

In der Senatssitzung am 28. April 2020 beschlossene Fassung

Senatskanzlei
Senator für Finanzen

Vorlage
für die Sitzung des Senats
am 28.4.2020

Schaffung eines Bremen-Fonds zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie

A. Problem

Um ein exponentielles Wachstum der Infektionsraten zu brechen, wurde das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben massiv heruntergefahren. Die bisherigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie waren vor allem auf die Eindämmung der Virusausbreitung, die medizinische Versorgung und die Abwendung von kurzfristigen Notlagen von Bürgerinnen und Bürgern und von Unternehmen gerichtet.

Mit einer Stabilisierung der Lage rückt der Blick auf die mittel- und langfristigen Folgen der Pandemie und der hierfür erforderlichen Gegenmaßnahmen zunehmend in den Vordergrund. Der „Lockdown“ war notwendig, die damit verbundenen Maßnahmen haben aber schwerwiegende, zum Teil existenzielle Folgen für die Bevölkerung und die Wirtschaft. Daher muss der Staat auch in der Folgenbewältigung der Pandemie als außergewöhnlicher Naturkatastrophe mit gleicher Entschlossenheit und Konsequenz handeln und alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um einen nachhaltigen wirtschaftlichen Abschwung, steigende Arbeitslosigkeit sowie dauerhafte soziale und gesellschaftliche Notlagen zu vermeiden und darüber hinaus einen Rahmen für strukturwirksame Maßnahmen zu schaffen.

Diese zwingend erforderlichen Maßnahmen des Staates werden nicht ohne neue Kreditaufnahme möglich sein, dies sehen die Regeln über die Schuldenbremse für solche Notsituationen aber auch ausdrücklich vor. Die Kreditaufnahme ist daher kein Abrücken von der Schuldenbremse, vielmehr werden die darin vorgesehenen Regeln zur Krisenbewältigung konsequent genutzt:

Die Covid-19-Pandemie stellt nicht nur eine Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 131a Abs. 3 erster Satz BremLV dar. Naturkatastrophen sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Hierzu wurden bei Formulierung der Schuldenbremse im Grundgesetz ausdrücklich auch Massenerkrankungen gezählt;

um eine solche handelt es sich hier, weil mangels Immunität und Impfstoffen die Bevölkerung weltweit bedroht ist.

Die Naturkatastrophe hat zudem eine außergewöhnliche Notsituation zur Folge. Sie besteht in der extremen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe und der sozialen Strukturen auf Grund der zur Begrenzung der Naturkatastrophe getroffenen präventiven Maßnahmen.

Der Bund und die Bundesländer bereiten einen gewaltigen Mitteleinsatz dafür vor. Mit dem bereits beschlossenen Nachtragshaushalt hat der Bund kurzfristig 156 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen, davon rd. 100 Mrd. Euro aufgrund des Ausnahmetatbestands der außergewöhnlichen Notsituation. Dies entspricht fast einem Drittel der regulären Haushaltsgröße. Darüber hinaus stellt der Bund mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds in Höhe von 600 Mrd. Euro sowie der Ausweitung des Garantierahmens für die KfW in Höhe von 450 Mrd. Euro ein Vielfaches des regulären Haushaltsvolumens in Form von Kreditemächtigungen und Garantien bereit. Auch in den Bundesländern werden hohe Summen zur Eindämmung und Bewältigung der Krise und ihrer Folgen eingeplant und über den Ausnahmetatbestand in Größenordnungen von bis zu einem Drittel des regulären Haushaltsvolumens kreditfinanziert.

Bremen ist gefordert, einen mutigen und entschlossenen Beitrag zu leisten, um zu verhindern, dass das Land mit den beiden Städten in der Folge der Corona-Pandemie in eine langfristige Rezession abrutscht und um soziale Verwerfungen möglichst gering zu halten. Eine solche finanzpolitische Kraftanstrengung in dieser außergewöhnlichen Notsituation steht hierbei nicht nur im Einklang mit den seit diesem Jahr geltenden neuen Regelungen der Schuldenbremse der Bremischen Landesverfassung, sondern ist bei derzeit wegbrechender Kaufkraft auch finanz- und wirtschaftspolitisch das Gebot der Stunde.

In Anbetracht der sozialen Problemlagen und strukturellen ökonomischen Risiken der industriell geprägten – und stark vom Export abhängigen - Standorte darf Bremen dabei im Vergleich zu anderen Ländern nicht zurückfallen, sondern muss mindestens vergleichbare, eher überobligatorische Anstrengungen unternehmen, um nicht abgehängt zu werden, wie das zum Teil in der Folge der Finanzkrise war, als die Erholung in Bremen zunächst langsamer erfolgte als im Bundesschnitt. Aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse und der Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz muss die Kreditaufnahme plausibel hergeleitet werden. Ansonsten würde Bremen u.a. die Überweisung der jährlich 400 Mio. Euro Sanierungshilfen gefährden.

B. Lösung

In den Haushalten von Land und Kommunen sind zur Bewältigung der Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation entsprechende Mittel vorzusehen. Zur Vermeidung einer Destabilisierung der wirtschaftlichen Lage, zur Reduktion der Anzahl von Insolvenzen und Arbeitslosigkeit, zur nachhaltigen Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und zur Bewältigung der sozialen Folgeerscheinungen der getroffenen Maßnahmen soll daher ein kreditfinanzierter „Bremen-Fonds“ errichtet werden, der zunächst ein Volumen von 1,2 Mrd. Euro umfassen wird und im Rahmen der laufenden Haushaltsaufstellung für das Jahr 2020 berücksichtigt werden soll. Eine weitere Aufstockung für 2021 ist je nach weiterer Entwicklung erforderlich.

Außerdem bedarf es ergänzender Lösungen für die coronabedingten Steuerausfälle in 2020 (geschätzt min. 500 Mio. Euro) und 2021.

Der „Bremen-Fonds“ dient zum einen der Finanzierung der bereits erfolgten sowie ggfs erforderlicher weiterer kurzfristiger Unterstützungsmaßnahmen, er soll darüber hinaus aber auch mittel- und langfristige Maßnahmen zur Verhinderung der Destabilisierung und zur nachhaltigen Stabilisierung der Wirtschafts- und Sozialstruktur im Bundesland Bremen ermöglichen.

Generelles Ziel des „Bremen-Fonds“ ist es somit, geeignete Rahmenbedingungen zu ermöglichen, um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Gesundheitsversorgung, Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, auf Versorgungssicherheit, ökologische Fragen und kritische Infrastrukturen zu beherrschen.

Mit dem „Bremen-Fonds“ werden die für die Bewältigung der Corona-Folgen erforderlichen Maßnahmen in den folgenden Bereichen finanziert:

1. Kurzfristige aktuelle Maßnahmen zur unmittelbaren Krisenbekämpfung:

Hierzu zählen neben der Finanzierung bereits laufender und ggf. noch erforderlicher Unterstützungsprogramme auch der Ausgleich von durch die Krise bedingten, nicht steuerlichen Mindereinnahmen des Staates, von steigenden Sozialleistungen, von zusätzlich entstandenen Kosten der Verwaltung, von Kosten- und Ausgabesteigerungen, von gesetzlich geregelten Ansprüchen sowie die Finanzierung der notwendigen Schutz- und Testkapazitäten (z.B. Corona-Ambulanzen) und vergleichbarer Bedarfe.

2. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung struktureller Einbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft

Hierzu zählen sowohl Rettungsschirme für öffentliche Unternehmen, Maßnahmen für Zuwendungs- und Zuweisungsempfänger (wie in der Kultur), für Träger der freien Wohlfahrtspflege und für ehrenamtliches Engagement als auch Rettungsmaßnahmen für private Unternehmen, von Liquiditätshilfen über konjunkturelle Impulse bis hin zur öffentlichen Beteiligung an privaten Unternehmen aus bremischem Interesse und zur Vermeidung von Insolvenzen.

3. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung sozialer Verwerfungen

Hierzu zählen zum einen Unterstützungsmaßnahmen im Kontext KiTa und Schule, zum anderen unterstützende Arbeitsmarkt- und Ausbildungsprogramme sowie Maßnahmen vor Ort in den Quartieren; Anmietung, Erwerb und Betrieb zusätzlicher Unterkünfte zur Entlastung von Gemeinschaftsunterkünften; Maßnahmen zur Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe aller sozioökonomisch Benachteiligten, zur Milderung der Krisenfolgen bei in der Krise besonders betroffenen Gruppen sowie Unterstützung ehrenamtlichen Engagements und gemeinnützigen Vereinen, die im Zuge der Pandemie in Liquiditätsengpässe geraten sind.

4. Mittel- und langfristige Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise

Die hier erforderlichen Aktivitäten dienen der nachhaltigen und zukunftsfähigen Stabilisierung von Gesellschaft und Wirtschaft. Hier gilt es, die in der Corona-Krise erkennbar gewordene Notwendigkeit einer nachhaltigen Modernisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur kraftvoll voranzutreiben.

Insofern zählen hierzu bspw. Maßnahmen zur krisenfesten Aufstellung der Digitalisierung im Lande Bremen, zur nachhaltigen Technologie-, Forschungs- und Innovationsförderung, zur dauerhaft tragfähigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur in den einzelnen Sektoren und Quartieren als auch bspw. eine hygienegerechte Neuaufstellung des ÖPNV, um die Beeinträchtigungen der Verkehrswende durch die Corona-Krise wieder zu überwinden. Darüber hinaus ist der erforderliche Ausbau des Krankenhaus- und öffentlichen Gesundheitswesens sicherzustellen.

-:-

Bei der Ausgestaltung der einzelnen Schwerpunktfelder insbesondere im Hinblick auf die nachhaltige Sicherung der Daseinsvorsorge und öffentlichen Infrastruktur werden die (Zwischen-)Ergebnisse der „Enquete“-Kommission für Klimaschutz berücksichtigt.

Insbesondere die strukturell wirksamen Maßnahmen müssen sich auch vor dem Hintergrund, dass die Bremer Bürgerschaft die Klimanotlage ausgerufen hat, am Klimaschutzziel von Paris orientieren.

Ein gesellschaftlicher Neustart nach der Pandemie bietet auch die Chance, die ökologische Krise zu bewältigen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken, soziale Ungleichheit zu bekämpfen, für mehr Geschlechtergerechtigkeit zu sorgen sowie neue Rahmenbedingungen für die gute ökonomische Entwicklung des Landes zu schaffen. Eine nachhaltige Stabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft kann nur gelingen, wenn sie klimaverträglich ist.

Neben die Aktivitäten des „Bremen-Fonds“ können weitere Kredit- und Bürgerschaftsprogramme treten. Eventuell erforderliche Unternehmensbeteiligungen sind aus strategischem Interesse und zur Vermeidung von Insolvenzen ohnehin auch außerhalb des Bremen-Fonds im Rahmen der Schuldenbremsenregelung transaktionsbereinigt möglich.

Der „Bremen-Fonds“ wird durch den Senator für Finanzen verwaltet, über die Mittelverwendung des ressortübergreifend angelegten Sonderfonds beschließen der Senat und die vorgesehenen parlamentarischen Gremien.

Zur Tilgung dieser Sonderlasten scheint aus derzeitiger Sicht ein Zeitraum von 30 Jahren angemessen, da die Maßnahmen schließlich einer langfristigen Zukunftssicherung dienen und der Überzeugung folgen, dass nur ein konsequentes Handeln zum jetzigen Zeitpunkt langanhaltende Verwerfungen durch eine Rezession verhindern kann. Die Maßnahmen des „Bremen-Fonds“ sollen daher die nachhaltige Modernisierung und Digitalisierung in Bremen und Bremerhaven voranbringen und auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass wir klimaneutral wirtschaften.

Angesichts der gewaltigen sozialen und ökonomischen Herausforderungen und der gesamtgesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Verantwortung für die Bewältigung dieser Krise ist nach Auffassung des Senats ergänzend zu den eigenen Maßnahmen als Bundesland ein gesamtstaatlicher Lastenausgleich für die Folgen der Corona-Krise anzustreben; die politische Debatte darüber ist intensiv fortzuführen.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die vorgeschlagene Höhe des Bremen-Fonds von 1,2 Mrd. € in 2020 erfordert in entsprechender Höhe zusätzliche Kreditaufnahmen, die nach den Vorgaben der Schuldenbremse in Fällen außergewöhnlicher Naturkatastrophen und daraus resultierender außergewöhnlicher Notsituationen rechtlich möglich sind. Die konkreten Maßnahmen, die aus dem Bremen-Fonds finanziert werden, müssen im kausalen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen. Vorrangig sind EU- und Bundesmittel zu nutzen.

Außerdem bedarf es ergänzender Lösungen für die coronabedingten Steuerausfälle in 2020 (geschätzt min. 500 Mio. Euro) und 2021.

Durch den Bremen-Fonds entstehen unmittelbar keine unterschiedlichen Gender-Auswirkungen; bei der konkreten Ausgestaltung der zu fördernden Maßnahmen werden Gender-Aspekte konsequent verfolgt.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit allen Ressorts und dem Magistrat Bremerhaven noch in Abstimmung.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung geeignet

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt die Einrichtung eines „Bremen-Fonds“ mit einem Volumen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie im Land Bremen von zunächst 1,2 Mrd. Euro (900 Mio. Euro Land/ 300 Mio. Euro Stadt).
2. Der Senat bittet dazu den Senator für Finanzen, die technische und rechtliche Umsetzung durch einen gesonderten Produktplan im Landes- und Stadthaushalt im Rahmen der Haushaltsentwürfe vorzubereiten (inkl. Prüfung der Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands durch die einzelnen Gebietskörperschaften) und die Bremische Bürgerschaft im Rahmen der Zuleitung der Haushaltsentwürfe 2020/2021 im Mai darum zu bitten, das Vorliegen eines entsprechenden Ausnahmetatbestands für das Haushaltsjahr 2020 festzustellen.
3. Der Senat bittet den Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven, eine gleichartige Umsetzung auf kommunaler Ebene im Haushalt der Stadtgemeinde Bremerhaven

vorzunehmen (inkl. Prüfung der Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands) und gesondert im Haushalt auszuweisen.

4. Der Senat bittet die Senatskanzlei und den Senator für Finanzen gemeinsam mit den Fachressorts kurzfristig einen Arbeitsprozess zur weiteren inhaltlichen und strategischen Ausgestaltung – auch in Bezug auf das Pariser Klimaschutzziel - des „Bremen-Fonds“ vorzubereiten sowie einen Vorschlag zum weiteren Verfahren zur Steuerung der Mittelabflüsse im Haushaltsvollzug vorzulegen. Hierzu wird eine Staatsrätelenkungsgruppe einberufen.
5. Der Senat bittet alle Ressortbereiche und Gesellschaften, sicherzustellen, dass sämtliche durch die Corona-Pandemie bedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen gesondert erfasst werden und entsprechend abrufbar und darstellbar sind.