

Mitteilung des Senats

Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2022 –

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Bericht über die Erfüllung der Sanierungsverpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz – Sanierungshilfenbericht 2022 – mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Beschlussempfehlung:

Kenntnisnahme.

Anlage(n):

1. ANLAGEE_Sanierungshilfenbericht

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	10
Anhang-Tabelle 1: Berechnung der zulässigen Tilgung laut Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz.....	12

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 2022 am 13. März 2023 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 2022 hiermit vor.

Die wesentlichen Ergebnisse des Berichts sind wie folgt zusammenzufassen:

- Für das Jahr 2022 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 1.221 Mio. Euro (unter Einbeziehung der ex-ante-Konjunkturkomponente und Steuerrechtsänderungen gemäß Landesverfassung) bzw. auf 1.245 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 2022 eingehalten. Der Haushalt des Stadtstaates schloss mit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 940 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 965 Mio. Euro verzeichnet. Der Notsituation ist nach der hier maßgeblichen Berechnungsweise eine Kreditaufnahme von 1.245 Mio. Euro zuzurechnen, somit 280 Mio. Euro mehr als die gesamte Nettokreditaufnahme des Haushaltes beträgt. 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.
- Vor diesem Hintergrund beantragt die Freie Hansestadt Bremen mit dem Bericht beim BMF die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Jahr 2022 zu leistenden Tilgung. Unter Berücksichtigung der für den Fünfjahreszeitraum 2020-2024 bereits geleisteten Tilgung (2020) sowie für unbeachtlich erklärten Nettokreditaufnahme (2021) wäre damit für die verbleibenden Jahre 2023 bis 2024 noch eine Tilgung in Höhe von 158 Mio. Euro zu erbringen.
- 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 2022 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),
 - o Auswirkungen der Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage (Konjunkturkomponente), wobei die bereits im Konsolidierungshilfengesetz-Verfahren praktizierte 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 2022 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 940 Mio. Euro ab. Dem stehen pandemiebedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen in Höhe von 1.221 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. Der Senat übernimmt diese Zielgröße als zentrale finanzpolitische Rahmenvorgabe 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 Werten, 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, 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. Erstmals für die Jahre 2020 und 2021 hat das Bundesministerium der Finanzen die Einhaltung der Mindesttilgungspflicht überprüft. Für 2020 mit dem Ergebnis, dass die erforderliche Mindesttilgung erfüllt wurde, für das Jahr 2021 hat es auf Antrag Bremens hin einen begründeten Ausnahmefall angesichts der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie festgestellt und

die Unterschreitung der zu leistenden Tilgung für unbeachtlich erklärt. Unter Anrechnung der im Jahr 2020 erfolgten Tilgung von 81,6 Mio. Euro und der aufgrund des Ausnahmetatbestands im Jahr 2021 für unbeachtlich erklärten Nettokreditaufnahme reduziert sich gemäß Bescheid des BMF vom 1. Juni 2022 die für die verbleibenden Jahre 2022-2024 des Fünfjahreszeitraums (2020 bis 2024) noch zu leistende haushaltsmäßige Tilgung von 400 Mio. Euro auf 238 Mio. Euro.

Ebenso wie im Jahr 2021 ist auch das Jahresergebnis 2022 von der besonderen Ausnahmesituation der COVID-19-Pandemie und ihren Auswirkungen gekennzeichnet. Die pandemiebedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen summieren sich nach der Berechnungsweise gemäß SanG-Verfahren auf etwas über 1.245 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 965 Mio. Euro verzeichnen müssen. Dies sind 280 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. Sowohl der Charakter als auch das Ausmaß der Ausnahmesituation werden in den folgenden Zwischenabschnitten näher hergeleitet.

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

	Ist 2022
Tilgungen am Kreditmarkt	1.347
- Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	1.689
Nettokredittilgung	-342
+ Ausgaben für finanzielle Transaktionen	23
davon für Erwerb von Beteiligungen	0
davon für Tilgungen an öffentlichen Bereich	2
davon für Darlehensvergabe	21
- Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	11
davon aus Veräußerung von Beteiligungen	0
davon aus Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0
davon aus Darlehensrückflüssen	11
+ Steuerabweichungskomponente	-635
Steuerabhängige Einnahmen (maßgebliche Steuerschätzung)	4.529
- Steuerabhängige Einnahmen (Ist)	5.092
+ Verbesserung (+) / Verschlechterung (-) durch Steuerrechtsänderungen	-73
Haushaltsmäßige Tilgung gemäß § 1 SanG-VV	-965
+ Ausnahmetatbestand COVID-19-Bewältigung	1.245
- davon nicht erforderliche Inanspruchnahme	200
Haushaltsmäßige Tilgung gemäß §§ 1 und 4 SanG-VV	80

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.

Charakter der besonderen Ausnahmesituation

Die COVID-19-Pandemie erforderte seit dem Frühjahr 2020 umfassende staatlich veranlasste Maßnahmen, um den Infektionsschutz der Bevölkerung hinreichend gewährleisten zu können. Dazu gehörten 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 hatte.

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 2022 wie bereits für das Vorjahr 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. So erwartete der Stabilitätsrat 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).“*

Auch bezogen auf das Haushaltsjahr 2022 stellte der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 10. Dezember 2021 fest: *„Trotz der zwischenzeitlich aufgehellten Konjunkturerwartungen belasten die Auswirkungen der Corona-Pandemie weiterhin die öffentlichen Haushalte erheblich. Angesichts der neuerlichen Corona-Welle müssen aktuell wieder verstärkt Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens ergriffen werden. Zudem bedarf es im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Pandemie der weiteren zielgerichteten Unterstützung der Wirtschaft. Gleichzeitig bleiben die pandemischen und ökonomischen Unsicherheiten hoch. Die laufenden sowie die zu erwartenden Folgekosten der Pandemiebekämpfung müssen in den öffentlichen Haushalten angemessen berücksichtigt werden. Der Stabilitätsrat ist daher der Ansicht, dass*

für das Jahr 2022 weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes je nach landesspezifischen Gegebenheiten festgestellt werden kann.“

Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage durch die besondere Ausnahmesituation

Die der Pandemiebewältigung geschuldete strukturelle Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2022 beläuft sich auf 1. 245 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 2022 rd. 669 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*	174
Verausgabung Bundesmittel Krankenhausunterstützung	80
Verausgabung Bundesmittel Betrieb Impfzentren	21
Betrieb von Impfzentren (Stadt Bremen)	21
Beschaffung PSA / Hygieneinfrastruktur	14
Unterstützung der Krankenhäuser, Maßnahmen zur Pandemieresilienz	12
Corona-Hilfe für den ÖPNV	14
Maßnahmen Gesundheitsressort zur Pandemieeindämmung	5
Entschädigungen nach IfSG	3
Nicht öffentliche Vorlagen / Stützung von Beteiligungen	117
Digital- und Gebäudeinfrastruktur an Schulen, KiTas, Hochschulen	62
Langfristig wirksame Maßnahmen	29
Coronabedingte Mehrbedarfe Sozialleistungen	19
Aktionsprogramm Innenstadt und Städtetourismus	7
Hilfsprogramme für Veranstaltungswirtschaft und Schaustellergewerbe	8
Aktionsprogramm Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche	5
Mehrbedarfe Innenressort	3
Weitere Ausgaben je < 5 Mio. Euro	19
Ausgaben Stadt Bremerhaven (inkl. Impfzentrum)	56
Summe	669

* beinhaltet Überbrückungshilfen, Neustarthilfen, Neustarthilfe plus.

Diesen Ausgaben im Bremen-Fonds stehen Einnahmen von rd. 299 Mio. Euro gegenüber. Dabei handelt es sich fast vollständig um Bundeshilfen. Für den Bremen-Fonds ergibt sich so ein Saldo von 370 Mio. Euro Netto-Ausgaben.

Weiterhin wurden im Bremen-Fonds Rücklagen im Saldo von 239 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. 5,1 Mrd. Euro. Diese können kassenmäßig zur Deckung auch von coronabedingten Finanzierungsbedarfen herangezogen werden – d.h. eine tatsächliche Kreditaufnahme zur Deckung der o.g. notlagenbedingten Ausgaben konnte auch 2022 größtenteils unterbleiben. Allerdings werden gemäß den der Planungssicherheit dienenden Berechnungsregeln der SanG-VV nur die bereits im Mai 2021 erwarteten Steuereinnahmen als Beitrag zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtung gewertet. Krisenbedingt ging die Steuerschätzung im Mai 2021 aber von deutlich pessimistischeren Annahmen aus. Gleiches gilt für die Einhaltung der Schuldenbremse nach Landesrecht.

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 2022 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 635 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1) einnahmeseitig im Rahmen der Ausnahmesituation zu berücksichtigen.

In der Gesamtbetrachtung ergeben die Berücksichtigung der Einnahmeseite (Aussetzen der Konjunkturbereinigung, 635 Mio. Euro), die Netto-Ausgaben des Bremen-Fonds (370 Mio. Euro) zuzüglich der zweckgebundenen Netto-Rücklagenbildung im Bremen-Fonds (239 Mio. Euro) die o.g., der Pandemiebewältigung geschuldete – strukturelle – Nettokreditaufnahme von knapp 1.245 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 2022 zu leistenden Tilgung gemäß § 4 Absatz 1 VV zum SanG in Verbindung mit § 2 Absatz 3 Satz 3 SanG. Unter Anrechnung der gemäß Prüfbescheid vom Bundesfinanzministerium vom 1. Juni 2022 ergangenen Entscheidung würde sich aufgrund des Ausnahmetatbestands im Jahr 2022 damit die im verbleibenden Fünfjahreszeitraum noch zu leistende haushaltsmäßige Tilgung um 80 Mio. Euro auf 158 Mio. Euro reduzieren.

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 finanzkraftstärkender 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 Wirtschaft- und Finanzkraft im Berichtsjahr in zwei wesentliche Kategorien: Maßnahmen zur Wohnersicherung 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 2022 haben die Sanierungshilfen dazu beigetragen, im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Gesamtlage der Freien Hansestadt Bremen insbesondere die nachfolgend ausgewählten Maßnahmen zur Wohnersicherung 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 bis 2020 zur Schaffung von 1.700 bis 2.100

Wohneinheiten jährlich geführt hat. 2021 wurden rd. 1.700 Wohneinheiten fertiggestellt (Werte für 2022 werden in der Regel 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 2022 wurden 1.821 Förderfälle gezählt. Die geringen Gesamtaufwendungen je Fall wirken auch unter Berücksichtigung möglicher Mitnahmeeffekte günstig auf die Finanzausstattung des Stadtstaates. Gleiches gilt für analoge Maßnahmen für einen kleineren Berechtigtenkreis, namentlich das Begrüßungsgeld für Auszubildende (115 Förderfälle) sowie die Umzugskostenpauschale der Stadt Bremerhaven für Referendare und Lehrkräfte (13 Förderfälle).

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgt insbesondere durch die Bereitstellung und Entwicklung von Gewerbeflächen. Hierzu zählt aktuell das Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen, welches im Jahr 2022 bereits rund 4.449 Arbeitsplätze gesichert hat. 667 Arbeitsplätze wurden 2022 im Rahmen des Gewerbeentwicklungsprogramms neu geschaffen. Das Gewerbeentwicklungsprogramm hat Investitionseffekte in Höhe von 191 Mio. € ausgelöst.

Darüber hinaus hat das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2014) zum Erhalt von 261 Dauerarbeitsplätzen und zur Schaffung von 27 neuen Dauerarbeitsplätzen geführt. Zielgruppe des Landesinvestitionsförderprogramms (LIP 2014) sind im Wesentlichen gewerbliche Unternehmen, die ihre Produkte und Dienstleistungen überwiegend überregional absetzen und die sich dementsprechend in einem Standortwettbewerb befinden. Die Förderung wird zum großen Teil von kleinen und mittleren Unternehmen in Anspruch genommen. Ziel der Förderung ist neben der Neuschaffung bzw. Sicherung von wettbewerbsfähigen Dauerarbeitsplätzen die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und die Stärkung und Weiterentwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen. Im Jahr 2022 sind die Bewilligungen weit überwiegend auf Grundlage der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ausgesprochen worden. In diesem Rahmen kamen zum Teil bis Mitte 2022 befristete Regelungen im Rahmen der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 zur Abmilderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona Pandemie zur Anwendung. Daher werden nahezu alle Zuwendungen des Jahres 2022 mit 50 % Bundesmitteln kofinanziert. Insgesamt wurden im Jahr 2022 rd. 5,4 Mio. € Zuwendungen für Investitionen von geförderten Unternehmen in Höhe von rd. 19 Mio. € bewilligt.

Schließlich haben die Sanierungshilfen als Teil der finanzwirtschaftlichen Gesamtlage der Freien Hansestadt Bremen auch dazu beigetragen, dass durch gezielten Personaleinsatz im Bereich der Vermögensabschöpfung bei Straftaten 2022 knapp 4,7 Mio. Euro an Vermögenswerten insbesondere aus dem Bereich der organisierten Kriminalität eingezogen werden konnten. Die abgeschöpften Vermögenswerte verbleiben als Einnahmen dem Land.

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)	1.347,3
2	Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt (Obergruppe 32)	1.689,1
3	Saldo	-341,8
	II. Finanzielle Transaktionen (Kernhaushalt)	
	<u>1. Ausgaben</u>	
4	Erwerb von Beteiligungen	0,1
5	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	2,3
6	Darlehensvergabe	21,1
	<u>2. Einnahmen</u>	
7	Veräußerung von Beteiligungen	0,0
8	Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0
9	Darlehensrückflüsse	10,6
	<u>3. Saldo der finanziellen Transaktionen</u>	
10	Saldo der finanziellen Transaktionen (Kernhaushalt)	-12,8
	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	635,5
	V. Bereinigung der Nettokredittilgung	
22	Nettokredittilgung	-341,8
23	- Saldo der finanziellen Transaktionen	-12,8
24	+ Finanzierungssalden der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung	0,0
25	- Steuerabweichungskomponente	635,5
26	= haushaltsmäßige Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung	-964,5

Nachrichtlich:

VI. Bereinigung um notsituationsbedingten Anteil der Nettokreditaufnahme		
27	haushaltsmäßige Tilgung nach Sanierungshilfenvereinbarung	-964,5
28	+ notsituationsbedingter Teil des Nettokreditaufnahme	1244,6
29	= notlagenbereinigte strukturelle Nettotilgung	280,1

Steuerabweichungskomponenten 2022 zum Schätzzeitpunkt Mai 2021

in Mio. Euro

Lfd. Nr.

Länder
zusammen

Bremen

I. Landesebene

A. Geschätzte Steuereinnahmen 2022 zum Zeitpunkt Mai 2021 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW

1	Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten)		3.139,8
2	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen		354,8
3	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft		
4	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung		
5	Förderabgabe		
6	Geschätzte Steuereinnahmen 2022 zum Zeitpunkt Mai 2021 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW		3.494,6

B. Tatsächliche Steuereinnahmen 2022

7	Steuereinnahmen (einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten)		4.676,4
8	Gemeindesteuern der Stadtstaaten		1.241,8
8a	Länderfinanzausgleich		
9	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen		416,0
10	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft		
11	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung		
12	Förderabgabe		
13	Tatsächliche Steuereinnahmen 2022		3.850,6

C. Steuerrechtsänderungen, die 2022 kassenwirksam wurden, aber bei der Steuerschätzung Mai 2021 nicht berücksichtigt wurden

	<u>1. Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)</u>		
14	länderspezifische Steuerrechtsänderungen (einzelnes Land)		0,0
15	Summe der Steuerrechtsänderungen (Ländergesamtheit)	-3.277,7	
	<u>2. Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit des Vorjahres (2021)</u>		
	<u>a) Steuereinnahmen des Landes</u>		
16	Steuereinnahmen (einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten)	333.624,2	4.501,4
17	Gemeindesteuern der Stadtstaaten	11.651,5	1.232,6
17a	Länderfinanzausgleich	-10,1	-2,7
18	Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	7.576,9	380,3
19	Sonderbedarfs-BEZ wegen unterdurchschnittlicher Gemeindefinanzkraft	1.252,4	
20	Sonderbedarfs-BEZ wegen Forschungsförderung	248,8	
21	Förderabgabe	0,0	
	<u>b) Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit</u>		
22	tatsächliche Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern Stadtstaaten)	331.040,7	3.646,4
23	Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit		1,1%
	<u>3. Steuerrechtsänderungen je Land</u>		
24	Steuerrechtsänderungen je Land		-36,1

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

<u>E. Steuerabweichungskomponente Landesebene</u>		
28	Geschätzte Steuereinnahmen 2021 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW	3.494,6
29	Tatsächliche Steuereinnahmen 2022	3.850,6
30	Steuerrechtsänderungen je Land	-36,1
31	Saldo Zu- und Entnahme Sondervermögen zur Konjunkturbereinigung	0,0
32	Steuerabweichungskomponente Landesebene	392,1
 <u>II. Gemeindeebene (Bremen)</u>		
<u>A. Geschätzte Steuereinnahmen 2022 zum Zeitpunkt Mai 2021 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW</u>		
33	Geschätzte Steuereinnahmen gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW	1.034,8
<u>B. Tatsächliche Steuereinnahmen 2022</u>		
34	Gemeindesteuern der Stadtstaaten	
35	Tatsächliche Steuereinnahmen (mit kleine und sonstige Gemeindesteuern)	1.241,8
<u>C. Steuerrechtsänderungen, die 2022 kassenwirksam wurden, aber bei der Steuerschätzung Mai 2021 nicht berücksichtigt wurden</u>		
<u>1. Steuerrechtsänderungen (Gemeindegemeinschaft)</u>		
36	<i>länderspezifische Steuerrechtsänderungen (einzelnes Land)</i>	0,0
37	Summe der Steuerrechtsänderungen (Ländergemeinschaft)	-3.692,5
<u>2. Anteil der Steuereinnahmen des Stadtstaates an den Steuereinnahmen der Gemeindegemeinschaft des Vorjahres (2020)</u>		
38	Gemeindesteuern Stadtstaaten (einschl. Anteile USt und ESt, abzgl. Gewerbesteuerumlage)	11.651,5 1.232,6
39	Gemeindesteuern Flächenländer (einschl. Anteile USt und ESt, abzgl. Gewerbesteuerumlage)	113.395,0
40	Gemeindesteuern insgesamt	125.046,5
41	Anteil der Steuereinnahmen des Stadtstaates an den Steuereinnahmen der Gemeindegemeinschaft	0,986%
<u>3. Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat</u>		
42	Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat	-36,4
<u>D. Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene</u>		
43	Geschätzte Steuereinnahmen 2021 gemäß regionalisierter Steuerschätzung FM BW	1.034,8
44	Tatsächliche Steuereinnahmen 2022	1.241,8
45	Steuerrechtsänderungen je Stadtstaat	-36,4
46	Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene	243,3
 <u>III. Gesamt</u>		
47	Steuerabweichungskomponente Landesebene	392,1
48	Steuerabweichungskomponente Gemeindeebene	243,3
49	Steuerabweichungskomponente gesamt	635,5