

Vorlage für die Sitzung des Senats am 07.11.2023

„Zentrales Finanzcontrolling“

„Monatsbericht Januar bis September 2023“

A. Problem

Der Senat ist regelmäßig über die aktuelle Haushaltslage insgesamt auf Ebene des Stadtstaates und der Einzelhaushalte sowie die Einhaltung der Schuldenbremse zu informieren.

B. Lösung

Mit dem anliegenden Monatsbericht Januar bis September 2023 zum Zentralen Finanzcontrolling berichtet der Senator für Finanzen insbesondere über die Rahmenbedingungen zur seit 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse gemäß Grundgesetz sowie die Entwicklung des Stadtstaaten-Haushalts und der bremischen Einzelhaushalte.

Die beschlossenen Haushalte des Stadtstaates weisen einschließlich der Ausgaben zur Bekämpfung der Klima-/Energiekrise und den Folgen des Ukraine-Krieges insgesamt im Anschlag eine Kreditaufnahme von 2.787 Mio. € aus. Bereinigt um die im Rahmen der Ausnahmeregelung innerhalb der Schuldenbremse veranschlagten kreditfinanzierten globalen Ausgabeermächtigungen ergibt sich dagegen ein Sicherheitsabstand von 80 Mio. €, der die durchschnittliche Tilgungsleistung nach Sanierungshilfengesetz darstellt.

Nach nunmehr neun Monaten verzeichnet der Stadtstaat mit 329 Mio. € einen um 555 Mio. € besseren Finanzierungssaldo als bei der Haushaltsaufstellung erwartet.

Zu dieser rechnerisch positiven Entwicklung tragen insbesondere die höher als die aus der für den Haushalt 2023 maßgeblichen Mai-Steuerschätzung 2022 angenommenen ausfallenden Steuereinnahmen (+ 318 Mio. €) bei. Die ausgewiesenen Steuermehreinnahmen sind auf unvorhersehbare Einzeleffekte zurückzuführen. Aufgrund der Festschreibung und der damit verbundenen Konjunkturbereinigung können die Steuermehreinnahmen nicht zur Deckung von Mehrausgaben verwendet werden.

Außerdem blieben in den vergangenen drei Quartalen auch die Ausgaben zur Bewältigung der Folgen des Ukrainekrieges und der Energie-/Klimakrise hinter den Erwartungen zurück (netto 314 Mio. € weniger als geplant). Hierbei ist zu beachten, dass noch substantielle Mittelabflüsse im vierten Quartal zu erwarten sind und daher

in den obigen Daten noch nicht berücksichtigt sind. Diese umfassen u.a. bspw. noch Mehrbedarfe bei den Sozialleistungen im Kontext der Ukraine-Geflüchteten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass insbesondere im Bereich der Investitionen ein nicht unerheblicher Anteil der Mittel in der Regel erst im vierten Quartal abfließt.

Der strukturelle Abschluss (ohne Rücklagenbewegung) des Stadtstaates Bremen liegt Ende September mit - 153 Mio. € um 217 Mio. € über dem unterjährigen Planwert. Bereinigt um den Ausnahmezustand verzeichnet die aktuelle Haushaltslage im Normalhaushalt damit letztendlich eine negative Planwertabweichung von 97 Mio. € und zeigt damit ein Haushaltsrisiko auf.

Im weiteren Jahresverlauf gilt es, dieses Risiko – und weitere bereits bekannte erhebliche Schwierigkeiten im Haushaltsvollzug – aufzufangen, um die Einhaltung der Schuldenbremse sicherzustellen.

Die Darstellung und Analyse sozioökonomischer Rahmendaten ist ebenfalls systematischer Bestandteil des Monatsberichts des Zentralen Finanzcontrollings. Die jeweilige Lage der Staatsfinanzen steht immer auch in Abhängigkeit von der sozioökonomischen Lage des Staates. Vor diesem Hintergrund wird im ersten Abschnitt des anliegenden Berichts ein Überblick über die jeweils jüngste Entwicklung des Bevölkerungswachstums, der bremischen Wirtschaftskraft und der Lage am Arbeitsmarkt gegeben.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Keine direkten finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Eine Ungleichbehandlung der Geschlechter ist nicht zu erkennen, da diese Vorgaben alle Geschlechter gleichermaßen betreffen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Der Bericht wurde mit der Senatskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Der Bericht ist für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet.

G. Beschluss

Der Senat nimmt den Bericht Januar bis September 2023 des Zentralen Finanzcontrollings zur Kenntnis und bittet den Senator für Finanzen, den Haushalts- und Finanzausschuss entsprechend zu informieren.

Zentrales Finanzcontrolling

Monatsbericht Januar bis September 2023



Gliederung

1.	Sozioökonomische Entwicklung	3
2.	Haushalt des Stadtstaates Bremen	10
2.1	Vorbemerkungen	10
2.2	Einhaltung der Schuldenbremse.....	11
2.3	Kernhaushalt des Stadtstaates Bremen	15
2.3.1	Einnahmen	16
2.3.2	Ausgaben	20
2.3.3	Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Ausnahmetatbestand Klima, Energie und Ukraine	26
3.	Haushalt des Landes Bremen	28
4.	Haushalt der Stadt Bremen	30

Entwicklung der bremischen Haushalte

Januar - September 2023

1. Sozioökonomische Entwicklung

Die jeweilige Lage der Staatsfinanzen steht immer auch in Abhängigkeit von der sozioökonomischen Lage des Staates: Steuereinnahmen hängen eng mit der konjunkturellen Lage zusammen, Ansprüche Bremens aus den Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit der Bevölkerungszahl, bedeutsame Pflichtausgaben mit der Arbeitslosigkeit und der demographischen Entwicklung. Neben Bundesgesetzen, die Bremen zu Ausgaben verpflichten oder Einnahmen festlegen, beeinflussen sozioökonomische Verbesserungen und Verschlechterungen als externe Rahmenbedingungen die finanzwirtschaftliche Entwicklung Bremens.

An erster Stelle ist die Bevölkerungsentwicklung des Stadtstaates entscheidend für Einnahmen aus der bundesstaatlichen Finanzverteilung. Diese wirkt auch nach der seit 2020 gültigen Reform vor allem nach Einwohner:innen. Besonders für die Stadtstaaten als ‚Hauptstädte ohne Umland‘ ist das Halten und Gewinnen von Einwohner:innen innerhalb der Landesgrenzen von grundlegender Bedeutung. Gleichzeitig bewirken Bevölkerungsentwicklungen auch ausgabenseitige Bedarfsveränderungen, die insbesondere von der jeweiligen Altersgruppe abhängig sind.

Im Jahr 2022 wuchs die Bevölkerung im Zwei-Städte-Staat erstmals seit 2018 wieder an (Tabelle 1). Der Aufwuchs um 1,2 % auf knapp 685.000 Menschen verteilt sich auf rd. + 6.100 Personen in der Stadtgemeinde Bremen (+ 1,1 %) sowie rd. + 2.300 Personen in der Stadtgemeinde Bremerhaven (+ 2,0 %). Damit wird nun der Höchststand seit Beginn der frühen 1990er Jahre erreicht. Wie bereits zum damaligen Zeitpunkt ist der Bevölkerungsanstieg auf eine plötzliche, starke Zunahme von Zuwanderung zurückzuführen, insbesondere infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Die zukünftige Entwicklung ist daher schwer absehbar und der aktuelle Anstieg ist insoweit nicht geeignet, um auf ein zukünftig stetiges Bevölkerungswachstum in Bremen zu schließen.

Die geopolitische Ursache des Bevölkerungszuwachses schlägt sich zudem in der ganzen Bundesrepublik nieder, bundesweit ist das Wachstum sogar etwas stärker als in Bremen (+ 1,2 % im Land Bremen, + 1,3 % bundesweit). Der Bevölkerungsanteil des Stadtstaates an der Bevölkerung des Bundesgebiets sinkt im Ergebnis abermals, von 0,813 % auf 0,812 %. Es handelt sich dabei um den tiefsten Wert seit 2011. Der Wert ist ausschlaggebend für Bremens Einnahmen aus der bundesstaatlichen Finanzverteilung. Je aus dem übrigen Bundesgebiet gewonnenen bzw. verlorenen Einwohner entstehen dem Stadtstaat rund 6.000 Euro jährliche Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus der Steuer- verteilung.

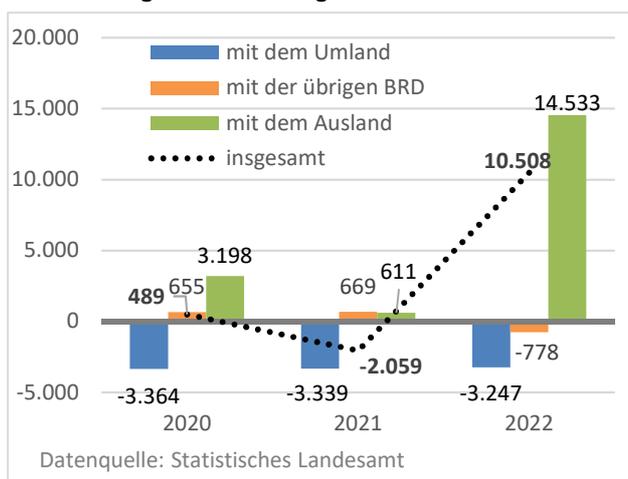
Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung nach Stadtgemeinden und Altersgruppen

Bevölkerung von ... bis < ... Jahre	Land		Stadt HB		Stadt Bhv		Maßstab der Bedarfe für...
	2022	Zuwachs in %	2022	Zuwachs in %	2022	Zuwachs in %	
insgesamt	684.864	1,2%	569.396	1,1%	115.468	2,0%	
< 3	20.230	-1,2%	16.617	-2,2%	3.613	3,6%	Betreuung U3
3 - 6	21.133	3,5%	17.462	3,3%	3.671	4,3%	Kindergärten
6 - 10	26.524	6,6%	21.638	7,0%	4.886	5,0%	Grundschulen
10 - 16	36.894	3,4%	30.109	3,1%	6.785	4,6%	Sekundarstufe I
16 - 19	19.192	4,0%	15.613	3,5%	3.579	6,3%	Sekundarstufe II
19 - 25	49.504	-1,1%	41.196	-1,8%	8.308	2,3%	Tertiäre Bildung
25 - 65	366.857	1,2%	307.431	1,1%	59.426	1,5%	Erwerbsaktive
65 - 80	96.184	0,6%	78.775	0,3%	17.409	1,7%	Rentner:innen
> 80	48.346	0,0%	40.555	0,2%	7.791	-0,8%	Hochbetagte

Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen

Nach Altersgruppen betrachtet entfallen die stärksten Zuwächse vor allem auf die schulpflichtigen Altersgruppen, besonders stark auf die Kinder im Grundschulalter (+ 6,6 %). Dies ist vor dem Hintergrund der zuletzt starken Zuwanderung von schutzsuchenden Familien zu interpretieren. Dies resultiert in umfassenden, sehr kurzfristig zu leistenden Strukturausweitungen im Bildungswesen zur Gewährleistung der Schulpflicht. Gleichzeitig stieg auch der Umfang der Bremer Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die zur Generierung öffentlicher Einnahmen beitragen kann, im Jahr 2022 wieder leicht an (+ 1,2 %) - entgegen dem allgemeinen Trend einer sukzessiven Abnahme.

Abb. 1: Jüngste Wanderungssalden des Landes Bremen



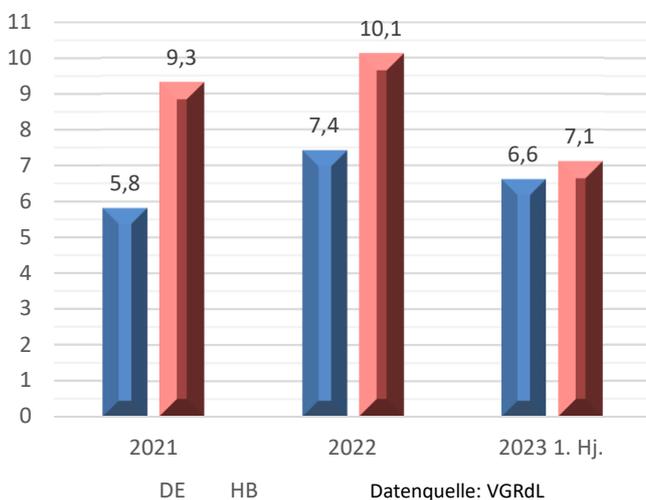
Da die natürliche Bevölkerungsbewegung (Saldo aus Geburten und Sterbefällen) in Bremen seit den 1970er-Jahren stets negativ ausfällt (2022: - 2.173 Personen), ist das Erzielen von Wanderungsgewinnen essenziell für eine insgesamt positive Bevölkerungsentwicklung. Im Jahr 2022 lag der Wanderungsgewinn bei rund 10.500 Personen. Dies ist auf

den sprunghaften Anstieg von Auslandszuwanderung, insbesondere infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, zurückzuführen. Aus dem Ausland kamen 2022 im Saldo rd. 14.500 Personen zusätzlich nach Bremen und Bremerhaven. Hingegen blieben die Verluste an das Umland auf dem sehr hohen Niveau der Jahre 2020 und 2021, das so zuvor letztmalig im Jahr 2000 verzeichnet werden musste. Die anhaltende Verschlechterung der Umland-

wanderung ist dabei nicht auf ansteigende Fortzüge, sondern auf abnehmende Zuzüge aus den Nachbargemeinden zurückzuführen. Insbesondere die Zuzüge der 18-25-Jährigen Bildungszuwanderer aus dem Umland bleiben weiter unter dem Vor-Corona-Niveau. Auch im Bereich der übrigen innerdeutschen Wanderung zeigt sich 2022 erstmalig ein Rückgang, der ebenfalls auf weniger Zuzüge aus der Gruppe der 18-25-Jährigen zurückzuführen ist.

Von herausgehobener Bedeutung für die staatliche Finanzlage ist auch die Wirtschaftslage. Das Wirtschaftswachstum (Abbildung 2) korreliert eng mit der Zunahme sozialversicherungs- und steuerpflichtiger Erwerbstätigkeit (Abbildung 3). Die Entwicklung der Beschäftigungslage trägt wiederum zur Verringerung bzw. zum Anstieg von Ausgaben für Sozialleistungen bei, die insbesondere auf Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind (Abbildungen 4 und 5).

Abb. 2: BIP-Wachstum (nominal) in %

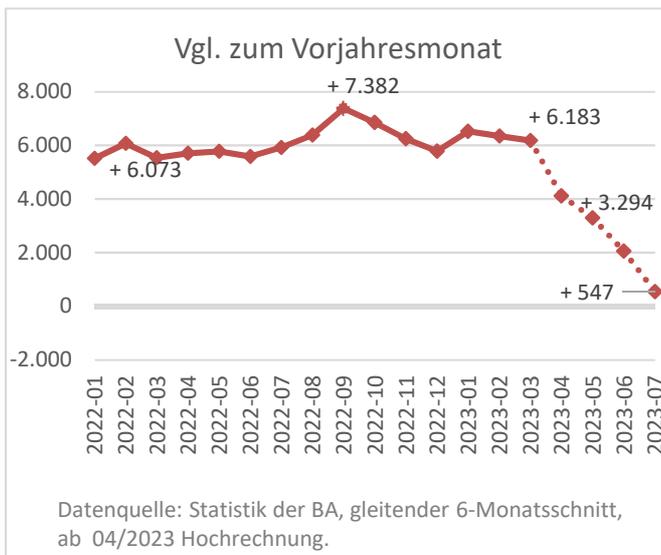


Seit 2020 wird die wirtschaftliche Entwicklung stark von mehreren sich teilweise überlagernden Krisen beeinflusst, zunächst der COVID-19-Pandemie und seit 2022 auch den Folgen des Ukraine-Krieges einschließlich drastischer Energiepreissteigerungen.

Nach den bisher vorliegenden Daten kommt Bremens Wirtschaft im Ländervergleich überdurch-

schnittlich gut durch die Krisen. Im ersten Pandemiejahr 2020 fiel der Wirtschaftseinbruch in Bremen zwar stärker aus (BIP - 3,0 % gegenüber - 2,0 % bundesweit). In den Jahren 2021 und 2022 erholte sich die Wirtschaft aber deutlich stärker (BIP + 9,3 % und + 10,1 % gegenüber + 5,8 % und + 7,4 % bundesweit). Nach den vorläufigen Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder erreicht Bremen auch im ersten Halbjahr 2023 einen Wert in der oberen Hälfte der Länder (+ 7,1 % gegenüber + 6,6 % bundesweit). Inflationsbedingt sind die nominalen Zuwächse weiterhin hoch, inflationsbereinigt entsprechen die Werte für das erste Halbjahr 2023 einem marginalen Zuwachs von 0,8 % in Bremen und einer leichten Rezession von -0,3 % bundesweit. Jedoch handelt es sich hier um einen vorläufigen Datenstand, sodass die Werte nur als erster Anhaltspunkt für den letztlichen Gesamtjahreswert 2023 interpretiert werden sollten. Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich im Zuge weiterer Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder auch noch Veränderungen der Vorjahreswerte ergeben können.

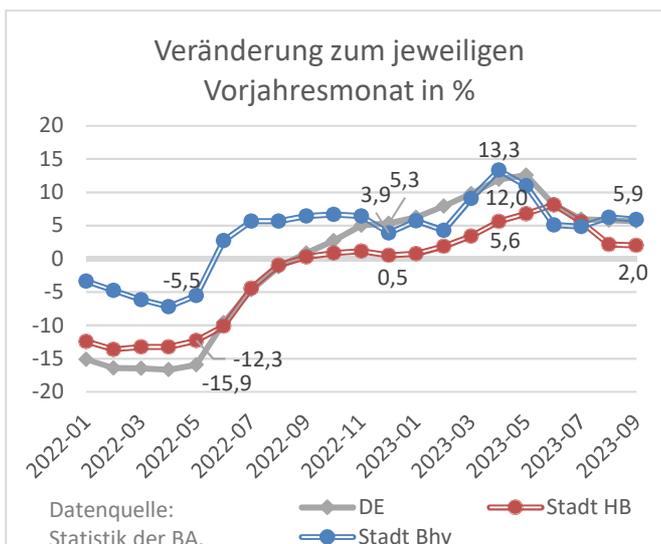
Abb. 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Land Bremen



Die im Jahr 2022 äußerst positive Entwicklung der Beschäftigung im Land Bremen setzte sich im bisherigen Jahresverlauf 2023 mit weiteren Zuwächsen fort, aber mit deutlich abnehmender Dynamik. Im Jahr 2022 wurde mit saisonbereinigten Zuwächsen von 6.000-7.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zunächst ein historischer Höchststand von über 340.000 Personen

erreicht, im November lag die Zahl nur noch knapp unter 350.000 Personen. Zum Vergleich: Zum historisch schlechtesten Zeitpunkt im Sommer 2005 waren es unter 270.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, der Zuwachs gegenüber 2005 beträgt mithin über 25 %. Im Jahresverlauf 2023 fallen die weiteren Zuwächse aber immer geringer aus, zum letzten Datenstand im Juli 2023 ist nach den vorläufigen Daten der Bundesagentur für Arbeit eine Stagnation festzustellen (noch + 547 Personen). Dieser Trend einer stark abnehmenden Dynamik ist bundesweit festzustellen, wenngleich er im Land Bremen aktuell etwas stärker ausfällt (letzter Vorjahresmonatsvergleich HB + 0,2 %, DE + 0,7 %).

Abb. 4: Arbeitslosigkeit nach Stadtgemeinden



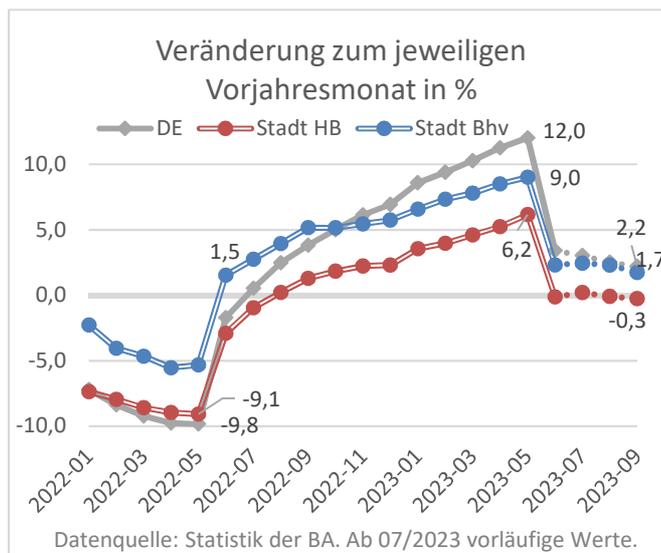
Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ging – nach einer Phase des Abbaus pandemiebedingter Arbeitslosigkeit – bereits ab Sommer 2022 in einen Wiederanstieg über. In der Gesamtbilanz des Jahres 2022 stieg die Arbeitslosigkeit bundesweit um 5,3 % (+ 124.000 Personen) an. Von diesem Trend konnte sich vor allem die Stadt Bremen positiv absetzen, hier betrug der Anstieg nur 0,5 % (+ 150 Personen), in Bremerhaven 3,9 % (+ 290 Personen). Diese Entwicklung setzte sich im bisherigen Jahresverlauf 2023 nahtlos fort. Am aktuellen Rand (September 2023) beträgt der Zuwachs der Arbeitslosigkeit bundesweit 5,7 % auf 2,63 Mio. Arbeitslose. Die Stadt Bremen kann sich davon mit + 2,0 % positiv absetzen (auf rd. 30.700

absetzen, hier betrug der Anstieg nur 0,5 % (+ 150 Personen), in Bremerhaven 3,9 % (+ 290 Personen). Diese Entwicklung setzte sich im bisherigen Jahresverlauf 2023 nahtlos fort. Am aktuellen Rand (September 2023) beträgt der Zuwachs der Arbeitslosigkeit bundesweit 5,7 % auf 2,63 Mio. Arbeitslose. Die Stadt Bremen kann sich davon mit + 2,0 % positiv absetzen (auf rd. 30.700

Arbeitslose), in Bremerhaven beträgt der Zuwachs hingegen + 5,9 % (auf rd. 8.660 Arbeitslose).

Unverzichtbar für die Interpretation der Zahlen ist die zusätzliche Betrachtung der Unterbeschäftigung (nicht abgebildet). Die Unterbeschäftigung ist statistisch weiter gefasst und umfasst neben Arbeitslosen auch Teilnehmer:innen von Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung (bspw. berufliche Weiterbildungen, sozialer Arbeitsmarkt), die ohne diese Maßnahmen arbeitslos wären. Fällt beispielsweise der Rückgang der Unterbeschäftigung geringer aus als der Rückgang der Arbeitslosigkeit, so bedeutet dies, dass letzterer zum Teil auf saldierte Übergänge von Arbeitslosen in Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung und nicht in Übergänge in Beschäftigung zurückzuführen ist. Zum Stand September 2023 ist festzuhalten, dass sich in keiner der betrachteten Gebietskörperschaften im Vorjahresvergleich eine nennenswerte Diskrepanz des Anstiegs der Unterbeschäftigung gegenüber dem Anstieg der Arbeitslosigkeit zeigt (Land Bremen + 0,2 Prozentpunkte, Bund + 0,1 Prozentpunkte).

Abb. 5: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) im SGB II nach Stadtgemeinden



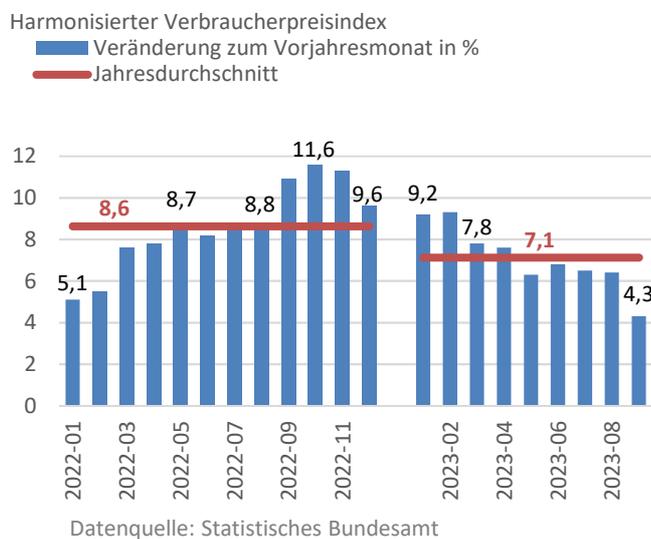
Unter den Arbeitsmarktzahlen ist die Entwicklung im Bereich der Grundsicherung (SGB II) von besonderer Bedeutung für die städtischen Finanzen. Hier sind, anders als beim Arbeitslosengeld (SGB III), die Kosten der Unterkunft teilweise kommunal zu tragen. Die Entwicklung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) verhält sich weitgehend parallel zur Entwicklung der Arbeits-

losigkeit. Seit Frühsommer 2022 stagnierte der mit dem Auslaufen der Pandemie zu beobachtende Rückgang der eLb zunächst und ging dann in einen Wiederanstieg über. Die Entwicklung fällt mit der steigenden Zuwanderung Schutzsuchender infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zusammen. Im Mai 2023 erreichte der Vergleich zum Vorjahresmonat seinen Höhepunkt mit einem Zuwachs der eLb-Zahl von bundesweit 12 % (Stadt Bremen +6,2 %, Stadt Bremerhaven + 9 %). Über den Sommer 2023 ging die Dynamik sichtbar zurück. In der Stadt Bremen konnte zum letzten Datenstand im September 2023 das Vorjahresniveau wieder erreicht werden (- 0,3 %), in Bremerhaven (+1,7 %) und im Bund (+2,2 %) sind noch leichte Zuwächse gegenüber dem Vorjahr verblieben.

Schließlich sind zwei weitere volkswirtschaftliche Größen verantwortlich für regelmäßige, exogen verursachte Ausgabesteigerungen des Stadtstaates. Dies

ist einerseits die allgemeine Rate der Preissteigerung (Inflationsrate, Abbildung 6). Eine moderate Inflationsrate bewirkt, dass sich nominale Umsatz- und Einkommenszuwächse tendenziell zügig auch in realen Zuwächsen niederschlagen. Für den Staat ergibt sich aus einer niedrigen Inflationsrate vor allem ein gebremster nominaler Ausgabenanstieg etwa für Güter aus Lieferung und Leistung, mittelbar auch für Löhne und Gehälter. Als gängiges standardisiertes Maß wird im Folgenden der harmonisierte Verbraucherpreisindex herangezogen. Für Länder mit hoher Altschuldenbelastung wie Bremen ist zusätzlich die Zinsentwicklung eine maßgebliche Größe. Hier ist zwischen den Konditionen des längerfristigen Kapitalmarkts und den mit kürzeren Fristen handelnden Geldmärkten zu unterscheiden (Abbildung 7).

Abb. 6: Entwicklung der Verbraucherpreise in %



Wesentlich getrieben von den Auswirkungen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine auf hiesige Nahrungsmittel- und Energiepreise hat die Inflation ab 2022 ein lange nicht mehr gekanntes hohes Niveau erreicht. Im Jahresmittel 2022 stieg der Harmonisierte Verbraucherpreisindex um 8,6 % gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2023 zeigt

sich, ausgehend von diesem hohen Niveau, ein schrittweiser Rückgang der Inflation. Das Jahresmittel beträgt bisher 7,1 %, wobei am aktuellen Rand mit 4,3 % der niedrigste Monatswert verzeichnet wurde.

Die wirtschaftliche Entwicklung verläuft damit weiterhin vor dem Hintergrund einer dynamischen Preisentwicklung. Damit steigt die Gefahr von Kaufkraftverlusten der Bevölkerung. Gleichzeitig beschleunigen sich für den Staatshaushalt die Zuwächse sowohl inflationsabhängiger Ausgaben (z.B. Sozialleistungen) wie auch bestimmter Einnahmen (z.B. Einnahmen aus Verbrauchsteuern). Gleichwohl kann sich das so ansteigende Haushaltsvolumen mittelfristig entlastend auf die Zins-Steuer-Quote gerade eines hoch verschuldeten Landes auswirken – allerdings nur bei gleichbleibender Zinslast.

Abb. 7: Zinssätze am Geld- und Kapitalmarkt in %



Noch bis Ende des Jahres 2021 lagen die Zinssätze sowohl am Kapitalmarkt als auch an dem mit kürzeren Fristen handelnden Geldmarkt im negativen Bereich. Diese historisch günstige Konstellation wirkte seit Jahren entlastend auf die Bremischen Ausgaben. Im Verlauf des Jahres 2022 zogen die Zinsen schnell auf rund 2 % am Geldmarkt und rund 2,5 % am Kapitalmarkt an.

Bis September 2023 setzte sich der Anstieg auf den Kapitalmärkten mit deutlich verminderter Dynamik fort, während die Geldmarktzinsen infolge weiterer Zinsentscheidungen der EZB weiter rasch ansteigen. Aufgrund umfangreicher Zinssicherungen wird derzeit jedoch auch im aktuellen Marktumfeld kein Anstieg der zukünftigen Bremischen Zinsausgaben erwartet.

2. Haushalt des Stadtstaates Bremen

2.1 Vorbemerkungen

Neben den Einzelhaushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen wird im Folgenden auf den für in der Außendarstellung maßgeblichen Haushalt des Stadtstaates Bremen eingegangen, in dem auch der Haushalt der Gemeinde Bremerhaven berücksichtigt wird. Insofern werden im Nachfolgenden – bei Relevanz für den Stadtstaat – auch Bremerhavener Datenlagen wiedergegeben, jedoch nicht einzeln analysiert.

Die nachfolgende Zwischenbilanz der Haushalte nach neun Monaten des Haushaltsvollzugs soll dabei erste Hinweise auf die Chancen, Risiken und Anforderungen zur Einhaltung des zulässigen strukturellen Abschlusses in den bremischen Haushalten geben. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass auch weiterhin

- die Entwicklungen der Kernhaushalte u. a. aufgrund der strukturellen Festbeschreibung der Höhe der Steuereinnahmen nicht unmittelbar auf die Berechnungen des strukturellen Abschlusses übertragen werden können,
- aufgrund der üblichen Verzerrungen unterjähriger Berechnungsstände (von den Planwerten abweichende Buchungstermine, Verzögerungen bei Bezügen zwischen Einnahme- und Ausgabepositionen, im Ist-Ergebnis noch nicht ablesbare Chancen und Risiken etc.) und der erst zum Jahresabschluss erfolgenden Rücklagenzuführungen eindeutige Rückschlüsse auf das Jahresergebnis aus dem vorliegenden Zwischenbericht des Zentralen Finanzcontrollings noch nicht gezogen, d. h. eher Tendenzen aufgezeigt werden können und
- in diesem Zusammenhang evtl. Abweichungen zu Aussagen des Produktgruppen-Controllings zu sehen sind. Nicht enthalten sind hier beispielsweise Risiken, die aufgrund der Prognosemeldungen der Ressorts zum voraussichtlichen Jahresergebnis über das Produktgruppencontrolling ermittelt werden, auf der Betrachtungsebene des Zentralen Finanzcontrollings jedoch aus der Gegenüberstellung des IST-Wertes zum Planwert noch nicht ablesbar sind.

Zudem ist zu beachten, dass sich die Anschlags- und Planwerte in diesem Bericht auf den im Januar beschlossenen Nachtragshaushalt 2023 beziehen.

2.2 Einhaltung der Schuldenbremse

Bremen hat zur Vorbereitung der Einhaltung der Schuldenbremse im Rahmen des Konsolidierungspfades in den Jahren 2011 - 2019 das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 größtenteils abgebaut. Seit 2020 ist der Haushalt gemäß Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Allerdings sind exakt mit dem Beginn des verschärften Haushaltsregimes neue Herausforderungen wie die Pandemiebekämpfung auf Bremen zugekommen, die dazu führten, dass die geforderte schwarze Null nur im „Normalhaushalt“ zu erbringen ist. Für begründete Ausnahmetatbestände ist hingegen weiterhin eine Kreditaufnahme erlaubt.

So hat mit dem Haushaltsgesetz 2023 die Bremische Bürgerschaft festgestellt, dass wegen der Klima- / Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Krieges gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen wird. Zum Ausgleich der finanziellen Auswirkungen aus dieser multiplen Krise wurde im Landeshaushalt Bremen eine Kreditermächtigung in Höhe von insgesamt 3 Mrd. € eingestellt. Die bereitgestellten Mittel zur Bewältigung der mit der Krise einhergehenden Herausforderungen stehen in diesem Haushaltsjahr, und darüber hinaus bis 2027, in Form von Rücklagenentnahmen zur Verfügung. Die Kreditermächtigung ist beginnend im Jahr 2028, über den Zeitraum von dreißig Jahren in jährlichen Raten zu tilgen.

Die Corona-Pandemie stellt dagegen ab 2023 keine Ausnahmesituation im Rahmen der Schuldenbremse mehr dar. Etwaige Folgekosten, die ab diesem Haushaltsjahr anfallen, werden über entsprechende Rücklagenentnahmen finanziert und im Normalhaushalt abgebildet.

Tab. 2: Struktureller Abschluss, Anschlag 2023 inkl. Nachtragshaushalt

Kennzahl	Land HB	Stadt HB	Bremer- haven	Stadtstaat
	Mio. Euro			
Kernhaushalt				
Bereinigte Einnahmen	5.309	3.488	771	6.937
Bereinigte Ausgaben	5.935	3.380	753	7.438
Finanzierungssaldo	-626	108	18	-500
Rücklagen (Entnahme abz. Zuführung)	-2.267	-18	-2	-2.286
Netto-Kredittilgung	-2.893	90	17	-2.787
Bereinigungen				
Finanzielle Transaktionen	17	-1	-1	15
Steuerbereinigungen	-44	-89	-16	-149
Struktureller Abschluss	-2.920	0	0	-2.920
zulässiger struktureller Abschluss	0	0	0	0
Über-/Unterschreitung	-2.920	0	0	-2.920
davon Ausnahmetatbestand: Klima, Ukraine und Energie	3.000	0	0	3.000
Über-/Unterschreitung im Normalhaushalt	80	0	0	80

Aufgrund der vielfältigen Auswirkungen der Klima- und Energiekrise und des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine wurde für den Kernhaushalt des Stadtstaates Bremen 2023 eine Kreditaufnahme von 2.787 Mio. € veranschlagt (siehe Tabelle 2). Nach der Bereinigung um finanzielle Transaktionen, wie zum Beispiel die Vergabe von Darlehen und Darlehensrückflüssen, und der Bereinigung um Konjunkturauswirkungen auf die Steuereinnahmen ergibt sich ein struktureller Abschluss von - 2.920 Mio. €. Erst unter Berücksichtigung des Ausnahmetatbestandes wird die Schuldenbremse eingehalten.

Der mit der Veranschlagung geplante Sicherheitsabstand des Stadtstaates Bremen zum zulässigen strukturellen Abschluss gemäß der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse inklusive Ausnahmetatbestand beträgt demnach 80 Mio. €. In der Betrachtung der bremischen Einzelhaushalte entfällt dieser Sicherheitsabstand in vollem Umfang auf den Kernhaushalt des Landes Bremen, der mit diesen Mitteln die durchschnittliche Tilgungsverpflichtung nach Sanierungshilfengesetz sicherstellt. Die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven planen einen ausgeglichenen strukturellen Haushalt.

Für die Einhaltung der Schuldenbremse und der zusätzlichen Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung besteht somit für den Vollzug kein veranschlagter Sicherheitsabstand.

Vor diesem Hintergrund sieht der Haushalt nach neun Monaten wie folgt aus:

Tab. 3: Struktureller Abschluss, Januar bis September 2023 inkl. Rücklagenbewegungen

Kennzahl	Land HB	Stadt HB	Bremer- haven	Stadtstaat*
	Mio. Euro			
Kernhaushalt				
Bereinigte Einnahmen	4.404	2.727	631	5.685
Bereinigte Ausgaben	4.002	2.768	667	5.355
Finanzierungssaldo	402	-42	-37	329
Rücklagen (Entnahme abzgl. Zuführung)	132	115	8	255
Netto-Kredittilgung	534	73	-29	584
Bereinigungen				
Finanzielle Transaktionen	21	-1	0	19
Steuerbereinigungen	-348	-139	-17	-502
Struktureller Abschluss	207	-66	-46	102
Planwert	-390	90	-73	-352
Über-/Unterschreitung	597	-157	27	454
davon Ausnahmetatbestand:				
Klima, Ukraine und Energie	-299	-7	-7	-314
Über-/Unterschreitung im Normalhaushalt	298	-164	21	140

* Differenz zwischen Stadtstaat-Werten und den aufaddierten Einzelgebietskörperschaften ergibt sich aufgrund von haushaltsinternen Verrechnungen

Die Darstellung könnte vermuten lassen, dass der strukturelle Haushalt des Stadtstaates nach neun Monaten äußerst positiv verläuft. So verzeichnet der strukturelle Saldo eine Verbesserung zum unterjährigen Planwert von beachtlichen 454 Mio. €. Ein Großteil dieser Haushaltsverbesserung betrifft jedoch den Ausnahmetatbestand, so dass bei Herausrechnung dieser Planwertabweichung eine Haushaltsverbesserung im Stadtstaat von 140 Mio. € verbleibt.

Zudem beinhaltet die hier dargestellte Haushaltslage die bereits unterjährig erfolgten Rücklagenentnahmen. Die dagegen zu verrechnenden Rücklagenzuführungen erfolgen erst zum Jahresende, was in Tabelle 3 zu einer positiven Verzerrung des strukturellen Abschlusses und der letztendlich dargestellten Über-/Unterschreitung führt. Dies liegt an der Tatsache, dass ein Großteil der bereits entnommenen Rücklagen, insbesondere zur Deckung der Folgekosten für die Pandemiebekämpfung, noch nicht als tatsächliche Ausgaben abgeflossen sind. Somit führen diese Rücklagen aktuell zu einer Verbesserung, die sich im weiteren Haushaltsvollzug durch Ausgaben bzw. bei ausbleibendem Mittelabfluss durch Zuführung in die Rücklage, noch auflösen wird.

Aus diesen Gründen wird der strukturelle Abschluss und der entsprechende Planwert in der nachfolgenden Tabelle 4 ergänzend ohne jegliche Rücklagenbewegungen dargestellt:

Tab. 4: Struktureller Abschluss, Januar bis September 2023 ohne Rücklagenbewegungen

Kennzahl	Land HB	Stadt HB	Bremer- haven	Stadtstaat
	Mio. Euro			
Struktureller Abschluss	75	-181	-54	-153
Planwert	-522	-25	-81	-370
Über-/Unterschreitung	597	-157	27	217
davon Ausnahmetatbestand: Klima, Ukraine und Energie	-299	-7	-7	-314
Über-/Unterschreitung im Normalhaushalt	298	-164	21	-97

Erst so wird deutlich, dass der strukturelle Abschluss nach neun Monaten einen negativen Wert aufweist (-153 Mio. € im Stadtstaat).

Zwar liegt der Haushalt in dieser Abgrenzung noch um 217 Mio. € über dem bei Haushaltsaufstellung für diesen Zeitpunkt geplanten Wert. Bereinigt um den Ausnahmetatbestand verzeichnet die aktuelle Haushaltslage im Normalhaushalt jedoch letztendlich eine negative Planwertabweichung von 97 Mio. € und somit ein Haushaltsproblem. Dieses Problem betrifft aus Sicht des Zentralen Finanzcontrollings ausschließlich den Haushalt der Stadt Bremen, während die Haushalte des Landes und der Stadt Bremerhaven auch in dieser Abgrenzung positiv verlaufen.

Es ist davon auszugehen, dass die bei Haushaltsaufstellung veranschlagte globale Minderausgabe von 84 Mio. € somit rein rechnerisch noch nicht aufgelöst werden konnte. Jedoch ist zu beachten, dass die Realisierung dieser veranschlagten globalen Minderausgaben in Höhe von 70 Mio. € im Haushalt des Landes vom Senat am 17. Oktober 2023 beschlossen wurde und deren Umsetzung zeitnah erfolgen soll.

Zu dieser ablesbaren Schwierigkeit sind noch zusätzliche Haushaltsprobleme zu benennen, die schon bekannt sind und im weiteren Jahresverlauf eintreten werden: Insbesondere werden sich die aktuell noch ausgewiesenen Zinsminderausgaben von rd. 112 Mio. € bis zum Jahresende auf ca. 30 Mio. € (Stadtstaat) minimieren. Diese nur temporäre Haushaltsverbesserung gleicht aktuell einen Großteil der prognostizierten erheblichen Sozialleistungsmehrausgaben aus. Zum Jahresende müssen somit, neben den schon bekannten globalen Minderausgaben, auch diese Haushaltsverschlechterungen anderweitig aufgefangen werden.

Tab. 5: Haushalt des Stadtstaates Bremen

	Januar - September						
	IST 2023	Planwert	IST ggü. Planwert		Vorjahr 2022	IST ggü. Vorjahr	
			Mio. €	in %		Mio. €	in %
Steuerabhängige Einnahmen	4.184	3.866	+ 318	+ 8,2	3.698	+ 486	+ 13,1
- Steuern	3.854	3.513	+ 341	+ 9,7	3.335	+ 519	+ 15,6
- Bundesergänzungszuweis. (BEZ)	330	353	- 23	- 6,4	363	- 33	- 9,1
Sanierungshilfen	400	400	+ 0	+ 0,0	400	+ 0	+ 0,0
Sonstige konsumtive Einnahmen	1.018	710	+ 309	+ 43,5	1.149	- 131	- 11,4
Investive Einnahmen	82	89	- 7	- 7,5	121	- 39	- 32,1
Globale Einnahmen	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Bereinigte Einnahmen	5.685	5.064	+ 620	+ 12,3	5.369	+ 316	+ 5,9
Primäreinnahmen	5.684	5.064	+ 620	+ 12,2	5.369	+ 316	+ 5,9
Personalausgaben	1.614	1.615	- 1	- 0,1	1.545	+ 69	+ 4,4
Personalkostenzuschüsse	593	595	- 2	- 0,4	576	+ 17	+ 2,9
Sozialleistungsausgaben	1.237	997	+ 240	+ 24,0	1.091	+ 145	+ 13,3
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.198	887	+ 311	+ 35,1	1.382	- 183	- 13,3
Investitionsausgaben	390	470	- 80	- 17,0	349	+ 41	+ 11,7
Zinsausgaben	324	435	- 112	- 25,6	428	- 104	- 24,3
Globale Ausgaben (Bremen-Fonds, Handlungsf.)	0	354	- 354	- 100,0	0	+ 0	---
Konsolidierungserfordernis	0	-63	+ 63	---	0	+ 0	---
Bereingte Ausgaben	5.355	5.290	+ 65	+ 1,2	5.371	- 16	- 0,3
Primärausgaben	5.031	4.854	+ 177	+ 3,6	4.943	+ 88	+ 1,8
Finanzierungssaldo	329	-226	+ 555		-2	+ 332	
Primärsaldo	653	210	+ 443	+ 211	425	+ 228	+ 54
Saldo der haushaltstechn. Verrechnungen	-6	-20	+ 14	---	-4	- 1	---
Finanzierungssaldo (inkl. Verrechn.)	324	-246	+ 569		-7	+ 330	
Rücklagen (Entnahme abz. Zuführung)	255	18	+ 237	---	367	- 112	- 30,6
Netto-Kredittilgung	579	-228	+ 806		361	+ 218	+ 60

2.3.1 Einnahmen

Steuerabhängige Einnahmen

Nach Abschluss des dritten Quartals überschreiten die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates die 4-Mrd. €-Marke, was beachtliche 74 % der Gesamteinnahmen darstellt. Der Vorjahreswert wird damit um 486 Mio. € überschritten. Der Planwert wird zum aktuellen Zeitpunkt um 318 Mio. € übertroffen, was hauptsächlich auf verschiedene Einmaleffekte zurückzuführen ist, die bei der maßgeblichen Steuerschätzung Mai 2022 nicht vorhersehbar waren.

Bei der Betrachtung der Steuereinnahmen ist folgendes zu beachten:

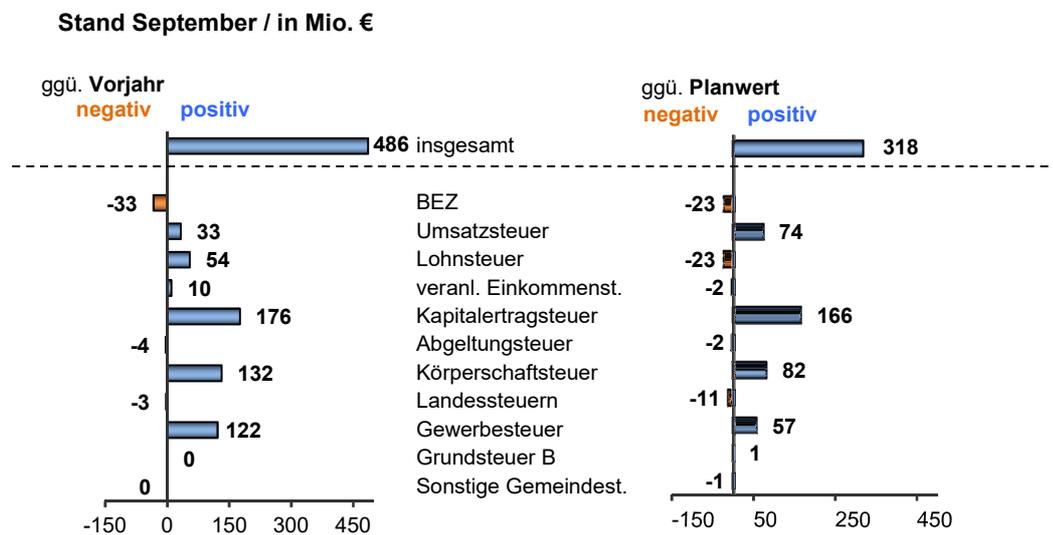
- Den größten Einfluss auf die positive Plan- und Vorjahreswertabweichung hat die Kapitalertragssteuer. Aufgrund eines Einmaleffektes (Ausschüttung einer Aktiengesellschaft) im Juli 2023, weist diese Steuerart eine positive Vorjahresabweichung von 176 Mio. € und eine Planwertverbesserung von 166 Mio. € auf.
- Auch die Körperschaft- und Gewerbesteuer verlaufen im Vorjahresvergleich (+ 132 und + 122 Mio. €) und gegenüber den geplanten Werten (+ 82 und + 57 Mio. €) zunehmend haushaltsverbessernd, was jedoch zu einem großen Teil auf Einzelfall-Veranlagungen alter Zeiträume im Bereich dieser beiden Steuerarten zurückzuführen ist.

- Nach einem eher moderaten Steueraufkommen in den ersten zwei Quartalen 2023 konnte sich die Umsatzsteuer im vergangenen Monat, hauptsächlich aufgrund der Quartalsabrechnung aus dem Finanzkraftausgleich, nun erholen und verzeichnet aktuell ebenfalls eine Vorjahres- und Planwertverbesserung (+ 33 und + 74 Mio. €).

Die bei Haushaltsaufstellung geplanten Werte wurden nach neun Monaten nur von der Lohnsteuer und den BEZ deutlich unterschritten:

Die Lohnsteuer weist zwar eine Verbesserung zum Vorjahr um knapp 10 % auf, der geplante Wert wird jedoch um 23 Mio. € unterschritten. Hier bleibt abzuwarten, ob es sich um Auswirkungen einer konjunkturellen Schwäche handelt oder ob der veranschlagte Wert zum Jahresende doch noch eingehalten werden kann.

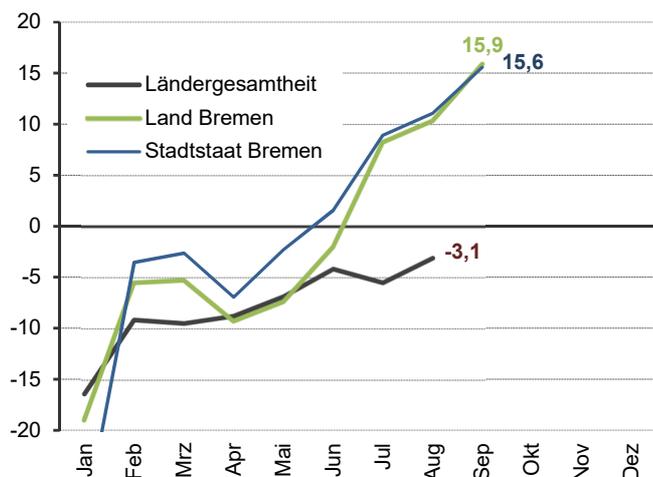
Abb. 9: Steuerabhängige Einnahmen / Stadtstaat Bremen / Veränderung ggü. Vorjahr und Planwert



Die Negativabweichung der BEZ spiegelt die anhaltend schwache Steuerentwicklung der Ländergesamtheit wider (Abbildung 10). Wo der Stadtstaat Bremen aufgrund der letzten steuerstarken Monate nunmehr eine Zuwachsrate von + 15,6 % verzeichnet, verbleibt die der Ländergesamtheit dagegen auf einem Negativwert (- 3,1 % im August).

Aufgrund der Festschreibung können die ausgewiesenen Steuermehreinnahmen nicht zur Deckung von Mehrausgaben herangezogen werden und werden im Rahmen der Konjunkturbereinigung nivelliert.

Abb. 11: Zuwachsraten der Steuereinnahmen in %



Zu beachten ist, dass das Bremer Ergebnis ohne die hohen Einmalzahlungen und Sondereffekte deutlich schwächer ausfallen würde. Aufgrund des unbeständigen Steueraufkommens im ersten Quartal und der vielen Einzelfälle der vergangenen Monate, sollte von einer Trendaussage für den Jahresverlauf abgesehen werden, wobei der Einmaleffekt bei der Kapitalertragsteuer dem Stadtstaat zum Jahresende nachhaltig zugutekommt.

Sonstige Einnahmen

Seit dem Berichtsjahr 2020 erhält Bremen Sanierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 4 GG in Verbindung mit dem Sanierungshilfengesetz in Höhe von 400 Mio. € aus dem Bundeshaushalt, die dem Haushalt als direkte Einnahmen zu gute kommen. Im Gegenzug verpflichtet sich der Stadtstaat Bremen die Schuldenbremse einzuhalten, Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft zu ergreifen und seine übermäßige Verschuldung abzubauen. Diese ist über eine jährliche haushaltsmäßige Tilgung in Höhe von insgesamt mindestens 50 Mio. € zu leisten. Darüber hinaus sind in einem Zeitraum von jeweils fünf Jahren weitere haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von 150 Mio. € zu leisten. Bei gleichmäßiger Verteilung dieser Summe ergibt sich eine Gesamttilgung von 80 Mio. € je Jahr. Daneben sieht das Sanierungshilfengesetz für begründete besondere Ausnahmefälle, wie zuletzt die Corona-Pandemie und nunmehr die Klima- und Energiekrise sowie der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, ebenfalls Ausnahmen von diesen Regelungen vor.

Die Sanierungshilfen erhält Bremen jeweils zum 1. Juli eines Jahres. Diese werden entsprechend im unterjährigen Planwert berücksichtigt.

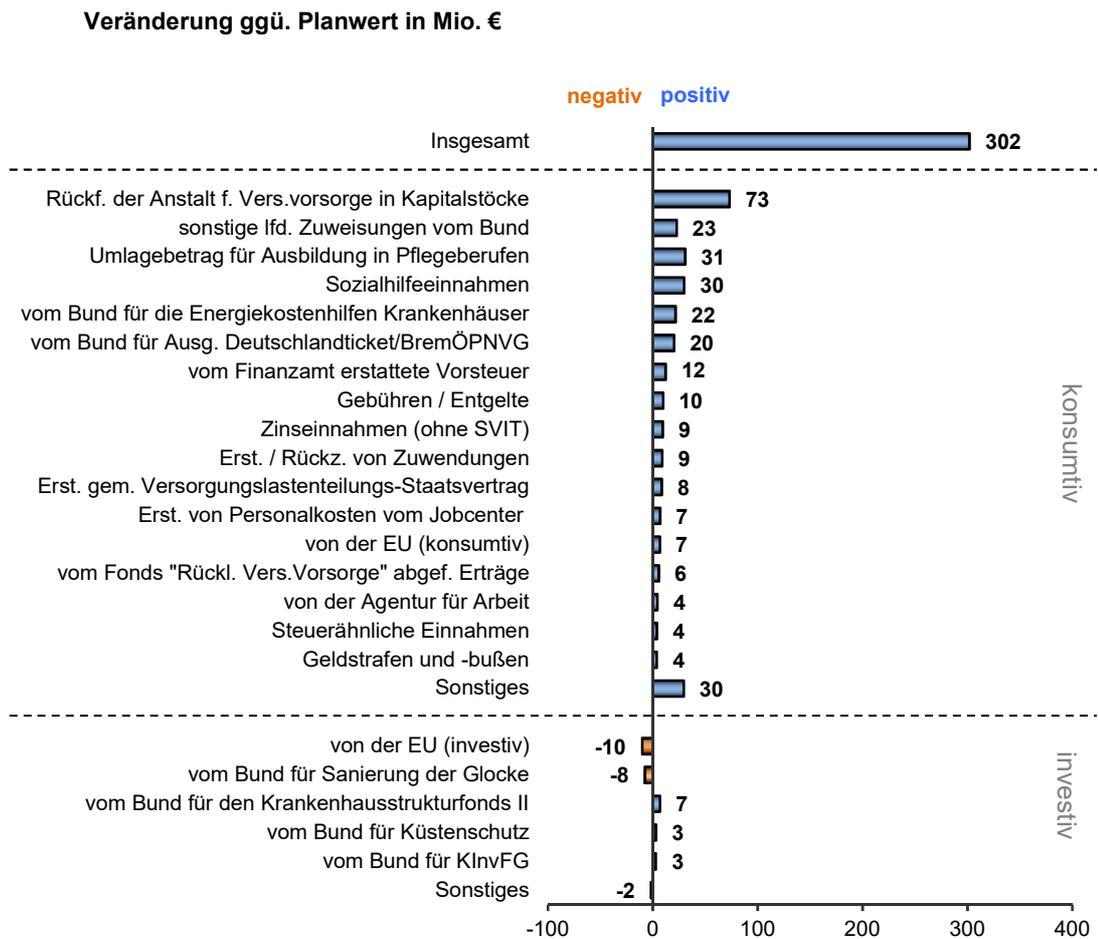
Die sonstigen Einnahmen (ohne steuerabhängige Einnahmen und Sanierungshilfen) entwickeln sich im Jahresverlauf gegenüber dem unter Berücksichtigung der multiplen Krise (Klima/Energie/Ukraine) gebildeten Planwert deutlich positiv (+ 302 Mio. €, siehe Abbildung 11).

Die Abweichungen werden dabei insbesondere durch die konsumtiven Einnahmen des Stadtstaates gezeichnet. Diese überschreiten den geplanten Wert um rund 309 Mio. €.

Zu beachten ist jedoch, dass allein 73 Mio. € dieser Planwertabweichung auf die Rückführungen der Anstalt für Versorgungsvorsorge in die Kapitalstöcke des Landes und der Stadt Bremen zurückzuführen sind. Deren Berücksichtigung im Planwert erfolgt erst zum Jahresende, so dass es sich hierbei nur um eine temporäre Haushaltsverbesserung handelt, die sich im Jahresabschluss vollständig auflöst.

Des Weiteren ist die signifikante Planwertverbesserung, wie bereits eingangs erwähnt, zu einem großen Teil durch Bundesmittel zu erklären. So hat Bremen unerwartet beispielsweise rd. 22 Mio. € als Energiekostenhilfen für Krankenhäuser und ca. 20 Mio. € als Bezuschussung für das Deutschlandticket erhalten. Hierbei ist zu beachten, dass diese Einnahmen nicht in Gänze zu einer tatsächlichen Haushaltsverbesserung führen, da sie auf Seiten der konsumtiven Ausgaben entsprechende Gegenpositionen finden.

Abb. 11: Sonstige Einnahmen / Stadtstaat Bremen / Stand September



Gegenüber dem Vorjahresvergleichswert fallen die sonstigen konsumtiven Einnahmen jedoch um 131 Mio. € geringer aus. Diese deutliche Verschlechterung ergibt sich hauptsächlich aus den in 2022 erfolgten Bundesprogrammen zu Bekämpfung der Pandemie (z.B. Überbrückungshilfen), die im Berichtsjahr nicht mehr fortgeführt wurden.

Die investiven Einnahmen fallen sowohl zum geplanten Wert als auch gegenüber dem Vorjahreszeitraum geringer aus (- 7 Mio. € bzw. - 39 Mio. €). Auch hier haben geringere Bundeseinnahmen als noch 2022 den größten Einfluss.

2.3.2 Ausgaben

Personalausgaben

Die Personalausgaben verschlechtern den Haushalt des Stadtstaates mit Stand September gegenüber dem Vorjahreswert um 69 Mio. €. Im Wesentlichen führen die bei der Haushaltsaufstellung beschlossene Zielzahlerhöhung und Beförderungseffekte sowie erhebliche Steigerungen bei den Beihilfeausgaben zu dem hier aufgezeigten, auf dem Niveau der entsprechenden Planung (- 1 Mio. €) liegenden Anstieg der Personalkosten.

Für den weiteren Jahresverlauf ist davon auszugehen, dass die Personalausgaben nicht zu einer Haushaltsverschlechterung im aktuellen Haushaltsjahr gegenüber dem Anschlag beitragen werden.

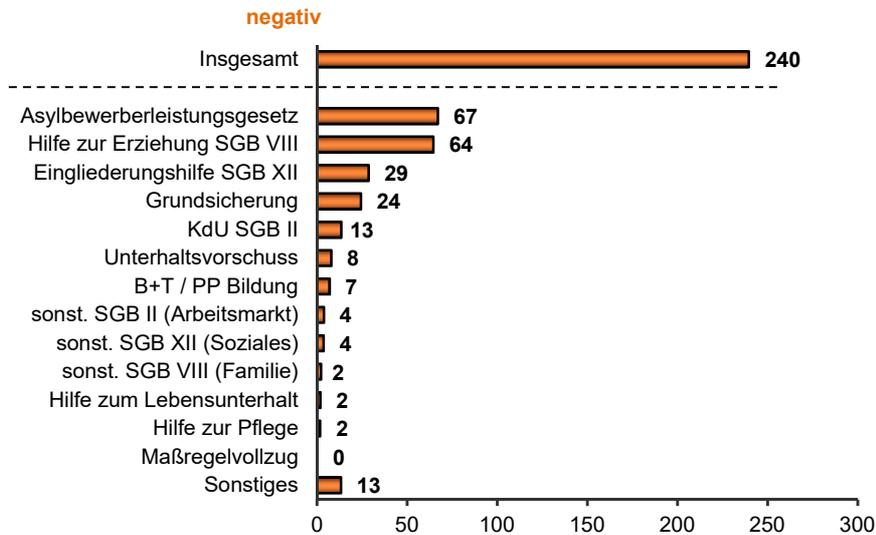
Die Personalkostenzuschüsse, die ab diesem Berichtsjahr gesondert ausgewiesen werden und nicht wie bisher in den sonstigen konsumtiven Ausgaben enthalten sind, liegen sowohl auf Planwert- als auch auf Vorjahresniveau.

Sozialleistungsausgaben

Insgesamt entwickeln sich die verschiedenen Sozialleistungsausgaben des Stadtstaates sowohl gegenüber dem Vorjahr (+ 145 Mio. €) als auch im Planwertvergleich (+ 240 Mio. €) signifikant haushaltsverschlechternd. Innerhalb der großen Gruppe der Sozialleistungen sind aber durchaus unterschiedliche Entwicklungen feststellbar, wobei die Sozialleistungen nachfolgend aufgrund ihrer Zuordnung zur bundesweit einheitlichen Funktionskennziffer und nicht aufgrund der Produktgruppenzugehörigkeit ausgewertet wurden:

Abb. 12: Sozialleistungsausgaben / Stadtstaat Bremen / Stand September

Veränderung ggü. Planwert in Mio. €



Zu erkennen ist, dass besonders die Bedarfe nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit einer Abweichung von 67 Mio. € höher als geplant ausfielen. Ursächlich für diese deutlichen Mehrausgaben sind auch die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung, Versorgung und Integration von Geflüchteten - insbesondere aus der Ukraine –, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht vorhersehbar waren und somit keine entsprechend hohe Gegenposition in den Planwerten finden. Dieser Teil der Mehrausgaben wird noch dem Ausnahmetatbestand zugeordnet und somit kreditfinanziert. Im Vorjahresvergleich liegt diese Ausgabeart jedoch in etwa auf dem Niveau von 2022 (+ 2 Mio. €).

Ebenfalls eine große Planwertabweichung stellen die Hilfen zur Erziehung dar (+ 64 Mio. € ggü. dem Planwert und 51 Mio. € ggü. dem Vorjahreswert). Erklärt werden diese Kosten zu einem großen Teil auch hier durch die Unterbringung und Betreuung von minderjährigen Geflüchteten, auch bzw. insbesondere aus der Ukraine.

Eine Kennzeichnung dieser ausnahmetatbestandlich finanzierten Ausgaben ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht erfolgt. Zum Jahresende wird eine überschlägige Berechnung erfolgen, die dann zu einer Verbesserung des Normalhaushaltes (ohne Ausnahme) führen wird. Eine Prognose, wie hoch die ausnahmetatbestandlich finanzierten Sozialleistungsausgaben zum Jahresende sein werden, war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch nicht möglich.

Sonstige konsumtive Ausgaben

Gerade diese Ausgabeart weist ein Konglomerat von verschiedenen Sachverhalten auf, die sich auf eine Vielzahl von Haushaltsstellen verteilen. Manche stehen mit der Einnahmeentwicklung in Verbindung, viele verzeichnen keine im Vorfeld klar vorhersehbare und somit monats-scharf planbare Entwicklung

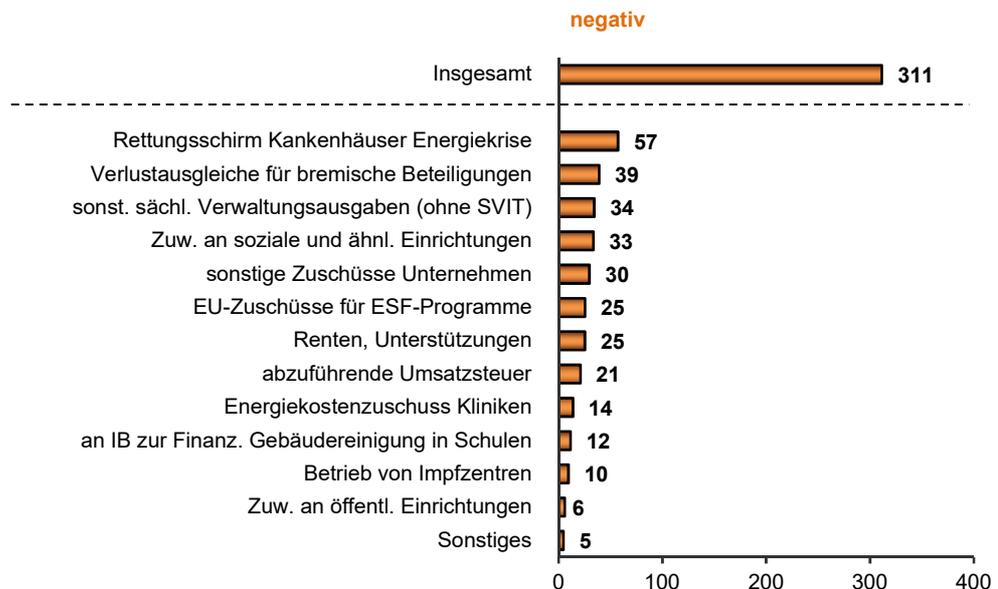
und auch hier stehen die größten Positionen wieder im Zusammenhang mit der Klima- und Energiekrise, mit den finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine sowie weiterhin mit den Folgekosten der Corona-Pandemie.

Nach neun Monaten zeigen die konsumtiven Ausgaben insgesamt eine unterjährige Haushaltsverschlechterung von rund 311 Mio. € gegenüber dem geplanten Wert auf (siehe Abbildung 13). Den größten Anteil an dieser hohen Planwertabweichung tragen die Ausgaben des Rettungsschirmes Krankenhäuser zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise mit 57 Mio. €, die innerhalb des Ausnahmetatbestandes den strukturellen Haushalt nicht belasten, und die Verlustausgleichszahlungen an bremische Beteiligungsgesellschaften in Höhe von 39 Mio. €.

Weitere Einzelpositionen, die zu der hohen Negativabweichung führen, bilden hier beispielsweise die an das Finanzamt abzuführende Umsatzsteuer und an die Betriebe gewerblicher Art zu zahlende Umsatzsteuer-Erstattungsansprüche in Höhe von ca. 21 Mio. €, die Zuweisungen an die Immobilien Bremen zur zentralen Finanzierung der Gebäudereinigung in Schulen (rd. 12 Mio. €) und der Betrieb von Impfzentren anlässlich der Corona-Pandemie, einschließlich die Beschaffung und Logistik für die Durchführung von Impfungen (knapp 10 Mio. €), denen allesamt keine entsprechende Planwertpositionen gegenüberstehen.

Abb. 13: Konsumtive Ausgaben / Stadtstaat Bremen / Stand September

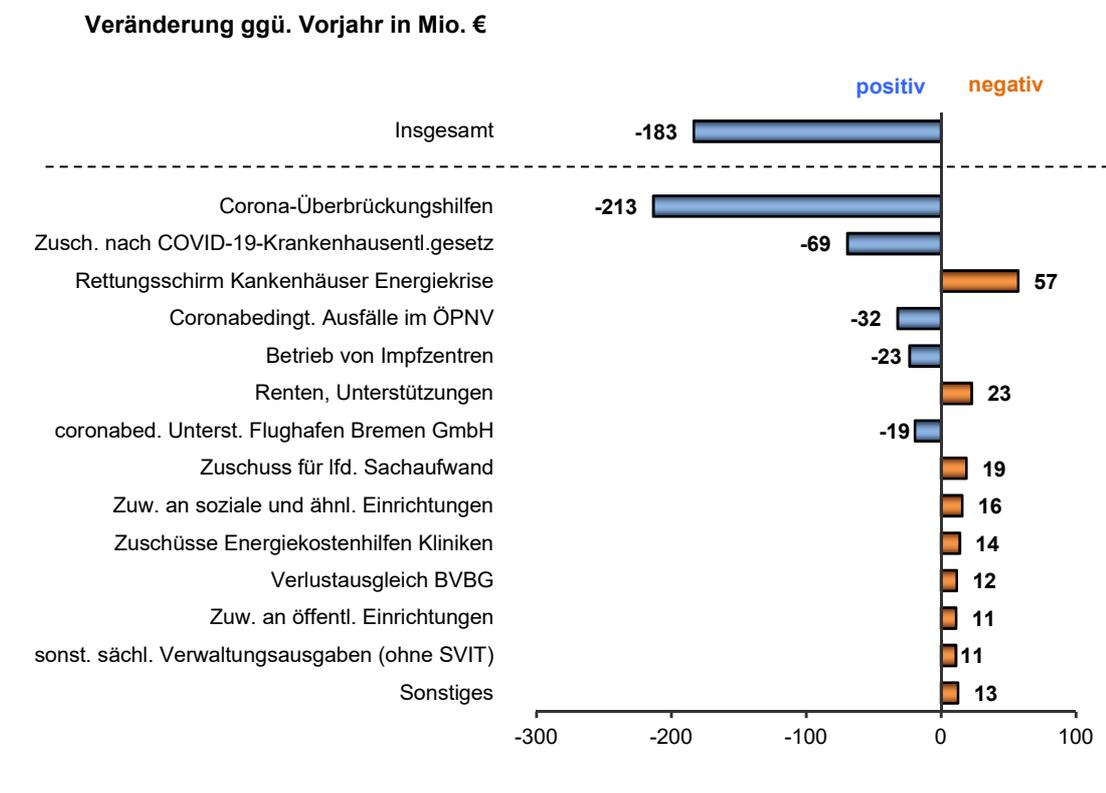
Veränderung ggü. Planwert in Mio. €



Dagegen liegen die sonstigen konsumtiven Ausgaben um 183 Mio. € unter dem Vorjahresvergleichswert (siehe Abbildung 14). Hauptursächlich für diese Haushaltsverbesserung sind die in 2022 erforderlichen enormen Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, die in diesem Haushaltsjahr nur noch eine untergeordnete, wenn auch nicht zu vernachlässigende Rolle spielen. So wurden 2022 beispielsweise allein 213 Mio. € für das Förderprogramm Corona-Überbrückungshilfen und 69 Mio. € Corona-Unterstützungshilfen für Bremer Kliniken ausgezahlt, denen in diesem Berichtsjahr keine entsprechenden Auszahlungen mehr gegenüberstehen.

Die größte Negativabweichung im Vorjahresvergleich stellt, analog zur Planwertabweichung, der Rettungsschirm für Krankenhäuser aufgrund der Energiekrise dar. Diese Ausgabe hat es 2022 noch nicht gegeben, weshalb das Ist in voller Höhe als Haushaltsverschlechterung zu Buche schlägt.

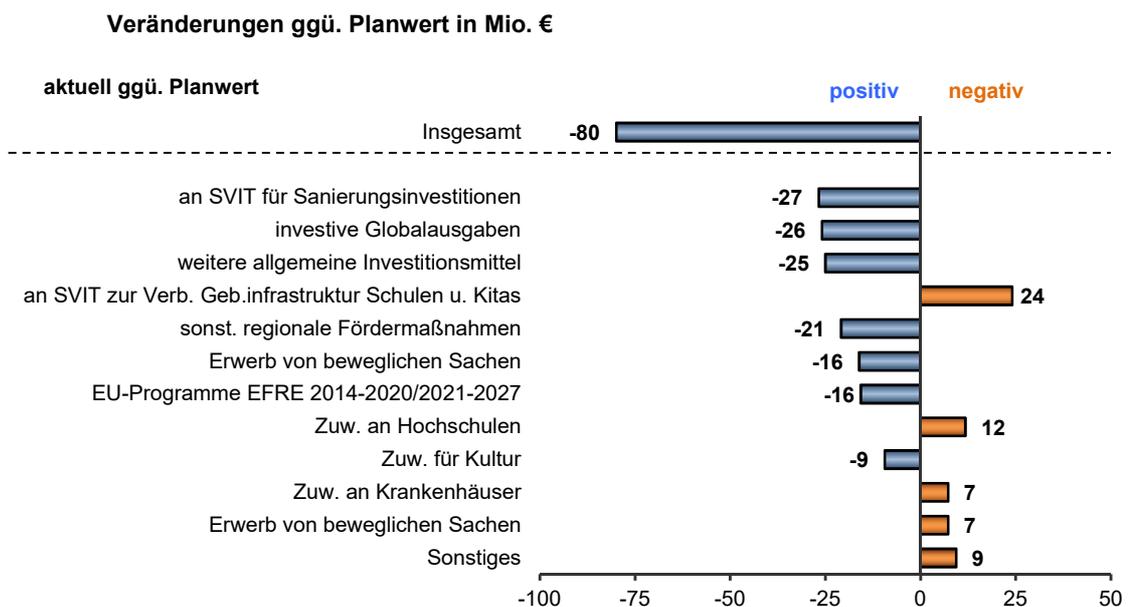
Abb. 14: Konsumtive Ausgaben / Stadtstaat Bremen / Stand September



Investive Ausgaben

Die Investitionsausgaben liegen nach Abschluss des dritten Quartals unter dem veranschlagten Wert (- 80 Mio. €), damit aber um 41 Mio. € über dem Vorjahresvergleichswert. Das Aggregat der Investitionsausgaben weist im Jahresverlauf jedoch immer größere Schwankungen auf und es bleibt abzuwarten, wie viele Mittel, z.B. für Sanierungsmaßnahmen, noch abfließen werden. In der Regel fließt ein nicht unerheblicher Teil der Investitionsausgaben erst im letzten Quartal ab.

Abb. 15: Investitionen / Stadtstaat Bremen / Stand September



Diese Problematik spiegelt sich auch in der größten Abweichungsposition zum Planwert (Abb. 15) wider: So wurden bisher 27 Mio. € weniger an das Sondervermögen für Immobilien und Technik (SVIT) für Sanierungsinvestitionen ausgezahlt als geplant. Aufgrund der angespannten Situation in der Baubranche ist abzuwarten, ob diese Maßnahmen nur mit etwas Zeitverzug realisiert werden oder ob sie eine tatsächliche Haushaltsverbesserung für 2023 darstellen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den regionalen Fördermaßnahmen (- 21 Mio. €). Auch hier ist fraglich, ob die Mittel im Jahresverlauf lediglich aufgrund von Verzögerungen später abfließen werden oder ob eine tatsächliche Minderausgabe zum Jahresende vorliegen wird.

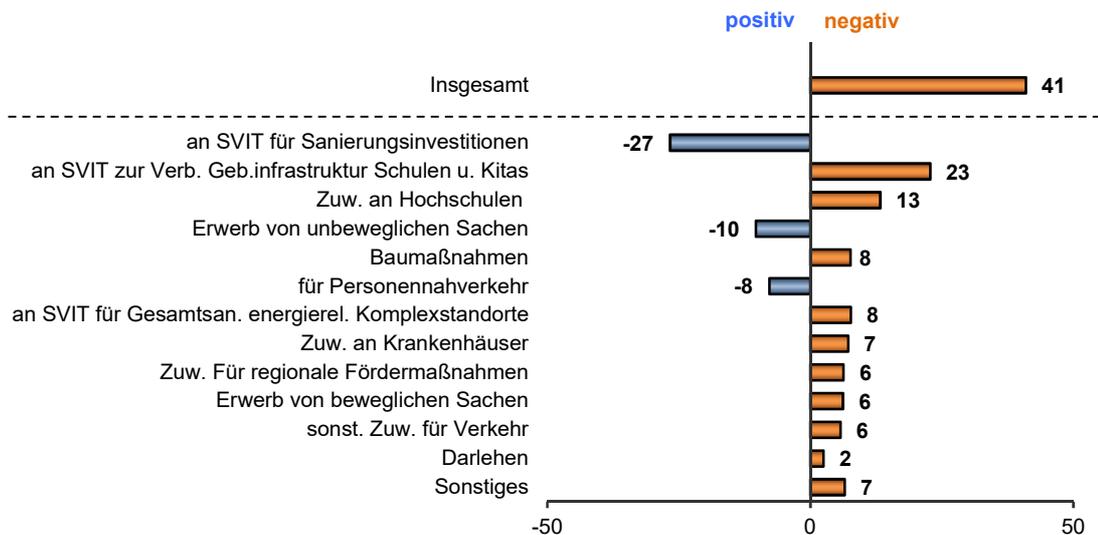
Die einzig größere Mehrausgabe im Bereich der Investitionen resultiert aus den Zahlungen an das SVIT zur Verbesserung der Infrastruktur an Schulen und Kitas. Diese Mittel sind Ausläufer der zur Bewältigung der Corona-Pandemie initiierten Programme, werden über entsprechende Entnahmen aus der Bremen-Fonds-Rücklage gedeckt und stellen daher strukturell keine reale Haushaltsverschlechterung dar.

Auch im Vorjahresvergleich fallen die bereits genannten Zahlungen an das SVIT im positivem als auch im negativen Bereich analog der Planwertabweichung ins Gewicht (siehe nachfolgende Abb. 16).

Eine weitere größere haushaltsverschlechternde Position bilden die Zuweisungen an die Hochschulen, die um rund 13 Mio. € höher als noch im Vorjahr ausfallen, von denen allein knapp 5 Mio. € auf energetische Sanierungs- und Energieeffizienzmaßnahmen entfallen, die zu einem Großteil durch den Ausnahmetatbestand abgedeckt sind.

Abb. 16: Investitionen / Stadtstaat Bremen / Stand September

Veränderungen ggü. Vorjahr in Mio. €



Zinsausgaben

Zum geplanten Wert, der sich am Vorjahresverlauf orientiert, ergeben sich aktuell Zinsminderausgaben in Höhe von 112 Mio. €. Es wurden im bisherigen Jahresverlauf geringere Disagien fällig, welche kameral die Zinsausgaben erhöhen. Bis zum Jahresende werden diese Zahlungen wegen geplanter Emissionstätigkeiten jedoch noch anfallen, sodass die prognostizierten Minderausgaben auf ca. 30 Mio. € zurückgehen werden.

Die aktuelle Haushaltsverbesserung, die aufgrund der Zinsminderausgaben nach neun Monaten vorliegt, wird somit im Jahresverlauf deutlich minimiert werden.

2.3.3 Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Ausnahmetatbestand Klima, Energie und Ukraine

Der Senat hat mit den Nachtragshaushalten 2023 einen notlagenbedingten Klima- und Krisenfonds in Höhe von 3 Mrd. € zur Bekämpfung der Klima- und Energiekrise sowie der Auswirkungen des Ukraine-Krieges beschlossen. Die bereitgestellten Mittel stehen in diesem Haushaltsjahr, und darüber hinaus bis 2027, in Form von Rücklagenentnahmen zur Verfügung.

Für die Deckung der finanziellen Auswirkungen wurde für 2023 entschieden, die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse in Anspruch zu nehmen. Im laufenden Haushaltsjahr wurden in diesem Zuge über den eigens eingerichteten Produktplan 99 „Klimastrategie, Ukraine/Energiekrise“ 735 Mio. € für ausnahmebedingte Ausgaben veranschlagt.

Tab. 6: Einnahmen und Ausgaben des Stadtstaates Bremen für den Ausnahmetatbestand Klima/Energie/Ukraine

Januar - September 2023				
	IST	Planwert	IST ggü. Planwert	Anschlag
Steuerabhängige Einnahmen	0	0	0	0,0
Sozialleistungseinnahmen	0	0	0	0,0
konsumtive Einnahmen	0	0	0	0,0
investive Einnahmen	0	0	0	0,0
Mindereinnahmen	0	0	0	0
Bereinigte Einnahmen	0	0	0	-32
Personalausgaben	1	0	1	0
Sozialleistungen	0	0	0	0
Sonstige kons. Ausgaben	61	0	61	0
Investitionen	38	80	-42	235
globale Ausgaben	0	333	-333	500
Bereinigte Ausgaben	100	414	-314	735
Saldo	-100	-414	314	-767

Der Ausnahmetatbestand beläuft sich bei Aggregation der bremischen Einzelhaushalte auf Stadtstaaten-Ebene derzeit auf - 100 Mio. € netto. Hierbei ist zu beachten, dass noch erhebliche Mittelabflüsse im vierten Quartal zu erwarten sind und daher in den obigen Daten noch nicht berücksichtigt sind. Diese umfassen u.a. bspw. noch Mehrbedarfe bei den Sozialleistungen im Kontext der Ukraine-Geflüchteten sowie veranschlagte Ausgaben bei der Beschaffung u.a. der E-Busse und im Bereich der energetischen Gebäudesanierung. Der Saldo fällt damit aktuell (noch) geringer als im Landeshaushalt (- 114 Mio. €) aus, welcher die Notlagenkreditfinanzierung vollständig trägt. Dies liegt an temporären Einnahmeüberschüssen der Stadtgemeinden resultierend aus Mittelzuweisungen des Landes, die in den kommunalen Haushalten zwar einnahmeseitig bereits verbucht sind, denen jedoch noch keine vollständigen städtischen Ausgaben gegenüberstehen, weil diese erst nach Eingang der Landesmittel geleistet werden können. Hierbei handelt es sich um ein temporäres Timelag, welches bis zum Jahresende ausgeglichen sein wird.

Im Gegensatz zum Ausnahmetatbestand „Corona-Pandemie“ der letzten Jahre, der von vielen Bundesprogrammen geprägt war, weist die aktuelle Notlage im Stadtstaat keine Einnahmen aus.

Die Ausgaben verlaufen aktuell hauptsächlich in den Aggregaten der sonstigen konsumtiven Ausgaben (61 Mio. €) und der Investitionsausgaben (38 Mio. €), während die schon in hohem Maße angefallenen Sozialleistungsausgaben erst im weiteren Jahresverlauf dem Ausnahmetatbestand zugeordnet werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann davon ausgegangen werden, dass das Gesamtvolumen von 735 Mio. € im laufenden Haushaltsjahr nicht ausgeschöpft wird. Daraus resultierend wird zum Jahresende mit einer Rücklagenbildung gerechnet, da zwar im letzten Quartal noch von ansteigenden Mittelabflüssen ausgegangen wird, diese jedoch nicht das volle Ausgabevolumen umfassen werden. Die noch verfügbaren Mittel werden dann in den kommenden Haushaltsjahren bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt und durch Rücklagenentnahmen gedeckt.

3. Haushalt des Landes Bremen

Der Haushalt des Landes Bremen weist nach neun Monaten einen positiven Finanzierungssaldo von 402 Mio. € auf. Dies bedeutet eine deutliche Planwertverbesserung von 763 Mio. € (siehe Tabelle 7). Diese auf den ersten Blick sehr positive bisherige Entwicklung muss bei der Betrachtung der Einhaltung der Schuldenbremse und der Sanierungshilfenvereinbarung des „Normalhaushaltes“ jedoch noch deutlich relativiert werden: Die Planwertverbesserung der Ausnahmebeträge für Klima/Energie/Ukraine beträgt 299 Mio. €, so dass der „Normalhaushalt“ (ohne Ausnahmetatbestand) des Landes nach neun Monaten „nur“ noch eine Verbesserung zum Planwert von 464 Mio. € verzeichnet.

Aber auch dieser Wert gibt nicht die tatsächlich eher angespannte Haushaltslage des Landes wider. So verzeichnen alleine die Steuern Mehreinnahmen von 292 Mio. € zum Planwert, die aufgrund der konjunkturellen Bereinigungen nicht genutzt werden können. Zudem werden sich die Zinsminderausgaben, die den Haushalt aktuell um 111 Mio. € verbessern, zum Jahresende auf ca. 22 Mio. € reduzieren.

Tab. 7: Haushalt des Landes Bremen

	Januar - September						
	IST 2023	Planwert	IST ggü. Planwert		Vorjahr 2022	IST ggü. Vorjahr	
			Mio. €	in %		Mio. €	in %
Steuerabhängige Einnahmen	3.154	2.884	+ 270	+ 9,4	2.801	+ 353	+ 12,6
- Steuern	2.824	2.532	+ 292	+ 11,5	2.438	+ 387	+ 15,9
- Bundesergänzungszuweis. (BEZ)	330	353	- 23	- 6,4	363	- 33	- 9,1
Sanierungshilfen	400	400	+ 0	+ 0,0	400	+ 0	+ 0,0
Sozialleistungseinnahmen	275	248	+ 27	+ 10,8	240	+ 35	+ 14,7
Sonstige konsumtive Einnahmen	473	299	+ 173	+ 57,9	725	- 252	- 34,8
Investive Einnahmen	101	103	- 1	- 1,2	139	- 38	- 27,1
Globale Einnahmen	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Bereinigte Einnahmen	4.404	3.935	+ 469	+ 11,9	4.305	+ 99	+ 2,3
Primäreinnahmen	4.403	3.935	+ 469	+ 11,9	4.305	+ 99	+ 2,3
Personalausgaben	622	639	- 16	- 2,6	601	+ 21	+ 3,6
Personalkostenzuschüsse	912	1.016	- 104	- 10,2	1.002	- 90	- 9,0
Sozialleistungsausgaben	579	501	+ 78	+ 15,6	535	+ 44	+ 8,2
Schlüsselzuweisungen	628	628	+ 0	+ 0,0	558	+ 70	+ 12,5
Sonstige konsumtive Ausgaben	709	484	+ 225	+ 46,4	921	- 211	- 23,0
Investitionsausgaben	228	292	- 64	- 22,0	211	+ 17	+ 8,0
Zinsausgaben	323	434	- 111	- 25,6	427	- 104	- 24,4
Globale Ausgaben (Bremen Fonds, Handlungsf.)	0	353	- 353	- 100,0	0	+ 0	---
Konsolidierungserfordernis	0	-53	+ 53	---	0	+ 0	---
Bereinigte Ausgaben	4.002	4.295	- 294	- 6,8	4.255	- 253	- 5,9
Primärausgaben	3.678	3.861	- 182	- 4,7	3.827	- 149	- 3,9
Finanzierungssaldo	402	-361	+ 763		50	+ 352	- 87,5
Primärsaldo	725	74	+ 651	+ 881,5	477	+ 248	+ 51,9
Rücklagen (Entnahme abz. Zuführung)	132	16	+ 132	---	271	- 139	- 51
Netto-Kredittilgung	534	-345	+ 879	---	322	+ 212	+ 66,1

Bei den sonstigen Einnahmen profitiert das Land hauptsächlich von Bundes-einnahmen, wie die Energiekostenhilfen für Krankenhäuser und Ausgleichszahlungen für das Deutschlandticket. Den ebenfalls stark krisengeprägten sonstigen konsumtiven Mehrausgaben von 225 Mio. € steht die Auflösung der veranschlagten globalen Minderausgaben in Höhe von 70 Mio.€ gegenüber.

Hierzu hat der Senat bereits eine Realisierung am 17. Oktober 2023 beschlossen, deren Umsetzung aber in den dargestellten Daten noch nicht berücksichtigt ist.

Auch die Sozialleistungen weisen, größtenteils aufgrund von Ausgaben im Bereich der Flüchtlingshilfen, aktuell Mehrausgaben in Höhe von 78 Mio. € aus. Ein Teil dieser Mehrausgaben, die zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht beziffert werden können, werden zum Jahresende über den Ausnahmetatbestand kreditfinanziert.

Im Vorjahresvergleich fällt der Finanzierungssaldo, hauptsächlich aufgrund geringer Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, ebenfalls deutlich besser (+ 352 Mio. €) aus.

Dies wird besonders deutlich bei der Betrachtung der sonstigen konsumtiven Einnahmen und Ausgaben (- 252 Mio. € und -211 Mio. €), die im Vorjahr stark von Bundeseinnahmen und deren ausgabenseitige Weiterleitung, geprägt waren.

4. Haushalt der Stadt Bremen

Nach neun Monaten verzeichnet der Haushalt der Stadt Bremen die mit Abstand schwierigste Lage der bremischen Haushalte – der Planwert wird um beachtliche 214 Mio. € verfehlt. Auch hier kommt noch eine leichte Verschlechterung nach Gegenrechnung der Planwertverbesserungen bei den Beträgen, die dem Ausnahmetatbestand zugerechnet werden (Tab. 10) hinzu. Zudem verzeichnen die Steuereinnahmen die einzige nennenswerte Verbesserung, die aufgrund der Konjunkturbereinigung strukturell nicht genutzt werden kann, so dass bei der Stadt Bremen insgesamt aktuell die Haushaltsrisiken deutlich überwiegen.

Bei der Aggregatsbetrachtung sind die hohen Sozialleistungsausgaben (+ 157 Mio. €) auffällig, die aufgrund der multiplen Krisen bei allen Gebietskörperschaften deutliche Zuwächse verzeichnen. Aber auch hier ist anzumerken, dass ein Teil dieser Mehrausgaben über den Ausnahmetatbestand kreditfinanziert werden wird.

Des Weiteren wirken auch beim städtischen Haushalt die sonstigen konsumtiven Ausgaben deutlich haushaltsverschlechternd (+ 134 Mio. €). Allein 39 Mio. € dieser Planwertabweichung sind auf den Verlustausgleich für bremische Beteiligungen zurückzuführen, dem keine Veranschlagung gegenübersteht.

Tab. 9: Haushalt der Stadt Bremen

	Januar - September						
	IST 2023	Planwert	IST ggü. Planwert		Vorjahr 2022	IST ggü. Vorjahr	
			Mio. €	in %		Mio. €	in %
Steuerabhängige Einnahmen	1.399	1.350	+ 48	+ 3,6	1.228	+ 170	+ 13,9
- Steuern	904	855	+ 48	+ 5,7	784	+ 120	+ 15,2
- Schlüsselzuweisungen	495	495	+ 0	+ 0,0	444	+ 51	+ 11,5
Sozialleistungseinnahmen	429	409	+ 20	+ 4,8	396	+ 33	+ 8,4
Sonstige konsumtive Einnahmen	850	830	+ 20	+ 2,4	890	- 41	- 4,6
Investive Einnahmen	49	44	+ 5	+ 11,0	56	- 7	- 12,4
Globale Einnahmen	0	0	+ 0	---	0	+ 0	+ 0,0
Bereinigte Einnahmen	2.727	2.634	+ 93	+ 3,5	2.571	+ 156	+ 6,1
Primäreinnahmen	2.726	2.634	+ 93	+ 3,5	2.570	+ 156	+ 6,1
Personalausgaben	681	672	+ 9	+ 1,4	653	+ 29	+ 4,4
Personalkostenzuschüsse	318	314	+ 4	+ 1,4	307	+ 11	+ 3,7
Sozialleistungsausgaben	965	808	+ 157	+ 19,4	846	+ 119	+ 14,0
Sonstige konsumtive Ausgaben	591	457	+ 134	+ 29,2	575	+ 17	+ 2,9
Investitionsausgaben	212	209	+ 3	+ 1,5	190	+ 23	+ 12,1
Zinsausgaben	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Globale Ausgaben (Bremen Fonds, Handlungsf.)	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Konsolidierungserfordernis	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Bereinigte Ausgaben	2.768	2.461	+ 307	+ 12,5	2.570	+ 198	+ 7,7
Primärausgaben	2.768	2.461	+ 307	+ 12,5	2.570	+ 198	+ 7,7
Finanzierungssaldo	- 42	173	- 214	- 124,2	1	- 42	- 7.731,7
Primärsaldo	- 42	173	- 215	- 124,3	0	- 42	---
Rücklagen (Entnahme abz. Zuführung)	115	2	+ 113	---	90	+ 25	+ 28
Netto-Kredittilgung	73	175	- 101	- 58,1	91	- 17	---

Einnahmeseitig verläuft der Haushalt der Stadt dagegen positiv (+ 93 Mio. € ggü. Planwert und + 156 Mio. € ggü. Vorjahr), was zum größten Teil auf die Steuermehreinnahmen zurückzuführen ist.

Herausgeber:

Der Senator für Finanzen
Presse & Öffentlichkeitsarbeit
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

Telefon: (0421) 361-10191
Fax: (0421) 361-2965
Mail: office@finanzen.bremen.de

Hinweise: Diese Veröffentlichung steht auf der Internetseite des Senators für Finanzen als PDF-Dokument zur Verfügung. Außerdem werden die Einzeldatensätze der kameralen Haushaltsdaten im Transparenzportal Bremen (www.transparenz.bremen.de) veröffentlicht.