

Neufassung

Vorlage für die Sitzung des Senats am 8. März 2016

„Aufstellung der Haushalte 2016 und 2017“

„Revisionsergebnis (Ressourcen)“

A. Problem

Der Senat hat mit seinem Eckwertebeschluss vom 29. September 2015 die Ressorts gebeten, ihre Haushaltsvorentwürfe auf der Grundlage der produktplanbezogenen Eckwerte aufzustellen. Zudem wurde die Senatorin für Finanzen gebeten, über die Prüfung der Voranschläge dem Senat im Februar zu berichten.

Nach Durchführung der Revision ergeben sich Veränderungen zum Eckwertebeschluss, die in der **Anlage 1** dargestellt sind (einschl. der vorgeschlagenen Mittelsperren bzw. pauschalen Kürzung der IT-Mittel). Die anerkannten Mehrbedarfe im Personalbereich, die eckwertneutral innerhalb des Personalhaushaltes gelöst werden, und das dazu erforderliche Verfahren sind in der **Anlage 2** dargestellt.

Insgesamt ergibt sich danach ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rd. 62 Mio. € in 2016 und rd. 92 Mio. € in 2017. Dem steht zur Abfederung der sich aus den Haushalten des Jahres 2015 abzeichnenden Mehrbedarfe für den Finanzrahmen ein jährlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 50 Mio. € in 2016/2017 sowie einmalig in 2016 eine Haushaltsverbesserung in Höhe von insgesamt 16,2 Mio. € (Mehreinnahme aufgrund einer Geldbuße in Höhe von 8 Mio. € sowie aus der Erstattungen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder aus den Jahresabschlüssen 2013-2015 in Höhe von rd. 7 Mio. € zuzüglich nicht benötigter Sozialleistungsmittel in Höhe von 1,2 Mio. €) gegenüber. Insofern entsteht eine Finanzierungslücke in 2017 von 42 Mio. €.

Darüber hinaus werden sich Mehrausgaben und Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der **Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen** ergeben. Diesbezüglich besteht folgende Ausgangslage:

- Die im Jahre 2015 aufgetretenen flüchtlingsbedingten Budgetrisiken, die u.a. zu einem Nachtragshaushalt geführt haben, werden sich im Wesentlichen auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Mit dem **3. Sofortprogramm** zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hat der Senat am 15. September 2015 zusätzlichen Mitteln im Jahr 2015 in Höhe von insgesamt rd. 3,9 Mio. € und rd. 300 VZE sowie den damit verbun-

denen Folgewirkungen und einer Mittelaufstockung auf insgesamt rd. 25 Mio. € und 354 VZE für die Jahre 2016 und 2017 zugestimmt. Das Programm ist hinsichtlich seines Umsetzungsstandes - auf der Grundlage der im ersten Quartal durchzuführenden Evaluation hin - zu bewerten.

- In seiner Sitzung am 17.11.2015 hat der Senat gebeten, konsumtive Bedarfe zur **Anmietung von Flüchtlingsunterkünften** in Höhe von rd. 6,6 Mio. € in 2016 und 7 Mio. € in 2017 bei der Erstellung des Haushaltsvorentwurfs ergänzend zur Eckwertplanung (Stand: 29.09.2015) zu berücksichtigen.
- Im Rahmen seines Beschlusses über die maßnahmenbezogene Investitionsplanung hat der Senat beschlossen, **investive Maßnahmen zur Flüchtlingsunterbringung** von 100,9 Mio. € in 2016 und 55 Mio. € in 2017 zu berücksichtigen.
- Die Annahmen der flüchtlingsbezogenen Zuwanderungsentwicklung - unter Einbeziehung insbesondere der beim Bund zu Grunde liegenden Annahmen - und die sich daraus ergebenden **Auswirkungen auf die Sozialleistungen** ergeben gegenüber dem Eckwertebeschluss zusätzliche Mehrforderungen von 202 Mio. € in 2016 und 171 Mio. € in 2017.
- Mit den Eckpunkten eines mittelfristig ausgerichteten **Integrationskonzepts** hat der Senat am 12. Januar 2016 beschlossen, dass die Ressorts die daraus resultierenden Finanzbedarfe im Rahmen ihrer Ressorthaushalte berücksichtigen sollen. Zudem soll ein zentrales Integrationsbudgets eingerichtet werden.

Das Integrationsbudget soll insgesamt für die beiden Haushaltsjahre 2016/2017 ein Volumen von 50 Mio. € umfassen. Bei den weiteren Konkretisierungen wird für die Personalbedarfe in 2016 der 1. Oktober als rechnerischer Einstellungswert angenommen werden. Die Mittel sollen für die sechs Schwerpunkte des Integrationskonzepts Sprachförderung (1), Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt (2), Bildung und Kita (3), Sicherheit (4), Ehrenamt, Gesundheit und Integration in den Quartieren (5) sowie Umsetzung des Wohnungsbauprogramms (6) eingesetzt werden. Für diese Schwerpunkte sollen die folgenden Teilbudgets gebildet werden:

	2016	2017	Gesamt
Sprachförderung (Soziales, Bildung, Arbeit, Kultur, Wissenschaft)	4 Mio. €	4 Mio. €	8 Mio. €
Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt (Arbeit, Bildung, Wissenschaft, Finanzen)	4 Mio. €	5 Mio. €	9 Mio. €

Bildung und Kita (Kinder und Bildung)	5 Mio. €	12 Mio. €	17 Mio. €
Sicherheit (auch von Einrichtungen) (Inneres, Justiz, Soziales)	4 Mio. €	5 Mio. €	9 Mio. €
Ehrenamt, Gesundheit und Integration in Quartieren (Soziales, Gesundheit, Bau)	2 Mio. €	2 Mio. €	4 Mio. €
Umsetzung des Sofortprogramms Wohnungsbau (SUBV, SF, SWAH)	1 Mio. €	2 Mio. €	3 Mio. €
	20 Mio. €	30 Mio. €	50 Mio. €

„Eine Konkretisierung soll bis zur Weiterleitung der Haushalte an die Bremische Bürgerschaft bis zum 19. April erfolgen. Soweit es sich um Maßnahmen des Landes handelt, ist die Stadtgemeinde Bremerhaven in die Konzeptionserarbeitung der Schwerpunkte einzubeziehen.

Zusammen ergeben sich somit folgende Mehranmeldungen für flüchtlingsbezogene Leistungen:

	2016	2017
	Mio. €	
Zusätzliche flüchtlingsbezogene Sozialleistungen (Saldo)	202 ¹	171
- davon erwartete Mehreinnahmen	14	22
- davon erwartete Mehrausgaben	217	193
- Mieten für Flüchtlingsunterkünfte	7	7
- Finanzierung 3. Sofortprogramm	25	25
- Investitionen Flüchtlingsunterkünfte	101	55
- Integrationsbudget	20	30
Gesamt	355	288

Verlässliche Vorhersagen der Flüchtlingszahlen für die Aufstellungsjahre sind nicht möglich. Dies ergibt sich aus den bekannten Unwägbarkeiten der politischen Entwicklung auf Bundes-, europäischer und weltweiter Ebene.

B. Lösung

Vor dem Hintergrund der schwer einschätzbaren Entwicklung wird vorgeschlagen, für die Kosten im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zunächst **Pauschalbeträge für Sozialleistungen, Investitionen, Personal- bzw. konsumtive Ausgaben und das Integrationskonzept** einzustellen. Konkret handelt es sich um:

¹ Differenz durch Rundung

	2016	2017
• die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen	185,0 Mio. €	160,0 Mio. €
• konsumtive Globalmittel (Mieten, Personal- und Sachkosten des 3. Sofortprogramms, Integrationsbudget)	47,7 Mio. €	58,5 Mio. €
• investive Globalmittel (Schaffung von Flüchtlingsunterkünften)	92,3 Mio. €	51,5 Mio. €

Diese Pauschalbeträge mit einem Mittelvolumen von 325 Mio. € (2016) und 270 Mio. € (2017) sollten jeweils global – getrennt im Landes- bzw. städtischen Haushalt – veranschlagt und mit einer Sperre versehen werden. Über die Aufhebung der Sperre für die flüchtlingsbezogenen Sozialleistungen sollte der Haushalts- und Finanzausschuss jeweils auf Basis der Entwicklung des 1. Halbjahres entscheiden. Über die Freigabe der übrigen Mittel sollte der Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorlage konkreter antragsbegründender Unterlagen entscheiden.

Hinsichtlich der investiven bzw. konsumtiven Mittel zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge ist - unabhängig von der Freigabe der Mittel - über die bereits eingegangenen Verpflichtungen sowie über längerfristige Wohnnutzungsmöglichkeiten zu berichten.

Sofern erforderlich wären weitere, im Vollzug nicht darstellbare Mehrbedarfe in Form eines Nachtragshaushaltes bereitzustellen.

Weitere Risiken des Haushaltsvollzuges bestehen unter anderem in den anstehenden Tarifrunden. Insbesondere der im Frühjahr dieses Jahres erwartete Tarifabschluss im Bereich des TVöD, der die Tarifgrundlage für die bremischen Eigenbetriebe darstellt, könnte zu erheblichen Belastungen führen.

Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Senats vom 8. Dezember 2015 zur maßnahmebezogenen Investitionsplanung sind die in der Anlage 1 enthaltenen Veränderungen bei den Investitionsausgaben in Höhe von insgesamt rd. 1,8 Mio. € in 2016 und 2,6 Mio. € in 2017 auszugleichen: Die bisher eingestellte investive Minderausgabe von rd. 4 Mio. € in 2016 und 1,6 Mio. € in 2017 wird um die genannten Veränderungsbeträge aufgestockt.

Zur Abdeckung der **verbleibenden Finanzierungslücke in Höhe von rd. 39 Mio. € in 2017** wird eine globale konsumtive Minderausgabe eingestellt, die im Haushaltsvollzug im I. Quartal des Jahres (ggf. durch Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlich vorzuhaltenden Planungsreserve) aufzulösen ist. Der anzubringende Haushaltsvermerk verpflichtet den Senat, dem Haushalts- und Finanzausschuss fristgerecht über die Auflösung der Minderausgabe zu berichten.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Auswirkungen auf das strukturelle Defizit der Haushalte und die sich daraus ergebenden Relationen zu den zulässigen Defizitobergrenzen des Konsolidierungspfades sind in der **Anlage 3** dargestellt. Dazu kann festgestellt werden:

- Ohne die bereits beschlossenen und angemeldeten (Netto-) Finanzierungsbedarfe für Flüchtlinge betragen die Sicherheitsabstände des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zur zulässigen Obergrenze der Neuverschuldung nur noch 90 Mio. € (2016) und 67 Mio. € (2017). Unter Berücksichtigung der Mehrbedarfe für Asylbewerber wird das strukturelle Defizit die Obergrenzen des Konsolidierungspfades schon im Jahr 2016 in dreistelliger Millionenhöhe überschreiten.

Es wird davon ausgegangen, dass die als Flüchtlingskosten ausgewiesenen Mehrbedarfe einen Sonderbedarf bzw. Ausnahmetatbestand im Sinne der Konsolidierungsvereinbarung darstellen. Allerdings bleibt die Frage, in welcher Abgrenzung und Größenordnung der Stabilitätsrat eine Verletzung der Defizitobergrenzen durch Kosten der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung tatsächlich als Sondereffekt bzw. Ausnahmefall gemäß der Verwaltungsvereinbarung zur Haushaltskonsolidierung anerkennen wird.

- Unabhängig von den erforderlichen Mittelaufstockungen zur fiskalischen Abfederung der Zuwanderungen wird das Land u. U. bereits 2016 und mit Sicherheit ab 2017 nicht mehr in der Lage sein, durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen zur Einhaltung der Defizitobergrenzen in den beiden bremischen Städten beizutragen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Nach § 28 Landeshaushaltsordnung (LHO) prüft die Senatorin für Finanzen die Vorentwürfe der Ressorts und kann die Vorentwürfe nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern.

Die maßnahmenbezogene Investitionsplanung hat der Senat bereits in seiner Sitzung am 8. Dezember 2015 beschlossen. Bezüglich der konsumtiven Anmeldungen hat die Senatorin für Finanzen im Dezember 2015 auf der Ebene der Abteilungsleitungen Revisionsgespräche und Anfang Januar 2016 Haushaltsgespräche auf der Ebene der Staatsräte mit den Ressorts geführt. Zudem haben drei Haushaltsklausuren der Staatsräte stattgefunden. Der Senat hat die konsumtiven Anmeldungen in drei Arbeitssitzungen beraten.

Im Haushaltsjahr 2016 müssen verlässliche und aussagekräftige Daten über flüchtlingsbezogene Mittelzugänge und -abflüsse sichergestellt werden. Zu diesem Zweck muss eine entsprechende **Kennzeichnung der Haushaltstellen** erfolgen. Die Senatorin für Finanzen wird in Abstimmung mit den Ressorts einen differenzierten Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen erarbeiten.

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt die in der Anlage 1 dargestellten Veränderungen der Produktplanhaushalte und stimmt den in Anlage 2 dargestellten Veränderungen im Rahmen des Personalhaushalts zu.
2. Der Senat stimmt der vorgeschlagenen Veranschlagung von Pauschalbeträgen zur Finanzierung der Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und der Anbringung von Sperrvermerken zu.
3. Die Ressorts werden gebeten, ihre Haushaltsvoranschläge entsprechend aufzustellen und nach Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen in die Deputationsberatungen einzubringen. Dazu werden die Ressorts gebeten, die notwendigen Änderungen ihrer Haushaltsvorentwürfe (kameraler und Produktgruppenhaushalt) bis zum 10. März 2016 um 8.00 Uhr der Senatorin für Finanzen zu übermitteln.
4. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, dem Senat zum 15. März 2016 zu berichten, inwiefern die Gebietskörperschaften voraussichtlich in der Lage sein werden, die geltenden Obergrenzen der Neuverschuldung - ohne die flüchtlingsbezogenen Mehrbedarfe - in den Jahren 2016 und 2017 einzuhalten und ggf. einen Vorschlag für ein Landesprogramm zur Haushaltssicherung vorzulegen. Der Senat wird am 15. März 2016 auf Grundlage der zwischen dem Präsidenten des Senats, der Senatorin für Finanzen, dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven sowie dem Kämmerer der Stadt Bremerhaven verhandelten Eckpunkte zu innerbremischen Finanzbeziehungen in einer gemeinsamen Sitzung mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven eine Entscheidung zu den Bereichen Lehrerversorgung, Polizeiausstattung, Personalabrechnung und

über ein Landesprogramm zur Haushaltssicherung der Städte Bremen und Bremerhaven herbeiführen.

5. Der Senat bittet die Ressorts, die Angaben im Produktgruppenhaushalt 2016/2017 einschl. der Finanzplanjahre 2018 bis 2020 zu überprüfen bzw. zu ergänzen. Erforderliche Änderungen sind der Senatorin für Finanzen bis zum 31. März 2016 erfassungsgerecht mitzuteilen. Nähere Verfahrenshinweise wird die Senatorin für Finanzen unverzüglich schriftlich mitteilen.
6. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, dem Senat im März 2016 einen Vorschlag für die Hebung von Konsolidierungsbeiträgen bei den Sondervermögen und Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen von jährlich 1,5 % vorzulegen.
7. Die für die Umsetzung des Integrationsbudgets verantwortlichen Ressorts werden gebeten, bis zum 19. April auf Grundlage ihrer inhaltlichen Themenstellungen im Integrationskonzept und der dort gefassten Beschlüsse dem Senat bis zur Weiterleitung des Haushalts an die Bürgerschaft entsprechende abgestimmte Konzepte mit Vorschlägen der Mittelverwendung vorzulegen und dabei auch ggf. heranzuziehende Ko-Finanzierungsmöglichkeiten einzubeziehen.
8. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, unter Berücksichtigung der vorgenannten Beschlüsse den Finanzrahmen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu überarbeiten und auf dieser Grundlage den Finanzplan 2015 / 2020 zu erstellen.
9. Nach den Feststellungen der Wirtschaftsprüfer wird es der GeNo – auf der Grundlage der derzeitigen finanziellen Ergebnisse – nicht möglich sein, den Kapitaldienst für die Investitionen in den Teilersatzneubau am Klinikum Bremen Mitte vollständig zu erwirtschaften. Diese Situation wird der Senat im Rahmen seiner weiteren Entscheidungen zur Unterstützung der GeNo - unter Einbeziehung der dann gegebenen wirtschaftlichen Situation der GeNo und deren Beiträge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit – berücksichtigen.
10. Die Senatorin für Kinder und Bildung wird gebeten, dem Senat im Mai 2016 über die Verhandlungen zur Vereinbarung über die Beschulung von Schülerinnen und Schülern aus Niedersachsen (Gastschulgelder) zu berichten. Auf dieser Grundlage wird der Senat über eine Kündigung des Vertrages entscheiden.
11. Die Senatorin für Kinder und Bildung wird gebeten, dem Senat – unter Berücksichtigung seiner Beschlüsse vom 13. Januar 2015 – in der ersten Hälfte des Jahres 2016 ein Konzept vorzulegen, mit dem angesichts der gestiegenen Geburten in einzelnen Stadtteilen und veränderten Anmeldeverhaltens mittelfristig eine Versorgungsquote von 50 % bei der Tagesbetreuung von Kindern mit Rechtsanspruch im U3-Bereich er-

reicht werden kann. Dabei sollen die im Rahmen des Bündnisses für Integration, Bildung und Betreuung entwickelten Maßnahmen berücksichtigt werden. In dem Konzept sind die zu erwartenden zusätzlichen Mittelbedarfe für die Jahre 2018 und 2019 zu konkretisieren.

12. Der Senat wird zur Umsetzung des Rahmenbildungsplans „Bildung und Erziehung (0-10 Jahre)“ für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten Mittel in Höhe von 0,721 Mio. € in 2016 und 1,65 Mio. € in 2017 bereitstellen (vgl. Anlage 1). Die Mittel werden bis zum Beschluss über den Rahmenbildungsplan gesperrt.
13. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird gebeten, dem Senat bis zum 19. April über die konsumtiven und investiven Bedarfe zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften in den Jahren 2016 und 2017 und die bereits eingegangenen Verpflichtungen zu berichten. Für den Anschlag 2017 ist gesondert darzulegen, inwieweit Mittel auch für längerfristige Wohnnutzungen sowie für andere investive Maßnahmen der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen eingesetzt werden können.
14. Der Senat wird ein Landesprogramm zur Förderung von 500 Langzeitarbeitslosen, die Leistungen nach SGB II beziehen, schaffen. Dabei sollen die Gesellschaften der Freien Hansestadt Bremen einbezogen werden. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird deshalb gebeten, bis Mai 2016 dazu ein Konzept vorlegen, aus dem auch mögliche Einsparungen bei den Sozialleistungen ersichtlich sind. Die Beträge von 2 Mio. € für 2016 und 5 Mio. € für 2017 werden bis zur Einigung über das Konzept gesperrt.
15. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, zur Vorbereitung der Beratungen im Stabilitätsrat eine externe rechtswissenschaftliche Stellungnahme zur weiteren Absicherung der Auffassung des Senats einzuholen, dass es sich bei den zusätzlichen Nettomehrausgaben für den Bereich der Flüchtlinge um einen Sondereffekt bzw. eine Ausnahme nach dem Konsolidierungshilfegesetz handelt und dem Senat darüber zeitnah zu berichten.
16. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, unverzüglich einen Verfahrensvorschlag zur Kennzeichnung der flüchtlingsbedingten Ausgabe- und Einnahmehaushaltsstellen zu entwickeln.
Die Senatorin für Finanzen wird gemeinsam mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport gebeten eine Bundesratsinitiative vorzubereiten, die das Ziel hat, die SGB II/SGB XII-Statistik dahingehend zu ändern, dass anonymisiert der Anteil der Flüchtlinge an den Bezieherinnen und Beziehern von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gemessen werden kann. Hierüber ist dem Senat im März 2016 zu berichten.
17. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, im Rahmen des Großstädte-

vergleichs Kennzahlensystematiken mit den Schwerpunkten Soziale Hilfen sowie Versorgung von Flüchtlingen mit dem Ziel der Verbesserung von Steuerungsinformationen zu entwickeln.

18. Der Senat nimmt den in Anlage 4 beigefügten geänderten Terminplan für das weitere Aufstellungsverfahren 2016/2017 zur Kenntnis.
19. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, das 3. Sofortprogramm zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen hinsichtlich seines Umsetzungsstandes – zum 19. April 2016 - zu bewerten.
20. Die für das Schuljahr 2016/2017 zu erlassene Zuweisungsrichtlinie soll den Schulen Verlässlichkeit bei der Sicherung der Unterrichtsversorgung bieten. Durch die Entwicklung der Flüchtlingszahlen ist von wachsenden Bedarfen zur Beschulung von Kindern und Jugendlichen und bei der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsangeboten auszugehen. Sollten diese Bedarfe – u. a. ermittelt auf Grundlage der Kriterien der Zuweisungsrichtlinie – nicht im Rahmen des Ressortbudgets (insbesondere für 2017) abgedeckt werden können, führt der Senat auf Grundlage eines Vorschlags der Senatorin für Kinder und Bildung eine Entscheidung über Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen und unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern in Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, deren Finanzierung im Rahmen der Umsetzung der Schulpflicht und des Anspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz herbei. Hierbei sind etwaige Mittel und Angebote des Bundes einzubeziehen.