

**Neufassung der Tischvorlage für die Sitzung des Senats  
am 8. Juli 2014**

**Haushaltsrisiken im Haushaltsvollzug 2014 und daraus resultierender notwendiger Handlungsbedarf**

**A. Problem**

Im Vollzug der Haushalte 2014 haben sich nach derzeitigem Stand die nachfolgend beschriebenen Probleme ergeben:

**a) Ergebnis der Controllingberichte Produktgruppenhaushalt Januar bis April 2014**

Ausweislich der von den Ressorts erstellten Controllingberichte sind erhebliche Verschlechterungen im Gesamthaushalt zu erwarten. Den Berichten ist zu entnehmen, dass die Einhaltung des mit dem Haushaltsplan beschlossenen Budgets in etlichen Produktplanhaushalten und z.T. in erheblichem Umfang gefährdet ist: Im Bereich der Sozialleistungen, fallen erhebliche Mehrausgaben an, die u.a. aus den gestiegenen Flüchtlingszahlen (darunter auch die massiv gestiegene Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge) resultieren. Außerdem ist aufgrund gesteigener Betreuungsbedarfe von Mehrausgaben bei den Assistenzleistungen für behinderte Schüler/-innen einschl. der Klassenassistenten auszugehen. Darüber hinaus werden Mehrausgaben (z.B. Zuschüsse zur Kinderbetreuung oder auch aufgrund der aus dem Tarifabschluss TVöD resultierenden und nicht durch die Vorsorge gedeckten Mehrkosten) erwartet. Auch im Bereich der Einnahmen lassen sich nicht alle veranschlagten Erwartungen (Gewinnabführung der BLG, bei der Verkehrsüberwachung, im Rettungsdienst und der Spielbankabgabe) realisieren, so dass hierfür Ausgleichsvorschläge erforderlich werden.

Da die mit diesem ersten Controllingbericht mitgeteilten Erwartungen noch mit Schätzunsicherheiten verbunden sind, steht eine Konkretisierung der Höhe der Budgetrisiken, aber insbesondere auch die Darlegung ressortinterner Gegensteuerungsmöglichkeiten noch aus.

Zur Deckung möglicher Haushaltsrisiken hat der Senat zwar im Rahmen der Aufstellung der Haushalte 2014/2015 vorsorglich einen Risikofonds gebildet, allerdings ist dieser in Anbetracht der von den Ressorts erwarteten Budgetrisiken erheblich überzeichnet.

Zwar zeichnen sich z. T. im Haushalt weitere Ausgleichsmöglichkeiten ab, allerdings konnten diese noch nicht abschließend bewertet werden. Es ist davon auszugehen, dass

ein noch nicht ermittelter Betrag verbleibt, der von den Ressorts in Form einer Umlage (Inanspruchnahme der nach § 7 der Haushaltsgesetze vorzuhaltenden Planungsreserve) zu erwirtschaften sein wird.

**b) Auflösung der veranschlagten globalen investiven Minderausgabe**

Neben den unter a) beschriebenen Haushaltsrisiken besteht die Notwendigkeit, die in Höhe von 4,764 Mio. € veranschlagte globale investive Minderausgabe im Vollzug der Haushalte aufzulösen. Die Auflösung ist grundsätzlich durch Kürzung der investiven Ausgabenanschlüsse im Rahmen des § 7 der Haushaltsgesetze (ggf. auch durch Heranziehung investiver Mehreinnahmen) vorzunehmen. Auch hierüber ist im Rahmen des noch zu erstellenden Lösungskonzepts für die Haushaltsrisiken zu entscheiden.

**c) Urteil des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshof) zum Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014**

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 1. Juli 2014 (VerfGH 21/13) festgestellt, dass das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 486) gegen das Alimentationsprinzip als hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG verstößt, soweit die Bezüge der Besoldungs- und Versorgungsempfänger der Besoldungsgruppen A 11 bis A 16 sowie der Besoldungsordnungen B, C, H, R und W betroffen sind. Die landesbesoldungsrechtlichen Regelungen sind nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes somit mit Verfassungsrecht unvereinbar. Er ist der Auffassung, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber die Erhöhung der Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 11 und A 12 nicht auf 2 % beschränken und nicht schon ab Besoldungsgruppe A 13 auf jede Erhöhung der Grundgehaltssätze ohne sachlichen Grund verzichten darf, wenn er gleichzeitig eine Erhöhung der Bezüge in den Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 um 5,6 % als sachgerecht darstellt. Er hat aber ausdrücklich die Möglichkeit der Differenzierung und der Abweichung vom „Tarifergebnis“ beim TV-L bestätigt.

Durch das Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 in der Freien Hansestadt Bremen vom 25. Juni 2013 (Brem.GBl. S. 323) wurden die Bezüge der bremischen Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in Anlehnung an die

Vorgehensweise im Land Nordrhein-Westfalen erhöht. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes hat zunächst keine rechtlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Bezügeanpassung in den Jahren 2013 und 2014 im Land Bremen. Folglich sind aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen keine unmittelbaren rechtlichen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Dennoch wird der Senat die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes eingehend prüfen, zumal sich Bremen in seinem Vorgehen an NRW orientiert hat und dies gegenüber dem Stabilitätsrat berichtet hat.

Zwar wurde in Nordrhein-Westfalen offengelassen, in welcher Weise eine Anpassung der Bezüge der Beamtinnen und Beamten durchzuführen ist, die Klärung der Rechtmäßigkeit der Bremischen Besoldungsanpassung der Jahre 2013 / 2014 stellt aber mit dem Urteil ein erhebliches finanzielles Risiko für die Haushalte der Freien Hansestadt Bremen dar.

Aufgrund der insgesamt drohenden erheblichen Mehrbelastungen für die Haushalte in einer Größenordnung von über 60 Mio. € ist über geeignete Steuerungsmöglichkeiten für den weiteren Haushaltsvollzug 2014 zu entscheiden.

## **B. Lösung**

Es wird ab sofort eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 Landeshaushaltsordnung wie folgt beschlossen:

**In analoger Anwendung des Art. 132a Landesverfassung dürfen im laufenden Ausgabebereich nur Ausgaben geleistet oder Verpflichtungen eingegangen werden,**

- **um bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzliche und vertragliche Maßnahmen durchzuführen.**  
DIE BESTIMMUNG UMFASST ALLE EINRICHTUNGEN, WOBEI PERSONAL, BETRIEBSMITTEL UND GERÄTE NUR IN DEM UMFANG BEREIT GESTELLT WERDEN DÜRFEN, WIE DIES ZWINGEND ZUR ERHALTUNG DER EINRICHTUNGEN BZW. ZUR ERLEDIGUNG DER AUFGABEN ERFORDERLICH IST.
- **um rechtlich begründete Verpflichtungen der Freien Hansestadt Bremen zu erfüllen.**  
ES MUSS SICH UM VERBINDLICHKEITEN HANDELN, DIE VOR BEGINN DER BEWIRTSCHAFTUNGSMAßNAHMEN EINGEGANGEN WURDEN ODER KRAFT GESETZES ENTSTANDEN SIND. D.H., ZWAR BESCHLOSSENE, ABER TATSÄCHLICH NOCH NICHT BEGONNENE (RECHTSVERPFLICHTETE) MAßNAHMEN MÜSSEN GESTOPPT WERDEN.
- **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 DÜRFEN NUR GELEISTET WERDEN, SOFERN ES SICH UM DIE FORTSETZUNG VON MAßNAHMEN HANDELT.

DER BEGRIFF SONSTIGE LEISTUNGEN UMFASST INSBESONDERE AUCH DIE FÄLLE DER INSTITUTIONELLEN ODER DER PROJEKTFÖRDERUNGEN. DABEI SIND AUSGABEN NUR ZULÄSSIG, SOWEIT ES SICH DEM GRUNDE NACH UM DIE WEITERGEWÄHRUNG VON MITTELN HANDELT.

**Ausgaben sind nur zur Weiterführung wichtiger und dringlicher staatlicher Aufgaben, die unerlässlich sind, zulässig.**

Es gelten die nachfolgenden **Detailregelungen**:

1. Für die Personalausgaben:

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

Ausnahmen vom Einstellungsstopp werden nur dann zugelassen, wenn

- a) Auszubildende oder Anwärter im Rahmen der vom Senat beschlossenen Ausbildungsplanung für übernahmerelevante Ausbildungsberufe eingestellt werden.  
Im Übrigen ist die Einstellung von Auszubildenden oder Praktikanten bis zur Höhe von 95 % der in den Haushalten 2014/2015 vorgesehenen Kontingente zulässig. Die Kontingente für Referendare und Nachwuchskräfte dürfen ausgeschöpft werden.
- b) es sich um Übernahmen aus bedarfsbezogener Ausbildung in den Bereichen Polizei, Feuerwehr, Justiz, Steuerverwaltung handelt.
- c) bei Besetzungs- bzw. Berufungsverfahren eine Ausschreibung bereits erfolgt ist.
- d) Einstellungen ausschließlich aus zweckgebundenen Drittmitteln finanziert werden.
- e) aufgrund Schwerpunktsetzungen konkrete Maßnahmen vereinbart sind. Dies gilt für
  - Einstellungen im Produktbereich 21.01 Öffentliche Schulen der Stadtgemeinde Bremen und in der Produktgruppe 21.04.03 Sonst. schulische Leistungen und Fördermaßnahmen
  - Einstellungen im Bereich Asyl und Kinderbetreuung
- f) eine Einstellung zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend notwendig ist. Dabei gelten folgende Regelungen:  
Unbefristete Beschäftigungsverhältnisse sind nur zulässig, wenn das Beschäftigungsvolumen (Ist) des Kernbereichs einer Produktgruppe mindestens 5 % unterhalb der Beschäftigungs-Zielzahl liegt. Entsprechendes gilt für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse ausgegliederter Einrichtungen sowie auf nur anteilig drittmittelfinanzierten Planstellen und Stellen der Kernverwaltung.

Ausgenommen sind ressortinterne Versetzungen, Abordnungen und Personalaustausche, wenn sie keine budgetrelevanten Auswirkungen haben.

Alle Ausnahmen (siehe Nr. 7) vom Einstellungsstopp sind im Hinblick auf die o. a. Regelungen zu begründen und zu dokumentieren.

2. Ausgaben für Maßnahmen, denen zu mindestens 80% zweckgebundene Einnahmen Dritter zugrunde liegen, dürfen im Falle fest zugesagter Mittel geleistet werden. Für Projekte, die durch die EU bzw. den Bund mitfinanziert werden, gilt abweichend von Satz 1 ein Prozentsatz von 50%.
3. Zuwendungen (Zuschüsse zur Kinderbetreuung ausgenommen) dürfen nur in der Höhe geleistet werden, als diese zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebes zwingend erforderlich sind.  
**HINWEIS:** DIE DURCHSETZUNG DES IN DEN ZUWENDUNGSBESCHEIDEN/-VERTRÄGEN ENTHALTENEN WIDERRUFSVORBEHALTS (VGL. NR. 3.12.3 DER VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN ZUR DURCHFÜHRUNG DER HAUSHALTE 2014) IST JEWEILS ZU PRÜFEN.
4. Die o. g. Grundsätze gelten auch für die Verausgabung bremischer Programmmittel. Ausgaben dürfen nur geleistet werden, sofern einzelfallbezogen die Kriterien erfüllt sind. Stadtteilbezogene Programmmittel (z. B. Globalmittel für orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen, Zahlungen an die Stiftung Wohnliche Stadt sowie Mittel für Teilhabe von Flüchtlingen am Stadtleben) sind von den Bewirtschaftungsmaßnahmen ausgenommen.
5. Neue Baumaßnahmen dürfen nicht begonnen werden. Eine Maßnahmen ist neu, wenn
  - a) die Ausschreibung oder eine anderweitige rechtliche Verpflichtung für eine Baumaßnahme noch nicht vorliegt.
  - b) bei abgeschlossener Planung die Baudurchführung noch nicht begonnen wurde.

Dies gilt auch, sofern für die Maßnahme in diesem Haushaltsjahr keine Barmittel benötigt werden (Erteilung von Verpflichtungsermächtigungen).

Ausgenommen von diesen Regelungen sind die Baumaßnahmen für den Ausbau der Oberschule Lehmhorster Str. sowie Maßnahmen des Ganztagschulprogramms, sofern der Haushalts- und Finanzausschuss diese in seiner Sitzung am 11. Juli 2014 beschließen wird.

6. Unabdingbare Maßnahmen zur laufenden Unterhaltung der verwaltungseigenen sowie der gemieteten und gepachteten Gebäude, Grundstücke, Außenanlagen und sonstigen Anlagen fallen nicht unter die o.g. Beschränkungen. Laufende Unterhaltung umfasst Reparaturen, Brandschutzmaßnahmen, Wartung und Ersatz-/Erhaltungsbaumaßnahmen, soweit dies zur Erhaltung eines gebrauchsfähigen Zustands zwingend erforderlich ist.
7. Über Ausnahmen entscheidet der Senat. Auslegungsfragen werden von der Senatorin für Finanzen im Einzelfall entschieden. Sollte eine einvernehmliche Regelung zwischen den Beteiligten nicht möglich sein, entscheidet der Senat.
8. Die Regelungen gelten unmittelbar bzw. sinngemäß auch für Sonderhaushalte, Eigenbetriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO, Stiftungen öffentlichen Rechts und Immobilien Bremen, Anstalt öffentlichen Rechts. Im Übrigen gelten die Grundsätze 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.

Der Senat beabsichtigt, im Rahmen einer für den 29. Juli 2014 terminierten Arbeitssitzung die Gesamtproblematik der Haushaltsrisiken für das Jahr 2014 sowie Lösungsansätze zu beraten und das weitere Verfahren zu bestimmen. In die Beratung sollen auch die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse aus der Analyse des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen einfließen.

### **C. Alternativen**

Werden angesichts der geschilderten erheblichen Haushaltsverschlechterungen nicht vorgeschlagen.

### **D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

Angesichts der zu erwartenden erheblichen Verschlechterung der Haushaltslage sind bis zur abschließenden Analyse und Bewertung der erwarteten Haushaltsrisiken unverzüglich Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Die mit dieser Vorlage vorgeschlagene analoge Anwendung der restriktiven Regelungen für eine „haushaltslose Zeit“ unterstützt die Realisierung der von den Ressorts nach § 7 der Haushaltsgesetze vorzuhaltenden Planungsreserve.

Unmittelbare Auswirkungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen ergeben sich durch diese Vorlage nicht.

### **E. Beteiligung / Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt worden.

### **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Geeignet.

## **G. Beschluss**

1. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage der Senatorin für Finanzen vom 7. Juli 2014 zur Kenntnis, dass im Vollzug der Haushalte erhebliche Haushaltsrisiken erwartet werden.
2. Der Senat beschließt mit sofortiger Wirkung die in dieser Vorlage genannten generellen Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 41 LHO für den unmittelbaren Bereich des Haushaltes sowie für Sonderhaushalte, Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO sowie Stiftungen öffentlichen Rechts. Im Übrigen gelten die Grundsätze 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. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, eine Analyse und Bewertung der unter A. Problem beschriebenen erwarteten Haushaltsrisiken zur Arbeitssitzung des Senats am 29. Juli 2014 sowie Lösungsansätze zur Beratung vorzulegen.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, bei der Entwicklung eines Lösungskonzepts die Inanspruchnahme der nach § 7 Haushaltsgesetz vorzuhaltenden Planungsreserve einzubeziehen.
5. Der Senat bittet die Präsidentin des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen sowie den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft die Bewirtschaftungsmaßnahmen für ihre Haushalte zu übernehmen.