

Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bremerhaven für das Haushaltsjahr 2022 auf der Grundlage der Ermächtigung nach Artikel 132a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

1. Vorbemerkung

Die Stadtverordnetenversammlung wird voraussichtlich am 16.12.2021 die Haushaltsplan-Entwürfe für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 beraten und beschließen. Anschließend wird von der Stadtkämmerei die Genehmigung der Haushalte 2022 und 2023 bei der Finanzaufsicht beim Senator für Finanzen in Bremen beantragt. Über die Genehmigung entscheidet der Senat der Freien Hansestadt Bremen auf Vorlage des Senators für Finanzen. Mit der Rechtskraft der Haushaltssatzung 2022 wird voraussichtlich im Februar 2022 gerechnet.

2. Mittelbewirtschaftung auf der Grundlage der Ermächtigung nach Artikel 132a Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV)

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung in der Zeit bis zur Rechtskraft des Haushalts 2022 richtet sich

- bei den Ausgaben unmittelbar nach Artikel 132a der BremLV,
- bei der Erhebung der Einnahmen unabhängig von der Rechtskraft des Haushalts sinngemäß nach § 34 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO),
- insgesamt nach den einschlägigen Bestimmungen der LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

Die Regelung des Artikels 132a BremLV 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 bestehende 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 der Stadt Bremerhaven handeln, die vor Beginn des Haushaltsjahres 2022 eingegangen wurden oder kraft Gesetzes entstanden sind. Hierzu zählen auch durch Rechtsverordnung oder Vertrag (zum Beispiel 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 Artikels 132a BremLV 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 zur Haushaltsstelle, der Beschlüsse und Beratungsergebnisse der Stadtverordnetenversammlung beziehungsweise des zuständigen Fachausschusses zu beurteilen. Dabei ist festzustellen, ob bereits mit Beginn der Maßnahme in vorherigen Haushaltsjahren eine Billigung durch die Stadtverordnetenversammlung beziehungsweise 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 2021 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.

„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.

Nicht zulässig im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung sind zum Beispiel

- Ausgaben, die erstmals in den Vorentwurf des Haushaltsplanes 2022 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,
- Gewährung von Leistungsprämien und -zulagen sowie die Einrichtung neuer Stellen, wenn diese Maßnahmen nicht zur Erledigung der Aufgaben zwingend erforderlich oder drittmittelfinanziert sind.

3. Besondere Hinweise (Detailregelungen)

3.1 Drittmittel

Ausgaben für personelle, konsumtive und investive Maßnahmen, denen **ausschließlich** zweckgebundene Einnahmen Dritter (100 % Drittmittel) zugrunde liegen, dürfen bis zur Höhe der jeweils eingegangenen Einnahmen geleistet werden.

Ausgaben für Maßnahmen, für die städtische Komplementärmittel einzusetzen sind, fallen grundsätzlich unter die Ausgabebeschränkung des Artikels 132a BremLV.

Über Ausnahmen zum Beispiel zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile, entscheidet der Magistrat (siehe zu 4.1).

3.2 Personal

Die Neueinstellung von Personal ist in allen Bereichen des Magistrats der Stadt Bremerhaven grundsätzlich nicht zulässig.

Ausnahmen werden nur dann zugelassen, wenn

- a) Auszubildende, Anwärter:innen oder Berufspraktikant:innen im Rahmen des Stellenplans 2021 eingestellt werden. Die Stellen für Referendar:innen und Nachwuchskräfte dürfen im Rahmen des Stellenplans 2021 ausgeschöpft werden;
- b) es sich um Übernahmen beziehungsweise Zuweisungen aus bedarfsbezogener Ausbildung handelt;
- c) bei Besetzungsverfahren beziehungsweise Berufungsverfahren eine Ausschreibung bereits vor Inkrafttreten dieser Verwaltungsvorschrift erfolgt ist;
- d) Einstellungen ausschließlich aus zweckgebundenen Drittmitteln finanziert werden (siehe zu 3.1).

Weitere Regelungen:

Die Kontingente für die Neueinstellungen aus den Bereichen Lehrkräfte und Polizei dürfen im Rahmen der vom Land Bremen vorgegebenen Zielzahlen und Budgetvereinbarungen ausgeschöpft werden. Für die übrigen Bereiche setzen Neueinstellungen verfügbare freie Stellenkontingente auf der Grundlage des Stellenplans 2021 oder eines Beschlusses des Personal- und Organisationsausschusses voraus.

Tarifbeschäftigte Lehrkräfte dürfen in das Beamtenverhältnis übernommen werden. Im Lehrkräftebereich sind Personalübernahmen von anderen Dienstherrn zulässig, soweit ein dienstliches Interesse besteht.

Neueinstellungen von pädagogischem und hauswirtschaftlichem Personal in Kindertagesstätten, im Helene-Kaisen-Haus und in Schulen sowie Neueinstellungen von Lehrmeisterkräften und Sprachförderlehrkräften in Schulen sowie von Verwaltungspersonal sind unter den oben genannten Voraussetzungen freier Stellenkontingente zulässig.

Ebenfalls sind Umsetzungen, Abordnungen und Versetzungen sowie Tauschversetzungen weiterhin möglich.

Die Aufstockung von Teilzeit sowie die Wiederaufnahme des Dienstes nach vorzeitiger Beendigung der Beurlaubung und die Verlängerung von auslaufenden Zeitverträgen sowie Beförderungen sind weiterhin zulässig.

Über weitere Ausnahmen, zum Beispiel bei zwingend notwendigen Einstellungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes, entscheidet der Magistrat (siehe zu 4.1).

3.3 Zuwendungen

Zuwendungen sind nur zulässig, sofern die Stadt Bremerhaven ein erhebliches Interesse an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der 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 **institutionelle Förderungen** nicht vorgenommen werden; es dürfen lediglich bereits im Vorjahr bewilligte institutionelle Förderungen fortgeführt beziehungsweise weitergeführt werden. Vor jeder Weiterführung einer Bewilligung sind die Voraussetzungen des § 23 LHO zu prüfen und zu dokumentieren. In dieser Zeit können neue **Projektförderungen** nicht bewilligt werden. Projektförderungen sind zeitlich als auch sachlich begrenzt und es besteht kein Zwang für Folgebewilligungen. Eine Fortsetzungsmaßnahme im Sinne des Artikels 132a BremLV liegt nicht allein deshalb schon vor, wenn im vorangegangenen Haushaltsjahr ein entsprechender Titel oder ein entsprechendes Förderprogramm vorhanden war. Durch eine derart weitgehende – vom Einzelvorhaben losgelöste – Auslegung werden die Bewilligungsspielräume in unzulässiger Weise vergrößert.

Die nach diesen Richtlinien zulässigen (vorläufigen) Zuwendungsbescheide und Zuwendungsverträge sind der Höhe nach nur nach Maßgabe der **restriktiven Regelungen** des Artikels 132a BremLV zu erlassen beziehungsweise abzuschließen. Dies bedeutet, dass die Ämter, Referate und Amtsstellen die Zuwendungsempfängenden darauf hinweisen müssen, dass Ausgaben aus vorläufig gewährten Zuwendungsmitteln grundsätzlich nur geleistet werden dürfen, wenn sie zur Erhaltung der Einrichtungen beziehungsweise zur Durchführung der Fördermaßnahme unabdingbar sind.

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

3.4 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2021 veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen gelten gemäß § 45 Absatz 1 Satz 2 LHO für den genannten Zweck bis zur Rechtskraft der Haushaltssatzung 2022 fort. Soweit in 2021 freigegebene Verpflichtungsermächtigungen noch nicht zu Rechtsverpflichtungen geführt haben, dürfen in 2022 rechtliche Bindungen bis zur Höhe der geplanten Kassenwirksamkeit (Abdeckung) 2022 eingegangen und ausgegeben werden.

Ausgaben aufgrund einer vor 2022 erteilten Verpflichtungsermächtigung, die in Zusammenhang mit der Abdeckung 2022 stehen, können im Rahmen der Ermächtigung nach Artikel 132a, Absatz 1, Buchstabe c) BremLV geleistet werden.

Sofern auf der entsprechenden Haushaltsstelle kein beziehungsweise kein ausreichender Ansatz im Vorentwurf des Haushaltsplans eingestellt wurde, ist vor Leistung dieser Ausgaben bei der Stadtkämmerei die Mittelinanspruchnahme zu beantragen.

Verpflichtungen für laufende Geschäfte nach Maßgabe des § 38 Absatz 5 LHO können bei Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 132a BremLV eingegangen werden.

3.5 Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) und Bauunterhaltung

Beschlossene Baumaßnahmen, die zwingend zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebes erforderlich sind oder die dem Ausbau und der Sicherstellung der Kinderbetreuung dienen, dürfen durchgeführt beziehungsweise 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 Artikels 132a BremLV. Laufende Unterhaltung umfasst Reparaturen, Wartung, Ersatzbaumaßnahmen und Erhaltungsbaumaßnahmen, die einen gebrauchsfähigen Zustand gewährleisten sollen. Brandschutzmaßnahmen sind erfasst, sofern sie zeitlich zwingend erforderlich sind.

3.6 Schulbetrieb

Anmietungen von Räumen beziehungsweise Mobilbauten, die aufgrund des anerkannten Schulbedarfes zwingend zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebes erforderlich sind sowie deren Ausstattung (analog Ziffer 2 a)) können vorgenommen werden.

4. Verfahrenshinweise

4.1 Ausnahmen

Über weitere Ausnahmen beziehungsweise Ausnahmen von den Detailregelungen der Nummern 3.1, 3.2 und 3.3 entscheidet der Magistrat. Alle Ausnahmen sind im Hinblick auf die bestehenden Regelungen zu begründen und zu dokumentieren. Das betreffende Fachamt, Referat bzw. die Amtsstelle hat der Vorlage für den Magistrat die Einschätzung der Stadtkämmerei beizufügen.

Auslegungsfragen der Fachämter, Referate und Amtsstellen werden durch die Stadtkämmerei im Einzelfall entschieden, gegebenenfalls unter Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes, sofern dies von der Stadtkämmerei für erforderlich gehalten wird. Kommt eine einvernehmliche Lösung nicht zustande, entscheidet hierzu der Magistrat.

4.2 Weitergeltung der Verfahrensvorschriften

Für die Mittelbewirtschaftung in der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten sinngemäß und soweit diese Verwaltungsvorschriften nichts anderes bestimmen, die Verfahrensvorschriften der Haushaltssatzung 2021.

4.3 Verantwortlichkeit

Die verantwortliche Bewirtschaftung der Mittel obliegt den Amtsleitungen und Referatsleitungen sowie den von Ihnen gegebenenfalls bestellten Beauftragten für den Haushalt gemäß § 9 LHO. Diese Verantwortung bezieht sich ebenfalls auf die Anwendung der Rechtsgrundlagen der vorläufigen Haushaltsführung.

4.4 Buchungen/Haushaltstitel

Die Einnahmen und Ausgaben sind während der vorläufigen Haushaltsführung an der Stelle zu buchen, an der sie auch bei einem beschlossenen rechtskräftigen Haushalt nach den einschlägigen Richtlinien zu buchen wären. Die anzusprechenden Titel können bereits ab Eröffnung des Haushaltsjahres 2022 unter Beachtung der Regelungen des Artikels 132a BremLV bebucht werden.

4.5 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 Artikel 132a BremLV.

4.6 Einrichtung / Änderung von Haushaltsvermerken und Haushaltsstellen

Haushaltsvermerke können nicht eingerichtet oder geändert werden. Bei Haushaltsstellen ist dies auf Antrag an die Stadtkämmerei möglich.

4.7 Ausgaben mit Deckung aus Rücklagenentnahmen

Anträge sind an die Stadtkämmerei zu richten, die das Votum des Finanz- und Wirtschaftsausschusses einholt.

4.8 Geltungsbereich

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

Sie gelten für 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 und Anstalten, soweit diese Zuführungen aus dem Haushalt erhalten.

Bremerhaven, den 24.11.2021