

Vorlage Nr. II/ 79/2022-1
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 1

Beratung des 1. Nachtragshaushaltsplan-Entwurfs 2022

A Problem

Die Corona-Pandemie ist eine in den letzten Jahrzehnten nicht dagewesene gesellschaftliche Herausforderung. Sie stellt eine Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) dar. Die Naturkatastrophe hat zudem eine außergewöhnliche Notsituation zur Folge und hat das Leben auch in Bremerhaven stark beeinflusst und verändert. Die zu erwartenden haushaltsbedingten Auswirkungen der Corona-Pandemie stellen nach Auffassung der Stadtverordnetenversammlung – wie bereits mit dem am 16.12.2021 beschlossenen Haushalt 2022 dargelegt – in diesem Haushaltsjahr eine Ausnahmesituation innerhalb der Schuldenbremse dar, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Seit 2020 wurden umfangreiche Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen auf den Weg gebracht.

In Anbetracht der aktuellen pandemischen Entwicklungen ist die Bedarfsplanung zurzeit so ausgerichtet, dass sie neben den Finanzierungsbedarfen im laufenden Haushaltsjahr 2022 auch weiterhin die Folgefinanzierungsbedarfe im Haushaltsjahr 2023 abbildet. Einzelne, bereits angeschobene Maßnahmen bedürfen unter Umständen einer Anschlussfinanzierung in 2023, weil nur so die Umsetzbarkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Pandemiefolgenbewältigung möglich ist.

Aktuell deutet sich auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2022 an, dass im Haushaltsjahr 2023 voraussichtlich keine coronabedingten Steuermindereinnahmen beziehungsweise konjunkturellen Effekte zu verzeichnen sein werden, die über den Ausnahmetatbestand der Corona-Pandemie finanziell dargestellt werden können. Insofern wäre in 2023 nur noch der auslaufende Bremerhaven-Fonds, nicht aber – wie noch bei dessen Veranschlagung vermutet – Steuermindereinnahmen oder Konjunktureffekte über den Ausnahmetatbestand abzubilden.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Notlagenkredits wären damit im Haushaltsjahr 2023 einerseits aufgrund der aktuellen pandemischen Entspannung sowie andererseits aufgrund der Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2022 voraussichtlich allenfalls noch eingeschränkt beziehungsweise hoch risikobehaftet gegeben. Gleichzeitig besteht aber wie bereits oben dargestellt das Erfordernis, die Finanzierungsbedarfe 2023 aus dem Bremerhaven-Fonds abzusichern.

Der Senator für Finanzen hat in seiner Vorlage „Konkretisierung der Maßnahmenplanung 2022/2023 des Bremen-Fonds zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie“ für die Sitzung des Senats der Freien Hansestadt Bremen am 05.07.2022 vorgeschlagen, unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen (Anschluss-)Finanzierungsbedarfe des Jahres 2023 über maßnahmenbezogene, zweckbestimmte Rücklagenzuführungen im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2022 abzusichern und den Ausnahmetatbestand der Corona-Pandemie damit im Haushaltsjahr 2023 nicht erneut geltend zu machen.

Eine Notlagenkreditfinanzierung über zweckgebundene Rücklagenzuführungen in 2022 für 2023 kann selbst dann erfolgen, wenn im Folgejahr eine deutliche Entspannung der Lage stattfinden oder die tatbestandlichen Voraussetzungen des Notlagenkredits nicht mehr vorliegen sollten (vergleiche Rechtsgutachten Professor Doktor Koriotoh (2020) zur Reichweite notlagenbedingter Kreditaufnahme angesichts der COVID-19-Pandemie, Seite 31). Dies ist allerdings nur möglich, wenn es eine klare Zweckbindung dieser Mittel gibt. Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass alle Maßnahmen, bei denen am Ende des Haushaltsjahres 2022 Mittel eventuell einer Rücklage zugeführt werden, eine klare Beschlusslage aufweisen. Es darf keine Rücklagenbildungen von Ausnahmetatbestandsmitteln geben, deren Verwendung erst zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt wird.

Der Senator für Finanzen wurde vom Senat gebeten, kurzfristig einen Entwurf eines entsprechenden Nachtragshaushalts 2022 für Stadt und Land dem Senat zur Beschlussfassung und Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft vorzulegen und darin auch die kameralen Veränderungen bei den Steuereinnahmen resultierend aus der Mai-Steuerschätzung 2022 entsprechend zu integrieren.

Da bei der gesamten Thematik ein einheitliches Vorgehen aller drei bremischen Gebietskörperschaften im Stadtstaat angezeigt ist, wurde die Stadtkämmerei vom Hause des Senators für Finanzen gebeten, ebenfalls einen entsprechenden Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2022 einzubringen.

B Lösung

I Bremerhaven-Fonds

Zur haushaltstechnischen Umsetzung ist die im Haushaltsjahr 2023 veranschlagte Ausgabeermächtigung des Bremerhaven-Fonds in Höhe von 13.438.050 Euro in das Haushaltsjahr 2022 vorzuziehen. Da der Bremerhaven-Fonds auf der Grundlage von Artikel 146 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 BremLV kreditfinanziert ist, ist auch die entsprechende Kreditermächtigung von 2023 nach 2022 zu verlagern.

II Veränderungen bei den steuer- bzw. steuerabhängigen Einnahmen und Ausgaben aus der Steuerschätzung vom Mai 2022

Der Veranschlagung des Doppelhaushaltes 2022/2023 lag die Steuerschätzung vom Mai 2021 zugrunde. Schon die nachfolgende Steuerschätzung vom November 2021 prognostizierte für 2022 Haushaltverbesserungen in Höhe von rund 23,9 Mio. Euro. Mit der aktuellen Schätzung vom Mai 2022 werden für Bremerhaven weitere Mehreinnahmen von rund 17,2 Mio. Euro prognostiziert. Die Ergebnisse sind im Lichte der besonderen Situation resultierend aus den aktuellen Krisen wie beispielsweise dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und der hohen Inflation jedoch mit Unsicherheiten behaftet.

In den Ergebnissen der Steuerschätzung ist die durch die geänderte Höhe der Steuereinnahmen erforderliche Anpassung bei der Weiterleitung der Feuerschutzsteuer aufgrund von § 71 Bremisches Hilfeleistungsgesetz nicht enthalten. Die Feuerschutzsteuer ist nicht Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs. Für Bremerhaven ergeben sich nach Berechnungen des Senators für Finanzen Mehreinnahmen bei der Feuerschutzsteuer von 172.230 Euro, die die Veranschlagung investiver Ausgabemittel im Bereich der Feuerwehr erhöhen (siehe Anlage 3.1, Nummern 1 und 19).

III Veränderungen bei den strukturellen Bereinigungen und der pandemiebedingten Zuordnung

Bei der Ableitung der strukturellen Nettokreditaufnahme ergeben sich über die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2022 Änderungen hinsichtlich der Konjunkturbereinigung (Anlage 3.2 Nummer 52). Analog zu den höher prognostizierten Steuereinnahmen erhöht sich auch die Abweichungskomponente als Teil der regelhaften Konjunkturbereinigung (Anlage 3.2 Nummer 53).

Da die Höhe der strukturellen Steuereinnahmen für 2022 im Mai 2021 und somit mitten in den Prognoseunsicherheiten des Pandemiegeschehens festgeschrieben wurde, wird mit diesem Nachtragshaushalt – analog zum Verfahren 2021 – auch für 2022 die Wirkung der regulären Konjunkturbereinigungsmechanismen gemäß Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 BremLV in einem zweiten Schritt über den Ausnahmetatbestand aufgrund der Corona-Pandemie wieder ausgesetzt. Nur so wird erreicht, dass die zur Bekämpfung der Krise dringend benötigten Steuereinnahmen auch genutzt werden können, obwohl sie zunächst strukturell über die Abweichungskomponente bereinigt werden. Die grundsätzliche Symmetrie der Konjunkturbereinigung geht dabei aufgrund der Tilgungspflicht der Ausnahmebeträge nicht verloren.

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzungen werden zusätzlich die Effekte des inzwischen beschlossenen Steuerentlastungsgesetzes I über die Steuerrechtsänderungen als Teil der Konjunkturbereinigung berücksichtigt (Anlage 3.2 Nummer 54). Ferner hat der Bund auf Grundlage seines Beschlusses vom April 2022 den Ländern bei den Mehrbelastungen resultierend aus der Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Ukraine finanzielle Unterstützung über einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer zugesagt.

Aufgrund der besonderen Situation 2022 (coronabedingtes Aussetzen der Konjunkturbereinigung) führen weitere Steuermehreinnahmen resultierend aus Kompensationsmitteln des Bundes strukturell erst 2023 zu Haushaltsverbesserungen und wurden daher nicht weiter in dem Nachtragshaushalt 2022 berücksichtigt.

Die ursprünglich veranschlagte Zuordnung von coronabedingten Steuermindereinnahmen zum Ausnahmetatbestand erübrigt sich hingegen über die nun prognostizierten Steuermehreinnahmen.

Durch die Berücksichtigung der Mehreinnahmen aufgrund der Steuerschätzung vom Mai 2022 reduziert sich die Höhe der bislang eingeplanten Kreditaufnahme auf rund 36,5 Mio. Euro. Dies entspricht einer Netto-Kredittilgung von rund -36,5 Mio. Euro (Anlage 3.2 nach Nummer 42). Zusammen mit den strukturellen Bereinigungen von insgesamt rund -46,2 Mio. Euro errechnet sich ein struktureller Abschluss von rund -82,7 Mio. Euro (Anlage 3.2 nach Nummer 54).

Um die Schuldenbremse einzuhalten ist deshalb eine strukturelle Nettokreditaufnahme von rund 82,7 Mio. Euro (Anlage 3.2 Nummer 73) als Nettobelastung aufgrund der Corona-Pandemie nach Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV nötig.

Die Entwicklung der strukturellen Nettokreditaufnahme leitet sich demnach wie folgt ab:

-36.491.800 Euro	<i>Veranschlagte Kredite maximal zulässig (entspricht einer Nettokredittilgung)</i>	
-46.186.250 Euro	<i>Strukturelle Bereinigungen gemäß § 18a LHO</i>	
	Finanzielle Transaktionen (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr.1 LHO)	-760.940 Euro
	Ausgaben	14.000 Euro
	abzüglich Einnahmen	-774.940 Euro
	Steuerabweichungskomponente (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LHO)	-41.097.160 Euro
	(vorgezogene) Steuerrechtsänderungen (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LHO)	-5.364.290 Euro
	Ex-ante Konjunkturbereinigung (statt Stabilitätsrücklage)	1.036.140 Euro
-82.678.050 Euro	<i>Strukturelle Kreditaufnahme (Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV)</i>	

Der Betrag von rund 82,7 Mio. Euro ist nach Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit

Artikel 131a Absatz 3 Satz 2 BremLV ab 2024 über 30 Jahre mit einem Betrag von rund 2,8 Mio. Euro jährlich zu tilgen. Zusammen mit dem Jahresabschluss 2021 ergibt sich derzeit eine kumulierte Tilgungsrate ab 2024 von ca. 3,9 Mio. Euro jährlich. Dieser Betrag wirkt sich negativ auf den strukturellen Abschluss und damit auf die Einhaltung der Schuldenbremse aus (Anlage 3.2 Nummer 61). Seine Höhe ist letztlich abhängig von der endgültigen Höhe der über den Ausnahmetatbestand gedeckten strukturellen Nettokreditaufnahme, die erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2022 feststeht.

Das Vorziehen von Veranschlagungen aus dem Haushaltsjahr 2023 in das Haushaltsjahr 2022 und die Änderung der veranschlagten Kreditermächtigungen erfordern unter anderem eine Änderung der Angaben in den Haushaltssatzungen und bedürfen deshalb zweier Nachtragshaushalte auf der Grundlage von § 33 Landeshaushaltsordnung für das Haushaltsjahr 2022 und für das Haushaltsjahr 2023.

Der Nachtragshaushalt 2023 wird in Anlehnung an die Vorgehensweise in Bremen voraussichtlich erst zum Jahresende 2022 vorgelegt, um die Ergebnisse der verfassungsrechtlich zu berücksichtigenden Mai-Steuerschätzung 2022 sowie gegebenenfalls die Erkenntnisse aus der Oktober-Steuerschätzung 2022 einzubeziehen und den bislang noch veranschlagten coronabedingten Ausnahmetatbestand in Höhe von 13.438.050 Euro aufzuheben.

Die haushaltsstellenbezogenen Änderungen der Haushaltsansätze 2022 sind in der Anlage 3.1 konkret dargestellt. Die übrigen weitestgehend vorgeschriebenen Anlagen weisen die daraus resultierenden Änderungen beziehungsweise ihre Auswirkungen aus.

C Alternativen

Keine, die empfohlen werden kann.

D Auswirkungen des Beschlussvorschlags

Die finanziellen Auswirkungen sind in den beigefügten Anlagen dargestellt. Auswirkungen auf die Personalwirtschaft, die Geschlechtergerechtigkeit, den Klimaschutz, ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, besondere Belange der Menschen mit Behinderung, des Sports sowie die örtliche Betroffenheit eines Stadtteils ergeben sich aus der Vorlage selbst nicht.

E Beteiligung / Abstimmung

Senator für Finanzen.

F Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem BremIFG

Geeignet. Eine Veröffentlichung nach dem Bremischen Informationsfreiheitsgesetz wird vorgenommen.

G Beschlussvorschlag

Der Magistrat nimmt den 1. Nachtragshaushaltsplan-Entwurf für das Haushaltsjahr 2022 mit den Anlagen 1 bis 3.5 zur Kenntnis und beschließt

- die Änderung der Haushaltsansätze (Anlage 3.1),
- das Ortsgesetz zur Änderung der Haushaltssatzung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2022 (Anlage 1) und
- den Gesamtplan mit Haushaltsübersicht, Finanzierungsübersicht, Kreditfinanzierungsplan, Ableitung der zulässigen Kreditaufnahme und Tilgungsregelung (Anlagen 2.1 bis 2.4).

Der Magistrat empfiehlt der Stadtverordnetenversammlung zu beschließen, dass die haushaltsbedingten Auswirkungen der Corona-Pandemie weiterhin eine Ausnahmesituation innerhalb der Schuldenbremse darstellen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Die Corona-Pandemie dauert an und wird im Haushaltsjahr 2022 erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft haben.

Der Magistrat empfiehlt der Stadtverordnetenversammlung gemäß Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) zu beschließen, dass wegen der als Naturkatastrophe einzustufenden Corona-Pandemie und der sich daraus ergebenden außergewöhnlichen Notsituation von den Vorgaben des Artikels 131a Absatz 1 BremLV abgewichen werden darf.

Der Magistrat empfiehlt der Stadtverordnetenversammlung, dass aufgrund der Vorgaben gemäß Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 Satz 2 BremLV die bislang bestehende Tilgungsregelung entsprechend der Anlage 2.4 angepasst wird.

Der Magistrat empfiehlt der Stadtverordnetenversammlung festzustellen, dass die nunmehr geplante strukturelle Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022 in Höhe von 82.678.050 Euro zur Finanzierung der Nettobelastung aufgrund der Corona-Pandemie gemäß Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 131a Absatz 3 BremLV erforderlich ist, um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Gesundheitsversorgung, Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, auf Versorgungssicherheit, ökologische Fragen und kritische Infrastrukturen zu beherrschen.

Der Magistrat bittet die Stadtkämmerei, den 1. Nachtragshaushaltsplan-Entwurf für das Haushaltsjahr 2022 dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss zu seiner Sitzung am 20.09.2022 und der Stadtverordnetenversammlung zu ihrer Sitzung am 22.09.2022 vorzulegen.

Der Magistrat empfiehlt dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss, sich den Beschlussempfehlungen anzuschließen.

gez. Neuhoff

Neuhoff
Bürgermeister

Anlagen: Änderungen 1. Nachtragshaushaltsplan-Entwurf der Stadt Bremerhaven für
das Haushaltsjahr 2022