

Leitfaden

Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in Mecklenburg-Vorpommern (Landesrecht)

Stand: März 2006

**Mecklenburg
Vorpommern**



Finanzministerium

Vorwort zur 11. Auflage:

Während das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bis zur 8. Auflage relativ statisch war, mussten in der 9. Auflage (geschrieben im Frühjahr 2000) relativ viele Änderungen des bisherigen Rechts und der bis dahin angewandten Technik berücksichtigt werden. Das Gleiche gilt für die vergangenen drei Jahre. In dieser 11. Auflage wurde versucht, alle wesentlichen Änderungen der vergangenen drei Jahre aufzunehmen und überholte Regelungen zu entfernen. Für den Verfasser, der seit gut drei Jahren nicht mehr aktiv im Haushaltsrecht tätig ist, war dies eine nicht ganz leichte Aufgabe. Aber mit Hilfe sachverständiger Kolleginnen und Kollegen im Finanzministerium bleibt die hohe Wahrscheinlichkeit auf relative Vollständigkeit und vor allem auch sachliche Richtigkeit. Das geht von der Neufassung der Landeshaushaltsordnung über die Einführung des Euro, die Aufstellung eines Doppelhaushalts, die Neufassung des Gruppierungsplans, die Neufassung der haushaltstechnischen Richtlinien, die Bildung einer Landeszentralkasse, Änderungen von Kassenvorschriften, eine neue Form der Haushaltsrechnung, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bis hin zur Einführung eines zentral gesteuerten Grundstücks- und Gebäudemanagements. Daneben wurden insbesondere die bisher benutzten Beispiele aktualisiert und einzelne Druckfehler berücksichtigt.

Herausgeber:

Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern

- Haushaltsabteilung -

Referat IV 200

Schloßstraße 9-11

19053 Schwerin

Verfasser:

Prof. Hartwig Kirschstein, Hamburg

Vorbemerkung

Dieser Leitfaden ist vor allem für die Aus- und Fortbildung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern gedacht. Er soll als Lernhilfe für die Einführung in das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen dienen und nicht ein Nachschlagewerk für Sachbearbeiter in Haushaltsreferaten sein. Deshalb wurde bewusst auf eine umfangreiche „lehrbuchmäßige“ und in die letzte Regelung gehende Darstellung verzichtet. Dennoch kann er allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit haushaltsrechtlichen Fragen befasst sind, nützlich sein. Für alle gilt folgender wichtiger Hinweis. Grundsätzlich wird bei dem hier vorgegebenen Umfang nur auf Normen der Verfassung und der Landeshaushaltsordnung sowie einige wichtige Hinweise auch aus den Verwaltungsvorschriften und Erlassen des Finanzministeriums eingegangen. Zur Vertiefung muss jeder Benutzer die oft sehr umfangreichen Verwaltungsvorschriften und Erlasse beachten.

Dank und Anerkennung für Anregungen und wertvolle Unterstützung gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Finanzministeriums sowie des Landesrechnungshofs.

H. Kirschstein

Inhaltsverzeichnis

1.	Die öffentliche Finanzwirtschaft als Teil der Volkswirtschaft	6
2.	Rechtsvorschriften	8
2.1	Gemeinsame Vorschriften für Bund und Länder	8
2.2	Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern	9
3.	Der Haushaltsplan	9
3.1	Begriff, Funktionen, Rechtswirkung	9
3.2	Die Phasen des Haushaltsplans (Haushaltskreislauf)	12
3.3	Gliederung des Haushaltsplans	13
3.4	Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben	17
3.5	Aufstellung des Haushaltsplans (Verfahren)	20
3.6	Die Bedeutung der mittelfristigen Finanzplanung	23
4.	Haushaltsgrundsätze und ihre Ausnahmen	24
4.1	Vollständigkeit einschließlich Einheit und Fälligkeit	27
4.2	Bruttoprinzip	33
4.3	Sachliche Bindung	35
4.4	Zeitliche Bindung	41
4.5	Gesamtdeckungsprinzip	45
4.6	Wirtschaftlichkeit	48
4.7	Haushaltsausgleich	51
4.8	Sonstige Grundsätze	53
5.	Die Ausführung des Haushaltsplans	53
5.1	Vorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung	53
5.2	Sperren	54
5.3	Der Beauftragte für den Haushalt	56
5.4	Mittelzuweisung	57
5.5	Überwachung der Einnahmen, Ausgaben und Planstellen/Stellen	58
5.6	Beschaffung zusätzlicher Mittel	58
5.7	Kassenanordnungen (Zahlungsanordnungen)	65
5.8	Änderung von Verträgen, Vergleiche und Veränderung von Ansprüchen	66
5.9	Landeszentalkasse, Kassen und Zahlstellen	72
6.	Haushaltsrechnung, Rechnungsprüfung und Entlastung	73
6.1	Haushaltsrechnung	73
6.2	Rechnungsprüfung	76
6.3	Entlastung der Regierung durch das Parlament	78

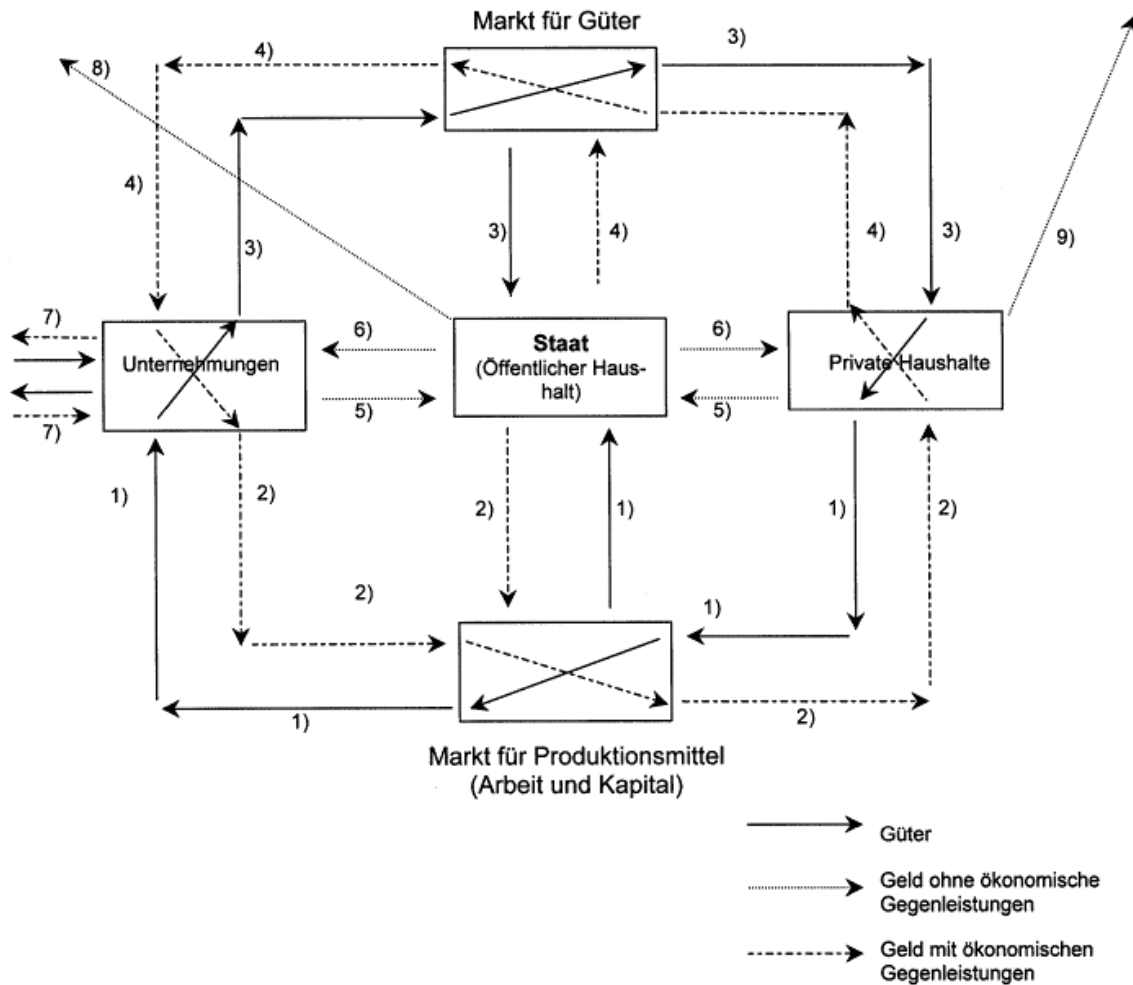
Abkürzungsverzeichnis 79

Stichwortverzeichnis 80

1. Die öffentliche Finanzwirtschaft als Teil der Volkswirtschaft

Die öffentliche Finanzwirtschaft umfasst die Tätigkeit des Staates und sonstiger öffentlich-rechtlicher Gemeinwesen, die Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben aufzubringen, zu verwalten und einzusetzen. Sie gliedert sich in Einnahme- und Ausgabewirtschaft. Träger der Finanzpolitik sind in erster Linie die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände). Ziele und Inhalte der Finanzwirtschaft sind abhängig von der Auffassung über die Ziele und Aufgaben dieser Träger und damit in qualitativer und quantitativer Hinsicht einem Wandel unterworfen. Die klassischen Aufgaben liegen in der Bedarfsdeckung der öffentlichen Aufgaben, das heißt, notwendige Einnahmen zur Deckung der öffentlichen Aufgaben zu beschaffen (Bedarfsdeckungswirtschaft und zugleich immer Planwirtschaft). Im Zuge des Wandels öffentlicher Aufgaben soll Finanzwirtschaft aber auch konjunkturpolitische, strukturpolitische, sozialpolitische und sonstige Ziele bis hin zu internationalen Aufgaben verfolgen. Mit diesem Wandel und zugleich mit dem Aufgabenzuwachs der öffentlichen Hand ist auch der Anteil der öffentlichen Finanzwirtschaft am Sozialprodukt ständig gewachsen, von rund 16 % (Staatsquote) 1913 bis rund 50 % im Jahre 2005. Die Finanzwirtschaft ist damit ein wesentlicher Teil der Volkswirtschaft geworden. Das folgende vereinfacht dargestellte Modell des volkswirtschaftlichen Kreislaufs (**Kreislaufmodell**) soll die Stellung der Finanzwirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft verdeutlichen.

Geld- und Güterkreislauf in einer Volkswirtschaft



Erklärungen:

- 1) Private Haushalte bieten den Unternehmungen und dem Staat Arbeit und Kapital an.
- 2) Gegenleistung: Einkommen an die privaten Haushalte (gezahlt vom Staat und von Unternehmungen).
- 3) Unternehmer bieten privaten und öffentlichen Haushalten Güter und Leistungen (Verbrauchs- und Investitionsgüter) an.
- 4) Gegenleistung: Erträge für die Unternehmungen.
- 5) Öffentliche Abgaben (Steuern usw.) werden von Unternehmungen und privaten Haushalten an den Staat (öffentliche Haushalte) gezahlt.
- 6) Unternehmungen und private Haushalte erhalten vom Staat Unterstützungen (Subventionen und soziale Leistungen).
- 7) Export und Import.
- 8) Zahlungen der öffentlichen Haushalte an das Ausland (z. B. Entwicklungshilfe).
- 9) Überweisungen privater Haushalte an das Ausland (z. B. ausländischer Arbeitnehmer).

Mit Hilfe dieses Modells lassen sich fast alle Abläufe in einer Volkswirtschaft erklären. Wichtigste Erkenntnis aber ist, dass die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Finanzwirtschaft abhängig sind von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen. Darüber hinaus sind in der Grafik die dem Staat zufließenden Einnahmen und die zu leistenden Ausgaben zu erkennen. Dabei steht für den Begriff Staat (öffentlicher Haushalt) die Summe der Haushalte der öffentlichen Hand, das heißt, von Bund, Ländern und Kommunen und sonstigen Trägern der öffentlichen Finanzwirtschaft.

2. Rechtsvorschriften

Der Ablauf der öffentlichen Finanzwirtschaft (Beschaffung, Verwaltung und Verwendung von Finanzmitteln zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben) ist durch zahlreiche Gesetze, Verwaltungsvorschriften und durch sonstige Erlasse (z. B. Bewirtschaftungserlass) geregelt.

2.1 Gemeinsame Vorschriften für Bund und Länder

- Artikel 109 Abs. 1 GG
selbständige Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern,
- Artikel 109 Abs. 2 GG
Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten,
- Artikel 109 Abs. 3 GG
durch Bundesgesetz können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden, Außerdem sind zu beachten
- die Artikel 91a, 91b, 104a, 105, 106, 106a, 107, 108 GG.
- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG),
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG),

2.2 Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern

- Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Art. 61-68) vom 23. Mai 1993,
- Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 10. April 2000 (zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2005)
- Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO),
- Haushaltstechnische Richtlinien (HRL),
- Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (VV-HS),
- Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans mit Haushaltsplan für das jeweilige Haushaltsjahr,

Ferner sind zu beachten die Erlasse des Finanzministeriums über

- die Aufstellung des Haushaltsplans,
- die vorläufige und endgültige Haushalts- und Wirtschaftsführung,
- die Bildung und Inanspruchnahme von Haushaltsresten,
- die Aufstellung der Haushaltsrechnung und sonstige.

Daneben gibt es das Haushaltsrecht für den kommunalen Bereich, das aber in diesem Rahmen nicht abgehandelt wird.

3. Der Haushaltsplan

3.1 Begriff, Funktionen, Rechtswirkung

3.1.1 Begriff

Eine gesetzliche Definition des Haushaltsplans (Budget, Etat) gibt es nicht. § 2 HGrG und § 2 LHO beschreiben nur die Bedeutung des Haushaltsplans. Danach dient er „der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Landes 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. In der Literatur wird er in der Regel als die vom Parlament (Landtag) durch Gesetz beschlossene Zusammenstellung der zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben eines Landes für ein Haushaltsjahr beschrieben. Bei dieser Beschreibung fehlen Hinweise auf die wichtige Position der Budgetinitiative der Exekutive, die Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen für künftige Jahre, die Haushaltssystematik, die Funktionen und die Rechtswirkung des

Haushaltsplans u.a.m. Funktionen und Rechtswirkung des Haushaltsplans sollen in den folgenden Absätzen kurz beschrieben werden.

3.1.2 Funktionen des Haushaltsplans

Finanzpolitische Funktion:

Zunächst hat der Haushaltsplan eine finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion. Im Haushaltsplan werden auf der Ausgabenseite die zu erfüllenden Aufgaben dargestellt, während auf der Einnahmenseite die entsprechenden Deckungsmittel stehen. Wesentlicher Zweck des Haushaltsplans im Rahmen einer Bedarfsdeckungswirtschaft ist die Herstellung eines Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben ($E=A$). Dies ist zugleich die wesentliche Aufgabe des Finanzministeriums.

Politische Funktion:

Der Haushaltsplan hat eine wichtige politische Bedeutung. Er ist Ausdruck des politischen Programms einer Regierung für ein Jahr bzw. zwei Jahre (s. § 12 LHO), das der Zustimmung des Parlaments bedarf. Allerdings hat die mittelfristige Finanzplanung (vgl. Ziff. 3.6) inzwischen den Zeitrahmen für wichtige politische Entscheidungen stark erweitert.

Wirtschaftspolitische Funktion:

Seitdem der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt erheblich gestiegen ist, hat sich die öffentliche Finanzwirtschaft zu einer wesentlichen Größe der Volkswirtschaft entwickelt, so dass die staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik ein wichtiges Instrument der Wirtschaftspolitik geworden ist. Als Folge dieser Erkenntnis verlangt z. B. Artikel 109 Abs. 2 GG, dass die Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat. Einzelheiten dazu sind vor allem im StWG geregelt, daneben im HGrG (§§ 50 und 51) und in der LHO (§ 2). Auf eine Darstellung - insbesondere der antizyklischen Finanzpolitik - wird in diesem Rahmen verzichtet.

Kontrollfunktion:

Der Haushaltsplan ist in mehrfacher Hinsicht ein Kontrollinstrument. Mit seiner Hilfe kontrolliert

- das Parlament die Regierung und die Verwaltung,
- der Rechnungshof die Verwaltung,
- die Verwaltung sich selbst,
- die Öffentlichkeit (insbesondere die Medien) die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft, insbesondere die Tätigkeit der Regierung und der Verwaltung.

3.1.3 Rechtliche Wirkungen des Haushaltsplans

Innenwirkung:

Nach § 3 Abs. 1 LHO ermächtigt der Haushaltsplan die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Dabei ist sie grundsätzlich an Zweck und Ansatz gebunden (vgl. § 45 Abs. 1 LHO). Durch den Haushaltsplan konkretisiert sich das Etatrecht des Landtags, indem der Regierung mit dem Haushaltsplan die Möglichkeiten aber auch die Grenzen für die Mittelbewirtschaftung festgelegt werden.

Außenwirkung:

Nach § 3 Abs. 2 LHO werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten - nach außen - weder begründet noch aufgehoben.

So kann z. B. ein Bürger aufgrund eines Ausgabetitels im Haushaltsplan keinen unmittelbaren Anspruch auf Zahlung erheben. Es muss immer ein Gesetz, ein Verwaltungsakt oder ein Vertrag diesen Anspruch gegenüber der Verwaltung begründen.

Andererseits kann die Verwaltung mit dem Hinweis auf den Haushaltsplan bestehende Ansprüche auch nicht aufheben. Dem Wohngeldempfänger z. B. kann das Wohngeld nicht unter Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel verweigert werden. Der im Wohngeldgesetz begründete Anspruch auf Wohngeld ist wirksam, unabhängig von der Veranschlagung im Haushaltsplan.

Nur bei Leistungen ohne Rechtsanspruch kann der Haushaltsplan mittelbar Rechtswirkungen nach außen durch die Bindung der Verwaltung an Zweck und Ansatz entfalten (vgl. § 3 Abs. 1 LHO).

3.2 Die Phasen des Haushaltsplans (Haushaltskreislauf)

In der Literatur wird oft vom Haushaltskreislauf gesprochen, da der Haushaltsplan vom Parlament beraten und durch Gesetz festgestellt wird und letztlich die Regierung sowie Verwaltung durch das Parlament entlastet werden. Besser ist es, von Phasen des Haushaltsplans zu sprechen. Die erste Phase beginnt mit der Aufstellung des Haushaltsplans (**Budgetinitiative**), bei der die besondere Bedeutung der Verwaltung mit ihrem Sachverstand oder ihrer Fachüberlegenheit zum Ausdruck kommt. Der gesamte Zeitraum eines Haushaltsplans von der Aufstellung bis zur Abrechnung umfasst 3 bis 4 Jahre und läuft in folgenden drei Phasen ab:

1 Jahr	1 Jahr	1 bis 2 Jahre
Aufstellung (E)		Rechnungslegung (E)
Beratung und Feststellung des Haushaltsplans (L) für ein Haushaltsjahr oder für zwei Haushaltsjahre (Doppelhaushalt)	Ausführung des Haushaltsplans (E), getrennt nach Haushaltsjahren	Rechnungsprüfung (LRH), jeweils getrennt nach Rechnungsjahren

E = Exekutive L = Legislative LRH = Landesrechnungshof

Aus dieser Darstellung ergibt sich, dass Exekutive und Legislative ständig an mehreren Haushaltsplänen arbeiten. Aus diesen Phasen wird gleichzeitig auch die Aufteilung der Finanzgewalt erkenntlich:

Parlament:

Steuerfindungsrecht (Steuergesetzgebung) und Etatrecht (Feststellung des Haushaltsplans und Entlastung),

Regierung und Verwaltung:

Budgetinitiative, Vollzug und Abrechnung des Haushaltsplans,

Landesrechnungshof:

Kontrolle der gesamten Wirtschafts- und Haushaltsführung (begleitend und nachfolgend).

Unabhängig davon gibt es selbstverständlich die Kontrollaufgaben der Gerichte.

3.3 Gliederung des Haushaltsplans

Für die Gliederung des Haushaltsplans bestehen verschiedene Anforderungen.

- Die Verwaltung benötigt ihrem Aufbau entsprechend eine institutionelle Gliederung nach dem **Ressortprinzip**. Das bedeutet, dass für jede oberste Landesbehörde (Landtag, Landesrechnungshof, Ministerpräsident und Staatskanzlei, Ministerien) ein **Einzelplan** eingerichtet wird, in dem die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen sind, z. B.

Einzelplan 01 - Landtag

Einzelplan 02 - Landesrechnungshof

Einzelplan 03 - Ministerpräsident -Staatskanzlei-

Einzelplan 04 - Geschäftsbereich des Innenministeriums

Einzelplan 05 - Geschäftsbereich des Finanzministeriums

usw.

Jeder Einzelplan ist in **Kapitel** entsprechend dem Aufbau der obersten Landesbehörde gegliedert. Diese Gliederungsstruktur des Haushaltsplans hat zur Folge, dass sich mit einer Änderung des Verwaltungsaufbaues auch die Gliederung des Haushaltsplans ändert.

Der Einzelplan 05 für den Geschäftsbereich des Finanzministeriums enthält entsprechend der organisatorischen Gliederung des Geschäftsbereichs folgende

Kapitel:

0501 Ministerium

0502 Landeszentralkasse

0503 Steuerverwaltung einschließlich Finanzämter und Landesfinanzschule

0504 Landesbesoldungsamt

0506 Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen

Daneben gibt es Einzelpläne, die unabhängig vom Verwaltungsaufbau bestimmte sachlich zusammengehörige Einnahmen oder Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen enthalten (funktionelle Gliederung), so in Mecklenburg-Vorpommern

der Einzelplan 11 Allgemeine Finanzverwaltung und
der Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen des Landes.

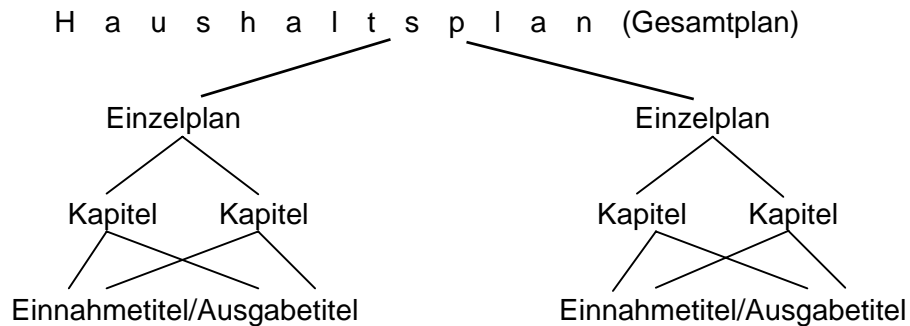
- Insbesondere Politiker, Wirtschaft, Wissenschaft und vor allem die Medien wie auch die Verwaltung sind an einer Gliederung nach Aufgabenbereichen (Funktionen) interessiert. Sie benötigen für ihre Zwecke die gesamten Ausgaben für einen bestimmten Bereich (z. B. soziale Sicherung, Bildung u.a.m.). Die Aufgabenbereiche werden aber oft von mehreren Ministerien bearbeitet und sind somit über den gesamten Haushaltsplan bzw. über mehrere Einzelpläne und Kapitel aufgeteilt. Deshalb schreiben § 11 HGrG und § 14 LHO vor, dass dem Haushaltsplan eine **Funktionenübersicht** als Anlage beizufügen ist, z. B. mit folgenden Hauptfunktionen:

- 0 Allgemeine Dienste
 - 1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten
 - 2 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgenaufgaben, Wiedergutmachung
 - 3 Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung
- usw.

Entsprechend hat jeder Einnahme- und Ausgabebetitel zusätzliche eine Funktionskennziffer (vgl. auch Ziff. 3.4).

- Die Finanzwissenschaft hat mit wachsendem Anteil des Staates am Sozialprodukt auch eine ökonomische Gliederung gefordert. Diese Forderung ist im Gruppierungsplan (vgl. 3.4) erfüllt worden. Sie ist weitgehend an der Systematik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgerichtet.

Nach den Bedürfnissen der Verwaltung ist also der Haushaltsplan zunächst weitgehend institutionell gegliedert nach folgendem Schema:



Haushaltsplan:

Er enthält die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Einzelplan:

Er enthält die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines Geschäftsbereichs (institutionelle Gliederung), bzw. ausnahmsweise die Zusammenfassung bestimmter sachlich zusammengehöriger Einnahmen oder Ausgaben (funktionelle Gliederung).

Kapitel:

Es enthält die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen einer Abteilung, eines Amtes/Dienststelle oder sonstigen Einheit einer obersten Landesbehörde.

Der Einzelplan wird mit zwei Ziffern gekennzeichnet:

z. B. Einzelplan 04 - Geschäftsbereich des „Innenministeriums.“

Das Kapitel wird durch zwei zusätzliche Ziffern gekennzeichnet,

z. B. Kapitel 11 - Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege.

Aus der Zusammenfassung von 04 und 11 in 0411 ergibt sich die numerische Bezeichnung des Kapitels „Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege“ im Einzelplan des Innenministeriums. Innerhalb des Kapitels stehen dann die einzelnen **Einnahme- und Ausgabebetitel**, die stets fünf Stellen umfassen, z. B. 511.07 - Fernmeldegebühren.

Planstellen, andere Stellen als Planstellen:

Im Haushaltsplan sind die **Planstellen** für Beamte nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen auszubringen (§ 17 Abs. 5 LHO). **Andere Stellen als Planstellen** sind in den Erläuterungen auszuweisen (§ 17 Abs. 6 LHO). Für jeden Beamten darf nur eine Planstelle, für jeden Angestellten oder Arbeiter nur je eine Stelle ausgebracht werden (§ 17 Abs. 7 LHO).

Zum Haushaltsplan gehören aber außerdem noch verschiedene Bestandteile und Anlagen, die mit dem Haushaltsgesetz beschlossen werden. Das ist der Gesamtplan (Übersichtsband) mit

Teil A: Sachhaushalt

- I Haushaltsgesetz
- II Haushaltsübersicht, Finanzierungsübersicht, Kreditfinanzierungsplan
- III Zusammenfassende Darstellungen
- IV Gruppierungsübersicht
- V Funktionenübersicht
- VI Haushaltsquerschnitt
- VII Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen/Ausgaben durchlaufenden Posten
- VIII Beteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Teil B: Zusammenfassende Darstellung und Übersichten - Stellenplan -

3.4 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben

Die Einteilung der Einnahme- und Ausgabebetitel ist vorgeschrieben nach § 13 LHO und nach den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften, dem **Gruppierungsplan**, der für Bund und Länder in den ersten drei Ziffern einheitlich ist, um in einem föderativen System die Haushaltsstrukturen auf verschiedenen Ebenen vergleichbar zu machen. Der Gruppierungsplan ist Bestandteil der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VV-HS). Er gruppiert die Einnahmen und Ausgaben zunächst in

die **Hauptgruppen** 0 bis 9,

davon:

Hauptgruppen 0 bis 3 für Einnahmen und

Hauptgruppen 4 bis 9 für Ausgaben (z. B. Hauptgruppe 4 - Personalausgaben).

Mit einer zusätzlichen Ziffer werden **Obergruppen**

z. B. 42 Bezüge und Nebenleistungen

und mit einer dritten Ziffer werden **Gruppen** gebildet,

z. B. 422 Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter.

Eine weitere Aufteilung im Haushaltsplan ist in das Ermessen des Bundes und der Länder gestellt. Für den gesamten **Titel** sind aber immer 5 Stellen vorgesehen, so dass z. B. ein Ausgabebetitel lautet

422.01 Bezüge und Nebenleistungen der planmäßigen Beamten/Richter.

Die Zählung der letzten beiden Ziffern - auch **Ordnungsziffern** genannt - beginnt bei 01, 02, 03 usw.

In vielen Einzelplänen gibt es so genannte **Maßnahmegruppen**, die am Schluss eines Kapitels erscheinen. Hier werden Titel gleicher und unterschiedlicher ökonomischer Einnahme- oder Ausgabearten, die aber insgesamt einem einheitlichen Zweck dienen, unter einer übergeordneten Zweckbestimmung zusammengefasst (s. Nr. 3.3.5 HRL). Die Nummern der Maßnahmengruppen 58 und 59 sind für IT-Maßnahmen einzelplanübergreifend reserviert.

Der übergeordnete Zweck wird in der Spalte „Zweckbestimmung“ ausgewiesen. Darunter stehen die Einzeltitel in der Reihenfolge des Gruppierungsplans. Durch die Zusammenfassung unterschiedlicher Titel in Maßnahmegruppen wird die Summe der für einen übergeordneten Zweck eingehenden Einnahmen oder geplanten Ausgaben darstellbar, auch dient es dem Zweck, die Beratung oder die Bewirtschaftung zu erleichtern.

Beispiel aus dem Einzelplan des Wirtschaftsministeriums: Kapitel 0601 - Ministerium

Titel	Fkt	Zweckbestimmung
1	2	3
MG 01		Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen
		§ 7 Abs. 1 Satz 3 Haushaltsgesetz findet keine Anwendung.
453.01	011	Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen für Mitarbeiter des Ministeriums
453.02	011	Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen für Mitarbeiter des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr und der Straßenbauämter
453.04	011	Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen für die Mitarbeiter der Eichämter
453.06	011	Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen für die Mitarbeiter des Bergamtes
		Summe Maßnahmegruppe 01

Einzelheiten über die Zuordnung der Einnahmearten bzw. Ausgabezwecke zu Titelnummern sind im Gruppierungsplan geregelt. Hier nur einige wichtige Hinweise. Zu beachten sind nach dem Gruppierungsplan z. B.

- Bereiche (öffentlicher oder privater Bereich),
- Inland oder Ausland (vgl. 811.01 oder 816.01),
- Wertgrenzen (z. B. 5 000 Euro bei der Hauptgruppe 5),
- **Festtitel**, deren 5 Ziffern und Wortlaut der Zweckbestimmung im Festtitelkatalog einheitlich und verbindlich für den gesamten Haushaltsplan festgelegt sind. Sämtliche Festtitel sind in Nr. III der VV-HS (GPI-F) aufgeführt.

Die institutionelle Gliederung des Haushaltsplans schließt eine Ordnung der Einnahmen und Ausgaben nach Funktionen zunächst aus. Deshalb gibt es neben dem Haushaltsplan den Funktionenplan bzw. die **Funktionenübersicht**, worin die Einnahmen und Ausgaben nach funktionalen Gesichtspunkten gegliedert sind. Die Verbindung mit den Ansätzen des Haushaltsplans wird durch eine zusätzliche funktionale Kennziffer (drei Ziffern) erreicht. Sie wird im Haushaltsplan mitgedruckt, und zwar in der Spalte Fkt und ist durch besondere Zuordnungshinweise (vgl. Nr. IV VV-HS - FPI) geregelt. Die Funktionskennziffern sind für Bund und Länder einheitlich.

Zusammengefasst sind die Einnahme- und Ausgabebetitel folgendermaßen im Haushaltsplan (sog. Dispositiv) dargestellt:

0401 Ministerium

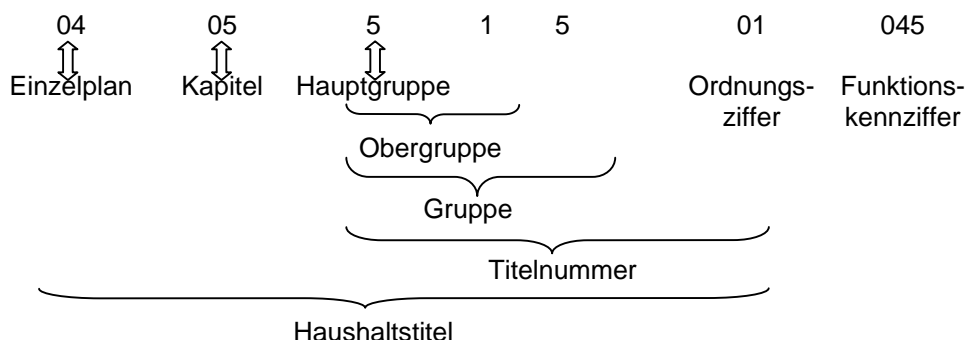
Titel	Fkt	Zweckbestimmung	Beträge in TEUR			
			Ansatz 2006 ¹⁾	Ansatz 2007 ²⁾	Ansatz 2005 ³⁾	Ist (Rest/R) 2004 ⁴⁾
1	2	3	4	5	6	7
427.03	011	Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	—	—	—	—
443.03	011	Schutzimpfungen	5,1	5,1	10,2	1,1

1) 1. Haushaltsjahr

2) 2. Haushaltsjahr

3) laufendes Haushaltsjahr

4) abgelaufenes Haushaltsjahr



Abschließend zwei **praktische Hinweise**:

Wird im Haushaltsplan eine bestimmte Einnahme oder Ausgabe gesucht, muss man sich nach dem Aufbau der Landesverwaltung richten, das heißt, zunächst die Zuordnung zum jeweiligen Ministerium und damit zu dem gesuchten Einzelplan zu finden.

Vor jedem Einzelplan gibt es eine Einzelplanübersicht über seine Kapitel. Innerhalb der Kapitel sucht man dann den jeweiligen Einnahme- oder Ausgabebetitel, wobei einem die Kenntnisse der Hauptgruppen des Gruppierungsplans nützlich sein können. Die für die verschiedenen Gruppierungsnummern vorgesehenen Einnahme- und Ausgabezwecke findet man im Gruppierungsplan.

3.5 Aufstellung des Haushaltsplans (Verfahren)

Rechtsvorschriften:

Artikel 61 Verf. M-V,

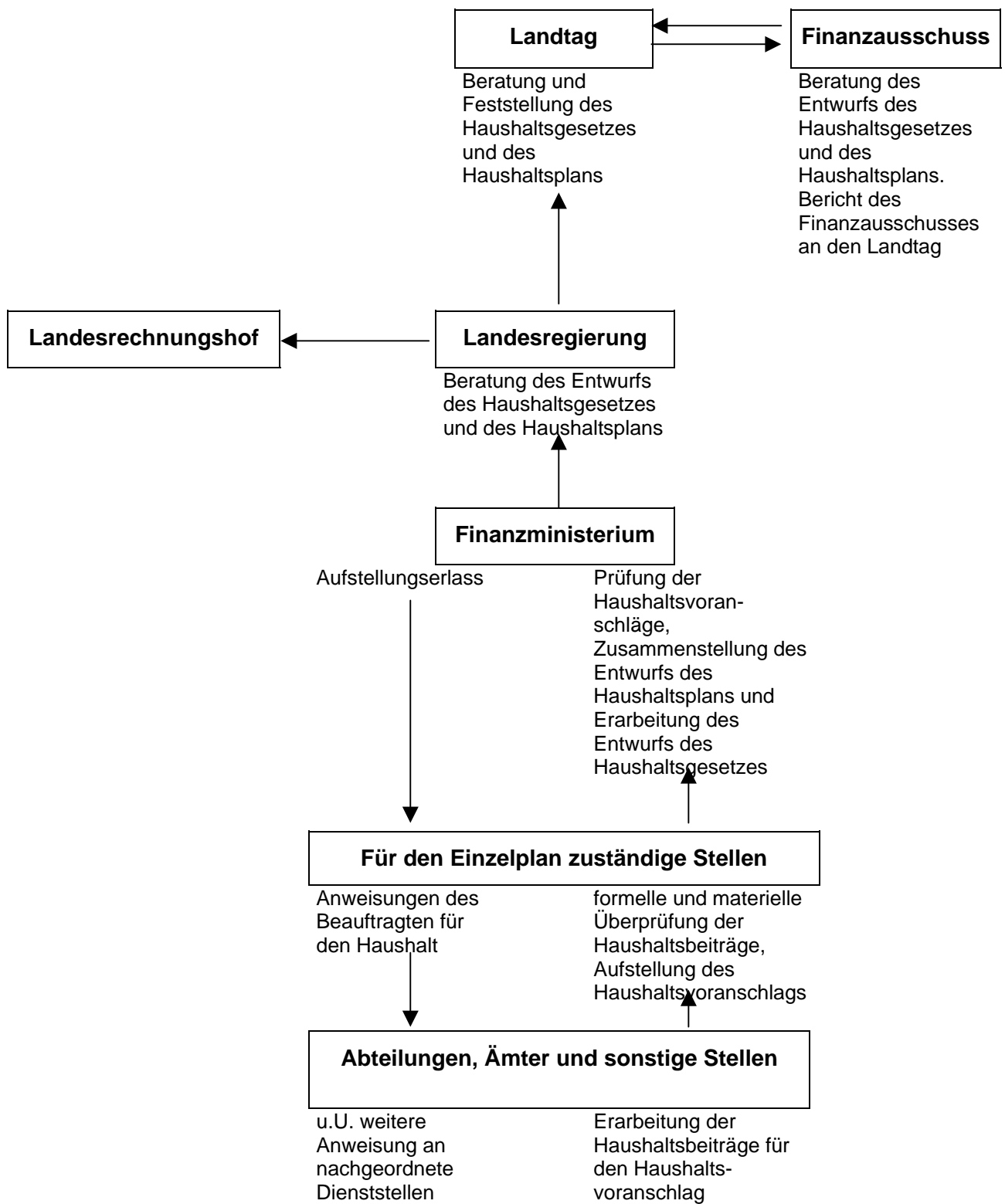
§§ 27 bis 33 LHO einschließlich VV,

Haushaltstechnische Richtlinien (HRL)

Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (VV-HS)

Die Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs von den für die Einzelpläne zuständigen Dienststellen (Landtag, Landesrechnungshof, Ministerien usw.) beginnt auf der Grundlage der §§ 27 bis 33 LHO, der entsprechendenden Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) sowie der **haushaltstechnischen Richtlinien** (HRL), die die obigen Vorschriften ergänzen. Die HRL regeln die Aufstellung der Voranschläge und des Haushaltsplan-Entwurfs sowie die Beiträge zum Finanzplan nach einheitlichen Grundsätzen. Ergänzend zu den HRL werden jährlich (für einen Doppelhaushalt - alle zwei Jahre) durch einen gesonderten Erlass (Haushaltsvoranschläge/Beiträge zum Entwurf des Haushaltsplans sowie zum Finanzplan - Haushaltsrunderlass) Vorlagetermine, weitere Vorschriften für die Ermittlung von Einnahme- und Ausgabeansätzen und weitere Vorgaben zur Haushaltsaufstellung mitgeteilt.

Schematische Darstellung des Haushaltsplan-Aufstellungsverfahrens



Diese schematische Darstellung lässt allerdings u.a. folgende Aspekte nicht erkennen

- die umfangreichen Arbeiten der Dienststellen bei der Ermittlung der Ansätze, der Erläuterungen und der zahlreich geforderten Unterlagen bis hin zu den ADV-Eingaben,
- die Eingriffsmöglichkeiten vorgesetzter Dienststellen bei der formellen und vor allem materiellen Überprüfung der Haushaltsbeiträge,
- die Sonderbehandlung der Voranschläge für die Einzelpläne des Präsidenten des Landtags und des Landesrechnungshofs (vgl. § 27 Abs. 2 LHO),
- die Haushaltsverhandlungen zwischen Ressort und dem Finanzministerium auf den verschiedenen Ebenen (Sachbearbeiter-, Referatsleiter-, Abteilungsleiter- sowie Chefgespräche bis hin zur Ministerrunde),
- die Spannungen zwischen den für den Einzelplan zuständigen Stellen (Ressortdenken) und dem Finanzministerium, das dem Haushaltsausgleich verpflichtet ist, über die letztlich nach § 29 LHO von der Landesregierung entschieden wird,
- die Fachüberlegenheit von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Landtag,
- die Einflussnahme von Interessengruppen, Medien usw.,
- etwaige Ergänzungen zum Haushaltsplan (oft auch als Nachschiebeliste bezeichnet), die aufgrund des langwierigen Haushaltsplan-Aufstellungsverfahrens in der Regel notwendig sind.

Zusammenfassend ist die Aufstellung des Haushaltsplans ein außerordentlich komplizierter Vorgang, bei dem es letztlich um Verteilung von Geld und damit auch um Macht geht.

Wird der Haushaltsplan einmal nicht - wie nach Artikel 61 Abs. 2 Verf. M-V vorgeschrieben - vor Beginn eines Haushaltsjahres festgestellt (z. B. bei Neuwahlen), räumt Artikel 62 der Verf. M-V der Landesregierung die Befugnis zur **vorläufigen Haushaltsführung** ein. In diesem Fall darf die Landesregierung alle Ausgaben leisten und Verpflichtungen eingehen, die für die Erfüllung der in Artikel 62 Abs. 1 aufgezählten Aufgaben notwendig sind. Außerdem darf die Landesregierung für die zulässigen Ausgaben Kredite aufnehmen, soweit der Geldbedarf durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckt ist, allerdings nicht mehr als ein Viertel der im Haushaltsplan des Vorjahres veranschlagten Einnahmen. Im Grunde regelt Artikel 62 Verf. M-V eine Selbstverständlichkeit, da das Land immer handlungsfähig sein muss.

Einzelheiten dazu regelt das Finanzministerium z. B. im jeweiligen Bewirtschaftungs-
erlass (z. B. 1. **Bewirtschaftungserlass** 2004 vom 16. Dezember 2003, Az.: IV 200 -
2 H 1200 001 (1/04)).

In der Phase der vorläufigen Haushaltsführung dürfen grundsätzlich keine neuen
Maßnahmen begonnen werden. Um aber in einem solchen Fall neue (im
Haushaltsplan-Entwurf enthaltene) Investition ohne beschlossenen Haushaltsplan
beginnen zu können, bedarf es eines so genannten Vorschaltgesetzes, damit das
Etatrecht des Landtags gewahrt bleibt.

Problem: Solange der Haushaltsplan nicht beschlossen ist, gibt es kein Soll. Das
heißt, die Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben findet ohne
Ansatzkontrolle durch das Bewirtschaftungsverfahren nach Vorgaben des
Finanzministeriums statt (vgl. 1. Bewirtschaftungserlass 2004).

3.6 Die Bedeutung der mittelfristigen Finanzplanung

3.6.1 Notwendigkeit der mittelfristigen Finanzplanung

- der Haushaltsplan ist als wirtschaftspolitisches Instrument kaum geeignet, da
Konjunkturen und Rezessionen unabhängig von Rechnungsjahren sind und in
längerfristigen Zyklen verlaufen,
- der Haushaltsplan ist als Planungsinstrument aufgrund seiner kurzen Periode (ein
Haushaltsjahr bzw. zwei Haushaltsjahre) wenig geeignet,
- Notwendigkeit der Versachlichung der Finanzpolitik und höhere Transparenz,
- Vorgabe von Orientierungsdaten,
- Einzelplanung von Vorhaben ohne Berücksichtigung der Folgekosten (Belastung
künftiger Jahre),
- Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel,
- isolierte Betrachtung von Maßnahmen oder fachlicher Egoismus der Ministerien
und andere Gründe mehr.

3.6.2 Rechtsvorschriften

Artikel 109 Abs. 3 GG,
§§ 9, 10 und 14 StWG,
§ 50 HGrG,
§ 31 LHO.

3.6.3 Inhalt und Durchführung

- Die Finanzplanung umfasst die Einnahmen und Ausgaben des Landes für einen Zeitraum von 5 Jahren. Das erste Jahr des Finanzplans ist das laufende Haushaltsjahr. Die mittelfristige Finanzplanung umfasst darüber hinaus das erste und zweite Haushaltsjahr sowie zwei weitere Prognosejahre (Finanzplanjahre). Der mittelfristige Finanzplan 2005 bis 2009 wurde z. B. im Juni 2005 beschlossen. Berücksichtigt man, dass die Haushaltsplan-Entwürfe für die Jahre 2006 und 2007 auch bereits von der Landesregierung beschlossen worden sind, beträgt die Prognose eigentlich 2 Jahre.
 - Gesamtwirtschaftliche Projektion (Sozialproduktentwicklung, Preissteigerungsrate, Konjunkturverlauf, Steuerschätzung),
 - Bestandsaufnahme der Einnahmen und Ausgaben,
 - Entwurf der Planstruktur und endgültige Gestaltung des Finanzplans,
 - Beschluss des mittelfristigen Finanzplans durch die Landesregierung und Information des Landtags,
 - Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung im nächsten Jahr
- Der mittelfristige Finanzplan wird im Gegensatz zum Doppelhaushaltsplan künftig auch jedes Jahr erstellt bzw. fortgeschrieben.

(Einzelheiten vgl. Haushaltsrunderlass).

3.6.4 Die Bedeutung des Finanzplans für den Haushaltsplan

Der mittelfristige Finanzplan wird bei konsequenter Anwendung zum führenden Planungsinstrument (insbesondere für Investitionen). Der Haushaltsplan konkretisiert die Finanzplanansätze unter Berücksichtigung aktueller Erkenntnisse.

4. Haushaltsgrundsätze und ihre Ausnahmen

Im 19. Jahrhundert wurden insbesondere von der Finanzwissenschaft in der Auseinandersetzung zwischen Krone und Parlament einige idealtypische Prinzipien entwickelt, die noch heute als so genannte Haushaltsgrundsätze den Kern des Haushaltsrechts ausmachen. Leitmaxime dieser Grundsätze war eine möglichst genaue Kontrolle der Exekutive. Im Interesse einer notwendigen Handlungsfreiheit und damit auch Wirtschaftlichkeit der Verwaltung mussten aber in Übereinstimmung mit dem Etatrecht des Parlaments zahlreiche Ausnahmen zugelassen werden, die entweder durch Gesetz (LHO) oder mit Zustimmung des Parlaments im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan geregelt sind. In der Literatur findet man hinsichtlich

der Zahl und der Bezeichnung der Grundsätze unterschiedliche Darstellungen. In diesem Rahmen werden nur die so genannten klassischen Haushaltsgrundsätze behandelt.

Mit der Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (1998) und der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern (2000) wurde vor allem eine höhere Flexibilität bei der Ausführung des Haushaltsplans angestrebt. Das betrifft insbesondere die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Bindung sowie des Gesamtdeckungsprinzips. Es wurde ein weiter rechtlicher Rahmen geschaffen für die Zulassung der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit von Mitteln sowie eine Lockerung des Gesamtdeckungsgrundsatzes, d.h. eine stärkere Anwendung von Ausnahmen dieser Grundsätze. Außerdem wurde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gestärkt. Einzelheiten bei der Behandlung dieser Grundsätze finden sich auf den folgenden Seiten.

Die Haushaltsordnungen (BHO oder LHO) sind weitgehend nach den Phasen des Haushaltsplans aufgebaut (Aufstellung, Ausführung des Haushaltsplans, Buchführung und Rechnungslegung sowie Rechnungsprüfung). Die Haushaltsgrundsätze gelten für alle Phasen, so dass ein Grundsatz und seine Ausnahmen in der Regel mehrfach angesprochen wird, so z. B. der Grundsatz der sachlichen Bindung:

- § 17 LHO für die Aufstellung,
- § 45 LHO für die Ausführung und
- § 71 und § 81 LHO für die Buchführung und Rechnungslegung.

Dabei ist es verständlich, dass Parlament, Regierung, Finanzministerium, die übrigen Ministerien und der Rechnungshof aus ihrer besonderen Position durchaus unterschiedliche Stellungen zu den Grundsätzen und deren Ausnahmen haben können. Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die hier behandelten Haushaltsgrundsätze und deren Ausnahmen.

Die Haushaltsgrundsätze auf einen Blick

Grundsatz	Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
1	2	3	4	5
1. Vollständigkeit einschließlich Einheit und Fälligkeit	Art. 61 (1) Verf. M-V § 11 (1 und 2) LHO § 16 LHO (VE) § 17 (2) LHO (Erläuterungen) § 24 (1) LHO (Baumaßnahmen) § 24 (2) LHO (große Beschaffg.) § 24 (3) LHO (Sperrern)	§ 38 (1) LHO	§ 71 LHO § 81 LHO	§§ 61, 64 LHO (Interne Verrechnungen) § 26 (1) LHO (Landesbetriebe) § 26 (3) LHO (Sondervermögen) § 60 (2) LHO (durchlaufende Gelder)
2. Bruttoprinzip	§ 15 (1) LHO	§ 35 (1) LHO	§ 35 (1) LHO §§ 71, 81 LHO	§ 15 (1) Satz 2, 3 LHO § 35 (1) Satz 1, 2. Halbsatz (Nettobuchung von Kreditaufnahmen für Tilgungen, Nebenkosten und Nebenerlöse bei Erwerbs- und Veräußerungsgeschäften) § 35 (1) Satz 2 (zuviel gezahlte Beträge u. Kleinbeträge)
3. Sachliche Bindung	§ 17 (1) LHO VV zu § 17 sowie haushalts- technische Richtlinien (HRL)	§ 45 (1) LHO	§§ 71, 81 LHO	§§ 17 (4), 35 (2) LHO §§ 20, 46 LHO (Deckungsfähigkeit) §§ 23, 44 LHO (Zuwendungen) §§ 21, 47 LHO (kw-, ku-Vermerke) § 60 LHO (Vorschuss, Verwahrungen)
4. Jährlichkeit und zeitliche Bindung	Art. 61 (1), (4) Verf. M-V §§ 4,11 (1) LHO	§ 45 LHO	§§ 72,76 LHO	§§ 19, 45 (4) LHO (Übertragbarkeit) §§ 45 (2), 45 (3), 71 (3) LHO (Haushaltsreste) § 37 (7) LHO i.V.m. § 37 (1) LHO (Haushaltsvorgriffe)
5. Gesamtdeckung	§ 8 LHO			§§ 8, 17 (3) LHO (zweckgebundene § 37 (2) Buchst. c LHO Einnahme)
6. Wirtschaftlichkeit	§§ 6, 7, 7a LHO	§§ 34, 55,56 LHO		
7. Haushaltsausgleich	Art. 61 (1) Verf. M-V		§ 25 LHO	

4.1 Vollständigkeit einschließlich Einheit und Fälligkeit

4.1.1 Rechtsvorschriften

Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
Art. 61 Abs. 1 Verf. M-V § 11 Abs. 1, 2 LHO § 16 LHO (VE) § 17 Abs. 2 LHO (Erläuterungen) § 24 Abs. 1 LHO (Baumaßnahmen) § 24 Abs. 2 LHO (große Beschaffungen) § 24 Abs. 3 LHO (Sperrern)	§ 38 Abs. 1 LHO	§§ 71, 81 LHO	§§ 61, 64 LHO (interne Verrechnungen) § 26 Abs. 1 LHO (Landesbetriebe) § 26 Abs. 2 LHO (Sondervermögen) § 26 Abs. 3 LHO (jur. Personen und Zuwendungsempfänger) § 60 LHO

4.1.2 Definition

- Der Haushaltsplan enthält nach Artikel 61 Abs. 1 Verf. M-V und § 11 Abs. 2 LHO alle zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen (**Vollständigkeitsprinzip**).

Eine Verpflichtungsermächtigung ist die im Haushaltsplan veranschlagte Ermächtigung durch den Haushaltsplan, zu Lasten künftiger Haushaltsjahre über die bewilligten Ausgaben hinaus Verpflichtungen einzugehen. Das gilt allerdings nicht für Verpflichtungen für laufende Geschäfte (§ 38 Abs. 4 LHO und VV Nr. 5 zu § 38 LHO). Einer Verpflichtungsermächtigung bedarf es auch dann nicht, wenn zu Lasten übertragbarer Ausgaben (Erklärung des Begriffs unter Ziff. 4.4.4) Verpflichtungen eingegangen werden, die im folgenden Haushaltsjahr zu Ausgaben führen. Nach § 16 LHO sind die **Verpflichtungsermächtigungen** bei den jeweiligen Ausgaben gesondert zu veranschlagen. Bei Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten mehrerer Haushaltsjahre sollen die Jahresbeträge im Haushaltsplan angegeben werden. Diese stehen unter der Zweckbestimmung und nach den Haushaltsvermerken (Einzelheiten vgl. VV zu § 16 LHO und HRL Nr. 5.6.2).

- Für jedes Haushaltsjahr wird ein Haushaltsplan aufgestellt (**Einheitsprinzip**, § 11 Abs. 1 LHO).
- Bei der Veranschlagung ist das **Fälligkeitsprinzip** zu beachten (§ 11 Abs. 2 LHO). Danach dürfen nur die in einem Haushaltsjahr fälligen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden (vgl. VV Nr. 1.1 zu § 11 LHO). Bei Maßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sind in den Erläuterungen bei der ersten Veranschlagung die voraussichtlichen Gesamtkosten und in den folgenden Jahren die finanzielle Abwicklung darzulegen (§ 17 Abs. 2 LHO).
Diese drei zum Grundsatz der Vollständigkeit zusammengefassten Prinzipien gelten selbstverständlich auch für die Buchung (§ 71 LHO) und die Rechnungslegung (Artikel 67 Verf. M-V und § 81 LHO). Im Haushaltsplan **nicht vorgesehene Einnahmen und Ausgaben** sind
 - **überplanmäßig** (über den Ansatz im Haushaltsplan hinaus) bei dem vorgesehenen Titel oder
 - **außerplanmäßig** (der Haushaltsplan sieht keinen Titel vor) bei einem von dem Beauftragten für den Haushalt nach dem Gruppierungsplan einzurichtenden Titel (s. § 71 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 LHO) nachzuweisen.

4.1.3 Begründung

Dieser Grundsatz ist zwingende Voraussetzung für die Ausübung des Etatrechts des Parlaments, und zwar für die Feststellung des Haushaltsplans sowie für die Kontrolle der Haushaltswirtschaft und selbstverständlich für eine geordnete Haushaltswirtschaft.

4.1.4 Besonderheiten zur Veranschlagung

- Einnahmen und Ausgaben sind, falls möglich, genau zu berechnen. So dürfen nach § 24 Abs. 1 LHO Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für **Baumaßnahmen** erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahmen, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen. Auch Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für größere Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben dürfen erst

veranschlagt werden, wenn Planungen und Schätzungen der Kosten und Kostenbeteiligungen vorliegen (§ 24 Abs. 2 LHO). Ausnahmen sind möglich, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung dem Lande ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Aufnahme ist in den Erläuterungen zu begründen. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Maßnahmen, für welche die Unterlagen nicht vorliegen, sind gesperrt (§ 24 Abs. 3 LHO).

- Ansätze, die sich nicht berechnen lassen, sind zu schätzen, zur Vermeidung von Fehlbeträgen Einnahmen eher vorsichtig, Ausgaben entsprechend umgekehrt.
- Der Ansatz ist bei den Einnahmen im Soll für die einzelnen Haushaltsjahre auf volle 100 Euro abzurunden und bei den Ausgaben im Soll für die einzelnen Haushaltsjahre auf volle 100 Euro aufzurunden. Bei der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ist auf volle 1 000 Euro aufzurunden (s. HRL Nr. 5.4.2).
- Können Einnahmen nicht berechnet oder geschätzt werden, so werden **Leertitel** (Titel ohne Ansatz) ausgebracht (vgl. VV Nr. 2 zu § 11 LHO und HRL Nr. 5.5 - Leertitel). Im Übrigen sind unter HRL Nr. 5.5 die Möglichkeiten zur Ausbringung von Leertiteln im Einzelnen aufgezählt.

4.1.5 Ausnahmen vom Grundsatz der Vollständigkeit

4.1.5.1 Interne Verrechnungen

§§ 61 und 64 LHO einschließlich VV

- Begriff:

Interne Verrechnung bedeutet die Erstattung des vollen Wertes innerhalb der Landesverwaltung für die Abgabe und Nutzung von Vermögensgegenständen oder für Aufwendungen. Ein Schadensausgleich zwischen Dienststellen unterbleibt (vgl. § 61 Abs. 1 LHO).

Die grundsätzliche Verpflichtung zur internen Verrechnung, die als Ausgabe bei der zahlungspflichtigen und als Einnahme bei der leistenden Dienststelle erscheint, folgt aus dem Grundsatz der Vollständigkeit. Für interne Verrechnungen ist grundsätzlich das Bruttoprinzip anzuwenden (s. Ziff. 4.2).

Möglich ist aber auch eine Ermächtigung im Haushaltsplan, um Einnahmen von Ausgaben abzusetzen (Ausnahmen von § 15 und § 35 LHO, s. im Übrigen unter Ziff. 4.2.4).

- Zweck:

- Ermittlung der tatsächlichen Belastung einzelner Dienststellen,
- Förderung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns,
- Grundlage für eine echte Kostenermittlung (z. B. für Gebührenkalkulation, Kostenerstattungen u.a.m.).

- Anwendung (Ausnahmen):

§ 61 Abs. 1 gilt nicht, wenn der Wert der abzugebenden Vermögensgegenstände oder die zu erstattenden Aufwendungen einen bestimmten, vom Finanzministerium festzusetzenden Betrag nicht überschreiten oder das Finanzministerium Ausnahmen zulässt. Die wichtigsten Regeln sind:

- Der Haushaltsplan kann etwas anderes regeln (§ 61 Abs. 1 Satz 1 LHO).
- Eine Erstattung unterbleibt bei Vermögensgegenständen unter 50 000 Euro im Einzelfall (VV Nr. 4 zu § 61 LHO).
- Aufwendungen bis zu 2.500 Euro im Einzelfall oder ein Jahresbetrag von 2.500 Euro bei fortdauernden Leistungen werden nicht erstattet (das gilt nicht für Erzeugnisse und sonstige Bestandteile einer Sache, die von einer Dienststelle der unmittelbaren Landesverwaltung nach erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen gewonnen werden. Weitere Einzelheiten z. B. über Erstattungen zwischen Dienststellen in demselben Einzelplan vgl. VV Nr. 4 zu § 61 LHO. Abweichend von den VV Nr. 4 Satz 1 zu § 61 LHO sind für die Abgabe topographischer Karten durch das Landesvermessungsamt M-V auch 2006 Erstattungen nicht erst ab einem Jahresbetrag von 2.500 Euro, sondern bereits von 500 Euro zu leisten. Bei der Abgabe der im Landesvermessungsamt verfügbaren digitalen geotopographischen Informationen innerhalb der Landesverwaltung werden keine Entgelte erhoben. Zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes sollte bei internen Erstattungen gem. Nr. 4 zu § 61 LHO verfahren werden und die zu verrechnenden Beträge nur einmal im Jahr abgefordert werden.
- Vordrucke werden unabhängig von Betragsgrenzen stets kostenlos abgegeben.

- Im Geschäftsverkehr mit Landesbetrieben (s. 4.1.5.2) und Sondervermögen sind stets die vollen Aufwendungen zu erstatten.
- Bei Erstattungen für die Abgabe von Grundstücken sind § 64 LHO (Grundstücke) und die VV zu § 64 LHO zu beachten.
- Daneben bestehen auch Spezialregelungen, z. B. § 8 Verwaltungskostengesetz.
- Das Finanzministerium kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen (z. B. Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege).

4.1.5.2 Landesbetriebe

Art. 61 Abs. 1, Satz 2 Verf. M-V,
§§ 26, 74 und 87 LHO einschließlich VV

Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist (VV Nr. 1.1 zu § 26 LHO).

Beispiel: Landgestüt Redefin

Landesbetriebe sollen sich den Marktgegebenheiten anpassen und sich einem etwaigen Wettbewerb stellen können. Deshalb ist ein Wirtschaften dieser Betriebe nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans und den relativ starren Regeln des Haushaltsrechts in der Regel nicht zweckmäßig.

Die Landesbetriebe wirtschaften nach einem eigenen **Wirtschaftsplan**. Dieser besteht aus

- einem Erfolgsplan (Aufwendungen und Erträge) und
- einem Finanzplan (geplante Maßnahmen zur Vermehrung des Anlage- und des Umlaufvermögens, Schuldentilgungen und Gewinnabführung sowie die zu erwartenden Deckungsmittel).

Der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Im Haushaltsplan selbst sind nur die Zuführungen aus (Haushaltsausgabe) oder die Ablieferungen an den Haushalt (Haushaltseinnahme) veranschlagt. Die Planstellen sind im Haushaltsplan auszubringen. Die Buchführung der Betriebe bestimmt sich nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung.

(Ähnlich im Übrigen auch Einrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit Wirtschaftsplänen und Nettoveranschlagung nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO in analoger Anwendung von § 26 Abs. 1 LHO).

4.1.5.3 Sondervermögen

Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V,
§ 26 Abs. 2 sowie § 64 Abs. 6 LHO

Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und die zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind.

Beispiele: Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz,
Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern (BBL M-V)

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens stehen nicht im Haushaltsplan. Dort werden nur Ablieferungen vom oder Zuführungen an das Sondervermögen als Einnahme oder Ausgabe (Erträge oder Aufwendungen) veranschlagt. Über Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Sondervermögens sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.

Die Aufwendungen und Erträge des Sondervermögens BBL M-V stehen in einem eigenen Wirtschaftsplan. Die Zuführungen an das Sondervermögen und die Ablieferungen des Sondervermögens an den Landeshaushalt stehen im Kapitel 1216 „Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern“. Der BBL M-V ist mit kaufmännischer Buchführung zu führen.

4.1.5.4 Juristische Personen des öffentlichen Rechts und andere Stellen außerhalb der Verwaltung

Die Einnahmen und Ausgaben von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und anderen Stellen stehen im Regelfall nicht im Haushaltsplan des Landes. Werden sie aber ganz oder zum Teil vom Land unterhalten oder bekommen sie vom Land Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben, sind Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen (§ 26 Abs. 3 LHO).

4.1.5.5 Durchlaufende Gelder

Bei **durchlaufenden Geldern** handelt es sich um Einnahmen, die von der Kasse für andere Stellen angenommen und an diese weitergeleitet werden, ohne dass eine Bewirtschaftung der Mittel durch das Land selbst stattfindet. Diese Beträge werden zwischenzeitlich auf einem Verwahrkonto (§ 60 Abs. 2 LHO) gebucht.

Beispiel: Kirchensteuer.

4.2 Bruttoprinzip

Rechtsvorschriften

Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
§ 15 Abs. 1 LHO	§ 35 Abs. 1 LHO	§ 35 Abs. 1 LHO §§ 71, 81 LHO	§ 15 Abs. 1 Satz 2 LHO § 15 Abs. 1 Satz 3 LHO § 35 Abs. 1 Satz 2 LHO

4.2.2 Definition

Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen (§ 15 Abs. 1 LHO) und zu buchen (§ 35 Abs. 1 LHO). Eine Aufrechnung von Einnahmen und Ausgaben ist grundsätzlich nicht gestattet.

Beispiel: Der Kauf eines Fahrzeugs (100 000 Euro) bei gleichzeitiger Inzahlungnahme eines gebrauchten Fahrzeugs (30 000 Euro) muss grundsätzlich als Kaufpreis mit einer Ausgabe von 100 000 Euro und der Erlös als Einnahme von 30 000 Euro im Haushaltsplan veranschlagt, gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden. Rechtlich wäre eine solche Aufrechnung mit der Firma durchaus zulässig. Die Buchung dieser zwei Rechtsgeschäfte müsste aber nach § 35 Abs. 1 LHO folgendermaßen aussehen:

Haushaltseinnahme
30 000 Euro

Haushaltsausgabe
100 000 Euro
(davon 70 000 Euro an die Firma und
30 000 Euro an den Einnahmetitel)

4.2.3 Begründung

- Das Bruttoprinzip ist eine logische Folge des Grundsatzes der Vollständigkeit. Bruttoprinzip und Grundsatz der Vollständigkeit werden daher in der Literatur manchmal auch als ein Grundsatz dargestellt.
- Die ungekürzte Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben und deren Darstellung in der Haushaltsrechnung sind Voraussetzungen für die Ausübung des Etatrechts des Parlaments.
- Der Grundsatz schafft Transparenz sowie Vergleichbarkeit öffentlicher Einnahmen und Ausgaben und ermöglicht eine wirksame Kontrolle.
- Der Charakter der wesentlichen Einnahmen (Steuern, Kredite) lässt ein Nettoprinzip im Grunde nicht zu.

4.2.4 Ausnahmen vom Bruttoprinzip (**Nettoprinzip**)

4.2.4.1 Nettoveranschlagung von Krediteinnahmen, § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO

Bei der Veranschlagung der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt werden die Tilgungsausgaben abgezogen, so dass im Haushaltsplan nur der Nettobetrag der Neuverschuldung erscheint. Beispiel: Titel 1103 325 01 (2006)
(vgl. auch Kreditfinanzierungsplan).

4.2.4.2 Ausnahmen nach § 15 Abs. 1 Satz 3 LHO

Ausnahmen vom Bruttoprinzip können im Haushaltsplan (in der Regel durch Haushaltsvermerk) zugelassen werden, insbesondere für Nebenkosten und Nebenerlöse bei Erwerbs- und Veräußerungsgeschäften. Dabei ist die Berechnung des veranschlagten Betrags dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.

Beispiele für die Netto-Veranschlagung bilden die medizinischen Fakultäten der Universitäten Rostock und Greifswald (vgl. auch 4.1.5.2.) oder der Titel 0401 511.07 Fernmeldegebühren mit dem Haushaltsvermerk: „Einnahmen aus Erstattungen sind von der Ausgabe abzusetzen.“

4.2.4.3 Ausnahmen nach § 35 Abs. 1 Satz 2 LHO einschließlich VV

Über die im Haushaltsplan zugelassene Netto-Veranschlagung (§ 15 Abs. 1 Satz 2 LHO) hinaus können nach § 35 Abs. 1 Satz 2 LHO in Fällen von geringer Bedeutung sowie für die Buchung zuviel gezahlter Beträge vom Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof weitere Ausnahmen zugelassen werden. Diese Ausnahmen, deren Aufzählung abschließend ist, sind in den VV zu § 35 LHO geregelt.

4.3 Sachliche Bindung

Rechtsvorschriften

Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
§ 17 Abs. 1 LHO einschl. VV HRL	§ 45 Abs. 1 LHO	§§ 71, 81 LHO	§§ 17 Abs. 4, 35 Abs. 2 LHO §§ 20, 46 LHO, § 7 HG (Deckungsfähigkeit) §§ 23, 44 LHO (Zuwendungen) §§ 21, 47 LHO (kw-, ku-Vermerke) § 60 LHO (Vorschüsse, Verwahrungen)

4.3.2 Definition

Die Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. Die **Erläuterungen** können für verbindlich erklärt werden (§ 17 Abs. 1 LHO). Nach § 16 des Haushaltsgesetzes 2006/2007 sind Erläuterungen zu einzelnen veranschlagten Investitionsmaßnahmen sowie zu allen kw-Beträgen verbindlich. Erläuterungen zu Baumaßnahmen mit Ausgaben von mehr als 500 000 Euro im Einzelfall und Beschaffungsmaßnahmen mit Ausgaben von mehr als 175 000 Euro im Einzelfall, bei denen die Zweckbestimmung im Haushaltsplan nur allgemein angegeben wird, während die Einzelmaßnahmen in den Erläuterungen aufgezählt sind, sind innerhalb des Gesamtansatzes hinsichtlich der gesamten Maßnahmen,

nicht aber hinsichtlich der Beträge verbindlich. Die Festlegung der Titel richtet sich nach dem Gruppierungsplan (s. auch Ziff. 3.2.4). Für die Bewirtschaftung können Titel im Verfahren „ProFiskal“ in Unterkonten aufgeteilt werden, und unter Umständen weiter in Projekte (s. z. B. Hochbaumaßnahmen).

Die Bewirtschaftung der im Einzelplan 12 „Hochbaumaßnahmen des Landes“ veranschlagten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen wird durch das Finanzministerium geregelt (vgl. Ziff. 3.4 des 1. Bewirtschaftungserlasses 2006).

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet bzw. in Anspruch genommen werden (§ 45 Abs. 1 LHO).

Über alle Zahlungen ist nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung (Gruppierungsplan) Buch zu führen (§ 71 Abs. 1 LHO). Sie sind nach dieser Ordnung in der Haushaltsrechnung nachzuweisen (§ 81 LHO). Soweit für Einnahmen oder Ausgaben kein Titel vorhanden ist oder außerplanmäßig eingerichtet werden kann (§ 71 Abs. 4 LHO), sind die Einnahmen zunächst auf **Verwahrkonten**, die Ausgaben auf **Vorschusskonten** zu buchen (§ 60 LHO).

Es besteht ein grundsätzliches **Verbot der Doppelveranschlagung** (§ 17 Abs. 4 LHO) und des Doppelnachweises (§ 35 Abs. 2 LHO).

4.3.3 Begründung

- Der Grundsatz der sachlichen Bindung garantiert die Sicherung des Etatrechts des Parlaments durch Bindung der Verwaltung an Zweck und Ansatz.
- Der Grundsatz zwingt zur genauen Veranschlagung, wirtschaftlichen Ausführung und richtigen Buchung. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen für eine wirksame Kontrolle darüber, ob der Haushaltsplan von der Verwaltung eingehalten wird.

4.3.4 Ausnahmen

Der Grundsatz der sachlichen Bindung hat eine relativ große Unbeweglichkeit der Verwaltung zur Folge. Der kann man begegnen, indem man einerseits eine zu enge Einzelveranschlagung bzw. Eingrenzung der Zweckbestimmung vermeidet und andererseits Ausnahmen zulässt.

4.3.4.1 Deckungsfähigkeit

§§ 20, 46 LHO einschließlich VV,
§ 7 Haushaltsgesetz

Begriff:

Deckungsfähigkeit schafft die Möglichkeit, Mehrausgaben bei einem Titel durch Minderausgaben (Einsparungen) bei einem anderen Titel auszugleichen.

Arten der Deckungsfähigkeit:

- Einseitige Deckungsfähigkeit
Minderausgaben bei einem Titel dürfen nur zur Deckung von Mehrausgaben bei einem anderen Titel verwendet werden und nicht umgekehrt.
- Gegenseitige Deckungsfähigkeit
Minderausgaben bei einem Titel dienen zur Deckung von Mehrausgaben bei einem anderen Titel und umgekehrt.

Formen der Deckungsfähigkeit:

- Deckungsfähigkeit kraft Gesetzes nach § 20 Abs. 1 LHO (Personalausgaben),
- Deckungsfähigkeit durch das Haushaltsgesetz (vgl. § 7 HG 2006/2007) oder
- aufgrund des Haushaltsplans durch Haushaltsvermerk (Ein Haushaltsvermerk darf ausgebracht werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang kann angenommen werden, wenn die Ausgaben der Erfüllung ähnlicher oder verwandter Zwecke dienen.)

In Mecklenburg-Vorpommern besteht auch die Möglichkeit der Deckungsfähigkeit für Verpflichtungsermächtigungen, wenn die Ausgaben dieser Titel deckungsfähig sind (§ 20 Abs. 3 LHO). Ausgaben ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks (z. B. Verfügungsfonds) dürfen nicht für deckungsfähig erklärt werden (§ 20 Abs. 4 LHO).

Bei Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit werden die zur Verstärkung eines Titels benötigten Ausgabenmittel durch Sollübertragung umgesetzt.

Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit bedeutet

- keine Gefährdung des Zwecks des abgebenden Titels,
- Buchung bei Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit stets bei dem sachlich zuständigen Titel,

- Deckungsberechtigte Ausgabereste dürfen zu Lasten deckungspflichtiger Ausgabereste nur verstärkt werden, sofern zweckgebundene Einnahmen zur Verfügung stehen oder rechtliche Verpflichtungen oder Zusagen aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr eingelöst werden müssen.

Die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten zu Lasten von aus dem Vorjahr zu übertragenen Haushaltsresten bedarf der Zustimmung des Finanzministeriums.

4.3.4.2 Globaltitel/Sammeltitel

Bei **Globaltiteln** und **Sammeltiteln** handelt es sich um die Zusammenfassung verschiedener Maßnahmen bei einem Titel, dessen Zweckbestimmung jedoch sehr umfassend gehalten ist.

- **Globaltitel** enthalten in den Erläuterungen keine konkreten Einzelmaßnahmen. Beispiele: „Architektenhonorare“, „Förderung von Umwelttechnologien“,
- **Sammeltitel** enthalten in den Erläuterungen bestimmte Einzelmaßnahmen, die u.U. durch das Haushaltsgesetz oder durch Haushaltsvermerk hinsichtlich der Maßnahmen, nicht jedoch in der Höhe der für die Maßnahmen vorgesehenen Einzelbeträge für verbindlich erklärt werden. Beispiele: „Beschaffung von Dienstfahrzeugen“, „Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“.

4.3.5 Sonstige Vorschriften im Zusammenhang mit dem Grundsatz der sachlichen Bindung

4.3.5.1 Zuwendungen

§§ 23, 44 LHO einschließlich VV (sowie dazugehörige Anlagen und Muster), besondere Förderrichtlinien

Zuwendungen werden im Zusammenhang mit dem Grundsatz der sachlichen Bindung behandelt, weil die aus diesem Grundsatz folgenden Regeln auf die Zuwendungsempfänger übertragen werden.

Begriff:

Zuwendungen sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung 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 Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 23 LHO). Zuwendungen sind damit

Staatsleistungen, deren konkrete Bewilligung allein an das Ermessen der Verwaltung gestellt ist. Sie unterscheiden sich insofern von den gesetzlichen Leistungen, die der Staat aufgrund besonderer Gesetze erbringt und den vertraglichen Leistungen, die er im Rahmen von Leistungsaustauschverhältnissen als Gegenleistung für Waren und Dienstleistungen erbringt.

Zwecke:

Der angestrebte Zweck ist durch die Verwaltung nicht oder nicht so effektiv zu erreichen (z. B. Forschung). Das Land benötigt diese Einrichtungen, will aber selbst nicht als Träger auftreten (z. B. Wirtschaftsförderung, Förderung von Kultur, Sport u.a.m.)

Zuwendungsarten:

- Projektförderung (Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben),
- institutionelle Förderung (Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers).

Verfahren:

- Veranschlagung im Haushaltsplan nur, wenn der Zuwendungszweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen nicht erreicht werden kann (s. im Übrigen VV Nr. 3 zu § 23 LHO),
- Verwendungszweck der Zuwendung wird im Zuwendungsbescheid festgelegt,
- der Zweck ist von dem Zuwendungsempfänger einzuhalten, unter Umständen Widerruf des Zuwendungsbescheids nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz,
- der Empfänger hat einen Verwendungsnachweis zu führen,
- die Verwendungsnachweise unterliegen der Rechnungsprüfung (Prüfungsrecht des LRH muss bei der Gewährung der Zuwendung vereinbart werden. Grundsätzlich Information des LRH über den Zuwendungsbescheid).

4.3.5.2 Wegfall- und Umwandlungsvermerke (§ 47 LHO)

Bei **Wegfall- und Umwandlungsvermerken** handelt es sich um Bestimmungen für die folgenden Haushaltsjahre.

- kw-Vermerke (künftig wegfallend):
Ausgaben und Planstellen/andere Stellen als Planstellen sind als „künftig wegfallend“ zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden. Über sie darf von dem Zeitpunkt an nicht mehr verfügt werden, zu dem die im Haushaltsplan bezeichnete Voraussetzung für den Wegfall erfüllt ist. Ist eine Planstelle ohne nähere Angabe als künftig wegfallend

bezeichnet, darf die nächste frei werdende Planstelle derselben Besoldungsgruppe für Beamte derselben Fachrichtung nicht mehr besetzt werden.

- ku-Vermerke (künftig umzuwandeln)

Diese Vermerke gelten für Planstellen und andere Stellen als Planstellen, die in den folgenden Haushaltsjahren in eine Planstelle bzw. andere Stelle als Planstelle einer niedrigeren Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe umgewandelt werden müssen. Ist eine Planstelle ohne Bestimmung der Voraussetzungen als künftig umzuwandeln bezeichnet, gilt die nächste frei werdende Planstelle derselben Besoldungsgruppe für Beamte derselben Fachrichtung im Zeitpunkt ihres Freiwerdens als in die Stelle umgewandelt, die in dem Umwandlungsvermerk angegeben ist.

4.3.5.3 Alternative Verfahren bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung von

Haushaltsmitteln

Bund, Länder und Kommunen versuchen durch verschiedene Maßnahmen, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern. Dazu gehören u.a. die Aufgabenkritik, die Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation, eine Reform des öffentlichen Dienstrechts und auch alternative Verfahren bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln. Ziel aller dieser Maßnahmen ist die Verbesserung des Kosten-Leistungsverhältnisses. Die bisherigen Versuche laufen unter folgenden Begriffen:

Flexibilisierung:

Aufrechterhaltung der bisherigen Titelaufgliederung nach dem Gruppierungsplan und eine weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit,

z. B. Haushaltsplan 2006/2007:

Kapitel 0604 „Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Straßenbauämter“

Maßnahmegruppe 02 „Kosten für Leistungen für Architekten, und Ingenieuren für Bundesautobahnen sowie Landes- und Bundesstraßen“,

Maßnahmegruppe 62 „Neubau von Landesstraßen“,

Maßnahmegruppe 63 „Um- und Ausbau von Landestraßen nach Maßgabe des Straßenbauplans und Deckenerneuerung“,

Maßnahmegruppe 64 „Unterhaltung und Instandsetzung der Landesstraßen - Direktaufwand-“,

Globalisierung:

Veranschlagung auf einem Titel je Hauptgruppe und Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen, während des Haushaltsvollzugs Buchung nach dem Gruppierungsplan,

Budgetierung:

Veranschlagung der Mittel einer Organisationseinheit nur mit einem Einnahmetitel (Abführung an den Landeshaushalt) oder einen Ausgabebetitel (Zuschuss an die Einrichtung aus dem Landeshaushalt). Neben einer völlig anderen Veranschlagung der Mittel wirtschaften diese Einheiten im Rahmen des festgelegten Leistungsumfangs zeitlich und sachlich selbständig bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des vorgegebenen Finanzrahmens. Nach § 7a LHO wird die Möglichkeit der Budgetierung eingeräumt.

z. B. Haushaltsplan 2006/2007:

Kapitel 0776 „Hochschule Neubrandenburg“.

In diesem Rahmen kann auf die einzelnen Vor- und Nachteile des jeweiligen Verfahrens nicht eingegangen werden. Festzuhalten ist aber, dass neben dem Etatrecht des Landtags vor allem der Grundsatz der sachlichen Bindung berührt wird. Ferner sind zum Teil betroffen die Grundsätze der Vollständigkeit, der zeitlichen Bindung und der Gesamtdeckung.

4.4 Zeitliche Bindung

4.4.1 Rechtsvorschriften

Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
Art. 61 Abs. 1 und 4 Verf. M-V §§ 4, 11 Abs. 1 LHO	§ 45 LHO	§§ 72, 76 LHO	§§ 19, 45 Abs. 4 LHO § 45 Abs. 2 und 3, 71 Abs. 3 LHO § 37 Abs. 1 LHO i.V.m. § 37 Abs. 7 LHO

4.4.2 Definition

Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen werden für ein Rechnungsjahr (**Haushaltsjahr**) im Haushaltplan veranschlagt (Artikel 61 Verf. M-V, § 11 Abs. 1 LHO). Das Haushaltsjahr ist gemäß § 4 LHO das Kalenderjahr. In der Praxis wird aber das Finanzministerium den Zeitpunkt für den kassenmäßigen Abschluss der Bücher um den 15. Dezember eines Jahres festlegen.

§ 12 LHO lässt eine andere Geltungsdauer der Haushaltspläne zu. Danach kann ein Haushaltsplan auch, nach Jahren getrennt, für zwei Haushaltsjahre aufgestellt werden (z. B. für 2006/2007).

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden (§ 45 Abs. 1 LHO). Nicht verwendete Mittel gelten als erspart. Nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen gelten, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes fort. Diese strenge Bindung an das Haushaltsjahr gilt selbstverständlich nicht für Einnahmen. Auch nach Ablauf des Haushaltsjahres verzichtet der Staat nicht auf ihm zustehende Einnahmen.

Einnahmen und Ausgaben sind nach Haushaltsjahren getrennt zu buchen (§ 72 LHO).

4.4.3 Begründung

Eine ordnungsgemäße Haushaltsführung erfordert die Veranschlagung, Bewilligung, Ausführung und Abrechnung nach Zeitabschnitten (Wirtschaftsperioden), da sonst eine wirksame Kontrolle der Verwaltung nicht möglich ist.

4.4.4 Ausnahme: übertragbare Mittel

Begriff und Zweck:

Die im Haushaltsplan ausgebrachten Ausgabeermächtigungen (Ansätze im Haushaltsplan) stehen nur für das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung und enden grundsätzlich mit Ablauf des Haushaltsjahres.

In Ausnahmefällen besteht jedoch die Möglichkeit, für bestimmte Ausgaben (übertragbare Ausgaben) Ausgabeermächtigungen über das Jahr hinaus verfügbar

zu halten oder auf Ausgabeermächtigungen des nächsten Jahres vorzugreifen. Dadurch soll eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel ermöglicht und unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.

Arten der Übertragbarkeit:

- **Übertragbarkeit** kraft Gesetzes (§ 19 Satz 1 LHO)
Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen,
- Übertragbarkeit durch Haushaltsgesetz
z. B. § 15 Haushaltsgesetz 2006/2007,
- Übertragbarkeit durch den Haushaltsplan (§ 19 Satz 2 LHO)
Ausgaben, die nicht kraft Gesetzes übertragbar sind, können im Haushaltsplan durch Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.
- Übertragbarkeit mit Zustimmung des Finanzministeriums (§ 45 Abs. 4 LHO)
In besonders begründeten Einzelfällen kann das Finanzministerium die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind.

Formen der Übertragung:

- Haushaltsausgabereste
Die am Ende eines Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommenen übertragbaren und in das nächste Haushaltsjahr übernommenen Ausgabeermächtigungen heißen **Ausgabereste**.

Die Bildung und Inanspruchnahme von Haushaltsausgaberesten bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums (§ 45 Abs. 3 Satz 1 LHO). Voraussetzung ist, dass die Mittel noch im nächsten Jahr für den bewilligten Zweck benötigt werden (Ausnahme vgl. VV Nr. 5 zu § 45 LHO). Haushaltsreste erhöhen das verfügbare Soll des nächsten Jahres oder bilden selbständig einen außerplanmäßigen Ansatz (vgl. § 71 Abs. 3 LHO).

Ein Rechnungsbeispiel für die Ermittlung von Resten bei Ausgaben, die aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden, ist als Anlage zum Reste-Erlass 2004 vom 21. Dezember 2004 (Az.: IV 200 - H 1218 - 1/04) beigelegt.

- Haushaltseinnahmereste

Einnahmereste werden nur dann gebildet, wenn die tatsächliche Einnahme hinter den veranschlagten Einnahmen zurückgeblieben ist, mit ihrem Eingang im nächsten Jahr aber z. B. aufgrund rechtsverbindlicher Zusagen gerechnet werden kann und der nächstjährige Haushaltsplan diese Einnahme nicht vorsieht. Einnahmereste sind stets zu bilden, wenn mit dem Eingang der Einnahmen auf der Basis rechtsverbindlicher Zusagen sicher zu rechnen ist und die Restebildung zum Ausgleich einer sonst entstehenden Haushaltsüberschreitung bei korrespondierenden Ausgabetiteln notwendig ist.

- Haushaltsvorgriffe (§ 37 Abs. 7 LHO)

Bei zügigerer Abwicklung von Maßnahmen als erwartet besteht die Möglichkeit, Mehrausgaben im laufenden Jahr zu leisten und die Mehrausgaben auf Ausgabemittel des nächsten Haushaltsjahres anzurechnen (**Haushaltsvorgriff**).

Voraussetzungen für einen Haushaltsvorgriff sind:

- die Ausgabemittel des betreffenden Titels müssen übertragbar sein,
 - die Einwilligung des Finanzministers muss vorhanden sein; sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (vgl. § 37 Abs. 7 i.V.m. § 37 Abs. 1 LHO),
 - es müssen also grundsätzlich Mittel mindestens in Höhe des Vorgriffs in die Voranschläge bzw. in den Haushaltsplan-Entwurf für das nächste Rechnungsjahr eingestellt sein, weil die vorgriffsweise geleisteten Ausgaben auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen sind.
- Der Haushaltsvorgriff erlaubt also nur das Vorziehen künftiger Ausgaben. Er hat temporären Charakter. Ein Mehrbedarf ist auf andere Weise zu decken (vgl. Ziff. 5.6; rechnerische Darstellung des Haushaltsvorgriffs vgl. Ziff. 6.1.5).

Verpflichtungsermächtigungen sind im Gegensatz zu Ausgaben nicht übertragbar, Ausnahme bei vorläufiger Haushaltsführung bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes (§ 45 Abs. 1 Satz 2 LHO)

4.5 Gesamtdeckungsprinzip

4.5.1 Rechtsvorschriften

Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
§ 8 LHO			§§ 8, 17 Abs. 3 LHO § 37 Abs. 2c LHO (zweckgebundene Einnahmen)

4.5.2 Definition

Alle Einnahmen dienen zur Deckung aller Ausgaben.

4.5.3 Begründung

Das Recht des Parlaments, über die Verwendung der Einnahmen zu bestimmen (Etatrecht), lässt grundsätzlich eine Bindung von Einnahmen an bestimmten Ausgaben nicht zu.

4.5.4 Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung:

Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung ist die **Einzeldeckung**, die auch **zweckgebundene Einnahme** oder auch Ausgabeermächtigung aufgrund zuwachsender Einnahmen genannt wird.

- Rechtsgrundlagen: §§ 8 und 17 Abs. 3 LHO

Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz (z. B. Feuerschutzsteuer) vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen worden ist oder die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

Nach § 17 Abs. 3 LHO sind zweckgebundene Einnahmen und die dazugehörigen Ausgaben im Haushaltsplan kenntlich zu machen. In Mecklenburg-Vorpommern geschieht dies durch Haushaltsvermerke bei dem Einnahme- und bei dem Ausgabebetitel (Wortlaut der Vermerke vgl. Anlage 1 der HRL).

Fallgestaltungen für Einzeldeckung

- Die Einnahme deckt eine Ausgabe zu 100 %.

Die Ausgabe wird von dem Eingang der Einnahme oder einer rechtsverbindlichen Zusage abhängig gemacht. Bei der Einnahme und Ausgabe stehen gleich hohe Ansätze oder jeweils ein Leertitel, falls die Höhe der Einnahme ungewiss ist.

Beispiel:

Einnahme 100 000 Euro		Ausgabe 100 000 Euro
	oder	
- Euro (Leertitel)		- Euro (Leertitel)

Haushaltsvermerk:

Die Einnahmen dienen zur Deckung der Ausgaben bei Titel

Haushaltsvermerk:

Ausgaben dürfen bis zur Höhe der Einnahmen bei Titel ... geleistet werden.

Bei der Bewirtschaftung der Mittel bestimmt das Einnahme-Ist die Haushaltsausgabeermächtigung, nicht der Ansatz im Haushaltsplan. Je nach der Höhe der tatsächlichen Einnahmen dürfen entsprechend weniger oder mehr Ausgaben geleistet werden (rechnerische Darstellung s. Ziff. 6.1.5).

- Von Dritten werden zweckgebundene Zuschüsse zu Maßnahmen des Landes geleistet (Mischfinanzierung). Der Anteil des Landes an der Finanzierung wird als Grundbewilligung oder als Komplementärmittel bezeichnet. Diese unterliegen der Gesamtdeckung.

Beispiel:

Einnahme 100 000 Euro		Ausgabe 100 000 Euro (finanziert durch zweckgebundene Einnahmen) <u>200 000 Euro</u> (Komplementärmittel) <u>300 000 Euro</u> (als Ansatz im HH-Plan)
--------------------------	--	---

Haushaltsvermerk:

Die Einnahmen dienen zur Deckung der über die Grundbewilligung hinausgehenden Ausgaben bei Titel

Haushaltsvermerk:

Über die Grundbewilligung von 200 000 Euro hinaus dürfen Ausgaben bis zur Höhe der Einnahmen bei Titel ... geleistet werden.

oder

- Euro
(Leertitel)

200 000 Euro
(als Ansatz im HH-Plan)

Haushaltsvermerk:
Die Einnahmen dienen zur
Deckung der Mehraus-
gaben bei Titel

Haushaltsvermerk:
Mehrausgaben dürfen bis
zur Höhe der Einnahmen
bei Titel ... geleistet
werden.

- Mehreinnahmen sollen zur Deckung von Mehrausgaben verwendet werden.
Einnahme- und Ausgabeansatz unterliegen der Gesamtdeckung.

Beispiel:

Einnahme
100 000 Euro

+ Mehreinnahmen

Ausgabe
100 000 Euro
(Gesamtdeckung)
+ Mehrausgaben
(Einzeldeckung)

Haushaltsvermerk:
Die Mehreinnahmen dienen
zur Deckung der
Mehrausgaben bei Titel

Haushaltsvermerk:
Mehrausgaben dürfen bis
zur Höhe der Mehrein-
nahmen bei Titel ...
geleistet werden.

- Sonstige Kombinationen
Darüber hinaus gibt es zahlreiche Variationsmöglichkeiten für Ausnahmefälle von der Gesamtdeckung, so z. B. quotenmäßige Aufteilung oder mehrere Einnahmetitel für einen Ausgabebetitel oder umgekehrt u.a.m. (weitere Bsp. vgl. Anlage 1 der HRL).

Folgende Regelungen sind abschließend noch von Bedeutung:

- Die Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind nach § 19 LHO kraft Gesetzes übertragbar (Voraussetzung für tatsächliche Übertragung ist die Übertragbarkeit beim Zuwendungsgeber!).
- Sind für die von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellten bzw. rechtsverbindlich zugesagten Mittel im Haushaltsplan nicht veranschlagt, so sind diese wie über- oder außerplanmäßige Ausgaben zu behandeln (vgl. § 37 LHO Abs. 2 c. § 37 LHO Abs. 1 Satz 2 findet keine Anwendung. Ist mit der Annahme dieser Mittel der Einsatz von Haushaltsmitteln des Landes verbunden oder entstehen Folgekosten für den Landeshaushalt, dürfen die zweckgebunden zur

Verfügung gestellten Mittel nur unter dem Vorbehalt angenommen werden, dass die Ausgabemittel zur Verfügung stehen oder gestellt werden. Ausgabemittel stehen zur Verfügung, wenn sie im Rahmen der veranschlagten Mittel aufgefangen werden können und in den Folgejahren nicht zu Mehrforderungen führen (VV Nr. 3 zu § 8 LHO). (Rechnerische Darstellung vgl. Ziff. 6.1.5).

4.6 Wirtschaftlichkeit

4.6.1 Rechtsvorschriften

Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
§ 6, 7, 7a LHO	§§ 34, 55, 56 LHO		

4.6.2 Definition

Das ökonomische Prinzip beinhaltet zwei Teilprinzipien, nämlich:

ein gegebenes Ziel mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen	mit gegebenen Mitteln einen möglichst hohen Ertrag zu erzielen
= Minimalprinzip	= Maximalprinzip

Während sich private Unternehmungen nach beiden Teilprinzipien im Interesse hoher Rentabilität richten, arbeitet die öffentliche Verwaltung in der Regel nach dem Minimalprinzip, da sie nicht für einen Absatzmarkt produziert.

Ferner ist zu bedenken, dass politische Entscheidungen, die dem Haushaltsplan zugrunde liegen, und manche gesetzliche Bestimmung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entgegenstehen. Auch das Haushaltsrecht selbst wird nicht selten für unwirtschaftliches Handeln verantwortlich gemacht. In aller Regel zeigt sich aber, dass die Möglichkeiten des Haushaltsrechts zumeist nicht richtig angewendet werden.

4.6.3 Anwendung

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit wird in folgenden Paragraphen der LHO angesprochen:

- § 6 LHO

Bei der Veranschlagung und Ausführung sind nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.

- § 7 Abs. 1 LHO

Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

- § 7 Abs. 2 LHO

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

- § 7 Abs. 3 LHO

In geeigneten Bereichen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden. Die Landesregierung hat am 11. Februar 1999 die Erarbeitung eines Grundkonzepts zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der Landesverwaltung beschlossen. Die Landes-KLR wurde ab dem 1. Januar 2002 im Wirkbetrieb in drei Behörden (u.a. in der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Güstrow und in zwei Forstämtern) eingeführt und erprobt. Als landeseinheitliche KLR-Software wurde SAP R/3 implementiert. Mit dem Jahr 2003 endete der Erprobungszeitraum in den KLR-Pilotbehörden des Landes.

Aufgrund der Erkenntnisse der Pilotphase hat die Landesregierung im Sommer 2004 beschlossen, die KLR mit Controlling landesweit einzuführen.

- § 7a LHO - Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung

Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind

geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistung sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen (vgl. § 7a Abs. 1 LHO).

Gemäß Absatz 2 der Vorschrift soll in den Fällen des Absatzes 1 durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit bestimmt werden,

1. welche Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
2. welche Ausgaben übertragbar sind und
3. welche Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.

Die Landes-KLR soll mit weiteren Reforminstrumenten des neuen Steuerungsmodells wie z. B. Produkthaushalten und Zielvereinbarungen verknüpft werden, um ihren vollen Nutzen zu entfalten. Die Grundlagen für den Produkthaushalt wurden erarbeitet und am Beispiel der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Güstrow im Entwurf des Haushaltsplans 2006/2007 im Kapitel 0411 abgebildet.

Der Schwerpunkt der weiteren Arbeit soll darauf liegen, die Grundlagen für eine Output orientierte Budgetierung und Bewirtschaftung zu erarbeiten und zu erproben.

- § 34 Abs. 1 LHO

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.

- § 34 Abs. 2 LHO

Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Die Ausgabenmittel sind so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen.

- § 55 LHO

Vor Abschluss von Verträgen ist grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen.

- § 56 LHO

Vor Empfang der Gegenleistung dürfen Leistungen des Landes nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn es allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist.

4.6.4 Überwachung

Selbstverständlich ist es Aufgabe jeder Verwaltung, geeignete Maßnahmen für die Herstellung und Überwachung der Wirtschaftlichkeit zu ergreifen. Eine besondere Aufgabe hat aber der Rechnungshof. Ihm obliegt die Überwachung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Bei Verletzung der Wirtschaftlichkeit ist zu prüfen, ob ein Schaden entstanden ist und eine Regresspflicht besteht (Einzelheiten über den Rechnungshof vgl. Ziff. 6.2).

4.7 Haushaltsausgleich

4.7.1 Rechtsvorschriften

Veranschlagung	Ausführung/ Bewirtschaftung	Buchung/ Rechnungslegung	Ausnahmen/ Besonderheiten
Art. 61 Abs. 1 Verf. M-V		§ 25 LHO	

4.7.2 Definition

Der Haushalt ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (Problem: formaler oder materieller Ausgleich, insbesondere bei der Frage antizyklischer Finanzpolitik - deficit spending - als Instrument der Wirtschaftspolitik).

4.7.3 Herstellung des Ausgleichs

Die Herstellung des Haushaltsausgleichs ist vor allem Aufgabe des Finanzministeriums, der Regierung und des Parlaments, und zwar in allen Phasen des Haushaltsplans.

4.7.3.1 Aufstellung des Haushaltsplans

Die genaue Schätzung der zu erwartenden Steuereinnahmen ist dabei vor allem bedeutungsvoll. Hier liegt eine besondere Verantwortung beim Finanzminister. Der Finanzminister kann die Voranschläge im Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern, ihm wird in Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung ein Widerspruchsrecht in der Landesregierung eingeräumt (§ 28 Abs. 2 LHO und § 12 der Geschäftsordnung der Landesregierung). Andererseits können die betroffenen Ministerien gegen Streichungen des Finanzministeriums einen Beschluss der Landesregierung beantragen (vgl. § 29 Abs. 2 LHO). Daneben ist auch Artikel 64

Verf. M-V zu beachten. Danach müssen Beschlussvorlagen aus der Mitte des Landtags, durch die dem Land Mehrausgaben oder Mindereinnahmen entstehen, bestimmen, wie die zur Deckung erforderlichen Mittel aufzubringen sind.

4.7.3.2 Ausführung des Haushaltsplans

Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs fordert selbstverständlich auch ein Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben während des Haushaltsvollzugs. Dafür gibt es eine Vielzahl von Lenkungsmaßnahmen. Dazu gehören u.a.

- ständige Kontrolle des Einnahme- und Ausgabeflusses (insbesondere mit Hilfe der Kasse),
- verschiedene Sperrungen von Mitteln (vgl. Ziff. 5.2),
- Betriebsmittelzuweisungen (vgl. § 43 LHO),
- Aufstellung von Nachtragshaushaltsplänen (vgl. § 33 LHO),
- unter Umständen besondere Haushaltssicherungsgesetze, um gesetzliche Leistungen zu kürzen.

Diese Maßnahmen werden selbstverständlich nur im Falle eines drohenden Haushaltsdefizits ergriffen. Umgekehrt kann sich auch ein Haushaltsüberschuss abzeichnen. Dann gibt es u.a. folgende Möglichkeiten:

- Minderung des Kreditbedarfs,
- Aufstellung von Nachtragshaushaltsplänen.

4.7.3.3 Abschluss des Haushaltsjahres

Den Ausgleich von Überschüssen oder Fehlbeträgen (= Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) regelt § 25 Abs. 2 und 3 LHO.

Überschuss:

Ein Überschuss ist insbesondere zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder einer Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen.

Fehlbetrag:

Ein Fehlbetrag ist spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen.

Im Ergebnis wird der Haushalt also im Ist spätestens im zweitnächsten Rechnungsjahr ausgeglichen. Ein Überschuss begünstigt, ein Fehlbetrag belastet Folgejahre.

4.8 Sonstige Grundsätze

In der Literatur werden weitere Haushaltsgrundsätze aufgeführt. Sie sind zum Teil selbstverständlich, manchmal nur anders bezeichnet. Zu nennen wären z. B.

- Grundsatz der Öffentlichkeit
(Haushaltsplan und Haushaltsrechnung müssen vollständig und regelmäßig veröffentlicht werden. Die parlamentarische Haushaltsberatung muss öffentlich sein),
- Grundsatz der Haushaltswahrheit und Klarheit
(Veranschlagung aufgrund wahrer und klarer Berechnung).

Abschließend eine kritische Bemerkung zum Umgang mit den Haushaltsgrundsätzen. Die Grundsätze waren oben als idealtypische Forderungen für eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft bezeichnet worden. Reichen die Mittel nicht aus oder hat man es versäumt, Ausnahmen von den Grundsätzen zuzulassen, neigen Haushaltssachbearbeiter dazu, Mehrausgaben unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht zu leisten, die in der Regel nicht oder nur sehr schwer erkennbar sind und in der Haushaltsrechnung nicht offen ausgewiesen werden (so genannte **verdeckte Haushaltsüberschreitungen**). Dabei wird fast immer gegen das in der Verfassung geregelte Etatrecht des Landtags und gegen Vorschriften des Haushaltsrechts verstoßen.

5. Die Ausführung des Haushaltsplans

5.1 Vorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz ist Sache des Landtags (Artikel 61 Verf. M-V und § 1 LHO), der Vollzug des Haushaltsplans ist Aufgabe der Exekutive. Für die Vielzahl der beteiligten Dienststellen bedarf es klarer Regelungen. Die unter Ziff. 2. genannten Rechtsvorschriften sind zu beachten.

Bezogen auf die Ausführung des Haushaltsplans gelten insbesondere

- Haushaltsgesetz mit Haushaltsplan für das jeweilige Haushaltsjahr,
- §§ 34 ff. LHO einschließlich der dazugehörigen Verwaltungsvorschriften,
- ergänzende oder abweichende VV (z. B. Förderrichtlinien in Ergänzung zu den VV zu § 44 LHO),
- Bewirtschaftungserlasse des Finanzministeriums (VV zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das jeweilige Haushaltsjahr)
- Resteerlass des Finanzministeriums für die Bildung und Inanspruchnahme von Haushaltsresten und

- falls der Haushaltsplan nicht rechtzeitig festgestellt worden ist, Artikel 62 Verf. M-V sowie Verwaltungsvorschriften für die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung,
- § 10 Abs. 2 LHO, wonach der Landtag über wesentliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung zu unterrichten ist.

5.2 Sperren

Auch wenn der Haushaltsplan vom Landtag durch Gesetz festgestellt worden ist, bedeutet dies nicht unbedingt, dass alle Ausgaben, Planstellen, andere Stellen als Planstellen und Verpflichtungsermächtigungen für die Bewirtschaftung freigegeben sind.

Folgende Beschränkungen sind möglich:

Sperre nach § 22 LHO (Planaufstellung)

Ausgaben, die aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet oder zu deren Lasten noch keine Verpflichtungen eingegangen werden sollen, sind im Haushaltsplan als gesperrt zu bezeichnen. Entsprechendes gilt für Verpflichtungsermächtigungen sowie für Planstellen und andere Stellen als Planstellen, die zunächst nicht besetzt werden sollen.

Sperren werden nach § 36 LHO durch das Finanzministerium aufgehoben, soweit nicht nach § 22 Satz 3 LHO die Einwilligung des Landtags oder des Finanzausschusses des Landtags erforderlich ist (vgl. Haushaltsvermerke).

Sperre nach § 24 Absatz 3 LHO (Planaufstellung)

Ausgaben für Baumaßnahmen und für größere Beschaffungen bzw. für größere Entwicklungsvorhaben dürfen nach § 24 Abs. 1 und 2 im Haushaltsplan nur veranschlagt werden, wenn die dort geforderten Unterlagen vorliegen. Ausnahmen von den Absätzen 1 und 2 sind zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertig zu stellen und aus einer späteren Veranschlagung dem Land ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Maßnahmen, für welche die Unterlagen noch nicht vorliegen, sind gesperrt. Baumaßnahmen dürfen auch dann veranschlagt werden, falls anstelle der Kostenberechnungen nur Kostenschätzungen vorliegen (§ 24 Abs. 3 LHO). Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können ohne die in § 24 Abs. 1 bis 3 LHO geforderten Unterlagen ausnahmsweise dann veranschlagt werden, wenn die Unterlagen nicht

rechtzeitig fertiggestellt werden können und dem Land aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde (§ 24 Abs. 4 LHO).

Eine Sperre wird aufgehoben, sobald die nach § 24 Abs. 1 und 2 geforderten Unterlagen dem zuständigen Ministerium vorliegen und das Finanzministerium dies bestätigt hat.

Hauswirtschaftliche Sperre nach § 41 LHO (Ausführung des Haushaltsplans)

Wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert, kann das Finanzministerium nach Benehmen mit dem zuständigen Minister es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden.

Diese Sperren dienen der Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Haushaltseinnahmen und Haushaltsausgaben während des Haushaltsvollzugs. Es können einzelne Ausgaben ganz oder eine Vielzahl von Ausgaben (z. B. sächliche Verwaltungsausgaben) anteilig gesperrt werden. Sollte das zuständige Ministerium mit den Maßnahmen des Finanzministeriums nicht einverstanden sein, kann es die Entscheidung der Landesregierung einholen. Die Landesregierung entscheidet nach § 116 Abs. 1 LHO anstelle des Finanzministers endgültig.

Konjunkturbedingte Sperre (Ausführung des Haushaltsplans)

nach § 42 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 6 StWG

Aus konjunkturellen Gründen (Hochkonjunktur) kann es notwendig werden, die Nachfrage der öffentlichen Haushalte einzuschränken. Das Finanzministerium schlägt dann im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium entsprechende Maßnahmen vor, die eines Beschlusses der Landesregierung bedürfen (z.Z. nicht aktuell).

Sperre nach § 6 Abs. 4 Haushaltsgesetz (Ausführung des Haushaltsplans)

Danach sind Ausgaben und Verpflichtungen für Zuweisungen an Unternehmen, an denen Mecklenburg-Vorpommern beteiligt ist, und für Zuwendungen im Sinne von § 23 der LHO zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben einer Einrichtung außerhalb der Landesverwaltung (institutionelle Förderung) gesperrt. Die Aufhebung der Sperre erfolgt nach Billigung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans durch das Finanzministerium. Abweichend davon wird das Finanzministerium ermächtigt, bereits vor der Billigung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans die Sperre bis zur Höhe von 50 v. H. des jeweils vorgesehenen Haushaltsansatzes aufzuheben, soweit dies zur Aufrechterhaltung des laufenden

Betriebs des Zuwendungsempfängers erforderlich ist. Die Aufhebung einer Sperre bedarf der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtags, wenn die Zuweisungen beziehungsweise Zuwendungen des Landes den Betrag von 250 000 Euro im Haushaltsjahr überschreiten.

Betriebsmittelzuweisungen

§ 43 Abs. 1 LHO ermächtigt das Finanzministerium, die Ausführung des Haushaltsplans in der Weise zu beeinflussen, dass die zuständigen Dienststellen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kassenmittel innerhalb eines festzulegenden Zeitraums die notwendigen Ausgaben nur bis zur Höhe eines bestimmten Betrags (**Betriebsmittel**) leisten dürfen. Einzelheiten dazu ggf. im Bewirtschaftungserlass.

Sonstige Maßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern

- Sperre nach § 4 Haushaltsgesetz 2006/2007 für Ausgaben, wenn für den vorgesehenen Zweck zweckgebundene Einnahmen unvorhergesehen von anderer Seite bereitgestellt werden. Das Finanzministerium darf Ausgaben in Höhe der zusätzlichen Einnahmen sperren und sie zur Minderung des Bedarfs an Kreditmarktmitteln verwenden.
- Nach § 6 Haushaltsgesetz 2006/2007 wird der Einzelplan 12 - Hochbaumaßnahmen des Landes - vom Finanzministerium bewirtschaftet. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen werden in einem besonderen Erlass geregelt.

Weitere Eingriffsmöglichkeiten des Finanzministers im Interesse des Haushaltsausgleichs sind denkbar.

5.3 Der Beauftragte für den Haushalt

§ 9 LHO einschließlich VV

Nach § 9 LHO ist bei jeder Dienststelle, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet, ein Beauftragter für den Haushalt zu bestellen, soweit der Leiter der Dienststelle diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. Der Beauftragte soll dem Leiter der Dienststelle unmittelbar unterstellt werden. Dem Beauftragten obliegen die Aufstellung der Unterlagen für den Haushaltsvoranschlag und für die Finanzplanung. Vor allem hat er wichtige Aufgaben während der Ausführung des Haushaltsplans, bei der Restbildung und bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung. Er ist bei allen

Maßnahmen von finanzieller Bedeutung innerhalb der Dienststelle zu beteiligen. Diese Aufgaben bringen den Beauftragten für den Haushalt nicht selten in einen Zielkonflikt zwischen den Interessen der Bedarfsträger, seiner Dienststelle (Ministerium), und den auf Haushaltsbegrenzung und Haushaltsausgleich gerichteten Anforderungen des Finanzministeriums.

Die VV zu § 9 LHO regeln ausführlich die Bestellung und die Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt. Zusammenfassend soll hier nur gesagt werden, dass der Beauftragte für den Haushalt die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung seiner Dienststelle zu steuern und zu überwachen hat. Deshalb ist er gegenüber allen Stellen seiner Dienststellen mit besonderen Rechten ausgestattet. Der Beauftragte für den Haushalt kann bei der Ausführung des Haushalts und bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung Widerspruch erheben. Andererseits haben ihn alle Stellen in Haushaltsangelegenheiten zu beteiligen.

5.4 Mittelzuweisung

Nach der Feststellung des Haushaltsplans ist die Exekutive verantwortlich für die Ausführung des Haushaltsplans. An der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sind aber nicht nur die obersten Landesbehörden, sondern auch eine Vielzahl nachgeordneter Dienststellen beteiligt. Deshalb bedarf es einer systematischen und verbindlichen Verteilung der Haushaltsmittel auf alle beteiligten Dienststellen. Das Verfahren der Mittelverteilung ist in den VV zu § 34 LHO geregelt.

Bevor das Verfahren der Mittelverteilung auf die Dienststellen beginnt, werden die Haushaltsansätze und die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen üblicherweise mit dem 1. Bewirtschaftungserlass für das jeweilige Haushaltsjahr vom Finanzministerium zur Bewirtschaftung freigegeben.

Erst danach verteilen die für den Einzelplan zuständigen Stellen die veranschlagten Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und andere Stellen als Planstellen, soweit sie diese nicht selbst bewirtschaften, auf die nachgeordneten Dienststellen. Dabei werden die Zuweisungen grundsätzlich nicht zugleich die Ansätze in voller Höhe erfassen. Ein Teil wird für etwaige Nachforderungen von nachgeordneten Dienststellen zurückbehalten. Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen werden im elektronischen Verfahren zugewiesen oder im elektronischen Verfahren erstellte Beträge (Kassenanschläge) übersandt. Bei der Zuweisung sind die Ausgabereste und die Vorgriffe in der Weise zu berücksichtigen, dass die Ausgabereste den zuzuweisenden Ausgaben zugesetzt, die Vorgriffe von

ihnen vorweg abgesetzt werden. Das gilt natürlich nur, soweit die Ausgaberechte zur Inanspruchnahme freigegeben sind.

Umsetzung von Mitteln und Planstellen (§ 50 LHO)

Die Landesregierung darf **Mittel und Planstellen umsetzen**, wenn Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere Verwaltung übergehen. Eines Beschlusses der Landesregierung bedarf es nicht, wenn die beteiligten Ministerien und das Finanzministerium über die Umsetzung einig sind. Diese Regelung vermeidet im Falle von Aufgabenübertragungen Änderungen des Haushaltsplans durch Nachträge. In der Regel werden solche Organisationsänderungen bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder im nächsten Haushaltsjahr berücksichtigt.

5.5 Überwachung der Einnahmen, Ausgaben und Planstellen/Stellen

Die Überwachung der Einnahmen einerseits und der Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Planstellen/Stellen andererseits hat völlig unterschiedliche Aufgaben. Bei den Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Planstellen/andere Stellen als Planstellen muss darauf geachtet werden, dass keine Haushaltsüberschreitungen entstehen. Bei den Einnahmen dagegen handelt es sich im Wesentlichen um eine Überwachung des Geschäftsgangs innerhalb der Verwaltung. Durch das Vordringen neuer Techniken (Datenverarbeitung, Online-Verfahren, s. ProFiskal) haben sich die Verfahrensweisen zwar geändert, die Grundgedanken der Überwachung bleiben aber bestehen.

Die Grundsätze zur Führung der **Haushaltsüberwachungslisten** (HÜL) sowie die Ausnahmen davon sind in den VV zu § 34 LHO detailliert erläutert.

Planstellen/andere Stellen als Planstellen

Die Überwachung der Personalausgaben wird in der Regel durch Stellenüberwachungen, nicht durch HÜL realisiert. Dadurch wird sichergestellt, dass nicht mehr Mitarbeiter eingestellt werden, als **Planstellen/andere Stellen als Planstellen** vorhanden sind.

5.6 Beschaffung zusätzlicher Mittel

Nach § 34 Abs. 2 LHO sind die Mittel so einzuteilen, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das sollte grundsätzlich kein Problem sein, denn die Haushaltsbeiträge werden von den Dienst-

stellen selbst aufgestellt. Die angeforderten Mittel müssten dann auch zur Deckung der Ausgaben reichen. Andererseits ergeben sich aus der Zeitspanne zwischen Veranschlagung und Ausführung des Haushaltsplans - beim Doppelhaushalt insbesondere für das zweite Haushaltsjahr - zahlreiche Gründe für unvorhergesehene Ausgaben, die zu einem Mehrbedarf führen können. Für die Mittel bewirtschaftenden Dienststellen gibt es verschiedene Möglichkeiten, diesen Mehrbedarf zu decken.

5.6.1 Reservemittel des Beauftragten für den Haushalt

Die durch Mittelzuweisung verteilten Ausgaben werden den beteiligten Dienststellen in der Regel nicht in voller Höhe zugewiesen, um etwaige Nachforderungen während des Jahres auffangen zu können. Von diesen **Reservemitteln** kann der Beauftragte für den Haushalt weitere Mittel zuweisen (vgl. auch Ziff. 5.4).

5.6.2 Veränderung der Mittelzuweisung

Bewirtschaften mehrere Dienststellen denselben Titel, kann die ursprüngliche Mittelverteilung durch den Beauftragten für den Haushalt im Laufe des Haushaltsjahres nachträglich zugunsten einer Stelle bei gleichzeitiger Zurückziehung von Mitteln für eine andere Stelle geändert werden.

5.6.3 Umsetzung von Mitteln und Planstellen (§ 50 LHO)

Gehen Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere über, können Mittel und Planstellen umgesetzt werden (vgl. Ziff. 5.4). Darüber hinaus gibt es zahlreiche Vorschriften über die Besetzung von Planstellen, die im Haushaltsgesetz geregelt sind.

5.6.4 Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit

Vgl. Grundsatz der sachlichen Bindung (Ziff. 4.3.1.1) sowie § 7 Haushaltsgesetz.

5.6.5 Verstärkungsmittel

Im Haushaltsplan werden für etwaige notwendige Mehrbedarfe so genannte **Verstärkungsmittel** (Reservefonds) für verschiedene Zwecke veranschlagt. Sie werden bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans berücksichtigt. Ihre Inanspruchnahme gefährdet daher nicht den Haushaltsausgleich. Bei diesen Titeln werden grundsätzlich keine Ausgaben gebucht, sondern durch Sollübertragung auf vorhandene oder neu einzurichtende Titel übertragen. Die Umsetzung geschieht mit Zustimmung des Finanzministeriums, zum Teil im Einvernehmen mit dem Finanzausschuss. Im Kapitel

1108 „Verstärkungsmittel“ sind für das Haushaltshaltsjahr 2006 verschiedene Titel mit Verstärkungsmitteln ausgebracht, z. B.

- 461.01 Zentral veranschlagte Personalausgaben,
- 526.05 Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz,
- 548.01 Mehraufwand an sächlichen Verwaltungsausgaben,
- 682.02 Mehrbedarfe für gesetzliche Sozialleistungen und für Landesbetriebe, Zuwendungsempfänger u.ä., unter anderem aufgrund von Besoldungs- und Tarifänderungen
- 971.01 Global veranschlagte Ausgaben zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe (hier aber mit einem Gegentitel 972.01 Globale Minderausgabe zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe)

Anträge auf Zuweisung von Verstärkungsmitteln dürfen erst dann gestellt werden, wenn alle Finanzierungsmöglichkeiten der Fachressorts ausgeschöpft sind (z. B. Inanspruchnahme möglicher Deckungsfähigkeiten).

5.6.6 Über- und außerplanmäßige Ausgaben Artikel 63 Verf. M-V und § 37 LHO

Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungen bedürfen der Einwilligung des Finanzministers. Die Einwilligung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (s. Artikel 63 Verf. M-V, § 37 Abs. 1 LHO).

Ob ein Bedürfnis unvorhergesehen ist, beantwortet sich nach den tatsächlichen Gegebenheiten. Es kommt nicht darauf an, ob ein Bedürfnis vorhersehbar gewesen ist, sondern darauf, dass das Bedürfnis bis zur Verabschiedung des letzten Haushaltsplans oder Nachtragshaushaltsplans tatsächlich nicht gesehen wurde.

Das Tatbestandsmerkmal der Unabweisbarkeit verlangt, dass die Ausgabe

- sachlich unbedingt notwendig und zugleich
- zeitlich unaufschiebbar ist.

Die Ausgabe muss also zum aktuellen Zeitpunkt unverzichtbar sein.

Eine Unabweisbarkeit liegt insbesondere nicht vor, wenn die Ausgaben bis zur Verabschiedung des nächsten Haushaltsgesetzes oder des nächsten Nachtrags zum

Haushaltsgesetz zurückgestellt werden können. Dies macht deutlich, dass das Recht des Finanzministers lediglich ein **Notbewilligungsrecht** ist und das Etatrecht des Landtags immer vorgeht. Daraus folgt, dass dem Finanzministerium vor und bei der Wahrnehmung seiner subsidiären Notkompetenz nach § 37 Abs. 1 LHO zusätzliche Prüfungs- und Verfahrenspflichten obliegen. Eine betragsmäßige Begrenzung für die Notbewilligung besteht nach § 37 Abs. 1 LHO nicht, da die jederzeitige Handlungsfähigkeit der Verwaltung gewährleistet sein muss (s. auch § 116 LHO, unten Ziff. 5.6.9). Das Finanzministerium hat bei jeder außer- und überplanmäßigen Ausgabe grundsätzlich zu prüfen, ob eine rechtzeitige Bewilligung durch den Landtag (z. B. im Rahmen eines Nachtragshaushalts) noch möglich ist. Dazu hat es erforderlichenfalls den Landtag zu konsultieren.

Um den Landtag von Bagatellfällen freizuhalten, hat der Gesetzgeber das Finanzministerium unterhalb einer im jeweiligen Haushaltsgesetz bestimmten Betragsgrenzen allgemein von der verfassungsrechtlichen Konsultationspflicht freigestellt.

Nach § 37 Abs. 2 LHO bedarf es eines Nachtragshaushalts nicht, wenn

- a) die überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgabe einen im Haushaltsgesetz festgelegten Betrag nicht übersteigt (2006: 1,5 Mio. Euro),
- b) Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind oder
- c) Mittel von Stellen außerhalb der Landesverwaltung für einen bestimmten Zweck zur Verfügung gestellt werden oder rechtsverbindlich zugesagt worden sind.

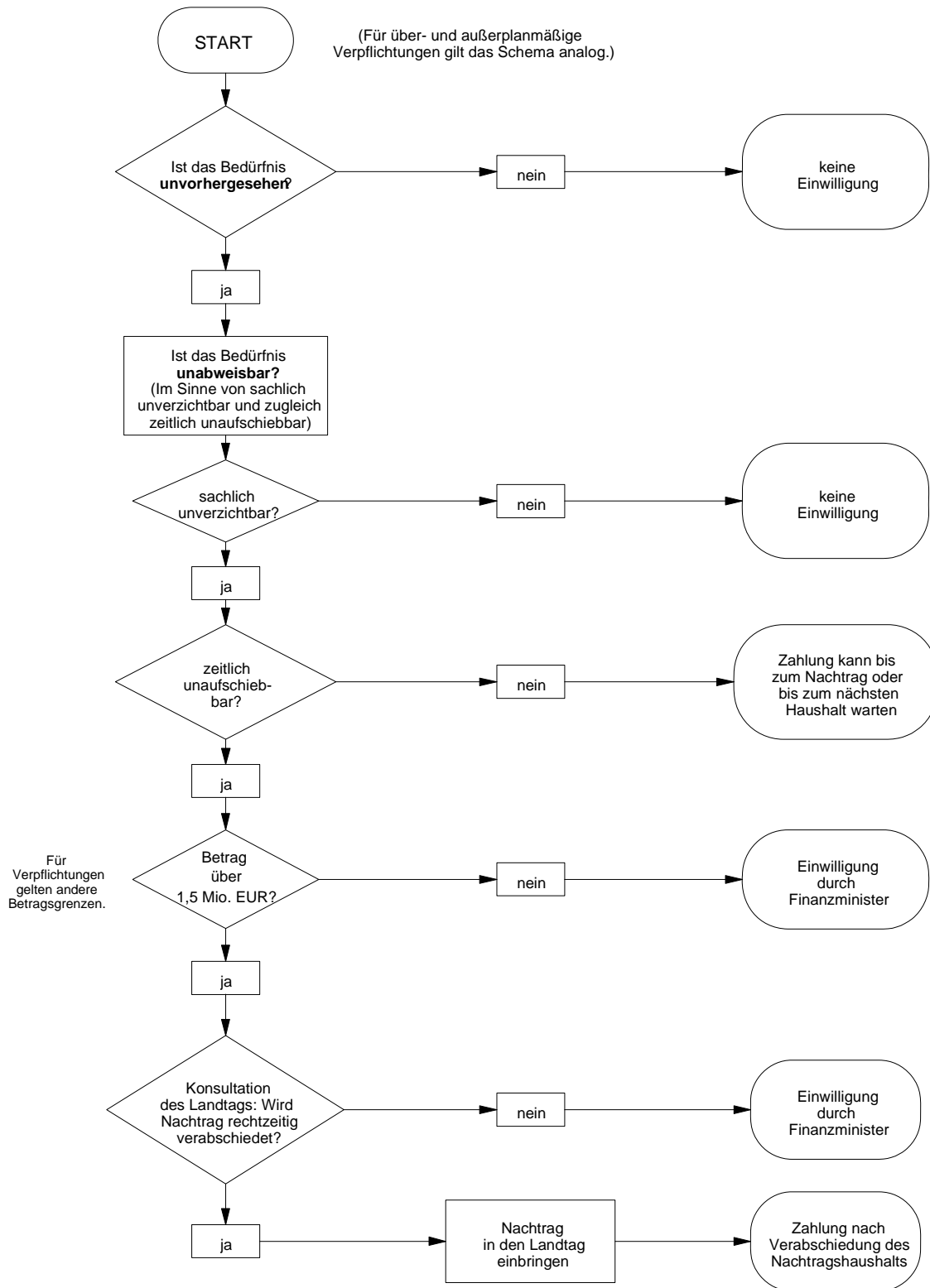
Entsprechende Regelungen bestehen auch für über- und außerplanmäßige Verpflichtungen (Artikel 63 Abs. 1 Verf. M-V, § 38 LHO und § 3 Haushaltsgesetz 2006/2007, hier 3 Mio. Euro).

Nach Artikel 63 Abs. 2 Verf. M-V ist dem Landtag im Abstand von 6 Monaten nachträglich über Zustimmungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berichten. Dazu das folgende Prüfschema:

5.6.7 Haushaltsvorgriff

Vgl. Grundsatz der zeitlichen Bindung (Ziff. 4.4.4).

Für den Fall, daß Ausgaben geleistet werden müssen,
 die im Haushaltsplan nicht veranschlagt sind,
 ist die Frage, ob Ausgaben aufgrund von § 37 Abs. 1 LHO über- oder außerplanmäßig
 geleistet werden dürfen, grundsätzlich nach folgendem Prüfschema zu klären:



5.6.8 Nachtragshaushaltsplan (§ 33 LHO)

Für Fälle, die nicht unter § 37 LHO fallen, sowie bei einer Häufung von Änderungen des Haushaltsplans auf der Einnahmen- und Ausgabenseite müssen Nachträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan aufgestellt werden. Ein **Nachtragshaushalt** kann eine einzelne Nachforderung oder eine Vielzahl von Änderungen der Ausgaben wie auch der Einnahmen enthalten. Auf Nachträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan sind die Teile I und II (§§ 1 bis 32 LHO) sinngemäß anzuwenden.

5.6.9 Mehrausgaben bei drohender Gefahr nach § 116 Abs. 2 LHO

Ist die Verwaltung zur **Abwendung einer** dem Lande drohenden **unmittelbar bevorstehenden Gefahr** zum sofortigen Handeln gezwungen, bedarf das Eingehen von über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungen/bedürfen über- oder außerplanmäßige Ausgaben ausnahmsweise keiner Einwilligung des Finanzministeriums, wenn diese nicht rechtzeitig eingeholt werden kann. Dabei darf das die Notlage gebotene Maß nicht überschritten werden. Zu den getroffenen Maßnahmen ist die Genehmigung des Finanzministeriums unverzüglich einzuholen.

Beispiele: Katastropheneinsatz, Blindgängerräumung u.ä.

5.6.10 Anwendung des § 54 Abs. 1 Satz 2 LHO

(vgl. auch § 11 Haushaltsgesetz 2006/2007).

Baumaßnahmen dürfen nach § 54 Abs. 1 LHO nur begonnen werden, wenn ausführliche Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen vorliegen. In den Zeichnungen und Berechnungen darf von den in § 24 LHO bezeichneten Unterlagen nur insoweit abgewichen werden, als die Änderung nicht erheblich ist.

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2006/2007 ist eine Abweichung im Sinne von § 54 Abs. 1 Satz 2 LHO erheblich, wenn sie zu einer wesentlichen Änderung der Baumaßnahme oder zu einer Kostenüberschreitung von mehr als 5 v. H. oder mehr als 500 000 Euro führt. Nach Satz 2 der Vorschrift findet § 11 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2006/2007 auf Beschaffungen mit der Maßgabe Anwendung, dass die zulässigen Kostenüberschreitungen auf 5 v. H. im Einzelfall begrenzt werden.

Das Finanzministerium darf in erhebliche Abweichungen nach § 11 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2006/2007 einwilligen, wenn die durch die Abweichungen verursachten Mehrkosten nicht mehr als 20 v. H. der Gesamtbaukosten und nicht mehr als 1 Mio. Euro betragen. § 11 Abs. 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 2006/2007 findet auf Beschaffungen mit der Maßgabe Anwendung, dass die zulässigen Kostenüberschreitung auf

20 v. H. im Einzelfall begrenzt werden. Weitergehende Änderungen bedürfen der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtags. Unabhängig von § 11 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2006/2007 darf das Finanzministerium in etwaige Mehrkosten aufgrund von Steigerung der Baupreisindizes einwilligen. Mehrausgaben nach § 11 Abs. 1 bis 3 Haushaltsgesetz 2006/2007 sind über die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten durch Minderausgaben bei anderen Titeln des Einzelplans 12 - Hochbaumaßnahmen des Landes auszugleichen, soweit diese nicht gesperrt sind. Mehrausgaben nach § 11 Abs. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2006/2007 bei Beschaffungen sind innerhalb desselben Titels oder ggf. durch Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten auszugleichen.

Wichtig:

Die Mehrkosten sind durch Inanspruchnahme von Minderausgaben an anderer Stelle des Einzelplans 12 auszugleichen. Im Grunde handelt es sich bei dieser Möglichkeit um die Anwendung der Deckungsfähigkeit (s. dazu Ziffer 4.3.4 und Ziffer 5.6.4).

5.6.11 § 17 Haushaltsgesetz 2006/2007 (Komplementärfinanzierung)

Das Finanzministerium wird ermächtigt, mit Zustimmung des Finanzausschusses zusätzliche von Stellen außerhalb der Landesverwaltung für einen bestimmten Zweck zur Verfügung gestellte Mittel maximal bis zur gleichen Höhe durch Mittel des Landes zu ergänzen. Bei Maßnahmen mit Gesamtkosten bis zu 50 000 Euro im Einzelfall ist die Zustimmung des Finanzausschusses nicht erforderlich. Er ist aber nachträglich zu unterrichten. Diese Ermächtigung gilt auch für das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten von Folgejahren, soweit Mittel von Stellen außerhalb der Landesverwaltung rechtsverbindlich zugesagt worden sind. Die sich im Haushaltsjahr ergebene Nettomehrbelastung des Landes ist durch Einsparungen an anderer Stelle des Haushalts zu decken. Weitere Ermächtigungen des Finanzministeriums zum Teil mit Zustimmung des Finanzausschusses vgl. § 17 Haushaltsgesetz 2006/2007.

5.7 Kassenanordnungen (Zahlungsanordnungen)

§§ 70 ff. LHO einschließlich VV zu §§ 70 bis 80 LHO

Bei den im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben handelt es sich um die zu erwartenden Einnahmen bzw. voraussichtlich zu leistenden Ausgaben.

Das heißt, bei den Ausgabtiteln (oft auch als Ansatz oder Soll bezeichnet) handelt es sich um Ausgabeermächtigungen, die durch Anordnung der Verwaltung und Auszahlung durch die Kasse zu tatsächlichen Ausgaben im Sinne von Zahlungen werden. Somit gibt es zwei Funktionsbereiche:

- die Mittel bewirtschaftenden Stellen der Verwaltung, die die Einnahmen und Ausgaben anordnen und
- die Annahme von Einzahlungen und die Leistung von Auszahlungen einschließlich des rechnungsmäßigen Nachweises in der Kasse.

5.7.1 Anordnungsbefugnis

Die Anordnungsbefugnis ist das Recht der Verwaltung, der Kasse Anordnungen zu erteilen, eine Einnahme anzunehmen, eine Ausgabe zu leisten, Buchungen vorzunehmen und Stammdaten zu pflegen. Eine Anordnung kann sich auch auf die Einlieferung oder Auslieferung von Wertgegenständen beziehen. Die Anordnung ist 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 werden. An einer Anordnung, die zu einer Einzahlung oder Auszahlung führt, darf grundsätzlich nicht nur eine Person allein beteiligt sein (Vier-Augen-Prinzip). Ausnahmen davon sind mit Einwilligung des Finanzministeriums möglich. Das Finanzministerium hat in solchen Fällen jedoch zuvor das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof herbeizuführen (vgl. VV Nr. 1.1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO).

5.7.2 Verantwortlichkeiten (VV Nr. 1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO)

Die Verantwortlichkeiten erstrecken sich insgesamt darauf, dass

- a) die in der Anordnung und in den sie begründenden Unterlagen enthaltenen für die Zahlung und Buchung maßgebenden Angaben vollständig und richtig sind,
- b) nach den geltenden Vorschriften, insbesondere nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, verfahren worden ist. Hierzu gehört, dass
 - die Lieferung oder Leistung als solche und auch die Art ihrer Ausführung geboten war,
 - die Lieferung oder Leistung entsprechend der zugrundeliegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist,
 - Abschlagszahlungen, Vorauszahlungen, Pfändungen und Abtretungen vollständig und richtig berücksichtigt worden sind,
 - die übrigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Zahlung vorliegen (z. B. Mittelverfügbarkeit),
 - die angeforderte Zahlung nach Rechtsgrund und Höhe richtig ermittelt worden ist.

5.7.3 Inhalt der Anordnung

Die Inhalte einer Anordnung sind unter VV Nr. 1.3 zu §§ 70 bis 80 LHO aufgeführt.

Im Rahmen des Anordnungsverfahrens wird die anordnende Stelle ein Rechtekonzept erstellen, das die Verantwortlichkeit der am Verfahren Beteiligten enthält.

Das ID-Verfahren ist unter Nr. 6 der VV zu §§ 70 bis 80 LHO geregelt. Soweit für Geschäftsvorfälle das IT-Verfahren nicht eingesetzt wird, sind die vorstehenden Bestimmungen analog anzuwenden und darüber hinaus gelten die Bestimmungen der Anlage 2 zu VV Nr. 10.2 zu §§ 70 bis 80 LHO.

5.8 **Änderung von Verträgen, Vergleiche und Veränderung von Ansprüchen**

§§ 58 und 59 LHO einschließlich VV

Die Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben, die Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 LHO). Im Einzelfall kann es wirtschaftlich oder notwendig sein, Verträge zum Nachteil des Landes zu ändern, Vergleiche abzu-

schließen oder auf Einnahmen bei Fälligkeit (Stundung) oder ganz (Erlass) zu verzichten. Die Voraussetzungen sind - sofern Spezialvorschriften nicht vorgehen -, in §§ 58 und 59 LHO geregelt.

5.8.1 Änderung von Verträgen, Vergleiche

§ 58 LHO einschließlich VV,

Erlass des Finanzministeriums über Sonderregelungen zu den VV zu §§ 58 und 59 LHO vom 3. August 2005 (AmtsBl. M-V S. 951)

5.8.1.1 Änderung von Verträgen

Die Aufhebung oder Änderung von Verträgen zum Nachteil des Landes durch den zuständigen Minister ist in besonders begründeten Fällen möglich.

- Die Frage, ob ein Nachteil des Landes vorliegt, ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu entscheiden.
- Ein besonders begründeter Ausnahmefall kann vorliegen, wenn die vertragsmäßige Erfüllung infolge unvorhersehbarer Ereignisse zu einer unverschuldeten Existenzgefährdung für den Vertragspartner führen würde und die Gesamtumstände nicht ein Festhalten am Verträge gebieten (ohne Rechtsanspruch des Vertragspartners).
- Stundung und Erlass kommen nicht in Frage.

Die Zuständigkeit liegt beim zuständigen Ministerium. Die Einwilligung des Finanzministeriums ist erforderlich, soweit der Nachteil oberhalb einer in den VV bzw. in speziellen Erlassen bestimmten Betragsgrenze liegt.

5.8.1.2 Vergleiche

Vergleiche sind möglich, wenn dies für das Land zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

Ein Vergleich ist eine gerichtliche oder außergerichtliche Vereinbarung, die einen Streit oder die Ungewissheit über ein Rechtsverhältnis im Wege des gegenseitigen Nachgebens beseitigt (oft angewendet bei Streitigkeiten im Arbeitsrecht). Der Ungewissheit über ein Rechtsverhältnis steht es gleich, wenn die Verwirklichung eines Anspruchs unsicher ist (§ 779 BGB). Die Zuständigkeit liegt bei den einzelnen Ministerien.

Eine Einwilligung des Finanzministeriums zu Vergleichen bedarf es dann, wenn dadurch der Landeshaushalt um mehr als eine in den VV bzw. speziellen Erlassen

bestimmten Betragsgrenze belastet wird oder über- oder außerplanmäßige Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen entstehen.

Probleme: finanzielle Auswirkungen,
einheitliches Vorgehen der Landesverwaltung

Falls der Kasse eine Annahmeanordnung oder Auszahlungsanordnung vorliegt, ist in Fällen von Änderungen eine Information an die Kasse erforderlich (vgl. Änderungsanordnung).

5.8.1.3 Durchführung von Verbraucherinsolvenzverfahren

Für die Durchführung von Verbraucherinsolvenzverfahren gibt es Regelungen in den VV zu § 58 LHO (Delegation der Befugnis zum Abschluss von Vergleichen allgemein auf die Landeszentralkasse).

5.8.2 Veränderung von Ansprüchen

§ 59 LHO einschließlich VV,

Erlass des Finanzministeriums über Sonderregelungen zu den VV zu §§ 58 und 59 LHO vom 3. August 2005 (AmtsBl. M-V S. 951)

5.8.2.1 Stundung

§ 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO

Begriff:

Stundung ist das Hinausschieben der Fälligkeit durch Vertrag oder Verwaltungsakt, nur auf Antrag des Schuldners,

Voraussetzungen:

Die sofortige Einziehung muss für den Anspruchsgegner eine erhebliche Härte bedeuten und der Anspruch darf durch die Stundung nicht gefährdet werden. Eine erhebliche Härte für den Anspruchsgegner ist dann anzunehmen, wenn er sich aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Verhältnisse vorübergehend in ernsthaften Zahlungsschwierigkeiten befindet oder im Falle der sofortigen Einziehung in diese geraten würde.

Im Ergebnis ist die Stundung eine Kreditgewährung an den Schuldner. Daher sind in der Regel zu vereinbaren:

- Teilzahlungen (sofortige Fälligkeit des Restbetrags bei Verzug),
- Verzinsung,
- Sicherheitsleistungen.

Zuständigkeit:

Die Entscheidung über den Stundungsantrag trifft das zuständige Ministerium, die Einwilligung des Finanzministeriums ist erforderlich in Fällen von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung (Betragsgrenzen in VV Nr. 1.6 zu § 59 LHO).

Maßnahmen:

- Verwaltungsakt oder Vertrag mit Stundungsregelung,
- Information der Kasse über Stundung und Stundungsbedingungen (Fälligkeit, Teilzahlungen, Zinsen) , soweit über den fälligen Anspruch bereits eine Annahmeanordnung erteilt worden ist.

5.8.2.2 Niederschlagung

§ 59 Abs. 1 Nr. 2 LHO

Begriff:

Niederschlagung ist der Verzicht auf die Beitreibung, wenn die Einziehung keinen Erfolg hat oder die Kosten der Einziehung in keinem Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen. Bei der Niederschlagung handelt es sich um eine verwaltungsinterne Maßnahme und es bedarf keines Antrags.

Arten:

- befristete Niederschlagung bei vorübergehender Erfolglosigkeit der Einziehung,
- unbefristete Niederschlagung bei dauernder Erfolglosigkeit der Einziehung (z. B. Tod, Konkurs, Auswanderung des Schuldners). Durch die Niederschlagung erlischt der Anspruch nicht; die weitere Rechtsverfolgung wird daher nicht ausgeschlossen. Eine Mitteilung an den Anspruchsgegner ist nicht erforderlich. Wird dennoch eine Mitteilung gegeben, so ist darin das Recht vorzubehalten, den Anspruch später erneut geltend zu machen.

Zuständigkeit:

Die Entscheidung trifft das zuständige Ministerium, die Einwilligung des Finanzministeriums ist in Fällen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung erforderlich (Betragsgrenzen s. VV Nr. 2.3 und 2.4 zu § 59 LHO).

Maßnahmen:

- Information der Kasse ,
- Überprüfung der Schuldner,
- unter Umständen Unterbrechung der Verjährung.

Das Finanzministerium kann abweichend von den Vorschriften Sonderregelungen zulassen. Es kann insbesondere zulassen, dass das zuständige Ministerium Niederschlagungsbefugnisse auf die Kasse überträgt, die mit der Einziehung von Ansprüchen beauftragt ist.

5.8.2.3 Erlass

§ 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO

Begriff:

Erlass ist der Verzicht auf einen fälligen Anspruch durch Vertrag oder Verwaltungsakt, in der Regel auf Antrag des Schuldners.

Voraussetzung:

Die Einziehung muss für den Anspruchsgegner eine besondere Härte bedeuten (z. B. unverschuldete wirtschaftliche Notlage und Existenzgefährdung).

Zuständigkeit:

Sie liegt beim zuständigen Ministerium, die Einwilligung des Finanzministeriums ist in Fällen von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung notwendig (Betragsgrenzen VV Nr. 3.5 zu § 59 LHO). Im Rahmen der Rechnungsprüfung festgestellte Ansprüche können nur nach Anhörung des Landesrechnungshofs erlassen werden. Dieser kann auf die Anhörung verzichten.

Maßnahmen:

- Information der Kasse, falls für den Anspruch eine Annahmeanordnung erteilt worden ist.
- In einer Übersicht zur Haushaltsrechnung sind die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen darzustellen (s. § 85 LHO).

In manchen Fällen ist die Kombination von Stundung und Teilerlass möglich.

5.8.2.4 Behandlung von Kleinbeträgen

Anlage zu VV Nr. 2.6 zu § 59 LHO

Einen besonderen Fall der Niederschlagung von Einnahmen wie auch des Verzichts auf Auszahlungen des Landes regelt eine Anlage zu VV Nr. 2.6 zu § 59 mit der Überschrift „Kleinbeträge“. Hier geht es um die Anordnung von Einnahmen, deren Mahnung und Vollstreckung sowie um die Auszahlung von Beträgen, bei denen der erforderliche Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zur Höhe der Beträge steht. So soll z. B. grundsätzlich von der Anforderung und der Mahnung von Beträgen unter 5,00 Euro (bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Falle von Gegenseitigkeit, bei Sondervermögen des Landes Beträge unter 25,00 Euro) abgesehen werden. Ebenfalls sind Auszahlungen unter 5,00 Euro nur anzuordnen, wenn der Empfangsberechtigte die Auszahlung ausdrücklich verlangt. Weitere Regelungen sind in der Anlage zu VV Nr. 2.6 zu § 59 LHO enthalten. Die Betragsgrenzen wurden in der Vergangenheit den wirtschaftlichen Entwicklungen angepasst. Dies kann auch für die Zukunft erwartet werden.

Ausnahmen: Die Kleinbetragsregelungen finden insbesondere keine Anwendung auf Geldstrafen, Geldbußen und Zahlungen mit strafähnlichem Charakter und auf sonstige Kleinbeträge, deren Festsetzung, Erhebung und Einziehung geboten ist. Das gleiche gilt, wenn Anspruchsgegner die Kleinbetragsregelungen ausnutzen.

5.8.2.5 Übertragung der Befugnis für Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse
VV Nr. 6 zu § 59 LHO regelt die Übertragung der Befugnis und auch die Überwachung auf die Landeszentralkasse.

5.9 Landeszentralkasse, Kassen und Zahlstellen

5.9.1 Organisation der Landeszentralkasse, Kassen und Zahlstellen

Für die kassenmäßige Abwicklung des Landeshaushalts wurde die Landeszentralkasse Mecklenburg-Vorpommern mit Sitz in Schwerin und den Außenstellen in Greifswald, Neubrandenburg und Rostock eingerichtet. Daneben können im Einvernehmen in dem Finanzministerium Kassen bei Landesbetrieben eingerichtet werden. Weiterhin nehmen die Finanzkassen die Kassenaufgaben der Finanzämter wahr. Die Landeszentralkasse ist nach dem Grundsatz der Einheitskasse aufgebaut, d.h. sie nimmt die Kassenaufgaben für alle anordnenden Dienststellen des Landes wahr.

Für den Barzahlungsverkehr und für Einzahlungen mittels Scheck und elektronischer Kartenzahlverfahren können bei den Dienststellen mit Einwilligung des Finanzministeriums Zahlstellen einrichtet werden. Außerhalb von Zahlstellen können Bedienstete des Landes ermächtigt werden, Bargeld entgegenzunehmen. Die Landeszentralkasse nimmt die Aufgaben der Vollstreckungsbehörde im Rahmen der ihr gesondert übertragenen Aufgaben wahr.

5.9.2 Aufgaben der Landeszentralkasse

Ihre Aufgaben sind:

- die Entgegennahme und die Leistung von Zahlungen,
- die Entgegennahme, Verwaltung und Auslieferung von Wertgegenständen,
- die Aufzeichnung aller kassenmäßigen Vorgänge,
- die Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben,
- die Einziehung der Einnahmen,
- die Verwaltung der Kassenmittel,
- die Versorgung der Zahlstellen mit Zahlstellenbestandsverstärkung und die Entgegennahme der Ablieferung der Zahlstellen,
- die Wahrnehmung der Aufgaben der Hinterlegungskasse (diese Aufgabe wird wahrgenommen von der Außenstelle Neubrandenburg),
- die Wahrnehmung der Aufgaben der Vollstreckungsbehörde im Rahmen der ihr gesondert übertragenen Aufgaben.

6. Haushaltsrechnung, Rechnungsprüfung und Entlastung

6.1 Haushaltsrechnung

6.1.1 Rechtsvorschriften

Artikel 67 Verf. M-V,

§§ 80 bis 87 LHO einschließlich VV,

Rechnungslegungs-Runderlass des Finanzministeriums über die Aufstellung der Haushaltsrechnung

6.1.2 Aufgaben der Haushaltsrechnung

Nach Artikel 67 Verf. M-V hat der Finanzminister dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen. Gleiches gilt für das Vermögen und die Schulden des Landes. Wichtigster Gegenstand der Haushaltsrechnung ist ein Vergleich von Haushalts-Soll und Haushalts-Ist (Soll-Ist-Vergleich) als Grundlage für die Prüfung des LRH und die anschließende Entlastung durch den Landtag. Dazu kommen nach § 85 LHO verschiedene Übersichten (z. B. über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihrer Begründung), die dem Landtag und dem Landesrechnungshof zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen sind. Hinzu kommen zahlreiche Übersichten, deren Inhalte für die Rechnungslegung benötigt werden und zum Teil in den nach § 84 LHO geforderten Abschlussbericht einfließen.

6.1.3 Arten der Rechnung

Der eigentliche Abschluss besteht aus verschiedenen Rechnungen.

Kassenabschluss:

- (§ 82 LHO)
- Einzelrechnung für die Einnahmen und Ausgaben,
 - Gesamtrechnung.

Haushaltsabschluss:

- (§ 83 LHO)
- Einzelrechnung für die Einnahmen und Ausgaben, Reste und Verpflichtungsermächtigungen
 - Gesamtrechnung.

Hinzu kommen die oben erwähnten Übersichten und Anlagen.

6.1.4 Ablauf der Abschlussarbeiten

- Festsetzung des Termins für den **Abschluss der Bücher** durch das Finanzministerium nach § 76 LHO,
- Aufstellung der Kassenrechnung,
- Bildung und Übertragung von Haushaltsresten,
- Aufstellung der Haushaltsrechnung.

Auf die Darstellung der einzelnen Schritte in den Mittel bewirtschaftenden Dienststellen, der Kasse, den Haushaltsreferaten der Ressorts und der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums wird in diesem Leitfaden verzichtet. Wesentlich ist, dass die Kasse alle Einnahmen und Ausgaben nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung (Titelbuch) gebucht hat und durch deren Abschluss die für die Restebildung und Haushaltsrechnung notwendigen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben liefert.

6.1.5 Gliederung der Haushaltsrechnung

Die Gliederung der Haushaltsrechnung regelt § 81 LHO. Eine modellhafte Darstellung verschiedener haushaltsrechtlicher Fälle folgt auf der nächsten Seite. In die Spalte 1 gehört eigentlich die Titelnummer und in die Spalte 2 die Zweckbestimmung. Statt dessen wurden hier neun Fälle dargestellt und in Spalte 2 kurz charakterisiert.

Modellhafte Darstellung unterschiedlicher Fallgestaltungen in der Haushaltsrechnung

Nr.	Bezeichnung Zweckbestimmung	Ist	Rest Rechnungsjahr	Gesamt-Ist (Spalten 3 + 4)	Soll	Rest Vorjahr	Gesamt-Soll (Spalten 6 + 7)	Mehr-/Minderbetrag Sp. 5 – Sp. 8	üpl./apl. Ausgaben/ Vorgriffe gem. § 37 LHO	Erläuterungen (Ziffer im Leitfaden)
		EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Der Regelfall einer Einnahme oder Ausgabe	90.000	–	90.000	100.000	–	100.000	-10.000		
2.	Außerplanmäßige Einnahme	20.000	–	20.000		–	–	+20.000		Ziff. 4.1.2
3.	Überplanmäßige Ausgabe	120.000	–	120.000	100.000	–	100.000	+20.000	20.000	Ziff. 4.1.2 u. 5.6.6
4.	Deckungsfähigkeit Titel A Titel B	120.000 180.000	–	120.000 180.000	+ 20.000 100.000 200.000 -20.000	– –	120.000 180.000	+0 –0		Ziff. 4.3.4.1
5.	Haushaltseinnahmerest (bei Einzeldeckung und Vorfinanzierung von Ausgaben im Falle rechtsverbindlicher Zusage)	600.000	200.000	800.000	800.000	–	800.000			Ziff. 4.5.4
6.	Haushaltsausgaberest 2001 (2002)	80.000	20.000	100.000	100.000 (100.000)	– (20.000)	100.000 (120.000)	–		Ziff. 4.4.4
7.	Haushaltsvorgriff 2001 (2002)	800.000	-200.000	600.000	600.000 (600.000)	– – 200.000	600.000 (400.000)	–	V 200.00	Ziff. 4.4.4 u. 5.6.7
8.	Einzeldeckung – ohne Komplementär- mittel – mit 100 % Komplementär- mitteln des LandesA	80.000 80.000 80.000 160.000	– – –	80.000 80.000 80.000 60.000	100.000 100.000 100.000 200.000	– – –	100.000 100.000 100.000 200.000	-20.000 -20.000 -20.000 -40.000		Ziff. 4.5.4 Ziff. 4.5.4
9.	Sollverstärkung durch Nachtrag oder Verstärkungsmittel	138.000	–	138.000	100.000 40.000 140.000	–	140.000	-2.000		Ziff. 5.6.5 und 5.6.8

Anmerkungen:

Diese Beispiele lassen sich auch kombinieren, z. B. Einzeldeckung und Haushaltsreste u.a.m. Weitere Beispiele für die Restebildung finden sich im Erlass des Finanzministeriums für die Bildung von Haushaltsresten. Die Anwendung des Nettoprinzips ist grundsätzlich in der Haushaltsrechnung nicht erkennbar. Das Gleiche gilt für sog. „verdeckte“ Haushaltsüberschreitungen.

6.1.6 Gesamtrechnung

Anschließend wird die Gesamtrechnung erstellt. In ihr werden die Gesamteinnahmen (Ist-Einnahmen) und die Gesamtausgaben (Ist-Ausgaben) gegenübergestellt und somit das Abschlussergebnis - Überschuss oder Fehlbetrag - festgestellt. Die Behandlung eines Überschusses oder Fehlbetrags ist in § 25 LHO geregelt (s. Ziff. 4.7).

6.2 Rechnungsprüfung

Das Etatrecht des Parlaments umfasst nicht nur das Recht, den Haushaltsplan zu beschließen, sondern nach Abschluss des Haushaltsjahres das Ergebnis der Wirtschaftsführung von Regierung und Verwaltung zu kontrollieren. Daher muss die Regierung dem Parlament Rechnung legen und um Entlastung für ihre Wirtschaftsführung als jährlichen Vertrauensbeweis ersuchen. Das Parlament kann diese Entlastung aber nur aussprechen, wenn die Wirtschaftsführung und Haushaltsrechnung zuvor gründlich geprüft worden sind. Das ist die wichtigste Aufgabe des Landesrechnungshofs.

6.2.1 Rechtsvorschriften

Artikel 68 Verf. M-V,
Landesrechnungshofgesetz (LRHG),
§§ 88 bis 104 LHO einschließlich VV

6.2.2 Rechtsstellung und Organisation des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof ist keine selbständige vierte Gewalt des Staates, sondern steht in einem Spannungsverhältnis zwischen Legislative und Exekutive. Er ist nach Artikel 68 Verf. M-V eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Er ist Organ der Finanzkontrolle und unterstützt Landtag und Landesregierung.

Der Landesrechnungshof besteht aus

- dem Präsidenten,
- dem Vizepräsidenten und
- weiteren Mitgliedern.

Diese bilden den Senat als Entscheidungsträger des LRH. Präsident und Vizepräsident werden vom Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, mindestens der Mehrheit der Mitglieder (absolute Mehrheit) auf die Dauer von 9 Jahren gewählt und vom Ministerpräsidenten ernannt (Artikel 68

Abs. 2 Verf. M-V). Zum Landesrechnungshof gehören ferner die erforderlichen Prüfungsbeamten des höheren und gehobenen Dienstes sowie weitere Mitarbeiter. Sitz des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern ist Neubrandenburg.

6.2.3 Aufgaben des LRH

Nach Artikel 68 Verf. M-V und §§ 88 ff. LHO hat der Rechnungshof folgende Aufgaben:

- Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung
 - des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe,
 - von Stellen außerhalb der Verwaltung, die Teile des Haushaltsplans ausführen oder Ersatz von Aufwendungen erhalten, Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes verwalten oder Zuwendungen erhalten,
 - bei der Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist,
 - von kommunalen Körperschaften und den übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.
- Beratung des Landtags, der Landesregierung und einzelner Ministerien,
- gutachterliche Tätigkeit auf Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung über Fragen, deren Beantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung sind,
- Sonderprüfungen auf Ersuchen des Landtags.

6.2.4 Auskunftspflicht, Unterrichtung und Anhörung des LRH

Unterlagen, die der Landesrechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm zu übersenden bzw. vorzulegen sowie die erbetenen Auskünfte zu erteilen (§ 95 LHO).

Der Landesrechnungshof ist nach § 102 der LHO über wesentliche dort aufgezählte Maßnahmen der Verwaltung von finanzieller Bedeutung zu unterrichten. Nach § 103 LHO ist er außerdem vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der LHO zu hören.

6.2.5 Prüfungsergebnisse

Der Landesrechnungshof übermittelt jährlich das Ergebnis seiner Prüfung gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung (§ 96 LHO).

6.3 Entlastung der Regierung durch das Parlament

Die Entlastung der Regierung und Verwaltung erfolgt auf der Grundlage der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie des Jahresberichts des LRH. Die Entlastung bedeutet, dass das Parlament als Inhaber der Budgethoheit den rechtmäßigen Vollzug des Haushaltsplans durch die Regierung und Verwaltung bestätigt. Eine eventuelle Regresspflicht von Regierungsmitgliedern oder Mitarbeitern der Verwaltung im Einzelfall schließt diese Entlastung nicht aus.

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HRL	Haushaltstechnische Richtlinien
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VV-HS	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung

Stichwortverzeichnis

(Die Fundstellen beziehen sich auf die Gliederungsnummern im Leitfaden. Die Stichworte sind im Text jeweils fett gedruckt.)

A

Abschluss der Bücher	6.1.3, 6.1.4
Abwendung einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr.....	5.6.9
Alternative Verfahren.....	4.3.5.3
Änderung von Verträgen	5.8.1.1
Anlagen zum Haushaltsplan.....	3.3
Anordnungsbefugnis	5.7.1
Aufgaben der Haushaltsrechnung.....	6.1.2
Aufstellung des Haushaltsplans	3.5
Aufstellungserlass	3.5
Ausgabereste	4.4.4
Außerplanmäßige Ausgaben.....	4.1.2, 5.6.7
Außerplanmäßige Einnahmen.....	4.1.2

B

Baumaßnahmen.....	4.1.4, 5.6.10
Beauftragter für den Haushalt	5.3
Betriebsmittel.....	5.2
Bewirtschaftungserlass	3.5, 5.1
Bruttoprinzip, vgl. Haushaltsgrundsätze.....	4.2
Budgetinitiative	3.2

D

Deckungsfähigkeit.....	4.3.4.1
Doppelveranschlagung, Verbot der -.....	4.3.2
durchlaufende Gelder.....	4.1.5.5

E

Einheitsprinzip, vgl. Haushaltsgrundsätze.....	4.1
--	-----

Einnahmereste	4.4.4
Einzeldeckung	4.5.4
Einzelplan	3.3
Einzelrechnung (Haushaltsrechnung)	6.1.3
Entlastung	6.3
Erlass von Forderungen	5.8.2.3
Erläuterungen	4.3.2

F

Fälligkeitsprinzip, vgl. Haushaltsgrundsätze	4.1
Fehlbetrag	4.7.3.3
Festtitel	3.4
funktionelle Gliederung des Haushaltsplans	3.3
Funktionen des Haushaltsplans	3.1.2
Funktionenübersicht	3.3, 3.4

G

Gesamtdeckungsprinzip, vgl. Haushaltsgrundsätze	4.5
Gesamtrechnung (Haushaltsrechnung)	6.1.3, 6.1.6
Gliederung des Haushaltsplans	3.3
Globaltitel	4.3.4.2
Gruppe, Obergruppe, Hauptgruppe	3.4
Gruppierungsplan	3.4

H

Hauptgruppe	3.4
Haushaltsausgleich, vgl. Haushaltsgrundsätze	4.7
Haushaltsgesetz	3.5
Haushaltsgrundsätze	4
Haushaltsjahr	4.4
Haushaltskreislauf	3.2
Haushaltsplan	3
Haushaltsrechnung	6.1
Haushaltsreste	4.4.4
Haushaltssystematik	3.3, 3.4

Haushaltstechnische Richtlinien (HRL)	3.5
Haushaltsüberschreitungen.....	4.8
Haushaltsüberwachungsliste.....	5.5
Haushaltsvorgriff	4.4.4

I

Interne Verrechnungen.....	4.1.5.1
----------------------------	---------

J

Juristische Personen des öffentlichen Rechts.....	4.1.5.4
---	---------

K

Kapitel	3.3
Kassenanordnungen	5.7
Kleinbeträge	5.8.2.4
Kreislauf der Volkswirtschaft	1

L

Landesbetriebe.....	4.1.5.2
Landeszentalkasse	5.9
Leertitel.....	4.1.4

M

Maßnahmegruppen	3.4
Mittelfristige Finanzplanung.....	3.6
Mittelzuweisung.....	5.4

N

Nachtragshaushalt	5.6.8
Nettoprinzip	4.2.4
Niederschlagung	5.8.2.2
Notbewilligungsrecht	5.6.7

O

Obergruppe	3.4
------------------	-----

Ordnungsziffern..... 3.4

P

Planstellen..... 3.3, 4.3.5.2

R

Rechnungsprüfung 6.2

Rechtsvorschriften..... 2

Rechtswirkungen des Haushaltsplans 3.1.3

Ressortprinzip 3.3

S

Sachliche Bindung, vgl. Haushaltsgrundsätze 4.3

Sammeltitel..... 4.3.4.2

Sondervermögen..... 4.1.5.3

Sondervermögen Betrieb für Bau und Liegenschaften (BBL M-V)..... 4.1.5.3

Sperren..... 5.2

Stundung..... 5.8.2.1

T

Titel..... 3.3, 3.4

U

Überplanmäßige Ausgaben..... 4.1.2, 5.6.7

Überplanmäßige Einnahmen..... 4.1.2

Überschuss 4.7.3.3

Übertragbarkeit..... 4.4.4

Überwachung der Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und
Planstellen/andere Stellen als Planstellen 5.5

Umsetzung von Mitteln und Planstellen 5.4

Umwandlungsvermerke..... 4.3.5.2

V

Veränderung von Ansprüchen..... 5.8.2

Vergleiche 5.8.1.2

Verpflichtungsermächtigungen.....	4.1.2
Verstärkungsmittel.....	5.6.6
Verwahrungen.....	4.3.2
Volkswirtschaftliches Kreislaufmodell.....	1
Vollständigkeitsprinzip, vgl. Haushaltsgrundsätze	4.1
Voranschläge	3.5
Vorläufige Haushaltsführung	3.5
Vorschüsse.....	4.3.2

W

Wegfall- und Umwandlungsvermerke	4.3.5.2
Wirtschaftlichkeitsprinzip, vgl. Haushaltsgrundsätze.....	4.6
Wirtschaftspläne der Landesbetriebe.....	4.1.5.2

Z

Zeitliche Bindung, vgl. Haushaltsgrundsätze	4.4
Zuwendungen.....	4.3.5.1
Zweckgebundene Einnahmen.....	4.5.4