

Mitteilung des Senats vom 23. November 2010**Auswirkungen der Haushaltssperre**

Die Fraktion DIE LINKE hat unter Drucksache 17/1502 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Die vom Senat als Konsequenz der Ergebnisse der Mai Steuerschätzung gemäß § 41 Landeshaushaltsordnung in analoger Anwendung des Artikels 132 a Landesverfassung beschlossene haushaltswirtschaftliche Sperre („Bewirtschaftungsmaßnahmen“) mit ihren umfangreichen Detailregelungen verpflichtet die Ressorts, in ihrem Zuständigkeitsbereich und in eigener Verantwortung bis zum Ende des Jahres nur diejenigen Ausgaben zu leisten, die zum ordnungsgemäßen Dienstbetrieb unumgänglich sind. In konkreter Ausdifferenzierung der Zulässigkeit von Ausgaben bedeutet dies, dass nur Ausgaben zulässig sind,

- a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- b) um rechtlich begründete Verpflichtungen der Freien Hansestadt Bremen zu erfüllen,
- c) um Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

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

Investive Ausgaben sind ebenfalls von den Bewirtschaftungsmaßnahmen ausgenommen.

Über Ausnahmen von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet der Senat.

Eine konkrete, von den Ressorts zu erbringende Kürzungsquote wird nicht vorgegeben. Bewirtschaftungsmaßnahmen des Senats oder auch einzelner Ressorts reduzieren insofern nicht das bei den einzelnen Haushaltsstellen zur Verfügung stehende Ausgabesoll. Das gleiche gilt für den im Rahmen der Bewirtschaftungsmaßnahmen veranschlagten Einstellungsstopp.

Die im Haushaltsplan enthaltene Ausgabeermächtigung für konkrete Maßnahmen und Aufgaben wird mit diesem Instrument also nicht verändert.

Die vom Senat am 11. Mai 2010 beschlossenen Bewirtschaftungsmaßnahmen sollen vielmehr „flankierend“ dazu beitragen, die tatsächlichen Ausgaben insgesamt der Höhe nach zu begrenzen. Sie wirken darüber hinaus auch unterstützend bei der Erbringung der vom Senat am 7. September 2010 beschlossene Ressortumlage in Höhe von 4,28 Mio. €.

Die Einzelprüfung, ob eine Ausgabe geleistet werden kann oder darf, obliegt allein den in den Ressorts für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln verantwortlichen Personen.

Die einzelnen Fachressorts haben im Rahmen der Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof den Nachweis zu erbringen, dass die geleistete Ausgabe trotz der beschlossenen „Haushaltssperre“ notwendig war.

Eine dezentrale oder zentrale Erfassung über die im Haushaltsplan zwar zulässigen, aufgrund der Bewirtschaftungsmaßnahmen tatsächlich aber nicht geleisteten Ausgaben erfolgt nicht. Die von der Fraktion DIE LINKE erbetene Quantifizierung der Ausgaben, die aufgrund der Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht geleistet wurden, also eine Zusammenstellung, welche Vorhaben, Leistungen oder Zuwendungen gestrichen worden sind, ist deshalb in der gewünschten Form nicht möglich.

Allenfalls können aus den regelmäßig von den Ressorts vorgelegten Controllingberichten ab dem 3. Quartal zusammenfassend für den Gesamthaushalt erste „Trendaussagen“ zur generellen Ausgabeentwicklung getroffen werden. Jedoch lassen sich auch hieraus keine belastbaren Rückschlüsse ableiten, in welcher Größenordnung das Haushaltsergebnis auf den Bewirtschaftungsmaßnahmen beruht.

Bewirtschaftungsmaßnahmen unterscheiden sich insofern von den ebenfalls möglichen konkret für die Ressorts vorgegebenen Einsparverpflichtungen, z. B. nach dem sogenannten Quotenmodell. Hierbei werden den einzelnen Ressorts entweder pauschal oder aber auch nach unterschiedlichen Detaillierungsgraden Einsparungsverpflichtungen aufgegeben, deren Nachweis die Ressorts durch die Nennung konkreter Einsparhaushaltsstellen belegen müssen. Die der Senatorin für Finanzen so aufgegebenen Beträge werden zentral bei den einzelnen Haushaltsstellen gesperrt und verringern so das bei der Haushaltsstelle zur Verfügung zulässige Ausgabesoll.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Senat die Große Anfrage wie folgt:

1. Finanzielle und leistungsmäßige Auswirkungen der Haushaltssperre

Welche Einsparungen haben sich durch die Haushaltssperre im Vergleich zum ursprünglich geplanten Haushalt 2010 ergeben? Wir bitten um Mitteilung

- a) der gesamten Summe,
- b) der gesamten Summe als Prozentzahl der Summe aller Ausgaben Bremens,
- c) der einzelnen Summen für die verschiedenen Kategorien von Ausgabearten, die z. B. dem „Quotenmodell“ zugrunde liegen: dem Grunde und der Höhe nach gesetzlich verpflichtet, dem Grunde nach gesetzlich verpflichtet, teilweise gesetzlich verpflichtet, voll aufgrund bestehender Beschlüsse, Verträge bzw. sonstiger Bindungen verpflichtet, teilweise aufgrund bestehender Beschlüsse, Verträge bzw. sonstiger Bindungen verpflichtet, ohne Bindung,
- d) der Summe für die einzelnen Produktgruppenpläne,
- e) eine Darstellung pro Produktgruppe:
 - a) Welche Projekte wurden in besonderem Maße von Kürzungen betroffen?
 - b) Wo waren besondere Einsparungen möglich?
 - c) Welche größeren Vorhaben konnten zurückgestellt werden?
 - d) Welche Zuwendungsempfänger bekamen Zuwendungen gekürzt?
 - e) Unter jeweils welche Ausgabenkategorie (siehe Frage c)) fielen die durchgeführten Kürzungen?

Wie bereits in der Vorbemerkung dargestellt, lassen sich die konkreten haushaltsmäßigen Ergebnisse der Bewirtschaftungsmaßnahmen („Haushaltssperre“) im Einzelfall nicht konkret nachweisen. Eine konkrete Darstellung der finanz- und leistungsmäßigen Auswirkungen der Haushaltssperre und der sich ergebenden Einsparungen ist deshalb in dem gewünschten Detaillierungsgrad, insbesondere in der Darstellung pro Produktgruppe, nicht möglich.

Wie sich die Bewirtschaftungsmaßnahmen für den Gesamthaushalt auswirken, könnte sich aus dem Controllingbericht 01-09 ergeben, der aktuell von der Senatorin für Finanzen vorbereitet und dem Haushalts- und Finanzausschuss zu seiner Sitzung am 3. Dezember 2010 zur Beratung vorgelegt wird. Verlässliche und belastbare Aussagen zu den Gesamtausgaben werden allerdings erst nach Ablauf des Haushaltsjahres 2010, also frühestens Anfang 2011 möglich sein.

2. Finanzielle und leistungsmäßige Auswirkungen des Einstellungsstopps

Welche Einsparungen haben sich durch den Einstellungsstopp im Vergleich zu den ursprünglich geplanten Stellenplänen des Haushalts 2010 ergeben? Wir bitten um Mitteilung

- a) der gesamten Summe,
- b) der gesamten Summe als Prozentzahl der Summe aller Ausgaben Bremens,
- c) der Anzahl der nicht besetzten Stellen pro Produktgruppenplan und die damit verbundene Einsparungssumme pro Produktgruppe,
- d) eine Darstellung pro Produktgruppe:
 - a) Wie hat sich die Anzahl der Überlastungsanzeigen in den letzten drei Jahren entwickelt?
 - b) Sieht der Senat einen Zusammenhang zwischen dem Einstellungsstopp und der Entwicklung der Überlastungsanzeigen in bestimmten Bereichen (Ämtern, Dienststellen)?
 - c) Gibt es Bereiche (Ämter, Dienststellen), deren Funktion durch Personalmangel behindert, gefährdet oder gestört ist, und wenn ja, welche Bereiche sind das?

Wie bereits in der Vorbemerkung dargestellt, lassen sich die Ergebnisse der Bewirtschaftungsmaßnahmen („Haushaltssperre“) für einzelne Dienststellen nicht konkret nachweisen. Dies gilt umso mehr für den Bereich des Personals, in dem am 8. März 2010 keine generelle Wiederbesetzungssperre, sondern eine Einschränkung externer Einstellungen beschlossen wurde. Diese Maßnahme dient dazu, die Einhaltung der Personalhaushalte insgesamt sicherzustellen, indem den Ressorts und Dienststellen vorgegeben wurde, freiwerdende Stellen zunächst auf verwaltungsinternem Wege auszuschreiben. Die Dienststellen können ihre in den Haushalten zugewiesenen Personalbudgets weiterhin ausschöpfen, sind aber zur Wiederbesetzung freier Stellen zunächst auf interne Ausschreibungen beschränkt.

Einsparungen lassen sich daher nicht auf Dienststellen- oder Produktgruppenebene darstellen, sondern für den Gesamthaushalt. Darüber hinaus weist der Senat darauf hin, dass er für bestimmte Personalgruppen eine Ausnahme von der Einschränkung externer Ausschreibungen beschlossen hat, sodass z. B. geplante Übernahmen aus Ausbildung und Referendariat (Polizei, Lehrer, Steuer, Feuerwehr, im Justizbereich sowie in der allgemeinen Verwaltung) durchgeführt werden können sowie die externe Ausschreibung von wissenschaftlichem und Lehrpersonal an Hochschulen gewährleistet ist. Insgesamt wurden im Jahr 2010 bis Ende Oktober 205 Ausschreibungen auf internem Wege veröffentlicht. Für 19 Ausschreibungen wurde eine Ausnahmegenehmigung zur externen Ausschreibung nach einer erfolglos durchgeführten internen Ausschreibung durch den Senat erwirkt. Nimmt man an, dass pro Ausschreibung im Schnitt ein Beschäftigungsvolumen besetzt wird, ergibt sich die Summe von 186 Beschäftigungsvolumen, die durch interne Ausschreibungen besetzt werden. Im Vergleichszeitraum des vergangenen Jahres wurden rd. 112 interne Ausschreibungen durchgeführt.

Auf die Wirkung des Senatsbeschlusses weisen auch die vorläufigen Zahlen der Veränderung der externen Ausschreibungen hin. Insgesamt ist die Zahl der externen Ausschreibungen im Mittel um rd. sieben pro Monat (von rd. 42 im Vorjahr auf rd. 35) in den ersten zehn Monaten des Jahres 2010 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum gesunken, das entspricht einer Abnahme um ca. 16 %.

Mögliche Ansatzpunkte zu der Frage, wie sich die Bewirtschaftungsmaßnahmen für den Gesamthaushalt auswirken, könnten sich aus dem Controllingbericht 01-09 ergeben (siehe oben Antwort zu 1.).

Überlastanzeigen sind keine arbeits- oder beamtenrechtlichen Steuerungsinstrumente. Insofern werden derartige Meldungen im öffentlichen Dienst in Bremen nicht systematisch erfasst. Der Senat sieht deshalb, aber auch in Hinblick auf die Möglichkeit interner Besetzungsmöglichkeiten keinen Zusammenhang zwischen sogenannten Überlastanzeigen und der Maßnahme des Einstellungsstopps.

Der Senat und die Ressorts nehmen ihre Verantwortung gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Bezug auf die Arbeitsbelastung ernst. Bei Hinweisen auf erhöhte Personalbedarfe werden durch die Ressorts Gegensteuerungsmaßnahmen im Rahmen der dezentralen Personalverantwortung durchgeführt. Gegebenenfalls wird, wie zum Beispiel in der Vergangenheit im Bereich Kindeswohl, Personal durch den Senat nachgesteuert.

3. Beurteilung von Aufwand und Ertrag

Eine Haushaltssperre bedeutet eine umfangreiche bürokratische Mehrbelastung der Dienststellen, weil für jede Ausgabe begründet werden muss, warum ihre Zahlung unabweislich ist. Wie beurteilt der Senat die erfolgten Einsparungen durch die Haushaltssperre im Verhältnis zum zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Ressorts?

Haushaltssperren sind auch in den vergangenen Jahren geübte Verwaltungspraxis. Insofern besteht innerhalb der Verwaltung weitgehende Verfahrenssicherheit zum Umgang mit entsprechenden Regelungen. Die vom Senat beschlossenen Bewirtschaftungsmaßnahmen führen daher zu keinen umfangreichen bürokratischen Mehrbelastungen in den Dienststellen. Auch unabhängig von den bestehenden Bewirtschaftungsmaßnahmen ist im Bereich der konsumtiven Ausgaben und der Personalausgaben vor Auftragsvergabe die Notwendigkeit der vorgesehenen Beschaffung – je nach Art und Umfang der Maßnahme – nachzuweisen und gegebenenfalls auch schriftlich gegenüber dem Budgetverantwortlichen zu begründen. Ein verwaltungsmäßiger Mehraufwand bei den senatorischen Dienststellen entsteht nur in den Fällen, in denen der Senat um eine Ausnahme von den Bewirtschaftungsmaßnahmen gebeten wurde. Der hiermit verbundene Aufwand lässt sich zwar nicht exakt ermitteln, dürfte aber eher als gering eingestuft werden und wird vom Senat als Bestandteil der Regelaufgaben in den senatorischen Dienststellen angesehen.

4. Verhältnis zu den notwendigen Kürzungen im Rahmen des „Sanierungspfades“

- a) Wie beurteilt der Senat die erfolgten Einsparungen durch die Haushaltssperre in 2010 vor dem Hintergrund der von der „Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister“ (ZDL) errechneten Kürzungen der bremischen Primärausgaben um 28 %, die notwendig sein werden, um bis 2020 die Vorgaben des „Sanierungspfades“ zu erfüllen?

Unabhängig von der Höhe (siehe dazu Vorbemerkung und Antwort zu Frage 1) sind unterjährige Einsparungen im Haushaltsvollzug durch eine sogenannte Haushaltssperre nicht mit den Vorgaben für den längerfristigen Konsolidierungskurs vergleichbar. Während im Fall der Haushaltssperre durch den Haushaltsplan bereits eine generelle Ausgabenermächtigung für den genannten Zweck besteht und insofern in aller Regel weitergehende Festlegungen erfolgt sind, besteht für zukünftige Haushaltsjahre bzw. für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bzw. des darüber hinausgehenden Konsolidierungszeitraums ein längerer Vorlauf, der eine Realisierung des jeweiligen Konsolidierungsbeitrages ermöglicht.

- b) Könnten die erzielten Einsparungen aufgrund der Haushaltssperre und des Einstellungsstops ein Hinweis darauf sein, dass eine solche Kürzung der bremischen Finanzen nicht zu erreichen ist?

Auf die Vorbemerkung bzw. Antwort zu Frage 1 wird verwiesen; im Übrigen „nein“.