**Mitteilung des Senats
an die Stadtbürgerschaft
vom 30. November 2021**

Änderung des Haushaltsgesetzes 2021

Bislang war im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2021 vorgesehen, den Einnahmehinbruch durch die corona-bedingten Steuermindereinnahmen ausnahmsbedingt kreditfinanziert kompensieren zu können. Bei der Berechnung der coronabedingten Steuermindereinnahmen und zur Geltendmachung der einnahmeseitigen Ausnahmesituation war bisher von der letzten Vor-Corona-Schätzung 2019 ausgehend von einer entsprechenden Gegenüberstellung ausgegangen worden.

Nach fast elf Monaten im Jahr 2021 ist absehbar, dass die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen – insbesondere ab Juni 2021 – nach einem starken Einbruch in 2020 einen rasanten Aufholprozess erlebt.

Bei vereinfachter Hochrechnung zum Jahresende 2021 könnte sogar das Niveau der Steuereinnahmen aus vor der Vor-Corona-Prognose vom Herbst 2019 für das Jahr 2021 erreicht oder knapp erreichen werden. Auch die Steuerschätzung vom November 2021 prognostiziert nunmehr diesen Verlauf.

Sowohl im Haushalt des Landes als auch im Haushalt der Stadtgemeinde ist eine ungewöhnlich starke Erholung der Steuereinnahmen gegenüber der Vorjahresentwicklung zu konstatieren. Insbesondere im Bereich der Gewerbesteuer als auch der Umsatzsteuer ergeben sich deutliche Verbesserungen im Vergleich zum Vorjahr.

Der sich nun abzeichnende Aufholprozess bei den Steuereinnahmen bleibt nicht ohne Folgen für den Haushaltsvollzug 2021.

Keine oder nur geringe corona-bedingte Steuermindereinnahmen führen dazu, dass für diese keine oder nur in einer sehr geringen Höhe die Ausnahmesituation nach Art. 131a Abs. 3 BremLV in Anspruch genommen werden muss. Die erforderliche Kreditaufnahme zur Kompensation corona-bedingter Steuermindereinnahmen sinkt voraussichtlich in 2021 entsprechend.

Im Falle von nur geringen oder keinen corona-bedingten Steuermindereinnahmen beschränkt sich die Betrachtung des strukturellen Haushaltsabschlusses damit vor allem auf die Relation des IST-Abschlusses zu dem Zeitpunkt der Frühjahrsprognose des Vorjahres (Mai 2020). Dieses gilt insbesondere für die strukturellen Bereinigungen (vor allem der Konjunkturbereinigung), für die die Frühjahrssteuerschätzung des Vorjahres (Mai 2020) maßgeblich ist.

Aus struktureller Sicht führt die Steuerabweichungskomponente im Rahmen der Konjunkturbereinigung dazu, dass die gegenüber der maßgeblichen Steuerschätzung vom Frühjahr des Vorjahres (für 2021 ist es die Steuerschätzung vom Mai 2020) höher liegenden steuerabhängigen Einnahmen strukturell bereinigt werden und damit nicht zur Finanzierung von regulären Ausgaben herangezogen werden können.

Im Falle des Haushaltsvollzugs und des Haushaltsabschlusses 2021 würden somit die strukturellen Bereinigungen auf Grundlage der maßgeblichen Steuerschätzung vom Mai 2020, die den ab Juni 2021 einsetzenden starken Anstieg bei den Steuereinnahmen nicht berücksichtigt bzw. nicht prognostiziert hat, vollumfänglich greifen. Die Steuerabweichungskomponente würde bei einer die maßgebliche Steuerschätzung (vom Mai 2020) überspringenden und sehr dynamischen Aufholprozess nach einer Steuereinnahmenkrise de facto ungewollt verschärfend wirken. Die mit dem Aufholprozess einhergehenden Steuereinnahmen wären dann nicht mehr zur Finanzierung von notwendigen Ausgaben, sondern – wie eigentlich für eine konjunkturelle Hochphase vorgesehen – zur Schuldenreduzierung vorgesehen. Dies wäre mit massiven Einsparungen bzw. Ausgabenkürzungen in dreistelliger Millionenhöhe für den Haushaltsvollzug 2021 verbunden.

Es ergibt sich daher in Anbetracht dieses unvorhersehbaren Aufholungsprozesses bei den Steuereinnahmen die Notwendigkeit, zu prüfen, inwiefern von dem gemäß Art. 131 Absatz 2 BremLV vorgesehenen Verfahren zur Konjunkturbereinigung abgewichen werden darf und – damit verbunden – inwiefern ein corona-bedingter Ausgleich für die Auswirkungen der Konjunkturbereinigung die Tatbestandsmerkmale der Ausnahme von der Schuldenbremse gemäß Art. 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV erfüllt.

In der Folge wäre auch die in der Anlage 1 zu den Haushaltsgesetzen 2021 enthaltene Ableitung der zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 131a BremLV, die derzeit bei der Kreditaufnahme lediglich eine Differenzierung nach Bremen-Fonds und corona-bedingten Steuermindereinnahmen und Steuerrechtsbereinigungen vorsieht, entsprechend anzupassen.

Der Senator für Finanzen legt gemäß § 33 Landeshaushaltsordnung die anliegenden Änderungen zu den Haushaltsgesetzen 2021 vor.

Die anliegenden Änderungen beziehen sich ausschließlich auf die in den jeweiligen Anlagen 1 zu den Haushaltsgesetzen 2021 enthaltenen Ableitungen der zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 131a BremLV sowie die darin aufgeführte Differenzierung bei der Kreditaufnahme nach Bremen-Fonds und corona-bedingten Steuermindereinnahmen und Steuerrechtsänderungen.

Zulässigkeit einer Abweichung von dem gemäß Art. 131 Absatz 2 BremLV vorgesehenen Verfahren zur Konjunkturbereinigung sowie einer ausnahmebedingten Kompensation der Auswirkungen der Konjunkturbereinigung gem. Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV:

Die Vorgaben aus Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV sind in unmittelbarer Verbindung zu den Vorgaben der Absätze 1 und 2 zu sehen. Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV stellt einen untrennbaren „Gesamtrahmen“ bzw. ein „Gesamtpaket“ in Bezug auf die Vorgaben der Absätze 1 und 2 dar. Dies geht auch aus den unmittelbaren Verweisen in Art. 131a Abs. 3 Satz 2 zu den Vorgaben des Absatzes 1 bspw. bezüglich der Tilgungsregelung hervor. Dieser schreibt eine Tilgungsregelung im Falle einer Abweichung von der Grundregel des Art. 131a Abs. 1 BremLV vor. Der Betrachtung und Wirkung des Art. 131a Abs. 3 BremLV als untrennbarer „Gesamtrahmen“ bzw. „Gesamtpaket“ kann auch auf die Vorgaben des Absatzes 3 zu den Vorgaben des Absatzes 2 (Konjunkturbereinigung) übertragen werden.

Insofern ergibt sich die Abweichungsbefugnis von dem Grundsatz der Durchführung der Konjunkturbereinigung nach Art. 131a Absatz 2 BremLV, da Art. 131a Abs. 3 BremLV im Sinne eines untrennbaren Gesamtpakets zu den Vorgaben der Absätze 1 und 2 zur Anwendung kommt.

Für die haushaltsrechtliche Zulässigkeit der Inanspruchnahme einer ausnahmebedingten Kompensation der Auswirkungen der Konjunkturbereinigung (Konjunkturbereinigung wird faktisch aufgehoben) müssen die Tatbestandsmerkmale von Art. 131a Abs. 3 BremLV erfüllt sein.

Es muss eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

Die Pandemie stellt nach wie vor eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation dar, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Die Pandemie führt zu einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage. Im konkreten Fall führt die Pandemie zu einer erheblichen finanziellen Beeinträchtigung durch das Konjunkturbereinigungsverfahren, indem fälschlicherweise angenommen wird, dass Bremen sich in einer Positivabweichung von der konjunkturellen Normallage befindet, obwohl die prognostizierten steuerbezogenen Einnahmeentwicklungen gerade einmal oder annähernd das vor der Pandemie erwartete Niveau für 2021 erreichen. Die Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Frühjahr 2020 für das Jahr 2021 erweisen sich pandemiebedingt als zu gering. Die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 131a Abs. 3 BremLV sind demnach aus Sicht des Senators für Finanzen gegeben, sodass die Auswirkungen der Durchführung des Konjunkturbereinigungsverfahrens ausnahmebedingt kompensiert werden dürfen.

Anpassungen der in der Anlage 1 der Haushaltsgesetze 2021 enthaltenen Ableitungen der zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 131a BremLV:

In Anbetracht des sehr dynamischen und nicht absehbaren weiteren Verlaufs der Pandemie sind Prognosen zu den Steuerentwicklungen grundsätzlich mit hohen Unsicherheiten verbunden.

Tatsächlich kann ausgehend von den derzeitigen Entwicklungsannahmen und in Anbetracht der etwaigen unterschiedlichen Betroffenheit der jeweiligen Gebietskörperschaften nicht abschließend prognostiziert werden, inwiefern und in welcher Höhe anstelle des Ausgleichs von corona-bedingten Steuermindereinnahmen etwaige corona-bedingte Ausgleichs der Auswirkungen der Konjunkturbereinigungen erforderlich sein werden, die in den jeweiligen Ableitungen der zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 131a BremLV bei der corona-bedingten Kreditaufnahme derzeit nicht aufgeführt sind.

Vor dem Hintergrund dieser Unsicherheiten erweist sich aus formal- bzw. haushaltsrechtlicher Sicht die derzeitige Fokussierung in der Ableitung der zulässigen Kreditaufnahme im Rahmen des Ausnahmetatbestandes auf die corona-bedingten Steuermindereinnahmen und Steuerrechtsänderungen – so wie sie die jeweiligen Anlagen 1 zu den Haushaltsgesetzen vorsehen, als gegebenenfalls nicht zutreffend bzw. zu eng gefasst.

Der Senator für Finanzen schlägt daher vor, die in der Anlage 1 der Haushaltsgesetze 2021 enthaltene Ableitung zur zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 131a BremLV

dahingehend anzupassen, als dass die Differenzierung „Bremen-Fonds“ und „Corona-bedingte Steuermindereinnahmen u. Steuerrechtsänderungen“ durch „Corona-bedingte Kreditaufnahme nach Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV“ ersetzt wird. Diese allgemeine Formulierung ermöglicht eine vollumfängliche Berücksichtigung aller unter Art. 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV fallenden Fallkonstellationen.

Die Beträge für die corona-bedingte Kreditaufnahme bleiben gegenüber den in den Haushaltsgesetzen 2021 enthaltenen Beträgen unverändert, lediglich deren Darstellung in Form einer Summe (anstelle von bisher zwei aufgeführten Beträgen) ändert sich.

Erstes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2021

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Stadtbürgerschaft beschlossene Ortsgesetz:

§ 1

Der Abschnitt „Freie Hansestadt Bremen Ableitung der zulässigen Kreditaufnahmen nach Art. 131a BremLV“ der Anlage 1 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2021 vom 24. November 2020 (Brem.GBl S. 1381) wird wie folgt gefasst:

„FREIE HANSESTADT BREMEN (STADTGEMEINDE)“

Ableitung der zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 131a BremLV

	-Mio. Euro-
Strukturelle Nettokreditaufnahme (§ 18 Abs. 1 LHO)	0,0
Bereinigungen gem. § 18a LHO um	
1. Finanzielle Transaktionen (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr.1 LHO)	-24,9
1.1 Finanzielle Transaktionen Einnahmen	24,9
1.2 Finanzielle Transaktionen Ausgaben	0,0
2. Steuerabweichungskomponente inkl. Steuerrechtsänderungen (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LHO)	13,2
3. Ex-ante Konjunkturbereinigung (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LHO)	36,9
4. Bremer Kapitaldienstfonds (Auflösung ab 2020) (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LHO)	0,0
5. Eigenbetriebe u. Sonstige Sondervermögen (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LHO)	0,0
6. Hinzurechnungen gem. Art. 131a Abs. 5 BremLV (§ 18a Abs. 1 Satz 2 LHO)	0,0
<u>Kreditaufnahme</u>	
Corona-bedingte Kreditaufnahme nach Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV	345,3
<hr/>	
Zulässige Kreditaufnahme	370,6

Veranschlagte Nettokreditaufnahme	370,6
Über- bzw. Unterschreitung d. zulässigen Kreditaufnahme	0,0

Abweichungen in den Summen durch Runden

Nachrichtlich: Stand des Kontrollkontos zum 1.1.2021 (§ 18b LHO) 0,0“

§ 2

Dieses Ortsgesetz tritt am 1. Januar 2021 in Kraft.

Begründung zum Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen 2021 (Stadtgemeinde)

Die in der Anlage 1 der Haushaltsgesetze 2021 enthaltene Ableitung zur zulässigen Kreditaufnahme nach Art. 131a BremLV wird aufgrund der aktuellen Entwicklung dahingehend angepasst, dass die Kreditaufnahme generell als „Coronabedingte Kreditaufnahme nach Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV“ titulierte wird. Diese allgemeine Formulierung ermöglicht eine vollumfängliche Berücksichtigung aller unter Art. 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV fallenden Fallkonstellationen.