

Vorlage für die Sitzung des Senats am 17. Januar 2023

Änderung der Haushaltsgesetze 2023 der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremen

A. Problem

Der Senat hat in seiner Sitzung am 6. September 2022 in Folge der Einbringung der Entwürfe der Nachtragshaushalte 2022 (Land und Stadt) angekündigt, zum Jahreswechsel 2022/2023 Entwürfe von Nachtragshaushalten (Land und Stadt) für das Haushaltsjahr 2023 vorzulegen, um die Ergebnisse der verfassungsrechtlich zu berücksichtigenden Mai-Steuerschätzung 2022 sowie ggf. die Erkenntnisse aus der November-Steuerschätzung 2022 einzubeziehen und den coronabedingten Ausnahmetatbestand in Höhe von 329,8 Mio. € aufzuheben.

Darüber hinaus hat der Senat mit Beschlussfassung der Vorlage zur „Klimaschutzstrategie 2038“ in seiner Sitzung am 15. November dargelegt, dass zur Finanzierung noch näher zu konkretisierender, nicht innerhalb der regulären Haushalte abbildbarer sogenannter Fastlane-Bestandteile und weiterer potentiell erheblicher Mehrbelastungen zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs und der damit verbundenen Energiekrise als exogener Schock beabsichtigt ist – vorbehaltlich des in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens – einen mehrfach begründeten Ausnahmetatbestand für die Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise in ihrer multiplen Wirkung als kriegsbedingte Störung der Wirtschafts- und Versorgungslage im Rahmen der Schuldenbremse geltend zu machen, um so im Zuge eines Nachtragshaushaltes 2023 eine mehrjährige Finanzierung im Umfang von insgesamt 3 Mrd. € bis 2027 abzusichern.

In diesem Zusammenhang hat der Senat den Senator für Finanzen auch gebeten, ihm mit den Entwürfen für die Nachtragshaushalte 2023 einen Vorschlag zur Veranschlagung, Bewirtschaftung und haushalterischen Verortung der herausgestellten Fastlane-Bestandteile unter Berücksichtigung der Ergebnisse des in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens zur Beschlussfassung vorzulegen und dabei die jeweils entsprechend ihrer Veranschlagungsreife auf die Haushaltsjahre anfallenden Beträge aus den vier Fastlanes im Rahmen der jeweiligen Haushaltsentwürfe, erstmalig mit dem Nachtragshaushalt 2023, maßnahmenbezogen zu veranschlagen.

B. Lösung

Der Senator für Finanzen legt Entwürfe von Nachtragshaushalten für das Land und die Stadtgemeinde Bremen für das Jahr 2023 vor. Für Nachtragshaushalte gelten die für einen regulären Haushalt zu beachtenden Verfahren bzw. Bestimmungen. Die Entwürfe der Gesetze zur Änderung der Haushaltsgesetze sind der Bremischen Bürgerschaft bzw. der Stadtbürgerschaft zuzuleiten. Die erforderlichen Mitteilungen des

Senats einschl. der notwendigen Einzelunterlagen sind in einer Entwurfsfassung in den Anlagen beigefügt. Es sind jeweils folgende Unterlagen beigefügt:

- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2023 nebst Begründung (Land und Stadt)
- Nachtragshaushalte (Produktgruppenhaushalt, kameraler Haushaltsplan)
- Übersichten und Erläuterungen zu den Fastlanes
- Rechtswissenschaftliches Vorgutachten zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands“
- Vorlage und Beschluss des Senats zur Klimaschutzstrategie 2038 vom 15.11.2022
- Vorlage und Beschluss des Senats zum „Umgang mit den Folgen des Ukraine-Krieges“ / „Gasmangellage, Energiepreiskrise und weitere Folgen des Krieges“ vom 15.11.2022.

Auf folgende Inhalte wird hingewiesen:

1. Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise

1a) Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV

Die Klimakrise bedroht die Grundlagen der menschlichen Existenz. Das Ziel des Klimaschutzabkommens von Paris, die Erderwärmung deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen, ist noch in weiter Ferne. Besonders gefährdet von Sturmfluten und Überschwemmungen als unmittelbarer Ausdruck der Klimakrise in Deutschland sind die Küstenregionen an der Nord- und Ostsee sowie küstennahe Städte wie Bremen und Bremerhaven.

Die Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise setzt zwingend eine substanzielle Reduzierung von CO₂-Emissionen voraus.

Gleichzeitig unterstreicht die durch den Angriffskrieg des russischen Präsidenten Putin auf die Ukraine ausgelöste Energiekrise eindringlich die dringende Notwendigkeit, die energiewirtschaftlichen Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern zu überwinden und die Energieversorgung in Bremen sowie in ganz Deutschland schnellstmöglich auf alternative bzw. regenerative CO₂-neutrale Energiequellen umzustellen.

Zusätzlich führen die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs, insb. die akute Energiekrise in Form von deutlich übersteigerten Energiepreisen zu erheblichen unmittelbaren bzw. mittelbaren akuten Belastungen für Bürger:innen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen sowie für die öffentlichen Haushalte im Land Bremen.

Die Freie Hansestadt Bremen hat die Klimakrise sowie die mit dem Ukraine-Krieg verbundenen multiplen Störungen der Wirtschafts- und Versorgungslage sowie die Energienotlage weder durch ihr eigenes Verhalten bewirkt noch hätte sie den Klimawandel und den russischen Angriffskrieg als Ursache der akuten Energiekrise verhindern können.

Das Ausmaß und der Eintrittspunkt der Auswirkungen im Falle der Klimakrise durch die

zeitlich früher eintretende Erreichung und Überschreitung von sogenannten Klimakippunkten waren ebenso wenig wie der Ukraine-Krieg absehbar und entziehen sich der Kontrolle der Freien Hansestadt Bremen.

Es ist vorgesehen, dass die Notlagenkreditfinanzierung in Höhe von 3 Mrd. € vom Haushalt des Landes getragen wird.

Der Nachtragshaushalt 2023 des Landes beinhaltet daher die Empfehlung an die Bürgerschaft, gem. Art. 131a Absatz 3 Satz 1 BremLV zu beschließen, dass wegen der außergewöhnlichen Notsituation im Kontext der Bekämpfung der Klimakrise sowie zur Überwindung der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und der akuten Energiekrise von den Vorgaben des Absatzes 1 (Schuldenbremse) abgewichen werden darf.

Der Beschluss erfordert die Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft und ist mit einer Tilgungsregelung verbunden.

1b) Maßnahmenplanung 2023ff zur Umsetzung der Klimastrategie (Umsetzung der Empfehlungen der Klimaenquete-Kommission), zur Bekämpfung der Krisenfolgen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise

- Klimakrise

Die für 2023 veranschlagten Maßnahmenmittel für die vier Fastlanes belaufen sich in Summe auf 235,384 Mio. €. Hiervon entfallen 102,317 Mio. € auf die Fastlane „Energetische Gebäudesanierung“, 45,981 Mio. € auf die Fastlane „Klimaneutrale Wirtschaft“, 85,686 Mio. € auf die Fastlane „Mobilität“ und 1,4 Mio. € auf die Fastlane „Wärmeversorgung“. Darüber hinaus sind zur Absicherung der Folgefinanzierungsbedarfe in den Jahren 2024 bis 2027 Rücklagenzuführungen in Höhe von insgesamt 2,265 Mrd. € an die vier Fastlane Sonderrücklagen „Mobilität“ (rd. 514 Mio. €), „Energetische Gebäudesanierung“ (rd. 998 Mio. €), „Klimaneutrale Wirtschaft“ (rd. 554 Mio. €) und „Wärmeversorgung“ (199 Mio. €) vorgesehen (zu Einzelheiten s. Gliederungspunkt 4. der Mitteilungen des Senats).

Neben weiteren Konkretisierungen könnten sich beim Fortschreiten der Planungen in den Folgejahren erforderlichenfalls auch Umsteuerungsbedarfe ergeben, die vorrangig innerhalb der jeweiligen Fastlane-Bereiche möglich sein sollen unter Berücksichtigung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Zu den Übersichten in den vier Fastlanes wird auf die Anlage 3 der Mitteilungen des Senats verwiesen.

- Ukraine-Krieg/Energiekrise

Die Mittelbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg sowie der dadurch ausgelösten Fluchtbewegungen und der akuten Energiekrise sind in Anbetracht der Unsicherheiten über das weitere Kriegsgeschehen sowie die noch in Planung bzw. Umsetzung befindlichen Bundesmaßnahmen im Sinne der Empfehlungen des Vorgutachtens als Globalmittel mit 500 Mio. € für 2023 eingeplant. In seiner Sitzung am 15.11.2022 hat der Senat bereits die inhaltlichen Eckpunkte möglicher Maßnahmen festgelegt und den Rahmen umrissen. Der Senat wird die konkreten Maßnahmen fortlaufend konkretisieren. Der Senat wird bis Ende März ein Steuerungsverfahren für den Haushaltsvollzug beschließen. Dabei wird unter Zuordnung zu den inhaltlichen Bereichen aus der Senatsvorlage vom 15.11.2022 transparent dargelegt, welche Maßnahmen beschlossen, angemeldet oder vorangemeldet sind und welche weiteren Bedarfe existieren oder noch

auftreten könnten.

Die abschließende Entscheidung über bedarfsgerechte Verwendung der eingeplanten Globalmittel erfolgt im Rahmen des Haushaltsvollzugs 2023 durch die vorgesehenen Gremien (Senat und Haushalts- und Finanzausschuss) auf Basis von antragsbegründenden Vorlagen zu konkreten Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs. Sofern sich im Land Bremen spezifische Problemlagen für wirtschaftliche oder soziale Unterstützungsbedarfe ergeben sollten, die durch Bundesmaßnahmen nicht oder nicht hinreichend adressiert werden, sind entsprechende Landesmaßnahmen zu prüfen. Hierbei wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Kreditfinanzierung der Maßnahmen im Einzelfall darzustellen sein. Der Senat verweist abschließend in diesem Zusammenhang auf die strengen verfassungsrechtlichen Kriterien einer Finanzierung über Notlagenkredite, die einen sorgsam und restriktiven Mitteleinsatz bedingen, so dass das veranschlagte Globalmittelvolumen als Ausgabeermächtigung zu betrachten ist, die ausschließlich bedarfsgerecht eingesetzt wird. Sofern das Globalmittelvolumen nicht vollständig verausgabt werden muss, reduziert dies die Tilgungslasten für die Folgejahre.

Ein besonderes Augenmerk wird diesbezüglich auf die Sozialleistungen zu legen sein. Infolge der Geschehnisse in der Ukraine in 2022 und der Energiekrise bestehen massive unmittelbare (Menschen aus der Ukraine beziehen Leistungen verschiedenster Art) und mittelbare (gestiegene Energiepreise, die auch bei den entgeltfinanzierten Angeboten der Wohlfahrtspflege durchschlagen) Auswirkungen mit enormen Ausgabenfolgen.

2. Anpassung der Maßnahmenplanung 2022/2023 des Bremen-Fonds (Beendigung des Ausnahmetatbestands wegen der Corona-Pandemie)

Die Corona-Pandemie stellte eine Naturkatastrophe im Sinne von Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV bzw. Art. 146 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 131a Abs. 3 Satz 1 BremLV dar, die auch eine außergewöhnliche Notsituation zur Folge hatte. Der Senat hat seine Maßnahmenplanungen zur Pandemiebekämpfung und Eindämmung der Virusverbreitung sowie die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisenfolgen und zur Unterstützung der Bürger:innen und Wirtschaft mit seinem Beschluss vom 5. Juli 2022 überarbeitet und an die veränderte Lage angepasst. Diese Anpassungen bei der Notlagenkreditfinanzierung wurden gänzlich in den Nachtragshaushalten 2022 berücksichtigt. Die ursprünglich in den beschlossenen Haushalten 2023 eingeplanten Globalmittel zur Bekämpfung der Corona-Pandemie sowie die in diesem Zusammenhang beschlossene Aussetzung der Konjunkturbereinigung (vgl. Nr. 4) werden nicht mehr eingeplant.

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

Der Veranschlagung des Doppelhaushaltes 2022/2023 lag die Steuerschätzung vom Mai 2021 zugrunde. Nunmehr werden die Anschläge auf Grundlage der aktuelleren Herbst-Schätzung 2022 angepasst. Mit der aktuellen Schätzung verzeichnet das Land gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2021 Mehreinnahmen im Saldo von ca. 244 Mio. € (abzüglich der Mehrausgaben über den Kommunalen Finanzausgleich) und die Stadtgemeinde Mehreinnahmen in Höhe von 253,8 Mio. € einschließlich Schlüsselzuweisungen. Die Ergebnisse sind im Lichte der besonderen Situation resultierend aus den aktuellen Krisen wie bspw. dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und der hohen Inflation, aber auch im Hinblick auf noch nicht bei der Steuerschätzung berücksichtigte

Rechtsänderungen jedoch mit Unsicherheiten behaftet.

4. Veränderungen bei den strukturellen Bereinigungen und der ex-ante Konjunkturbereinigung (Stabilitätsrücklage)

Bei der Ableitung der strukturellen Nettokreditaufnahme ergeben sich über die Ergebnisse der Steuerschätzungen vom Mai und Oktober 2022 Änderungen hinsichtlich der Abweichungskomponente, der Steuerrechtsänderungen und der ex-ante-Konjunkturbereinigung.

Zum Zeitpunkt der Veranschlagung 2023 lagen die Ergebnisse der strukturell maßgeblichen Steuerschätzung vom Mai 2022 für 2023 noch nicht vor. Im Haushalt des Landes ist daher nun die ex-ante-Konjunkturbereinigung vom Mai 2022 für 2023 über eine Rücklagenzuführung an die Stabilitätsrücklage zu berücksichtigen (17 Mio. €). Da inzwischen auch die Prognosen der Oktober-Steuerschätzung 2022 vorliegen, ist zudem einerseits eine Abweichungskomponente zu der strukturell maßgeblichen Steuerschätzung vom Mai 2022 für 2023 zu berücksichtigen (+77 Mio. €). Andererseits belasten einige Steuerrechtsänderungseffekte den Landeshaushalt strukturell (u.a. Entlastungspakete; -121 Mio. €).

Im Haushalt der Stadtgemeinde ergeben sich Veränderungen bei der ex-ante Konjunkturbereinigung, die über eine Rücklagenzuführung an die Stabilitätsrücklage abgebildet werden in Höhe von 10 Mio. €. Weitere Veränderungen ergeben sich zudem einerseits bei der Abweichungskomponente (20 Mio. €) sowie bei den Steuerrechtsänderungen, die nunmehr mit -69 Mio. € berücksichtigt werden.

5. Veranschlagung globaler Verpflichtungsermächtigungen (VE)

Die bisher im Produktplan 92 Allgemeine Finanzen zentral veranschlagten globalen VE sind aus haushaltssystematischen Gründen auf neue Haushaltsstellen der Gruppierung 971 Globale Mehrausgaben zu verlagern, da sie im Vollzug des Haushalts sowohl für den investiven als auch für den konsumtiven Bereich zur Deckung zusätzlicher (über- oder außerplanmäßiger) VE herangezogen werden.

Wie bereits im Rahmen des Nachtragshaushalts 2022 erfolgt soll auch im Haushaltsjahr 2023 eine höhere Globalveranschlagung vorgenommen werden. Durch die Aufstockung der VE-Anschläge um jeweils 200 Mio. € soll hier entsprechende Vorsorge getroffen werden.

Hinzu kommen VE im neuen Produktplan 99 Klimastrategie, Ukraine/Energiekrise zur Absicherung konkreter, planungs- bzw. veranschlagungsreifer überjähriger Maßnahmen, die bereits im Haushaltsjahr 2023 begonnen werden sollen, in Höhe von insgesamt 570 Mio. €.

6. Anpassung des Rahmens für Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen

Der im Haushalt der Stadt eingeplante Bürgschaftsrahmen zur Förderung von Verkehrsbetrieben soll aufgrund geplanter größerer Beschaffungsprojekte von 52 Mio. € um 48 Mio. € auf 100 Mio. € erhöht werden. Hierzu bedarf einer der Anpassung der

entsprechenden Regelung im Haushaltsgesetz.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die vorgeschlagenen Änderungen der Haushaltsgesetze bzw. Haushaltspläne führen im Haushaltsjahr 2023 zu einer veränderten kameralen Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung:

- Im Haushalt des Landes wird die kameraler Nettokreditaufnahme von bisher 207 Mio. € um 2.686 Mio. € auf nunmehr 2.893 Mio. € angehoben. Darin enthalten ist die vorgesehene Notlagenfinanzierung in Höhe von insgesamt 3.000 Mio. €, die sich im Zusammenhang mit der Einhaltung der verfassungsrechtlich einzuhaltenden strukturellen Nettokreditaufnahme und der im Landeshaushalt darzustellenden Tilgung gem. Sanierungshilfengesetz gesamthaushalterisch entsprechend verringert.
- Im Haushalt der Stadtgemeinde Bremen führen die vorgeschlagenen Veränderungen zu einer Netto-Kredittilgung in Höhe von rd. 90 Mio. € statt der bisher geplanten Nettokreditaufnahme von 334 Mio. €.

Die konkreten Veränderungen der Anschläge sowie der strukturellen Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung können den Mitteilungen des Senats und den beigefügten detaillierten Anlagen entnommen werden.

Die Maßnahmenplanung zur Bekämpfung der Krisenfolgen des Ukraine-Kriegs, der daraus resultierenden Fluchtbewegungen und der Energiekrise ist im Haushaltsvollzug 2023 zu konkretisieren.

Genderaspekte werden im Rahmen der Klimastrategie und dem Umgang mit den Folgen des Ukraine-Kriegs berührt.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage wurde mit der Senatskanzlei abgestimmt.

Die rechtsförmliche Prüfung der Gesetzentwürfe ist erfolgt.

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen ist im Sinne von § 102 Landeshaushaltsordnung zu unterrichten.

Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Deputationen wirken die Deputationen beratend an der Aufstellung des Haushaltsplans ihres Verwaltungszweiges mit. Dieses Verfahren ist auch für die Inhalte dieser Nachtragshaushalte vorgesehen.

Die vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich im Wesentlichen ausschließlich auf die Produktpläne 92 Allgemeine Finanzen, 93 Zentrale Finanzen, 95 Bremen-Fonds und 99 Klimastrategie, Ukraine/Energiekrise. Konkrete Maßnahmen, die unmittelbar in den Produktplänen der Ressorthaushalte veranschlagt sind, sind nicht Bestandteil dieses Nachtragshaushalts. Bei dem im PPL 07 Inneres vereinnahmten Betrag handelt es

sich um die Veränderung, die sich aus der gesetzlich bestimmten Weiterleitung der Feuerschutzsteuern ergibt.

Die Beratung der mit dem Nachtragshaushalt vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgt im Rahmen der parlamentarischen Beratungen in den Fachausschüssen und in den Haushalts- und Finanzausschüssen.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Finanzen vom 16. Januar 2023 den „Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023“ sowie die Mitteilung des Senats und deren Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Beschlussfassung.
2. Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Finanzen vom 16. Januar 2023 den „Entwurf des Ortsgesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2023“ sowie die Mitteilung des Senats und deren Weiterleitung an die Stadtbürgerschaft mit der Bitte um Beschlussfassung.
3. Der Senat bittet die Senatskanzlei und den Senator für Finanzen, in Abstimmung mit allen Ressorts bis Ende März einen Vorschlag zur Steuerung des Haushaltsvollzugs der 500 Mio. Globalmittel zum Umgang mit den Folgen des Ukraine-Krieges zu entwickeln. Dabei wird unter Zuordnung zu den inhaltlichen Bereichen aus der Senatsvorlage vom 15.11.2022 transparent dargelegt, welche Maßnahmen beschlossen, angemeldet oder vorangemeldet sind und welche weiteren Bedarfe existieren oder noch auftreten könnten.