

Staatliches Haushaltsrecht Berlin

Vorlesungsbegleitendes Skript



Prof. Dr. Christian Erdmann

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Fachbereich Allgemeine Verwaltung

christian.erdmann@hwr-berlin.de

Rechtsstand 2022

2. Auflage 2022

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft	1
1.1 Teilbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft.....	2
1.2 Finanzverfassung des Grundgesetzes	4
1.3 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Haushalte.....	12
1.4 Staatliche Schuldenbremse	15
1.5 Haushaltskreislauf.....	17
2 Öffentliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen	22
2.1 Buchführungssysteme in der öffentlichen Verwaltung	22
2.2 Einnahmen	25
2.2.1 Steuern	25
2.2.2 Verwaltungseinnahmen	26
2.2.3 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Ausgaben	27
2.2.4 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.....	28
2.2.5 Kreditaufnahmen.....	28
2.2.6 Globale (pauschale) Mindereinnahmen bzw. Mehreinnahmen.....	29
2.3 Ausgaben.....	29
2.3.1 Personalausgaben	29
2.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben.....	30
2.3.3 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Ausgaben	30
2.3.4 Schuldendienst	30
2.3.5 Baumaßnahmen	30
2.3.6 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	31
2.3.7 Globale (pauschale) Minderausgaben	31
2.4 Verpflichtungsermächtigungen	33
3 Rechtsgrundlagen des staatlichen Haushaltsrechts	37
3.1 Bundesrechtliche Regelungen	38
3.1.1 Grundgesetz	38
3.1.2 Haushaltsgrundsätzegesetz.....	39
3.1.3 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz.....	41
3.1.4 Finanzausgleichsgesetz.....	42

3.2	Landesrechtliche Regelungen	42
3.2.1	Verfassung von Berlin	43
3.2.2	Landeshaushaltsordnung	46
3.2.3	Jährliches Haushaltsgesetz	47
3.2.4	Bezirksverwaltungsgesetz	49
4	Der Haushaltsplan	51
4.1	Begriff und Funktionen des Haushaltsplans	51
4.2	Bestandteile und Anlagen des Haushaltsplans	55
4.3	Grobgliederung des Haushaltsplans – Einzelpläne und Kapitel	58
4.4	Feingliederung des Haushaltsplans – Gruppierung in Titel	60
4.5	Der Funktionenplan	63
4.6	Gestaltung und Abschluss der Kapitel / Erläuterungen	64
4.7	Mittelfristige Finanzplanung	68
5	Haushaltsgrundsätze	71
5.1	Grundsatz der Jährlichkeit und zeitlichen Bindung	72
5.2	Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit	74
5.3	Grundsatz der Notwendigkeit	76
5.4	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	77
5.5	Grundsatz der Gesamtdeckung	78
5.6	Grundsatz der Bruttoveranschlagung und Bruttonachweis	80
5.7	Grundsatz der Einzelveranschlagung und Einzelnachweis	82
5.8	Grundsatz des Haushaltsausgleichs	84
6	Haushaltsvermerke	88
6.1	Zweckbindungsvermerk	89
6.2	Übertragbarkeitsvermerk	90
6.3	Deckungsvermerk	91
6.4	Wegfall-/Umwandlungsvermerk	92
6.5	Sperrvermerk	94
6.6	Verstärkungsvermerk	95
7	Bezirkshaushalte und Globalsummen	99
7.1	Bezirkshaushalte	99
7.2	Globalsummen	100
8	Aufstellungsverfahren des Haushaltsplans	106
8.1	Allgemeine Regeln zur Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben	107

8.2	Aufstellungsverfahren in der Hauptverwaltung	109
8.3	Aufstellungsverfahren in den Bezirken	111
8.4	Parlamentarisches Verfahren und Beschlussfassung Haushaltsgesetz.....	112
9	Ausführung des Haushaltsplans	115
9.1	Allgemeine Regelungen für die Ausführung des Haushaltsplans	115
9.2	Vorläufige Haushaltsführung.....	118
9.3	Dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung	121
9.4	Zuständigkeiten und Handlungsvollmachten	129
9.4.1	Leitung des Verwaltungszweigs.....	129
9.4.2	Beauftragte/r für den Haushalt.....	131
9.4.3	Titelverwalter	133
9.4.4	Auftragswirtschaft	135
9.4.5	Rechtsgeschäftliche Vertretung des Landes Berlin	135
9.4.6	Anordnungsbefugnis	136
9.4.7	Sachliche und rechnerische Richtigkeit	138
9.5	Haushaltsüberwachung	142
9.6	Bewirtschaftung von Einnahmen	145
9.7	Veränderung von Ansprüchen	148
9.7.1	Stundung von Ansprüchen.....	150
9.7.2	Niederschlagung von Ansprüchen	152
9.7.3	Erlass von Ansprüchen	153
9.8	Bewirtschaftung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen	155
9.9	Flexible Haushaltsführung	160
9.9.1	Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung und Ausnahmen.....	160
9.9.2	Höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan	164
9.9.3	Neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan	165
9.9.4	Besonderheit für Bezirkshaushalte	166
9.9.5	Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen	167
9.9.6	Nachtragshaushaltsgesetz/Ergänzungsplan.....	170
10	Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung	175
10.1	Rechnungslegung	175
10.2	Rechnungsprüfung.....	179
10.3	Entlastung	184

Literatur- und Quellenverzeichnis	188
Übersichten zum staatlichen Haushaltsrecht.....	197

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Teilbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft	4
Abbildung 2: Das Steuersystem in der Bundesrepublik Deutschland	8
Abbildung 3: Verteilung der Steuern in der Bundesrepublik.....	9
Abbildung 4: Einnahmen der ergiebigsten Steuerarten 2019.....	10
Abbildung 5: Teilbereiche der Finanzverfassung des GG	12
Abbildung 6: Konjunkturwellen und Staatsverschuldung 1955-2020	14
Abbildung 7: Stand der Staatsschulden per 31.3.2021	16
Abbildung 8: Phasen des Haushaltskreislaufs	17
Abbildung 9: Zeitliche Verzahnung des Haushaltskreislaufs.....	20
Abbildung 10: Buchführungssysteme im öffentlichen Sektor	25
Abbildung 11: Einnahmen und Ausgaben 2020/2021	33
Abbildung 12: Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen	35
Abbildung 13: Normenpyramide im Haushaltsrecht	38
Abbildung 14: Gliederung der Landeshaushaltsordnung	47
Abbildung 15: Kernfunktionen des Haushaltsplans	55
Abbildung 16: Gesamtplan Haushalt 2020 (Auszug HG 2020/2021)	56
Abbildung 17: Einzelplan – Kapitel – Gruppierung – Titelkennzahl.....	63
Abbildung 18: Abbildung der Funktionskennzahl	64
Abbildung 19: Abschluss eines Kapitels.....	65
Abbildung 20: Titelerläuterungen.....	67
Abbildung 21: Musterkapitel	68
Abbildung 22: Haushaltsgrundsätze	71
Abbildung 23: Übertragbarkeitsvermerk Musterkapitel HtR	73
Abbildung 24: Beispiel Zweckbindungsvermerk Musterkapitel.....	80
Abbildung 25: Erläuterung bei Ausnahmen von der Bruttoveranschlagung	82
Abbildung 26: Einseitige und gegenseitige Deckungsfähigkeit	84
Abbildung 27: Haushaltsvermerke nach LHO	88
Abbildung 28: Zweckbindungsvermerk gem. Muster 20 und 21 HtR	89
Abbildung 29: Übertragbarkeitsvermerk gem. Muster 18 HtR.....	90
Abbildung 30: Deckungsvermerk gem. Muster 19 HtR	92

Abbildung 31: Wegfallvermerk gem. Muster 17 HtR	93
Abbildung 32: KU/KW Vermerke Muster 23 HtR	94
Abbildung 33: Sperrvermerk Muster 16 HtR.....	95
Abbildung 34: Verstärkungsvermerk Muster 22 HtR	96
Abbildung 35: Zusammenfassung Haushaltsvermerke	97
Abbildung 36: Kosten der An-, Ab- oder Ummeldung	103
Abbildung 37: Aufstellungsphase des Haushaltsplans.....	106
Abbildung 38: Wirkung des Haushaltsplans	117
Abbildung 39: Haushaltswirtschaftliches Rundschreiben	118
Abbildung 40: Vorläufige Haushaltsführung	120
Abbildung 41: Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung	122
Abbildung 42: Input - Output - Outcome	123
Abbildung 43: Budgetformen	124
Abbildung 44: Dezentrale Ressourcenverantwortung	125
Abbildung 45: Leitung des Verwaltungszweigs	130
Abbildung 46: Leitungsbefugnis für Haushalts- und Wirtschaftsführung	131
Abbildung 47: Beauftragte/r für den Haushalt	132
Abbildung 48: Leitung Verwaltungszweig, BfdH, Titilverwalter	134
Abbildung 49: sachliche und rechnerische Richtigkeit / Anordnung.....	140
Abbildung 50: Haushaltsüberwachung.....	143
Abbildung 51: Erhebung der Einnahmen.....	147
Abbildung 52: Anordnungssoll und Ist.....	148
Abbildung 53: Veränderung von Ansprüchen.....	155
Abbildung 54: Möglichkeiten der Bereitstellung von Haushaltsmitteln	162
Abbildung 55: Über- und außerplanmäßige Ausgaben	168
Abbildung 56: Nachtragshaushaltsgesetz	170
Abbildung 57: Rechnung, Prüfung und Entlastung.....	175
Abbildung 58: Struktur der Haushaltsrechnung.....	179
Abbildung 59: Prüfung der Rechnung durch den LRH	183
Abbildung 60: Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus	186

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGH	Abgeordnetenhaus von Berlin
AO	Abgabenordnung
APF	Ausbildung – Prüfung – Fortbildung: Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz
BbgKVerf	Kommunalverfassung für das Land Brandenburg
BezVG BE	Bezirksverwaltungsgesetz Berlin
BfdH	Beauftragte/r für den Haushalt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRH	Bundesrechnungshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
GebBtrG BE	Gesetz über Gebühren und Beiträge Berlin
GG	Grundgesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HtR	Haushaltstechnische Richtlinien
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement Köln
KomHKV Bbg.	Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
OE	Organisationseinheit
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin
SenFin	Senatsverwaltung für Finanzen
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft – Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
UVgO	Unterschwel-lenvergabeordnung
VE	Verpflichtungsermächtigung
VGG	Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz Berlin
VgV	Vergabeverordnung
VOP	Zeitschrift Verwaltung, Organisation, Personal
VvB	Verfassung von Berlin

1 Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft

Die öffentliche Finanzwirtschaft (Wirtschaft der öffentlichen Hand) hat die Aufgabe, den notwendigen Bedarf für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu ermitteln und die hierfür notwendigen Finanzmittel zu beschaffen, zu verwalten und zu verwenden. Damit nimmt die öffentliche Finanzwirtschaft eine zentrale Stellung ein, da ohne entsprechende Finanzmittel eine wirksame Aufgabenerfüllung unmöglich ist. Dabei sind die wahrgenommenen Staatsaufgaben vielfältig: Innere und äußere Sicherheit, öffentliches Gesundheitswesen, Verkehr und Infrastruktur, Familien- und Sozialpolitik, Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz, Bildung und Wissenschaft, Öffentliche Finanzen und Steuerwesen, Stadtplanung und -entwicklung, Justiz und viele andere Aufgaben mehr werden durch Bund, Länder und Kommunen wahrgenommen. Über 5 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Dienst nehmen diese Aufgaben wahr. Davon sind etwa 10% beim Bund, 50% bei den Ländern, 32% bei den Kommunen und 8% im Bereich der Sozialversicherung beschäftigt.¹

Der Umfang der öffentlichen Aufgaben hat in den vergangenen Jahren eine erhebliche Ausweitung durch Übertragung neuer und die Erweiterung vorhandener Aufgaben erfahren. Das ist mit einem höheren Finanzbedarf verbunden, wodurch sich durch die Deckung des höheren Finanzbedarfs Verflechtungen mit der Privatwirtschaft ergeben.² Die öffentliche Finanzwirtschaft ist jedoch nicht nur auf Geldleistungen zu beschränken, sondern umfasst auch die Bereitstellung von Sachgütern und Dienstleistungen für öffentliche Zwecke.³ Dabei stellt die Finanzwirtschaft eine Querschnittsaufgabe dar, da letztlich alle staatlichen Maßnahmen Personal- und Sachausgaben sowie die konkreten Ausgaben für die eigentliche Aufgabenerfüllung verursachen.⁴ Eine große Zahl der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung sind mit der Erhebung von Einnahmen, der Leistung von Ausgaben oder auch der Vergabe

¹ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaefigungsbereiche.html;jsessionid=D8DFE0F2A66EF8A96F5E58EDA7838BA4.live741> (Zugriff am 10.4.2021)

² Vgl. Bernhard/Mutschler/Stockmann (2004): S. 21.

³ Vgl. Faiss/Giebler/Lang (2002): S. 31.

⁴ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): S. 1.

öffentlicher Aufträge betraut. Daher sind Kenntnisse im staatlichen Haushaltsrecht von großer praktischer Bedeutung.

Der Haushalt von Berlin weist im Haushaltsjahr 2021 ein Volumen von ca. 30 Mrd. Euro auf, wovon etwa 2/3 auf die Hauptverwaltung und 1/3 auf die zwölf Berliner Bezirke entfallen.

Im ersten Kapitel werden die Teilbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft dargestellt, die wichtigsten Regelungen der Finanzverfassung des Grundgesetzes beschrieben, die gesamtwirtschaftliche Bedeutung öffentlicher Haushalte sowie die staatliche Schuldenbremse erläutert sowie der Haushaltskreislauf beschrieben.

1.1 Teilbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft

Die öffentliche Finanzwirtschaft teilt sich in vier Teilbereiche auf:

- die Einnahmewirtschaft
- die Haushaltswirtschaft
- die öffentliche Finanzkontrolle
- die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand

• Einnahmewirtschaft

Der Teilbereich Einnahmewirtschaft befasst sich mit der Beschaffung der benötigten Einnahmen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben. Dabei wird zwischen Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträgen), Zuweisungen/Zuschüssen (z.B. Finanzausgleich) sowie privatrechtlichen Einnahmen (z.B. Mieten, Pachten, Verkaufserlöse und Kreditaufnahmen) unterschieden. Wer die Steuern erhebt und wie diese zwischen den staatlichen Ebenen verteilt werden, wird unter 1.2 näher erläutert.

- **Haushaltswirtschaft**

Der Teilbereich Haushaltswirtschaft befasst sich mit der Planung (Aufstellungsverfahren), Ausführung und Rechnungslegung des Haushaltsplans. Die einzelnen Phasen des Haushaltskreislaufs sind unter 1.3 dargestellt.

- **Prüfungswesen**

Die nach Abschluss des Haushaltsjahres von der Verwaltung erstellte Rechnung wird durch unabhängige Organe der öffentlichen Finanzkontrolle geprüft. In Berlin wird die Rechnung gem. Art. 94, 95 VvB durch den Rechnungshof von Berlin geprüft. Nach Erstellung des Schlussberichtes wird die Rechnung durch das Abgeordnetenhaus von Berlin beschlossen und der Senat entlastet, soweit keine Prüfungsfeststellungen dieses verhindern.

- **Wirtschaftliche Betätigung**

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts wird als wirtschaftliche Betätigung bezeichnet. Die Voraussetzungen dafür sind in § 65 LHO beschrieben. Beispiele in Berlin sind z.B. die Messe Berlin GmbH, die Berliner Verkehrsgesellschaft oder die Berliner Stadtreinigungsbetriebe. In der Senatsverwaltung für Finanzen ist dazu ein Beteiligungsmanagement eingerichtet, welches die Rolle des Landes Berlin als Gesellschafter in den Unternehmen steuert.⁵

⁵ Ein ausführlicher Überblick über die Beteiligungen des Landes Berlins ist über <https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/artikel.7208.php> abrufbar.

Öffentliche Finanzwirtschaft



1. Einnahmewirtschaft

- Steuern, Gebühren, Beiträge
- Finanzausgleichszahlungen
- privatwirtschaftliche Einnahmen



2. Haushaltswirtschaft

- Haushaltsplanung
- Haushaltsausführung
- Rechnungslegung



3. Prüfungswesen (öffentliche Finanzkontrolle)

- Prüfung der Jahresrechnung
- Prüfung der Verwaltung



4. Wirtschaftliche Betätigung

- Stadtwerke, Messegesellschaft, Klinikum
- BVG, BSR (Anstalten öffentlichen Rechts)

Abbildung 1: Teilbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft

1.2 Finanzverfassung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz regelt im X. Abschnitt „Das Finanzwesen“ die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragskompetenz der Steuern in der Bundesrepublik und befasst sich mit dem Länderfinanzausgleich.⁶ Die Art. 104 bis 109 GG regeln dabei die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, insbesondere die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz sowie über die Verteilung der Steuern auf Bund, Länder und Gemeinden.

⁶ Die Art. 104a – 115 GG stellen einen selbständigen Regelungskomplex innerhalb des GG dar. Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.11.1999, BVerfGE 101, 141.

Besonders bedeutsam ist Art. 109 Abs. 1 GG, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Die Art. 110 bis 115 GG sind allein für den Bundeshaushalt relevant.⁷ Die Finanzverfassung stellt daher einen Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung dar.⁸ Durch die Regelungen soll eine Finanzordnung sichergestellt werden, welche den Bund und die Länder am Gesamtertrag an den Steuereinnahmen beteiligt – Bund und Länder müssen im Rahmen der Gesamteinnahmen des Staates so ausgestattet werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können.⁹ Die Regelungen der Finanzverfassung sind für die Umsetzung des Föderalismusprinzips von größter Bedeutung, da durch die Finanzordnung eine sachgerechte Verteilung des Bundes und der Länder am Gesamtertrag der Volkswirtschaft normiert wird.¹⁰

Das GG sieht die Finanzierung öffentlicher Aufgaben vorrangig durch die Erhebung von Steuern¹¹ vor (Prinzip des Steuerstaates). Gebühren und Beiträge oder andere Entgelte dürfen nur bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen durch entsprechende Gesetze (oder im kommunalen Bereich durch Abgabesatzungen) erfolgen.

- **Steuergesetzgebungskompetenz (Art. 105 GG)**

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zum Erlass von Steuergesetzen und damit zur Einführung und inhaltlichen Ausgestaltung sowie deren Abschaffung ist in Art. 105 GG geregelt. Gem. Art. 105 Abs. 1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zölle und Finanzmonopole. Gem. Art. 105 Abs. 2

⁷ Vgl. Mosbacher (2012): S. 354.

⁸ Vgl. Kienemund/Reimeier (2015): S. 30.

⁹ Vgl. BVerfGE 55, 274; BVerfGE 108, 186.

¹⁰ Vgl. Reus/Mühlhausen (2014): Rn. 22 m.w.N.

¹¹ Steuern sind gem. § 3 AO Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Die Zahlung von Steuern ist daher nicht mit einer unmittelbaren Gegenleistung des Staates verbunden.

GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Von dieser konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund in großem Umfang Gebrauch gemacht, so dass die Bundesländer gem. Art. 72 Abs. 1 keine abweichenden Regelungen erlassen können. In der Praxis überwiegt daher die Steuergesetzgebung des Bundes.¹² Die Bundesländer haben gem. Art. 105 Abs. 2a GG die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Daneben haben sie die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer.

- **Steuerverwaltungskompetenz (Art. 108 GG)**

Das Grundgesetz trifft allgemeine Regelungen zur Verteilung der Steuerverwaltungskompetenz in der Art. 83 ff GG. Für den Bereich der Steuerverwaltung werden durch Art. 108 GG ergänzende Regelungen getroffen. Unter Steuerverwaltung versteht man die Vereinnahmung und Verteilung der Steuern. Die in Art. 108 Abs. 1 GG genannten Steuern werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. Alle übrigen Steuern werden gem. Art. 108 Abs. 2 GG durch Landesfinanzbehörden verwaltet.

- **Steuerertragskompetenz (Art. 106 GG)**

Die Regelungen zur Verteilung der Steuereinnahmen stellt einen der wichtigsten Bereiche der Finanzverfassung dar. Die Steuerverteilung ist in Art. 106 GG geregelt und unterscheidet zwischen Bundessteuern, Ländersteuern, Gemeindesteuern und Gemeinschaftsteuern.

Bundessteuern gem. Art. 106 Abs. 1 GG sind die Zölle, Verbrauchsteuern (z.B. Energiesteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Tabaksteuer), die Straßengüterverkehrsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte

¹² Vgl. Holzner (2017): S. 2.

Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern, die Kapitalverkehrsteuern, die Versicherungsteuer, einmalige Vermögensabgaben, die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer (Solidaritätszuschlag) sowie Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft.

Ländersteuern gem. Art. 106 Abs. 2 GG sind die Vermögensteuer¹³, die Erbschaftsteuer, die Verkehrsteuern, soweit sie nicht dem Bund oder Bund und Ländern gemeinsam zustehen, die Biersteuer sowie die Spielbankabgabe. Hinzu tritt die Grunderwerbsteuer.

Gemeindesteuern gem. Art. 106 Abs. 6 GG sind die Grundsteuer, die Gewerbesteuer, örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern (z.B. Vergnügungsteuer, Zweitwohnungsteuer, Übernachtungsteuer) sowie die Hundesteuer.

Gemeinschaftsteuern (auch Verbundsteuern) sind gem. Art. 106 Abs. 3 GG Steuern, die zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt werden. Hierzu zählen die Lohn- und Einkommensteuer, die Umsatzsteuer, die Körperschaftsteuer sowie die Abgeltungsteuer. Für den Stadtstaat Berlin (=Einheitsgemeinde) ist hervorzuheben, dass das Land sowohl die Landessteuern, den Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern als auch die Gemeindesteuern sowie die den Gemeinden zustehenden Anteil an den Gemeinschaftsteuern im Haushalt veranschlagt. Dabei wird bei der Veranschlagung der Landesanteil getrennt von den Gemeindesteuern bzw. Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftsteuern vorgenommen.¹⁴ Nachfolgende Abbildung stellt die Verteilung der Steuern sowie die Finanzausgleichszahlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden dar.

¹³ Das Vermögensteuergesetz ist nach wie vor in Kraft. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Jahr 1995 wird die Vermögensteuer seit 1997 von den Ländern nicht mehr erhoben.

¹⁴ Die Veranschlagung kann im Einzelplan 29 im Einzelnen nachverfolgt werden. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsplan/artikel.5697.php>

Das Steuersystem in der Bundesrepublik Deutschland

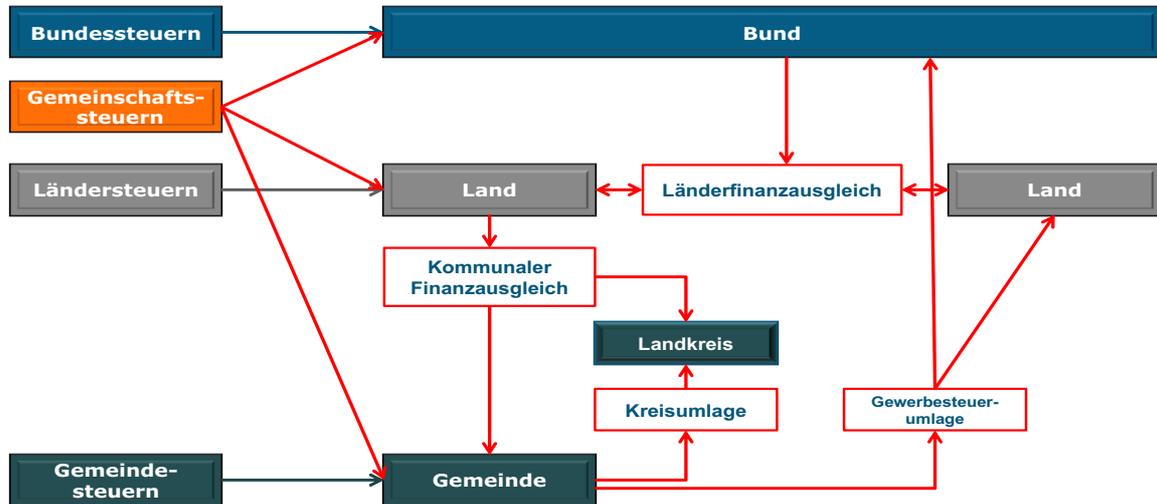


Abbildung 2: Das Steuersystem in der Bundesrepublik Deutschland

Die nachfolgende Abbildung stellt neben der Aufzählung der den jeweiligen Ebenen zuzuordnenden Steuern auch die Verteilungsschlüssel für die Gemeinschaftssteuern dar. Die Körperschaftsteuer wird zwischen Bund und Ländern zu jeweils 50% verteilt. Die Lohn- und Einkommensteuer entfällt auf Bund und Länder mit jeweils 42,5% und auf die Gemeinden mit 15%. Die Umsatzsteuer entfällt mit 49,6% auf den Bund, mit 47,2% auf die Länder und mit 3,2% auf die Gemeinden. Die Abgeltungsteuer entfällt mit jeweils 44% auf Bund und Länder und mit 12% auf die Gemeinden.

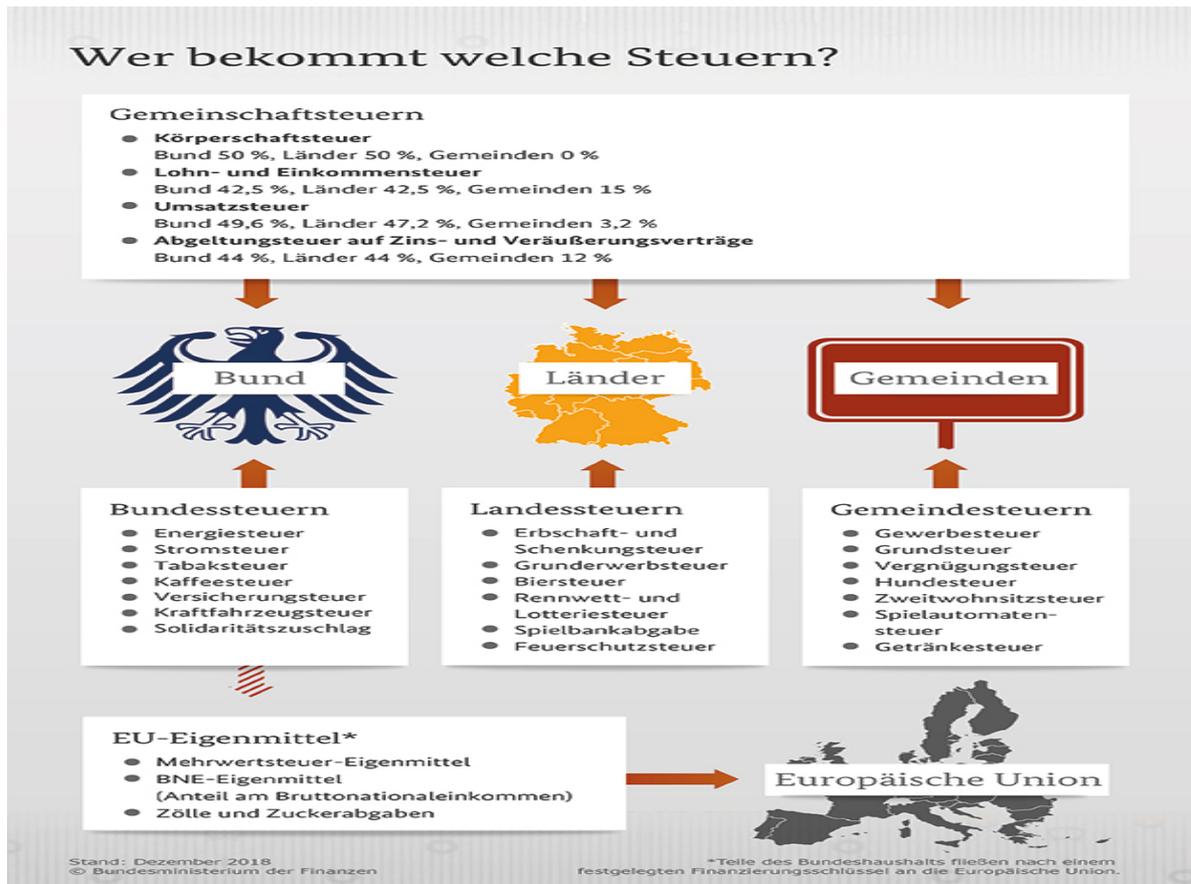


Abbildung 3: Verteilung der Steuern in der Bundesrepublik¹⁵

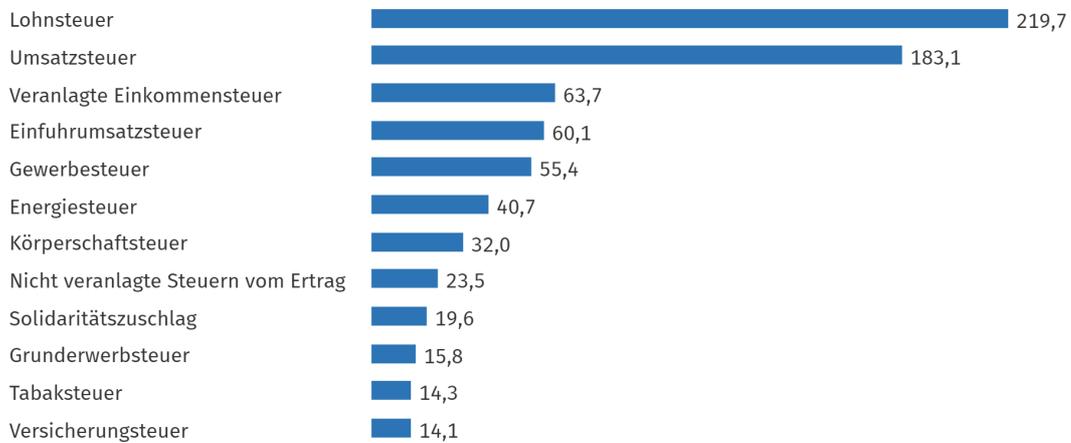
Das bundesweite Aufkommen der wichtigsten Steuerarten im Jahr 2019 stellt nachfolgende Abbildung dar:

¹⁵

Quelle:
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Informationen/steuern.html (Zugriff am 12.10.2020).

Die ergiebigsten Steuerarten 2019

in Milliarden EUR



© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021

Abbildung 4: Einnahmen der ergiebigsten Steuerarten 2019¹⁶

- **Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG)**

Zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern ist gem. Art. 107 Abs. 2 GG ein angemessener Ausgleich zu finden (Länderfinanzausgleich/horizontaler Finanzausgleich), um auf diesem Weg regionale und strukturelle Benachteiligungen eines Bundeslandes auszugleichen. Sinn und Zweck des Länderfinanzausgleichs ist es, die unterschiedliche Steuerkraft der Länder durch Ausgleichszahlungen von finanzstarken an finanzschwache Länder auszugleichen, um eine Annäherung der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen.¹⁷ Die Details der Berechnung und Ermittlung der Finanzausgleichsbeträge ergeben sich dem Gesetz über den Länderfinanzausgleich sowie dem Maßstäbengesetz. Das Land Berlin

¹⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt
https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/steuereinnahme_n.html (Zugriff am 07.01.2021).

¹⁷ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): S. 11

profitiert in erheblicher Weise von den Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs mit etwa 5 Mrd. Euro jährlich.¹⁸

Neben dem Finanzausgleich zwischen den Ländern sieht das GG auch einen kommunalen Finanzausgleich gem. Art. 106 Abs. 7 GG vor. Danach fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Prozentsatz zu. Dadurch soll die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen in einem Land angemessen ausgeglichen werden. Im Land Berlin findet ein solcher kommunaler Finanzausgleich nicht statt, da Berlin eine Einheitsgemeinde ist (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 3 Abs. 2 VvB). Da die Bezirke aber kaum originäre eigene Einnahmen erwirtschaften und auch keine Steuern erheben können, steht diesen gem. Art. 85 Abs. 2 VvB die Zuweisung von Globalsummen zur Erfüllung der bezirklichen Aufgaben zu. Bei der Bemessung der Globalsummen ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. Die Berechnung der Globalsummen wird durch die Senatsverwaltung für Finanzen vorgenommen. Nähere Ausführungen hierzu in Kapitel 7.2.

Die nachfolgende Abbildung stellt die vier Elemente der Finanzverfassung des Grundgesetzes im Überblick dar.

¹⁸ Zur ab 2020 geltenden Neuregelung des Länderfinanzausgleichs siehe Leibinger/Müller/Wiesner (2017): S. 17 ff

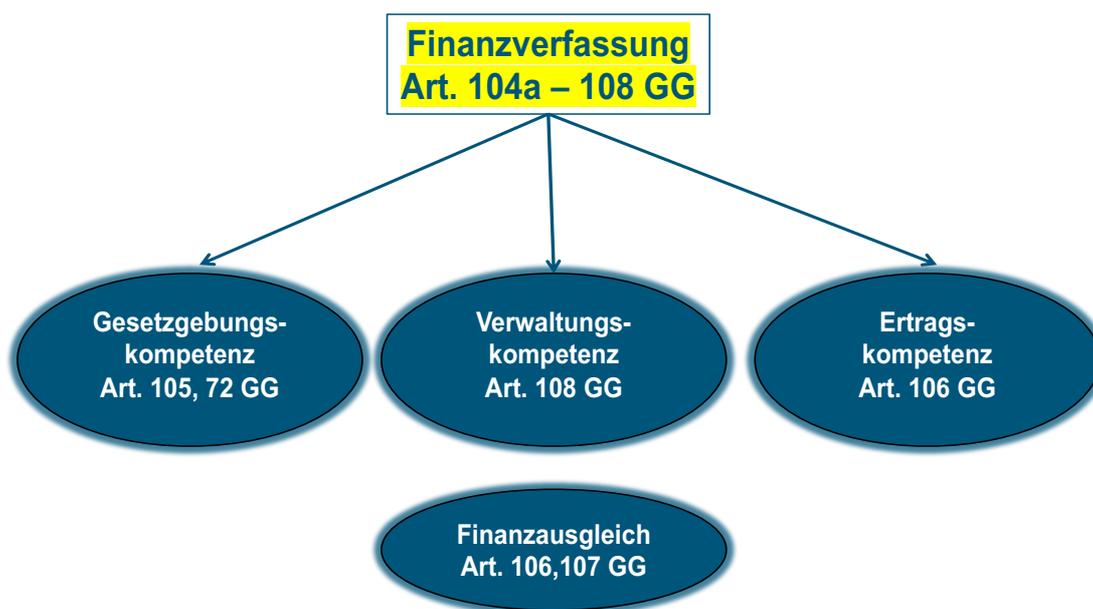


Abbildung 5: Teilbereiche der Finanzverfassung des GG

1.3 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Haushalte

Gem. Art. 109 Abs. 2 GG erfüllen Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Art. 104 AEUV zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung. Gem. § 1 LHO ist bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist in der Verfassung nicht näher definiert, sondern entstammt der ökonomischen Theorie.¹⁹ Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 2 GG geht hervor, dass der

¹⁹ Vgl. Dreier (2018): Art. 109 Rdn. 27.

verfassungsändernde Gesetzgeber in der gleichzeitig entstandenen Vorschrift des § 1 Satz 2 StWG eine zutreffende Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sah, dass er aber die dortigen vier wirtschaftspolitischen Teilziele (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum = „magisches Viereck“) nicht im Grundgesetz festschreiben wollte, um dieses für künftige Fortentwicklungen der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse bewusst offen zu halten. Demnach stellt der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen unbestimmten Verfassungsbegriff dar, der einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält.²⁰

Dem Haushaltsgesetzgeber wird dadurch aufgegeben, eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik zu betreiben, um Schwankungen des Wirtschaftswachstums mäßigend und stabilisierend entgegenzuwirken.²¹ In Phasen der Hochkonjunktur soll sich der Staat also hinsichtlich des Einsatzes von Förder- und Konjunkturprogrammen zurückhalten und ggf. Steuern erhöhen. In Abschwungphasen soll der Staat hingegen die Nachfrage stimulieren, Konjunkturprogramme auflegen und ggf. Steuern senken.

Bis zur Verankerung der staatlichen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG wurden staatliche Konjunkturprogramme i.d.R. durch Kreditaufnahmen finanziert. Dieses Vorgehen beruhte auf der Theorie von J.M. Keynes, wonach sich Konjunkturzyklen durch fiskalpolitische Maßnahmen des Staates beeinflussen lassen („deficit spending“). Seit der Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung ist die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen an besondere Voraussetzungen gebunden. So sind z.B. die Kreditaufnahmen des Bundes und der Bundesländer zur Bewältigung der Belastungen durch die Corona-Pandemie im Jahr 2020/21 grundsätzlich von den Voraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG (sowie der jeweiligen Landesgesetze zur Ausführung der Schuldenbremse) gedeckt.

²⁰ BVerfG -2 BvF 1/82- / BVerfGE 79, 311.

²¹ Zur Wirkungsweise des konjunkturpolitischen Instrumentariums vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): S. 45 ff.

Die nachfolgende Abbildung stellt die Wachstumsraten des BIP und die Staatsverschuldung in den Jahren 1955 – 2020 dar. Deutlich wird deutlich, dass die Wachstumsraten des BIP im langfristigen Verlauf sinken. Die Einbrüche im Wachstum des BIP stellen Zäsuren dar, denen in der Regel mit staatlich aufgelegten Konjunkturprogrammen und anderen regulatorischen Maßnahmen gegengesteuert wird.

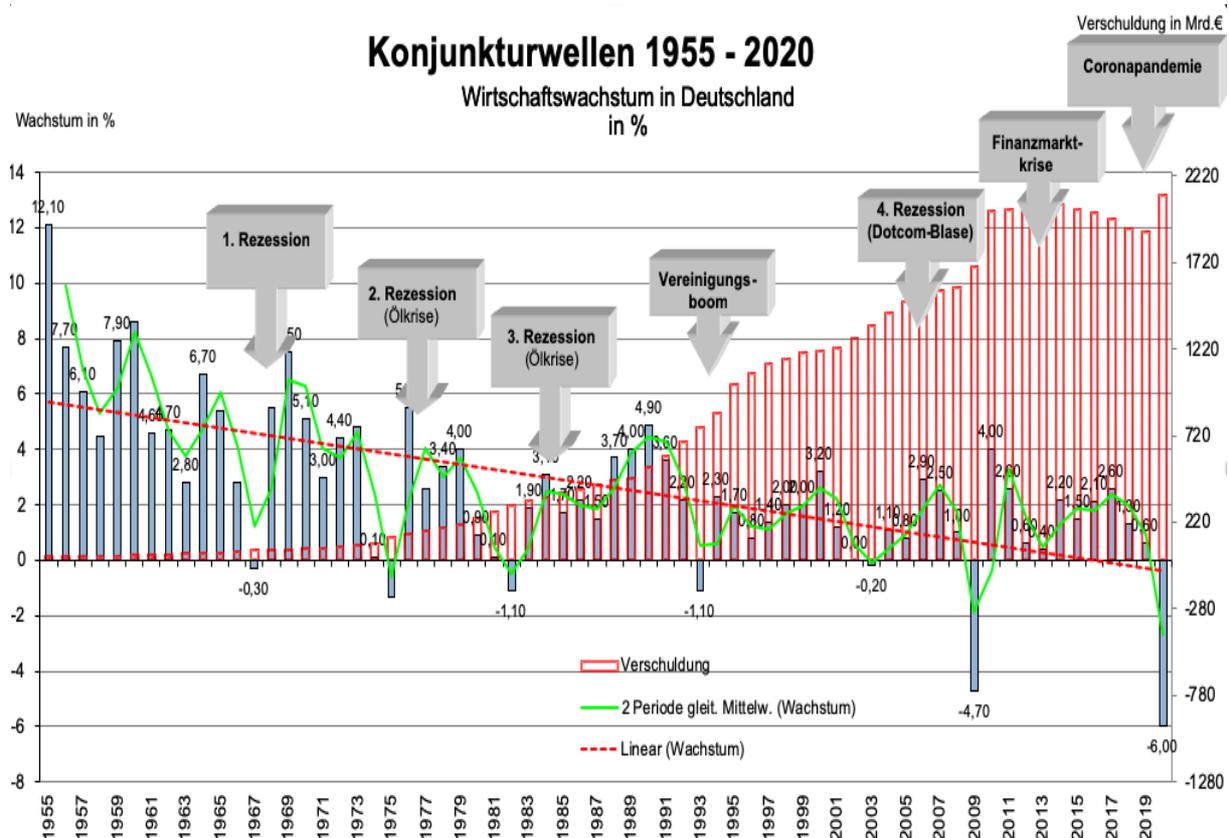


Abbildung 6: Konjunkturwellen und Staatsverschuldung 1955-2020²²

Die Staatsverschuldung ist seit den 1970er Jahren immer weiter angestiegen. Erst ab dem Jahr 2014 konnten der Bund und zahlreiche Bundesländer ihre Haushalte ohne eine Nettoneuverschuldung ausgleichen – teilweise wurden auch erhebliche Kreditverpflichtungen abgelöst. Die Staatsschuldenquote ist im Jahr 2019 erstmals

²² Eigene Darstellung – Datenquelle DESTATIS

unter die Marke von 60% des BIP gesunken. Diese Phase wurde im Jahr 2020 infolge der Coronakrise unterbrochen, da Bund und Länder erhebliche Kreditmittel aufnehmen mussten, um Steuermindereinnahmen auszugleichen und die zahlreichen Stützungsmaßnahmen (Kurzarbeitergeld, Umsatzsteuersenkung, Coronahilfen für die Wirtschaft u.a.m.) zu finanzieren.

1.4 Staatliche Schuldenbremse

Bis zur Änderung des Grundgesetzes im Zuge der Förderalismuskommission II im Jahr 2009 galt für Kreditaufnahmen die sog. „Goldene Regel“ gem. Art. 115 GG (alt). Danach waren Kreditaufnahmen des Staates bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen zulässig. Zusätzlich waren Kreditaufnahmen möglich, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag. Diese Regelungen zur Schuldenbegrenzung konnten die staatliche Verschuldung nicht wirkungsvoll begrenzen. Insbesondere fehlende Tilgungsvorschriften sowie weitere Ursachen²³ führten dazu, dass der staatliche Schuldenstand seit den 1970er Jahren nahezu unaufhörlich stieg. Mit der Neufassung der Art. 109 und 115 GG und dem Erlass des Ausführungsgesetzes zur Art. 115 GG wurde die Befugnis des Bundes zur Aufnahme von Krediten neu geregelt.²⁴

Die grundgesetzliche Schuldenbremse orientiert sich dabei am Vorbild der Schweizer Bundesverfassung und wurde auch von anderen europäischen Mitgliedsstaaten übernommen.²⁵ Der Bund darf seit 2016 eine strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35% des BIP ergänzt um eine konjunkturelle Komponente vornehmen.²⁶ Als Ersatz für die bisherige Ausnahme der Kreditermächtigung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden in Art. 115 Abs. 3 GG Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen,

²³ Vgl. Magin (2010): S. 263, 264

²⁴ Vgl. Kemmler (2009): S. 553.

²⁵ Vgl. Bajor (2016): S. 2.

²⁶ Hierzu ausführlich Lenz/Burgbacher (2009): S. 2563 ff.

ermöglicht. Neu im Gegensatz zur alten Regelung ist dabei, dass zugleich eine entsprechende Tilgungsregelung getroffen werden muss. Die Tilgung der Kredite hat gem. Art. 115 Abs. 2 GG binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.²⁷ Für die Bundesländer greift die Schuldenbremse gem. Art. 143 d GG seit dem Jahr 2020. Für sie gilt nicht das Verbot gem. Art. 115 Abs. 2 GG, sondern ausschließlich Art. 109 Abs. 3 GG. Das Verbot enthält dabei eine steuerungspolitische Komponente, welche eine antizyklische Kreditaufnahme ermöglicht. Allerdings sind die Bundesländer zum Erlass entsprechender Regelungen in den Landesverfassungen und Landesgesetze unter Einhaltung des Art. 109 Abs. 1 GG aufgerufen. Das Land Berlin hat am 25.11.2019 durch das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Haushaltsrecht § 18 LHO an die grundgesetzlichen Regelungen angepasst. Zugleich wurde das Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse erlassen.²⁸ Nachfolgende Abbildung zeigt den staatlichen Schuldenstand per 31.03.2021 auf die Ebenen verteilt:

Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich am 31.03.2021

Körperschaftsgruppe	Insgesamt	Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich	Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich	Insgesamt je Einwohner
				in Euro
in Millionen Euro				
Insgesamt	2 205 402	2 131 456	73 945	26 532
Bund	1 431 419	1 407 184	24 235	17 221
Länder	639 941	622 522	17 419	7 699
Gemeinden/Gemeindeverbände	133 988	101 696	32 292	1 742
Sozialversicherung ¹	54	54	-	1

Abbildung 7: Stand der Staatsschulden per 31.3.2021²⁹

²⁷ Ausführlich zur staatlichen Schuldenbremse und den Ausnahmetatbeständen vgl. Heller (2010): S. 392 ff.

²⁸ Art. 87 Abs. 2 VvB wurde unverändert gelassen – die Regelung wird allerdings durch Art. 109 Abs. 2 GG verdrängt.

²⁹ Quelle: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/liste-vorlaufuger-schuldenstand-gesamthaushalt.html> (Zugriff am 4.6.2021).

1.5 Haushaltskreislauf

Als Haushaltskreislauf werden die vier Phasen bezeichnet, die ein Haushaltsplan durchläuft. Dabei wird zwischen der Aufstellungsphase, der Ausführungsphase, der Rechnungslegung sowie Prüfung und Entlastung unterschieden. Dabei wechseln die jeweiligen Entscheidungsträger Verwaltung/Regierung (Aufstellung des Planentwurfs), Parlament (Beschlussfassung), Verwaltung/Regierung (Ausführung und Rechnungslegung), Prüfung (Landesrechnungshof) und Entlastung (Parlament).³⁰ Die einzelnen Phasen greifen zeitlich ineinander über. So wird im aktuellen Haushaltsjahr der gegenwärtige Haushaltsplan ausgeführt, das Vorjahr abgerechnet und die Planung für das folgende Haushaltsjahr vorgenommen.

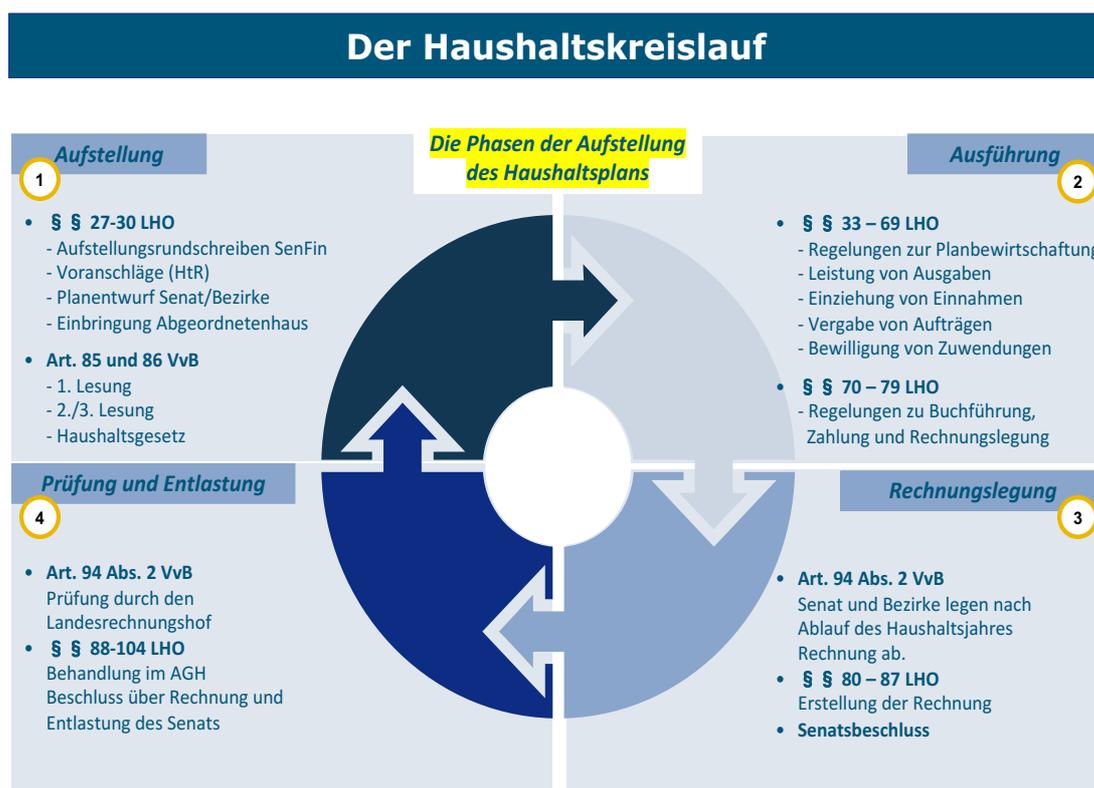


Abbildung 8: Phasen des Haushaltskreislaufs

³⁰ Vgl. Scherf (2009): S. 42.

- **Aufstellungsphase**

Die erste Phase des Haushaltskreislaufs beginnt im Vorjahr des eigentlichen Haushaltsjahres. In der Planungsphase wird von der Verwaltung ein Planentwurf erstellt (vgl. §§ 27-30 LHO). Für dieses Aufstellungsverfahren wird von der Senatsverwaltung für Finanzen ein Aufstellungs Rundschreiben erstellt, welches den beteiligten Dienststellen Hinweise zu den Rahmenbedingungen, Personalausgabensteigerung usw. sowie einen detaillierten Zeitplan liefert. Auf dieser Grundlage werden von den Behörden Voranschläge gem. § 27 LHO erstellt, welche von dem/der Beauftragten für den Haushalt der jeweiligen Senatsverwaltung bzw. innerhalb der Berliner Bezirke jeweils geprüft und koordiniert werden. In gleicher Weise stellen die Bezirke eigene Haushaltspläne auf. Die Planentwürfe werden für die Hauptverwaltung vom Senat und für die Bezirke von den Bezirksverordnetenversammlungen beschlossen und dem Abgeordnetenhaus zugeleitet. Der Planentwurf ist gem. § 30 LHO vor Beginn des Haushaltsjahres, in der Regel in der ersten Sitzung des Abgeordnetenhauses im September vorzulegen.³¹ Hier beginnt das eigentliche parlamentarische Verfahren, da der Haushaltsplan zur Wirksamkeit eines Haushaltsgesetzes bedarf. Nach Beratung in den Fachausschüssen und dem Hauptausschuss wird das Haushaltsgesetz durch das Abgeordnetenhaus beschlossen. Erst mit der Bekanntmachung des Haushaltsgesetzes ist der Haushaltsplan verbindlich und rechtskräftig und kann am 01.01. des Folgejahres in Kraft treten. Die konkreten Regelungen zur Aufstellung des Haushaltsplans werden im Kapitel 8 dargestellt.

- **Ausführungsphase**

Die Ausführung des Haushaltsplans erfolgt nach Veröffentlichung des Haushaltsgesetzes grundsätzlich ab dem 01.01. des jeweiligen Haushaltsjahres. Nach

³¹ Durch diese Regelung soll sichergestellt werden, dass das parlamentarische Beratungsverfahren noch im alten Jahr für das neue Jahr durch Beschluss über das Haushaltsgesetz abgeschlossen werden kann. Für den Bund ist dieses Vorherigkeitsprinzip in Art. 110 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert. In Berlin ist dieses „nur“ eine einfachgesetzliche Regelung.

der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz unterrichtet die Senatsverwaltung für Finanzen die für die Einzelpläne zuständigen Stellen, für die Bezirkshaushaltspläne die Bezirksämter, über die Beschlussfassung durch das Abgeordnetenhaus sowie Änderungen gegenüber dem Entwurf des Haushaltsplans. Mit der Unterrichtung gilt auch die Ermächtigung zur Bewirtschaftung des Haushaltsplans als erteilt (vgl. Nr. 1 AV zu § 34 LHO). Damit sind die mittelbewirtschaftenden Stellen befugt, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für die jeweiligen Zwecke zu leisten, Vergaben und Beschaffungen vorzunehmen oder Zuwendungen zu bewilligen. Hinsichtlich der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen ist darauf hinzuweisen, dass diese unabhängig davon zu erheben sind, ob sie im Haushaltsplan überhaupt oder in entsprechender Höhe veranschlagt sind (vgl. Nr. 3 AV zu § 34 LHO). Die Bewirtschaftung des Haushaltsplans ist grundsätzlich auf das Haushaltsjahr begrenzt und endet spätestens am 31.12. Die Ausführung des Haushaltsplanes ist insbesondere in den §§ 34 – 69 LHO geregelt.

- **Rechnungslegung**

Die Rechnungslegung hat den Zweck, alle Einnahmen und Ausgaben, Gesamtsummen und Ergebnisse für die Haushaltsrechnung und die Rechnungsprüfung darzustellen. Die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor hat hauptsächlich eine Rechenschaftsfunktion der Verwaltung gegenüber dem Abgeordnetenhaus und der Öffentlichkeit zum Zweck, da durch die Rechnung ersichtlich wird, ob und in welcher Höhe die Ansätze des Haushaltsplans erfüllt wurden und welche Haushaltsüberschreitungen im Verlaufe eines Haushaltsjahres notwendig waren. Die Rechnung ist gem. Art. 94 Abs. 1 VvB im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres zu erstellen.

- **Prüfung und Entlastung**

Die erstellte Rechnung wird gem. Art. 94 Abs. 2 VvB durch den Landesrechnungshof geprüft. Der Landesrechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Die Prüfungsinhalte sind in den §§ 88 – 99 LHO geregelt. Nach durchgeführter Prüfung werden die Ergebnisse in einem Jahresbericht gem. §

97 LHO zusammengefasst. Dieser Bericht wird dem Senat sowie dem Abgeordnetenhaus zugeleitet. Das Abgeordnetenhaus kann auf dieser Grundlage über die Entlastung des Senats gem. Art. 94 Abs. 2 VvB beschließen. Die Jahresberichte des Landesrechnungshofes sind zum großen Teil öffentlich und sind auf der Internetpräsenz -auch für die Vorjahre- abrufbar.³²

Die Verzahnung der einzelnen Phasen des Haushaltskreislaufs ist in nachfolgender Grafik abgebildet. Beispielsweise würde der Haushaltsplan für das Jahr 2021 im Jahr 2020 aufgestellt und im Jahr 2021 ausgeführt werden. Die Rechnungslegung erfolgt im Jahr 2022, welche anschließend vom Rechnungshof geprüft wird. Der Beschluss über die Haushaltsrechnung und die Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus erfolgt im Jahr 2022/23.

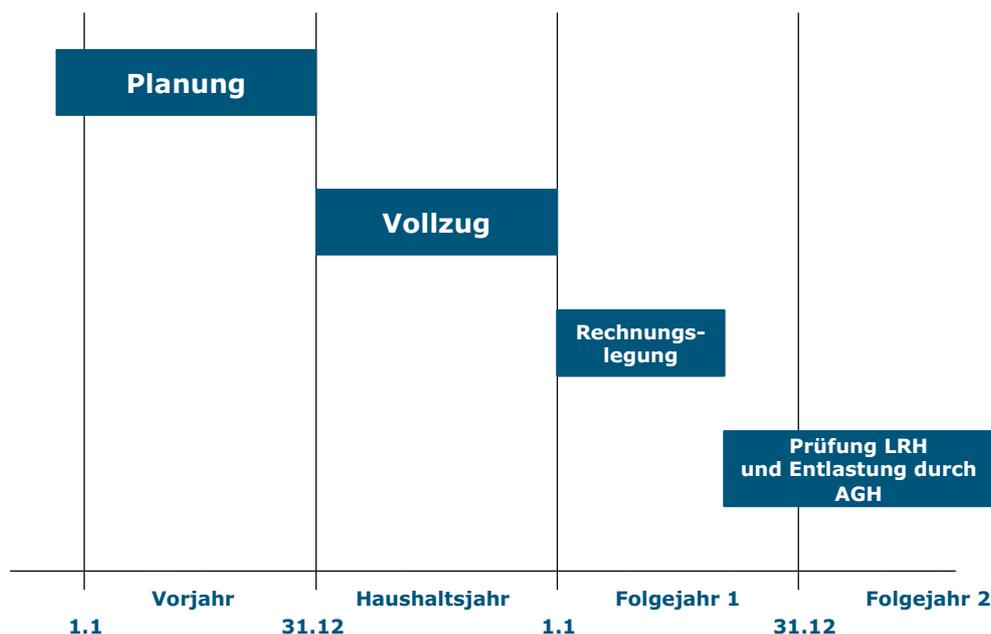


Abbildung 9: Zeitliche Verzahnung des Haushaltskreislauf

³² <https://www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/> (Zugriff am 07.01.2021).

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 1:

- Die **öffentliche Finanzwirtschaft** umfasst alle Maßnahmen der öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen, die auf die Beschaffung, Bereitstellung und Verwendung der zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel gerichtet sind. (Bedarfsdeckung)
- **Teilbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft** sind
 - Einnahmewirtschaft
 - Haushaltswirtschaft
 - Prüfungswesen
 - Wirtschaftliche Betätigung
- **Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104 a ff GG)**
 - Steuerregelungskompetenz
 - Steuerverwaltungskompetenz
 - Steuerertragskompetenz
 - Finanzausgleich
- Der **Länderfinanzausgleich** zwischen den Bundesländern und dem Bund soll einen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft herstellen.
- Die Volumina der öffentlichen Haushalte haben einen großen Einfluss auf die **gesamtwirtschaftliche Entwicklung**
(Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG, § 2 HGrG, § 1 Satz 3 LHO Berlin)
- Die staatlichen Ebenen versuchen, durch eine **antizyklische Haushaltspolitik** das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht positiv zu beeinflussen.
- **Staatliche Schuldenbremse (Art. 109, Art. 115, Art.143 d GG)**
 - Der Bund darf seit 2016 keine neuen Kredite aufnehmen
 - Die Länder dürfen seit 2020 keine neuen Kredite aufnehmen
 - Ausnahmen bei von der Normallage abweichender konjunkturellen Entwicklung
 - Ausnahmen bei Naturkatastrophen
 - Tilgungsplan für Rückzahlung solcher Darlehn und Kontrollkonto
- **Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht** vom 25.11.2019

2 Öffentliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Das nachfolgende Kapitel befasst sich mit den in der öffentlichen Finanzwirtschaft angewandten Buchführungssystemen und beschreibt die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben des staatlichen Haushalts. Daneben wird das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen beschrieben, die eine notwendige Ergänzung zum Jährlichkeitsprinzip (vgl. § 8 HGrG, § 11 LHO) darstellen.

2.1 Buchführungssysteme in der öffentlichen Verwaltung

Bis zum Beginn der Jahrtausendwende wurde bei Bund, Ländern und Kommunen ausschließlich das kamerale Rechnungswesen als Geldverbrauchsmodell angewandt. Die Kameralistik als Buchführungsmethode betrachtet ausschließlich Einnahmen und Ausgaben und kennt keine nichtzahlungswirksamen Finanzvorgänge wie Abschreibungen oder Rückstellungszuführungen und betrachtet auch nicht das Vermögen und die Schulden im Rahmen einer Bilanz. Ziel der kameralen Buchführung ist der Nachweis über die für die Aufgabenerfüllung notwendigen bzw. geleisteten Ausgaben sowie deren Deckung durch die Einnahmen (Bedarfsdeckungsprinzip).³³ Dabei werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach Zwecken getrennt veranschlagt, um eine Kontrolle durch das Parlament und den Landesrechnungshof zu ermöglichen.

Durch die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben kann die Kameralistik den Stand der Liquidität anschaulich darstellen. Sie stellt ein relativ einfach zu verstehendes Buchführungssystem dar und ist ein eingespieltes Verfahren in Politik und Verwaltung. Zugleich kann mit ihr relativ einfach ein finanzstatistischer Vergleich der öffentlichen Haushalte durchgeführt werden. Die Kameralistik weist allerdings nicht den tatsächlichen Ressourcenverbrauch aus, da z.B. keine Abschreibungen auf das Vermögen erfolgen. Der tatsächliche periodengerechte Aufwand von vorgenommenen

³³ Vgl. Heller (2010): S. 142; Zee (2007): S. 52.

Investitionen wird somit nicht in künftigen Haushaltsjahren durch Abschreibungen auf das Anlagevermögen abgebildet. Gleiches gilt für die Pensionsansprüche der verbeamteten Beschäftigten. Die erworbenen Pensionsansprüche sind noch keine Ausgaben und werden somit nicht im Haushaltsplan abgebildet. Die Kameralistik verwendet auch keine Bilanz, um das Vermögen und die Schulden gegenüber zu stellen und das verbleibende Eigenkapital abzubilden. Daher wird der Kameralistik kritisch vorgehalten, sie erschwere das Erreichen einer intergenerativen bzw. interperiodischen Gerechtigkeit.³⁴ Denn sie kann nicht darstellen, ob das Eigenkapital in einer Rechnungsperiode erhöht, erhalten oder gemindert worden ist.

Neben der sog. „einfachen“ Kameralistik wurde eine Erweiterung des Systems der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben um eine Kosten- und Leistungsrechnung, eine Produktorientierung sowie Ziele und Kennzahlen zur Messung des Outputs vorgenommen. Dieses System wird als „erweiterte“ Kameralistik bezeichnet. Das Land Berlin hat diesen Weg eingeschritten. Gem. § 7a Abs. 3 LHO wird in der unmittelbaren Landesverwaltung die Haushaltsplanung und -bewirtschaftung durch eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein standardisiertes Berichtswesen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ergänzt.³⁵ Bei der Bemessung von Einnahmen und Ausgaben sind die betriebswirtschaftlichen Daten zu berücksichtigen. Gem. Nr. 4 AV § 7a LHO sind die Kostenträger die Produkte der Dienststellen.³⁶ Dabei wird zwischen internen und externen Produkten entschieden. Für jedes Produkt sind die abgesetzten Mengen zu erfassen und alle Erträge und Kosten sind vollständig, periodengerecht und zeitnah zu erfassen. Die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung werden durch das Berichtswesen ausgewertet und aufbereitet. Dabei wird zwischen Standardberichten und individuellen Berichten unterschieden.³⁷ Vgl. hierzu auch Kapitel 7.2 (Globalsummenermittlung).

Im kommunalen Bereich der Flächenbundesländer hat sich mittlerweile die Doppik als Ressourcenverbrauchskonzept durchgesetzt. Bis auf Bayern und Thüringen haben

³⁴ Vgl. Heller (2010): S. 143, 144.

³⁵ Vgl. ausführlich hierzu Minthe (2004) und Heuer (2013).

³⁶ Vgl. HtR Nr. 6.5

³⁷ Zum Stand der Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern vgl. Schuster (2012).

alle Bundesländer den Umstieg auf das neue doppische Haushaltswesen für den kommunalen Bereich vorgeschrieben. Für den staatlichen Bereich ist nach dem Inkrafttreten des Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes durch § 1a HGrG die rechtliche Voraussetzung geschaffen worden, dass die Haushaltswirtschaft neben den kameralen Vorschriften auch nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik gestaltet werden kann. Die sog. „staatliche Doppik“ folgt gem. § 7a HGrG den Vorschriften des Ersten und des Zweiten Abschnitts des HGB und den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrens- und Datengrundlage jeweils für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalten haben Bund und Länder gem. § 49a HGrG ein gemeinsames Gremium eingerichtet.³⁸ Bislang haben die Bundesländer Hamburg und Hessen als Staaten auf das doppische Haushaltswesen umgestellt.³⁹ Bremen und Nordrhein-Westfalen sind im Umstellungsprozess. Im doppischen Haushaltswesen ist die Aufstellung einer Eröffnungsbilanz erforderlich, in der das Vermögen erfasst und bewertet wird. Daneben wird über einen Ergebnishaushalt (Gewinn- und Verlustrechnung) sowie über einen Finanzhaushalt (Kapitalflussrechnung) während des Haushaltsjahres gebucht. Die übrigen Bundesländer sowie der Bund sind bei der (z.T. erweiterten) Kameralistik verblieben. Welche Entwicklung im Hinblick auf die Einführung der EPSAS zu einem europäischen Rechnungslegungsstandard künftig zu erwarten ist, bleibt abzuwarten.⁴⁰

In der nachfolgenden Abbildung sind die unterschiedlichen in der öffentlichen Verwaltung angewandten Buchführungs- und Bewirtschaftungssysteme aufgeführt.

³⁸ Zum Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz vgl. Lüder (2009).

³⁹ Eine Evaluation der Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg aus dem Jahr 2021 ist unter www.hamburg.de/fb/doppik verfügbar (Zugriff am 20.04.2021).

⁴⁰ Vgl. Heller (2010): S. 149.

(Einfache) Kameralistik	Erweiterte Kameralistik	Doppik
<ul style="list-style-type: none"> • Geldverbrauchskonzept • Einnahmen • Ausgaben • Verpflichtungsermächtigungen • Trennung von konsumtiven und investiven Finanzvorfällen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geldverbrauchskonzept • Einnahmen • Ausgaben • Verpflichtungsermächtigungen • Trennung von konsumtiven und investiven Finanzvorfällen • Kosten- und Leistungsrechnung • Ziele und Kennzahlen • Outputorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressourcenverbrauchskonzept • Erträge/Aufwendungen (Ergebnishaushalt) • Ein-/Auszahlungen (Finanzhaushalt) • Vermögen/Schulden (Bilanz) • <u>Reformbausteine</u> <ul style="list-style-type: none"> - Produkthaushalt - Dezentrale Steuerung - Budgetierung - Kosten- und Leistungsrechnung - Ziele und Kennzahlen - Berichtswesen - Drei-Komponenten Modell - Gesamtabchluss

Abbildung 10: Buchführungssysteme im öffentlichen Sektor

2.2 Einnahmen

Die Einteilung der Einnahmen ist in § 13 Abs. 2 Nr. 1 LHO beschrieben. Danach sind die Einnahmen gesondert darzustellen nach Steuern, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse, Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus Krediten sowie Einnahmen aus Rücklagen. Nachfolgend werden die wichtigsten Einnahmearten beschrieben.

2.2.1 Steuern

Wie unter 1.2 bereits ausgeführt, stellen die Steuereinnahmen die wichtigste Einnahmequelle im staatlichen Bereich dar. Steuern sind gem. § 3 Abs. 1 AO

Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Das Land Berlin erzielt dabei sowohl die Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern⁴¹, den Ländersteuern⁴² sowie den Kommunalsteuern⁴³.

2.2.2 Verwaltungseinnahmen

Neben den Steuereinnahmen, denen keine unmittelbare Gegenleistung des Staates gegenübersteht, werden für zahlreiche Dienstleistungen Entgelte erhoben. Grundlage hierfür ist das GebBtrG BE, welches die Voraussetzung für die Erhebung regelt. Im Gegensatz zur Steuer steht der Zahlung hier eine unmittelbare Gegenleistung gegenüber. Gem. § 6 GebBtrG BE werden zur Erhebung von Gebühren entsprechende Gebührenordnungen erlassen.

Gem. § 2 GebBtrG BE werden Verwaltungsgebühren für die Vornahme von einzelnen Amtshandlungen erhoben, die auf Veranlassung der Beteiligten oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung im überwiegenden Interesse einzelner vorgenommen werden. Dazu zählen beispielsweise die Verwaltungsgebühren für das Ausstellen von Personalausweisen, das Beantragen von behördlichen Führungszeugnissen oder die Erteilung von Fahrerlaubnissen.

Gem. § 3 GebBtrG BE werden Benutzungsgebühren als Gegenleistung für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung sowie für damit in Zusammenhang stehende Leistungen erhoben. Öffentliche Einrichtungen sind organisatorisch zusammengefasste Personen und Sachen, die von einem Verwaltungsträger geschaffen wurden und dem durch Widmungszweck erfassten Personenkreis im

⁴¹ Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer
⁴² Erbschaft- und Schenkungsteuer, Grunderwerbsteuer, Totalisatorsteuer, Rennwettsteuer, Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer, Spielbankabgabe
⁴³ Gewerbesteuer, Grundsteuer, Hundesteuer, Vergnügungsteuer, Zweitwohnungsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer

Rahmen der Nutzungsbestimmungen offensteht.⁴⁴ Beispiele sind die Benutzung öffentlicher Bibliotheken, öffentlicher Schwimmbäder oder die Abwasserentsorgung. Benutzungsgebühren sind so zu kalkulieren, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen (Kostendeckungsprinzip).

Zu den Verwaltungseinnahmen zählen auch Geldstrafen, Geldbußen und Zwangsgelder sowie die sonstigen Verwaltungseinnahmen, wie z.B. Einnahmen aus Ersatzleistungen. Ablieferungen von öffentlichen Unternehmen (Dividenden, Gewinnanteile oder -beteiligungen), Konzessionsabgaben für Strom und Gas gem. Konzessionsabgabenverordnung, Einnahmen aus Mieten und Pachten, Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen Sachen sowie Beteiligungen.

2.2.3 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Ausgaben

Zuweisungen sind einmalige oder laufende Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs. Zum öffentlichen Bereich zählen Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, Sozialversicherungsträger, Sondervermögen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger sowie die Zweckverbände, Verbände und sonstige Organisationen, die kommunale Aufgaben erfüllen, rechtlich selbständig sind und mindestens eine kommunale Gebietskörperschaft zum Mitglied haben.

Zuschüsse sind Geldleistungen zwischen dem öffentlichen Bereich und den sonstigen Bereichen. Zu den sonstigen Bereichen zählen natürliche Personen, die privaten Einrichtungen, die öffentlichen Einrichtungen (soweit nicht zum öffentlichen Bereich zählend) sowie die privaten und öffentlichen Unternehmen.

Der Gesetzgeber differenziert hier zwischen Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Ausgaben – also für konsumtive Zwecke - sowie solchen Zuweisungen und Zuschüssen, die für investive Zwecke vereinnahmt werden.

⁴⁴ Vgl. Musil/Kirchner (2012): S. 274.

2.2.4 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Erhält das Land Berlin Zuweisungen und Zuschüsse für investive Zwecke, sind diese getrennt von den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke zu veranschlagen. Investive Zwecke sind z.B. Ausgaben für Baumaßnahmen, Ausgaben für den Erwerb von beweglichen Sachen (soweit nicht konsumtiv zu veranschlagen⁴⁵), Ausgaben für den Erwerb von unbeweglichen Sachen, der Erwerb von Beteiligungen.

2.2.5 Kreditaufnahmen

Der Haushalt ist gem. § 18 Abs. 1 LHO grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Damit greift die LHO die grundgesetzliche Schuldenbremse auf und erlaubt die Aufnahme von Krediten nur in Ausnahmefällen. Zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie als Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, ist eine Kreditaufnahme zulässig.⁴⁶ Vgl. auch Ausführungen zur staatlichen Schuldenbremse unter 1.4.

Von den Kreditaufnahmen sind die Kassenverstärkungskredite abzugrenzen. Kassenverstärkungskredite dienen gem. § 18 Abs. 2 Nr. 3 LHO der Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft und entsprechen dem Dispositionskredit auf dem Girokonto. Die Kassenwirtschaft wird durch solche Verstärkungskredite in die Lage versetzt, notwendige Ausgaben durch ein „Überziehen“ des Kontos leisten zu können. Der Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite wird im Haushaltsgesetz festgesetzt und kann wiederholt in Anspruch genommen werden, solange der Höchstbetrag nicht überschritten wird.

⁴⁵ Die Wertgrenze für die investive Zuordnung bei dem Erwerb von beweglichen Gütern beträgt 5.000 Euro inklusive Umsatzsteuer.

⁴⁶ Vgl. hierzu auch das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25.11.2019 (GVBl. 2019, Nr. 33, S. 742).

2.2.6 Globale (pauschale) Mindereinnahmen bzw. Mehreinnahmen

Gem. § 17 Abs. 1 LHO sind die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund zu veranschlagen. Dabei ist nach dem Gruppierungsplan (HtR) zu differenzieren. Die LHO selbst enthält keine Regelungen zur Veranschlagung von globalen Minder- oder Mehreinnahmen. Allerdings enthalten die Haushaltstechnischen Richtlinien Ausführungen zu diesem Themenkomplex. Gem. Nr. 13.6 HtR ist die Anmeldung von Voranschlägen mit pauschalen Mehreinnahmen grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen bedürfen der Einwilligung der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung und setzen in jedem Einzelfall eine Begründung voraus. Der Gruppierungsplan sieht für Globale Mehreinnahmen (Einnahmen, die zwar erwartet werden, aber noch nicht nach dem Entstehungsgrund auf die anderen Einnahmearten aufgeteilt werden) die Titelnummer 371 vor. Für Globale Mindereinnahmen (Vorsorgliche Veranschlagung von Mindereinnahmen, wenn in verschiedenen Bereichen des Haushaltsplans die veranschlagten Einnahmen nicht in voller Höhe erwartet werden) ist die Titelnummer 372 vorgesehen.

2.3 Ausgaben

Gem. § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO ist bei den Ausgaben zwischen Personalausgaben, sächlichen Verwaltungsausgaben, Zuweisungen und Zuschüssen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführung an Rücklagen sowie Ausgaben für Investitionen zu unterscheiden.

2.3.1 Personalausgaben

Grundlage für die Veranschlagung von Personalausgaben ist zunächst der Stellenplan (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 LHO). Personalausgaben sind die Bezüge der Beamten, Entgelte und sonstige personalbezogene Ausgaben sowie vermögenswirksame Leistungen an Personen, die in einem Dienst-, Amts- oder Ausbildungsverhältnis zum Land Berlin

stehen. Abzugrenzen von den Personalausgaben sind Leistungen aufgrund von Werkverträgen oder vergleichbare Vertragsformen wie z.B. Honorare.

2.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben zählen Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Verbrauchsmittel, die Haltung von Fahrzeugen, die Bewirtschaftung der Grundstücke, Mieten und Pachten, die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen sowie sonstige sächliche Verwaltungsausgaben.

2.3.3 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Ausgaben

Zur Unterscheidung von Zuweisungen und Zuschüssen vgl. die Ausführungen zu 2.2.3. Auf der Ausgabenseite leistet das Land Berlin Zuschüsse an den öffentlichen Bereich, die in zweckgebundene und nichtzweckgebundene Zahlungen unterschieden werden. Hinzu treten sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche. Hier sind insbesondere die Transferzahlungen für Sozial- und Jugendhilfe, Zuschüsse an öffentliche Unternehmen, Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen zu nennen.

2.3.4 Schuldendienst

Zum Schuldendienst zählen Ausgaben für Zinsen und Tilgung für aufgenommene Darlehen im Berliner Landeshaushalt.

2.3.5 Baumaßnahmen

Baumaßnahmen sind gem. Nr. 1 AV § 24 LHO Neubauten, Erweiterungsbauten und Umbauten. Als „kleine Baumaßnahmen“ werden Neubauten, Erweiterungsbauten und Umbauten mit Gesamtkosten bis zu 1 Mio. Euro im Einzelfall bezeichnet. Abzugrenzen

sind Baumaßnahmen von den Unterhaltungsmaßnahmen. Gem. Nr. 1.1.3 AV § 24 LHO zählen hierzu Maßnahmen, die dazu dienen, bauliche Anlagen einschließlich der Installationen, der zentralen Betriebstechnik, der baulichen Einbauten und der Außenanlagen in gutem Zustand zu erhalten oder in guten Zustand zu setzen oder die Benutzbarkeit oder Leistungsfähigkeit dieser Anlagen auf Dauer zu sichern oder zu verbessern, ohne dass die bauliche Substanz wesentlich vermehrt oder verändert wird. Bevor Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen veranschlagt werden dürfen, sind gem. § 24 Abs. 1 LHO Planungsunterlagen zu erstellen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Planungsunterlagen ist zusätzlich eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden Folgekosten beizufügen.⁴⁷

2.3.6 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die Zuordnung von Ausgaben im konsumtiven und investiven Bereich wird durch eine Wertgrenzenregelung unterschieden. Gem. Nr. 13.12 HtR gelten diese Betragsgrenzen für die Beschaffung von beweglichen Sachen (Erwerb je Stück oder beim Erwerb einer größeren Menge bzw. von mehreren Sachen für eine nicht aufteilbare Maßnahme -Sachgesamtheit-). Liegt der Anschaffungswert im Einzelfall über einer Betragsgrenze von 5.000 Euro inkl. Umsatzsteuer, ist die Ausgabe investiv in Hauptgruppe 8 zu veranschlagen. Dabei wird nicht zwischen Erst- und Folgebeschaffungen unterschieden. Die Beschaffung von Fahrzeugen ist unabhängig vom Betrag immer investiv zu veranschlagen.

2.3.7 Globale (pauschale) Minderausgaben

Als globale Minderausgaben werden Verfügungsbeschränkungen im Haushalt bezeichnet, die nicht titelscharf, sondern global benannt werden, um durch den Ansatz

⁴⁷ Zu den Anforderungen an die Planungsunterlagen siehe auch Nr. 2 AV § 24 LHO

eines allgemeinen Kürzungsbetrages für alle oder mehrere Ausgaben den Haushaltsausgleich zu erreichen. Es bleibt der Verwaltung überlassen, die pauschale Ausgabenkürzung während des Haushaltsjahres zu erwirtschaften. Heuer beschreibt diese Praxis sehr anschaulich mit den Worten „Wir werden weniger ausgeben als derzeit geplant. Wir wissen nur noch nicht genau, wo.“⁴⁸ Diese Praxis beruht auf der Erfahrung, dass bis zum Schluss des Haushaltsjahres nicht bei allen Titeln die veranschlagten Mittel auch tatsächlich in Anspruch genommen werden (sog. Bodensatz).⁴⁹ Die Globale Minderausgabe ist ein sog. negativer Ausgabeansatz, welcher sich auf den gesamten Haushaltsplan oder auf sämtliche oder ausgewählte Einzelpläne verteilt oder konkret auf bestimmte Ausgabegruppen konzentriert wird.⁵⁰ Globale Minderausgaben sind bis heute nicht vollständig anerkannt, obwohl diese seit vielen Jahren in den Haushalten von Bund und Ländern anzutreffen sind. Weder das HGrG noch die BHO oder LHO enthalten dazu entsprechende Regelungen.⁵¹ Sie ist allerdings durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen auch nicht in Frage gestellt worden.⁵² Globale Minderausgaben für Personalausgaben werden beim Titel 462, für sächliche Verwaltungsausgaben beim Titel 549, Globale Minderausgaben für Bauinvestitionen beim Titel 739 veranschlagt.

Nachfolgende Abbildung der Senatsverwaltung für Finanzen zeigt die unterschiedlichen Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsjahre 2020 und 2021.

⁴⁸ Heuer (2012): S. 39.

⁴⁹ Vgl. Dolde/Porsch (2002): S. 232.

⁵⁰ Vgl. Bajohr (2004): S. 950.

⁵¹ Vgl. Bajohr (2004): S. 950.

⁵² VerfGH Berlin, Beschluss vom 22.11.1993, JR 1994, S. 212 ff; StGH BW, Urteil vom 20.11.1996, DÖV 1997, S. 203.

Doppelhaushalt 2020/2021

Dezember 2019. Millionen Euro. Abweichungen in der Summe rundungsbedingt

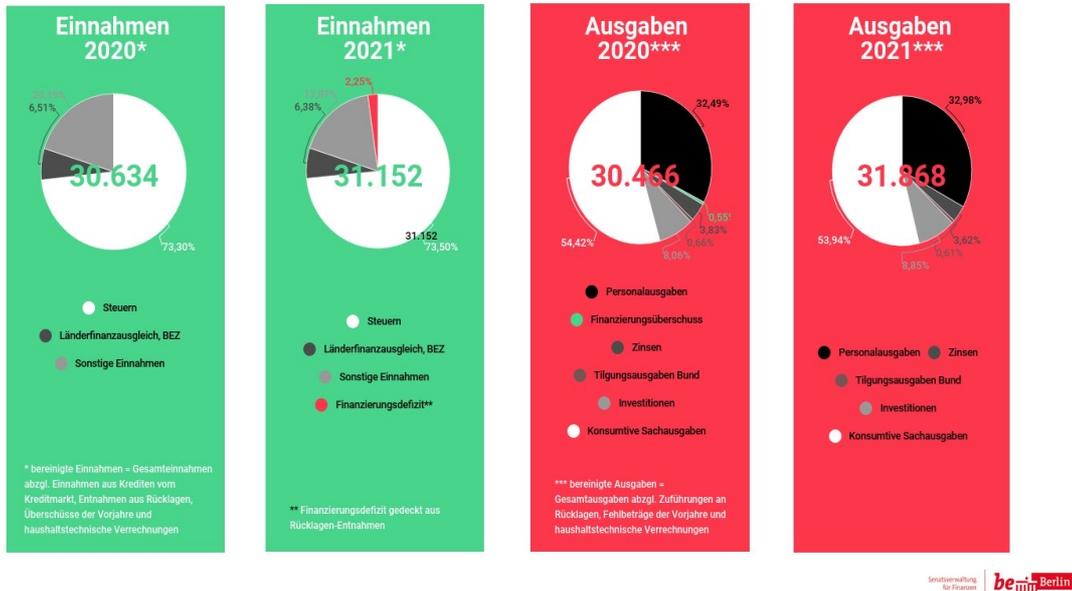


Abbildung 11: Einnahmen und Ausgaben 2020/2021⁵³

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

Gem. § 11 Abs. 2 LHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr

1. zu erwartenden Einnahmen
2. voraussichtlich zu leistenden Ausgaben
3. voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen.

Bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel ist also entscheidend, welche Beträge für das zu planende Haushaltsjahr anzumelden sind. Da für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen ist, sind jeweils nur die Einnahmen und Ausgaben zu

⁵³ Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin – verfügbar <https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/nachrichten/artikel.821293.php> (Zugriff am 08.01.2021). Anmerkung: Die Zahlen beruhen auf der Rechtslage nach Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2020/21 im Dezember 2019 vor der Coronakrise und beinhalten nicht die Veränderungen durch die Nachtragshaushaltsgesetze.

veranschlagen, die sich auf das jeweilige Haushaltsjahr beziehen. Diese Verfahrensweise wird auch als Kassenwirksamkeitsprinzip bezeichnet. Verpflichtungsermächtigungen stellen eine notwendige Ergänzung des Kassenwirksamkeitsprinzips dar. Sie sind dann im Haushaltsplan zu veranschlagen, wenn sich die Verwaltung zu Lasten künftiger Jahre bereits im laufenden Haushaltsjahr verpflichten will. Diese Verpflichtung wird z.B. durch das Abschließen von mehrjährigen Verträgen oder bei der Gesamtauftragsvergabe bei mehrjährigen Baumaßnahmen eingegangen. Gem. § 16 LHO sind Verpflichtungsermächtigungen bei den jeweiligen Ausgaben gesondert zu veranschlagen. Wenn Verpflichtungen zu Lasten mehrerer Haushaltsjahre eingegangen werden können, sollen die Jahresbeträge im Haushaltsplan angegeben werden. Bei der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen sind die Regelungen des § 38 LHO zu beachten. Durch den Abschluss solcher mehrjährigen Verträge werden Haushaltsmittel der Folgejahre des Landes rechtlich gebunden und schränken damit den künftigen finanziellen Spielraum ein.⁵⁴

Einer Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen bedarf es gem. Nr. 3 AV § 16 LHO nicht

- bei Titeln der Hauptgruppe 4
- bei Verpflichtungen für laufende Geschäfte (§ 38 Abs. 4 LHO)
- bei Maßnahmen nach § 40 LHO
- für die Übernahme von Hypotheken, Grund- und Rentenschulden unter Anrechnung auf den Kaufpreis (§ 64 Abs. 6 LHO)
- für Kreditaufnahmen (§ 18 LHO) und Gewährleistungen (§ 39 LHO)
- für Verpflichtungen, in die eine Dienststelle Berlins eintritt, wenn sie von einer anderen Dienststelle zu Lasten des Haushalts begründet worden sind
- bei internen Verrechnungen.

⁵⁴ Vgl. Fromme (2006): S. 637.

Nachfolgende Abbildung zeigt einen Ausschnitt aus dem Musterkapitel der HtR und stellt die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dar. Neben den Ausgabeermächtigungen für das erste Planjahr in Höhe von 1.053.000 Euro sind Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten künftiger Jahre in Höhe von 250.000 Euro veranschlagt. Davon entfallen 100.000 Euro für das erste Folgejahr – für die drei weiteren Folgejahre sind jeweils 50.000 Euro veranschlagt. Die Verwaltung wird dadurch ermächtigt, neben der Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigung von 1.053.000 Euro für das aktuelle Haushaltsjahr auch rechtliche Verpflichtungen durch vertragliche Bindungen oder Zuwendungsbescheide für die Folgejahre in Höhe von 250.000 Euro einzugehen. Dabei fließt jedoch kein Geld – die Ausgaben werden erst in den Folgejahren auf Grundlage der jeweiligen Haushaltspläne bzw. Haushaltsgesetze geleistet.

54010	235	Dienstleistungen	1.053.000	1.072.000	904.000	710.253,62
		Verpflichtungsermächtigung	250.000	578.000		
		Davon fällig Folgejahr	100.000			
		Davon fällig Folgejahr+1	50.000	578.000		
		Davon fällig Folgejahr+2	50.000	—		
		Davon fällig Folgejahr+3	50.000	—		

Deckungsvermerk:

Die Verpflichtungsermächtigungen der Titel 54010, 68406 und 68447 sind gemäß § 20 Absatz 2 LHO gegenseitig deckungsfähig.

Verpflichtungen aus Vorjahren:

		für [1. Planjahr] €	für [2. Planjahr] €	ab [Folgejahr] €
a)	bis [vorletztes Jahr] eingegangene Verpflichtungen	0	0	0
b)	VE Plan [letztes Jahr]	578.000	578.000	0

Abbildung 12: Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 2:

- **Kameralistik**

Auf der staatlichen Ebene wird überwiegend das Buchungsprinzip der Kameralistik angewandt. Die Kameralistik ist ein Geldverbrauchssystem, welches nur Einnahmen und Ausgaben betrachtet. Nichtzahlungswirksame Finanzvorfälle wie Abschreibungen oder Rückstellungen werden nicht betrachtet. Eine Bilanz wird im kameralen Rechnungswesen nicht geführt.

- **Erweiterte Kameralistik**

In der erweiterten Kameralistik wird das Geldverbrauchssystem um eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie Ziele und Kennzahlen zur Messung des Outputs erweitert. Das Land Berlin wendet dieses System an – vgl. § 7 Abs. 3 LHO.

- **Staatliche Doppik**

Gem. § 1a HGrG besteht die Möglichkeit, den Haushalt auch nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik zu führen. Die staatliche Doppik folgt gem. § 7a HGrG den Vorschriften des Ersten und Zweiten Abschnitts des HGB und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung. Die Länder Hamburg und Hessen wenden dieses Modell bereits an.

- **Einnahmen**

Bei den Einnahmen wird zwischen Steuern, Verwaltungseinnahmen, Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Ausgaben, Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und Kreditaufnahmen unterschieden.

- **Ausgaben**

Bei den Ausgaben wird zwischen Personalausgaben, sächlichen Verwaltungsausgaben, Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Ausgaben, Schuldendienstausgaben (Tilgung und Zinsen), Baumaßnahmen sowie sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen unterschieden.

- **Verpflichtungsermächtigungen**

Verpflichtungsermächtigungen sind eine notwendige Ergänzung des Kassenwirksamkeitsprinzips. Sie sind haushaltsrechtlich erforderlich, wenn die Verwaltung im laufenden Haushaltsjahr Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre eingeht. Das kann durch den Abschluss von mehrjährigen Verträgen oder Ausschreibungen für Baumaßnahmen zu Lasten künftiger Jahre erfolgen. Die Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushaltsplan bei den entsprechenden Titeln zu veranschlagen und bedürfen der Festsetzung im Haushaltsgesetz.

3 Rechtsgrundlagen des staatlichen Haushaltsrechts

Das öffentliche Haushaltsrecht regelt materiell die Haushaltswirtschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Es ist dem öffentlichen Recht zuzuordnen, wobei sowohl verfassungs- als auch verwaltungsrechtliche Normen bestehen.⁵⁵

Zum Haushaltsrecht zählen solche Rechtsvorschriften, die die Planung, Bewirtschaftung, Rechnungslegung und Kontrolle öffentlicher Haushaltsmittel, Vermögen und Schulden sowie sonstige finanzielle Maßnahmen regeln.⁵⁶

Rechtsgrundlagen zum Haushaltsrecht sind sowohl im GG, den Verfassungen der Bundesländer, Bundes- und Landesgesetzen, Bundes- und Landesverordnungen und in Verwaltungsvorschriften zu finden.⁵⁷ Die haushaltsrechtlichen Normen stehen dabei in einem Rang- und Stufenverhältnis.

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Rechtsnormen des Bundes und des Landes Berlin sowie die besondere Rolle der Verwaltungsvorschriften dargestellt.

Einen ersten Überblick über die einschlägigen Normen gibt nachfolgende Abbildung.

⁵⁵ Vgl. Westermeier/Wiesner (2012): Rdn. 4.

⁵⁶ Vgl. Heller (2015): S. 253.

⁵⁷ Vgl. Heller (2010): S. 3.

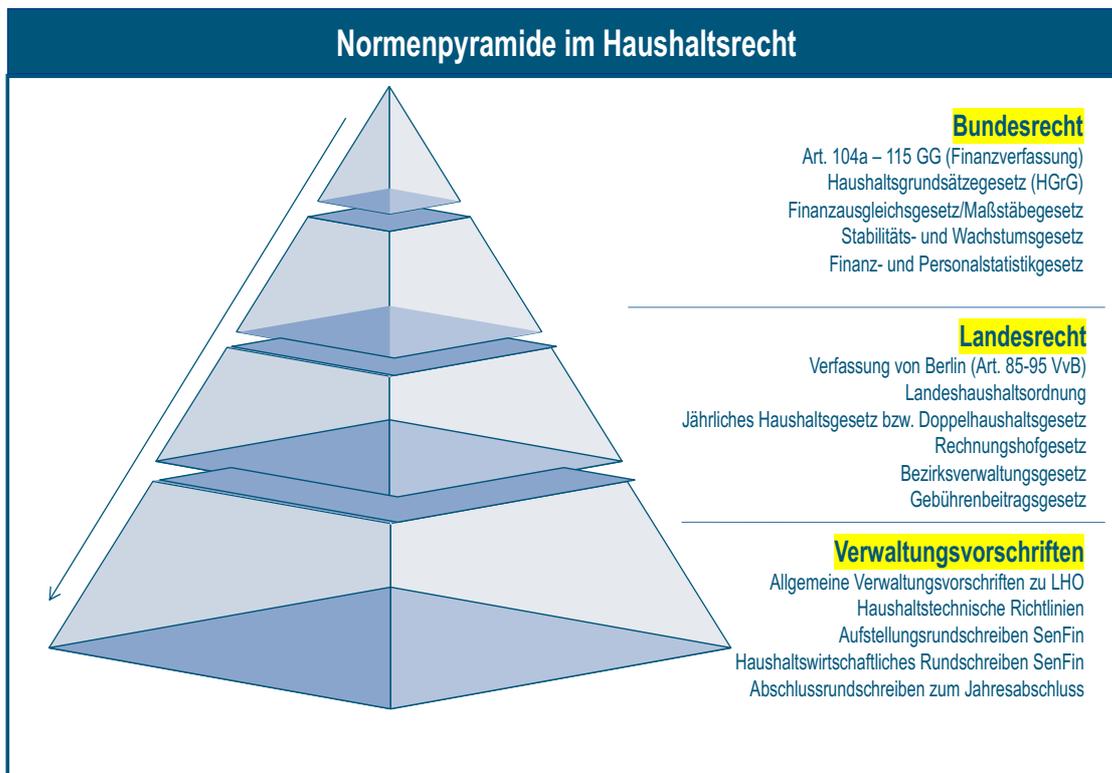


Abbildung 13: Normenpyramide im Haushaltsrecht

3.1 Bundesrechtliche Regelungen

Das Haushaltsrecht des Landes Berlin wird auch durch verschiedene bundesrechtliche Normen geregelt. Hier sind insbesondere das Grundgesetz, das HGrG, das StWG sowie das Finanzausgleichsgesetz zu nennen.

3.1.1 Grundgesetz

Die wesentlichen Inhalte der Finanzverfassung wurden bereits im Kapitel 1.2 dargestellt. Von besonderer Bedeutung ist Art. 109 Abs. 1 GG. Danach sind Bund und

Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.⁵⁸ Damit wird das Bundesstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG für den Bereich der Haushaltswirtschaft konkretisiert, indem die Autonomie der Gebietskörperschaften normiert wird und den Kernbereich der Staatlichkeit von Bund und Ländern schützt.⁵⁹ Die Norm trägt damit sowohl der bundesstaatlichen Eigenstaatlichkeit der Gebietskörperschaften Rechnung, als auch der bundesstaatlichen Verpflichtung zu Kooperation, Rücksichtnahme und Solidarität der Gemeinwesen.⁶⁰

3.1.2 Haushaltsgrundsätzegesetz

Bis zur Finanzverfassungsreform im Jahr 1967/1968 wurde das Haushaltsrecht von Bund und Ländern einheitlich nach der Reichshaushaltsordnung von 1922 geregelt.⁶¹ Da gem. Art. 109 Abs. 1 GG die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern selbständig und voneinander unabhängig ist, konnten die Länder abweichende Regelungen erlassen.⁶² Der erste Einbruch des Wirtschaftswachstums nach dem zweiten Weltkrieg zeigte die Notwendigkeit, Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, eine mehrjährige mittelfristige Finanzplanung sowie für eine antizyklische Wirtschaftspolitik zu implementieren.⁶³ Im Zuge dieser Änderungen wurde in Art. 109 Abs. 4 GG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aufgenommen, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufzustellen. Am 19.08.1969 wurde das Haushaltsgrundsätzegesetz

⁵⁸ Zur Haushaltswirtschaft zählen sämtliche auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen Vorgänge. Auf die haushaltspolitische Funktion kommt es dabei nicht an. Zur Haushaltswirtschaft zählt das gesamte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, also die Aufstellung, Verabschiedung, Ausführung, Rechnungslegung und Entlastung einschließlich der wirtschaftlichen Betätigung. Auch der Erlass eigener Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Regelung des eigenen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens zählt zur Haushaltswirtschaft. Vgl. Dreier (2018): Art. 109 Rdn. 15, 16.

⁵⁹ Vgl. Dreier (2018): Art. 109 Rdn. 15.

⁶⁰ Vgl. Maunz/Dürig, Art. 109 Rdn. 3; Reus/Mühlhausen (2014): Rdn. 18.

⁶¹ Die Weitergeltung der Regelungen beruhte auf den Art. 123, 124 GG

⁶² Vgl. Stüber (2020): S. 304.

⁶³ Vgl. Lewinski/Burbar (2013): Einleitung Rdn. 9.

bekannt gemacht. Mit dem HGrG wird das Ziel verfolgt, zwischen dem Haushaltsrecht des Bundes und der Länder Rechtseinheit herzustellen.⁶⁴

Mit dem Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 wurden rechtliche Grundlagen für eine effizientere staatliche Haushaltswirtschaft geschaffen. Zugleich wurden die Regelungen zur Flexibilität der Mittelbewirtschaftung, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, die Verpflichtung zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Ausweitung der Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr ermöglicht.⁶⁵ Am 1.1.2010 trat das Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrGMoG) in Kraft. Mit dieser weiteren Veränderung der Rahmenregelungen wurden weitere einheitliche Rahmenbedingungen für den Bund und die Länder im Hinblick auf die Möglichkeit der kameralen und doppischen Buchführung im Bund und den Bundesländern geregelt. Darüber hinaus wurde hinsichtlich der Rechnungslegung die strikte titelbezogene Gliederung gem. § 1a Abs. 1 S. 1 HGrG um die Gliederung nach Konten oder Produktstrukturen erweitert.⁶⁶

Das HGrG ist in drei Teile untergliedert. **Teil I** (§§ 1-48) verpflichtet Bund und Länder, das jeweilige Haushaltsrecht nach den im HGrG festgelegten Grundsätzen zu regeln (Gesetzgebungsauftrag). Diese Grundsätze gelten also nicht unmittelbar, sondern bedürfen der Umsetzung durch die zuständigen Gesetzgebungsorgane. Das HGrG regelt damit das Haushaltsrecht nicht abschließend, sondern belässt Bund und Ländern Spielräume für eigene Regelungen. Dieses können sowohl Einschränkungen als auch die nicht vollständige Ausschöpfung von Spielräumen sein.⁶⁷ **Teil II** (§§ 49-57) enthält unmittelbar geltende Regelungen über die Standardisierung des Rechnungswesens, zur gemeinsamen Finanzplanung sowie Auskunfts- und Prüfungsrechte, die keiner weiteren rechtlichen Umsetzung bedürfen. **Teil III** (§§ 58 und 60) enthält Übergangs- und Schlussbestimmungen.

⁶⁴ Vgl. Reus/Mühlhausen (2014): Rdn. 413.

⁶⁵ Vgl. Heller (2010): S. 9 vgl. Gröpl (2019): S. 24 – 26..

⁶⁶ Vgl. Lewinski/Burbat (2013): Einleitung Rdn. 14; vgl. Heller (2010): S. 9-11.

⁶⁷ Vgl. Lewinski/Burbat (2013): § 1 Rdn. 2.

3.1.3 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967⁶⁸ verpflichtet Bund und Länder zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen. Diese sind gem. § 1 StWG so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (sog. „Magisches Viereck“). Kritiker wenden ein, dass das am Bruttoinlandsprodukt gemessene Wirtschaftswachstum ein unzureichender Indikator für Wohlstand und Fortschritt sei. Zwischen 2010 und 2013 ist dazu vom Deutschen Bundestag eine Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ eingesetzt worden. In ihrem Abschlussbericht setzt sich die Enquete-Kommission dafür ein, dass andere Indikatoren zur Messung des Wohlstands- und Fortschrittsmaßstab eingeführt werden sollen.⁶⁹ Eine von Dullien verfasste Studie spiegelt den aktuellen Stand der Arbeiten am „Magischen Viereck“ wider.⁷⁰ Der Fortschritt und die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens soll in den vier Dimensionen (sog. „Neues magisches Viereck“)

- Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit
- Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen
- Soziale Nachhaltigkeit
- Ökologische Nachhaltigkeit

anhand von elf Einzelindikatoren überwacht werden.

⁶⁸ Zur geschichtlichen Entwicklung des StWG:
<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw19-kalenderblatt-stabilitaetsgesetz-505290> (Zugriff am 29.04.2021)

⁶⁹ Vgl. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ (2013).

⁷⁰ Dullien (2015).

3.1.4 Finanzausgleichsgesetz

Gemäß Art. 107 Abs. 2 GG ist durch Bundesgesetz sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck sind in dem Gesetz Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer zu regeln. Diese Vorgaben wurden im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern umgesetzt.⁷¹ Neben der Verteilung der Umsatzsteuer wird der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft durch eine Finanzkraftmesszahl sowie einer Ausgleichsmesszahl geregelt. Daneben werden Bundesergänzungszuweisungen aus Bundesmitteln an leistungsschwache Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs sowie zum Ausgleich von Sonderlasten gewährt. Ergänzt werden die Regelungen durch das Maßstäbengesetz⁷².

3.2 Landesrechtliche Regelungen

Wie unter 3.1.1 ausgeführt, sind Bund und Länder gem. Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Diese formelle Haushaltsautonomie⁷³ bedeutet eine Unabhängigkeit bei Aufstellung, Beschlussfassung, Ausführung und Rechnungslegung über den jährlichen Haushaltsplan. Zugleich folgt daraus aber auch eine eigene Gesetzgebungskompetenz für Bund und Länder, das jeweilige Haushaltsrecht eigenständig auszugestalten und sonstige haushaltswirtschaftliche Regelungen zu treffen.

⁷¹ Finanzausgleichsgesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3.12.2020 (BGBl. I S. 2657).

⁷² Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzkraftausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen vom 9.9.2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522).

⁷³ Vgl. Maunz/Dürig: Art. 109 Rdn. 39.

Das Land Berlin hat als Stadtstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.⁷⁴ Nachfolgend werden die wesentlichen Rechtsvorschriften vorgestellt, die das Berliner Haushaltsrecht regeln.

3.2.1 Verfassung von Berlin

Die Verfassung von Berlin regelt im Abschnitt VIII (Art. 85 – 95) das Finanzwesen des Landes Berlin.

Gem. Art. 85 Abs. 1 VvB müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden. Der Haushaltsplan bedarf der Feststellung durch ein Haushaltsgesetz. Dieses kann auch eine Veranschlagung und Feststellung für einen längeren Zeitabschnitt vorgenommen werden. Das Land Berlin macht seit vielen Jahren Gebrauch von dieser Möglichkeit und erlässt sog. „Doppelhaushalte“, die sich auf zwei Haushaltsjahre, allerdings nach Jahren getrennt, erlässt.

Art. 85 Abs. 2 VvB regelt den grundsätzlichen Anspruch der Berliner Bezirke auf Zuweisung von Globalsummen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes. Die konkrete Zusammensetzung der Globalsummen wird in § 26a LHO geregelt.

Gem. Art. 86 VvB bildet das Haushaltsgesetz die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben. Die Haushaltsmittel dürfen nur in Anspruch genommen werden, soweit es eine sparsame Verwaltung erforderlich macht. Zugleich wird eine fünfjährige Finanzplanung gefordert. Diese mittelfristige Planung soll einen Ausblick auf die kommenden Haushaltsjahre ermöglichen – hat allerdings keine unmittelbare Bindungswirkung wie die Veranschlagung des jeweiligen Haushaltsjahres.

⁷⁴ Das jeweils geltende Landeshaushaltsrecht ist auf der Internetpräsenz der Senatsverwaltung für Finanzen abrufbar: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6391.php>

Gem. Art. 87 Abs. 1 VvB dürfen Steuern oder Abgaben nicht ohne gesetzliche Grundlage erhoben werden. Daraus folgt, dass die Veranschlagung entsprechender Einnahmen im Haushaltsplan keine Grundlage für die Erhebung von Abgaben darstellt. Dafür sind vielmehr spezielle Rechtsvorschriften zu erlassen.⁷⁵ Konkretisiert wird dieses durch § 3 Abs. 2 LHO, wonach durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden.

Die Regelung zur Aufnahme von Krediten in Art. 87 Abs. 2 VvB wird durch Art. 109 Abs. 3 GG hinsichtlich der staatlichen Schuldenbremse verdrängt. Das Land Berlin hat im Jahr 2019 das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht erlassen.⁷⁶

Art. 88 VvB regelt die Zulässigkeit von Haushaltsüberschreitungen durch über- und außerplanmäßige Ausgaben. Diese dürfen nur bei unvorhergesehen und unabweisbaren Bedürfnissen vorgenommen werden. Haushaltsüberschreitungen bedürfen der nachträglichen Genehmigung des Abgeordnetenhauses bzw. bei den Bezirken der Bezirksverordnetenversammlung. Konkrete Regelungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben sind in § 37 LHO zu finden.

Art. 89 VvB ermächtigt den Senat zu vorläufigen Regelungen zur Haushaltswirtschaft, wenn der Haushaltsplan zu Beginn eines neuen Rechnungsjahres noch nicht durch Haushaltsgesetz festgestellt wurde. Um in der vorläufigen Haushaltsführung handlungsfähig zu bleiben, die gesetzlichen Aufgaben und rechtlichen Verpflichtungen erfüllen zu können, Bauvorhaben weiterzuführen und eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung aufrecht zu erhalten, werden dazu entsprechende Regelungen durch

⁷⁵ Z.B. Gesetz über Gebühren und Beiträge des Landes Berlin vom 22.5.1957, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 5.6.2019 (GVBl. S. 284).

⁷⁶ Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25.11.2019, GVBl. Nr. 33 S. 742 ff.

die Senatsverwaltung für Finanzen erlassen (vgl. § 5 LHO).⁷⁷ Für die Bezirkshaushalte sind die Bezirksämter zum Erlass ergänzender Regelungen befugt.⁷⁸

Gem. Art. 92 VvB sind Organisation, Verwaltung, Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der nichtrechtsfähigen wirtschaftlichen Unternehmen Berlins durch Gesetz geregelt. Nichtrechtsfähige wirtschaftliche Unternehmen werden als Eigenbetriebe bezeichnet. Die entsprechenden Regelungen sind durch das Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin vom 13.7.1999 erlassen worden. In Berlin sind seit dem Jahr 2006 die landeseigenen Kindertagesstätten in fünf regionalen Kita-Eigenbetrieben organisiert.⁷⁹

Art. 94 VvB regelt Fristen für die Aufstellung der Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres. Danach ist im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über Vermögen und Schulden abzulegen. Die konkreten Regelungen zu Aufbau und Inhalt der Haushaltsrechnung finden sich in den §§ 80 – 87 LHO. Die Rechnung wird durch den Landesrechnungshof geprüft. Anschließend beschließt das Abgeordnetenhaus über die Entlastung des Senats.

Der Landesrechnungshof erhält durch die Regelungen des Art. 95 VvB eine besondere Stellung, indem er als unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde eingerichtet wird. Die Mitglieder des Rechnungshofs genießen richterliche Unabhängigkeit. Stellung und Aufgaben des Rechnungshofes sind im Gesetz über den Rechnungshof von Berlin vom 1.1.1980, zuletzt geändert durch Art. 1 des zweiten Gesetzes zur Änderung des Rechnungshofgesetzes vom 31.8.2020, geregelt.

⁷⁷ Beispielhaft für das Haushaltsjahr 2012 vgl. <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/Hauptvorgang/h17-0107-v.pdf> (Zugriff am 13.05.2021).

⁷⁸ Das Land Berlin veröffentlicht i.d.R. das Haushaltsgesetz im Dezember des vorangehenden Jahres. Insbesondere in Jahren mit Wahlen zum Abgeordnetenhaus kann sich die Bildung des neuen Senats zeitlich verzögern und dadurch die abschließende Aufstellung des Haushaltsplans sowie den Beschluss über das Haushaltsgesetz durch das Abgeordnetenhaus verzögern.

⁷⁹ Vgl. <https://www.ausbildung-erzieher-in.berlin/erzieher-erzieherin-kita-eigenbetriebe-berlin/> (Zugriff am 13.5.2021).

3.2.2 Landeshaushaltsordnung

Auf Basis des HGrG sowie der Regelungen der Art. 85 – 94 VvB sind für den Bereich des eigentlichen Haushaltsrechts des Landes Berlins die Landeshaushaltsordnung sowie die dazu ergangenen Ausführungsvorschriften erlassen worden.

Die LHO gliedert sich in 9 Teile. Diese befassen sich mit allgemeinen Vorschriften zum Haushaltsplan, mit der Aufstellung des Haushaltsplans, der Ausführung des Haushaltsplans, der Abwicklung des Zahlungsverkehrs, der Buchführung und Rechnungslegung, der Rechnungsprüfung, den landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, den Sondervermögen, der Entlastung des Senats sowie Übergangsvorschriften.

Neben dem Gesetzestext der LHO sind die erlassenen Ausführungsvorschriften (AV LHO) von großer praktischer Bedeutung. Zuständig für den Erlass der AV ist gem. § 5 LHO die Senatsverwaltung für Finanzen. Die Bedeutung und der Detailgrad der Ausführungsvorschriften wird deutlich, wenn der Umfang der Vorschriften verglichen wird. Während sich der reine Gesetzestext der LHO auf 32 Seiten erstreckt, nehmen die Ausführungsvorschriften einen Umfang von etwa 400 Seiten ein. Diese haushaltsrechtlichen Verwaltungsvorschriften sind verbindliche, abstrakt-generelle Innenrechtssätze der Verwaltung, welche die mittelbewirtschaftenden Dienststellen anleiten und eine gleichmäßige Rechtsanwendung sichern.⁸⁰

Neben den AV zur LHO erlässt die Senatsverwaltung ebenfalls die Haushaltstechnischen Richtlinien (HtR), welche Vorschriften zur Gliederung des Haushaltsplans, Haushaltsvermerke, Regelungen zur Planaufstellung, Verfahrensregelungen, den Gruppierungs- und Funktionenplan sowie amtliche Muster enthält.

Daneben kommen Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zur Planaufstellung (Aufstellungs Rundschreiben), zur Freigabe der Bewirtschaftung des Haushaltsplans (Haushaltswirtschaftliches Rundschreiben) sowie zur Vorbereitung

⁸⁰ Vgl. Maunz/Dürig: Art. 110 Rdn. 62.

der Haushaltsrechnung oder Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung in der Praxis zur Anwendung.

Gliederung Landeshaushaltsordnung Berlin



Abbildung 14: Gliederung der Landeshaushaltsordnung

3.2.3 Jährliches Haushaltsgesetz

Der Haushaltsplan wird gem. Art. 85 Abs. 1 S. 1 VvB durch ein Gesetz festgestellt. Dieses Gesetz wird als Haushaltsgesetz bezeichnet. Durch diesen speziellen demokratischen Parlamentsvorbehalt wird das parlamentarische Budgetrecht des Abgeordnetenhauses gesichert, wodurch dem Parlament in einem demokratisch legitimierten Verfahren die Letztverantwortung über den Haushaltsplan übertragen

wurde.⁸¹ Die Festsetzung des Haushaltsplan als „staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform“ stellt das Budget als eine wirtschaftliche Grundentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums dar.⁸² Die parlamentarische Bewilligung durch das Abgeordnetenhaus ist wegen der Legitimations- und Kontrollfunktion die wichtigste Phase des Haushaltskreislaufs.⁸³

Das Haushaltsgesetz ist grundsätzlich in vier Abschnitte unterteilt. Abschnitt I enthält Allgemeine Ermächtigungen (Feststellung des Haushaltsplans, Kreditermächtigungen, Gewährleistungsermächtigungen, Hebesätze für die Realsteuern sowie Wertgrenzen für Haushaltsüberschreitungen). Abschnitt II enthält Regelungen zur Bewirtschaftung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (Haushaltswirtschaftliche Sperre, gesetzliche Sperrungen, Regelungen zur Überlassung der Nutzung von Vermögensgegenständen, Einschränkungen der gesetzlichen Deckungsfähigkeit sowie Regelungen für Sondervermögen). Abschnitt III befasst sich mit personalwirtschaftlichen Regelungen und Personalausgaben (personalwirtschaftliche Ermächtigungen, personalwirtschaftliche Einschränkungen, Regelungen zur Deckungsfähigkeit und Zweckbindung in Zusammenhang mit Personalausgaben). Abschnitt IV enthält Übergangs- und Schlussvorschriften.

Das Haushaltsgesetz ist jährlich zu erlassen, kann gem. § 2 LHO aber auch für zwei Rechnungsjahre nach Jahren getrennt erlassen werden. Umgangssprachlich wird dieses Vorgehen als Doppelhaushalt bezeichnet. Tatsächlich werden aber nur die Festsetzungen für zwei aufeinander folgende Haushaltsjahre durch ein Haushaltsgesetz geregelt. Dieses hat vor allem Praktikabilitätsgründe, um das aufwändige Planaufstellungsverfahren nur alle zwei Jahre durchführen zu müssen. Die Belastbarkeit der Zahlen des zweiten Haushaltsjahres ist natürlich geringer – daher wird in der Regel im Planjahr 2 durch ein Nachtragshaushaltsgesetz entgegengesteuert und das Zahlenwerk an die tatsächliche Entwicklung angepasst.

⁸¹ Vgl. Maunz/Dürig: Art. 110 Rdn. 1.

⁸² BVerfG, 25.5.1977 -2 BvE 1/74; BVerfGE 45, 1, 32.

⁸³ Vgl. Dreier (2018): Art. 110 Rdn. 6.

Das Haushaltsgesetz ist im Kern ein Gesetz im formellen Sinn, da es vom Abgeordnetenhaus in einem von der VvB vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren erlassen wird. Grundsätzlich werden durch das Haushaltsgesetz jedoch keine Ansprüche oder Verbindlichkeiten Dritter begründet oder aufgehoben – daher ist es kein Gesetz im materiellen Sinn. Eine Ausnahme stellt die Festsetzung der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer dar, die in § 4 des Haushaltsgesetzes festgesetzt werden. Da diese Festsetzung Grundlage für den Erlass der entsprechenden Grund- und Gewerbesteuerbescheide durch die Berliner Finanzämter darstellt, entfaltet das Haushaltsgesetz des Landes Berlin insoweit Außenwirkung.⁸⁴

Im Verhältnis zur LHO steht die jährliche oder zweijährliche Haushaltsgesetzgebung des Abgeordnetenhauses im gleichen Rang. Das Haushaltsgesetz kann daher die LHO befristet für die Zeit der Geltung abändern.⁸⁵ Beispielsweise werden die umfangreichen Möglichkeiten der gesetzlichen Deckungsfähigkeit gem. § 20 Abs. 1 LHO seit einigen Jahren durch eine entsprechende Norm (vgl. § 11 Haushaltsgesetz 2020/2021) eingeschränkt.

3.2.4 Bezirksverwaltungsgesetz

Gem. Art. 1 Abs. 1 VvB ist Berlin ein deutsches Land und zugleich eine Stadt. Gem. Art. 3 Abs. 2 VvB nehmen Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr. Damit wird deutlich, dass die Verwaltung des Landes Berlins als Einheitsverwaltung strukturiert ist. Die Bezirke Berlins sind Teil dieser staatlichen Einheitsverwaltung und im Gegensatz zu Gemeinden in Flächenländern keine Gebietskörperschaften. Art. 66 VvB regelt allerdings, dass die Berliner Bezirke regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen.

⁸⁴ Dieser Umstand stellt eine Ausnahme im Hinblick auf den Stadtstaatenstatus von Berlin dar. Die Grund- und Gewerbesteuerhebesätze als Gemeindesteuern werden in Flächenländern in den jeweiligen Haushaltssatzungen oder in sog. Hebesatzsatzungen der Gemeinden festgesetzt. Vgl. beispielhaft § 65 BbgKVerf.

⁸⁵ Vgl. Maunz/Dürig: Art. 110 Rdn. 61.

Rechtstellung, Organe und Zuständigkeiten der Berliner Bezirke sind im Bezirksverwaltungsgesetz geregelt. Hinsichtlich der Haushaltswirtschaft werden die Bezirkshaushaltspläne gem. Art. 72 VvB, §§ 27 Abs. 1 und 30, § 12 Abs. 2 Nr. 1 BezVG von den Bezirksverordnetenversammlungen beschlossen. Für die Ausführung der Bezirkshaushaltspläne sind die Bezirke im Rahmen der geltenden haushaltsrechtlichen und sonstigen Vorschriften gem. § 4 Abs. 2 BezVG selbst verantwortlich. Die rechtliche Feststellung der Bezirkshaushaltspläne erfolgt nach Beschlussfassung durch die Bezirksverordnetenversammlungen jedoch durch den Erlass des Haushaltsgesetzes durch das Abgeordnetenhaus.⁸⁶

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 3:

- **Haushaltsrecht**

Haushaltsrecht ist der Teil des Finanzrechts, welcher sich mit der Ordnung des Haushalts befasst. Das Haushaltsrecht des Landes Berlin wird auch durch verschiedene bundesrechtliche und landesrechtliche Normen geregelt.

- **Bundesrecht**

- Grundgesetz (insbesondere Finanzverfassung Art. 104 – 115 GG)
- Haushaltsgrundsätzegesetz
- Finanzausgleichsgesetz
- Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

- **Landesrecht**

- Verfassung von Berlin (insbesondere Art. 84 – 94 VvB)
- Landeshaushaltsordnung Berlin
 - + Ausführungsvorschriften zur LHO
 - + Haushaltstechnische Richtlinien
 - + Rundschreiben zum Haushalt der Senatsverwaltung für Finanzen
- Jährliches Haushaltsgesetz zur Feststellung des Haushaltsplans
- Bezirksverwaltungsgesetz Berlin

⁸⁶

Zum Haushaltswesen der Bezirke vgl. Musil/Kirchner (2012): Kapitel 10; Heuer (2012)

4 Der Haushaltsplan

Der Haushaltsplan ist das zentrale Steuerungsinstrument für die öffentliche Finanzwirtschaft. Ohne Haushaltsplan ist öffentliche Finanzwirtschaft kaum denkbar. Er ist die vom Abgeordnetenhaus durch Haushaltsgesetz festgestellte maßgebende Zusammenstellung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im zu planenden Haushaltsjahr veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.⁸⁷ In den folgenden Abschnitten werden Begriffe und Funktionen des Haushaltsplans, Aufbau und Gliederung des Haushaltsplans, die Haushaltssystematik sowie der Funktionenplan erläutert. Dabei wird auch die besondere Struktur des Berliner Haushalts hinsichtlich der Einteilung in die Hauptverwaltung und die Bezirksverwaltungen dargestellt.

4.1 Begriff und Funktionen des Haushaltsplans

Gemäß § 11 Abs. 1 LHO ist für jedes Jahr ein Haushaltsplan aufzustellen. Der Haushaltsplan ist Teil des Haushaltsgesetzes ist wird gem. § 2 LHO durch dieses festgesetzt. Damit erhalten nicht nur die im Haushaltsgesetz festgesetzten Gesamtbeträge der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen Rechtsverbindlichkeit; auch alle darüber hinaus im Haushaltsplan zu treffenden Festlegungen, wie z.B. Haushaltsvermerke und Wertgrenzen werden verbindlich festgesetzt. Eine Definition, was genau unter den Begriff Haushaltsplan zu subsumieren ist, enthalten die haushaltsrechtlichen Regelungen nicht. Gem. § 11 Abs. 2 LHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigte Verpflichtungsermächtigungen.

Im Ergebnis kann gesagt werden, dass der Haushaltsplan in seiner Eigenschaft als haushaltsrechtliches Ermächtigungsinstrument mit allen darin getroffenen Festlegungen und Veranschlagungen für die Haushaltsführung im Innenverhältnis

⁸⁷ Vgl. Westermeier/Wiesner (2012): S. 15.

verbindlich ist. Ansprüche und Verbindlichkeiten Dritter werden gem. § 3 Abs. 2 LHO weder begründet noch aufgehoben. Änderungen an den Festlegungen des Haushaltsplans können grundsätzlich nur im Wege eines Nachtragshaushaltsgesetzes erfolgen. Dennoch verpflichten die im Einzelnen enthaltenen Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen die Verwaltung nicht zur vollständigen Ausschöpfung aller Ansätze. Dies würde dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 LHO zuwiderlaufen. Vielmehr ermächtigt der Haushaltsplan gem. § 3 LHO die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Dabei dürfen Ausgaben gem. § 34 Abs. 2 LHO nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Abweichungen von den Veranschlagungen sind zudem durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit von Ausgaben möglich. Auch Regelungen zur unechten Zweckbindung sowie zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben führen dazu, dass das Jahresergebnis von den geplanten Veranschlagungen abweichen kann, ohne dass ein Nachtragshaushaltsgesetz erlassen werden müsste.

Andererseits stellen die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen keine Obergrenze für ihre Einziehung dar. Mehreinnahmen können jederzeit eingenommen werden, ohne dass daraus die Verpflichtung zum Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes oder der vorherigen Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus erwächst. Problematischer sind in diesem Zusammenhang Mindereinnahmen zu sehen, zumindest wenn sie in der Gesamtsumme dazu führen, dass der geplante Ausgleich des Haushaltes gefährdet wird oder ein ausgewiesener Fehlbedarf deutlich erhöht wird.

Der Haushaltsplan füllt dabei verschiedene Funktionen aus – vgl. § 2 HGrG. Die **Bedarfsdeckungsfunktion** bedeutet, dass der Haushaltsplan der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs dient, der zur Erfüllung der Aufgaben im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist (vgl. auch § 1 Satz 1 LHO). Der für die zu planende Rechnungsperiode benötigte Finanzbedarf für die Erfüllung der Aufgaben wird dabei den prognostizierten Einnahmen gegenübergestellt. Aus dem sich ergebenden Saldo ergibt sich ggf. die Notwendigkeit zur Erhöhung der Einnahmen

oder die Einleitung von Sparmaßnahmen, um den notwendigen Haushaltsausgleich herzustellen. Welche Ausgaben notwendig sind, ergibt sich zum einen aus bestehenden Leistungsgesetzen und zum anderen aus politischen Entscheidungen des Abgeordnetenhauses. Die Einschätzung des notwendigen Finanzbedarfs sowie der Einnahmen stellt eine Prognoseentscheidung dar, da der Haushaltsplan ein auf die Zukunft gerichtetes Rechen- und Regelwerk darstellt.⁸⁸ Daher ist bei der Berechnung oder qualifizierten Schätzung der Ansätze für das zu planende Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Erfahrungen der Vorjahre eine möglichst belastbare Anmeldung vorzunehmen.

Die **Rechts- und Kontrollfunktion** wird durch den Ablauf der Haushaltswirtschaft verdeutlicht. Die Verwaltung erstellt einen Haushaltsplanentwurf, der nach Beratung durch das Abgeordnetenhaus durch das Haushaltsgesetz festgesetzt wird. Damit wird der Haushaltsplan zur verbindlichen Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung – die Verwaltung hat die Regelungen des Haushaltsrechts und die Festsetzungen im Haushaltsplan zu beachten. Die Verwaltung wird durch den Haushaltsplan ermächtigt, Ausgaben nach Maßgabe des Haushaltsplans zu leisten und ist im Nachhinein dem Nachweis der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Ermächtigung verpflichtet (=Vollzugsverbindlichkeit).⁸⁹ Staatliches Handeln wird nicht durch Geld, sondern durch das Recht regiert. Dieses Geld steht erst zur Verfügung, wenn der Haushaltsplan die parlamentarische Beratung verlassen hat und durch das Haushaltsgesetz die benötigten Finanzmittel zur Verfügung stehen.⁹⁰ Die parlamentarische Kontrolle der Umsetzung des beschlossenen Haushaltsplans wird zum einen durch ein standardisiertes Berichtswesen gem. § 10 Abs. 2 LHO während des Haushaltsjahres gegenüber dem Abgeordnetenhaus gewährleistet. Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die von der Verwaltung erstellte Rechnung (§§ 80 ff LHO) durch den Landesrechnungshof geprüft (vgl. §§ 88 ff LHO). Der Prüfbericht des Landesrechnungshofes ist Grundlage für die Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus (vgl. § 114 LHO).

⁸⁸ Vgl. Gröpl (2019): § 2 Rdn. 13.

⁸⁹ Vgl. Heller (2010): S. 221, Rdn. 679.

⁹⁰ Vgl. Kirchof, P. (1983): S. 505.

Die **Umverteilungsfunktion (auch politische Programmfunktion)** verdeutlicht, dass der Haushaltsplan als Entscheidungsfindungsinstrument ein Spiegel der getroffenen Entscheidungen von Mehrheiten eines Parlaments darstellt („Regierungsprogramm in Zahlen“).⁹¹ Hierin wird auch eine parlamentarisch-demokratische Legitimationsfunktion des Haushaltsplans mit dem Haushaltsgesetz verbunden.⁹² Der Haushaltsplan stellt dabei ein Instrument dar, mit dem der erforderliche politische Kompromiss zwischen konkurrierenden politischen Kräften in Verwaltung, Parlament, Parteien und Verbänden gefunden werden muss.⁹³

Die **gesamtwirtschaftliche Funktion** des Haushaltsplans geht auf die finanzpolitische Inpflichtnahme des Staates zurück.⁹⁴ Sie erweitert die Bedarfsdeckungsfunktion, indem durch den Haushaltsplan Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung genommen werden kann. Verfassungsrechtlich ist die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Art. 109 GG geregelt. Zum Begriff und zur Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vgl. Kapitel 1.3.

⁹¹ Vgl. Heller (2010): S. 221, Rdn. 681; BVerfGE 79, 311; Westermeier/Wiesner (2012): S. 18.

⁹² Vgl. Gröpl (2019): § 2 Rdn. 7.

⁹³ Vgl. Reuss/Mühlhausen (2014): Rdn. 433.

⁹⁴ Vgl. Gröpl (2019): § 2 Rdn. 20 m.w.N.



Abbildung 15: Kernfunktionen des Haushaltsplans

4.2 Bestandteile und Anlagen des Haushaltsplans

Gem. § 13 LHO besteht der Haushaltsplan aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan. Die Einzelpläne der Bezirke werden zu Bezirkshaushaltsplänen zusammengefasst. Der Gesamtplan enthält gem. § 13 Abs. 4 LHO eine Haushaltsübersicht, eine Finanzierungsübersicht sowie einen Kreditfinanzierungsplan. Die Haushaltsübersicht ist eine Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne und eine Aufstellung nach Einzelplänen je Bezirk.

GESAMTPLAN

Haushaltsübersicht 2020

Einzelplan	Bezeichnung	Einnahmen €	Ausgaben €	Fehlbetrag (-) Überschuss €	Verpflichtungs- ermächtigungen €
01	Abgeordnetenhaus	88.800	72.488.600	-72.399.800	3.175.000
02	Verfassungsgerichtshof	1.000	785.000	-784.000	---
03	Regierende Bürgermeisterin/Regierender Bürgermeister	649.766.300	2.588.740.200	-1.938.973.900	710.625.000
05	Inneres und Sport	335.662.600	2.526.065.700	-2.190.403.100	914.852.000
06	Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung	303.230.400	1.048.285.800	-745.055.400	44.628.000
07	Umwelt, Verkehr und Klimaschutz	652.353.500	1.775.541.600	-1.123.188.100	14.455.988.000
08	Kultur und Europa	27.776.500	790.584.000	-762.807.500	960.291.000
09	Gesundheit, Pflege und Gleichstellung	8.590.000	336.271.800	-327.681.800	1.008.101.000
10	Bildung, Jugend und Familie	190.154.800	4.418.789.900	-4.228.635.100	279.579.600
11	Integration, Arbeit und Soziales	258.688.700	1.294.092.500	-1.035.403.800	952.082.600
12	Stadtentwicklung und Wohnen	317.937.000	902.317.500	-584.380.500	1.622.360.000
13	Wirtschaft, Energie und Betriebe	236.537.900	590.304.000	-353.766.100	502.625.000
15	Finanzen	265.704.000	620.148.800	-354.444.800	266.175.000
20	Rechnungshof	77.000	20.992.100	-20.915.100	---
21	Beauftragte/Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	16.000	10.270.800	-10.254.800	---
25	Landesweite Maßnahmen des E-Governments	113.201.000	196.286.500	-83.085.500	333.845.000
27	Zuweisungen an und Programme für die Bezirke	-7.337.104.000	360.412.000	-7.697.516.000	481.490.000
29	Allgemeine Finanz- und Personalangelegenheiten	25.232.338.000	3.702.642.700	21.529.695.300	635.350.000
Σ	SUMME EINZELPLÄNE 01 - 29	21.255.019.500	21.255.019.500	---	23.171.167.200
31	Bezirksverordnetenversammlung	37.400	16.102.400	-16.065.000	---
33	Bezirksamt - Politisch- Administrativer Bereich -	23.001.900	619.234.200	-596.232.300	40.254.000
34	Ordnungsamt	66.495.200	78.937.600	-12.442.400	---
35	Amt für Bürgerdienste	59.470.600	138.556.300	-79.085.700	---
36	Amt für Weiterbildung und Kultur	45.011.300	178.113.300	-133.102.000	4.741.000
37	Schul- und Sportamt	21.141.300	531.779.800	-510.638.500	172.788.000
38	Straßen- und Grünflächenamt	94.604.100	323.787.100	-229.183.000	18.484.000
39	Amt für Soziales	1.409.878.200	3.993.307.500	-2.583.429.300	2.100.000
40	Jugendamt	96.534.800	3.229.428.100	-3.132.893.300	8.291.000
41	Gesundheitsamt	4.552.600	115.245.700	-110.693.100	---
42	Stadtentwicklungsamt	35.656.100	105.321.700	-69.665.600	7.526.000
43	Umwelt- und Naturschutzamt	2.338.500	25.959.900	-23.621.400	---
45	Allgemeine Finanzangelegenheiten	7.907.029.100	409.977.500	7.497.051.600	---
Σ	SUMME EINZELPLÄNE 31 - 45	9.765.751.100	9.765.751.100	---	254.184.000
Σ	SUMME HAUSHALTSPLAN	31.020.770.600	31.020.770.600	---	23.425.351.200

Abbildung 16: Gesamtplan Haushalt 2020 (Auszug HG 2020/2021)

Dem Gesamtplan sind gem. Nr. 2 AV § 13 LHO Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben und das Ergebnis der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung beizufügen.

Die Einzelpläne der Hauptverwaltung sind mit den Ziffern 01 – 29 eingeteilt und entsprechen dem sog. Ressortprinzip. Die Einzelpläne der Bezirke sind den Ziffern 31 – 45 zugeordnet und entsprechen dem Realprinzip (Ämtergliederung nach dem BezVG). Die Einzelpläne werden weiter in Kapitel unterteilt.

Anlagen zum Haushaltsplan sind in § 14 LHO genannt. Danach sind dem Haushaltsplan der Hauptverwaltung folgende Übersichten beizufügen:

1. eine Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der Einzelpläne 01-29
 - Gruppierungsübersicht
 - Funktionenübersicht
 - Haushaltsquerschnitt
2. eine Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben durchlaufende Posten
3. eine Übersicht über die Stellen
4. eine Übersicht über die Sonderabgaben
5. eine Übersicht über Investitionen im Sonderfinanzierungsverfahren
6. eine Übersicht über Bürgschaften und Garantien und deren Inanspruchnahme
7. Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme (vgl. Nr. 2.2 HtR)
8. Wirtschaftspläne der Betriebe Berlins (vgl. Nr. 3 AV § 14 LHO, § 26 Abs. 1 S. 2 LHO)

Den Haushaltsplänen der Bezirke sind mindestens die folgenden Übersichten beizufügen:

1. Vorbericht (Nr. 3 Abs. 4 HtR, Nr. 2 AV § 7a LHO)⁹⁵

⁹⁵ Zu Inhalt und Gestaltung des Vorberichts in Bezirkshaushalten vgl. Heuer (2012): S. 26 ff.

2. Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne 31-45
3. Stellenübersicht
4. Ggf. Wirtschaftspläne von Betrieben gem. § 26 LHO.

4.3 Grobgliederung des Haushaltsplans – Einzelpläne und Kapitel

Gem. § 13 Abs. 2 LHO enthalten die Einzelpläne die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines einzelnen Verwaltungszweigs oder bestimmte Gruppen⁹⁶ von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Verwaltungszweige sind die Mitglieder des Senats, die Präsidenten des Abgeordnetenhauses, des Verfassungsgerichtshofs und des Rechnungshofs, der Berliner Beauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, die Mitglieder der Bezirksämter nach deren Geschäftsverteilung und die Bezirksverordnetenvorsteher (vgl. Nr. 1 AV § 9 LHO). Dabei folgen die Einzelpläne der Hauptverwaltung dem Ressortprinzip⁹⁷ und die Einzelpläne der Bezirksverwaltungen dem Ämterprinzip⁹⁸. Die Einzelpläne erhalten eine zweistellige Kennzahl und eine Bezeichnung, die grundsätzlich der Ressortbezeichnung entspricht, die sich aus der Geschäftsverteilung des Senats bzw. der jeweiligen Amtsbezeichnung für den Bereich der Bezirksverwaltung ergibt (vgl. Nr. 3.1 Abs. 1 HtR). Die jeweils aktuelle Zuordnung der Einzelpläne ergibt sich aus dem Muster 1 der HtR. Im Haushaltsjahr 2021 gilt folgende Einteilung:

⁹⁶ Im Doppelhaushalt 2020/21 sind das die Einzelpläne 25, 27, 29 und 45.

⁹⁷ Das Ressortprinzip wird auch als Institutionalprinzip bezeichnet – vgl. Gröpl (2019) Rdn. 20 zu § 13

⁹⁸ Die Gliederung der Bezirksämter wird durch § 37 BezVG vorgegeben. Die in der Anlage zum BezVG aufgeführten Fachämter, Serviceeinheiten und sonstigen Organisationseinheiten sind von allen Bezirken zu bilden, um eine Vergleichbarkeit der Bezirkshaushalte zu ermöglichen

Einzelpläne Hauptverwaltung	Bezeichnung
01	Abgeordnetenhaus
02	Verfassungsgerichtshof
03	Regierender Bürgermeister
05	Inneres und Sport
06	Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung
07	Umwelt, Verkehr, Klimaschutz
08	Kultur und Europa
09	Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
10	Bildung, Jugend und Familie
11	Integration, Arbeit und Soziales
13	Wirtschaft, Energie und Betriebe
15	Finanzen
20	Rechnungshof
21	Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
25	Landesweite Maßnahmen des E-Governments
27	Zuweisungen an und Programme für die Bezirke
29	Allgemeine Finanz- und Personalangelegenheiten
Einzelpläne Bezirksverwaltung⁹⁹	Bezeichnung
31	Bezirksverordnetenversammlung
33	Bezirksamt (politisch-administrativer Bereich)
34	Ordnungsamt
35	Amt für Bürgerdienste
36	Amt für Weiterbildung
37	Schul- und Sportamt
38	Straßen- und Grünflächenamt
39	Amt für Soziales
40	Jugendamt
41	Gesundheitsamt
42	Stadtentwicklungsamt
43	Umwelt- und Naturschutzamt
45	Allgemeine Finanzangelegenheiten

Die Einzelpläne sind gem. § 13 Abs. 2 LHO in Kapitel einzuteilen. Die Einteilung der Kapitel ist gem. Nr. 4.1 HtR in haushaltsplanerisch zweckmäßiger Form an der Verwaltungs- und/oder Aufgabengliederung auszurichten. Jedem Kapitel sind gem.

⁹⁹ Die Einteilung der Einzelpläne der Bezirksverwaltungen folgt dem Ämterprinzip. Die zu bildenden Ämter auf Bezirksebene sind in Anlage 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes aufgeführt.

Nr. 4.2 HtR Allgemeine Erläuterungen voran zu stellen. Die Erläuterungen sollen einen gegenüber den Einzelplanerläuterungen vertiefenden und ggf. maßnahmebezogenen Überblick über die Kernaufgaben des Kapitels geben.

Die Kapitel erhalten eine vierstellige Kennzahl, deren Bezeichnungen sich an deren Inhalten und folgender Systematik orientieren:

Kapitelkennzahl	Beschreibung
xx00	Kopfkapitel für den Leitungsbereich der Senatsverwaltung
xx01 – xx09	Kapitel in der Regel für einzeln zu veranschlagende Serviceeinheiten
xx10 – xx90	Kapitel in der Regel für Organisationseinheiten (mit jeweils um 10 höheren Kennzahlen)
xxx1 – xxx9	Kapitel in der Regel für die den Organisationseinheiten nachgeordneten und einzeln zu veranschlagenden Einrichtungen.

Für den Einzelplan 03 (Regierender Bürgermeister) ergibt sich beispielsweise folgende Einteilung in Kapitel für das Haushaltsjahr 2021:

Kapitelkennzahl	Beschreibung
0300	Senatskanzlei
0309	Senatskanzlei -Personalüberhang-
0330	Wissenschaft
0340	Forschung
0391	Sekretariat der Kultusministerkonferenz

4.4 Feingliederung des Haushaltsplans – Gruppierung in Titel

Innerhalb der Einzelpläne und Kapitel sind die Einnahmen und Ausgaben in Titel einzuteilen. Die Einteilung in Titel richtet sich gem. § 13 Abs. 2 LHO nach den Ausführungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Gruppierungsplan). Dabei erfolgt die Einteilung nach ihrer Art in Hauptgruppen, Obergruppen, Gruppen und Titel. Die Systematik ergibt sich aus Anlage 1 HtR. Dabei

stellt der bundeseinheitliche Gruppierungsplan eine Mindestanforderung an die Spezifizierung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan dar. Durch die bundeseinheitliche Systematik besteht eine hohe Vergleichbarkeit der Haushalte.

Auf der Ebene der Hauptgruppen ergibt sich folgende Systematik:

Hauptgruppe	Bezeichnung
0	Einnahmen Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen
4	Ausgaben Personalausgaben
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen
7	Baumaßnahmen
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen
9	Besondere Finanzierungsausgaben

Am Beispiel der Hauptgruppe 4 soll die weitere Untergliederung in Obergruppen und Gruppen beschrieben werden. Dazu werden zunächst die Obergruppen der Hauptgruppe 4 dargestellt und am Beispiel der Obergruppe 42 die Einteilung in Gruppen vorgenommen. Zum Verständnis der Systematik ist es empfehlenswert, sich im Gruppierungsplan zu orientieren, um die Zuordnungssystematik nachvollziehen zu können. Die sichere Beherrschung der Systematik ist Voraussetzung für das Verstehen der weiteren haushaltsrechtlichen Fallbearbeitungen.

Hauptgruppe	Obergruppe	Gruppe
4	41 Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	421 Amtsbezüge RegBM, Senatoren
	42 Gehälter, Vergütungen und Löhne	422 Dienstbezüge Beamte, Richter, Hochschullehrer
	43 Versorgungsbezüge	424 Zuführung an Versorgungsrücklage
	44 Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorge	427 Ausgaben freie Mitarbeiter
	45 sonstige personalbezogene Sachausgaben	428 Entgelte Tarifbeschäftigte
	46 pauschale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben	429 Nicht aufteilbare Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen

An die auf diese Weise gebildete Gruppierungsnummer werden zwei weitere Ziffern angebracht, wodurch die Titelkennzahl entsteht. Die Kennzahlen ergeben sich nicht aus den haushaltstechnischen Richtlinien, sondern werden durch die Senatsverwaltung für Finanzen vorgegeben. Am Beispiel der Gruppierung 428 (Entgelte Tarifbeschäftigte) ergeben sich folgende mögliche Titelkennzahlen:

Gruppierung	Titelkennzahl
428 Entgelte Tarifbeschäftigte	428 01 Vergütungen planmäßige Tarifbeschäftigte
	428 11 Vergütungen der nicht planmäßigen Tarifbeschäftigten
	428 21 Ausbildungsvergütungen

Hinsichtlich der Titelkennzahlen ist auf eine Besonderheit für zweckgebundene Einnahmen und die daraus zu leistenden Ausgaben hinzuweisen. Gem. Nr. 5.1 Abs. 3 HtR sind für zweckgebundene Titel die Kennziffern xxx90 bis xxx99 zu verwenden.

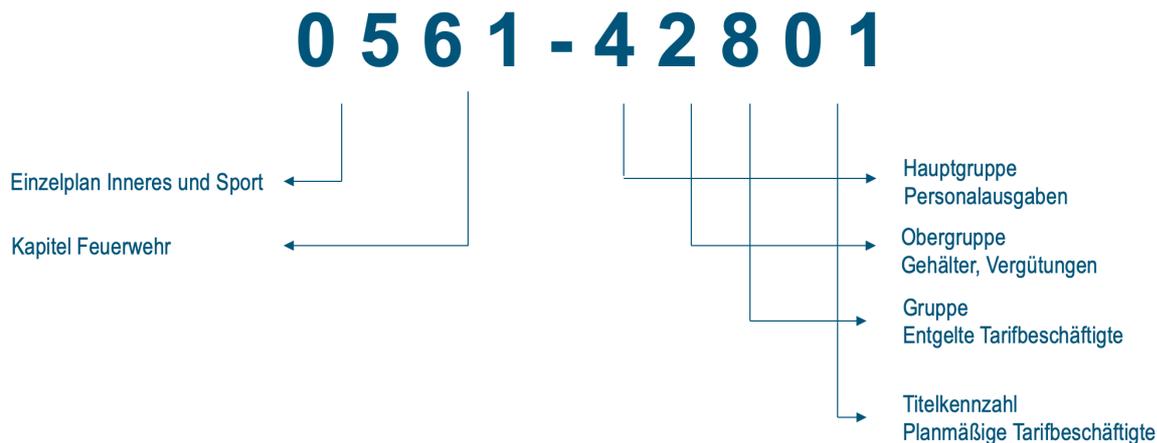


Abbildung 17: Einzelplan – Kapitel – Gruppierung – Titelkennzahl

4.5 Der Funktionenplan

Die Gliederung des Haushaltsplans auf der Ebene der Hauptverwaltung folgt dem Ressortprinzip, wonach die Unterteilung nach den mittelbewirtschaftenden Stellen vorgenommen wird. Damit steht die politisch-institutionelle Verantwortlichkeit einer Senatsverwaltung im Vordergrund.¹⁰⁰ Da die Zuordnung von Aufgaben und damit auch Haushaltsmitteln im Bund und in den 16 Bundesländern unterschiedlich erfolgt und zudem nach jeder Wahl i.d.R. ein Neuzuschnitt des Senats erfolgt, sind sowohl ein intertemporaler Vergleich als auch ein Vergleich zwischen den Gliedstaaten deutlich erschwert. Daher ist gem. § 14 Abs. 2 LHO einen Funktionenübersicht zu erstellen, die sich aus dem bundeseinheitlichen Funktionenplan¹⁰¹ ergibt. Die Funktionskennzahlen entsprechen dem System der Finanzstatistik. Die Funktionskennzahl gliedert sich in die Hauptfunktion, die Oberfunktion und die Funktionen.

Nachfolgende Abbildung zeigt einen Ausschnitt aus dem Haushaltsplan 2020/2021. In dem Beispiel sind Einnahmen im Einzelplan der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung für den Bereich Frauen und Gleichstellung dargestellt. Diese

¹⁰⁰ Vgl. Reus/Mühlhausen (2014): Rdn. 430.

¹⁰¹ Anlage 2 HtR

sind in Berlin im Einzelplan 09 im Kapitel 50 veranschlagt. Diese Aufgaben werden beispielsweise im Land Brandenburg im Einzelplan 07 des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz dargestellt. Durch die ergänzende Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben mittels der Funktionskennzahl 235 wird quasi eine Einordnung nach Politik- und Aufgabenfeldern vorgenommen, die einen bundesweiten Vergleich unabhängig von der Ressortzuordnung ermöglicht, ohne dass die Gliederung des Haushaltsplans beeinflusst wird.

**0950
2020/2021**

**Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
- Frauen und Gleichstellung -**

Titel	Fkt	Bezeichnung	Beträge in EURO			Ist (Rest/R) 2018
			Ansatz 2020	Ansatz 2021	Ansatz 2019	
Einnahmen						
11921	235	Rückzahlungen von Zuwendungen	350.000	350.000	180.000	551.036,27

Rückzahlungen einschließlich Zinsen aus nicht verbrauchten Zuwendungsmitteln, die im Zusammenhang mit den Titeln 68332, 68406, 68418, 68447, 68459 und 68495 stehen.

Abbildung 18: Abbildung der Funktionskennzahl

4.6 Gestaltung und Abschluss der Kapitel / Erläuterungen

Um eine einheitliche Gestaltung der Kapitel landesweit zu sichern, ist in Anlage 4 HtR ein Musterkapitel angefügt. Nach der Nennung von Einzelplan, Kapitel und Beschreibung des Kapitels sind Allgemeine Erläuterungen anzufügen. Diese sollen in Grundzügen die wahrgenommenen Kernaufgaben, maßnahmenbezogene Veranschlagungsmaßgaben oder -hinweise, eine grobe Gliederung der Verwaltungseinheit (Abteilungen/Referate) sowie deren Aufgaben darstellen. In einem weiteren Teil der Erläuterungen sind Ausführungen zum Gender Budgeting¹⁰² zu formulieren. Gender Budgeting soll den Haushaltsplan in der jeweiligen Feingliederung um den Nachweis erweitern, dass die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und

¹⁰² Siehe auch <https://www.berlin.de/sen/frauen/gleichstellung/gender-budgeting/> (Zugriff am 10.6.2021).

Männern sowie die Förderung von Frauen gegen Benachteiligungen oder Diskriminierungen gem. Art. 10 Abs. 3 VvB auch haushaltsplanerisch abgebildet werden. Dafür werden geschlechtssensitive Daten erhoben und die Titelerläuterungen um eine Darstellung zu diesen Daten ergänzt (vgl. Nr. 6.6 HtR).¹⁰³

Danach werden alle Titel zu den Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in numerisch aufsteigender Form gemäß Gruppierungsplan aufgeführt. Nach dem Ausweis der Einnahmetitel ist eine Summe zu bilden – gleiches gilt für die Summe aller Ausgaben. Am Ende des Kapitels wird ein formaler Abschluss gebildet, der aus der Summe der Einnahmen und der Ausgaben ein Ergebnis ausweist (Ausgleich/Überschuss/Fehlbetrag).

Abschluss Kapitel 09XX					
111-186	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	446.400	446.400	276.400	646.101,88
211-299	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.828.000	1.828.000	1.828.000	1.910.888,86
	Gesamteinnahmen	2.274.400	2.274.400	2.104.400	2.556.990,74
411-462	Personalausgaben	2.822.100	2.940.800	2.435.400	2.365.646,88
511-549	Sächliche Verwaltungsausgaben	1.252.900	1.722.900	1.007.100	902.399,52
611-699	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	29.073.000	30.927.000	25.704.000	24.682.866,26
911-989	Besondere Finanzierungsausgaben	200.000	400.000	—	—
	Gesamtausgaben	33.348.000	35.990.700	29.146.500	27.950.912,66
	Überschuss () / Fehlbetrag (-)	-31.073.600	-33.716.300	-27.042.100	-25.393.921,92

Abbildung 19: Abschluss eines Kapitels¹⁰⁴

Einzelne Titel sind gem. § 17 Abs. 1 LHO zu erläutern, soweit dieses erforderlich ist. Dabei sind die Erläuterungen auf das sachlich Notwendige zu begrenzen. Sie sollen genau gefasst sein und in kurzer Form über alle wesentlichen Einzelheiten Aufschluss geben (Nr. 2 AV § 17 LHO). Titelerläuterungen dienen vor allem der Verdeutlichung der Zweckbestimmung des Titels und sollen eine geeignete Basis für die sachgemäße

¹⁰³ Vgl. Heuer (2012): S. 26, 27.

¹⁰⁴ Quelle: Haushaltstechnische Richtlinien Berlin, Anlage 4.

Prüfung sowie für die parlamentarische Beratung in der Bezirksverordnetenversammlung bzw. im Abgeordnetenhaus bieten. Gem. Nr. 6 HtR sind Erläuterung dann erforderlich, wenn sie einer näheren Zweck- bzw. Inhaltsbestimmung dienen:

- Wofür sollen die veranschlagten Mittel verausgabt werden (Zielsetzung des Mitteleinsatzes sowie Art und Umfang der zu erbringenden Leistung) ?
- Woher stammen die Mittel ?
- Wie sollen die Mittel bewirtschaftet werden ?.

In den Erläuterungen sind gem. Nr. 6.2 HtR besonders darzustellen:

- Bei Einnahmen und Ausgaben von grundsätzlicher oder finanziell besonderer Bedeutung sind die bei der Bemessung angewandten Berechnungs- oder Schätzungsgrundlagen darzustellen.
- Bei Ausgaben mit einer Kofinanzierung sind die Drittmittel in Form einer separaten Darstellung aufzuführen.
- Zur Selbstbewirtschaftung veranschlagte Ausgaben sind mit dem Zusatz „Die Ausgaben dürfen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen“ zu versehen.
- Bei internen Verrechnungen sind die korrespondierenden Titel anzugeben.
- Bei Ausnahmen vom Grundsatz der Bruttoveranschlagung gem. § 15 Abs. 1 LHO ist die Berechnung der veranschlagten Beträge zu erläutern.
- Bei finanziell bedeutsamen Zuschusstiteln sowie bei Titeln mit relevanten Ausgabesteigerungen ist die Notwendigkeit dem Grunde und der Höhe nach zu begründen.
- Bei Ausgaben zur Erfüllung von Verträgen, die zu Zahlungen auf längere Dauer verpflichten, sind Inhalt und Dauer des Vertrags, sofern es sich nicht um im Rahmen der laufenden Verwaltung handelt, ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehrende Verträge handelt, in den Erläuterungen darzustellen.

Erläuterungen sind grundsätzlich nicht bindend – sie sollen verdeutlichen, welche konkreten Maßnahmen hinter einem Titel stehen. Entscheidend ist jedoch, ob z.B. eine Ausgabe nach der Zweckbestimmung des Gruppierungsplans aus dem Titel geleistet werden darf.

Sollen Erläuterungen oder Teile von Erläuterungen für die Bewirtschaftung ausnahmsweise bindend sein, sind gem. Nr. 2.2 AV § 17 LHO die Erläuterungen oder die entsprechenden Teile der Erläuterungen für verbindlich zu erklären („**verbindliche Erläuterungen**“).

Nachfolgender Ausschnitt aus dem Musterkapitel HtR zeigt Beispiele für Erläuterungen zum Titel 52501. Dabei werden sowohl allgemeine als auch verbindliche Erläuterungen angebracht.

52501	011	Aus- und Fortbildung	35.000	40.000	55.000	57.633,22
-------	-----	----------------------	--------	--------	--------	-----------

Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiterinnen der Abteilung Frauen und Gleichstellung z. B. zum Datenschutz oder zur Barrierefreiheit

Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit dürfen in Höhe der beim Titel 28101 aus internen Verrechnungen eingegangenen Mehreinnahmen geleistet werden (verbindliche Erläuterung).
(Vgl. auch Erläuterung und Verstärkungsvermerk zu Titel 28101)

Abbildung 20: Titelerläuterungen

Zum besseren Verständnis dieser Systematik ist es empfehlenswert, sich das Musterkapitel in den HtR und anschließend ein beliebiges Kapitel aus dem Berliner Landeshaushalt anzusehen. Die wesentlichen Vorgaben hinsichtlich der Aufstellung der Kapitel innerhalb der Einzelpläne sind in nachfolgender Abbildung dargestellt.



Musterkapitel

Die HtR (Muster 4) weisen als Beispiel für den Aufbau und die Gliederung eines Kapitels ein Muster auf, an dem sich alle Verwaltungszweige bei der Aufstellung des Haushaltsplanes verbindlich orientieren.

Ziele

- Einheitliche Gestaltung
- Einheitliche Formulierung von Vermerken und Erläuterungen
- Einheitliche Druckanordnung und richtige Zitation von Vorschriften

Zahlenteil der Kapitel

- Kennziffer des Kapitels und das Haushaltsjahr (+ ggf. Bezirksangabe)
- Verbale Bezeichnung des Kapitels
- Bezeichnung der Einnahmen und Ausgaben
- Funktionskennzahl (bundesstatische Auswertung)
- Jahresvergleich (Planjahr, Vorjahr, Rechenergebnis Vorvorjahr)
- Saldierung der Einnahmen und Ausgaben (Ausgleich/Überschuss/Fehlbedarf)

Erläuterungsteil der Kapitel

- Allgemeine Erläuterungen
- (Pflicht) Erläuterungen zu den Titeln (vgl. Nr. 6.2 HtR)
 - a) Einnahmen und Ausgaben von grundsätzlicher oder finanziell besonderer Bedeutung
 - b) Ausgaben mit Kofinanzierung
 - c) Selbstbewirtschaftungsmittel
 - d) Interne Verrechnungen (Benennung des korrespondierenden Titels)
 - e) Ausnahmen von § 63 Abs. 3 S. 1 oder Abs. 5 LHO (Vermögensveräußerung)
 - f) Ausnahmen vom Grundsatz der Bruttoveranschlagung
- Erläuterungen sind i.d.R. nicht verbindlich.
- Sollen sie verbindlich sein, ist der Zusatz „verbindliche Erläuterung“ anzubringen

Abbildung 21: Musterkapitel

4.7 Mittelfristige Finanzplanung

Über den Planungshorizont des eigentlichen Haushaltsplans hinaus haben Bund und Länder gem. § 50 HGrG eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen (vgl. § 9 Abs. 1 und § 14 StWG). Diese mittelfristige Finanzplanung soll Umfang und Zusammensetzung der perspektivischen Einnahmen und Ausgaben in ihren Wechselbeziehungen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung darstellen. Damit soll eine längerfristige Budgetplanung gewährleistet werden, um die Schwächen der einjährigen Haushaltsplanung auszugleichen.¹⁰⁵ Dabei erläutert die Finanzplanung insbesondere die Grundzüge der Finanzpolitik im Planungszeitraum sowie das Ergebnis der Planung, das um eine Beschreibung der Entwicklung wichtiger

¹⁰⁵ Lewinski/Burbat (2013): Rdn. 2 zu § 50.

Einnahme- und Ausgabearten ergänzt wird. Für das Land Berlin ist die Finanzplanung in Art. 86 Abs. 3 VvB sowie § 31 LHO geregelt. Danach wird die fünfjährige Finanzplanung durch die Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellt. Sie bestimmt auch, welche Unterlagen dazu von den mittelanmeldenden Dienststellen im Rahmen der Erstellung der Finanzplanung einzureichen sind.

Integraler Bestandteil der Finanzplanung ist das Investitionsprogramm. In diesem werden die in der Finanzplanung nach Ausgabearten und Einzelplänen zusammengefassten Investitionsausgaben als Einzelmaßnahmen dargestellt (Nr. 1.4 AV § 31 LHO). Die Finanzplanung wird gem. § 31 Abs. 2 LHO vom Senat beschlossen und dem Abgeordnetenhaus im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan vorgelegt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Finanzplanung dem Entwurf des Haushaltsplans zugrunde gelegt werden kann.¹⁰⁶

Die Finanzplanung hat sowohl einen berichtenden als auch prognostischen Charakter, mit welchem der Senat dem Abgeordnetenhaus darüber Auskunft erteilt, auf welchem Zahlen- und Datenmaterial die im Haushaltsentwurf enthaltene Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage beruht und welche mittelfristigen Entwicklungen gesehen werden.¹⁰⁷

Die fünfjährige Finanzplanung beginnt mit dem aktuellen Haushaltsplan einschließlich etwaiger Nachträge für das laufende und das zweite Planungsjahr im Falle eines Doppelhaushaltes. Im Zeitraum der Aufstellung von Doppelhaushalten entspricht das dritte Planungsjahr der Finanzplanung dem zweiten Planungsjahr des Entwurfs des Haushaltsplans. Die Finanzplanung wird jährlich neu aufgestellt.

¹⁰⁶ Bundestagsdrucksache 5/3040, 48.

¹⁰⁷ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 3 zu § 31 BHO.

Für den Doppelhaushalt 2022/23 bedeutet das:

Planungsjahr 1	Planungsjahr 2	Planungsjahr 3	Planungsjahr 4	Planungsjahr 5
2021	2022	2023	2024	2025

Die aktuellen und vergangenen Finanzplanungsvorlagen des Senats sind unter <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6257.php> abrufbar.

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 4:

- Der Haushaltsplan ist das **zentrale Steuerungsinstrument** für die öffentliche Finanzwirtschaft.
- Der Haushaltsplan übt **vier wesentliche Funktionen** aus
 - Bedarfsdeckungsfunktion
 - Rechts- und Kontrollfunktion
 - Umverteilungsfunktion (politische Programmfunktion)
 - gesamtwirtschaftliche Funktion.
- Der Haushaltsplan besteht gem. § 13 LHO aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan.
- Dem Haushaltsplan sind Pflichtanlagen und Übersichten gem. § 14 LHO beizufügen.
- Die Einteilung der Einzelpläne der Hauptverwaltung (01-29) folgt dem **Ressortprinzip**.
- Die Einteilung der Einzelpläne der Bezirke (31-45) folgt dem **Real- oder Ämterprinzip**.
- Einzelpläne werden gem. § 13 Abs. 2 LHO weiter in Kapitel untergliedert.
- Kapitel werden nach einem einheitlichen Muster aufgestellt (Anlage 4 HtR).
- Innerhalb der Kapitel werden die Einnahmen und Ausgaben nach einem bundeseinheitlichen Gruppierungsplan in Hauptgruppen, Obergruppen und Gruppen eingeteilt.
- An die dreistellige Gruppierungszahl wird eine zweistellige Titelkennzahl angebracht.
- Um einen bundesweiten Vergleich der finanzstatistischen Daten zu ermöglichen, werden bei allen Titel Funktionskennziffern angebracht, um eine Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben nach Politik- oder Aufgabenfeldern zu ermöglichen.
- Über den Planungszeitraum des Haushaltsplans hinaus ist eine mittelfristige Finanzplanung gem. § 31 LHO zu erstellen. Diese umfasst einen fünfjährigen Zeitraum.

5 Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltsgrundsätze sind sowohl in der Verfassung als auch in Gesetzen normierte Prinzipien, die bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln zu beachten sind.¹⁰⁸ Sie sichern das parlamentarische Budgetrecht des Abgeordnetenhauses. Welche Rechtsnatur Haushaltsgrundsätze einnehmen, lässt sich nicht eindeutig bestimmen. Es handelt sich aber um Regelungen, die entweder einzuhalten sind oder mit ausdrücklichen Ausnahmen versehen werden können. Einige Haushaltsgrundsätze enthalten Optimierungsgebote (z.B. Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung).¹⁰⁹ Nachfolgend werden die verschiedenen Haushaltsgrundsätze sowie die Ausnahmeregelungen vorgestellt.

Haushaltsgrundsätze
„Allgemeine verbindliche Regeln, die bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung des Haushaltes zu beachten sind“

1. Grundsatz der Jährlichkeit und zeitlichen Bindung
2. Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit
3. Grundsatz der Notwendigkeit
4. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
5. Grundsatz der Gesamtdeckung
6. Grundsatz der Bruttoveranschlagung / Bruttonachweis
7. Grundsatz der Einzelveranschlagung / Einzelnachweis
8. Grundsatz des Haushaltsausgleichs

Abbildung 22: Haushaltsgrundsätze

¹⁰⁸ Ausführlich zu den Haushaltsgrundsätzen vgl. Heller (2010): Rdn. 699 ff – allerdings in einer anderen Systematik als hier dargestellt.

¹⁰⁹ Vgl. Sauerland (2020): S. 238.

5.1 Grundsatz der Jährlichkeit und zeitlichen Bindung

Gem. Art. 85 Abs. 1 VvB müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr (= Haushaltsjahr) in dem durch Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan veranschlagt werden. Der Haushaltsplan wird gem. § 2 LHO ein Rechnungsjahr oder zwei Rechnungsjahre - nach Jahren getrennt - durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Das Haushaltsgesetz ist also ein Zeitgesetz, das auch bei einem Doppelhaushalt die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für das jeweilige Haushaltsjahr festsetzt. Die Jährlichkeit ist eine Konsequenz der Budgethoheit des Abgeordnetenhauses, da die Mittelbereitstellung grundsätzlich nur zeitlich begrenzt für das jeweilige Haushaltsjahr gilt. Dieser relativ kurze Zeitraum soll zu einer höheren Planungssicherheit führen und die in angemessenem zeitlichen Abstand durchzuführende Kontrolle der Haushaltswirtschaft (Rechts- und Kontrollfunktion des Haushaltsplans) sichern.¹¹⁰

Für die Haushaltsdurchführung regelt § 45 Abs. 1 LHO, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichnet Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden dürfen. Nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen gelten somit grundsätzlich als erspart. Negative Konsequenz dieses Haushaltsgrundsatzes ist das sog. „Dezemberfieber“ – Behörden versuchen in den letzten Wochen des auslaufenden Haushaltsjahres, noch bestehende Ausgabeermächtigungen auszuschöpfen.¹¹¹

Ausnahmen:

Der Grundsatz der Jährlichkeit und zeitlichen Bindung findet eine Ausnahme in der **Übertragbarkeit**. Übertragbarkeit ist die Möglichkeit, Ausgaben, die am Ende des Haushaltsjahres noch nicht geleistet worden sind, für die jeweilige Zweckbestimmung

¹¹⁰ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): S. 136.

¹¹¹ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): S. 137.

über das Haushaltsjahr hinaus nach Maßgabe des § 45 LHO als Ausgabestelle verfügbar zu halten (Nr. 1 AV § 19 LHO).

Die Übertragbarkeit ist in § 19 LHO geregelt. Die gesetzliche Übertragbarkeit von Ausgaben gilt gem. § 19 S. 1 LHO für Investitionsausgaben und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Hier ist also im Rahmen der Planaufstellung nichts weiter zu veranlassen, da die Übertragbarkeit durch § 19 S. 1 LHO gesetzlich gewährleistet ist.

Andere Ausgaben können gem. § 19 S. 2 LHO durch Übertragbarkeitsvermerk (vgl. Kapitel 6.2) für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert. Ein entsprechender Vermerk ist im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung anzumelden. Nachfolgende Abbildung stellt einen Übertragbarkeitsvermerk aus dem Musterkapitel Anlage 4 HtR dar.

68431	314	Zuschüsse für integrierte Förderprogramme aus dem Rahmenfördervertrag mit den Wohlfahrtsverbänden	26.132.000	32.119.000	19.785.000	18.432.449,05
Sperrvermerk: Die Verpflichtungsermächtigung im 2. Planjahr ist gesperrt.						
Verpflichtungsermächtigung			164.582.000	132.463.000		
Davon fällig 2021			32.119.000			
Davon fällig 2022			32.683.000	32.683.000		
Davon fällig 2023			33.260.000	33.260.000		
Davon fällig 2024			33.260.000	33.260.000		
Davon fällig 2025			33.260.000	33.260.000		

Übertragbarkeitsvermerk:

Die Ausgaben sind bis zur Höhe von 2 % der Vertragssumme im Jahr 2020 übertragbar.

Abbildung 23: Übertragbarkeitsvermerk Musterkapitel HtR

Die Übertragung von nicht ausgeschöpften Ausgabemitteln erfolgt dabei nicht „automatisch“. Die Übertragung ist im Rahmen der Erstellung der Rechnung zu beantragen und zu begründen. Gem. Nr. 2 AV § 45 LHO ist die Bildung von Ausgaberesten zulässig, soweit

- der Zweck der Ausgaben, auch für die in den Erläuterungen angegebenen Verwendungszwecke, fort dauert,
- ein sachliches oder wirtschaftliches Bedürfnis besteht,

- keine Verfügungsbeschränkungen bestehen,
- bei Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und größeren Entwicklungsvorhaben anerkannte Planungsunterlagen vorliegen und
- die besonderen Voraussetzungen vorliegen, von denen die Inanspruchnahme der Mittel nach den Erläuterungen abhängig ist.

Verpflichtungsermächtigungen sind nicht übertragbar – diese sind keine Ausgaben (Nr. 3 AV § 19 LHO).

5.2 Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit

Vollständigkeit

Gem. § 11 LHO ist für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen. Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen. Damit soll gewährleistet werden, dass bei der Veranschlagung keine Haushaltsmittel außer Betracht bleiben oder zu hoch/niedrig angesetzt werden, um den notwendigen Haushaltsausgleich zu erreichen. Der Haushaltsgrundsatz zielt also darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Planung und Beschlussfassung durch Regierung und Parlament zu gewährleisten.¹¹²

Zu beachten ist, dass nur die Haushaltsmittel angemeldet werden, die im zu planenden Haushaltsjahr auch voraussichtlich kassenwirksam werden (Nr. 1 AV § 11 LHO). Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen. Ist dieses nicht möglich, ist sorgfältig zu schätzen. Dabei sind im Haushaltsvollzug naturgemäß Abweichungen sowohl auf der Einnahmen- wie auch der Ausgabenseite unvermeidlich.¹¹³

¹¹² BVerfGE 82, 159.

¹¹³ Vgl. Sauerland (2020): S. 269; Wiesner/Leibinger/Müller (2017) S. 153.

Einheit

Die Veranschlagung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen soll in einem Haushaltsplan vorgenommen werden. Es dürfen also keine Neben- oder Schattenhaushalte bestehen. Nur so ist das Abgeordnetenhaus in der Lage, eine Gesamteinschätzung vornehmen zu können. Der Grundsatz der Haushaltseinheit verfolgt das Ziel, eine Gesamtübersicht über die Finanzwirtschaft des Landes Berlin zu schaffen und so die Übersichtlichkeit des Haushalts zu gewährleisten. Dadurch sollen die Budgethoheit gesichert und die mit der Haushaltsplanung und -kontrolle befassten Organe einen umfassenden Überblick über das Budget erhalten.¹¹⁴

Die Haushaltspläne der 12 Berliner Bezirke stellen keine Ausnahme zum Grundsatz der Haushaltseinheit dar, da diese mit dem Haushaltsgesetz verabschiedet werden und damit Teil des Haushalts von Berlin werden (vgl. § 26a LHO).

Gem. Art. 85 Abs. 1 Satz 2 VvB kann durch Gesetz u.a. in besonderen Ausnahmefällen ein Nachweis von Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushaltsplans zugelassen werden. Eine solche Ausnahme vom Grundsatz der Vollständigkeit stellen die Wirtschaftspläne der Betriebe dar. Diese haben gem. § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftspläne aufzustellen. Der Wirtschaftspläne oder eine Übersicht über den Wirtschaftspläne ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Die Besonderheiten der Wirtschaftspläne der Berliner Betriebe sind in den AV zu § 26 LHO erläutert.

Eine weitere Besonderheit stellen die Sondervermögen dar. Gem. Nr. 11 AV § 26 LHO sind Sondervermögen rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Vermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden sind und zur Erfüllung einzelner Aufgaben Berlins bestimmt sind. Dabei handelt es sich z.B. um Eigenbetriebe¹¹⁵, die Krankenhausbetriebe, die Versorgungsrücklage des Landes

¹¹⁴ Vgl. Heller (2010): Rdn. 805.

¹¹⁵ Z.B. Berliner Kita-Eigenbetriebe: <https://www.ausbildung-erzieher-in.berlin/eigenbetriebe/> (Zugriff am 3.2.2022).

Berlin¹¹⁶, die Immobilien des Landes Berlin (SILB)¹¹⁷, die Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)¹¹⁸, das Sondervermögen für Daseinsvorsorge und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin (SODA)¹¹⁹, der Ausgleichsfonds des Landes Berlin nach dem Pflegeberufegesetz (BlnAlfG)¹²⁰ und der Schulbaufinanzierungsfonds.

5.3 Grundsatz der Notwendigkeit

Gem. § 6 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind. Der Begriff der „Notwendigkeit“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der im Einzelfall der Auslegung bedarf. Die Letztentscheidung über die Notwendigkeit trifft das Abgeordnetenhaus im Rahmen der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz.¹²¹ Die Beschränkung des Haushaltsplans auf die notwendigen Ausgaben hat zur Folge, dass ein Haushalt keine Sicherheitsreserven vorhalten darf.¹²² Die Notwendigkeit der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen setzt darüber hinaus die Finanzierungszuständigkeit des Landes Berlin voraus. Diese richtet sich nach der Finanzverfassung des GG sowie dem Lastentragungsgrundsatz.¹²³

¹¹⁶ <https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/versorgungsruecklage/>

¹¹⁷ Die vom Land Berlin für seine öffentliche Verwaltung genutzten Immobilien sind im Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin zusammengefasst. Vgl. <https://www.bim-berlin.de/immobilien/unser-portfolio/> (Zugriff am 3.2.2022).

¹¹⁸ Hierbei handelt es sich um ein Sondervermögen gem. §§ 26 Abs. 2, 113 Abs. 1 LHO, das vom Abgeordnetenhaus im Jahr 2014 durch Gesetz geschaffen worden ist. Aus diesem Sondervermögen werden bestimmte Investitionen in die Infrastruktur finanziert. Die Budgethoheit des Abgeordnetenhauses wird dadurch gesichert, dass über die Mittelverwendung auf Vorschlag des Senats durch das Abgeordnetenhaus entschieden wird. Der Haushaltsplan des Sondervermögens SIWA wird unterjährig fortgeschrieben und die Mittel stehen zeitlich unbefristet zur Verfügung (sog. Überjähriger Haushalt).

¹¹⁹ <https://www.bim-berlin.de/immobilien/unser-portfolio/> (Zugriff am 3.2.2022).

¹²⁰ <https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/rechtvorschriften/blnalfg-896514.php> (Zugriff am 3.2.2022).

¹²¹ Vgl. Dittrich: Nr. 7 zu § 5 BHO

¹²² Vgl. Lewinski/Burdat (2013): Rdn. 2 zu § 5

¹²³ Vgl. Heller (2010): Rdn. 707; Darstellung der Finanzierungslasten im GG ist bei Gröpl (2019): Rdn. 15 zu § 5 BHO beschrieben.

Zu den für die Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zählen gem. Nr. 13.2 HtR alle bundesrechtlich oder landesrechtlich zwingenden Tatbestände oder solche, die sonstigen Rechtsbindungen unterliegen. Dabei müssen die rechtlichen Grundlagen nachprüfbar sein.

Folgendes Prüfraster wird in der HtR beschrieben¹²⁴:

- Ausgaben und Verpflichtungen, die durch Bundesgesetz der Höhe nach zwingend vorgegeben sind
- Ausgaben und Verpflichtungen, die dem Grunde, aber nicht der Höhe nach durch Bundesgesetz vorgegeben sind
- Ausgaben und Verpflichtungen, die durch Landesverfassungsrecht vorgeschrieben sind
- Vorgabe von Ausgaben durch Verträge oder andere Rechtsbindungen.

5.4 Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Gem. § 7 Abs. 1 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.¹²⁵ Zugleich wird in Art. 86 Abs. 2 VvB geregelt, dass Haushaltsmittel nur in Anspruch genommen werden dürfen, soweit es eine sparsame Verwaltung erfordert. Damit wird ein tragender Grundsatz im öffentlichen Haushaltsrecht normiert, der jegliches Handeln der Verwaltung auf den bestmöglichen Einsatz der Ressourcen verpflichtet. Der Grundsatz spricht hauptsächlich die Verwaltung an – sie hat die vorgegebenen Ziele schnell und wirksam zu erreichen.¹²⁶

Gem. Nr. 1 AV § 7 LHO ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln anzustreben. Dazu ist entweder ein vorgegebenes Ziel mit dem geringsten Mitteleinsatz (Minimalprinzip) oder mit vorgegebenen Mitteln ein größtmöglicher Erfolg (Maximalprinzip) zu erreichen. Die Grundsätze der

¹²⁴ Weitere Prüffragen zur Feststellung der Notwendigkeit siehe Heller (2010): Rdn. 709.

¹²⁵ Ausführlich zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Engels (2015).

¹²⁶ Vgl. Reus/Mühlhausen (2014): Rdn. 560.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei allen Maßnahmen, welche die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans mittelbar oder unmittelbar beeinflussen, zu beachten.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 LHO auch zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.¹²⁷

Zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit sind verschiedene Instrumente in die haushaltsrechtlichen Vorschriften implementiert:

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO)¹²⁸
Ausführlich hierzu AV Nr. 2 § 7 LHO – im Übrigen werden die unterschiedlichen Instrumente der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Teilmodul „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ vermittelt
- Kosten- und Leistungsrechnung (§ 7 Abs. 3 LHO)
- Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen zu Baumaßnahmen (§ 24 LHO)
- Ausschreibungspflicht bei Vergaben öffentlicher Auftraggeber (§ 55 LHO).

5.5 Grundsatz der Gesamtdeckung

Gem. § 8 LHO dienen alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Dieser auch als „Non-Affektation“ beschriebene Grundsatz verbietet es, Einnahmen für besondere Ausgabezwecke zu reservieren. Grundsätzlich sind alle in einem Haushaltsjahr erzielten Einnahmen unspezifiziert für alle notwendigen Ausgaben zu verwenden. Der Grundsatz der Gesamtdeckung soll es dem Abgeordnetenhaus

¹²⁷ Ausführlich hierzu Gröpl (2019): Rdn. 43 ff zu § 7 BHO

¹²⁸ Siehe hierzu auch Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen. Verfügbar https://senstadtfms.stadt-berlin.de/intelliform/forms/abau/berlin/anhang/anhang_2/index (Zugriff am 04.02.2021); KGSt-Bericht Nr. 7/2011.

ermöglichen, bei der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz frei über die Mittelverwendung und die Ausgabenpriorisierung im Sinne der programmpolitischen Funktion des Haushaltsplans zu entscheiden.¹²⁹ Da der überwiegende Teil der Einnahmen aus Steuern erzielt wird, ist die Definition der Steuer gem. § 3 AO zu berücksichtigen – diese wird voraussetzungslos erhoben und entfaltet keinen Anspruch auf unmittelbare Gegenleistung.¹³⁰

Ausnahmsweise dürfen gem. § 8 Satz 2 LHO Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben, im Haushaltsplan zugelassen oder die Mittel von anderer Stelle zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden. Beispielsweise ist die Ausgleichsabgabe, die gem. § 160 Abs. 1 Satz 1 SGB IX von Arbeitgebern, die nicht die vorgeschriebene Anzahl von schwerbehinderten Menschen beschäftigen, nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zu verwenden. Auch sind zweckgebundene Zuwendungen von dritter Seite oder Spenden naturgemäß nur für entsprechende Ausgaben zu verwenden. Zweckgebundene Einnahmen und die dazugehörigen Ausgaben sind gem. § 17 Abs. 3 LHO im Haushaltsplan kenntlich zu machen. Das wird durch eine getrennte Veranschlagung von anderen Einnahmen vorgenommen und durch einen Zweckbindungsvermerk kenntlich gemacht.

Dabei liegt eine „echte Zweckbindung“ vor, wenn die gesamten Einnahmen für einen bestimmten Zweck verwendet werden müssen (vgl. Nr. 1.1 HtR). Davon abzugrenzen ist die „unechte Zweckbindung“, bei der durch Haushaltsvermerk zugelassen werden kann, dass evtl. Mehreinnahmen für Mehrausgaben verwendet werden können (vgl. Nr. 1.2 HtR) – dieses wird durch einen sog. „Verstärkungsvermerk“ im Haushaltsplan kenntlich gemacht.

Nachfolgende Abbildungen zeigen eine echte Zweckbindung aus dem Musterkapitel Anlage 4 HtR. Hier werden Zuschüsse der EU aus dem Europäischen Sozialfonds für

¹²⁹ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): Rdn. 346.

¹³⁰ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 6 zu § 8 BHO; Lewinski/Burbat (2013): Rdn. 2 § 7 BHO.

konsumtive Zwecke vereinnahmt, die für bestimmte Ausgaben zu verwenden sind. Die Zweckbindung wird durch einen Haushaltsvermerk ausgewiesen. Zusätzlich weist die Titelkennziffer „95“ aus, dass es sich um einen zweckgebundenen Titel handelt.

27295	253	Zuschüsse der EU aus dem ESF für konsumtive Zwecke (Förderperiode von - bis)	1.828.000	1.828.000	1.828.000	1.910.888,86
-------	-----	--	-----------	-----------	-----------	--------------

Zweckbindungsvermerk:

Einnahmen sind zweckgebunden für Ausgaben beim Titel 68495.

Als Fördergebiet im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) erhält Berlin für 1. Planjahr und 2. Planjahr folgende Mittel nach dem Operationellen Programm der Förderperiode von - bis:

Programm/Maßnahme	EU-Mittel a) 1. Planjahr b) 2. Planjahr	Ausgaben veranschlagt beim Titel	Landesmittel veranschlagt beim Titel
Beratung von Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen und Existenzgründungskurse	a) 428.000 € b) 428.000 €	68495	68418 Erläuterungsnummer 16
Frauenspezifische berufliche Qualifizierung und Orientierung	a) 1.400.000 € b) 1.400.000 €	68495	68418 Erläuterungsnummer 17
Summe 1. Planjahr	1.828.000 €		
Summe 2. Planjahr	1.828.000 €		

Die Mittel werden von der EU aufgrund geleisteter Ausgaben erstattet.

Abbildung 24: Beispiel Zweckbindungsvermerk Musterkapitel

5.6 Grundsatz der Bruttoveranschlagung und Bruttonachweis

Gem. § 15 Abs. 1 LHO sind die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Das Bruttoprinzip (= Saldierungsverbot) bedeutet, dass

- Einnahmen von Ausgaben nicht vorweg abgezogen werden dürfen (Minderung der Einnahmen).
- Einnahmen auf Ausgaben nicht vorweg angerechnet werden (Ausgabenminderung).

- Gleich hohe Einnahmen mit gleich hohen Ausgaben so verrechnet werden, dass keine Veranschlagung oder Buchung erfolgt (vollständige Verrechnung).¹³¹

Erwirbt die Verwaltung z.B. ein neues Kopiergerät für 10.000 Euro und gibt zugleich das Altgerät für 1.000 Euro in Zahlung, sind beide Finanzvorfälle getrennt und in voller Höhe zu veranschlagen. Es ist somit ein Einnahmetitel von 1.000 Euro und ein Ausgabebetitel von 10.000 Euro zu bilden.

Der Grundsatz der Bruttoveranschlagung steht in engem Verhältnis zum Grundsatz der Vollständigkeit, da bei Missachtung ein verfälschtes Bild des Haushaltsplans erzeugt würde (sog. „Verschleierungsverbot“).

Im Haushaltsvollzug sind alle Einnahmen und Ausgaben gem. § 35 Abs. 1 LHO mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen (=Bruttonachweis).

Ausnahmen von diesem Grundsatz:

- Nettoveranschlagung von Krediten gem. § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO
- Selbstbewirtschaftungsmittel¹³² gem. § 15 Abs. 2 LHO
- Rückzahlungen als Absetzung von der Einnahme oder Ausgabe bis zum Abschluss der Bücher gem. Nr. 1 AV § 35 LHO
- Rückzahlungen von bestimmten Einnahmen und Ausgaben auch in folgenden Haushaltsjahren nach Maßgabe Nr. 2 AV § 35 LHO
- Weitere Ausnahmen gem. § 15 Abs. 1 Satz 3 LHO durch Zulassung im Haushaltsplan sowie Erläuterung. Werden Ausnahmefälle angewandt, ist gem. Nr. 6.2 Abs. 6 HtR die Berechnung der veranschlagten Beträge gem. Muster 8 HtR vorzunehmen.

¹³¹ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): Rdn. 436.

¹³² Zum Begriff der Selbstbewirtschaftungsmittel vgl. Nr.2 AV § 15 LHO

Muster 8: Ausnahmen vom Grundsatz der Bruttoveranschlagung (Nr. 6.2 Abs. 6)

Einnahmen.....	€
abzgl. Kosten für Einnahmeerzielung.....	€
Einnahmeerwartung netto	€
zzgl. Sonstige Einnahmen.....	€
Summe.....	€
Summe rd.....	€

Ausgaben.....	€
abzgl. Kosten für Ausgabeerzielung.....	€
Ausgabeerwartung netto	€
zzgl. Sonstige Ausgaben.....	€
Summe.....	€
Summe rd.....	€

Abbildung 25: Erläuterung bei Ausnahmen von der Bruttoveranschlagung

5.7 Grundsatz der Einzelveranschlagung¹³³ und Einzelnachweis

Gem. § 17 Abs. 1 LHO sind die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und gem. § 45 LHO im Rahmen des Haushaltsvollzugs nachzuweisen. Dieser Grundsatz untersagt, dass Einnahmen unterschiedlicher Entstehungsgründe zu einem pauschalen Einnahmeansatz zusammengefasst werden – für jede Einnahme mit einem eigenen Entstehungsgrund muss dazu ein entsprechender Titel veranschlagt werden. Auf der Ausgabenseite ist der jeweilige Ausgabezweck im Haushaltsplan darzustellen. Gem. § 17 Abs. 4 LHO sollen für denselben Zweck Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden. Der Grundsatz der Einzelveranschlagung sichert die detaillierten Steuerungsmöglichkeiten der Exekutive durch das Abgeordnetenhaus (Rechts- und Kontrollfunktion des Haushaltsplans).¹³⁴ Die Mindesttiefe der Veranschlagung wird durch den Gruppierungsplan vorgezeichnet. Daher ist gem. Nr. 1.2 AV § 17 LHO bei der Abgrenzung der Entstehungsgründe für die Einnahmen und der Zwecke für die

¹³³ Auch als „Grundsatz der sachlichen Spezialität“ bezeichnet.

¹³⁴ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): Rdn. 357.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen von der Gruppierung des Gruppierungsplans auszugehen.

Ausgenommen vom Grundsatz der Einzelveranschlagung sind geringfügige Einnahmen oder Ausgaben als Geringfügigkeitsregelung (Nr. 13.9 HtR) sowie Verstärkungs- und Verfügungsmittel (NR. 13.8 HtR). Hier steht bei Planungsaufstellung noch nicht fest, welche konkreten Ausgaben während des Haushaltsjahres aus diesen Titeln geleistet werden sollen (sog. „zweckfreie Ansätze“).

Eine weitere Ausnahme vom Grundsatz der Einzelveranschlagung und Einzelnachweis stellt die Deckungsfähigkeit gem. § 20 LHO dar. Als Deckungsfähigkeit wird die Möglichkeit bezeichnet, bei einem Ausgabeansatz höhere Ausgaben als veranschlagt auf Grund von Einsparungen (Minderausgaben) bei einem anderen Ansatz zu leisten. Dabei wird zwischen der gegenseitigen und einseitigen Deckungsfähigkeit unterschieden. Von gegenseitiger Deckungsfähigkeit wird gesprochen, wenn sich die Ansätze wechselseitig verstärken dürfen – also in beide Richtungen. Einseitige Deckungsfähigkeit liegt hingegen vor, wenn die Verstärkung nur in Richtung eines Titels vorgenommen werden darf – aber nicht umgekehrt. Der zu verstärkende Titel wird als deckungsberechtigt, der abgebende Titel wird als deckungsverpflichtet bezeichnet (vgl. Nr. 1 HtR).

Die in § 20 Abs. 1 LHO genannten Ausgabearten sind gesetzlich deckungsfähig. Für die Praxis ist darauf zu achten, dass die weitreichenden Möglichkeiten der gesetzlichen Deckungsfähigkeit durch das Haushaltsgesetz eingeschränkt werden können. So sind im Haushaltsgesetz 2020/21 in § 11 die Möglichkeiten des § 20 Abs. 1 Nr. 3-5 LHO für die Hauptverwaltung und für die Bezirksverwaltungen die Möglichkeiten des § 20 Abs. 1 Nr. 3 und 4 LHO ausgeschlossen. Ausgaben, die nicht unter die Regelungen des § 20 Abs. 1 LHO fallen, können durch Haushaltsvermerk gem. § 20 Abs. 2 LHO für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden¹³⁵, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine

¹³⁵ Deckungsvermerke müssen bei der Planaufstellung angemeldet werden und fallen unter die Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes.

wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Gem. Nr. 4 AV § 20 LHLO kann das Vorliegen dieser Voraussetzungen angenommen werden, wenn die Deckungsfähigkeit geeignet ist, zu einer Verbesserung des kameralen Ergebnisses beizutragen oder ein flexibleres Verwaltungshandeln zu ermöglichen.

Nachfolgende Abbildung stellt die Systematik der einseitigen und gegenseitigen Deckungsfähigkeit dar.

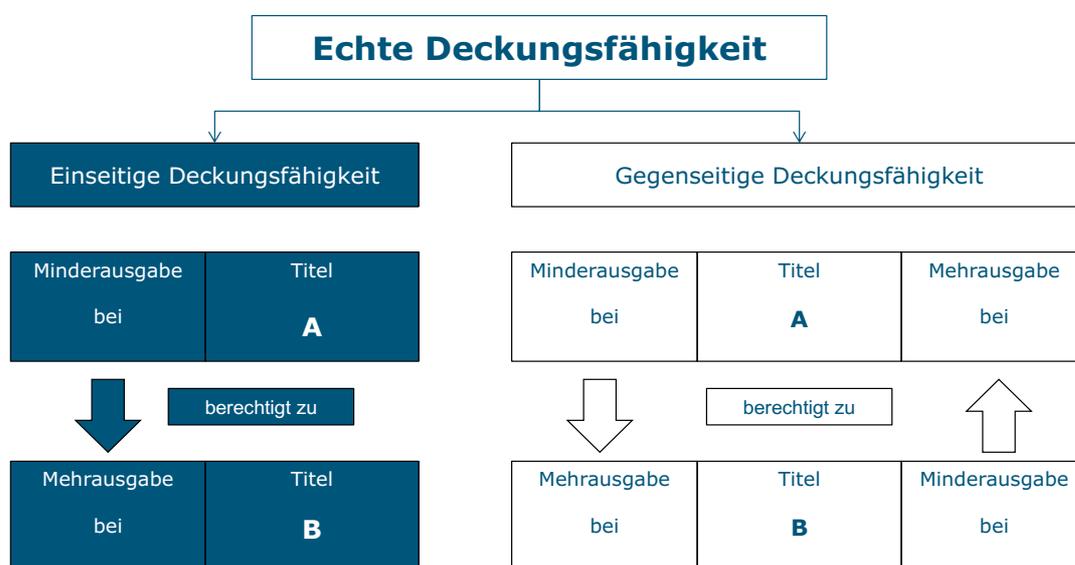


Abbildung 26: Einseitige und gegenseitige Deckungsfähigkeit

5.8 Grundsatz des Haushaltsausgleichs

Dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs kommt überwiegend eine formale Bedeutung zu. Er verlangt, dass die Gesamtsumme der veranschlagten Ausgaben die Gesamtsumme der veranschlagten Einnahmen nicht übersteigt. Dieser Ausgleich darf nicht unter Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit herbeigeführt werden,

indem bewusst Einnahmen zu hoch oder Ausgaben mit einem zu niedrigen Betrag angesetzt werden.¹³⁶

Während für den Bundeshaushalt das Gebot des Haushaltsausgleichs in Art. 110 Satz 2 GG verfassungsrechtlich normiert ist, fehlt eine entsprechende Bestimmung im Berliner Landesrecht. Allerdings regelt Art. 109 Abs. 3 GG, dass die Haushalte von Bund und Ländern ohne Aufnahme von Krediten auszugleichen sind (vgl. Kapitel 1.4 „staatliche Schuldenbremse“). Die Möglichkeiten einer Kreditaufnahme sind in Art. 87 Abs. 2 VvB, § 18 LHO sowie dem Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht geregelt.

¹³⁶ Vgl. Sauerland (2020): S. 271 m.w.N.

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 5:

- Haushaltsgrundsätze sind in der Verfassung und Gesetzen verankerte Prinzipien, die bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln zu beachten sind.
- **Grundsatz der Jährlichkeit und zeitlichen Bindung (Art. 85 Abs. 1 VvB, §§ 2, 45 LHO)**
 - Haushaltsplan/Haushaltsgesetz gilt für ein Haushaltsjahr, ggf. Doppelhaushalt
 - Ausnahme Übertragbarkeit von Ausgaben gem. § 19 LHO (gesetzlich oder Vermerk)
- **Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit (§ 11 LHO)**
 - alle Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in einem Haushaltsplan
 - genaue Berechnung oder qualifizierte Schätzung der Ansätze
 - keine Nebenhaushalte (Bezirkshaushaltspläne sind Teil des Berliner Landeshaushalts)
 - Ausnahme: Wirtschaftspläne von Berliner Landesbetrieben
- **Grundsatz der Notwendigkeit (§ 6 LHO, Nr. 13.2 HtR)**
 - Nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins erforderlich sind.
- **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO)**
 - bestmöglicher Einsatz der im Haushaltsplan bereitgestellten Ressourcen
 - Wirtschaftliches Prinzip (Minimal- und Maximalprinzip)
 - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Bauplanungsunterlagen, Vergabe öffentlicher Aufträge
 - Schnittstelle zur öffentlichen Betriebswirtschaftslehre
- **Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 8 LHO)**
 - alle Einnahmen dienen insgesamt zur Deckung der Ausgaben (Nonaffektation)
 - Ausnahme: Zweckgebundene Einnahmen (§ 8 Abs. 2, § 17 Abs. 3 LHO)
- **Grundsatz der Bruttoveranschlagung und Bruttonachweis (§ § 15, 35 LHO)**
 - Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen
 - Saldierungs- und Verschleierungsverbot bei Planung und Ausführung des Haushaltsplans
 - Ausnahmen: Kreditaufnahme und -tilgung, Selbstbewirtschaftungsmittel, Rückzahlungen

- **Grundsatz der Einzelveranschlagung und Einzelnachweis (§§ 17, 45 LHO)**
 - Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, Ausgaben nach Einzelzwecken zu veranschlagen
 - Mindestaufgliederung gemäß Gruppierungsplan
 - Ausnahmen: vermischte Einnahmen und Ausgaben, Verstärkungs- und Verfügungsmittel sowie die Deckungsfähigkeit von Ausgaben gem. § 20 LHO
- **Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Art. 109 Abs. 3 GG)**
 - Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen
 - Ausnahme: Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht

6 Haushaltsvermerke

Die in Kapitel 5 dargestellten Haushaltsgrundsätze und deren Wirkung können durch Vermerke im Haushaltsplan ausgesetzt oder verändert werden. Gem. Nr. 7.1 Abs. 1 HtR regeln Haushaltsvermerke einzelfallbezogene Abweichungen von ansonsten geltenden Haushaltsgrundsätzen. Haushaltsvermerke werden bei den jeweiligen Titeln oder Maßnahmegruppen, im Stellenplan bei den jeweiligen Stellenplangruppen, ausgebracht. Da Haushaltsvermerke unter die Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes fallen, sind diese mit der Planaufstellung anzumelden. Nach Beschluss des Haushaltsgesetzes können Haushaltsvermerke nur durch ein Nachtragshaushaltsgesetz verändert oder ergänzend ausgebracht werden. Die aufstellungsbezogenen Hinweise und Musterformulierungen für Haushaltsvermerke sind in Nr. 7 HtR und den entsprechenden Mustern geregelt. In diesem Kapitel werden die sechs unterschiedlichen Arten von Haushaltsvermerken beschrieben und dargestellt. Die nachfolgende Übersicht stellt die unterschiedlichen Arten der Haushaltsvermerke dar.

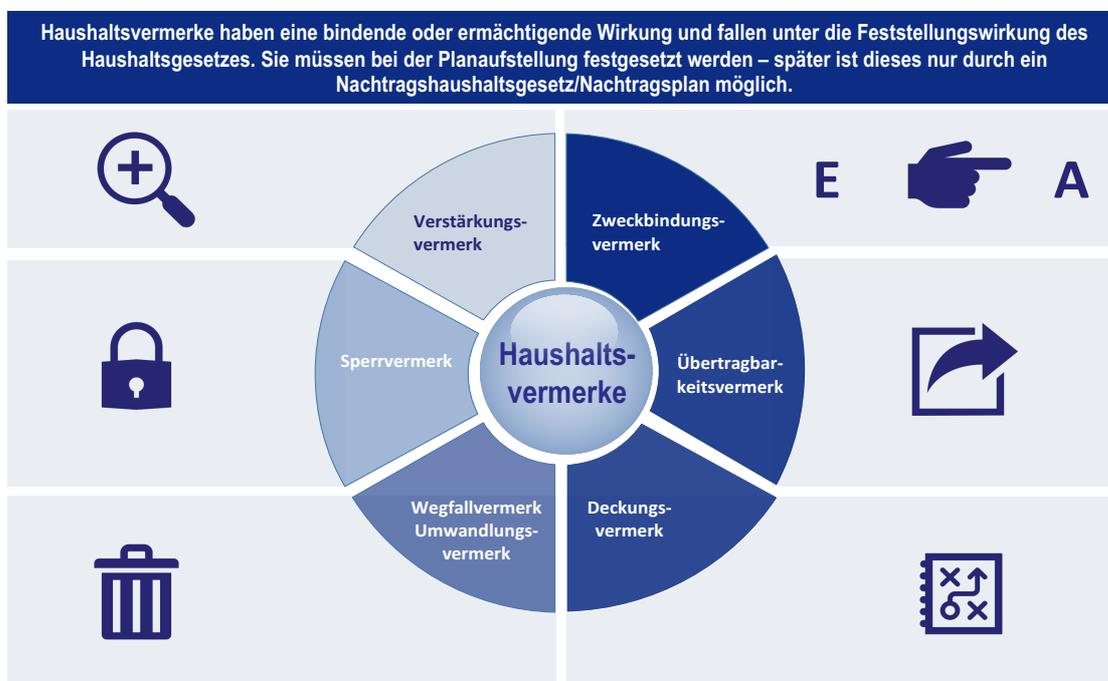


Abbildung 27: Haushaltsvermerke nach LHO

6.1 Zweckbindungsvermerk

Der Gesamtdeckungsgrundsatz gem. § 8 LHO regelt, dass alle Einnahmen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Sind Einnahmen jedoch für bestimmte Zwecke bestimmt, scheiden sie aus der Gesamtdeckung aus. Dieser Umstand kann sich aus Gesetzen oder aus der Natur der Einnahmen (z.B. Spenden oder Schenkungen) ergeben. Bei echter Zweckbindung ist gem. Nr. 1.3 AV § 8 LHO ein Zweckbindungsvermerk bei dem betreffenden Einnahmetitel auszubringen. Ein solcher Zweckbindungsvermerk hat ausschließlichen Charakter – die Einnahmen stehen nur für Ausgaben in den genannten Titeln zur Verfügung. Ggf. ist in den Erläuterungen auf die Einzelzwecke, die Höhe und Herkunft der Einnahmen darzustellen. Die Titelkennziffern für zweckgebundene Einnahmen sind gem. Nr. 5.1 Abs. 3 HtR mit xxx90 bis xxx99 zu kennzeichnen.

Nachfolgend sind die Muster 20 und 21 HtR abgebildet, die die unterschiedlichen Möglichkeiten eines Zweckbindungsvermerks darstellen.

Muster 20: Zweckbindungsvermerk (Zuwendungen für einen Verwendungszweck, Nr. 7.6 Abs. 3)

- Zuwendungen werden erwartet für [Zweck] von [Zuwendungsgeber].
- **Zweckbindungsvermerk:**
- Die Einnahmen sind zweckgebunden für Ausgaben bei Titel [Kennzahl]

Muster 21: Zweckbindungsvermerk (Zuwendungen für mehrere Verwendungszwecke, Nr. 7.6 Abs. 3)

- Zuwendungen werden erwartet
- für [Zweck]
- von [Zuwendungsgeber] i. H. v. [Betrag] €
- von [Zuwendungsgeber] i. H. v. [Betrag] €
- für [Zweck]
- von [Zuwendungsgeber] i. H. v. [Betrag] €
- Summe.....[Betrag] €
- **Zweckbindungsvermerk:**
- Die Einnahmen sind zweckgebunden für Ausgaben bei
- Titel [Kennzahl] i. H. v. [Betrag] €
- Titel [Kennzahl] i. H. v. [Betrag] €.

Abbildung 28: Zweckbindungsvermerk gem. Muster 20 und 21 HtR

6.2 Übertragbarkeitsvermerk

Der Grundsatz der Jährlichkeit gem. § 2 LHO wird durch die Möglichkeit der Übertragbarkeit von Ausgaben durchbrochen. Grundsätzlich gelten nicht bis zum Jahresschluss verausgabte Haushaltsmittel als erspart. Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind gem. § 19 Satz 1 LHO gesetzlich übertragbar. Andere Ausgaben können gem. § 19 Satz 2 LHO für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.¹³⁷ Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist mit der Beantragung des Haushaltsvermerks zu begründen. Im Schrifttum wird z.T. die Auffassung vertreten, dass wegen des gem. §§ 7 und 34 LHO ohnehin geltenden Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes keine allzu strengen Voraussetzungen angestellt werden sollten.¹³⁸ Letztlich kann mit einem Übertragbarkeitsvermerk dem „Dezemberfieber“ entgegengewirkt werden. Die Übertragbarkeit ist für den Haushaltsvollzug in § 45 LHO geregelt.

Nachfolgend ist das Muster 18 HtR abgebildet, das die unterschiedlichen Möglichkeiten eines Übertragbarkeitsvermerks darstellt.

Muster 18: Übertragbarkeitsvermerk (Nr. 7.4)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">➤ Übertragbarkeitsvermerk:
Die Ausgaben sind übertragbar.➤ Übertragbarkeitsvermerk:
Die Ausgaben sind übertragbar i. H. v. [Betrag] €. |
|---|

Abbildung 29: Übertragbarkeitsvermerk gem. Muster 18 HtR

¹³⁷ Zur Entwicklung der Norm im Zuge des Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetzes vgl. Gröpl (1998).

¹³⁸ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 29 zu § 19 BHO.

6.3 Deckungsvermerk

Gem. § 17 Abs. 1 LHO sind die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Gem. § 45 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden (Haushaltsgrundsatz Einzelveranschlagung und Einzelnachweis). Damit soll verhindert werden, dass die Verwaltung im Haushaltsvollzug die Haushaltsmittel für andere als die im Haushaltsplan veranschlagten Zwecke verwendet. Da jedoch kein Haushaltsplan so ausgeführt werden kann, wie er vom Abgeordnetenhaus beschlossen wurde, sind Flexibilisierungsinstrumente notwendig. Dadurch kann der Haushaltsvollzug an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden.

Das wichtigste Instrument ist dabei die Deckungsfähigkeit von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gem. § 20 LHO. Gem. Nr. 1 AV zu § 20 ist die Deckungsfähigkeit die Möglichkeit, bei einem Ansatz höhere Ausgaben als veranschlagt auf Grund von Einsparungen bei anderen Ansätzen zu leisten. Da die Deckungsfähigkeit durch den Austausch von Ermächtigungen die Steuerung der Haushaltswirtschaft durch das Parlament erschwert, bedarf es einer parlamentarischen Entscheidung.¹³⁹ Die Deckungsfähigkeit gilt entweder gesetzlich (§ 20 Abs. 1 LHO¹⁴⁰) oder durch Ausbringung eines Deckungsvermerks (§ 20 Abs. 2 LHO). Ein Deckungsvermerk über die einseitige oder gegenseitige Deckungsfähigkeit darf ausgebracht werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang kann gem. Nr. 2 AV § 20 LHO angenommen werden, wenn die Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen der Erfüllung ähnlicher oder verwandter Zwecke dienen. Eine Förderung der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung kann gem. Nr. 4 AV § 20 LHO angenommen werden, wenn die Deckungsfähigkeit geeignet

¹³⁹ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 9 § 20 BHO.

¹⁴⁰ Ggf. Einschränkungen durch das jeweilige Haushaltsgesetz beachten

ist, zu einer Verbesserung des kameralen Ergebnisses beizutragen oder ein flexibleres Verwaltungshandeln zu ermöglichen.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt werden (z.B. Verfügungsmittel, Sondermittel), sind gem. § 20 Abs. 3 LHO nicht deckungsfähig und können auch nicht für deckungsfähig erklärt werden.

Die Umsetzung der Deckungsfähigkeit ist in § 46 LHO geregelt. Danach dürfen deckungsfähige Ausgaben, so lange sie verfügbar sind, nach Maßgabe des § 20 Abs. 1 oder des Deckungsvermerks zugunsten einer anderen Ausgabe verwendet werden.

Nachfolgend ist das Muster 19 HtR abgebildet, das die unterschiedlichen Möglichkeiten eines Deckungsvermerks darstellt.

Muster 19: Deckungsvermerk (Nr. 7.5)

- **Deckungsvermerk:**
Die Ausgaben der (des) Titel(s) [Kennzahl] / der Hauptgruppen [Kennzahl] - ausgenommen Titel [Kennzahl] - sind nur gegenseitig deckungsfähig.
- **Deckungsvermerk:**
Die Ausgaben der (des) Titel(s) [Kennzahl] sind deckungsberechtigt (empfangenden) / deckungspflichtig (abgebenden) nur gegenüber den Ausgaben der (des) Titel(s) [Kennzahl].
- **Deckungsvermerk:**
Die Ausgaben der (des) Titel(s) [Kennzahl] sind deckungsberechtigt / (empfangenden) deckungspflichtig (abgebenden) nur gegenüber den Ausgaben beim Kapitel [Kennzahl] Titel [Kennzahl]
- **Deckungsvermerk:**
Die Ausgaben der (des) Titel(s) [Kennzahl] / der Hauptgruppen [Kennzahl] - ausgenommen Titel [Kennzahl] - sind nur gegenseitig deckungsfähig, sowie deckungsberechtigt gegenüber Ausgaben [nähere Bezeichnung: z. B.: HGr. oder FM-Ausgaben].
- **Deckungsvermerk:**
Die Ausgaben sind einzelplanübergreifend deckungsfähig mit den Ausgaben des Einzelplans [& Epl] nach Maßgabe der haushaltsrechtlichen Regelungen

Abbildung 30: Deckungsvermerk gem. Muster 19 HtR

6.4 Wegfall-/Umwandlungsvermerk

Gem. § 21 Abs. 1 LHO sind Ausgaben und Stellen als künftig wegfallend zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden. Dazu wird an dem Titel bzw. im Stellenplan ein Wegfallvermerk

ausgebracht. Über Ausgaben, die der Haushaltsplan als künftig wegfallend bezeichnet, darf gem. § 47 Abs. 1 LHO von dem Zeitpunkt an, mit dem die im Haushaltsplan bezeichnete Voraussetzung für den Wegfall erfüllt ist, nicht mehr verfügt werden. Gleiches gilt für Stellen mit Wegfallvermerk. Ausgaben, bei denen die Voraussetzungen für den Wegfall im Vermerk nicht bezeichnet sind, fallen gem. Nr. 1 AV § 47 LHO mit Ablauf des Haushaltsjahres weg.¹⁴¹

Nachfolgend ist das Muster 17 HtR abgebildet, das die unterschiedlichen Möglichkeiten eines Wegfallvermerks darstellt.

Muster 17: Wegfallvermerk (Nr. 7.3 Abs. 1)

- **Wegfallvermerk:**
Die Ausgaben fallen künftig weg.
- **Wegfallvermerk:**
Die Ausgaben fallen am [Datum] / mit Inbetriebnahme der [Objekt] weg.
- **Wegfallvermerk:**
Ausgaben i. H. v. [Betrag] € (für [Verwendungszweck]) fallen künftig / am [Datum] / mit Inbetriebnahme der [Objekt] weg.

Abbildung 31: Wegfallvermerk gem. Muster 17 HtR

Gem. § 21 Abs. 2 LHO sind Planstellen als künftig umzuwandeln zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich in Planstellen einer niedrigeren Besoldungsgruppe oder in Stellen für Arbeitnehmer umgewandelt werden sollen. Gem. Nr. 2 AV § 21 LHO erhalten solche Planstellen einen Umwandlungsvermerk unter Angabe der Art der Stelle und der Besoldungs- oder Entgeltgruppe, in die sie umgewandelt werden. Die Regelungen gelten für Stellen für Arbeitnehmer entsprechend. Die Umsetzung während des Haushaltsjahres ist in § 47 LHO geregelt.

Beispiele für Wegfall- und Umwandlungsvermerke von Planstellen sind in nachfolgendem Muster 23 HtR dargestellt.

¹⁴¹ Vgl. hierzu auch Gröpl (2019): Rdn. 10 und 11 § 21 BHO

Muster 23: Stellenplan für Beamtinnen/Beamte (Nr. 9.7)

Bezeichnung	Besoldungs-/ Entgelt- gruppe	Zahl der Stellen/Beschäftigungspositionen							
		[1. Plan- jahr]	Vermerke		[2. Plan- jahr]	Vermerke		[Vorjahr]	Vermerke
42201 Bezüge der planmäßigen Beamtinnen/Beamten									
Teilplan A									
Senatsdirigent/in	B5	1,000			1,000			1,000	
Leitende(r) Senatsrätin/-rat	B3	0,000			0,000			1,000	
Senatsrätin/-rat	A16	3,000	1,000	(0101)	3,000	1,000	(0101)	4,000	
Leitende/r Vermessungsdirektor/in	A16	1,000			1,000			1,000	
Oberregierungsrätin/-rat	A14	4,000	1,000	(0101)	4,000	1,000	(0101)	4,000	
			1,000	(0131)		1,000	(0131)		
Oberbaurätin/-rat	A14	1,500			1,500			1,500	
Regierungsrätin/-rat	A13	6,000			6,000			5,000	
Oberamtsrätin/-rat	A13S	1,000			1,000			1,000	
Steueramtfrau/-mann	A11	4,000	1,000	(1708)	4,000	1,000	(1708)	4,000	1,000 (1708)
Fachlehrer/in	A10-A12	1,000			1,000			1,000	
Regierungsoberinspektor/in	A10	2,000			2,000			2,000	
Bauinspektor/in	A9	2,250			2,250			2,250	
Amtsinspektor/in mit Amtszulage	A9Z	1,000	1,000	(0325)	1,000	1,000	(0325)	1,000	1,000 (0325)
Zwischensumme:		27,750			27,750			28,750	
(Plan-)Stellen/Beschäftigungspositionen mit Wegfallvermerk (ohne Übernahmeverpflichtung) werden (nachrichtlich) ohne Betrag ausgewiesen – Studierendenwerk									
Regierungsoberinspektor/in	A10	5,000	5,000	(0002)	5,000	5,000	(0002)	5,000	5,000 (0002)
Zwischensumme:		5,000			5,000			5,000	
Teilsomme (Teilplan A):		32,750			32,750			33,750	
Summe:		32,750			32,750			33,750	

Stellenvermerke:

0002 Stelle/Beschäftigungsposition fällt bei Freiwerden weg (ohne Übernahmeverpflichtung).

0101 Stelle ist gesperrt.

0131 Stelle wird wegen Überschreitung der Obergrenzen bei Freiwerden zu einer Stelle für Tarifbeschäftigte (ohne Übernahmeverpflichtung).

0325 Amtszulage nach Fußnote 3 zur BesGr. A 9 BBesO i.d. Überleitungsfassung Berlin

1708 Stelle wird bei Freiwerden zu einer Stelle der BesGr. A 10 (ohne Übernahmeverpflichtung).

Abbildung 32: KU/KW Vermerke Muster 23 HtR

6.5 Sperrvermerk

Gem. § 22 LHO sind Ausgaben, die aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet oder zu deren Lasten noch keine Verpflichtungen eingegangen, sowie Stellen, die zunächst noch nicht besetzt werden sollen, im Haushaltsplan als gesperrt zu bezeichnen. Ein derartiger Sperrvermerk kommt vor allem dann in Betracht, wenn zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsplans noch keine Etatreife vorliegt, aber während des Haushaltsvollzugs voraussichtlich eintreten wird. An einer Etatreife fehlt es z.B., wenn die Höhe eines Ansatzes nicht hinreichend geschätzt werden kann. Sind z.B. für das Folgejahr Fördermittel für ein bestimmtes Projekt zwar beantragt,

aber noch nicht vom Zuwendungsgeber verbindlich bewilligt, würde bei dem entsprechenden Ausgabebetitel ein Sperrvermerk angebracht. Liegt der Zuwendungsbescheid verbindlich vor, kann die Sperre aufgehoben werden.

Von diesem sog. „**einfachen Sperrvermerk**“ ist der „**qualifizierte Sperrvermerk**“ gem. § 22 Satz 2 LHO zu unterscheiden. Bei einem qualifizierten Sperrvermerk ist die Aufhebung des Sperrvermerks von der Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses einzuholen. In den Bezirkshaushaltsplänen kann die Einwilligung der Bezirksverordnetenversammlung oder des Haushaltsausschusses vorgesehen werden.

Nachfolgend ist das Muster 16 HtR abgebildet, das die unterschiedlichen Möglichkeiten eines Sperrvermerks darstellt.

Muster 16: Sperrvermerk (Nr. 7.2 Abs. 1)

➤	Sperrvermerk: Die Ausgaben/Verpflichtungsermächtigungen sind gesperrt.
➤	Sperrvermerk: Die Ausgaben i. H. v. [Betrag] € (für [Verwendungszweck]) sind gesperrt.
➤	Qualifizierter Sperrvermerk (Ergänzung des Satzes): Die Aufhebung der Sperre bedarf der Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses.

Abbildung 33: Sperrvermerk Muster 16 HtR

6.6 Verstärkungsvermerk

Gem. § 8 LHO dienen alle Einnahmen insgesamt zur Deckung aller Ausgaben. Ausnahmen von der Gesamtdeckung sind zulässig, wenn die Mittel zweckgebunden sind oder Ausnahmen im Haushaltsplan zugelassen sind. Die letzte Variante bezeichnet die sog. unechte Zweckbindung, bei der gem. Nr. 1.3 AV § 8 LHO ein Verstärkungsvermerk auszubringen ist. Eine solche Ausnahme ist zulässig, wenn zwischen bestimmten Einnahmen und bestimmten Ausgaben ein enger Zusammenhang besteht und durch die Ausnahme eine wirtschaftliche und sparsame

Verwaltung von Haushaltsmitteln gefördert wird. Die Ausnahmen sind auf Mehreinnahmen zu beschränken.

Nachfolgend ist das Muster 22 HtR abgebildet, das die unterschiedlichen Möglichkeiten eines Verstärkungsvermerks darstellt.

Muster 22: Verstärkungsvermerk (Nr. 7.7 Abs. 1)

- **Verstärkungsvermerk:**
Mehreinnahmen dienen zur Deckung von Mehrausgaben bei Titel *[Kennzahl]*
- **Verstärkungsvermerk:**
Mehreinnahmen dienen zur Deckung von Mehrausgaben bei
Titel *[Kennzahl]* i. H. v. *[Betrag]* €
Titel *[Kennzahl]* i. H. v. *[Betrag]* €.

Abbildung 34: Verstärkungsvermerk Muster 22 HtR

Nachfolgendes Schaubild stellt die Beschreibung der Haushaltsvermerke sowie die rechtlichen Normen als Zusammenfassung dar.

Haushaltsvermerke haben eine bindende oder ermächtigende Wirkung und fallen unter die Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes. Sie müssen bei der Planaufstellung festgesetzt werden – später ist dieses nur durch ein Nachtragshaushaltsgesetz/Nachtragsplan möglich.



Abbildung 35: Zusammenfassung Haushaltsvermerke

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 6:

- **Haushaltsvermerke haben eine bindende oder ermächtigende Wirkung und fallen unter die Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes.**
- **Haushaltsvermerke sind bei der Planaufstellung anzumelden. Während des laufenden Haushaltsjahres können diese nur durch ein Nachtragshaushaltsgesetz aufgenommen werden.**
- **Zweckbindungsvermerk (§§ 8, 17 LHO)**
 - Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung
 - Einnahmen werden durch Zweckbindungsvermerk für bestimmte Ausgaben gekennzeichnet
 - Titelnennziffern xxx90 bis xxxx99
- **Übertragbarkeitsvermerk (§§ 19, 45 LHO)**
 - Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit
 - Gesetzliche Übertragbarkeit für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen
 - Ausbringung eines Übertragbarkeitsvermerks bei anderen Ausgaben möglich
 - Verfahren der Bildung von Haushaltsausgaberesten vgl. § 45 LHO
- **Deckungsvermerk (§§ 20, 46 LHO)**
 - Ausnahme vom Grundsatz der Einzelveranschlagung und Einzelnachweis
 - gesetzliche Deckungsfähigkeit gem. § 20 Abs. 1 LHO (ggf. Einschränkung durch Haushaltsgesetz)
 - Deckungsfähigkeit durch Deckungsvermerk gem. § 20 Abs.2 LHO
 - Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit gem. § 46 LHO
- **Wegfall- und Umwandlungsvermerk (§§ 21, 47 LHO)**
 - Wegfall von Ausgaben und Stellen in folgenden Haushaltsjahren
 - Umwandlung von Planstellen oder Stellen
- **Sperrvermerk (§ 22 LHO)**
 - Ausgaben dürfen aus besonderen Gründen noch nicht geleistet werden
 - Verpflichtungen dürfen aus besonderen Gründen noch nicht in Anspruch genommen werden
 - Stellen, die aus besonderen Gründen noch nicht besetzt werden dürfen
 - Besonderheit „qualifizierter Sperrvermerk“ – Aufhebung durch Hauptausschuss AGH oder BVV
- **Verstärkungsvermerk (§ 8 LHO)**
 - Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung
 - unechte Zweckbindung
 - Mehreinnahmen berechtigten zu entsprechenden Mehrausgaben

7 Bezirkshaushalte und Globalsummen

7.1 Bezirkshaushalte

Gem. Art. 1 Abs. 1 VvB ist Berlin ein deutsches Land und zugleich eine Stadt.¹⁴² Daraus folgt, dass Berlin sowohl eine städtische Gebietskörperschaft als auch ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland ist.¹⁴³ Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen nehmen die Aufgaben gem. Art. 3 Abs. 2 VvB als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr (= Einheitsgemeinde). Daher regelt § 1 AZG, dass in Berlin staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt werden. Auch wenn zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken begrifflich getrennt wird, sind die Bezirke keine Gebietskörperschaften wie Kommunen in Flächenländern. Die Bezirke erfüllen gem. Art. 66 Abs. 2 VvB ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und nehmen dabei regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Gem. § 2 Abs. 1 BezVG sind die Bezirke Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit.¹⁴⁴

Die mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG verbundenen Hoheitsrechte (Gebietshoheit, Planungshoheit, Personalhoheit, Organisationshoheit, Satzungshoheit und Finanzhoheit) gelten damit für die Bezirke nicht vollumfänglich. Für die Finanzhoheit werden den Bezirken allerdings in beschränktem Umfang Sonderrechte eingeräumt.¹⁴⁵ Gem. Art. 85 Abs. 2 VvB wird jedem Bezirk eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Zugleich regelt Art. 72 Abs. 1 VvB, dass die Bezirksverordnetenversammlung den Bezirkshaushaltsplan beschließt. Die Bezirkshaushaltspläne bedürfen zu ihrer Wirksamkeit allerdings der Aufnahme in das Haushaltsgesetz und damit eines Beschlusses des Abgeordnetenhauses. Die Haushaltspläne der Bezirke sind Bestandteil des Haushaltsplans von Berlin und

¹⁴² Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. Musil/Kirchner (2012): S. 7 ff.

¹⁴³ Vgl. Musil/Kirchner (2012): S. 1; Heuer (2012): S. 8.

¹⁴⁴ Zur Frage der Anwendbarkeit von Art. 28 Abs. 2 GG auf die Berliner Bezirke vgl. Musil/Kirchner (2012): Seite 18 ff.

¹⁴⁵ Zur Bedeutung der Bezirkshaushalte vgl. Heuer (2012): S. 8 ff.

werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes erfasst (Nr. 1 AV § 26a LHO).

Die Bezirkshaushaltspläne enthalten gem. Nr. 3 AV § 26a LHO die bei der Wahrnehmung der Bezirksaufgaben entstehenden Einnahmen, die dazu erforderlichen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie die Globalsummen und die sich aus der Abwicklung der Vorjahresergebnisse ergebenden Einnahmen (Überschüsse) oder Ausgaben (Ausgaben zur Deckung eines Fehlbetrags).

Gem. § 4 BezVG ist der Bezirk im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Ausführung des Bezirkshaushaltsplans verantwortlich. Gem. Nr. 2 AV § 26a LHO sind die Haushaltspläne bei der Ausführung so zu steuern, dass das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben gewahrt bleibt und sich aus dem Abschluss des jeweiligen Bezirkshaushaltsplans nur solche Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre ergeben, die durch Globalsummen nach Maßgabe der vom Senat beschlossenen Finanzplanung abzüglich angemessener Einsparpotentiale gedeckt werden können. Für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans gelten daher teilweise besondere Regelungen. Zum Aufstellungsverfahren der Bezirkshaushalte vgl. Kapitel 8.3.

7.2 Globalsummen

Da die Bezirke keine Kommunen sind, finden die Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich gem. Art. 106 Abs. 7 GG¹⁴⁶ keine Anwendung. Gem. Art. 85 Abs. 2 VvB wird jedem Bezirk eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen.

¹⁴⁶ Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet die (Flächen)Länder dazu, von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Hundertsatz an die Gemeinden und Gemeindeverbände zu leisten -vgl. dazu beispielsweise das Finanzausgleichsgesetz Brandenburg. Darüber hinaus können die Länder bestimmen, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließt.

Gem. § 26 a Abs. 2 LHO sind bei der Bemessung der Globalsummen unter Beachtung des Art. 85 Abs. 2 VvB der Umfang der Bezirksaufgaben und die eigenen Einnahmemöglichkeiten zugrunde zu legen. Übergeordnete Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat sowie die Deckungsmöglichkeiten des Gesamthaushalts sind zu berücksichtigen.¹⁴⁷

Die Ermittlung der Globalsumme erfolgt in der Anfangsphase nach kameralen Modellen, wobei zwischen Personal- und Sachausgaben unterschieden wurde. Seit dem Jahr 2001 wurde das Verfahren schrittweise durch eine outputorientierte Budgetierung abgelöst.¹⁴⁸

Vor der Globalsummenbemessung wird die Höhe der insgesamt verfügbaren Haushaltsmittel (Bezirksplafond) von der Senatsverwaltung für Finanzen aus der Finanzplanung abgeleitet. Die Bildung des Bezirksplafonds orientiert sich am aufgabenbezogenen Finanzbedarf der Bezirke, deren Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung und Effizienzverbesserung sowie der Gesamthaushaltslage des Landes Berlins (Nr. 5 AV § 26 a LHO).

Grundlage für die Ermittlung der Globalsummen der Bezirke sind die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung und der Haushaltswirtschaft des vorletzten Haushaltsjahres. Die Vorgabe der Globalsumme für jeden Bezirk setzt sich insbesondere aus folgenden Teilsummen zusammen:

- dem Produktsammenbudget,
- der Teilsomme für die sonstigen Transferausgaben (T-Teil und Z-Teil),
- der Teilsomme für die Investitionsausgaben,
- der Einnahmenvorgabe.

¹⁴⁷ Bis zur Verwaltungsreform 1994 haben die Bezirke nur ihren Finanzbedarf angemeldet, der anschließend in klassischen Einwendungsverhandlungen mit dem Senat geführt wurden. Vgl. dazu Heuer (2012): S. 37; Heuer (2013): S. 3 ff.

¹⁴⁸ Vgl. Minthe (2004): S. 613.

Das **Produktsummenbudget** („Berliner Budgetierung“) setzt auf extern erbrachten Dienstleistungen auf, da es sich hier um tatsächlich budgetierbare Produkte handelt. Dafür wird im Haushaltsvollzug neben der kameralen Buchung die Kosten- und Leistungsrechnung gebucht (Zusatzkontierung). Die Produkte können damit Auskunft über Mengen, Kosten und Erträge liefern. Da die Daten über alle 12 Bezirke erhoben werden, ergibt sich ein Überblick über die in den jeweiligen Bezirken bestehenden Preise.¹⁴⁹ Wegen der einheitlich definierten Verwaltungsprodukte bieten die Bezirke eine gute Voraussetzung für einen verwaltungsübergreifenden Benchmark.¹⁵⁰

Für die Berechnung der einzelnen Budgets wird gem. Nr. 6.4 AV § 26a LHO für jedes Produkt ein einheitlicher Zuweisungspreis ermittelt. Basis dafür ist ein produktbezogener Kostenvergleich zwischen den Bezirken. Nachfolgendes Beispiel ist aus der Broschüre der Senatsverwaltung für Finanzen „Was kostet wo wieviel“¹⁵¹ entnommen und betrifft die An-, Ab- und Ummeldung im Einwohnermeldewesen. Die Grafik zeigt Unterschiede zwischen den 12 Bezirken. Der Standardpreis, der für die Ermittlung des Produktsummenbudgets herangezogen wird, ist dabei nicht der bezirksindividuelle Preis, sondern der Median¹⁵² der Stückkosten des vorletzten Jahres. Der Median liegt in nachfolgendem Beispiel bei 23,91 Euro. Bezirke, die niedrigere Kosten aufweisen, erhalten den Median und können die übersteigenden Mittel im Bezirkshaushalt anders einsetzen. Bezirke, die höhere Kosten aufweisen, erhalten ebenfalls den Median und müssen jedoch die nicht gedeckten Kosten aus dem Bezirkshaushalt anderweitig aufbringen. Es handelt sich also um einen produktbezogenen Benchmark zwischen den 12 Bezirken, der integraler Bestandteil

¹⁴⁹ Vgl. Griewald (2018): S. 6.

¹⁵⁰ Vgl. Minthe (2004): S. 614.

¹⁵¹ Es lohnt sich zum Gesamtverständnis, die Broschüre auch hinsichtlich des inhaltlichen Ansatzes zu lesen. Dadurch kann sich ein besserer Überblick über die „Berliner Budgetierung“ ergeben.

¹⁵² Der Median ist der Wert, der in der Mitte einer Datenverteilung liegt. Die eine Hälfte der erhobenen Daten ist kleiner – die andere Hälfte größer als der Median. Bei einer geraden Anzahl von Individualdaten ist der Median die Hälfte der Summe der beiden in der Mitte liegenden Werte. (vgl. <https://de.statista.com/statistik/lexikon/definition/85/median/>).

der „Berliner Budgetierung“ ist.¹⁵³ Damit sollen Anreize für mehr Wirtschaftlichkeit und Qualität gesetzt werden.¹⁵⁴

Was kostet...

... die An-, Ab- oder Ummeldung einer Einwohnerin bzw. eines Einwohners ?

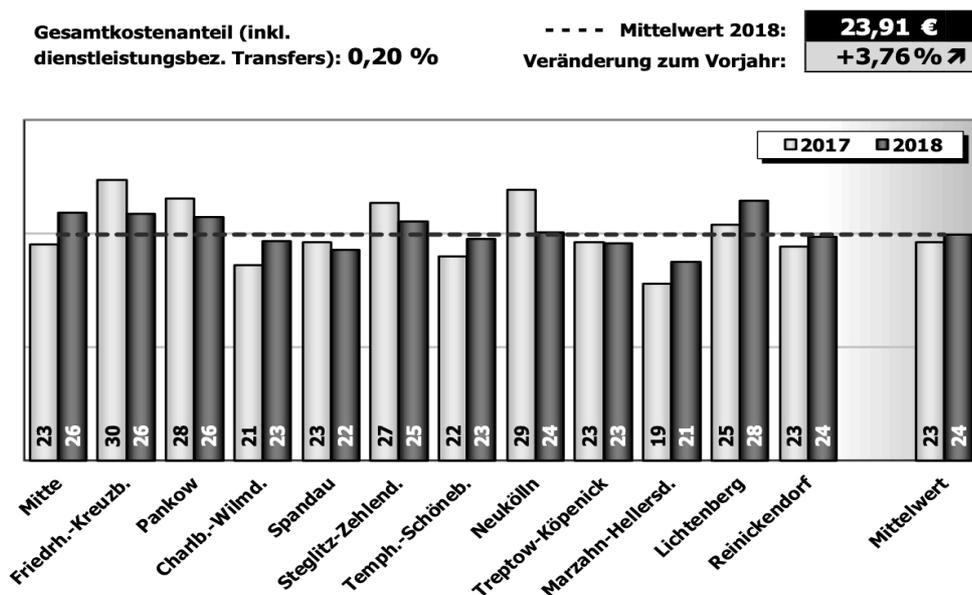


Abbildung 36: Kosten der An-, Ab- oder Ummeldung¹⁵⁵

Die Teilsumme für **Transferausgaben** betrifft insbesondere Zahlungen an Einzelpersonen, denen ein rechtlicher Anspruch zugrunde liegt. Darunter fallen z.B. Kosten der Unterkunft für ALG II Beziehende, Grundsicherung im Alter, Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz..

Die Teilsumme **Investitionsausgaben** beinhaltet objektbezogene Zuweisungen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten innerhalb des Gesamtinvestitionsplafonds nach überbezirklicher Schwerpunktsetzung sowie einer pauschalen Zuweisung in

¹⁵³ Vgl. Minthe (2004): S. 614.

¹⁵⁴ Vgl. Griewald (2018): S. 8.

¹⁵⁵ Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen (2019): S. 21.

bezirklicher Eigenverantwortung.¹⁵⁶ Bei der Veranschlagung von Investitionsausgaben darf die Teilsumme für Investitionsausgaben gem. Nr. 4.2 AV § 26a LHO nicht ohne vorherige Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen unterschritten werden.

Die so ermittelte Globalsumme wird um eine **Einnahmenvorgabe** reduziert, da die Bezirke auch Empfänger von Einnahmen sind und es ansonsten zu einer Doppelfinanzierung kommen würde. Konkret handelt es sich hierbei um Einnahmen, die mit den Verwaltungs- und Transferausgaben zusammenhängen.¹⁵⁷

Eine **Änderung der Globalsummen** ist gem. Nr. 9 AV § 26a LHO möglich, wenn sich im Rahmen der Haushaltswirtschaft herausstellt, dass die bei der Berechnung der Zuweisungen unterstellten Grundannahmen eine wesentliche Veränderung erfahren haben und bei rechtzeitiger Kenntnis dieser Umstände die Zuweisungen an die Bezirke anders berechnet worden wären (Basiskorrektur).

Die Globalsummenermittlung und -verteilung stellt ein komplexes System dar, das zudem große Schnittmengen zur öffentlichen Betriebswirtschaftslehre und der Kosten- und Leistungsrechnung hat. Das Thema ist hier nur cursorisch beschrieben und dargestellt, um die Bedeutung der Globalsummen nachvollziehen zu können. Zur Vertiefung sind folgende Quellen empfehlenswert:

- **Bögel (2012):** Anreize bei der Budgetierung: Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung?
- **Heuer (2013):** Die Budgetierung der Bezirkshaushalte – über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse und Probleme des Systems der Finanzierung der Berliner Bezirke
- **Minthe (2004):** Die Berliner Budgetierung: Politische Steuerung über Produkte, Ziele und Budgets

¹⁵⁶ Vgl. Griewald (2018): S. 4.

¹⁵⁷ Vgl. Griewald (2018): S. 4.

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 7:

- Berlin ist eine Einheitsgemeinde – es wird nicht zwischen staatlicher und kommunaler Ebene unterschieden.
- Die Bezirke erfüllen gem. Art. 66 Abs. 2 VvB ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und nehmen dabei regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr.
- Die Bezirke stellen eigene Bezirkshaushaltspläne auf und erhalten gem. § 26a LHO eine Globalsummenzuweisung.
- Die von den Bezirksverordnetenversammlungen beschlossenen Haushaltspläne bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Festsetzung durch das vom Abgeordnetenhaus beschlossene Haushaltsgesetz.
- Gem. § 26 a Abs. 2 LHO sind bei der Bemessung der Globalsummen unter Beachtung des Art. 85 Abs. 2 VvB der Umfang der Bezirksaufgaben und die eigenen Einnahmemöglichkeiten zugrunde zu legen.
- Vor der Globalsummenbemessung wird die Höhe der insgesamt verfügbaren Haushaltsmittel (Bezirksplafond) von der Senatsverwaltung für Finanzen aus der Finanzplanung abgeleitet.
- Die Vorgabe der Globalsummen für jeden Bezirk setzt sich insbesondere aus folgenden Teilsummen zusammen:
 - Produktsummenbudget
 - Teilsomme für die sonstigen Transferausgaben
 - Teilsomme für Investitionsausgaben
 - Einnahmenvorgabe.
- Das Produktsummenbudget (=Berliner Budgetierung) basiert auf den durch die Kosten- und Leistungsrechnung ermittelten Kosten für die einzelnen Produkte und ermöglicht dadurch einen Benchmark über die 12 Bezirke. Zugewiesen wird der Median der ermittelten Kosten.
- Eine Änderung der Globalsummen ist während des Haushaltsjahres möglich, wenn wesentliche Veränderungen eingetreten sind (Basiskorrektur).

8 Aufstellungsverfahren des Haushaltsplans

Nachdem Aufbau und Struktur des Haushaltsplans sowie die Haushaltsgrundsätze und -vermerke dargestellt wurden, befasst sich das folgende Kapitel mit dem Aufstellungsverfahren des Haushaltsplans (§§ 27-30 LHO). Dazu werden zunächst allgemeine Regelungen zur Anmeldung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen vorgestellt. Anschließend wird das eigentliche Verfahren der Aufstellung des Haushaltsplans in der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen sowie der Beschluss über das Haushaltsgesetz beschrieben. Damit wird die erste Phase des Haushaltskreislaufs abgeschlossen.

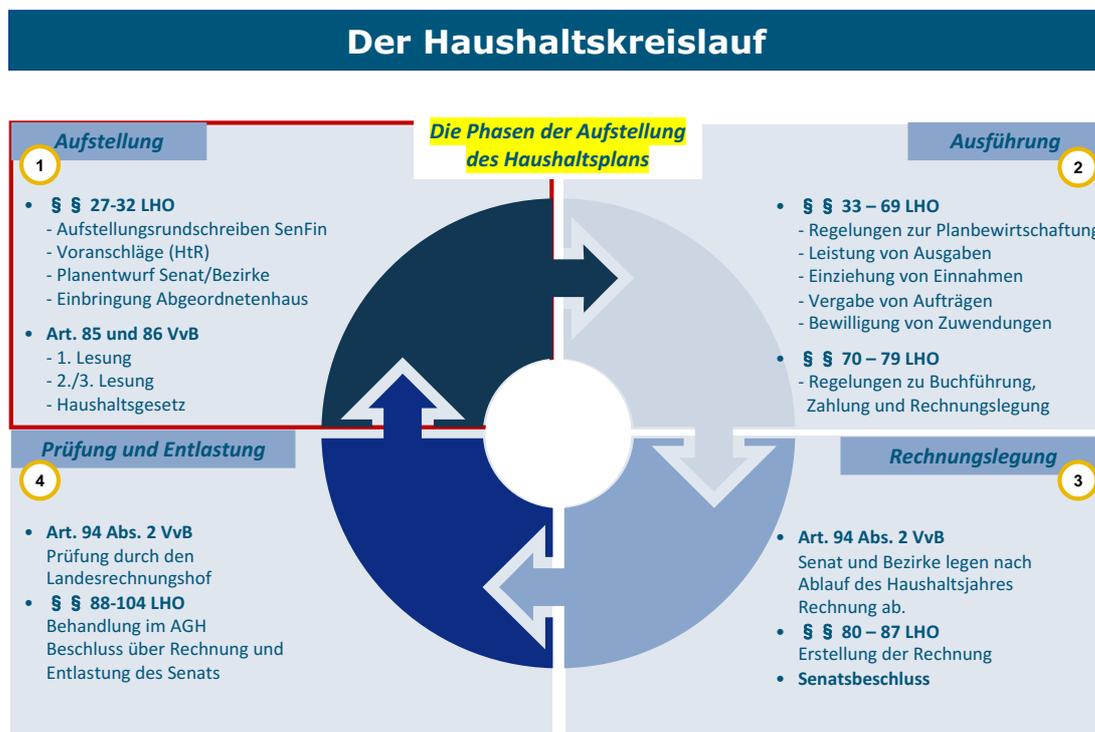


Abbildung 37: Aufstellungsphase des Haushaltsplans

8.1 Allgemeine Regeln zur Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben

Der Haushaltsplan kann von der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. den Serviceeinheiten Finanzen der Bezirke nicht ohne Hilfe aller mittelbewirtschaftenden Stellen aufgestellt werden. Es handelt sich um einen haushaltswirtschaftlichen Willensbildungsprozess, der innerhalb der Verwaltung von unten nach oben läuft.¹⁵⁸

Gem. § 27 Abs. 1 LHO wird der Haushaltsplan auf der Grundlage der von zuständigen Stellen erstellten **Voranschläge** aufgestellt. Die Voranschläge sind gem. Nr. 1.2 AV § 27 LHO auf der Grundlage des Haushaltsplans für das Vorjahr aufzustellen, soweit sich aus dem Aufstellungs Rundschreiben oder aus der Natur der Sache nichts anderes ergibt.

Bei der Erstellung der Voranschläge ist gem. Nr. 13.1 HtR aufgabenkritisch zu prüfen, ob der Zweck und die daraus resultierenden Haushaltsbelastungen rechtlich notwendig oder verhältnismäßig zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen sind und daher dem Grunde und der Höhe nach alternativlos geleistet werden müssen. Dazu müssen die Voranschläge mit entsprechenden Begründungen versehen werden.

Bei der Erstellung der Voranschläge ist weiter auf die **Rundungsvorschriften** gem. Nr. 13.5 HtR zu achten. Danach sind Ansätze von mehr als 100.000 Euro sowie alle Investitionsausgaben auf volle 1.000 Euro, alle übrigen Ansätze auf volle 100 Euro aufzurunden.

Die **Einrichtung neuer Titel** oder Änderungen von Kennzahlen und Bezeichnungen bedarf gem. Nr. 5.4 HtR der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen. Die Notwendigkeit ist sachlich zu begründen.

Sonstige Einnahmen der Gruppe 119 von weniger als 1.000 Euro je Entstehungsgrund sind gem. Nr. 13.9 HtR regelmäßig beim Titel 11979 „**Verschiedene Einnahmen**“ zu veranschlagen. Ausgaben der Obergruppen 51 bis 54 von weniger als 1.000 Euro je

¹⁵⁸ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 6 § 27 BHO.

Einzelzweck sind regelmäßig beim Titel 54079 „**Verschiedene Ausgaben**“ zu veranschlagen.

Interne Verrechnungen zwischen Kapiteln oder Einzelplänen werden gem. 13.7 HtR nur in Ausnahmefällen vorgenommen. Eigentlich müssten auch derartige Buchungsvorgänge unter Anwendung des Haushaltsgrundsatzes der Vollständigkeit in den Haushaltsplan aufgenommen werden. Das würde den Umfang des Haushaltsplans allerdings aufblähen und zu einem kaum vertretbaren Verrechnungs- und Verwaltungsaufwand führen.¹⁵⁹ Unbedingt notwendig sind interne Verrechnungen gem. Nr. 13.7 HtR in folgenden Fällen:

- Bei Kapiteln, an deren Finanzierung andere beteiligt sind.
- In Einzelfällen auf Grund von Verwaltungsvorschriften.
- Auf Grund besonderer Entscheidungen der Senatsverwaltung für Finanzen.

Die **Personalausgaben** (Dienstbezüge, Bezüge und Entgelte) sind gem. Nr. 4 AV § 17 LHO sowie Nr. 8.1 HtR grundsätzlich auf Basis von Ist-Ausgaben des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres zu errechnen. Dabei wird mit Durchschnittswerten je Besoldungsgruppe oder Entgeltstufe gearbeitet. Die Einzelheiten und mögliche Steigerungssätze werden im Aufstellungs Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilt. Grundlage für die Anmeldung der Personalausgaben sind die im Stellenplan ausgewiesenen Stellen der planmäßigen Dienstkräfte nach Zahl, Art und Gruppe mit den jeweils ausgebrachten Stellenvermerken. Dabei werden folgende Begriffe verwendet:

- **Planstellen** für Beamtinnen und Beamte
- **Stellen** für Tarifbeschäftigte
- **Beschäftigungspositionen (nicht planmäßige Dienstkräfte)**
 - für vorübergehend Beschäftigte (unter 5 Jahren) vgl. Nr. 3.2 AV § 17 LHO
 - für Auszubildende sowie Anwärter und Anwärterinnen (Nr. 6 AV § 17 LHO).

¹⁵⁹ Vgl. Behnke/Brombosch/Spatz (2020): S. 73.

Ausgaben für freie Mitarbeiter dürfen gem. Nr. 7 AV § 17 LHO nur für Zahlungen an Einzelpersonen veranschlagt werden, die mit Berlin einen unabhängigen Dienst- oder Werkvertrag geschlossen haben. Beispielsweise sind die Lehrbeauftragten an der Hochschule für Wirtschaft und Recht zu nennen. Diese erhalten auf Grundlage eines geschlossenen Vertrages Honorare für Vorlesungen oder die Abnahme von Prüfungen nach den Richtlinien der Hochschule. Hinsichtlich der Anmeldung von **Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen** wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.3.6 verwiesen.

8.2 Aufstellungsverfahren in der Hauptverwaltung

Ausgangspunkt des Verfahrens ist das Aufstellungsrundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen.¹⁶⁰ Dieses enthält die Terminplanung für das Verfahren und konkrete Hinweise für die Erstellung der Voranschläge. Die Senatsverwaltung für Finanzen bestimmt gem. Nr. 3 AV § 27 LHO die Form und die Anzahl der ihr zu übersendenden Voranschläge. Sie kann die Unterlagen und Übersichten verlangen, die zur Prüfung der Voranschläge erforderlich sind.

Das bedeutet, dass für jeden Einzelplan der Hauptverwaltung die Voranschläge erstellt werden. Der Erstellung dieser Voranschläge gehen intensive Beratungen innerhalb der einzelnen Senatsverwaltungen und ihren nachgeordneten Behörden voraus. Dafür ist der/die jeweilige Beauftragte für den Haushalt (§ 9 LHO) verantwortlich. Die Voranschläge sowie die Entwürfe der Stellenpläne/Beschäftigungsplanungen einschließlich aller zur Prüfung ggf. zusätzlich verlangten Unterlagen oder Übersichten je Einzelplan sind der Senatsverwaltung für Finanzen zu übersenden (§ 28 Abs. 1 LHO, Nr. 15.1 HtR).

Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft die Voranschläge formal und inhaltlich, insbesondere ihre Begründungen und Erläuterungen, die Übereinstimmung mit den Finanzplanungswerten sowie anderen Vorgaben oder Feststellungen des

¹⁶⁰ Das Aufstellungsrundschreiben für den Doppelhaushalt 2020/21 ist im Finanzwirtschaftsmodul in Moodle hinterlegt.

Abgeordnetenhauses, des Senats oder des Rechnungshofs. Da die eingereichten Voranschläge in der Regel die Höhe der zur Verfügung stehenden Einnahmen des Haushaltsplans übersteigen, folgen der Bedarfsanmeldung die Haushaltsnachverhandlungen. Dabei verhandeln i.d.R. die Haushaltsreferatsleiter der jeweiligen Senatsverwaltungen mit den sog. „Spiegelreferaten“ der Senatsverwaltung für Finanzen.¹⁶¹ Ggf. sind im weiteren Verlauf die Hierarchieebenen der Abteilungsleiter, Staatssekretäre oder Senatoren einzubeziehen. Die Voranschläge können gem. § 28 Abs. 1 Satz 2 LHO nach Benehmen mit den beteiligten Stellen geändert werden. Benehmen bedeutet hierbei nicht, dass die Beteiligten den vorgenommenen Änderungen zustimmen müssen. Der verwaltungsrechtliche Begriff „Benehmen“ erfordert nur eine Anhörung, aber kein Einverständnis.¹⁶² Änderungen der Voranschläge des Präsidenten des Abgeordnetenhauses, des Rechnungshofs und des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bedürfen hingegen gem. § 28 Abs. 2 LHO des Einvernehmens der Präsidenten oder des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Der Senat unterrichtet gem. § 29 Abs. 3 Satz 1 LHO das Abgeordnetenhaus, wenn er Änderungen in den Einzelplänen des Abgeordnetenhauses, des Rechnungshofs oder des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit für erforderlich hält.

Die Senatsverwaltung für Finanzen stellt daraufhin den Entwurf des Haushaltsplans für die Hauptverwaltung auf. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes wird mit dem Entwurf des Haushaltsplans (ohne Bezirkshaushalte) gem. § 29 Abs. 1 LHO vom Senat beschlossen. Sind in den Haushaltsnachverhandlungen strittige Punkte verblieben (Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen oder Haushaltsvermerke, die die Senatsverwaltung für Finanzen nicht in den Entwurf des Haushaltsplans aufgenommen hat), unterliegen diese gem. § 29 Abs. 2 LHO auf Antrag des zuständigen Mitglieds des Senats der Beschlussfassung des Senats, wenn es sich um Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher Bedeutung handelt. Die Einwendungen zu einzelnen Festsetzungen sind gem. Nr. 16.2 HtR hinreichend zu begründen und form- und fristgerecht zu erheben. Eine hinreichende Begründung der

¹⁶¹ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 6 § 28 BHO.

¹⁶² Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 8 § 28 BHO.

grundsätzlichen oder erheblichen finanziellen Bedeutung muss regelmäßig auch die Einhaltung der Veranschlagungsgrenzen dokumentieren. Die Einwendungen können sich auf einzelne Titel oder aufgrund eines Sachzusammenhangs auf abgegrenzte Veranschlagungsbereiche beziehen und sollen mit einem Gegenfinanzierungsvorschlag verbunden werden. Sie müssen damit verbunden werden, wenn die Voranschläge einzeln oder in der Summe von den Finanzplanungswerten oder von entsprechenden anderen Beschlüssen abweichen. Entscheidet der Senat gegen oder ohne die Stimme des Senators für Finanzen, so steht diesem gemäß § 29 Abs. 2 Satz 3 LHO ein Widerspruchsrecht¹⁶³ zu.

Der sodann vom Senat beschlossene Entwurf des Haushaltsgesetzes ist mit dem Entwurf des Haushaltsplans gem. § 30 LHO vor Beginn des Haushaltsjahres beim Abgeordnetenhaus einzubringen. Dieses erfolgt in der Regel in der ersten Sitzung des Abgeordnetenhauses im September (= auch Vorherigkeitsprinzip). Mit dieser Fristenregelung soll sichergestellt werden, dass das Haushaltsgesetz mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf parlamentarisch beraten und noch im alten Haushaltsjahr beschlossen und verkündet werden kann.

8.3 Aufstellungsverfahren in den Bezirken

Ausgangspunkt der Haushaltsplanung in den Bezirken ist die Zuweisung der Globalsummen gem. § 26 a LHO. Das Aufstellungs Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen ist hinsichtlich der Termine verbindlich. Intern wird die Globalsummenzuweisung auf die Einzelpläne und Ämter eigenständig verteilt (sog. Eckwertebeschluss). Anschließend erfolgt eine titelscharfe Untersetzung in den jeweiligen Organisationseinheiten. Danach erfolgt die Revision durch die Serviceeinheit Finanzen. Daran schließt sich die Erstellung des Planentwurfs sowie die Beschlussfassung durch das Bezirksamt gem. § 36 Abs. 2 a BezVG an. Die

¹⁶³ Vgl. § 16 der Geschäftsordnung des Senats von Berlin vom 26.9.2006, zuletzt geändert am 13.3.2020 (<https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/geschaeftsordnung/>).

Beschlussfassung über den Bezirkshaushaltsplan obliegt gem. § 12 Abs. 2 Nr. 1 BezVG der Bezirksverordnetenversammlung.¹⁶⁴

Der beschlossene Bezirkshaushaltsplan wird sowohl der Senatsverwaltung für Finanzen als auch dem Abgeordnetenhaus übersandt. Gem. AV zu § 29 LHO achtet die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Prüfung der Bezirkshaushaltspläne (sog. Nachschau) darauf, ob die Globalsummen eingehalten, die Haushaltspläne ausgeglichen und Rechtsvorschriften sowie Auflagen und Leitlinien beachtet worden sind. Änderungen in den Bezirkshaushaltsplänen werden dabei nicht vorgenommen. Das Abgeordnetenhaus wird über das Ergebnis der Prüfung mit einem Nachschaubericht gem. § 29 Abs. 3 Satz 2 LHO unterrichtet. In dem Nachschaubericht werden auch die von der Senatsverwaltung für Finanzen ggf. für erforderlich gehaltenen Änderungen an einzelnen Bezirkshaushaltsplänen mitgeteilt.

8.4 Parlamentarisches Verfahren und Beschlussfassung Haushaltsgesetz

Der vom Senat beschlossene Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans wird vom Abgeordnetenhaus nach den Regelungen der Art. 59 ff VvB sowie der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses behandelt.

Gem. Art. 59 Abs. 4 VvB muss jedes Gesetz mindestens in zwei Lesungen im Abgeordnetenhaus beraten werden. Zwischen beiden Lesungen soll im Allgemeinen eine Vorberatung in dem zuständigen Ausschuss erfolgen. Die erste Lesung beschränkt sich gem. § 31 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses auf eine allgemeine Beratung der Grundsätze der Gesetzesvorlage. In der Regel bringt der Senator für Finanzen den Haushalt in einer Rede vor dem Abgeordnetenhaus ein und erläutert die Eckpunkte der Vorlage. Daran schließt sich die Überweisung der Vorlage im Hauptausschuss (vgl. § 36 Geschäftsordnung Abgeordnetenhaus)¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Vgl. Musil/Kirchner (2012): S. 237.

¹⁶⁵ Aufgaben und Arbeitsweise des Hauptausschusses siehe <https://www.parlament-berlin.de/de/Das-Parlament/Ausschuesse/Hauptausschuss> (Zugriff am 10.07.2021).

In den Fachausschüssen findet die eigentlich parlamentarische Arbeit statt. Die Bezirkshaushaltspläne werden durch den Hauptausschuss nach erster Behandlung in den Unterausschuss Bezirke überwiesen, wo die Haushaltspläne bezirksweise beraten werden. Hier wird auch der Nachschaubericht der Senatsverwaltung für Finanzen erörtert und eine Beschlussempfehlung für den Hauptausschuss erarbeitet.¹⁶⁶

Nach der Ausschussberatung findet die zweite Lesung im Abgeordnetenhaus statt. Zwischen Einbringung und Beschlussfassung eingetretene Ergänzungen und Änderungen werden gem. § 32 LHO über eine sog. Nachschiebeliste bzw. Ergänzungsvorlage geführt.¹⁶⁷ Der Beschluss über das Haushaltsgesetz findet gem. Art. 60 Abs. 1 VvB mit einfacher Mehrheit statt. Das beschlossene Gesetz wird gem. Art. 60 Abs. 2 VvB vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses ausgefertigt und anschließend binnen zwei Wochen vom Regierenden Bürgermeister verkündet. Das Haushaltsgesetz wird gem. § 2 Satz 2 LHO nur mit dem Gesamtplan im Gesetz- und Verordnungsblatt von Berlin verkündet.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Vgl. Musil/Kirchner (2012): S. 238.

¹⁶⁷ Vgl. Behnke/Brombosch/Spatz (2020): S. 96.

¹⁶⁸ Das Haushaltsgesetz 2020/21 ist im Modul Finanzwirtschaft in Moodle hinterlegt.

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 8:

- Das Aufstellungsverfahren für den Haushaltsplan ist in den §§ 27-30 LHO geregelt.
- Daneben sind die Haushaltstechnischen Richtlinien sowie das Aufstellungsroundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zu beachten.
- **Aufstellungsverfahren Hauptverwaltung**
 - Aufstellungsroundschreiben, Termine und Veranschlagungshinweise
 - Erstellung von Voranschlägen durch Organisationseinheiten (Rolle des BfdH !)
 - Übersendung an die Senatsverwaltung für Finanzen
 - Haushaltsnachverhandlungen
 - Beschluss über den Haushaltsplan und den Entwurf des Haushaltsgesetzes durch den Senat
 - Übersendung an das Abgeordnetenhaus (i.d.R. im September des Vorjahres).
- **Aufstellungsverfahren in den Bezirken**
 - Globalsummenmitteilung an die Bezirke durch die Senatsverwaltung für Finanzen
 - Aufstellungsroundschreiben SenFin und Ergänzungen durch SE Finanzen
 - Eckwertebeschluss
 - anschließend titelscharfe Untersetzung durch die Fachämter
 - Nachschau durch SE Finanzen
 - Erstellung des Entwurfs des Bezirkshaushaltsplans durch das Bezirksamt
 - Beschluss über den Bezirkshaushaltsplan durch die Bezirksverordnetenversammlung
 - Übersendung an Abgeordnetenhaus und Senatsverwaltung für Finanzen
 - Nachschau durch SenFin (aber keine Eingriffe in den Bezirkshaushaltsplan)
 - Beratung und Beschluss über das Haushaltsgesetz.
- **Verfahren im Abgeordnetenhaus**
 - Entwurf des Haushaltsgesetzes erfolgt in mindestens zwei Lesungen
 - Einbringung durch den Senator für Finanzen
 - Parlamentarisches Beratungsverfahren (insb. Hauptausschuss)
 - Bezirkshaushaltspläne werden im Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses beraten
 - Beschluss des Abgeordnetenhauses über das Haushaltsgesetz
 - Ausfertigung und Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt.

9 Ausführung des Haushaltsplans

Das nachfolgende Kapitel befasst sich mit der Ausführung des Haushaltsplans, nachdem dieses vom Abgeordnetenhaus durch das Haushaltsgesetz beschlossen und im Gesetz- und Verordnungsblatt von Berlin veröffentlicht wurde. Grundsätzlich tritt das Haushaltsgesetz am 01.01. des jeweiligen Haushaltsjahres in Kraft. Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind bestimmte Personen (Beauftragter für den Haushalt und Titelverwalter) mit der Umsetzung betraut. Daher ist zu bestimmen, welche Aufgaben und Befugnisse diese Personen haben. Daneben bestehen verschiedene Zuständigkeiten und Handlungsvollmachten für die rechtsgeschäftliche Vertretung des Landes Berlin. Die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln wird durch die Haushaltsüberwachung gesteuert. Daneben bestehen Regelungen für die Inanspruchnahme von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie für den Fall, dass Einnahmen nicht eingehen, weil der Zahlungspflichtige momentan nicht zahlen kann (Veränderung von Ansprüchen). Letztlich ist der wichtige Bereich der flexiblen Haushaltsführung zu nennen – kein Haushaltsplan wird so ausgeführt, wie er beschlossen wurde. Naturgemäß treten während des Haushaltsjahres Ereignisse ein, die so oder gar nicht in der Haushaltsplanung Berücksichtigung finden konnten. Dazu bedarf es jedoch eines haushaltsrechtlichen Instrumentariums, damit Umschichtungen von Haushaltsmitteln nur nach den Regelungen des staatlichen Haushaltsrecht sowie des jeweiligen Haushaltsgesetzes vorgenommen werden.

9.1 Allgemeine Regelungen für die Ausführung des Haushaltsplans

Mit Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes gilt ab dem 01.01. des jeweiligen Haushaltsjahres der beschlossene Haushaltsplan. Nachfolgend noch einmal die wichtigsten haushaltsrechtlichen Normen zur Vertiefung:

- **Art. 85 Abs. 1 VvB**

Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem

Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz festgestellt (Haushaltsgesetz)

- **Art. 86 Abs. 1 VvB**

Das Haushaltsgesetz bildet die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben.

- **§ 1 LHO**

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben Berlins im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

- **§ 3 LHO**

Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche und Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Die Einnahmen sind in dieser Norm nicht genannt, weil der Haushaltsplan keine Grundlage für die Erhebung von Einnahmen darstellt. Diese bedürfen zu ihrer Erhebung stets einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 87 Abs. 1 VvB, Nr. 3 AV § 34 LHO).

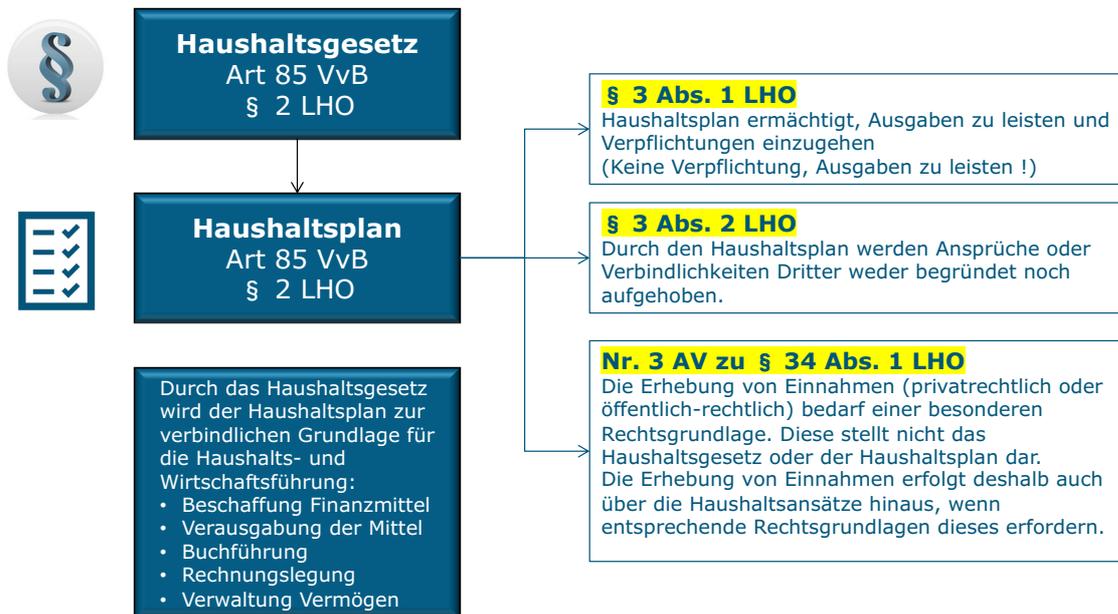


Abbildung 38: Wirkung des Haushaltsplans

Nach der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz unterrichtet die Senatsverwaltung für Finanzen gem. Nr. 1.1 AV § 34 LHO die für die Einzelpläne zuständigen Stellen, für die Bezirkshaushaltspläne die Bezirksämter -Serviceeinheit Finanzen-, über die Beschlussfassung durch das Abgeordnetenhaus und Änderungen gegenüber dem Planentwurf. Mit dieser Unterrichtung gilt auch die **Ermächtigung zur Bewirtschaftung** als erteilt. Diese Unterrichtung wird durch Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (Haushaltswirtschaftliches Rundschreiben - HWR-) gem. § 5 LHO vorgenommen. Das Haushaltswirtschaftliche Rundschreiben enthält neben der Erteilung der Ermächtigung zur Bewirtschaftung allgemeine und besondere Regelungen zur Haushaltswirtschaft, Regelungen zur Personalwirtschaft, haushaltstechnische Regelungen sowie ergänzende Regelungen für die Bezirke.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Das Haushaltswirtschaftliche Rundschreiben 2020 ist im Modul Finanzwirtschaft als Beispiel hinterlegt.

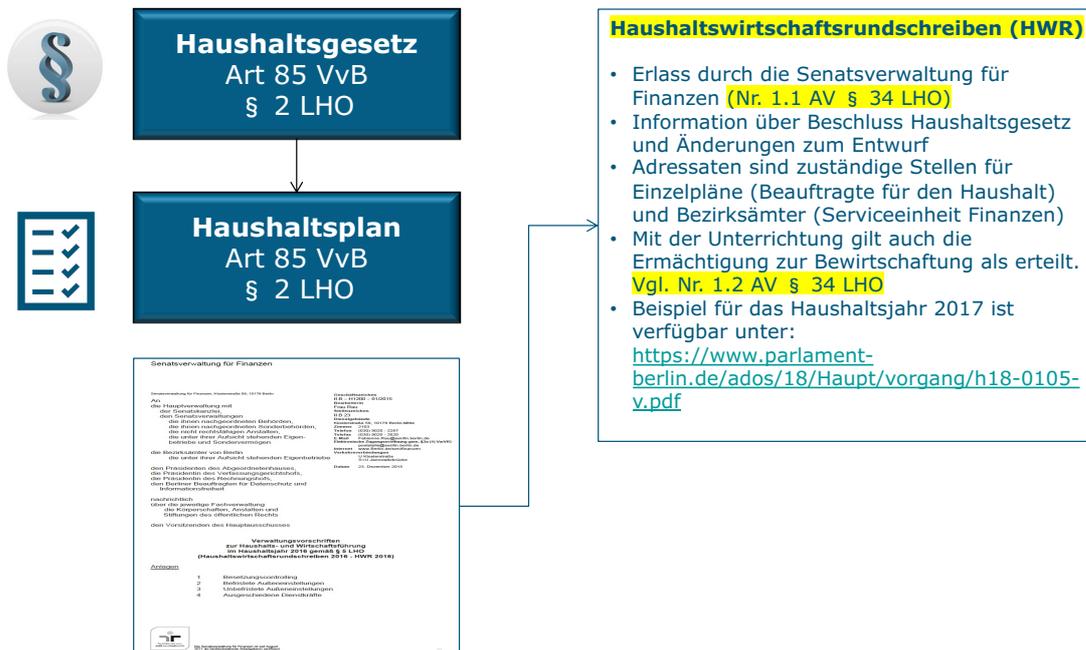


Abbildung 39: Haushaltswirtschaftliches Rundschreiben

Für die Bewirtschaftung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind gem. Nr. 1.3 AV § 34 LHO jeweils die Leiter der Verwaltungszweige zuständig. Soweit sich aus der Geschäftsverteilung nichts anderes ergibt (insbesondere für die Personalwirtschaft, für Baumaßnahmen und für allgemeine Finanzangelegenheiten), erstreckt sich die Zuständigkeit auf den Einzelplan des jeweiligen Verwaltungszweigs.

9.2 Vorläufige Haushaltsführung

Die Vorlagefrist des Haushaltsgesetzes, welches gem. § 30 LHO in der Regel in der ersten Sitzung des Abgeordnetenhauses im September eingebracht wird, soll sicherstellen, dass ausreichend Zeit für die parlamentarische Beratung besteht, um einen Beschluss über das Haushaltsgesetz sowie dessen Veröffentlichung noch im

alten Haushaltsjahr zu ermöglichen. Nur dann ist gewährleistet, dass die Verwaltung die Haushaltsmittel auf der Basis eines gültigen Haushaltsgesetzes bewirtschaften kann. Zudem wird das parlamentarische Bewilligungsrecht des Abgeordnetenhauses nur wirksam, wenn vor Beginn des Haushaltsjahres über den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz abschließend entschieden wird.¹⁷⁰ Der Grundsatz der Vorherigkeit bindet sowohl die Verwaltung, den Entwurf des Haushaltsplans rechtzeitig einzubringen als auch das Parlament, dieses Gesetz zügig zu beraten und zu beschließen.¹⁷¹

Es sind jedoch Situationen denkbar, in denen eine Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz im alten Haushaltsjahr nicht mehr herbeigeführt werden kann. Insbesondere in Jahren, in denen Abgeordnetenhauswahlen stattfinden, kann sich die Bildung einer Koalition und die Konstituierung des Senats so lange hinziehen, dass ein Beschluss über das Haushaltsgesetz durch das Abgeordnetenhaus nicht mehr bis zum 31.12. des alten Jahres gefasst werden kann. Dieses war in Berlin im Jahr 2012 das letzte Mal der Fall. Im Jahr 2021 könnte sich dieser Umstand wiederholen. Die Verwaltung verfügt damit ab dem 01.01. des neuen Haushaltsjahres über keine formelle Grundlage zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln.

Gem. Art. 89 Abs. 1 VvB ist der Senat für den Fall, dass der Haushaltsplan zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt ist, zu vorläufigen Regelungen ermächtigt, damit

- die unbedingt notwendigen Ausgaben geleistet werden können,
- bestehende Einrichtungen erhalten werden,
- gesetzliche Aufgaben und die rechtlichen Verpflichtungen erfüllt werden,
- Bauvorhaben weitergeführt und
- eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung aufrecht erhalten werden kann.

¹⁷⁰ Vgl. Sauerland (2020): S. 239.

¹⁷¹ Vgl. Heller (2010): S. 39; BVerfGE 119, 96 (120f).

Zum Erlass von Verwaltungsvorschriften über die vorläufige Haushaltsführung ist gem. § 5 Abs.1 2. Alternative LHO die Senatsverwaltung für Finanzen zuständig.¹⁷² Für den Bezirkshaushalt sind die Bezirke gem. Art. 89 Abs. 1 Satz 2 VvB zu ergänzenden Regelungen ermächtigt.

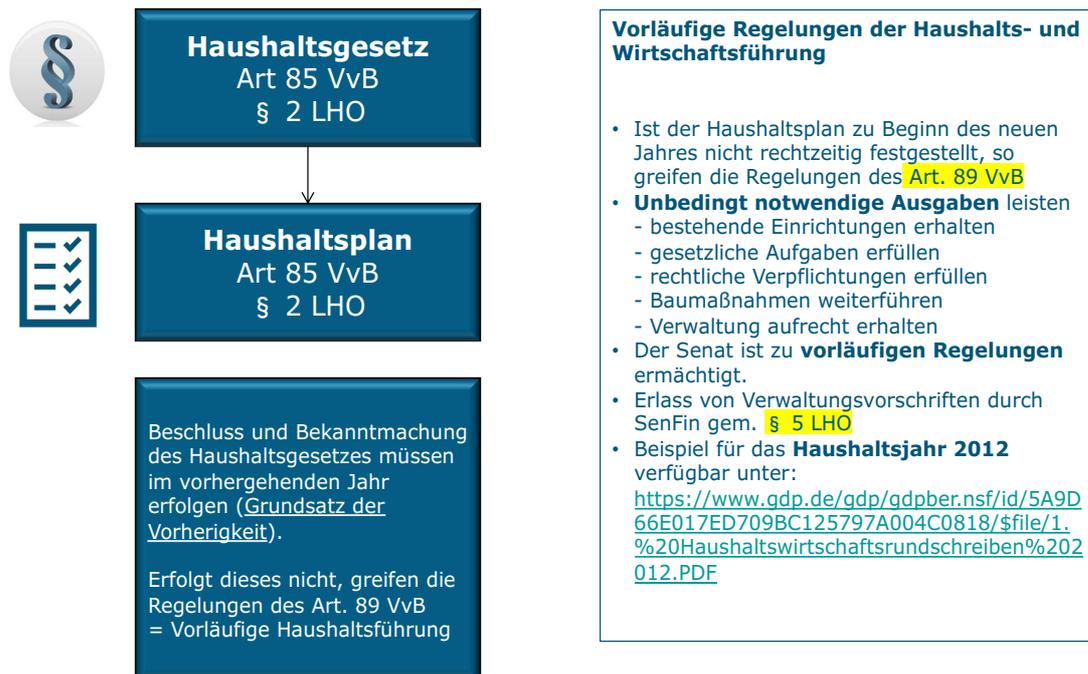


Abbildung 40: Vorläufige Haushaltsführung

¹⁷² Das Haushaltswirtschaftsrundschreiben Nr. 1 der Senatsverwaltung für Finanzen mit vorläufigen Regelungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Haushaltsjahr 2012 ist als Beispiel im Modul Finanzwirtschaft in Moodle hinterlegt.

9.3 Dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung

Durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz aus dem Jahr 1997 wurde § 6 a in das HGrG eingefügt. Während die Norm im HGrG mit der Überschrift „Budgetierung“ bezeichnet ist, lautet die entsprechende Norm in § 7a LHO „Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung“. Die Norm verfolgt das Ziel der Optimierung des Prozesses einer bedarfsgerechten Planung, Zuteilung und Überwachung des Budgets einer Organisationseinheit. Ziel einer solchen dezentralen Ressourcenverantwortung ist es, Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz innerhalb der Verwaltung zu schaffen, indem der Handlungsspielraum des Einzelnen erweitert und seine Eigenverantwortung gestärkt wird.¹⁷³ Dazu kann die Senatsverwaltung für Finanzen mit Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses gem. § 7 a Abs. 3 LHO zur Erprobung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente weitergehende Regelungen treffen. Gem. § 7a LHO sollen die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung der Organisationseinheiten veranschlagt werden. Dabei ist die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten zu übertragen, die die Fach- und Ressourcenverantwortung haben.¹⁷⁴ Dabei ist durch entsprechende Informations- und Steuerungsinstrumente sicherzustellen, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Einzelheiten zu Art und Umfang der von den Organisationseinheiten zu erbringenden Leistungen sind durch Zielvereinbarungen festzulegen. Die wesentlichen Leistungen sind in den Erläuterungen im Haushaltsplan darzulegen.

Wird den Organisationseinheiten die Finanzverantwortung auf Grundlage der Haushaltsermächtigung übertragen, soll gem. § 7a Abs. 2 LHO durch den Haushaltsplan¹⁷⁵ bestimmt werden, welche

¹⁷³ BT-Drucksache 13/8293 S. 9.

¹⁷⁴ Vgl. Musil/Kirchner (2012): S. 241.

¹⁷⁵ Gem. Nr. 2 AV § 7a LHO können die Regelungen nach § 7a Abs. 2 LHO sowie die Übertragung von Aufgaben an Serviceeinheiten in den Einzelplänen und in den Bezirkshaushaltsplänen in einen Vorbericht aufgenommen werden, in den Bezirkshaushaltsplänen zudem die ressortbezogene Zuständigkeitsverteilung.

- Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
- Ausgaben übertragbar sind und
- Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.

§ 7 a LHO
Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung

§ 7a Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung	
<p>(1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sollen im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung der Organisationseinheiten veranschlagt werden. Dabei ist die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Ressourcenverantwortung haben. Durch Informations- und Steuerungsinstrumente ist sicherzustellen, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Einzelheiten zu Art und Umfang der von den Organisationseinheiten zu erbringende Leistungen sind in den Erläuterungen darzulegen.</p> <p>(2) In den Fällen des Absatzes 1 soll durch den Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit bestimmt werden welche,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen, 2. Ausgaben übertragbar sind und 3. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind. <p>(3) Die Senatsverwaltung für Finanzen kann mit Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zur Erprobung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente weitergehende Regelungen treffen. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Delegation der Verantwortung für alle Ressourcen (Personal, Finanzen, Organisation) an einzelne dezentrale Verwaltungseinheiten. • Zentrale Serviceeinheiten (Finanzen, Hauptverwaltung, Personal) • Regelwerke notwendig: <ul style="list-style-type: none"> - regelmäßige Informationen - zentrale Vorgaben - Zielvereinbarungen über Leistungen - Berichtswesen / Controlling - Outputmessung • Kontrolle und Konsequenz

Abbildung 41: Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung

Der Fokus der Betrachtung liegt danach nicht mehr am Input der zur Verfügung gestellten Ausgabemittel, sondern am Output der erbrachten Leistungen. Eine outputorientierte Budgetierung soll eine bessere Steuerung der Verwaltung durch die Politik sowie eine ressourcenorientierte Finanzmittelzuweisung ermöglichen. Für einen solchen Prozess werden zusätzliche Steuerungsinformationen benötigt – insbesondere ist eine auf Produkten aufgebaute Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich.¹⁷⁶ Damit soll verhindert werden, dass die Planung der öffentlichen

¹⁷⁶ Vgl. Minthe (2004): S. 612.

Maßnahmen und die Festlegung der Ausgaben für ein Haushaltsjahr weitgehend getrennt stattfinden. Zudem verfolgen die einzelnen Verwaltungseinheiten im Rahmen einer ausschließlich an Ausgaben bemessenen Etatfestsetzung Eigeninteressen, die primär darauf ausgerichtet sind, der eigenen Organisationseinheit wachsenden Einfluss zu sichern. Damit ist die Tendenz zur jährlichen Fortschreibung einmal bewilligter Ausgaben besonders groß.¹⁷⁷

Nachfolgende Grafik zeigt die Bezugsgrößen. Während die traditionelle Inputperspektive den konkreten Mitteleinsatz betrachtet, nimmt die Outputperspektive die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in den Fokus. Der Wirkungsgrad öffentlicher Ausgaben kann über die Outcomeperspektive betrachtet werden. Hier bestehen in der Praxis allerdings häufig Messprobleme.¹⁷⁸

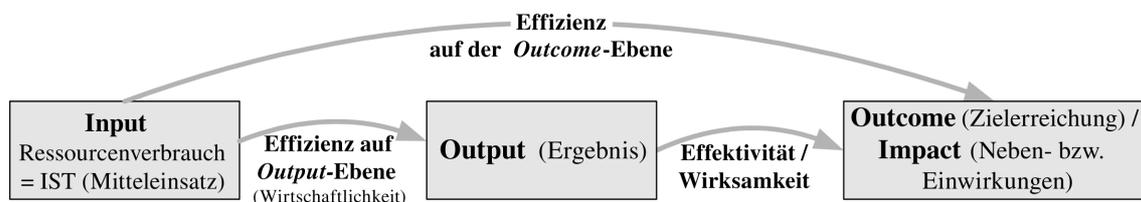


Abbildung 42: Input - Output - Outcome¹⁷⁹

Neben Veränderungen in der Art der Haushaltsplanung nimmt der Begriff der Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen aber auch wesentliche Änderungen in den Regelungen zur Mittelbewirtschaftung auf. Die Stärkung dezentraler Verantwortung für den Mitteleinsatz im laufenden Haushaltsjahr sowie die Verbindung von Fach- und Ressourcenzuständigkeit stehen im Zentrum aktueller Bemühungen um eine neue Form der Finanzsteuerung in den Verwaltungen. Die generelle Orientierung lautet dabei, dass all jene Einnahmen und Ausgaben, die durch die dezentralen Einheiten unmittelbar beeinflussbar sind, auch in deren Bewirtschaftungsbefugnis gestellt werden. Unter Budget wird ein vorgegebener Finanzrahmen verstanden, der einer Organisationseinheit zur selbständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung im

¹⁷⁷ Vgl. Erdmann/Heise (2002): S. 200.

¹⁷⁸ Vgl. Glöckner/Mühlenkamp (2009): S. 402.

¹⁷⁹ Quelle: Glöckner/Mühlenkamp (2009): S. 403.

Rahmen vorgegebener Sachziele und intern festzulegender Budgetregelungen zugewiesen wird.¹⁸⁰

Nachfolgende Grafik zeigt die unterschiedlichen Budgetformen. Diese reichen von reinen Ausgabe- oder Zuschussbudgets (ohne Sachzielvorgaben) bis zu Produktbudgets mit Kostenansätzen je geplanter Produktart. Letzteres ist für die Bezirksebene im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt worden.

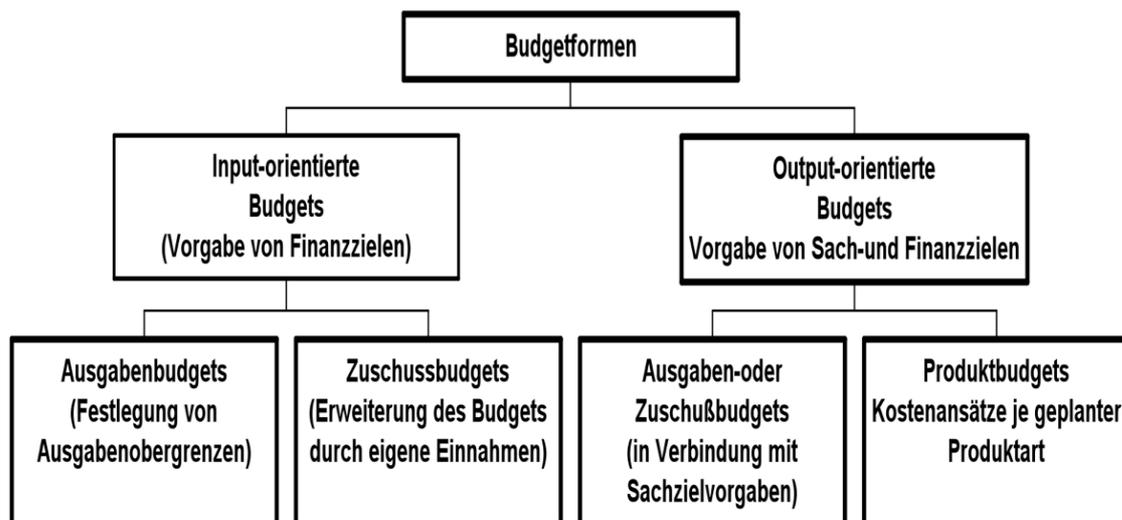


Abbildung 43: Budgetformen

In der klassischen Verwaltung wurden die Ressourcen in die Kategorien Finanzen, Personal und Organisation eingeteilt. Über die Gewährung oder Vorhaltung dieser Ressourcen entschieden die Querschnittsämter (Kämmerei, Personal- und/oder Hauptamt). Den zentralen Querschnittsämtern kam die Funktion zu, die internen Abläufe der Fachämter zu finanzieren und zu organisieren sowie das hierfür erforderliche Personal zur Verfügung zu stellen (Ressourcenverantwortung). Die Fachämter waren dagegen primär für die Aufgabenerledigung verantwortlich (Ergebnisverantwortung). Diese Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung soll durch das Prinzip der dezentralen Verantwortung aufgebrochen werden.

¹⁸⁰ Siehe auch § 2 Nr. 10 KomHKV Bbg.

Nachfolgende Grafik stellt im oberen Teil den tradierten Aufbau und die Entscheidungsbefugnisse in einer Kommune dar.

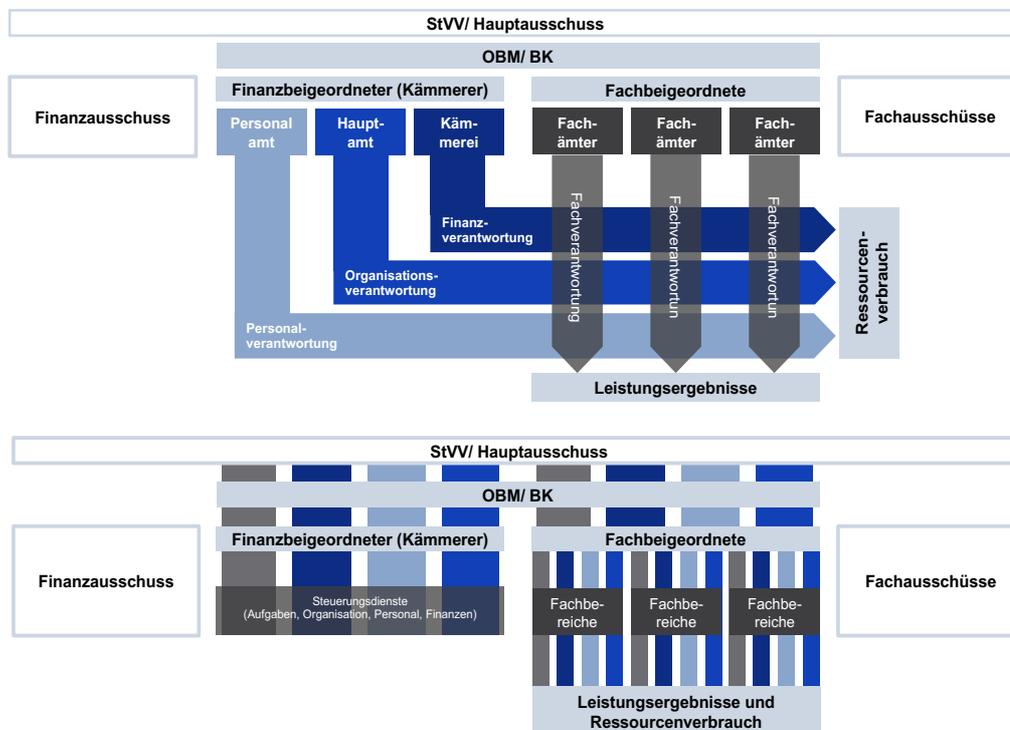


Abbildung 44: Dezentrale Ressourcenverantwortung

Die Querschnittsämter sind für Ressourcenziele verantwortlich und beklagen den mangelnden Sparwillen der Fachämter. Die Fachämter sind für Fachziele verantwortlich und beklagen das mangelnde Fachverständnis der Querschnittsämter. Beide erreichten ihre Ziele oft nicht und arbeiteten aufgrund der unterschiedlichen Zielstellungen eher gegen- als miteinander. Für das Gesamtergebnis, im weitesten Sinn die Relation von eingesetzten Ressourcen und erreichten Ergebnissen, fühlten sich weder die Fach- noch die Querschnittsämter verantwortlich.

Somit bestand immer die Möglichkeit, dass ein Fachamt darauf verwies, dass ein Ziel allein deswegen nicht erreicht werden konnte, weil ihm eine hierfür benötigte Ressource vorenthalten wurde. Umgekehrt hatten die Fachämter keine Veranlassung, mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen wirtschaftlich umzugehen. Kritiker der traditionellen Verwaltung sprachen deshalb von einem System der „organisierten Unverantwortlichkeit“.¹⁸¹

Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung bedeutet die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Die Entscheidungskompetenzen zu letzterer werden in den für das Leistungsergebnis verantwortlichen Fachbereichen liegen, d.h. sie werden dezentralisiert. Dies erweitert den Entscheidungsspielraum der Fachbereiche um Personal-, Finanz- sowie Organisationsangelegenheiten und erhöht somit ihre Verantwortung für die erreichten Ergebnisse aber auch für die verbrauchten Ressourcen.

Das führt auch zu einer Veränderung der Arbeit der bisherigen Querschnittsämter. Steuerungs- und Serviceleistungen werden strikt voneinander getrennt: Leistungen der Querschnittsämter, die nicht unmittelbar der Steuerung dienen, werden von Servicestellen als zentrale Serviceleistungen angeboten. Diese Leistungen können von den Fachbereichen auf der Grundlage von Servicekontrakten und interner Verrechnung im Rahmen ihrer Budgets in Anspruch genommen werden (z.B. Zahlbarmachung von Löhnen, Gehältern, Versicherungsleistungen, Führung von Personalakten, etc.). Der entscheidende Unterschied gegenüber der bisherigen Verfahrensweise besteht darin, dass die für das Handeln der Services erforderlichen Entscheidungen in den Fachbereichen getroffen werden.

Verbleibende Kompetenzen, die für die Gesamtsteuerung der Verwaltung nötig sind, werden zentral in geeigneten Organisationseinheiten zusammengeführt. Nicht jede aus der Sicht eines einzelnen Fachbereiches vernünftig erscheinende Entscheidung ist auch aus Sicht der Gesamtverwaltung die richtige. Damit die Verwaltung als Ganzes beabsichtigte Wirkungen erreicht, müssen die Entscheidungen der einzelnen

¹⁸¹ Banner (1991): S. 6 ff.

Fachbereiche koordiniert werden (z.B. Personalentwicklung, Personal-, Dienst- und Tarifrecht, Aufgaben-, Haushalts-, Finanz- und Investitionsplanung).

Deshalb ist neben der Steuerung im Fachbereich auch weiterhin eine zentrale Steuerung notwendig. An die Stelle der bisherigen Einzelentscheidungen und Einzeleingriffe der Querschnittsämter treten künftig Vereinbarungen über Ressourcen und Ergebnisziele (Kontraktmanagement) zwischen Verwaltungsführung und den Ämtern. Innerhalb der vereinbarten Ziele und Standards kann die Amtsleitung entscheiden. Die Verwaltungsführung wird bei ihrer Entscheidungsfindung durch zentrale Steuerungsdienste unterstützt.

Die Überwachung der Ämter erfolgt in allen Handlungsfeldern dezentraler Steuerung durch die Linie (Geschäftsbereiche). Daneben überwachen die Steuerungsdienste Entwicklungen in Bezug auf die Handlungsfelder zentraler Steuerung. Hierzu werden entweder Daten zentral erhoben oder standardmäßige Berichtspflichten festgelegt.

Die wesentlichen Inhalte der Unterkapitel 9.1 – 9.3.

- Grundsätzlich tritt der Haushaltsplan am 01.01. in Kraft (Grundsatz der Vorherigkeit).
- Mit **dem haushaltswirtschaftlichen Rundschreiben** unterrichtet die Senatsverwaltung für Finanzen die für die Einzelpläne zuständigen Stellen, für die Bezirkshaushaltspläne die SE Finanzen, über die Beschlussfassung des Haushaltsgesetzes und evtl. Änderungen am Planentwurf.
- Damit gilt die **Ermächtigung zu Bewirtschaftung des Haushaltsplans** als erteilt (Nr. 1 AV § 34 LHO).
- Ist das Haushaltsgesetz am 1.1. noch nicht verkündet, befindet sich das Land Berlin in der **vorläufigen Haushaltsführung**.
- Gem. Art. 89 Abs.bs. 1 VvB ist der **Senat zu vorläufigen Regelungen** ermächtigt, um
 - die unbedingt notwendigen Ausgaben leisten zu können
 - bestehende Einrichtungen zu erhalten
 - gesetzliche Aufgaben und die rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen
 - Bauvorhaben weiterzuführen
 - eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung aufrecht zu erhalten.
- SenFin erlässt dazu gem. § 5 LHO entsprechende Verwaltungsvorschriften.
- **Dezentrale Ressourcenverantwortung** und **Budgetierung** sollen eine **leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung** ermöglichen (§ 7a LHO).
- Dazu soll die Fachverantwortung mit der Verantwortung für finanzielle und personelle Ressourcen möglichst eng verbunden werden.
- Ein solches Vorgehen erfordert jedoch Koordination und Regeln.

9.4 Zuständigkeiten und Handlungsvollmachten

Die Aufstellung des Haushaltsplans sowie die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln setzt umfangreiche Kenntnisse und praktische Erfahrung im Haushaltsrecht voraus. Daher ist es in Haushaltsangelegenheiten notwendig, eine Organisationseinheit zu schaffen, bei der alle haushaltswirtschaftlichen Fragen und Kompetenzen gebündelt werden. Im folgenden Unterkapitel werden die verschiedenen Verantwortungsebenen dargestellt. Dazu werden die Leitung des Verwaltungszweigs, der Beauftragte für den Haushalt, die Titelverwalter als auch die Regelungen zur Unterzeichnung von Kassenanordnungen beschrieben.

9.4.1 Leitung des Verwaltungszweigs

Gem. Nr. 1 AV § 9 LHO zählt die Haushalts- und Wirtschaftsführung 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 Bezirksverordnetenvorsteher (Leitung des Verwaltungszweigs).

Für jeden Einzelplan, bei den Bezirken für jeden Bezirkshaushaltsplan, ist gem. § 9 Abs. 1 LHO eine Organisationseinheit zu bestimmen, die die Leitung des Verwaltungszweigs, in den Bezirken das Bezirksamt, in der Wahrnehmung der Leitungsbefugnisse unterstützt. Die zur Unterstützung der Wahrnehmung der Leitungsbefugnisse zuständige Organisationseinheit wird durch die Leitung des Verwaltungszweigs, die für den Bezirkshaushaltsplan zuständige Organisationseinheit vom Bezirksamt bestimmt (Nr. 1.2 AV § 9 LHO).

Bei den Senatsverwaltungen sind diese Aufgaben in der Regel im Haushaltsreferat angesiedelt. Bei den Bezirken nimmt diese Aufgabe die Serviceeinheit Finanzen wahr.

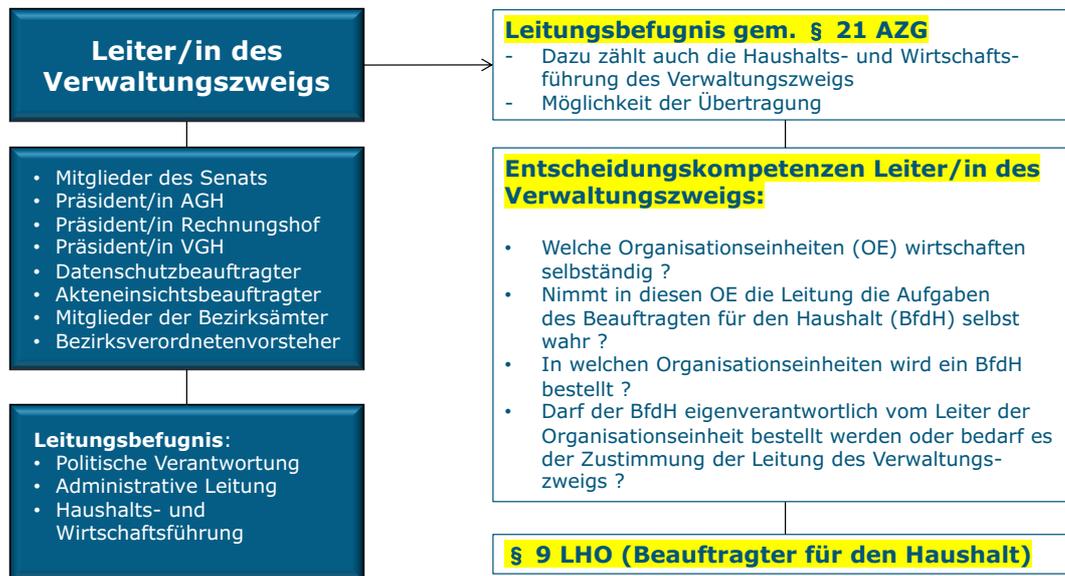


Abbildung 45: Leitung des Verwaltungszweigs

Gem. Nr. 1.4 AV § 9 LHO bestimmt die Leitung des Verwaltungszweigs

- die Organisationseinheiten, die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bewirtschaften,
- die Organisationseinheiten, in denen die Leitung die Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt nicht selbst wahrnehmen darf.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Regelungen der Nr. 1.4 AV § 9 LHO.

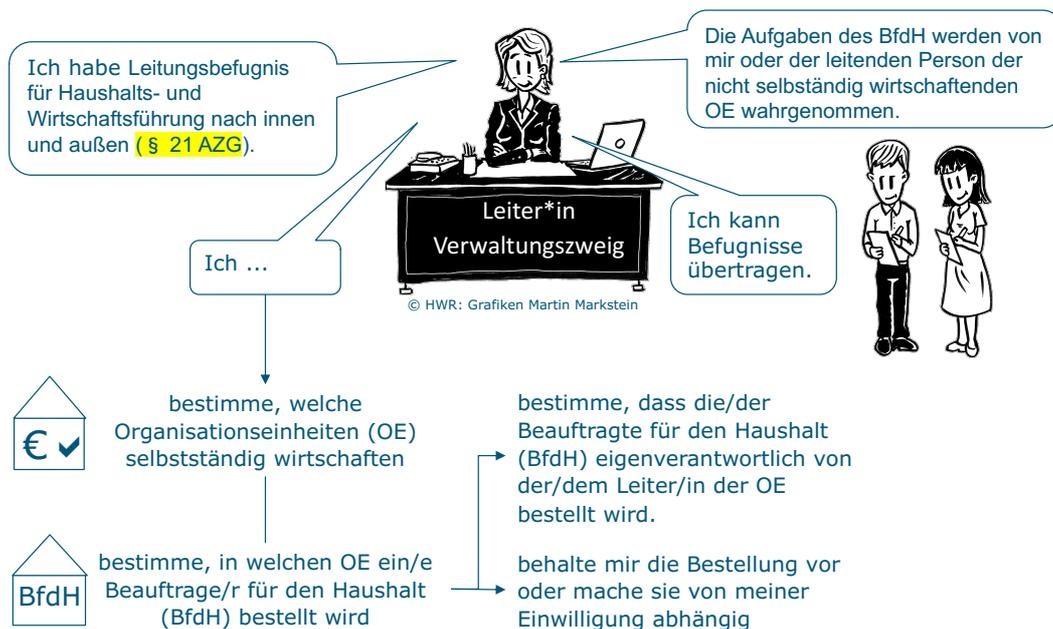


Abbildung 46: Leitungsbefugnis für Haushalts- und Wirtschaftsführung

9.4.2 Beauftragte/r für den Haushalt

Gem. § 9 Abs. 2 LHO ist bei jeder Organisationseinheit, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet, ein Beauftragter für den Haushalt zu bestellen, soweit die Leitung der Organisationseinheit diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. Die Wahrnehmung der Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt durch die Behördenleitung selbst sollte ein Ausnahmefall sein. Sinnvoll erscheint diese Konstellation nur bei kleineren Dienststellen mit einem geringen Haushaltsvolumen und einer überschaubaren Struktur.¹⁸² Der Beauftragte für den Haushalt soll der Leitung der Organisationseinheit unmittelbar unterstellt werden. Die Bestellung des Beauftragten für den Haushalt wird eigenverantwortlich durch die Leitung der Organisationseinheit vorgenommen, soweit sich die Leitung des Verwaltungszweigs

¹⁸² Vgl. Westermeier/Wiesner (2012): Rdn. 608.

die Bestellung nicht vorbehalten oder von einer Einwilligung abhängig gemacht hat (vgl. Nr. 1.6 AV § 9 LHO).

Nachfolgende Abbildung zeigt beispielhaft die Struktur der Verantwortlichkeiten anhand der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Leiter des Verwaltungszweigs ist der Senator für Inneres und Sport. Organisationseinheit ist die Polizei Berlin – bestimmt wurde, dass die Polizeipräsidentin die Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt nicht selbst wahrnimmt. Die Polizeipräsidentin bestellt daraufhin eigenverantwortlich eine Person mit der Funktion des Beauftragten für den Haushalt, soweit sich der Senator die Bestellung nicht vorbehalten oder von seiner Einwilligung abhängig gemacht hat.



Abbildung 47: Beauftragte/r für den Haushalt

Dem Beauftragten für den Haushalt obliegen gem. § 9 Abs. 3 LHO die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung (§ 31 LHO) und der Unterlagen für den Entwurf des

Haushaltsplans (§ 27 LHO) sowie die Ausführung des Haushaltsplans (§§ 34 ff LHO). Im Übrigen ist der Beauftragte bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Die konkreten Aufgabenfelder sind in Nr. 3.3 AV § 9 LHO ausführlich beschrieben. Hervorzuheben sind die Mitteilungspflichten des Beauftragten für den Haushalt bei Verstößen gegen Grundsätze ordnungsgemäßer Verwaltung, insbesondere gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gegenüber dem Rechnungshof (Nr. 5 AV § 9 LHO).

9.4.3 Titelverwalter

Gem. § 9 Abs. 3 Satz 3 LHO kann der Beauftragte für den Haushalt Aufgaben bei der Ausführung des Haushaltsplans übertragen. Gem. Nr. 3.1.1 AV § 9 LHO kann der Beauftragte für den Haushalt, soweit es sachdienlich ist, die Bewirtschaftung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen anderen Dienstkräften der Organisationseinheit übertragen. Diese Dienstkräfte werden als Titelverwalter bezeichnet. Die Befugnisse der Titelverwalter sind eindeutig festzulegen (Nennung der jeweiligen Kapitel und Titel, ggf. Höhe des Betrages). Der Beauftragte für den Haushalt hat einen Nachweis über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu führen, deren Bewirtschaftung er übertragen hat. Trotz Delegationsmöglichkeit ist der Beauftragte für den Haushalt gem. Nr. 3.1.2 AV § 9 LHO bei der Bewirtschaftung des Haushalts durch Titelverwalter zu beteiligen, insbesondere

- bei der Anwendung der Deckungsfähigkeit (§§ 20, 46 LHO)
- bei Mehrausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (§ 37 Abs. 6 LHO)
- bei der Gewährung von Zuwendungen (§§ 23, 44 LHO)
- bei Abschluss von bedeutsamen Verträgen, auch für laufende Geschäfte, insbesondere der Verträge, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können,
- bei der Änderung von Verträgen und bei Vergleichen (§ 58 LHO)
- bei der Veränderung von Ansprüchen (§ 59 LHO)
- bei Abweichung von Planungsunterlagen,

- bei der Zuweisung von Selbstbewirtschaftungsmitteln (§ 15 Abs. 2 LHO)
- bei der Zuteilung von Haushaltsmitteln des Bundes zur selbständigen Bewirtschaftung
(Nr. 1.4 AV § 34 LHO).

Nachfolgende Grafik fasst die unterschiedlichen Entscheidungsebenen zusammen:

- Leitung des Verwaltungszweigs
- Organisationseinheiten, die selbständig Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bewirtschaften, wobei die Leitung die Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt selbst wahrnimmt
- Beauftragter für den Haushalt und Titelverwalter.

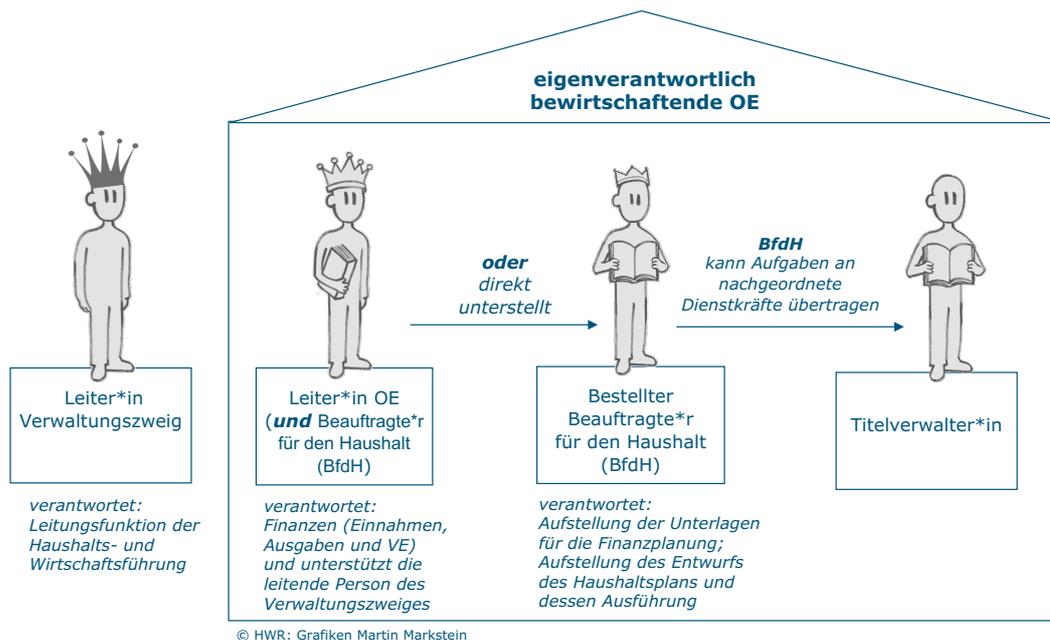


Abbildung 48: Leitung Verwaltungszweig, BfdH, Titelverwalter

9.4.4 Auftragswirtschaft

Der Beauftragte für den Haushalt kann gem. Nr. 3.2 AV § 9 LHO die Bewirtschaftung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen auf andere Organisationseinheiten übertragen. Diese Übertragung wird als Auftragswirtschaft beschrieben. Über die übertragenen Bewirtschaftungsermächtigungen ist ein Nachweis zu führen. Eine Übertragung auf Organisationseinheiten einer Bezirksverwaltung ist nur dann zulässig, wenn auch die jeweilige Serviceeinheit für Finanzen zugestimmt hat. Die Mittelbewirtschaftung wird über eine Kennzeichnung der Mittel abgebildet („F-Kennung“ für Bezirke, „A-Kennung“ für die Hauptverwaltung).

Beispiel:

Im Haushaltsjahr 2021 hat die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz im Kapitel 0750 5 Mio. Euro Ausgaben zur nachhaltigen Stärkung des Berliner Baumbestandes veranschlagt. Mit diesen Mitteln sollen gesamtstädtisch bedeutsame Maßnahmen zur Nachpflanzung von Bäumen, Pflegemaßnahmen und Sanierungen finanziert werden. Die Mittel wurden rechnerisch nach einem Schlüssel auf die Bezirke verteilt. Die Mittel wurden anschließend den Bezirken zur auftragsweisen Bewirtschaftung zugewiesen. Die Bezirke konnten damit Ausgaben im Einzelplan 07 buchen.¹⁸³

9.4.5 Rechtsgeschäftliche Vertretung des Landes Berlin

Rechtsgeschäftliche Vertretung ist die Befugnis, Verträge mit Dritten zu schließen oder Aufträge im Namen des Landes Berlins zu vergeben.

Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Landes Berlin nach außen ist für die Angelegenheiten des Abgeordnetenhauses, der Hauptverwaltung und des Rechnungshofes gem. § 21 AZG wie folgt geregelt:

¹⁸³ Zur bezirksscharfen Abgrenzung wurden neben Einzelplan, Kapitel und Titel auch Unterkonten und Bewirtschaftungsstellen eingerichtet.

- Der Präsident des Abgeordnetenhauses in Angelegenheiten des Abgeordnetenhauses;
- Jedes Mitglied des Senats in seinem Geschäftsbereich;
- Der Präsident des Rechnungshofs in Angelegenheiten des Rechnungshofs;
- In Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit einer Sonderverwaltung oder einer der Hauptverwaltung unterstellten nichtrechtsfähigen Anstalt gehört, deren Leiter;
- In Angelegenheiten eines zur Hauptverwaltung gehörenden Eigenbetriebs die Geschäftsleitung nach Maßgabe des Eigenbetriebsgesetzes.

An die Stelle der in § 21 AZG genannten Personen können gem. § 22 Abs. 1 AZG ihre allgemeinen Vertreter Berlin rechtsgeschäftlich vertreten. Darüber hinaus besteht gem. § 22 Abs. 2 AZG die Möglichkeit, Beamten oder Angestellten durch schriftliche Anordnung die Befugnis zur rechtsgeschäftlichen Vertretung zu übertragen. Dieses kann auf Aufgabenbereiche oder auf andere Weise (z.B. betragliche Wertgrenzen) beschränkt werden.

Die rechtsgeschäftliche Vertretung in Angelegenheiten der Bezirksverwaltung obliegt gem. § 25 AZG dem zuständigen Mitglied des Bezirksamtes, in Angelegenheiten eines zur Bezirksverwaltung gehörenden Eigenbetriebs der Geschäftsleitung nach Maßgabe des Eigenbetriebsgesetzes. Die Möglichkeit der Übertragung auf andere Dienstkräfte ist gem. § 25 Abs. 2 AZG auch bei den Bezirksverwaltungen möglich.

9.4.6 Anordnungsbefugnis

Mit der Freigabe des Haushaltsplans durch das Haushaltswirtschaftliche Rundschreiben ist die Ermächtigung zur Bewirtschaftung der Haushaltsansätze erteilt (vgl. Nr. 1.2 AV § 34 LHO). Mittelbewirtschaftung bedeutet, dass innerhalb der durch den Haushaltsplan vorgegebenen Zweckbestimmung im Einzelfall über die Ausgabetitel verfügt werden darf bzw. dass die veranschlagten Einnahmen auch

tatsächlich erhoben werden.¹⁸⁴ Dabei dürfen Zahlungen gem. § 70 LHO nur von Kassen und Zahlstellen angenommen oder geleistet werden.¹⁸⁵ Die Anordnung der Zahlung muss durch den zuständigen Leiter des Verwaltungszweigs oder die von ihm ermächtigte Dienststelle schriftlich oder auf elektronischem Weg erteilt werden. Anordnungen sind gem. Nr. 1 AV § 70 LHO erforderlich, um Einzahlungen anzunehmen, Auszahlungen zu leisten oder Buchungen vorzunehmen. Die Anordnung ist dabei das Ergebnis einer Abfolge von Entscheidungen, mit denen die Verantwortlichkeiten für die Richtigkeit der anzunehmenden Einzahlung, der zu leistenden Auszahlung oder der vorzunehmenden Buchung wahrgenommen und dokumentiert werden. Bei Anordnungen, die zu einer Einnahme oder einer Ausgabe führen, ist das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten. Dazu muss auf einer Kassenanordnung zunächst die sachliche und rechnerische Richtigkeit bescheinigt werden. Anschließend wird durch eine zweite Person die Anordnung der Einnahme oder Ausgabe verfügt.

Gem. Nr. 2 AV § 34 LHO ist der Beauftragte für den Haushalt befugt, Kassenanordnungen zu erteilen (= Anordnungsbefugnis). Die Anordnungsbefugnis umfasst gem. Nr. 9 AV § 70 LHO die Verantwortung dafür, dass in der Anordnung offensichtlich erkennbare Fehler nicht enthalten sind und die Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit von den dazu Befugten abgegeben worden sind. Mit der Unterzeichnung übernimmt der Anordnungsbefugte gem. Nr. 9.5 AV § 70 LHO auch die Verantwortung dafür, dass

- bei zusammengefasster Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit kontrolliert wurde, ob sich aus den begründenden Unterlagen eine Zahlungsverpflichtung ergibt; dabei ist auch die Übereinstimmung von Betrag und Zahlungspartner in Zahlungsanordnung und begründenden Unterlagen zu kontrollieren,
- eine Eintragung in die Haushaltsüberwachungsliste erfolgt,

¹⁸⁴ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): Rdn. 520.

¹⁸⁵ Trennung von Anordnung und Ausführung als Teil des Internen Kontrollsystems.

- Ausgabemittel zur Verfügung stehen oder die Voraussetzungen für die Buchung als Vorschuss vorliegen,
- die Buchungsstelle richtig bezeichnet ist,
- bei Führen einer Kontroll-Liste über Abschlagszahlungen diese zur Prüfung bei der Anordnung von Schlusszahlungen, Teilschlusszahlungen und Abschlusszahlungen vorgelegen haben.

Überträgt der Beauftragte für den Haushalt die Bewirtschaftung nach Nr. 3.1.1 AV zu § 9 LHO, so gilt damit auch die Anordnungsbefugnis als übertragen, soweit keine andere Regelung erfolgt. Die Namen und Unterschriftsproben der Anordnungsbefugten für Kassenanordnungen sind gem. Nr.2.2 AV § 9 LHO der zuständigen Kasse vom Beauftragten für den Haushalt mitzuteilen.

9.4.7 Sachliche und rechnerische Richtigkeit

Bei Kassenanordnung ist weiter die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu bescheinigen. Die Befugnis ist gem. Nr. 7.3.1 AV § 70 LHO nur solchen Dienstkräften zu übertragen, denen ein eigener Verantwortungsbereich übertragen ist und die die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen. Die Befugnis für die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit darf nur im Rahmen des eigenen Verantwortungsbereichs ausgeübt werden. Die Leitung der Organisationseinheit kann die Befugnis für die Feststellung der rechnerischen Richtigkeit auf bestimmte Dienstkräfte beschränken.

Die Feststellung der **sachlichen Richtigkeit** umfasst gem. Nr. 8.1 AV § 70 LHO die Wahrnehmung der Verantwortlichkeit dafür, dass

- die in der Anordnung und in den sie begründenden Unterlagen enthaltenen, für die Zahlung und Buchung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sind und
- nach den geltenden Vorschriften, insbesondere nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist
 - Lieferung oder Leistung geboten

- Lieferung oder Leistung sachgemäß und vollständig ausgeführt
- Abschlagszahlungen, Vorauszahlungen, Pfändungen oder Abtretungen berücksichtigt
- die Mittel haushaltsrechtlich zur Verfügung stehen

Die **rechnerische Richtigkeit** umfasst gem. Nr. 8.2 AV § 70 LHO die Verantwortung dafür, dass der anzunehmende oder auszahlende Betrag sowie alle auf Berechnungen beruhenden Angaben richtig sind. Hierzu gehört auch die richtige Anwendung der Berechnungsgrundlagen (z.B. Bestimmungen, Verträge, Tarife) sowie die Berücksichtigung von Skontobeträgen.

Die Befugnis zur Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit kann gem. Nr. 7.2.1 AV § 70 LHO zusammengefasst werden, wenn die Person fachlich in der Lage ist, neben der rechnerischen auch die sachliche Richtigkeit zu bescheinigen.

Nachfolgendes Schaubild fasst die Zuständigkeiten und Kontrollaktivitäten bei der Unterzeichnung von Kassenanordnungen zusammen.

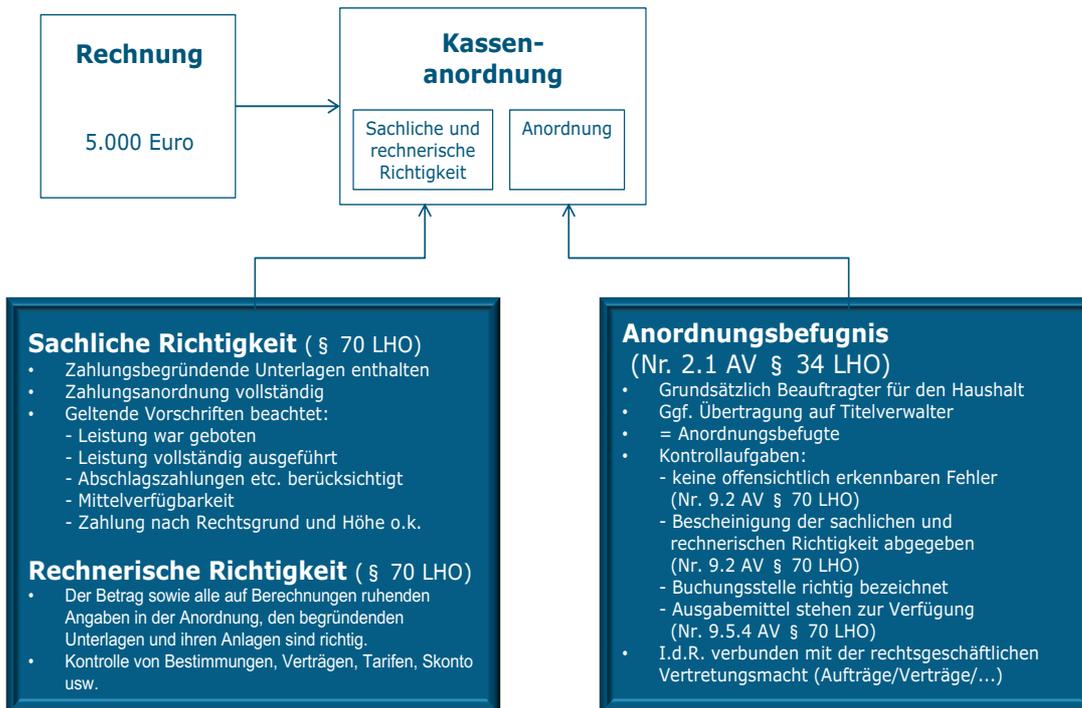


Abbildung 49: sachliche und rechnerische Richtigkeit / Anordnung

Die wesentlichen Inhalte des Unterkapitels 9.4

- Die **Haushalts- und Wirtschaftsführung** zählt zu den **Leitungsbefugnissen** der
 - Mitglieder der Senats
 - des Präsidenten des Abgeordnetenhauses, Verfassungsgerichtshof, Landesrechnungshofs
 - des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit
 - der Mitglieder der Bezirksämter nach deren Geschäftsverteilung
 - der Bezirksverordnetenvorsteher.
- Für jeden Einzelplan, bei den Bezirken für jeden Bezirkshaushaltsplan, ist gem. § 9 Abs. 1 LHO eine **Organisationseinheit** zu bestimmen, die die Leitung des Verwaltungszweigs, in den Bezirken das Bezirksamt, bei der Wahrnehmung der Leitungsbefugnisse bei **Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans einschließlich des Stellenplans** unterstützt.
- Gem. § 9 Abs. 2 LHO ist bei jeder Organisationseinheit, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet, ein **Beauftragter für den Haushalt** zu bestellen, soweit die Leitung der OE diese Aufgaben nicht selbst wahrnimmt.
- Die Bestellung des Beauftragten für den Haushalt erfolgt durch die Leitung der OE, sofern die Leitung des Verwaltungszweigs sich diese Aufgabe nicht selbst vorbehält oder von einer Zustimmung abhängig macht.
- Dem Beauftragten für den Haushalt sind eine **besondere Stellung** und **besondere Aufgaben** zugeordnet – vgl. AV § 9 LHO.
- Der Beauftragte für den Haushalt kann gem. § 9 Abs. 3 Aufgaben bei der Ausführung des Haushaltsplans auf **Titelverwalter** übertragen – die Übertragung ist hinsichtlich der Kapitel und Titel zu dokumentieren.
- Die **rechtsgeschäftliche Vertretung des Landes Berlin** besteht originär bei der Leitung des Verwaltungszweigs – vgl. § 21 AZG. Diese kann auf andere Beschäftigte delegiert werden.
- Die **Anordnungsbefugnis** für Kassenanordnungen (§ 70 LHO) liegt beim Beauftragten für den Haushalt – auch hier besteht eine Delegationsmöglichkeit auf andere Beschäftigte.
- Die **sachliche und rechnerische Richtigkeit** ist auf den Kassenanordnungen zu bescheinigen - vgl. Nr. 8.1/8.2 AV § 70 LHO.
- Dieses kann durch eine Person erfolgen, wenn diese sowohl die sachliche als auch rechnerische Richtigkeit beurteilen kann. Ansonsten ist das durch zwei Personen vorzunehmen.
- Durch die Festlegung, dass mindestens zwei Personen eine Kassenanordnung unterzeichnen müssen, wird das vier-Augen-Prinzip gewährleistet.

9.5 Haushaltsüberwachung

Die große Anzahl an Titeln einerseits und die zahlreichen Beschäftigten, die Titel bewirtschaften andererseits, macht es notwendig, die Anordnung von Einnahmen sowie die Inanspruchnahme von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu kontrollieren. In der Haushaltspraxis wird das als Haushaltsüberwachung bezeichnet. Diese dient folgenden Zielen¹⁸⁶:

- Die Haushaltsüberwachung soll zu jedem Zeitpunkt erkennen lassen, ob und in welcher Höhe die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen angeordnet wurden – dadurch kann auch zu einem frühen Zeitpunkt erkannt werden, ob das Erreichen des Planansatzes gefährdet ist,
- Die Haushaltsüberwachung soll zu jedem Zeitpunkt Auskunft darüber geben, ob und in welcher Höhe Ausgaben angeordnet wurden oder sog. Festlegungen (z.B. in Form von Aufträgen) getroffen wurden. Ausgaben oder Festlegungen dürfen nur angeordnet werden, wenn bei dem zuständigen Titel entsprechende Mittel verfügbar sind.
- Die Haushaltsüberwachung soll sicherstellen, dass Aufträge, die erst in folgenden Haushaltsjahren fällig werden, nur angeordnet werden, wenn entsprechende Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt sind.

Nr. 12.1 AV § 34 LHO bestimmt dazu, dass zur Haushaltsüberwachung besondere Unterlagen zu führen sind, aus denen die Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Haushaltsplan unter Berücksichtigung von Haushaltsresten, getrennt nach Titeln und Haushaltsjahren, ersichtlich ist (= Haushaltsüberwachungslisten – HÜL). Aus den Haushaltsüberwachungslisten für Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen muss insbesondere erkennbar sein, inwieweit über Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen noch verfügt werden kann. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Führung von

¹⁸⁶ Vgl. Brinkmeier (1997): S. 166.

Haushaltsüberwachungslisten liegt beim Beauftragten für den Haushalt sowie den Titelverwaltern.

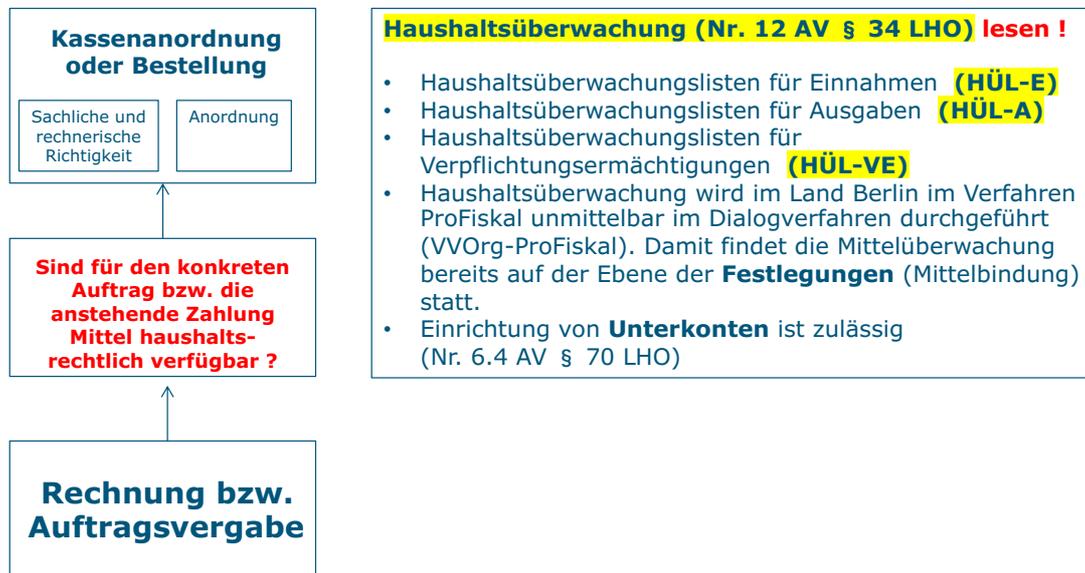


Abbildung 50: Haushaltsüberwachung

Unterschieden werden drei verschiedene Arten von Haushaltsüberwachungslisten:

- **Haushaltsüberwachungslisten für Einnahmen (HÜL-E)** Anlage 1 AV § 34 LHO
- **Haushaltsüberwachungslisten für Ausgaben (HÜL-A)** Anlage 1 AV § 34 LHO
- **Haushaltsüberwachungsliste für Verpflichtungsermächtigungen und für laufende Geschäfte zu Lasten künftiger Haushaltsjahre (HÜL-VE)** Anlage 1 AV § 34 LHO.

In der Praxis werden die Haushaltsüberwachungslisten durch die Finanzsoftware automatisch mitgeführt, sobald Anordnungen oder Festlegungen gebucht werden.

Sind keine Mittel verfügbar, wird die Buchung nicht durchgeführt. Für das Verständnis der im Hintergrund ablaufenden Vorgänge soll nachfolgend die HÜL-A gem. Nr. 2 Anlage 1 AV § 34 LHO beschrieben werden. In die HÜL-A sind danach zunächst der Haushaltsansatz (Haushaltssoll) zuzüglich evtl. übertragener Haushaltsreste aus Vorjahren sowie evtl. Sollveränderungen (Deckungsfähigkeit gem. § 20 LHO) einzutragen. Daraus ergibt sich der fortgeschriebene Ansatz. Davon werden evtl. Verfügungsbeschränkungen (Nr. 9 AV § 34 LHO) in Abzug gebracht. Im Ergebnis zeigt sich das verfügbare Soll. Von diesem werden die Beträge aus Auszahlungs- und Änderungsanordnungen sowie die Festlegungen (Nr. 2.4 Anlage 1 § 34 LHO) abgezogen. Das Ergebnis zeigt dann die noch verfügbaren Haushaltsmittel. Die sichere Beherrschung dieser Technik ist für die Fallbearbeitung in Klausuren oder Laufbahnprüfungen von großer Bedeutung. Tabellarisch kann eine HÜL-A wie folgt aufgebaut werden:

Inhalt HÜL-A	Beschreibung
Haushaltsansatz	Hier wird der konkrete Ansatz des Titels aus dem durch Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan eingetragen
+ Haushaltsreste aus Vorjahren + Zugänge aus Sollveränderungen - Abgänge aus Sollveränderungen	Übertragene Haushaltsreste gem. § 19 LHO Deckungsfähigkeit gem. § 20 LHO Deckungsfähigkeit gem. § 20 LHO
Fortgeschriebenes Soll	
- Verfügungsbeschränkungen	<u>Nr. 9 AV § 34 LHO</u> Sperrvermerke gem. § 22 LHO Haushaltswirtschaftliche Sperre § 41 LHO Gesetzliche Regelungen (z.B. § 24 Abs. 3 LHO) Verbindliche Erläuterungen (§ 17 Abs. 1 LHO)
Verfügbares Soll	
- Geleistete Ausgaben - Festlegungen	Ausgaben, die bereits gebucht wurden <u>Nr. 2.4 Anlage 1 AV § 34 LHO</u> - künftige Zahlungen und Vorschüsse - Bestellungen und Aufträge
Verfügbare Mittel	Mittel, über die noch durch weitere Ausgaben oder Festlegungen verfügt werden kann

Beispiel:

Stellen Sie eine Haushaltsüberwachungsliste auf und ermitteln die noch verfügbaren Mittel. Folgende Angaben stehen zur Verfügung:

- Haushaltsansatz = 74.000 Euro
- Verpflichtungsermächtigungen = 22.000 Euro
- Geleistete Ausgaben = 33.000 Euro
- Unerledigte Festlegungen = 12.000 Euro
- Sollabgang Deckungsfähigkeit = 5.000 Euro
- Verfügungsbeschränkungen = 21.000 Euro.

Inhalt HÜL-A	Betrag
Haushaltsansatz	74.000 Euro
+ Haushaltsreste aus Vorjahren	0
+ Zugänge aus Sollveränderungen	0
- Abgänge aus Sollveränderungen	- 5.000 Euro
Fortgeschriebenes Soll	69.000 Euro
- Verfügungsbeschränkungen	- 21.000 Euro
Verfügbares Soll	48.000 Euro
- Geleistete Ausgaben	- 33.000 Euro
- Festlegungen	- 12.000 Euro
Verfügbare Mittel	3.000 Euro

Die in der Aufgabe angegebenen Verpflichtungsermächtigungen sind in die HÜL-A nicht einzutragen – es handelt sich um keine Ausgaben. Für Verpflichtungsermächtigungen wird eine getrennte Haushaltsüberwachungsliste (HÜL-VE) geführt.

9.6 Bewirtschaftung von Einnahmen

Zur Aufrechterhaltung der Staatsfunktionen und zur Erfüllung der Aufgaben ist das Land Berlin auf entsprechende Einnahmen mindestens in Höhe der Ausgaben

angewiesen. Einnahmen sind dabei alle Geldzuflüsse innerhalb einer Rechnungsperiode. Grundlage für die Erhebung von Einnahmen sind Gesetze oder andere Rechtsnormen, Verträge, Vereinbarungen oder sonstige Rechtsgrundlagen.¹⁸⁷

Gem. § 34 Abs. 1 LHO sind die Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Die dem Land Berlin zustehenden Einnahmen sind rechtzeitig, d.h. bei Fälligkeit zu erheben und zwar unabhängig davon, ob sie überhaupt oder in entsprechender Höhe veranschlagt sind (Nr. 3.1 AV § 34 LHO); der Haushaltsplan hat hinsichtlich der veranschlagten Einnahmen keine rechtsbegründende Wirkung.¹⁸⁸

Die rechtzeitige Einnahmeerhebung folgt dabei dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.¹⁸⁹ Entstehen Ansprüche nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, sind unverzüglich durch geeignete Maßnahmen die notwendigen Voraussetzungen für ihr Entstehen zu schaffen (Nr. 3.1 AV § 34 LHO). Die Vorgabe, die Einnahmen vollständig zu erheben, soll sicherstellen, dass die zu erwartenden Einnahmen auch tatsächlich eingehen. Ansonsten ist der Haushaltsausgleich im Vollzug gefährdet.

Zu den Einnahmen gehört auch die Geltendmachung eines Verzugsschadens (vgl. Nr. 4 AV § 34 LHO). Ausnahmen sind nur bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen (insb. §§ 58, 59 LHO) zulässig. Soweit die Leistung von Ausgaben vom Eingang bestimmter Einnahmen abhängig ist, dürfen Maßnahmen gem. Nr. 8 AV § 34 LHO auch in Angriff genommen oder weitergeführt werden, wenn rechtlich und tatsächlich gesichert ist, dass die Einnahmen im Zeitpunkt der Zahlungsverpflichtung eingegangen sind. Beispielsweise ist ein bestandkräftiger Zuwendungsbescheid eine rechtliche Sicherung des späteren Zahlungseingangs. Liegt noch kein Bescheid vor, ist die Inangriffnahme der Maßnahme aufzuschieben.

¹⁸⁷ Vgl. Westermeier/Wiesner (2012): S. 120.

¹⁸⁸ Vgl. Heller (2010): Rdn. 886.

¹⁸⁹ Vgl. Gröpl (2019): § 34 Rdn. 15.

§ 34 LHO
Einnahmen sind rechtzeitig und
vollständig zu erheben

- Einnahmen sind bei Fälligkeit zu erheben, auch wenn sie nicht oder nicht in der Höhe im Haushaltsplan veranschlagt sind.
- Sobald für eine Einzahlung ein Rechtsgrund, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststeht, ist eine Annahmeanordnung zu erteilen (Sollsicherungsgrundsatz)
- Vgl. AV zu § 70 LHO – lesen !!
- Ausnahmen möglich, wenn vollständiger Zahlungseingang auf andere Weise gesichert wird:
 - Vorherige oder gleichzeitige Zahlung (z.B. Bürgeramt)
 - Führung einer Sollkontroll-Liste
 - Absetzung von der Ausgabe
 - weniger als 10 Euro im Einzelfall

- § 70 LHO und AV
- Einzahlungen sind unbar, bar oder im Wege der Verrechnung anzunehmen.
 - Einzahlungen sind an die zuständige Kasse zu richten. Daher Angabe der zuständigen Stelle und Kassenzeichen.
 - Aushang in allen OE, bei denen Geldforderungen entstehen.

Abbildung 51: Erhebung der Einnahmen

Sobald für eine Einnahme der Rechtsgrund, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen, ist eine Annahmeanordnung zu erteilen („Sollsicherungsgrundsatz“). Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass die dem Land Berlin zustehenden Ansprüche auch durchgesetzt werden. Wird die Zahlung nicht zum Fälligkeitstermin geleistet, setzt das Mahnverfahren ein. Vollstreckungsbehörde für öffentlich-rechtliche Forderungen mit Ausnahme der Forderungen nach dem Justizbeitreibungsgesetz sind in Berlin die Finanzämter. Die Vollstreckung durch die Finanzämter erfolgt auf Grundlage der Abgabenordnung (Nr.2.5 AV § 79 LHO). Privatrechtliche Forderungen werden zwar von der Kasse gemahnt, können allerdings nicht wie öffentlich-rechtliche Forderungen von den Finanzämtern beigetrieben werden. Hier sind Mahnbescheide zu erstellen und Vollstreckungstitel zu erwirken, die zivilrechtlich beigetrieben werden. Nachfolgende Abbildung zeigt, wie Kassenanordnungen wirken. Wird eine Annahmeanordnung gefertigt und unterzeichnet, bucht die Kasse den Betrag in das Anordnungssoll. Geht

eine Zahlung ein, wird diese im Ist gebucht. Entspricht der gezahlte Betrag dem Anordnungssoll, ist die Forderung ausgeglichen. Anderenfalls verbleibt ein Rest, der über das Mahn- und Vollstreckungsverfahren eingezogen wird bzw. am Jahresende als Kassenrest ist das Folgejahr übertragen wird.

Bezeichnung	Anordnungs- soll	Ist	Kasseneinnahmerest (offene Forderungen)
Baugenehmigungsgebühren Objekt A	12.000	12.000	0
Baugenehmigungsgebühren Objekt B	12.000	10.000	2.000
Baugenehmigungsgebühren Objekt C	12.000	0	12.000
Abschluss	36.000	22.000	14.000

Forderung öffentlich-rechtlich

- Mahnung durch die Kasse
- Vollstreckungsanordnung und Amtshilfeersuchen
- Mitteilung an OE über Kontostand
- Vollstreckungsbehörde ist das Finanzamt (§ 4 VVG Berlin i.V.m. des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung)
- Vollstreckung nach den Vorschriften der Abgabenordnung

Forderung privatrechtlich

- Mahnung durch die Kasse
- Mitteilung an OE über Kontostand
- Weitere Maßnahmen durch OE
- Z.B. Mahnbescheid nach ZPO

Abbildung 52: Anordnungssoll und Ist

9.7 Veränderung von Ansprüchen

Gem. § 34 Abs. 1 LHO sind die Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Dabei sind die Einnahmen gem. Nr. 3.1 AV § 34 LHO unabhängig davon zu erheben, ob sie im Haushaltsplan überhaupt oder in entsprechender Höhe veranschlagt sind. Von diesem Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der Einnahmen ermöglicht u.a. § 59 LHO Ausnahmen, indem Ansprüche des Landes Berlin zu seinem

Nachteil verändert werden dürfen.¹⁹⁰ Vor dem Hintergrund, die Regelungen nur in Ausnahmefällen und nach einheitlichen und gleichmäßigen Maßstäben zu messen, sind in den AV § 59 LHO konkrete Hinweise zur Anwendung der unterschiedlichen Maßnahmen geregelt. Im Verhältnis zu den Schuldnern stellt § 59 LHO kein subjektiv öffentliches Recht dar – es besteht kein Rechtsanspruch auf die Veränderung von Ansprüchen.¹⁹¹ § 59 LHO gilt für alle Ansprüche des Landes Berlin aus Gesetzen, Verträgen, Verwaltungsakten oder sonstigen Rechtsansprüchen. Zu beachten ist jedoch § 59 Abs. 3 LHO, wonach andere Regelungen in Rechtsvorschriften unberührt bleiben. Das sind z.B. die Regelungen der §§ 222, 261 und 227 AO für die Veränderung von Steueransprüchen, § 19 GebBtrG BE oder §§ 32, 33 GrdStG.¹⁹² Zuständig für die Veränderung von Ansprüchen sind gem. § 59 Abs. 1 LHO die jeweilige Leitung des Verwaltungszweigs. Diese kann die Befugnisse jedoch übertragen, z.B. wertgrenzenorientiert an die Beauftragten für den Haushalt, Titelverwalter, Referats- oder Amtsleitungen etc.. Die Übertragung der Befugnisse auf andere Dienstkräfte bedarf gem. Nr. 5 AV § 59 LHO nicht der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen. Hinzuweisen ist weiter auf die Anhörungspflicht des Landesrechnungshofs gem. § 96 Abs. 3 LHO, wenn die Verwaltung Ansprüche nicht verfolgen will, die in Prüfungsmitteilungen erörtert worden sind. Konkret kommen als Veränderung von Ansprüchen gem. § 59 LHO folgende Maßnahmen in Betracht:

1. **Stundung** von Ansprüchen
(Hinausschieben der ursprünglichen Fälligkeit)
2. **Niederschlagung** von Ansprüchen
(vorübergehender oder dauernder Verzicht auf die Beitreibung)
3. **Erllass** von Ansprüchen
(Verzicht auf die Forderung).

Die nachfolgenden Ausführungen sind überwiegend in der VV § 59 LHO geregelt – bitte die Vorschrift lesen!

¹⁹⁰ Vgl. Gröpl (2019): § 59 Rdn. 1.

¹⁹¹ Vgl. Lewinski/Burbat (2013): § 59 Rdn. 4.

¹⁹² Vgl. Lewinski/Burbat (2013): § 59 Rdn. 24.

9.7.1 Stundung von Ansprüchen

Gem. § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO dürfen Ansprüche nur gestundet werden, wenn die sofortige Einziehung (also zum ursprünglichen Fälligkeitstermin) für den Anspruchsgegner mit erheblichen Härten verbunden wäre und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird; die Stundung soll gegen angemessene Verzinsung und in der Regel nur gegen eine Sicherheitsleistung gewährt werden. Eine Stundung ist gem. Nr. 1.1 AV § 59 LHO nur auf Antrag des Anspruchsgegners möglich.

Gem. Nr. 1.1 AV § 59 LHO ist die Stundung eine Maßnahme, durch die die Fälligkeit eines Anspruchs hinausgeschoben wird. Dieses kann in einer Summe oder in Teilzahlungen (= Ratenzahlung) erfolgen. Wird die Stundung durch Einräumung von Teilzahlungen gewährt, so ist in der entsprechenden Vereinbarung eine Bestimmung aufzunehmen, nach der die jeweilige Restforderung sofort fällig wird, sobald die Frist für die Leistung von zwei Raten um eine in der Vereinbarung zu bestimmende Zeit überschritten wird.

Voraussetzung für eine Stundung ist also zunächst eine erhebliche Härte für den Schuldner. Eine erhebliche Härte ist für den Anspruchsgegner dann anzunehmen, wenn er sich aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Verhältnisse vorübergehend in ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten befindet oder im Falle der sofortigen Einziehung in sie geraten würde. Damit sind vor allem Liquiditätsengpässe beim Schuldner erfasst, die von diesem im Rahmen eines Antragsverfahrens nachzuweisen sind. Eine erhebliche Härte liegt nicht vor, solange und soweit der Schuldner nicht alle ihm zumutbaren Möglichkeiten zur Begleichung des Zahlungsanspruchs ausgeschöpft hat – dazu zählt ggf. auch die Aufnahme eines Darlehns.¹⁹³

Zum anderen darf der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet werden. D.h. durch die Gewährung einer Stundung darf die spätere Realisierung des ausstehenden Betrages nicht in Gefahr geraten, z.B. durch ein drohendes Insolvenzverfahren einer

¹⁹³ Vgl. Gröpl (2019): § 59 Rdn. 20.

Firma. Daher sind ggf. entsprechende Sicherungsleistungen (vgl. Nr. 1.5 AV § 59 LHO) wie Hinterlegung von Wertpapieren, Verpfändung beweglicher Sachen zu fordern

Die Stundung soll gegen eine angemessene Verzinsung gewährt werden. Als angemessene Verzinsung sind gem. Nr. 1.4.1 AV § 59 LHO regelmäßig 2% über dem Basiszinssatz nach § 247 Abs. 1 BGB anzusehen.

Stundungen bedürfen gem. § 59 Abs.2 LHO grundsätzlich der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen. Diese verzichtet gem. Nr. 1.6 AV § 59 LHO auf die Einholung ihrer Einwilligung zu Stundungsentscheidungen, soweit es sich nicht um Fälle von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung handelt.

Prüfungsschema für Stundungen:

1. Antrag auf Gewährung einer Stundung

- der Zahlungspflichtige muss einen Stundungsantrag stellen

2. Zuständigkeit

- Leitung des Verwaltungszweigs
- oder Delegation der Befugnisse (BfdH, Titelverwalter, ...)

3. Voraussetzungen

- sofortige Einziehung ist mit erheblicher Härte für Anspruchsgegner verbunden
- Anspruch wird durch die Stundung nicht gefährdet
- ggf. Sicherheitsleistung fordern

4. Gewährung der Stundung

- Stundungsvereinbarung oder Stundungsbescheid
- Zinsberechnung und -festsetzung

5. Information der Kasse

- Änderungsanordnung mit neuer Fälligkeit des Gesamtbetrages oder Teilzahlungen

9.7.2 Niederschlagung von Ansprüchen

Gem. § 59 Abs. 1 Nr. 2 LHO dürfen Ansprüche niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen. Details zur Anwendung sind in Nr. 2 AV § 59 LHO geregelt.

Die Niederschlagung ist eine verwaltungsinterne Maßnahme, mit der die Verwaltung auf die Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs vorübergehend oder dauernd verzichtet. Die Niederschlagung bedarf keines Antrags des Anspruchsgegners. Dieser erhält auch grundsätzlich keine Mitteilung über die Niederschlagung des Anspruchs. Die Einwilligungsvoraussetzungen der Senatsverwaltung für Finanzen - vgl. Nr. 2.3.2 AV § 59 LHO - sind zu beachten.

Eine befristete Niederschlagung kommt in Betracht, wenn die Einziehung wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Anspruchsgegners (z.B. Arbeitslosigkeit, Transferbezug, fruchtlos verlaufener Vollstreckungsversuch) oder aus anderen Gründen vorübergehend keinen Erfolg haben würde und eine Stundung nicht in Betracht kommt. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Anspruchsgegners sind in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen. Es ist unbedingt darauf zu achten, dass die niedergeschlagenen Ansprüche nicht verjähren.

Eine unbefristete Niederschlagung kommt in Betracht, wenn wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Anspruchsgegners (z.B. mehrmalige fruchtlos verlaufene Vollstreckungsversuche) dauernd davon auszugehen ist, dass die Beitreibung keinen Erfolg haben wird. Das gilt ebenfalls, wenn anzunehmen ist, dass die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Gem. Nr. 2.4 AV § 59 LHO können Ansprüche bis 150 Euro, die von den Finanzämtern nicht beigetrieben werden können, ohne weiteres niedergeschlagen werden.

Prüfungsschema für Niederschlagungen:

1. **Einziehung des Anspruchs hat keinen Erfolg**
 - wegen erfolgloser Vollstreckungsversuche
 - wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Anspruchsgegners
2. **oder Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Anspruchshöhe**
 - bis 150 Euro (vgl. Nr. 2.4 AV § 59 LHO)
3. **Entscheidung**
 - befristete Niederschlagung oder
 - unbefristete Niederschlagung
4. **Ggf. Einwilligung SenFin einholen**
5. **Information der Kasse**
 - Abgangsordnung
6. **Wiedervorlage für erneute Anspruchsprüfung notieren.**

9.7.3 Erlass von Ansprüchen

Ansprüche können gem. § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO erlassen werden, wenn die Einziehung nach Lage des einzelnen Falles für den Anspruchsgegner eine besondere Härte bedeuten würde. Mit dem Erlass wird auf einen fälligen Anspruch verzichtet, d.h. der Anspruch des Landes Berlin erlischt. Im Gegensatz zur Niederschlagung ist der Erlass eine Verwaltungsmaßnahme mit Außenwirkung, die durch Verwaltungsakt oder eine vertragliche Vereinbarung begründet wird.¹⁹⁴ Ein Erlass ist gem. Nr. 3.2 AV § 59 LHO nur zulässig, wenn eine Stundung nach § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO nicht in Betracht kommt. Bevor über einen Erlass entschieden wird, ist demnach zu prüfen, ob der Anspruchsgegner Teilzahlungen leisten kann oder ein Zahlungsaufschub gewährt werden kann. Dieser Prüfungsschritt ergibt sich aus der Subsidiarität im Rangverhältnis von Stundung und Erlass nach den §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 1 LHO.¹⁹⁵

Eine besondere Härte ist gem. Nr. 3.3 AV § 59 LHO insbesondere anzunehmen, wenn sich der Anspruchsgegner in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befindet und zu besorgen ist, dass die Weiterverfolgung des Anspruchs zu einer

¹⁹⁴ Vgl. Lewinski/Burbat (2013): § 59 Rdn. 16.

¹⁹⁵ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 49.

Existenzgefährdung führen würde. Im Vergleich zur Stundung reichen bei einem Antrag auf Erlass ernsthafte Zahlungsschwierigkeiten nicht aus.

Zu beachten ist die Einholung der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen gem. Nr. 3.5 AV § 59 LHO in Fällen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung. Grundsätzliche Bedeutung haben Fälle, die über den konkreten Einzelfall hinaus präjudizielle Auswirkungen haben können. Eine erhebliche finanzielle Bedeutung liegt vor, wenn Fälle von mehr als 50.000 Euro erlassen werden sollen.

Prüfungsschema für den Erlass:

1. **Antrag auf Gewährung eines Erlasses**
 - der Zahlungspflichtige muss grds. einen Antrag auf Erlass stellen
2. **Zuständigkeit**
 - Leitung des Verwaltungszweigs
 - oder Delegation der Befugnisse (BfdH, Titelverwalter, ...)
3. **Voraussetzungen**
 - Einziehung bedeutet nach Lage des einzelnen Falles eine besondere Härte für den
Anspruchsgegner
4. **Einwilligung Senatsverwaltung für Finanzen gem. Nr. 3.5 AV § 59 LHO**
5. **Gewährung des Erlasses**
 - Verwaltungsakt
 - vertragliche Vereinbarung
6. **Information der Kasse**
 - Abgangsanordnung

Die unterschiedlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen bei der Veränderung von Ansprüchen sind in nachfolgender Abbildung dargestellt.

	Stundung § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO	Niederschlagung § 59 Abs. 1 Nr. 2 LHO	Erlass § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO
Bedeutung	Hinausschieben der Fälligkeit	vorübergehender oder dauernder Verzicht auf Beitreibung	Verzicht auf den Anspruch
Antrag	erforderlich	nicht erforderlich	in der Regel erforderlich
Voraussetzungen	Einziehung bei Fälligkeit bedeutet erhebliche Härte für Schuldner und Anspruch wird durch Stundung nicht gefährdet	Einziehung wird erfolglos sein oder Kosten der Einziehung sind unangemessen hoch im Vergleich zur Höhe des Anspruchs	Stundung kommt nicht in Betracht und Einziehung würde nach Lage des Einzelfalles besondere Härte für Schuldner bedeuten
Beispiel	vorübergehend ernsthafte Zahlungsschwierigkeiten aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Verhältnisse (subjektiv)	Krankheit, Arbeitslosigkeit, Auswanderung oder Tod des Schuldners	unverschuldete wirtschaftliche Notlage, die bei einer Weiterverfolgung des Anspruchs zu einer Existenzgefährdung führen würde.
Form	Mitteilung an Schuldner erforderlich	keine Mitteilung erforderlich	Mitteilung an Schuldner erforderlich
Wirkung	Anspruchshöhe bleibt bestehen, Widerrufsvorbehalt ist vorgeschrieben, ab ursprünglicher Fälligkeit werden angemessene Zinsen erhoben	verwaltungsinterne Maßnahme, Höhe und Fälligkeit des Anspruchs bleiben bestehen, kann befristet oder unbefristet ergehen.	Anspruch erlischt
Kassenanordnung	Buchungsanordnung zur Änderung der Fälligkeit und keine Veränderung im Anordnungssoll	Abgangsanordnung mit Änderung im Anordnungssoll	Abgangsanordnung mit Änderung im Anordnungssoll
spätere Zahlung	kann angenommen werden	kann angenommen werden	darf nicht angenommen werden

Abbildung 53: Veränderung von Ansprüchen

9.8 Bewirtschaftung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Grundlage für die Bewirtschaftung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist der Haushaltsplan. Nachfolgend werden noch einmal wichtige Rechtsvorschriften aufgeführt:

- Gem. **§ 1 LHO** dient der Haushaltsplan der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben Berlins im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.
- Gem. **§ 3 LHO** ermächtigt der Haushaltsplan die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche und Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.

- Gem. **§ 6 LHO** sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind.
- Gem. **§ 7 LHO** sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigung stellen Ermächtigungen des Abgeordnetenhauses gegenüber der Verwaltung dar – es besteht keine Verpflichtung, die Ausgabeansätze auszuschöpfen.¹⁹⁶ Folgerichtig bestimmt § 34 Abs. 2 LHO, dass Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Die Norm verlangt, dass vor jeder einzelnen Ausgabe geprüft wird, ob diese zur Zweckerfüllung im Einzelfall sachlich notwendig ist und zeitlich unaufschiebbar ist.¹⁹⁷ Die Vorschrift konkretisiert damit den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für den Haushaltsvollzug. Damit sind unzulässige Vorauszahlungen, unnötige Beschaffungen oder übermäßige Vorratskäufe durch die Verwaltung im Haushaltsvollzug als Verstoß gegen § 34 Abs. 2 LHO anzusehen.¹⁹⁸

Die in den jeweiligen Titeln veranschlagten Ausgabemittel sind gem. § 34 Abs. 2 LHO so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Die Regelung soll sicherstellen, dass die Ansätze nicht überschritten werden. Darunter werden nach Westermeier/Wiesner¹⁹⁹ folgende Schritte verstanden:

- Beachtung der fachlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen
- Sorgfältige Planung von Maßnahmen
- Ausschreibung von Lieferungen, Leistungen und Baumaßnahmen
- Auftragswesen
- Überprüfung der Lieferungen, Leistungen und Baumaßnahmen

¹⁹⁶ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 27 zu § 34 BHO m.w.N.; Vgl. Heller (2010): Rdn. 891

¹⁹⁷ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 28 zu § 34 BHO.

¹⁹⁸ Vgl. Westermeier/Wiesner (2012): Rdn. 549.

¹⁹⁹ Westermeier/Wiesner (2012): Rdn. 551.

- Laufende Überwachung des Verbrauchs von Mitteln.

Durch § 34 Abs. 2 LHO soll auch eine vorausschauende Planung der Ausgaben sichergestellt werden. Die mittelbewirtschaftenden Stellen sind angehalten, für einen möglichen Mehrbedarf entsprechende Reserven einzuplanen. Vermieden werden soll, dass zunächst „freiwillige“ Ausgaben zum Jahresbeginn geleistet werden, um im weiteren Verlauf für unabweisbare Leistungsbedürfnisse keine ausreichenden Mittel mehr zur Verfügung zu haben. In einem solchen Fall werden z.B. überplanmäßige Ausgaben zu leisten sein (sog. Fahrlässige Haushaltsüberschreitungen).²⁰⁰

Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben führen oder führen können, dürfen gem. Nr. 8 AV § 34 LHO erst in Angriff genommen oder weitergeführt werden, wenn die erforderlichen Ausgaben verfügbar sind. **Verfügbarkeit** bedeutet gem. Nr. 9 AV § 34 LHO, dass keine Verfügungsbeschränkungen bestehen. Verfügungsbeschränkungen sind

- Sperrvermerke (§ 22 LHO)
- Haushaltswirtschaftliche Sperrungen (§ 41 LHO)
- Gesetzliche Regelungen (§ 24 Abs. 3 Satz 3, § 38 Abs. 2, § 47 Abs. 1 LHO)
- Verbindliche Erläuterungen (§ 17 Abs. 1 Satz 3 LHO)
- Die Haushaltsmittel sind nicht bereits durch Auszahlungsanordnungen, Festlegungen oder auf andere Weise gebunden.

Maßnahmen sind alle Handlungen, auch organisatorischer und verwaltungstechnischer Art, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Ausgaben auswirken können; dazu zählen auch Ausschreibungen gem. § 55 LHO. Inangriffnahme ist jede über die Planung hinausgehende rechtliche Bindung oder jede tatsächliche Bindung oder jede tatsächliche Handlung zur Durchführung einer Maßnahme (Nr. 8 AV § 34 LHO). Bevor Maßnahmen in Angriff genommen werden, ist also stets durch die Haushaltsüberwachungsliste zu überprüfen, ob der zuständige Titel ausreichende Mittel verfügbar hat.

²⁰⁰ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 33 zu § 9 BHO.

Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren verpflichten, sind gem. § 38 Abs. 1 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen bedarf der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen, soweit sie nicht hierauf verzichtet.²⁰¹

Die wesentlichen Inhalte der Unterkapitel 9.5 – 9.8

- Der Eingang der Einnahmen sowie die Inanspruchnahme von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist durch **Haushaltsüberwachungslisten** zu kontrollieren.
- Gem. **Nr. 12.1 AV § 34 LHO** sind dazu **besondere Unterlagen** getrennt nach Titeln zu führen:
 - HÜL Einnahmen
 - HÜL Ausgaben
 - HÜL Verpflichtungsermächtigungen
- Haushaltsüberwachungslisten werden durch die Finanzsoftware automatisch geführt.
- Bevor über Ausgaben verfügt wird oder Festlegungen getroffen werden sollen, ist in der betreffenden Haushaltsüberwachungsliste zu prüfen, ob **ausreichende Mittel** zur Verfügung stehen.
- Gem. **§ 34 Abs. 1 LHO** sind die **Einnahmen rechtzeitig und vollständig** zu erheben.
- Dieses gilt unabhängig davon, ob die Einnahmen überhaupt und in der Höhe im Haushaltsplan veranschlagt sind – der Haushaltsplan ist keine Ermächtigung für die Erhebung von Einnahmen – dafür sind besondere Rechtsvorschriften zu erlassen.
- Sobald für eine Zahlung ein Rechtsgrund, ein Zahlungspflichtiger, der Betrag und die Fälligkeit feststeht, ist eine Annahmeanordnung zu erstellen (= **Sollsicherungsgrundsatz**)

²⁰¹ Gem. Nr. 3 AV § 38 LHO verzichtet SenFin auf die Einholung ihrer Einwilligung, soweit sie nichts anderes bestimmt. Bei Abweichungen von den Jahresbeträgen sind die Gründe aktenkundig zu machen.

- Gehen die Einnahmen nicht zum Fälligkeitszeitpunkt ein, beginnt ein Mahnverfahren
- Hier ist zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen zu unterscheiden.
- **Öffentlich-rechtliche Forderungen** werden durch die Berliner Finanzämter begetrieben.
- **Privatrechtliche Forderungen** werden zivilrechtlich durch Mahnbescheide usw. begetrieben.
- Können Forderungen durch den Schuldner nicht gezahlt werden, bestehen Möglichkeiten der **Veränderung von Ansprüchen gem. § 59 LHO**
 - Stundung (Hinausschieben der Fälligkeit, ggf. Ratenzahlung)
 - Niederschlagung (vorübergehender oder dauernder Beitreibungsverzicht)
 - Erlass (Verzicht auf die Forderung)
- Zuständig für die Entscheidung über die Veränderung von Ansprüchen ist die Leitung des Verwaltungszweigs – diese kann ihre Befugnisse jedoch übertragen (z.B. BfdH, Titelverwalter, Wertgrenzenregelungen)
- Ggf. sind Zustimmungspflichten der Senatsverwaltung für Finanzen zu beachten !
- Gem. **§ 34 Abs. 2 LHO** dürfen **Ausgaben nur soweit und nicht eher** geleistet werden, als sie zur **wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung** erforderlich sind.
- Vor jeder einzelnen Ausgabe ist zu prüfen, ob diese zur Zweckerfüllung im Einzelfall sachlich notwendig ist und zeitlich unaufschiebbar.
- Die Ausgabemittel sind so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen.
- **Maßnahmen**, die zur Leistung von Ausgaben führen oder führen können, dürfen gem. Nr. 8 AV § 34 LHO erst in Angriff genommen oder weitergeführt werden, wenn die **erforderlichen Ausgaben verfügbar** sind.
- Maßnahmen sind alle Handlungen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Ausgaben auswirken können – dazu zählen auch Ausschreibungen (Nr. 8 AV § 34 LHO).
- **Verfügungsbeschränkungen sind gem. Nr. 9 AV § 34 LHO**
 - Sperrvermerke (§ 22 LHO)

- Haushaltswirtschaftliche Sperren (§ 41 LHO)
- gesetzliche Regelungen (§ § 24 Abs. 3 Satz 3, § 38 Abs. 2, § 47 Abs. 1 LHO)
- verbindliche Erläuterungen (§ 17 Abs. 1 Satz 3 LHO)
- Haushaltsmittel sind nicht durch Auszahlungsanordnungen, Festlegungen oder auf andere Weise gebunden.

9.9 Flexible Haushaltsführung

Die zeitlich langen Planungsvorläufe für den Haushaltsplan erschweren es, tatsächliche Notwendigkeiten verlässlich zu prognostizieren. Daher sind im Haushaltsvollzug Abweichungen notwendig. Diese Abweichungen müssen sich jedoch im Rahmen der haushaltsrechtlichen Regelungen bewegen, um die Budgethoheit des Abgeordnetenhauses nicht zu unterlaufen. Nachfolgend werden die verschiedenen Möglichkeiten erläutert.

9.9.1 Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung und Ausnahmen

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans ist u.a. der Grundsatz der Einzelveranschlagung gem. § 17 Abs. 1 LHO zu beachten. Danach sind die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Durch den Beschluss über das Haushaltsgesetz werden alle Ansätze und Haushaltsvermerke für die Verwaltung verbindlich = Bindungswirkung des Haushaltsplans.

Im Haushaltsvollzug dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gem. § 45 Abs. 1 LHO nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Der Zweck der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ergibt sich gem. Nr. 1 AV § 45 LHO regelmäßig aus der Bezeichnung des Titels. Ggf. ist auf vorhandene Erläuterungen zu dem entsprechenden Titel zurückzugreifen. Daher dürfen Ausgaben nur für den im Haushaltsplan genannten Zweck geleistet

werden und nicht für andere -auch nicht dem ursprünglich geplanten Zweck ähnliche Ausgaben – verwendet werden.²⁰²

Angesichts der zeitlichen Planungsvorläufe und der Unwägbarkeiten, die während eines Haushaltsjahres von der Verwaltung zu bewältigen sind, wird kein Haushaltsplan exakt so ausgeführt, wie dieses bei Planung oder Beschlussfassung angenommen werden kann. Die Bindungswirkung des Haushaltsplans findet dort eine Grenze, wo die im Laufe eines Haushaltsjahres eintretenden Veränderungen eine Reaktion der Verwaltung erfordern.

Nachfolgende Abbildung stellt die Möglichkeiten der Bereitstellung von Haushaltsmitteln dar. Dabei können folgende Möglichkeiten unterschieden werden:

- Die erforderlichen Mittel sind zu einem konkreten Titel im Haushaltsplan enthalten oder es stehen noch Ausgabereste aus Vorjahren zur Verfügung (übertragene Ausgabeermächtigungen gem. §§ 19, 45 LHO).
- Die erforderlichen Mittel stehen bei einem Titel nicht in der erforderlichen Höhe zur Verfügung, können aber über die Deckungsfähigkeit (§ 20 LHO) oder über die unechte Zweckbindung durch zweckgebundene (Mehr)Einnahmen (§ 37 Abs. 6 LHO) zur Verfügung gestellt werden.
- Die erforderlichen Mittel stehen bei einem Titel nicht in der erforderlichen Höhe zur Verfügung und können nicht durch die Deckungsfähigkeit oder unechte Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden. In diesem Fall wird der Haushaltsplan durch eine überplanmäßige Ausgabe überschritten (§ 37 LHO).
- Ggf. muss das Haushaltsgesetz durch ein Nachtragshaushaltsgesetz geändert werden (§ 33 LHO).

Es sind also Abweichungen vom Haushaltsplan möglich – diese müssen sich aber im Rahmen der haushaltsrechtlichen Regelungen bewegen. Nur so kann der Grundsatz der Einzelveranschlagung sowie der sachlichen und zeitlichen Bindung im

²⁰² Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 14 zu § 45 BHO.

Haushaltsvollzug eingehalten werden. Hier zeigt sich das Spannungsfeld zwischen der Budgethoheit des Abgeordnetenhauses einerseits und der Erfüllung der dem Land Berlin obliegenden Aufgaben durch die Verwaltung andererseits. Es wäre praktisch unmöglich, jede Änderung dem Abgeordnetenhaus im Rahmen des Haushaltsvollzugs einzeln vorzulegen. Das Haushaltsrecht bietet dafür ein abgestuftes Verfahren, über das die Mittelbereitstellung gesichert werden kann.

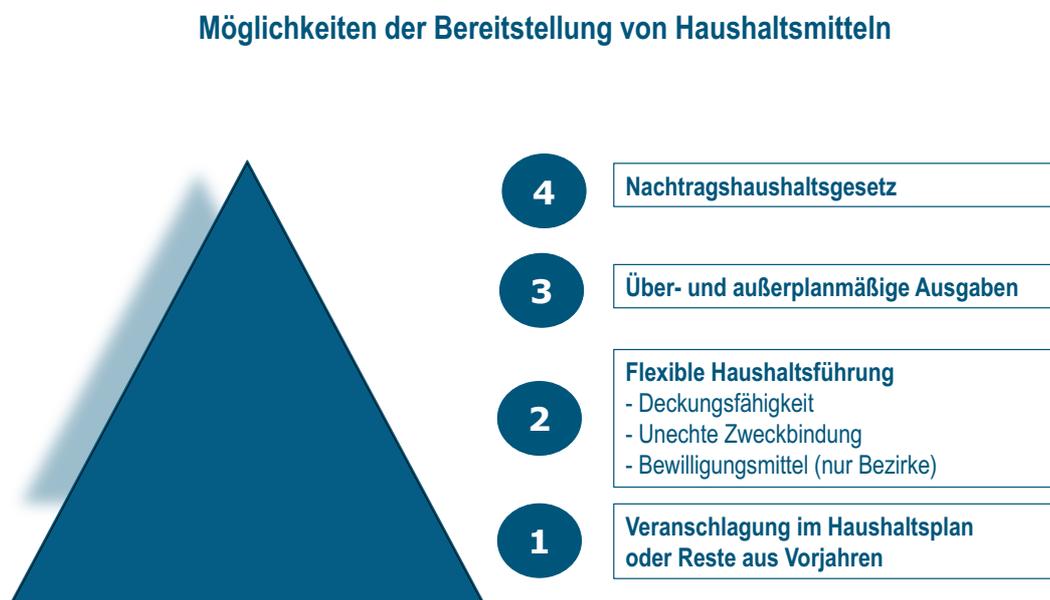


Abbildung 54: Möglichkeiten der Bereitstellung von Haushaltsmitteln

Bei den Mehrausgaben ist zwischen **höheren und neuen Ausgaben** zu unterscheiden.

Höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan sind gem. Nr. 1.3 AV § 37 LHO Ausgaben, die die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben oder Ausgabereste aus früheren Haushaltsjahren übersteigen.

Neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan sind gem. Nr. 1.4 AV § 37 LHO Ausgaben, die weder bei den im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben noch bei Ausgaberesten aus früheren Haushaltsjahren nachgewiesen werden können.

Für beide Varianten sind unterschiedliche Prüfungsmuster zu verwenden, die nachfolgend abgebildet sind.

Prüfungsschema

<p>Höhere Ausgaben (Nr. 1.3 AV § 37 LHO)</p> <p><u>Höhere</u> Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan sind Ausgaben, die die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben oder Ausgabereste aus früheren Haushaltsjahren übersteigen.</p> <p>Ansatz im Haushaltsplan vorhanden – Mittel reichen nicht aus!</p>	<p>Neue Ausgaben (Nr. 1.4 AV § 37 LHO)</p> <p><u>Neue</u> Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan sind Ausgaben, die weder bei im Haushaltsplan vorgesehen Ausgaben noch bei Ausgaberesten aus früheren Haushaltsjahren nachgewiesen werden können.</p> <p>Kein Ansatz im Haushaltsplan vorhanden!</p>
<p><u>Deckung des Mehrbedarfs</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aus zweckgebundenen Einnahmen (z.B. Spenden) gem. Nr. 4.1 AV § 37 LHO 2. Aufgrund der Deckungsfähigkeit gem. §§ 20 Abs. 1 und 2 sowie § 46 LHO 3. Aus <u>höheren</u> Einnahmen gem. Nr. 6 AV § 37 LHO 4. Bewilligungsmittel (nur Bezirke) 	<p><u>Deckung des Mehrbedarfs</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aus zweckgebundenen Einnahmen (z.B. Spenden) gem. Nr. 4.1 AV § 37 LHO 2. Keine Deckungsfähigkeit, da kein Ansatz! 3. Aus <u>neuen</u> Einnahmen gem. Nr. 6 AV § 37 LHO 4. Bewilligungsmittel (nur Bezirke)

<p><u>Haushaltsüberschreitungen</u></p> <p>Aus <u>über</u>planmäßigen Bewilligungen gem. § 37 Abs. 1 LHO (besonderes Verfahren und Zustimmungspflicht!)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unvorhersehbarkeit • Unabweisbarkeit • Einsparvorschlag • Antrag SenFin/Bezirksamt • Zustimmung SenFin/Bezirksamt • Nachträgliche Genehmigung AGH oder BVV 	<p><u>Haushaltsüberschreitungen</u></p> <p>Aus <u>außer</u>planmäßigen Bewilligungen gem. § 37 Abs. 1 LHO (besonderes Verfahren und Zustimmungspflicht)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unvorhersehbarkeit • Unabweisbarkeit • Einsparvorschlag • Antrag SenFin/Bezirksamt • Zustimmung SenFin/Bezirksamt • Nachträgliche Genehmigung AGH oder BVV
---	---

9.9.2 Höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

Reichen die im Haushaltsplan zu einem konkreten Titel veranschlagten Ausgaben zuzüglich evtl. Ausgaberreste aus Vorjahren nicht zur Deckung des bestehenden Finanzbedarfs aus, erfolgt die Prüfung in folgender Reihenfolge:

- **Stehen zweckgebundene (Mehr)Einnahmen zur Verfügung ?**

Zweckgebundene Einnahmen dürfen grds. nur für den geplanten Zweck verwendet werden. Gehen höhere oder neue zweckgebundene Einnahmen ein, so dürfen entsprechende Mehrausgaben geleistet werden (Nr. 4.1 AV § 37 LHO).²⁰³

²⁰³

Die Annahme und Verwendung höherer oder neuer zweckgebundener Einnahmen und darauf gerichteter Anträge sowie Maßnahmen nach Nr. 4.1 Satz 1 AV § 37 LHO bedürfen der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen, wenn sie im laufenden oder in einem künftigen Haushaltsjahr Ausgaben aus anderen Deckungsmitteln von mehr als 10.000 Euro zur Folge haben. Für die Bezirkshaushaltspläne gilt die Einwilligung als erteilt, soweit die Serviceeinheit Finanzen zustimmt und der Bezirk die Ausgaben aus anderen Deckungsmitteln in eigener Verantwortung trägt (Nr. 4 AV § 37 LHO).

- **Kann der Mehrbedarf im Wege der Deckungsfähigkeit bereitgestellt werden ?**

Sind die Titel gesetzlich oder durch Vermerk deckungsfähig, können Minderausgaben bei einem Titel für Mehrausgaben bei einem anderen Titel verwendet werden. Deckungsfähige Ausgaben dürfen gem. § 46 LHO nach Maßgabe des § 20 LHO zugunsten einer anderen Ausgabe verwendet werden, solange sie verfügbar²⁰⁴ sind. Gem. Nr. 1 AV § 46 LHO darf ein deckungsberechtigter Ansatz nur verstärkt werden, sofern er keinen Verfügungsbeschränkungen unterliegt; die Mittel des deckungsberechtigten Ansatzes dürfen nur insoweit verwendet werden, als sie verfügbar sind und die verbleibenden Mittel voraussichtlich ausreichen, um alle nach der Zweckbestimmung zu leistenden Ausgaben zu bestreiten. Soweit sich nachträglich herausstellt, dass die verbleibenden Mittel nicht ausreichen, ist der zur Verstärkung herangezogene Betrag dem deckungspflichtigen Ansatz wieder zuzuführen.²⁰⁵

- **Höhere Ausgaben durch höhere oder neue Einnahmen gem. § 37 Abs. 8 LHO**

Ein Leistungs- oder Verantwortungszentrum oder eine Serviceeinheit kann innerhalb eines Kapitels höhere oder neue Einnahmen des laufenden Geschäftsbetriebs, die durch eigene Managementmaßnahmen, insbesondere Leistungsausweitungen, erzielt werden, für höhere Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen verwenden. Darüber hinaus können die Bezirke höhere Ausgaben aus höheren oder neuen Ausgaben leisten, die ihnen in bezirklichen Angelegenheiten entstehen.

9.9.3 Neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

²⁰⁴ Verfügbar siehe Nr. 9 AV § 34 LHO.

²⁰⁵ Das bedeutet, dass vor Inanspruchnahme anderer Titel im Wege der Deckungsfähigkeit ein zuvor abgegebener Betrag zurückzuholen ist ! Die Mittel werden beim deckungsberechtigten Titel gestrichen und dem deckungspflichtigen Titel wieder zugeführt.

Neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan sind gem. Nr. 1.4 AV § 37 LHO Ausgaben, die weder bei im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben oder Ausgaberesten aus früheren Jahren nachgewiesen werden können. Sind also für erforderliche Ausgaben keine Mittel im Haushaltsplan veranschlagt und stehen auch keine Ausgabereste aus Vorjahren zur Deckung des bestehenden Finanzbedarfs aus, erfolgt die Prüfung in folgender Reihenfolge:

- **Stehen zweckgebundene (Mehr)Einnahmen zur Verfügung?**

Zweckgebundene Einnahmen dürfen grundsätzlich nur für den geplanten Zweck verwendet werden. Gehen höhere oder neue zweckgebundene Einnahmen ein, so dürfen entsprechende Mehrausgaben geleistet werden (Nr. 4.1 AV § 37 LHO). Der Eingang von zweckgebundenen Einnahmen stellt also eine eigene Ausgabeermächtigung dar.

- **Die Deckungsfähigkeit gem. § 20 LHO ist bei neuen Ausgaben nicht anwendbar, da kein zu verstärkender Ansatz im Haushaltsplan enthalten ist !**

- **Neue Ausgaben durch höhere oder neue Einnahmen gem. § 37 Abs. 8 LHO**

Ein Leistungs- oder Verantwortungszentrum oder eine Serviceeinheit kann innerhalb eines Kapitels höhere oder neue Einnahmen des laufenden Geschäftsbetriebs, die durch eigene Managementmaßnahmen, insbesondere Leistungsausweitungen, erzielt werden, für neue Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen verwenden. Darüber hinaus können die Bezirke höhere Ausgaben aus höheren oder neuen Ausgaben leisten, die ihnen in bezirklichen Angelegenheiten entstehen.

9.9.4 Besonderheit für Bezirkshaushalte

Zur Deckung von höheren und neuen Ausgaben stehen bei den Bezirken sog. Bewilligungsmittel zur Verfügung, soweit solche bei der Planaufstellung Berücksichtigung gefunden haben. Unterschieden wird dabei zwischen

Verstärkungsmitteln und Verfügungsmitteln. Hierbei handelt es sich um zweckfreie Ansätze, da bei Planaufstellung noch nicht sicher ist, ob und wofür die Mittel im Verlauf des Haushaltsjahres eingesetzt werden. Gem. § 37 Abs. 6 LHO gelten höhere oder neue Ausgaben aus Bewilligungsmitteln nicht als über- oder außerplanmäßige Ausgaben.

Verstärkungsmittel werden gem. Nr. 3.1.1 als Deckungsquelle für höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan verwendet. Verfügungsmittel werden gem. Nr. 3.1.2 AV § 37 LHO für neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan eingesetzt. Mehrausgaben aus Verstärkungsmitteln und Verfügungsmitteln dürfen nur im Falle eines dringlichen Bedürfnisses geleistet werden. Ein Bedürfnis ist gem. Nr. 3.2 AV § 37 LHO dringlich, wenn es der Sache nach gerechtfertigt ist, sich durch seine Bedeutung merklich von anderen Bedürfnissen abhebt und der Einsatz von Bewilligungsmitteln bei Abwägung aller Umstände geboten erscheint.

9.9.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Kann ein Mehrbedarf nicht nach den in den vorherigen Abschnitten dargestellten haushaltsrechtlichen Regeln gedeckt werden, muss der Haushaltsplan ggf. überschritten werden. Haushaltsüberschreitungen dürfen gem. Art. 88 Abs. 1 VvB nur mit Zustimmung des Senats im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses vorgenommen werden. Haushaltsüberschreitungen sind über- und außerplanmäßige Ausgaben gem. § 37 Abs. 1 LHO.²⁰⁶

Der Weg zu einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe ist deutlich aufwändiger, als die übrigen Möglichkeiten zur Mittelbereitstellung über die Deckungsfähigkeit oder der unechten Zweckbindung. Die Bewilligung muss vor einer Inanspruchnahme eingeholt werden – dafür ist ein entsprechender zeitlicher Vorlauf einzuplanen. Die Bewilligung

²⁰⁶ Die Norm wird auch als das „Notbewilligungsrecht“ bezeichnet – vgl. Lewinski/Burbat (2013): Rdn. 8-10.

einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe setzt voraus, dass vorher alle anderen Möglichkeiten zur Bereitstellung der erforderlichen Ausgaben geprüft wurden.

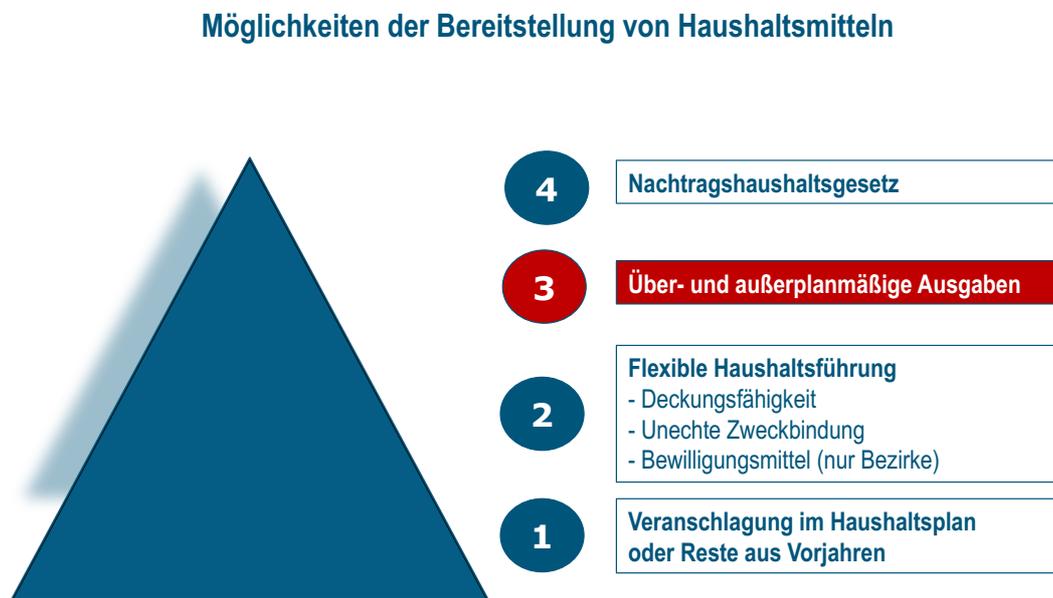


Abbildung 55: Über- und außerplanmäßige Ausgaben

- Überplanmäßige Ausgaben sind gem. Nr. 1.1 AV § 37 LHO höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan, die nicht durch deckungsfähige Ausgaben, zweckgebundene Einnahmen, Verstärkungsmittel oder Sondermittel der Bezirksverordnetenversammlung²⁰⁷ ausgeglichen werden können. Überplanmäßige Ausgaben sind nur zulässig, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind. Unvorhersehbar ist jedes Bedürfnis, das gleich aus welchen Gründen vom Senat oder vom Abgeordnetenhaus bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte

²⁰⁷ Die Möglichkeit des Einsatzes von Sondermitteln besteht nur bei den Bezirken. Über die Verwendung entscheidet die Bezirksverordnetenversammlung gem. § 12 Abs. 2 BezVG. Die Mittel dürfen nur für Bezirksaufgaben und nur innerhalb desselben Bezirkshaushaltsplans bewilligt werden. Nr. 3.4 AV § 37 LHO.

Dringlichkeit sich im Verlauf des Haushaltsjahres aufgrund der Veränderung der Sachlage ergeben hat.²⁰⁸ Unabweisbarkeit bedeutet, dass sowohl zeitlich kein Aufschub²⁰⁹ möglich ist, als auch eine sachliche und rechtliche Zahlungspflicht besteht.²¹⁰ Die Deckung der Mehrausgabe soll gem. § 37 Abs. 3 LHO durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan oder Bezirkshaushaltsplan ausgeglichen werden. Überplanmäßige Ausgaben bedürfen gem. § 37 Abs. 1 LHO der Einwilligung²¹¹ der Senatsverwaltung für Finanzen. In den Bezirken ist gem. § 37 Abs. 7 LHO die Einwilligung des Bezirksamts einzuholen. Im Nachgang ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses gem. Art. 88 Abs. 2 VvB einzuholen. Bei den Bezirken ist gem. § 37 Abs. 7 LHO die Genehmigung durch die Bezirksverordnetenversammlung einzuholen.²¹²

- Außerplanmäßige Ausgaben sind gem. Nr. 1.2 AV § 37 LHO neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan, die nicht durch zweckgebundene Einnahmen, Verfügungsmittel oder Sondermittel der Bezirksverordnetenversammlung ausgeglichen werden können. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 LHO gelten wie bei überplanmäßigen Ausgaben beschrieben.

²⁰⁸ BVerfGE 45,1 (35). Auf die Kenntnis des Fachressorts oder der mittelbewirtschaftenden Stellen kommt es dabei nicht an. Entscheidend für die Qualifizierung eines Bedürfnisses als unvorhergesehen ist, dass weder die Senatsverwaltung für Finanzen bzw. die SE Finanzen oder das Abgeordnetenhaus von diesem zusätzlichen Finanzbedarf Kenntnis hatten.

²⁰⁹ Z.B. bis zu einem Nachtragshaushaltsgesetz oder das nächste Haushaltsjahr
²¹⁰ Lesenswert ist das Urteil des BVerfG vom 25.5.1977 -2 BvE 1/74- (BVerfGE 45, 1); NJW 1987, S. 1387 ff, das sich ausführlich mit den Voraussetzungen einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe im Kontext der haushaltsrechtlichen Vorschriften befasst. Die Entscheidung fußt zwar auf den bundesrechtlichen Regelungen des GG und der BHO, ist dem Grunde nach aber auf das Berliner Landesrecht übertragbar.

²¹¹ Einwilligung bedeutet vorherige Zustimmung. Voraussetzung ist ein Antrag mit detaillierter Beschreibung der Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit sowie eines Deckungsvorschlags. Gem. Nr. 1.5 AV § 37 LHO kann die Senatsverwaltung für Finanzen überplanmäßigen Ausgaben allgemein zustimmen, soweit Ausgaben der Höhe nach auf Rechtsvorschriften oder Tarifverträgen beruhen.

²¹² In der Praxis werden die überplanmäßigen Ausgaben durch Sammelvorlagen zusammengefasst, d.h. es wird nicht für jede überplanmäßige Ausgabe ein Beschluss herbeigeführt.

Für Verpflichtungsermächtigungen gelten gem. § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO die Vorschriften des § 37 Abs. 1, 4 und 7 LHO entsprechend. Bei über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen in den Bezirkshaushalten sind die Zustimmungsvorbehalte der Senatsverwaltung für Finanzen gem. Nr. 2 AV § 38 LHO zu beachten.

9.9.6 Nachtragshaushaltsgesetz/Ergänzungsplan

Grundsätzlich bestehen zahlreiche Möglichkeiten zur Leistung von höheren oder neuen Ausgaben durch die flexible Haushaltsführung oder Haushaltsüberschreitungen. Allerdings können nicht alle Finanzvorgänge über diese vereinfachten Instrumente abgewickelt werden.



Abbildung 56: Nachtragshaushaltsgesetz

Gem. § 37 Abs. 1 Satz 4 LHO ist im Haushaltsgesetz eine Wertgrenze festzusetzen, ab der Haushaltsüberschreitungen nicht mehr durch über- oder außerplanmäßige Ausgaben abgewickelt werden dürfen. Gem. § 5 Haushaltsgesetz 2020/2021 beträgt diese Grenze

- 5 Mio. Euro im Einzelfall (sog. „Bagatellgrenze“)
- 50 Mio. Euro bei der Erfüllung von Rechtsverpflichtungen²¹³.

Werden diese Grenzen überschritten, muss das Haushaltsgesetz durch ein Nachtragshaushaltsgesetz geändert werden. Im Übrigen sind Nachtragshaushaltsgesetze notwendig, um erforderliche Änderungen durch einen Nachtragshaushaltsplan vorzunehmen. Ziel eines Nachtragshaushaltsgesetzes ist, zur Deckung nachträglicher Mehrbedarfe eine Bewilligung des Abgeordnetenhaus einzuholen.²¹⁴ Auch erfordern Änderungen der Kreditemächtigung, die Veränderung der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuern oder anderer Festsetzungen des Haushaltsgesetzes eines Nachtragshaushaltsgesetzes. Auf Nachträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan sind gem. § 33 Abs. 1 LHO die Teile I (§§ 1-10 LHO) und II (§§ 11 – 33 LHO) mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass sich Nachträge auf einzelne Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Stellen beschränken können.

Für die Bezirkshaushalte regelt § 33 Abs. 2 LHO, dass diese bei wesentlicher Änderung der Einnahmen, Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen des Bezirkshaushaltsplan einen sog. „Ergänzungsplan“ aufstellen. Der Ergänzungsplan muss in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein; er darf übergeordneten Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus nicht widersprechen und kann keine neuen Stellen schaffen. Soweit der Ergänzungsplan nur durch eine Erhöhung der Globalsummenzuweisung ausgeglichen werden kann, ist eine entsprechende Zusage

²¹³ Es bedarf keines Nachtragshaushaltsgesetzes, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind – also Ausgaben geleistet werden müssen, denen sich das Land Berlin nicht entziehen kann. Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 19 zu § 37 BHO. Kritisch hierzu Jahndorf (1998).

²¹⁴ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): Rdn. 506.

der Senatsverwaltung für Finanzen erforderlich (AV § 33 LHO). Der Ergänzungsplan ist nach der Beschlussfassung durch die Bezirksverordnetenversammlung vom Bezirksamt dem Abgeordnetenhaus und der Senatsverwaltung für Finanzen zuzuleiten.

Die wesentlichen Inhalte des Unterkapitels 9.9

- Im Vollzug des Haushaltsplans sind regelmäßig Abweichungen erforderlich – die Bindungswirkung des Haushaltsplans findet dort eine Grenze, wo die im Laufe eines Haushaltsjahres eintretenden Veränderungen eine Reaktion der Verwaltung erfordern.
- Die flexible Haushaltsführung muss sich jedoch im Rahmen der haushaltsrechtlichen Regelungen bewegen.
- Bei Veränderungen im Ausgabebereich wird zwischen **höheren und neuen Ausgaben** unterschieden.
- **Höhere Ausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan sind gem. Nr. 1.3 AV § 37 LHO Ausgaben, die die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben oder Ausgabereste aus früheren Haushaltsjahren übersteigen.
- **Neue Ausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan sind gem. Nr. r. 1.4 AV § 37 LHO Ausgaben, die weder bei im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben noch bei Ausgaberesten aus früheren Haushaltsjahren nachgewiesen werden können.
- **Höhere Ausgaben können bereitgestellt werden durch**
 - zweckgebundene (Mehr)Einnahmen (Nr. 4.1 AV § 37 LHO)
 - durch Anwendung der Deckungsfähigkeit (§§ 20, 46 LHO)
 - durch höhere oder neue Einnahmen (§ 37 Abs. 8 LHO)
 - bei den Bezirken durch den Einsatz von Bewilligungsmitteln (Nr. 3 AV § 37 LHO)
- **Neue Ausgaben können bereitgestellt werden durch**
 - zweckgebundene (Mehr)Einnahmen (Nr. 4.1 AV § 37 LHO)
 - durch höhere oder neue Einnahmen (§ 37 Abs. 8 LHO)
 - bei den Bezirken durch den Einsatz von Bewilligungsmitteln (Nr. 3 AV § 37 LHO)
- **Greifen diese Möglichkeiten nicht oder reichen die Deckungsmittel nicht aus, sind Haushaltsüberschreitungen (über- und außerplanmäßige Ausgaben) erforderlich.**
- **Überplanmäßige Ausgaben (Nr. 1.1 AV § 37 LHO)**
Höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan, die nicht durch

deckungsfähige Ausgaben, zweckgebundene Einnahmen oder Bewilligungsmittel der BVV ausgeglichen werden können.

- **Außerplanmäßige Ausgaben (Nr. 1.2 AV § 37 LHO)**

Neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan, die nicht durch zweckgebundene Einnahmen oder Bewilligungsmittel der BVV ausgeglichen werden können.

- **Voraussetzungen für über- und außerplanmäßige Ausgaben (§ 37 LHO)**

- Unvorhersehbarkeit der Ausgabe
- Unabweisbarkeit der Ausgabe
- Deckungsvorschlag
- Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. Beschluss des Bezirksamts
- Genehmigung durch das Abgeordnetenhaus bzw. die Bezirksverordnetenversammlung

- **Für über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen** gelten die Vorschriften sinngemäß.

- **Nachtragshaushaltsgesetz**

- werden bestimmte (im Haushaltsgesetz festgesetzte) Wertgrenzen überschritten, muss ein Nachtragshaushaltsgesetz beschlossen werden, um die notwendigen Anpassungen am Haushaltsplan vorzunehmen.
- Bezirke können gem. § 33 Abs.bs. 2 LHO Ergänzungspläne beschließen, der in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein muss. Bei höheren Globalsummen muss eine entsprechende Zusage der Senatsverwaltung für Finanzen vorliegen.

10 Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung

Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird Rechnung über die tatsächliche Haushalts- und Wirtschaftsführung abgelegt. Damit werden die dritte und vierte Phase des Haushaltskreislaufs erreicht. Im folgenden Kapitel wird die Erstellung der Haushaltsrechnung beschrieben. Anschließend wird die Prüfung der Haushaltsrechnung durch den Landesrechnungshof und die Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus behandelt.

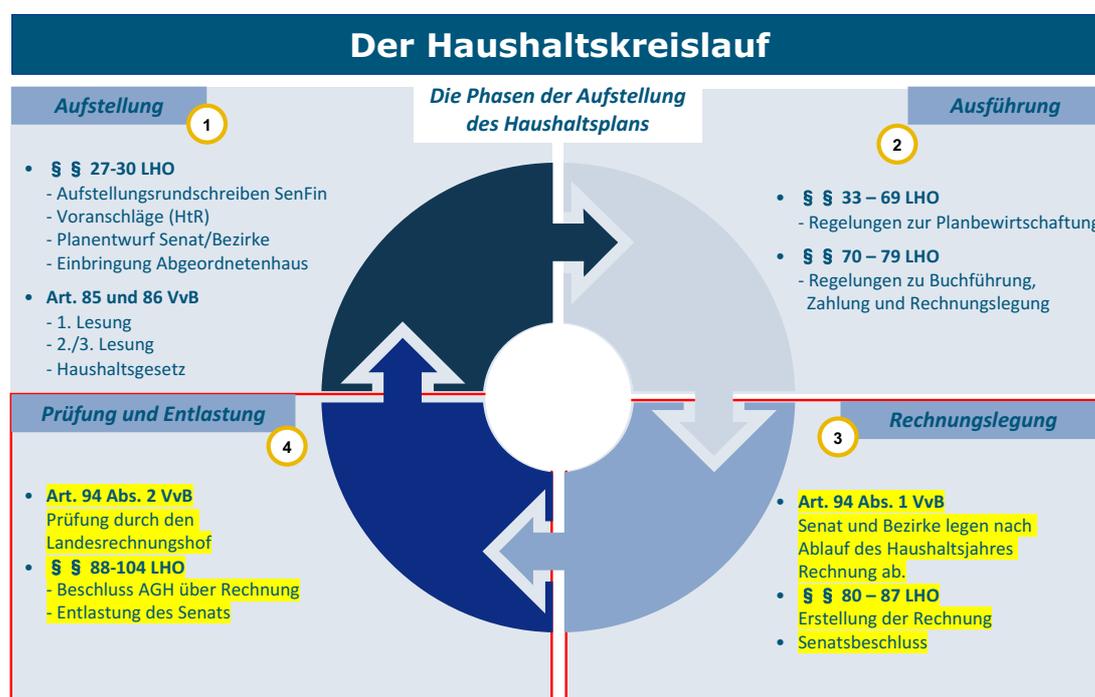


Abbildung 57: Rechnung, Prüfung und Entlastung

10.1 Rechnungslegung

Gem. Art. 94 Abs. 1 VvB hat der Senat dem Abgeordnetenhaus im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über Vermögen und Schulden Rechnung zu legen.

Mit dieser Regelung soll gesichert werden, dass

- die Verwaltung einen Nachweis über die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung erbringt,
- dem Landesrechnungshof die von ihm vorzunehmende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durchgeführt werden kann,
- die Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus erteilt werden kann.²¹⁵

Auch im Haushaltswesen hat sich der Senat vor dem Abgeordnetenhaus gegenüber zu verantworten. Durch das Haushaltsgesetz wird der Haushaltsplan verbindlich festgesetzt. Durch die Rechnung soll abgebildet werden, ob die Verwaltung tatsächlich nach Maßgabe der parlamentarischen Vorgaben gehandelt hat und ob die Abweichungen vom Haushaltsplan auf die rechtlichen zulässigen Fälle beschränkt war.²¹⁶ Die Rechnungslegung ist gem. Nr. 2 AV § 80 LHO Aufgabe der Senatsverwaltung für Finanzen, in den Bezirken der Serviceeinheit Finanzen.

Inhalt und Gliederung der Haushaltsrechnung folgen der Aufgabe, einen Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben durchzuführen und den Umfang der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen darzustellen. Darüber hinaus werden die Änderungen und Abweichungen zum ursprünglichen Haushaltsplan aufgezeigt.²¹⁷ Die Rechnungslegung hat gem. Nr. 1.1 AV § 80 LHO den Zweck, alle Einnahmen und Ausgaben, Gesamtsummen und Ergebnisse für die Haushaltsrechnung und die Rechnungsprüfung darzustellen. Die konkreten Anforderungen an die Rechnungstellung sind in den §§ 80 – 88 LHO geregelt. Danach wird eine Haushaltsrechnung für die Hauptverwaltung erstellt. Die Bezirke stellen 12 Bezirkshaushaltsrechnungen auf, die in die Gesamthaushaltsrechnung einfließen. Am Ende steht also eine Haushaltsrechnung für die Einheitsgemeinde Berlin.

Die Haushaltsrechnung hat folgende Bestandteile (Nr. 8.1 AV § 80 LHO):

²¹⁵ Vgl. Leibinger/Müller/Wiesner (2017): Rdn. 741.

²¹⁶ Vgl. Maunz/Dürig: Rdn. 1 zu Art. 114 GG.

²¹⁷ Vgl. Lewinski/Burbat (2013): Rdn. 2 zu § 38 HGrG.

- den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 LHO)
- den Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)
- die Rechnungsübersicht
 - Rechnungen über die Einzelpläne 01-29
 - Rechnungen über die Einzelpläne 31-45 der Bezirkshaushaltsrechnungen
 - zusammengefasste Bezirkshaushaltsrechnungen

Der Haushaltsrechnung sind folgende Anlagen beizufügen (Nr. 8.4 AV § 80 LHO):

- Nachweis der Kassenreste
- Nachweis der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse
- Nachweis der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan
- Nachweis der auf Grund von Verpflichtungsermächtigungen vorgenommenen Festlegungen
- Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und ihre Begründungen
- Übersicht der auf Grund von über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen vorgenommenen Festlegungen und ihre Begründung
- Übersicht über das Rücklagevermögen
- Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe
- Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung des Krankenhausbetriebes des Maßregelvollzugs
- Jahresabschlüsse der der Fachaufsicht der jeweiligen Senatsverwaltung unterstellten Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen
- Anlagen der Bezirkshaushaltsrechnungen

Für die von den Bezirken aufzustellenden Bezirkshaushaltsrechnungen (vgl. § 4 Abs. 3, § 12 Abs. 2 BezVG) ergeben sich folgende Regelungen zum Aufbau:

Bestandteile der Bezirkshaushaltsrechnung (Nr. 9.1 AV § 80 LHO)

- Kassenmäßiger Abschluss (ohne Finanzierungsrechnung)
- Haushaltsabschluss
- Rechnungsübersicht
- Rechnungen über die Einzelpläne 31 – 45

Anlagen der Bezirkshaushaltsrechnung (Nr. 9.4 AV § 80 LHO)

- Zusammenstellung der Vermögensteile - ausgenommen Grundvermögen -
- Anlagen nach AV Nr. r. 8.4.1 bis 8.4.8
- Jahresabschlüsse der bezirklichen Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 Satz 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen.

In der Vermögensrechnung sind gem. § 86 LHO der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. Gem. Nr. 10.1 AV § 80 LHO umfasst die Vermögensrechnung

- die Vermögensübersicht und
- die Rechnungen über die Vermögensteile, ausgenommen Grundvermögen.

Der Vermögensrechnung sind als Anlagen ein Nachweis über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährverträgen und ähnlichen Vereinbarungen sowie ein Nachweis über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres beizufügen. Die Haushaltsrechnung wird vom Senat beschlossen und dem Abgeordnetenhaus sowie dem Landesrechnungshof übersandt.

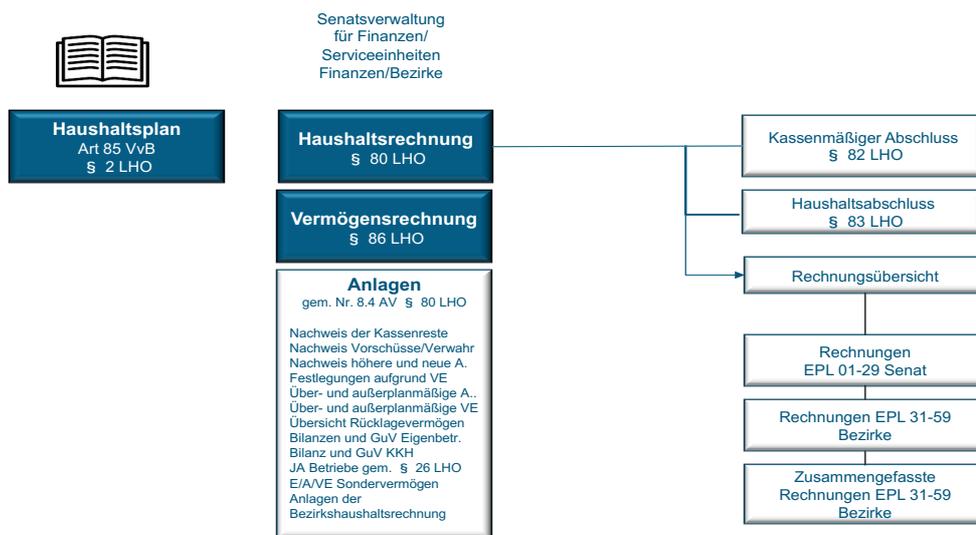


Abbildung 58: Struktur der Haushaltsrechnung

10.2 Rechnungsprüfung

Gem. § 88 Abs.1 LHO wird die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe vom Rechnungshof geprüft. Die öffentliche Finanzkontrolle wird als ein Wesensmerkmal eines geordneten Staates verstanden. Eine verantwortliche Haushalts- und Wirtschaftsführung erfordert neben einer gewissenhaften Planung auch, dass Rechenschaft über die Ausführung des Haushaltsplanes abgelegt wird und die erstellte Rechnung von einer unabhängigen Institution überprüft wird.²¹⁸

Der Landesrechnungshof ist gem. Art. 95 Abs. 1 VvB eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde. Diese verfassungsrechtlich gesicherte Unabhängigkeit der Institution Rechnungshof hat zum Inhalt, dass die Einrichtung eine nach dem Kollegialsystem zusammengesetzte Finanzkontrolle des Landes gewährleisten muss. Einen unzulässigen Eingriff würden Versuche nach Lenkung

²¹⁸ Vgl. Müller (1993): S. 9.

oder Verhinderung der Prüfungstätigkeit – auch durch Einfluss auf Stellen oder Mittelausstattung darstellen.²¹⁹

Die Mitglieder des Landesrechnungshofs besitzen richterliche Unabhängigkeit. Diese Unabhängigkeit ist sowohl institutionell, sachlich und personell zu verstehen.²²⁰ Die Mitglieder des Rechnungshofs dürfen nicht gegen ihren Willen versetzt werden und sind auch hinsichtlich der Dienstaufsicht und des Disziplinarrechts wie Richterinnen und Richter zu behandeln. Weiterhin ist ein Geschäftsverteilungsplan mit klaren Prüfungs- und Entscheidungsbereichen zu erstellen.²²¹

Der Rechnungshof wird von einem Präsidenten oder einer Präsidentin geleitet. Diese/r wird auf Vorschlag des Senats vom Abgeordnetenhaus mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt und vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses auf Lebenszeit ernannt. Die weiteren Mitglieder des Rechnungshofs (Vizepräsident als ständige Vertretung und weitere Mitglieder) werden gem. § 2 Abs. 4 Rechnungshofgesetz auf Vorschlag der Präsidentin vom Senat bestellt. Die Prüferinnen und Prüfer sowie die sonstigen Dienstkräfte werden von der Präsidentin bestellt.²²² Die Prüfungsgebietsleiterinnen und -leiter bilden mit der Präsidentin das Große Kollegium. Dieses entscheidet in allen Angelegenheiten des Rechnungshofs von grundsätzlich oder sonst erheblicher Bedeutung. Das Kollegialprinzip erfordert, dass über die dem Großen Kollegium zugeordneten Angelegenheiten mit Mehrheit entschieden werden muss (vgl. § 4 Abs. 3 Rechnungshofgesetz).²²³ Ansonsten leitet die Präsidentin die Arbeit des Landesrechnungshofs und vertritt diesen nach außen.

Der Landesrechnungshof prüft gem. § 89 Abs. 1 LHO insbesondere

- die Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben, das Vermögen und die Schulden,

²¹⁹ Vgl. Reus/Mühlhausen (2010a): S. 3; Müller (1993): S. 319.

²²⁰ Vgl. Bögershausen (2009): S. 27.

²²¹ Vgl. Bögershausen (2009): S. 30; Hewer (2003): S. 65; Stern (1989): S. 33.

²²² Rechtsstellung, Aufgaben und Organisationsstruktur des Landesrechnungshofs sind unter <https://www.berlin.de/rechnungshof/wir-ueber-uns/> abrufbar.

²²³ Zu Vor- und Nachteilen des Kollegialprinzips vgl. Stern (1989): S. 38, 39.

- Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können,
- Verwahrungen und Vorschüsse,
- die Verwendung der Mittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen sind.

Dabei kann der Landesrechnungshof gem. § 89 Abs. 2 LHO nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken oder Rechnungen ungeprüft lassen. Die Möglichkeit der Beschränkung der Prüfungshandlungen und -intensität ist schon aus tatsächlichen Gründen notwendig, da eine Prüfung sämtlicher Vorgänge ausgeschlossen ist. Daher werden Prüfungsschwerpunkte gebildet, die sich an Risikokriterien bemessen.²²⁴ Die Ausübung des Ermessens darf dabei nicht willkürlich erfolgen, sondern muss sich an dem verfassungsrechtlichen Auftrag des Landesrechnungshofs orientieren. Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden²²⁵:

- Prüfungsfreie Räume sind zu vermeiden.
- Sachverhalte mit exemplarischer Bedeutung sind vorrangig zu prüfen.
- Aktuelle Sachverhalte sollten vorrangig geprüft werden.
- Es sollten Vorgänge mit einem finanziellen Gewicht geprüft werden.
- Die Fehleranfälligkeit des Prüfungsgegenstandes muss berücksichtigt werden.
- Die Bedeutung des Prüfungsgegenstandes im Hinblick auf das Entlastungsverfahren muss berücksichtigt werden.

Gem. § 12 Rechnungshofgesetz darf die Erfüllung der Aufgaben des Rechnungshofs nicht durch Weisungen eingeschränkt werden. Die Mitglieder und Prüferinnen und Prüfer dürfen wegen ihrer Erhebungen, Feststellungen, gutachtlichen Äußerungen oder Berichte nicht benachteiligt oder in ihrem Fortkommen behindert werden.

Inhaltlich erstreckt sich die Prüfung des Landesrechnungshofs auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

²²⁴ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 11 zu § 89 BHO.

²²⁵ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 12 zu § 89 BHO.

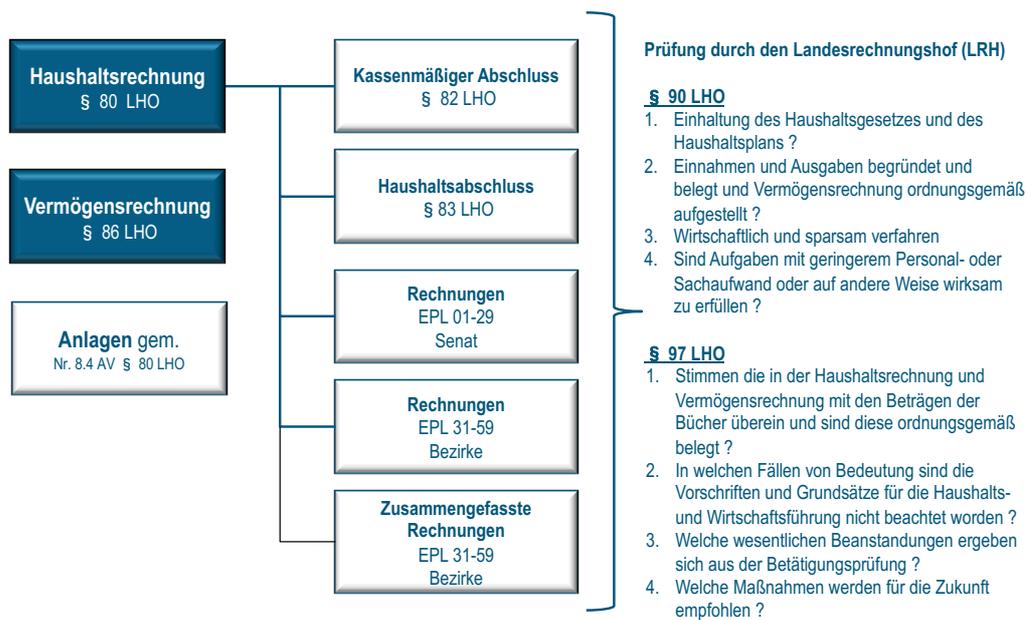
- das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
- die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung ordnungsgemäß aufgestellt sind,
- wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,
- die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.

Dabei bestimmt der Landesrechnungshof Zeit und Art der Prüfung und lässt erforderliche örtliche Erhebungen durch Beauftragte vornehmen. Unterlagen, die der Rechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen.

Das Prüfungsergebnis teilt der Landesrechnungshof gem. § 96 Abs. 1 LHO den zuständigen Verwaltungszweigen zur Äußerung innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist mit. Dieses Verfahren dient zum einen der Qualitätssicherung der Prüfberichte und soll zum anderen den geprüften Stellen die Gelegenheit zu Darstellung einer ggf. abweichenden Rechtsauffassung ermöglichen. In den Prüfungsberichten sind diese Stellungnahmen eingearbeitet. Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung teilt der Landesrechnungshof der Senatsverwaltung für Finanzen mit.

Das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann, fasst der Landesrechnungshof gem. § 97 Abs. 1 LHO zu Bemerkungen zusammen.²²⁶

²²⁶ Die Veröffentlichung der Jahresberichte des Landesrechnungshofs sind unter <https://www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/> abrufbar.



Jahresberichte des LRH Berlin verfügbar unter:
<https://www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/artikel.357519.php>

Abbildung 59: Prüfung der Rechnung durch den LRH

Gem. Art. 95 Abs. 4 VvB können das Abgeordnetenhaus und der Senat den Rechnungshof ersuchen, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu untersuchen und darüber zu berichten.

Gem. § 88 Abs. 2 LHO kann der Landesrechnungshof auf Grund von Prüfungserfahrungen das Abgeordnetenhaus, den Senat und einzelne Senatsverwaltungen beraten.²²⁷ Eine Beratung liegt vor, wenn zu bestimmten Sachverhalten durch den Landesrechnungshof eine gutachterliche Beurteilung vorgenommen wird, um künftige Entscheidungen vorzubereiten oder zu begleiten.²²⁸ Damit soll das Fachwissen des Landesrechnungshofs auch außerhalb formeller

²²⁷ Zur Beratungstätigkeit der Rechnungshöfe vgl. Reus/Mühlhausen (2014): Rdn. 759 – 763; Reus/Mühlhausen (2001); Kellner (2001); Wittrock (1989). Dabei wird zwischen unselbständiger Beratung im Rahmen von formellen Prüfungsverfahren und der unselbstständigen Beratung außerhalb formeller Prüfungsverfahren unterschieden.

²²⁸ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 7 zu § 88 BHO.

Prüfungen nutzbar gemacht werden und der Verwaltung vor einer Entscheidung über die Sache die Auffassung der Prüfungsbehörde deutlich machen. Diese Einbindung des Landesrechnungshofs vor einer anstehenden Entscheidung sollte als Chance verstanden werden, da die Sachkunde gestaltend in den Entscheidungsprozess eingebunden werden kann.²²⁹ Dabei müssen die Kapazitäten, die in die Beratung eingebracht werden, im Verhältnis zu den sonstigen Aufgaben des Landesrechnungshofs beachtet werden. Letztlich kann Beratung nur aufgrund von Prüfungserfahrungen vorgenommen werden.

10.3 Entlastung

Nach Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung durch den Rechnungshof beschließt das Abgeordnetenhaus über die Entlastung des Senats. Es beschließt über einzuleitende Maßnahmen und kann bestimmte Sachverhalte ausdrücklich missbilligen (Art. 94 Abs. 2 VvB). Weitere Regelungen zur Entlastung trifft § 114 LHO. Die Entlastung sichert damit das Recht der Kontrolle durch das Abgeordnetenhaus und ist Teil des parlamentarischen Budgetrechts. Das Verfahren der Entlastung gewährleistet damit parlamentarische Kontrolle und eine kritische Befassung mit dem Zahlenwerk.²³⁰

Das Entlastungsverfahren beginnt, nachdem der Landesrechnungshof den Jahresbericht für das zu prüfende Haushaltsjahr erstellt hat. Dieser Jahresbericht wird dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zugeleitet. Der Bericht des Landesrechnungshofs hat die Funktion, das gesetzgebende Organ über festgestellte Beanstandungen bei der Haushaltsführung zu informieren und ggf. Entscheidungen über Abhilfemöglichkeiten vorzubereiten.²³¹

²²⁹ Vgl. Kellner (2001): S. 296.

²³⁰ Vgl. Heller (2010): Rdn. 1029.

²³¹ Vgl. Gröpl (2019): Rdn. 9 zu § 114 BHO.

Die konkrete Facharbeit leistet dabei wieder der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses.²³² Dieser hat einen Unterausschuss Haushaltskontrolle gebildet, der sich mit der Haushalts- und Vermögensrechnung und den Jahresberichten des Landesrechnungshofes befasst. Nach Beratung gibt der Unterausschuss eine Empfehlung zur Entlastung des Senats an den Hauptausschuss und verbindet dieses in der Regel mit Auflagen und/oder Missbilligungen. Der Hauptausschuss selbst erstellt dann eine Beschlussempfehlung für das Abgeordnetenhaus, welches den Entlastungsbeschluss fasst.

Wird die Entlastung durch das Abgeordnetenhaus erteilt, hat dieses keine weitergehenden rechtlichen Folgen. Vielmehr wird mit dem Beschluss zum Ausdruck gebracht, dass der Senat seiner politischen Verantwortung gegenüber dem Abgeordnetenhaus gegenüber gerecht geworden ist – auch wenn Auflagen oder Missbilligungen ausgesprochen wurden. Wird die Entlastung durch das Abgeordnetenhaus verweigert, hat dieses nur eine politische Bedeutung.²³³ Der Beschluss über die Entlastung des Senats schließt den Haushaltskreislauf ab.

Da das Entlastungsverfahren nur den organschaftlichen Rechtskreis zwischen Senat und Abgeordnetenhaus betrifft, sind durch die Entlastung mögliche Regressansprüche gegen Verwaltungsbeschäftigte oder die Verfolgung von Ansprüchen gegen Dritte weiterhin möglich.²³⁴

²³² Vgl. <https://www.parlament-berlin.de/de/Das-Parlament/Ausschuesse/Hauptausschuss/Unterausschuss-Haushaltskontrolle> (Zugriff am 1.7.2021).

²³³ Vgl. Maunz/Dürig: Rdn. 43, 44 zu Art. 114 GG; Dreier (2018): Rdn. 38 zu Art. 114 GG; Lewinski/Burkat (2013): Rdn. 5 zu § 114 BHO.

²³⁴ Vgl. Dreier (2018): Rdn. 38 zu Art. 114; Heller (2010): Rdn. 1031.

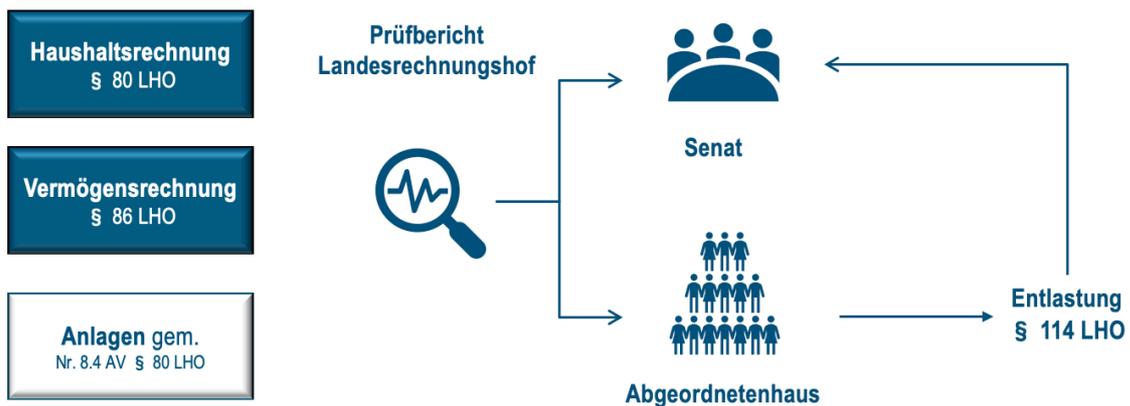


Abbildung 60: Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus

Auch nach der Entlastung durch das Abgeordnetenhaus werden einzelne Prüfungsbemerkungen nachverfolgt. Gem. § 114 Abs. 2 LHO stellt das Abgeordnetenhaus die wesentlichen Sachverhalte fest und beschließt über einzuleitende Maßnahmen. Eine solcher Nachschau- oder Follow-Up-Prozess soll sicherstellen, dass die Prüfungsbemerkungen des Landesrechnungshofs nicht im Sande verlaufen. Der Sinn von Prüfung besteht nicht in der Feststellung von Fehlern, sondern darin, Veränderungsprozesse in der Verwaltung zu initiieren. Da das Abgeordnetenhaus über einzuleitende Maßnahmen beschließt, muss es deren Umsetzung auch überwachen.

Die wesentlichen Inhalte des Kapitels 10:

- Gem. Art. 94 Abs. 1 VvB hat der Senat dem Abgeordnetenhaus im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres über Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über Vermögen und Schulden Rechnung zu legen.
- Die **Haushaltsrechnung** besteht aus
 - dem kassenmäßigen Abschluss
 - dem Haushaltsabschluss
 - der Rechnungsübersicht.
- Der Haushaltsrechnung sind verbindliche Anlagen (Nr. 8.4 AV § 80 LHO) beizufügen.
- Die erstellte Rechnung wird vom Senat beschlossen und dem Abgeordnetenhaus sowie dem Landesrechnungshof übersandt.
- Gem. § 88 Abs. 1 LHO wird die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe vom Rechnungshof geprüft.
- Der **Landesrechnungshof** ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Die Mitglieder des Landesrechnungshofs genießen richterliche Unabhängigkeit, wobei die Entscheidungen im Kollegialprinzip getroffen werden.
- Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann, fasst der Landesrechnungshof gem. § 97 Abs. 1 LHO zu Bemerkungen zusammen. Diese werden an den Senat und das Abgeordnetenhaus übersandt.
- Auf Grundlage des Jahresberichts des Landesrechnungshofs entscheidet das Abgeordnetenhaus über die **Entlastung des Senats**.
- Der Entlastungsbeschluss betrifft nur den organschaftlichen Rechtskreis zwischen Senat und Abgeordnetenhaus und hat überwiegend politische Bedeutung.
- Gleichwohl sind Regressansprüche gegen Verwaltungsbeschäftigte oder die Verfolgung von Ansprüchen gegen Dritte möglich.
- Mit dem Entlastungsbeschluss des Abgeordnetenhauses ist der Haushaltskreislauf für das betreffende Haushaltsjahr geschlossen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bajohr (2004): Zu einer Aufnahme des Instruments der globalen Minderausgabe in das Haushaltsrecht. In: Die Öffentliche Verwaltung 2004, S. 949 – 956.

Bajohr (2016): Die Schuldenbremse – politische Kritik des Staatsschuldenrechts, Wiesbaden 2016.

Banner (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, Heft 1, S. 6ff.

Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann (2004): Kommunales Finanzmanagement NRW, Witten.

Behnke/Brombosch/Spatz (2020): Haushaltswesen Berlin, Lehrbrief der Verwaltungsakademie Berlin. Verfügbar: <https://www.berlin.de/vak/downloads/lehrbriefe/> (Zugriff am 05.07.2021).

Bergel (2010): Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung. Dissertation Universität Göttingen, verfügbar: <http://webdoc.sub.gwdg.de/univerlag/2010/bergel.pdf> (Zugriff am 01.07.2021).

Blankart (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München.

Bögel, Simon (2012): Anreize bei der Budgetierung: Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung? Verfügbar: <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/5667/file/spnm13.pdf> (Zugriff am 19.04.2021).

Bögershausen (2009): Rechnungshöfe und Regimewechsel – von der klassischen Rechnungsprüfung zur modernen Finanzkontrolle. Dissertation Universität Bamberg.

Böhm (1998): Fortentwicklung des Haushaltsrechts. In: NVwZ 1998, S. 934.

Bökenkamp (2014): Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung. Hrsg. Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung. Verfügbar:

https://shop.freiheit.org/download/.../PL_126_Schuldenbremse_28+4S_final_web.pdf

(Zugriff am 04.01.2021)

Brinkmeier (1997): Kommunale Finanzwirtschaft -Band 3- . 6. Auflage Köln.

Budäus (2002): Von der Rechnungsprüfung zum Reformpromotor. In: Innovative Verwaltung 2002, S. 9 – 13.

Bundesfinanzministerium (2021): Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse). Verfügbar:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (Zugriff am 31.10.2021).

Dittrich: Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, 59. Aktualisierung 2020

Donle/Richter (2006): Neuordnung der Überwachung und der Finanzkontrolle in der öffentlichen Verwaltung. In: Public Management – Grundlagen, Wirkung, Kritik; Festschrift für Reichard, Hrsg. Jann, Röber, Wollmann, Berlin 2006, S. 205 – 220.

Dreier (2018): Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, München.

Dullien (2015): Magisches Viereck im Realitätscheck. Verfügbar:

<https://www.fes.de/e/das-neue-magische-viereck-im-realitaetscheck> (Zugriff am 20.4.2021).

Eibelshäuser (2004): Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe. In: Wirtschaftsprüfung und Interne Revision, Hrsg. Förschle, Gerhard/Peemöller, Volker, Heidelberg 2004, S. 132 – 150.

Engels (2015): Der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. In: Verwaltung und Management 2015, S. 115 – 124.

Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ (2013): Projektgruppe 2: [Drucksache 17/13300 - Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“](#). (PDF) In: DIP - gemeinsames Dokumentations- und Informationssystem von Bundestag und Bundesrat. Der Deutsche Bundestag, 3. Mai 2013, S. 5, 21 f., 24 f., 28 ff., 189, 277,, (Zugriff am 29.04.2021).

Erdmann/Heise (2002): Budgetierung kommunaler Haushalte. In: Kommunalpraxis MO 2002, S. 199 – 206.

Erdmann (2011): Selbstverständlich unabhängig – Rechnungsprüfungsämter erweitern ihr Tätigkeitsfeld und setzen auf begleitende Beratung. In: Der Neue Kämmerer 2011, Ausgabe 2, S. 6.

Erdmann (2012): Die begleitende Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. In: Der Gemeindehaushalt 2012, S. 9 – 11.

Faiss/Giebler/Lang/Notheis/Schmidt (2002): Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage, Stuttgart.

Freie und Hansestadt Hamburg (2021): Doppik weiter denken – mehr Budgetierung wagen. Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg. Verfügbar: www.hamburg.de/fb/doppik (Zugriff am 20.04.2021).

Fromme (2006): Belastung künftiger Haushalte – Verpflichtungsermächtigungen, Kreditaufnahme, alternative Finanzierungsformen. In: Recht der Kommunal Finanzen, Hrsg. Henneke/Pünder/Waldhoff, München 2006, S. 615 – 638.

Griewald (2018): Lehrskript Bezirkszuweisungen. Nicht veröffentlicht.

Glöckner/Mühlenkamp (2009): Die kommunale Finanzkontrolle – eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen. Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 2009, S. 397 – 420.

Gröpl (1998): Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz. In: NVwZ 1998, 1251 - 1255.

Gröpl (2019): Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnungen – Kommentar zum staatlichen Haushaltsrecht. 2. Auflage, München.

Harms (2012): Wer kontrolliert die Kontrolleure ? In: Public Governance, Ausgabe Winter 2012, S. 19 – 20, verfügbar :
http://www.publicgovernance.de/docs/PG_Winter_2012.pdf (Zugriff am 05.01.2013).

Hausmann (2006): Haushaltsrechtliche Vorgaben für die kommunale Auftragsvergabe. In: Recht der Kommunal Finanzen, Hrsg. Henneke/Pünder/Waldhoff, München 2006, S. 782 – 802.

Heller (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden – Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen, Heidelberg.

Heller (2015): Haushaltsrecht und Haushaltssystematik. In: Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Hrsg. Gatzler/Schweisfurth, S. 253-293.

Hennecke (2012): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Auflage Wiesbaden.

Hennecke (2018): „Die wilden 13“ bekommen Junge. In: Deutsches Verwaltungsblatt 2018, S. 817 – 823.

Hewer (2003): Finanzkontrolle im Neuen Öffentlichen Rechnungswesen, Dissertation Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2003.

Heuer (2012): Haushalten - aber wie ? Bezirkliche Haushaltsführung. kommunalpolitisches forum berlin e.V. Berlin, verfügbar: <http://www.kommunalpolitik-berlin.de/publikation-32/Haushalten-Aber-wie>

Heuer (2013): Die Budgetierung der Bezirkshaushalte- über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse und Probleme des Systems der Finanzierung der Berliner Bezirke. kommunalpolitisches forum berlin e.V., verfügbar http://www.kommunalpolitik-berlin.de/pdf/kpf_Heuer_Budgetierung_Bezirkshaushalte_2013.pdf

Hoffjan (2000): Budgetierung in der öffentlichen Verwaltung – Planfortschreibung – Zero Base Budgeting – Produktbudgetierung. In: Finanzwirtschaft 2000, S. 25 – 28.

Holzner (2017): Die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104a – 115 GG). In: Ausbildung, Fortbildung, Prüfung, 2017, Heft Nr. 1 Seite 1 – 8.

Jahndorf (1998): Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG. In:n: DVBl. 1998, 75, 79.

Kamp (2011): Finanzkontrolle im Verfassungsstaat durch die Landesrechnungshöfe. In: Ausbildung-Prüfung-Fachpraxis 2011, S. 65 – 74.

Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof/Ebert (2012): Konzept und Herausforderungen der Schuldenbremse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 13/2012, S. 16 – 22.

Kellner (2001): Von Zensoren zu Beratern – die Rechnungshöfe im Wandel. In: Verwaltung und Management 2001, S. 294 – 300.

Kemmler (2009): Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat – Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II. In: Die Öffentliche Verwaltung 2009, S. 549 – 558.

KGSt-Bericht Nr. 7/2011: Wirtschaftlich handeln – ausgewählte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf dem Prüfstand, Köln.

Kienmund/Reimeier (2015): Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland. In: Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Hrsg. Gatzler/Schweisfurt, Berlin, S. 29 – 70.

Kirchhof P. (1983): Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle. In: NVwZ 1983, S. 505 – 515.

Küchler-Stahn/Siegel (2010): Fünf Thesen zur Weiterentwicklung der kommunalen Haushaltssteuerung. In: Verwaltung & Management 2010, S. 304 – 310.

Leibinger/Müller/Wiesner (2017): Öffentliche Finanzwirtschaft, 14. Auflage, Heidelberg.

Leibinger/Blau (2021): Das Haushaltsrecht des Bundes – eine Einführung.

Verfügbar:

https://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG_2/Selbstlernheft_Haushaltsrecht_Bund.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 3.2.2022).

Lewinski/Bubat (2013): Haushaltsgrundsätzegesetz Kommentar, Baden Baden.

Lenz/Burgbacher (2009): Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz. In: Neue Juristische Wochenschrift 2009, S. 2561 – 2568.

Lohmann (2002): Strategische Haushaltsplanung: Konsequenz der Budgetierung. In: Verwaltung und Management 2002, S. 132 – 137.

Lüder (2009): Zum Entwurf eines Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes. In: Die Öffentliche Verwaltung 2009, S. 567 – 575.

Magin (2010): Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse – warum die Staatsverschuldung weiterhin ungebremst steigen kann. In: Wirtschaftsdienst 2010, S. 262 - 269.

Maunz/Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, Werkstand: 92. Ergänzungslieferung August 2020.

Michalk (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich. In: Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Hrsg. Gatzler/Schweisfurt, Berlin, S. 501 – 532.

Minthe (2004): Die Berliner Budgetierung: Politische Steuerung über Produkte, Ziele und Budgets. In: Meurerer/Stephan (Hrsg.), Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, S. 607 – 648.

Mosbacher (2012): Einführung in das Finanzverfassungsrecht in Zeiten der Schuldenbremse. In: Deutsche Verwaltungspraxis 2012, S. 354 – 357.

Müller (1993): Gegen die Ohnmacht der Rechnungshöfe – Plädoyer für eine wirksame Finanzkontrolle. In: VOP 1993, S. 311 – 320.

Musil/Kirchner (2012): Das Recht der Berliner Verwaltung, 3. Auflage, Heidelberg.

Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis (2015): Hrsg. Gatzler/Schweisfurth, Berlin 2015

Pünder (2001): Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Normierung neuer Steuerungsmodelle. In: Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 70 – 74.

Pünder/Schellenberg (2019): Vergaberecht, 3. Auflage, Baden-Baden 2019.

Recht der Kommunalfinanzen (2006): Hrsg. Henneke/Pünder/Waldhoff, München.

Rehm (2014): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik. Verfügbar:

<https://publicgovernance.de/html/de/1299.htm> (Zugriff am 28.04.2019).

Reus/Mühlhausen (2010a): Öffentliche Finanzkontrolle durch unabhängige

Rechnungshöfe: Rechtsgrundlagen und Prüfungsmethodik. In:

Verwaltungsrundschau 2010, S. 1 – 11.

Reus/Mühlhausen (2010b): Die Beratungsaufgabe der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. In: Verwaltungsrundschau 2010, S. 8 – 15.

Reus/Mühlhausen (2014): Haushaltsrecht in Bund und Ländern, München.

Richter (1999): Der Prüfer als Veränderer („change agent“) – eine abwegige Forderung aus dem Elfenbeinturm der Wissenschaft oder ein notwendiges Leitbild für Prüfer und Prüfungsorgane in der öffentlichen Verwaltung? In: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Festschrift für Peter Eichhorn, Hrsg. Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, Berlin 1999, S. 351 – 360.

Sauerland (2020): Haushaltsrechtlicher Rahmen des Personalmanagements. In: APF 2020, S. 65 – 71.

Sauerland (2021): Die „klassischen“ Haushaltsgrundsätze. In: APF 2021 S. 238 – 242, S. 269 – 273.

Scherf (2009): Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft. Stuttgart.

Schiffner/Züll (2019): Einführung in die Flexibilisierung des Bundeshaushalts durch § 5 Haushaltsgesetz. In: Deutsche Verwaltungspraxis 2019, S. 187 – 190.

Schuster (2012): Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern. In: Public Governance 2012 (Sommer): S. 6 – 12.

Seibel (2016): Verwaltung verstehen – eine theoriegeschichtliche Einführung, Berlin.

Senatsverwaltung für Finanzen (2019): Was kostet wo wie viel ? Die Berliner Bezirke im Kostenvergleich – Haushaltsjahr 2018. Verfügbar:

<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6347.php> (Zugriff am 12.7.2021).

Stern (1989): Die staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes und seine Bedeutung im System der Finanzkontrolle. In: Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Hrsg. Heinz-Günter Zavelberg, Berlin 1989, S. 11 – 42.

Stern (1990): Bundesrechnungshof und Finanzkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: Die Öffentliche Verwaltung 1990, S. 261 – 265.

Stüber (2020): Das Haushaltsrecht in der Normenpyramide. In: Deutsche Verwaltungspraxis 2020, S. 303 – 311.

Westermeier/Wiesner (2012): Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, 9. Auflage, Heidelberg.

Wittrock (1989): Der Rechnungshof als Berater – Aktuelles und Historisches zu einem interessanten Thema. In: Die Öffentliche Verwaltung 1989, S. 346 – 349.

Zee (2007): Nachruf zur Kameralistik – ein historisches Auslaufmodell als Sündenbock für die kommunale Finanzhoheit. In: Verwaltungsrundschau 2007, S. 51 – 55.

Züll (2021): Zweckgebundene Einnahmen des Bundes – eine praxisnahe Einführung für Haushaltsaufstellung und -ausführung. In: Deutsche Verwaltungspraxis 2021, S. 178 – 181.

Übersichten zum staatlichen Haushaltsrecht

Berliner Haushaltsrecht in komprimierter Form -Repetitorium-

Prof. Dr. Christian Erdmann
HWR Berlin / Fachbereich 3

1.	Bereiche der Öffentliche Finanzwirtschaft	3
2.	Finanzverfassung des Grundgesetzes	4
3.	Haushaltsplan (Begriff, Inhalt, Funktionen und Haushaltskreislauf)	5
4.	Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen	6
5.	Rechtsgrundlagen des staatlichen Haushaltsrechts	7
6.	Haushaltssystematik (Grob- und Feingliederung)	8
7.	Haushaltsgrundsätze I	9
8.	Haushaltsgrundsätze II	10
9.	Haushaltsvermerke I	11
10.	Haushaltsvermerke II	12
11.	Bezirkshaushalte	13
12.	Allgemeine Regelungen zur Ausführung des Haushaltsplans	14
13.	Zuständigkeiten und Handlungsvollmachten	15
14.	Befugnisse und Verantwortlichkeiten	16
15.	Haushaltsüberwachung	17
16.	Veränderung von Ansprüchen	18
17.	Auftragsvergabe / Vergaberecht	19
18.	Flexible Haushaltsführung	20
19.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben (Haushaltsüberschreitung)	21
20.	Rechnungslegung / Rechnungsprüfung / Entlastung des Senats	22
21.	Zuwendungsrecht	23

1. Bereiche der Öffentliche Finanzwirtschaft

Die Öffentliche Finanzwirtschaft lässt sich in vier Teilbereiche untergliedern: Einnahmewirtschaft / Haushaltswirtschaft / Prüfungswesen / wirtschaftliche Betätigung

Einnahmewirtschaft	Haushaltswirtschaft	Prüfungswesen	Wirtschaftliche Betätigung
<p>Der Bereich der Einnahmewirtschaft befasst sich mit der Erhebung von Einnahmen zur Finanzierung der Staatsaufgaben.</p> <p>Hierbei sind zunächst die öffentlichen Abgaben zu berücksichtigen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Steuern • Gebühren • Beiträge <p>Daneben werden zwischen Bund und den Ländern Finanzausgleichszahlungen zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft gewährt gem. Art. 107 Abs. 2 GG (=Länderfinanzausgleich).</p> <p>Die Bundesländer gewähren ihren Kommunen einen kommunalen Finanzausgleich gem. Art. 106 Abs. 7 GG (=kommunaler Finanzausgleich).</p> <p>Anmerkung: Im Stadtstaat Berlin existiert kein kommunaler Finanzausgleich (=Einheitsgemeinde !). Die Bezirke erhalten vom Senat eine Globalsumme zur Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. Art. 85 II LV Berlin, § 26a LHO).</p> <p>Neben die öffentlich-rechtlichen Einnahmen treten noch privatrechtliche Einnahmen aus Mieten, Pachten, Zinsen, Veräußerungen von öffentlichen Unternehmen und Kredite.</p>	<p>Haushaltsplanung</p> <p>Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt im Vorjahr. Dabei sind die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung, die Haushaltsgrundsätze sowie die Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen (Aufstellungsgrundschreiben etc.) zu beachten.</p> <p>Das Aufstellungsverfahren ist in den §§ 11-33 LHO geregelt.</p> <p>Haushaltsausführung</p> <p>Ist das Haushaltsgesetz verabschiedet, beginnt nach Freigabe des Haushaltes durch SenFin ab dem 01.01. die Bewirtschaftung des Haushaltes. Die Ausführung ist in den §§ 34-69 LHO geregelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhebung der Einnahmen • Leistung von Ausgaben • Eingehen von Verpflichtungsermächtigungen • Bewilligung von Zuwendungen • Vergabe von Aufträgen • ... <p>Rechnungslegung</p> <p>Nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt die Rechnungslegung durch die Verwaltung. Vgl. Art. 94 VvB, §§ 80-86 LHO</p>	<p>Prüfung der Rechnung</p> <p>Die von der Verwaltung erstellte Rechnung wird von einem unabhängigen Prüforgan geprüft.</p> <p>Diese Prüfung wird in Berlin durch den Landesrechnungshof vorgenommen. Der LRH ist eine unabhängige oberste Landesbehörde.</p> <p>https://www.berlin.de/rechnungshof/</p> <p>Die Prüfung wird nach den Art. 94 VvB, §§ 88-99 LHO vorgenommen.</p>	<p>Wirtschaftliche Betätigung</p> <p>Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann auch in Form des Privatrechts erfolgen. Zu diesem Grund gründet die öffentliche Hand Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts oder beteiligt sich an einer solchen.</p> <p>Die Voraussetzungen sind in § 65 LHO geregelt und müssen vorliegen, bevor die Gründung oder Beteiligung erfolgt.</p> <p>Berliner Betriebe-Gesetz (BerlBG)</p> <p><u>Beispiele:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Berliner Stadtreinigung (BSR) Anstalt des öffentlichen Rechts • Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG) Anstalt des öffentlichen Rechts • Investitionsbank Berlin IBB Anstalt des öffentlichen Rechts • Messe Berlin GmbH • HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH • GESOBAU AG

2. Finanzverfassung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz enthält im X. Abschnitt „Das Finanzwesen“ Regelungen zur Finanz- und Haushaltsverfassung. Die Art. 104 a – 115 GG stellen einen selbständigen Regelungskomplex innerhalb des GG dar – deshalb wird dieser Abschnitt von der Literatur mit dem Begriff „Finanzverfassung“ bezeichnet. Die Art. 104a – 110 GG regeln die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

(Steuer)Gesetzgebungskompetenz	(Steuer)Verwaltungskompetenz	(Steuer)Ertragskompetenz	(Länder)Finanzausgleich
<p>Das GG regelt in Art. 105 GG u.a., wer das Recht zum Erlass von Steuergesetzen besitzt. Diese Regelungen gehen den allgemeinen Zuständigkeitsregelungen der Art. 70 ff GG vor.</p> <p>Die Vorschriften dienen auch dem individuellen Grundrechtsschutz: Der Staat darf auf dem Gebiet des Steuerrechts nur durch ein unter Beachtung von Art. 105 GG erlassenes Gesetz in die Rechte der Bürger/Steuerpflichtigen eingreifen.</p> <p>Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 105 Abs. 1 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zölle • Finanzmonopole <p>Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes gem. Art. 105 Abs. 2 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle übrigen Steuern, wenn dem Bund das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht und die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. <p>Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 105 Abs. 2a GG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern • Steuersatz Grunderwerbsteuer 	<p>Die allgemeinen Regelungen zur Verteilung der Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat (vgl. Art. 83 ff GG) werden für den Bereich der Finanzverwaltung durch die Spezialvorschrift des Art. 108 GG ergänzt.</p> <p>Gegenstand der Finanzverwaltung ist die Vereinnahmung und Verteilung von Steuern.</p> <p>Bundesfinanzverwaltung (Vgl. Art. 108 Abs. 1 GG)</p> <p>Zölle, Finanzmonopole, bundesgesetzlich geregelte Verbrauchssteuern, Kfz-Steuer, sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern sowie Abgaben im Rahmen der EU</p> <p>Landesfinanzverwaltung Vgl. Art. 108 Abs. 2 GG</p> <p>Alle übrigen Steuern.</p>	<p>Die angemessene finanzielle Ausstattung des Staates ist die Voraussetzung dafür, dass Bund, Länder und Gemeinden die ihnen vom GG zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Die Verteilung der Steuereinnahmen ist in Art. 106 GG geregelt.</p> <p>Gemeinschaftsteuer / Art. 106 Abs. 3 GG Aufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsatzsteuer • Lohn- und Einkommensteuer • Körperschaftsteuer • Abgeltungsteuer <p>Bundessteuern / Art. 106 Abs. 1 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Energiesteuer • Versicherungssteuer • Kaffeesteuer • Schaumweinsteuer • Kfz-Steuer • Solidaritätszuschlag <p>Ländersteuern / Art. 106 Abs. 2 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erbschaft-/Schenkungssteuer • Grunderwerbsteuer • Biersteuer <p>Gemeindesteuern / Art. 106 Abs. 6 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundsteuer • Gewerbesteuer • Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuer 	<p>Gem. Art. 107 Abs. 2 GG ist durch Bundesgesetz sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen.</p> <p>Zu diesem Zweck wurden</p> <ul style="list-style-type: none"> • das Gesetz über den Finanzausgleich • das Maßstäbengesetz <p>erlassen.</p> <p>Ziel des Finanzausgleichs ist es, Unterschiede in der Finanzkraft der Länder, die im Hinblick auf die bundesstaatliche Solidargemeinschaft als unangemessen gelten müssen, in gewissem Umfang auszugleichen.</p> <p>Das geltende System wurde am 14.10.2016 in einer Grundsatzvereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen. Seit 2020 gilt eine neue Verteilungssystematik, die für die kommenden 10 Jahre gilt.</p>

3. Haushaltsplan (Begriff, Inhalt, Funktionen und Haushaltskreislauf)

Begriff	Inhalt	Kernfunktionen	Haushaltskreislauf
<p>Art. 85, 86 Abs. 1 VvB §§ 1, 2, 3, 4, 12, 13 und 14 LHO</p> <p>§ 1 LHO Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben Berlins im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.</p> <p>§ 2 LHO Der Haushaltsplan wird für ein Rechnungsjahr oder zwei Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Sog. Doppelhaushalt oder Zweijahreshaushalt.</p> <p>§ 3 LHO Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche und Verbindlichkeiten Dritter weder begründet noch aufgehoben.</p>	<p>§§ 13, 14 LHO Der Haushaltsplan besteht aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan.</p> <p>Einzelpläne (§ 13 Abs. 1 und 2 LHO) Einzelpläne enthalten die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines einzelnen Verwaltungszweigs oder bestimmte Gruppen von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Die Einzelpläne werden weiter in Kapitel und Titel unterteilt.</p> <p>Gesamtplan (§ 13 Abs. 4 LHO) Der Gesamtplan enthält eine Haushaltsübersicht, eine Finanzierungsübersicht sowie einen Kreditfinanzierungsplan.</p> <p>Übersichten / Anlagen § 14 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gruppierungsübersicht • Funktionenübersicht • Haushaltsquerschnitt • Durchlaufende Posten • Stellenplan • Sonderabgaben • Sonderfinanzierungsverfahren • Bürgschaften und Garantien 	<p>1. Bedarfsdeckungsfunktion</p> <p>Der Haushaltsplan dient der Feststellung des Finanzbedarfs zur Sicherstellung der Finanzierung des Staatsapparats und der wahrgenommenen Aufgaben.</p> <p>2. Rechts- und Kontrollfunktion</p> <p>Durch den Beschluss über das Haushaltsgesetz wird der Haushaltsplan für die Verwaltung verbindlich. Sie hat die Regelungen des Haushaltsrechts und die Festsetzungen im Haushaltsplan zu beachten. Die Einhaltung wird im Rahmen der Rechnungslegung durch den Landesrechnungshof überprüft.</p> <p>3. Umverteilungsfunktion und politische Programmfunktion</p> <p>Die vereinnahmten Mittel werden zur Erfüllung von Staatszielen verwendet. Beispielhaft seien die Transferausgaben (Sozial- und Jugendhilfe) genannt.</p> <p>4. Gesamtwirtschaftliche Funktion</p> <p>Der Haushalt hat sich an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu orientieren. Die Regelungen in der VvB sowie der LHO orientieren sich dabei an den Regelungen des GG sowie des StabG</p>	<p>1. Aufstellung des Haushaltsplans Art. 85, 86 VvG, §§ 27-30 LHO Die Aufstellungsphase beschreibt den Prozess der Planaufstellung. Diese erfolgt i.d.R. im Vorjahr des zu planenden Haushaltsjahres. Nach Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses über das Haushaltsgesetz und dessen Bekanntmachung endet die Aufstellungsphase.</p> <p>2. Ausführung des Haushaltsplans §§ 33-69 LHO; §§ 70-79 LHO In der Ausführungsphase wird der Haushaltsplan durch die Verwaltung durch Erhebung von Einnahmen, Leistung von Ausgaben und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen bewirtschaftet.</p> <p>3. Rechnungslegung Art. 94 VvB, §§ 80-87 LHO Nach Abschluss des Haushaltsjahres legen sowohl der Senat als auch die Bezirke Rechnung über das abgelaufene Haushaltsjahr.</p> <p>4. Prüfung und Entlastung Art. 94 VvB, §§ 88-104 LHO Die Rechnung wird vom Landesrechnungshof geprüft. Der Prüfbericht wird dem Abgeordnetenhaus und Senat vorgelegt. Das AGH beschließt über die geprüfte Rechnung und entlastet den Senat.</p>

4. Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Der Haushaltsplan enthält gem. § 11 Abs. 2 LHO alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen. Der staatliche Haushalt in Berlin folgt dabei dem Buchungsprinzip der Kameralistik – einem reinen Geldverbrauchsmodell, in welchem nichtzahlungswirksame Finanzvorfälle (z.B. Abschreibungen) nicht gebucht werden.

Einnahmen	Ausgaben	Verpflichtungsermächtigungen
<ul style="list-style-type: none"> • Steuern (§ 3 Abs. 1 Abgabenordnung) Die Einnahmen aus Steuern stellen betragsmäßig den größten Teil der Einnahmen des Landes Berlin dar. Die Einnahmen aus Steuern setzen sich aus dem Anteil an den Gemeinschaftsteuern, den Einnahmen aus Landessteuern sowie den Kommunalsteuern (Berlin als Stadtstaat) zusammen. Wesentliche Merkmale: - Geldleistung mit Zwangscharakter - Fehlen einer speziellen Gegenleistung - Erfüllung eines steuerpflichtigen Tatbestandes - Erhebung durch öffentlich-rechtliche Gemeinwesen • Steuerähnliche Abgaben Als steuerähnliche Abgabe ist die Spielbankabgabe gem. § 3 des Spielbankengesetzes Berlin einzuordnen • Gebühren (Gesetz über Gebühren und Beiträge) Gebühren sind Geldleistungen, die für die Vornahme von Amtshandlungen oder als Gegenleistung für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen erhoben werden. a. Verwaltungsgebühren § 2 Gebührengesetz b. Benutzungsgebühren § 3 Gebührengesetz • Beiträge Beiträge für die Herstellung oder Unterhaltung von öffentlichen Einrichtungen (z.B. Erschließungsbeitrag) • Finanzzuweisungen z.B. Länderfinanzausgleich, zweckgebundene Zuweisungen für besondere Projekte • Kredite • Privatrechtliche Einnahmen Mieten, Pachten, Zinsen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Gewinnablieferungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalausgaben - Dienstbezüge für Beamte - Versorgungsbezüge für Beamte - Vergütungen für tariflich Beschäftigte - Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung • Sächliche (konsumtive) Verwaltungsausgaben - Mieten, Pachten, Zinsen, Verbrauchsmaterial - Schuldendienst - Transferleistungen (z.B. Sozial- und Jugendhilfe) - laufende Zuschüsse an Dritte (Zuwendungen) - besondere Finanzierungsausgaben • Investitionsausgaben - Baumaßnahmen (Neu-, Erweiterungs- und Umbau) - Nr. 1 AV § 24 LHO - Erwerb unbeweglicher Sachen (z.B. Grundstücke) - Erwerb beweglicher Sachen* - Investitionsförderungsmaßnahmen <p style="margin-top: 10px;">Der Erwerb beweglicher Sachen wird i.d.R. ab einem Wert von über 5.000 Euro als Investition veranschlagt und gebucht. Vgl. Nr. 15.8 HtR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit sind die Ausgabeermächtigungen nur für ein Haushaltsjahr verfügbar. • Gem. § 11 Abs. 2 LHO enthält der Haushaltsplan u.a. die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (im jeweiligen Haushaltsjahr) • Sind im Folgejahr weitere Beträge im Haushaltsplan vorgesehen, darf über diese erst im jeweiligen Haushaltsjahr verfügt werden. • Um bei mehrjährigen Projekten bereits im ersten Jahr einen Gesamtauftrag vergeben zu dürfen, bedarf es im Haushaltsplan bei dem entsprechenden Titel der Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung gem. § 16 LHO. • Verpflichtungsermächtigungen sind Ermächtigungen des Abgeordnetenhauses an die Verwaltung, Verträge und Aufträge im laufenden Haushaltsjahr abzuschließen, aus denen erst in Folgejahren Ausgaben erwachsen. • Beispiel Ein Bezirk plant den energetischen Umbau einer Schule. Das Projekt wird nach den vorliegenden Unterlagen 4 Mio Euro kosten, wovon im ersten Haushaltsjahr 2 Mio und im Folgejahr weitere 2 Mio vorgesehen sind. Um einen Gesamtauftrag über 4 Mio ausschreiben zu dürfen, bedarf es im Jahr 1 neben der Ausgabeermächtigung über 2 Mio Euro der Aufnahme einer Verpflichtungsermächtigung über 2 Mio Euro bei dem entsprechenden Titel im Haushaltsplan.

5. Rechtsgrundlagen des staatlichen Haushaltsrechts

Das staatliche Haushaltsrecht wird sowohl durch bundesrechtliche als auch landesrechtliche Normen bestimmt. Durch das Haushaltsgrundsätzegesetz werden die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder in bestimmten Bereichen normiert und damit bundesweit vergleichbar.

Bundesrechtliche Normen	Landesrechtliche Normen
<p>Grundgesetz (Art. 104a -115) „Finanzwesen / Finanzverfassung“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig • Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen • Durch Bundesgesetz können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden (=HGrG) <p>Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundsätze zur Sicherung der Rechtseinheitlichkeit des Haushaltswesens in Bund und Ländern als Gesetzgebungsauftrag • Vorschriften, die einheitlich und unmittelbar gelten, z.B. Finanzplanung <p>Stabilitätsgesetz („Magisches Viereck“)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stabilität des Preisniveaus • Hoher Beschäftigungsstand • Außenwirtschaftliches Gleichgewicht • Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum <p>Finanzausgleichsgesetz (FAG) Teilnahme des Landes Berlin am horizontalen Finanzausgleich bei gleichzeitiger Anerkennung des sog. „Stadtstaatenprivilegs“ (wie Bremen und Hamburg)</p> <p>Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz (1997)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformelemente im staatlichen Haushaltsrecht (Doppik) • Flexibilisierung in der Haushaltsdurchführung <p>Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Staatliche Doppik • Produkthaushalte 	<p>Verfassung Berlin (Art. 85 -95) „Finanzwesen“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Feststellung des Haushaltsplans – Art. 85 Abs. 1 • Zuweisung der Globalsummen an die Bezirke – Art. 85 Abs. 2 • Aufstellung einer Finanzplanung – Art. 86 Abs. 3 • Begrenzung der Kreditaufnahmen – Art. 87 Abs. 2 • Haushaltsüberschreitungen – Art. 88 • Vorläufige Haushaltsführung – Art. 89 • Rechnungslegung und Entlastung – Art. 94 • Rechtsstellung des Landesrechnungshofes – Art. 95 <p>Landeshaushaltsordnung Berlin (LHO) + Allgemeine Ausführungsvorschriften (AV) + Haushaltstechnische Richtlinien (HtR)</p> <p>Gesetz über die Berliner Schuldenbremse</p> <p>Rechnungshofgesetz (RHG)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Stellung des Rechnungshofes • Organisation und Aufgaben des Rechnungshofes <p>Jährliches Haushaltsgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelungen, die für das jeweilige Haushaltsjahr erforderlich sind (Volumen des Haushaltsplans, Höhe der Kreditaufnahmen, Höhe der Gewährleistungen, ...) • Kann für mehrere Jahre parallel erlassen werden (sog. Zweijahreshaushalt/„Doppelhaushalt“) <p>Bezirksverwaltungsgesetz (BezVwG)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eigenständige Erstellung des Haushaltsplanentwurfes • Globalsummen als Haupteinnahmequelle <p>Gebührenbeitragsgesetz, Allgemeines Zuständigkeitsgesetz, Hochschulgesetz, ...</p>

6. Haushaltssystematik (Grob- und Feingliederung)

Aufbau und Gliederung des Haushaltsplans erfolgen nach den Bestimmungen des § 13 LHO. Der Haushaltsplan besteht aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Die Einzelpläne werden in Kapitel und Titel weiter unterteilt – dabei folgt der Gruppierungsplan einem bundeseinheitlichen Muster, um die Finanzstatistik zu bedienen.

Grobgliederung (wo werden die Mittel veranschlagt ?)	Feingliederung (um welche Mittel handelt es sich ?)														
<p>Gesamtplan (§ 13 LHO / Muster 1 HtR): Haushaltsübersicht, Verpflichtungsermächtigungen, Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan</p> <p>Einzelpläne (§ 13 Abs. 2 Satz 1 LHO): Der Gesamtplan ist in Einzelpläne gegliedert. Die Einzelpläne 01 bis 29 gelten für die Hauptverwaltung/Senat Die Einzelpläne 30 bis 45 gelten für die Bezirke von Berlin</p> <p>Die Einzelpläne der Hauptverwaltung/Senat werden nach dem Ressortprinzip eingeteilt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einzelplan 01: Abgeordnetenhaus • Einzelplan 05: Inneres und Sport (SenIn) • Einzelplan 29: Allgemeine Finanzverwaltung <p>Die Einzelpläne der Bezirke werden nach dem Ämterprinzip eingeteilt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einzelplan 35: Amt für Bürgerdienste • Einzelplan 39: Amt für Soziales • Einzelplan 41: Gesundheitsamt <p>Kapitel (§ 13 Abs. 2 Satz 2 LHO): Die Einzelpläne gliedern sich in Kapitel (Bsp.: Senatsverwaltung für Inneres und Sport)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kapitel 0500: Leitung der Senatsverwaltung • Kapitel 0520: Verfassungsschutz • Kapitel 0561: Berliner Feuerwehr 	<p>Titel (§ 13 Abs. 2 Satz 3 LHO): Die Titel stellen die unterste Stufe der Gliederung des Haushaltsplans dar. Ein Titel besteht aus den drei Merkmalen (Dispositiv):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Titelnummer (= Ordnungsnummer) bestehend auf Hauptgruppe, Obergruppe und Gruppe • Zweckbestimmung • Haushaltsansatz <p>Durch die Gruppierung werden die Einnahmen und Ausgaben innerhalb der Einzelpläne/Kapitel nach Arten geordnet. Die Systematik wird durch den Gruppierungsplan der Haushaltstechnischen Richtlinien (Anlage 1b) vorgegeben.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; padding: 5px;">Einnahmen (Hauptgruppen 0-3)</th> <th style="text-align: center; padding: 5px;">Ausgaben (Hauptgruppen 4-9)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding: 5px;">0 = Einnahmen aus Steuern</td> <td style="padding: 5px;">4 = Personalausgaben</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">1 = Verwaltungseinnahmen</td> <td style="padding: 5px;">5 = Sächl. Verwaltungsausgaben</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">2 = Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen</td> <td style="padding: 5px;">6 = Zuweisungen und Zuschüsse (Ifd.)</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">3 = Einnahmen aus Krediten, Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen</td> <td style="padding: 5px;">7 = Baumaßnahmen</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="padding: 5px;">8 = Sonstige Ausgaben für Investitionen</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="padding: 5px;">9 = Besondere Finanzierungsausgaben</td> </tr> </tbody> </table> <p style="color: red; margin-top: 10px;">Ergänzung Funktionskennziffer</p> <p style="color: red; font-size: small;">Gem. § 14 Abs. 2 LHO wird neben der Gruppierung eine Gliederung nach Aufgabenbereichen (Funktionen) vorgenommen. Die Funktionskennziffer wird nach einem bundeseinheitlichen Funktionenplan (Anlage 2 HtR) vorgenommen und dient der Finanzstatistik. Die unterschiedliche Zuordnung von Aufgaben auf die verschiedenen Senats- oder Ministerialverwaltungen in den einzelnen Bundesländern würde eine bundesweite Finanzstatistik ohne Funktionskennziffer erschweren.</p>	Einnahmen (Hauptgruppen 0-3)	Ausgaben (Hauptgruppen 4-9)	0 = Einnahmen aus Steuern	4 = Personalausgaben	1 = Verwaltungseinnahmen	5 = Sächl. Verwaltungsausgaben	2 = Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen	6 = Zuweisungen und Zuschüsse (Ifd.)	3 = Einnahmen aus Krediten, Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	7 = Baumaßnahmen		8 = Sonstige Ausgaben für Investitionen		9 = Besondere Finanzierungsausgaben
Einnahmen (Hauptgruppen 0-3)	Ausgaben (Hauptgruppen 4-9)														
0 = Einnahmen aus Steuern	4 = Personalausgaben														
1 = Verwaltungseinnahmen	5 = Sächl. Verwaltungsausgaben														
2 = Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen	6 = Zuweisungen und Zuschüsse (Ifd.)														
3 = Einnahmen aus Krediten, Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	7 = Baumaßnahmen														
	8 = Sonstige Ausgaben für Investitionen														
	9 = Besondere Finanzierungsausgaben														

7. Haushaltsgrundsätze I

Haushaltsgrundsätze sind abgeleitet aus den gesetzlichen Vorschriften des Haushaltsrechts. Sie sind bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung allgemein verbindliche Regelungen. Der/die Beauftragte für den Haushalt hat darauf zu achten, dass die Haushaltsgrundsätze bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans beachtet werden.

Grundsatz der Jährlichkeit und zeitlichen Bindung	Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit	Grundsatz der Notwendigkeit	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
<p>§ 27 HGrG; Art. 85 Abs. 1 VvB, §§ 11, 12, 19, 45 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Für jedes Haushaltsjahr ist ein Haushaltsplan aufzustellen; Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr (Grundsatz der Jährlichkeit) • Ein Haushaltsplan kann auch für zwei Haushaltsjahre, aber nach Jahren getrennt, aufgestellt werden. • Zeitliche Bindung bedeutete, dass es eine Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben und Inanspruchnahme von VE nur für die Zeit gibt, in der der Zweck fortbesteht bzw. fort dauert, jedoch längstens für ein Haushaltsjahr. • Nicht geleistete Ausgaben gelten grundsätzlich als eingespart – Ausnahmen sind die übertragbaren Ausgaben. • Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie die mit Haushaltsvermerk für übertragbar erklärten Ausgaben sind übertragbar. • Mit Hilfe der Übertragbarkeit soll eine sparsame Bewirtschaftung von Ausgaben erreicht werden. • Verpflichtungsermächtigungen sind nicht übertragbar (keine Ausgaben!) 	<p>§ 8 HGrG, Art. 85 Abs. 1 VvB, §§ 11, 26, 26a LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle in einem Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen (VE) müssen im Haushaltsplan enthalten sein (Grundsatz der Vollständigkeit). • Die im Haushaltsplan aufzunehmenden Einnahmen, Ausgaben und VE sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu berechnen; ansonsten sind sie qualifiziert zu schätzen (Nr. 1 AV § 11 LHO). • Alle Einnahmen und Ausgaben sind in einem einheitlichen Haushaltsplan zusammen zu fassen, es gibt nur einen Haushaltsplan ohne Nebenpläne (Grundsatz der Einheit). • Besonderheit Bezirkshaushaltspläne (§ 26 a LHO) • Besonderheit Wirtschaftspläne von Landesunternehmen (§ 26 LHO) • Besonderheit Nachtragshaushaltspläne • Besonderheit Sondervermögen (vgl. Nr. 11 AV § 26 LHO) 	<p>§ 5 HGrG, § 6 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Haushaltsplan darf nur die Ausgaben und VE enthalten, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins im Bewilligungszeitraum (= Haushaltsjahr) erforderlich sind. • Der Grundsatz ist im Rahmen der Planaufstellung von der Verwaltung von allen Dienststellen bei der Anmeldung von Ausgaben und VE zu beachten. • Die Notwendigkeit ist insbesondere nach den Kriterien des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und unter Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu prüfen. • Das Abgeordnetenhaus trifft mit der Feststellung über das Haushaltsgesetz die abschließende Entscheidung über die Notwendigkeit der Ausgaben und VE. 	<p>§ 6 HGrG, § 7 LHO, § 34 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Grundsatz gilt bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans. • Ausgaben dürfen nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung erforderlich sind. • Der Grundsatz verpflichtet auch zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeit durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. • Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Zweck-Mittel-Relation) Minimalprinzip / Maximalprinzip • Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Folgekostenberechnungen, Alternativuntersuchungen (insbesondere Baumaßnahmen, ...) • Vgl. AV zu §§ 7 und 24 LHO (lesen!) • Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken, d.h. unnötige Ausgaben sind zu vermeiden.

8. Haushaltsgrundsätze II

Haushaltsgrundsätze sind abgeleitet aus den gesetzlichen Vorschriften des Haushaltsrechts. Sie sind bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung allgemein verbindliche Regelungen. Der/die Beauftragte für den Haushalt hat darauf zu achten, dass die Haushaltsgrundsätze beachtet werden.

Grundsatz der Gesamtdeckung	Grundsatz der Bruttoveranschlagung/-nachweis	Grundsatz der Einzelveranschlagung	Grundsatz des Haushaltsausgleichs
<p>§ 6 HGrG, § 8 LHO, § 34 Abs. 2 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gem. § 8 Satz 1 LHO dienen alle Einnahmen als Deckungsquelle für alle Ausgaben. • Auch: Grundsatz der Nonaffektation • D.h. alle Einnahmen „fließen in einen Topf“, aus dem alle Ausgaben bestritten werden (sog. „Topfwirtschaft“) • Dadurch wird der Handlungsspielraum der Verwaltung erweitert. • Ausgenommen von diesem Grundsatz sind solche Einnahmen, die auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt sind (Zweckbindung). • Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> - Einnahmen mit Zweckbindung (z.B. Zuweisungen, Spenden, ...) - gesetzlich geregelte Einnahmen (echte Zweckbindung) z.B. Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz - durch besondere Hinweise in den Erläuterungen bezeichnete Einnahmen - Einnahmen i.S. von § 37 Abs. 8 LHO (unechte Zweckbindung) 	<p>§ 15 Abs. 1 LHO, § 35 Abs. 1 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einnahmen und Ausgaben sind getrennt voneinander und in voller Höhe bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu verschlagen bzw. zu buchen. • Es dürfen weder Ausgaben von Einnahmen abgezogen werden – noch umgekehrt (Vgl. Nr. 1 AV § 15 LHO). • Sog. Verschleierungsverbot • Sicherung des parlamentarischen Kontrollrechts. <p>Ausnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO – Schuldenaufnahmen und Tilgung können verrechnet werden. • § 15 Abs. 2 LHO Selbstverwahrungsmittel • § 35 LHO Rückzahlungen 	<p>§ 17 Abs. 1 S. 1, § 35 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einnahmen sind nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben und VE nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. • Auch: Grundsatz der Spezialität/sachlichen Bindung • Für denselben Zweck dürfen Ausgaben und VE nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden. • Je detaillierter der Haushaltsplan aufgestellt wird, umso stärker ist die Bindung der für den Haushaltsvollzug zuständigen Exekutive an die Haushaltsentscheidungen des Gesetzgebers. • Die Tiefe der Gruppierung in den HtR bilden den Mindestrahmen für die Einzelveranschlagung. • Sollen Ausgaben für andere als die veranschlagten Zwecke verwendet werden, ist dieses nur im Rahmen der flexiblen Haushaltsführung möglich. • Insbesondere Deckungsfähigkeit gem. §§ 20, 46 LHO 	<p>• Art. 109 Abs. 3 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen • „Staatliche Schuldenbremse“ • Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Landesrecht vom 25.11.2019 <ul style="list-style-type: none"> - Neufassung § 18 LHO - Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse

9. Haushaltsvermerke I

Haushaltsvermerke haben eine bindende oder ermächtigende Wirkung und fallen unter die Feststellungswirkung des Haushaltsplans – d.h. sie müssen bei Planaufstellung an den entsprechenden Titeln angebracht werden. Im Verlaufe des Haushaltsjahres muss dazu ein Nachtragshaushaltsgesetz erlassen werden.

Zweckbindungsvermerk	Übertragbarkeitsvermerk	Deckungsvermerk
<p>§ § 17, 37 LHO / Nr. 7.6 HtR</p> <p>Der Grundsatz der Gesamtddeckung gem. § 8 LHO bedeutet, dass alle Einnahmen grundsätzlich zur Deckung aller Ausgaben herangezogen werden.</p> <p>Von diesem Grundsatz sind solche Einnahmen ausgenommen, die auf die Verwendung für bestimmte Zwecke kraft Gesetzes oder nach ihrer Herkunft beschränkt sind.</p> <p>Solche Einnahmen sind durch einen Zweckbindungsvermerk gem. § 17 LHO / Nr. 7.5 AV HtR kenntlich zu machen. Der Vermerk wird auch bei den entsprechenden Ausgaben angebracht, die durch zweckgebundene Einnahmen gespeist werden.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spenden für bestimmte Zwecke • Erhaltene Zuschüsse von Bund oder Land für bestimmte Zwecke • Zuwendungen gem. §§ 24, 44 BHO/LHO • Schwerbehindertenabgabe gem. SGB X • Erschließungsbeiträge gem. BauGB • ... <p>An die Titel gem. Gruppierungsplan sind bei zweckgebundenen Einnahmen als Ziffer 4 und 5 die Zahlen 90-99 einzutragen.</p> <p><u>Beispiel: Zuschüsse von der EU</u></p> <p>Titel 272 90</p>	<p>§§ 19, 45 LHO / Nr. 7.3 HtR</p> <p>Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben stehen nach dem Grundsatz der Jährlichkeit / zeitlichen Bindung nur für das jeweilige Haushaltsjahr zur Verfügung. Verbleibende Ermächtigungen gelten grundsätzlich als erspart.</p> <p>Die Übertragbarkeit von Ausgaben stellt eine Ausnahme von diesem Grundsatz dar. Übertragbarkeit bedeutet, dass Ausgaben, die am Ende des Haushaltsjahres noch nicht geleistet worden sind, für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus nach Maßgabe des § 45 LHO als Ausgabereste verfügbar sind.</p> <p>Übertragbarkeit kraft Gesetz gem. § 19 Satz 1 LHO Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind (gesetzlich) übertragbar.</p> <p>Übertragbarkeit kraft Vermerk gem. § 19 Satz 2 LHO Andere Ausgaben können im Haushaltsplan (durch Übertragbarkeitsvermerk) für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.</p> <p>Ob die Ausgaben übertragen werden, wird im Rahmen der Rechnungslegung entschieden. Die Voraussetzungen für eine konkrete Übertragung sind in AV zu § 45 LHO aufgeführt.</p> <p>Verpflichtungsermächtigungen können nicht übertragen werden – sie stellen keine Ausgaben dar !</p>	<p>§§ 20, 46 LHO / Nr. 7.4 HtR</p> <p>Ausgaben und VE sind nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Der Austausch von Ausgabeermächtigungen ist daher grundsätzlich unzulässig.</p> <p>Eine Ausnahme ist die Deckungsfähigkeit von Ausgaben. Das bezeichnet die Möglichkeit, bei einem Titel höhere Ausgaben als veranschlagt zu leisten, wenn bei einem anderen Titel entsprechende Einsparungen vorliegen. Die Deckungsfähigkeit ist in den §§ 20, 46 LHO geregelt.</p> <p>Deckungsfähigkeit kraft Gesetzes gem. § 20 Abs. 1 LHO Die dort aufgeführten Ausgaben sind kraft Gesetzes deckungsfähig – es bedarf keines Haushaltsvermerkes.*</p> <p>Deckungsfähigkeit kraft Vermerk gem. § 20 Abs. 2 LHO Abweichend von § 20 Abs. 1 LHO können Ausgaben im Haushaltsplan für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden (durch Vermerk), wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Das gilt auch für Verpflichtungsermächtigungen.</p> <p>*Die umfassenden Möglichkeiten der gesetzlichen Deckungsfähigkeit gem. § 20 Abs. 1 LHO werden in Berlin durch das jährliche Haushaltsgesetz i.d.R. eingeschränkt !</p>

10. Haushaltsvermerke II

Haushaltsvermerke haben eine bindende oder ermächtigende Wirkung und fallen unter die Feststellungswirkung des Haushaltsplans – d.h. sie müssen bei Planaufstellung an den entsprechenden Titel angebracht werden. Im Verlaufe des Haushaltsjahres muss dazu ein Nachtragshaushaltsgesetz erlassen werden.

Wegfall- und Umwandlungsvermerk	Sperrvermerk	Verstärkungsvermerk
<p>§§ 21, 47 LHO / Nr. 7.3 HtR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben und Stellen sind als künftig wegfallend (kw) zu bezeichnen, soweit sie in folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden. • Sind Ausgaben mit einem Wegfallvermerk versehen, so darf nach dem Eintritt der in dem Vermerk genannten Voraussetzungen über sie nicht mehr verfügt werden. • Planstellen sind als künftig umzuwandeln (ku) zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich in Planstellen einer niedrigeren Besoldungsgruppe oder in Stellen für Arbeitnehmer umgewandelt werden können. • Wegfall- und Umwandlungsvermerke werden zu dem in § 47 LHO + AV genannten Zeitpunkt wirksam. 	<p>§§ 22, 47 LHO / Nr. 7.2 HtR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben, die aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet oder zu deren Lasten noch keine Verpflichtungen eingegangen werden sollen, sind als gesperrt zu bezeichnen. • Stellen die zunächst noch nicht besetzt werden sollen, sind im Stellenplan als gesperrt zu bezeichnen. • Über die Aufhebung des Sperrvermerks entscheidet die Senatsverwaltung für Finanzen bzw. bei den Bezirken die Serviceeinheit Finanzen. • In Ausnahmefällen kann durch Sperrvermerk bestimmt werden, dass die Leistung von Ausgaben, die Besetzung von Stellen oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses bedarf = qualifizierter Sperrvermerk • In den Bezirkshaushaltsplänen kann die Einwilligung der Bezirksverordnetenversammlung oder des Hauptausschusses der BVV vorgesehen werden. 	<p>Nr. 1.2 AV / Nr. 7.7 HtR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verstärkungsvermerke sind bei sog. unechten Zweckbindungen auszubringen (vgl. Nr. 1.2 AV § 8 LHO) und auf Mehreinnahmen zu beschränken. • In den Einnahmeerläuterungen soll angegeben werden, für welchen Zusammenhang (Ausgabebetitelbenennung) die Mehreinnahmen zu verwenden sind und worin die Förderung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die unechte Deckungsfähigkeit besteht. • Über die Zulässigkeit von Verstärkungsvermerken entscheidet die Senatsverwaltung für Finanzen mit dem jeweiligen Aufstellungsroundschreiben. • Gegenwärtig wird in Berlin eine unechte Deckungsfähigkeit nur bei Titeln vorgenommen, bei denen Mehrausgaben aufgrund von internen Verrechnungen entstehen können und aus den entsprechenden Mehreinnahmen aus internen Verrechnungen finanziert werden.

11. Bezirkshaushalte

Berlin ist gem. Art. 1 Abs. 1 VvB ein deutsches Land und zugleich eine Stadt. Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen nehmen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeinverband und Land wahr (sog. „Einheitsgemeinde“). Für die Bezirkshaushaltspläne sind dazu besondere Vorschriften erlassen worden.

Grundlagen des Bezirkshaushaltsrechts	Finanzierung durch Globalsummen	Aufstellungsverfahren Bezirkshaushalte
<ul style="list-style-type: none"> • Die Bezirke erfüllen gem. Art. 66 Abs. 2 VvB ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Sie nehmen regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. • Die Bezirke sind gem. § 2 BezVwG Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne eigene Rechtspersönlichkeit. • Darin unterscheiden sich die Bezirke Berlins von Kommunen in Flächenländern – diese sind Gebietskörperschaften und verfügen gem. Art. 28 Abs. 2 GG über eine (abgeleitete) Finanzhoheit. • Für die Ausführung des Haushaltsplans der Bezirke sind diese gem. § 4 Abs. 2 BezVwG im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften (insb. LHO und Ausführungsvorschriften) verantwortlich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Da in Berlin nicht zwischen Landes- und kommunaler Ebene unterschieden wird, greifen die Regelungen über den kommunalen Finanzausgleich gem. Art. 106 Abs. 7 GG für Berlin nicht. • Da die Bezirke über keine wesentlichen eigenen Einnahmen (z.B. Steuern) verfügen, sind diese auf Zahlungen des Landes angewiesen. • Gem. Art. 85 Abs. 2 VvB wird jedem Bezirk eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. • Gem. § 26a Abs. 2 LHO sind bei der Bemessung der Globalsummen unter Beachtung von Art. 85 Abs. 2 VvB der Umfang der Bezirksaufgaben und die eigenen Einnahmemöglichkeiten zugrunde zu legen. Übergeordnete Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat sind zu berücksichtigen. • Die von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebenen Globalsummen bestehen gem. Nr. 4 AV § 26a LHO aus <ul style="list-style-type: none"> - Teilsumme für das Produktsammenbudget - Teilsumme für die sonstigen Transferausgaben (Z-Teil) - Teilsumme für Investitionsausgaben - Einnahmevergabe • Änderung der Globalsumme während des Haushaltsjahres möglich (Basiskorrektur) - vgl. Nr. 9 AV § 26a LHO 	<ul style="list-style-type: none"> • Gem. § 26 a Abs. 1 LHO werden für die Bezirke in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Haushaltspläne aufgestellt. Sie enthalten die bei der Wahrnehmung der Bezirksaufgaben entstehenden Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die Globalzuweisungen sowie die Abwicklung der Ergebnisse der Vorjahre. • Die Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne wird von der Serviceeinheit für Finanzen innerhalb des Bezirks koordiniert. • Die Bezirkshaushaltspläne werden von der Bezirksverordnetenversammlung beschlossen (Art. 72 VvB, §§ 27 Abs. 1 und 30 LHO, § 12 Abs. 2 Nr. 1 BezVwG). • Die beschlossenen Haushaltspläne werden vom Bezirksamt gem. § 30 Satz 2 LHO dem Abgeordnetenhaus spätestens zum 15. August des Vorjahres unmittelbar zugeleitet. Zugleich sind sie gem. § 27 Abs. 1 Satz 1 LHO der Senatsverwaltung für Finanzen zuzuleiten. • Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft die Bezirkshaushaltspläne lediglich darauf, ob die Globalsummen eingehalten und Rechtsvorschriften sowie Auflagen und Leitlinien beachtet worden sind. Änderungen an den Bezirkshaushaltsplänen werden dabei nicht vorgenommen. Der Senat unterrichtet das Abgeordnetenhaus über das Ergebnis der Prüfung und teilt ggf. von ihm für erforderlich gehaltene Änderungen mit. • Die rechtliche Verbindlichkeit der Bezirkshaushaltspläne wird durch die Aufnahme in das Haushaltsgesetz erreicht.

12. Allgemeine Regelungen zur Ausführung des Haushaltsplans

Die zweite Phase des Haushaltskreislaufs stellt den Haushaltsvollzug dar. Ist das Haushaltsgesetz durch das Abgeordnetenhaus beschlossen und bekannt gemacht, tritt dieses grundsätzlich zum 01.01. des Haushaltsjahres in Kraft. Die zuständigen Stellen bedürfen jedoch noch der Ermächtigung zur Bewirtschaftung.

Haushaltsplan / Haushaltsgesetz	Haushaltswirtschaftliches Rundschreiben	Vorläufige Haushaltsführung
<ul style="list-style-type: none"> • Nach Bekanntmachung des Haushaltsgesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Berlin tritt der Haushaltsplan grundsätzlich am 01.01. des jeweiligen Haushaltsjahres in Kraft. • Das Haushaltsgesetz ist ein überwiegend formelles Gesetz – mit Ausnahme der Festsetzung der Realsteuerhebesätze (Grund- und Gewerbesteuer) hat das Gesetz keine unmittelbare Außenwirkung. • Ist das Haushaltsgesetz am 01.01. noch nicht beschlossen und verkündet, greifen die Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung gem. Art. 89 VvB • Gem. § 1 Satz 2 LHO ist der Haushaltsplan Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. • Die Festsetzungen des Haushaltsplans sind für die Verwaltung verbindlich. • Gem. § 3 Abs. 1 LHO ermächtigt der Haushaltsplan die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. • Gem. § 3 Abs. 2 LHO werden durch den Haushaltsplan Ansprüche Dritter weder begründet noch aufgehoben. • Für die zu erhebenden Einnahmen müssen besondere Rechtsgrundlagen geschaffen werden – der Haushaltsplan bzw. das Haushaltsgesetz stellen keine Ermächtigungsgrundlage dar. Vgl. Nr. 3 AV § 34 LHO • Die veranschlagten Einnahmen stellen keine Obergrenzen dar und können im Verlaufe des Haushaltsjahres überschritten werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nach Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz (§ 2 Satz 1 LHO) unterrichtet die Senatsverwaltung für Finanzen die für die Einzelpläne zuständigen Stellen über die Beschlussfassung durch das Abgeordnetenhaus und Änderungen gegenüber dem Entwurf des Haushaltsplans. Vgl. Nr. 1.1 AV § 34 LHO • Die Senatsverwaltung für Finanzen erlässt dazu ein „Haushaltswirtschaftliches Rundschreiben“. • Die Grundlage für diese Vorschriften ist § 5 Abs. 1 Satz 1 Variante 3 LHO. • Mit dem Haushaltswirtschaftlichen Rundschreiben gilt die Ermächtigung zur Bewirtschaftung der Mittel als erteilt. Vgl. Nr. 1.2 AV § 34 LHO • Wesentliche Inhalte des Rundschreibens sind: <ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Regelungen zur Haushaltswirtschaft - Besondere Regelungen zur Haushaltswirtschaft - Regelungen für die Personalwirtschaft - Haushaltstechnische Regelungen - weitere Regelungen für die Bezirke • Das Haushaltswirtschaftliche Rundschreiben für das Haushaltsjahr 2020 ist in Moodle eingestellt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 89 VvB • Ist der Haushaltsplan zu Beginn des neuen Rechnungsjahres noch nicht festgestellt, so befindet sich die Verwaltung in der sogenannten „haushaltslosen Zeit“ oder der vorläufigen Haushaltsführung. • Da die Ermächtigung zur Bewirtschaftung gem. Nr. 1.2 AV § 34 LHO noch nicht erteilt werden kann, wird der Senat zum Erlass von vorläufigen Regelungen ermächtigt. • Die Senatsverwaltung für Finanzen erlässt gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 LHO entsprechende Verwaltungsvorschriften. • Die Verwaltung darf zur Aufgabenerfüllung die unbedingt notwendigen Ausgaben leisten. • Die Verwaltung darf bestehende Einrichtungen erhalten • Die Verwaltung erfüllt ihre gesetzlichen und rechtlichen Verpflichtungen sowie die daraus resultierenden Ausgaben • Die Verwaltung darf Ausgaben leisten, um ihre ordnungsgemäße Tätigkeit zu gewährleisten. • Die Verwaltung darf Bauvorhaben weiterführen. • Für die Bezirkshaushalte sind gem. Art. 89 Abs. 1 Satz 2 VvB die Bezirksamter zu <u>ergänzenden Regelungen</u> ermächtigt.

13. Zuständigkeiten und Handlungsvollmachten

Für die Umsetzung des Haushaltsplans ist es notwendig, eine Funktion zu schaffen und mit einer geeigneten und fachkundigen Person zu besetzen, bei der die haushaltswirtschaftlichen Fragen der Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushaltsplans zusammenlaufen.

Leitung des Verwaltungszweigs	Beauftragter für den Haushalt (BfdH)	Titelverwalter
<ul style="list-style-type: none"> • Die LeiterInnen eines Verwaltungszweigs haben die Leitungsbefugnis ihres jeweiligen Verwaltungszweigs. • Zur Leitungsbefugnis gem. § 21 AZG zählt <ul style="list-style-type: none"> a) die politische Verantwortung b) die administrative Leitung c) die Haushalts- und Wirtschaftsführung • Beispiele für Verwaltungszweige (vgl. Nr. 1.1 AV § 9 LHO) <ul style="list-style-type: none"> - Mitglieder des Senats - PräsidentIn des Abgeordnetenhauses - PräsidentIn des Landesrechnungshofs - PräsidentIn des Verfassungsgerichtshofs - Datenschutzbeauftragter - Akteneinsichtsbeauftragter - Mitglieder der Bezirksämter - BezirksverordnetenvorsteherInnen • Die Leitung des Verwaltungszweigs entscheidet <ul style="list-style-type: none"> - welche Organisationseinheiten wirtschaften selbständig - nimmt die Leitung der OE die Aufgaben des BfdH nicht selbst wahr wird ein BfdH bestellt - wer darf diesen bestellen • Gem. § 9 Abs. 1 LHO ist für jeden Einzelplan, bei den Bezirken für jeden Bezirkshaushaltsplan, eine Organisationseinheit zu bestimmen, die den Leiter des Verwaltungszweigs in der Wahrnehmung der Leitungsbefugnisse bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans einschließlich des Stellenplans unterstützt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bei jeder Organisationseinheit, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet, ist gem. § 9 Abs. 2 LHO ein Beauftragter für den Haushalt zu bestellen, soweit die Leitung der Organisationseinheit diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. • Beispiel Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin <ul style="list-style-type: none"> - Der Leiter der OE ist der Präsident der Hochschule - Er kann die Aufgaben des BfdH selbst wahrnehmen - Oder er bestellt eine Person zum BfdH - An der HWR wurde die Kanzlerin zur BfdH bestellt • Aufgaben des/der BfdH (vgl. AV § 9 LHO) <ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs - Aufstellung der mittelfristigen Finanzplanung - Ausführung des Haushaltsplans - Bestellung von Titelverwaltern - Mitwirkung bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung - Besondere Mitteilungen an den Rechnungshof • Ausführlich zu den weiteren Aufgaben des BfdH siehe Nr. 3.3 AV § 9 LHO 	<ul style="list-style-type: none"> • Der/die Beauftragte für den Haushalt kann, soweit es sachdienlich ist, die Bewirtschaftung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen anderen Dienstkräften der Organisationseinheit übertragen (vgl. § 9 Abs. 3 Satz 3 LHO). • Diese Dienstkräfte werden als „Titelverwalter“ bezeichnet. • Die Übertragung erfolgt i.d.R. schriftlich und benennt konkrete Kapitel, Titel oder Höhe der Beträge, die von den Titelverwaltern eigenverantwortlich bewirtschaftet werden dürfen.

14. Befugnisse und Verantwortlichkeiten

Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, der Abschluss von Verträgen und vergleichbaren Aufgaben dürfen nur von berechtigten Personen innerhalb der Verwaltung wahrgenommen werden. Dabei wird zwischen der rechtsgeschäftlichen Vertretung, der Anordnungsbefugnis sowie der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei der Ausfertigung von Kassenanordnungen unterschieden.

Rechtsgeschäftliche Vertretung	Anordnungsbefugnis	Feststellung der sachlichen Richtigkeit	Feststellung der rechnerischen Richtigkeit
<p>§§ 21 – 25 AZG</p> <p>Die Befugnis zur rechtsgeschäftlichen Vertretung des Landes Berlin, z.B. zum Abschluss von Verträgen, liegt zunächst bei der Leitung des jeweiligen Verwaltungszweigs.</p> <p>Die Übertragung dieser Befugnis auf Beamte und Beschäftigte ist durch schriftliche Anordnung möglich.</p> <p>Die Ermächtigung kann auf bestimmte Höchstbeträge, Aufgabenbereiche oder auf andere Weise beschränkt werden.</p>	<p>Nr. 2.1 AV § 34 LHO</p> <p>Der Beauftragte für den Haushalt ist befugt, Kassenanordnungen zu erteilen (Anordnungsbefugnis).</p> <p>Gem. Nr. 3.3.1 AV § 9 LHO kann der BfdH die Bewirtschaftung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen anderen Dienstkräften der Organisationseinheit übertragen. Die Befugnisse der Titelverwalter sind eindeutig festzulegen.</p>	<p>Nr. 7.3.1 AV § 70 LHO</p> <p>Die Feststellung der <u>sachlichen</u> Richtigkeit auf der Kassenanordnung wird von Dienstkräften vorgenommen, denen ein eigener Verantwortungsbereich übertragen wurde. Die Feststellung umfasst folgende Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zahlungsbegründende Unterlagen enthalten ? • Zahlungsanordnung vollständig ? • Geltende Vorschriften beachtet: <ul style="list-style-type: none"> - Leistung war geboten - Leistung vollständig ausgeführt - Abschlagszahlungen etc. berücksichtigt - Mittelverfügbarkeit - Zahlung nach Grund und Höhe o.k. 	<p>Nr. 7.3.1 AV § 70 LHO</p> <p>Die Feststellung der <u>rechnerischen</u> Richtigkeit auf der Kassenanordnung wird von Dienstkräften vorgenommen, denen ein eigener Verantwortungsbereich übertragen wurde. Die Feststellung umfasst folgende Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Betrag sowie alle auf Berechnungen ruhenden Angaben in der Anordnung, den begründenden Unterlagen und ihren Anlagen sind richtig. • Kontrolle von Bestimmungen, Verträgen, Tarifen, Skonto usw. <p>Die Feststellung zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit kann von einer Person wahrgenommen werden, wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind.</p>

15. Haushaltsüberwachung

Erhebung der Einnahmen / Bewirtschaftung der Ausgaben	Überwachung durch Haushaltsüberwachungslisten (HÜL)
<p>§ 34 LHO + AV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Einnahmen sind <u>rechtzeitig</u> und <u>vollständig</u> zu erheben. • Einnahmen sind unabhängig davon zu erheben, ob sie im Haushaltsplan überhaupt oder in entsprechender Höhe veranschlagt sind. • Der Haushaltsplan stellt keine Ermächtigung zum Einziehen von Einnahmen dar – dafür sind entsprechende Rechtsgrundlagen z.B. in Form von Gesetzen notwendig. • Erhöhen sich die Ansprüche gegenüber der ursprünglich veranschlagten Summe im Haushaltsplan, sind diese höheren Beträge anzunehmen • Ausgaben dürfen <u>nur insoweit</u> und <u>nicht eher</u> geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. • Die Ausgabemittel sind so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. • Um Ausgaben leisten zu dürfen, muss zunächst die Freigabe zur Bewirtschaftung durch die Senatsverwaltung für Finanzen zu Beginn des Haushaltsjahres erteilt worden sein. • Darüber hinaus müssen die Ausgaben verfügbar sein. Die Verfügbarkeit kann durch verschiedene haushaltsrechtliche Instrumente eingeschränkt sein (vgl. Nr. 9 AV § 34 LHO): <ul style="list-style-type: none"> - Sperrvermerke gem. § 22 LHO - haushaltswirtschaftliche Sperren gem. § 41 LHO - gesetzliche Regelungen (z.B. § 24 Abs. 3 Satz 3, § 38 Abs. 2, § 47 Abs. 1 LHO) - verbindliche Erläuterungen gem. § 17 Abs. 1 Satz 3 LHO 	<p>Nr. 12 AV § 34 LHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zur Haushaltsüberwachung sind besondere Unterlagen zu führen, aus denen die Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungen gegenüber dem Haushaltsplan unter Berücksichtigung von Haushaltsresten, getrennt nach Titeln und Haushaltsjahren ersichtlich ist (Haushaltsüberwachungslisten = HÜL). Aus der HÜL muss insbesondere erkennbar sein, inwieweit über Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen noch verfügt werden kann. • Unterschieden werden HÜL für Ausgaben (HÜL-A), für Einnahmen (HÜL-E) und für Verpflichtungsermächtigungen (HÜL-VE) <p>Aufbau einer Haushaltsüberwachungsliste Vgl. Anlage 1 AV § 34 LHO</p> <p>Haushaltsansatz (-soll) + Reste aus Vorjahren +/- Sollzugang oder -abgang aus Deckungsfähigkeit</p> <p>= Fortgeschriebenes Soll - Verfügungsbeschränkungen</p> <p>= Verfügbares Soll - Festlegungen (Aufträge, Bestellungen, ...) - Geleistete Ausgaben</p> <p>= Verfügbare Mittel</p>

16. Veränderung von Ansprüchen

Gem. § 34 Abs. 1 LHO sind die Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, unabhängig davon, ob diese im Haushaltsplan überhaupt oder in entsprechender Höhe veranschlagt sind (vgl. Nr. 3.1 AV § 34 LHO). Werden Forderungen nicht fristgerecht beglichen, ist ggf. nach Durchführung von Mahn- oder Vollstreckungsverfahren über den weiteren Umgang mit den Ansprüchen zu entscheiden. Soweit es sich nicht um Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) handelt, ist für diese Fälle § 59 LHO einschlägig. In den Verwaltungsvorschriften zu § 59 LHO sind die Voraussetzungen zur Prüfung von Stundung, Niederschlagung und Erlass beschrieben.

	Stundung § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO	Niederschlagung § 59 Abs. 1 Nr. 2 LHO	Erlass § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO
Bedeutung	Hinausschieben der Fälligkeit	vorübergehender oder dauernder Verzicht auf Beitreibung	Verzicht auf den Anspruch
Antrag	erforderlich	nicht erforderlich	in der Regel erforderlich
Voraussetzungen	Einziehung bei Fälligkeit bedeutet erhebliche Härte für Schuldner und Anspruch wird durch Stundung nicht gefährdet	Einziehung wird erfolglos sein oder Kosten der Einziehung sind unangemessen hoch im Vergleich zur Höhe des Anspruchs	Stundung kommt nicht in Betracht und Einziehung würde nach Lage des Einzelfalles besondere Härte für Schuldner bedeuten
Beispiel	vorübergehend ernsthafte Zahlungsschwierigkeiten aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Verhältnisse (subjektiv)	Krankheit, Arbeitslosigkeit, Auswanderung oder Tod des Schuldners	unverschuldete wirtschaftliche Notlage, die bei einer Weiterverfolgung des Anspruchs zu einer Existenzgefährdung führen würde.
Form	Mitteilung an Schuldner erforderlich	keine Mitteilung erforderlich	Mitteilung an Schuldner erforderlich
Wirkung	Anspruchshöhe bleibt bestehen, Widerrufsvorbehalt ist vorgeschrieben, ab ursprünglicher Fälligkeit werden angemessene Zinsen erhoben	verwaltungsinterne Maßnahme, Höhe und Fälligkeit des Anspruchs bleiben bestehen, kann befristet oder unbefristet ergehen.	Anspruch erlischt
Kassenanordnung	Buchungsanordnung zur Änderung der Fälligkeit und keine Veränderung im Anordnungssoll	Abgangsanordnung mit Änderung im Anordnungssoll	Abgangsanordnung mit Änderung im Anordnungssoll
spätere Zahlung	kann angenommen werden	kann angenommen werden	darf nicht angenommen werden

17. Auftragsvergabe / Vergaberecht

Grundsätzliches zum Vergaberecht	Nationale Vergaben	Europäische Vergaben
<ul style="list-style-type: none"> • Grundgedanke des Vergaberechts ist die Vermeidung von unlauterem Wettbewerb und soll einen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Aufträgen ermöglichen. • Das Vergaberecht ist dabei geteilt – unterschieden werden <u>nationale Verfahren</u> und <u>europaweite Verfahren</u> • Die Europäische Union veröffentlicht alle zwei Jahre Auftragsschwellenwerte, bei deren Überschreitung das europaweite Vergabeverfahren anzuwenden ist. • In der Bundesrepublik war das Vergaberecht stets eng mit dem Haushaltsrecht verbunden und hat seine Grundlage im Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 LHO • Rechtsgrundlagen des Vergaberechts <ul style="list-style-type: none"> - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) - Vergabeverordnung (VgV) - Sektorenverordnung - § 30 HGrG und § 55 LHO + AV - Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz - Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) - Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) - Preisverordnung (PR-Verordnung) - Verordnung über das gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV) • Beschaffungs- und Vergabegrundsätze (vgl. § 97 Abs. 1-5 GWB; § 2 UVgO) <ul style="list-style-type: none"> - Wettbewerb - Transparenz - Gleichbehandlung - Mittelstandsförderung (Losbildung) - Eignung der Bieter - Berücksichtigung qualitativer, innovativer, sozialer und umweltbezogener Aspekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Werden die EU-Schwellenwerte nicht überschritten, ist das nationale Vergabeverfahren anzuwenden • Die vergaberechtlichen Vorschriften (z.B. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Vergabeverordnung, ...) gelten nicht unmittelbar ! • Vielmehr sind über einen sog. „Anwendungsbefehl“ in § 55 LHO + AV die entsprechenden Vorschriften (z.B. UVgO) für anwendbar erklärt. Die Normen haben damit nur den Rang von Verwaltungsvorschriften ! • Vergabeverfahren nach §§ 8-14 UVgO <ul style="list-style-type: none"> - Öffentliche Ausschreibung oder beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb - Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb - Verhandlungsvergabe mit/ohne Teilnahmewettbewerb - Direktauftrag • Phasen eines Vergabeverfahrens <ul style="list-style-type: none"> - Vorüberlegungen - Vergabeunterlagen / Losbildung - Bekanntmachung und Versand - Angebotsöffnung - Prüfung und Wertung der Angebote - Zuschlagserteilung und Information der Bieter • Rechtsschutz <p>Da die vergaberechtlichen Normen über das Haushaltsrecht für anwendbar erklärt werden, besteht kein unmittelbar subjektiv einklagbarer Rechtsanspruch auf Einhaltung der Vergabevorschriften (kein Primärrechtsschutz). Sind Bieter mit der Vergabeentscheidung nicht einverstanden, haben sie die Möglichkeit, Beschwerde bei den vom Land eingerichteten Beschwerdestellen einzulegen. Daneben besteht die Möglichkeit, Schadensersatz und Unterlassungsansprüche über die ordentlichen Gerichte zu erreichen.</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Das EU-Recht verlangt zur Stärkung des EU-Binnenmarktes bei Überschreiten von Schwellenwerten, die von der EU-Kommission alle zwei Jahre neu festgesetzt werden, dass Aufträge europaweit ausgeschrieben werden. • EU-Richtlinien <ul style="list-style-type: none"> - RL 2014/23/EU - RL 2014/24/EU - RL 2014/25/EU • Oberhalb der festgesetzten Schwellenwerte gelten die vergaberechtlichen Normen (GWB, VgV, ...) unmittelbar. • EU-Vergabeverfahren <ul style="list-style-type: none"> - offenes Verfahren - nicht offenes Verfahren - Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb - Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb - wettbewerblicher Dialog - Innovationspartnerschaft • Rechtsschutz <p>Da die vergaberechtlichen Normen unmittelbar gelten, besteht für unterlegene Bieter ein Primärrechtsschutz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nachprüfverfahren gem. §§ 106 ff GWB vor der Vergabekammer des Landes Berlin - Beschwerde beim Vergabesenat des Kammergerichts Berlin - Schadensersatzansprüche, etc.

18. Flexible Haushaltsführung

Bindungswirkung des Haushaltsplans	Höhere Ausgaben	Neue Ausgaben
<ul style="list-style-type: none"> • Gem. § 1 S. 2 LHO ist der Haushaltsplan die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. • Gem. § 3 Abs. 1 LHO wird die Verwaltung durch den Haushaltsplan ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. • Gem. § 17 Abs. 1 LHO sind Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben und VE nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. • Bei der Abgrenzung der Entstehungsgründe für die Einnahmen und der Zwecke für die Ausgaben und VE ist nach der Gruppierung des Gruppierungsplans zu spezifizieren. • In der Umsetzung des Haushaltsplans sind jedoch regelmäßig Abweichungen notwendig, weil bei einem Titel höhere Ausgaben als im Haushaltsplan veranschlagt notwendig werden oder neue Ausgaben geleistet werden müssen. • Ein Abweichen von den Festlegungen des Haushaltsplans setzt jedoch haushaltsrechtliche Ermächtigungen voraus. • Diese Abweichungen sind bis zur Höhe der Wertgrenzen des Haushaltsgesetzes möglich – werden diese überschritten, ist ein Nachtragshaushaltsgesetz zu erlassen (Ventilfunktion). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nr. 1.3 AV § 37 LHO Höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan sind Ausgaben, die die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben oder Ausgabereste aus früheren Haushaltsjahren überschreiten. <p>Höhere Ausgaben können geleistet werden (Prüfungsraster):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aus zweckgebundenen (Mehr)Einnahmen Nr. 4.1 AV § 37 LHO 2. Im Wege der Deckungsfähigkeit §§ 20, 46 LHO 3. Aus höheren Einnahmen Nr. 6 AV § 37 LHO 4. Aus Verstärkungsmitteln Nr. 3.1.1 AV § 37 LHO 5. Aus Sondermitteln der BVV Nr. 3.3 AV § 37 LHO 6. Durch überplanmäßige Ausgaben Nr. 1 und 2 AV § 37 LHO (vgl. Schaubild 19) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nr. 1.4 AV § 37 LHO Neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan sind Ausgaben, die weder bei im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben noch bei Ausgaberesten aus früheren Haushaltsjahren nachgewiesen werden können. <p>Neue Ausgaben können geleistet werden (Prüfungsraster)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aus zweckgebundenen Einnahmen Nr. 4.1 AV § 37 LHO 2. Deckungsfähigkeit ist <u>nicht</u> anwendbar, da kein Ansatz besteht (neue Ausgabe) ! 3. Aus neuen Einnahmen Nr. 6 AV § 37 LHO 4. Aus Verfügungsmitteln Nr. 3.1.2 AV § 37 LHO 5. Aus Sondermitteln der BVV Nr. 3.3 AV § 37 LHO 6. Durch außerplanmäßige Ausgaben Nr. 1.2 AV § 37 LHO (vgl. Schaubild 19)

19. Über- und außerplanmäßige Ausgaben (Haushaltsüberschreitung)

Können notwendige Mehrausgaben nicht im Wege der Ausnutzung der Deckungsfähigkeit oder anderen Instrumenten der flexiblen Haushaltsführung geleistet werden, sind **Haushaltsüberschreitungen** notwendig. Das Instrument der über- und außerplanmäßigen Ausgaben stellt eine „Ventilfunktion“ dar, um bei kleineren Abweichungen vom Haushaltsplan kein Nachtragshaushaltsgesetz aufstellen zu müssen. Art. 88 VvB und § 37 LHO

Vorprüfung	Anwendbarkeit	Tatbestandsmerkmale	Zuständigkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Besteht für den Titel ein Überschreitungsverbot gem. § 37 Abs. 3 LHO ? • Ist ein Haushaltsansatz oder ein Haushaltsrest aus dem Vorjahr vorhanden und verfügbar ? • Ist ein Sollübertrag im Rahmen der Deckungsfähigkeit gem. § 20 LHO möglich ? • Sind zweckgebundene Mehreinnahmen verfügbar – vgl. AV Nr. 4 § 37 LHO • Ist ein Nachtragshaushaltsgesetz notwendig ? <ul style="list-style-type: none"> - § 37 Abs. 1 Satz 4 LHO - § 5 Haushaltsgesetz Wertgrenzenregelung - 5 Mio im Einzelfall - 50 Mio bei Rechtsverpflichtung 	<ul style="list-style-type: none"> • Es muss sich um eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe handeln • Überplanmäßige Ausgaben AV Nr. 1 § 37 LHO höhere Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan, die nicht durch zweckgebundene Einnahmen, Verfügungsmittel oder Sondermittel des BVV ausgeglichen werden können • Außerplanmäßige Ausgaben AV Nr. 1 § 37 LHO neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan, die nicht durch zweckgebundene Einnahmen, Verfügungsmittel oder Sondermittel der BVV ausgeglichen werden können. • Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung Sind analog zu Ausgaben gem. § 37 Abs. 3 LHO möglich, soweit die Voraussetzungen vorliegen 	<ul style="list-style-type: none"> • Unvorhersehbarkeit Jedes Bedürfnis, das gleich aus welchen Gründen vom Senat oder vom Abgeordnetenhaus bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhergesehen wurde. • Unabweisbarkeit <p><u>Zeitlich:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - kein Abwarten auf den nächsten Haushaltsplan möglich - die Ausgabe wird noch in diesem Haushaltsjahr geleistet <p><u>Sachlich:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufgrund gesetzlicher Bestimmung - Aufgrund von vertraglicher oder sonstiger Verpflichtung - Schadenseintritt steht unmittelbar bevor • Deckung gewährleistet Die Deckung der Mehrausgabe kann durch Minderausgaben an anderer Stelle im Haushaltsplan erfolgen. Die Einsparungen müssen konkret, zeitgleich und konkretisierbar sein. 	<ul style="list-style-type: none"> • Senatsebene Zuständig für die Einwilligung der Mehrausgaben ist die Senatsverwaltung für Finanzen gem. § 37 Abs. 21 LHO Gem. Art. 88 Abs. 2 VvB ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen. Das wird i.d.R. in Sammelvorlagen durch SenFin vorgenommen • Bezirksebene Zuständig für die Einwilligung der Mehrausgaben ist das Bezirksamt gem. § 37 Abs. 7 LHO Die nachträgliche Genehmigung der geleisteten Mehrausgaben wird gem. § 37 Abs. 7 LHO/§ 12 Abs. 2 Nr. 1 BezVwG durch die Bezirksverordnetenversammlung vorgenommen.

20. Rechnungslegung / Rechnungsprüfung / Entlastung des Senats

Nach Abschluss des Haushaltsjahres haben Senat und Bezirke über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Verlaufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres zu seiner Entlastung Rechnung zu legen. Die Verwaltung legt gegenüber dem Abgeordnetenhaus und der Öffentlichkeit Rechenschaft über das abgelaufene Haushaltsjahr ab. Die Rechnung wird vom Landesrechnungshof Berlin geprüft. Der Bericht über die Prüfung wird dem Abgeordnetenhaus zugeleitet, welches über die Entlastung des Senats entscheidet.

Rechnungslegung	Rechnungsprüfung	Entlastung des Senats
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 94 Abs. 1 VvB, §§ 80-87 LHO • Gem. § 80 Abs. 1 Satz 1 LHO haben die zuständigen Stellen für jedes Haushaltsjahr auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher Rechnung zu legen. • Zuständig: Senatsebene: SenFin Bezirke: SE Finanzen • Die Rechnungslegung erstreckt sich auch auf das Vermögen und die Schulden. • Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher wird für jedes Jahr die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung aufgestellt. • Die Haushaltsrechnung wird nach der Gliederung des Haushaltsplans aufgestellt. Dieses wird für den Senat für die Einzelpläne 01-29 und für die Bezirke für die Einzelpläne 31-45 erstellt. • Der Haushaltsrechnung sind die in Nr. 8.4 AV § 80 HO vorgeschriebenen Anlagen beizufügen. • Die Bezirke stellen gem. § 4 Abs. 3 BezVwG nach Schluss des Haushaltsjahres jeweils eine Bezirkshaushaltsrechnung auf. Die Genehmigung der Bezirkshaushaltsrechnung wird gem. § 12 Abs. 2 Nr. 3 BezVwG durch die BVV erteilt – unbeschadet der Entlastung des Abgeordnetenhauses auf Grund der Haushalts- und Vermögensrechnung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 94, 95 VvB, §§ 88-104 LHO • Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. • Die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe wird vom Rechnungshof geprüft. • Der Rechnungshof prüft insbesondere <ul style="list-style-type: none"> - die Einnahmen, Ausgaben und VE, das Vermögen und die Schulden - Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können - Verwahrungen und Vorschüsse - die Verwendung der Mittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen sind. • Der Rechnungshof teilt das Prüfungsergebnis den zuständigen Verwaltungszweigen zur Äußerung innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist mit. • Der Rechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung wegen der Haushalts- und Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann (Bemerkungen), jährlich für das Abgeordnetenhaus in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 94 Abs. 2 VvB, § 114 LHO • Nach Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung durch den Rechnungshof beschließt das Abgeordnetenhaus über die Entlastung des Senats. • Das Abgeordnetenhaus berät über die Haushalts- und Vermögensrechnung sowie den Bericht des Rechnungshofes. • Das Abgeordnetenhaus stellt die wesentlichen Sachverhalte fest und beschließt über einzuleitende Maßnahmen. • Das Abgeordnetenhaus bestimmt einen Termin, zu dem der Senat über die eingeleiteten Maßnahmen dem Abgeordnetenhaus zu berichten hat. • Das Abgeordnetenhaus kann bestimmte Sachverhalte ausdrücklich missbilligen. • Soweit die Bemerkungen des Rechnungshofes einer Entlastung des Senats nicht grundsätzlich entgegenstehen, beschließt das Abgeordnetenhaus über die Entlastung des Senats • Die Entlastung ist ein politischer Vertrauensakt des Parlamentes gegenüber der Verwaltung. • Mit der Entlastung ist der Haushaltskreislauf (Aufstellung – Ausführung – Rechnungslegung – Prüfung/Entlastung) geschlossen.

21. Zuwendungsrecht

Grundlagen des Zuwendungsrechts	Zuwendungs- und Finanzierungsarten	Ablauf/Phasen eines Zuwendungsverfahrens
<ul style="list-style-type: none"> • Die Gewährung von Zuwendungen ist eine öffentliche, im Ermessen der Bewilligungsbehörde stehende Aufgabe • § 14 HGrG, §§ 23, 44 LHO • Zuwendungen sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Diese dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. • Das erhebliche Bund-/Landesinteresse setzt voraus, dass eine Aufgabenkompetenz der Bewilligungsbehörde besteht. • Die Bewilligung von Zuwendungen setzt entsprechende Ausgabeermächtigungen im Haushaltsplan voraus (Bindungswirkung des Haushaltsplans). • Zuwendungsrecht zählt zur Leistungsverwaltung • Neben der Veranschlagung von Haushaltsmitteln ist der Erlass entsprechender Förderrichtlinien notwendig. Aus ihnen ergibt sich der Kreis der Antragsberechtigten, die Voraussetzungen, die Fördermodalitäten sowie Ziele des jeweiligen Förderprogramms 	<ul style="list-style-type: none"> • Zuwendungsarten Projektförderung (Nr. 2.1 AV § 23 LHO) Förderung einzelner zeitlich und inhaltlich befristeter Vorhaben. Anfangs- und Endpunkt der Förderung sind festgelegt. Die Zuwendungsmittel sind inhaltlich an das Projekt gebunden (=Zweckbindung) Institutionelle Förderung (Nr. 2.2 AV § 23 LHO) Förderung einer gesamten Einrichtung. Der Träger wird als Ganzes finanziert. Keine Zweckbindung der Mittel, sondern Bindung an den Haushalts- oder Wirtschaftsplan der geförderten Einrichtung • Finanzierungsarten Teilfinanzierung (Nr. 2.2 AV § 44 LHO) <ul style="list-style-type: none"> - Anteilfinanzierung (Nr. 2.2.1 AV § 44 LHO) - Fehlbedarfsfinanzierung (Nr. 2.2.2 AV § 44 LHO) - Festbetragsfinanzierung (Nr. 2.2.3 AV § 44 LHO) Vollfinanzierung (Nr. 2.4 AV § 44 LHO) (Ausnahmefall !) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antrag Zuwendungen sind freiwillige Leistungen der Verwaltung und bedürfen eines schriftlichen Antrages. 2. Prüfung und Bewilligung Der Antrag ist von der Bewilligungsbehörde zu prüfen. Das Ergebnis ist in einem Prüfvermerk festzuhalten. Die Bewilligung der Zuwendung kann durch Erlass eines Verwaltungsaktes/ Zuwendungsbescheid (§ 35 VwVfG) oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (§§ 54 ff VwVfG) erfolgen 3. Bewirtschaftung und Verwendung Auszahlung der Zuwendung und Verwendung durch Zuwendungsempfänger. 4. Erstellung des Verwendungsnachweises Der Zuwendungsempfänger hat nach Abschluss des Projektes einen VWN zu erstellen. 5. Prüfung des Verwendungsnachweises Kursorische bzw. vertiefte Prüfung des VWN durch die Bewilligungsbehörde 6. Ggf. Rückforderung und Verzinsung Aufhebung des Zuwendungsbescheides (ganz oder teilweise), Rückforderung des überzahlten Betrages und Verzinsung. §§ 48-49a VwVfG

Metadatenblatt für Veröffentlichungen auf dem OPUS- Publikationsserver der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Name(n), Vorname(n) der Autorin(nen) und / oder Autor(en)

ORCID-Kennung (falls vorhanden)

Art der Publikation

Version

Titel der Publikation

Schlagwörter / Tags (optional, frei von Autorin(nen) und / oder Autor(en) zu vergeben)

Publikationsjahr

Originalquellenangabe (bei Zweitveröffentlichungen)

Persistenter Identifikator der Erstveröffentlichung (z. B. vom Verlag vergebene DOI)

Die vorliegende Version ist unter dem folgenden persistenten Identifikator verfügbar
(von der Bibliothek auszufüllen - Feld ist schreibgeschützt): [DOI, URN, o. Ä.]

Lizenzangabe:
[Auswahl CC-Lizenz]

Muster-Zitationsempfehlung: Nachname, Name (Publikationsjahr). Titel: Untertitel.
In: Quellenangabe der Erstveröffentlichung, ISSN/ISBN, Verlag, Ort, Vol., Iss., xx-xx
[Seitenzahlen], <http://dx.doi.org/xxx> (vom Verlag vergebene DOI)

[Stand: 28.12.2021]