungen/Erstattungen vom Land	75,6	79,8	95,6	82,3
<b>GESAMT</b>	<b>111,9</b>	<b>152,6</b>	<b>125,3</b>	<b>127,9</b>

Die in den Haushaltsentwürfen enthaltenen Anschläge für die investiven Einnahmen liegen unter dem Vorjahresanschlag. Hintergrund sind die geringeren veranschlagten Abführungen aus den städtischen Sonstigen Sondervermögen ggü. dem Vorjahresanschlag. Der Senat hat am 18.02.2020 – zwecks Einhaltung der strukturellen Nettokreditaufnahme – Abführungen aus den städtischen Sonstigen Sondervermögen im Umfang von 2 Mio. € in 2020 und 18 Mio. € in 2021 in den Haushalt der Stadtgemeinde beschlossen. Die Anschläge für 2018/2019 betragen jeweils 50 Mio. €, wobei die tatsächlichen Abführungen aufgrund anderweitiger Verbesserungen lediglich in 2019 in Höhe von 20 Mio. € herangezogen wurden.

#### 1.1.4 Entnahmen aus Rücklagen

Die in den Haushaltsentwürfen 2020/2021 veranschlagten Entnahmen aus den Rücklagen, die in die Berechnung der Nettokreditaufnahme einfließen (vgl. § 13 Abs. 4 Nr. 2 LHO), belaufen sich auf 34,4 Mio. € in 2020 und 29,7 Mio. € in 2021.

Der Haushaltsentwurf 2020 sieht eine Entnahme aus der Zentralen Sonderrücklage in Höhe von 34,4 Mio. € vor. Diese ist zum Ausgleich der Mehrausgaben aus den Abrechnungsergebnissen 2017 bis 2019 im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Landes-Gemeinde-Aufgaben erforderlich. Im Gegenzug wird ein entsprechender Betrag der Zentralen Sonderrücklage im Haushalt des Landes zugeführt.

Für 2021 sieht der Haushaltsentwurf der Stadtgemeinde eine Entnahme aus der Stabilitätsrücklage in Höhe von 25,9 Mio. € vor.

Die Haushaltsentwürfe enthalten im Gegensatz zu den Vorjahren keine veranschlagten Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und allgemeinen Ausgleichsrücklage (2018/2019: jeweils 5 Mio. €). Hintergrund ist die ab 2021 vorgesehene vollständige haushaltstechnische Trennung der Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen einschließlich getrennter Finanz- und Buchungskreise.

#### 1.1.5 Kreditermächtigung

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und die Neuregelung zur Schuldenbremse sehen vor, dass ab 2020 kein strukturelles Defizit mehr zulässig ist und die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (vgl. Art. 131a Absatz 1 BremLV) mit Ausnahme im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen (vgl. Art. 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV).

Neben dem Finanzierungssaldo stellt ab 2020 die **strukturelle Nettokreditaufnahme** die zentrale Ziel- und Steuerungsgröße gemäß § 18a Absatz 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung dar.

Die strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß § 18a Absatz 1 Satz 1 der LHO ist die Nettokreditaufnahme

- (1) bereinigt um die finanziellen Transaktionen
- (2) bereinigt um die Konjunkturkomponente (ex-ante Konjunkturbereinigung sowie Steuerbereinigung)
- (3) unter Einbeziehung des Sondervermögens nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds
- (4) unter Einbeziehung der Eigenbetriebe und sonstigen Sondervermögen, falls für diese durch Gesetz eine Kreditemächtigung vorgesehen ist.

Unter Berücksichtigung aller einzelnen Komponenten ergibt sich abgeleitet aus den haushaltsrechtlichen Vorgaben folgende veranschlagte Kreditaufnahme:

	2020	2021
	in Mio. €	
<b>Strukturelle Nettokreditaufnahme</b>	0,0	0,0
<b>Bereinigungen</b>		
1. Finanzielle Transaktionen	-4,9	-4,9
2. Steuerabweichungskomponente	23,5	-5,9
3. Bremer Kapitaldienstfonds (Auflösung ab 2020)	0,0	0,0
4. Eigenbetriebe u. Sonstige Sondervermögen	0,0	0,0
5. Hinzurechnungen gem. Art. 131a Abs. 5 BremLV	0,0	0,0
<b>Kreditaufnahme "Bremen-Fonds"</b>	300,0	
<b>Zulässige Kreditaufnahme/Schuldentilgung</b>	<b>318,6</b>	<b>-10,8</b>
<b>Veranschlagte Kreditaufnahme/Schuldentilgung</b>	<b>318,5</b>	<b>-10,8</b>
<b>Differenz</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>

Die sich aus der ex-ante Konjunkturbereinigung ergebenden Effekte werden bei den Rücklagen berücksichtigt.

## 1.2 Ausgaben

### 1.2.1 Konsumtive Ausgaben

#### 1.2.1.1 Personalbereich

Ausgangspunkt der Planwerte der Personalausgaben im Haushalt Stadtgemeinde Bremen waren die Ansätze der auf Basis 2018 fortgeschriebenen Finanzplanung bis 2021. Gegenüber dieser Rahmensetzung wurden in der Eckwert- und Haushaltsaufstellung Änderungen berücksichtigt, die nachstehend erläutert werden:

#### Kernbereich

Bereits in der Finanzplanung 2018 bis 2021 wurden für die Jahre 2020ff keine Personaleinsparungen geplant. Damit endet das im Jahr 1993 begonnene Personalentwicklungsprogramm (PEP), das durch verschiedene pauschale und sektorale Personalbemessungsvorgaben zur Begrenzung steigender Personalausgaben beigetragen hat.

Aufgrund der Tarif- und Besoldungserhöhungen 2017-2021, die zum Teil deutlich über der Tarifvorsorge von 1,5% pro Jahr lagen, wurde der Personaleckwert der Stadtgemeinde um rd. 1,3 Mio. € pro Jahr zur Finanzierung dieses Effektes dauerhaft erhöht.

Anpassungen im Besoldungs- und Beihilferecht sowie bei den im Angestelltenverhältnis beschäftigten Mitarbeitern führen zu einer Eckwertausweitung um dauerhaft rd. 6 Mio. € pro Jahr. Hierunter fallen z.B. die geänderten gesetzlichen Regelungen zur paritätischen Krankenversicherungen (Arbeitgeber beteiligt sich wieder zu gleichen Teilen), Wegfall des 3-jährigen Weihnachtsgeldverzichts bei neu eingestellten Beamten und diverser Zulagenänderungen sowie die Wahlmöglichkeit eines pauschalen Zuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung anstatt einer privaten Krankenversicherung mit Beihilfebeteiligung.

Zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung hat der Senat Personalaufstockungen in verschiedenen Bereichen beschlossen. Dies betrifft im Stadthaushalt insbesondere die Bereiche Soziales und Gesundheit zur Umsetzung des Bundeteilhabegesetzes mit jeweils 5,6 Mio. € und 0,6 Mio. € sowie den Bereich Inneres mit rd. 1 Mio. € für den Ausbau des Ordnungsdienstes.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Zielzahlentwicklung in Vollzeiteinheiten in den einzelnen Produktplänen des Stadthaushalts dar.

#### Beschäftigungszielzahlen in Vollzeiteinheiten

Produktplan	Soll 2019	Soll 2020	Soll 2021	2019 vs. 2020	2020 vs. 2021
	VZE				
<b>03 Senat, Senatskanzlei</b>	43	52	56	8	4
<b>07 Inneres</b>	712	854	854	142	-
<b>21 Kinder und Bildung</b>	5.339	5.669	5.770	330	101
<b>22 Kultur</b>	-	28	28	28	-
<b>41 Jugend und Soziales</b>	590	701	701	111	0
<b>51 Gesundheit und Verbraucherschutz</b>	103	137	137	34	-
<b>68 Klima, Umw., Mobil, Stadtentw. u. Whgbau</b>	203	209	209	6	-
<b>71 Wirtschaft</b>	15	18	18	2	-
<b>Insgesamt</b>	<b>7.005</b>	<b>7.666</b>	<b>7.771</b>	<b>661</b>	<b>105</b>

#### Temporäre Personalmittel

Im Stadthaushalt sinken die temporären Personalmittel, da das Projekt „Weiterentwicklung des Jugendamtes (JuWe)“ und die Mittel für „Kindeswohl“ im Kernbereich verstetigt wurden.

Das in den letzten Jahren eingestellte und über die Handlungsfelder „Bürgerservice“, „Digitalisierung“ und „Sichere und Saubere Stadt“ finanzierte Personal wird als temporäre Personalmittel verbucht. Diese Handlungsfeldmittel

werden allerdings im konsumtiven Haushalt fortgeschrieben und im Vollzug nachbewilligt.

#### Temporäre Flüchtlingsmittel

Aufgrund sinkender Flüchtlingszahlen wird ein Abbaupfad der flüchtlingsbezogenen Personalausgaben des 3. Sofortprogramms und des Integrationsbudgets verfolgt. Dieser sieht einen Abbau des Personals bis Ende 2021 vor.

#### Ausbildung

Die Ausbildungsmittel im Stadthaushalt belaufen sich auf rd. 2,5 Mio. € pro Jahr. Die Mittel wurden um dauerhaft rd. 1 Mio. € aufgestockt. Die bedarfsbezogene Ausbildung der Feuerwehr wird im Stadthaushalt dargestellt.

#### Versorgungsausgaben

In der Versorgung waren die höchsten Steigerungsraten in den Jahren zwischen 2010 und 2019 zu verzeichnen. Entsprechend der Prognosen der letzten Jahre sollte die mengenmäßige Entwicklung der Versorgungszahlen ihren Höhepunkt im Finanzplanzeitraum erreicht haben bzw. leicht absinkend sein. Allerdings war bereits in der Finanzplanung aus dem vorausgegangenen Haushaltsaufstellungsverfahren das Ausgabenniveau in der Versorgung der Stadtgemeinde – insbesondere bei den Versorgungsbeihilfen - zu niedrig eingeplant, so dass der Senat eine Aufstockung der Versorgungsausgaben um 6 Mio. € beschlossen hat.

Zur Gegenfinanzierung von Versorgungsausgaben wurden die Entnahmen aus dem Sondervermögen Versorgungsrücklage gegenüber 2019 für 2020 und 2021 um jeweils 6 Mio. € erhöht. Insofern trägt das Sondervermögen anteilig zur Gegenfinanzierung des gestiegenen Personaleckwertes bei. Das Sondervermögen wird Ende 2021 aufgelöst sein. Danach werden die refinanzierten Versorgungsanteile wieder im Haushalts abgedeckt.

Erstmalig ab 2020 wird der Kapitalstock der Anstalt für Versorgungsvorsorge in Höhe von rd. 26,7 bis 30 Mio. € pro Jahr an den Stadthaushalt für Versorgungs- und Personalausgaben zurückgeführt (vgl. 1.1.2). Dieser wird im Gegensatz zu den Mitteln aus dem Sondervermögen Versorgungsrücklage haushaltstechnisch nicht zweckgebunden an spezifische Versorgungsausgaben geknüpft. Stattdessen stehen die Mittel zur Finanzierung von Versorgungs- und Personalausgaben dem Gesamthaushalt zur Verfügung und ermöglichen damit z. B. die Finanzierung von konsumtiven Personalkostenzuschüssen für die Versorgungsausgaben der Gesundheit Nord.

#### Globale Personalvorsorgemittel

In 2021 endet der laufende Tarifvertrag der Länder (TV-L). Am Verhandlungsergebnis des TV-L orientieren sich auch die Besoldungs- und Versorgungserhöhungen der Beamten/innen. Aufgrund der Tarifabschlüsse der letzten Jahre wurde die Tarif- und Besoldungsversorgung von 1,5 % auf 2,5 % erhöht.

Zur Finanzierung zukunftsorientierter Personalausgaben, die sich u.a. aus den Ergebnissen verschiedener noch laufender Personalbemessungsverfahren ergeben können, wurde ein Betrag von 3 Mio. € als zusätzliche Vorsorge veranschlagt

In die Vorsorgemittel für Personalausgaben im konsumtiven Bereich z.B. Sonderhaushalt, Eigenbetriebe, Stiftungen usw. wurden zusätzlich 3 Mio. € eingestellt. Diese sollen bedarfsbezogen Mehrausgaben kompensieren, die sich

durch den Landesmindestlohn und die Vermeidung prekärer Beschäftigung ergeben.

### 1.2.1.2 Sachhaushalt

Für die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde Bremen hat der Senat insgesamt 952,8 Mio. € in 2020 und 971,5 Mio. € in 2021 veranschlagt (ohne haushaltsinterne Verrechnungen/Erstattungen). Davon entfallen auf den Produktplan 21 Kinder und Bildung 30,1 Mio. € (2020) bzw. 30,8 Mio. € (2021) für Leistungen im Zusammenhang mit Bildung und Teilhabe. Auf das Sozialressort entfallen veranschlagte Sozialleistungen in Höhe von 922,7 Mio. € (2020) und 940,7 Mio. € (2021).

Ggü. dem Anschlag des Vorjahres für Sozialleistungen haben sich die Ansätze insgesamt um rund 21,1 Mio. € (2020) bzw. 39,8 Mio. € (2021) erhöht.

Hierbei sind insbesondere Verschiebungen zwischen den Minderbedarfen im Bereich der flüchtlingsbedingten Sozialleistungen und den Mehrbedarfen bei den übrigen Sozialleistungen zu konstatieren.

Sozialleistungen	IST 2018	Anschlag 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021
	in Mio. €			
kons. Ausgaben	909,7	930,5	950,8	969,4
Verrechn./Erstatt. an das Land	1,4	1,2	2,0	2,2
<b>GESAMT</b>	<b>911,1</b>	<b>931,7</b>	<b>952,8</b>	<b>971,5</b>

### 1.2.2 Investive Ausgaben

Die Entwicklung der in den Haushaltsentwürfen der Stadtgemeinde enthaltenen Ansätze für die investiven Ausgaben kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Haushalt der Stadtgemeinde Bremen				07.05.2020
	IST 2018	Anschlag 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021
	in Mio. €			
Investive Ausgaben (HGr. 7 u.8)	332,1	303,8	329,3	340,4
Investive Verrechnungen/ Erstattungen an das Land	22,5	22,4	22,4	22,4
<b>GESAMT</b>	<b>354,6</b>	<b>326,1</b>	<b>351,7</b>	<b>362,7</b>

Während die Ausgaben bei den investiven Ausgaben über Verrechnungen/Erstattungen zwischen Land und Stadt weitgehend konstant ggü. dem Vorjahresanschlag geblieben sind, lässt sich bei den investiven Ausgaben der Hauptgruppe 7 und 8 ein Anstieg in Höhe von 25,5 Mio. € (2020) bzw. (36,6 Mio. €) ggü. dem Vorjahresanschlag konstatieren.

Dieser ist u.a. auf globale investive Mittel in Höhe von 10 Mio. €, die im Zusammenhang mit dem „Auffangtopf“ eingestellt worden sind, zurückzuführen. Weitere Steigerungen bei den investiven Ansätzen ggü. dem Vorjahresanschlag sind bspw. bei den investiven Zuweisungen an das Sondervermögen Infrastruktur /Verkehr ASV zu verzeichnen (ggü. Vorjahresanschlag 23,8 Mio. €). Höhere investive Ansätze sind auch im Produktplan 21 Kinder und Bildung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Digitalisierungspaktes sowie dem Sofortprogramm Schule vorgesehen.

Für kleinere Um- und Beschaffungsmaßnahmen wurden 32,2 Mio. € (in 2020) bzw. 32 Mio. € (in 2021) veranschlagt.

Weitere Einzelheiten können den produktplanbezogenen Übersichten zur maßnahmenbezogenen Investitionsplanung entnommen werden.

### **1.2.3 Globale Mehr- und Minderausgaben**

Die Haushaltsentwürfe für die Jahre 2020 und 2021 berücksichtigen globale Mehrausgaben und Minderausgaben mit folgenden Schwerpunkten:

Für das Haushaltsjahr 2020 sind im Haushaltentwurf der Stadtgemeinde Bremen zur Bewältigung der Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie 300 Mio. € berücksichtigt. Die Veranschlagung dieser Globalmittel erfolgt im neu eingerichteten Produktplan 95 in Form eines kreditfinanzierten „Bremen-Fonds“. Die zusätzliche Kreditaufnahme in entsprechender Höhe erfolgt rechtlich nach den Vorgaben der Schuldenbremse in Fällen außergewöhnlicher Naturkatastrophen und daraus resultierender außergewöhnlicher Notsituationen (Ausnahmetatbestand gem. Artikel 146 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV). Die Verteilung der Mittel erfolgt im Haushaltsvollzug durch Nachbewilligung nach Zustimmung des Senats und des Haushalts- und Finanzausschusses.

Darüber hinaus enthalten die Haushaltsentwürfe für die Jahre 2020 und 2021 Verstärkungsmittel für die Handlungsfelder Sichere und Saubere Stadt, Digitalisierung und Bürgerservice. Diese belaufen sich im Haushalt der Stadtgemeinde auf 13,2 Mio. € in 2020 und 13 Mio. € in 2021, die mit jeweils 15 Mio. € für die Jahre 2022/2023 fortgeschrieben wurden. Die Mittel für die Handlungsfelder sind als globale Mehrausgaben im Produktplan 92 Allgemeine Finanzen veranschlagt. Sie werden im Vollzug der Haushalte über Nachbewilligung den projektdurchführenden Produktplänen gemäß Beschluss des Senats vom 18.02.2020 bereitgestellt. Weitere globale Mehrausgaben in Höhe von 0,5 Mio. € (2020) bzw. 0,75 Mio.€ (2021) aus den Haushaltsentwürfen 2020/2021 sind für die Förderung Lebendiger Quartiere vorgesehen.

Neben den veranschlagten globalen Mehrausgaben sehen die Haushaltsentwürfe 2020/2021 zur Einhaltung der strukturellen Nettokreditaufnahme und des Sanierungspfades globale Minderausgaben in Höhe von 30 Mio. € in 2020 bzw. 23,3 Mio. € in 2021 vor. Für deren Auflösung sind im Vollzug der Haushalte entsprechende Vorschläge zu entwickeln.

### **1.2.4 Rücklagenzuführungen**

Die in den Haushaltsentwürfen für die Jahre 2020/2021 veranschlagten Rücklagenzuführungen, die in die Berechnung der Nettokreditaufnahme einfließen (vgl. § 13 Abs. 4 Nr. 2 LHO), belaufen sich auf 27,1 Mio. € in 2020. Sie sehen u.a. eine Zuführung an die Stabilitätsrücklage in Höhe 26,4 Mio. € in 2020 vor.

Im Vergleich zu den Vorjahren sehen die Haushaltsentwürfe 2020/2021 - in Analogie zu den Entnahmen - auch keine veranschlagten Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und allgemeine Ausgleichsrücklage vor (2018: 5 Mio. €, 2019: 5 Mio. €). Hintergrund ist die stringente Umsetzung der Land-Stadt-Trennung einschließlich der Einführung getrennter Finanz- und Buchungskreise für

das Land und die Stadtgemeinde Bremen ab 2021.

### 1.3 Gesamtbetrachtung

Aus den vom Senat vorgelegten Haushaltsentwürfen ergeben sich für den Haushalt der Stadtgemeinde Bremen folgende Gesamtzahlen:

Haushalt der Stadtgemeinde Bremen				07.05.2020
	IST 2018	Anschlag 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021
in Mio. €				
Steuern, steuerabhängige Einnahmen	967,3	983,8	990,5	1.021,5
Konsolidierungshilfe	149,7	149,7	49,9	
konsumtive Einnahmen	1.786,7	1.696,1	1.954,5	1.995,7
investive Einnahmen	111,9	152,6	125,3	127,9
Globale Mehr-/Mindereinnahmen		25,0		
<b>Zwischensumme bereinigte Einnahmen</b>	<b>3.015,6</b>	<b>3.007,2</b>	<b>3.120,1</b>	<b>3.145,1</b>
Haushaltsinterne Verrechnungen/Erstattungen	73,8	11,5	12,6	13,0
Rücklagenentnahmen	34,1	5,0	34,4	29,7
Kreditaufnahme	1.445,3	423,8	318,5	0,0
<b>Zwischensumme besondere Finanzierungsvorgänge</b>	<b>1.553,2</b>	<b>440,3</b>	<b>365,5</b>	<b>42,7</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>4.568,8</b>	<b>3.447,5</b>	<b>3.485,6</b>	<b>3.187,8</b>
Personalausgaben	731,9	746,4	851,2	867,3
konsumtive Ausgaben	1.759,9	1.756,1	1.959,3	1.943,4
investive Ausgaben	354,6	326,1	351,7	362,7
Zinsausgaben	204,7	186,9	0,0	0,0
Globale Mehrausgaben/Minderausgaben	0,0	13,5	283,7	-9,5
- davon Bremen-Fonds (Corona-Pandemie)			300,0	
- davon Handlungsfelder	0,0	15,0	13,2	13,0
- davon weitere globale Mehrausgaben	0,0	0,0	0,5	0,8
- davon globale Minderausgaben		-1,5	-30,0	-23,3
<b>Zwischensumme bereinigte Ausgaben</b>	<b>3.051,1</b>	<b>3.029,0</b>	<b>3.445,9</b>	<b>3.164,0</b>
Haushaltsinterne Verrechnungen/Erstattungen	73,9	11,5	12,6	13,0
Rücklagenzuführungen	85,3	5,7	27,1	0,0
Schuldentilgung	1.358,6	401,4	0,0	10,8
<b>Finanzierungsvorgänge</b>	<b>1.517,7</b>	<b>418,5</b>	<b>39,7</b>	<b>23,8</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>4.568,8</b>	<b>3.447,5</b>	<b>3.485,6</b>	<b>3.187,8</b>
<b>Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt</b> (Saldo Kreditaufnahme/Schuldentilgung)	86,7	22,4	318,5	-10,8
<b>Rücklagenbewegung</b> (Saldo Rücklagenentnahmen/-zuführungen)	-51,2	-0,7	7,3	29,7
<b>Finanzierungssaldo (einschließl. Konsolidierungshilfe)</b> (bereinigte Einnahmen/Ausgaben)	-35,5	-21,8	-325,8	-18,9
<b>Finanzierungssaldo (ohne Konsolidierungshilfe)</b>	-185,2	-171,5	-375,7	-18,9

Zu den Ableitungen des Finanzierungssaldos und der strukturellen Nettokreditaufnahme wird auf die anliegende Finanzplanung verwiesen.

## **2. Einrichtung eines neuen Produktplans 95 „Bremen-Fonds“**

Der Senat hat am 28.4.2020 die Einrichtung eines „Bremen-Fonds“ mit einem Volumen im Haushalt der Stadtgemeinde in Höhe von 300 Mio. € zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie beschlossen. Bereits vom Senat bzw. vom Haushalts- und Finanzausschuss beschlossene coronabedingte Maßnahmen werden zuerst aus diesem Mittelvolumen finanziert (per Nachbewilligung im Vollzug). Hierbei handelt es sich derzeit um ein Volumen von bis zu insgesamt rd. 153 Mio. € Budgetrahmen (Stand 07.05.2020, davon rd. 152 Mio. € Land, rd. 1 Mio. € Stadt).

Der „Bremen-Fonds“ dient zum einen der Finanzierung der bereits vom Senat und Haushalts- und Finanzausschuss beschlossenen und erfolgten sowie ggfs. erforderlicher weiterer kurzfristiger Unterstützungsmaßnahmen. Er soll darüber hinaus aber auch mittel- und langfristige Maßnahmen zur Verhinderung der Destabilisierung und zur nachhaltigen Stabilisierung der Wirtschafts- und Sozialstruktur im Bundesland Bremen ermöglichen, die aufgrund der Corona-Pandemie erforderlich sind.

Im Rahmen des Produktgruppenhaushalts wurde zur Abbildung des „Bremen-Fonds“ ein neuer Produktplan 95 mit jeweils zwei Produktbereichen (einer für Land und einer für die Stadtgemeinde) sowie zwei Produktgruppen eingerichtet. Die bisher im Zusammenhang mit den vom Senat und vom Haushalts- und Finanzausschuss beschlossenen Maßnahmen zur Eindämmung und Bewältigung der Covid-19-Pandemie eingerichteten Haushaltsstellen wurden diesem Produktplan zugeordnet. Die Bewirtschaftung der Haushaltsstellen im Produktplan 95 erfolgt als Fremdbewirtschaftung durch die jeweiligen Fachressorts.

## **3. Land-Stadt-getrennte Struktur der Produktpläne**

Die im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2018/2019 umgesetzte eindeutige Zuordnung von Produktbereichen und Produktgruppen entweder zum Haushalt des Landes oder zum Haushalt der Stadtgemeinde wurde im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2020/2021 konsequent fortgeführt und nunmehr auch auf der Produktplanebene vollumfänglich umgesetzt.

Die Trennung umfasst eine nach Land und Stadtgemeinde Bremen getrennte Eingabe und damit Ausweisung der Angaben zu „Kurzbeschreibung“, den „Strategischen Zielen“, der „Auftragsgrundlage“ und den „Zuzuordnenden Kapiteln“ auf der Produktplanebene. Eine Änderung der bisherigen Numerik der Produktpläne in Form getrennter Numerikbezeichnungen für die Anteile des jeweiligen Produktplans im Haushalt des Landes und der Stadtgemeinde war nicht erforderlich.

## **4. Entwürfe der Haushaltsgesetze 2020/2021**

Neben diversen Anpassungen an die aktuelle Rechtslage bzw. aufgrund der parallel angestoßenen Übernahme einiger Regelungen in die Landeshaushaltsordnung ergibt sich eine wesentliche inhaltliche Änderung für die Ressorts dadurch, dass die konsumtiven Verrechnungshaushaltsstellen mit der Gruppierung 985 und 986 im Haushalt der Stadtgemeinde aufgrund der vollständigen Trennung von Land und Stadtgemeinde Bremen zukünftig bei der Übertragbarkeit, Deckungsfähigkeit, Nachbewilligungen und Planungssicherheit gleich behandelt werden.

Die Haushaltsgesetzentwürfe 2020 beinhalten zudem – wie in dieser Mitteilung einleitend geschildert - eine Regelung zur Feststellung des Ausnahmetatbestandes von der Schuldenbremse im Zusammenhang mit den zu erwartenden Mehrbelastungen aus der Corona-Pandemie.

## **5. Wirtschaftspläne für die Jahre 2020/2021 für die bremischen Eigenbetriebe, sonstige Sondervermögen sowie Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts**

Im Rahmen der Aufstellung der Haushalte 2020/2021 ist auch eine Beschlussfassung über die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, sonstigen Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts erforderlich.

Die Wirtschaftspläne enthalten zusätzlich Informationen über den Finanzplanungszeitraum 2022-2023, die allerdings nur nachrichtlichen Charakter haben. Es handelt sich dabei um Orientierungswerte der Fachressorts, deren Konkretisierung und Fixierung im Rahmen der Haushaltsberatungen für diese Jahre zu erfolgen hat.

Für das Sondervermögen Immobilien und Technik (Stadtgemeinde), das unmittelbar dem Senator für Finanzen zugeordnet ist, erfolgt die Genehmigung des Wirtschaftsplans erst im Rahmen des weiteren Haushaltsaufstellungsverfahrens aufgrund der Gremienidentität des Haushalts- und Finanzausschusses. Daher hat der Senat diesen Wirtschaftsplan lediglich in der Entwurfsfassung zur Kenntnis genommen.

Zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen ist anzumerken, dass das Investitionsvolumen (siehe Anlage zum Investitionsplan) in 2020 und 2021 um 13,7 Mio. € bzw. 5,5 Mio. € über dem Haushaltsanschlag für Sanierungsinvestitionen liegt. Die Abweichung ergibt sich durch den Abgleich der im Gebäudesanierungsprogramm laufenden Maßnahmen und inhaltsgleicher Übernahme in den Wirtschaftsplan. Diese Maßnahmen befinden sich in der Umsetzung und müssen fortgesetzt werden. Eine zusätzliche Haushaltsfinanzierung ist damit nicht verbunden, da die Finanzierung im SVIT sichergestellt ist.

## **6. Finanzplan 2019 bis 2023 für die bremischen Gebietskörperschaften**

Mit der Vorlage des Haushaltsentwurfs ist der Stadtbürgerschaft auch eine fünfjährige Finanzplanung vorzulegen (vgl. § 30 Absatz 1 LHO). Dabei handelt es sich um einen finanzwirtschaftlichen Orientierungsrahmen für die zukünftigen Jahre. Der – unter Berücksichtigung der Entwürfe zu den Haushalten 2020/ 2021 erstellte – Finanzplan 2019 bis 2023 beinhaltet die Planungsdaten für das Land und die Stadtgemeinde Bremen sowie Kernaussagen zum Stadtstaat Bremen.