

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

1. Vorbemerkung

Der Eckwerte-Beschluss für die Haushalte 2012/2013 ist vom Magistrat in seiner Sitzung am 19.10.2011 gefasst worden und laut Zeitplan wird der Haushaltsplan-Gesamtentwurf voraussichtlich am 20. März 2012 in der Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

Vor Leistung von Ausgaben sind diese auf ihre zwingende Notwendigkeit hin zu überprüfen. Zulässig sind lediglich Ausgaben, die auf bundesrechtlichen oder landesrechtlichen Vorgaben beruhen oder die aus sonstigen Gründen absolut unabweisbar sind.

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

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung in der Zeit bis zur Rechtskraft des Haushalts 2012 richtet sich

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

Die Regelung des Art. 132a 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,*
- 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.*

Soweit nicht auf besonderem Gesetz beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen die Ausgaben unter Absatz 1 decken, darf der Senat die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel im Wege des Kredits flüssig machen.“

Sinn und Zweck dieser Ermächtigung, auf die Stadt Bremerhaven übertragen, ist es, dem Magistrat Ausgaben zur Weiterführung wichtiger und dringlicher Aufgaben, die unerlässlich sind, zu ermöglichen.

Die jeweiligen Bestimmungen des Art.132a LV werden im Grundsatz wie folgt interpretiert:

zu Buchstabe a)

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.

zu Buchstabe b)

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.

zu Buchstabe c)

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 Stadtverordnetenversammlung bzw. des zuständigen Fachausschusses zu beurteilen. Dabei ist festzustellen, ob bereits mit Beginn der Maßnahme in vorherigen Haushaltsjahren eine Billigung durch die Stadtverordnetenversammlung bzw. den zuständigen Fachausschuss zur Fortsetzung dieser Maßnahmen 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 „...Fortsetzung von Maßnahmen...“ gelten sinngemäß. Die beabsichtigten Ausgaben für diese Maßnahmen dürfen nicht durch Inhaltsänderung die von der Stadtverordnetenversammlung in den Vorjahren gebilligten Grenzen überschreiten.

Grundsätzlich 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,
- Einstellungen, 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.

3. Besondere Hinweise (Detailregelungen)

3.1 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, soweit diese im Vorentwurf des Haushaltsplans 2012 veranschlagt sind.

Ausgaben für neue, im Vorentwurf des Haushaltsplans 2012 veranschlagte Maßnahmen, für die städtische Komplementärmittel einzusetzen sind, fallen grundsätzlich unter die Ausgabebeschränkung des Art. 132a LV.

Hiervon ausgenommen sind zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile Maßnahmen, bei denen

- a) sich der städtische Komplementäranteil ausschließlich auf die Nutzung (bereits) bestehender personeller Ressourcen bzw. Ausstattungen bezieht.
- b) der Drittmittelanteil mindestens 75% beträgt, diese im Haushaltsplanvorentwurf enthalten sind und tatsächlich im Haushaltsjahr 2012 zufließen werden.

Über weitergehende Ausnahmen entscheidet der Magistrat in Einzelfällen nach Vorlage durch das Fachamt unter Beteiligung der Stadtkämmerei und des Rechnungsprüfungsamtes.

3.2 Programmmittel

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

Als Ausnahme gelten hier Programmmittel der EU (insbesondere ESF, EFRE), des Bundes (insbesondere Städtebauförderung) und des Landes nach Maßgabe der Beschlüsse der zu beteiligenden Gremien.

3.3 Personal

Die Einstellung von Personal ist nur zulässig, wenn

- a) dies zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend notwendig ist. Unbefristete Beschäftigungsverhältnisse sind danach nur zulässig, wenn das jeweilige Budget in den Vorentwurf des Haushaltsplans 2012 eingestellt ist. Im Falle von Stellenneuschaffungen ist ein Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses über den entsprechend finanzierten Stellenplanantrag notwendig. Die Neueinstellung von befristetem Personal oder die Verlängerung entsprechender Beschäftigungsverhältnisse ist unter den eingangs genannten Grundvoraussetzungen im üblichen Umfang und Zeitrahmen zulässig, wenn das jeweilige Budget in den Vorentwurf des Haushaltsplans 2012 eingestellt ist. Im Falle von Stellenneuschaffungen ist ein Beschluss des Personal- und Organisationsausschusses über den entsprechend finanzierten Stellenplanantrag notwendig.
- b) dieses ausschließlich aus zweckgebundenen Drittmitteln finanziert wird.

Darüber hinaus ist die Einstellung von Personal zulässig, wenn

- a) Besetzungsverfahren durch verbindliche Erklärung abgeschlossen sind. Eine verbindliche Erklärung in diesem Sinne liegt erst dann vor, wenn ein Auswahlverfahren bereits formal abgeschlossen ist und dieses Ergebnis dem/der Neueinzustellenden mitgeteilt wurde.

- b) Auszubildende, Anwärter und Berufspraktikanten im Rahmen der beschlossenen Ausbildungsplanung eingestellt werden und die Budgets im Vorentwurf des Haushaltsplans 2012 enthalten sind.

Die Regelungen gelten entsprechend bei Personalübernahmen von anderen Dienstherrn und Arbeitgebern, Aufstockungen von Teilzeit, Wiederaufnahme des Dienstes nach vorzeitiger Beendigung der Beurlaubung und der Gewährung von Leistungsprämien oder -zulagen. Versetzungen, Abordnungen und Personalaustausche innerhalb des Magistrats sowie seiner Eigen- und Wirtschaftsbetriebe nach § 26 LHO bleiben unberührt. Dies gilt entsprechend für Personalaustausche zwischen Bremerhaven und Bremen.

Beförderungen sowie Statuswechsel sind in der haushaltslosen Zeit nicht zulässig.

Die vorgesehene Einstellung von Lehrpersonal in Schulen darf vorgenommen werden.

Personalwirtschaftliche Beschlüsse des Personal- und Organisationsausschusses sowie des Magistrats sind zu beachten.

Über weitere Ausnahmen entscheidet der Magistrat in Einzelfällen auf der Grundlage eines vom Fachamt begründeten Antrags nach Vorlage durch das Personalamt unter Beteiligung der Stadtkämmerei und des Rechnungsprüfungsamtes. Dies ist immer erforderlich, wenn jeweils auch nur eine der Voraussetzungen bei den vorgenannten Ausnahmetatbeständen nicht erfüllt ist.

3.4 Zuwendungen

Zuwendungen sind nur zulässig, sofern die Stadt Bremerhaven 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 der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung können neue, erstmals in den Vorentwurf des Haushalts 2012 eingestellte Förderungen nicht vorgenommen werden; es dürfen lediglich bereits im Vorjahr bewilligte Förderungen fort- bzw. weitergeführt werden.

Der Umfang der Zuwendungen zur institutionellen Förderung ist beschränkt auf die unerlässliche, zwingend notwendige Ausstattung mit Personal, Gerät u. ä. In diesem Zusammenhang wird auf das Besserstellungsverbot hingewiesen. Hierbei sind die tarifvertraglichen Regelungen der Körperschaft zu berücksichtigen, die die (überwiegende) Förderung vornimmt.

Angesichts der bekannten Einsparungsnotwendigkeiten kann nicht davon ausgegangen werden, dass -nach Ablauf der haushaltslosen Zeit- Zuschüsse und Zuwendungen im bisherigen Umfang vorheriger Haushaltsjahre weiter gewährt werden können. Insoweit sind die nach diesen Richtlinien zulässigen vorläufigen Zuwendungsbescheide/-verträge der Höhe nach nur nach Maßgabe der restriktiven Regelungen der Art. 131 und 132a LV zu erlassen bzw. abzuschließen. Dies bedeutet, dass die Referate, Ämter und Amtsstellen des Magistrats 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. 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.

3.5 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2011 veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen (VE) gelten gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 LHO für den genannten Zweck bis zur Rechtskraft der Haushaltssatzung 2012 fort. Soweit in 2011 freigegebene VE noch nicht zu Rechtsverpflichtungen geführt haben, dürfen in 2012 rechtliche Bindungen bis zur Höhe der geplanten Kassenwirksamkeit (Abdeckung) 2012 eingegangen und ausgegeben werden.

Ausgaben aufgrund einer vor 2012 erteilten Verpflichtungsermächtigung, die in Zusammenhang mit der Abdeckung 2012 stehen, können im Rahmen der Ermächtigung nach Art. 132, Absatz 1, Buchstabe c) LV geleistet werden.

Verpflichtungen für laufende Geschäfte nach Maßgabe des § 38 Abs. 5 LHO können bei Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 132a LV eingegangen werden.

3.6 Bauunterhaltung

Maßnahmen zur laufenden Unterhaltung der verwaltungseigenen sowie der gemieteten und gepachteten Gebäude, Grundstücke, Außenanlagen und sonstigen Anlagen fallen nicht unter die Beschränkung des Art. 132 a LV, sofern eine verspätete Durchführung den Grundsätzen des § 7 LHO widerspricht. Laufende Unterhaltung umfasst Reparaturen, Brandschutzmaßnahmen, Wartung und Ersatz-/Erhaltungsbaumaßnahmen, die einen gebrauchsfähigen Zustand gewährleisten sollen.

4. Verfahrenshinweise

4.1 Weitergeltung der Verfahrensvorschriften

Für die Mittelbewirtschaftung in der „haushaltslosen Zeit“ gelten sinngemäß und soweit diese Verwaltungsvorschriften nichts anderes bestimmen, die Verfahrensvorschriften der Haushaltssatzung 2011.

4.2 Verantwortlichkeit

Die verantwortliche Bewirtschaftung der Mittel obliegt den Beauftragten für den Haushalt gemäß § 9 LHO. Diese Verantwortung bezieht sich ebenfalls auf die Anwendung der Rechtsgrundlagen der vorläufigen Haushaltsführung.

4.3 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 zu buchen wären. Die anzusprechenden Titel können bereits ab Eröffnung des Haushaltsjahres 2012 -unter Beachtung der Regelungen des Art. 132a LV- bebucht werden.

4.4 Haushaltssoll

Während der vorläufigen Haushaltsführung wird ein Haushaltssoll nicht ausgewiesen. Maßstab für die Zulässigkeit einer Ausgabe oder zum Eingehen einer Verpflichtung ist allein die Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 132a LV.

4.5 Geltungsbereich

Die Regelungen gelten für die Referate, Ämter und Amtsstellen des Magistrats.

Sie gelten für Eigen- und Wirtschaftsbetriebe nach § 26 LHO unmittelbar.

Im Übrigen gelten die Grundsätze - soweit die Verwaltungsvorschriften nicht unmittelbar Anwendung finden - sinngemäß für die von der Stadt Bremerhaven beherrschten Unternehmen, soweit diese Zuführungen aus dem Haushalt erhalten.

Bremerhaven, den 21.12.2011