

Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) 2012 auf der Grundlage der Ermächtigung nach Art. 132a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV)

1. Vorbemerkung

Es liegen z. Zt. lediglich die Vorentwürfe der Haushalte für die Jahre 2012 und 2013 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.

Die Haushaltsentwürfe 2012/2013 werden der Bremischen Bürgerschaft voraussichtlich im Februar 2012 zugeleitet, so dass mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im April 2012 zu rechnen ist.

2. Geltungsbereich

Für Sonderhaushalte nach § 7 der Haushaltsgesetze 2011 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 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 2012 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,
Erläuterung: 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,

Erläuterung: Es muss sich um Verbindlichkeiten handeln, die vor Beginn des Haushaltsjahres 2012 eingegangen wurden oder kraft Gesetzes entstanden sind. Hierzu zählen auch durch Rechtsverordnung oder Vertrag (z. B. Mietzahlungen) begründete Ausgaben.

- 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.

Erläuterung: 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 dürfen nur geleistet werden, sofern es sich um die Fortsetzung von Maßnahmen handelt. Ob es sich um die Fortsetzung einer Maßnahme handelt, ist anhand der Haushaltsunterlagen, der Zweckbestimmungen und Erläuterungen der/zur Haushaltsstelle, der Beschlüsse und Beratungsergebnisse der Bremischen Bürgerschaft bzw. des Haushalts- und Finanzausschusses zu beurteilen. 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 2011 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.

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

- Ausgaben, die erstmals in den Vorentwurf des Haushaltsplanes 2012 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 Dienstherrn 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.

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.

Ausgaben für Maßnahmen, für die bremische Komplementärmittel einzusetzen sind, 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 2012 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 Haushaltsplans nicht veranschlagt sind, bedürfen der Genehmigung der Senatorin 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.

Ausgenommen sind - unabhängig von den Regelungen zu Nr. 4.1 - Maßnahmen aus den Programmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), das Programm Soziale Stadt sowie Wohnen in Nachbarschaften (WiN) und Beiratsmittel.

Über weitere Ausnahmen zu Einzelmaßnahmen bzw. -programmen 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.

In der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung können neue, erstmals in den Vorentwurf des Haushalts 2012 eingestellte Förderungen nicht geleistet werden. Lediglich bereits im Vorjahr bewilligte Förderungen dürfen fort- bzw. weitergeführt 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 die Ressorts die Zuwendungsempfänger darauf hinweisen müssen, dass Ausgaben aus vorläufig gewährten Zuwendungsmitteln grundsätzlich nur geleistet werden dürfen, wenn sie zur Erhaltung der Einrichtungen bzw. zur Durchführung der Fördermaßnahme unabdingbar sind. Außerdem ist 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).

Für nach Art. 132a LV zulässige Projektförderungen gilt die o. g. Regelung sinngemäß.

4.4 Baumaßnahmen - Hauptgruppe 7 - / Bauunterhaltungsmaßnahmen

Vor Leistung von Ausgaben der Hauptgruppe 7, 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).

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-/Erhaltungsbaumaßnahmen, die einen gebrauchsfähigen Zustand gewährleisten sollen.

4.5 Verpflichtungsermächtigungen

Erteilte Verpflichtungsermächtigungen (VE) aus 2011 gelten gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 LHO für den genannten Zweck bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes fort. Soweit in 2011 erteilte VE noch nicht zu Rechtsverpflichtungen geführt haben, dürfen in 2012 rechtliche Bindungen bis zur Höhe der seinerzeit geplanten Kassenwirksamkeit (Abdeckung) 2012 eingegangen und Ausgaben geleistet werden.

Ausgaben, die aufgrund einer vor 2012 erteilten VE entstehen, können im Rahmen der Ermächtigung nach Art. 132a, Absatz 1, Buchstabe c) LV geleistet werden.

Sofern auf der entsprechenden Haushaltsstelle kein bzw. kein ausreichender Ansatz im Vorentwurf des Haushaltsplans eingestellt wurde, ist vor Leistung dieser Ausgaben die Mittelinanspruchnahme zu beantragen (vgl. 5.3).

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

Mit dem Senatsbeschluss vom 8. März 2010 sowie den darauf aufbauenden Senatsbeschlüssen vom 20. April 2010 und 6. Juli 2010 wurde ein Verfahren zum Vorrang interner Wiederbesetzungen beschlossen, welches für externe Ausschreibungen eine Entscheidung durch den Senat vorsieht. Diese Regelungen werden grundsätzlich beibehalten, im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung aber dahingehend erweitert, dass die Neueinstellung von Personal außerhalb der in den genannten Senatsbeschlüssen definierten Ausnahmebereiche nur noch zulässig ist, wenn in den Dienststellen und Einrichtungen der Freien Hansestadt Bremen kein Personal zur Erledigung der zu besetzenden Aufgabe verfügbar ist (Einstellungsstopp), **und**

- a) die Neueinstellung zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend notwendig ist oder
- b) die Neueinstellung ausschließlich aus zweckgebundenen Drittmitteln finanziert wird (vgl. auch 4.1).

Der Nachweis über die Notwendigkeit einer Einstellung für die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes ist von den entsprechenden Dienststellen oder Betrieben zu erbringen. Über Ausnahmen vom Einstellungsstopp entscheidet der Senat. Versetzungen, Abordnungen und Personalaustausche innerhalb der Freien Hansestadt Bremen (Land / Stadtgemeinde) bleiben unberührt. Dies gilt entsprechend für Personalaustausche mit Bremerhaven.

Darüber hinaus ist die Neueinstellung von Personal zulässig, wenn

- a) Besetzungs- bzw. Berufungsverfahren durch verbindliche Erklärung abgeschlossen sind. Eine verbindliche Erklärung in diesem Sinne liegt erst dann vor, wenn ein Auswahlverfahren bereits am 31.12.2011 formal abgeschlossen ist, dieses Ergebnis dem/der Neueinzustellenden mitgeteilt wurde und dieser/diese seine/ihre Zusage erteilt hat.
- b) Auszubildende oder Anwärter im Rahmen der vom Senat beschlossenen Ausbildungsplanung für übernahmerelevante Ausbildungsberufe eingestellt werden: Die Kontingente für die Neueinstellung von Nachwuchskräften bzw. Referendaren aus den Bereichen Lehrer, Polizei, Steuer, Feuerwehr, Justiz und allgemeine Verwaltung dürfen im Rahmen der mit den Eckwertbeschlüssen des Senats vorgeschlagenen Zielzahlen ausgeschöpft werden.

Die Bewirtschaftungsregelungen gelten entsprechend bei Personalübernahmen von anderen Dienstherren und Arbeitgebern, Aufstockungen von Teilzeit, Wiederaufnahme des Dienstes nach vorzeitiger Beendigung der Beurlaubung, Beförderungen und der Gewährung von Leistungsprämien oder –zulagen.

4.7 Verantwortlichkeit

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.

5. (Technische) Verfahrenshinweise

5.1 Weitergeltung der Verwaltungsvorschriften 2011

Die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte 2011 der Freien Hansestadt Bremen vom 01.03.2011 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 2012 bzw. die geplanten Deckungskreise überschreiten,
- Leistung von Ausgaben für Baumaßnahmen ggf. mit antragsbegründenden Unterlagen (vgl. 4.4).

5.3 M-Anträge¹

Zur Beantragung der Mittelinanspruchnahmen nach Nr. 4.4, 4.5, 5.2 ist der Vordruck „M - Mittelinanspruchnahme“ zu verwenden. Eine DV-mäßige Bearbeitung dieser Anträge (Änderungen im Haushaltssoll) findet generell nicht statt. Nach Beschlussfassung der Bremischen Bürgerschaft über die Haushalte 2012 wird von der Senatorin 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

Für den Bereich der Finanzdaten sind - Personalausgaben ausgenommen - unterjährige Planwerte auf Anschlagsbasis zu bilden. Da die Anschläge voraussichtlich erst im April 2012 verbindlich werden, sind die rechnerischen Planwerte für das gesamte Haushaltsjahr 2012 (Perioden 4 bis 12) bis zum 18. Mai 2012 in SAP zu erfassen. Änderungen der Planwerte im weiteren Jahresverlauf sind nur mit Zustimmung der Senatorin für Finanzen zulässig.

Über die Entwicklung der Finanz- und Personaldaten ist erstmalig auf Basis des Zeitraums Januar bis April 2012 zu berichten (Abgabetermin: 25. Mai 2012).

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 bei einem beschlossenen Haushalt nach den einschlägigen Richtlinien etc. zu buchen wären.

Die im Entwurf des Haushalts 2012 enthaltenen Titel können - unter Beachtung der Regelungen des Art. 132a LV - bebucht werden.

5.6 Einrichtung von Haushaltsstellen

Auf Antrag können im Haushaltsjahr 2012 Einnahme- und Ausgabehaushaltsstellen eingerichtet werden

- zur ordnungsgemäßen Buchung (reine Technik!) sowie

¹ [M-Antrag](#)

- zur Verwendung von zweckgebundenen Drittmitteln nebst der erforderlichen Haushaltsvermerke.

Diese Haushaltsstellen werden bis zur Beschlussfassung der Bremischen Bürgerschaft über den Haushalt 2012 in den beschlossenen Haushalt (planmäßig) aufgenommen.

5.7 Stellenbewirtschaftung

Die aufgrund der Ermächtigungen in § 13 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde: § 12) für das Haushaltsjahr 2011 durch den Haushalts- und Finanzausschuss beschlossenen Stellenplanänderungen und die für das Haushaltsjahr 2011 ohne Befristung bewilligten Stellen gelten auch für das Haushaltsjahr 2012.

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 9. Dezember 2011