

## Artikel 89 VvB - vorläufige Haushaltswirtschaft in 2022

### Hinweise für die BfdH

#### Vorbemerkung:

Art. 89 VvB regelt das sogenannte Nothaushaltsrecht des Senats. Es eröffnet die Möglichkeit, die Haushaltswirtschaft – provisorisch – für den Fall fortzuführen, dass zu Beginn eines Haushaltsjahres noch kein durch das Abgeordnetenhaus festgestellter Haushaltsplan als Grundlage der Haushaltsführung vorliegt.

Art. 89 VvB ermächtigt den Senat zudem, während der etatlosen Zeit vorläufige Regelungen zu treffen, damit die unbedingt notwendigen Ausgaben geleistet werden können, um

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

Ausgaben dürfen folglich nur geleistet werden, wenn sie einem der genannten Zwecke dienen und zugleich unbedingt notwendig sind. Letzteres bedeutet, dass sie zeitlich unaufschiebbar sein müssen und mit der zu Ausgaben führenden Maßnahme nicht bis zur Verabschiedung des Haushalts gewartet werden kann. Dabei sind mit Blick auf die besondere Bedeutung des Budgetrechts des Gesetzgebers der vorläufigen Haushaltsführung des Senats gem. Art. 89 VvB besonders enge Grenzen gesetzt. Denn Art. 89 VvB ist eine subsidiäre Ausnahmvorschrift zu Art. 85 Abs. 1 VvB, der dem Gesetzgeber die alleinige Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz gibt. Durch die Beschränkungen bei der vorläufigen Haushaltsführung in Art. 89 Abs. 1 VvB soll eine Präjudizierung des Haushaltsgesetzgebers vermieden werden (Verwalten des Status Quo). Demzufolge sind neue Planungen und neue Aufgaben von der vorläufigen Haushaltswirtschaft grundsätzlich nicht gedeckt. Der Maßstab ist an jede Maßnahme anzulegen, die mit Ausgaben zu lasten des Berliner Haushalts verbunden ist. Der Senat hat bei seinen Entscheidungen kein freies Ermessen, sondern darf nur die Maßnahmen einleiten, die den genannten Zwecken dienen und unbedingt erforderlich, als unaufschiebbar sind. Er ist verpflichtet, in jedem Einzelfall das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu prüfen.<sup>1</sup>

Von der Senatsverwaltung für Finanzen liegt das Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2022 noch nicht vor, es wird voraussichtlich erst zum Jahresende 2021 erscheinen.

In Vorbereitung der Haushaltswirtschaft 2022 geben wir Ihnen mit diesem Schreiben vorbehaltlich der noch ausstehenden Ausführungen im HWR 2022 (der SenFin und ggf. ergänzt durch ein bezirksinternes ergänzendes HWR) ein paar Hinweise, die Ihnen bei den bevorstehenden Entscheidungen helfen könnten.

Als Grundlage verwendet werden im Wesentlichen vorgenanntes Gutachten des Wissenschaftli-

---

<sup>1</sup> „Gutachten zur Durchführung bestimmter Maßnahmen während der vorläufigen Haushaltswirtschaft und zu den Einflussmöglichkeiten des Abgeordnetenhauses“, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, November 2003

chen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses (WPD) sowie das Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2012 der Senatsverwaltung für Finanzen (HWR 2012), die den analogen Fall vor Beschluss zum Haushaltsgesetz 2012/13 geregelt hat.

Nachfolgende Hinweise enthalten dabei keine Ausführungen zum Umgang mit Stellenbesetzungen und der Bewirtschaftung des Personalhaushalts. Hierzu wird verwiesen auf die Mails von PS L v. 01.11., 15.11 und 18.11.2021.

Darüber hinaus kann nicht jeder Einzelfall und jede denkbare Fallkonstellation beleuchtet werden.

### **Allgemeine Hinweise:**

- Über die Zulässigkeit von Ausgaben gem. Art. 89 VvB entscheidet die jeweils für die Bewirtschaftung zuständige Dienstkraft im Einvernehmen mit dem BfdH in jedem Einzelfall anhand der konkreten Umstände. Die Entscheidungen sind zu dokumentieren und müssen gegenüber etwaiger Beanstandungen des Rechnungshofes selbst verantwortet werden.
- Die wesentliche Zielsetzung des Art. 89 VvB ist, dass grundsätzlich keine neuen Maßnahmen (Baumaßnahmen, Programme, Förderungen, Leistungserweiterungen u.ä.) begonnen oder diesbezügliche Verpflichtungen eingegangen werden dürfen. Bestehen Zweifel, ob für das Eingehen von Verpflichtungen oder die Leistung von Ausgaben die Voraussetzungen des Art. 89 VvB vorliegen, sind entsprechende Maßnahmen zurückzustellen. Dies gilt für alle Ausgaben, die das Budgetrecht des Parlaments präjudizieren könnten. Von der verfassungsrechtlich vorgegebenen Beschränkung auf die Leistung der nur unbedingt notwendigen Ausgaben sind keine Maßnahmen oder Bereiche ausgenommen. Die Verfassungsbestimmung lässt auch keine Ausnahmen zu. Unaufschiebbar Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bzw. -vermeidung, zur Schadensvermeidung bzw. -reduzierung (einschl. Billigkeitsleistungen, Vergleiche) u.ä. gehören zu den unbedingt notwendigen Ausgaben.
- Leistung von Ausgaben bedeutet jede Verfügung über Haushaltsmittel bzw. jede Inangriffnahme von Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben führen oder führen können, so dass bereits das Eingehen von Verpflichtungen nur unter den Voraussetzungen des Art. 89 VvB zulässig ist. Dies gilt z.B. auch für Ausschreibungen nach § 55 und 55a LHO. Art. 89 VvB ermächtigt nicht dazu, Verpflichtungen einzugehen, die in künftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen könnten.
- Da in der Übergangszeit keine Haushaltsansätze existieren, kommen „Ansatzverstärkungen“ nicht in Betracht. Zudem ist zu beachten, dass für das bereits zur Buchung freigegebene Haushaltsjahr 2022 in Profiskal wegen des noch nicht beschlossenen Haushaltsgesetzes keine Ansätze hinterlegt sind. Über die für die OE real vorgesehenen Ansätze muss zudem noch das BA und die BVV entscheiden. Die OE müssen für die von Ihnen als zulässig erachteten Ausgaben eine eigene Mittelkontrolle organisieren. Desweiteren sollten im Verlaufe des 1. Halbjahres 2022 höchstens 50% der voraussichtlichen Ansätze vor Basiskorrektur gem. HH-Planentwurf 2022/23, Stand Chefgespräche gebunden werden.
- Unter dem Begriff Einrichtungen im Sinne des Art. 89 VvB<sup>2</sup> fallen Behörden im weiteren Sinne, aber auch Institute, Bauanlagen oder Gerätelager, soweit letzteres zu den personellen und sächlichen Verwaltungsmitteln gehören. Die Einrichtungen müssen nicht zwangsläufig zur Landesverwaltung gehören. Maßgeblich ist vielmehr, dass das Land organisatorisch und finanziell über den Bestand der Einrichtungen (mit-)entscheidet. Zu den Einrichtungen können daher auch Stellen im Sinne des § 26 LHO gerechnet werden, Sondervermögen und Zuwendungsempfänger mit institutioneller Förderung. Zuwendungen, die der Projektförderung dienen, dienen entsprechend nicht der Aufrechterhaltung von Einrichtungen.
- Dem Erhalt bestehender Einrichtungen dient idR nur das Kernangebot (z.B. die Ausstellung in einer bezirklichen Galerie oder das bezirkliche Personal in einer JFE). Zusatzangebote (wie

---

2 gem. Gutachten des WPD

z.B. zusätzliche Veranstaltungen in einer Galerie oder Angebote durch Honorarkräfte in einer JFE) dienen dann nicht mehr der Erhaltung der Einrichtung.

- Gesetzliche Aufgaben stellen alle Entscheidungen des Gesetzgebers dar, bei denen zwar das „ob“ von Maßnahmen, aber noch nicht ihr Umfang oder die Höhe festgelegt und diese Detaillierung dem Haushaltsgesetzgeber oder besonderen Aufgabenplanungen überlassen worden ist. Der Umfang und die Höhe der zulässigen Ausgaben ist dann im Rahmen der Prüfung zur Einhaltung des Art. 89 VvB zu prüfen. Ferner gehören hierher alle gesetzlich beschlossenen Maßnahmen, bei denen die Exekutive ein Ermessen eingeräumt werden.<sup>3</sup>
- Rechtliche Verpflichtungen können sich aus einem Gesetz als Leistungs- oder Schadensersatzpflicht oder aus Rechtsgeschäften ergeben, die allerdings vor Beginn der haushaltslosen Zeit eingegangen worden sein müssen<sup>4</sup>.
- Für die Zeit einer vorläufigen Haushaltswirtschaft gilt: Baumaßnahmen können in der Phase der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach Maßgabe des Art. 89 Abs. 1 VvB weitergeführt werden, d.h. wenn sie spätestens bis zum 31.12.2021 begonnen wurden. Gem. Nr. 6.1.4 AV zu § 24 LHO beginnt die Ausführung einer Baumaßnahme mit dem Abschluss des ersten Bauvertrages. Vor dem 01.01.2022 noch nicht begonnene Maßnahmen können nur dann auf Grundlage des Art. 89 Abs. 1 VvB („die gesetzlichen Aufgaben und die rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen“) begonnen werden, wenn die rechtliche Verpflichtung zur Durchführung der Maßnahme nachgewiesen wird. Die Hürde hierfür ist sehr hoch, sie beinhaltet, dass die Rechtsverpflichtung nicht auch auf andere Weise oder später erfüllt werden kann. In Fällen der BSO muss der Nachweis durch den Schulträger erfolgen und durch die Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Familie bestätigt werden.<sup>5</sup>
- Die Verwendung von Bauvorbereitungsmitteln und damit auch die Beauftragung von Planungsleistungen dienen der Vorbereitung von Baumaßnahmen und sind daher in der vorl. HHW nicht zulässig.
- Gem. Gutachten des WPD und mit Bezug auf die Kommentierung zu Art. 89 VvB wird festgehalten, dass die Ermächtigung „Aufrechterhaltung der ordnungsgemäßen Tätigkeit der Verwaltung“ eine Generalklausel zu sein scheint, die schier schrankenlos sei. Eine Korrektur müsse daher durch eine besonders strenge Anwendung des Kriteriums der unbedingt notwendigen Ausgaben erfolgen. Aus der Entstehungsgeschichte der VvB wird zudem abgeleitet, dass die Ermächtigung sich auf alle diejenigen Fälle erstreckt, in denen sonst bei nicht rechtzeitiger Feststellung des Haushaltsplans dem Land Berlin schwerwiegende und nicht wieder rückgängig zu machende Nachteile entstehen würden.

## **Spezielle Hinweise**

### Zuwendungen

Die Erhaltung bestehender Einrichtungen ist im Rahmen des Art. 89 VvB gedeckt. Das gilt grundsätzlich auch, wenn das Bezirksamt diese nicht selbst betreibt, sondern einen Träger damit betraut hat. Der Begriff „Einrichtung“ ist nicht begrenzt auf ein Gebäude oder einen Raum, sondern im Sinne des geförderten Projektes zu verstehen. Eine Ausweitung des Projektumfangs ist aber nicht möglich. Diese kann nach Beschluss des Haushaltsgesetzes nachträglich bewilligt werden. In die Zuwendungsbescheide ist ein Haushaltsvorbehalt aufzunehmen. Die Förderung darf längstens für einen Zeitraum von 6 Monaten mit einem Sechstel der Summe auf der Grundlage des Budgets 2021 erteilt werden.

In die Zuwendungsbescheide ist unter Hinweis der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Vorbehalt aufzunehmen, dass der Bescheid insoweit widerrufen werden kann, falls Ausgaben

---

<sup>3</sup> Gem. Gutachten des WPD und unter Bezug zu Art. 111 GG

<sup>4</sup> Gem. Gutachten des WPD aus 2003

<sup>5</sup> Schreiben der SenFin vom 15.03.2021 von II LIP 7: Sonderrundschreiben Interimsmaßnahmen

nach dem festgestellten Haushaltsplan von Berlin oder aufgrund haushaltswirtschaftlicher Sperren nicht verfügbar sein sollten (Widerrufsvorbehalt nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 36 Abs. 2 Nr. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz).

Die Förderung neuer Projekte ist nicht zulässig.

Soweit mit der Zuweisung der Globalsumme die Zweckbestimmung der Mittel nach Art und Höhe durch die SenFin vorgegeben wurde (Zielbudget), kann auch die Zuwendung in Höhe maximal des hälftigen Budgets aus 2021 bewilligt werden (z.B. Psychiatrieentwicklungsprogramm).

Soweit die Bewilligung von Mitteln des Bundes oder der EU vom Einsatz ergänzender Finanzierung durch das Bezirksamt abhängig ist und die Verwendung der Mittel an eine Frist gebunden ist, können die dafür erforderlichen Mittel auch im Rahmen einer Zuwendung bereitgestellt werden.

Für die Ausreichung von Leistungsverträgen gelten die analogen Regeln wie für die Zuwendungsgewährung.

### Leitlinien

Für die Ausgabenfelder A01, A02 und A03 bestehen Leitlinienvorgaben. Im HWR 2012 war von SenFin festgestellt worden, dass diese Leitlinien Zielvorgaben des Senats darstellen, die als Mindeststandard zu erfüllen seien. Sie würden erfahrungsgemäß durch die Haushaltsberatungen bestätigt. Die Argumentation der SenFin ist auch im Jahre 2022 noch gültig. Daher wird empfohlen, auch für die Dauer der vorläufigen HHW 2022 die Bewirtschaftung auf die Einhaltung dieser Mindeststandards auszurichten.

### Honorarverträge

Honorarverträge dürfen grundsätzlich nicht abgeschlossen werden. Ausnahmen gelten, wenn rechtliche Verpflichtungen bestehen (z.B. an der Musikschule können bestehende oder fortzusetzende Schülerverträge zum Musikunterricht ohne Abschluss eines Honorarvertrages nicht erfüllt werden; wenn jedoch ein Schülervertrag gekündigt wird, darf ein neuer Vertrag mit einem/r Schüler:in auf der Nachrückerliste nicht abgeschlossen werden, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Honorarausgaben). Das Gleiche gilt grundsätzlich auch, wenn deswegen Kurse an der Volkshochschule abgesagt werden müssten. Auch hier gilt der Grundsatz: bestehende Verträge sind einzuhalten, die durch das beschlossene VHS-Programm eingegangen wurden. Ausnahmen wären ansonsten im Einzelfall nur noch denkbar, wenn ein substantieller Schaden für das Land Berlin nachweisbar ist.

### Leistung von Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen

Die Leistung von Ausgaben - auch „höheren“ oder „neuen“ Ausgaben - aus zweckgebundenen Einnahmen kann im Rahmen des Art. 89 VvB als zulässig angesehen werden, wenn mit der Entgegennahme eine rechtliche Verpflichtung zur zeitgleichen Leistung von Ausgaben verbunden ist und keine zusätzliche Finanzierungsbeitrag Berlins erfolgt oder begründet wird (inkl. Berücksichtigung von Folgekosten).

### Gesamtstädtische Zielvereinbarungen

Zwischen Senat und Bezirken sind auf Basis des Zukunftspakts Verwaltung gesamtstädtische Zielvereinbarungen abgeschlossen worden. Für das Haushaltsjahr 2022 betrifft dies die Zielvereinbarungen „Bäume“, „soziale Wohnhilfen“ und „Bürgerämter“. Es ist davon auszugehen, dass das Land auch in der vorläufigen Haushaltswirtschaft diese übergeordneten Zielstellungen weiterhin verfolgen will. Es wird empfohlen, die Bewirtschaftung der dazugehörigen Personal- und Sachmittel auf die Einhaltung dieser Zielvereinbarungen auszurichten.

Für die Zielvereinbarung Grünflächen wurden für 2022/23 keine zusätzlichen Mittel zugewiesen. Diese Zielvereinbarung gehört nicht in die Kategorie gesamtstädtische Zielvereinbarung. Vorgenannte Ausführungen gelten somit hier nicht. Bei der Bewirtschaftung der Mittel des Ausgabenfeldes vor allem A04 und A05 ist daher die unbedingte Notwendigkeit zur Vermeidung von Schäden nachzuweisen. Zierpflanzen auf Beete setzen wäre somit nicht möglich.

### Umsetzung Jugendfördergesetz, Familienfördergesetz

Die Bezirke haben zur Umsetzung von Fachstandards in vorgenannten Gesetzen zusätzliche Mittel erhalten. Es ist davon auszugehen, dass diese zweckgebundenen Zuweisungen weiterhin dem Willen des Abgeordnetenhauses entsprechen. Es wird empfohlen, die Bewirtschaftung der Mittel auf die Einhaltung der Ausgabenvorgaben auszurichten. Zur Begründung der Bedingungen des Artikels 89 VvB und der unbedingten Notwendigkeit könnte daher auch auf die Zielstellungen des Gesetzes zurückgegriffen werden.

### verfahrensunabhängige IKT (vua IKT) aus dem Einzelplan 25

Das Kapitel 2541 im Einzelplan 25, der natürlich ebenfalls der vor. HHW unterworfen ist, wird durch die SE FM im Auftrag der SenInnDS bewirtschaftet. Entscheidungen zur Zulässigkeit von Ausgaben werden demzufolge in der SE FM entschieden, ggf. im Einvernehmen mit der SenInnDS. Es ist davon auszugehen, dass im HWR 2022 der SenFin Bewirtschaftungshinweise zum EPI 25 enthalten sein werden.

### Investive Beschaffungen in der Obergruppe 81

Hier ist streng auf die unbedingte Notwendigkeit abzielen. Diese kann im Einzelfall bei Ersatzbeschaffungen gegeben sein, wenn z.B. das zu ersetzende Fahrzeug unbedingt notwendig und unwiederbringlich ausfallen würde. Ansonsten sind Neuanschaffungen in der vorläufigen HHW regelhaft nicht zulässig.

### Bewirtschaftungsausgaben/Anmietungen

Das Ausgabenfeld A08 wird regelhaft von der SE FM in Auftragswirtschaft bzw. im Einzelplan 38 durch das SGA bewirtschaftet. Entsprechend entscheiden die Verantwortlichen in diesen beiden OE über Ausgaben in der vorläufigen HHW. Dabei dienen natürlich die laufenden Ausgaben im Rahmen bestehender Verträge der Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs. Dagegen sind zusätzliche Ausgaben (z.B. Sonderreinigungen) bzw. Neuanmietungen besonders streng auf die Einhaltung der Bedingungen des Art. 89 VvB zu prüfen und eher nur in Ausnahmefällen möglich.

### Fortbildungen/Dienstreisen

Hier ist dezidiert auf die unbedingte Notwendigkeit abzielen. Diese kann im Ausnahmefall gegeben sein, bedarf aber einer besonders gründlichen Prüfung. Regelhaft sind Fortbildungen und Dienstreisen in der vorläufigen HHW nicht zulässig.

### Archive und Sammlungen

Es gibt gute Gründe, davon auszugehen, dass zeitanteilige Ausgaben (je 1/12 pro Monat) für Archive und Sammlungen in Bibliotheken der Erhaltung dieser Einrichtungen dienen. Für Ausgaben für Archive und Sammlungen im Bezirksmuseum kann dies im Einzelfall auch gelten. Es bedarf auf jeden Fall einer schlüssigen Begründung.

### Einnahmen

Auch in der vorläufigen Haushaltswirtschaft gem. Art. 89 VvB sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

gez.  
Fin L