

In der Senatssitzung am 8. Dezember 2020 beschlossene Fassung

Der Senator für Finanzen

07.12.2020

Neufassung

Vorlage für die Sitzung des Senats am 8. Dezember 2020

„Haushaltsaufstellung Doppelhaushalt 2022/2023 und mittelfristige Finanzplanung bis 2025“

„Einsetzung einer Staatsrätegruppe“

A. Problem

Für die Jahre 2022 und 2023 müssen Haushalte aufgestellt werden, die auch eine Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz sicherstellen.

Die letzte Finanzplanung 2019 – 2023 weist für die Stadtgemeinde Bremen für die anstehenden Haushaltsaufstellungsjahre 2022 und 2023 Fehlbeträge aus; -70 und -60 Mio. €

Aufgrund der Corona-Pandemie und deren Folgen hat sich die Ausgangslage erheblich weiter verschlechtert. Neben den getätigten und geplanten ausnahmebedingten Ausgaben zur Abfederung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie in den Jahren 2020 und 2021, stellen die mit den wirtschaftlichen Folgen verbundenen deutlich geringeren Steuereinnahmen für die Aufstellung der Haushalte 2022 und 2023 eine große Herausforderung dar. Gegenüber der letzten vor-Corona-Steuerschätzung von Oktober 2019 weisen die Schätzwerte des Arbeitskreises Steuerschätzung von November 2020 geringere steuerabhängige Einnahmen des Landes in den beiden maßgeblichen Jahren 2022 und 2023 von -138 Mio. € und -145 Mio. € aus. Bei der Stadtgemeinde Bremen sind es für die Jahre 2022 und 2023 -165 Mio. € und -168 Mio. €

Bereits im aktualisierten Finanzrahmen von Ende September 2020 wurden zur Vorbereitung des Haushaltsbeschlusses über das Haushaltsjahr 2021 auch die Planwerte der Jahre 2022 und 2023, mit den für die Einhaltung der Landesverfassung und des Sanierungshilfengesetzes maßgeblichen strukturellen Auswirkungen, dargestellt. Diese weisen in den Haushaltsaufstellungsjahren 2022 und 2023 beim Land einen Fehlbetrag von -183 Mio. € und -135 Mio. € gegenüber der Einhaltung des Sanierungshilfengesetzes und bei der Stadtgemeinde Bremen ein Fehlbetrag von -106 Mio. € und -102 Mio. € gegenüber den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass ab dem Jahr 2024 mit der Tilgung der ausnahmebedingten Kreditaufnahmen in den Jahren 2020 und 2021 begonnen werden muss.

Um die zukünftigen Haushalte an diese Herausforderungen für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bis 2025 anzupassen und um verfassungskonforme Haushalte

für die Jahre 2022 und 2023 aufzustellen, müssen sehr zügig Lösungsansätze gefunden werden, wie die finanziellen Herausforderungen in den Haushaltsaufstellungsjahren 2022 und 2023 gelöst werden können. Ansonsten besteht die Gefahr einer haushaltslosen Zeit in 2022.

B. Lösung

1. Einsetzung einer Staatsrätegruppe

Aufgrund der herausfordernden Rahmenbedingungen für den Gesamtstaat wird eine Staatsrätegruppe zur „Sicherstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2022/2023 und der mittelfristigen Finanzplanung“ eingesetzt.

Die Staatsrätegruppe – mit je einer Vertreterin/einem Vertreter aus allen Ressorts – erarbeitet bis zum 15. Januar 2021 die Lösungsvorschläge, um

- verfassungskonforme und dem Sanierungshilfegesetz entsprechende Haushalte für die Jahre 2022/23 aufzustellen und
- – über die Anpassungen von B. 2. hinaus – mittel- bis langfristig ausgeglichene Haushalte auf dem erwarteten niedrigeren Niveau aufstellen zu können, um gleichwohl die Folgen der Krise auf die Haushalte zu bewältigen.

Ausgangspunkt für die Arbeitsgruppe sind die nachstehend unter B. 2 dargestellten Prämissen für die Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung. Ziel der Staatsrätegruppe ist es, auf dieser Basis mit den Lösungsvorschlägen für das Haushaltsaufstellungsverfahren 2022/2023 einen Eckwertebeschluss im Februar 2021 zu ermöglichen, der den verbindlichen Rahmen für die Aufstellungsjahre 2022 und 2023 darstellt und zum anderen bis April 2021 die mittel- bis langfristigen Maßnahmen festzulegen, die ausgeglichene Haushalte nach der Krise ab dem Jahr 2024 ermöglichen.

2. Generelle Prämissen der mittelfristigen Finanzplanung

Notwendige inhaltliche Anforderung ist es, mittelfristige Anpassungen bis zum Ende des Finanzplanzeitraumes im Jahr 2025 zu ergreifen, um die verfassungskonforme Haushaltsaufstellung in den Jahren nach der Corona-Pandemie gewährleisten zu können.

Ausgangslage für die Eckwerte 2022/23 sowie des Finanzrahmens bis 2025 ist einerseits die am 19. Mai 2020 beschlossene Finanzplanung 2019 – 2023. Andererseits müssen die am 1. Oktober 2019 vom Senat beschlossenen Fortschreibungsparameter in Form von jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten nach Ausgabeaggregaten beachtet werden. Danach sollen, basierend auf 2019, die Ausgabenaggregate durchschnittlich wie folgt gesteigert werden:

- Personalausgaben: + 2,5 % p.a.,
- Sozialleistungen: + 1,7 % p.a.,
- Konsumtive Ausgaben: + 2,5 % p.a. und
- Investitionen: + 2,0 % p.a..

Aufgrund der zu diesem Zeitpunkt aus der Steuerschätzung Oktober 2019 resultierenden stabil guten Einnahmeerwartungen sind diese Vorgaben für die Haushalte 2020 und 2021 letztendlich so angepasst worden, dass mehr Mittel für nachvollziehbare Bedarfe zur Verfügung stehen.

Die zur letzten Finanzplanung prognostizierten Einnahmen als Resultat von weiteren Fortschreibungen der hervorragenden Konjunkturwerte durch die AG Steuerschätzungen sind vor dem Hintergrund der aktuellen Prognosen jedoch für Bremen – selbst nach Konjunkturbereinigung – um ca. 300 Mio. € jährlich zu hoch ausgefallen, so dass nach den besonderen Jahren, in denen Steuermindereinnahmen über einen Ausnahmetatbestand innerhalb der Schuldenbremse kreditfinanziert werden dürfen, das Ausgabeniveau maximal wieder den ursprünglich vereinbarten Pfad aufweisen muss.

Konsumtiver Haushalt und Personalhaushalt

Durch organisatorische, technische und rechtliche Maßnahmen soll durch die Ressorts sichergestellt werden, dass die vereinbarten Zuwachsraten im konsumtiven Haushalt und im Personalhaushalt eingehalten werden können. Dabei sind ausdrücklich auch ressortexterne Lösungen wie Gesetzesänderungen auf Bundesebene, Aufgabenverlagerungen auf andere staatliche Ebenen, aufgabenbezogene Fusionen mit anderen Ländern und Städten, usw. zu berücksichtigen.

Die Zuwachsraten orientieren sich an den vereinbarten Werten von jeweils 2,5% jährlicher Zuwachsrate im konsumtiven Haushalt (Basisjahr 2019) und im Personalhaushalt (Basisjahr 2020 aufgrund der zusätzlichen Bedarfe im Haushalt 2020 und im Zuge der Ressortneugliederung). Um die erheblichen strukturellen Belastungen der konsumtiven Haushalte nicht weiter zu steigern und mittelfristig für den Haushalt die Zinszahlungen des Bremen Fonds ab 2024 zu finanzieren, sind die bisherigen Handlungsfelder (Digitalisierung, Bürgerservice, Sichere und saubere Stadt und Klimaschutz) mittelfristig innerhalb dieser Zuwachsraten darzustellen.

Personalhaushalt:

Für den Personalhaushalt bedeutet diese Planung, dass durch die Verschiebung des Basisjahres im Personalhaushalt auf 2020 insgesamt Mehrausgaben in Höhe von rd. 70 Mio. € über der Linie von 2,5% hinaus dauerhaft finanziert werden.

Innerhalb dieses neuen Rahmens ist eine Deckelung des Personalbestandes erforderlich, da die Wachstumsrate insgesamt den erwarteten Kostensteigerungen bei gleichbleibender Beschäftigungszielzahl entspricht. Diese Deckelung stellt aber sicher, dass der deutlich erhöhte Personalbestand der Haushaltsaufstellung 2020/21 insgesamt konstant gehalten werden kann und kein globaler Personalabbau durchgeführt wird.

Zusätzliche Personalbedarfe in einzelnen Fachbereichen müssen durch die Deckelung durch Umverteilung aus anderen Dienststellen bzw. Produktplänen realisiert werden

Konsumtive Ausgaben:

Für den konsumtiven Haushalt (ohne Sozialleistungen) gilt, dass in den Jahren 2020/21 weit mehr Mittel zur Verfügung gestellt wurden, als die grundsätzlich vereinbarte Zuwachsrate von 2,5 % p.a. zugelassen hätte. Selbst nach Gegenrechnung der veranschlagten globalen Minderausgaben ausschließlich in diesem Bereich ergibt sich für 2020 eine Niveauerhöhung um 6 %, die nun bis spätestens 2025 über geringere Zuwachsraten wieder auf die vereinbarte Niveauerhöhung zurückgeführt wird. Dabei werden die Folgejahre 2024/25 nur noch eine Zuwachsrate von 0,5 % p.a. aufweisen,

um die Finanzplanwerte für 2022 und 2023 zu halten. Die Steuerungsprämissen für über konsumtive Personalkostenzuschüsse gesteuerte Bereiche müssen dabei gesondert beraten werden.

Sozialleistungsausgaben:

Die Sozialleistungsausgaben werden weiterhin mit einer Steigerungsrate von 1,7 % p.a. fortgeschrieben.

Investitionsausgaben:

Bei den Investitionen ist eine Zuwachsrate von 2 % p.a. vereinbart. Grundlage dieser Beschlüsse war die Finanzwirtschaftliche Ausgangslage von 2019, die eine Finanzplanung auf Basis des Haushalts von 2019 vorbereitet hat.

Somit wären die Vereinbarungen eingehalten, wenn auf Basis des Jahresabschlusses 2019 die Investitionen bis 2023 um jeweils 2 % steigen. Bei der Haushaltsaufstellung 2020/21 wurden jedoch deutlich höhere Zuwachsraten beschlossen, so dass zur Zielerreichung nun das Investitionsniveau von 2021 in den Folgejahren beibehalten bzw. marginal abgesenkt wird. Je nach Einzelhaushalt, Gesamtsituation in diesem und den konkreten Beschlüssen in der maßnahmenbezogenen Investitionsplanung kann es in einzelnen Jahren dabei auch zu Abweichungen kommen.

Weitere Maßnahmen:

Es deutet sich an, dass auch in den Haushaltsaufstellungsjahren 2022 und 2023 die Folgen der Pandemie noch nicht vollständig behoben sein werden. Das Vorliegen der Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notsituation bzw. einer Naturkatastrophe wird derzeit geprüft.

Grundlagen der Finanzplanung:

Mit der Umsetzung der Vorschläge für die neue Finanzplanung werden die hohen Zuwachsraten der Ausgaben (insbesondere 2020) spätestens bis 2025 wieder auf das vereinbarte Niveau zurückgeführt, um auf die generelle wirtschaftliche Lage zu reagieren ohne in Zeiten der Pandemie ein konkretes Sparprogramm zu beschließen. Die in dem Aktualisierten Finanzrahmen für 2022/23 ausgewiesenen Fehlbeträge (365 Mio. € bzw. 280 Mio. €) sind damit jedoch noch nicht vollständig aufgelöst.

Das Ausgabeniveau in der Legislaturperiode bis 2023 in den Ausgabeaggregaten der konsumtiven sowie der investiven Ausgaben wäre jedoch durchgehend erheblich höher, als bisher vereinbart. Eine Rückführung auf die festgelegten Zuwachsraten würde insbesondere in den Jahren 2024/25 erfolgen. Die Höhe der Personalausgaben bleibt hingegen dauerhaft höher als bisher vereinbart.

C. Alternativen

Es werden keine Alternativen vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit dieser Vorlage selbst sind keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Folgen verbunden. Die Vorlage betrifft alle Geschlechter gleich.

Mit dieser Vorlage werden die Grundlagen für die Haushaltsaufstellung in den Jahren 2022 und 2023 sowie der mittelfristigen Finanzplanung bis 2025 festgelegt.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung der Vorlage mit der Senatskanzlei wurde eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist für die Öffentlichkeitsarbeit und die Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt die dargestellten grundlegenden Verschlechterungen der Steuerprognosen für die Haushaltsaufstellungsjahre 2022 und 2023 sowie für die anknüpfenden Finanzplanjahre zur Kenntnis.

2. Der Senat richtet eine Staatsrätegruppe zur „Sicherstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2022/2023 und der mittelfristigen Finanzplanung“ unter Vorsitz des Senators für Finanzen mit je einem/einer Vertreter/in der Ressorts mit den unter B. 1. genannten Zielen ein. Der Senat bittet die Staatsrätegruppe die Ergebnisse bis zum 15. Januar 2021 zu erarbeiten, um einen Eckwertbeschluss des Senats über den Doppelhaushalt 2022/2023 im Februar 2021 zu ermöglichen.

3. Der Senat nimmt die unter B.2. genannten Vorschläge zur Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung bis 2025 und dass der Senator für Finanzen die in der Vorlage genannten Zuwachsraten bei der Erstellung der Finanzplanung berücksichtigt zur Kenntnis. Der Senat bittet die Staatsrätegruppe Lösungsvorschläge bis zum 15. April 2021 zu erarbeiten, wie die Einhaltung von Zuwachsraten und langfristig ausgeglichene Haushalte auf dem erwarteten niedrigeren Niveau aufgestellt werden können, um diese bei der Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung bis 2025 zu berücksichtigen. Dabei ist auch ein Umgang mit den Mitteln der Anstalt für Versorgungsvorsorge und den Handlungsfeldern festzulegen.

4. Der Senat bittet den Senator für Finanzen bis zum 15. Januar 2021 einen Zeit-Maßnahmen-Plan für die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2022 und 2023 zu erstellen, der eine zweite Lesung des Doppelhaushaltes der Bremischen Bürgerschaft im Dezember 2021 ermöglicht.