

Vorlage für die Sitzung des Senats am 21. November 2017

Konzept zur Lösung von Vollzugsproblemen im Haushaltsjahr 2017

A. Problem

Im Haushaltsvollzug 2017 sind folgende Problemkreise zu bewältigen:

1. Einhaltung des zulässigen Finanzierungssaldos / Flüchtlingsbezogene (Netto-)Mehrausgaben

Im Bericht der Freien Hansestadt Bremen vom September 2017 zur Verlängerung des Sanierungsprogramms“ wird auf Seite 2 ausgeführt, dass „die Flüchtlingszuwanderung eine deutliche über die Vergleichslage anderer Länder hinausgehende Herausforderung dar[stellt]. Ziel des Haushaltsvollzuges 2017 [...] ist dennoch, die flüchtlingsbezogenen (Netto-)Mehrausgaben – wie 2016 – ohne Überschreitung der Defizitobergrenzen zu finanzieren und dementsprechend auf die Beantragung der Anerkennung einer Ausnahmesituation nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungsgesetz zu verzichten.“

Weiter ist in dem Bericht auf Seite 3 ausgeführt: „Für das laufende Jahr ergeben die Anschlagwerte der Haushalte – unter Berücksichtigung der für die Flüchtlingszuwanderung eingeplanten Netto-Kosten – eine rechnerische Überschreitung der Defizitobergrenze um 272 Mio. €“ Der Betrag setzt sich zusammen aus 41 Mio. € für das Land, 173 Mio. € für die Stadtgemeinde Bremen und 58 Mio. € für die Stadtgemeinde Bremerhaven (davon 8 Mio. € nicht veranschlagt).

2. Veranschlagte globale konsumtive und investive Minderausgaben

In den Haushaltsplänen des Landes und der Stadtgemeinde sind konsumtive (23,8 Mio. €) und investive (4,1 Mio. €) Minderausgaben veranschlagt, für deren Realisierung noch ein Vorschlag zu entwickeln ist. Hinzu kommt ein weiterer Betrag in Höhe von 1,1 Mio. €, der im Produktplan 92 Allgemeine Finanzen veranschlagt ist.

3. Von den Ressorts angemeldete verblieben Budgetmehrbedarfe

Mit dem Controllingbericht Produktgruppenhaushalt Januar – September 2017, der dem Senat zeitgleich in der Sitzung am 21. November 2017 zur Beratung vorgelegt wird, erwarten die Ressorts insgesamt Risiken in Höhe von rd. 43,4 Mio. €. Die Budget- und Liquiditätsforderungen können nach Auffassung der Ressorts bzw. der Senatorin für Finanzen vielfach innerhalb der Ressortbudgets dargestellt werden.

Insgesamt verbleiben die nachfolgenden Ressortrisiken:

Produktplan	Budget (einschl. Liquidität)
07 Inneres	3,5 Mio. €*
21 Kinder und Bildung	19,1 Mio. €
41 Jugend und Soziales	0,5 Mio. €
INSGESAMT	23,1 Mio. €

* 1,27 Mio. € mehr ggü. Controllingbericht Produktgruppenhaushalt 01-09/2017; siehe dortige Begründung

Im Bereich des gebührenfinanzierten Rettungsdienstes, der im Produktplan 07 Inneres ressortiert, erreichen lt. Ressort die erwarteten Einnahmen in Höhe von 3,5 Mio. € nicht die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben. Die Einnahmen und Ausgaben des Rettungsdienstes müssen sich aufgrund der kostendeckenden Gebührenkalkulationen überjährig betrachtet ausgleichen.

Für die im Produktplan Kinder und Bildung gem. Beschluss des Senats vom 22. November 2016 und 17. Oktober 2017 zu leistenden Ausgaben im Bereich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung (brutto 21,7 Mio. €) kann eine ressortinterne Deckung im städtischen Haushalt lediglich in Höhe von 2,6 Mio. € nachgewiesen werden. Es verbleibt dementsprechend ein Finanzierungsbedarf von 19,1 Mio. €.

Die dem Senat zeitgleich in der Sitzung am 21. November 2017 zur Beratung vorgelegte Nutzungsänderung und Aufhebung des Erbbaurechts mit dem Verein für Innere Mission zum Jakobushaus“ entsteht ein weiterer Finanzierungsbedarf in Höhe von 0,5 Mio. €.

Es ist somit ein Verfahrensvorschlag zur bedarfsgerechten Bereitstellung von Liquidität (gültig ab dem Haushaltsjahr 2018), ein Vorschlag zur Auflösung der global veranschlagten konsumtiven und investiven Minderausgaben sowie ein Konzept zur Lösung der Budgetrisiken zu entwickeln.

B. Lösung

zu 1) Einhaltung des zulässigen Finanzierungssaldos / Flüchtlingsbezogene (Netto-)Mehrausgaben

Die Ressorts haben im Rahmen des Controllingberichts Produktgruppenhaushalt Januar – September 2017 das voraussichtliche Jahresergebnis ihres jeweiligen Produktplans geschätzt. Auf Basis dieser Einschätzungen wird deutlich, dass der veranschlagte Finanzierungssaldo in diesem Haushaltsjahr - wie bereits in 2016 - erheblich unterschritten wird. Damit besteht die Chance, dass der mit dem Bund vereinbarte Konsolidierungspfad unter Einbeziehung der flüchtlingsbedingten Aufwendungen eingehalten werden kann. Dies ist u.a. auf folgende Haushaltsverbesserungen zurückzuführen:

- Mehreinnahmen aus der Abrechnung der EU-Programme 2007 – 2013 (ESF und EFRE) in den Produktplänen 24 Hochschulen und Forschung, 31 Arbeit, 68 Umwelt, Bau und Verkehr sowie 71 Wirtschaft.

- Höhere Einnahmen im Produktplan 11 Justiz aufgrund der Intensivierung der Gewinnabschöpfung und bei den Unternehmensgeldbußen.
- Veranschlagte, nicht mehr für diesen Zweck benötigte investive Mittel zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge.
- Erhebliche Zinsminderausgaben ggü. der ursprünglichen Planung im Produktplan 93 Zentrale Finanzen.
- Höhere Zuweisungen vom Bund und anderen Ländern (z.B. sonstige Erstattungen aufgrund der flüchtlingsbedingten Belastungen und Erstattungsleistungen für unbegleitete minderjährige Ausländer) sowie Verbesserungen bei den „übrigen“ Sozialleistungen im Produktplan 41 Jugend und Soziales.

Insgesamt ist den Einschätzungen der Ressorts entsprechend von folgenden Daten auszugehen:

Finanzierungssaldo	Land	Stadt	L&G
Anschlag <i>(Überschreitung des Konsolidierungspfades)</i>	41 Mio. €	173 Mio. €	214 Mio. €
vor. Jahresergebnis <i>(Anschlagsunterschreitung)</i>	-169 Mio. €	-86 Mio. €	-255 Mio. €

Isoliert betrachtet überschreitet der Haushalt der Stadtgemeinde Bremen den für sie maßgeblichen Finanzierungssaldo. Die erhebliche Verbesserung im Landeshaushalt könnte diese allerdings rechnerisch vollständig kompensieren. Für das Ergebnis des Landes und der Stadtgemeinde Bremen verbleibt in der Summe eine Verbesserung von rd. 41 Mio. €.

Bei dieser Betrachtung sind allerdings Bereinigungs-faktoren, die zum strukturellen Finanzierungssaldo führen (finanzielle Transaktionen, Konjunkturkomponente etc.), unberücksichtigt geblieben. Dies gilt auch für die sogenannte Bereinigung um die durch Steuerrechtsänderungen entstandenen Steuereinnahmen, die erst (nachträglich) im I. Quartal 2018 vorgenommen wird.

Darüber hinaus ist das voraussichtliche Ergebnis des Haushalts der Stadtgemeinde Bremerhaven einzubeziehen, da für die Gewährung der Konsolidierungshilfen das Stadtstaatenergebnis maßgeblich ist. Nach aktueller Einschätzung wird die Stadtgemeinde Bremerhaven den für sie maßgeblichen Finanzierungssaldo um rd. 35 Mio. € (incl. Flüchtlingsausgaben) überschreiten.

Insofern besteht bezüglich des Stadtstaatenergebnisses - insbesondere in den Haushalten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven - weiterhin Steuerungsbedarf, um den Finanzierungssaldo einschl. der flüchtlingsbedingten (Netto-) Mehraufwendungen einhalten zu können. Auch vor dem Hintergrund der mit dieser Vorlage beschlossenen Maßnahmen ist es aus Sicht der Senatorin für Finanzen zwingend notwendig, dass die von den Ressorts im Controllingbericht Januar – September 2017 genannten Jahresergebnisse (vorIST) als Obergrenze für die weitere Haushaltssteuerung im Jahr 2017 festgelegt werden. Damit sind die entsprechenden Ein-

nahmen zu erreichen und - unabhängig von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln - max. die genannten (vorlist-)Ausgaben zu leisten, so dass der sich daraus ergebende Saldo eingehalten wird. Dennoch wird es erforderlich sein, auf Basis der Ressort einschätzungen des Monatscontrollings November 2017 im Laufe des Monats Dezember 2017 eine „Feinsteuerung“ vorzunehmen.

zu 3) Auflösung der globalen konsumtiven und investiven Minderausgaben

Aufgrund der im Controllingbericht Januar – September 2017 von den Ressorts erwarteten Haushaltsentwicklung kann auf eine Umlage zur Realisierung der veranschlagten Minderausgaben auf alle Produktplanhaushalte verzichtet werden. Dies gilt auch für die im Produktplan 92 Allgemeine Finanzen veranschlagten Minderausgaben in Höhe von 1,1 Mio. €. Auch wenn der Schwerpunkt der Minderausgaben in Höhe von insgesamt rd. 29 Mio. € mit 21,9 Mio. € im Haushalt der Stadtgemeinde Bremen liegt, kann eine zentrale Lösung insbesondere aufgrund der Entwicklung der Zins- und Sozialleistungsausgaben vorgeschlagen werden. Hierfür veranschlagte Mittel werden nicht mehr für diesen Zweck benötigt.

Außerdem können die gesperrten und nicht benötigten IT-Querschnittsmittel in Höhe von 0,5 Mio. € sowie Verbesserungen im Budget des Produktplan 92 Allgemeine Finanzen herangezogen werden. Die in diesem Haushaltsjahr gesperrten, nicht mehr abfließenden Mittel für die Bäder tragen in Höhe von 1,3 Mio. € zur Realisierung der investiven städtischen Minderausgabe bei. Allerdings ist hierfür zur haushaltsrechtlichen Absicherung der Maßnahmen des Bäderkonzepts (Horner Bad und Westbad) ersatzweise eine Verpflichtungsermächtigung zu erteilen und eine Wiederbereitstellung ab dem Haushaltsjahr 2018ff notwendig.

Der konkrete Lösungsvorschlag zur Auflösung ist der **Anlage 2** zu entnehmen.

zu 4) Lösung der verbliebenen Budgetrisiken

Die Ressorts haben dargestellt, dass sie die verbleibenden Budgetprobleme nicht innerhalb ihrer Produktplanzuständigkeiten lösen können. Um die Haushalte dennoch sanierungskonform und den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechend abschließen zu können, schlägt die Senatorin für Finanzen das nachfolgende Lösungskonzept vor:

Lösungskonzept Budgetrisiken (ohne ressortinterne Lösungen)	
Gegenstand der Nachweisung	Stadt
	Betrag Lösung in Mio. €
Inneres (Rettungsdienst)	3,498 Zinsminderausgaben
Kinder und Bildung (verbl. Risiko investiver Ausbau Kinderbetreuung)	17,011 nicht benötigte Investitionsmittel für die Unterbringung von Flüchtlingen
	2,100 nicht benötigte, in den PPL 92 Allg. Finanzen rückverlagerte "Flüchtlings-"Personalmittel
Soziales (Jakobushaus) vorbehaltlich Senatsbeschluss 21.11.2017	0,502 Zinsminderausgaben
INSGESAMT	23,111

Die Finanzierung der Unterdeckung im städtischen Rettungsdienst (3,5 Mio. €) soll durch Zinsminderausgaben erfolgen. Das am Jahresende festgestellte tatsächliche Defizit im Rettungsdienst soll dennoch, da grundsätzlich ein überjähriger Ausgleich zu erwarten ist, als Verlust vorgetragen werden.

Zur Deckung der verbliebenen, nicht innerhalb des Ressortbudgets darstellbaren investiven Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Kinderbetreuungsangebote (19,1 Mio. €) kann ein Betrag in Höhe von 2,1 Mio. €, der vom Bildungsressort an den Produktplan 92 Allgemeine Finanzen zurück zu verlagern ist, herangezogen werden. Der verbleibende Betrag (17,0 Mio. €) kann bei den nicht benötigten Investitionsmitteln für die Unterbringung von Flüchtlingen eingespart werden.

Der dem Verein für Innere Mission für den Ausgleich der auf dem Erbbaugrundstück getätigten Investitionen zu erstattende Restbuchwert des Jakobushauses in Höhe von 0,5 Mio. € kann durch Zinsminderausgaben finanziert werden.

Für die dargestellten Budgetprobleme sind zur Vermeidung von haushaltsrechtlichen Verstößen von den zuständigen Produktplanverantwortlichen Nachbewilligungsanträge für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 1. Dezember 2017 vorzulegen.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit der Vorlage wird ein generelles Verfahren zur Steuerung der Ausgleichsnotwendigkeiten für die Verausgabung von Resten bzw. Rücklagen vorgeschlagen, um die Einhaltung des Konsolidierungspfades nicht zu gefährden.

Außerdem wird ein Konzept zur Auflösung der veranschlagten globalen Minderausgaben vorgeschlagen. Darüber hinaus beinhaltet diese Vorlage einen Vorschlag zur Lösung der aktuell erwarteten Budget- und Liquiditätsrisiken der Ressorts.

Da die Ausgleichsmaßnahmen der Liquiditätssteuerung im Bedarfsfall bzw. die Kürzungskonzepte zur Auflösung der globalen Minderausgaben bzw. der Budgetrisiken dezentral durch die Fachressorts zu entwickeln sind, kann mit dieser Vorlage keine geschlechtsspezifische Prüfung erfolgen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt worden.

Die Abstimmung der Vorlage mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven wurde eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt bezüglich der Einhaltung des Finanzierungssaldos zur Kenntnis, dass das Jahresergebnis 2017 der Haushalte des Landes und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven deutlich besser ausfallen wird, als dies bei der Aufstellung der Haushalte für 2017 erwartet wurde und daher die Chance besteht, den mit dem Bund vereinbarten zulässigen strukturellen Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der flüchtlingsbedingten (Netto-)Mehrausgaben einzuhalten.
2. Zur Erreichung des im Beschluss Nr. 2 genannten Ziels beschließt der Senat, für die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen die in den Controllingberichten Januar – September 2017 ausgewiesenen voraussichtlichen Jahresergebnisse bei den Einnahmen und Ausgaben als Orientierungswert für die weitere Haushaltssteuerung zugrunde zu legen. Er bittet die Ressorts, den sich daraus ergebenden Saldo im Jahresergebnis einzuhalten.
3. Der Senat bittet den Magistrat der Stadt Bremerhaven, Maßnahmen zu ergreifen, um die derzeit prognostizierte Überschreitung des zulässigen Finanzierungssaldos zu verringern.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, im Laufe des Monats Dezember 2017 auf Basis einer aktuellen Einschätzung des Jahresergebnisses für die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in Abstimmung mit den Ressorts bzw. dem Magistrat der Stadt Bremerhaven ggf. noch notwendige Maßnahmen umzusetzen, um den strukturellen Finanzierungssaldo (einschl. eines Sicherheitsabstands im Zusammenhang mit der noch ausstehenden Bereinigung steuerrechtsänderungsbedingter Einnahmen) einzuhalten.
5. Der Senat stimmt dem in dieser Vorlage genannten Vorschlag der Senatorin für Finanzen zur Realisierung der globalen konsumtiven und investiven Minderausgaben in Höhe von 27,9 Mio. € sowie 1,1 Mio. € u.a. durch Zins- und Sozialleistungsminderausgaben (Anlage 2) zu.
6. Der Senat stimmt dem Finanzierungsvorschlag der Senatorin für Finanzen für den Rettungsdienst im Produktplans 07 Inneres (3,5 Mio. €), für den vom Ressort nicht darstellbaren investiven Ausbau der Kindertagesbetreuung (19,1 Mio. €) sowie der Erstattung für das Jakobushaus im Produktplan 41 Jugend und Soziales (0,5 Mio. €) zu.

Der Senat beschließt, dass im Rahmen der Abrechnung der Produktplanhaushalte bestehende, nicht zweckgebundene Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben bis zur Höhe des zentral finanzierten Betrages gestrichen werden (Rettungsdienst ausgenommen).

7. Der Senat bittet die Ressorts, die auf Grundlage dieser Senatsvorlage erforderlichen Nachbewilligungsanträge zur Lösung der gemeldeten Budgetprobleme bis zum 30. November 2017 vorzulegen.
8. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, dieses Konzept den Haushalts- und Finanzausschüssen zu deren Sitzung am 1. Dezember 2017 mit der Bitte um Zustimmung und Ermächtigung zur haushaltsrechtlichen Umsetzung vorzulegen.
9. Darüber hinaus stellt der Senat fest, dass unter „B. Lösung“ im Abschnitt „zu 3)“ am Ende des zweiten Absatzes die Wörter „ab dem Haushaltsjahr 2018ff“ durch „im Haushaltsjahr 2019“ ersetzt werden. Im darauffolgenden Satz wird die Zahl „2“ ersatzlos gestrichen.

Auflösung der global veranschlagten konsumtiven und investiven Minderausgaben

Gegenstand der Nachweisung	Land		Stadt	
	Betrag in Mio. €	Lösung	Betrag in Mio. €	Lösung
<u>Minderausgaben</u>				
Minderausgabe "Konsolidierung"	3,701	Zinsminderausgaben 0,384 nicht benötigte IT-Querschnittsmittel	4,999	Zinsminderausgaben 0,142 nicht benötigte IT-Querschnittsmittel 13,000 nicht benötigte "Übrige Sozialleistungen" 0,235 Mehreinnahme Konzessionsabgaben 1,300 nicht benötigte BVG-Mittel
Minderausgabe "Investitionen"	2,341	Zinsminderausgaben	1,302	nicht benötigte Investitionsmittel Bäder <i>(Wiederbereitstellung ab 2018ff notwendig)</i>
Minderausgabe "Projektmittel"	---		0,440	Mehreinnahme Konzessionsabgaben
ZWISCHENSUMME	6,426		21,418	
Minderausgabe "Sächl. Verwaltungsausgaben/Reisekosten"	0,575	Zinsminderausgaben	0,525	Zinsminderausgaben
INSGESAMT	7,001		21,943	