

Vorlage für die Sitzung des Senats am 15.03.2022

„Zentrales Finanzcontrolling

Jahresbericht 2021“

A. Problem

Der Senat ist regelmäßig über die aktuelle Haushaltslage insgesamt und die Einhaltung der grundgesetzlich verankerten und landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse des Stadtstaaten-Haushaltes und der bremischen Einzelhaushalte zu informieren.

B. Lösung

Im Rahmen des Zentralen Finanzcontrollings berichtet der Senator für Finanzen in Form eines Halbjahres- bzw. Quartalsberichtes und eines - in der Anlage beigefügten - Jahresberichtes über die Entwicklung der bremischen Haushalte insgesamt und die Einhaltung der grundgesetzlich verankerten und landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse des Stadtstaaten-Haushaltes und der bremischen Einzelhaushalte.

Zusätzlich umfasst der Bericht ein gesondertes Kapitel zu den finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie, die fortwährend die bremischen Haushalte in besonderem Maße belasten.

Die Kernaussagen des Berichts sind dabei wie folgt zusammenzufassen:

- Der im Außenverhältnis relevante konsolidierte Haushalt des Stadtstaates Bremen schließt nach vorläufigem Ergebnis – durch Erklärung des Ausnahmetatbestandes aufgrund der Corona-Pandemie im Rahmen der Schuldenbremse – das Berichtsjahr mit einem strukturellen Abschluss von 80 Mio. € ab.
- Das Land Bremen weist dabei die nach der Sanierungshilfenvereinbarung erforderliche durchschnittliche Tilgung von 80 Mio. € auf.
- Der Haushalt des Stadtstaates Bremen verzeichnete – entgegen der Prognose, dass es aufgrund der Pandemie zu Steuereinbußen kommen würde – insgesamt 656 Mio. € bzw. 17 % Steuermehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr. Gegenüber dem Anschlag, dem die – aufgrund der Pandemie zurückhaltende – September-Steuerschätzung 2020 zugrunde lag, konnte ein Plus von 470 Mio. € erzielt werden.
- Zudem führten insbesondere die Bundesmittel zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und die seit 2020 jährlich gewährten Sanierungshilfen von 400 Mio. € zu einer Einnahmeerhöhung. Mit Gesamteinnahmen von 7.285 Mio. € konnte zum Anschlag eine Zunahme von über 1.100 Mio. € und zum Vorjahr rd. 1.000 Mio. € erzielt werden.
- Die Gesamtausgaben des Stadtstaates fallen mit 7.408 Mio. € um 6 Mio. € höher aus als veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 816 Mio. €

bzw. 12 % an. Zurückzuführen ist dies zum Großteil auf die finanziellen Folgen der Pandemie.

- Der Stadtstaat Bremen hat in 2021 insgesamt 525 Mio. € vom Bund zur Bewältigung der Corona-Pandemie u. a. für wirtschaftliche Überbrückungshilfen, für Maßnahmen nach dem COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz und zum Betreiben von Impfzentren erhalten. Diese Bundesmittel führten zu direkten Ausgaben. Darüber hinaus hat der Stadtstaat rund 437 Mio. € eigene Netto-Ausgaben in Bezug auf Corona getätigt.
- Die Finanzierung der coronabedingten Belastungen im Rahmen des Bremen-Fonds bzw. Bremerhaven-Fonds ist für 2021 über eine Kreditfinanzierung – durch die Festlegung eines Ausnahmetatbestandes im Rahmen der Schuldenbremse – vorgesehen.

Die Darstellung und Analyse sozioökonomischer Rahmendaten ist ebenfalls systematischer Bestandteil des Jahresabschlussberichts des Zentralen Finanzcontrolling. Die jeweilige Lage der Staatsfinanzen steht immer auch in Abhängigkeit von der sozioökonomischen Lage des Staates. Im ersten Abschnitt des anliegenden Berichts wird ein Überblick über die jeweils jüngste Entwicklung des Bevölkerungswachstums, der bremischen Wirtschaftskraft und der Lage am Arbeitsmarkt, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, 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 Frauen und Männer 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 und wird über das zentrale elektronische Informationsregister der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

G. Beschluss

Der Senat nimmt den Jahresbericht 2021 des Zentralen Finanzcontrollings zur Kenntnis und bittet den Senator für Finanzen, den Haushalts- und Finanzausschuss entsprechend zu informieren.



**Freie
Hansestadt
Bremen**

Zentrales Finanzcontrolling

Jahresbericht 2021 der bremischen Haushalte



Der Senator für Finanzen

Gliederung

1. Sozioökonomische Entwicklung	3
2. Einhaltung der Schuldenbremse.....	9
3. Kernhaushalt des Stadtstaates	12
3.1. Einnahmen.....	13
3.2. Ausgaben.....	19
3.3. Schulden	27
4. Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.....	29
5. Längerfristiger Vergleich der bremischen Gebietskörperschaften.....	32
6. Haushalt des Landes Bremen.....	34
7. Haushalt der Stadt Bremen.....	37

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 nunmehr 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.

Bis zum dritten Quartal 2021 ging die Bevölkerung des Landes im Bremen zum Vorjahreszeitpunkt merklich zurück. Wichtigste Ursache dafür ist eine nochmalige Registerbereinigung, in deren Folge weitere rd. 4.000 Personen, die nachweislich nicht mehr in der Stadt Bremen wohnen, von Amts wegen abgemeldet wurden. Inzwischen haben zwei solche Registerbereinigungen zu einem statistischen Bevölkerungsverlust von rd. 8.000 Personen geführt. Zum dritten Quartal 2021 verlor das Land insgesamt rd. 3.900 Einwohner:innen (- 0,6 %), was vorrangig auf die Stadtgemeinde Bremen zurückzuführen ist. Für das vierte Quartal – in dem üblicherweise die für Bremen bedeutsame Bildungszuwanderung stattfindet – liegen noch keine Daten vor. Im Jahr 2020 war die Bildungszuwanderung im vierten Quartal pandemiebedingt weitgehend ausgeblieben.

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung nach Stadtgemeinden

Bevölkerung 3. Quartal 2021 (Vergleichsbasis: 3. Quartal 2020)				
	Land	Stadt Bremen	Stadt Bhv	DE
Stand	675.171	562.066	113.105	83.222.442
Zuwachs	- 3.912	- 3.639	- 273	+ 31.886
in %	-0,6%	-0,6%	-0,2%	0,0%

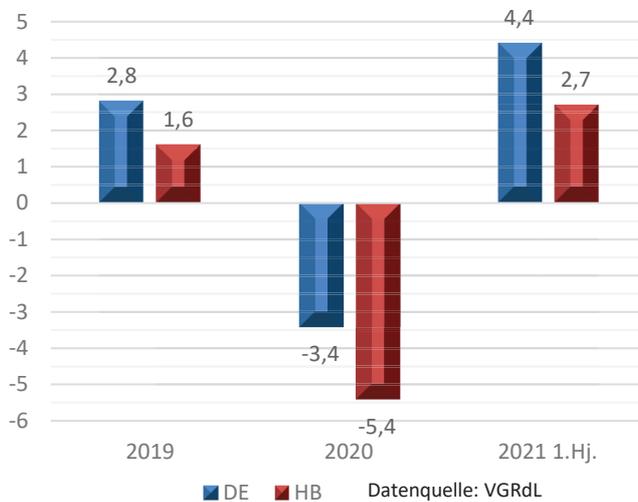
Datenquelle: Statistisches Landesamt

Der Bevölkerungsrückgang in Bremen steht einer Stagnation der Ländergesamtheit gegenüber (+ 0,0 %). Der Bevölkerungsanteil des Stadtstaates an der Bevölkerung des Bundesgebiets sinkt im Ergebnis abermals von 0,816 % auf 0,811 %. Dieser Wert ist ausschlaggebend für Bremens Einnahmen aus der

bundesstaatlichen Finanzverteilung. Je aus dem übrigen Bundesgebiet gewonnen bzw. verlorenen Einwohner entstehen dem Stadtstaat rund 6.000 Euro jährliche Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus der Steuerverteilung. Allein die Abmeldung der o.g. etwa 8.000 Personen von Amtswegen resultiert somit in finanzieller Hinsicht in Mindereinnahmen von etwa 48 Millionen Euro jährlich.

Von herausgehobener Bedeutung für die staatliche Finanzlage ist auch die Wirtschaftslage. Das Wirtschaftswachstum (Abbildung 1) korreliert eng mit der Entwicklung sozialversicherungs- und steuerpflichtiger Erwerbstätigkeit (Abbildung 2). Die Entwicklung der Beschäftigungslage trägt wiederum zur Verringerung bzw. zum Anstieg von Ausgaben für Sozialleistungen bei, die insbesondere auf Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind (Abbildungen 3 und 4).

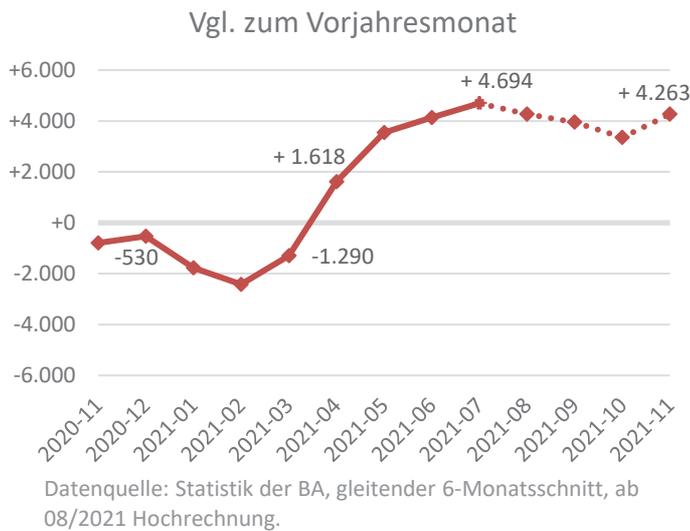
Abb. 1: BIP-Wachstum (nominal) in %



Im Jahr 2020 musste die Freie Hansestadt Bremen den höchsten Wirtschaftskrafteinbruch aller Bundesländer verkraften (- 5,4 %). Dies ist aufgrund der traditionell besonders starken außenwirtschaftlichen Verflechtung Bremens im Falle weltweiter Rezessionen durchaus typisch. Eine anschließende Aufholbewegung im Sinne einer überproportionalen Erholung ist

allerdings bisher nicht ersichtlich. Die bisher für das erste Halbjahr 2021 vorliegenden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen deuten vielmehr auf ein Abschneiden im unteren Mittelfeld der Länder hin (+ 2,7 %). Ganzjahresdaten für das Jahr 2020 liegen für die einzelnen Länder noch nicht vor.

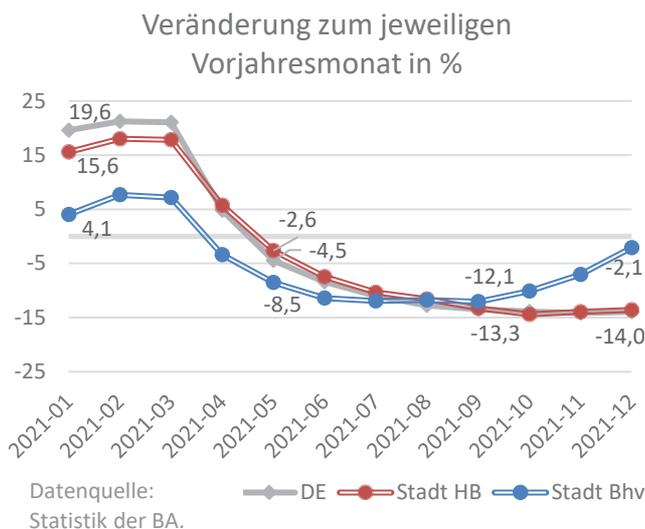
Abb. 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Land Bremen



Der mit dem ersten Lockdown im März 2020 begonnene Einbruch der Beschäftigung war zum Jahresende 2020 beinahe aufgeholt (saisonbereinigt – 530 Beschäftigte). Anschließend verschlechterte sich die Bilanz infolge des neuerlichen Lockdowns im Frühjahr 2021 wieder. Zum März 2021 lag die Beschäftigungsbilanz nach 12 Monaten Pandemie bei

-1.290 Personen. Seit April 2021 bezieht sich der Vorjahresvergleich auf die Monate des ersten Lockdowns. Erkennbar ist seitdem ein Aufholprozess, in dem sich die Beschäftigungslage im April um rd. 1.600 Personen, im Juli um knapp 4.700 Beschäftigte zum Vorjahresmonat verbessert. Dieses Niveau setzt sich laut den noch vorläufigen Werten bis November 2021 in etwa fort. Die Gesamtbilanz seit Pandemiebeginn fällt inzwischen positiv aus: so war das das Vorkrisenniveau von rd. 336.000 Beschäftigten im Juni und Juli 2021 wieder erreicht, nach den vorläufigen Werten zum Jahresende wurde es sogar übertroffen.

Abb. 3: Arbeitslosigkeit nach Stadtgemeinden



Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich 2021 weitgehend spiegelbildlich zur Beschäftigungslage. Am Jahresanfang ist noch ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit zu den Vorjahresmonaten (d.h. kurz vor dem ersten Lockdown) zu sehen. Ab Frühsommer 2021 wird die Arbeitslosigkeit gegenüber der Zeit des ersten Lockdowns wieder abgebaut,

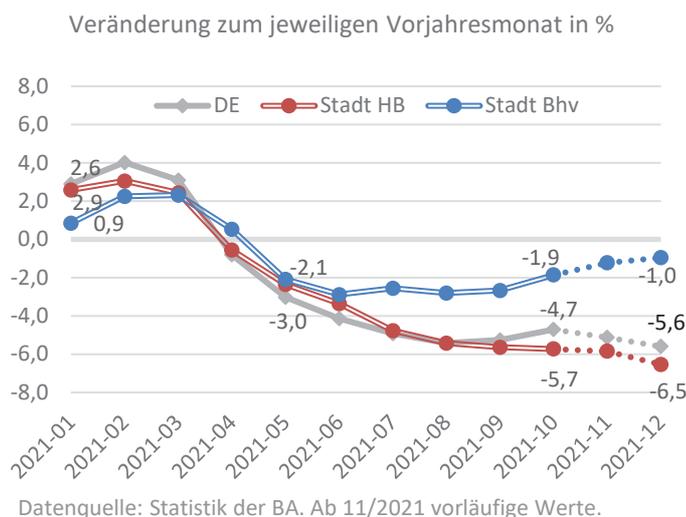
die negativen Werte bilden den nunmehr einsetzenden Aufholprozess ab. Dieser verläuft zunächst in Bremerhaven dynamischer (Mai: - 8,5 %) als in der Stadt Bremen (- 2,6 %) und im Bund (- 4,5). Zum Jahresende kehrt sich dieses Verhältnis um, Bund und Stadt Bremen erzielen einen saisonbereinigten Rückgang von jeweils knapp 14 %, Bremerhaven von nur noch 2,1 %. Dabei

ist aber zu beachten, dass die Vorjahresdynamik in Bremerhaven günstiger gewesen war.

Zieht man auch hier eine Gesamtbilanz zum Vor-Corona-Zeitraum (Vergleich Dezember 2021 zu Dezember 2019), so haben alle drei betrachteten Gebietskörperschaften den pandemiebedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit weitgehend, aber noch nicht vollständig wett machen können. Dabei schneidet die Stadt Bremen mit einem zum Stand Dezember 2021 noch verbliebenen Zuwachs von 1,8 % deutlich besser ab als der Bund (+ 4,5 %) sowie die Stadt Bremerhaven (+ 5,5 %).

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 Dezember 2021 ist allerdings festzustellen, dass im Land Bremen der Abbau von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit fast identisch ausfällt, während im Bund die Unterbeschäftigung sogar um 10 % stärker sinkt ist als die Arbeitslosigkeit. Demnach ist der aktuelle Abbau der Arbeitslosigkeit vollumfänglich auf tatsächliche Verbesserungen der Lage am ersten Arbeitsmarkt zurückzuführen.

Abb. 4: 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 auch kommunal zu tragen, wobei der jüngste Beschluss des Bundesgesetzgebers zur Erhöhung des Bundesanteils gerade

für Bremen und Bremerhaven eine hohe Entlastung bedeutet. Die Abbildung zeigt, dass die Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) nach SGB II im Jahresverlauf weitgehend parallel zur Arbeitslosenentwicklung verlief. Ab Mai lässt sich auch hier ein saisonbereinigter Rückgang zum Vorjahr verzeichnen, mit dem der pandemiebedingte Anstieg der eLb sukzessive wettgemacht wird. Zum Jahresende fällt der Rückgang in der Stadt

Bremern (- 6,5 %) und im Bund (- 5,6 %) sichtbar stärker aus als in der Stadt Bremerhaven (- 1,0 %).

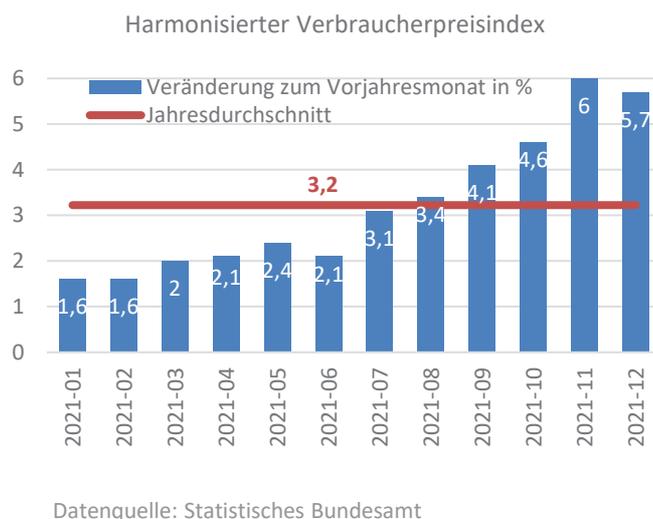
Die Bilanz zum Vor-Corona-Zeitraum ergibt, dass alle drei betrachteten Gebietskörperschaften den pandemiebedingten Anstieg der eLb inzwischen vollständig aufholen konnten. In der Stadt Bremen und im Bund hat sich die Zahl sogar spürbar verringert (- 3,7 % bzw. -3,8 %), in Bremerhaven nur leicht (- 0,7 %). In absoluten Zahlen verzeichnete die Stadt Bremen am Jahresende 2021 rd. 51.300 eLb (Dez. 2019: 53.700), die Stadt Bremerhaven rd. 13.000 (Dez. 2019: 13.100).

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

Dies ist einerseits die allgemeine Rate der Preissteigerung (Inflationsrate, Abbildung 5). Eine moderate Inflationsrate bewirkt für Unternehmen und Verbraucher:innen, 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 (Bau-)Leistung und indirekt auch für Löhne und Gehälter. Höhere Inflationsraten können für den Staat umgekehrt in stärker wachsenden Einnahmen aus Verbrauchsteuern sowie in einem Abbau der Schuldenstandsquote resultieren.

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 6).

Abb. 5: Entwicklung der Verbraucherpreise in %



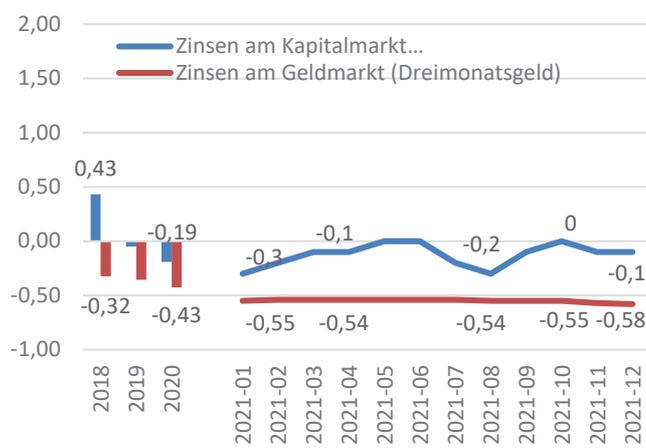
Hatten die Preise im Jahr 2020 noch stagniert – vor dem Hintergrund einer moderaten Inflation im ersten Halbjahr und der temporären Mehrwertsteuersenkung im zweiten Halbjahr – so kam es im Jahr 2021 zum Umkehreffekt. Mit dem Auslaufen der Mehrwertsteuersenkung ab Januar 2021 kehrt die Preisentwicklung zunächst auf das Niveau der

Vorjahresmonate zurück. Ab Juli geben die Werte dann die Veränderung zu jenen Vorjahresmonaten an, in denen die abgesenkten Mehrwertsteuersätze galten. Spiegelbildlich zur Deflation im zweiten Halbjahr 2020 ergibt sich nun ein sprunghafter Anstieg der Teuerungsrate auf Werte zwischen drei und sechs

Prozent. Dazu trugen auch weitere Teuerungen bei, ab dem Herbst insbesondere gestiegene Energiekosten.

Die wirtschaftliche Entwicklung verlief 2021 damit insgesamt vor dem Hintergrund einer deutlich dynamischeren Preisentwicklung von + 3,2 %. Damit steigt die Gefahr von Kaufkraftverlusten der Bevölkerung, andererseits beschleunigen sich für den Staatshaushalt die Zuwächse sowohl inflationsabhängiger Ausgaben (z.B. Sozialleistungen) wie auch Einnahmen (z.B. Einnahmen aus Verbrauchsteuern). Beide Effekte sind aber zum jetzigen Zeitpunkt im Zusammenhang mit dem Jahreswert 2020 zu betrachten, in dem die Preisentwicklung stagnierte (+ 0,4 %).

Abb. 6: Zinssätze am Geld- und Kapitalmarkt in %



Datenquelle: Deutsche Bundesbank

In hohem Maße entlastend auf die bremsenden Ausgaben wirken auch weiterhin die auf historisch günstigem Niveau befindlichen Konditionen am Geld- und Kapitalmarkt. Am Kapitalmarkt blieb die Umlaufrendite im Jahresverlauf 2021 fast durchweg negativ. Der Zinssatz an den mit kürzeren Fristen handelnden Geldmärkten für Dreimonatsgeld hat Ende 2021 mit -0,58 % den niedrigsten Wert seit Beginn

der Europäischen Währungsunion erreicht.

2. Einhaltung der Schuldenbremse

Der Stadtstaat Bremen war zur Vorbereitung der Einhaltung der Schuldenbremse im Rahmen des Konsolidierungspfades seit 2011 dazu verpflichtet, das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten abzubauen. Der Konsolidierungspfad endete mit der letztmaligen Gewährung der Konsolidierungshilfen für 2019. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 wurde festgestellt, dass die Freie Hansestadt Bremen die Sanierungsziele in jedem Jahr eingehalten hat.

Seit 2020 unterliegt der bremische Haushalt gemäß Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz und den Normen der Landesverfassung und Haushaltsordnung den Regelungen der Schuldenbremse. Hiernach ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Während der strukturelle Abschluss im Konsolidierungszeitraum noch über den Finanzierungssaldo ermittelt wurde, erfolgt die Überprüfung der Einhaltung der Schuldenbremse seit vergangenem Berichtsjahr nunmehr über die Netto-Kredittilgung.

Mit dem Haushaltsgesetz 2021 hat die Bremische Bürgerschaft festgestellt, dass wegen der anhaltenden COVID-19-Pandemie eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Zum Ausgleich der im Zusammenhang mit der Pandemie zu bewältigenden gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen wurden in den bremischen Kernhaushalten kreditfinanzierte globale Ausgabeermächtigungen, in Form des sogenannten „Bremen-Fonds“, veranschlagt, um die Handlungsfähigkeit des Stadtstaates Bremen sicherzustellen.

Insgesamt ergaben sich folgende veranschlagten Werte für die bremischen Haushalte:

Tab. 2: Struktureller Haushalt, Anschlag 2021

Kennzahl	Land HB	Stadt HB	Bremer- haven	Stadtstaat
	Mio. Euro			
Kernhaushalt				
Bereinigte Einnahmen	4.728	3.084	704	6.102
Bereinigte Ausgaben	5.552	3.464	800	7.401
Finanzierungssaldo	-824	-23	-96	-1.300
Rücklagen (Entnahme abz. Zuführung)	15	10	5	30
Netto-Kredittilgung	-808	-371	-91	-1.270
Bereinigungen				
Finanzielle Transaktionen	24	-25	-1	-2
Konjunkturbereinigung	100	50	9	159
Struktureller Abschluss	-685	-345	-82	-1.113
zulässiger struktureller Abschluss	0	0	0	0
Über-/Unterschreitung	-685	-345	-82	-1.113
Ausnahmetatbestand: Nettobelastung aufgrund der Corona-Pandemie	765	346	82	1.193
Über-/Unterschreitung (inkl. Ausnahmetatbestand)	80	0	0	81

Für den Kernhaushalt des Stadtstaates Bremen 2021 wurde eine Netto-Kredittilgung von - 1.270 Mio. € veranschlagt (siehe Tabelle 2). Nach der Bereinigung um finanzielle Transaktionen (wie zum Beispiel der Vergabe von Darlehen) und Steuerbereinigungen ergab sich ein struktureller Abschluss von - 1.113 Mio. €. Der geplante Sicherheitsabstand des Stadtstaates Bremen zum zulässigen strukturellen Abschluss gemäß der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse betrug nach Berücksichtigung des Ausnahmetatbestand 81 Mio. €. In der Betrachtung der bremischen Einzelhaushalte entfiel dieser Sicherheitsabstand fast in vollem Umfang auf den Kernhaushalt des Landes Bremen, der mit diesen Mitteln die durchschnittliche Tilgungsleistung nach dem Sanierungshilfengesetz sicherstellt. Die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven planten einen ausgeglichenen strukturellen Haushalt.

Für die Einhaltung der Schuldenbremse und der zusätzlichen Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung bestand somit für den Vollzug kein veranschlagter Sicherheitsabstand. Zudem mussten globale Minderausgaben von 66 Mio. € erbracht werden.

Zur Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse ist der strukturelle Abschluss nach dem 14. Monat entscheidend. Im 14. Monat erfolgen die sich auf die Netto-Kredittilgung auswirkenden abschließenden Rücklagenbewegungen, die zudem das letzte essentielle Steuerungselement darstellen. Durch entsprechende Entnahmen und Zuführungen kann der gegebenenfalls erforderliche Ausgleich der Haushalte und damit die Sicherstellung eines verfassungs- bzw. sanierungskonformen Haushaltsabschlusses erfolgen.

Der vorliegende Bericht wird jedoch zum Zeitpunkt des vorläufigen Jahresabschlusses (Stand 13. Monat) erstellt, zu dem die Rücklagenbewegungen noch nicht endgültig feststehen. Um der zeitnahen Unterrichtung der Gremien über die Entwicklung der bremischen Haushalte mit allen relevanten Daten dennoch

gerecht zu werden, sind in diesem Bericht über den vorläufigen Haushaltsabschluss 2021 die avisierten Rücklagenbewegungen der drei bremischen Einzelhaushalte (als vorläufige Werte) berücksichtigt. Danach ergeben sich folgende strukturelle Abschlüsse:

Tab 3.: Vorläufiger Jahresabschluss 2021

Kennzahl	Land HB	Stadt HB	Bremer- haven	Stadtstaat
Mio. Euro				
Kernhaushalt				
Bereinigte Einnahmen	5.741	3.375	811	7.304
Bereinigte Ausgaben	5.803	3.446	799	7.427
Finanzierungssaldo	-62	-71	12	-122
Saldo der haushaltstechn. Verrechnungen				2
Finanzierungssaldo (inkl. Verrechn.)	-62	-71	12	-121
Rücklagen (Entnahme abzg. Zuführung)*	-290	-105	-12	-408
Netto-Kredittilgung	-353	-176	0	-528
Bereinigungen				
Finanzielle Transaktionen	18	-3	1	16
Konjunkturbereinigung	-201	-166	-36	-403
Struktureller Abschluss	-536	-345	-35	-916
zulässiger strukturelle Abschluss	0	0	0	0
Über-/Unterschreitung	-536	-345	-35	-916
Corona-Belastungen				
Bremen-Fonds	252	166	18	437
Aussetzung der Konjunkturbereinigung	201	166	36	403
Bremen-Fonds-Rücklagen	163	22	2	186
Mögliche Ausnahme	616	354	56	1.026
Davon im Kernhaushalt aufgefangen	0	8	21	30
Tatsächliche Ausnahme	616	345	35	996
Ergebnis nach Ausnahme	80	0	0	80

* Land und Stadt Bremen lt. Vorlage vom 22.02.2022, * Stadt Bremerhaven lt. Kämmerei Brhv

Der Kernhaushalt des Stadtstaates Bremen schließt nach vorläufigem Ergebnis das Berichtsjahr mit einem strukturellen Defizit von 916 Mio. € statt des vereinbarten Überschusses von 80 Mio. € ab.

Ein verfassungskonformes Ergebnis kann somit nur durch die Inanspruchnahme eines Ausnahmetatbestandes im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Rahmen der Schuldenbremse erreicht werden. Dies gilt auch für alle drei bremischen Einzelhaushalte. Insgesamt wird der Haushalt des Stadtstaates Bremen trotz hoher Einnahmen vom Bund zur Bewältigung der Krise aufgrund der Ausgaben im Bremen-Fonds (954 Mio. €; vgl. Kapitel 4) sowie der konjunkturellen Auswirkungen im Saldo nachweisbar von mindestens 1.026 Mio. € negativ beeinflusst.

Unter Berücksichtigung dieser Belastungen, die nach den Regularien der Schuldenbremse kreditfinanziert werden dürfen, halten alle bremische Haushalte die Schuldenbremse ein. Das Land Bremen weist dabei die nach der Sanierungshilfenvereinbarung erforderliche durchschnittliche Tilgung von 80 Mio.

€ auf, bei den beiden Städten müssen nicht alle Corona-Belastungen über Kredite finanziert werden.

3. Kernhaushalt des Stadtstaates

Das Haushaltsjahr 2021 wurde – wie bereits das vergangene Berichtsjahr – zu einem überwiegenden Teil durch die Corona-Pandemie und sich ständig ändernde Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung und deren steuerlichen Auswirkungen geprägt. So wurde erstmals eine Sonder-Steuerschätzung im September 2020, deren Ergebnisse für 2021 veranschlagt wurden, und somit zwischen den regulären Terminen im Frühjahr und im Herbst durchgeführt, um auf die Folgen der Pandemie auf die Steuereinnahmen zeitnah zu reagieren.

Tab. 4: Stadtstaat Bremen

Kennzahl	IST 2021	Anschlag		Vorjahr		
		Jan. - Dez.	Ist-Anschlag- Abweichung	Jan. - Dez.	Veränderung 2021 / 20	
		Mio. Euro				in %
KERNHAUSHALT						
Steuerabhängige Einnahmen	4.952	4.440	+ 512	4.233	+ 719	+ 17
- Steuern	4.501	4.031	+ 470	3.846	+ 656	+ 17
- Länderfinanzausgleich (LFA)	-3	0	- 3	12	- 15	- 122
- Bundesergänzungszuweis. (BEZ)	454	409	+ 44	375	+ 78	+ 21
Sanierungshilfen	400	400	+ 0	400	+ 0	0
Sonstige konsumtive Einnahmen	1.695	1.045	+ 651	1.346	+ 349	+ 26
Investive Einnahmen	238	217	+ 21	212	+ 26	+ 12
- Vermögensveräußerungen	1	0	+ 0	0	+ 0	+ 10
- Sonstige	237	217	+ 20	211	+ 26	+ 12
Globale Einnahmen	0	0	0	0	0	0
Bereinigte Einnahmen	7.285	6.102	+ 1.184	6.191	+ 1.094	+ 18
Primäreinnahmen	7.285	6.101	+ 1.183	6.191	+ 1.094	+ 18
Personalausgaben	1.999	2.007	- 8	1.929	+ 70	+ 4
Sozialleistungsausgaben	1.224	1.191	+ 33	1.179	+ 45	+ 4
Sonstige konsumtive Ausgaben	2.772	1.894	+ 878	2.209	+ 563	+ 25
Investitionsausgaben	817	694	+ 123	672	+ 144	+ 21
Zinsausgaben	596	613	- 17	602	- 7	- 1
Globale Mehrausgaben	0	1.068	- 1.068	0	+ 0	+ 0
Globale Minderausgaben	0	-66	+ 66	0	+ 0	0
Bereinigte Ausgaben	7.408	7.401	+ 6	6.592	+ 816	+ 12
Primärausgaben	6.812	6.789	+ 23	5.989	+ 823	+ 14
Finanzierungssaldo	-122	-1.300	+ 1.177	-401	+ 278	+ 69
Primärsaldo	473	-687	+ 1.160	201	+ 271	+ 135
Saldo der haushaltstechn. Verrechnungen	2	0	+ 2	1	+ 1	
Finanzierungssaldo ink. Verrechnungen	-121	-1.300	+ 1.179	-399	+ 279	+ 70

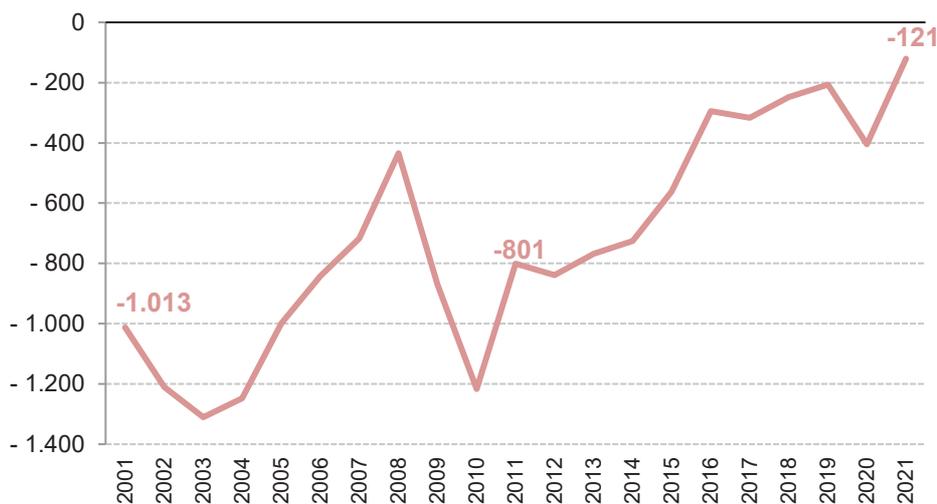
Die finanziellen Belastungen der Pandemie blieben jedoch auch in 2021 hinter den Haushaltsanschlägen zurück, so dass der Haushalt des Stadtstaates nach Abschluss des dreizehnten Monats mit einem Finanzierungssaldo von - 121 Mio. € um 1.179 Mio. € deutlich besser abschließt als bei der Haushaltsaufstellung veranschlagt (Anschlag 2021: - 1.300 Mio. €). Auch der Vorjahresvergleich zeigt, dass der Stadtstaat trotz hoher Pandemie-Ausgaben besser durch die Krise gekommen ist als erwartet (+ 279 Mio. €).

Im Einzelnen sind die Veränderungen gegenüber dem Anschlag sowie gegenüber dem Vorjahr der vorstehenden Auswertung (vgl. Tab. 4) zu entnehmen, wobei insbesondere die steuerliche Entwicklung auffällt. Im Gegensatz zu den Erwartungen der Sonder-Steuerschätzung konnten im letzten Jahr 512 Mio. € mehr steuerabhängige Einnahmen erwirtschaftet werden.

In der längerfristigen Betrachtung wird deutlich, dass sich der Finanzierungssaldo des Stadtstaates nicht nur gegenüber dem Wert des Vorjahres verbessert hat. Nach dem Einbruch in 2020 setzt der Finanzierungssaldo im Berichtsjahr mit -122 Mio. € den wachsenden Trend seit Beginn des Konsolidierungskurses – trotz der den Haushalt stark belastenden Ausgaben zur Pandemiebekämpfung – fort. Der im Rahmen der Schuldenbremse angestrebte ausgeglichene Haushalt wird somit zwar noch nicht erreicht, die Tendenz Richtung schwarzer Null hält jedoch an.

Deutlich wird neben dem coronabedingten Abschwung in 2020 die Schwächeperiode des bremischen Gesamthaushalts Anfang der 2000'er Jahre, der enorme Aufholprozess 2004 - 2008 sowie die Auswirkungen der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2008 auf die Haushaltsjahre 2009 und 2010.

Abb. 7: Finanzierungssaldo des Stadtstaates Bremen (in Mio. €)



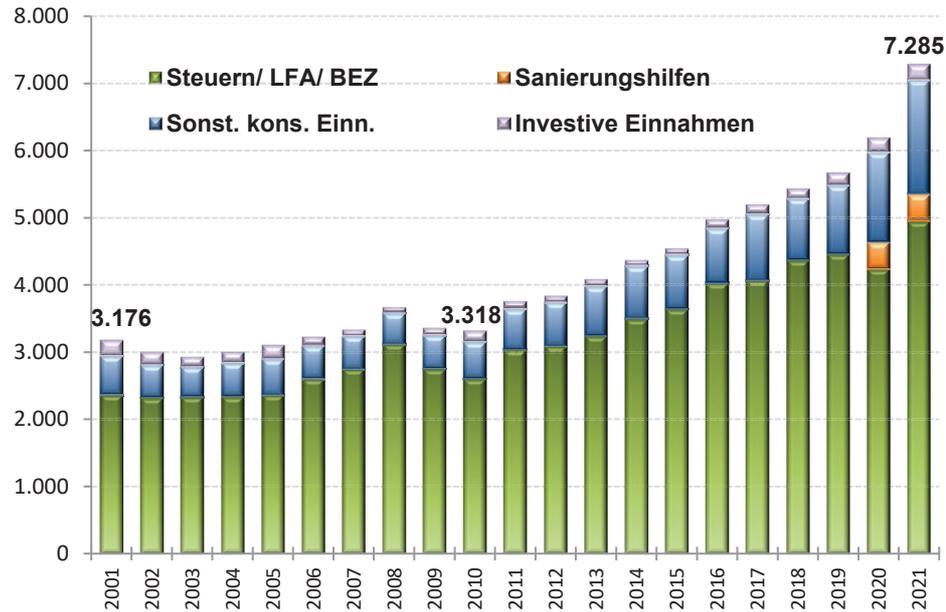
3.1. Einnahmen

Die **Gesamteinnahmen** stiegen zum Vorjahr erstmals um über eine Milliarde Euro an (gegenüber dem veranschlagten Wert Mehreinnahmen von 1.184 Mio. €), wobei ca. die Hälfte dieser Mehreinnahmen auf Bundesprogramme zur Abfederung der Pandemiefolgen zurückzuführen ist.

Mit nunmehr 7.285 Mio. € Gesamteinnahmen überschreitet die Einnahmenseite der bremischen Haushalte zudem erstmals die Sieben-Milliarden-Grenze (siehe Abbildung 8), wobei auch hier zu beachten ist, dass über 500 Mio. € Bundeshilfen zur Pandemiebewältigung in den Folgejahren so nicht fortgeführt werden, das Einnahmenniveau 2022 somit wahrscheinlich wieder sinken wird.

Auch ohne diesen Sondereffekt sind die Einnahmen 2021 seit dem Basisjahr des Konsolidierungspfades 2010 jedoch um fast 3,5 Mrd. € bzw. 104 % gestiegen.

Abb. 8: Einnahmen des Stadtstaates Bremen (in Mio. €)



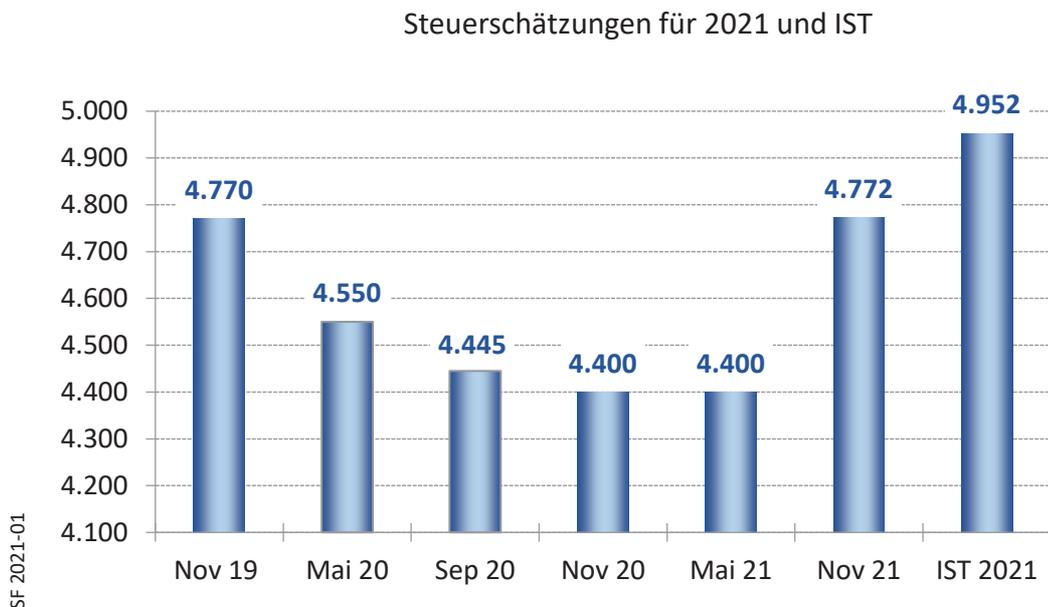
Bei der Betrachtung der Einnahmen des Stadtstaates ist zudem zu beachten, dass Bremen seit 2020 Sanierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 4 GG in Verbindung mit dem Sanierungshilfengesetz in Höhe von 400 Mio. € aus dem Bundeshaushalt erhält. Diese lösten die Konsolidierungshilfen ab und kommen dem Haushalt im Gegensatz zu den Konsolidierungshilfen als direkte Einnahmen zu Gute. Im Gegenzug verpflichtete sich der Stadtstaat Bremen die Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten und seine übermäßige Verschuldung abzubauen. Dies ist über eine jährliche haushaltsmäßige Tilgung in Höhe von mindestens 50 Mio. € sicherzustellen. Darüber hinaus sind in einem Zeitraum von fünf Jahren weitere haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von insgesamt 150 Mio. € zu leisten. Bei gleichmäßiger Verteilung dieser Summe ergibt sich eine durchschnittliche Gesamttilgung von 80 Mio. € je Jahr. Die Sanierungshilfen erhält Bremen jeweils zum 1. Juli eines Jahres und werden entsprechend im unterjährigen Planwert und im Anschlag berücksichtigt.

Mit fast 5 Mrd. € und einem Anteil an den Gesamteinnahmen von 68 % stellen die **steuerabhängigen Einnahmen** die wichtigste Einnahmequelle des Stadtstaates dar.

Wie die Abbildung 8 zeigt, wiesen diese seit Beginn des Basisjahres des Konsolidierungszeitraums bis zum Haushaltsjahr 2019 eine anhaltend sehr gute Entwicklung auf, ohne die der Konsolidierungspfad auch nicht erfolgreich beendet worden wäre.

Nach dem coronabedingten Einbruch 2020 erholten sich die Steuereinnahmen deutlich schneller als angenommen. Nicht nur die strukturell maßgebliche Steuerschätzung im Mai 2020, sondern auch die beiden darauffolgenden Steuerschätzungen bis Mai 2021 gingen von eklatant weniger Steuereinnahmen für die bremischen Haushalte aus:

Abb. 9: Steuereinnahmen des Stadtstaates Bremen (in Mio. €)



So liegen die steuerabhängigen Einnahmen um 512 Mio. € über dem für 2021 im Anschlag berücksichtigten Wert und übersteigen sogar das vor der Krise im November 2019 für 2021 geschätzte Niveau um ca. 180 Mio. €.

Im längerfristigen Vergleich zu beachten ist weiterhin die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2020, aufgrund derer u. a. der ursprüngliche Länderfinanzausgleich als Einnahmeart wegfällt und nun bundesweit der Umsatzsteuer und somit den originären Steuereinnahmen insgesamt zugerechnet wird.

Nach Abschluss des Berichtsjahres 2020 wies der Stadtstaat mit 4,2 Mrd. € einen Rückgang der Steuereinnahmen um 5 % aus. Nach diesem pandemiebedingten Steuereinbruch ist nun eine Erholung um 17 % zum Vorjahr zu verzeichnen. An dieser positiven Entwicklung sind dabei alle drei Einzelgebietskörperschaften beteiligt. Somit zeigt sich, dass die für 2021 ursprünglich erwarteten coronabedingten Steuereinbußen nicht eingetroffen sind.

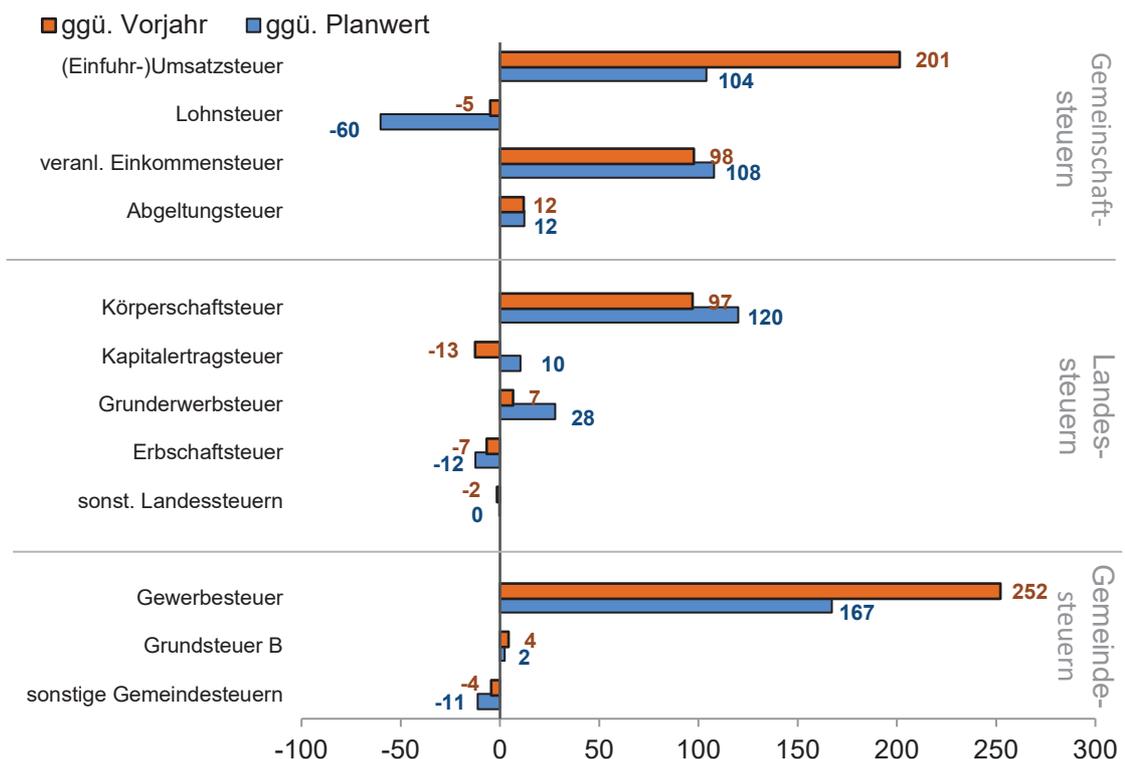
Die Entwicklung aller größeren Steuerarten im Vergleich zum Vorjahr und zum Anschlag wird in der folgenden Abbildung 10 dargestellt.

- Auch in dieser Abbildung ist die deutliche Erholung zum Vorjahr erkennbar. Insbesondere die Unternehmenssteuern verzeichneten noch 2020 starke Einbrüche aufgrund der Pandemiefolgen ((temporäre) Schließungen während des Lockdowns, Beschränkungen im öffentlichen Betrieb etc.) und der

in diesem Zusammenhang eingeräumten Möglichkeiten der Herabsetzung von Vorauszahlungen und Stundung von Zahlungen. Im Berichtsjahr 2021 gab es deutlich weniger coronabedingte Einschnitte, so dass sich insbesondere diese Steuerarten deutlich erholten und nun wieder enorme Mehreinnahmen aufweisen.

- Den stärksten Zuwachs verzeichnet dabei die Gewerbesteuer. Mit Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 252 Mio. € wurde der Anschlag um 167 Mio. € deutlich überschritten. 2020 war diese Steuerart noch durch massive Einbrüche aufgrund von Stundungen gezeichnet, die 2021 deutlich geringer ausfielen. Zudem trugen 2021 auch hohe Zahlungen aus den Vorjahren zum guten Ergebnis bei.
- Die Umsatzsteuer (inkl. LFA, aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen seit 2020) weist mit einem Aufkommen von rund 1,9 Mrd. € eine Überschreitung des Anschlags um 104 Mio. € auf. Gegenüber dem Vorjahr konnten sogar 201 Mio. € Steuermehreinnahmen generiert werden. Die in der September-Steuerschätzung prognostizierten gedrosselten Tätigkeiten von Unternehmen für 2021 sind somit zumindest nicht in voller Höhe eingetreten.
- Ebenfalls deutliche Mehreinnahmen verzeichnen die veranlagte Einkommenssteuer (+ 108 Mio. € ggü. Anschlag) und die Körperschaftsteuer (+ 120 Mio. € ggü. Anschlag), die auch von Zahlungen für Vorjahre profitiert haben.
- Eine deutliche Negativabweichung zum bei Haushaltsaufstellung veranschlagtem Wert zeigt sich nur bei der Lohnsteuer (- 60 Mio. €). Gründe hierfür sind pandemiebedingte Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit.

Abb. 10: Veränderung der Steuereinnahmen des Stadtstaates Bremen (in Mio. €)

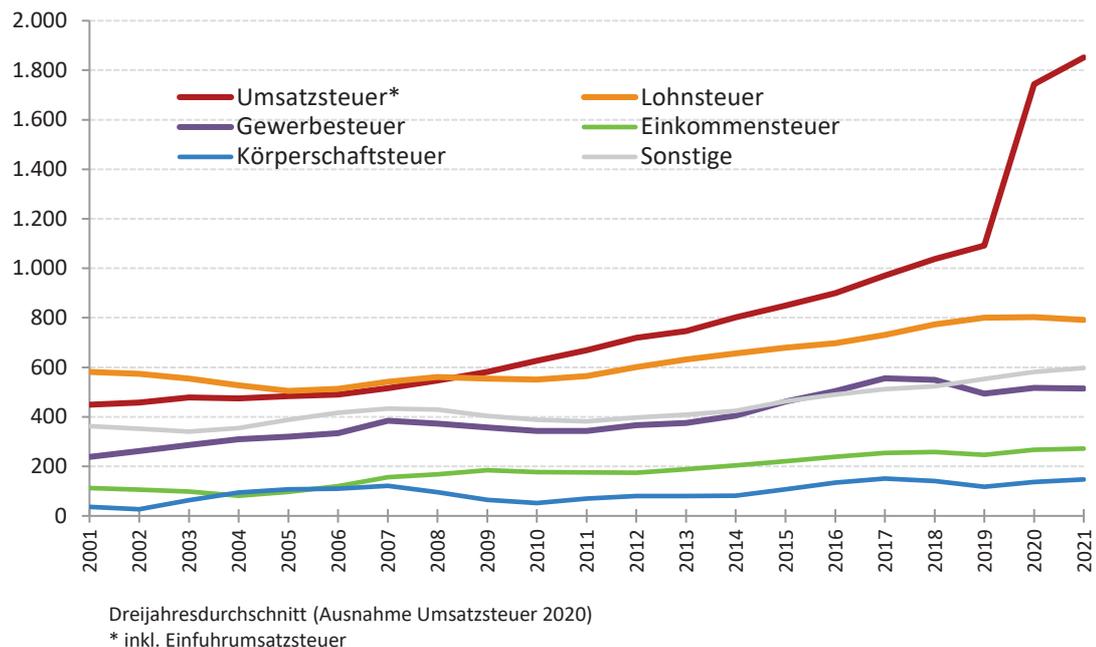


Im längerfristigen Vergleich der großen Steuerarten (vgl. Abbildung 11) ist zu erkennen, dass die (Einfuhr-)Umsatzsteuer in den letzten Jahrzehnten beständig angestiegen ist, sich seit 2009 positiv von den Entwicklungen der anderen großen Steuerarten entkoppelt und sich kontinuierlich zur bedeutendsten Steuerart entwickelt hat. Durch die Verlagerung des Länderfinanzausgleichs auf die Umsatzsteuer im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 setzt sich die Umsatzsteuer am Rande der Grafik nochmals deutlich von allen anderen Steuerarten ab und erreichte in 2021 einen Anteil von rund 44 Prozent der gesamten originären Steuereinnahmen.

Als nunmehr zweitwichtigste brachte die Lohnsteuer Anfang der neunziger Jahre noch mehr als doppelt so hohe Einnahmen ein wie die Umsatzsteuer. 2021 erreichte sie mit Einnahmen von ca. 790 Mio. € nicht mehr annähernd das Niveau der Umsatzsteuereinnahmen.

Die Zuwächse der restlichen Steuerarten sind ebenfalls deutlich zu erkennen und insbesondere die Gewerbesteuer näherte sich mit Einnahmen in Höhe von rd. 640 Mio. € dem Aufkommensvolumen der Lohnsteuer an.

Abb. 11: Entwicklung der Steuereinnahmen (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



Mit einer Zunahme von über 1 Mrd. € seit 2010 leisteten neben den steuerabhängigen Einnahmen und den Sanierungshilfen auch die **sonstigen Einnahmen** (vgl. Abbildungen 12 und 13) einen deutlichen Beitrag zu der Gesamtentwicklung der Einnahmen. Diese Steigerung wurde vor allem durch verschiedene Sonder- und Einzeleffekte sowie von mit Ausgaben in Verbindung stehenden Finanzierungsbeteiligungen des Bundes, der anderen Länder sowie der EU begünstigt.

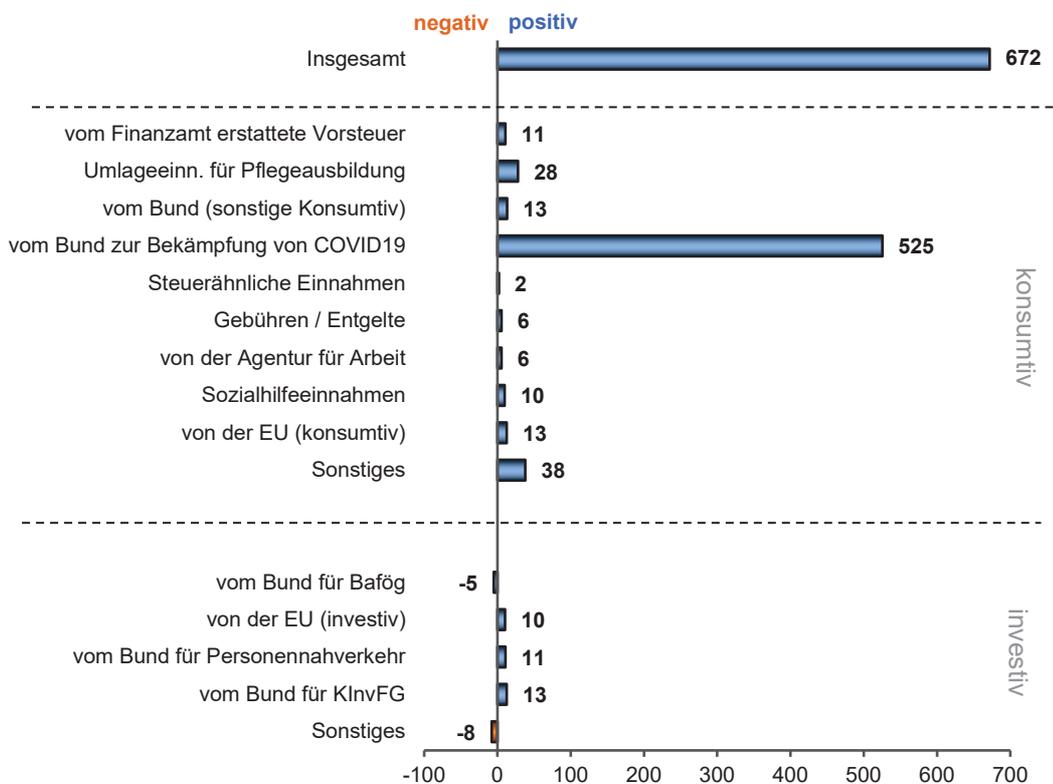
Die **sonstigen konsumtiven Einnahmen** fallen im Berichtsjahr 2021 sowohl im Vergleich zum Anschlag als auch zum Vorjahr höher aus. Die geplanten

Einnahmen wurden um signifikante 651 Mio. € übertroffen und auch im Vorjahresvergleich fielen diese Einnahmen um 349 Mio. € besser aus. Dabei spielen neben höheren Sozialhilfeeinnahmen (+ 10 Mio. € ggü. Anschlag, + 13 Mio. € ggü. Vorjahr), insbesondere die Einnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Corona-Pandemie eine entscheidende Rolle. So erhielt Bremen insgesamt rund 525 Mio. € vom Bund. Darunter fielen Einnahmen nach dem COVID19-Krankenhauserlastungsgesetz (60 Mio. €), für Corona-Überbrückungshilfen (424 Mio. €) und 40 Mio. € für den Betrieb von Impfzentren. Da diese Bundeszuschüsse zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nicht bekannt waren, konnten sie nicht veranschlagt werden. Zu beachten ist allerdings, dass es sich hierbei um durchlaufende Posten handelt, denen Ausgaben in gleicher Höhe gegenüberstehen.

Eine weitere große Einnahmeposition im Haushalt 2021 stellen Umlageeinnahmen für die Pflegeausbildung dar, die ebenfalls bei Anschlagsbildung nicht bekannt waren und zu einem Plus von 28 Mio. € führten.

Ergänzend erhielt Bremen konsumtive Mittel zur Förderung verschiedener Projekte in Höhe von 30 Mio. von der EU. Diese Gelder werden beispielsweise für ESF-, EFRE- und ERASMUS-Projekte vereinnahmt und waren lediglich mit 17 Mio. € veranschlagt.

Abb. 12: Sonstige Einnahmen ggü. Anschlag (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)

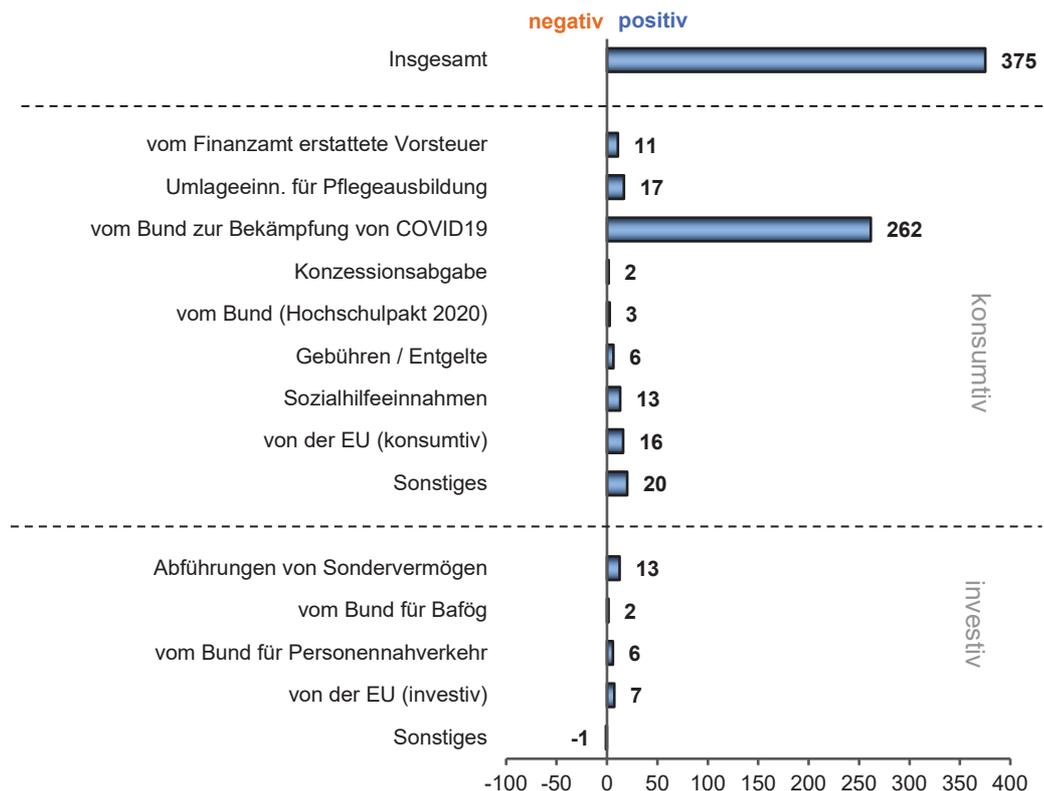


Auch **investiv** verzeichnete der Stadtstaat, wenn auch vergleichsweise geringere, Mehreinnahmen gegenüber dem Anschlag (+ 21 Mio. €) und gegenüber

dem Vorjahreswert (+ 26 Mio. €). Im Vorjahresvergleich (siehe Abb. 12) fallen insbesondere die Abweichungen der Abführungen von Sondervermögen ins Auge, die jedoch in etwa dem Wert der Planung entsprechen.

Die höchsten investiven Einnahmen erzielte der Stadtstaat vom Bund für den Personennahverkehr (31 Mio. €). Diese Einnahmen fielen sowohl gegenüber dem Anschlag (+ 11 Mio. €) als auch gegenüber 2020 (+ 6 Mio. €) haushaltsverbessernd aus.

Abb. 13: Sonstige Einnahmen ggü. Vorjahr (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



3.2. Ausgaben

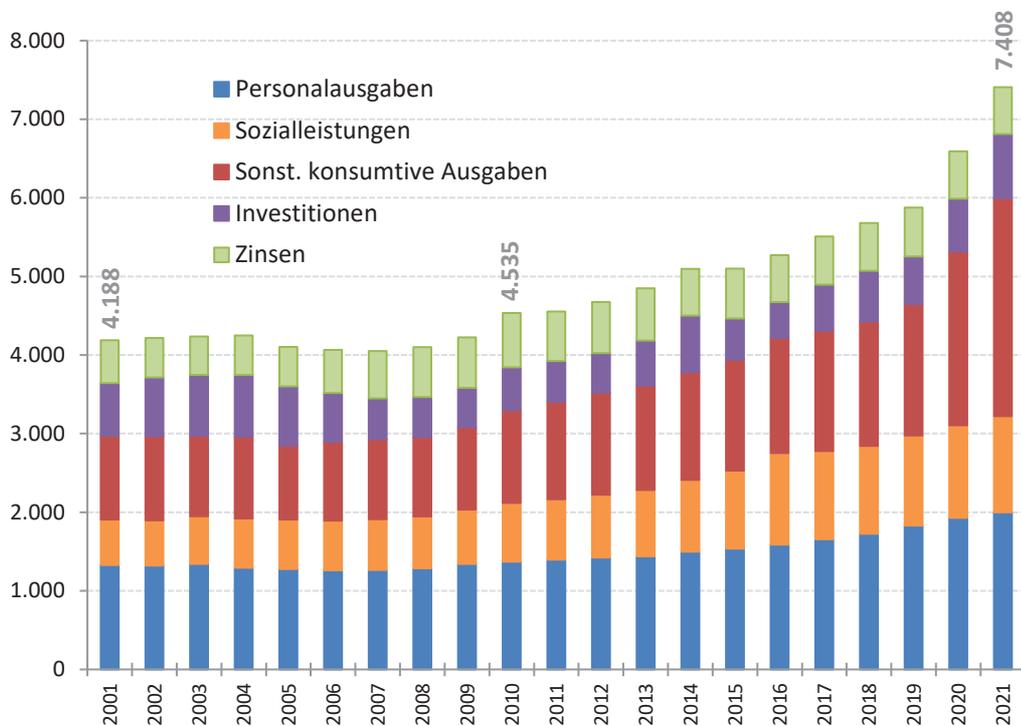
Die **Gesamtausgaben** des Stadtstaates belaufen sich im Berichtsjahr auf 7.408 Mio. € und damit ziemlich genau auf den bei Haushaltsaufstellung geplanten Wert (+ 6 Mio. €; siehe Tabelle 4). Im Vorjahresvergleich wird jedoch der Anstieg der Ausgaben deutlich, der sich auf 816 Mio. € bzw. 12% Mehrausgaben beläuft. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf die gestiegenen Ausgaben im Rahmen der Corona-Pandemie. Insgesamt verausgabte der Stadtstaat dabei rund 954 Mio. €, die direkt der Pandemie zuzuordnen sind.

Im längerfristigen Vergleich (siehe Abbildung 14) wird deutlich, dass im Zeitraum 2000 bis 2008 die Höhe der Gesamtausgaben aufgrund von sehr hoher Spardisziplin (u. a. Personalentwicklungsprogramm) und unterstützt von Ausgliederungen fast konstant geblieben ist.

In den Folgejahren bis 2019 stiegen die Ausgaben mit durchschnittlich 2,9 % deutlich höher an. Insbesondere durch die Maßnahmen im Sanierungsprogramm mit einem Entlastungsvolumen von rd. 2,4 Mrd. € (kumuliert bis 2019) konnte jedoch erreicht werden, dass die Ausgabensteigerungen deutlich unterhalb der Einnahmesteigerungen von rund 6 % p.a. begrenzt wurden.

Aufgrund der aktuellen bundesweiten Notlage im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und der damit zwangsläufig einhergehenden wirtschaftlichen und finanziellen Folgen konnten die Sanierungserfolge in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 nicht fortgesetzt werden. Gegenüber dem Basisjahr des Konsolidierungskurses 2010 weist der Stadtstaat aktuell rund 63 % Mehrausgaben aus.

Abb. 14: Bereinigte Ausgaben (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



Mit einem Betrag von 1.999 Mio. € entfielen knapp 27 % der Gesamtausgaben auf die **Personalausgaben** des Kernhaushaltes (ohne konsumtive Personalkostenzuschüsse). Insbesondere aufgrund von Tarifeffekten in Höhe von 1,4 % und von in der Haushaltsaufstellung 2021 beschlossenen Zielzahlenerhöhungen liegen die Personalausgaben um rund 70 Mio. € bzw. knapp 4 % über dem Vorjahreswert. Da die Zielzahlen im Kernbereich im Jahresdurchschnitt um rd. 248 VZE unterschritten wurden, liegen die Ausgaben für Personal im Berichtsjahr jedoch um rund 8 Mio. € unter dem veranschlagten Wert. Auch in den Bereichen Temporäre Personalmittel und Flexibilisierungsmittel wurde die finanzierte Sollbeschäftigung nicht vollständig ausgeschöpft.

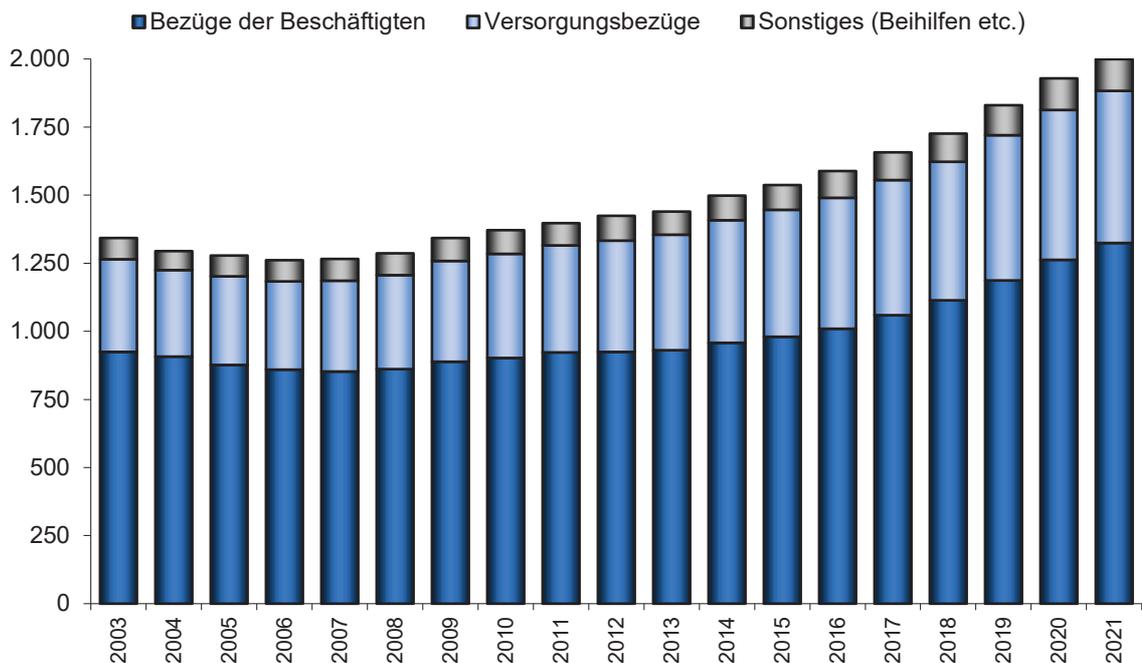
Die Bezüge für das aktive Personal verzeichneten einen Zuwachs von knapp 5 % gegenüber dem Vorjahr.

Gründe hierfür sind insbesondere:

- die Tarif- und Besoldungserhöhung im April 2021
- ein Anstieg der Ist-Beschäftigung von Dez. 2020 auf Dez. 2021 um 1.132 VZE im Kernbereich, temporäre Personalmittel und Flexibilisierungsmittel
- die Eingruppierung von Grundschullehrern in die Besoldungsgruppe A13
- der Anstieg refinanzierter Beschäftigungen

Im Bereich der Versorgungsbezüge ist seit 2011 aufgrund von Mengenzuwächsen und Versorgungserhöhungen ein Anstieg der Kosten um rund 42 % zu verzeichnen und für Dezember 2022 ist eine weitere Versorgungserhöhung von 2,8% zu erwarten. Für die nachfolgenden Jahre ist dabei hinsichtlich der Menge mit Konstanz bzw. einem leichten Rückgang zu rechnen.

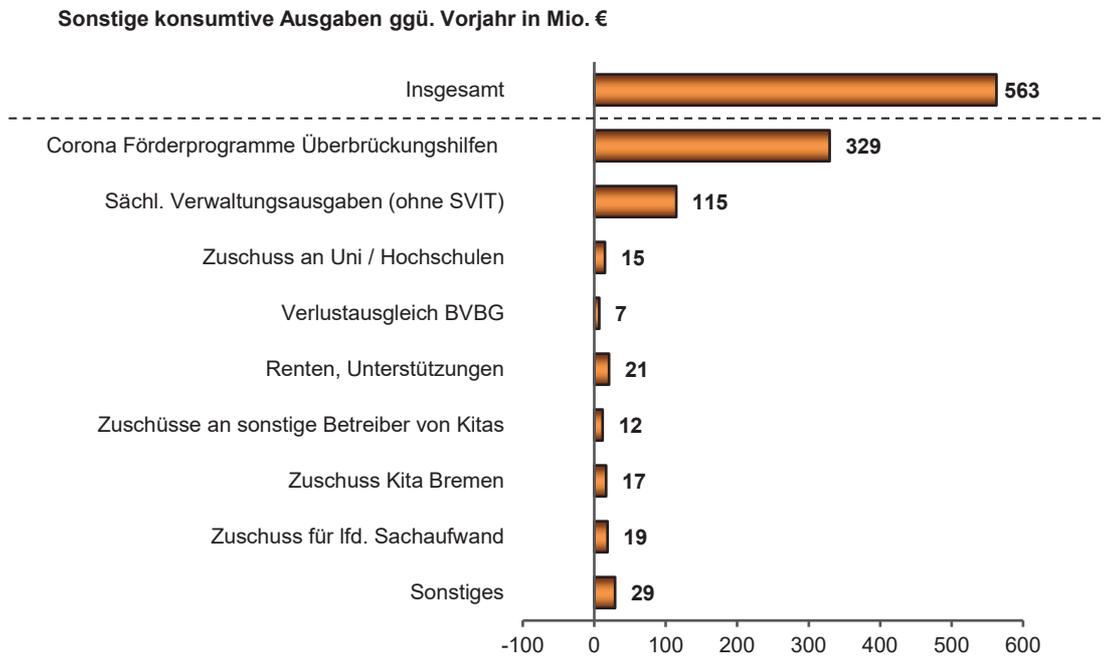
Abb. 15: Personalausgaben (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



Die **sonstigen konsumtiven Ausgaben** (ohne Sozialleistungen; inkl. Personalkostenzuschüssen) stellen mit 2.772 Mio. € weiterhin die größte Ausgabe-position der bremischen Haushalte dar und machten nunmehr über ein Drittel (37 %) der Gesamtausgaben im Berichtsjahr aus. Bei diesem Konglomerat verschiedener Ausgaben gab es in 2021 eine Steigerung zum Anschlagswert von 46 % und zum Vorjahreswert von 25 %, die insbesondere im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stand. Insgesamt wurden rund 812 Mio. € konsumtive Mittel im Rahmen der Pandemie-Bekämpfung ausgegeben, die

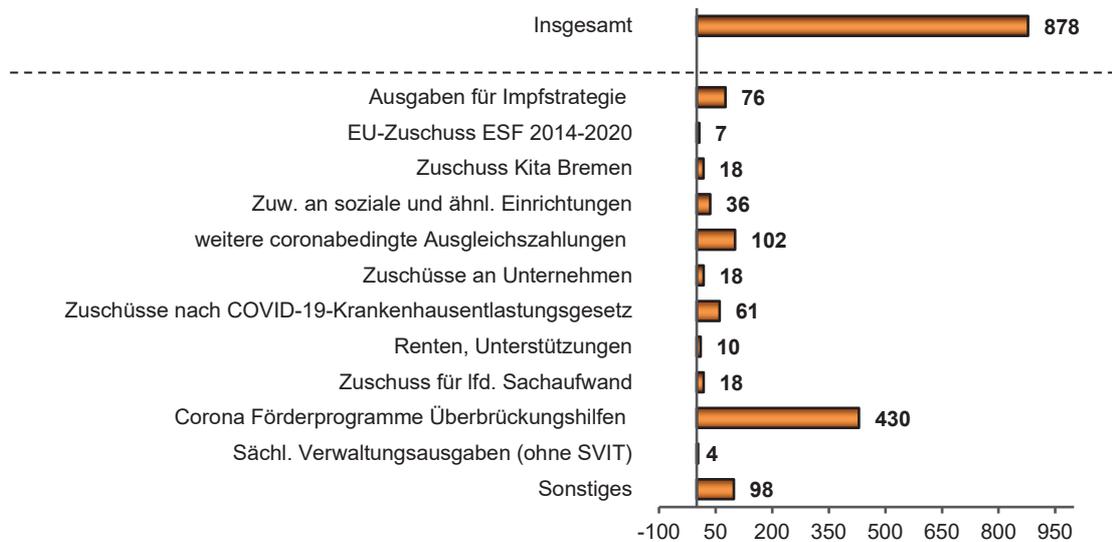
sowohl im Vorjahres- als auch im Anschlagsvergleich die größte Abweichung darstellen.

Abb. 16: Sonstige konsumtive Ausgaben ggü. Vorjahr (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



Die sonstigen konsumtiven Ausgaben weichen vom Vorjahreswert um 563 Mio. € ab. Die größten Positionen bilden hier, größtenteils über Bundesmittel finanzierte, coronabedingte Ausgaben, denen im Vorjahr nur teilweise entsprechende Belastungen gegenüber stehen. Hierzu gehören unter anderem Ausgaben für Corona-Überbrückungshilfen (+ 329 Mio) und auch in der Sammelposition der sächlichen Verwaltungsausgaben finden sich Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wieder. Allein 70 Mio. € dieser Mehrausgaben (insgesamt 115 Mio. €) entfallen auf Kosten für den Betrieb von Impfzentren. Eine weitere große Position bilden die Zuweisungen und Zuschüsse für Renten und Unterstützungen (+ 21 Mio. € zum Vorjahr). Hierunter fallen unter anderem Entschädigungszahlungen wegen Quarantäne und Künstlersoforthilfen im Rahmen der Pandemie. Weitere Vorjahresabweichungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und dem regulären Haushalt können der Abbildung 16 entnommen werden.

Abb. 17: Sonstige konsumtive Ausgaben ggü. Anschlag (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



Im Anschlagsvergleich ergibt sich bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben mit einer Überschreitung von 878 Mio. € ein ähnliches Bild wie im Vorjahresvergleich. Auch hier nehmen die durch Bundesmittel finanzierten Corona-Ausgaben einen großen Anteil ein. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung konnte nicht prognostiziert werden, wie sich die Corona-Pandemie im Weiteren auf die Wirtschaft und die Gesellschaft auswirken würde, wodurch die meisten Ausgabepositionen in diesem Zusammenhang keine Gegenposition im Anschlag finden.

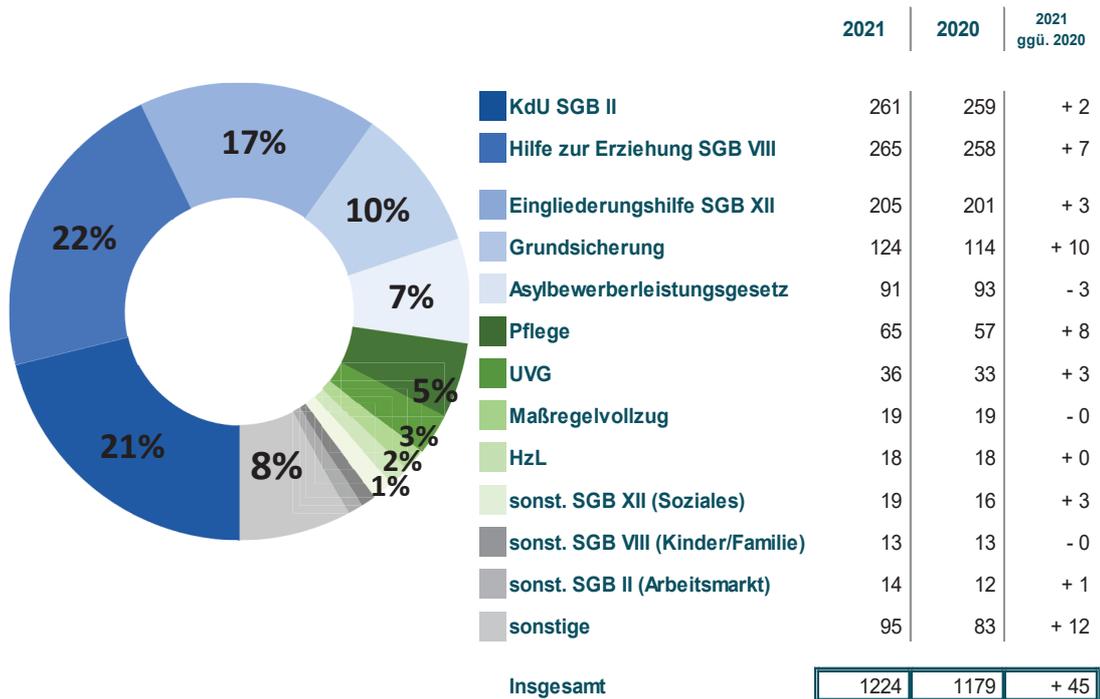
Weitere Abweichungen mit und ohne Corona-Bezug können der Abbildung 17 entnommen werden.

Mit knapp 1.224 Mio. € sind die **Sozialleistungsleistungsausgaben** im Berichtsjahr um 3,8 % (+ 45 Mio. €) zum Vorjahr angestiegen, der geplanten Wert wurde somit um 33 Mio. € überschritten.

Die Abbildung 18 veranschaulicht die Zusammensetzung der Sozialleistungsausgaben sowie das Größenverhältnis der Hilfearten untereinander. Hieraus geht hervor, dass ca. drei Viertel der Sozialleistungen auf die Kosten der Unterkunft, die Hilfen zur Erziehung, die Eingliederungshilfen sowie auf die Ausgaben der Grundsicherung entfallen. Insgesamt ist bei fast allen Hilfearten ein Anstieg zu verzeichnen und deutliche Rückgänge zum Vorjahr blieben ebenfalls aus.

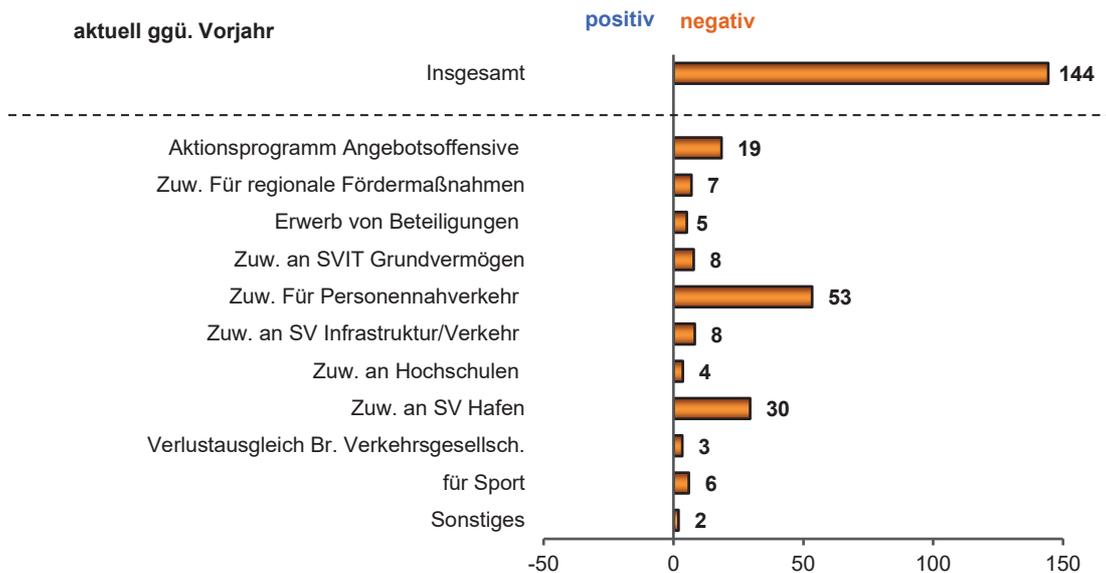
Den größten Zuwachs gegenüber dem Vorjahr verzeichneten hierbei die Leistungen für Grundsicherung (+ 10 %). Ursächlich hierfür waren die Einmalzahlungen an Leistungsempfänger als Coronahilfen und der sogenannte „vereinfachte Zugang“ zu Leistungen aufgrund der Pandemie.

Abb. 18: Sozialleistungsausgaben (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



Mit 817 Mio. € lagen die **Investitionsausgaben** um 144 Mio. € über dem Wert des Vorjahres und auch zum Anschlagswert wurden 123 Mio. € mehr verausgabt.

Abb. 19: Investitionsausgaben ggü. Vorjahr (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



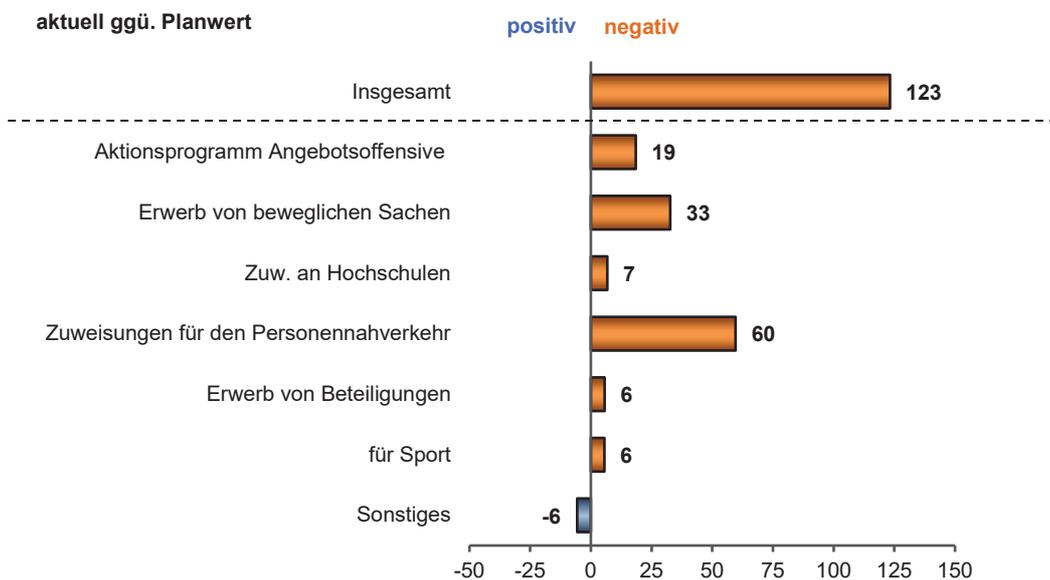
Die progressive Entwicklung der Investitionsausgaben im Berichtsjahr ist im Vorjahresvergleich (Abbildung 19) vor allem auf teilweise geplant höhere Zuwendungen für den öffentlichen Personennahverkehr zurückzuführen (+ 53 Mio. €), die anteilig durch Bundeseinnahmen gedeckt werden.

Auch die Zuwendungen an die Sondervermögen Hafen (+ 30 Mio. €), Infrastruktur / Verkehr (+ 8 Mio. €) und das Sondervermögen für Immobilien und Technik (+ 8 Mio. €) fallen im Vorjahresvergleich höher aus, wurden aber weitestgehend in der entsprechenden Höhe für 2021 veranschlagt.

Gegenüber dem Anschlag (Abbildung 20) fällt – neben den bereits erwähnten Zuweisungen für den Personennahverkehr – vor allem die Abweichung beim Erwerb von beweglichen Sachen (+ 33 Mio. €) ins Gewicht, die hauptsächlich auf die Ausgaben zur Bereitstellung der IT-Infrastruktur in Bremen und Bremerhaven zurückzuführen sind. Sowohl im Vorjahres- als auch im Anschlagsvergleich fällt des Weiteren noch das Aktionsprogramm „Angebotsoffensive“ auf (+19 Mio. €). Das Programm wurde im Rahmen der Pandemie-Bekämpfung ins Leben gerufen und soll die Sicherstellung von Abständen und die Kundengewinnung im ÖPNV unterstützen.

Weitere positive und negative Abweichungen können den Abbildungen 19 und 20 entnommen werden.

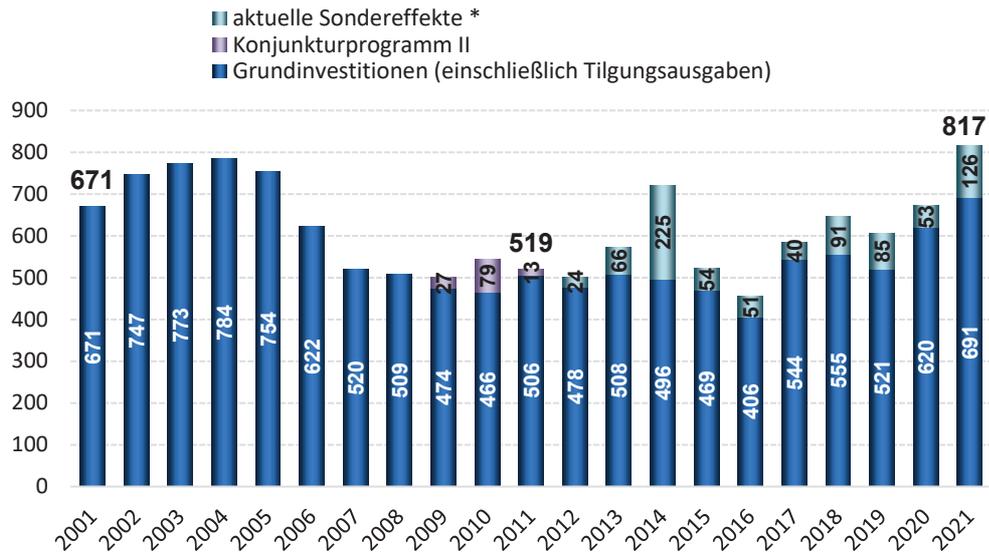
Abb. 20: Investitionsausgaben ggü. Anschlag (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



In der längerfristigen Betrachtung (siehe Abbildung 21) wird deutlich, dass zum Ende des Investitionssonderprogramms (ISP) 2004 der Höchststand des Investitionsniveaus im abgebildeten Zwanzigjahreszeitraum erreicht wurde. Nach Rückführung auf das Niveau vor dem ISP bewegte sich die Investitionshöhe Bremens seit 2007 ohne Sonderprogramme bzw. Einzeleffekte auf in etwa gleichbleibendem Niveau.

Seit Beginn der Pandemie in 2020 steigen die Investitionsausgaben jedoch wieder signifikant und erreichen im Berichtsjahr nun unbereinigt einen neuen Höchststand. Auch bei der Betrachtung der Grundinvestitionen (ohne Sondereffekte) verzeichnete Bremen zuletzt 2005 – und somit im ersten Jahr der Rückführung des ISP-Investitionsniveaus – ein höheres Ausgabenniveau als 2021.

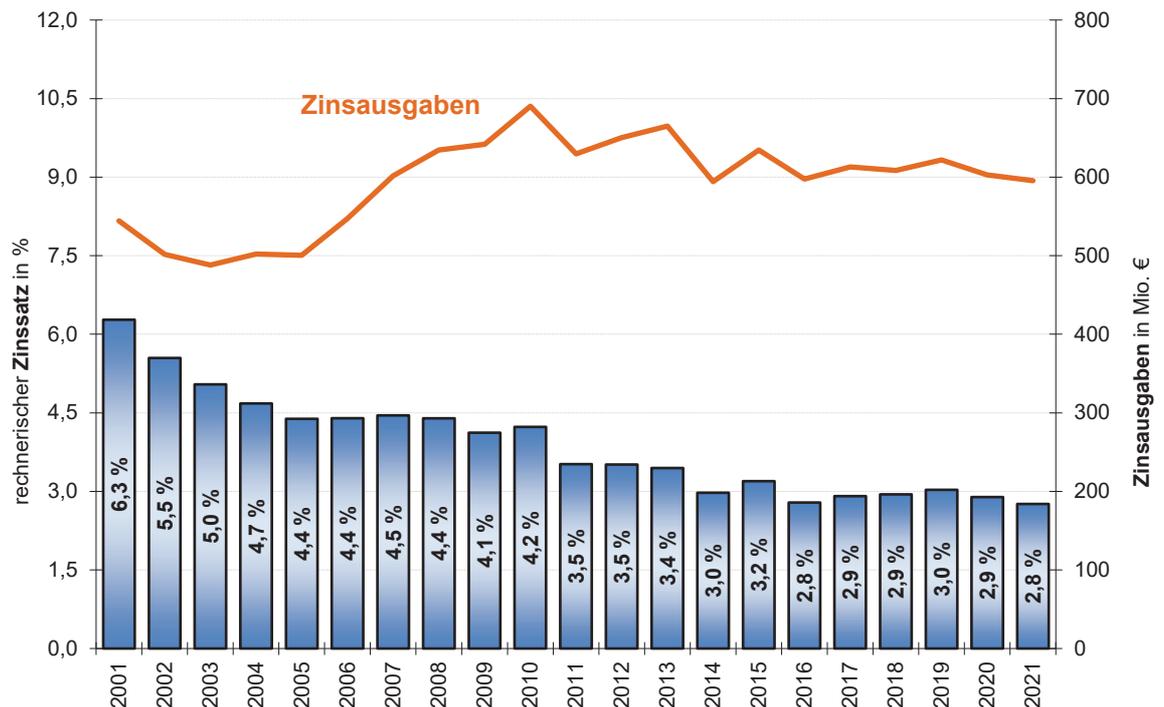
Abb. 21: Investitionsausgaben (Stadtstaat Bremen, in Mio. €)



* 2013, 2018 und 2019: Eigenkapitalerhöhung Kliniken; 2014: Anteilerwerb an den Netzen; 2015 bis 2017: flüchtlingsbezogene Ausgaben; 2020 und 2021: pandemiebedingte Ausgaben

Günstige Zinskonditionen waren auch für das Berichtsjahr 2021 von großer Bedeutung. Die **Zinsausgaben** lagen im Berichtsjahr mit 596 Mio. € um 7 Mio. € unter dem Vorjahreswert. Zudem konnten gegenüber dem Anschlag Zinsminderungen von 17 Mio. € erzielt werden. Zurückzuführen ist dies hauptsächlich auf das anhaltend niedrige Zinsniveau bei Refinanzierungen von fälligen Krediten, die positive Wirkung von Zinssicherungsgeschäften sowie bei den bestehenden variabel verzinsten Krediten. Rein rechnerisch (ohne Beachtung von Darlehens-Laufzeiten und Zinsabsicherungen) ergibt sich damit ein Zinssatz von 2,8 % (vgl. Abbildung 22).

Abb. 22: Zinsausgaben und rechnerischer Zinssatz* (Stadtstaat Bremen)



* rechnerischer Zinssatz: Zinsausgaben / Schuldenstand des Vorjahres

(c) SF, 2010-07

3.3. Schulden

Der fundierte Schuldenstand des Stadtstaates Bremen inklusive der Sondervermögen lag zum 31. Dezember 2021 mit 22.136 Mio. € um 558 Mio. € über dem Vorjahreswert. Diese Erhöhung ist mit 280 Mio. € auf das Land und mit 250 Mio. € auf die Stadt Bremen zurückzuführen. Nach der kommunalen Entschuldung zu Beginn 2020 weist auch Bremerhaven aufgrund der Corona-Pandemie Ende 2021 wieder einen moderaten Schuldenstand von 27 Mio. € aus.

Tab. 5: Schulden der bremischen Haushalte

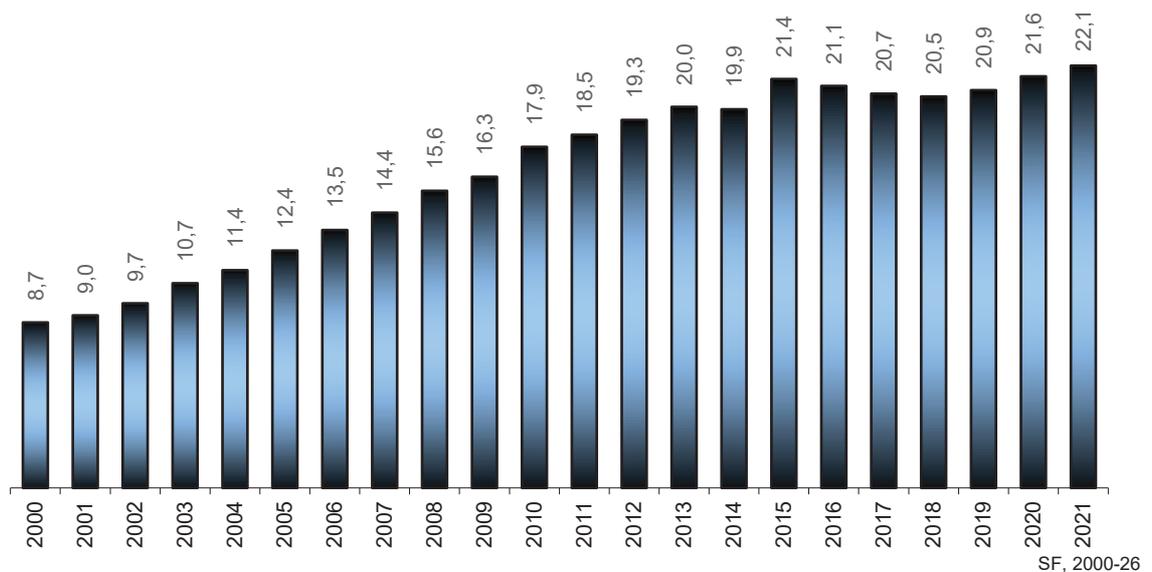
	31.12.21	31.12.20	Veränderung	
	in Mio. Euro		%	
Land Bremen	21.609	21.329	+ 280	+ 1
Stadtgemeinde Bremen	500	250	+ 250	+ 100
Bremerhaven	27	0	+ 27	-
Stadtstaat Bremen	22.136	21.579	+ 558	+ 3

Wie in jedem Jahr entspricht – unter anderem aufgrund der Periodenverschiebungen – die Differenz der Schuldenstände dabei nicht der kameralen Nettokreditaufnahme. Diese beiden Betrachtungsebenen gleichen sich erst in einem Mittelfristzeitraum wieder an.

Erlaubt ist innerhalb der Regelungen zum grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot die Kreditaufnahme im Haushalt über die vereinbarten strukturellen Bereiche wie die Konjunkturbereinigung, die langfristig symmetrisch wirkt. In einer konjunkturellen Hochphase müssen daher Überschüsse erwirtschaftet, bei einem Konjunkturabschwung dürfen Kredite aufgenommen werden.

Zudem haben die bremischen Haushalte 2021 den Ausnahmetatbestand aufgrund der Corona-Pandemie erklärt. Mehrausgaben und Mindereinnahmen, die diesem Ausnahmetatbestand zugehörig sind, können ebenfalls nach den Regularien der Schuldenbremse kreditfinanziert werden.

Abb. 23: Schuldenstand im längerfristigen Vergleich (Stadtstaat Bremen, in Mrd. €)



Im längerfristigen Vergleich (vgl. Abbildung 23) konnte der Schuldenstand bisher in den Jahren 2014, 2017 und 2018 geringfügig gesenkt werden. Im Berichtsjahr 2021 lag der fundierte Schuldenstand mit 22,1 Mrd. € etwas über dem Niveau der beiden Vorjahre und erreicht damit, trotz grundsätzlichem

Neuverschuldungsverbot, einen neuen Höchststand im Betrachtungszeitraum. Dies ist vor allem auf die im Bericht geschilderten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zurückzuführen. Die über diesen Ausnahmetatbestand aufgenommenen Schulden werden nach der Pandemie innerhalb von 30 Jahren getilgt.

Deutlich zu erkennen ist jedoch auch, dass der Trend der kontinuierlich stark ansteigenden Schulden spätestens seit Mitte des Konsolidierungspfades 2015 gebrochen werden konnte. Statt jährlich um ca. eine Milliarde anzuwachsen, wurde 2020 in etwa der Schuldenstand von 2015 ausgewiesen und auch die Neuverschuldung 2021 lag – trotz der Auswirkungen der Pandemie – deutlich unter dem durchschnittlichen Zuwachs in den Jahren vor dem Konsolidierungspfad.

4. Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der anhaltenden Corona-Pandemie abzufangen, haben das Land und seine beiden Städte in den vergangenen beiden Haushaltsjahren umfangreiche Maßnahmen initiiert, die entsprechende finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf die Haushalte haben. Gleichzeitig hat der Bund die Länder und Kommunen bei der Bewältigung der Corona-Pandemie finanziell unterstützt.

Nachfolgend wird über die Einnahmen und Ausgaben innerhalb der Bremen-/ Bremerhaven-Fonds berichtet, die als globale Ausgabeposition zur Bekämpfung der Pandemie veranschlagt wurden. Der Bremen-Fonds wurde 2021 mit einem Anschlag von insgesamt 1 Mrd. € liegt aufgrund der Festlegung des Ausnahmetatbestandes im Rahmen der Schuldenbremse eine Kreditemächtigung vor.

Tab. 6: Coronabedingte Einnahmen und Ausgaben des Stadtstaates*

	Januar - Dezember 2021				
	IST	Planwert	IST ggü. Planwert	Vorjahr	IST ggü. Vorjahr
Sozialleistungseinnahmen	0	0	0	0	- 0
Sonstige Einnahmen	531	0	+ 531	283	+ 248
Mindereinnahmen	-14	0	- 14	-12	- 3
Bereinigte Einnahmen	517	0	+ 517	271	+ 245
Personalausgaben	11	0	+ 11	4	+ 7
Sozialleistungen	4	0	+ 4	4	- 1
Sonstige kons. Ausgaben	813	0	+ 813	315	+ 498
Investitionen	126	0	+ 126	53	+ 73
globale Ausgaben	0	1000	- 1.000	0	0
Bereinigte Ausgaben	954	1000	- 46	377	+ 577
Saldo	-437	-1000	+ 563	-105	- 332

*Werte für 2020: alle coronabedingten Einnahmen und Ausgaben

ab 2021: nur Einnahmen und Ausgaben innerhalb des Bremen-/ Bremerhaven-Fonds

In den in Tabelle 6 abgebildeten Gesamteinnahmen des Stadtstaates in Höhe von 517 Mio. € sind 14 Mio. € Mindereinnahmen innerhalb der Haushalte des Landes und der Stadt Bremen einberechnet, die über den Bremen-Fonds kompensiert wurden. Tatsächliche Einnahmen in Bezug auf Corona generierte der Stadtstaat primär durch Zuflüsse vom Bund (525 Mio. €). Zum einen wurden die bereits im vergangenen Jahr vom Bund initiierten Förderprogramme für Überbrückungshilfen (inkl. November-, Dezember- und Neustarthilfen) in 2021 weitergeführt und aufgestockt (424 Mio. €). Zuweisungen nach dem COVID19-Krankenhausgesetz in Höhe von 60 Mio. € und 40 Mio. € für den Betrieb von Impfbetrieben bilden ergänzende Zuweisungen des Bundes.

Tab. 7: Coronabedingte Effekte im Stadtstaat

Einnahmen innerlab des Bremen-Fonds	516,8	Ausgaben innerhalb des Bremen-Fonds	953,6
darunter:		darunter:	
Bundesmittel Überbrückungshilfen Phase 3	205,5	Verausgabung Bundesmittel Überbrückungshilfe Phase 3	205,5
Bundesmittel Novemberhilfe	125,5	Verausgabung Bundesmittel Novemberhilfe	125,5
Bundesmittel Dezemberhilfe	79,0	Verausgabung Bundesmittel Dezemberhilfe	79,0
Bundesmittel Krankenhausentlastungsgesetz	60,2	Verausgabung Bundesmittel Krankenhausentlastungsgesetz	60,7
Bundesmittel Betrieb Impfbetriebe	40,6	Betrieb von Impfbetrieben (inkl. Bundesmittel, ohne Bhv.)	70,3
Bundesmittel Überbrückungshilfen Phase 2	10,5	Verausgabung Bundesmittel Überbrückungshilfe Phase 2	10,5
Bundesmittel Überbrückungshilfen Phase 3+	2,0	Verausgabung Bundesmittel Überbrückungshilfe Phase 3+	2,0
Bundemittel Neustarthilfe	1,5	Verausgabung Bundesmittel Neustarthilfe	1,5
Sonstige Einnahmen	2,8		
Sonstige Einnahmen Bremerhaven	3,3	1. Tranche langfristig wirksamer Maßnahmen (inkl. Bhv.)	83,5
Mindereinnahmen	-14,2	Nicht öffentliche Vorlagen (Verlustausgleiche)	79,3
		Corona-Hilfe für den ÖPNV	46,2
		Beschaffung PSA / Hygieneinfrastruktur	31,0
		Ausgleich Verluste Gesundheit Nord für das GJ 2020	17,5
		Finanzielle Unterstützung der Krankenhäuser	15,5
		Mehrbedarfe SGfV	7,0
		Umsetzungskosten der Corona-Hilfsprogramme (BAB/BIS)	7,0
		Entschädigungen nach § 56 Abs. 1 IfSG	6,0
		Künstlersoforthilfe	5,9
		Aktionsprogramm Innenstadt	5,6
		Mehrbedarfe Innenressort	5,3
		Unterbringung in Asyl-Aufnahmeeinrichtungen	4,9
		Mehrbedarfe Finanzressort & Land-Stadt-Trennung	4,4
		Corona-Selbst-Schnelltests für Schüler:innen	4,0
		Ausgleich coronabedingtes Defizit BSAG 2021	3,4
		Kurzfristige Maßnahmen der SKB	3,2
		Mehrbedarfe überörtlicher Träger der SGB VIII, IX und XII	3,1
		Studentische Hilfskräfte	2,4
		Förderprogramm Veranstaltungen	2,4
		Soforthilfeprogramm Sport	2,2
		Förderprogramm Außenflächen Sommer 2021	2,0
		Finanzielle Unterstützung VHS	1,7
		Kompensation Ausfall Langzeitstudiengebühren	1,5
		Ausgleich Kita-Beiträge und Schulmittagessen	1,5
		Infektionsschutzgerechtes Lüften in KiTas	1,4
		Zuschüsse private Zuwendungsempfänger im Kulturbereich	1,2
		Ressortübergreifende Unterstützungsleistungen	1,0
		Testungen Kita-Kinder	1,0
		Kommunikative Begleitung des Impfprozesses	0,8
		Kompensation Aussetzung Studienbeitrag	0,8
		Aufstockung Härtefallfonds	0,6
		Sonstige Ausgaben innerhalb des Bremen-Fonds	7,2
		Ausgaben Bremerhaven-Fonds	38,2
Saldo			-436,9

Der Stadtstaat hat, neben den durch Bundesmittel finanzierten Ausgaben (siehe Tabelle 7), 437 Mio. € eigene Netto-Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie getätigt.

Die größte Ausgabeposition bildet die erste Tranche für langfristig wirksame Maßnahmen aus dem Bremen-Fonds. Dieses Maßnahmenpaket hatte der Bremer Senat im Februar 2021 für die Bewältigung der Corona-Pandemie und für einen Neustart nach der Krise beschlossen. Insgesamt sind daraus bisher rd. 84 Mio. € für verschiedene Projekte (u.a. Angebotsoffensive im ÖPNV, IT-Infrastruktur an den Schulen) abgeflossen.

Ein weiteres großes Ausgabekonglomerat bilden die Verlustausgleiche für Bremer Beteiligungsgesellschaften. Zum einen erhielt die Gesundheit Nord Ausgleichszahlungen für das Geschäftsjahr 2020 in Höhe von 18 Mio. €. Ergänzend wurden Unterstützungszahlungen an weitere bremische Unternehmen in Höhe von insgesamt 79 Mio. € getätigt, denen nicht öffentliche Senatsvorlagen zugrunde liegen.

Weitere nennenswerte Posten bilden die Corona-Hilfen für den ÖPNV (46 Mio. €), die Beschaffung für Hygieneinfrastruktur (31 Mio. €) sowie finanzielle Unterstützungen für diverse Krankenhäuser (16 Mio. €).

Nach Abschluss des 13. Monats betragen die Netto-Ausgaben innerhalb des Bremen-/ Bremerhaven-Fonds somit 437 Mio. €.

Über diese Mittelabflüsse hinaus wird es erforderlich sein, im Rahmen des 14. Monats Rücklagenzuführungen für bereits beschlossene und konkret bewilligte Bremen-Fonds-Maßnahmen des Haushaltsjahres 2021 vorzunehmen, deren Mittelabfluss sich verschoben hat und die z.B. aufgrund von Projektverzögerungen im Folgejahr weiter ausfinanziert werden müssen. Die Summe der beantragten Rücklagenzuführungen beläuft sich auf rd. 185 Mio. €.

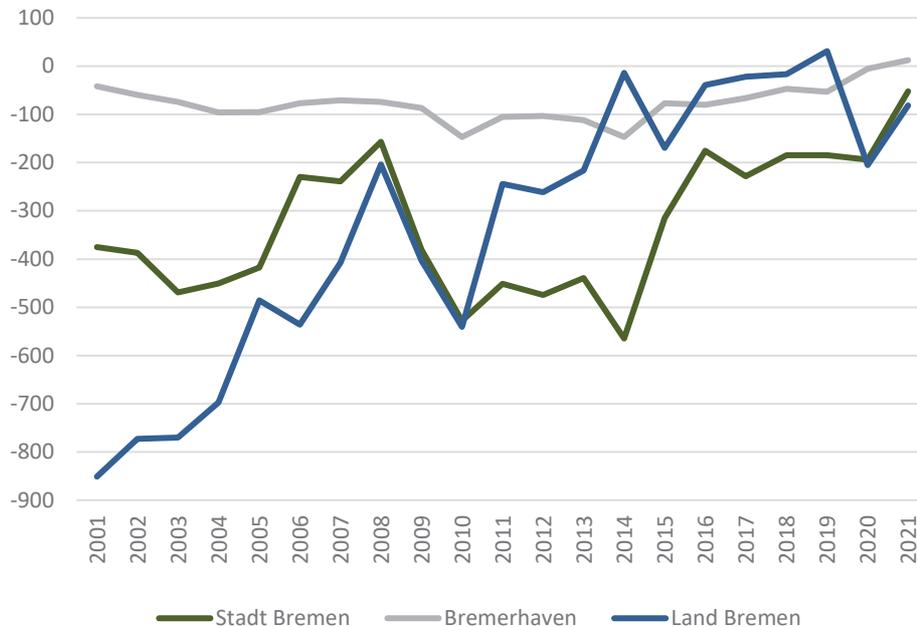
Die Finanzierung dieser coronabedingten Belastungen soll durch eine Kreditfinanzierung – durch den bei der Haushaltsaufstellung 2021 festgelegten Ausnahmetatbestandes im Rahmen der Schuldenbremse – erfolgen.

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist abzusehen, dass das Pandemiegeschehen auch kommende Haushalte noch belasten wird. Folgerichtig wurde der Ausnahmetatbestand im Rahmen der Schuldenbremse auch für den Doppelhaushalt 2022/23 vorgesehen und entsprechend in der Haushaltsaufstellung berücksichtigt. Die Tilgung aller im Rahmen der Pandemie aufgenommenen Kredite soll dann ab 2024 über die nächsten 30 Jahre erfolgen.

5. Längerfristiger Vergleich der bremischen Gebietskörperschaften

Die Abbildung 24 verdeutlicht den Anteil der drei bremischen Gebietskörperschaften an der Haushaltsentwicklung des Stadtstaates im längerfristigen Vergleich anhand des Finanzierungssaldos.

Abb. 24: Finanzierungssaldo (in Mio. €)



Die Betrachtung der Einzelhaushalte bei der Entwicklung des Finanzierungssaldos verdeutlicht Folgendes:

- Lag der Finanzierungssaldo des Landes in den Jahren 2001 bis 2006 noch deutlich hinter den Ergebnissen der bremischen Stadtgemeinden zurück, so konnte sich das Land ab 2007 kontinuierlich an dessen Werte annähern bis es den Saldo der Stadt im Jahr 2010 einholte. Seit Beginn des Konsolidierungszeitraumes entkoppelt sich die Entwicklung merklich positiv von der Stadt und verläuft – mit wenigen Einbrüchen – weiter in Richtung eines ausgeglichenen Haushaltes (detaillierte Ausführungen zum Haushalt des Landes in Kapitel 6).
- Der Finanzierungssaldo der Stadtgemeinde Bremen entwickelte sich bis zum Beginn des Konsolidierungspfades weitgehend parallel zum Land Bremen, wobei der Saldo bis zum Jahr 2007 noch stets besser ausfiel als beim Land. Auffällig ist der Einbruch 2014, der auf die Rekommunalisierung der Netze zurückzuführen ist.

Des Weiteren ist die deutliche Verbesserung 2015/16 und die bis 2019 in etwa gleichbleibende Entwicklung ablesbar. Nach einem pandemiebedingten leichten Einbruch in 2020 konnte der Finanzierungssaldo nun im Berichtsjahr zwar einen neuen Höchstwert erreichen, fällt aber weiterhin negativ aus und erreicht – analog zum Land – noch nicht die im Rahmen der

Schuldenbremse avisierte schwarze Null (detaillierte Ausführungen zum Haushalt der Stadt Bremen in Kapitel 7).

- Die Entwicklung des Finanzierungssaldos der Stadtgemeinde Bremerhaven verläuft dagegen im gesamten Betrachtungszeitraum relativ gleichmäßig. Deutlich zu erkennen ist – wie auch bei den anderen beiden Gebietskörperschaften – der nach der Finanz- und Wirtschaftskrise vergleichsweise niedrige Ausgangspunkt zum Konsolidierungspfad 2010 / 2020. Wie auch bei der Stadt Bremen macht sich der Sondereffekt der Rekommunalisierung der Netze in 2014 als vorübergehender Einbruch bemerkbar. In 2021 weist der Finanzierungssaldo Bremerhavens als einziger von den drei Gebietskörperschaft, und das erste Mal im gesamten Berichtszeitraum, kein Defizit aus.

In den folgenden Kapiteln wird im Einzelnen die aktuelle Haushaltsentwicklung des Landes und der Stadt Bremen im Vergleich zum Anschlag 2021 und zum Vorjahr 2020 dargestellt.

6. Haushalt des Landes Bremen

Der Haushalt des Landes wird den 14. Monat 2021 unter Einbeziehung des Ausnahmetatbestandes voraussichtlich mit einem positiven strukturellen Abschluss in Höhe von 80 Mio. € (siehe Kapitel 2) beenden und damit nicht nur die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse einhalten, sondern auch die durchschnittliche Tilgungsleistung nach dem Sanierungshilfengesetz sicherstellen.

Kameral schließt das Land Bremen das Haushaltsjahr mit einem Finanzierungsdefizit von 81 Mio. € ab. Damit konnten, trotz der anhaltenden Belastungen durch die Pandemie, der Vorjahreswert um 124 Mio. € und der geplante Wert um 742 Mio. € übertroffen werden.

Tab. 8: Kernhaushalt des Landes Bremen im Vergleich

Kennzahl	IST 2021	Anschlag 2021	IST ggü. Anschlag		14. Monat 2020	IST ggü. Vorjahr	
			Mio. €	in %		Mio. €	in %
Steuerabhängige Einnahmen	3.720	3.377	+ 342	+ 10,1	3.268	+ 452	+ 13,8
- Steuern	3.269	2.968	+ 301	+ 10,1	2.880	+ 388	+ 13,5
- Länderfinanzausgleich (LFA)	-3	0	- 3	---	12	- 15	- 122,1
- Bundesergänzungszuweis. (BEZ)	454	409	+ 44	+ 10,8	375	+ 78	+ 20,9
Sanierungshilfen	400	400	+ 0	+ 0,0	400	+ 0	---
Sonstige konsumtive Einnahmen	1.383	755	+ 628	+ 83,1	1.100	+ 283	+ 25,7
- Sozialleistungseinnahmen	328	320	+ 7	+ 2,3	322	+ 5	+ 1,7
Investive Einnahmen	220	196	+ 24	+ 12,1	206	+ 14	+ 6,6
- Vermögensveräußerungen	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Globale Einnahmen	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Bereinigte Einnahmen	5.722	4.728	+ 994	+ 21,0	4.974	+ 748	+ 15,0
Primäreinnahmen	5.722	4.728	+ 994	+ 21,0	4.974	+ 748	+ 15,0
Personalausgaben	789	775	+ 14	+ 1,8	762	+ 27	+ 3,5
Sozialleistungsausgaben	674	648	+ 25	+ 3,9	654	+ 20	+ 3,0
Sonstige konsumtive Ausgaben	3.248	2.440	+ 808	+ 33,1	2.751	+ 497	+ 18,1
Investitionsausgaben	498	404	+ 93	+ 23,1	410	+ 88	+ 21,4
Zinsausgaben	595	611	- 16	- 2,7	602	- 7	- 1,2
Globale Ausgaben	0	673	- 673	- 100,0	0	+ 0	---
Bereinigte Ausgaben	5.803	5.552	+ 252	+ 4,5	5.179	+ 625	+ 12,1
Primärausgaben	5.208	4.940	+ 268	+ 5,4	4.577	+ 632	+ 13,8
Finanzierungssaldo	-81	-824	+ 742	+ 90	-205	+ 124	+ 60
Primärsaldo	514	-212	+ 726		397	+ 117	+ 29
Konsumtiver Primärsaldo	792	669	+ 123	+ 18	601	+ 191	+ 32

Die wesentlichen Gründe für die Jahresbilanz lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die steuerabhängigen Einnahmen lagen mit Abschluss des 13. Monats um 452 Mio. € bzw. 14 % über dem Vorjahresniveau. Ursächlich hierfür ist das im Kapitel 3.1 beschriebene Ausbleiben der angenommenen Steuereinbußen durch die Corona-Pandemie 2021. Entgegen der bei Haushaltsaufstellung vermuteten Mindereinnahmen konnten Steuermehreinnahmen in Höhe von 342 Mio. € generiert werden.
- Die sonstigen konsumtiven Einnahmen verliefen im Berichtsjahr deutlich positiver zu den Vergleichswerten (+ 628 Mio. € ggü. Anschlag, + 283 Mio. € ggü. Vorjahr). Dies ist insbesondere auf die unterstützenden

Bundesmittel zur Bewältigung der Corona-Pandemie in Höhe von insgesamt rund 525 Mio. € zurückzuführen, die in dieser Höhe nicht vorauszusagen waren.

- Dagegen schlugen sonstige konsumtive Mehrausgaben von 808 Mio. € zum veranschlagten Wert und 497 Mio. € zum Vorjahresvergleichswert zu Buche. Ein Großteil dieser Ausgaben wurden eins zu eins mit den zuvor genannten Bundesmitteln finanziert und teilweise vom Land aufgestockt. So initiierte das Land zahlreiche Programme zur Unterstützung der Wirtschaft und Gesellschaft in Zeiten der Pandemie. Insgesamt wurden rund 682 Mio. € der gesamten konsumtiven Ausgaben für die Pandemie-Bekämpfung verausgabt.
- Auch im investiven Bereich verzeichnete der Haushalt des Landes Bremen Mehrausgaben sowohl zum Anschlag (+ 93 Mio. €) als auch zum Vorjahr (+ 88 Mio. €). Insbesondere höhere Ausgaben an öffentliche Unternehmen für coronabedingte Einnahmeverluste in Höhe von rd. 46 Mio. € tragen zu dieser Entwicklung bei und auch weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemie, wie Zahlungen an die Städte zur Umsetzung der Aktionsprogramme zur Stärkung der Wirtschaft, verschlechtern den Haushaltsabschluss.
- Haushaltsverbessernd fallen die Zinsminderausgaben mit einem Minus von 16 Mio. € gegenüber dem Anschlag und 7 Mio. € gegenüber dem Vorjahr aus, was zum Großteil auf die anhaltend positiven Zinskonditionen zurückzuführen ist.
- Zu den Abweichungen der Personalausgaben und der Sozialleistungsausgaben wird auf die Ausführungen zum Stadtstaat Bremen verwiesen.

Die weltweit anhaltende und sich noch über das Jahr 2021 erstreckende Corona-Pandemie hatte auch auf die Einzelhaushalte der bremischen Gebietskörperschaften einen beherrschenden Einfluss. Aufgrund der befürchteten Folgen wurde im Landeshaushalt der Bremen-Fonds mit einer globalen Ausgabeermächtigung in Höhe von 650 Mio. € ausgestattet, die im Bedarfsfall kreditfinanziert und im Sinne der Landesverfassung als Ausnahmetatbestand gelten sollte. Nachdem die Ausnahme in 2020 nicht gezogen werden musste, sind die Corona-Ausgaben in 2021 deutlich höher ausgefallen und das Land wird den Haushalt nicht ohne die Erklärung des Ausnahmetatbestandes verfassungskonform abschließen können. So ergab sich im Saldo der coronabedingten Einnahmen und Ausgaben ein Defizit von 252 Mio. €. Insgesamt spiegeln diese Defizite die eigenen Netto-Ausgaben des Landes Bremen – also bereinigt um die Bundesmittel – wider. Landesprogramme zur Bekämpfung der Corona-Pandemie waren beispielsweise ergänzende Unterstützungen für Unternehmen, die Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung und Hygieneinfrastruktur oder Zuweisungen an die Städte zur Umsetzung der Aktionsprogramme zur Bekämpfung der Pandemie und zum Neustart nach der Krise.

Es ist abzusehen, dass die Auswirkungen der Pandemie auch in den kommenden Jahren spürbar sein werden und die zukünftigen Haushalte somit weiter belasten werden.

Tab. 9: Coronabedingte Effekte im Land Bremen*

	Januar - Dezember 2021				
	IST	Planwert	IST ggü. Planwert	Vorjahr	IST ggü. Vorjahr
Sozialleistungseinnahmen	0	0	0	0	0
Sonstige Einnahmen	525	0	+ 525	282	+ 243
Bereinigte Einnahmen	525	0	+ 525	282	+ 243
Personalausgaben	1	0	+ 1	1	+ 1
Sozialleistungen	0	0	0	0	- 0
Sonstige kons. Ausgaben	682	0	+ 682	413	+ 269
Investitionen	94	0	+ 94	51	+ 43
globale Ausgaben	0	650	- 650	0	0
Bereinigte Ausgaben	777	650	+ 127	465	+ 313
Saldo	-252	-650	+ 398	-182	- 70

*Werte für 2020: alle coronabedingten Einnahmen und Ausgaben

ab 2021: nur Einnahmen und Ausgaben innerhalb des Bremen-/ Bremerhaven-Fonds

7. Haushalt der Stadt Bremen

Die Stadt Bremen kann den angestrebten ausgeglichenen Haushalt nach Abschluss des 14. Monats ebenfalls nur durch die Erklärung des Ausnahmetatbestandes innerhalb der Schuldenbremse erreichen (siehe Kapitel 2).

Im kameralen Kernhaushalt der Stadt Bremen fiel das Finanzierungsdefizit mit 52 Mio. € um 328 Mio. € besser aus als unter den Pandemie-Bedingungen erwartet und fällt damit auch im Vorjahresvergleich deutlich besser aus (+ 142 Mio. €).

Tab. 10: Kernhaushalt der Stadtgemeinde Bremen im Vergleich

	IST 2021	Anschlag 2021	IST ggü. Anschlag		14. Monat 2020	IST ggü. Vorjahr	
			Mio. €	in %		Mio. €	in %
Steuerabhängige Einnahmen	1.689	1.489	+ 199	+ 13,4	1.351	+ 337	+ 25,0
- Steuern	1.076	927	+ 149	+ 16,1	842	+ 234	+ 27,8
- Schlüsselzuweisungen	613	563	+ 50	+ 8,9	510	+ 103	+ 20,3
Sonstige konsumtive Einnahmen	1.532	1.466	+ 66	+ 4,5	1.569	- 37	- 2,4
- Sozialleistungseinnahmen	552	529	+ 23	+ 4,3	535	+ 17	+ 3,1
Investive Einnahmen	155	128	+ 27	+ 20,9	167	- 12	- 7,1
- Vermögensveräußerungen	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Globale Einnahmen	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Bereinigte Einnahmen	3.375	3.084	+ 291	+ 9,5	3.087	+ 288	+ 9,3
Primäreinnahmen	3.375	3.084	+ 291	+ 9,4	3.087	+ 288	+ 9,3
Personalausgaben	857	869	- 12	- 1,3	825	+ 32	+ 3,9
Sozialleistungsausgaben	995	972	+ 24	+ 2,5	955	+ 41	+ 4,3
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.157	990	+ 167	+ 16,9	1.100	+ 57	+ 5,2
Investitionsausgaben	417	363	+ 54	+ 15,0	401	+ 17	+ 4,1
Zinsausgaben	0	0	+ 0	---	0	+ 0	---
Globale Ausgaben	0	270	- 270	---	0	+ 0	---
Bereinigte Ausgaben	3.427	3.464	- 37	- 1,1	3.281	+ 147	+ 4,5
Primärausgaben	3.427	3.464	- 37	- 1,1	3.281	+ 147	+ 4,5
Finanzierungssaldo	-52	-380	+ 328	+ 86	-194	+ 142	+ 73
Primärsaldo	-53	- 380	+ 328	+ 86	-194	+ 141	+ 73
Konsumtiver Primärsaldo	210	125	+ 85	+ 68	40	+ 170	+ 425

Die wesentlichen Entwicklungen des Stadthaushaltes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die steuerabhängigen Einnahmen 2021 konnten – analog zu den Steuereinnahmen des Landes – deutliche Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr verzeichnen (+ 337 Mio. €). Somit zeigt sich auch hier, dass die bei Steuerschätzung erwarteten Steuereinbußen nicht eingetroffen sind (+ 199 Mio. € ggü. Anschlag).
- Die sonstigen konsumtiven Einnahmen verliefen ebenfalls besser als geplant (+ 66 Mio. €). Hier profitiert die Stadt unter anderem von Mehreinnahmen im Bereich der Sozialleistungen (+ 23 Mio. €). Im Vorjahresvergleich fällt das Berichtsjahr jedoch etwas schlechter aus (- 37 Mio. €), was hauptsächlich durch geringere Darlehensrückflüsse und Konzessionsabgaben in 2021 zu Stande kommt.
- Bei den investiven Einnahmen ergibt sich ein ähnliches Bild: Der Vorjahresvergleich weist Mindereinnahmen von 12 Mio. € aus, zum Anschlag waren es dennoch 27 Mio. € Mehreinnahmen. Diese positive Abweichung wird

zum größten Teil durch Zuweisungen des Landes im Rahmen der Pandemie-Bekämpfung erklärt.

- Die sonstigen konsumtiven Ausgaben überschritten den Anschlag um 167 Mio. € sowie den Vorjahreswert um 57 Mio. €. Ursächlich hierfür waren hauptsächlich getätigte Ausgleichszahlungen zur Unterstützung von bremischen Beteiligungsunternehmen aufgrund der Pandemie und Zuschüsse für Personalkosten an z.B. KiTa Bremen.
- Die Investitionsausgaben der Stadt überschritten ebenfalls sowohl den Vorjahreswert (+ 17 Mio. €) als auch den veranschlagten Wert (+ 54 Mio. €). Die größte Abweichung wird im Berichtsjahr durch Zahlungen der Stadt an das Sondervermögen Infrastruktur und Immobilien erklärt, die sich auf rund 84 Mio. € belaufen und nur mit 28 Mio. € veranschlagt waren. Zusätzlich wirken sich auch hier Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie haushaltsverschlechternd aus. Beispielsweise wurden für das Aktionsprogramm Angebotsoffensive 18,5 Mio. € verausgabt, die zu Haushaltsaufstellung nicht geplant waren.
- Durch die Entschuldung der Stadtgemeinden zum 01.01.2020 durch das Land fallen auch 2021 die Zinsausgaben für die Stadtgemeinde Bremen komplett weg.
- Hinsichtlich der Entwicklungen der Personalausgaben und der Sozialleistungsausgaben wird auf die Ausführungen zum Stadtstaat Bremen verwiesen.

Die bei der Haushaltsaufstellung 2021 angenommenen finanziellen Auswirkungen der weltweit anhaltenden Corona-Pandemie fielen zwar moderater aus als zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung angenommen (102 Mio. € Minder Ausgaben), im Vorjahresvergleich bleiben die Belastungen für den Haushalt jedoch deutlich sichtbar (106 Mio. € Mehrausgaben). Die Stadt wird somit, analog zum Land, den Ausnahmetatbestand im Rahmen der Schuldenbremse erklären müssen, um einen verfassungskonformen Abschluss zu erreichen. Insgesamt ergibt sich aus den coronabedingten Einnahmen und Ausgaben ein negativer Saldo von 166 Mio. €. Maßnahmen der Stadtgemeinde Bremen zur Bewältigung der Pandemie waren beispielsweise Verlustausgleichszahlungen an bremische Beteiligungsgesellschaften, die Durchführung der Aktionsprogramme und der Ausbau der IT-Infrastrukturen an öffentlichen Schulen.

Tab. 11: Coronabedingte Effekte in der Stadt Bremen*

	Januar - Dezember 2021				
	IST	Planwert	IST ggü. Planwert	Vorjahr	IST ggü. Vorjahr
Sozialleistungseinnahmen	0	0	0	0	- 0
Sonstige Einnahmen	12	0	+ 12	141	- 129
Bereinigte Einnahmen	12	0	+ 12	141	- 129
Personalausgaben	4	0	+ 4	2	+ 2
Sozialleistungen	0	0	0	4	- 4
Sonstige kons. Ausgaben	140	0	+ 140	28	+ 112
Investitionen	34	0	+ 34	38	- 4
globale Ausgaben	0	280	- 280	0	0
Bereinigte Ausgaben	178	280	- 102	72	+ 106
Saldo	-166	-280	+ 114	69	- 235

*Werte für 2020: alle coronabedingten Einnahmen und Ausgaben
ab 2021: nur Einnahmen und Ausgaben innerhalb des Bremen-/ Bremerhaven-Fonds

Herausgeber:

Der Senator für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

Telefon: (0421) 361-4072
Fax: (0421) 496-2965
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.