

# **Lehrskript**

# **Öffentliche Finanzwirtschaft**

# **Haushaltsrecht**

**für die**

**Hochschule für Wirtschaft  
und Recht Berlin**

**Fachbereich 3 - Allgemeine Verwaltung**

**Studiengang: Öffentliche Verwaltung**

**Thomas Griewald**

Dieses Lehrskript richtet sich an alle am Haushaltsrecht Interessierten mit Schwerpunkt auf die Gegebenheiten im Land **Berlin**. Durch seinen in der Tiefe gestaffelten Aufbau verschafft es einen Überblick über die relevanten Bestimmungen und Abläufe und richtet sich auch an die mit der Befassung öffentlicher Haushaltsmittel beauftragten Personen.

Dieses Lehrskript soll Ihnen dabei helfen, sich die Fülle an Vorschriften und Informationen zum Thema Öffentliche Finanzwirtschaft - Haushaltsrecht strukturiert anzueignen. Es ist ein komprimierter Leitfaden, der anhand der Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und Kommentare sowie der Fachliteratur (Bibliothek 86 C und D) vertieft werden kann und im Falle der Anwendung auch werden muss. Für eine zielgerichtete Suche befindet sich ein Stichwortverzeichnis am Ende des Lehrskripts.

Für eine vollumfängliche Darstellung des Haushaltsrechts (inklusive Vergaberecht) verweise ich auf meinen Lehrbrief (*im Aufbau*).

Wenn fremde Quellen herangezogen werden, sind diese benannt.

Hinweis zu Leistungsnachweisen: Die Aneignung des hier dargestellten Stoffes ist lediglich die Basis des Lernzieles. Es kommt darauf an, das Material in Sachverhalten und Fragestellungen anwenden zu können.

Der Aufbau ist logisch aufeinander aufbauend in der Tiefe gestaffelt:

## Grundlagen

Die hier dargestellten Themen sind auf die wesentlichen Bestandteile (Grundlagen) reduziert und stellen das erforderliche Basiswissen dar.

## Ergänzungen

Mit Hilfe der Ergänzungen wird das Basiswissen durch weitergehende Erklärungen und auf zusätzlichen Wegen gefestigt.

## Erweiterungen

Die Erweiterungen dienen den Interessierten, ihr Wissen zu verbreitern und zu vertiefen, da das Haushaltsrecht zusätzlich in das spezielle Haushaltsrecht untergliedert wird - in diesem Skript Zuwendungsrecht und Vergaberecht, sowie weiterhin bspw. Steuerrecht usw.

## Materialien:

Die hier benannten Vorschriften finden Studierende in Moodle sowie bei diesen Links:

Landeshaushaltsordnung Berlin (inklusive Ausführungsvorschriften):

[http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/haushaltsrecht/131125\\_lho\\_und\\_av.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/haushaltsrecht/131125_lho_und_av.pdf)

Bundeshaushaltsordnung

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bho/gesamt.pdf>

Haushaltsgrundsätze-gesetz:

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hgrg/gesamt.pdf>

VOL/A - Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen:

<http://bmwi.de/DE/Service/gesetze,did=191324>

## 1. Öffentliche Finanzwirtschaft - Haushaltswesen

Das Haushaltsrecht betrachtet die zur Erledigung der **öffentlichen Aufgaben** erforderlichen Öffentlichen Ressourcen. Nach einheitlichen Kriterien werden finanzwirksame Handlungsweisen vorgegeben und ihr Nachweis formal und nachprüfbar festgelegt. Zu den öffentlichen Ressourcen zählen neben den Finanzmitteln auch Vermögenswerte und Rechte.



- Gesetzgebung,
- Haushalts-Plan



- Budgethoheit
- Befugnisse
- Verantwortlichkeiten
- Rechnungshof,



- Haushalts-Grundsätze
- Haushalts-Planung
- Abweichungen (Vermerke)
- Bewirtschaftung
- Abweichungen (E/A)
- Rechnung (Entlastung),
- Haushalts-Plan

### 1.1 Öffentliche (staatliche) Aufgaben

Die öffentliche Verwaltung - gemäß Artikel 20 (3) Grundgesetz gebunden an Gesetz und Recht - erbringt Leistungen, die sich direkt (dem Grunde und der Höhe - **Pflichtaufgaben**) oder dem Grunde nach (**freiwillige Aufgaben**) aus den Gesetzen ergeben. Genau wie die Gesetzgebung unterliegen auch die öffentlichen Aufgaben einer stetigen Entwicklung und Änderung, „ob“ sie durchgeführt werden und „wie“ bzw. in welchem Umfang.

Zu ihnen gehören (bzw. können gehören), Beispiele:

- öffentliche Sicherheit und Ordnung,
- soziale Sicherung,
- Bildung und Schulen,
- Wissenschaft und Forschung,
- Steuererhebung,
- Gesundheit,
- Verkehr, Infrastruktur,
- Verwaltung der Verwaltung,
- auch: Wirtschaftsförderung(?) Jugend(?) Kultur(?) Sport(?) Wohnungsbau(?)...

## 1.2 Öffentliche Finanzwirtschaft

Um die Vorgehensweise innerhalb des Haushaltswesens und den Regelungsbedarf des Haushaltsrechts grob darstellen zu wollen, kann man sich einer Definition des Begriffs der Öffentlichen Finanzwirtschaft bedienen:

**Die Öffentliche Finanzwirtschaft betrachtet die Gesamtheit aller Maßnahmen, die erforderlich sind, um die notwendigen Mittel zur Durchführung öffentlicher Aufgaben zu gewinnen, zu verwalten und zu verwenden**

Was ist erforderlich?
Was bedeutet Notwendigkeit?!
Was sind öffentliche Aufgaben?
Wie gewinnen?
Wie verwalten (HH-Recht)?
Wofür verwenden (HH-Plan)?

## 1.3 Haushaltsrecht

### 1.3.1 Verfassung von Berlin (VvB) - allgemeine Regelungen

Das Haushaltsrecht folgt den verfassungsmäßigen Grundsätzen. Daher finden wir viele Vorgaben für alle/andere Lebensbereiche auch in Regelungen des Haushaltsrechts wieder. Beispiele hierfür sind, Verfassung von Berlin Artikel:

- 2 (Träger der öffentlichen Gewalt),
- 3 (Gewaltenteilung, Gesetzgebungsbefugnis, Volksvertretung),
- 10 (Gleichheitsgrundsatz, Diskriminierungsverbot),
- 36 (Grundrechtsbindung der Gewalten),
- 58 (5) (Ressortverantwortung),
- 66 (2) (Bezirke: Grundsätzen der Selbstverwaltung).

### 1.3.2 Verfassung von Berlin - Abschnitt VIII Finanzwesen

Elementare Bestimmungen des Haushaltsrechts genießen Verfassungsrang, Artikel:

- 85 VvB: Haushaltsgesetz, Haushaltsplan, Globalsummen
- 86 VvB: Ermächtigungsrahmen, Finanzplanung
- 87 VvB: Einnahmen, Kreditobergrenze
- 88 VvB: Haushaltsüberschreitungen
- 89 VvB: Vorläufige Haushaltswirtschaft
- 91 VvB: Haftung im Finanzwesen
- 94 VvB: Rechnungslegung, Entlastung
- 95 VvB: Rechnungshof

## 2. Haushaltsgrundsätze

Auch die Haushaltsgrundsätze könnten in einem Satz erklärt werden. Die Erklärung erfolgt aus der Einzelbetrachtung:

<b>Der finanzielle Ermächtigungsrahmen zur sparsamen Erledigung der Aufgaben der Verwaltung wird vor dem Beginn des Haushaltsjahres durch das jährliche Haushaltsgesetz, beschlossen vom Abgeordnetenhaus von Berlin, mit dem dazugehörigen nach Einzelplänen unterteilten Haushaltsplan festgestellt, welcher in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen veranschlagt ist, in dem alle Einnahmen nach Entstehungsgrund und alle Ausgaben nach Verwendungszweck dargestellt sind.</b>	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
	Vorherigkeit
	Jährlichkeit
	Budgetrecht des Parlamentes
	Einheit, Vollständigkeit, Wahrheit, Klarheit
	Gesamtdeckung, Haushaltsausgleich
	sachliche Bindung, Einzelveranschlagung, Bruttoprinzip
	Öffentlichkeit

### 2.1.1 Haushaltsrecht - Synopse der Grundsätze

Die Einheitlichkeit des Haushaltsrechts wird im Vergleich der Gesetze deutlich. Die Landeshaushaltsordnung Berlin (LHO) behandelt die Haushaltsgrundsätze nahezu an identischer Stelle, wie die Bundeshaushaltsordnung (BHO). Beide ergeben sich aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG).

HH-Grundsatz	LHO	BHO	HGrG
Vorherigkeit	2	1	
Jährlichkeit	2, 4, 11, 72	1, 4, 11, 72	4, 9, 34
Wirtschaftlichkeit & Sparsamkeit	7	7	6
Gesamtdeckung	8	8	7
Einzelveranschlagung	15, 17	15, 17	12, 20
Einheit, Vollständigkeit	11	11	8
Wahrheit, Klarheit	13, 14, 17	13, 14, 17	11, 12
sachliche Bindung	45, 71	45, 71	20, 27
zeitliche Bindung	2, 6, 11, 45, 56	2, 6, 11, 45, 56	11, 27
Bruttoprinzip	15, 35	15, 35	12, 20
Budgetrecht des Parlamentes	(Art. 85 VvB)	(Art. 110 GG)	
Öffentlichkeit			

### 2.1.2 Haushalts-Rechtsgrundlagen Berlins

1. Verfassung von Berlin (Abschnitt VIII)
2. Gesetze und Verordnungen:
  - Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG),
  - Landeshaushaltsordnung (LHO),
  - jährliches Haushaltsgesetz (HG),
  - Gesetz über Gebühren und Beiträge (GebBeitrG),
  - Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz,
  - (VOL, VOB, VOF, GWB, VgV > *siehe Vergabe*)
3. Verwaltungsvorschriften:
  - Ausführungsvorschriften zur LHO,
  - Haushaltstechnische Richtlinien HtR (Veranschlag),
  - Verwaltungsvorschriften (VV): Aufstellungs-rundschreiben (AR), Haushaltswirtschafts-rundschreiben (HWR), Abschluss-rundschreiben (AbRdSchr),
  - Verwaltungsvorschrift zur Software ProFiskal (VVOrg-ProFiskal),
  - Ausführungsvorschriften für Baumaßnahmen (A-Bau),
  - sonstige Rundschreiben.

### 2.1.3 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - StWG

Als Mittel der bundesweiten **Konjunkturpolitik** dient das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG), dass an mehreren Stellen der LHO erwähnt wird [§§ 25 (2), 41 (1), 42 (1)] und gesamtwirtschaftliche Ziele definiert, die (*angeblich?*) eine funktionierende Volkswirtschaft garantieren sollen:

- Stabilität des Preisniveaus,
- hoher Beschäftigungsstand,
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht,
- stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

Die Haushaltsgrundsätze stellen einen **Leitfaden** durch das Haushaltsrecht dar. Die im Folgenden dargestellten Abweichungen von ihnen, sind nur auf gesetzlicher Grundlage (LHO, Haushaltsgesetz) möglich. Orientiert an der Reihenfolge der Landeshaushaltsordnung beginnen wir in der Darstellung zunächst mit einer Stufe höher, der Verfassung von Berlin. Im Artikel 85, sowie § 2 LHO, ist das

## 2.2 Budgetrecht des Parlamentes

festgeschrieben. Der veranschlagte Haushaltsplan wird mit einem Gesetz (Haushaltsgesetz) festgestellt. Die Verwaltung ist an die Gesetze gebunden und darf daher bei der Durchführung der öffentlichen Aufgaben vom Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan nur abweichen, wenn dafür eine **gesetzliche Ermächtigung** vorliegt. Bei der Ausübung des Ermessens ist - auch bei gesetzlicher Ermächtigung - das Budgetrecht des Parlamentes stets zu beachten und zu wahren.

### 2.2.1 Ausnahme: Notbewilligungsrecht

des Senators für Finanzen nach § 37 LHO (siehe Mehrausgaben).

## 2.3 Notwendigkeit der Ausgaben

§ 6 und § 1 LHO legen fest, dass nur die notwendigen Ausgaben zur Erledigung der Aufgaben der Verwaltung zu veranschlagen und zu verausgaben sind - § 34 (2) LHO. Grundlage jeder Planung ist demzufolge die (wirtschaftliche und sparsame) Erledigung **öffentlicher Aufgaben**. Die Ausgabeansätze des Haushaltsplans stellen einen **Ermächtigungsrahmen** (Höchstgrenze) dar, der nur im Falle der Notwendigkeit ausgeschöpft werden darf (§ 3 LHO). Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.

### 2.3.1 Aspekte der Notwendigkeit

- gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung,
- Geeignetheit - Erreichung des beabsichtigten Zwecks,
- sachliche Erforderlichkeit - der Sache nach erforderlich, um Pflichtverletzungen oder unverhältnismäßige Schäden zu vermeiden,
- zeitliche Erforderlichkeit - zeitlich nicht aufzuschieben, um Schaden zu vermeiden bzw. den beabsichtigten Erfolg zu sichern.

### 2.3.2 Haushaltsgrundsatz der Bewirtschaftung von Ausgaben

Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung (Erledigung öffentlicher Aufgaben) erforderlich sind - § 34 (2) LHO.

## 2.4 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Der Grundsatz zieht sich wie ein roter Faden durch das gesamte Haushaltsrecht und auch seiner Spezialisierungen, bspw. Vergaberecht, Zuwendungsrecht. Der Grundsatz wird immer im Doppel genannt, da Wirtschaftlichkeit nicht automatisch sparsam und sparsam oft nicht wirtschaftlich ist. Daher muss immer ein **Abwägungsprozess** vorgenommen werden, um ein möglichst günstiges **Verhältnis** zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln zu erzielen. Hierzu ist der Zweck eindeutig zu definieren. Die geplanten/eingesetzten Mittel müssen erforderlich zur Zweckerreichung sein = **Effektivität**. In der (vergleichenden) Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind alle Mittel und Kosten (auch jene ohne direkten Mittelfluss) zu berücksichtigen = **Effizienz**. Abhängig von der zu erledigenden Aufgabe sind das (Kosten) **Minimalprinzip** (bestimmtes Ergebnis mit minimalen Kosten) oder das (Nutzen) **Maximalprinzip** (mit festgelegten Kosten ein möglichst großes Ergebnis) heranzuziehen. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet auch zur **Aufgabenkritik**.

(§ 7 Abs. 1 Satz 2 LHO), ob die Leistungen durch Entstaatlichung erledigt werden können. Auch hierbei gilt: Zweck deutlich definieren, Erforderlichkeit, Effektivität, Effizienz. Der Einsatz einer **Kosten- und Leistungsrechnung** (§ 7 (3) LHO) ergänzt und unterstützt die Einhaltung dieses elementaren Haushaltsgrundsatzes.

#### 2.4.1 Wirtschaftlichkeit - ökonomisches Prinzip

Günstigstes Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den hierfür eingesetzten Mitteln (Finanzmittel und Ressourcen).

- Minimalprinzip (Sparsamkeit): bestimmtes Ergebnis mit minimalem Einsatz.
- Maximalprinzip: mit einem bestimmten Einsatz möglichst großes Ergebnis.
- Kombination? - „Optimum“

## 2.5 Jährlichkeit

Auch der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit findet sich an vielen Stellen der LHO (§§ 2, 4, 11, 72). Da der Haushaltsplan für ein Haushaltsjahr (Haushaltsjahr gleich Kalenderjahr § 4 LHO) festgestellt wird, wirkt die Jährlichkeit auch auf die Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung. Man spricht auch von der **zeitlichen Bindung**.

So bezeichnete Doppelhaushaltspläne (Berlin), also für zwei Jahre, stellen keine Ausnahme vom Jährlichkeitsprinzip dar, da sie nach Jahren **getrennt** veranschlagt werden (§ 2 LHO).

Eine „ausnehmende Wirkung“ entfalten die **Verpflichtungsermächtigungen**, die zwar nicht zu Ausgaben im Geltungsjahr führen, jedoch die Ausgabemittel der Folgejahre im **Voraus binden**.

#### 2.5.1 Ausnahme: Übertragbarkeit

Übertragbare Ausgaben nach § 19 LHO sind Ausgaben

- für Investitionen,
- aus zweckgebundenen Einnahmen und
- im Haushaltsplan für übertragbar erklärte Ausgaben (Übertragbarkeitsvermerk).

Sie stellen eine gesetzliche begründete Durchbrechung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit dar.



### 2.5.2 Ausnahme: Rücklagen

Die Rücklagen nach § 62 LHO (Auswirkung des Neuen Steuerungsmodells) stellen eine gesetzliche begründete Durchbrechung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit dar. Ausgaben im aktuellen Haushaltsjahr fließen an ein **Nebenbuch** (Nachweis in der Vermögensrechnung, 9er Titel), welche in folgenden Jahren über die entsprechende Einnahme, als **zusätzliche Ausgabeermächtigung** für den vorher bestimmten **Zweck** zur Verfügung stehen.

- Kassenverstärkungsrücklage (§ 62 Abs. 1 LHO);
- Andere Rücklagen (§ 62 Abs. 2 LHO)
  - Zweckbestimmung, Ansammeln (Zeitkomponente), Ausnahmefall, Abstimmung mit SenFin;
- Erfolgsrücklage (§ 62 Abs. 3 LHO)
  - Eigenverantwortliche, wirtschaftlichkeitssteigernde Managementmaßnahmen eines Leistungs- und Verantwortungszentrums oder einer Serviceeinheit, Kapitelabschluss nicht schlechter als im Haushaltsplan vorgesehen.

## 2.6 Vorherigkeit

Aus dem Erfordernis der Gesetzesgrundlage (Ermächtigung durch das Haushaltsgesetz) ergibt sich die Bedingung der Vorherigkeit. Jedes planmäßige (und damit wirtschaftliche und sparsame) Vorgehen bedarf vorhergehender Überlegungen. Somit ist der Grundsatz auch in der Haushaltswirtschaft bei der Inangriffnahme von Maßnahmen und der Einholung erforderlicher Einwilligungen (bspw. Maßnahmen nach § 37 LHO) zu beachten.

### 2.6.1 Ausnahme: Nothaushalt

Ist der Haushaltsplan zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt, so ist gemäß Artikel 89 VvB der Senat (-or/-in für Finanzen) zu **vorläufigen** Regelungen ermächtigt, damit die **unbedingt notwendigen** (2.3.1) Ausgaben geleistet werden können, um

- bestehende Einrichtungen zu erhalten,
- die gesetzlichen Aufgaben und die rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen,
- Bauvorhaben weiterzuführen und
- eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung aufrechtzuerhalten.

### 2.6.2 Nachtragshaushaltsplan

Die Vorherigkeit wird durch einen (später beschlossenen) Nachtragshaushalt nicht durchbrochen, da dieser eine Korrektur (aufgrund neuer

Erkenntnisse) darstellt, die bei vorherigem Wissen im ursprünglichen Haushaltsplan berücksichtigt worden wären, und auf den Beginn des Haushaltsjahres zurückwirkt.

Erforderlichkeit für einen Nachtragshaushaltsplan (§ 33 LHO):

- Haushaltsüberschreitungen über einem festgelegten Wert - § 37 (1) Satz 4 i.V.m. § 5 Haushaltsgesetz,
- Konjunkturpolitisch bedingte Ausgaben - § 42 (1) LHO.

## 2.7 Gesamtdeckung - Haushaltsausgleich

Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben (§ 8 LHO). Daraus ergibt sich, dass die Ausgaben durch (in der Summe) gleichhohe Einnahmen **ausgeglichen** veranschlagt und bewirtschaftet werden müssen (Bedarfsdeckungsfunktion). Die Herkunft der Einnahmen ist dabei „egal“ es sei denn, diese werden für einen **bestimmten Zweck** bereitgestellt werden. Die Höchstgrenze des Landeshaushalts (Budgets) - und damit die Menge und Güte aller zu erbringenden staatlichen Aufgaben - ergibt sich demzufolge aus den wahrscheinlich zu realisierenden Einnahmen. Änderungen der Planannahmen in der Bewirtschaftung (höhere Ausgaben, geringere Einnahmen) führen zur Einschränkung der Bewirtschaftungsermächtigung (§ 41 LHO) oder der Erforderlichkeit eines **Nachtragshaushaltsplans** (§ 10 (2) i.V.m. § 33 LHO) zur Erzielung eines ausgeglichenen Haushalts bei der Rechnungslegung.

Unterschieden werden ein **formell** ausgeglichener Haushalt („egal“ wie, auch durch Kredite, Rücklagenentnahmen oder Vermögensverkäufe) und ein **materiell** (strukturell) ausgeglichener Haushalt, aus eigener Wirtschaftskraft.

### 2.7.1 Ausnahmen

Einnahmen aus **zweckgebundenen Einnahmen** und daraus zu leistende Ausgaben sind nur für die Zweckbestimmung einzusetzen (keine allgemeinen Deckungsmittel). Zweckgebundene Mittel ergeben sich aus

- **Gesetzen** (bspw. Ausgleichsabgabe Schwerbehinderte),
- aus erhaltenen Zuwendungen von **Anderen** (bspw. Spenden, EU Strukturfondsmittel),
- dem **Haushaltsplan** (Verstärkungsvermerk/unechte Zweckbindung)

### 2.7.2 Haushaltsgrundsatz der Bewirtschaftung von Einnahmen

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben - § 34 (1) LHO.

Ausnahme: **Veränderung von Ansprüchen** nach § 59 LHO (**Stundung, Erlass, Niederschlagung**) nach den dort genannten Kriterien.

## 2.8 Öffentlichkeit

Ohne ausdrückliche Formulierung folgt aus dem **demokratischen Prinzip** und der Beratung des Haushaltsplans in den parlamentarischen Gremien, sowie der regelmäßigen Berichterstattung (§10 Abs. 2 LHO) eine Öffentlichkeit des Haushalts in **allen** seinen Phasen (Haushaltskreislauf). Versuche den Haushalt in kleinen Teilen mit Bürgerbeteiligung zu planen (**Bürgerhaushalt**) folgen aus diesem Grundsatz.

## 2.9 Einheit und Vollständigkeit

§ 11 LHO fordert die Abbildung des gesamten Budgets in **einem** Haushaltsplan (in mehreren Bänden) **ohne Nebenhaushalte**. In dem Haushaltsplan müssen alle voraussichtlichen Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für das Planjahr enthalten sein.

Ausgliederungen sind mit ihren Wirtschaftsplänen im Haushaltsplan darzustellen. Eine Ausweitung der Anlage „Betriebshaushalt/Vermögenshaushalt“ (siehe oben) kann **Transparenz** in Richtung „Gesamtunternehmen/Konzern“ schaffen.

Dem Grundsatz der Einheit, der auch eine Rechnungsprüfung und Kontrolle gewährleisten soll, wird durch Umsetzung der **systematischen** Vorgaben gefolgt (Kapitel-systematik, Titelsystematik, Funktionenplan).

Aus dem Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit ergeben sich weitere Grundsätze:

## 2.10 Fälligkeit

Im Haushaltsplan dürfen nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im geplanten Haushaltsjahr voraussichtlich **kassenwirksam** werden. Verpflichtungen über den Planungszeitraum hinaus dürfen nur bei entsprechender Ermächtigung (Verpflichtungsermächtigung) eingegangen werden.

### 2.10.1 Ausnahmen

siehe Jährlichkeit (2.5), Übertragbarkeit, (*Verpflichtungsermächtigungen*)

## 2.11 Einzelveranschlagung und sachliche Bindung

Die Einnahmen sind nach dem **Entstehungsgrund**, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach **Zwecken** getrennt nach der **Titelsystematik** zu veranschlagen. Für denselben Zweck sollen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden (§ 17 LHO). Die Verausgabung darf nur entsprechend der haushaltsplanmäßigen **Ordnung** in Anspruch (§ 45 LHO) und gebucht werden (§ 71 LHO). Der Grundsatz zwingt zu einer genauen Planung der Erstellung aller voraussichtlich anfallenden Aufgaben.

### 2.11.1 Ausnahmen

siehe Mehrausgaben (7.): Deckungsfähigkeit, über-/außerplanmäßige Ausgaben, Mehrausgaben aufgrund neuer/höherer zweckgebundener Einnahmen, Sammeltitel, Bewilligungsmittel (Verstärkungsmittel, Verfügungsmittel).

### 2.11.2 Pauschale (/Globale) Minderausgaben

Öffentliche Haushalte sind ausgeglichen zu veranschlagen (Haushaltsausgleich). In den parlamentarischen Haushaltsplanberatungen werden Korrekturen am Regierungsentwurf vorgenommen, die zu einer Unausgeglichenheit führen (mehr Ausgaben, als Einnahmen). Die Erfahrungen der Haushaltswirtschaft zeigen (*angeblich?*), dass es regelmäßig nicht gelingt, alle Haushaltsansätze (Höchstgrenze der Ermächtigung) vollständig zu verausgaben. Da diese Mittel „liegenbleiben“ wird auch vom „Bodensatz“ gesprochen. Aufgrund dieser Erfahrung werden, ohne haushaltsrechtliche Ermächtigungsnorm(!), regelmäßig in Haushaltsplänen Negativ-Ansätze veranschlagt, die damit den Haushaltsausgleich bei der Veranschlagung sichern und zu einem Auftrag in der Mittelbewirtschaftung führen, diese Minderausgaben zu erwirtschaften.

## 2.12 Bruttoveranschlagung

Die Einnahmen und Ausgaben sind in **voller Höhe** und **getrennt** voneinander zu veranschlagen und zu buchen (§§ 15, 35 LHO).

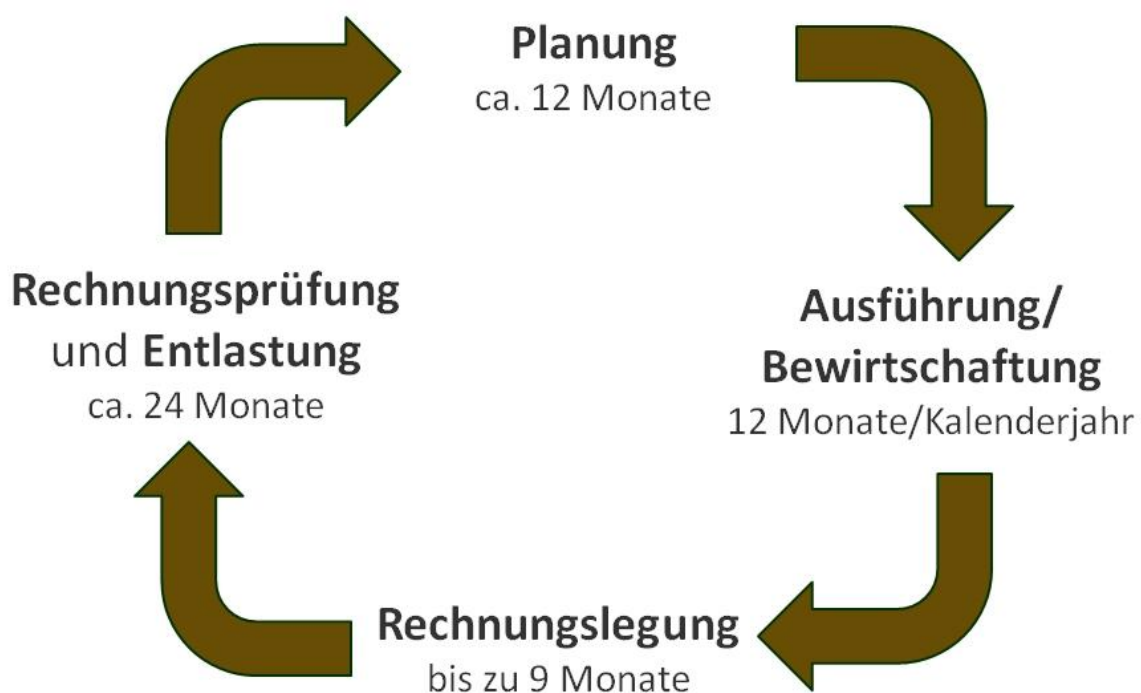
## 2.13 Wahrheit und Klarheit

Die Einzelveranschlagung der vollständigen, notwendigen Mittel nach dem Bruttoprinzip muss der „Wahrheit“ unter Berücksichtigung aller vorliegenden Erkenntnisse erfolgen. Eine gesetzliche Grundlage muss es für diese Selbstverständlichkeit nicht geben. Die Praxis zeigt, dass keine Planung vor Ungenauigkeiten sicher ist. Dadurch entstehende Polster werden - je nach Standpunkt - als „stille Reserve“ oder „vorsichtiger Kaufmann“ bezeichnet.

Die Befolgung der Haushaltssystematik sowie die erforderlichen Anlagen und Übersichten (§§ 13, 17 LHO, Aufstellungsrichtlinien) sorgen für Klarheit über das Budget.

### 3. Haushaltskreislauf

Die Erledigung öffentlicher Aufgaben erfolgt durch die Verwaltung **planmäßig**. Es werden im Vorhinein Aufgabenumfang, Aufgabenerledigung, Ziele und entsprechende Kennziffern definiert sowie der erforderliche Ressourcenbedarf ermittelt. Die Bereitstellung der finanziellen Ressourcen erfolgt nach einem **Planungsprozess** der Verwaltung (Regierungsentwurf) durch das Parlament. Demzufolge muss das Ergebnis der **Bewirtschaftung** öffentlicher Mittel am Ende dem Parlament gegenüber abgerechnet und die **Rechnung** geprüft werden. Die Erkenntnisse aus der Haushaltswirtschaft und der **Rechnungsprüfung** fließen in die Planungsprozesse der Folgejahre ein. Daher spricht man von einem Haushaltskreislauf.



Nach dem **Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit** wird für jedes Haushaltsjahr (Kalenderjahr) ein Haushaltsplan aufgestellt. Demzufolge befinden sich die mit Haushaltsaufgaben beauftragten Dienstkräfte nahezu ständig in allen Phasen des Haushaltskreislaufs - für die jeweiligen Haushaltspläne.

#### 3.1 Finanzplanung

Artikel 86 VvB: „Der Haushaltswirtschaft ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen.“

Die fünfjährige Finanzplanung ist eine auf grobe **Eckwerte** reduzierte Haushaltsplanung für die kommenden Jahre, welche jährlich zur Haushaltsplanung erneuert wird. Die Eckwerte der Finanzplanung stellen die Obergrenze für den aufzustellenden Haushaltsplan dar. In Berlin bestehen die Eckwerte der Finanzplanung derzeit aus den Gesamtzahlen für:

Personalausgaben, konsumtive Sachausgaben, Investitionsausgaben, Tilgung von Bundesdarlehen, Zinsausgaben, Steuereinnahmen, Einnahmen aus dem Solidarpakt, sonstigen Bundesergänzungszuweisungen, Einnahmen aus Konsolidierungshilfen, sonstigen Einnahmen und Vermögensaktivierung.

Daraus ergeben sich folgende finanzwirtschaftliche Kennzahlen:

kalkulatorischer Finanzierungssaldo, Zuführung an den Investitionsfonds „Wachsende Stadt“ (SIWA), Finanzierungssaldo, Schuldentilgung, Schuldenstand.

### 3.2 Haushaltsplanaufstellungsverfahren

#### Haushaltsplanaufstellungsverfahren am Beispiel Berlins:

**Start** ca. 12 Monate vor Inkrafttreten

Aufstellungsroundschreiben des Finanzsenators und Eröffnung des Datenbestandes.

**Anmeldung der Ressorts** bis Mitte Februar

Voranschläge: Zählen, Schätzen, Prognostizieren des jeweiligen Einzelplans.

**SenFin Revision und Festsetzung** bis Anfang April

anhand der Finanzplanung, aufgrund von Leitlinien und politischen Beschlüssen.

**Erhebung von Einwendungen** bis Ende April

Ressorts vs. Senatsverwaltung für Finanzen.

**Einigungsgespräche** bis Ende Mai

Abteilungsleiter/-in > Senator/-in > ggf. Senatsklausur.

**Senatsbeschluss** vor der Sommerpause

Regierungsentwurf zum Haushaltsgesetz.

**1. Lesung im Abgeordnetenhaus** nach Sommerpause

parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren, Verweisung an die **Ausschüsse**.

**1. Lesung im Hauptausschuss**

Erste Lesung (in mehreren Terminen) und Verweisung an die **Fachausschüsse**.

**2. Lesung im Hauptausschuss**

Zweite Lesung (in mehreren Terminen) > **Beschlussempfehlung** an das Parlament.

**2. Lesung im Abgeordnetenhaus - Beschluss**

**Beschluss** des Haushaltsgesetzes (Ausfertigung > Verkündung).

Der Haushaltsplan wird vom Parlament beschlossen und als Anlage zum Haushaltsgesetz von dessen Beschlusskraft miterfasst. Dem Beschluss zum Haushaltsgesetz gehen die üblichen parlamentarischen Lesungen und Vorbereitungen in den Fachausschüssen sowie die Empfehlung des Haushaltsausschusses (in Berlin Hauptaus-

schuss) voraus. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes wird von der Regierung (Senat) vorgelegt. Er ergibt sich aus den **dezentralen Veranschlagungen** nach Aufgabenzuständigkeit und Ressortzuordnung.

Um das Planungsverfahren nicht in jedem Jahr durchzuführen, hat sich Berlin in der Vergangenheit dazu entschieden, **Doppelhaushaltspläne** - nach Jahren getrennt - aufzustellen.

### 3.3 Das Haushaltsgesetz

Das (jährliche) Haushaltsgesetz wird auf Grundlage des **Entwurfs der Regierung** vom Parlament beschlossen. In seiner Anlage befindet sich der umfangreiche Haushaltsplan nach der kameralen Kapitel und Titelsystematik.

Das Haushaltsgesetz ist verhältnismäßig kurz und besteht aus folgenden Teilen:

- Feststellung des Gesamtbudgets (ausgeglichen in Einnahmen und Ausgaben),
- Hinweis zur Kreditermächtigung, auch Kassenverstärkungskredite,
- Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen,
- Hebesätze Grund- und Gewerbesteuer,
- Grenze für Haushaltsüberschreitungen im Einzelfall,
- Sonderfinanzierungen (ÖPP/PPP),
- Besonderheiten bei der Bewirtschaftung (bspw. Überlassung von Vermögensgegenständen, Bewirtschaftungseinschränkungen).

### 3.4 Der Haushaltsplan

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des notwendigen (§ 6 LHO) **Finanzbedarfs**, der zur Erfüllung der Aufgaben Berlins im Bewilligungszeitraum (Haushaltsjahr) voraussichtlich notwendig ist (**Bedarfsdeckungsfunktion**). Er ist nur die Abbildung der Einnahmeerhebung, nicht deren Grundlage. Diese bilden die entsprechenden Gesetze, Verträge und Verwaltungsakte.

Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung (§ 1 LHO). Der Haushaltsplan ermächtigt (nicht **verpflichtet!**) die Verwaltung aus den Haushaltsmitteln - zur Erfüllung ihrer Aufgaben! - Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten (Anderer) weder begründet noch aufgehoben (§ 3 LHO).

Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben **ausgeglichen** aufzustellen, alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben (§ 8 LHO).

Der Haushaltsplan besteht aus den **Einzelplänen** der Verwaltungszweige (Ressorts) und dem Gesamtplan. Die Einzelpläne der Bezirke werden zu Bezirkshaushaltsplänen zusammengefasst (§ 13 LHO).

Mit dem Haushaltsplan werden **gesamtwirtschaftliche** Signale ausgegeben und politische Vorhaben auf eine finanzielle Basis gestellt („**Regierungsprogramm in Zahlen**“).

Dem Haushaltsplan wird eine **Umverteilungsfunktion** zugesprochen, da er zwangsweise abgenommenes Vermögen (Steuern) einer demokratisch legitimierten Verwendung (öffentliche Aufgaben) zuführt.

Aufgrund der Rechnungslegung über die Haushaltswirtschaft, im Vergleich zur Bewirtschaftungsgrundlage des Haushaltsplans, ergibt sich aus diesem eine **Kontrollfunktion**.

### 3.4.1 Anlagen und Übersichten zum Haushaltsplan

Der Haushaltsplan Berlins (Gesamtplan) besteht aus **11 Bänden** (Band 1 mit dem Haushaltsgesetz und den **Übersichten** und **Anlagen**, einer für die Verfassungsorgane und neun für die Ressorts). In diesen sind die Bezirke lediglich mit den Zuweisungsbeträgen enthalten. Die 12 Berliner Bezirke stellen eigene Bezirkshaushaltspläne auf, die vom Beschluss des Haushaltsgesetzes mit umfasst werden. Um sich einen schnellen Überblick zum Berliner Landeshaushalt zu verschaffen werden folgende Übersichten bereitgestellt:

- **Haushaltsübersicht:** Einzelplanübersicht (Bezirke summiert) über Einnahmen, Ausgaben, Fehlbetrag/Überschuss, Verpflichtungsermächtigungen,
- Haushaltsübersicht Bezirke: Einzelplanübersicht nach Bezirken getrennt,
- **Finanzierungsübersicht:** Finanzierungssaldo (Einnahmen und Ausgaben ohne Kreditmarkt, Rücklagen und Verrechnungen), Kreditmarkt, Netto-Schuldentilgung,
- **Kreditfinanzierungsplan:** Kreditmarkt, Netto-Schuldentilgung,
- **Betriebshaushalt/Vermögenshaushalt,**

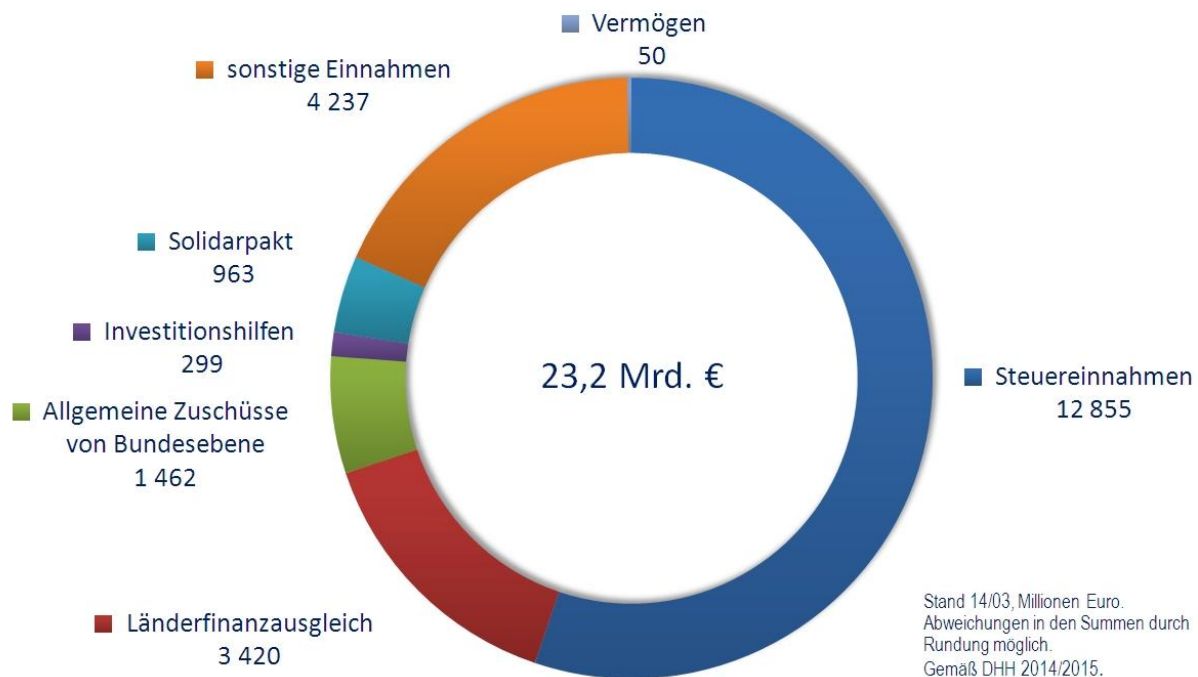
Zudem liegen dem Haushaltsplan folgende Anlagen bei:

- **Gruppierungsübersicht:** Ansätze und Verpflichtungsermächtigungen nach dem bundeseinheitlichen Gruppierungsplan,
- **Haushaltsquerschnitt:** Matrix aus bundeseinheitlichem Gruppierungsplan und bundeseinheitlichen Funktionenplan,
- Übersicht über **Verpflichtungsermächtigungen:** nach Einzelplänen der Hauptverwaltung mit Fälligkeiten (Folgejahre),
- **Stellenübersicht:** nach Einzelplänen der Hauptverwaltung und je Bezirk nach Besoldungs-/Entgeltgruppe,
- **durchlaufende Posten** (leer),
- Investitionen im **Sonderfinanzierungsverfahren,**
- **Bürgschaften, Einstandspflichten,**
- **Sonderabgaben** (bspw. Natur, Schwerbehinderte),



## 4. Einnahmen Berlin

Berlin 2015, bereinigte Einnahmen in Mio. €, Gesamteinnahmen 23,5 Mrd. €



Zu den Einnahmen der Verwaltung (Bund, Länder) gehören:

- **Steuern und steuerähnliche Abgaben**
- **Finanzzuweisungen** (*siehe 4.2*)  
von der Europäischen Union (EFRE, ESF), Bund, Land, Art. 107 GG
- **Übrige Einnahmen**  
Gebühren, Beiträge, Geldstrafen/-bußen, privatrechtliche Entgelte, wirtschaftliche Tätigkeit, Vermögensveräußerung, Verwaltungseinnahmen
- **Kreditmarktmittel**  
Haushaltskredite (planmäßig), Kassenverstärkungskredite, Art. 87 Abs. 2 VvB, Haushaltsgesetz (§ 2), § 18 LHO;  
Aufgrund der mit Wirkung zum Jahr 2011 eingeführten „Schuldenbremse“ aus dem Artikel 109 (3) GG sind öffentliche Haushalte grundsätzlich ohne Kreditmittel aufzustellen. Mit einer Übergangsfrist gilt dies ab dem Jahr 2020.

### 4.1.1 Einnahmen aus Steuern

#### **Merkmale einer Steuer:**

Geldleistung, Zwangscharakter, Fehlen einer speziellen Gegenleistung, Erfüllung eines steuerpflichtigen Tatbestandes, Erhebung durch öffentlich-rechtliche Gemeinwesen, Einnahmeerzielung, Lenkungsfunktion

#### 4.1.2 Steuerarten

<b>Verkehrssteuern</b>	Steuern im Wirtschaftsverkehr
<b>Besitzsteuern</b>	„Vermögen“ im weiteren Sinn, auch Ertrag
<b>Verbrauchssteuern</b>	Besteuerung des Verbrauchs

Beispiele:

##### Bundessteuern

Verkehrssteuern	KFZ, Versicherung
Verbrauchssteuern	Mineralöl, Tabak, Kaffee, Schaumwein, Branntwein

##### Landessteuern

Besitzsteuern	Erbschaft, Schenkung, (Vermögen)
Verkehrssteuern	Lotteriesteuer, Wettsteuer
Verbrauchssteuer	Biersteuer

##### Gemeindesteuern

Besitzsteuern	Grundsteuer, Gewerbe (-Umlage), Hunde
Verkehrssteuern	„Vergnügen“, Übernachtung, Zweitwohn

##### Gemeinschaftssteuern - Bund, Länder

Besitzsteuer	Körperschaftsteuer 50/50
--------------	--------------------------

##### Gemeinschaftssteuern - Bund, Länder, Gemeinden

Besitzsteuer	Kapitalertragssteuer (44/44/12)
Verkehrssteuern	Einkommen, Lohn (beide 42,5/42,5/15), Umsatzsteuer (53,9/44,1/2), Gewerbesteuer (-Umlage)

##### Gemeinschaftssteuer - Land, Gemeinde

Verkehrssteuern	Grunderwerbssteuer
-----------------	--------------------

#### 4.2 Finanzausgleich

Finanzausgleich ist die Fortführung der **Steuerverteilung**. Nach der grundsätzlichen Aufteilung der Steuereinnahmen (Bund, Land, Kommune, Gemeinschaftssteuern) erfolgen Verteilungen entsprechend der Aufgabenwahrnehmung und/oder der **Finanzkraft**. Rechtsgrundlagen:

- Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßstG),
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG),
- Zerlegungsgesetz (ZerlG).

#### 4.2.1 Vertikaler Finanzausgleich

Ausgleich zwischen dem **Bund und den Ländern**, bspw.: Allgemeine und Sonderbedarfs Bundesergänzungszuweisungen, Konsolidierungshilfen (bspw. Berlin, wegen Schuldenbremse), Solidarpakt II (neue Bundesländer „Fortschrittsbericht Ost“)

#### 4.2.2 Horizontaler Finanzausgleich

Ausgleich **zwischen den Ländern**, abhängig von der Finanzkraft (Geberländer, Nehmerländer)

#### 4.2.3 Kommunaler Finanzausgleich

Ausgleich **zwischen den Kommunen** des jeweiligen Bundeslandes.

### 4.3 Veränderung von Ansprüchen

Wie dargestellt (2.7.2) sind alle Einnahmen **rechtzeitig** und **vollständig** zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO) und zwar unabhängig davon, ob sie (auch in der Höhe) im Haushaltsplan veranschlagt sind. Grundlage der Erhebung der Einnahmen bilden die gesetzlichen Bestimmungen und abgeschlossene Verträge. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben (§ 3 Abs. 2 LHO).

Aufgrund der Vielzahl und Vielfalt von Forderungen der Verwaltung und der überwiegenden Begründung in gesetzlichen Grundlagen, können nicht alle Forderungen zum Fälligkeitstermin und/oder in der entsprechenden Höhe eingenommen werden. Zur begründeten Bereinigung des Forderungsbestandes bietet der **§ 59 LHO** die Möglichkeit, von der Weiterverfolgung (Mahnverfahren, Einzug) des Anspruches abzusehen - den **Anspruch zu verändern**; entweder nicht **sofort** oder/und nicht in der **Höhe**.

Aufgrund der weitreichenden Wirkung dürfen derartige Maßnahmen nur vom jeweiligen **Leiter/-in des Verwaltungszweiges** (1 AV zu § 9 LHO) durchgeführt werden. Er/Sie darf diese Befugnisse übertragen.

Es bestehen die Möglichkeiten:

- Die Fälligkeit in die Zukunft zu **verschieben** (**Stundung**, befristete **Niederschlagung**) oder/und
- Die Höhe der Forderung zu **vermindern** (**Erlass**, unbefristete **Niederschlagung**).

Die Maßnahmen bedürfen der **Einwilligung** der Senatsverwaltung für Finanzen, soweit diese nicht darauf verzichtet (Wertgrenzen). Über diese Maßnahmen sind die **Kassen zu unterrichten** (Buchungssoftware ProFiskal), damit geänderte oder keine Einziehungsmaßnahmen (Mahnverfahren) erfolgen.

#### 4.3.1 Stundung

- Antrag erforderlich,
- Stundungsfrist,

- erhebliche Härte (Nr. 1.2 AV zu § 59 LHO) muss vorliegen = „vorübergehend“,
- Teilzahlung prüfen,
- Verzinsung,
- gegebenenfalls Sicherheitsleistung

#### 4.3.2 Erlass

- Antrag erforderlich,
- nur möglich, wenn Stundung nicht in Betracht kommt,
- privat- oder öffentlich-rechtlich vertraglich,
- in übrigen Fällen per Verwaltungsakt,
- besondere Härte (Nr. 3.4 AV zu § 59 LHO) muss vorliegen = „Existenzgefährdung“

#### 4.3.3 Niederschlagung

- verwaltungsinterne Maßnahme
- Einzugsmaßnahme haben keinen Erfolg, oder stehen außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs,
- Verjährung beachten,

##### 4.3.2.1 befristete Niederschlagung

„vorübergehend“ (Nr. 2.3 AV zu § 59 LHO)

##### 4.3.2.2 unbefristete Niederschlagung

„dauernd“ (Nr. 2.4 AV zu § 59 LHO)

## 5. Ausgaben Berlin

In der Kameralistik unterscheiden wir drei große Ausgabenbereiche:

### 5.1 Personalausgaben

*Zahlungen an das eigene Personal.*

Beispielsweise: Dienstbezüge, Vergütungen, Löhne, Honorare, personalbezogene Sachausgaben, vermögenswirksame Leistungen

#### 5.1.1 Personalwirtschaft

Zur Erledigung der dauerhaften öffentlichen Aufgaben sind (Personal-) **Stellen** einzurichten und mit geeigneten Dienstkräften (formal und fachlich) zu besetzen. Stellen können in Anteile zerlegt werden (bspw. Teilzeitarbeit). Die Stellen (Beamte, Tarifbeschäftigte) werden im **Stellenplan** des Haushaltsplans abgebildet. Die Berechnung der Personalausgabeansätze (zusätzlich die sonstigen Personalausgaben) erfolgt unter Hinzuziehung von **Durchschnittssätzen** (je Besoldungsstufe und Entgeltgruppe).

## 5.2 Investitionsausgaben

*Zahlungen von denen längerfristige Effekte erwartet werden.*

Investitionsausgaben sind im § 13 (3) 2. LHO definiert/aufgezählt. Zu ihnen gehören

- die **Baumaßnahmen** (Neu-, Um-, Erweiterungsbau nach § 24 LHO),
- Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- Erwerb von beweglichen Sachen über einer **Wertgrenze** (über 5.000 € - unter 5.000 € konsumtive Sachausgaben - und Fahrzeuge,) sowie
- Zuweisungen und Zuschüsse für die genannten Investitionen.

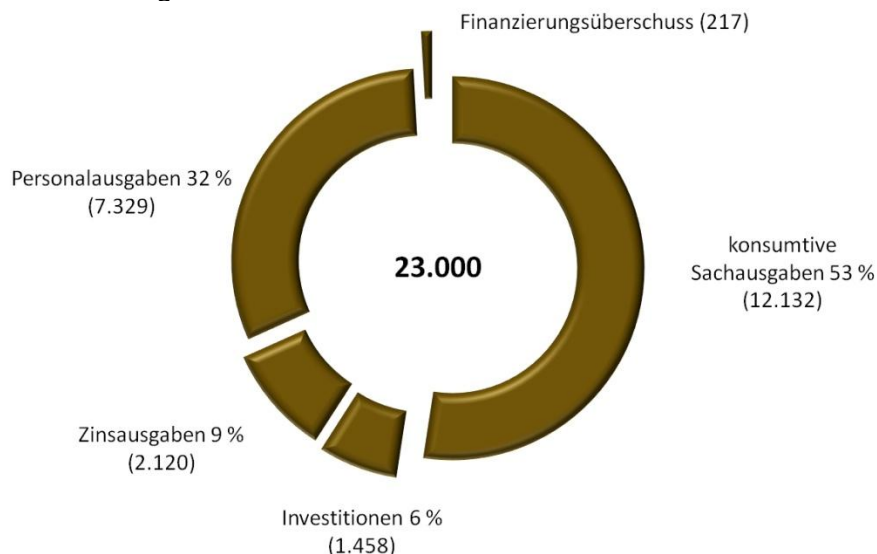
## 5.3 konsumtive Sachausgaben

Hierbei unterscheiden wir:

- die **Verwaltungsausgaben** (auch Sachausgaben oder sächliche Ausgaben), die für den Dienstbetrieb und die Erbringung öffentlicher Aufgaben erforderlich sind (ohne Investitionen). Haushaltssystematisch zählen hierzu auch die Ausgaben für **Zinsen** und **Tilgung** sowie die besonderen Finanzierungsausgaben (bspw. Zuführungen an Rücklagen, Interne Verrechnungen) und
- den Zuweisungen und Zuschüssen (auch **Transferausgaben**), ohne dass die ausreichende Verwaltung dafür eine Gegenleistung erhält.
  - **Zuweisungen** sind dabei Zahlungen an den öffentlichen Bereich (andere Verwaltungsteile, auch Sondervermögen).
  - **Zuschüsse** sind Zahlungen an die sonstigen Bereiche („Private“).

Die Verpflichtung zur Zahlung von Zuweisungen und Zuschüssen ergibt sich aus den Gesetzen, nach denen der Empfänger bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Anspruch hat, im Rahmen der Erledigung öffentlicher Aufgaben. Von der Aussage ausgenommen sind Zuschüsse in Form der Zuwendung (**Zuwendungsrecht**), die nach Maßgabe der §§ 23 und 44 der LHO aufgrund der Ermächtigung im Haushaltsplan ausgereicht werden.

Ausgaben Berlins 2015 nach Ausgabearten, bereinigt in Mio. €, Gesamtausgaben 23,5 Mrd. €, Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen



## 5.4 Verpflichtungsermächtigungen

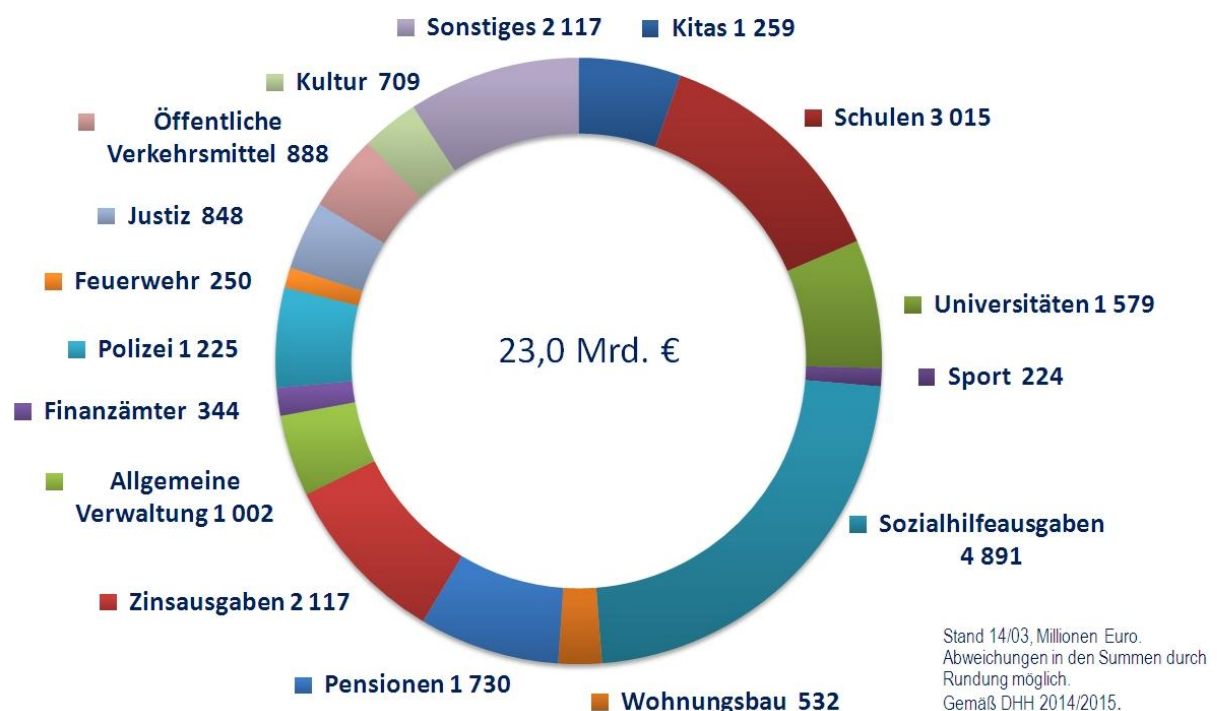
Verpflichtungsermächtigungen werden systematisch bei den Ausgaben abgebildet, stellen jedoch keine Ausgaben des jeweiligen Haushaltsplanes dar (Fälligkeit erst in folgenden Jahren). Aufgrund des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit kann die Verwaltung lediglich Verpflichtungen für das jeweilige Haushaltsjahr eingehen. Für das eingehen längerfristiger, über das Haushaltsjahr hinausgehender Verträge bedarf es einer Ermächtigung im Haushaltsplan. In der genannten Höhe können Verpflichtungen eingegangen werden, die in den folgenden Haushaltsjahren (-plänen) zu Ausgaben führen und entsprechend bei der Planung zu berücksichtigen sind.

Längerfristige Verpflichtungen ohne Erforderlichkeit einer Verpflichtungsermächtigung:

- Personalausgaben,
- Laufendes Geschäft (Fortführung bestehender Verträge oder unter 100.000 € und unter drei Jahren Laufzeit),
- Sonderfinanzierungen (Kreditaufnahmen, Gewährleistung, Hypotheken).

### Ausgaben Berlins 2015 nach Politikbereichen

bereinigte Ausgaben in Mio. €, Gesamtausgaben 23,5 Mrd. €, Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen



## 6. Kameralistik - Systematik der Buchführung

Die **Buchführung** erfolgt getrennt nach Einnahmen und Ausgaben und in diesen innerhalb einer Titelsystematik nach Einnahme- und Ausgabearten.

Es werden der Geldverbrauch erfasst und Finanzflüsse abgebildet.

Hierbei spricht man von einer **Inputorientierung**, da eine Bewertung der Wirkungen der eingesetzten Mittel nicht stattfindet. Eine **Outputorientierung** erfolgt durch die Erweiterung und/oder Aggregation kameraler Daten (Ansätze, Funktionen, Maßnahmengruppen) sowie die zusätzliche Buchung in einer aufgesetzten **Kosten- und Leistungsrechnung** (siehe 10.).

Die Buchungen erfolgen in **Titeln** (*Konten*), die auf der Einnahmeseite nach Entstehungsgründen und auf der Ausgabeseite nach Verwendungszwecken getrennt werden.

Systematische Grundlage der Bildung der Titel ist der bundeseinheitliche **Gruppierungsplan**, der die Titeln Kennzahlen bis zur dritten von insgesamt fünf Stellen vorgibt.

Bei jedem Titel unterscheidet man zwischen den Buchungen

- im **Sollkopf**: ursprüngliches Soll aus dem Ansatz des Haushaltsplanes und dessen Fortschreibungen (Einnahmetitel: konkrete Einnahmeerwartung, Ausgabebetitel: Verfügungsbeschränkungen, Deckungsfähigkeit, Mehrausgaben)  
sowie
- den „Ist“-wirksamen Zahlungen: realisierte Einnahmen (Einzahlungen) und Ausgaben (Auszahlungen), auch den „vorgemerkten“ Zahlungen (Festlegungen).

#### 6.1.1 Vorteile

- einfache, nachvollziehbare Abbildung öffentlicher Aufgabenerfüllung und demokratischer Prozesse,
- parlamentarische und politische Entscheidungen aufgrund realfiskalischer Gegebenheiten,
- Darstellung realer Finanzflüsse (ohne bewertungsschwierige kalkulatorische Werte - auch Pensionen),
- eindeutiges Ergebnis (Kreditaufnahme oder Tilgung),
- „amortisierte“ Buchführung.

#### 6.1.2 Kritik

(diskussionswürdig!):

- Fokus auf eine jahresweise Betrachtung,
- keine Berücksichtigung von **Zukunftslasten**(?),
- Darstellung in kleinteiligen Einnahme- und Ausgabearten ohne **Kosten- und Leistungszuordnung** (Lesbarkeit/Haushaltsklarheit),
- keine Abbildung des **Ressourcenverbrauchs** / Werteverzehrs,
- das **Vermögen**, das zur Erbringung öffentlicher Aufgaben dient, wird nicht nach Marktkriterien(!) dargestellt und bewertet
- Transparenz und Finanzflusseinschränkung aufgrund politischer Vorgabe.

### 6.1.3 Neues Steuerungsmodell

Seit den 1990ern Jahren erfolgt eine Weiterentwicklung der Kameralistik unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells. Kerninhalte dabei sind:

- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung
  - **Outputorientierung** anhand von Produkten (zusammengefasste Verwaltungsleistungen),
  - Kostenorientierung,
  - Berichtswesen und Controlling
- **Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung** mit erweiterten Bewirtschaftungsbefugnissen (Deckungsfähigkeit, Rücklagen),
- **Vertragsmanagement** zwischen den Verwaltungseinheiten mit definierten Zielen in Zielvereinbarungen
- **Produktorientierung:**
  - Verwaltung als Dienstleister (Produktanbieter),
  - **Produkthaushalt** zur Wirkungsorientierung,
  - Produkte als Kostenträger,
  - Produkte als Vergleichsbasis zwischen den Verwaltungen und Verwaltungsteilen (Wirtschaftlichkeit),
  - Erkenntnisse für Umorganisationen und Prozessoptimierungen,
  - Abbildung von Mengen und Leistungsfähigkeit

## 6.2 Kameralistik - Titelsystematik

Systematische Grundlage für die Bildung der **Titel** - Einnahmeseite nach **Entstehungsgrund** und Ausgabeseite nach **Verwendungszweck** - ist der bundeseinheitliche Gruppierungsplan, der die Titeln Kennzahlen bis zur dritten von fünf Stellen vorgibt.

Die erste Stelle wird als **Hauptgruppe** bezeichnet und ermöglicht die Unterscheidung nach Einnahmen und Ausgaben sowie nach Ausgabearten (Personal, konsumtiv, investiv).

0****	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
1****	Verwaltungseinnahmen und aus Schuldendienst
2****	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen ohne Investitionen
3****	Zuweisungen/Zuschüsse für Investitionen, Schuldenaufnahmen, Finanzierungen
4****	<b>Personalausgaben</b>
5****	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst
6****	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen
7****	Baumaßnahmen ( <i>Investitionen</i> )
8****	Sonstige Ausgaben für Investitionen
9****	Besondere Finanzierungsausgaben ( <i>systematisch konsumtiv</i> )

Die zweite Stelle, die **Obergruppe**, erweitert die Unterteilung nach weiteren Kriterien (am Beispiel der Hauptgruppe 4 - Personalausgaben):



41***	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige
<b>42***</b>	<b>Gehälter und Entgelte</b>
43***	Versorgungsbezüge
44***	Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen
45***	Sonstige personalbezogene Ausgaben

Die Obergruppe wird um eine dritte Stelle erweitert, der **Gruppe** (am Beispiel der Obergruppe 42 - Gehälter und Entgelte):

421**	Bürgermeister und Senatoren/Minister
422**	Dienstbezüge der Beamten und Richter
424**	Zuführung an die Versorgungsrücklage
427**	Ausgaben für freie Mitarbeiter
<b>428**</b>	<b>Entgelte der Tarifbeschäftigten</b>
429**	Entgelte der Zivildienstleistenden

Die Länder können die (Titel-) Gruppen um zwei weitere Stellen zu den fünfstelligen Titeln Kennzahlen erweitern, um weitere Unterteilungen in der Veranschlagung und Bewirtschaftung vorzunehmen. Für den Titelnkatalog des Landes Berlin sieht das für die Titel-Gruppe 428 - Entgelte der Tarifbeschäftigten folgendermaßen aus (Auszug):

42801	Entgelte der planmäßigen Tarifbeschäftigten
42805	Entgelte der planmäßigen Tarifbeschäftigten-Lehrkräfte
42811	Entgelte der nichtplanmäßigen Tarifbeschäftigten
42821	Ausbildungsentgelte
42890	Entgelte der Tarifbeschäftigten aus zweckgebundenen Einnahmen

Der Titel kann mit dem Haushaltsplan eine zusätzliche Zweckbestimmung durch einen Haushaltsvermerk (bspw.: Deckungsvermerk, Sperrvermerk) erhalten und durch verbale Titelerläuterungen verbindlich oder unverbindlich konkretisiert werden. Verbindliche Angaben (bspw. Ansatzbetrag, Haushaltsvermerk) werden als Dispositiv bezeichnet. Er kann wiederum unterteilt werden, in dem man **Unterkonten** bildet (dreistellige Kennzahl) und Teilbeträge auf diesen bewirtschaftet (mit oder ohne Limitierung).

### 6.3 Kameralistik - Kapitelsystematik

Die Titel, also die Einnahme- und Ausgabesachverhalte, können in allen Teilen der Verwaltung anfallen. Um festzustellen, bei welchem Verwaltungsteil Einnahmen und/oder Ausgaben anfallen (bspw.: Titel 42821 - Ausbildungsentgelte) ist daher eine Systematik nach **örtlicher** Zuständigkeit erforderlich.

Als Erweiterung des Ressortprinzips aus Artikel 58 (5) Verfassung von Berlin erfolgt die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel nach dem Prinzip der **dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung**. Dieses besagt, dass derjenige, der die Aufgaben erledigt, auch Verfügungsgewalt und Verantwortlichkeit für die entsprechenden Haushaltsmittel besitzen soll.

Jeder **Organisationseinheit** der Verwaltung (Abteilung, Amt, Stab, Leistungs- und Verantwortungszentrum, Serviceeinheit usw.), die abgegrenzt öffentliche Aufgaben

wahrnimmt, wird eine vierstellige **Kapitel**-Kennzahl zugeordnet. Die Systematik orientiert sich am **Einzelplan**, dem jeweiligen Verwaltungszweig (Senatsverwaltung/Ministerium), welcher in den ersten beiden Stellen des Kapitels abgebildet ist. Für Berlin sieht das aufgrund der Zuständigkeit der Senatorinnen und Senatoren (Ressorts 2015) wie folgt aus (ohne Verfassungsorgane):

03	Senatskanzlei ( <i>und Kultur</i> )
<b>05</b>	<b>Inneres und Sport</b> ( <i>Verfassungsschutz, Polizei, Feuerwehr</i> )
06	Justiz und Verbraucherschutz
09	Arbeit, Integration und Frauen
10	Bildung, Jugend und Wissenschaft ( <i>Schulpersonal, Hochschulzuschüsse</i> )
11	Gesundheit und Soziales
12	Stadtentwicklung und Umwelt
13	Wirtschaft, Technologie, Forschung
15	Finanzen (auch <i>Finanzämter</i> )
29	Allgemeine Finanzangelegenheiten ( <i>Steuern, Bezirkszuweisungen</i> )

Die Einzelpläne werden um zwei Stellen zum Kapitel erweitert, was die abgegrenzte Aufgabenwahrnehmung in den Organisationseinheiten des jeweiligen Einzelplans abbildet. Beispiel Einzelplan 05 - Senatsverwaltung für Inneres und Sport:

0500	Politisch-Administrativer Bereich ( <i>Senator</i> )
0510	Sport
0520	Verfassungsschutz
0531	Der Polizeipräsident in Berlin - Behördenleitung und Stab
0543	Landeskriminalamt
0561	Berliner Feuerwehr - Landesbranddirektor
0571	Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten
0585	Landesverwaltungsamt

### 6.3.1 Kapitalsystematik der Berliner Bezirke

Die Berliner Bezirke, die die örtlichen Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen - Artikel 66 (2) Verfassung von Berlin - veranschlagen und bewirtschaften nach der gleichen **Titelsystematik**, wie die Hauptverwaltung (Senatsverwaltungen).

Bei der örtlichen Zuständigkeit gibt es in allen Bezirken die gleichen Einzelpläne:

31	Bezirksverordnetenversammlung
33	Politisch-Administrativer Bereich
34	Ordnungsamt
35	Bürgerdienste
<b>36</b>	<b>Weiterbildung und Kultur</b>
37	Schule und Sport
38	Tiefbau und Landschaftsplanung
39	Soziales
40	Jugend
41	Gesundheit

42	Stadtentwicklung
43	Umwelt- und Naturschutz
45	Allgemeine Finanzangelegenheiten

Die Erweiterung der Einzelplansystematik der Bezirke zu den Kapiteln entsprechend der örtlichen Aufgabenzuständigkeit wird beispielhaft am Einzelplan 36 - Weiterbildung und Kultur dargestellt:

3600	Weiterbildung und Kultur
3610	Volkshochschulen
3620	Musikschulen
3630	Kultur
3640	Bibliotheken

Um Abgrenzungen zwischen den Bezirken vornehmen zu können, muss die Buchungsstelle (Kapitel/Titel) um eine zweistellige **Bezirkskennzahl** (31 bis 42) erweitert werden (Buchungsstelle = Bezirkskennzahl/Kapitel/Titel). Das Ressortprinzip kann in der Einzelplansystematik (und auch Kapitelsystematik) der Bezirke nicht abgebildet werden, da es mehr Einzelpläne (Politikbereiche), als Bezirksstadträte/-innen gibt und die Zuschnitte der Verantwortungsbereiche zwischen den Bezirken nach politischen Mehrheiten und Interessen unterschiedlich sein können und sind (bspw.: Bezirk M: Bezirksstadtrat für Gesundheit, Personal und Finanzen, Bezirk R: Bezirksstadtrat für Wirtschaft, Gesundheit und Bürgerdienste).

## 6.4 Kameralistik - Funktionen

Die Titelsystematik stellt dar, **was** für Einnahmen und Ausgaben anfallen, also welche Einnahme- und Ausgabearten. In der Logik einer anderen Buchführung (Kosten- und Leistungsrechnung - KLR) könnte man vorsichtig von *Kostenarten* sprechen. Die Kapitelsystematik stellt dar, **wo** die Einnahmen und Ausgaben anfallen. In der Logik der KLR könnte man von *Kostenstellen* sprechen. Die Systematik nach Funktionen erweitert die Aussage der Kameralistik um die Angabe, **wofür** Einnahmen und Ausgaben anfallen. In der Logik der KLR könnte man von *Kostenträgern* sprechen.

Der Funktionenplan ist **bundeseinheitlich** und besteht aus drei Stellen. Es wird eine Unterscheidung nach Politikbereichen vorgenommen. Die jeweils ersten Stellen - **Hauptfunktion** - gibt das Politikfeld an:

0	Allgemeine Dienste
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten
2	Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, Gemeinschaftsdienste
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen

7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen
8	Finanzwirtschaft

Die Hauptfunktion wird um eine zweite Stelle - **Oberfunktion** - und eine dritte Stelle - **Funktion** - ergänzt und damit in der Darstellbarkeit erweitert. Beispielhaft zur Hauptfunktion 3 (Auszug):

311	Gesundheitsverwaltung
313	Arbeitsschutz
321	Park- und Gartenanlagen
322	Sport
332	Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes
342	Maßnahmen der Reaktorsicherheit und des Strahlenschutzes

Anhand der drei Systematiken (Titel, Kapitel, Funktion) könnte mit kamerateilen Angaben eine sehr einfache und grobe „Kostenrechnung“ erfolgen, allerdings ohne Abbildung des kalkulatorischen Ressourcenverbrauchs.

## 6.5 Zuständigkeiten und Personen mit Haushaltsbefugnissen

Nach dem Ressortprinzip der Verfassung von Berlin führt jeder **Leiter/-in des Verwaltungszweiges** diesen eigenverantwortlich. 1.1 AV zu § 9 LHO:

„Die Haushalts- und Wirtschaftsführung gehört zu den Leitungsbefugnissen der Mitglieder des Senats, der Präsidenten des Abgeordnetenhauses, des Verfassungsgerichtshofes und des Rechnungshofes, des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Mitglieder der Bezirksämter nach deren Geschäftsverteilung und der Bezirksverordnetenenvorsteher (Leiter der Verwaltungszweige).“

Jeder Verwaltungszweig wird in mehrere Organisationseinheiten (Abteilung, Amt, Stab, Leistungs- und Verantwortungszentrum, Serviceeinheit usw.) nach Aufgabenerledigung unterteilt. Zu den Leitungsbefugnissen dieser **Leiter/-in der Organisationseinheiten** gehört auch die Bewirtschaftung der Einnahmen und/oder Ausgaben, soweit diese nicht darauf verzichten. Grundsätzlich ist eine geeignete Dienstkraft als **Beauftragte/r für den Haushalt** zu bestellen, der dem Leiter/in der Organisationseinheit unmittelbar unterstellt ist. Der BfdH hat per Amt die Befugnis der Kasse Anordnungen zu Einzahlungen und Auszahlungen zu erteilen - **Anordnungsbefugnis**.

Den **BfdH** obliegen die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und der Unterlagen für den Entwurf des Haushaltsplans (Voranschläge) sowie die Ausführung des Haushaltsplans. Im Übrigen ist der Beauftragte bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Er kann Aufgaben bei der Ausführung des Haushaltsplans übertragen (§ 9 Absatz 3 LHO). Den Umfang der Übertragung seiner Aufgaben und Befugnisse (Anordnungsbefugnis) an die **Titelverwalter** wird aufgabenabhängig definiert.

Die Beauftragten für den Haushalt können die Bewirtschaftung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen auf Bewirtschafter anderer Organisationseinheiten übertragen - **Auftragswirtschaft** (3.2 AV zu § 9 LHO).

## 6.6 Handlungsvollmachten und Befugnisse

Anhand eines Beschaffungsvorganges (Kauf) kann man verschiedene Befugnisse voneinander abgrenzen, die eine oder mehrere Personen haben können. Bei einem Bestellvorgang muss ein (Kauf-)Vertrag abgeschlossen, die gelieferte Leistung und die dazugehörige Rechnung auf ihre Richtigkeit geprüft und die Rechnung bezahlt werden. Daher kann man folgende Haushaltsbefugnisse voneinander abgrenzen:

### 6.6.1 Bestellbefugnis

Auch „rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht“ genannt, also die Befugnis im Namen des Landes Verträge einzugehen. Diese Befugnis obliegt nach 1.8 AV zu § 9 LHO gemäß § 21 des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG) den **Leitern/-innen des Verwaltungszweiges**. Gemäß § 22 Abs. 2 AZG können sie durch schriftliche Anordnung Beamten oder Angestellten ihrer Verwaltung die Befugnis zur rechtsgeschäftlichen Vertretung Berlins **übertragen**. Die Übertragung kann auf bestimmte Beträge, auf bestimmte Aufgabenbereiche oder in anderer Weise beschränkt werden.

### 6.6.2 Feststellbefugnis

Eine Rechnung ist sachlich richtig, also ob die richtige Leistung in richtiger Güte und Menge erbracht wurde, und rechnerisch richtig zu bescheinigen, also ob die Angaben der Rechnung (Stückpreis, Skonto usw.) richtig sind. Die Verantwortlichkeiten im Anordnungsverfahren (Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und auch bei Ausübung der **Anordnungsbefugnis** 6.6.3) dürfen nur Dienstkräfte wahrnehmen, denen ein eigener Verantwortungsbereich übertragen ist, in diesem Verantwortungsbereich und die die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen. Die Richtigkeit ist festzustellen und zu dokumentieren (**Feststellbescheinigung** auf der Rechnung). Sie kann insgesamt oder für Teile festgestellt werden und ist entsprechend zu dokumentieren - **Bescheinigungszwang**.

### 6.6.3 Anordnungsbefugnis

Die Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben ist vom Umgang mit Geldmitteln organisatorisch getrennt. Alle Einzahlungen und Auszahlungen erfolgen über die Kasse (Landeshauptkasse und Bezirkskassen). Die Kasse wird nur auf Anordnung der zur Anordnung Befugten tätig. Anordnungsbefugnis bedeutet, der Kasse Anordnungen zur Annahme oder Auszahlung von Geldmitteln zu erteilen. Der **Beauftragte für den Haushalt** ist befugt, Kassenanordnungen zu erteilen (Anordnungsbefugnis). Überträgt er die Bewirtschaftung an Titelverwalter/-innen, so gilt damit auch die Anordnungsbefugnis als übertragen, soweit er nichts anderes bestimmt. Anordnungsbefugt sind auch die Leiter der Organisationseinheiten.

Im Rahmen der Anordnungsbefugnis ist zu prüfen, ob Mittel **Verfügbar** sind (siehe 6.8), Feststellbescheinigungen vorliegen, keine erkennbaren Fehler sichtbar sind. Die Anordnung im Buchungssystem ProFiskal bedarf einer weiteren Person für die sogenannte Freigabe - **Mehrpersonenprinzip**.

Die Anordnungsbefugnis erstreckt sich auch auf Buchungen ohne Außenwirkungen im sogenannten Sollkopf des jeweiligen Titels bei **Sollveränderungsbuchungen** für die Anordnung von Zu- oder Abgängen im Zusammenhang mit höheren oder neuen Ausgaben, die Bildung von Haushaltsresten für die Übernahme ins nächste Haushaltsjahr und Umsetzungen für die Umsetzung von Mitteln - 5 AV zu § 70 LHO (siehe 7.).

## 6.7 Anordnungen und Kassenwesen

Zahlungen dürfen nur von Kassen und Zahlstellen angenommen oder geleistet werden. (§ 70 LHO). Anordnungen werden mit einer Buchführungssoftware (Berlin: ProFiskal) erteilt.

Es besteht ein **Anordnungszwang** um Einzahlungen anzunehmen, Auszahlungen zu leisten oder Buchungen (bspw. Sollveränderungen) vorzunehmen. Sobald die **Voraussetzungen** für eine Zahlung vorliegen (Rechtsgrund zur Annahme bzw. Verpflichtung zur Leistung, Zahlungspflichtiger bzw. Empfangsberechtigter, Fälligkeit) sind Anordnungen zu erteilen. An einer Anordnung, die zu einer Einzahlung oder einer Auszahlung führt, darf nicht nur **eine Person** allein beteiligt sein.

Die Bestimmungen zu ausgeschlossenen Personen sind zu beachten (§ 20 Verwaltungsverfahrensgesetz, § 16 SGB X, § 82 Abgabenordnung).

Mit dem Abschluss von Verträgen bzw. Auftragserteilung sind Buchungen über die bereits feststehenden, künftig anfallenden Zahlungen vorzunehmen, sogenannte **Festlegung**.

## 6.8 Verfügbarkeit von (Ausgabe-) Mitteln

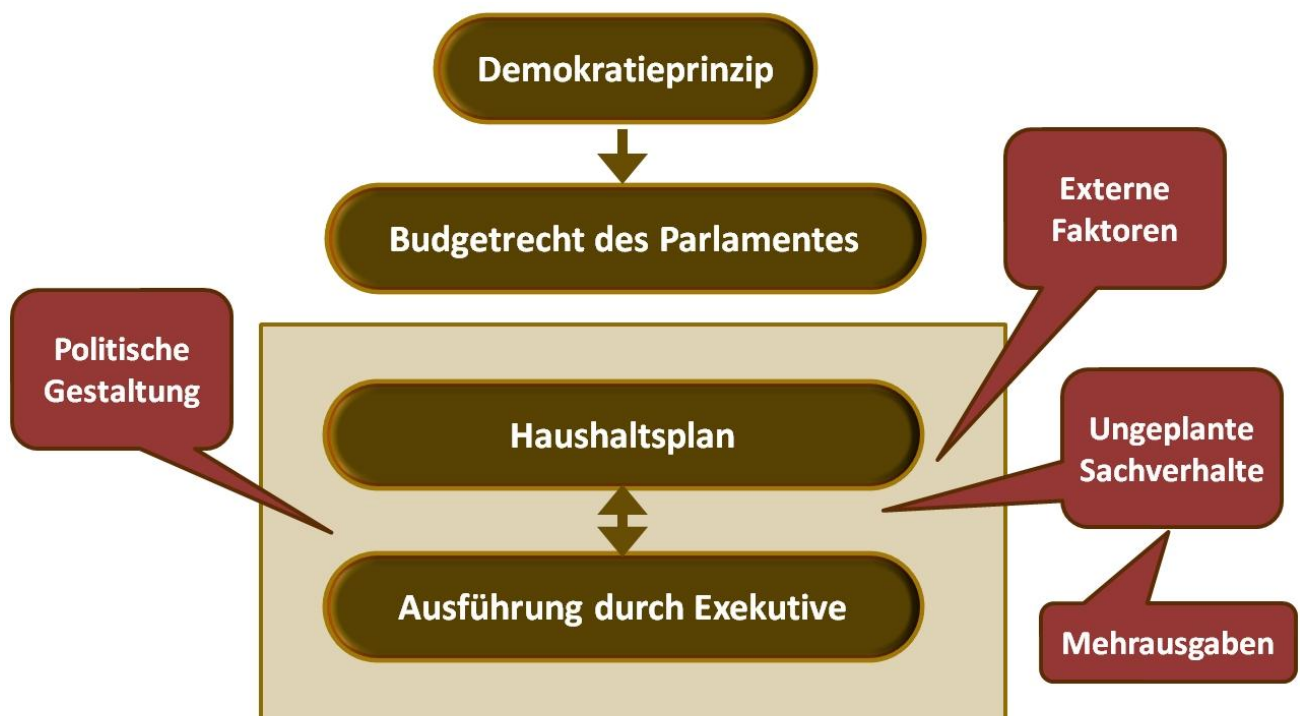
Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung Ausgaben zu leisten (§ 3 LHO), wenn diese für eine sparsame Verwaltung erforderlich sind (§ 34 (2) LHO). Die Höchstgrenze (**Ermächtigungsrahmen**) am Beginn des Haushaltsjahrs stellen die jeweiligen Titelsätze dar. Wenn diese nicht durch Bestimmung im Haushaltsplan in Form eines **Sperrvermerks** in ihrer Verfügbarkeit beschränkt sind, entspricht der Ansatz den verfügbaren Mitteln. Aufgrund der Erledigung der Aufgaben der Verwaltung und hierzu notwendiger Ausgaben vermindern sich die verfügbaren Mittel um die ausgezahlten Beträge im Laufe des Haushaltsjahres. Die Fortschreibung des Ansatz-Solls durch (erhaltene) Deckungsfähigkeit und der Zulassung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben **erhöhen** die verfügbaren Mittel. Sollabgänge im Rahmen der Deckungsfähigkeit oder Verfügungsbeschränkungen in Form der Sperren **vermindern** die verfügbaren Mittel. Zu den Verfügungsbeschränkungen gehören:

- aus dem **Haushaltsplan**:
  - Sperrvermerke (Ausgabeermächtigung erst, wenn eine Bedingung erfüllt ist),
  - verbindliche Titelerläuterung,
- durch **gesetzliche** Regelung (bspw. Bauvorbereitungsmittel § 24 Abs. 3 Satz 3),
- durch **haushaltswirtschaftliche** Sperre zum Ausgleich des Haushalts (Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben),

- **Bewirtschaftersperren** als Vorsorge oder Ausgleich (bspw. für über-/außerplanmäßige Ausgaben) und
  - die Mittel nicht bereits durch Auszahlungsanordnungen, Festlegungen oder in anderer Weise **gebunden** sind.
- („Verfügungsausweitungen“ *siehe* 7. Abweichung vom Haushaltsplan/Mehrausgaben.)

## 7. Abweichungen vom Haushaltsplan

Eine gute und vorausschauende (Haushalts-) Planung ist das eine. Die Realität des täglichen Lebens jedoch eine andere. Die Haushaltsplanung erfolgt detailliert anhand der Titelsystematik. Werden Titel im Haushaltsplan veranschlagt, so werden sie als **Ansatz** (-Titel) bezeichnet. Bei der Vielzahl der unterschiedlichen Ansätze für die gleiche Ausgabeart (bspw. *siehe* 6.2 Personalausgaben), können nicht alle sich ergebenden Bedarfe immer bei den in der Haushaltswirtschaft richtigen Titeln bzw. nicht in der richtigen Höhe geplant werden.



Quelle: Thomas Rüdig

Damit nicht wegen jeder Titeländerung der Budgetgeber gefragt werden muss, hat die Verwaltung mit der Landeshaushaltsordnung Instrumente an die Hand bekommen, in eigener Zuständigkeit Verlagerungen von Mitteln des Haushaltsplanes vornehmen zu können, ohne das **Budgetrecht des Parlamentes** zu konterkarieren. In einem gestaffelten Verfahren ist zunächst festzustellen, ob **Verfügbarkeit** von Mitteln beim jeweiligen Titel („Sollkopf“) hergestellt werden kann, weil beispielsweise Verfügungsbeschränkungen aufgehoben oder Sollabgänge (bspw. Deckungsfähigkeit) zurückgeführt werden können. Sollte beim Titel keine Verfügbarkeit vorhanden sein, ist die Möglichkeit des § 20 LHO auf **Deckungsfähigkeit** zu prüfen. Hierbei können innerhalb der eigenen Zuständigkeit (Kapitel) bei den Ausgabearten verfügbare (noch nicht ausgezahlte oder anderweitig verfügungsbeschränkte) **Ansatzmittel** verlagert werden.

## 7.1 Deckungsfähigkeit

Deckungsfähigkeit ermöglicht die Heilung von ungenauer Planung in der Haushaltsmittelbewirtschaftung. Sie korrigiert die Ansätze des Haushaltsplans durch Fortschreibung der Titelsolls ohne den Ausgleich des Gesamthaushalts zu verändern. Deckungsfähigkeit ist die Möglichkeit bei einem Titel-Ansatz höhere Ausgaben, als veranschlagt zu leisten, aufgrund von Einsparung bei einem oder mehreren Titel-Ansätzen.

Deckungsfähigkeit kann in der Haushaltsplanung durch entsprechende **Haushaltsvermerke** bei den Titelerläuterungen definiert werden. Die bewirtschaftenden Verwaltungen dürfen ohne diese **Deckungsvermerke** nach Maßgabe des § 20 (1) LHO die Deckungsfähigkeit anwenden. Dabei werden die Ausgaben nach Ausgabearten (Personal, konsumtiv, investiv) getrennt betrachtet und entweder für gegenseitig (in beide Richtungen) oder einseitig deckungsfähig erklärt. Bei der einseitigen Deckungsfähigkeit wird unterschieden zwischen:

- **gegenseitiger** Deckungsfähigkeit, also definierte Titel, die untereinander Mittel sowohl empfangen, als auch abgeben können/müssen und
- **einseitiger** Deckungsfähigkeit, bei der zwischen deckungsberechtigten (annehmenden) und deckungspflichtigen (abgebenden) Titeln unterschieden wird.



Die Ausnutzung der Deckungsfähigkeit führt zu einer Haushaltsüberschreitung (gegenüber dem Ansatz des Haushaltsplans) beim Titel B, bei gleichzeitiger Unterschreitung bei Titel A. Der Gesamthaushalt bleibt also **ausgeglichen**.

Voraussetzungen zur Durchführung der Deckungsfähigkeit sind:

- nur im eigenen Verantwortungsbereich (Kapitel), ggf. auch Einzelplan,
- Ansätze (Ansatzmittel) - Nr. 1 AV zu § 20 LHO,
- Verfügbarkeit, ggf. nach Rückführung eines zuvor erfolgten Sollabgangs - 1 AV zu § 46 LHO,
- ein Deckungsvermerk aus dem Haushaltsplan definiert abschließend die Deckungsmöglichkeiten,
- bei Deckungsfähigkeit nach § 20 Abs. 1 LHO sind die Ausgabearten (Personal, konsumtiv, investiv) zu beachten,
- keine Deckungsfähigkeit bei Titeln ohne Verwendungszweck (bspw. Bewilligungsmittel)



### 7.1.1 Prüfschema Deckungsfähigkeit

Prüfung bei deckungsberechtigter und deckungspflichtiger Buchungsstelle!

1. Ansatzmittel?
2. Titel mit Zweckbindung oder ohne Verwendungszweck?
3. Verfügbarkeit (auch keine Verfügungsbeschränkungen)?
4. Deckungsvermerk?
5. a) innerhalb des Kapitels?
5. b) innerhalb Einzelplan bei verwaltungsmäßigem oder sachlichem Zusammenhang?
6. § 20 (1) LHO Prüfung (Ausgabearten)

Rückführungspflicht nicht benötigter Mittel!

## 7.2 § 37 LHO - über- und außerplanmäßige Ausgaben

Sollte der erforderliche Bedarf (siehe auch § 34 Abs. 2 LHO), auch unter Ausnutzung der Deckungsfähigkeit, nicht mit verfügbaren Mitteln ausgeglichen werden können, sind Maßnahmen nach § 37 LHO zu prüfen.

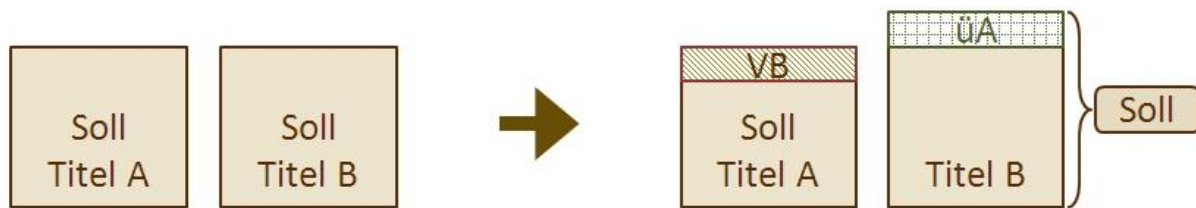
Zu diesen gehören die **Mehrausgaben** (*in dieser Rangfolge*):

- aufgrund höherer oder neuer **zweckgebundener Einnahmen** (die dem Bedarf entsprechen müssen),
- aus **Bewilligungsmitteln** - Verstärkungsmittel, die lediglich zum Ausgleich derartiger Bedarfe veranschlagt werden (ohne weitere Zweckbindung),
- aus **überplanmäßigen Ausgaben**.

### 7.2.1 Überplanmäßige Ausgaben

Überplanmäßige Ausgaben ermöglichen weitergehende Abweichungen vom Haushaltsplan (**höhere**, als geplant), bei denen die Gefahr des Verstoßes gegen den Haushaltsgrundsatz des Budgetrechts des Parlaments besteht. Daher sind die Hürden für die beantragende Verwaltung höher:

- überplanmäßige Ausgaben bedürfen der **Einwilligung** der Senatsverwaltung für Finanzen,
- in dem Antrag ist die **Unvorhergesehenheit** zu begründen, also warum der Bedarf nicht in der Planung berücksichtigt wurde (hat vielleicht der Budgetgeber bewusst darauf verzichtet?),
- in dem Antrag ist die **Unabweisbarkeit** zu begründen, also warum der Bedarf nicht bis zum Beschluss über den nächsten Haushaltsplan zurückgestellt werden kann,
- dem Antrag ist ein **Einsparausgleich** (Verfügungsbeschränkung) bei den Ausgaben im jeweiligen Einzelplan beizufügen (ohne die Beschränkungen des § 20 LHO).



VB - Verfügungsbeschränkung, ÜA - überplanmäßige Ausgaben

Da bei diesen Maßnahmen das Budgetrecht des Parlaments tangiert wird, ist dessen **nachträgliche Genehmigung** erforderlich. Die Höchstgrenze je Einzelfall für das „**Notbewilligungsrecht**“ des Finanzsenators wird im jährlichen Haushaltsgesetz festgesetzt (derzeit 5 Mio. €, bei Rechtsverpflichtungen 50 Mio. €).

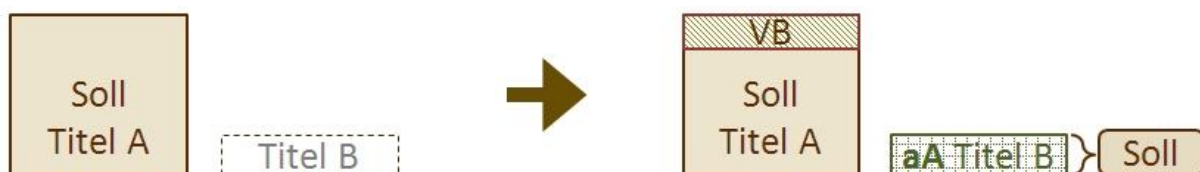
Bei einem zusätzlichen Bedarf bei einem Ausgabebetitel, der nicht im Haushaltsplan veranschlagt ist, spricht man von **neuen** Ausgaben. Da kein Ansatz und damit kein Soll vorhanden ist, können keine verfügbaren Mittel ermittelt werden. Auch Maßnahmen der Deckungsfähigkeit sind nicht möglich, da diese nur für Ansatzmittel gilt.

(Neue) Mehrausgaben zur Deckung dieses Bedarfs können nach § 37 LHO geleistet werden (*Rangfolge*):

- aufgrund höherer oder neuer **zweckgebundener Einnahmen** (die dem Bedarf entsprechen müssen),
- aus **Bewilligungsmitteln** - Verfügungsmittel, die lediglich zum Ausgleich derartiger Bedarfe veranschlagt werden (ohne weitere Zweckbindung),
- aus **außerplanmäßigen Ausgaben**.

## 7.2.2 Außerplanmäßige Ausgaben

Die Voraussetzungen zur Bewilligung außerplanmäßigen Ausgaben sind die gleichen, wie bei den überplanmäßigen Ausgaben (7.2.1): Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen, Begründung der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit, Einsparausgleich. Auch hierfür gelten die nachträgliche Genehmigung des Parlaments und die im Haushaltsgesetz genannte Höchstgrenze.



VB - Verfügungsbeschränkung, aA - außerplanmäßige Ausgaben

Weitere Abweichungen vom Haushaltsplan können sich ergeben durch **Umsetzungen** nach § 50 LHO, wenn die Zuständigkeit für Aufgaben die Organisationseinheit wechselt. Auch **Verfügungsbeschränkungen** stellen eine (temporäre oder dauernde) Abweichung vom Haushaltsplan dar, da über die Mittel des Ansatzes (Soll) nicht in voller Höhe verfügt werden kann (> Sollminderung).

## 7.3 Prüfschema Mehrbedarf

### 1. 3-Punkte-Vorprüfung

- Ausgabeart/Titel (Personal, konsumtiv, investiv),
- höhere oder neue Ausgabe (Ansatz vorhanden?)
- Ermittlung des im Haushaltsjahr auftretenden Mehrbedarfs

### 2. Titelinterne Prüfung (beim Titel anhand der HÜL)

- Ermittlung der „verfügbaren Mittel“ (HÜL)
- Sollabgang zurückführen?
- Verfügungsbeschränkung aufheben?
- (unerledigte Festlegung aufheben?)
- Neuberechnung der „verfügbaren Mittel“ (HÜL)
- Neuermittlung des im Haushaltsjahr benötigten Mehrbedarfs

### 3. externe Prüfung (außerhalb des Titels anhand der HÜL)

- abhängig von 1. (höhere oder neue Ausgabe?),
- Deckungsfähigkeit prüfen (nur bei höheren Ausgaben),
- Einsatz zweckgebundener Einnahmen prüfen,
- Einsatz Bewilligungsmittel prüfen (Verstärkungs-, Verfügungsmittel),
- Prüfung über-/außerplanmäßiger Ausgaben,
  - Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen,
  - Begründung Unvorhergesehenheit,
  - Begründung Unabweisbarkeit,
  - Ausgleich durch Einsparungen anbieten,
  - (nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses)

## 7.3 Haushaltsüberwachung

Die Ermittlung der verfügbaren Mittel erfolgt mit Hilfe der **Haushaltsüberwachungsliste**. In ihr werden für jeden einzelnen Titel alle Buchungen abgebildet, sowohl die Ist-wirksamen Auszahlungen, als auch die Buchungen im Soll („Sollkopf“). Nach Abschluss des Haushaltsjahres kann im Rahmen der Rechnungslegung gegenüber dem Bereitsteller der Haushaltsmittel (Parlament) nachgewiesen werden, was eingenommen und ausgegeben worden ist (**Ist**), im Verhältnis zu dem, was eingenommen und ausgegeben werden sollte (Ansatz/**Soll**).

Wie oben bei den Abweichungen vom Haushaltsplan dargestellt, kann die unvollständige Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigung durch die Ansatzmittel des Haushaltsplans verschiedene Ursachen haben (Deckungsfähigkeit, Verfügungsbeschränkungen, Mehrausgaben nach § 37 LHO).

### 7.3.1 Haushaltsüberwachungsliste für Ausgaben

Die **Haushaltsüberwachungsliste** für die jeweiligen **Ausgabetitel** sieht wie folgt aus:

<b>Titel-Ansatz (Soll)</b>	
<b>+ Haushaltsreste aus Vorjahren</b>	bei übertragbaren Ausgaben (§ 19 LHO) Investitionen, zweckgebundene
<b>+/- (Soll)ab-/zugänge</b>	Deckungsfähigkeit, überplanmäßige, außerplanmäßige usw.
<b>= Fortgeschriebenes Soll</b>	
<b>- Verfügungsbeschränkungen</b>	HH-Plan, Ausgleich ü/a, BfdH usw.
<b>= Verfügbares Soll</b>	
-----Sollkopf-----	
<b>- Festlegungen (unerledigte)</b>	„vornotierte“ Auszahlungen
<b>- Auszahlungen (IST)</b>	
<b>= verfügbare Mittel</b>	

#### 7.3.1.1 Haushaltsreste und Rücklagen

Als Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der **Jährlichkeit** regelt der § 19 LHO die Möglichkeit der **Übertragbarkeit** von Ausgaben:

- Investitionsausgaben,
- Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen,
- durch Übertragbarkeitsvermerk aus dem Haushaltsplan.

Mit der Restebuchung wird das Soll des alten Jahres um diesen Betrag vermindert und der Ansatz des Folgejahres um diesen Betrag erhöht.

Der seltene Fall der **Rücklagen** ist im § 62 LHO geregelt:

- **Kassenverstärkungsrücklage** (Abs. 1),
- **Andere Rücklagen** (Abs. 2)
  - Zweckbestimmung,
  - Ansammeln (Zeitkomponente),
  - Ausnahmefall,
  - Abstimmung mit SenFin
- **Erfolgsrücklage** Verwaltungsreform (Abs. 3)
  - Eigenverantwortliche, wirtschaftlichkeitssteigernde Managementmaßnahmen,
  - LuV/SE,
  - Kapitelabschluss nicht schlechter als HH-Plan

### 7.3.2 Haushaltsüberwachungsliste für Einnahmen

Die **Haushaltsüberwachungsliste** für die jeweiligen **Einnahmen** ist einfacher aufgebaut. Sie besteht aus:

- der Sollvorgabe der Ansätze für Einnahmen, die in der Summe nach dem Haushaltsgrundsatz des **Haushaltsausgleichs** (Gesamtausgleich) den Gesamtausgaben entsprechen,
- der Einnahmeerwartung aufgrund konkreter Einzahlpflichten / Zahlungsaufforderungen (Anordnungs-Soll) und
- den tatsächlich eingegangenen Einnahmen.

Titel-Ansatz (Soll)
Anordnungs-Soll
- Einnahmen (IST)
zum Ansatz = <i>Haushaltsausgleich</i>
zum Anordnungssoll = <i>offene Forderungen</i>

Bei der Rechnungslegung liefert das Delta der **Ist-Einnahmen zum Ansatz** die Angaben zum **Haushaltsausgleich**. Eine geringere **Ist-Einnahme im Vergleich zum Anordnungssoll** gibt Auskunft über (erwartete aber noch) nicht eingegangene Einnahmen, den **offenen Forderungen**. Diese werden in die Haushaltswirtschaft des Folgejahres übernommen und müssen dort eingenommen (erwirtschaftet) werden.

## 8. Vergabe und Beschaffungswesen

Das Verfahren für Beschaffungen - die sogenannte Vergabe - ist im § 55 LHO geregelt. Es werden drei Teilbereiche von Beschaffungen unterschieden:

- Lieferungen und Dienstleistungen (*hier Schwerpunkt der Betrachtung*),
- Bauleistungen,
- Freiberufliche Leistungen.

Abhängig von einem EU-einheitlich festgelegten **Schwellenwert** unterscheiden wir die folgenden **Vergabeverfahren**.

### 8.1.1 Vergaben nach dem GWB / EU-weite Vergabeverfahren

Die Vergabe von Aufträgen über einem bestimmten **Auftragswert** regelt sich nach dem Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die Schwellenwerte ergeben sich aus der Vergabeverordnung (VgV). Auf diese wirkt sich unmittelbar die **EU-Norm** (1251/2011) aus.

- Lieferungen und Dienstleistungen: 207.000 €,
- Bauleistungen: 5.186.000 €,
- Freiberufliche Leistungen: 207.000 €.

Berlin erlässt keine eigenen Vergabeordnungen sondern verweist auf die bundesweit geltenden Regelungen:

- Lieferungen und Dienstleistungen: Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - **VOL/A** Abschnitt **2**,
- Bauleistungen: Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - **VOB/A** Abschnitt **2**,
- Freiberufliche Leistungen: Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen - **VOF**.

### 8.1.2 Sonstige Vergaben (*hier Schwerpunkt der Betrachtung*)

Öffentliche Aufträge und Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte sind nicht EU-weit auszuschreiben („nationales Verfahren“).

Berlin verweist auch hier auf die bundesweit geltenden Regelungen:

- Lieferungen und Dienstleistungen: **VOL/A** Abschnitt **1**,
- Bauleistungen: **VOB/A** Abschnitt **1**,

## 8.2 Grundsätze der Vergabe

Die Grundsätze der Vergabe sind im § 2 der VOL/A formuliert. Aufgrund der Folge des Haushaltsrechts aus den allgemeinen Gesetzen sind folgende Grundsätze von dem (großen) Auftraggeber öffentliche Verwaltung zu beachten:

- Ermittlung des **wirtschaftlichsten** Angebots im **Wettbewerb**,
  - der Haushaltssatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist bei allen Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zu beachten,
  - Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus der Abwägung vorher festgelegter Kriterien,
  - dahinter steht die Annahme, dass sich das wirtschaftlichste Angebot am freien Markt bildet.
- **Transparenz** der öffentlichen Vergabepaxis,
  - die öffentliche Verwaltung als steuerfinanzierter (großer) Auftraggeber soll Vergaben in einem transparenten Verfahren vornehmen,
  - der Grundsatz der Chancengleichheit der Bewerber wird damit ermöglicht,
  - Folge aus dem Haushaltssatz der Öffentlichkeit,

- **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,**
  - der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist bei allen Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zu beachten,
  - der Grundsatz bezieht sich auch auf das Vergabeverfahren,
- **Chancengleichheit** der Bewerber,
  - Bewerber der gleichen Eignung erhalten die gleichen Chance,
  - ausschlaggebend für die Auswahlentscheidung ist die Wirtschaftlichkeit des Angebots,
- **Eignung** der Bewerber: Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit,
  - öffentliche Aufträge erhalten nur Bewerber, die über die erforderliche Eignung verfügen,
  - es wird geprüft, ob die Eignung vorliegt,
  - formale Prüfung vor der eigentlichen Auswahlentscheidung
    - **Fachkunde:** Qualifikation des Bewerbers,
    - **Leistungsfähigkeit:** Möglichkeit der geforderten Menge innerhalb der geforderten Zeit,
    - **Zuverlässigkeit:** gesetzeskonforme Geschäftsführung
- Aufteilung in **Lose**
  - aufgeteilt in der Menge (**Teillos**),
  - getrennt nach Art oder Fachgebiet (**Fachlos**),
  - Chancengleichheit,
  - Berücksichtigung vieler Anbieter,
  - Ausfallsicherheit.

### 8.2.1 Berliner Besonderheiten bei der Vergabe

Das Vergaberecht ist komplex und umfangreich, da vom Gesetzgeber versucht wird, den Grundsätzen der Vergabe umfänglich nachzukommen. Daher werden weiterführende Verordnungen erlassen, die die Verwaltung bei der Vergabe zu beachten hat:

#### **Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz:**

- Entgelte nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz ab Auftragswert 10.000 €,
- Mindestlohn (8,50 €) ab Auftragswert 500 €,
- Vorlage von Kalkulationsunterlagen bei unangemessen niedrigen Angeboten,
- Präqualifikationsverzeichnis,
- Umweltverträgliche Beschaffung,
- Beachtung der ILO Kernarbeitsnormen,
- Frauenförderung,
- Bevorzugung ausbildender Unternehmen,

## **Frauenförderverordnung**

- gilt ab Auftragswert 25.000 €, Baumaßnahmen 200.000 €,
- Maßnahmen zur Frauenförderung und zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie,
- Beachtung Gleichbehandlungsrecht,
- Zertifizierung.

## **Zusätzliche Vertragsbedingungen, Besondere Vertragsbedingungen**

- ähnlich den allgemeinen Geschäftsbedingungen:
  - bspw.: Lieferung kostenfrei, Verpackung, Skonto
  - Ausführungsfristen, Vertragsstrafen, Güteprüfung, Zahlungsplan, Sicherheitsleistungen

### **8.3 Vergabearten**

Aus den Grundsätzen der Vergabe ergibt sich, dass Lieferungen und Leistungen vorrangig öffentlich auszuschreiben sind, damit die verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich verwendet werden (**Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung**).

#### **8.3.1 Öffentliche Ausschreibung (EU: Offenes Verfahren)**

Eine öffentliche Ausschreibung liegt vor, wenn im vorgeschriebenen Verfahren eine unbeschränkte Zahl von Unternehmen aufgefordert wird, Angebote für Lieferungen und Leistungen einzureichen. Dies wird erreicht durch Veröffentlichung im Amtsblatt und/oder auf der elektronischen Vergabeplattform. Bei dieser Vergabeart werden alle Grundsätze der Vergabe berücksichtigt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gilt auch für das Verfahren der Vergabe. Daher könnte dieser in einer Reihe von Vergaben beeinträchtigt werden.

Daher gelten die in 7 AV zu § 55 LHO festgelegten **Ausnahmen von der öffentlichen Ausschreibung**:

##### **8.3.2.1 Vergaben nach § 3 Abs. 3 und 4 VOL/A**

#### **Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb (EU: nicht offenes Verfahren)**

Bei der Beschränkten Ausschreibung werden Bewerber in der Regel öffentlich zur Teilnahme (Teilnahmewettbewerb) aufgefordert, um geeignete Bewerber zu ermitteln. Aus dem ermittelten Bewerberkreis wird sodann eine beschränkte Anzahl (mindestens drei) von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert.

- Eigenart der Leistung, besondere Eignung,
- eine öffentliche Ausschreibung unzumutbar ist (z.B. Dringlichkeit, Geheimhaltung).



### **Beschränkte Ausschreibung** ohne Teilnahmewettbewerb

- eine öffentliche Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis gehabt hat,
- Aufwand im Missverhältnis zum Wert der Leistung.

#### **8.3.2.2 Vergaben nach § 3 Abs. 5 VOL/A**

##### **Freihändige Vergabe** (EU: Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog)

Freihändige Vergaben sind Verfahren, bei denen sich die Auftraggeber mit oder auch ohne Teilnahmewettbewerb grundsätzlich an mehrere (mindestens drei) ausgewählte Unternehmen wenden, um mit einem oder mehreren über die Auftragsbedingungen zu verhandeln.

- eine öffentliche Ausschreibung oder beschränkte Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis gehabt hat (haben wird),
- Anschluss an Entwicklungsleistungen im angemessenen Umfang,
- Gebiet der Forschung und Entwicklung,
- geringfügige Nachbestellungen (20 %),
- Ersatzteile, Zubehör,
- Geheimhaltung,
- besondere Dringlichkeit,
- nicht beschreibbare Aufgabe,
- wenn eine vom jeweiligen Finanzminister festgelegte Wertgrenze nicht überschritten wird,
- Aufträge an Werkstätten für Behinderte und Justizvollzugsanstalten,
- bei Monopolstellung.

#### **8.3.2.3 Natur des Geschäfts**

Wie in der VOL/A formuliert (Missverhältnis zum Leistungswert, Wertgrenze) werden bei Vergaben, bei denen aufgrund des geringen Wertes nach der „Natur des Geschäfts“ kein unwirtschaftlicher Aufwand betreiben werden soll Wertgrenzen festgelegt, bei deren Unterschreitung auf die öffentliche Ausschreibung verzichtet werden kann.

##### **Beschränkte Ausschreibung:**

- Hochbauleistungen: bis 200.000 €,
- andere Bauleistungen: bis 500.000 €,
- Lieferungen und Leistungen: bis 100.000 €.

##### **Freihändige Vergabe:**

- Hochbauleistungen: bis 20.000 €,
- andere Bauleistungen: bis 50.000 €,
- Lieferungen und Leistungen: bis 10.000 €.

#### 8.3.2.4 Besondere Umstände

Dieser **Auffangregelung** gilt nur für den Fall, dass keinerlei Vergabeverfahren möglich sind, bspw. durch unmittelbare **Gefahr im Verzug**.

### 8.4 Ablauf einer Vergabe/Beschaffung (idealtypisch)

#### 8.4.1 Vorbereitung

- Auftragswert ermitteln/festlegen/schätzen (Kostenschätzung),
- Verfügbarkeit der Mittel,
- Vergabeverfahren und Vergabeart bestimmen (§ 3 Abs. 1 VOL/A),
- Ermittlung des Bewerberkreises (ggf. Teilnahmewettbewerb,
- Zeitplanung und Fristen festlegen (s.u.),
- Sicherheitsleistungen festlegen (Bau),
- Losbildung,
- Leistungsbeschreibung (eindeutig und erschöpfend) erstellen,
- Vergabe-/Zuschlagskriterien definieren,
- Vergabebedingungen zusammenstellen,
- Vergabeunterlagen erstellen.

#### 8.4.2 Bekanntmachung und Fristen

- Amtsblatt, elektronische Vergabeplattform, Anschreiben (beschränkt/freihändig),
- Fristen
  - Teilnahmefrist/Bewerbungsfrist (Teilnahmeantrag einreichen),
  - Angebotsfrist: Eingang beim Auftraggeber, [Angebotseröffnung],
  - [Zuschlagsfrist: Entscheidung über den Zuschlag],
  - Bindefrist: Bindung des Anbieters an sein Angebot

#### 8.4.3 Prüfung der Angebote

- Formale Prüfung
  - § 16 VOL/A,
  - Eignungsprüfung - § 16 (5) i.V.m. § 2 (1) VOL/A,
  - Preisprüfung - § 16 (6) VOL/A
- Wirtschaftlichkeitsprüfung - § 18 (1) und § 16 (7) und (8) VOL/A

### Methode (Beispiel)

Kriterium	Gewichtung	Angebot 1*	Angebot 2*	Angebot 3*
K 1	0,4	$1 \times 0,4 = 0,4$	$2 \times 0,4 = 0,8$	$1 \times 0,4 = 0,4$
K 2	0,3	$3 \times 0,3 = 0,9$	$2 \times 0,3 = 0,6$	$2 \times 0,3 = 0,6$
K 3	0,15	$1 \times 0,15 = 0,15$	$1 \times 0,15 = 0,15$	$3 \times 0,15 = 0,45$
K 4	0,1	$4 \times 0,1 = 0,4$	$1 \times 0,1 = 0,1$	$2 \times 0,1 = 0,2$
K 5	0,05	$2 \times 0,05 = 0,1$	$3 \times 0,05 = 0,15$	$4 \times 0,05 = 0,2$
<b>Gesamt</b>	<b>1</b>	<b>1,95</b>	<b>1,8</b>	<b>1,85</b>

#### 8.4.4 Umsetzung

- Zuschlag (siehe auch § 18 Abs. 1 VOL/A),
- Vertrag,
- Information nicht berücksichtigter Bewerbungen,
- Vergabevermerk abschließen (Dokumentation),
- [ggf. Beschwerdebearbeitung]

## 9. Zuwendungen und Zuwendungsrecht

Die Verwaltung ist bei der Erledigung ihrer Aufgaben an Gesetz und Recht gebunden. Das bedeutet, dass staatliches Handeln durch Vorschriften definiert ist. Es liegt auf der Hand, dass ein gestaltendes - und nicht nur verwaltendes - Staatswesen somit nur wenig **Gestaltungs-** und **Entwicklungsmöglichkeiten** hätte. Eine Möglichkeit, auch im Vorgriff auf gegebenenfalls fortzuschreibende oder zu verabschiedende gesetzliche Regelungen, ist das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendungen. Die Zuwendungen werden haushaltssystematisch (Titelsystematik) bei den Hauptgruppen 6 - Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) und 8 - Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen mit veranschlagt jedoch titelsystematisch nicht(!) getrennt im Haushaltsplan dargestellt.

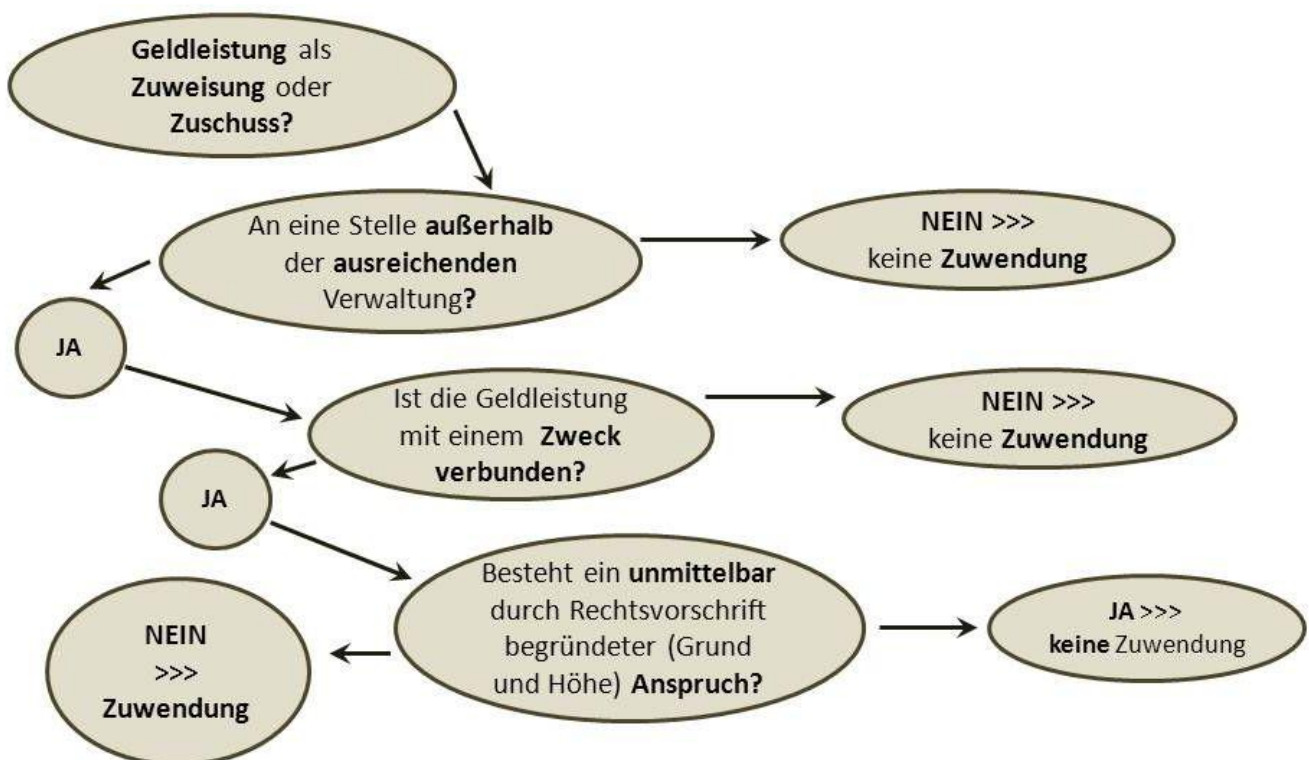
Zuweisungen und Zuschüsse ergeben sich aus den Gesetzen und in Ausführung der Gesetze ergebenden vertraglichen Verpflichtungen. Die Zuwendungen grenzen sich nach § 23 LHO ab, sie sind:

- **zweckgebundene** (eindeutige Beschreibung),
- **Geldleistungen** (keine Sach- und Dienstleistungen),
- an Stellen **außerhalb** der (ausreichenden) Verwaltung,
- an deren Aufgabenerfüllung **Berlin** (wer ist Berlin?),
- ein erhebliches **Interesse** hat (welches Interesse?),
- dass ohne die Zuwendung nicht befriedigt werden kann (Nachrang der Zuwendung = **Subsidiarität**).

Aus den weiteren Regelungen zum Zuwendungsrecht (Ausführungsvorschriften, Förderrichtlinien, Rechtsprechung) ergibt sich somit, dass:

- auf Zuwendungen kein Rechtsanspruch dem Grunde und der Höhe nach besteht (**Freiwilligkeit**),
- **kein** unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet (Abgrenzung zum Vertrag),
- die Zuwendung auf einem Zuwendungsbescheid/**Verwaltungsakt** basiert,

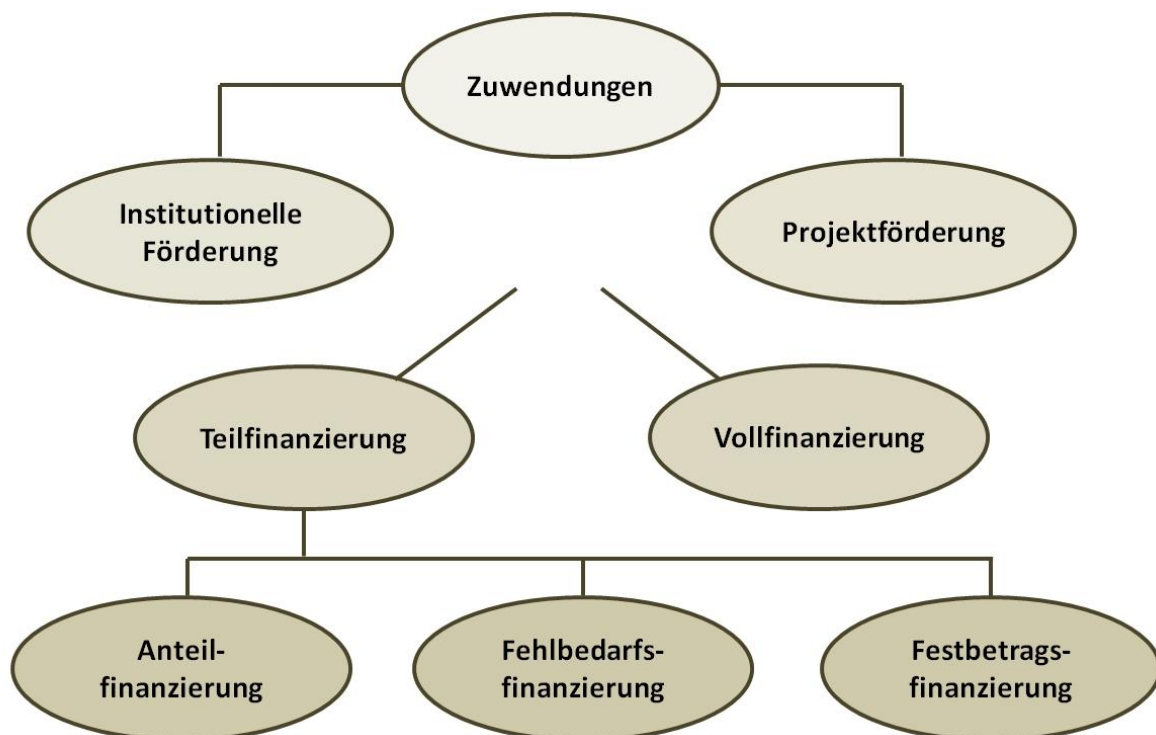
## 9.1 systematische und rechtliche Abgrenzung



## 9.2 Zuwendungsarten und Finanzierungsarten

Bei den Zuwendungen werden zwei Finanzierungsarten unterschieden:

- bei der **institutionellen Förderung** wird die „Institution“, also die Einrichtung oder der Träger als solches gefördert und deren Bestand gesichert,
- bei der **Projektförderung** wird das Projekt bzw. die jeweilige Maßnahme einer „Institution“ (Einrichtung, Träger) gefördert, Zielrichtung ist die Aufgabenerledigung für den konkreten Zweck.



Bei den Zuwendungen werden verschiedene Finanzierungsarten unterschieden:

- bei der **Vollfinanzierung** wird die „Institution“ (Einrichtung, Träger) bzw. das Projekt vollständig aus der Zuwendung finanziert. In diesem Fall muss ein sehr hohes Interesse des Landes an der Aufgabenerledigung bestehen und kein Interesse beim Zuwendungsempfänger.
- Bei der **Teilfinanzierung** werden - dem Subsidiaritätsprinzip folgend - die Kosten des Auftragnehmers erstattet, die zur Aufgabenerledigung (Zuwendungszweck) erforderlich sind und vom Auftragnehmer nicht selbst finanziert werden können (Wirtschaftsplan/Projektplan erforderlich).

PROJEKT-Förderung	INSTITUTIONelle Förderung
zeitlich und inhaltlich abgegrenztes Vorhaben	Institution (ganz oder teilweise)
detaillierte Projektbeschreibung	Ermöglichung satzungsgemäßer Aufgaben
geringerer Vertrauensschutz	Vertrauensschutz (Dauerpflicht)
formelle Vorgaben steigen mit Umfang	Haushalts-/Wirtschaftsplan erforderlich
Finanzierungsplan verbindlich zum Gesamtergebnis	„Alimentationspflicht“
Stellen nicht verbindlich	Stellenplan Bestandteil des Antrags
Besserstellungsverbot gilt bei überwiegend öffentlicher Förderung	Besserstellungsverbot
keine Verpflichtungsermächtigungen	Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich möglich

### 9.2.1 Zuwendungslandschaft

Der Staat versucht über Zuwendungen (und/oder Subventionen) in vielen Bereichen finanzielle Anreize zu schaffen, damit nichtstaatliche Anbieter - ohne die Zuwendung unprofitabel - öffentliche Aufgaben (auch neue) wahrnehmen, die eben nur mit einer **Anschubfinanzierung** (Investition, bspw. Elektromobilität) oder **Anteilsfinanzierung** (der laufenden Kosten, bspw. Aufwandsersatz beim Ehrenamt) möglich sind.

Den Zuwendungen können folgende Funktionen zugeordnet werden:

- **Anreizfunktion:** Die Zuwendung stellt einen Anreiz für Private dar, Aufgaben wahrzunehmen, deren Investitionsbedarf eine Erledigung bisher verhindert hat (bspw. behindertengerechte Arbeitsplatzausstattung).
- **Innovationsfunktion:** Die Zuwendung ermöglicht gesellschaftlich gewünschte Entwicklungen zu initiieren (bspw. erneuerbare Energien).
- **Verstärkerfunktion:** Die Zuwendung ermöglicht, in Zusammenarbeit mit bürgerschaftlichen Engagement (Ehrenamt), größere und neue Zielgruppen (bspw. Sportvereine, Sozialvereine) zu erreichen.
- **Selbsthilfefunktion:** In Umsetzung des „aktivierenden Staates“ werden (finanzielle) Hilfen bereitgestellt, welche als „Hilfe zur Selbsthilfe“ dienen und damit (unnötiges) staatliches Handeln vermindern (Aufgabenkritik).
- **Grundversorgungsfunktion:** Die Zuwendung ermöglicht „ethisch“ gewünschte Angebote, deren Nachfrage modebedingt schwankt (bspw. Kulturförderung).
- **Ordnungspolitische Funktion:** Die Aufgabenerledigung von Dritten durch die Bereitstellung von Zuwendungen führt zum Abbau staatli-

cher Wirtschaftstätigkeit bzw. der staatlichen Tätigkeit als Konkurrenz zu Privaten (bspw. Grünflächenunterhaltung, Musikschulen).

Die Zuwendungslandschaft im Land Berlin ist vielfältig und heterogen. Nach Politikfeldern/Politikbereichen sortiert finden wir in Berlin Zuwendungen in folgenden Bereichen:

- Wissenschaft, Forschung Hochschulen,
- Wirtschaftsförderung,
- Verkehr,
- Arbeit und berufliche Bildung,
- Kulturförderung,
- Jugend, Familie, Schule, Bildung,
- Städtebau, Wohnen,
- Sport,
- Umwelt, Grünflächen,
- Gesundheit, Suchtprävention,
- Soziales,
- Frauenförderung, Senioren, Migration,
- Justiz,
- Sonstiges (sexuelle Vielfalt, Öffentlichkeitsarbeit usw.).

Aus der **Zuwendungsdatenbank** Berlin, die von den Zuwendungen ausreichenden Stellen mit Daten gefüllt und daher ständig aktualisiert werden, ergeben sich folgende Ausgaben für Zuwendungen:

2009	1.055.846.723 €
2010	1.024.716.568 €
2011	1.051.462.204 €
2012	1.331.750.116 €
2013	1.886.659.362 €

Export aus Quelle: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/service/zuwendungsdatenbank/>

Die Zuwendungen lassen sich **nicht** aus der kameralen Systematik ableiten (Bestandteil der Hauptgruppe 6 - Zuwendungen und Zuschüsse und Hauptgruppe 8 - Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen) und oft nicht aus den Titelerläuterungen des Haushaltsplans, daher bei der Untersuchung der Zuwendungen immer eine **Einzelfallbetrachtung** der Ausgaben erforderlich.

## 9.3 Zuwendungsverfahren (idealtypisch)

### 1. Definition des erheblichen Landesinteresses

- Wer?: Parlament? Regierung? (Fach-) Verwaltung?
- Ermittlung politischer Handlungsfelder

### 2. Erstellung und Definition von Zuwendungszielen

- Was soll erreicht werden?
- Wie wird die Zielerreichung gemessen?
- Grundlage der nachträglichen Erfolgskontrolle.

### 3. Erstellung von Zuwendungsrichtlinien und Formalien

- Anforderungen an Zuwendungsempfänger,
- Vorgaben von Nachweisen,
- Festlegung von Formen und Fristen.

### 4. Ermittlung zur Verfügung stehender Mittel

- Haushaltsmittel, „disponible“/nicht durch Rechtsverpflichtung gebundene Mittel),
- Mittel die von anderen für die Zweckzwecke zur Verfügung gestellt werden, bspw. Bundesprogramme, EU Strukturfonds (EFRE, ESF).

### 5. Ausschreibung und Antragsprüfung

- Initiativbewerbung von Anbietern, auch aufgrund vorangegangener Förderungen,
- Ausschreibung, Interessenbekundungsverfahren bzw. Bekanntmachung der beabsichtigten Zuwendungsgewährung und der damit verbundenen Ziele,

### 6. Entscheidung, Zuwendungsbescheid und Auszahlung

- bei der Projektförderung entscheidet die jeweilige Fachverwaltung über die Auswahl des Zuwendungsempfängers,
- die Zuwendung wird in Form eines (Zuwendungs-) Bescheids (begünstigender Verwaltungsakt) bekannt gegeben,
- die Auszahlung erfolgt bedarfsgerecht, in der Regel für die folgenden zwei Monate.

### 7. Verwendungsnachweisprüfung

- nach Ende des Projekts bzw. am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres ist die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungsmittel für den Zweckzweck gegenüber der Zuwendungsbehörde nachzuweisen,
- Mittel, die entgegen dem Zweckzweck verwendet wurden sind zurück zu zahlen (Rückforderung aus dem Verwaltungsakt)

### 8. Erfolgskontrolle und Fortschreibung der Zuwendungsziele

- die Erreichung der vorher definierten Ziele wird nach den vorher festgelegten Kriterien gemessen und ggf. verglichen (Benchmarks),



- Erkenntnisse aus der Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle fließen in die zukünftige Zuwendungsgewährung, Erstellung von Zuwendungsrichtlinien und Definition des Landesinteresses ein.

## 9.4 Zuwendungsverfahren (formal)

### 1. Prüfung der Subsidiarität

- Kann der Zweck auch ohne die Ausreichung einer Zuwendung erreicht werden: Eigenmittel des Zuwendungsempfängers, Erklärung von Bürgschaften oder Gewährleistungen?

### 2. ordnungsgemäße Geschäftsführung des Zuwendungsempfängers

- Zuhilfenahme der Eignungsprüfung aus dem Vergaberecht:
  - Fachkunde: kann der Zweck fachlich vom Zuwendungsempfänger erreicht werden?
  - Leistungsfähigkeit: kann dem Zweck in ausreichender Menge in der geforderten Zeit entsprochen werden?
  - Zuverlässigkeit: Hält sich der Zuwendungsempfänger an die gesetzlichen Bestimmungen (Sozialversicherungspflicht, Steuerpflicht, Tarifrecht und Mindestlohn, Arbeitszeitverordnung usw.)

### 3. Veröffentlichungspflicht

- Zur Steigerung der Transparenz bei der Zuwendungsgewährung (kein Ausweis im Haushaltsplan, Haushaltsgrundsatz Öffentlichkeit) haben die Zuwendungsempfänger sich in einer Transparenzdatenbank einzutragen (Beschreibung der Organisation des Zuwendungsempfängers) und in die Veröffentlichung von Zuwendungsdaten (Zuwendungsdatenbank) einzuwilligen.

### 4. Klärung der Finanzierungsart

- Aufgrund der Subsidiarität und Gegebenheit des Einzelfalls, Interessenlage Land und Zuwendungsempfänger sowie Finanzkraft des Zuwendungsempfängers, ist eine Finanzierungsart zu wählen.

### 5. Antragsverfahren

- Ausschreibung, Prüfung, Auswahl

### 6. Bewilligung und Nebenbestimmungen

- Zuwendungsbescheid Verwaltungsakt, kein gleichberechtigter Vertrag,
- Allgemeine Nebenbestimmungen institutionell (ANBest-I, Anlage 1 AV zu § 44 LHO) und Projekt (ANBest-P, Anlage 2 AV zu § 44 LHO).

## **7. Verwendungsnachweisprüfung**

- nach Ende des Projekts bzw. am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres ist die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungsmittel für den Zweck gegenüber der Zuwendungsbehörde nachzuweisen,
- Mittel, die entgegen dem Zweck verwendet wurden sind zurück zu zahlen (Rückforderung aus dem Verwaltungsakt)

## **8. Erfolgskontrolle**

- die Erreichung der vorher definierten Ziele wird nach den vorher festgelegten Kriterien gemessen und ggf. verglichen (Benchmarks),
- Erfolgskontrolle nicht automatisch sanktionierend, sondern auf Verbesserung ausgelegt,
- Erkenntnisse aus der Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle fließen in die fortlaufende/zukünftige Zuwendungsgewährung ein (Eignung des Zuwendungsempfängers).

## **9.5 Bestandteile des Zuwendungsbescheids**

In einem Zuwendungsbescheid sind folgende Angaben erforderlich:

### **1. Zuwendungen ausreichende Behörde/Verwaltung**

### **2. Grundlage der Zuwendungsgewährung**

§§ 23 und 44 LHO, ggf. Förderrichtlinie o.ä.

### **3. Bewilligungszeitraum**

### **4. Zuwendungsbetrag (gesamt)**

### **5. Eindeutige Benennung des Zweckes**

### **6. Die mit der Zuwendungsgewährung verfolgten Ziele**

Erforderlich für die nachträgliche Erfolgskontrolle

### **7. Kriterien zur Zielerreichungskontrolle**

Erforderlich für die nachträgliche Erfolgskontrolle

### **8. Finanzierungsart**

Zuwendungsbetrag, ggf. prozentualer Anteil an den Gesamtkosten; Höchstbetrag

### **9. Zuwendungsfähige Gesamtausgaben**

Darstellung der Berechnungs- und Entscheidungsgründe der ausreichenden Verwaltung.

## **10. Auszahlungstermin**

Gegebenenfalls mehrere Auszahlungstermine bzw. Voraussetzungen (bspw. Zwischenabrechnungen)

## **11. Erstattung nichtverbraucher Zuwendungsmittel**

Die Bewilligungsbehörde entscheidet über die Verzinsung einer verzögerten Erstattung unverbraucher Zuwendungen gem. § 44 LHO i.V.m. § 49 a VwVfG.

## **12. Verwendungsnachweis**

Gegebenenfalls Teil-/Zwischen-Verwendungsnachweise. Diese bestehen aus:

- dem Sachbericht mit Zielen und Einschätzung zu den Kriterien der Erfolgskontrolle,
- dem zahlenmäßigen Nachweis (in zeitlicher Reihenfolge, Belegliste)
- (ggf.) einer Inventarliste aus der Zuwendung beschaffter Gegenstände mit einem Anschaffungs- oder Herstellungswert von 410 € (ohne Umsatzsteuer).

## **13. Weitere Hinweise**

- zur Veröffentlichungsfrist (Transparenzdatenbank, Zuwendungsdatenbank),
- Hinweis zum § 9 Mindestlohngesetz Berlin,
- Datenbereitstellung für die Kosten- und Leistungsrechnung Berlins

## **14. Widerrufsvorbehalt**

§ 49 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG, 5.4 AV zu § 44 LHO, jährliches Haushaltswirtschaftsrundschreiben (HWR)

## **9.6 Allgemeine Nebenbestimmungen**

Ähnlich den Allgemeinen Geschäftsbedingungen im Rechtsverkehr oder den allgemeinen Vertragsbedingungen aus der Vergabe (VOL/B) werden mit den Allgemeinen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid grundsätzlich geltende Vorgaben gemacht, die dem Zuwendungsbescheid beiliegen und vom Zuwendungsempfänger zu beachten sind. (Anlagen 1 und 2 der AV zum § 44 LHO)

### **Wirtschaftlichkeitsgebot**

Die Zuwendung ist wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Nur für den Verwendungszweck erforderliche Ausgaben sind zu leisten.

### **Besserstellungsverbot der Dienstkräfte**

Der Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Dienstkräfte im unmittelbaren Landesdienst Berlins

### **Auszahlung für zwei Monate**

Zuwendungen sind für Fälligkeiten der kommenden zwei Monate auszureichen.

## **Keine Rückstellungen und Rücklagen**

Rückzahlungspflicht nicht verbrauchter Zuwendungsmittel an den Zuwendungsgeber.

## **Auftragsvergabe nach VOL und VOB**

Bei der Vergabe von Aufträgen hat sich der Zuwendungsempfänger am öffentlichen Vergaberecht zu orientieren, ab Betragsgrenze (50.000) verbindlich.

## **Inventarisierungspflicht**

Für die Zuwendungszwecke beschaffte Anlagegüter (über 410 €) sind getrennt zu inventarisieren.

## **Mitteilungspflichten**

Wenn sich die Höhe der Zuwendung ändert (Erhöhung der Eigenmittel), die Zweimonatsbeträge zu hoch sind, der Zuwendungszweck nicht erreicht werden kann.

## **Buchführung** (bei institutioneller Förderung)

Entsprechend der Landeshaushaltsordnung oder kaufmännische doppelte Buchführung.

## **Verwendungsnachweis**

(siehe oben)

## **Erstattung, Verzinsung**

Wenn sich aus der Verwendungsnachweisprüfung Änderungen im Zuwendungsbetrag ergeben.

# **10. Erweiterung der Kameralistik - Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)**

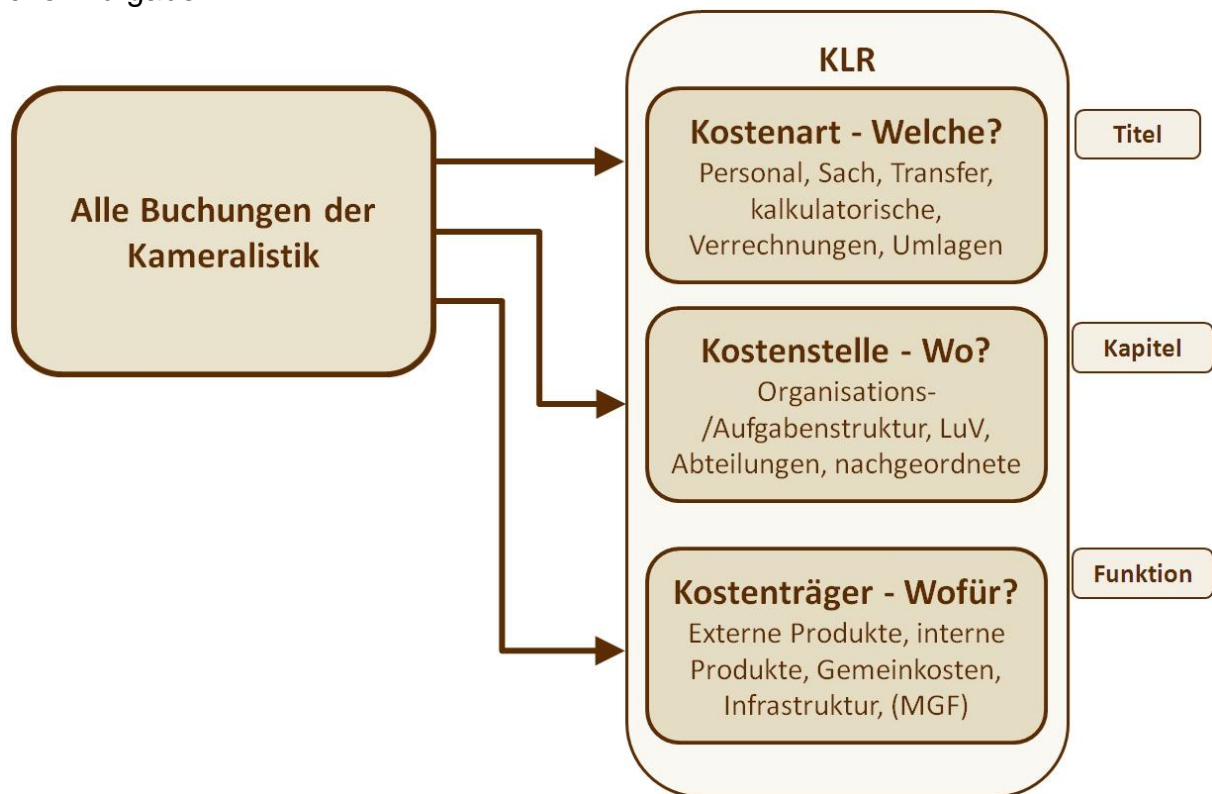
In Folge des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bestimmt § 7 (3) LHO:

„Die Haushaltsplanung und -wirtschaft wird durch eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein standardisiertes Berichtswesen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ergänzt.“

In der Praxis bedeutet dies, dass alle kameralen Buchungen zwingend (Vorgabe von der Buchungs-Software) zusatzkontiert werden. Alle Haushaltsmittel finden sich demzufolge in der Kosten- und Leistungsrechnung wieder, allerdings in einer anders aggregierten Form. Weg von der kameralen Kapitel- und Titelsystematik werden die Einnahmen und Ausgaben auf Kostenstelle, Kostenart und Kostenträger gebucht.

Ziel der Kosten- und Leistungsrechnung ist die Erhöhung der Kostentransparenz und Ermöglichung der Vergleichbarkeit gleichartiger Aufgabenerledigungen zur Verbes-

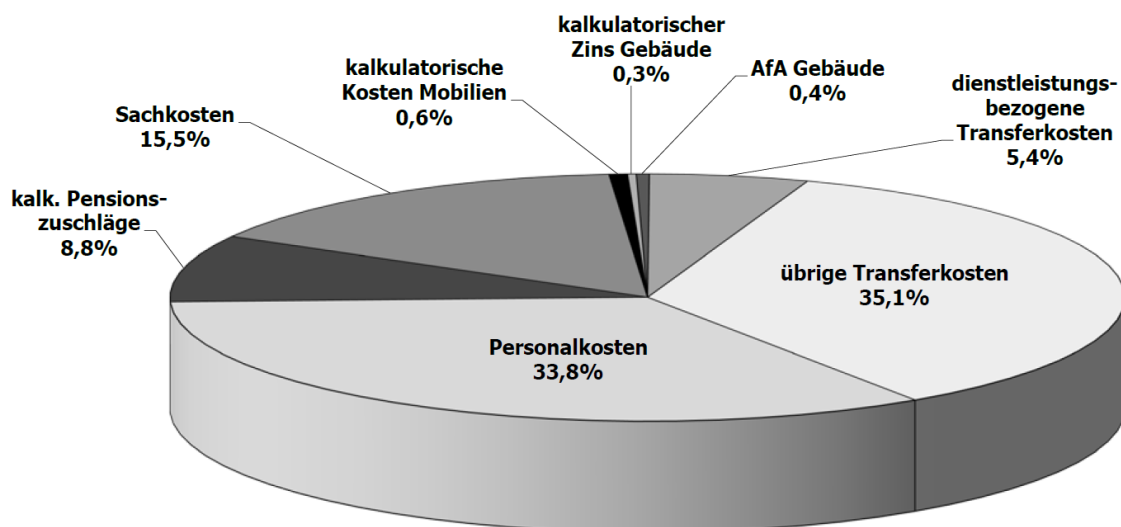
serung der Wirtschaftlichkeit (Minimal-/Maximalprinzip) bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben.



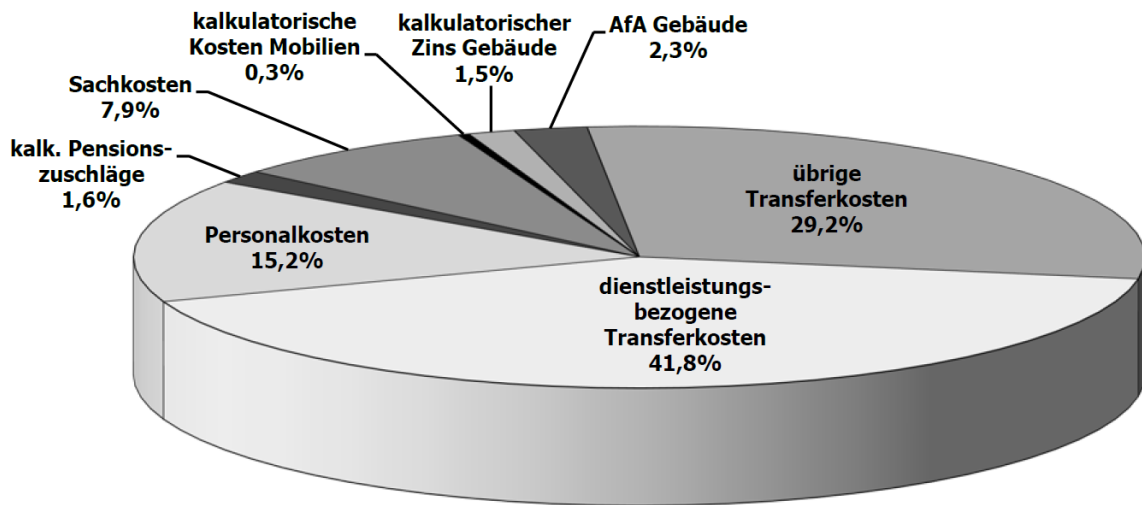
Die **Kostenstelle** sagt **wo**, die Kosten anfallen, orientiert an der örtlichen Zuständigkeit der Kapitelsystematik (Organisationseinheiten der Verwaltung).

Die **Kostenart** gibt Auskunft, **welche** Art von Kosten anfallen, orientiert an der Titelsystematik.

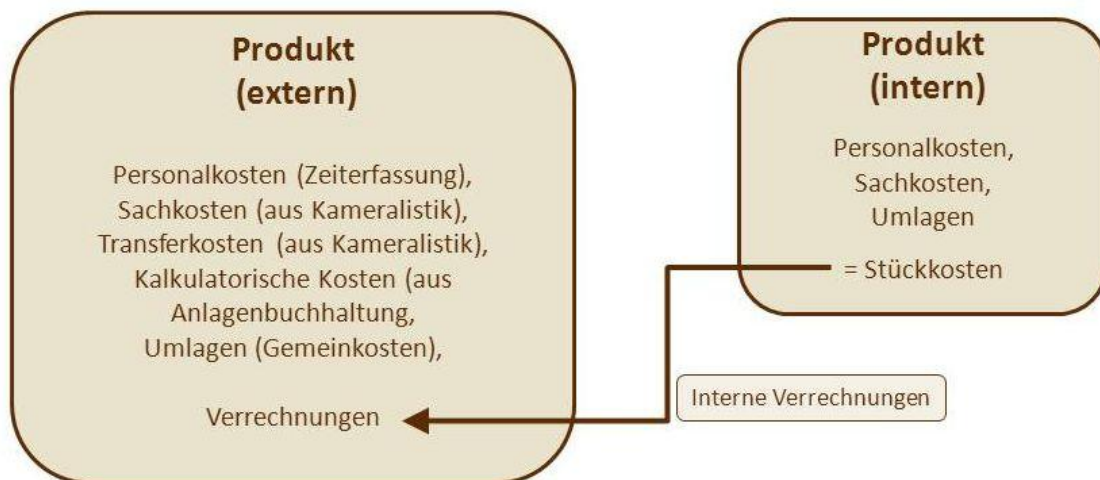
Kostenartenstruktur der Berliner Hauptverwaltung (Senatsverwaltungen) Quelle: Was kostet wo wie viel? Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2013



Kostenartenstruktur der Berliner Bezirke Quelle: Was kostet wo wie viel? Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2013



Die **Kostenträger** geben Auskunft, **wofür** die Kosten anfallen, sie werden als Produkte bezeichnet. Jedes Produkt soll eine abgrenzbare und zählbare Verwaltungsleistung abbilden. Kostenträger ohne Außenwirkung (interne Produkte) werden auf die Leistungsprodukte verrechnet.



Die Produkte geben Auskunft über:

- Mengen - wie viele Leistungen wurden erstellt/abgegeben,
- Kosten - zu welchen Gesamt- und Stückkosten,
- Erträgen - wie hoch ist der Kostendeckungsgrad.

In der Kosten- und Leistungsrechnung werden nicht nur die kameralen Werte abgebildet. Ziel ist die Abbildung des gesamten **Ressourcenverbrauchs**. Zu diesen zählen die kalkulatorischen Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und Pensionslasten.

Vermögen einfließen über die Anlagenbuchhaltung in die Kostenrechnung ein. Damit ist eine oben beschriebene Erweiterung des Vermögensnachweises möglich.

Die Kosten- und Leistungsrechnung erhöht die Transparenz, auch beim Vergleich gleichartiger Aufgaben (bspw. Bezirke, Personalverwaltung usw.). Sie dient als internes Steuerungsmittel und kann die Grundlage für Finanzausweisungen bilden.

## 10.1 Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage der Finanzausweisung

Die Kosten- und Leistungsrechnung dient als Grundlage der Finanzausweisung an die Berliner Bezirke und für IT-Ausgaben. Das Vorgehen läuft dabei wie folgt ab:

### 1. Definition von Produkten

Produkt = Verwaltungsleistung (fortgeschriebener Produktkatalog)

### 2. Buchung aller (kameralen) Ausgaben und Einnahmen auf Produkte

auch die Gemein-Produkte/Gemeinkostenträger, mittels Umlage auf die Produkte, Abschreibungsgüter über die Anlagenbuchhaltung

### 3. Buchung aller kalkulatorischen Kosten auf die Produkte

Vermögensdefinition > Inventur > Anlagenbuchhaltung

### 4. Ermittlung der Stückkosten (Einheitspreis)

Median (Mittelwert) der Stückkosten aller Verwaltungsteile

### 5. (Produkt)Zumessung = Einheitspreis x (Plan)menge

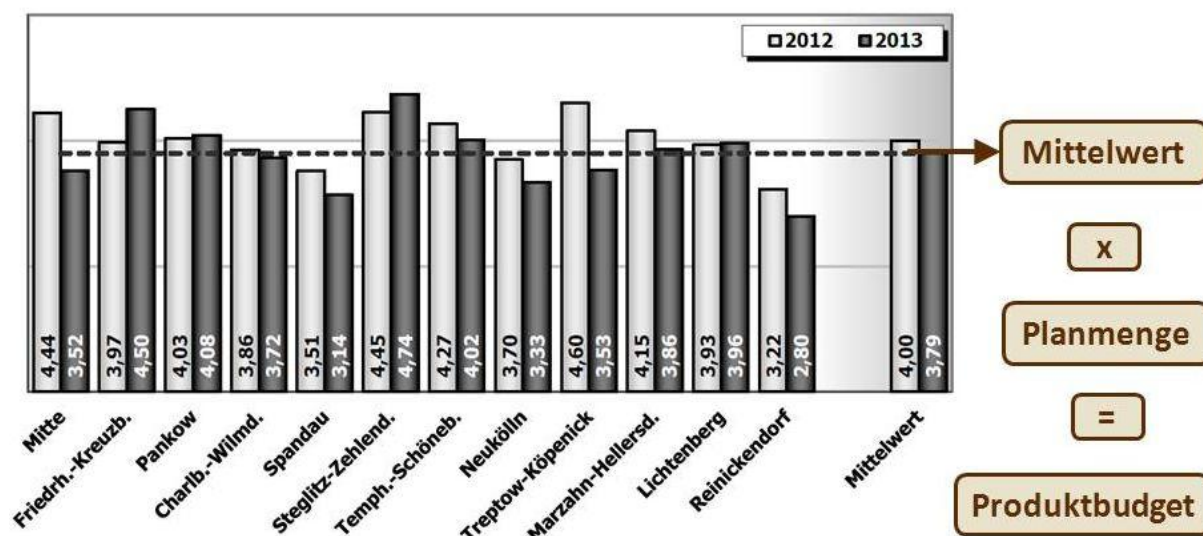
### 6. Aufteilung der Produktbudgets auf die kameralen Haushaltsansätze

inklusive interner Verteilung der Produktbudgets nach bezirklichen Gegebenheiten

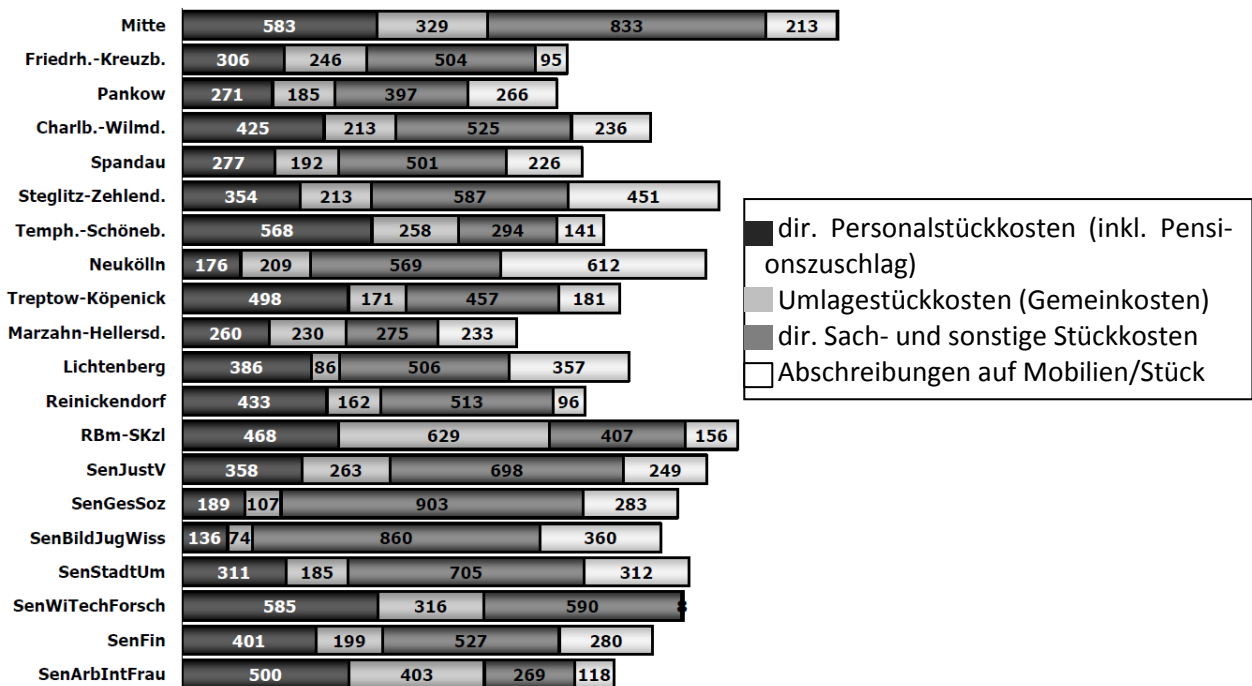
### 7. Korrektur der Zumessungsbasis

Basiskorrektur der fremdverursachten Veränderung der Basiswerte (Kosten, Mengen) laufend bzw. zur Rechnungslegung/Ergebnisermittlung

Was kostet ein „Knöllchen“? Quelle: Was kostet wo wie viel? Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2013



Was kostet ein „IT-Platz“? Quelle: Was kostet wo wie viel? Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2013



## Gender Budgeting

Im Haushaltsplan Berlins sollen die Organisationseinheiten seit dem Jahr 2003 in den Allgemeinen Erläuterungen bei allen Kapiteln Informationen zum Gender Budgeting bereitstellen.

Die Gender-Mainstreaming Geschäftsstelle bei der Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Frauen beschreibt Gender Budgeting wie folgt:

Gender Budgeting ist die geschlechterdifferenzierte Analyse der öffentlichen Haushalte, um Ungerechtigkeiten feststellen. Dabei werden die Wirkungen des Haushalts untersucht, ob sie Ungerechtigkeiten verstärken oder reduzieren.

Geschlechtergerechtigkeit ist in allen Phasen und Bereichen des Haushalts zu beachten. Gender Budgeting ist das „finanzpolitische Instrument des Gender Mainstreaming“.

Nutzen:

- Förderung der Gleichstellung,
- geschlechterdifferenzierte Kostentransparenz,
- Erhöhung des Informationsgehalts der Haushaltspläne,
- Förderung der parlamentarischen Debatte,
- Reduzierung von Folgekosten der Geschlechterungerechtigkeit,
- Berücksichtigung der Interessen der Bürger und Bürgerinnen



Erforderlich:

- Analyse,
- Zielbestimmung/-definition,
- Umsetzung.

Zu klärende Fragen (Beispiele):

- Ursachen der ungleichen Verteilung von Haushaltsmitteln?
- Wer verursacht bestimmte Kosten?
- Welche Ziele sollen wo (Sport, Jugend, Wissenschaft usw.) erreicht werden?
- Welche Strategien sind daraus abzuleiten?
- Wie erfolgt eine weiterreichende Wirkung (Zuwendungsempfänger, Beteiligungen)?

## **Stichwortverzeichnis**

- Anordnungsbefugnis 29**
- Aufgaben, öffentliche/staatliche 3**
- Auftragswirtschaft 28**
- Ausgaben 20**
- außerplanmäßige Ausgaben 34**
- Baumaßnahmen 21**
- Beauftragte für den Haushalt 28**
- Befugnisse 29**
- Beschränkte Ausschreibung 40**
- Bestellbefugnis 29**
- Bruttoveranschlagung 12**
- Budgetrecht 6**
- dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung 25**
- Deckungsfähigkeit 32**
- Doppelhaushaltsplan 8**
- Eignung 39**
- Einheit 11**
- Einnahmen 17**
- Einzelplan 26**
- Erlass 20**
- Erweiterte Kameralistik 52**
- Fälligkeit 11**
- Feststellbefugnis/-bescheinigung 29**
- Finanzausgleich 18**
- Finanzplanung 13**
- formeller Haushaltsausgleich 10**
- Freihändige Vergabe 41**
- Funktionen 27**
- Gender Budgeting 56**
- Gesamtdeckung 10**
- Globale Minderausgaben 12**
- Gruppierungsplan 24**
- Haushaltsausgleich 10**
- Haushaltsgesetz 15**
- Haushaltsgrundsätze 5**
- Haushaltskreislauf 13**
- Haushaltsplan 15**
- Haushaltsplanaufstellung 14**
- Haushaltsüberwachung (-sliste) 35**
- haushaltswirtschaftliche Sperre 30**
- höhere Ausgaben 33**
- institutionelle Förderung 45**
- Investitionsausgaben 21**
- Ist - Ausgaben/Einnahmen 35**
- Jährlichkeit 8**
- Kameralistik 22**
- Kapitel-Systematik 25**
- Kassenwesen 30**
- kommunaler Finanzausgleich 19**
- konsumtive Sachausgaben 21**
- Kosten- und Leistungsrechnung 52**
- Kosten: -arten, -träger, -stellen 53**
- Leiter/in der Organisationseinheit 28**
- Leiter/in des Verwaltungszweiges 28**
- Lose 39**
- materieller Haushaltsausgleich 10**
- Mehrausgaben 31**
- Nachtragshaushalt 9**
- Natur des Geschäfts 41**
- Nebenbestimmungen, Allgemeine 51**
- neue Ausgaben 34**
- neues Steuerungsmodell 24**
- Niederschlagung 20**

Notbewilligungsrecht 27  
Nothaushalt 9  
Notwendigkeit 7  
öffentliche Aufgaben 3  
Öffentlichkeit 11  
Öffentliche Ausschreibung 40  
Pauschale Minderausgaben 12  
Personalausgaben 20  
Personalwirtschaft 20  
Projektförderung 45  
Reste (Haushaltsreste) 36  
Rücklagen 9, 36  
sachliche Bindung 11  
Sollkopf 23, 36  
Sparsamkeit 7  
Sperrungen, Sperrvermerk 30  
Stabilitätsgesetz 6  
Steuern 17  
Stundung 19  
Subsidiarität 44  
Titel -Systematik 24  
Titelverwalter 28  
Transferausgaben 21  
überplanmäßige Ausgaben 33  
Übertragbarkeit 8  
Veränderung von Ansprüchen 19  
Verfügbarkeit 30  
Verfügungsbeschränkungen 30  
Vergabe 37  
Vergabearten 40  
Vergabegrundsätze 38  
Vergabeverfahren 38  
Verpflichtungsermächtigungen 22  
Verwendungsnachweis 48

Vollständigkeit 11  
Vorherigkeit 9  
Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 7  
zeitliche Bindung, siehe Jährlichkeit  
Zuschüsse 21  
Zuwendungen 43  
Zuwendungsarten 45  
Zuwendungsdatenbank 47  
Zuweisungen 21  
Zweckgebundene Einnahmen/Mittel 10