



KBB

KOMMUNALPOLITISCHES
BILDUNGSWERK
BERLIN E.V.



KOMMUNAL- POLITISCHER FÜHRERSCHEIN

Die Bedeutung des Haushaltsplans –
das vornehmste Recht der Bezirksverordnetenversammlung



Liebe Freunde,

wir möchten Sie professionell bei Ihrer kommunalpolitischen Tätigkeit unterstützen. Mit unseren Veranstaltungen bieten wir allen interessierten und engagierten Bürgerinnen und Bürgern eine Vielzahl von Themen.

Die Vermittlung des notwendigen Knowhows für Engagierte und solche, die es werden wollen, steht dabei im Vordergrund.

Ob Sie sich für die Grundlagen kommunalpolitischen Wissens interessieren, Ihre Fachkenntnisse vertiefen wollen oder in der Diskussion aktueller politischer Themen auf den neuesten Stand kommen möchten, bei uns finden Sie interessante Angebote.

Sie sind auf der Suche nach Bildungsangeboten für spezifische Fragestellungen?

Selbstverständlich freuen wir uns jederzeit über Anregungen von Ihnen. Wir bieten Ihnen unser Wissen. Kommen Sie mit uns ins Gespräch!

Die Bedeutung des Haushaltsplans – das vornehmste Recht der Bezirksverordnetenversammlung (Thomas Rödiger)

Inhalt

- 4 **Vorwort**
- 5 **A. „Geld regiert die Welt“ – die Bedeutung des Haushaltswesens im System der Gewaltenteilung**
- 8 **B. Planung und Kontrolle**
- 9 **C. Grundstruktur eines Rechnungswesens**
 - 10 a. Externes Rechnungswesen
 - 11 b. Internes Rechnungswesen
 - 12 c. Planungsrechnung
- 13 **D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung**
 - 16 a. Systeme der Informationsgewinnung
 - 33 b. Systeme der Informationsverwendung (Planung, Budgetierung, Controlling, Kalkulation)

NOTIZEN

Vorwort

Der Beschluss über den Haushalt wird oft als das vornehmste Recht des Parlaments bezeichnet. In der Tat ist die Frage der Rollenverteilung der Staatsgewalten im Bereich des öffentlichen Haushaltswesens von herausgehobener Bedeutung und zwischen Legislative und Exekutive immer umstritten. Dabei sind das Verständnis und die Wertschätzung für den jeweils anderen Partner nicht immer ausgeprägt. Dies dürfte darin begründet sein, dass es gerade auf dem Gebiet des Haushaltswesens eine enge Verzahnung zwischen Legislative und Exekutive gibt, die sich zwingend aus dem System von Planung und Kontrolle ergibt.

Die Vielzahl von Anfragen, Berichtersuchen oder einfachen Nachfragen seitens der Legislative im Rahmen der regelmäßigen Ausschussberatungen suggeriert, dass Informationen grundsätzlich nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr ist dieses Phänomen dem Umstand geschuldet, dass standardisierte Verfahren fehlen, die einen geregelten umfassenden Informationstransfer sicherstellen.

Diese Verfahren müssen von beiden Verfassungsorganen gemeinsam entwickelt werden; also seitens der Legislative eingefordert und von der Exekutive in Antizipation der Informationsbedürfnisse des Parlaments angeboten werden.

Auch wenn die Bereitschaft von Mandatsträgern, sich mit komplexen und teilweise komplizierten Sachverhalten auseinander zu setzen nicht immer gleichmäßig ausgeprägt sein mag und die Exekutive immer die Tendenz hat, ihren Arbeitsaufwand zu minimieren, sollte es im Sinne einer nachhaltigen Vorsorge für den Bestand unseres Staatswesens das Ziel aller sein,

zur Entscheidungsfindung gerade für die öffentlichen Haushalte ein kontinuierliches Berichtswesens auf hohem Niveau aufrecht zu erhalten. Dabei ist stets zu beachten, dass für eine öffentliche Verwaltung die Gewinnmaximierung nicht monetär darstellbar ist, weil als Gegenstand staatlichen Handelns stets die nichtmonetäre Leistung im Mittelpunkt steht. Die Leistungsparameter sind sowohl hinsichtlich ihrer Qualität als auch ihrer Quantität politisch zu entscheiden. Dass diese Leistung dann ins Verhältnis zum Volumen der dafür eingesetzten Ressourcen zu setzen ist, ist Entscheidungshilfe für die Beurteilung der Tragfähigkeit politischer Konzepte und politischer Prioritätensetzung, also unverzichtbare Voraussetzung wirtschaftlichen Verwaltungshandelns.

Die nachfolgenden Ausführungen richten sich in erster Linie an die Mitglieder des Abgeordnetenhauses und der Bezirksverordnetenversammlungen der Berliner Bezirksverwaltungen. Sie geben – bezogen auf den Stadtstaat Berlin - einen allgemeinen Überblick über System, Bedeutung und rechtliche Ausgestaltung des öffentlichen Haushaltswesens, enthalten eine kritische Würdigung des hier bestehenden Systems von Planung und Kontrolle.

A. „Geld regiert die Welt“ – die Bedeutung des Haushaltswesens im System der Gewaltenteilung

Politische Gestaltung ist nicht möglich, wenn die handelnden Personen keinen Zugriff auf Ressourcen haben, denn politische Programme müssen finanziert werden. Keine Bildung ohne Lehrer, keine Lehrer ohne Bezahlung; keine Sicherheit ohne Polizeibeamte, doch kein Polizeibeamter wäre bereit, seinen Dienst ohne angemessene Entlohnung zu tun.

NOTIZEN

NOTIZEN

Die vielfachen Anforderungen an den Staat verursachen einen immensen Ressourcenverbrauch und haben daraus folgend einen entsprechenden Finanzbedarf zur Folge.

Dies bedeutet, dass es eines sachgerechten Systems von Planung und Kontrolle bedarf, um einerseits die notwendigen Mittel für die jeweiligen Aufgaben bereitstellen zu können und andererseits die unsachgemäße oder unwirtschaftliche Verwendung dieser Mittel möglichst zu vermeiden. Da die öffentlichen Mittel (abhängig von den Einnahmen) immer nur begrenzt zur Verfügung stehen, sind immer Entscheidungen über Prioritäten und Posterioritäten zu treffen. Werden diese Entscheidungen nicht getroffen, führt dies dazu, dass nicht genügend Ressourcen für eine wachsende Zahl von Aufgaben zur Verfügung stehen, und diese letztlich - mit den entsprechenden gesellschaftspolitischen Auswirkungen - flächendeckend nicht mehr ausreichend finanziert werden können. Insofern sind Entscheidungsfähigkeit und -bereitschaft der politisch Verantwortlichen unabdingbarer Bestandteil des Systems von Planung und Kontrolle des staatlichen Haushalts- und Finanzwesens. Sie können nicht durch das Rechnungswesen ersetzt, sondern nur sinnvoll unterstützt werden.

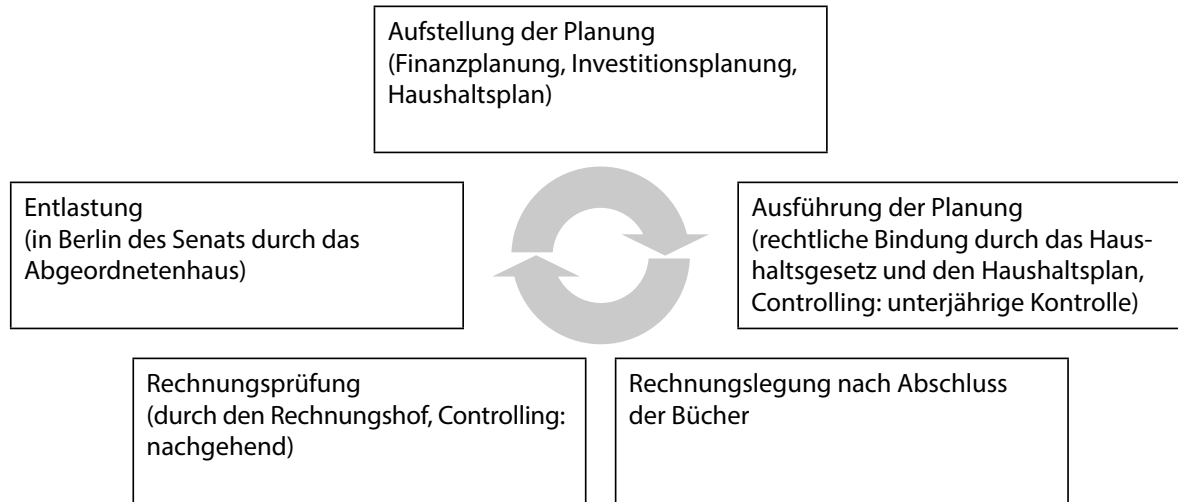
Für die Rollenverteilung der Staatsgewalten in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat bedeutet dies aber auch, dass, wenn die Macht in einer parlamentarischen Demokratie vom Volk ausgehen soll, die Entscheidungsgewalt über die öffentlichen Ressourcen zwingend beim Parlament liegen muss.

Deshalb ordnet die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland als Teil des Grundgesetzes und der Landesverfassungen sowohl die Entscheidung über die Planung als auch über die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel den Parlamenten zu. Die Ausführung und Rechnungslegung der von den Parlamenten beschlossenen Planungen obliegt der Exekutive. Die

Die Bedeutung des Haushaltsplans – das vornehmste Recht der Bezirksverordnetenversammlung
A. „Geld regiert die Welt“ – die Bedeutung des Haushaltswesens im System der Gewaltenteilung

Grundsätze dieses Zusammenspiels von Legislative und Exekutive im Zyklus von Planung, Ausführung und Kontrolle sind ebenfalls verfassungsrechtlich geregelt.

Die Einzelheiten der Aufbau- und Ablauforganisation des öffentlichen Finanzwesens finden sich als einfachgesetzliche Regelungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder sowie in den Flächenländern als Satzungsrecht der Gemeinden.



NOTIZEN

B. Planung und Kontrolle

NOTIZEN

Sowohl unter dem Aspekt der Planungs- und Kontrollfunktion als auch unter dem Aspekt der finanzverfassungsrechtlichen Rollenverteilung ergeben die Prozesse bei der Gestaltung des öffentlichen Finanzwesens den sogenannten Haushaltskreislauf.

Dabei ist zu beachten, dass sich die Phasen des Haushaltskreislaufs überlappen, d. h. dass in der Phase der Aufstellung des Plans für das nächste Jahr gleichzeitig der Plan des laufenden Jahres ausgeführt und der Plan des vergangenen Jahres abgeschlossen und geprüft wird.

B. Planung und Kontrolle

Ein modernes Finanzmanagement basiert auf einem schlüssigen und abgestimmten System von Planung und Kontrolle, das von einem geeigneten Informationssystem unterstützt werden muss. Der Kern des Informationssystems besteht aus einem Rechnungswesen, dessen Aufbau von Größe und Struktur der jeweiligen Organisationen abhängig ist. Dies ist darin begründet, dass im Rechnungswesen die Strukturen dieser Organisationen abgebildet und letztlich auch der tatsächliche Ressourcenverbrauch erfasst werden müssen.

Die Berliner Verwaltung ist mit seinen mehr als 100.000 Mitarbeitern, seinen enormen Sachausgaben, seinen zahlreichen Gebäuden und Grundstücken und seinem immensen Investitionsbedarf eine Organisation von gewaltigen wirtschaftlichen Potentialen. Allerdings werden diese Potentiale in weiten Teilen nicht wirtschaftlich eingesetzt. Allgemein wird davon ausgegangen, dass abhängig von der jeweiligen Aufgabenstellung für die öffentlichen Haushalte Wirtschaftlichkeitsreserven von 15 % bis 30 % bestehen. Jedoch kann die Wirtschaftlichkeit (das Verhältnis von Output zu Input) in der Berliner Verwaltung nur bedingt gemessen werden, weil das be-

stehende auf dem jährlichen Haushaltsplan basierende kameralistische Rechnungswesen zwar Ausgaben und Einnahmen abbilden kann, jedoch kaum Informationen bezüglich Wirtschaftlichkeit und Strukturen bereitstellt.

Unternehmen von der Größe der Berliner Verwaltung, die ihre Strukturen nur unzureichend im Rechnungswesen abbilden und den Ressourcenverbrauch in Bezug zur Leistungserstellung nicht messen, können sich nicht an Wirtschaftlichkeit orientieren. Eine Veränderung der Strukturen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist nicht möglich. In Krisensituationen können solche Unternehmen sich nicht planmäßig unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit konsolidieren, sondern allenfalls situativ reagieren. Im Wettbewerb mit anderen, besser organisierten Unternehmen können solche Unternehmen nicht bestehen. Diese Unternehmen haben langfristig keine Zukunft. Und auch das Land Berlin - die Berliner Verwaltung - befindet sich seit längerem in dieser Situation.

C. Grundstruktur eines Rechnungswesens

Das Rechnungswesens eines Unternehmens bildet deren Strukturen, Prozesse und Erfolge ab. Dazu werden die vorhandenen Realwerte, Verbindlichkeiten sowie die Arbeitsprozesse bewertet und dokumentiert. Die Detailliertheit richtet sich nach sowohl nach gesetzlichen Regelungen (Handelsrecht, Steuerrecht usw.) sowie nach den unternehmensspezifischen Bedürfnissen der Informationsverwendung. Es besteht aus verschiedenen Einzelrechnungen die unterschiedlichen Zwecken dienen, z.B. der Ermittlung des Finanzbedarfs, der Ermittlung des Unternehmenserfolges und der Steuer-schuld, der Erfassung des Vermögens oder der Darstellung des Ressourcenverbrauchs.

NOTIZEN

C. Grundstruktur eines Rechnungswesens

NOTIZEN

Abhängig von der Konstruktion des Rechnungswesens lassen sich die erhobenen Daten für unterschiedliche Zwecke auswerten, z.B. für die Strategie zur Finanzierung des Unternehmens, die Vorgabe von Unternehmenszielen und darauf basierende Anreizsysteme oder der betriebsinternen Steuerung einzelner Unternehmensbereiche, der Kostenstruktur und der einzelnen Produktlinien.

Insofern ist zunächst zu unterscheiden zwischen

- den Systemen des Rechnungswesen, mit denen sich das Unternehmen insbesondere auf Grund von gesetzlichen Vorgaben nach außen darstellt, also dem externen Rechnungswesen und
- den Systemen des Rechnungswesen, die dem Unternehmen ausschließlich für die betriebsinternen Entscheidungsprozesse dienen, also dem internen Rechnungswesen.

Ferner muss unterschieden werden zwischen

- der möglichst objektiven Abbildung der Unternehmensdaten, also den Systemen der Informationsgewinnung und
- den zweckgerichteten Systemen der Informationsverwendung.

a. Externes Rechnungswesen

Das externe Rechnungswesen bildet die finanzielle Situation des Unternehmens nach außen ab. Dargestellt wird die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens. In privatrechtlichen Unternehmen gegliedert in

- Bilanz: eine kurzgefasste Gegenüberstellung von Vermögen (Aktiva) und Schulden (Passiva) und
- Gewinn- und Verlustrechnung: Darstellung der Erträge und Aufwendungen eines Geschäftsjahres sowie Ausweis der Art, der Höhe und der Quellen des unternehmerischen Erfolges. Überwiegen die Erträge, ist der Erfolg ein Gewinn, andernfalls ein Verlust.
- Die Anforderungen an das externe Rechnungswesen sind u.a. aus Gründen des Gläubigerschutzes gesetzlich bestimmt (Handelsrecht, Steuerrecht).

b. Internes Rechnungswesen

Das interne Rechnungswesen beschäftigt sich im Gegensatz zum externen Rechnungswesen insbesondere mit der Planung, Kontrolle und Koordination bewerteter Unternehmensprozesse im Hinblick auf die Maximierung des Unternehmenserfolgs. Die so ermittelten Informationen sollen der objektiven Fundierung von Entscheidungen des Managements dienen. Dazu werden die Quellen des Erfolgs eines Unternehmens, insbesondere mit Hilfe des Instrumentariums der

- Kosten- und Leistungsrechnung (dient in erster Linie der Informationsbereitstellung für die kurzfristige (operative) Planung von Kosten und Erlösen sowie deren Kontrolle anhand von Plan-, Soll- und Istdaten) und der
- Investitionsrechnung (Alle Verfahren, die eine rationale Beurteilung der rechenbaren Aspekte einer Investition ermöglichen. Dazu sollen die finanziellen Konsequenzen einer Investition quantifiziert und verdichtet werden, um darauf aufbauend eine Entscheidungsempfehlung zu bieten.)

analysiert und oftmals zu einem umfassenden

NOTIZEN

NOTIZEN

- Controllingkonzept (Umfassendes Steuerungs- und Koordinationskonzept zur Unterstützung der Geschäftsführung und der führungsverantwortlichen Stellen bei der zielgerichteten Beeinflussung bestehender betrieblicher Prozesse. Langfristiges Ziel ist dabei die Sicherung und Mehrung des Vermögens der Unternehmung. Aufgabe des Controllings ist es, im Auftrag des Managements über die Wirtschaftlichkeit im Unternehmen zu wachen, jedoch nicht, diese zu garantieren.)

ausgebaut. Daneben ist noch

- die Liquiditätsplanung von besonderer Bedeutung, die die Ein- und Auszahlungen und den sich daraus ergebenden kassenmäßigen Überschuss oder Fehlbetrag und die sich daraus ergebenden Finanzierungsnotwendigkeiten zum Gegenstand hat.

Das interne Rechnungswesen ist immer unternehmens- oder konzernspezifisch ausgebildet und nicht an rechtliche Vorgaben und Publizitätspflichten gebunden. Es kann daher auch mit vom Handelsrecht oder Steuerrecht abweichenden und zusätzlichen Bewertungsansätzen arbeiten. In der Regel werden auch die Komponenten des Gesamterfolgs auf Ebene der einzelnen Produkte und Dienstleistungen ermittelt und analysiert.

c. Planungsrechnung

Die Planungsrechnung beschäftigt sich mit unternehmens- und betriebsbezogener Vorschaurechnung unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden. Sie kann auf alle Elemente des externen und internen Rechnungswesens angewendet werden. Sie dient der Entscheidungsvorbereitung für die einzelnen Bereiche und Strategien des Unternehmens.

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung ist – auch wenn es insbesondere im kommunalen Bereich einiger Flächenländer zunehmend von der kaufmännischen „Doppik“ abgelöst wird – nicht, bzw. nur unzureichend wie in der Privatwirtschaft entwickelt und bietet entsprechend weniger Informations- und Steuerungsmöglichkeiten.

Kernstück des öffentlichen oder kameralen Rechnungswesens ist die Darstellung der Einzahlungen und Auszahlungen im Haushaltsplan, die um einige nicht zahlungswirksame Sachverhalte (interne Verrechnungen, Buchungen im Rahmen des Abschlusses der Bücher) ergänzt wird.

Erst Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts hat man sich in Berlin entschlossen, ein internes Rechnungswesen und darauf aufbauend ein Controllingsystem zu implementieren und dies auch Anfang des 21. Jahrhunderts ansatzweise vollzogen. Allerdings sind diese Instrumente noch immer deutlich verbesserungs- und ausbaufähig, auch wenn sich die Datengrundlage für die Entscheidungsträger seitdem deutlich verbessert hat.

Bezogen auf das in der Privatwirtschaft angewendete System stellt sich das Rechnungswesen Berlins wie folgt dar:

- Das tatsächliche Ergebnis (Ist) aller realisierten Einnahmen, geleisteter Ausgaben und in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen eines Haushaltsjahres wird nach Abschluss der Bücher als **Haushaltsrechnung** vorgelegt.

NOTIZEN

NOTIZEN

- Die **Vermögensrechnung** bildet das Vermögen und die Schulden rückblickend ab. Sie wird zusammen nach Abschluss der Bücher mit der Haushaltsrechnung als Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt. Eine Besonderheit besteht darin, dass das Grundvermögen und das Beteiligungsvermögen nicht bewertet werden.
- Die **Kosten- und Leistungsrechnung** bildet den bewerteten und periodisierten Ressourcenverbrauch des Landes ab. Aus systematischen Gründen und wegen fehlender Daten für das Grundvermögen wurde die Kosten- und Leistungsrechnung mit einer **Anlagenbuchhaltung** unterlegt, in der das Vermögen Berlins nach einheitlichen Kriterien vollständig bewertet wird.

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die Kosten- und Leistungsrechnung nur unvollständig entwickelt ist. Z.B. ist die Produktstruktur der Gebührenhaushalte kaum geeignet, Gebührenkalkulationen zu unterstützen. Die Einnahmen werden weitgehend nicht auf die Produkte gebucht, so dass die Deckungsbeiträge oder Unterdeckungen der einzelnen Produkte nicht ausgewiesen werden können. Auch die Investitionskosten sowie der gesamte Transferbereich sind nicht konsequent einbezogen.

Die daraus gewonnenen Informationen finden Eingang in folgende Systeme der Informationsverwendung:

- Die **Finanzplanung** ist die durch Senatsbeschluss festgestellte, unverbindliche mittelfristige Planung über 5 Jahre.
- Die **Investitionsplanung** bildet die im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen Einnahmen und

Ausgaben für Investitionen entsprechend der Systematik des Haushaltsplans ab; eine Investitionsplanung oder –rechnung im betriebswirtschaftlichen Sinn, mit der die Kostenfolgen der Investitionsentscheidung vollständig dargestellt werden, findet grundsätzlich nicht statt.

- Der Haushaltsplan bildet die geplanten Einzahlungen und Auszahlungen (Einnahmen und Ausgaben) eines Planjahres ab (Soll).

Die Haushaltsrechnung kann als Analogie der Gewinn- und Verlustrechnung bzw. der Liquiditätsrechnung, die Vermögensrechnung und Anlagenbuchhaltung als Analogie zur Bilanz gesehen werden (externes Rechnungswesen). Der Haushaltsplan würde dann als Planungsrechnung etwa einer Plan- GuV entsprechen. Die übrigen Elemente wären dann Teil des internen Rechnungswesens, wobei auch hier auf Grund des Demokratieprinzips grundsätzlich Öffentlichkeit gewährleistet sein muss.

Ein Problem besteht darin, dass die verschiedenen Elemente des öffentlichen Rechnungswesens nicht aufeinander abgestimmt sind. So werden Bewertungen in der Vermögensrechnung und der Kosten- und Leistungsrechnung nicht nach einheitlichen Maßstäben vorgenommen, es erfolgt eine doppelte und dreifache Datenhaltung mit den daraus resultierenden Problemen.

Um ein integriertes System zu erhalten, wird auch in Berlin immer wieder über die Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) nachgedacht, obwohl alle für das öffentliche Finanzmanagement benötigten Informationen bereits vorliegen bzw. relativ einfach und ohne den erheblichen Kostenaufwand eines Systemwechsels zugänglich gemacht werden könnten.

NOTIZEN

NOTIZEN

a. Systeme der Informationsgewinnung

Der kamerale Haushalt (die Haushaltsrechnung)

Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Gegenstand des öffentlichen Haushaltswesens ist die Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben eines Jahres. Mit der Haushaltsrechtsreform 1969 wurde die Sichtweise um sogenannte Verpflichtungsermächtigungen ergänzt.

Die Begriffe Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsrecht anders definiert, als in der Betriebswirtschaftslehre. Sie entsprechen den Begriffen Einzahlungen und Auszahlungen der Betriebswirtschaftslehre.

Verpflichtungsermächtigungen sind besondere Ermächtigungen zum Abschluss von Verträgen, die erst in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen. Diese Instrument wurde im Zuge der Haushaltsrechtsreform 1969 eingeführt, damit die Verwaltung die Entscheidungen des Parlaments nicht präjudizieren kann, indem sie ohne parlamentarische Kontrolle Verträge zu Lasten der Zukunft abschließt und sich bei den Haushaltsberatungen gegenüber dem Parlament auf die vertraglichen Bindungen beruft.

Die buchmäßige Gliederung des Haushalts wird unterschieden in die Grob- und Feingliederung.

Dabei stellt

- die Grobgliederung auf die getrennte Darstellung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen entsprechend der Behördenstruktur ab (siehe auch unter Haushaltsplan) und
- die Feingliederung auf die Buchung nach Titeln.

Die Titel als Buchungsobjekte der Haushaltsrechnung

Die eigentlichen Buchungsobjekte des Haushalts sind die Titel, die die Kapitel weiter untergliedern (Feingliederung). Sie stellen sowohl die Planungsgrundlage als auch hinsichtlich der Ausgabetitel für die Verwaltung die Ermächtigungsgrundlage in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht dar.

Titel bestehen aus 5 Ziffern (Titelkennzahl), einer verbalen Bezeichnung (Titelbezeichnung) und dem geplanten Betrag. Die Bildung der Titel bis auf die Ebene der Gruppe folgt einer bundeseinheitlichen Systematik.

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Beispiel:

	Gliederungsebene	Titelkennzahl	Titelbezeichnung
1. Ziffer =	Hauptgruppe	4.. ..	Personalausgaben
2. Ziffer =	Obergruppe	42. ..	Gehälter, Vergütungen, Löhne
3. Ziffer =	Gruppe	422 ..	Dienstbezüge der Beamten, Richter und Hochschullehrer
4. und 5. Ziffer	ergänzen die Gruppe zum Titel	422 01	Bezüge der planmäßigen Beamten

Für weitere Differenzierungen zum Zwecke der Haushaltswirtschaft können die Titel in Unterkonten aufgegliedert werden.

Die Übersicht über die Hauptgruppen:

Hauptgruppe (HGr)	Bezeichnung	Veranschlagung in Titeln getrennt nach
Einnahmen		
0	Einnahmen aus Steuern und steuer-ähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmitteln	Entstehungsgrund (Gesetz, Vertrag usw. und Mittelherkunft)
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	Entstehungsgrund (Gesetz, Vertrag usw. und Mittelherkunft)
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	Entstehungsgrund (Gesetz, Vertrag usw. und Mittelherkunft)
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	Entstehungsgrund (Gesetz, Vertrag usw. und Mittelherkunft)

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Hauptgruppe (HGr)	Bezeichnung	Veranschlagung in Titeln getrennt nach
Ausgaben		
4	Personalausgaben	Ausgabebezug (Ausgabeart)
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	Ausgabebezug (überwiegend Ausgabeart aber auch projektorientiert)
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Ausgabebezug (nach Rechtsform des Empfängers)
7	Investitionsausgaben für bauliche Zwecke	Ausgabebezug (projektorientiert)
8	Sonstige Investitionsausgaben und Ausgaben zur Investitionsförderung	Ausgabebezug (bei größeren Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben projektorientiert, bei Zuweisungen und Zuschüssen nach Rechtsform des Empfängers)
9	Besondere Finanzierungsausgaben	Ausgabebezug (Ausgabeart)

Die Funktionskennzahlen der Finanzplanung

Die Finanzplanung ist zwar ein System der Informationsverwendung (s. unten), jedoch wird ihr Gliederungssystem auch im Rahmen der Haushaltsrechnung geführt. Insofern ist die der Finanzplanung zu Grunde liegende Systematik auch als System der Informationsgewinnung zu verstehen.

Die Gliederung der Finanzplanung ist nach einer bundeseinheitlichen Systematik nach Aufgabenbereichen gegliedert. Insofern stellt sie einen ersten Ansatz dar, das Leistungsbild der Verwaltung abzubilden um daraus Rückschlüsse auf die Finanzströme der öffentlichen Haushalte und deren volkswirtschaftlicher Wirkung gewinnen zu können.

Die Funktionskennzahl ist dreistellig und ähnlich wie die Titel hierarchisch aufgebaut. Man unterscheidet Ein-, Zwei- oder Dreisteller.

Die Übersicht über die Einsteller:

Funktionskennzahl	Aufgabengebiet
0	Allgemeine Dienste (Innere Verwaltung, Polizei, Feuerwehr, Justiz usw.)
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Funktionskennzahl	Aufgabengebiet
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen
8	Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen
9	Allgemeine Finanzwirtschaft (Steuern, Schulden usw.)

Den Funktionskennzahlen werden sowohl Einnahmen als auch Ausgaben zugeordnet und saldiert. Damit wird sichtbar, welche Deckungsbeiträge der Haushalt für die einzelnen Aufgabengebiete brutto und netto leistet. Die Funktionskennzahlen und deren Gliederung sind auch im Haushaltsplan titelscharf ausgewiesen und werden betragsmäßig in der Funktionenübersicht des Haushalts dargestellt.

Der Umstand, dass die Funktionskennzahlen auf die Titel des Haushalts bezogen werden, führt zwangsläufig zu Unschärfen. Da beide Buchungsobjekte – Titel und Funktionskennzahl – nach unterschiedlichen Kriterien gegliedert werden, kommt es zwangsläufig zu Abweichungen. Wenn z.B. ein Titel „Veranstaltungen“ sowohl Ausgaben für Veranstaltungen des Aufgabengebiets „Jugendämter“ (Funktionskennzahl 213) und „Soziale Einrichtungen“ (Funktionskennzahl 235) be-

inhaltet, müssen die Ausgaben nach dem Schwerpunkt der Veranschlagung zugeordnet werden, so dass es zwangsläufig zu einer teilweise falschen Zuordnung kommen muss. Insofern würde eine Verknüpfung der Funktionen Finanzplanung mit den output-orientierten Kostenträgern der Kosten- und Leistungsrechnung sicher genauere Ergebnisse ermöglichen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Instrument des Rechnungswesens, mit dessen Hilfe die Frage „Wer macht was für wen mit welchem Ressourcenverbrauch (Kosten)“. Sie ist, nachdem sie bereits Jahrzehnte ein eingeführtes Instrument größerer privatwirtschaftlicher Unternehmen war, Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts in die Berliner Verwaltung implementiert worden. Sie ist eine Ergänzung des kameralen Rechnungswesens, mit der es möglich ist, den Ressourcenverbrauch periodengerecht abzubilden.

Buchungsobjekte sind

- Kostenstellen (Ort der Kostenentstehung),
- Kostenarten (Herkunft der Kosten) und
- Kostenträger bzw. Produkte (Zweck der Kosten).

Der gesamte Ressourcenverbrauch der Berliner Verwaltung kann nach diesen drei Kriterien ausgewertet werden.

NOTIZEN

NOTIZEN

Die aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten können vielfach zur Optimierung der Zielerreichung verwendet werden, hierfür sind entsprechende Systeme der Informationsverwendung zu entwickeln, z.B.

- Controlling zur Messung/Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
- Kalkulation, z.B. von Gebühren und Entgelten
- Budgetierung von Organisationseinheiten
- usw.

In Berlin ist die Informationsverwendung im Wesentlichen noch auf die Budgetierung der Bezirke beschränkt.

Entscheidend ist, dass das System der Kosten- und Leistungsrechnung den Ressourcenverbrauch objektiv abbildet und nicht an den Zielen der Informationsverwendung ausgerichtet und dadurch relativiert wird, z.B. in dem der Ressourcenverbrauch im Hinblick auf künftige Planungen (Budgetierung) bei begrenzten Ressourcen heruntermanipuliert wird. Unterwirft man das Rechnungswesen einer solchen, immer interessengesteuerten Zielstruktur, verzerrt sich die Abbildung der Informationen. Sie sind als objektive Entscheidungsgrundlage nicht mehr brauchbar, der Informationsgehalt wird verringert oder verschwindet, die Gefahr von Fehlentscheidungen des Managements wächst. Ein praktisches Beispiel bietet in Berlin der Einfluss des Budgetierungssystems für die Bezirke auf die Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung, das entgegen den Zielen der Reform (Herstellung von Transparenz) als Instrument der Ausgabenreduzierung eingesetzt wird.

Die Kostenträger (Produkte) sollten im Zuge der Verwaltungsreform, mit der ja die Leistungsfähigkeit der Verwaltung für die Bürger verbessert werden sollte, so ausgestaltet werden, dass der Output der Verwaltung, also die konkrete Dienstleistung für die Bürger, gemessen werden kann. Dazu wurde zwischen externen Produkten (Dienstleistungen nach außen) und internen Produkten (Dienstleistungen zwischen den Verwaltungen) unterschieden.

Da für interne Produkte viele verschiedene Empfänger in Betracht kommen, ist es für die Mengestatistik erforderlich, nicht nur die Mengen, sondern auch den Empfänger zu erfassen. D.h., die empfangende Kostenstelle und der empfangende Kostenträger sind bei der Mengenaufschreibung stets mitzunotieren. Es ist sicherzustellen, dass der Empfänger bereits bei der Auftragsvergabe seine Kontierung mitteilt. Wird das interne Produkt in der empfangenden Kostenstelle nicht für ein spezielles Produkt benötigt, verursacht es also für den Empfänger Gemeinkosten, so ist der jeweilige Gemeinkostenträger anzugeben. Die Kosten der internen Produkte werden über Produktverrechnungen auf der Grundlage von Zielvereinbarungen oder hilfsweise über Umlagen auf die externen Produkte verteilt.

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Kostenstellen

Die Kostenstelle ist der Ort der Kostenentstehung. Sie gibt an, wo Kosten anfallen, wer für diese Kosten verantwortlich ist und ihre Höhe beeinflussen kann. Kostenstellen sind als organisatorische Einheiten zu verstehen, deren Mitarbeiter gemeinsam Kosten und Erträge verursachen. Die Kostenstellen gliedern die Verwaltung in Einheiten (z.B. Leistungs- und Verantwortungszentren), die Kostenverantwortung im Rahmen der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung tragen. Einer Kostenstelle sind in der Regel mehrere Produkte zugeordnet. Grundsätzlich gilt, dass Kostenstellen in den Bezirken den Ämtern entsprechen, in den Senatsverwaltungen den Abteilungen. Es können auch Unterkostenstellen gebildet werden.

Kostenarten

Kostenarten gliedern die Kosten nach der Art des Ressourcenverbrauchs (der Kostenentstehung). In der Berliner Verwaltung sind alle gültigen Kostenarten in einem einheitlichen Kosten- und Ertragsartenplan niedergelegt, der zentral bei der Senatsverwaltung für Finanzen gepflegt wird. So wird z.B. zwischen Personal-, Sach-, Transfer- und kalkulatorischen Kosten unterschieden. Kostenartengruppen s. unter „Sachkosten“.

Kalkulatorische Kosten

Während die Kameralistik des Haushaltsplans nur die Investitionskosten, die ausgabewirksam werden, ausweist, kann der Verbrauch des Investitionsguts, also der Ressourcenverbrauch, nur dargestellt werden, wenn die Investitionskosten nicht nur in der Periode, in der die

Investition getätigt wurde, sondern auf alle Perioden, in denen eine Anlage oder ein Gebäude genutzt wird, verteilt wird.

- Kalkulatorische Abschreibungen:

Kalkulatorische Abschreibungen sollen den Werteverzehr, der durch die (Ab)Nutzung von Gütern des Anlagevermögens entsteht, verursachungsgerecht auf die Perioden der Nutzung verteilen. Ihnen stehen aber in der jeweiligen Periode keine Zahlungen gegenüber. Sie werden in der Anlagenbuchhaltung ermittelt.

Grundstücke werden nicht abgeschrieben, weil dieses Anlagegut keinem Verbrauch unterliegt. Ausgangsbasis für die Ermittlung der Kalkulatorische Abschreibungen ist die Wertbasis, d.h. der zugrunde gelegte Wert eines Anlagegegenstandes (Ausgabe für die Anschaffung). Über die monatlichen Abschreibungen wird dieser Wert der Investition kostenmäßig über die gesamte Nutzungsdauer eines Anlagegegenstandes regelmäßig vermindert. Für die Ziele (langfristige und erfolgsorientierte Steuerung) der Kostenrechnung ist es wesentlich, die tatsächliche Nutzungsdauer möglichst realistisch zu schätzen. Wird ein Gut länger genutzt, so wird die geplante Nutzungsdauer jeweils um 12 Monate verlängert. Erst dann werden Überabschreibungen ermittelt, bei deren Berechnung die verlängerten Nutzungsdauern berücksichtigt werden.

Bei den kalkulatorischen Abschreibungen unterscheidet man:

Die lineare Abschreibung,

bei der die Wertbasis eines Anlagegegenstandes in stets gleichen Beträgen über die Jahre der Nutzung verteilt wird.

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Die progressive Abschreibung, bei der man unterstellt, dass der Verschleiß in den ersten Jahren noch gering ist und mit zunehmendem Alter steigt, so dass immer höhere Beträge abgeschrieben werden.

Die degressive Abschreibung, bei der man unterstellt, dass der Verschleiß in den ersten Jahren am höchsten ist und mit zunehmendem Alter abnimmt, so dass zunächst hohe und dann immer niedrigere Beträge abgeschrieben werden.

- Kalkulatorische Zinsen:

Durch die Bindung von Kapital in Form von angeschafften Anlagegütern fallen Kosten an, denn dieses Kapital könnte auch alternativ eingesetzt werden, z.B. zur Begleichung von Schulden oder als verzinste Geldanlage am Kapitalmarkt. Die so entgangenen alternativen Zinseinsparungen oder Zinseinnahmen werden dann als kalkulatorische Zinsen dem jeweiligen Produkt belastend zugeordnet. Diese kalkulatorischen Zinsen werden auch auf das Grundvermögen angerechnet.

- Kalkulatorischer Pensionszuschlag:

Im Gegensatz zu den Angestellten des öffentlichen Dienstes gibt es für die Beamten keine Beitragszahlungen für ihre späteren Pensionsansprüche. Um beide Personalgruppen miteinander vergleichbar zu machen, wird ein kalkulatorischer Anteil für spätere Pensionsansprüche für Beamte ermittelt. Dieser fließt dann in die Berechnung der Personalkosten der Berliner

Verwaltung ein. Da der kalkulatorische Pensionszuschlag weder zahlungs- noch budgetwirksam ist, wurden hierfür separate Kostenarten eingerichtet.

Kostenträger (Produkte)

Kostenträger (Produkte) sind die Buchungsobjekte, für deren Erstellung Kosten angefallen sind und denen Erträge zugeordnet werden können. In der Berliner Verwaltung werden die Kostenträger auch als Produkte bezeichnet.

Ein Produkt umfasst die Gesamtheit aller Dienstleistungen, die die eigene Organisationseinheit (Kostenstelle) verlassen und eine abgeschlossene Verwaltungsleistung darstellen. Sie sind die Ergebnisse - also der Output - der Arbeit der Kostenstelle. Die Summe der externen Produkte bilden also die gesamte Leistung der Berliner Verwaltung gegenüber Bürgern, Untrenernehmen und anderen externen Leistungsempfängern ab.

Jedes Produkt stellt ein Bündel von einzelnen Leistungen dar. Diese einzelnen Leistungen werden in der Kostenrechnung aus Gründen der Praktikabilität (ca. 10.000 Leistungen allein in den Bezirken) nicht betrachtet.

Vor dem Hintergrund des Ziels, die Leistungen für die Bürger zum Gegenstand der politischen und betriebswirtschaftlichen Steuerung zu machen, wird im Konzept der Berliner Kosten- und Leistungsrechnung zwischen

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

- den internen Produkten, die für andere Verwaltungsstellen erbracht werden und
- den externen Produkten, die für die Bürger Unternehmen oder anderweitige Rechtspersonen erstellt werden, unterschieden.

Externe Produkte sind Produkte der Berliner Verwaltung, die durch Bürger, Unternehmen und andere Einrichtungen, die nicht der Verwaltung angehören, nachgefragt werden.

Interne Produkte sind die Produkte, die für Empfänger innerhalb der Berliner Verwaltung erstellt werden. Interne Produkte sind im Produktkatalog als solche gekennzeichnet.

Um die Verwaltungsleistung (das Produkt) nicht nur kostenmäßig zu bewerten, sondern auch mengenmäßig zu erfassen, wird eine Mengenstatistik geführt. Dazu werden die Mengen der Produkte (z.B. Zahl der Bescheide) beispielsweise mittels Strichlisten über einen Abrechnungszeitraum von der erstellenden Kostenstelle erfasst.

Um die Produkte der Berliner Verwaltung vollständig zu dokumentieren, werden bestimmte Daten in den Produktblättern erfasst, z.B.

- eine Kurzbeschreibung des Produktes, die zur genaueren Darstellung des Produktumfangs dient,
- die gesetzliche Auftragsgrundlage für die Produkterstellung,
- die Zielgruppe, d.h., die Empfänger des Produktes,
- die Bezugsgröße, d.h., die Zähleinheit, mit der die Produkterbringung später gezählt und kostenmäßig bewertet werden kann,

- die finanzwirtschaftlichen Daten für Budgetierung und Controlling, die später durch die Kostenrechnung ermittelt werden,
- die Qualitätsindikatoren.

Alle Produktblätter der Berliner Verwaltung ergeben den Berliner Produktkatalog. Der Produktkatalog ist die Grundlage für den Betrieb einer Kostenrechnung. Der Berliner Produktkatalog ist die systematische Aufstellung aller Produkte mit ergänzenden Angaben, z.B. in welcher Qualität, für welche Nachfrager, von welcher Verwaltungseinheit und auf welcher gesetzlichen Grundlage die jeweiligen Produkte erstellt werden. Durch die berlinweite Einheitlichkeit des Produktkatalogs ist sichergestellt, dass eine Auswertung aller Kostenarten über die gesamte Berliner Verwaltung möglich ist. Die Daten können dann beliebig, also je nach Auswertungsinteresse zusammengefasst werden.

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN



b. Systeme der Informationsverwendung (Planung, Budgetierung, Controlling, Kalkulation)

Die Planung

Die mittelfristige Finanzplanung

Die im Zuge der Haushaltsrechtsreform von 1969 eingeführte Finanzplanung dient der mittelfristigen Planung der Staatshaushalte im Hinblick auf ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Sie ist bundesrechtlich vorgeschrieben und steht nicht zur Disposition der Länder.

Die Verpflichtung zur jährlichen Aufstellung einer fünfjährigen Finanzplanung ergibt sich direkt aus dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz bzw. aus § 50 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) § 50 Abs. 1 HGrG, der unmittelbar gilt, er enthält einen direkten Verweis auf § 14 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG), nach dem § 9 StWG für die Länder entsprechend gilt.

Art. 86 Abs. 3 der Verfassung von Berlin und die Regelungen der LHO haben insofern nur deklaratorischen Charakter.

Der Planungszeitraum der Finanzplanung beginnt mit dem Jahr, in dem sie aufgestellt wird (laufendes Haushaltsjahr). Sie wird in zeitlichem Zusammenhang mit dem Entwurf des nächsten Haushaltsplanes (gewöhnlich vor der parlamentarischen Sommerpause) beschlossen. Insofern ist das erste Planjahr mit dem geltenden Haushaltsplan und das zweite Planjahr mit dem Entwurf des Haushaltsplans identisch. Die über die Haushaltsplanung hinausgehende Planung betrifft also nur 3 Jahre.

NOTIZEN

NOTIZEN

Der Haushaltsplan als Planungsinstrument

Der Haushaltsplan ist Anlage des Haushaltsgesetzes, das unter anderem auch die Höhe der zulässigen Neuverschuldung und die Höhe der zulässigen Gewährleistungen (Bürgschaften usw.) vorgibt. Er ist damit Verweisungsobjekt des Haushaltsgesetzes und hat Gesetzeskraft. Hinsichtlich der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist er nicht nur Planungsinstrument, sondern hat gegenüber der Verwaltung Bindungswirkung, d.h. die veranschlagten Beträge stellen grundsätzlich die gesetzlich verbindliche Obergrenze dar. Abweichungen in der Haushaltswirtschaft sind nur im Rahmen der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben möglich (im Wesentlichen Haushaltsüberschreitungen nach § 37 LHO, Deckungsfähigkeit nach §§ 20 und 46 LHO).

Darüber hinaus hat der Haushaltsplan auch eine Bedeutung als Planungsinstrument. Er bildet mit der Darstellung der Einnahmen und Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Wesentlichen die Liquiditätsflüsse der unmittelbaren Verwaltung ab (Ausnahmen werden im Kapitel über die Haushaltsgrundsätze Einheit und Vollständigkeit dargestellt). Nicht erfasst werden die Vermögen und die Schulden (siehe Haushalts- und Vermögensrechnung und Anlagenbuchhaltung der Kosten- und Leistungsrechnung). Aufwand und Ertrag bezogen auf die Leistung der Verwaltung (siehe Finanzplanung und Kosten- und Leistungsrechnung), den Ort und den Gegenstand der Ressourcenverbräuche werden nur retrospektiv, also nur mit Ist- und nicht mit Planwerten abgebildet (Produktdarstellung, siehe dazu Kosten- und Leistungsrechnung).

Der Haushaltsplan gliedert sich in den Gesamtplan und die Einzelpläne. Die Struktur der Einzelpläne orientieren sich an der Zuständigkeitsverteilung und der daraus folgenden Behördenstruktur.

Er enthält darüber hinaus als Anlage folgende Übersichten:

Gesamtplan	
Haushaltsübersicht	Darstellung der Summe der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Einzelplänen.
Finanzierungsübersicht	Darstellung der Finanzierung des Gesamthaushalts einschließlich der Kreditaufnahme und der besonderen Finanzierungsvorgänge (z.B. Entnahme aus Rücklagen).
Kreditfinanzierungsplan	Zusammengefasste Darstellung der Brutto- und Nettokreditaufnahme.
Betriebs- und Vermögenshaushalt	Eckzahlen der Einnahmen und Ausgaben getrennt nach Einnahmen und Ausgaben des laufenden Betriebs und Einnahmen und Ausgaben mit Wirkung auf das „Anlagevermögen“.
Einzelpläne und deren Untergliederung in Kapitel (Grobgliederung)	
Einzelplan	Zweistellige Kennzahl z.B. 15 - Finanzen.
Kapitel	Vierstellige Kennzahl durch Ergänzung des Einzelplans um zwei weitere Ziffer, z.B. 1521 - Landeshauptkasse.
Gruppierungsübersicht	Ausweis der Gesamtbeträge nach Haupt- und Obergruppen sowie nach Gruppen.

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Funktionenübersicht	Ausweis der Gesamtbeträge nach Aufgabenbereichen (s. dazu Buchungsobjekte der Finanzplanung).
Haushaltsquerschnitt	Matrix aus Gruppierungs- und Funktionenübersicht.
Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen und deren Fälligkeiten	Kumulierte Darstellung der in den Erläuterungen zum Haushaltsplan titelscharf ausgewiesenen Fälligkeiten je Einzelplan.
Stellenübersicht	Zusammengefasste Darstellung aller Stellen (s. unter Stellenplan) unterteilt nach Beschäftigungsverhältnis, Einzelplänen und Besoldungs- bzw. Tarifgruppen.
Übersicht über die durchlaufenden Posten	Zusammenfassung aller Einnahmen die in gleicher Höhe zu Ausgaben führen.
Übersicht über Investitionen im Sonderfinanzierungsverfahren (Leasing u.ä.) und Einnahmeverzichte mit besonderen Finanzierungsvorgängen	Besondere Darstellung über langfristige Ratenfinanzierungen; ggf. mittels Verzichts auf Einnahmen.
Übersicht über Bürgschaften und Garantien	Zusammenfassung der Ausgaben für die Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
Übersicht über Sonderabgaben	Darstellung der Einnahmen, die als öffentlich rechtliche Abgaben neben den Steuern und Gebühren erhoben werden unter Angabe der Rechtsgrundlage und des Zwecks der Abgabe.

Die Bezirkshaushaltspläne sind Teil des Haushaltsplans. Diese werden als Voranschläge im Rahmen des Aufstellungsverfahrens der Senatsverwaltung für Finanzen zugeleitet. Der Senat beschließt über den Entwurf des Haushaltsplans, und zwar über die Einzelpläne 01 bis 29 (Hauptverwaltung im weiteren Sinne) und über das Ergebnis der Prüfung der Bezirkshaushaltspläne, wodurch der Senatsbeschluss die Bezirkshaushaltspläne als Verweisungsobjekt seines Beschlusses einschließt.

Die Budgetierung und das Budgetierungsmodell auf der Grundlage von Kosten- und Leistungsdaten

Mit dem Begriff der Budgetierung ist eine pauschalisierte Form der Finanzmittelzuweisung in Form einer gesamtbetraglichen Obergrenze als Grundlage der Haushaltsplanaufstellung gemeint.

In Berlin wurden solche Verfahren bereits in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts zunächst für die Personalausgaben eingeführt und kontinuierlich ausgeweitet, später auch mit Anreizsystemen für eine sparsame Mittelverwendung versehen. Dabei wurden die Beträge zunächst auf der Basis von Strukturdaten ermittelt (qm Grünfläche, Anzahl der Schüler, Anzahl der Sozialhilfeempfänger usw.). Da dieser inputorientierte Ansatz keine ausreichenden Anreize für ein wirtschaftliches Handeln (günstige Zweck-Mittel-Relation) enthielt, wurde er durch die outputorientierte Budgetierung ersetzt. Dieses Budgetierungsverfahren wurde Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts entwickelt. Zielsetzung war eine gerechte und auskömmliche Finanzmittelzuweisung zur Verbesserung der Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger.

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Mit outputorientierter Budgetierung wird in der Berliner Verwaltung die pauschalisierte Zuweisung von Ausgabeplafonds, die auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt worden sind, bezeichnet. Diese Ausgabeplafonds dienen der Haushaltsplanaufstellung der Bezirke, die mithin gehalten sind, bei der Beplanung der einzelnen Titel diesen Gesamtbetrag nicht zu überschreiten.

Die Frage inwieweit die Ausgabeplafonds sachgerecht ermittelt worden sind und ob sie der Höhe nach geeignet sind, den tatsächlich zu erwartenden Bedarf bezogen auf den zu erbringenden Output zu decken, ist regelmäßig Gegenstand verwaltungsinterner und politischer Auseinandersetzungen.

Der Grundgedanke der outputorientierten Budgetierung ist einfach. Anknüpfungspunkt der Budgetierung sollte die Kosten- und Leistungsrechnung, genauer gesagt ausschließlich die externen Produkte sein, auf die in der Kosten- und Leistungsrechnung idealerweise alle Kosten und Erträge verrechnet werden. Werden gleiche Produkte von verschiedenen Verwaltungen (z.B. von den Bezirken) erbracht, sollten die durchschnittlichen Stückkosten (Median) als Zuweisungspreis zu Grunde gelegt und mit der zu erstellenden Menge multipliziert werden. Verwaltungseinheiten, deren Kosten unter dem Durchschnitt liegen, erhalten einen Überschuss (Bonus), Verwaltungseinheiten, die unter dem Durchschnitt liegen werden für das betreffende Produkt nicht ausfinanziert (Malus) und sind damit gehalten, ihre Prozesse und Strukturen so zu optimieren, dass sie konkurrenzfähig werden. Für Produkte, die nur von einer Verwaltungseinheit erbracht werden, soll der Preis entweder im Benchmark mit anderen Körperschaften, privaten Anbietern oder mittels nachvollziehbarer Kalkulation ermittelt werden.

Unabhängig davon, wie die Budgets ermittelt worden sind, sollen managementbedingte, also nicht durch unbeeinflussbare externe Einwirkungen bedingte, unabweisbare Kostenunterschreitungen und –überschreitungen von der betroffenen Verwaltung getragen und produkt- bzw. kostenstellenüberschreitend ausgeglichen werden.

Insofern beinhaltet das Budgetierungsmodell zwei wesentliche Aspekte:

Eine Bemessung von Budgets nach objektiven Kriterien

Ein Anreizsystem zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit

Das Budgetierungsverfahren soll in vier Stufen ablaufen:

1. Die Budgetanmeldung.

2. Bestimmung des Budgets für die Bezirks- und Senatsverwaltungen.

3. Aufteilung der Budgets in den Bezirks- und Senatsverwaltungen.

4. Nachbudgetierung (zum Ausgleich unbeeinflussbarer externe Einwirkungen bedingter unabweisbare Kostenunterschreitungen und –überschreitungen).

Tatsächlich ist dieses Modell bisher nur für die Berliner Bezirke und dort nicht konzeptgetreu angewendet worden. In der Folge greift der ursprünglich intendierte Steuerungsmechanismus nur bedingt. Insbesondere werden die Bezirkshaushalte nicht ausfinanziert und die Anreize für wirtschaftliches Handeln fehlen. Damit besteht für die Bezirke eine hohe Motivation, ihre Budgets zu überschreiten, was wegen unzureichender Sanktionsmechanismen praktisch weitgehend folgenlos bleibt.

NOTIZEN

NOTIZEN

Die Budgetierung der Berliner Bezirke

Das oben beschriebene Budgetierungsmodell ist in seinen grundlegenden Zielen gesetzlich verankert und seit seiner schrittweisen Einführung Anfang des Jahrtausends in der im folgenden beschriebenen Form entwickelt worden, wobei die ursprünglich entwickelten Mechanismen durch unsachgemäße Ausgestaltung teilweise konterkariert wurden.

Nach Art. 85 Abs. 2 der Verfassung von Berlin wird jedem Bezirk im Rahmen des Haushaltsgesetzes

- eine Globalsumme
- zur Erfüllung seiner Aufgaben zugewiesen.

Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen.

Die interne Verteilung der Globalsumme im Rahmen der Bezirkshaushaltspläne sowie deren Bewirtschaftung erfolgt in eigener Verantwortung der Bezirke. Zum Jahresschluss wird das erwirtschaftete Abschlussergebnis auf den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen.

Die Anwendung des Globalsummenprinzips dient der Stärkung der bezirklichen Ressourcenverantwortung sowohl bei der Haushaltsplanung (Globalbudget) als auch bei der Haushaltsabrechnung (Ergebnisvortrag). Durch die Gewährung erhöhter Ressourcenfreiheiten bei gleichzeitiger Implementierung von Anreizstrukturen wird auch das Ziel verfolgt, das Verwaltungshandeln effizienter zu gestalten und dabei Einsparpotentiale für den Gesamthaushalt zu erschließen.

Bei der bezirklichen Globalsumme handelt es sich um eine Nettogröße. Sie setzt sich zusammen aus der Zuweisung für das Produktsummenbudget, für die sonstigen Transferausgaben (Z-Teil) und für die Investitionsausgaben, wovon eine pauschale Einnahmenvorgabe abgesetzt wird. Die Globalsumme berechnet sich also nicht als Summe aller Fehl- oder Deckungsbeiträge der Produkte, sondern orientiert sich im Sinne des kameralistischen Denkansatzes lediglich an der Höhe von Produktkosten. Damit spielt die Leistungsseite, und zwar weder als monetärer Ertrag oder nichtmonetäre Leistung, weiterhin keine Rolle. Die Wirtschaftlichkeit der Produkterstellung spielt wegen des fehlenden Anreizes weiterhin eine untergeordnete Rolle.

Dabei stellt sich im Rahmen der Haushaltsberatungen regelmäßig die Frage, ob die Zuweisungsbeträge auskömmlich sind.

Dieses Problem sollte eigentlich mit der Einführung der outputorientierten Budgetierung gelöst werden. Wie bereits dargestellt, sollten die mittleren Stückkosten als Produktpreis mit der geplanten Menge multipliziert werden und so jedem Bezirk ein bedarfsgerechter Betrag zugewiesen werden. Investitionen sollten aus den Abschreibungen finanziert werden.

NOTIZEN

NOTIZEN

Bereits im Konzeptstadium wurde die Idee der Investitionsfinanzierung aus Abschreibungen fallen gelassen, da ein vollständiger Ersatz des jährlichen Wertverlustes aus dem Landeshaushalt als nicht finanzierbar erschien (und wohl auch nicht ist). Im Zuge der Einführung stellte man ferner fest, dass die konzeptgetreue Einführung des Modells eine erhebliche Umverteilung zu Lasten der Hauptverwaltung bedeuten würde oder man genötigt wäre, die Aufgaben der Bezirke z.B. im Wege der Aufgabenkritik zu reduzieren. Da beide Wege politisch nicht gewollt waren, veränderte man das Konzept dahingehend, dass der auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelte Bedarf nicht mehr in vollem Umfang zugewiesen wurde, sondern lediglich als Verteilungsschlüssel für einen vorher politisch ausgehandelten – im Zweifel nicht auskömmlichen – Gesamtbetrag genutzt wurde. Ferner verabschiedete man sich von der Gesamtkostenbetrachtung und teilte den ursprünglich vorgesehenen Gesamtplafond, der der Verwaltung Gestaltungsspielräume zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit geben sollte, in verschiedene Teilplafonds auf:

Zusammensetzung des Bezirksplafonds am Beispiel der Zuweisung 2006
(ohne Berücksichtigung von Versorgungsausgaben)

Teilplafond Personalausgaben (HGr. 4)	1.004.877 T Euro
+ Teilplafond sächliche Verwaltungsausgaben (HGr. 5)	+ 370.511 T Euro
+ Teilplafond Transferausgaben (HGr. 6)	+ 3.742.125 T Euro
+ Teilplafond Investitionen (HGr. 7 und 8)	+ 131.454 T Euro
- Einnahmenvorgaben E03, E04, E05 -	- 854.370 T Euro
Bezirksplafond insgesamt:	= 4.394.597 T Euro

Die Aufteilung analog der kameralen Systematik insbesondere der Ausgaben ist insoweit mit dem ursprünglichen Modell der outputorientierten Budgetierung nicht vereinbar, als dadurch eine Steuerung auf der Basis der Leistungen der Verwaltung unmöglich gemacht wird. Grundlage der Planung sind nicht mehr die einzelnen Produktlinien, ihre Gewichtung, ihre Deckungs- oder Zuschussbeträge, sondern lediglich die Summe von Ausgabearten, die zum Teil mit Hilfe eines Verteilungsschlüssels auf Grund betriebswirtschaftlicher Kennzahlen verteilt werden.

Haushaltsüberwachung, Controlling, Kalkulation

Die Daten der Haushaltsrechnung werden laufend erfasst. Jeweils zum 2. und 3. Quartal wird dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin über den Stand der Haushaltswirtschaft berichtet, zum 4. Quartal der Haushaltsabschluss vorgelegt. Soweit das kamerale Ergebnis von der Planung signifikant abweicht, kann durch haushaltswirtschaftliche Maßnahmen (insbesondere Mittelsperren) gegengesteuert werden.

Auch für die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung werden Quartalsabschlüsse gefertigt. Diese werden in der Praxis jedoch – in der Hauptverwaltung noch weniger als in den Bezirken – kaum als Entscheidungsgrundlage und –hilfe zur Optimierung des Ressourceneinsatzes oder der qualitativen oder quantitativen Verbesserung der an die Allgemeinheit gerichteten Verwaltungsleistung (z.B. „make or buy-Entscheidungen“) begriffen, sondern deren Erstellung vielfach als zusätzliche Belastung empfunden.

NOTIZEN

D. Das Rechnungswesen der Berliner Verwaltung

NOTIZEN

Bei einer sachgerechten Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und darauf basierender Entscheidungsprozesse können für die einzelnen Dienststellen wertvolle Informationen für die Optimierung der „Produktionsprozesse“ im Sinne einer aufgabenkritischen Entbürokratisierung ebenso gewonnen werden, wie sie für die Kalkulation von Gebühren und Entgelten genutzt werden können.

Unabhängig davon werden die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung für einzelne Aufgabenbereiche von der Senatsverwaltung für Finanzen ausgewertet und in einer Broschüre („Was kostet wo wie viel?“) veröffentlicht.

Vermögensrechnung

Die Daten der Vermögensrechnung werden zwar mit dem Haushaltsabschluss ausgewiesen, sind aber so unvollständig und fehlerhaft, dass sie als Entscheidungsgrundlage nicht dienen können. Insbesondere wird das Grundvermögen nicht betragsmäßig ausgewiesen und die niedergeschlagenen aber noch bestehenden Forderungen überhaupt nicht erfasst.

NOTIZEN

NOTIZEN

Impressum

Herausgeber:
Kommunalpolitisches Bildungswerk Berlin e.V.
Tim-Rainer Bornholt, Vorsitzender
Paul-Lincke-Ufer 8b
10999 Berlin
www.kbb-berlin.de/
E-Mail: info@kbb-berlin.de

Satz und Produktion:
brandung3
Müggelseedamm 66-70
12587 Berlin
Tel.: 030 / 702 20 - 204
Tel.: 030 / 702 20 - 205
www.brandung3.de

Die Arbeit des Kommunalpolitischen Bildungswerks Berlin e.V.
wird gefördert durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie.

Coverbild: iStockphoto.com/bluejayphoto

