

Senator für Finanzen

5. Dezember 2019

office@finanzen.bremen.de

Vorlage für die Sitzung des Senats am 10. Dezember 2019

„Haushalts- und Wirtschaftsführung nach Art. 132a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

A. Problem

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 wird nach der derzeitigen Planung voraussichtlich Mitte des Jahres 2020 von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen werden. Bis dahin richtet sich die Haushaltsführung nach Art. 132a der Bremischen Landesverfassung (BremLV). Diese Vorschrift ermächtigt den Senat, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind, um gesetzlich beschlossene Einrichtungen zu erhalten bzw. rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen sowie begonnene Investitionsmaßnahmen fortzusetzen.

Der Senator für Finanzen erlässt zur Auslegung dieser Verfassungsregelung sowie zur Wahrung einer einheitlichen Handhabung allgemeine Verwaltungsvorschriften.

B. Lösung

In der Anlage ist ein Entwurf der Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 auf der Grundlage der Ermächtigung nach Art. 132a BremLV beigefügt.

Die Regelung ist nach herrschender Rechtsauffassung restriktiv auszulegen, d.h. im Zweifel der Zulässigkeit ist eine Ausgabe bis zum Beschluss über den Haushaltsplan zurückzustellen. Der beigefügte Vorschlag entspricht dem Grunde nach den für die haushaltslose Zeit 2016 beschlossenen Regelungen.

Für Personaleinstellungen in der haushaltslosen Zeit gilt, dass diese (nur) zulässig sind, soweit die Einstellung zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes und gesetzlicher Pflichtaufgaben zwingend erforderlich ist. Die Einstellung nimmt das Ressort jeweils im Rahmen der Zielzahl in eigener Verantwortung vor.

Für unabweisbare Personalbedarfe, die nicht im Rahmen des eigenen Eckwertes oder im Haushaltsvollzug durch Prioritätensetzung aufgelöst werden können, wird bis zu einer Höhe von 5 Mio. € aus den Schwerpunktmitteln des Senates für die Haushalte 2020 / 2021 eine Ausnahme vom Einstellungsstopp erlassen.

Die Inanspruchnahme ist nur mit Zustimmung des Senators für Finanzen möglich. Hierzu wird der Senator für Finanzen rechtzeitig einen Verfahrensvorschlag entwickeln. Im Konfliktfall entscheidet der Senat. Der Senator für Finanzen berichtet monatlich dem Senat und dem Haushalts- und Finanzausschuss.

Die vorgenommenen Einstellungen werden bei den Personalhaushalten 2020/2021 der Ressorts angerechnet. Die verbleibenden Mittel fließen dem zentralen

Personalhaushalt im Produktplan 92 Allgemeine Finanzen zu.

Die Bücher des Haushaltsjahres 2020 werden am 18. Dezember 2019 geöffnet. Die Vorschriften sollen rechtzeitig vor der Eröffnung der Bücher für das Haushaltsjahr 2020 beschlossen werden.

Die Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 sollen dem Haushalts- und Finanzausschuss in einer der nächsten Sitzungen im Dezember 2019 zur Kenntnis und Zustimmung vorgelegt werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die verfassungsrechtliche Vorschrift ermächtigt den Senat, in beschränktem Umfang Ausgaben zu leisten. Freiwillige, nicht verpflichtete Ausgaben dürfen nicht geleistet werden. Insofern ist in der sogenannten haushaltslosen Zeit mit verminderten Ausgaben zu rechnen.

Bei unabweisbaren Personalbedarfen sind die Ausführungen unter Lösung zu berücksichtigen.

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Anwendung des Art. 132a BremLV entfalten keine geschlechtsspezifischen Wirkungen und haben somit keinen Einfluss auf die Geschlechter-gerechtigkeit.

E. Beteiligung und Abstimmung

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen wurde gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 1 der Landshaushaltsordnung unterrichtet und hat keine Bedenken geäußert. Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt. Die Vorlage wurde zudem allen Ressorts zur Erörterung zugeleitet. Etwaige einzelne Klärungsbedarfe der Ressorts wurden im Vorfeld beantwortet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt die Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen 2020 in der vorgelegten Fassung und bittet den Senator für Finanzen, diese an den Haushalts- und

Finanzausschuss mit der Bitte um Zustimmung (insbesondere zu den Ausnahmeregelungen) weiterzuleiten.

2. Der Senat stimmt zu, dass der Senator für Finanzen für unabweisbare Personalbedarfe, die nicht im Rahmen des jeweiligen Ressortdeckwerts oder im Haushaltsvollzug durch Prioritätensetzung aufgelöst werden können, Ausnahmen vom Einstellungsstopp und bei Zuwendungsempfängern im Einzelfall entstehende unabweisbare Bedarfe für die Erhöhung tariflicher und gesetzlicher Entgelte/Löhne bis zu einer Höhe von 5 Mio. € aus den Schwerpunktmitteln des Senats zustimmen darf. Er bittet den Senator für Finanzen, hierzu rechtzeitig einen Verfahrensvorschlag zu entwickeln sowie monatlich über die Inanspruchnahme zu berichten. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, dem Haushalts- und Finanzausschuss die jeweiligen Ausnahmen nach erfolgter Befassung der Fachdeputation bzw. des Fachausschusses zur Genehmigung vorzulegen.

Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) 2020 auf der Grundlage der Ermächtigung nach Art. 132a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV)

1. Vorbemerkung

Die Haushaltsentwürfe 2020/2021 werden der Bremischen Bürgerschaft voraussichtlich Ende Mai 2020 zugeleitet, so dass mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im Juli zu rechnen ist.

Es liegen z. Zt. die Vorentwürfe der Haushalte für die Jahre 2020 und 2021 vor. Die in diesen Entwürfen enthaltenen Ansätze stellen keine haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben oder zum Eingehen von Verpflichtungen dar. Bestenfalls sind diese im Sinne von Orientierung/Planung zu verstehen. Für die Mittelbewirtschaftung in der haushaltslosen Zeit gelten bis zur Inkraftsetzung der Haushaltsgesetze 2020/2021 die nachfolgenden Verwaltungsvorschriften.

2. Geltungsbereich

Für die senatorischen und zugeordneten Dienststellen gelten diese Vorschriften unmittelbar.

Für Sonderhaushalte nach § 10 des Haushaltsgesetzes 2019 (Land) bzw. nach § 106 Bremisches Hochschulgesetz, Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO sowie Stiftungen des öffentlichen Rechts, die Wahrnehmung von Treuhandaufgaben sowie im Fall von Beleihungen gelten diese Regelungen ebenfalls unmittelbar bzw. sinngemäß.

Im Übrigen gelten die Grundsätze - soweit die Verwaltungsvorschrift nicht unmittelbare Anwendung findet - sinngemäß für die von der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) mittelbar und unmittelbar beherrschten Unternehmen, soweit diese Zuführungen aus dem Haushalt erhalten. Die Fachressorts haben dies im Rahmen der Finanzausstattung der Gesellschaften und des Vollzugs der jeweiligen Wirtschaftspläne sicherzustellen, soweit es rechtlich möglich und wirtschaftlich geboten ist.

3. Mittelbewirtschaftung auf der Grundlage der Ermächtigung nach Art. 132a LV

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung in der Zeit bis zum Inkrafttreten der Haushaltsgesetze 2020 richtet sich

- bei den Ausgaben nach Art. 132a LV
- bei der Erhebung der Einnahmen unabhängig von der Verkündung des Haushaltsgesetzes sinngemäß nach § 34 Abs. 1 LHO
- insgesamt nach den einschlägigen Bestimmungen der LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

Die Regelung des Art. 132a Satz 1 LV zur vorläufigen Haushaltsführung wird der Vollständigkeit halber im Folgenden zitiert:

Ist bis zum Schluss eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten der Senat ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,

- a) um gesetzlich beschlossene Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,

Die Bestimmung umfasst alle Einrichtungen. Es darf nur die Ausstattung mit Personal, Betriebsmitteln und Gerät weitergeführt werden, die zwingend zur Erhaltung der Einrichtungen bzw. zur Erledigung der Aufgaben erforderlich ist.

- b) um rechtlich begründete Verpflichtungen der Freien Hansestadt Bremen zu erfüllen,

Es muss sich um Verbindlichkeiten handeln, die vor Beginn des Haushaltsjahres 2020 eingegangen wurden oder kraft Gesetzes entstanden sind.

- c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

Die Begriffe Bauten und größere Beschaffungen entsprechen sinngemäß den Regelungen zu § 24 der LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Unter die Bestimmung des Art. 132a LV fallen auch Ausgaben für Beihilfen an Dritte für Baumaßnahmen und größere Beschaffungen (Investitionszuschüsse).

Ausgaben für neue Maßnahmen dürfen nicht geleistet werden. Sofern es sich um die Fortsetzung von Maßnahmen handelt, dürfen jedoch Ausgaben geleistet werden. Ob es sich um die Fortsetzung einer Maßnahme oder um eine neue Maßnahme handelt, ist einzelfallbezogen zu entscheiden. Hilfsweise können Haushaltsunterlagen, Zweckbestimmungen und Erläuterungen zur Haushaltsstelle, Beschlüsse und Beratungsergebnisse der Bremischen Bürgerschaft bzw. des Haushalts- und Finanzausschusses zur Beurteilung herangezogen werden. Dabei ist festzustellen, ob bereits mit Beginn der Maßnahme in vorherigen Haushaltsjahren eine Billigung durch die Bremische Bürgerschaft bzw. den Haushalts- und Finanzausschuss zur Fortsetzung dieser Maßnahme vorgelegen hat.

Der Begriff sonstige Leistungen umfasst insbesondere auch die Fälle der institutionellen oder der über das Jahr 2019 hinausgehenden Projektförderungen. Dabei sind Ausgaben nur zulässig, soweit es sich dem Grunde nach um die Weitergewährung von Mitteln handelt. Die Ausführungen zum Begriff „Fortsetzungsmaßnahmen“ gelten sinngemäß. Die beabsichtigten Ausgaben für diese Maßnahmen dürfen nicht durch Inhaltsänderung die von dem Parlament in den Vorjahren gebilligten Grenzen überschreiten.

Sinn und Zweck dieser Ermächtigung ist es, dem Senat Ausgaben zur Weiterführung wichtiger und dringlicher staatlicher Aufgaben, die unerlässlich sind, zu ermöglichen. Ausgaben, die nicht eindeutig den o.g. Kriterien entsprechen, sind grundsätzlich bis zur Beschlussfassung über den Haushalt zurückzustellen.

Nicht zulässig im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung sind z. B.:

- Ausgaben, die erstmals in den Vorentwurf des Haushaltsplanes 2020 eingestellt werden und die nicht der Abdeckung erteilter Verpflichtungsermächtigungen dienen
- Maßnahmen/Programme, die nicht zur Bestandserhaltung notwendig sind, sondern der Erweiterung dienen, ohne bereits durch einen vorangegangenen Haushaltsplan beschlossen zu sein oder auf rechtlichen Verpflichtungen zu beruhen.
- Neueinstellungen, Personalübernahmen von anderen Dienstherren und Arbeitgebern, Aufstockungen von Teilzeit, Wiederaufnahme des Dienstes nach vorzeitiger Beendigung der Beurlaubung oder Gewährung von Leistungsprämien und –zulagen, sowie die Einrichtung neuer Stellen, wenn diese Maßnahmen nicht zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes bzw. zur Erledigung der Aufgaben zwingend oder drittmittelfinanziert sind.

Oberste Grenze für die Zulässigkeit von Ausgaben bilden grundsätzlich die vom Senat am 1.10.2019 beschlossenen Eckwertansätze (Version 20 in SAP).

4. Besondere Hinweise (Detailregelungen)

4.1 Drittmittel

Ausgaben für personelle, konsumtive und investive Maßnahmen, denen ausschließlich zweckgebundene Einnahmen Dritter zugrunde liegen, dürfen bis zur Höhe der jeweils eingegangenen Einnahmen geleistet werden.

Bremische Komplementärmittel fallen grundsätzlich unter die Ausgabebeschränkung des Art. 132a LV. Hiervon ausgenommen sind zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile Maßnahmen, bei denen

- sich der bremische Komplementäranteil ausschließlich auf die Nutzung (bereits) bestehender personeller Ressourcen bzw. Ausstattungen bezieht.
- der Drittmittelanteil mindestens 80% beträgt und die Drittmittel tatsächlich im Haushaltsjahr 2020 zufließen werden.

Über weitergehende Ausnahmen entscheidet der Senat und der Haushalts- und Finanzausschuss.

Ausgaben nach den vorherigen Absätzen 1 und 2, die im Vorentwurf des Haushaltplans nicht veranschlagt sind, bedürfen der Genehmigung des Senators für Finanzen (vgl. Nr. 5.2).

4.2 Bremische Programmmittel

Ausgaben im Falle laufender, mehrjähriger Förderprogramme (Zuwendungen/Zuschüsse für Einzelmaßnahmen mit Subventionscharakter an natürliche/juristische Personen) sind lediglich unter den restriktiven Regelungen des Art. 132a LV zulässig. Neue (Einzel-)Förderungen dürfen in der haushaltslosen Zeit nicht zugesagt bzw. verausgabt werden.

4.2.1 Maßnahmen aus EU-Programmen sowie den Programmen „Soziale Stadt“ und WiN

Ausgenommen sind - auch unabhängig von den Regelungen zu Nr. 4.1 - Maßnahmen aus den Programmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Außerdem sind Ausgaben für das Programm Soziale Stadt sowie Wohnen in Nachbarschaften (WiN), die bereits im Haushaltsplan 2019 veranschlagt waren, bis zur Höhe der in 2019 veranschlagten Beträge ausgenommen.

4.2.2 Ausgaben für orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen

Die Zulässigkeit von Ausgaben in der haushaltslosen Zeit über die **Globalmittel für orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen** hängt von den Tatbeständen nach § 132a der Landesverfassung ab. Wie bei den übrigen Zuwendungen in Form von Projektförderungen muss es sich bei der Gewährung von Zuschüssen in der haushaltslosen Zeit im Rahmen der Globalmittel um eine jährlich wiederkehrende Förderung handeln, für die bereits im Vorjahr (in 2019) Haushaltsmittel bewilligt/eingeplant waren. Projektförderungen dürfen demnach fortgeführt werden sofern es sich dem Grunde nach um die Weitergewährung bzw. Wiedergewährung von Mitteln für den benannten Zweck handelt. Im Falle wiederkehrender institutioneller Förderungen muss der Zuwendungsempfänger durch die Zuwendung in die Lage versetzt werden, seine Leistung (seinen Dienstbetrieb) aufrecht zu erhalten.

Da es sich bei den Förderungen aus den Globalmitteln um einen sehr bürgernahen Bereich handelt und das Mittelvolumen ohnehin sehr begrenzt ist, hat der Senat mit Zustimmung des

Haushalts- und Finanzausschusses in der Vergangenheit regelmäßig beschlossen, diesen Bereich von den in einer haushaltslosen Zeit notwendigen Einzelfallprüfungen auszunehmen

Eine solche Ausnahmeregelung gilt auch für die haushaltslose Zeit im Jahr 2020.

Für die Verausgabung von **Stadtteilbudgets** in der haushaltslosen Zeit gelten grundsätzlich die generellen Vorgaben für die Gewährung von Zuwendungen in der haushaltslosen Zeit. Aufgrund der sehr heterogenen Förderkulisse (verschiedene Ressortbereiche) ist eine Einzelfallprüfung unumgänglich. So handelt es sich beispielsweise bei dem **Stadtteilbudget fürverkehrliche Investitionsmaßnahmen** gemäß den Ausführungen des ehemaligen Senators für Umwelt, Bau und Verkehr um die Verwendung von stadtteilbezogenen Mitteln *für disponible, d.h. nicht zwingend aus Verkehrssicherungsgründen erforderliche Maßnahmen* im Zuge des Ausbaus und der Umgestaltung von öffentlichen Wegen sowie Plätzen, Grün- und Parkanlagen. Gemäß den Vorgaben nach § 132 LV dürfen neue, freiwillige, nicht verpflichtete einmalige Ausgaben in der haushaltslosen Zeit **nicht** geleistet werden. Diese sind daher – sofern es sich um neue Maßnahmen handelt – in der haushaltslosen Zeit zunächst zurückzustellen. Zulässig sind Ausgaben, die nötig sind, um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen bzw. die der Bestandserhaltung dienen, sofern im Vorjahr bereits Beträge hierfür veranschlagt worden sind.

4.2.3 Ausgaben im Rahmen der Handlungsfelder „Saubere und sichere Stadt“, „Bürgerservice“ und „Digitalisierung“

Ausgaben im Rahmen der Handlungsfelder unterliegen grundsätzlich den Vorgaben nach § 132a LV. Sie sind in der haushaltslosen Zeit zulässig, sofern es sich um Fortführung von in 2018 bzw. 2019 begonnenen, laufenden Projekten handelt und sie der Höhe nach den vom Haushalts- und Finanzausschuss beschlossenen Ausgabeansatz des Jahres 2019 nicht übersteigen. Ausgaben für neue Projekte im Rahmen der Handlungsfelder sind in der haushaltslosen Zeit nicht zulässig.

Über weitere Ausnahmen im Zusammenhang mit bremischen Programmmitteln entscheidet der Senat und der Haushalts- und Finanzausschuss.

4.3 Zuwendungen

Zuwendungen sind nur zulässig, sofern die Freie Hansestadt Bremen ein erhebliches Interesse an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung hat und dies ohne die Zuwendung nicht oder nicht in notwendigem Umfang befriedigt werden kann (§ 23 LHO). In jedem Einzelfall ist dies vor der Weiterführung einer Bewilligung zu prüfen und zu dokumentieren.

Bereits im Vorjahr bewilligte institutionelle Förderungen dürfen fortgeführt werden, soweit es sich dem Grunde nach um die Weitergewährung von Mitteln handelt. Das heißt, dass der Zuwendungsempfänger durch die Zuwendung in die Lage versetzt werden muss, seine Leistung bzw. seinen Dienstbetrieb aufrecht zu erhalten. Die Höhe muss sich innerhalb der im Vorjahr bewilligten Grenze bewegen .

Jährlich wiederkehrende Projektförderungen dürfen im Sinne der Weitergewährung von Mitteln fortgeführt werden.

In der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung können neue, erstmals in den Vorentwurf des Haushalts 2020 eingestellte Förderungen nicht geleistet werden.

Die nach diesen Richtlinien zulässigen (vorläufigen) Zuwendungsbescheide/-verträge sind der Höhe nach nur nach Maßgabe der restriktiven Regelungen des Art. 132a LV zu erlassen bzw.

abzuschließen. Dies bedeutet, dass dem Zuwendungsempfänger die Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen, die zur Erhaltung der Einrichtung bzw. zur Durchführung der Fördermaßnahme unabdingbar sind. Eine generelle pauschale Auszahlung in Höhe von monatlich 1/14 des geplanten Haushaltsansatzes wird aufgrund struktureller Unterschiede bei den Zuwendungsempfängern nicht vorgeschlagen. Der Zuwendungsempfänger ist darauf hinzuweisen, dass er Ausgaben aus vorläufig gewährten Zuwendungsmitteln grundsätzlich nur bis zur entsprechend notwendigen Höhe leistet. Außerdem sind bei der Festlegung der Höhe der Zuwendung das Besserstellungsverbot und die für die bremische Verwaltung geltenden Ziele im Personalhaushalt zu berücksichtigen.

In die Bescheide/Verträge ist regelmäßig unter Hinweis auf die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung der Vorbehalt aufzunehmen, dass der Bescheid/Vertrag widerrufen werden kann, wenn Haushaltsmittel nach dem festgestellten Haushaltsplan nicht vollständig verfügbar sind (Widerrufsvorbehalt nach § 49 Abs. 2 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz).

4.4 Baumaßnahmen - Hauptgruppe 7 - / Bauunterhaltungsmaßnahmen

Vor Leistung von Ausgaben der Hauptgruppe 7 und den Bauunterhaltungsmaßnahmen der Gruppierung 519 und 521, die nach Maßgabe des Art. 132a LV zulässig sind, ist die Mittelinanspruchnahme (im Sinne einer Sperrenaufhebung gem. § 22 Abs. 2 LHO) zu beantragen (vgl. Nr. 5.3).

Baumaßnahmen im Rahmen des Schul- und Kinderbetreuungsausbauprogramms (Hauptgruppe 7 und 8), die der Gewährleistung der Schulpflicht bzw. der Sicherstellung des Betreuungsanspruches dienen, dürfen, sofern sie Bestandteil der Eckwertplanung 2020 ff. sind, durch- bzw. fortgeführt werden. Maßnahmen zur laufenden Unterhaltung der verwaltungseigenen sowie der gemieteten und gepachteten Gebäude, Grundstücke, Außenanlagen und sonstigen Anlagen fallen nicht unter die Beschränkung des Art. 132a LV. Laufende Unterhaltung umfasst Reparaturen, Brandschutzmaßnahmen, Wartung und Ersatz-/Erhaltungsbau- maßnahmen, die einen gebrauchsfähigen Zustand gewährleisten sollen.

Darunter fallen auch energetische Sanierungsmaßnahmen, die eine hohe Wirtschaftlichkeit aufweisen. Es ist zwingend notwendig, dass in diesen Fällen die entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nebst WU-Übersicht zu den Akten zu nehmen ist.

4.5 Verpflichtungsermächtigungen

Erteilte Verpflichtungsermächtigungen (VE) aus 2019 gelten gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 LHO für den genannten Zweck bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes fort. Soweit in 2019 erteilte VE noch nicht zu Rechtsverpflichtungen geführt haben bzw. nicht in Anspruch genommen wurden, dürfen in 2020 rechtliche Bindungen bis zur Höhe der seinerzeit geplanten Kassenwirksamkeit (Abdeckung) 2020 eingegangen und Ausgaben geleistet werden.

Ausgaben, die aufgrund einer erteilten und in Anspruch genommenen VE entstehen, stellen rechtliche Verpflichtungen dar und können somit im Rahmen der Ermächtigung nach Art. 132a, Absatz 1, Buchstabe b) LV geleistet werden.

Sofern auf der entsprechenden Haushaltsstelle kein bzw. kein ausreichender Ansatz im Entwurf des Haushaltsplans eingestellt wurde, ist vor Leistung dieser Ausgaben die Mittelinanspruchnahme zu beantragen (vgl. 5.3). Bei der Höhe des Haushaltsansatzes ist grundsätzlich auf den Eckwertansatz gemäß Eckwertebeschluss des Senats vom 1.10.2019 abzustellen. Sofern es sich um geplante Ansätze handelt, die auf die Schwerpunktmittel angemeldet wurden bzw. wenn für die Maßnahme keine Mittel in den Eckwerten bereitstehen, ist über einen M-Antrag ein Ausgleich an anderer Stelle darzustellen.

Verpflichtungen für laufende Geschäfte nach Maßgabe des § 38 Abs. 5 LHO können, sofern die Voraussetzungen des Art. 132a LV erfüllt sind, eingegangen werden.

4.6 Personal

Grundsätzlich gilt, dass Einstellungen von Personal in der haushaltslosen Zeit in allen Bereichen der Freien Hansestadt Bremen nicht zulässig sind. Ausnahmsweise zulässig sind Personaleinstellungen in der haushaltslosen Zeit, soweit die Einstellung zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes und gesetzlicher Pflichtaufgaben zwingend erforderlich ist. Die Einstellung nimmt das Ressort jeweils im Rahmen der Zielzahl in eigener Verantwortung vor.

Für unabweisbare Personalbedarfe, die nicht im Rahmen des eigenen Eckwertes oder im Haushaltsvollzug durch Prioritätensetzung aufgelöst werden können, wird bis zu einer Höhe von 5 Mio. € aus den Schwerpunktmitteln des Senates für die Haushalte 2020 / 2021 eine Ausnahme vom Einstellungsstopp erlassen.

Die Inanspruchnahme wird vom Ressort mit Begründung beim Senator für Finanzen beantragt und ist nur mit dessen Zustimmung möglich. Im Konfliktfall kann das Ressort die Entscheidung des Senats beantragen. Im Einzelnen gelten die folgenden Regelungen:

Die Einstellung von Personal ist in der haushaltslosen Zeit in allen Bereichen der Freien Hansestadt Bremen bis auf weiteres nicht zulässig.

Vom Einstellungsstopp ausgenommen sind Einstellungen für:

- a) Auszubildende oder Anwärter*innen, die im Rahmen der vom Senat beschlossenen Ausbildungsplanung für übernahmerelevante Ausbildungsberufe eingestellt werden. Im Übrigen ist die Einstellung von Auszubildenden, Praktikanten*innen, Referendaren*innen und Nachwuchskräften der in den Haushalten 2018/2019 vorgesehenen Kontingente zulässig.
- b) Übernahmen aus bedarfsbezogener Ausbildung in den Bereichen Polizei, Feuerwehr, Justiz, Steuerverwaltung sowie Anwärter*innen der allgemeinen Verwaltung.
- c) Besetzungs- bzw. Berufungsverfahren, für die eine Ausschreibung bereits veranlasst ist.
- d) Stellen, die ausschließlich aus zweckgebundenen Drittmitteln finanziert werden.
- e) Stellen, bei denen aufgrund von Schwerpunktsetzungen konkrete Maßnahmen vereinbart sind.

Dies gilt für

- Einstellungen im Produktbereich 21.01 Öffentliche Schulen der Stadtgemeinde Bremen und in der Produktgruppe 21.05.06 Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren sowie in der Produktgruppe 21.05.07 Sonstige schulische Leistungen und Fördermaßnahmen,
 - Einstellungen für die Kinderbetreuung, sofern hierfür vom Senat entsprechende Haushaltsmittel zweckbestimmt beschlossen wurden.
- f) Stellen, die zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend notwendig sind. Dabei gelten folgende Regelungen:
- Einstellungen sind nur zulässig, wenn das Beschäftigungsvolumen (Ist) gegenüber den Sollwerten einer Produktgruppe durch die Einstellungen nicht überschritten wird. Für temporäre Flüchtlingsmittel gilt der beschlossene Abbaupfad. Der Senator für Finanzen wird mit Beginn der haushaltslosen Zeit die mit der **Finanzplanung für das Jahr 2020 beschlossenen Sollwerte** für das Kernkonto, die temporären Personalmittel sowie die temporären Flüchtlingsmittel den Personalreferenten*innen zur Verfügung stellen und im MIP veröffentlichen.

- Entsprechendes gilt für nur anteilig drittmittelfinanzierte Stellen der Kernverwaltung.
- Einstellungen in den unter Nr. 2 benannten Einrichtungen sind nur zulässig, wenn das Beschäftigungsvolumen (Ist) gegenüber der Sollbeschäftigung gemäß des letzten beschlossenen Wirtschaftsplans durch die Einstellungen nicht überschritten wird. Entsprechendes gilt für anteilig drittmittelfinanzierte Stellen.

Die Entscheidung über das Vorliegen eines der o.g. Ausnahmetatbestände wird im Rahmen der dezentralen Personalverantwortung durch die Produktplanverantwortlichen*innen getroffen. Der Senator für Finanzen wird während der haushaltslosen Zeit über Einstellungsverfahren der Ressorts im Rahmen eines Controllings berichten.

Vom Einstellungsstopp sind ausgenommen:

- Interessenbekundungsverfahren im Rahmen des ressortinternen Personalausgleichs,
- ressortinterne Versetzungen, Abordnungen und Personaltausche, wenn sie keine budgetrelevanten Auswirkungen haben.

Die vom Senat beschlossenen Maßnahmen im Rahmen der neuen Ausschreibungsrichtlinien finden in der haushaltslosen Zeit entsprechend Anwendung.

4.7 Verantwortlichkeit / Dokumentation

Die Bewirtschaftung der Mittel obliegt den benannten Verantwortlichen für die Produktgruppen, Produktbereiche und Produktpläne. Diese Verantwortung bezieht sich ebenfalls auf die Anwendung der Rechtsgrundlagen der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Entscheidungen zur Auslegung dieser Rechtsgrundlagen müssen gegenüber etwaigen Beanstandungen des Rechnungshofs durch die benannten Verantwortlichen vertreten werden.

Die Entscheidung der Zulässigkeit einer Ausgabe im Einzelfall ist vom zuständigen Ressort im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung zu treffen und vor der Leistung von Ausgaben aktenkundig zu machen. Der Senator für Finanzen wird in Kürze ein Muster für einen entsprechenden Prüfvermerk versenden,

5. (Technische) Verfahrenshinweise

5.1 Weitergeltung der Verwaltungsvorschriften 2018

Die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte 2018 der Freien Hansestadt Bremen vom 6. Juli 2018, die für das Haushaltsjahr 2019 fortgelten, sind sinngemäß anzuwenden, soweit mit diesem Erlass nichts anderes bestimmt ist. Gleiches gilt auch für das Verfahren zur Stellenbewirtschaftung.

5.2 Zustimmungsverfahren der Haushalts- und Finanzausschüsse

In folgenden Fällen ist, sofern diese unter die Ermächtigung nach Art. 132a LV fallen, unabhängig von der Höhe des jeweiligen Bedarfs die Zustimmung der Haushalts- und Finanzausschüsse erforderlich:

- Ausgaben mit beabsichtigter späterer Deckung durch Rücklagenentnahme
- Leistung von Ausgaben, die den geplanten Haushaltsansatz 2020 bzw. die geplanten Deckungskreise überschreiten,
- Leistung von Ausgaben für Baumaßnahmen ggf. mit antragsbegründenden Unterlagen (vgl. 4.4). Bei der Höhe des Haushaltsansatzes ist grundsätzlich auf den Eckwertansatz gemäß Eckwertebeschluss des Senats vom 1.10.2019 abzustellen. Sofern es

sich um geplante Ansätze handelt, die auf die Schwerpunktmittel angemeldet wurden bzw. wenn für die Maßnahme keine Mittel in den Eckwerten bereitstehen, ist über einen M-Antrag ein Ausgleich an anderer Stelle des Produktplans bzw. Ressortbudgets darzustellen.

5.3 M-Anträge

Zur Beantragung der Mittelanspruchnahmen nach Nr. 4.4, 4.5, 5.2 ist der Vordruck „M - Mittelanspruchnahme“ zu verwenden. Eine DV-mäßige Bearbeitung dieser Anträge (Änderungen im Haushaltssoll) findet generell nicht statt. Nach Beschlussfassung der Bremischen Bürgerschaft über die Haushalte 2020 wird von dem Senator für Finanzen geprüft, ob und in welchem Umfang diese Verfügungen vor dem Hintergrund des beschlossenen Haushaltes umgesetzt werden müssen.

5.4 Durchführung des Controllings des Produktgruppenhaushalts

In der haushaltslosen Zeit ist das Produktgruppencontrolling zu den Finanz- und Personaldaten bis zum Beschluss der Haushalte in 2020 durchzuführen.

Über die Entwicklung der Finanz- und Personaldaten wird voraussichtlich erstmalig auf Basis des Zeitraums Januar bis April 2020 zu berichten sein. Über Einzelheiten des Controllingverfahrens zum Produktgruppenhaushalt 2020 wird der Senator für Finanzen mit einem gesonderten Schreiben informieren.

Unabhängig davon wird darauf hingewiesen, dass aufgrund des Periodenkonzepts die IST-Buchungen bei Leistungszielen/-kennzahlen in der Regel monatsweise durchzuführen sind.

5.5 Buchungen/Haushaltstitel

Die Einnahmen und Ausgaben sind während der vorläufigen Haushaltsführung an der Stelle zu buchen, an der sie auch im beschlossenen Haushalt nach den einschlägigen Richtlinien etc. zu buchen wären. Daher können die im Entwurf des Haushalts 2020 enthaltenen Titel - unter Beachtung der Regelungen des Art. 132a LV - bebucht werden.

5.6 Einrichtung von Haushaltsstellen

Auf Antrag können in der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen eingerichtet werden

- zur ordnungsgemäßen Buchung (reine Technik!) sowie
- zur Verwendung von zweckgebundenen Drittmitteln nebst den erforderlichen Haushaltsvermerken.

Diese Haushaltsstellen werden bis zur Beschlussfassung der Bremischen Bürgerschaft über den Haushalt 2020 in den beschlossenen Haushalt (planmäßig) aufgenommen.

5.7 Stellenbewirtschaftung

Die aufgrund der Ermächtigungen in § 12 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde: § 11) für das Haushaltsjahr 2019 durch den Haushalts- und Finanzausschuss beschlossenen Stellenplanänderungen und die für das Haushaltsjahr 2019 ohne Befristung bewilligten Stellen gelten auch für das Jahr 2020.

5.8 Haushaltssoll

Während der vorläufigen Haushaltsführung wird ein Haushaltssoll nicht ausgewiesen (hierunter fällt auch die Funktionalität von Haushaltsvermerken). Maßstab für die Zulässigkeit einer Ausgabe oder zum Eingehen einer Verpflichtung ist allein die Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 132a LV.

5.9 Einrichtung/Änderung von Haushaltsvermerken

Haushaltsvermerke jeglicher Art (ausgenommen sind die Vermerke gem. Ziff. 5.6, 2. Spiegelstrich) können nicht eingerichtet bzw. verändert werden.

Bremen, den 5. Dezember 2019

ERGÄNZENDER HINWEIS

Die umseitigen Ausführungen orientieren sich an den bisherigen Verfahrensbeschlüssen zur haushaltslosen Zeit. Eine Entscheidung über die Einbeziehung der aus den sogenannten Stadtteilbudgets finanzierten Maßnahmen ist noch zu treffen. Schlussendlich gelten die Beschlüsse des Senats und des Haushalts- und Finanzausschusses zu den Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020, die voraussichtlich im Dezember 2019 vorliegen werden.



Herausgeber:

Der Senator für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

Telefon: (0421) 361 – 4072 Mail:
office@finanzen.bremen.de

Stand: 04.11.2019

**GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN
IN DER HAUSHALTSLOSEN ZEIT**

RECHTSGRUNDLAGE / ALLGEMEINE HINWEISE

Die Gestaltungs- / Handlungsoptionen in der haushaltslosen Zeit unterliegen Regularien gem. § 132a der Bremischen Landesverfassung. **Nach Art. 132a Satz 1 Landesverfassung (LV) ist der Senat ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind:**

- a. um gesetzlich beschlossene Einrichtungen zu erhalten und **gesetzlich beschlossene Maßnahmen** durchzuführen,
- b. um **rechtlich begründete Verpflichtungen** der Freien Hansestadt Bremen zu erfüllen
- c. um **Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen** fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind. Ob es sich um die Fortsetzung einer Maßnahme oder um eine neue Maßnahme handelt, ist einzelfallbezogen zu entscheiden.

Der Senat hat damit die Möglichkeit, Ausgaben zur Weiterführung wichtiger und dringlicher staatlicher Aufgaben, die unerlässlich sind, zu tätigen.

Die Regelungen zur haushaltslosen Zeit gelten für die senatorischen und zugeordneten Dienststellen unmittelbar sowie für Sonderhaushalte, Eigenbetriebe und Sonstige Sondervermögen sowie Stiftungen des öffentlichen Rechts ebenfalls unmittelbar bzw. sinngemäß. Die Entscheidung der Zulässigkeit einer Ausgabe ist vom zuständigen Ressort im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung zu treffen und aktenkundig zu machen.

Eventuelle Minderausgaben können als Rücklagen oder Haushaltsreste in das Folgejahr übertragen werden. Damit geht Budget nicht „verloren“.

ZULÄSSIGE AUSGABETATBESTÄNDE IM RAHMEN DER AUSLEGUNG VON § 132a LV

- Ausgaben, die aufgrund einer in den Vorjahren erteilten **Verpflichtungsermächtigung (VE)** entstehen.
- **Drittmittel:** Ausgaben für personelle, konsumtive und investive Maßnahmen, denen ausschließlich zweckgebundene Einnahmen Dritter zugrunde liegen, dürfen bis zur Höhe der jeweils eingegangenen Einnahmen geleistet werden.
- Der **Einsatz bremischer Komplementärmittel**, wenn sich dieser auf (bereits) bestehende personelle Ressourcen bzw. Ausstattungen bezieht oder der Drittmittelanteil mindestens 80% beträgt.
- Maßnahmen u.a. aus den **EU-Programmen (ESF, EFRE, EMFF und ELER)** sowie Ausgaben für das Programm **Soziale Stadt** sowie Wohnen in Nachbarschaften (WiN) und bei den für 2020 geplanten **globalen Beiratsmitteln** bis zur Höhe der in 2019 veranschlagten Beträge.
- **Baumaßnahmen des Schul- und Kinderbetreuungs- ausbauprogramms** dürfen, sofern sie Bestandteil der Eckwertplanung 2020 ff. sind, durch- bzw. fortgeführt werden.
- **Maßnahmen zur laufenden Unterhaltung der verwaltungseigenen sowie der gemieteten und gepachteten Gebäude, Grundstücke, Außenanlagen:** Laufende Unterhaltung umfasst Reparaturen, Brandschutzmaßnahmen, Wartung und Ersatz-/ Erhaltungsbaumaßnahmen, die einen gebrauchsfähigen Zustand gewährleisten sollen. Darunter fallen auch **energetische Sanierungsmaßnahmen**, die eine hohe Wirtschaftlichkeit aufweisen.

Im Bereich Personal:

- Für die **Einstellung und Übernahme von Auszubildenden und Anwärtern** (insbesondere im Polizei-, Justiz- und Steuerbereich).
- Einstellungen zur **Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes** (gemessen an der Höhe der beschlossenen Orientierungswerte 2020 inkl. der daraus resultierenden Beschäftigungszielzahlen).

- Einstellungen im **Lehrer- und Kitabereich**
- Einstellungen resultierend aus in 2019 begonnenen Einstellungsverfahren.
- **Maßnahmen der betrieblichen Personalentwicklung und des Gesundheitsmanagements** dienen der Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes und können nach Prüfung des Einzelfalls dem entsprechenden Ausnahmetatbestand zugeordnet werden.

Im Bereich Zuwendungen:

- **Institutionelle Förderungen:** Bereits im Vorjahr **bewilligte Förderungen dürfen fortgeführt werden, soweit es sich dem Grunde nach um Weitergewährung von Mitteln handelt.** D.h., dass der Zuwendungsempfänger durch die Zuwendung in die Lage versetzt werden muss, seine Leistung (seinen Dienstbetrieb) aufrecht zu erhalten. Die Höhe muss sich innerhalb der im Vorjahr bewilligten Grenzen bewegen. Einzelentscheidungen obliegen der zuwendungsgebenden Behörde.
- **Projektförderungen:** **Jährlich wiederkehrende Projektförderungen dürfen im Sinne der vorgenannten Regelung fortgeführt werden.**

NICHT ZULÄSSIGE AUSGABETATBESTÄNDE

- **Neue, erstmals in den Haushaltsvorentwurf eingestellte Maßnahmen** (sofern kein Ausnahmetatbestand greift).

Im Bereich Zuwendungen:

- **Neue Förderungen**, die ggü. den vorherigen Haushalten erstmalig im Haushalt 2020 eingestellt werden.

Im Bereich Personal:

- **Weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen** sofern sie nicht **rechtlich** (Wahlmöglichkeit Beihilfe ab 2020) oder **vertraglich** (Höhergruppierung Angestellte) **bindend sind**, könnten erst nach Ende der haushaltslosen Zeit wirksam werden (z.B. Beförderungen).