

In der Senatssitzung am 19. November 2024 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration

13.11.2024

Vorlage für die Sitzung des Senats am 19.11.2024

Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln im PPL 99 in 2024 zur Absicherung der in Folge des Ukraine-Kriegs sowie der Energiekrise eingetretenen Sozialleistungsmehrbedarfe

hier: Abdeckung fortbestehender krisenbedingter und unvermeidbarer
Finanzierungsbedarfe in den Haushalten der Sozialleistungen des Landes Bremen
sowie der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in 2024

A. Problem

Durch den im ersten Quartal 2022 begonnenen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ist es schon kurz danach zu einer großen Fluchtbewegung aus der Ukraine in andere Länder Europas, so auch in die Bundesrepublik Deutschland und damit nach Bremen und Bremerhaven gekommen. Im Zuge dieses Zugangs und der weiteren Auswirkungen auf den Energiemarkt (Ansteigen der Energiepreise) ist es u. a. zu haushaltsmäßigen Auswirkungen in den Haushalten der Sozialleistungen von Bund, Ländern und Kommunen in 2022 und 2023 gekommen. Auch in 2024 werden die Haushalte der Sozialleistungen des Landes Bremen sowie seiner Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven durch diese Lage inkl. der gestiegenen und weiter hohen Energiepreise weiter sehr stark zusätzlich belastet. Die schon in 2023 bestehende Notlage setzt sich in 2024 fort.

Ausgehend von den Wirkungen in 2022/23 und des Weiterbestands der Lage in 2024 hat die Bremische Bürgerschaft –Landtag- die Thematik aufgenommen und mit Beschlussfassung über die Haushalte 2024 ausgehend von Ergänzungsmitteln des Senats entschieden, eine Notlagenfinanzierung zur Absicherung der in Folge des Ukraine-Kriegs sowie der Energiekrise eingetretenen Sozialleistungsmehrbedarfe in Höhe von 100 Mio. Euro für die Bewältigung der durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine und die Energiekrise erzeugten Folgen in 2024 einmalig vorzusehen. Die Maßnahmenbegründung im Kontext dieser Notlage in 2024 liegt dieser Vorlage bei.

Die vorgesehenen Mittel zur Abdeckung der ukraine- und energiekrisenbedingten Sozialleistungsmehrbedarfe in 2024 sind in Orientierung an die tatsächlichen Belastungen des Jahres 2023 veranschlagt worden, jedoch in Analogie zu 2023 aufgrund der Unwägbarkeiten zur konkreten, weiteren Entwicklung der Sozialleistungsmehrbedarfe zunächst gesperrt worden. Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration wurde gebeten, auf Basis genauerer Datenermittlungen und Einschätzungen im Haushaltsvollzug 2024 gesondert die Gremien zur Mittelfreigabe befassen.

Bereits 2023 wurde dargestellt, dass ein besonderes Augenmerk im Zusammenhang mit den Folgen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise auf die Sozialleistungen zu legen ist. Infolge der Geschehnisse in der Ukraine und der daraus bewirkten Energiekrise bestehen weiterhin massive unmittelbare und mittelbare Auswirkungen mit enormen Ausgabenfolgen. Es wurden 2023 notlagenbezogene Globalmittel von rd. 93,6 Mio. Euro in Anspruch genommen und die Haushalte in Bremen entlastet. Für 2024 gibt es nun nach wie vor festzustellende Belastungen, die Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine und der Energiekrise sind. Folglich sind die von der Bremischen Bürgerschaft –Landtag- zur Verfügung gestellten o.g. Entlastungsmitteln in 2024 für die krisenbedingten Belastungen in Anspruch zu nehmen.

Die Bedarfslagen und konkretisierten Einschätzungen sind nachfolgend für eine Freigabe der Mittel dargestellt.

B. Lösung

1. Bedarfslagen

Die bestehende Notlage wirkt sich in zahlreichen Aufgabengebieten der Sozialleistungen aus. So ist das Aufnahmesystem für geflüchtete Menschen in Bremen und Bremerhaven zusätzlich zu den bereits bestehenden Problemlagen 2022 und 2023 unter starken Druck geraten. Auch 2024 sind bis September mehr als 660 weitere Menschen aus der Ukraine nach Bremen gekommen; 871 Ukrainer sind derzeit noch in den Unterkünften des Landes bzw. der Stadt Bremen untergebracht. Nach dem Aufnahmesystem FREE sind bis zum 4.11.2024 16.998 Menschen aus der Ukraine nach Bremen gekommen; für 13.441 Personen hat die Freie Hansestadt Bremen weiter die Zuständigkeit (Quelle: Ausländerzentralregister), davon 10.739 in der Kommune Bremen und 2.702 in Bremerhaven. Zugang und Bestand von ukrainischen Geflüchteten stellen die Unterbringungssysteme des Landes sowie der Kommunen weiter vor große Herausforderungen: Neue Einrichtungen mussten geschaffen/neu angemietet bzw. weiter dauerhaft betrieben, Menschen betreut und versorgt werden. Für das Jahr 2024 ist festzustellen, dass geflüchtete Menschen aus der Ukraine Sozialleistungen verschiedenster Art in Bremen und Bremerhaven in zunehmendem Maße in Anspruch nehmen. Vor dem Hintergrund des Kriegsverlaufs hat das Bundesministerium des Inneren und Heimat (BMI) die Länder darüber informiert, dass immer weniger Ukrainer in ihr Herkunftsland zurückkehren. Seit Mai sei die Zahl der dauerhaften Verbleibe gestiegen. Insbesondere männliche Personen aus der Ukraine reisen nicht mehr in ihr Heimatland zurück.

So nehmen Junge Menschen und Familien Hilfen der Erziehung im SGB VIII in Anspruch und UVG-Leistungen werden bei Bedarf gewährt.

Rechtsgrundlage für die Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ist § 6 Abs. 2 SGB VIII. Hiernach können Ausländer:innen Leistungen beanspruchen, wenn sie rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben. In der Stadtgemeinde wurden bisher im laufenden Jahr 54 Fälle zur Auszahlung gebracht, in Bremerhaven waren es 10 Fälle.

Nach § 1 Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) haben alleinerziehende Elternteile, die für ihr Kind keinen oder nicht regelmäßig Unterhalt erhalten, einen gesetzlich verpflichtenden Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Personen die anlässlich des Krieges in der Ukraine nach Deutschland eingereist sind, haben seit dem 24.02.2022 unabhängig von einer Erwerbstätigkeit direkten Zugang zu den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Unter den Geflüchteten sind auch zahlreiche Mütter mit minderjährigen Kindern, die keine Unterhaltszahlungen vom Kindesvater erhalten. In Bremen beziehen im laufenden Jahr 135 Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit Leistungen nach dem UVG. In Bremerhaven erhalten 110 ukrainische Staatsangehörige Unterhaltsvorschussleistungen. Dadurch entstehen in Bremen und Bremerhaven zusätzliche Ausgaben für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz.

Viele Menschen aus der Ukraine haben zudem keine Wohnung auf dem Wohnungsmarkt finden können. Es bedarf daher weiterhin der öffentlichen Unterbringung. Diese muss teilweise in Landes-Notunterkünften erfolgen, da nicht ausreichend Plätze in Übergangwohnheimen zur Verfügung stehen. Neben der Unterbringung müssen auch Versorgungsleistungen erfolgen. Dies umfasst neben den Mahlzeiten beispielsweise auch die energetische Versorgung. Dazu kommen Kosten für die Betreuung sowie Schutz/Bewachung. Aktuell

befinden sind im Land Bremen sowie in der Stadtgemeinde Bremen noch rd. 870 Personen aus der Ukraine in der öffentlichen Unterbringung.

Darüber hinaus beziehen derzeit im Land Bremen rd. 7.830 Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit Leistungen nach dem SGB II. Daraus ergeben sich für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven u.a. Ausgaben für die Kosten der Unterkunft, die Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie weitere kommunale Leistungen.

Ukrainer:innen haben zudem uneingeschränkter Zugang zu den Leistungen des SGB IX, der Hilfe zur Pflege und der Hilfe zur Gesundheit. Insbesondere der Personenkreis der ukrainischen Staatsangehörigen, die ab dem 01.06.2022 die Leistungsvoraussetzungen des SGB XII erfüllte, kann i.d.R. keinen eigenen Krankenversicherungsschutz aufweisen, weshalb der Sozialhilfeträger die Krankenhilfekosten gem. § 264 SGB V 1:1 zzgl. Verwaltungskosten an die betreuende Krankenkasse zahlt. Der Umstand, dass keine eigene Krankenversicherung generiert werden kann, zieht weitreichendere Konsequenzen nach sich. Denn die hohe Anzahl an ukrainischen Betreuten nach § 264 SGB V wird perspektivisch dazu führen, dass sich Fälle der Hilfe zur Pflege häufen werden, da dieser Personenkreis mangels Krankenversicherung auch keine Pflegeversicherung aufweist. Die Fallzahlen nehmen in der Tendenz fortlaufend zu: So bekommen aktuell 55 Personen Leistungen der Hilfe zur Pflege, davon 10 Personen in einem stationären Setting. 750 Personen bekommen Leistungen nach § 264 SGB V.

Im Zuge des Fortgangs des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine ist es darüber hinaus zum Lieferstopp für russisches Erdgas nach Europa und damit nach Deutschland gekommen. Dieses wirkt sich nachhaltig auf die Energieversorgungssicherheit und damit verbunden auf die Energiepreisentwicklung aus. Die Energiepreise haben sich 2022 sehr stark erhöht und lagen seitdem – trotz zwischenzeitlicher Rückgänge und Schwankungen – über denen vor der o.g. Entwicklung. Von dieser Belastung durch die gestiegenen Energiepreise sind nicht nur die Unternehmen und die Bevölkerung betroffen, sondern auch der Staat als Erbringer von Sozialleistungen und als Betreiber bzw. mittelbarer Träger von entsprechenden Einrichtungen, die Leistungen erbringen. Die Leistungssysteme der Existenzsicherungen des SGB XII und II erbringen unmittelbar Leistungen für Kosten der Unterkunft und Heizung, in den stationären Einrichtungen des SGB VIII und des SGB XI sind Energiekosten Bestandteil der zu vereinbarenden Entgelte. Die Entgelte basieren auf prospektiven Vereinbarungen, die in 2023 und 2024 für 2024 abgeschlossen werden. In den Vereinbarungen werden insbesondere Energiepreise auf Basis der Versorgerverträge der Träger berücksichtigt. Die sich daraus ergebenden Abschläge basieren auf den Kosten und Verbräuchen von 2023 und 2024. Zudem kommen gesunkene Handelspreise auch durch langfristige Lieferverträge der Energieversorger erst sehr zeitverzögert beim Endverbraucher an (Höchststand Strompreis im Jahr 2023). Des Weiteren können sowohl in Einzelverhandlungen als auch bei pauschal vereinbarten Kostensteigerungen (wie z. B. der Anwendung der Inflationsrate) nur selten signifikante Reduzierungen erreicht werden. Im Ergebnis muss also von einer mit 2023 vergleichbaren Kostenbelastung im Kontext der Energiepreissteigerungen ausgegangen werden. Für die voll- und teilstationären Pflegeeinrichtungen wurden die Energiemehrkosten nur noch bis zum April 2024 durch den Energie-Schutzschirm gemäß § 154 Abs. 1 S. 1 SGB XI abgedeckt. Vor diesem Hintergrund sind nunmehr auch in diesem Bereich für 2024 gestiegene Energiekosten zu berücksichtigen. Mittelbar wirken die gestiegenen Energiepreise auch in anderen Bereichen. Folglich entstehen auch hier in weiten Teilen der Sozialleistungen Mehrausgaben, die ohne die Entwicklung so nicht eingetreten wären. Auch diese Entwicklung im Zusammenhang mit den Energiepreisen entfaltet Wirkung auf die Haushalte der Sozialleistungen in Bremen.

2. Konkretisierte Mittelbedarfe

Die für 2024 vorgesehenen Mittel zur Abdeckung der ukrainie- und energiekrisenbedingten Sozialleistungsmehrbedarfe sind wie oben dargestellt in Orientierung an die tatsächlichen Belastungen des Jahres 2023 veranschlagt worden, jedoch in Analogie zu 2023 aufgrund der Unwägbarkeiten zur konkreten, weiteren Entwicklung der Sozialleistungsmehrbedarfe zunächst gesperrt worden. Zur Inanspruchnahme hat die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration krisenbedingte Belastungen ausgehend vom bisherigen Verlauf des Jahres 2024 auf Basis von Meldungen beider Stadtgemeinden und eigenen Kenntnisständen wie in 2023 im Rahmen der Möglichkeiten ermittelt. Aufgrund der Vielseitigkeit und Komplexität der Sachlagen der verschiedenen Sozialleistungen und Aufgabenwahrnehmungen in diesem Kontext geben die ermittelten zusätzlichen Belastungen den Sachstand der aktuellen Erkenntnislage – teilweise im Form von Modellrechnungen und Schätzungen – wieder. In weiten Teilen sind die Anteile der leistungsbeziehenden bzw. zu versorgenden Personen aus der Ukraine der Ansatzpunkt für die Ermittlungen.

Für die Bedarfsermittlungen waren die Belastungen in 2024 maßgeblich, Entlastungen durch Bundesmittel bzw. auf kommunaler Ebene durch Landesmittel sind entsprechend berücksichtigt worden. In den Asylbereichen wird der Weiterbetrieb von Unterbringungseinrichtungen u. ä., die in 2022 aufgrund der Ukrainekrise eingerichtet sowie in 2023 betrieben wurden, für 2024 ebenso weitgehend vollständig als krisenverursacht angesehen.

Die Erhebungsmethoden zur Ermittlung der krisenbedingten Bedarfe für 2024 entspricht grundsätzlich weitgehend der Vorgehensweise, die bereits im Jahr 2023 im Kontext der Mittelfreigabe in den Gremien zur Inanspruchnahme der damaligen Globalmittel zur Bewältigung des Ukraine-Kriegs sowie der Energiekrise Anwendung fand (s. Senatsbefassung vom 28.11.2024). Die Datenerhebungen, die in der Regel produktgruppenbezogen durch die jeweiligen Fachbereiche ermittelt wurden, wurden im Rahmen der Möglichkeiten verbessert, da in weiteren Teilen nun mehr Daten zur Verfügung stehen, als noch 2023, um die Belastungen einzuschätzen. Die gewissen Bedarfsreduzierungen ggü. 2023 in allen drei bremsischen Gebietskörperschaften liegt im Saldo maßgeblich an etwas geringeren Bedarfswerten in allen drei Asylbereichen.

Für den Landeshaushalt werden aktuell für 2024 rd. 53,5 Mio. Euro an zusätzlichen Belastungen in Folge des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise beziffert. Dabei entfallen die größten Posten auf den Asylbereich (rd. 46,9 Mio. Euro) sowie auf energiebezogene Belastungen (rd. 4,4 Mio. Euro).

Für die Stadtgemeinde Bremen werden aktuell rd. 30,2 Mio. Euro an zusätzlichen Belastungen beziffert. Dabei entfallen die größten Posten auf den Asylbereich (rd. 9,9 Mio. Euro), auf das SGB II (rd. 7,2 Mio. Euro) sowie auf verschiedene energiebezogene Belastungen (rd. 6,4 Mio. Euro).

Für die Stadtgemeinde Bremerhaven werden aktuell rd. 8,2 Mio. Euro an zusätzlichen Belastungen beziffert. Dabei entfallen die größten Posten auf den Asylbereich (rd. 2,9 Mio. Euro), auf das SGB II (rd. 1,9 Mio. Euro) sowie auf verschiedene energiebezogene Belastungen (rd. 1,5 Mio. Euro).

Für das gesamte Bundesland sind, um Einnahmen und innerbremische Erstattungen bereinigt, in Orientierung an die Struktur des Produktgruppenhaushaltes die folgenden Netto-Belastungen für alle Notlagenbereiche insgesamt zu beziffern:

<i>Nettomehrbedarfe Sozialleistungen Ukraine/Energie in Tsd. Euro</i>	Gesamt	davon Land	davon Stadt Bremen	davon Stadt Bremer- haven
Produktbereiche 41.20 / 41.01 Bereich Jugend / HzE SGB VIII, UVG u.a.	5.776,3	2.283,2	2.966,0	527,1
Produktbereiche 41.21. (ant.), 41.04, 05, 06, 07 Bereich Soziales / SGB IX, XII u.a. (ohne SGB II)	12.504,4	4.125,6	6.614,2	1.764,6
Produktgrp. 41.05.04 Bereich Soziales SGB II	13.505,2	0,0	10.542,7	2.962,5
Produktbereiche 41.21 (ant.), 41.03 Bereich Asyl / Unterbringungssysteme für Geflüchtete	60.124,7	47.064,4	10.100,4	2.959,9
	91.910,7	53.473,2	30.223,4	8.214,1

Folglich sind die von der Bremischen Bürgerschaft –Landtag- zur Verfügung gestellten o.g. Entlastungsmitteln in 2024 für die krisenbedingten Belastungen in Anspruch zu nehmen, was hiermit vorgeschlagen wird. Schon 2023 war absehbar, dass die festgestellten Belastungen in ähnlicher Form auch im Jahr 2024 aufgrund der weiter bestehenden Reallagen fortbestehen, weshalb entsprechende Ausgleichsmittel im Rahmen der Ergänzungsmittelungen 2024 veranschlagt worden sind. Ausblickend auf 2025 ist geplant, keine weitere Notlagen-Fortsetzung zu begründen, sondern eine Abdeckung von fortbestehenden Bedarfen über Ergänzungsmittel 2025 in den normalen laufenden Haushalten anzustreben.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Auf Basis der Ergänzungsmittelungen 2024 wurden im Landeshaushalt insgesamt 100 Mio. Euro als kreditfinanzierte Notlagenmittel zur Abdeckung von krisenbedingten Sozialleistungsmehrbedarfen im Produktplan 99, Klimastrategie, Ukraine/Energiekrise gesperrt veranschlagt. Gem. den Darstellungen unter B. bestehen nun bezifferbare tatsächliche Mehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise im Landeshaushalt von insgesamt rd. 91,9 Mio. Euro. Davon entstehen im Landeshaushalt unmittelbar Bedarfe von rd. 53,5 Mio. Euro. Rd. 30,2 Mio. Euro bzw. 8,2 Mio. Euro entfallen auf die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Diese sind an die kommunalen Haushalte entlastend zu zahlen. Es handelt sich um eine saldierte Betrachtung zahlreicher Einzeleffekte, die dem belasteten Landeshaushaltsteil bzw. den Kommunen in jeweils einer Summe zukommen.

Die Finanzierung der Ausgaben ist innerhalb des Ressortbudgets der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration wegen der insgesamt hohen Mehrbedarfe im Bereich der Sozialleistungen insgesamt nicht darstellbar. Nach den aktuellen Einschätzungen aus dem Controlling 01-09/2024 können sich die möglichen Gesamtmehrbedarfe in 2024 im Bereich der Sozialleistungen des Landes auf rd. 165,5 Mio. Euro und der Stadtgemeinde Bremen auf rd. 61,0 Mio. Euro belaufen. Mit dieser Vorlage soll der Teil der darin enthaltenen krisenbedingten Mehrbedarfe im Umfang von 53,5 bzw. 30,2 Mio. Euro abgedeckt werden. Die 8,2 Mio. Euro an die Stadtgemeinde Bremerhaven haben keine Verbindung zu den möglichen Nettomehrbedarfen der Haushalte Land und Stadt Bremen.

Vor diesem Hintergrund soll zur Finanzierung der krisenbedingten Mehrbedarfe für das Jahr 2024 auf die zentralen Notlagenmittel für die Bewältigung der Folgen des Ukraine-Krieges und der Energiekrise zugegriffen werden. Hierzu sind die Mittel bei der Haushaltsstelle 0408.68192-8, Sozialleistungsmehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise, im Umfang von rd. 91,9 Mio. Euro zu entsperren. Zur weiteren Zahlung der Mittel insbesondere an die Stadtgemeinden sind weitere Haushaltsstellen im Produktplan 99, Klimastrategie, Ukraine/Energiekrise, mit Bewirtschaftungsrechten für die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration in einem Deckungskreis vorhanden, über die nach Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses zur Entsperrung der Mittel entsprechende Verausgabungen innerhalb des Produktplans 99 erfolgen.

Es handelt sich hierbei um kreditfinanzierte Mittel im Kontext der außergewöhnlichen Notsituation des Haushaltsjahres 2024. Der erforderliche Veranlassungszusammenhang zwischen den Krisenelementen und der Maßnahme wurde ausführlich bereits im Rahmen des Begründungsformulars zu den Ergänzungsmitteilungen 2024 sowie in dieser Vorlage dargestellt.

Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration und der Senator für Finanzen werden ungeachtet dessen anderweitige, sich ggf. im verbleibenden Jahresverlauf 2024 ergebende Möglichkeiten zur Abdeckung der Mittelbedarfe innerhalb des Ressortbudgets sowie durch mögliche Bundes- und EU-Mittel prüfen; diese werden vorrangig vor einer Notlagenkreditfinanzierung eingesetzt. Die Möglichkeiten sind aber als äußerst gering einzuschätzen.

Genderbezogene Aspekte sind nicht betroffen. Personalwirtschaftliche Auswirkungen bestehen nicht. Klimabezogene Auswirkungen bestehen durch den reinen haushaltsbezogenen Ausgleich von notlagenbezogenen Belastungen nicht.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Senator für Finanzen sowie dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt. Die Abstimmung mit der Senatskanzlei ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nach Beschlussfassung nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt die Darstellung und Konkretisierung der krisenbedingten Sozialleistungsmehrbedarfe 2024 zur Kenntnis und stimmt zu deren Abdeckung der Sperrenaufhebung bei der Haushaltsstelle 0408.68192-8, Sozialleistungsmehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise, im Umfang von insgesamt 91,9 Mio. Euro zu. Zur weiteren Umsetzung ist der Betrag gem. den weiteren Beschlussvorschlägen aufzuteilen.
2. Der Senat beschließt die Inanspruchnahme von Notlagenmitteln im PPL 99 zur Abdeckung von Belastungen in 2024 in Folge des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der Energiekrise im Landeshaushalt der Sozialleistungen Bremen i. H. v. rd. 53,5 Mio. Euro.

3. Der Senat beschließt die Inanspruchnahme von Notlagenmitteln zur Abdeckung von Belastungen in 2024 in Folge des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der Energiekrise im Haushalt der Sozialleistungen der Stadtgemeinde Bremen i. H. v. rd. 30,2 Mio. Euro.
4. Der Senat beschließt die Inanspruchnahme von Notlagenmitteln Abdeckung von Belastungen in 2024 in Folge des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der Energiekrise im Haushalt der Sozialleistungen der Stadtgemeinde Bremerhaven i. H. v. rd. 8,2 Mio. Euro.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration die Zustimmungen der Deputation für Soziales, Jugend und Integration einzuholen und über den Senator für Finanzen den Haushalts- und Finanzausschuss zur Entsperrung der Mittel und Zustimmung zum Verfahren zu befassen.

Anlage:

Formular Maßnahmenbegründung – Notlagenfinanzierung zur Absicherung der in Folge des Ukraine-Kriegs sowie der Energiekrise eingetretenen Sozialleistungsmehrbedarfe, hier: Abdeckung fortbestehender krisenbedingter und unvermeidbarer Finanzierungsbedarfe in 2024 aus dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2024 – beschlossene Fassung.

Maßnahmenbegründung - Notlagenfinanzierung

Maßnahmenbezeichnung:		
<u>1.2.7 - Absicherung der in Folge des Ukraine-Kriegs sowie der Energiekrise eingetretenen Sozialleistungsmehrbedarfe, hier: Abdeckung fortbestehender krisenbedingter und unvermeidbarer Finanzierungsbedarfe in 2024</u>		
Maßnahmenkurzbeschreibung:		
Bitte beschreiben Sie in zwei bis drei Sätzen den Kern der Maßnahme.		
Abdeckung von Mehrbedarfen in den Haushalten der Sozialleistungen des Landes Bremen sowie der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven aufgrund der Folgen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise im Haushaltsjahr 2024.		
Maßnahmenzuordnung:		
<input checked="" type="checkbox"/> Fortsetzungsmaßnahme <input type="checkbox"/> Neumaßnahme	Beginn Fortsetzungsmaßnahme: 28.11.2023 Senatsbeschluss für 2023.	
Zuordnung zu (Haupt-) Krisenelement: Ukrainekrieg/Energiekrise (PBR 99.03)		
Zuordnung Themenkreis: Soziales		
Zielgruppe/-bereich:		
Wer wird unterstützt?		
Öffentliche Träger der Sozialleistungen im Land Bremen: Land Bremen, Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.		
Maßnahmenziel:		
Welches Ziel verfolgt die Maßnahme, um die Notsituation zu bewältigen (Vorbeugung, Überwindung und/oder Nachsorge)?		
Abdeckung (Überwindung) der unabwendbaren, zusätzlichen Mehrbedarfe in den Haushalten der Sozialleistungen des Landes Bremen sowie der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven aufgrund der Folgen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise im Haushaltsjahr 2024, die ohne diese Krisen so nicht belastend aufgetreten wären.		
Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung	Einheit	Planwert 2024
Einhaltung Budget	T€	100.000

Begründungen und Ausführungen zu

a) verfassungsrechtlich zu erfüllende Anforderungen an notlagenfinanzierte Maßnahmen gemäß [Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts](#)

1. dem eindeutigen, nachweisbaren Bezug der Maßnahme zum jeweiligen Krisenelement (kausaler Veranlassungszusammenhang):

Inwieweit steht diese Maßnahme im nachweisbaren, kausalen Veranlassungszusammenhang zum jeweiligen Krisenelement? Inwieweit resultiert die Maßnahme aus der Notsituation bzw. ist dem Zweck der Bewältigung der Notsituation (Vorbeugung, Überwindung und/oder Nachsorge) gewidmet? Inwieweit ist sie – auch der Höhe nach – gerade auf die Notsituation als Anlass rückführbar und zu deren Bewältigung notwendig?

Die Gebietskörperschaften in Bremen sind – allgemein basierend auf dem Sozialstaatsgebot aus Art. 20 GG – zuständig für die Ausführung und Gewährung zahlreicher verschiedener Sozialleistungen, mit bundesgesetzlichen, landesgesetzlichen und sonstigen Grundlagen. Damit verbunden sind eine Vielzahl von Aufgabenwahrnehmungen, die mittelbar zwingend diese flankieren oder aufgrund kommunaler oder sonstiger Beschlusslagen existieren. Die Ausführungen und Aufgabenwahrnehmung schließen Hilfgewährung u.a. für geflüchtete Menschen aus der Ukraine in vielen Leistungsbereichen zwingend ein.

Durch den im ersten Quartal 2022 begonnenen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ist es schon kurz danach zu einer großen Fluchtbewegung aus der Ukraine in andere Länder Europas, so auch in die Bundesrepublik Deutschland und damit nach Bremen und Bremerhaven gekommen. Durch diese Fluchtbewegung ist das Aufnahmesystem für geflüchtete Menschen in Bremen und Bremerhaven 2022 und 2023 zusätzlich zu den bereits bestehenden Problemlagen unter starken Druck geraten. Dieser Druck hält auch in 2024 an.

Nach dem Zugangsverfahren FREE wurden seit dem 24.02.2022 15.979 Personen aus der Ukraine aufgenommen, 626 davon in 2024 (Stand 01.04.2024). FREE trifft jedoch keine Aussage dazu, welche Menschen in Bremen einen Aufenthaltstitel bekommen haben oder wer ggf. verzogen ist; sondern „lediglich“ wer für das Land Bremen registriert wurde. Nach dem Ausländerzentralregister (Stand 28.03.2024) sind derzeit für das Land Bremen 12.632 Ukrainer:innen registriert, 2.501 Personen entfallen auf Bremerhaven, 10.131 auf die Stadt Bremen. Das Ausländerzentralregister weist aus, wie viele Menschen aus der Ukraine sich derzeit in der Zuständigkeit Bremens befinden und hier (ggf.) auch Leistungen beziehen. Nach wie vor halten sich viele Menschen aus der Ukraine im Land Bremen auf, bzw. es kommen neue hinzu. Ein großer Teil, knapp 6.000 Personen beziehen SGB II-Leistungen, knapp 1.000 halten sich noch direkt im Asyl-System auf, Tendenz steigend. Die Inanspruchnahmen anderer Rechtskreise befinden sich aktuell in der Erhebung.

Im weiteren Verlauf des Jahres 2022 wurde den geflüchteten Menschen der Zugang in andere Hilfesysteme der Sozialleistungen (SGB II, XII, IX u.a.) ermöglicht. Für das zweite Halbjahr 2022, 2023 und nun auch für 2024 ist festzustellen, dass geflüchtete Menschen aus der Ukraine Sozialleistungen verschiedenster Art in Bremen und Bremerhaven in zunehmenden Maße in Anspruch nehmen.

Sehr viele Menschen aus der Ukraine beziehen seit der Ermöglichung des Leistungszugangs in Folge des Ukraine-Kriegs in 2022 Bürgergeld nach dem SGB II. In der Stadt Bremen gibt es rd. 5.700 Leistungsberechtigte mit ukrainischer Staatsangehörigkeit im SGB II (vor dem Krieg waren es nur knapp 200 Personen mit ukr. Staatsangehörigkeit). Trotz eines moderaten fortlaufenden Anstiegs hält sich die Zahl der Personen seit dem Krieg seit 2022 auf etwa diesem Niveau:

Leistungsberechtigte (LB) SGB II mit ukrainischer Staatsangehörigkeit	Ø 5-12 / 2022	Ø 2023
LB Insgesamt	76.920	76.813
LB mit ukr. Staatsangehörigkeit	5.326	5.689
Anteil LB ukr. an allen LB	6,9%	7,4%

Die Erwartung, dass dieser Personenkreis aufgrund angenommener guter Qualifikationen schnell in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert wird, so dass der Leistungsbezug beendet werden kann, hat sich bisher nur in gewissem Maße erfüllt. Die Zahlen der Integrationen nach §b 48a SGB II¹ lagen im Zeitraum Januar bis November 2023 in der Summe bei 270 (bei jahresdurchschnittlich 4.000 erwerbsfähigen LB mit ukrainischer Staatsangehörigkeit). Neben dem SGB II werden auch im Bereich der lfd. Hilfen die Kapitel 3 und 4 des SGB XII in Anspruch genommen. Junge Menschen und Familien nehmen Hilfen der Erziehung im SGB VIII in Anspruch sowie UVG und BuT-Leistungen werden bei Bedarf gewährt. Menschen mit Behinderungen erfahren Hilfe im Hilfesystem des SGB IX, Menschen mit Pflegebedarf im SGB XII, die Hilfen zur Gesundheit sorgen für Hilfe im Krankheitsfall. Gerade im letztgenannten Leistungsbereich ist mit weiter steigenden Bedarfen zu rechnen.

Die durch die Energiekrise steigenden Ausgaben für die Aufgabenwahrnehmung in bestimmten Bereichen (SGB II, XII) betrifft die Aufgabenwahrnehmung für alle Hilfeempfangenden unmittelbar bzw. mittelbar soweit die Hilfeempfangenden sich in Einrichtungen aufhalten (z.B.: SGB VIII, IX, ...), deren steigende Energiekosten durch Entgelte nach verschiedenen SGB zwingend von den Hilfetägern (Kommunen und Land) abzudecken sind. Trotz Stabilisierung der Energiepreise haben sich die Bedarfe durch die Krise auf einem deutlich höheren Niveau als vor der Krise „gefestigt“. Ein flächiges Absinken auf das Niveau vor der Krise oder darunter ist auch wenig wahrscheinlich und würde sich auch erst zeitlich versetzt bemerkbar machen. Folglich liegen auch 2024 besondere Belastungen durch die Energiepreise in den Sozialleistungen vor.

Fazit: Für das zweite Halbjahr 2022 und das Gesamtjahr 2023 war festzustellen, dass geflüchtete Menschen aus der Ukraine Sozialleistungen verschiedenster Art in Bremen und Bremerhaven in zunehmenden Maße in Anspruch nehmen (u.a. Hilfen zur Erziehung, Unterbringung und Versorgung in den Asyl-Systemen, Bürgergeld etc.) und dass durch die gestiegenen Energiepreise auch in anderen Bereichen der Sozialleistungen erhebliche Mehrausgaben entstehen, die ohne diese krisenbedingten Entwicklungen so nicht eingetreten wären. Zu den Einzelheiten der Auswirkungen im Haushaltsjahr 2023 wird insoweit auf

¹ Von einer Integration nach § 48a SGB II spricht man, wenn eine erwerbsfähige Person eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine voll qualifizierende berufliche Ausbildung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufnimmt.

die entsprechende Vorlage für die Sitzung des Senats am 28.11.2023 und des Haushalts- und Finanzausschusses am 08.12.2023 verwiesen, s. [Link](#). Insgesamt wurden die Sozialleistungs Haushalte 2023 durch diese krisenbedingten Entwicklungen in Folge des Ukraine-Kriegs sowie der Energiekrise im Umfang von rd. 94 Mio. € belastet, für die bereits in 2023 ein Ausgleich über Notlagenkredite erforderlich war.

Die Notsituation wirkt wie dargestellt in beiden Fällen weiter auf die Gebietskörperschaften in Bremen. Die Notwendigkeit zur Krisenüberwindung dauert auch in 2024 unverändert an. Die im Rahmen dieser Maßnahme vorgesehenen Mittel zur Abdeckung der ukraine- und energiekrisebedingten Sozialleistungsmehrbedarfe sind in Orientierung an die tatsächlichen Belastungen des Jahres 2023 veranschlagt worden, jedoch in Analogie zu 2023 aufgrund der Unwägbarkeiten zur konkreten, weiteren Entwicklung der Sozialleistungsmehrbedarfe zunächst gesperrt veranschlagt. Eine abschließende, valide Prognose der Sozialleistungsbelastungen aus dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise für das Haushaltsjahr 2024 wird frühestens auf Basis des Halbjahrescontrollings 2024 möglich sein. Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration wird auf Basis dieser noch erfolgenden genaueren Datenermittlungen und Einschätzungen im Haushaltsvollzug 2024 gesondert die Gremien zur Mittelfreigabe befassen.

2. der Eignung der Maßnahme zur Bewältigung der Notsituation mit Blick auf das jeweilige Krisenelement:

Inwieweit ist die Maßnahme geeignet, den Zweck der Bewältigung der Notsituation zu fördern? Hier erforderlich: begründete Prognose, dass und wie durch die Maßnahme die Bewältigung (Vorbeugung, Überwindung und/oder Nachsorge) der Notsituation erreicht werden kann.

Die Maßnahme, nämlich die Inanspruchnahme von notlagenbegründeten Globalmitteln zur Abdeckung von haushaltsmäßigen Belastungen, ist nachweislich geeignet, um im Land Bremen sowie in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven die unvermeidbaren Ausgabensteigerungen, also Haushaltsbelastungen durch die Krisen, auszugleichen. Es handelt sich um durch die Notsituation entstandene zusätzliche Belastungen, für die voraussichtlich keine Anschlagsmittel ausreichend zur Verfügung stehen. Die die Mehrbedarfe auslösende Wahrnehmung der Aufgabenwahrnehmung ist auch zwingend erforderlich, siehe auch oben, und auch nicht optional. Sie ist nicht abwendbar, sondern tritt unmittelbar ohne größere Steuerungsmöglichkeit seitens der Bremischen Gebietskörperschaften ein. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt weitgehend analog der bisherigen Aufgabenwahrnehmung (z.B. Unterbringungssystem Geflüchtete) bzw. im Rahmen der Ausführung der Leistungsgesetze (z.B. SGB II), wie sie auch bisher gesetzlich normiert erbracht wurde. Somit ist sie auch angemessen. Durch die Inanspruchnahme von Ausgleichsmitteln besteht die Möglichkeit, dass die Notlage in 2024 bewältigt werden kann.

2.1 dem eindeutigen Bezug zum Aktionsplan Klimaschutz 2038 (nur bei Auswahl des Krisenelements „Klima- und Energiekrise“ auszufüllen):

Zu welchen Handlungsschwerpunkten und Maßnahmen(paketen) aus dem Aktionsplan trägt die Maßnahme bei? Inwieweit ist die Maßnahme besonders wirksam in Hinblick auf das Erreichen der Bremer Klimaschutzziele (z.B. Verweis zu Ausführungen aus dem Bericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“, ggf. Bezug zu Sektor und Sektorziel)?

Nicht betroffen.

<p>3. Ggf. flankierende (gesetzgeberische) Maßnahmen: Inwieweit wird die Finanzierungsplanung mit flankierenden (gesetzgeberischen) Maßnahmen und der längerfristigen Politik koordiniert? Auch eine Abweichung von der bisherigen Finanzplanung muss begründet werden.</p>
<p>Keine. Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration kann über gesetzgeberische Maßnahmen u. ä. die Krisenlage nicht maßgeblich beeinflussen. Die Sozialleistungen sowie das Zugangsgeschehen werden insbesondere weitgehend bundesgesetzlich geregelt.</p>
<p>4. Evaluation und Einordnung bisheriger Maßnahmenumsetzungen (bei Fortsetzungsmaßnahmen): Woraus ergibt sich die fortdauernde Geeignetheit/Notwendigkeit der Maßnahme zur Krisenbewältigung? Welche konkreten Maßnahmen(-schritte) wurden bereits in den Vorjahren zur Krisenbewältigung ergriffen und welche (messbaren) Erfolge hatten diese? War die in der Vergangenheit zur Überwindung der Notsituation ergriffene Maßnahmenausgestaltung zielführend bzw. wurden hieraus Schlüsse für die Geeignetheit der künftigen Maßnahmenumsetzung gezogen?</p>
<p>Krisenbedingte Mehrbedarfe konnten in 2023 im Rahmen einer Notlagenerklärung abgedeckt werden. Vor der Inanspruchnahme der notlagenbegründeten Mittel in 2024 sind auch wie in 2023 alle nicht benötigten Budgets in den Sozialleistungen vorrangig zum Ausgleich heranzuziehen. Dadurch können Mehrbedarfe 2024 gemindert werden.</p>

b) Weitergehende Ausführungen

<p>5. der Zusätzlichkeit bzw. Notwendigkeit des zeitlichen Vorziehens oder verstärkten Umsetzens der Maßnahme (in Abgrenzung zu "ohnehin geplanten"-Maßnahmen) Inwieweit zeichnet sich diese Maßnahme durch eine Zusätzlichkeit (im Sinne von neuen, krisenbedingt zu ergreifenden Maßnahmen) oder bei vorhandenen Planungen durch ein krisenbedingt erforderliches zeitliches Vorziehen oder eine krisenbedingte erforderliche verstärkte Umsetzung aus?</p>
<p>Die Aufgabenwahrnehmung ist gem. den vorherigen Darstellungen dieses Begründungspapiers alternativlos und ist unmittelbar zu erbringen. Die daraus entstehenden Belastungen treten zusätzlich durch die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs und die Energiekrise ein. Im Rahmen dieser notlagenfinanzierten Mittelbereitstellung werden ausschließlich krisenbedingte Mehrbedarfe ausgeglichen; etwaige darüber hinausgehende Mehrbedarfe der Sozialleistungen müssen (und wurden auch in 2023) im regulären Haushalt dargestellt werden. Aufgrund des laufenden Charakters der Sozialleistungen sind die Aspekte „Vorziehen“ und „Verstärken“ hier nicht zutreffend.</p>
<p>6. anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten Welche anderen Finanzierungen z.B. Bremische Programmmittel oder EU- oder Bundesmittel sowie Deckungsmöglichkeiten innerhalb des Ressortbudgets sind geprüft worden bzw. stehen ergänzend zur Verfügung?</p>
<p>Bei den konkreten Bedarfsermittlungen/-schätzungen werden Entlastungen durch Bundesmittel usw. bereits abgezogen. Teile der Schätzungen werden Modellrechnungen sein. Vor der Inanspruchnahme der notlagenbegründeten Globalmittel in 2024 sind auch wie in 2023 alle nicht benötigten Budgets in den Sozialleistungen vorrangig zum Ausgleich heranzuziehen. Dadurch können Mehrbedarfe gemindert werden.</p>

7. der Darstellung von Folgekosten

Werden durch die Maßnahme Folgekosten verursacht? Folgekosten, die über die Laufzeit bis Ende 2024 hinausgehen, sind prioritär innerhalb des jeweiligen Ressortbudgets zu decken.

Mögliche Folgekosten sind bei der unabwendbaren Aufgabenwahrnehmung der Sozialleistungen kein Aspekt für die Bewertung deren Abdeckung mit Haushaltsmitteln. Die Krisen waren nicht geplant und können nach Art, Umfang und Dauer auch nicht von der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration beeinflusst werden. Über die die Auskömmlichkeit von Budgets der Zukunft angesichts der bestehenden Notlage kann aktuell keine Prognose erstellt werden. Jedoch wird eine Abdeckung krisenbedingter Bedarfe mit Bestandsmitteln im Grunde immer angestrebt werden.

Ressourceneinsatz 2024:

In welcher Höhe werden kreditfinanzierte Mittel benötigt, um die Wirksamkeit der Maßnahme im hier dargestellten Umfang zu gewährleisten?

100.000 T€

**Davon Land: 100.000 T€
Davon Stadt:**

VZÄ (sowie Angabe Dauer in Monaten. Kernverwaltung)

Ausführungen zur Kalkulationsgrundlage

Wie wurden die Bedarfe kalkuliert/bemessen?

Die Bedarfe sind in Anlehnung an in 2023 festgestellte Bedarfe von rd. 94 Mio. € ermittelt worden. Die tatsächlichen Bedarfe werden im Haushaltsvollzug 2024 wie in 2023 zu ermitteln und konkret zu beschließen sein. Aus den o.g. 100.000,0 T€ trägt das Land eigene Bedarfe sowie Bedarfe in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, soweit letztere nach Abzug von Leistungen Dritter noch bestehen.

Zugeordnete Haushaltsstellen:

Haushaltsstelle	Zweckbestimmung	Land/ Stadt	Aggregat	Anschlag 2024
0408.681 92-8	Sozialleistungsmehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise	Land	AUSG.KONSU	100.000.000 €
0408.984 80-7	An 3408/38480-9 für Sozialleistungsmehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise	Land	AUSG.VERK2	0 €
0408.985 81-1	An BHV für Sozialleistungsmehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise	Land	AUSG.VERK1	0 €
3408.384 80-9	Von 0408/98480-7 für Sozialleistungsmehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise	Stadt	EINN.VERK2	0 €
3408.681 80-3	Sozialleistungsmehrbedarfe im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise	Stadt	AUSG.KONSU	0 €

Aus den o.g. 100.000,0 T€ trägt das Land eigene Bedarfe sowie Bedarfe in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, soweit letztere nach Abzug von Leistungen Dritter noch bestehen. Die den Stadtgemeinden zur Verfügung zu stellenden Ausgleichsbeträge werden unterjährig konkretisiert und dann Bestandteil der entsprechenden Vollzugsvorlage zur Mittelfreigabe sein.

Anlagen:

Beigefügte Unterlagen
Begründung, falls keine WU-Übersicht beigefügt wurde
Gem. den Darstellungen in diesem Begründungspapier erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im laufenden Jahr unmittelbar, zwingend vorgegeben und unabwendbar. Für den Ausgleich von daraus resultierenden zusätzlichen Belastungen in der Gesamtheit verschiedenster Maßnahmen ist daher keine WU notwendig und auch nicht sinnvoll erstellbar.