

Vorlage für die Sitzung des Senats am 17.10.2023

„Auflösung der im Haushalt des Landes veranschlagten globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug 2023 - Teil 1“

A. Problem

Bei globalen Minderausgaben handelt es sich um im Haushaltsplan enthaltene negative Beträge, die abweichend vom Grundsatz der Einzelveranschlagung global, also für den gesamten Haushaltsplan (mit Wirkung auf alle Ressorthaushalte) veranschlagt sind. Diese sind im Haushaltsvollzug durch entsprechende Ausgabenverringerungen im Sinne von Einsparungen bzw. durch die Heranziehung von Mehreinnahmen zu erwirtschaften. Der klassische und haushaltsrechtliche Zweck von globalen Minderausgaben besteht in der „Abschöpfung des Bodensatzes“ an Ausgabemitteln. Hierbei sollen Ausgabeermächtigungen verringert werden, die zur Aufgabenerfüllung nicht zwingend erforderlich sind, jedoch zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht vorhergesehen werden konnten. Die veranschlagten globalen Minderausgaben werden durch den Senat im Rahmen der Haushaltsentwürfe eingebracht. Der Senat verantwortet damit vollumfänglich deren Höhe. Die Bürgerschaft legt diese mit Beschlussfassung über die Haushalte formal rechtlich fest. Die Umsetzung und Auflösung der global veranschlagten Minderausgaben obliegt dann im Vollzug des Haushalts der Verantwortung des Gesamtsenats.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat am 8. Dezember 2021 die Haushalte 2022 und 2023 beschlossen. Der Haushalt beinhaltet eine veranschlagte globale Minderausgabe in Höhe von rd. 70,2 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2023. Hinzu treten die zwischenzeitlich vom Senat beschlossenen Erhöhungen dieser Minderausgabe zur Finanzierung eines VBN Jugendtickets i.H.v. 6,1 Mio. Euro (vgl. Senatsbeschluss vom 29.03.2022) sowie des Deutschlandtickets i.H.v. 20,3 Mio. Euro (vgl. Senatsbeschluss vom 7.3.2023), was in der Summe zu einem Handlungsbedarf i.H.v. 96,6 Mio. Euro führt. Damit erreicht die in 2023 aufzulösende globale Minderausgabe nahezu das veranschlagte Niveau des Vorjahres (100 Mio. €).

Der Senat hat in seiner Sitzung am 7. März 2023 mit Beschluss Nr. 5 der Vorlage „Einführung des Deutschlandtickets im Frühjahr 2023“ den Senator für Finanzen gebeten, ein Konzept zur Auflösung der globalen Minderausgabe auf Basis des Controllings 1-9/2023 vorzulegen.

Im Haushalt der Stadtgemeinde Bremen wurde lediglich eine geringe globale Minderausgabe in Höhe von rd. 0,1 Mio. € veranschlagt.

B. Lösung

Die Realisierung der globalen Minderausgabe im Haushalt des Landes soll aus folgenden Gründen in Teilschritten erfolgen:

- Die Haushaltsentwicklung im Jahr 2023 zeigt neben dem Handlungsbedarf aufgrund der globalen Minderausgabe weitere erhebliche Budgetrisiken auf, deren Höhe allerdings aufgrund von Schätzunsicherheiten sowie noch aufzuklärender Produktplan-interner Finanzierungsmöglichkeiten noch nicht hinreichend valide ist.
- Eine Realisierung der Aufstockungsbeträge der globalen Minderausgabe (Deutschlandtickets i.H.v. 20,3 Mio. Euro sowie VBN-Jugendticket i.H.v. 6,1 Mio. Euro) erscheint zum jetzigen Zeitpunkt unter Berücksichtigung des aktuellen tatsächlichen Mittelabflusses (Deutschlandticket 0,965 Mio. Euro, Jugendticket, 3,55 Mio. Euro) nicht zweckmäßig.

Es wird daher vorgeschlagen, zunächst in einem ersten Schritt ein Lösungskonzept für die veranschlagten globalen Minderausgaben (Haushaltsstelle 0995.972 10-7 mit einem Anschlag in Höhe von rd. 70,0 Mio. € sowie Haushaltsstelle 0995.549 99-9 mit einem Anschlag i.H.v. rd. 0,2 Mio. €) zu beschließen. Ein Konzept zur Lösung der vom Senat beschlossenen zusätzlichen Aufstockungen der globalen Minderausgaben (26,4 Mio. €) sowie der zentralen Finanzierung weiterer unabweisbarer Bedarfe soll dem Senat auf Basis des Controllings des Produktgruppenhaushalts 1-9/2023 im November 2023 vorgelegt werden.

Die Auflösung der global veranschlagten Minderausgabe (rd. 70,2 Mio. €) erfolgt vor dem Hintergrund einer weiterhin ausgesprochen angespannten Lage der bremischen Haushalte. Wie auch in den übrigen Bundesländern sind die bremischen Haushalte – wie bereits letztes Jahr berichtet – schwer gezeichnet durch die andauernden Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Versorgung von Schutzsuchenden aus der Ukraine. Auch die Ausgaben im Zusammenhang mit der Betreuung von Geflüchteten belasten die Haushalte Bremens.

Zur Realisierung der im Haushalt des Landes bestehenden veranschlagten globalen Minderausgaben in Höhe von 70.238.320 Euro wird folgende Lösung vorgeschlagen:

- | | |
|---------------------------------------|------------------|
| • Umlage bei den konsumtiven Ausgaben | 29.500.000 Euro |
| • Umlage bei den investiven Ausgaben | 40.738.320 Euro. |

Aufgrund der geringen Höhe der globalen Minderausgabe im städtischen Haushalt (rd. 0,1 Mio. €) soll ein diesbezüglicher Realisierungsvorschlag ausgehend von den Ergebnissen des Produktgruppencontrollings 01-09/2023 zusammen mit dem Vorschlag zur Lösung städtischer Budgetrisiken im November 2023 vorgelegt werden.

Mit der Aufteilung der Umlagebeträge von 40,74 Mio. Euro auf den Bereich der investiven Ausgaben und 29,50 Mio. Euro auf den Bereich der konsumtiven Ausgaben soll den grundlegend unterschiedlichen Charakteristika beider Ausgabeaggregate Rechnung getragen werden. Bei den veranschlagten konsumtiven Ausgaben handelt es sich

um weitgehend gebundene Mittel für laufende Kosten, die sich bezüglich etwaiger Steuerungsmöglichkeiten und hinsichtlich von Einsparpotenzialen als schwerfälliger und unflexibler erweisen als investive Ausgaben. Investive Ausgaben bieten aufgrund ihres Maßnahmenbezugs und ihrer zeitlichen Beschränkung grundsätzlich deutlich höheres Steuerungspotenzial. Hierbei handelt es sich in der Regel um liquiditätsmäßige Verschiebungen in Form von zeitlichen Verschiebungen bzw. Streckungen und nicht um Einsparungen bzw. Kürzungen im eigentlichen Sinne.

Methodik zur Ermittlung der produktplanbezogenen Anteile

Die Methodik folgt dem Umlageschema, wie bei der Auflösung der globalen Minderausgabe im Vorjahr bereits praktiziert. Von der über das Quotenmodell nach Verpflichtungsgraden und Drittmittelabhängigkeiten für den Bereich der konsumtiven Ausgaben zu erbringenden Ausgleichssumme wurden die Verrechnungen/Erstattungen ebenso ausgenommen, wie die Sozialleistungen, die Personalkostenzuschüsse sowie der Produktplan 95 Bremen-Fonds. Ferner wurde – um die kleinen Produktpläne nicht unverhältnismäßig zu belasten – für diese eine pauschalierte Kürzungsquote errechnet. Die Mindest-Selbstbehaltsquote wurde für alle Produktpläne auf 95% gesetzt. Die sich daraus ergebenden einzelnen zu erbringenden Kürzungsbeiträge für den Bereich der konsumtiven Ausgaben sind der **Anlage** zu entnehmen.

Die investiven Nachweisungsbeiträge basieren auf dem prozentualen Anteil der investiven „Brutto“-Ausgabe-Anschläge (ohne Verrechnungen/Erstattungen) an der Gesamtsumme der veranschlagten investiven „Brutto“-Ausgaben. Die daraus resultierenden Nachweisungsbeiträge für die einzelnen Produktpläne für den Bereich der investiven Ausgaben können ebenfalls der **Anlage** entnommen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den investiven Nachweisungsbeiträgen in der Regel nicht um „echte“ Einsparungen oder Kürzungen von Maßnahmen handelt, sondern um zeitliche und liquiditätsmäßige Verschiebungen der investiven Maßnahmen auf die Folgejahre.

Nachweisung der zu erbringenden Kürzungsbeiträge:

Die von jedem Produktplan zu erbringenden Gesamtkürzungsbeiträge (Summe aus dem jeweiligen konsumtiven und dem investiven Einsparungsbetrag) sind in der Anlage dargestellt. Zur Nachweisung sind grundsätzlich liquide Mittel (keine übertragenen Ausgabereste) anzugeben. Um den Produktplänen größtmögliche Flexibilität zu ermöglichen, können neben einer wahlweise investiven und/oder konsumtiven Nachweisung aus Minderausgaben auch alternativ Mehreinnahmen oder Personalminderausgaben zur Nachweisung benannt werden. Ferner sind Verschiebungen bei den zu erbringenden Einsparungsbeträgen zwischen einzelnen Produktplänen ressortintern innerhalb des Senator*innen-Budgets sowie ressortübergreifend bzw. über die Senator*innen-Budgets hinweg vorbehaltlich eines Einvernehmens zwischen den betroffenen Produktplanverantwortlichen zulässig.

Im Rahmen der Abrechnung der Produktplanhaushalte 2022 wurden im Haushalt des Landes – trotz der Realisierung der globalen Minderausgaben in 2022, die auch anteilig investiv erfolgte - investive Rücklagen in Höhe von 64,3 Mio. € gebildet. Von diesen sind bisher lediglich rund 17 Mio. € entnommen worden. Es verbleibt ein Betrag an noch verfügbaren investiven Rücklagen in Höhe von 47 Mio. € im Haushalt des Landes. Es

steht den Produktplanverantwortlichen offen, auch diese zur Realisierung der globalen Minderausgaben in 2023 heranzuziehen.

Sofern gemeldete Einsparungsbeträge dazu führen, dass bereits begonnene Maßnahmen bzw. bereits Dritten gegenüber eingegangene Verpflichtungen nicht mehr haushaltsrechtlich abgesichert sind, ist ersatzweise eine Verpflichtungsermächtigung zu beantragen.

Die zu erbringenden Kürzungsbeiträge im Haushalt des Landes gemäß der Anlage sind dem Senator für Finanzen bis zum 01.11.2023 haushaltsstellengerecht mitzuteilen. Selbiges gilt für die ggf. erforderlichen ersatzweise zu erteilenden Verpflichtungsermächtigungen resultierend aus der Umsetzung der konsumtiven und investiven Nachweisungsbeträge. Der Ausgleich für die ersatzweise zusätzlich zu erteilenden Verpflichtungsermächtigung ist nach Möglichkeit innerhalb des eigenen Produktplanes durch Nicht-Inanspruchnahme anderweitiger veranschlagter Verpflichtungsermächtigungen sicherzustellen. Sofern ein Ausgleich innerhalb des eigenen Produktplanes nachweislich nicht möglich ist, ist dies entsprechend gegenüber dem Senator für Finanzen anzuzeigen.

C. Alternativen

Die Erbringung der dargestellten Einsparungsbeträge in Höhe von insgesamt rd. 70,2 Mio. Euro über eine konsumtive sowie eine investive Ressortumlage ist erforderlich, um die im Haushalt des Landes veranschlagten globalen Minderausgaben (ohne unterjährige Aufstockungsbeträge) zu realisieren.

Der Haushaltsvollzug der Freien Hansestadt Bremen unterliegt den Vorgaben und Verpflichtungen aus der Sanierungshilfenvereinbarung und der Bremischen Landesverfassung. Die Sicherstellung eines verfassungs- und sanierungshilfenkonformen Haushaltsvollzugs, welcher die Grundlage für den Erhalt der Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. Euro darstellt, ist daher für die Freie Hansestadt Bremen die oberste Maxime. Im Falle einer Nicht-Umsetzung der dargestellten Realisierung wäre der Erhalt der Sanierungshilfen gefährdet.

Alternativen werden angesichts der Höhe der veranschlagten globalen Minderausgaben sowie fehlender anderweitiger Ausgleichsmöglichkeiten infolge der dargestellten sehr angespannten Lage der bremischen Haushalte nicht empfohlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Der mit dieser Senatsvorlage eingebrachte Lösungsvorschlag sieht eine Realisierung der im Haushalt des Landes veranschlagten globalen Minderausgaben in Höhe von ca. 70,2 Mio. Euro über eine Ressortumlage für den Bereich der konsumtiven und der investiven Ausgaben in Anlehnung an die haushaltsgesetzlichen Vorgaben zur Planungssicherheit nach § 5 Abs. 1 Satz 1 des Haushaltsgesetzes vor.

Die jeweils zu leistenden konsumtiven und investiven Kürzungsbeiträge in den einzelnen Produktplänen sind der Anlage zu entnehmen.

Der dargestellte Lösungsvorschlag hat keine unmittelbaren geschlechtsspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung der Vorlage mit der Senatskanzlei ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist für die Öffentlichkeit geeignet und soll in das zentrale Informationsregister nach dem Bremischen Informationsfreiheitsgesetz eingestellt werden.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt dem vom Senator für Finanzen vorgelegten Konzept zur anteiligen Realisierung der veranschlagten globalen Minderausgaben im Haushalt des Landes in Höhe von 70,2 Mio. Euro über die dargestellte konsumtive und investive Ressortumlage zu. Er bittet die Fachressorts, dem Senator für Finanzen die dazugehörigen Nachweisungshaushaltsstellen unter Berücksichtigung der eingeräumten produktplan-, ressortbezogenen sowie der aggregatsbezogenen Flexibilitäten bis zum 01.11.2023 mitzuteilen. Im Falle von damit verbundenen ggf. erforderlichen zusätzlich zu erteilenden Verpflichtungsermächtigungen sind diese ebenfalls dem Senator für Finanzen unter Prüfung etwaiger produktplaninterner Ausgleiche bis zum 01.11.2023 mitzuteilen.
2. Der Senat bittet die Bremische Bürgerschaft, den Rechnungshof und den Staatsgerichtshof, die sich aus der Ressortumlage ergebenden konsumtiven bzw. investiven Anteile ebenfalls zu erbringen.
3. Der Senat bittet die Fachressorts mit Blick auf die erforderliche Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses, zur vorgeschlagenen anteiligen Realisierung der veranschlagten globalen Minderausgaben eine kurzfristige Befassung ihrer Fachdeputationen und Ausschüsse einzuleiten und sicherzustellen.

Anlage

Land			
PPL	Anteil an der Umlage für LAND investiv*	Anteil an der Umlage für LAND konsumtiv*	Summe von der Umlage und Kürzungsbetrag gesamt
01	138.402,34	616.793,17	755.195,52
02	1.499,36	13.685,00	15.184,36
03	41.538,00	143.587,21	185.125,21
04	2.550,35	27.262,00	29.812,35
05	8.699,16	91.543,50	100.242,66
06	1.441,69	23.201,50	24.643,19
07	806.669,40	1.741.489,00	2.548.158,40
08	599,74	19.144,50	19.744,24
09	-	272,00	272,00
11	158.888,77	2.107.713,04	2.266.601,81
12	-	21.385,00	21.385,00
21	330.881,07	893.571,47	1.224.452,55
22	17.262,81	129.776,50	147.039,31
24	10.170.708,05	10.519.942,78	20.690.650,83
31	-	1.461.552,00	1.461.552,00
41	628.820,95	930.929,94	1.559.750,89
51	5.185.377,83	1.416.832,91	6.602.210,74
68	7.710.976,93	2.468.359,07	10.179.336,00
71	7.093.306,02	1.878.499,04	8.971.805,06
81	3.062.317,62	748.416,00	3.810.733,62
91	94.528,80	1.297.690,00	1.392.218,80
92	57.667,64	823.085,98	880.753,63
93	-	93.750,00	93.750,00
95	-	-	-
96	1.465.696,66	1.944.674,98	3.410.371,65
97	3.760.486,79	86.843,39	3.847.330,18
Gesamt	40.738.320,00	29.500.000,00	70.238.320,00

Beträge in Euro

*ohne Verechnungen/Erstattungen