

Mitteilung des Senats vom 26. April 2022

Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2021 –

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2021 – mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Der Bericht ist als Anlage beigefügt.

Gliederung

1. Einleitung und Zusammenfassung	1
2. Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz.....	3
3. Abbau der übermäßigen Verschuldung	5
4. Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft	11
Anhang-Tabelle 1: Berechnung der zulässigen Tilgung laut Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz.....	13

1. Einleitung und Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2020 gilt das grundgesetzliche Netto-Neuverschuldungsverbot auch für die Länder, zugleich wurden die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern neu geregelt. Bestandteil dieser Neuregelung sind jährliche Sanierungshilfen für die Länder Bremen und Saarland. Die Gewährung dieser Sanierungshilfen fußt auf der Erkenntnis, dass die beiden Länder allein aufgrund der übrigen Regelungen zu den Finanzbeziehungen nicht in der Lage wären, die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz (Netto-Neuverschuldungsverbot) eigenständig einzuhalten. Ursache hierfür ist jeweils eine landesspezifische Kombination aus besonders hoher Vorbelastung durch Altschulden sowie Wirtschafts- und Finanzkraftschwäche. Um diese Sondersituation zu berücksichtigen, erhalten die Länder Bremen und Saarland ab dem Jahr 2020 jährlich jeweils 400 Millionen Euro Sanierungshilfen als „Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz“.

Dem Erhalt dieser Sanierungshilfen stehen Sanierungsverpflichtungen gegenüber. Nach § 2 Sanierungshilfengesetz (SanG) „verpflichten sich [die Freie Hansestadt Bremen und das Saarland] mit den Sanierungshilfen dazu, die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 [Grundgesetz] einzuhalten. Darüber hinaus haben sie geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu ergreifen. Dazu gehören der Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.“ Der vorzunehmende Abbau der übermäßigen Verschuldung wird im Weiteren durch eine detaillierte Tilgungsvorgabe präzisiert.

In einer konkretisierenden Verwaltungsvereinbarung (SanG-VV) auf der Grundlage des § 4 SanG haben das Bundesministerium der Finanzen und die Freie Hansestadt Bremen vereinbart, dass über die Einhaltung dieser Maßgaben wie folgt zu berichten ist: Nach Ablauf eines Haushaltsjahres übermittelt die Freie Hansestadt Bremen bis spätestens zum 15. März zunächst die erforderlichen Haushaltsdaten an das Statistische Bundesamt zur Aufbereitung. Diese Übermittlung ist für das Jahr 2021 am 11. März 2022 elektronisch erfolgt. Anschließend erhält das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bis zum 30. April einen näheren Bericht des Landes über die Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen im abgelaufenen Jahr. Diesen Bericht legt die Freie Hansestadt Bremen bezogen auf das Haushaltsjahr 2021 hiermit vor.

Die wesentlichen Ergebnisse des Berichts sind wie folgt zusammenzufassen:

- Für das Jahr 2021 hat die Bremische Bürgerschaft aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gemäß Art. 131a Abs. 3 der Landesverfassung das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation festgestellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Gemäß den Vorgaben der Landesverfassung kann aufgrund einer solchen außergewöhnlichen Notsituation vom Grundsatz abgewichen werden, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die pandemiebedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen summieren sich auf 1.026 Mio. Euro (unter Einbeziehung der ex-ante-Konjunkturkomponente und Steuerrechtsänderungen gemäß Landesverfassung) bzw. auf 1.131 Mio. Euro (ohne Einbeziehung der ex-ante-Konjunkturkomponente und unter Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen gemäß SanG-Verfahren).

- Unter Berücksichtigung dieser Notsituation wurden die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG i.V.m. ihrer näheren Ausgestaltung durch Landesrecht (Netto-Neuverschuldungsverbot) im Jahr 2021 eingehalten. Der Haushalt des Stadtstaates schloss mit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 916 Mio. Euro ab. Die Kreditaufnahme war somit geringer als das Volumen der o.g. Notsituation.
- Gemäß der Berechnungsweise im SanG-Verfahren wurde eine haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme von 1.021 Mio. Euro verzeichnet. Damit wäre – läge keine außergewöhnliche Notsituation vor – die zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtung gemäß § 2 Absatz 2 SanG jahresdurchschnittlich erforderliche Netto-Tilgung (80 Millionen Euro) nicht erreicht worden. Die Höhe der Abweichung (1.101 Mio. Euro) erklärt sich gleichwohl vollständig aus der o.g. Notsituation (maßgebliches Volumen von 1.131 Mio. Euro).
- Vor diesem Hintergrund beantragt die Freie Hansestadt Bremen mit dem Bericht beim BMF die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Jahr 2021 zu leistenden Tilgung. Aufgrund des Ausnahmetatbestands im Jahr 2021 würde sich damit die im Fünfjahreszeitraum noch zu leistende haushaltsmäßige Tilgung von 400 Mio. Euro um 80 Mio. Euro auf 320 Mio. Euro reduzieren. Die im Jahr 2020 erfolgte Tilgung von 82 Mio. Euro würde im Fünfjahreszeitraum anzurechnen sein. In den Jahren 2022 bis 2024 verbleibt damit eine zu leistende Tilgung in Höhe von 238 Mio. Euro.
- Unter Wahrung der Anstrengungen zur Erfüllung der vorgenannten Sanierungspflichten hat der Senat auch Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft ergriffen. Die Sanierungshilfen haben als Teil der finanzwirtschaftlichen Gesamtlage der Freien Hansestadt Bremen dazu beigetragen, dass im Jahr 2021 die im Bericht näher ausgeführten Maßnahmen zur Gewinnung und Sicherung von Einwohner:innen sowie von Arbeitsplätzen unternommen werden konnten.

2. Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz

Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz sind die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Grundgesetz sieht die nähere Ausgestaltung dieser Vorgabe im Rahmen der Länderautonomie vor.

Die Freie Hansestadt Bremen hat diesbezüglich nähere Regelungen in Art. 131a und Art. 146 Abs. 1 der Landesverfassung und §§ 18 ff. der Landeshaushaltsordnung sowie einer ergänzenden Rechtsverordnung zu den Details der Konjunkturbereinigung getroffen. Demnach gelten für die Haushalte des Landes Bremen und seiner zwei Stadtgemeinden die folgenden Maßgaben zur Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz:

- Die Überprüfung der Einhaltung des Netto-Neuverschuldungsverbots erfolgt auf Grundlage der Nettokreditaufnahme, die sich aus dem Finanzierungssaldo unter Einbeziehung der Rücklagenbewegungen ergibt.
- Die Nettokreditaufnahme ist um drei strukturelle Wirkungsfaktoren zur strukturellen Nettokreditaufnahme zu bereinigen:
 - o vermögensneutrale Finanzierungsvorgänge (finanzielle Transaktionen), wie bereits im Verfahren nach Konsolidierungshilfengesetz praktiziert,
 - o Auswirkungen der Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage (Konjunkturkomponente), wobei auch hier die bereits im Konsolidierungshilfengesetz-Verfahren übliche Methodik grundsätzlich übernommen wird,
 - o Unter Einbeziehung von Eigenbetrieben und sonstigen Sondervermögen, falls für diese durch Gesetz eine Kreditermächtigung vorgesehen ist.
- Die strukturelle Nettokreditaufnahme muss negativ ausfallen (Nettokredittilgung) oder höchstens null betragen.
- Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Der Beschluss ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.

Einen solchen Ausnahmetatbestand – eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt – hat die Bremische Bürgerschaft für die Haushalte des Jahres 2021 mit Blick auf die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen erforderlichen Maßnahmen festgestellt.

Im Ergebnis schloss der konsolidierte Haushalt des Stadtstaates mit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 916 Mio. Euro ab. Dem stehen pandemiebedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen in Höhe von 1.026 Mio. Euro gegenüber. Die Vorgabe des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz wurde damit unter Berücksichtigung des Ausnahmetatbestandes eingehalten.

Die oben skizzierten Berechnungsschritte sind weitgehend identisch mit der Berechnungsweise, die für die Einhaltung der Sanierungsverpflichtungen nach SanG maßgeblich ist¹. Daher

¹ Abweichungen resultieren einerseits aus der nach Landesrecht, jedoch nicht nach SanG-VV zu berücksichtigenden ex-ante-Konjunkturkomponente. Andererseits wird für die Berechnung der Auswirkungen von bundesweiten Steuerrechtsänderungen auf Bremen zwar grundsätzlich dasselbe Verfahren verwendet, jedoch werden unterschiedliche Datenstände angewendet.

wird zur näheren rechnerischen Herleitung des o.g. Jahresergebnisses auf Tabelle 1 im nachfolgenden Abschnitt verwiesen.

3. Abbau der übermäßigen Verschuldung

Gemäß § 2 SanG verpflichten sich die Empfängerländer der Sanierungshilfen über die Einhaltung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz hinaus dazu, Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung zu ergreifen. Hierzu führt § 2 Abs. 2 des Gesetzes näher aus:

„Jährlich sind haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe zu leisten. In einem Zeitraum von jeweils fünf Jahren sind insgesamt haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von einem Fünftel der gewährten Sanierungshilfen zu leisten.“

Demzufolge sind jährlich wenigstens 50 Mio. Euro zu tilgen (Mindest-Tilgungspflicht) und weitere 150 Mio. Euro je Fünf-Jahres-Zeitraum (flexible Tilgungspflicht). Jahresdurchschnittlich ist somit ein Betrag von 80 Mio. Euro erforderlich. Die Einhaltung dieser Vorgaben bildet daher die zentrale finanzpolitische Rahmenvorgabe des Senats für die Aufstellung von Haushalt und Finanzplanung.

Zur Feststellung der geleisteten Netto-Tilgung wird die Nettokreditaufnahme herangezogen. Sie ergibt sich als Saldo aus den Tilgungen am Kreditmarkt (Obergruppe 59) und den Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt (Obergruppe 32). Gemäß Verwaltungsvereinbarung wird sie um folgende strukturell verzerrende Faktoren bereinigt:

- Um finanzielle Transaktionen, d.h. vermögensneutrale Finanzierungsvorgänge. Hierzu zählen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen (Obergruppe 83), für Tilgungen an den öffentlichen Bereich (Obergruppe 58) und für die Darlehensvergabe (Obergruppen 85 und 86) sowie spiegelbildlich Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen (Gruppen 133 und 134), aus Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich (Obergruppe 31) sowie aus Darlehensrückflüssen (Obergruppen 17 und 18).
- Um eine der Planungssicherheit dienende Steuerabweichungskomponente. Die Steuerabweichungskomponente ist die Abweichung zwischen den tatsächlichen steuerabhängigen Einnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr und den in der Regionalisierung der Steuerschätzung vom Mai des Vorjahres ausgewiesenen Werte, soweit sie nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind oder durch Zuführungen an oder Entnahmen aus Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung neutralisiert werden.
- Zusätzlich sind unselbstständige Extrahaushalte des Landes mit eigener Kreditermächtigung einzubeziehen.

Die Überprüfung der Erfüllung der Tilgungspflicht erfolgt zeitlich differenziert. Gemäß den Vorgaben prüft das Bundesministerium der Finanzen alle 2 Jahre, erstmals im Jahr 2022, ob die Mindest-Tilgungspflicht in der Gesamtheit der zwei Vorjahre erfüllt worden ist. Das Bundesministerium der Finanzen prüft zusätzlich nach Ablauf jedes Fünf-Jahres-Zeitraums, ob die für diesen Zeitraum zu leistende Gesamttilgung einschließlich der flexiblen Tilgungspflicht eingehalten worden ist.

Das Bundesministerium der Finanzen kann auf begründeten Antrag des Landes feststellen, dass eine Unterschreitung auf einer besonderen Ausnahmesituation oder auf konjunkturellen Effekten beruht und daher unbeachtlich ist. Es obliegt dabei dem betreffenden Land, den Charakter und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen.

Das Jahresergebnis 2021 ist von einer solchen besonderen Ausnahmesituation, den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, gekennzeichnet. Die pandemiebedingten Mehrausgaben

und Mindereinnahmen summieren sich nach der Berechnungsweise gemäß SanG-Verfahren auf etwas über 1.131 Mio. Euro (vgl. dazu ausführlich untenstehende Ausführungen zu Charakter und Ausmaß der Ausnahmesituation). Vor diesem Hintergrund hat die Freie Hansestadt Bremen gemäß der maßgeblichen Berechnungsweise eine Nettokreditaufnahme von knapp 1.021 Mio. Euro verzeichnen müssen, mithin knapp 110 Mio. Euro weniger als der Ausnahmesituation zuzurechnen ist. Der Haushalt hat damit den jahresdurchschnittlich erforderlichen Wert, um die Tilgungsverpflichtung gemäß § 2 Absatz 2 SanG zu erfüllen (80 Mio. Euro), unter Berücksichtigung der Ausnahmesituation erbracht.

Die rechnerische Herleitung ist in übersichtlicher Form der Tabelle 1 zu entnehmen. Eine vollumfängliche Herleitung, die auch die einzelnen Berechnungsschritte der Steuerabweichungskomponente beinhaltet, wird im Anhang dargestellt. Tabelle 1 weist weder unselbstständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung noch Entnahmen aus oder Zuführungen an ein Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung aus, da diese in der Freien Hansestadt Bremen nicht bestehen bzw. nicht getätigt wurden.

Tabelle 1: Einhaltung der Tilgungspflicht gemäß § 2 SanG
Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	Ist 2021
Tilgungen am Kreditmarkt	1.601
- Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	2.129
Nettokredittilgung	-529
+ Ausgaben für finanzielle Transaktionen	27
davon für Erwerb von Beteiligungen	6
davon für Tilgungen an öffentlichen Bereich	2
davon für Darlehensvergabe	19
- Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	11
davon aus Veräußerung von Beteiligungen	0
davon aus Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0
davon aus Darlehensrückflüssen	11
+ Steuerabweichungskomponente	-508
Steuerabhängige Einnahmen (maßgebliche Steuerschätzung)	4.547
- Steuerabhängige Einnahmen (Ist)	4.952
+ Verbesserung (+) / Verschlechterung (-) durch Steuerrechtsänderungen	-103
Haushaltsmäßige Tilgung gemäß § 1 SanG-VV	-1.021
+ Ausnahmetatbestand COVID-19-Bewältigung	1.131
Haushaltsmäßige Tilgung gemäß §§ 1 und 4 SanG-VV	110

Nach § 2 Absatz 3 SanG ist die Mindest-Tilgungspflicht von 50 Mio. Euro jährlich in einem Zweijahreszeitraum zu prüfen, erstmals für die Jahre 2020/2021. Für diesen Zeitraum ist folgendes Gesamtergebnis festzustellen: Im Jahr 2020 wurde eine Netto-Tilgung von 81,6 Mio. Euro erzielt (vgl. Bericht der Freien Hansestadt Bremen über die Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz 2020). Im Jahr 2021 wurde hingegen eine Nettokreditaufnahme von 1.021 Mio. Euro benötigt. Im Jahr 2021 wird die erforderliche Mindesttilgung so-

mit unterschritten, wobei ein darüberhinausgehendes Volumen von 1.131 Mio. Euro dem Ausnahmetatbestand zuzurechnen ist. Sowohl der Charakter als auch das Ausmaß der Ausnahmesituation werden im Folgenden näher hergeleitet.

Charakter der besonderen Ausnahmesituation

Die COVID-19-Pandemie erfordert bereits seit dem Frühjahr 2020 umfassende staatlich veranlasste Maßnahmen, um den Infektionsschutz der Bevölkerung hinreichend gewährleisten zu können. Dazu gehören weitreichende Einschränkungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens zur Vermeidung von Infektionsketten ebenso wie Ausweitungen und Umstellungen staatlichen Handelns auf zahlreichen Aufgabenfeldern wie der Gesundheitsversorgung, der Abfederung wirtschaftlicher Härten und dem Setzen volkswirtschaftlicher Wachstumsimpulse sowie der Vermeidung sozialer Verwerfungen, etwa im Bildungssystem. Bund und Länder haben diesbezüglich gesamtstaatliche Vereinbarungen getroffen, die die Bundesrepublik im internationalen Vergleich erfolgreich durch die Pandemie geführt haben und von denen die Freie Hansestadt Bremen ihren Anteil wahrzunehmen hat.

Vor dem Hintergrund der daraus resultierenden Finanzierungsbedarfe in Form von erwarteten Mehrausgaben einerseits und Einnahmeausfällen andererseits hat die Bremische Bürgerschaft für die Haushalte des Jahres 2021 festgestellt, dass *„wegen der COVID-19-Pandemie gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation [besteht], die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“* Aufgrund dieser Feststellung ist es ausnahmsweise zulässig, eine strukturelle Nettokreditaufnahme größer null zu verzeichnen. Der Betrag der Überschreitung ist gemäß einem gleichsam beschlossenen Tilgungsplan in jährlichen Raten zurückzuführen. Die künftige Haushaltslage bleibt nach Auffassung des Senats daher angespannt und macht künftige Konsolidierung und Vorsorge zwingend erforderlich.

Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der gesamtstaatlichen Strategie von Bund und Ländern zur Bewältigung der Pandemie. Der Stabilitätsrat erwartete bereits im Juni 2020 die schwerste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik und entsprechend massive Auswirkungen auf die staatlichen Haushalte. Der Stabilitätsrat stellte deshalb fest, dass *„eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation im Sinne der nationalen Schuldenregel vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG).“*

Mit Blick auf den von Bund und Ländern ergriffenen Maßnahmenkatalog stellte er fest, *„dass die aktuellen finanzpolitischen Maßnahmen von Bund und Ländern die Haushalte zwar stark belasten, aber gleichzeitig gerechtfertigt sind, um den wirtschaftlichen Einbruch abzufedern und das Gesundheitssystem zu stützen. Darüber hinaus setzt die Finanzpolitik gezielt Impulse, um Deutschland im Zuge der Überwindung der COVID-19-Pandemie wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen.“*

Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2021 stellte der Stabilitätsrat mit Beschluss vom Dezember 2020 fest: *„Im Hinblick auf die Bekämpfung der unmittelbaren gesundheitlichen Gefahren der Pandemie und um die Volkswirtschaft wieder auf einen stetigen Wachstumspfad zu führen, sind auch im Jahr 2021 staatliche Maßnahmen geboten. Sie werden sich in den Haushalten des*

Bundes und der Länder in erheblichem Umfang niederschlagen. Der Stabilitätsrat ist der Ansicht, dass für das Jahr 2021 weiterhin eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Grundgesetzes festgestellt werden kann.“

Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage durch die besondere Ausnahmesituation

Die der Pandemiebewältigung geschuldete strukturelle Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2021 beläuft sich auf 1.131 Mio. Euro. Angesichts eines Haushaltsvolumens des Stadtstaates, dass sich vor der Pandemie einer Größenordnung von sechs Milliarden Euro annäherte und des weitreichenden Verpflichtungsgrad von Haushaltsmitteln durch bereits bestehende gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen ist die Haushaltslage durch die pandemiebedingten Belastungen erheblich beeinträchtigt.

Im Einzelnen setzt sich die o.g. pandemiebedingte strukturelle Nettokreditaufnahme wie folgt zusammen:

Ausgabeseitig waren im Jahr 2021 rd. 954 Mio. Euro an Mitteln zur Pandemiebewältigung erforderlich. Die Ausgaben werden zentral über einen eigenen Produktplan im Kernhaushalt, den sog. Bremen-Fonds, abgewickelt. Der Möglichkeit einer separaten Betrachtung der pandemiebedingten Ausgaben wie auch der Wahrung des Prinzips der Jährlichkeit werden mit diesem transparenten Vorgehen gleichermaßen Rechnung getragen. Die Mittel wurden für die nachstehenden Aufgaben benötigt:

Tabelle 2: Pandemiebedingte Mehrausgaben

Verausgabung Bundesmittel wirtschaftliche Hilfen*	424
Verausgabung Bundesmittel Krankenhausentlastungsgesetz	61
Betrieb von Impfzentren (Stadt Bremen)	70
Nicht-öffentliche Vorlagen (Stützung von Beteiligungen)	79
Maßnahmen zur künftigen Pandemieresilienz (u.a. Verwaltungsdigitalisierung, volkswirtschaftliche Impulse)	66
Corona-Hilfe für den ÖPNV	46
Beschaffung Persönliche Schutzausrüstung / Hygieneinfrastruktur	31
Ausgleich Verluste Gesundheit Nord für 2020	17
Finanzielle Unterstützung der Krankenhäuser	16
Mehrbedarfe Gesundheitsressort (u.a. Umsetzung Impf- und Teststrategie)	7
Umsetzungskosten der Corona-Hilfsprogramme durch Förderbanken	7
Entschädigungen nach § 56 Abs. 1 IfSG	6
Künstlersoforthilfe	6
Aktionsprogramm Innenstadt	6
Mehrbedarfe Innenressort (u.a. Landeskrisenstab)	5
Weitere Ausgaben je < 5 Mio. Euro	51
Aufwendungen Stadt Bremerhaven (inkl. Impfzentrum)	56
Summe	954

* beinhaltet Überbrückungshilfen Phasen 2, 3 und 3+, November-/Dezemberhilfe, Neustarthilfe

Diesen Ausgaben im Bremen-Fonds stehen Einnahmen von rd. 517 Mio. Euro gegenüber. Dabei handelt es sich fast vollständig um Bundeshilfen. Für den Bremen-Fonds ergibt sich so ein Saldo von 437 Mio. Euro Netto-Ausgaben.

Weiterhin wurden im Bremen-Fonds Rücklagen in Höhe von 186 Mio. Euro gebildet. Die Rücklagen dienen ausschließlich der Deckung bereits bewilligter, aber liquiditätsmäßig noch nicht abgeflossener pandemiebedingter Maßnahmen.

Schließlich ist auch die einnahmeseitige Beeinträchtigung der Haushaltslage durch die Pandemie zu berücksichtigen. Die pandemiebedingte Beeinträchtigung der Gesamtwirtschaft wirkt sich empfindlich auf die Steuermindereinnahmen aus. Dabei ist nach SanG-VV nicht das kasserale (kassenmäßige) Einnahmeergebnis entscheidend, sondern das strukturell bereinigte Ergebnis. Dieses rekurriert gemäß den Regelungen der SanG-VV auf die Prognose aus der Mai-Steuerschätzung des Vorjahres.

Im kassenmäßigen Ist-Ergebnis zeigt sich zwar eine unerwartet positive Bilanz der Steuereinnahmen von rd. 4,95 Mrd. Euro, knapp 720 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Diese können auch kassenmäßig zur Deckung auch von coronabedingten Finanzierungsbedarfen herangezogen werden – d.h. eine tatsächliche Kreditaufnahme zur Deckung der o.g. notlagenbedingten Ausgaben kann aktuell größtenteils unterbleiben. Allerdings werden gemäß den der Planungssicherheit dienenden Berechnungsregeln der SanG-VV nur die bereits im Mai 2020 erwarteten Steuereinnahmen als Beitrag zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtung gewertet. Krisenbedingt ging die Steuerschätzung im Mai 2020 aber von deutlich pessimistischeren Annahmen aus. Gleiches gilt für die Einhaltung der Schuldenbremse nach Landesrecht².

Die Landesverfassung sieht daher vor, dass bei Feststellung einer Notsituation von der Anforderung der Landesverfassung abgewichen werden kann, konjunkturelle Auswirkungen auf den Haushalt zu berücksichtigen. Im Rahmen dessen setzt Bremen die Konjunkturbereinigung 2021 pandemiebedingt aus. Damit werden die tatsächlich realisierten Einnahmen zur Berechnungsgrundlage für den strukturellen Haushaltsabschluss gemacht und eine künstliche Verschlechterung der Haushaltslage im Kontext der Notsituation wird vermieden. Analog wäre im SanG-Verfahren die hier einschlägige Steuerabweichungskomponente in Höhe von 508 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1) einnahmeseitig im Rahmen der Ausnahmesituation zu berücksichtigen.

In der Gesamtbetrachtung ergeben die Berücksichtigung der Einnahmeseite (Aussetzen der Konjunkturbereinigung, 508 Mio. Euro), die Netto-Ausgaben des Bremen-Fonds (437 Mio. Euro) zuzüglich der zweckgebundenen Rücklagenbildung im Bremen-Fonds (186 Mio. Euro) die o.g., der Pandemiebewältigung geschuldete – strukturelle – Nettokreditaufnahme von 1.131 Mio. Euro.

Antrag auf Feststellung eines begründeten Ausnahmefalls

Vor dem Hintergrund der o.g. Ausführungen zu Charakter und Ausmaß der besonderen Ausnahmesituation aufgrund der COVID-19-Pandemie beantragt die Freie Hansestadt beim BMF die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Jahr 2021 zu leistenden Tilgung gemäß § 4 Absatz 1 VV zum SanG in Verbindung mit § 2 Absatz 3 Satz 3 SanG. Aufgrund des Ausnahmetatbestands im Jahr 2021 würde sich damit die im Fünfjahreszeitraum noch zu

² Wobei nach Landesrecht die ex-ante-Konjunkturkomponente im Umfang von 109 Mio. Euro entlastend wirkt. Im Verfahren nach SanG-VV wird diese jedoch nicht betrachtet.

leistende haushaltsmäßige Tilgung von 400 Mio. Euro um 80 Mio. Euro auf 320 Mio. Euro reduzieren. Die im Jahr 2020 erfolgte Tilgung von 82 Mio. Euro würde im Fünfjahreszeitraum anzurechnen sein. In den Jahren 2022 bis 2024 verbleibt damit eine zu leistende Tilgung in Höhe von 238 Mio. Euro.

4. Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft

Zu den gemäß § 2 SanG zu ergreifenden Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG gehören neben dem Abbau der übermäßigen Verschuldung auch Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.

Der Senat teilt die Notwendigkeit weiterer wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen. Das Ziel, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten, macht Investitionen in die ökonomische Leistungsfähigkeit der Sanierungsländer Saarland und Bremen erforderlich. Der Senat ist sich aber auch bewusst, dass die dafür eigentlich erforderliche überproportionale Anstrengung im Ländervergleich vor dem Hintergrund der beschriebenen Finanzausstattung jedenfalls nur unter sonst sehr günstigen Rahmenbedingungen zu realisieren ist. Daher ist eine Konzentration auf wesentliche Maßnahmen mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft erforderlich.

Der Bericht unterteilt vor diesem Hintergrund Bremens Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft im Berichtsjahr in zwei wesentliche Kategorien: Maßnahmen zur Einwohnersicherung und -gewinnung und Maßnahmen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen.

Durch die Maßnahmen zur Einwohnergewinnung entstehen Bremen erhebliche Entlastungen. Als „Hauptstädte ohne Umland“ finanzieren die Stadtstaaten oberzentrale Infrastruktur auch für außerhalb ihrer Landesgrenzen liegende Regionen und deren Bevölkerung. Teilweise unterhalten sie Infrastruktur von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung für die Bundesrepublik, insbesondere in Form der Seehäfen, weitgehend aus eigenen Mitteln. Da die bundesstaatliche Finanzverteilung gleichwohl vorrangig nach Einwohner:innen wirkt, ist das Halten und Gewinnen von Bevölkerung innerhalb der Landesgrenzen für die Stadtstaaten finanziell existenzsichernd. Jede:r gegenüber einem anderen Wohnort im Bundesgebiet gewonnene bzw. gehaltene Einwohner:in generiert für das Land und seine Stadtgemeinden zusätzliche Einnahmeeffekte im Finanzausgleichssystem. Wenngleich diesen Mehreinnahmen individuell heterogene einwohnerbezogene Aufwendungen gegenüberstehen, tragen sie aufgrund der in jedem Fall zu tragenden Kosten für oberzentrale Infrastrukturen erheblich zu einer aufgabengerechteren Finanzausstattung des Zwei-Städte-Staates bei.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen, also Wirtschaftskraftstärkung im engeren Sinne, trägt ebenfalls zur Generierung von Steuermehreinnahmen bei. Wenngleich diese aufgrund der einwohnerbezogenen bundesstaatlichen Finanzverteilung weitaus stärker nivelliert werden, verbleiben auch je zusätzlichem Arbeitsplatz fiskalisch positive Effekte. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass zusätzliche Arbeitsplätze in weiterer Hinsicht einen Sanierungsbeitrag leisten: Erstens tragen Arbeitsplätze als Standortfaktor für die Wohnortwahl zum Gelingen der o.g. Maßnahmen der Einwohnergewinnung bei. Zusätzlich werden die öffentlichen Haushalte durch eine verbesserte Arbeitsmarktlage im Bereich der Sozialausgaben entlastet.

Im Jahr 2021 haben die Sanierungshilfen dazu beigetragen, im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Gesamtlage der Freien Hansestadt Bremen insbesondere die nachfolgend ausgewählten Maßnahmen zur Einwohnersicherung und -gewinnung und zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu ermöglichen:

Kernelement der Maßnahmen zur Einwohnergewinnung ist die zielorientierte Wohnungsbaukonzeption, die in den vergangenen Jahren zur Schaffung von 1.700 bis 2.100 Wohneinheiten jährlich geführt hat (2020: 1845 Wohneinheiten; Werte für 2021 werden üblicherweise im Frühsommer von den Statistischen Ämtern veröffentlicht). Dabei ist davon auszugehen, dass ein Teil dieser Wohneinheiten – üblicherweise ist dafür etwa jede dritte Wohneinheit anzunehmen – Einwohner:innen in durchschnittlicher Haushaltsgröße hält oder gewinnt. Indem der Wohnungsbestand dauerhaft vergrößert wird, wirken bei anhaltend angespanntem urbanen Wohnungsmarkt die fiskalischen Verbesserungen nachhaltig für die Folgejahre.

Um auch die tatsächliche Anmeldung eines in Bremen und Bremerhaven genommenen Wohnsitzes im Bereich der für Bremen bedeutsamen Bildungszuwanderung zu verstärken, zahlt das Land Bremen eine Neubürgerprämie für Studierende. Im Jahr 2021 wurden 1.906 Förderfälle gezählt. Die geringen Gesamtaufwendungen je Fall wirken auch unter Berücksichtigung möglicher Mitnahmeeffekte günstig auf die Finanzausstattung des Stadtstaates.

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgt insbesondere durch die Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen. Hierzu zählt aktuell das Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen, welches in der Gesamtheit seiner Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rd. 170 Mio. Euro im Jahr 2021 bereits rund 4.037 Arbeitsplätze gesichert hat. 174 Arbeitsplätze wurden 2021 im Rahmen des Gewerbeentwicklungsprogramms neu geschaffen.

Weitere Einzelmaßnahmen am Standort Bremerhaven sind die Erschließung der Luneplate in Bremerhaven, die Aufsanftung einer ersten Teilfläche im Bereich des Gewerbegebietes Lune-Delta für die Ansiedlung von kleinteiligem Gewerbe, die Erschließung kleinteiliger Gewerbegebiete (Weserportsee, Seeborg) und die Errichtung des Gründerzentrums Green Economy sowie die Fortsetzung des Regionalmanagements Green Economy. Durch die dargestellten Maßnahmen und Programme sollen nach ihrem Abschluss rd. 5.800 Arbeitsplätze neu geschaffen werden.

Zusätzlich zur rein quantitativen Betrachtung ist auch die qualitativ-strukturelle Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes bedeutsam. Dies gilt in besonderem Maße für den strukturell sich weiterhin stark wandelnden Standort Bremerhaven. Unter der Vielzahl strukturpolitischer Vorhaben sei daher hier das Regionalmanagement Wasserstoff in Bremerhaven genannt. Die Maßnahme dient der Initiierung, Koordination und Vermittlung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten als Vorbereitung für die Entwicklung der Stadt Bremerhaven zum Kompetenzzentrum für Wasserstoff. Effekte lassen sich erst mit der endgültigen Umsetzung der hier betreffenden Maßnahme benennen.

Durch den Verkauf von Wohnbauland für ca. 50 Wohneinheiten, eine Umzugskostenpauschale für Referendare sowie die Förderung zusätzlicher dualer Ausbildungsplätze hat die Stadt Bremerhaven noch weitere Maßnahmen ergriffen, die die Wirtschafts- und Finanzkraft stärken.

Anhang-Tabelle 1: Berechnung der zulässigen Tilgung laut Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz

in Mio. Euro

Lfd. Nr.		Bremen
I. Nettokredittilgung		
1	Tilgung am Kreditmarkt (Obergruppe 59)	1.600,5
2	Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt (Obergruppe 32)	2.129,2
3	Saldo	-528,7
II. Finanzielle Transaktionen (Kernhaushalt)		
<u>1. Ausgaben</u>		
4	Erwerb von Beteiligungen	5,7
5	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	2,3
6	Darlehensvergabe	19,3
<u>2. Einnahmen</u>		
7	Veräußerung von Beteiligungen	0,0
8	Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0
9	Darlehensrückflüsse	11,3
<u>3. Saldo der finanziellen Transaktionen</u>		
10	Saldo der finanziellen Transaktionen (Kernhaushalt)	-15,9
III. Nettotilgung der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung		
<u>1. Nettotilgung Extrahaushalte</u>		
11	Tilgung am Kreditmarkt	0,0
12	Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	0,0
13	Saldo	0,0
<u>2. Finanzielle Transaktionen Extrahaushalte</u>		
<u>Ausgaben</u>		
14	Erwerb von Beteiligungen	0,0
15	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	0,0
16	Darlehensvergabe	0,0
<u>Einnahmen</u>		
17	Veräußerung von Beteiligungen	0,0
18	Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0
18	Darlehensrückflüsse	0,0
<u>Saldo der finanziellen Transaktionen Extrahaushalte</u>		
19	Saldo der finanziellen Transaktionen Extrahaushalte	0,0
<u>3. Strukturelle Nettotilgung der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung</u>		
20	Strukturelle Nettotilgung der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung	0,0
IV. Konjunkturelle Bereinigung		
21	Steuerabweichungskomponente gegenüber Schätzzeitpunkt	507,8
V. Bereinigung der Nettokredittilgung		
22	Nettokredittilgung	-528,7
23	- Saldo der finanziellen Transaktionen	-15,9
24	+ Finanzierungssalden der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung	0,0
25	- Steuerabweichungskomponente	507,8
26	= haushaltsmäßige Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung	-1.020,6

Nachrichtlich:

VI. Bereinigung um notsituationsbedingten Anteil der Nettokreditaufnahme		
27	haushaltsmäßige Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung	-1.020,6
28	+ notsituationsbedingter Teil des Nettokreditaufnahme	1.131,0
29	= notlagenbereinigter struktureller Nettotilgung	110,4

Steuerabweichungskomponenten 2021 zum Schätzzeitpunkt Mai 2020

in Mio. Euro

Lfd. Nr.

Länder
zusammen

Bremen

I. Landesebene

A. Geschätzte Steuereinnahmen 2021 zum Zeitpunkt Mai 2020 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW

1	Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten)		3.043,6
2	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen		363,8
3	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft		0,0
4	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung		0,0
5	Förderabgabe		0,0
6	Geschätzte Steuereinnahmen 2021 zum Zeitpunkt Mai 2020 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW		3.407,4

B. Tatsächliche Steuereinnahmen 2021

7	Steuereinnahmen (einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten)		4.501,3
8	Gemeindesteuern der Stadtstaaten		1.232,6
8a	Länderfinanzausgleich		-2,7
9	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen		393,2
10	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft		0,0
11	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung		0,0
12	Förderabgabe		0,0
13	Tatsächliche Steuereinnahmen 2021		3.659,2

C. Steuerrechtsänderungen, die 2021 kassenwirksam wurden, aber bei der Steuerschätzung Mai 2020 nicht berücksichtigt wurden

	<u>1. Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)</u>		
14	länderspezifische Steuerrechtsänderungen (einzelnes Land)		0,0
15	Summe der Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)	-7.473,0	
	<u>2. Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit des Vorjahres (2020)</u>		
	<u>a) Steuereinnahmen des Landes</u>		
16	Steuereinnahmen (einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten)	294.362,7	3.837,6
17	Gemeindesteuern der Stadtstaaten	9.560,0	965,4
17a	Länderfinanzausgleich	491,3	12,1
18	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	6.483,9	314,9
19	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft	1.151,1	0,0
20	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung	184,1	0,0
21	Förderabgabe	35.920,4	0,0
	<u>b) Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit</u>		
22	tatsächliche Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern Stadtstaaten)	329.033,5	3.199,2
23	Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit		1,0%
	<u>3. Steuerrechtsänderungen je Land</u>		
24	Steuerrechtsänderungen je Land		-72,7

D. Zuführung an bzw. Entnahme aus Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung

25	Zuführung an Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		
26	Entnahme aus Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		
27	Saldo Zu- und Entnahme Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung		0,0

E. Steuerabweichungskomponente Landesebene		
28	Geschätzte Steuereinnahmen 2021 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW	3.407,4
29	Tatsächliche Steuereinnahmen 2021	3.659,2
30	Steuerrechtsänderungen je Land	-72,7
31	Saldo Zu- und Entnahme Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung	0,0
32	Steuerabweichungskomponente Landesebene	324,5
 II. Gemeindeebene (Bremen)		
A. Geschätzte Steuereinnahmen 2021 zum Zeitpunkt Mai 2020 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW		
33	Geschätzte Steuereinnahmen gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW	1.079,5
B. Tatsächliche Steuereinnahmen 2021		
34	Gemeindesteuern der Stadtstaaten	
35	Tatsächliche Steuereinnahmen (mit kleine und sonstige Gemeindesteuern)	1.232,6
C. Steuerrechtsänderungen, die 2021 kassenwirksam wurden, aber bei der Steuerschätzung Mai 2020 nicht berücksichtigt wurden		
<u>1. Steuerrechtsänderungen (Gemeindegesamtheit)</u>		
36	<i>länderspezifische Steuerrechtsänderungen (einzelnes Land)</i>	
37	Summe der Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)	-3.383,0
<u>2. Anteil der Steuereinnahmen des Stadtstaates an den Steuereinnahmen der Gemeindegesamtheit des Vorjahres (2020)</u>		
38	Gemeindesteuern Stadtstaaten (einschl. Anteile USt und ESt, abzgl. Gewerbesteuerumlage)	9.560,0 965,4
39	Gemeindesteuern Flächenländer (einschl. Anteile USt und ESt, abzgl. Gewerbesteuerumlage)	98.367,0
40	Gemeindesteuern insgesamt	107.927,0
41	Anteil der Steuereinnahmen des Stadtstaates an den Steuereinnahmen der Gemeindegesamtheit	0,894%
<u>3. Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat</u>		
42	Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat	-30,3
D. Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene		
43	Geschätzte Steuereinnahmen 2021 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW	1.079,5
44	Tatsächliche Steuereinnahmen 2021	1.232,6
45	Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat	-30,3
46	Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene	183,4
 III. Gesamt		
47	Steuerabweichungskomponente Landesebene	324,5
48	Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene	183,4
49	Steuerabweichungskomponente gesamt	507,8