



Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Kameralistik vs. Doppik

von Jürgen Kasek



DAKS e.V. ist von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Sachsen als Kommunalpolitische Bildungsvereinigung anerkannt. Sie wurde 1992 auf Anregung der Kommunalpolitischen Konferenz vom Oktober '91 in Bautzen gegründet. Ziel ist die „Förderung des demokratischen Staatswesens in weitsichtiger, ökologischer und sozialer Verantwortung. Die Vereinigung unterstützt alle an Kommunalpolitik interessierten Bürgerinnen und Bürger, Abgeordnete, Fraktionen und Bürgerinitiativen bei der Gestaltung einer bürgernahen Kommunalpolitik, welche der Verwirklichung von Menschenrechten, dem Schutz der natürlichen Umwelt und unmittelbaren Bürgerinteressen dient“ (*Auszug Satzung*).

Die konkrete Arbeit von DAKS besteht in Beratung und Schulung von Kommunalpolitikern und interessierten Bürgern mittels Seminaren, Vorträgen und Publikationen sowie in der Vernetzung von Kommunalpolitikern und Fachleuten mittels Tagungen und Vermittlung von Kontakten. DAKS e.V. ist Mitherausgeber der bundesweit erscheinenden Zeitschrift „AKP – Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik“.

Mitglied bei DAKS e.V. kann jede natürliche und juristische Person (Fraktionen, Vereine) werden, die die Ziele von DAKS unterstützt.

Auszug lieferbarer Publikationen (Erscheinungsjahr):

- „Bürgerbeteiligung aktiv“ (1998)
- „Internet für Alle - Ein Leitfaden für Einsteiger in die elektronische Kommunikation“ (2000)
- „Lebendige Bürgerdemokratie - Einmischung in die kommunale Politik in sächsischen Gemeinden und Kreisen“ (2000)
- „Erneuerbare Energien in Sachsen - Möglichkeiten und Perspektiven alternativer Energiegewinnung“ (2001)
- „Privatisierung öffentlicher Einrichtungen im Freistaat Sachsen“ (2003)
- „Start in die Wahlperiode - Handreichung für kommunale Räte“ (2004/2005)
- „Wege durch den Dschungel - Handbuch für sächsische Non-Profit-Projekte“ (ab 2004)
- „Gemeinschaftsschule vor Ort umsetzen“ (2005)
- „Gute Aktionen fallen nicht vom Himmel“ (2005)
- „Erneuerbare Energien in Kommunen“ (2005)
- „Tu was gegen Rechts - Was Kommunalos wissen sollten ...“ (2006)
- „Bürger machen Energie - Bürgerkraftwerke - ein Handlungsleitfaden“ (2006)
- „Sächsische Kommunalbibel - 292 Stichwörter zu Themen aus der kommunalen Demokratie und Verwaltung“ (2006)
- „Bleib Sauber! Korruptionsprävention und -bekämpfung“ (2007)

DAKS-Vorstand: Alexander Hoffmann (Chemnitz) · Jens Bitzka (Lauta) · Jens Hoffssommer (Dresden) · Thoralf Möhrlis (Riesa) · Wolfram Leuze, Katarina Kreffit (Leipzig) · **Geschäftsführer:** Norman Volger
Kontakt: „Die Alternative Kommunalpolitik Sachsens e.V.“ · Hohe Straße 58 · 04107 Leipzig · Tel: 0341 2195740
www.daksev.de · mail@daksev.de

Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Kameralistik vs. Doppik

Ausgangslage

Durch die Einführung eines neuen doppischen Haushalts- und Rechnungswesens in Verbindung mit dem produktorientierten Haushalt strebt die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder ausweislich ihres Beschlusses vom November 2003 bessere finanzielle und strategische Steuerungsmöglichkeiten an. Seither hat sich auf der Basis des IMK-Beschlusses eine kreative und zum Teil vielfältige Breite von Lösungsansätzen in den Ländern ergeben, die die Gesamtheit der Landeshaushaltsrechte für den kommunalen Bereich derzeit prägen.

Wo die Umsetzung bereits in der kommunalen Praxis erfolgte, entstand ein neuer Blick auf Vermögen, Schulden, kommunale Leistungen, den dazu erforderlichen Aufwand und strategische Schwerpunkte der Kommunen. Insgesamt wurde eine inhaltlich erweiterte und verbesserte Basis für politisch-fachliche Auseinandersetzungen und Entscheidungen geschaffen.

Mit der vorliegenden Broschüre wollen wir einen Einblick in das kommunale Haushaltswesen geben und dabei die Veränderungen zwischen dem kameralistischen und doppischen Buchungssystem deutlich machen. Der erste Teil wird sich daher kurz mit den rechtlichen Grundlagen auseinandersetzen und eine Einführung in die Thematik geben. Daran anschließend findet sich eine Darstellung des Vermögenshaushaltes und des Verwaltungshaushaltes. Bis schließlich im letzten Teil das kameralistische und das doppische Haushaltssystem gegenübergestellt werden.

Am Ende befinden sich noch eine Übersicht über die wichtigsten Begriffe im kommunalen Haushaltsrecht, sowie ein Auszug aus der sächsischen Gemeindeordnung mit den maßgeblichen Paragraphen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Rechtliche Grundlagen Kommunalhaushalt	4
Wie entsteht ein Haushaltsplan?	5
Vermögenshaushalt	7
Verwaltungshaushalt	8
Bürgerhaushalte	10
Gegenüberstellung von kameralistischer und doppischer Buchführung	12
Glossar: Wichtige Begriffe	20
Glossar: Gesetze	22

Rechtliche Grundlagen Kommunalhaushalt

Im Folgenden werden nur die rechtlichen Grundzüge in aller Kürze erklärt. Dabei wird der Haushalt aufgestellt, um die kommunalen Aufgaben erledigen zu können. Vorab zum besseren Verständnis wird daher die kommunale Aufgabenstruktur dargestellt:

Exkurs kommunale Aufgabenstruktur:

Die kommunale Aufgabenstruktur im Einzelnen

Folgende Formen der Aufgabenwahrnehmung lassen sich zusammenfassen:

Selbstverwaltungsaufgaben

Selbstverwaltungsaufgaben, auch Selbstverwaltungsangelegenheiten, bedeuten, dass Gemeinden ihre eigenen Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“ regeln können. Also ob (bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben), wann und wie (bei allen Aufgaben) Aufgaben erledigt werden, ist Sache der Gemeinden und im Rahmen der Gesetze möglich. Die kommunalen SVA bilden den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden. Bei den SVA unterscheidet man zwischen

freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Zu freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeinde nicht verpflichtet - freie Entscheidung über das *ob* und *wie*.

- Beispiele: die Sorge für das wirtschaftliche Wohl der Einwohner (also Märkte und Messen, Gewerbeansiedlung, Verkehrswege, ÖPNV, Energie- und Wasserversorgung usw.), das Kulturelle (Kindergärten und Horte, Schulträgerschaft, Musik- und Volkshochschulen, Bibliotheken, Museen, Theater, Sportstätten) und das Soziale (Armenfürsorge, Altenpflege, Krankenhäuser, Suchtberatung)
- Regelung: alle Bundesländer

Die Freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben:

- gehören zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden
- es gibt keine staatlichen Rechtsvorschriften oder Weisungen
- Rahmengesetze vorhanden; etwa WHG (Wasserhaushaltsgesetz)
- Gemeinden entscheiden eigenständig über solche Aufgaben
- Die finanzielle Verantwortung liegt bei der Kommune
- Rechtsgrundlagen: Art. 28 Abs. 2 GG

Gemeinden sind in ihrem Gebiet ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung.

Der Umfang der freiwilligen SVA richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Freiwillige SVA können in der Praxis auch von den Kreisen übernommen werden, wenn die Gemeinde nicht leistungsfähig ist.

pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeinde gesetzlich verpflichtet (durch Bundes- oder Landesgesetz oder Rechtsverordnung), sie kann aber selbst entscheiden, wie sie dieser Verpflichtung nachkommt - keine Entscheidung über das *ob* aber über das *wie*, also über die Art und Weise wie Aufgaben erfüllt werden sollen.

- Beispiele: Bauleitplanung, Feuerschutz, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Schulentwicklungsplanung, Katastrophenschutz, Anlage/Unterhalt von Friedhöfen.
- Regelung: alle Bundesländer
- die Kommune trägt die finanzielle Verantwortung

Den Gemeinden können durch Gesetz Pflichtenaufgaben auferlegt werden.

Pflichtenaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Die Aufgabe wird der Gemeinde zugeordnet und auch von ihr wahrgenommen; die staatliche Ebene behält sich durch Gesetz ein Weisungsrecht durch eine staatliche Sonderaufsicht vor - die Gemeinde übt die Aufgabe aus, kann aber über das *ob* und das *wie* nicht selbst entscheiden.

- Beispiele: Ordnungsverwaltung, Bauaufsicht
- Die Kommune trägt hier ebenfalls die finanzielle Verantwortung, bei Kosten welche den Haushalt überschreiten, wird mit einem Pauschalbetrag ausgeglichen.

Die Haushaltssatzung

Die maßgeblichen Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft

- sind in den §§ 72 bis 94 der Gemeindeordnung für Sachsen enthalten (Gesetzestext im Anhang). Bei der Haushaltssatzung handelt es sich dabei um eine Ortsatzung mit Besonderheiten. Das bedeutet, dass ein Haushaltsplan aufzustellen ist, wobei folgende Festsetzungen enthalten sein müssen (§ 74 SächsGemo):

1. des Haushaltsplans unter Angabe des Gesamtbetrages
 - a) der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres,
 - b) der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigung),
 - c) der Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),
2. des Höchstbetrages der Kassenkredite
3. der Steuersätze, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind.

Sie kann weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben und den Stellenplan für das Haushaltsjahr beziehen. Zu den Eigenheiten der kommunalen Satzungsgebung wird auf die Broschüre des Daks e.V. zum Thema Kommunalrecht verwiesen. Teil der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan.

Wie entsteht ein Haushaltsplan?

Vor Beginn der neuen Haushaltsplanung werden im Kämmereiamt auf Basis des Finanzplanes und unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen die allgemeinen Deckungsmittel und somit die Rahmendaten des Haushaltes ermittelt.

Im Sommer treffen sich der/die Oberbürgermeister/in und die Bürgermeister/innen zur Haushaltsklausur. Inhalte dieser Klausurtagung sind die finanziellen Eckdaten und die Ziele, die mit dem Haushalt des nächsten Jahres erreicht werden sollen. Etwa Mitte Mai, wird das Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplanes mit dem Aufstellungserlass der/die Oberbürgermeister/in an die Fachbereiche eingeleitet.

Aus diesem Schreiben geht unter anderem hervor, wie sich voraussichtlich die Einnahmen entwickeln werden und welches Ergebnis die Jahresrechnung des Vorjahres aufwies. Darüber hinaus liegt dem Aufstellungserlass eine Übersicht über die für das nächste Jahr vorhandenen Mittel pro Fachbereich bei. Die Fachämter müssen dann auf Grundlage des Aufstellungserlasses ihre Mittelanforderungen an die Kämmerei übergeben. Die Mittelanforderungen werden von der Kämmerei geprüft und das Ergebnis festgestellt. In aller Regel ist der Ausgabebedarf weit höher als die zur Verfügung stehenden Einnahmen. Es schließen sich dann Gespräche und Beratungen an, mit dem Ziel, den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Der Planentwurf wird danach von der Kämmerei erarbeitet und dem Stadtrat zur 1. Lesung übergeben und zur Einsichtnahme für jedermann öffentlich ausgelegt (vgl. §76 SächsGemO). Konnte der Haushaltsplanentwurf nicht ausgeglichen werden, dann sind der Stadtrat und die Verwaltung gefragt, Vorschläge zum Ausgleich des Haushaltes zu unterbreiten. Ein Ausgleich lässt sich durch drei Möglichkeiten erreichen: die Ausgaben reduzieren, die Einnahmen erhöhen oder einen Kredit aufnehmen.

Eine Kreditaufnahme ist jedoch nur für Investitionen im Vermögenshaushalt zulässig und sollte das allerletzte Mittel sein, einen Haushalt auszugleichen. Wurde der

Haushaltsplanentwurf bereits ausgeglichen vorgelegt, dann sind grundsätzlich nur noch Umverteilungen von Mitteln möglich, um den Ausgleich nicht zu gefährden. Die Änderungen zum Planentwurf werden der Kämmerei zugereicht. Diese fasst sie zusammen und übergibt diese dem Stadtrat zur Beschlussfassung.

Wenn der Stadtrat den Haushalt beschlossen hat, wird dieser der Landesdirektion zur Genehmigung bzw. zur Anzeige vorgelegt (vgl. §76 Abs. 3 SächsGemO). Nach Erteilen der Genehmigung, wenn genehmigungspflichtige Teile enthalten sind, muss die Haushaltssatzung öffentlich bekannt gemacht und mit dem Haushaltsplan inkl. Anlagen öffentlich ausgelegt werden. Danach ist der Haushalt erst rechtswirksam und die Fachbereiche dürfen über die Ansätze verfügen.

Nachtragshaushalt § 77 SächsGemO

Eine Änderung des einmal aufgestellten Haushaltes kommt nur durch einen Nachtragshaushalt in Betracht (vgl. § 77 SächsGemO).

Unter **Nachtragshaushalt** versteht man die nachträgliche Veränderung eines bereits beschlossenen Haushalts bei einer deutlichen Abweichung vom Haushaltsplan. Ein Nachtragshaushalt ist dann aufzustellen, wenn außer- oder überplanmäßige Ausgaben oder außer- bzw. überplanmäßige Einnahmen bzw. Mindereinnahmen in erheblichem Umfang absehbar sind. Die damit einhergehenden Veränderungen der Positionen im Haushaltsetat gehen darauf zurück, dass

- die Haushaltseinnahmen nicht so hoch ausfallen, wie ursprünglich geplant, also erheblich hinter den Ansätzen zurückbleiben (z. B. Steuern, Zölle) oder
- die Haushaltsausgaben in einem Maße ansteigen, dass diese nicht durch kurzfristige Sparmaßnahmen an anderen Stellen wieder ausgeglichen werden können bzw. neue Haushaltsausgaben entstehen, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Etats nicht vorausgesehen werden konnten.

Für die Aufstellung des Haushaltsplanes gelten die oben dargestellten Grundsätze.

Vorläufige Haushaltsführung § 78 SächsGemO

Als **vorläufige Haushaltsführung** oder Nothaushaltsführung bezeichnet man die Fortsetzung der Staatstätigkeit ohne eine gültige Haushaltssatzung. Grundsätzlich dürften dann keine Ausgaben getroffen werden. Um diese Situation zu vermeiden, gelten dann die Regeln des § 78 SächsGemO. Die Haushaltsführung ist nur sehr eingeschränkt möglich.

Vermögenshaushalt

Der Vermögenshaushalt und Verwaltungshaushalt sind in der Kameralistik Teile des kommunalen oder staatlichen Haushaltsplanes. Die Vorteile dieses Ansatzes liegen darin, dass sich von den Mitgliedern der Kommunalparlamente gut prüfen lässt, ob die Verwaltung die Mittel so eingesetzt hat, wie es der vom Parlament beschlossene Haushaltsplan vorgesehen hat.

Positionen des Vermögenshaushalts

Der Vermögenshaushalt enthält alle vermögenswirksamen Einnahmen oder Ausgaben der Gemeinde, also alle Finanzvorfälle, die sich vermögenserhöhend oder



vermögensmindernd auswirken und deshalb nicht dem Verwaltungshaushalt zuzuordnen sind (§ 1 Abs. 1 KommHVO- Doppik). Hierunter fallen etwa die Ausgaben für den Straßenbau oder den Erwerb von Grundstücken oder Einnahmen aus dem Verkauf von städtischen Grundstücken. Auch die zweckgebundenen Finanzzuweisungen für Investitionen, die eine Gemeinde durch Bund oder Bundesland erhält, werden dem Vermögenshaushalt zugeführt und stehen nicht zur Finanzierung anderer Ausgaben zur Verfügung (Einzeldeckung). Die zweckgebundenen Einnahmen werden aus der - allgemein geltenden - Gesamtdeckung herausgelöst und stehen nicht mehr zur Finanzierung aller Ausgaben, sondern nur noch als Deckungsmittel für bestimmte Ausgaben zur Verfügung.

Gesamtdeckungsprinzip

Der Grundsatz der Gesamtdeckung stellt einen bedeutenden Grundsatz für die Haushaltswirtschaft dar. Das Gesamtdeckungsprinzip ist in § 16 GemHVO normiert. Danach dienen die Einnahmen des Vermögenshaushalts insgesamt zur Deckung der Ausgaben des Vermögenshaushalts. Nicht benötigte Einnahmen des Verwaltungshaushalts sind dem Vermögenshaushalt zuzuführen (§ 22 Abs. 1 GemHVO); der Zuführungsbeitrag muss aber mindestens so hoch sein, dass damit die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten gedeckt werden können (Pflichtzuführung; § 21 GemHVO). Die Einnahmen des Vermögenshaushalts müssen also seine Ausgaben decken; Kreditaufnahme zur Deckung ist als subsidiärer Ausnahmetatbestand geregelt und strengen gesetzlichen Begrenzungen unterworfen (§ 77 Abs. 3 GemO NRW).

Die Deckung sagt aber nichts darüber aus, wie sich durch die beschlossenen Maßnahmen das Vermögen entwickelt. So kann der Wert von Immobilien und Infrastruktur stark sinken, wenn zur Erzielung der Deckung Sanierungsmaßnahmen aus dem Haushalt herausgenommen werden. Es ist aber Pflicht der Kommune, so zu wirtschaften, dass ihr Eigentum erhalten und vermehrt wird. Hier stößt die Kameralistik an ihre Grenzen.

Ein Abweichen vom Gesamtdeckungsprinzip ist unter den strengen Voraussetzungen des § 17 GemHVO aber möglich, wobei die ein- oder gegenseitige Deckungsfähigkeit durch Zweckbindungsvermerk hergestellt werden muss (gekorene Deckungsfähigkeit). Zweckbindungen sind nur statthaft, wenn sie durch Gesetz vorgeschrieben sind oder sich aus der Herkunft oder der Natur der Einnahme ergeben (§ 17 Abs. 1 GemHVO). Derartige Zweckbindungen - u.a. für staatliche Zweckzuweisungen - sind durch Haushaltsvermerk kenntlich zu machen.

Damit die Kommunen arbeiten können, sind solche Ausnahmen nötig. Sie eröffnen aber zugleich Manipulationsmöglichkeiten, die die Kommune im Extremfall in den Ruin treiben können. Die Abgeordneten sind daher hier zu besonderer Sorgfalt verpflichtet und sollten ihre Wähler umfassend informieren.

Verwaltungshaushalt

Der Verwaltungshaushalt kann auch als Kern- oder Pflichthaushalt bezeichnet werden und umfasst nach der Gemeindehaushaltsverordnung alle Einnahmen und Ausgaben, die nicht dem Vermögenshaushalt zuzuordnen sind (§1 Abs. 2 GemHVO). Dies sind

Einnahmen und Ausgaben, die das Vermögen nicht erhöhen oder vermindern. Dazu gehören die jährlich wiederkehrenden Einnahmen (Steuern, nicht der Finanzierung von Investitionen dienende Zuweisungen anderer öffentlicher Stellen, Gebühren) und die fortdauernden Ausgaben (Personal- und Sachkosten, Energiekosten, Versicherungsbeiträge, Umlagen, Kreditzinsen aus Vermögens- und Verwaltungshaushalt). Zu den Steuereinnahmen des Verwaltungshaushalts gehören zunächst die kommunal erhobenen Steuern:

- Grundsteuer (wird von allen Grundstücks-, Gebäude- und Wohnungseigentümern erhoben)
- Gewerbesteuer (wird von allen Gewerbebetrieben aus dem Gewerbeertrag erhoben)
- Hundesteuer (von den Hundehaltern)
- Vergnügungssteuer (überwiegend von Spielautomatenbetreibern)

Ferner werden im Verwaltungshaushalt aus dem Finanzausgleich bestimmte Anteile an Gemeinschaftssteuern und am Aufkommen der Umsatzsteuer vereinnahmt. Zudem erhalten Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer Steuerkraft Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse. Steuerstarke Kommunen erhalten geringe Zuweisungen, steuerschwache Kommunen werden mit höheren Zuweisungen bedacht.

Ausgaben des Verwaltungshaushalts:

Neben den oben aufgeführten Positionen gehören die Ausgaben für Sozialleistungen zu den wichtigsten Posten des Verwaltungshaushalts. In normalen Zeiten wird davon ausgegangen, dass mit den laufenden jährlichen Einnahmen einer Gemeinde zunächst die fortdauernden Ausgaben finanziert werden können und darüber hinaus dann noch ein Betrag übrig bleibt als Finanzierungsanteil für Investitionen im Vermögenshaushalt. Dieser Betrag, um den die laufenden Einnahmen höher sind als die fortdauernden Ausgaben, wird als Zuführungsrate an den Vermögenshaushalt übergeben und wirkt als Ausgabe im Verwaltungshaushalt.

Hier zeigt sich ein Kernproblem der Kommunalfinanzierung: Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit demzufolge hohen Sozialausgaben und relativ geringen Steuereinnahmen haben wenig Spielraum für Investitionen und freiwillige Ausgaben. Das führt leicht dazu, dass Attraktivität und Lebensqualität in diesen Kommunen sinken. Als Folge wandern gesuchte Fachkräfte ab und Investoren bleiben fern. Die Arbeitslosigkeit wächst und die steigenden Sozialausgaben engen den Handlungsspielraum noch weiter ein. Dieser Teufelskreis muss durch eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzierung gesprengt werden. Wohngeld sollte künftig von der Bundesregierung übernommen und pauschalisiert zusammen mit dem ALG II oder der Sozialhilfe ausgezahlt werden. Nur so kann gesichert werden, dass der beschriebene ruinöse *circulus vitiosus* vermieden werden kann.

Die Einnahmen des Verwaltungshaushalts müssen die Ausgaben desselben decken. Die Deckung darf nicht mit Krediten finanziert werden, um die Finanzierung laufender Ausgaben durch Schulden zu verhindern. Treten jedoch zeitliche Verzögerungen beim Eingang von Einnahmen auf und sind Ausgaben terminlich gebunden (Personalausgaben), darf dieser Liquiditätsengpass durch Kassenkredite überbrückt werden, um die ständige Zahlungsfähigkeit der Gemeinde zu gewährleisten.

Bürgerhaushalte

Hierzu gibt es auch eine Broschüre der Grünen Fraktion Dresden von 2003.

Finanzfragen stehen im Kern sehr vieler kommunalpolitischer Entscheidungen. Die besten Ideen nützen nichts, wenn Sie nicht finanzierbar sind. Was für ein Ziel eingesetzt wird, steht nicht für andere Zwecke zur Verfügung. Das heißt auch, jede Entscheidung, Mittel für bestimmte Ziele einzusetzen, ist immer auch eine Entscheidung andere Ziele aufzugeben oder aufzuschieben. Nur Wünsche zu äußern oder Forderungen zu stellen, hilft nicht viel, am Ende müssen die Politiker wieder allein entscheiden, wofür sie das knappe Geld ausgeben und wofür nicht. Wer die Bürger wirklich bei kommunalpolitischen Entscheidungen mitreden lassen will, kommt daher an der Finanzplanung nicht vorbei. Dazu wurden Bürgerhaushalte entwickelt.

Der Bürgerhaushalt ist das erfolgreichste Instrument der letzten 15 Jahre, Bürger direkt in kommunalpolitische Planungen und Entscheidungen einzubeziehen. Was aber ist ein Bürgerhaushalt konkret und wie lässt sich ein solches Verfahren am besten definieren?

Der Bürgerhaushalt stellt eine neue Qualität der Beteiligung dar, die insbesondere durch die Rechenschaftslegung über den Umgang mit den Vorschlägen der Bürger erreicht wird. Allerdings muss dieses Kriterium durch weitere ergänzt werden, bevor man von einem Bürgerhaushalt sprechen kann.

Für einen Bürgerhaushalt sind folgende fünf Bedingungen zu erfüllen:

1. Im Zentrum der Beteiligung stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteilfonds allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushalts- oder steuerpolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
4. Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess, der mittels Internet oder Versammlungen bzw. Treffen geführt wird. Eine schriftliche Befragung allein ist demnach kein Bürgerhaushalt. Ebenso nicht die bloße Öffnung bestehender Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie. Am Besten ist es, ein Modell des Haushaltentwurfs so ins Internet zu stellen, dass die interessierten Bürger direkt in diesem Modell Änderungen eintragen können und sofort sehen, wie sich das auf die Gesamtbilanz auswirkt. Sie werden dadurch veranlasst, sofort Kürzungsvorschläge zu unterbreiten (oder für eine höhere Neuverschuldung zu plädieren), wenn sie bestimmte Ausgaben erhöhen wollen. Wichtig ist, dass die Bürger ihre Vorschläge im selben Internetmodell begründen können.
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden. Sie sind verpflichtet, öffentlich zu begründen, weshalb Vorschläge nicht aufgegriffen worden sind.

Damit soll nicht gesagt werden, dass Partizipationsformen, die diesen Kriterien nicht entsprechen, weniger interessant sind. Ganz im Gegenteil, mit einem hochdotierten Stadtteilfonds oder einem Referendum zur Ausgestaltung von Steuern, wie es im britischen Milton Keynes geschehen ist, kann man einiges bewegen. Gleichmaßen kann eine Informationsbroschüre oder eine Umfrage sinnvoll sein, wenn sie zur Beantwortung spezieller Fragen dient. Aus den eingangs aufgezählten Gründen der Vergleichbarkeit und der Markierung einer neuen Partizipationsstufe sollte der Begriff Bürgerhaushalt aber nur verwendet werden, wenn er den beschriebenen fünf Kriterien entspricht.

In der Praxis ergeben sich einige Probleme:

Die Mitarbeit am Bürgerhaushalt erfordert es, sich in den Haushaltsplan hineinzuarbeiten. Das erfordert Zeit und auch einige Kenntnisse. Ein allgemeines „Wünsch dir was“ ohne Deckungsvorschläge verweist die Entscheidungen an die Parlamentarier und die Verwaltung zurück. Anders wäre sonst kein genehmigungsfähiger Haushalt zu bekommen. Die Kernpunkte der Vorschläge sollten daher in einer zweiten Runde herausgegriffen und nochmals öffentlich diskutiert werden. Für die Bereitschaft mitzuarbeiten ist es wichtig, dass das Kommunalparlament den Vorschlägen, die offensichtlich von der Mehrheit der Bürger unterstützt werden, folgt. Bürgerhaushaltsverfahren, deren Ergebnisse nicht sehr ernst genommen werden, erzeugen Politikverdrossenheit und fördern Protestwahlen. Werden die Vorschläge und Forderungen der Bürger ernst genommen, gehen davon starke Impulse aus, sich für das Wohl der Kommune selbst mit zu engagieren.



Gegenüberstellung von kameralistischer und doppischer Buchführung

Während bei der kaufmännischen Buchführung (doppelte Buchführung oder Doppik) Aufwendungen und Erträge festgehalten werden und gleichzeitig das Vermögen ermittelt wird, um so Gewinne und Verluste sichtbar zu machen, soll durch die kameralische Buchführung vor allem die Ausführung des Haushaltsplanes nachgewiesen werden. Hier stehen daher mehr die Zahlungsströme als die Erfolgsgrößen im Mittelpunkt.

Im Gegensatz zur Doppik werden von der heute praktizierten Kameralistik kassenwirksame Einnahmen (Einzahlungen) und Ausgaben (Auszahlungen) betrachtet, dies jedoch nicht im betriebswirtschaftlichen Sinne und auch ohne Erträge und Aufwendungen zu ermitteln.

Des Weiteren werden in der Kameralistik stets Planrechnungen auf der Basis von Prognosen praktiziert (Soll/Ist): Haushaltsplan (1 oder 2 Jahre) und mittelfristige Finanzplanung (5 Jahre). Schließlich liefert die Kameralistik die Daten für die Finanzwissenschaft.

Sowohl im Rahmen der Kameralistik als auch im Rahmen der Doppik lassen sich alle kommunalen Finanzvorgänge (einschließlich Vermögensveränderungen) abbilden.

Dabei hat die Doppik folgende Vorteile:

- systematischer Verbund von Vermögens- und Ergebnisrechnung. Dadurch lässt sich leichter erkennen, mit welchem Aufwand und welchem Ertrag die vom Stadtrat beschlossenen Ziele erreicht worden sind.
- leichtere Integration der Kosten- und Leistungsrechnung
- Möglichkeit zur Aufstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses über alle Wirtschaftsbereiche der Kommune

Beide Systeme können allerdings von Politik und Verwaltung missbraucht werden (z.B. durch Sonderregelungen bezüglich der Erfassung bestimmter Schulden). Die Finanzwissenschaft (Volkswirtschaftslehre) beruht im Wesentlichen noch immer auf dem Kreislaufmodell und denkt deshalb in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Zahlungsströmen. Dies findet seinen Niederschlag im „Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst“ (FPStatG). Insofern sind Kameralistik und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kompatibel. Diesem Kriterium genügt die Doppik nicht.

Der praktizierten kameralistischen Buchhaltung sind ein Haushaltsquerschnitt und eine Gruppierungsübersicht beigefügt. Unter Haushaltsquerschnitt versteht man die Zusammenstellung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen geordnet nach Aufgabenbereichen und -arten. Dadurch werden die Schwerpunkte des staatlichen Handelns deutlich. Als Gruppierungsplan bezeichnet man die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten. Der Gruppierungsplan ermöglicht u.a. die Ermittlung der Investitions- und Konsumausgaben und die begünstigten gesellschaftlichen Gruppen. Diesen Informationen hat die kaufmännische Buchführung nichts Vergleichbares entgegenzustellen. Die kaufmännische Buchführung muss diese Daten in einer zusätzlichen Nebenrechnung erfassen.

Die Schuldendeckungsfähigkeit (Vermögen muss größer oder gleich den Schulden sein) begrenzt in der Privatwirtschaft die Schuldenaufnahme, da ansonsten Insolvenz droht. Die kaufmännische Buchführung dient der Überwachung dieser Grenze. In der Doppik und in der Kameralistik gibt es die Möglichkeit auf das Rechnungswesen manipulierend einzuwirken, indem Sachverhalte entsprechend der eigenen Ziele gestaltet werden, zum Beispiel durch Einsatz von Rückmietverkäufen oder Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP).

Im Gegensatz zur Doppik kann in der Kameralistik die Verwendung der Gelder dem Geldgeber (und somit letztlich dem Steuerzahler) objektiv richtig dargelegt werden. Aktivierungswahlrechte und Passivierungswahlrechte sowie Bewertung (Rechnungswesen) und damit verbundene Ermessensspielräume haben im Gegensatz zur Vorgehensweise bei der Doppik keinen Einfluss auf die Rechnungslegung.

Von der Konzeption hat die Kameralistik den Vorteil, dem Budgetrecht des Parlaments zu entsprechen. Zu Beginn des Haushaltsjahres werden die geplanten Ein- und Ausgabenströme festgelegt und somit die Verwaltung gebunden, die gesetzten Prioritäten des Parlaments anhand des Haushaltsplanes zu realisieren. Die Einhaltung der Prioritäten kann dann im Nachhinein anhand der Rechnungslegung überprüft werden. In der Doppik fehlt diese Planungs- und Kontrollfunktion, da Jahresabschluss mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung am Ende des Haushaltsjahres erstellt werden und deshalb um eine Budgetplanung ergänzt werden müsste, sofern nicht das Budgetrecht des Parlaments beschnitten werden sollte.

Dafür hat die Doppik den Vorteil, daß leichter und schneller zu erkennen ist, mit welchem Aufwand welche Ergebnisse erzielt worden sind. Das erleichtert Kommunalpolitikern die Entscheidung über Prioritäten. Allerdings sind viele politische Ziele nicht in Geld ausdrückbar und finanzielle Ziele dürfen nicht das Hauptkriterium von kommunalpolitischen Entscheidungen werden. Die Doppik erleichtert es aber, zu erkennen, wie mit möglichst wenig Aufwand die politisch begründeten Ziele erreicht werden können. Auf dieser Grundlage ist es auch leichter, nachgeordneten Verwaltungsstruktureinheiten (z. B. Ämtern) mehr Verantwortung bei der Auswahl der Maßnahmen zu übertragen, um die gestellten Ziele zu erreichen. Zugleich können leichter finanzielle Anreize geschaffen werden: den Ämtern wird ein Teil der eingesparten Mittel zur freien Verwendung überlassen. Das könnte z. B. das Energiesparen fördern, wenn die Ämter in ihrem Bereich mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln mehr eingespart haben als geplant oder sogar ungeplant durch bessere Mitarbeitermotivierung und bessere Arbeitsorganisation zusätzliche Einsparungen bei Energie erzielt haben.

In der Kameralistik halten es die Finanzbehörden für zu aufwändig, die Vermögenssituation im Sinne einer Bilanz darzustellen. Betrachtet man den Wert von Grundstücken, die sich über Jahrhunderte im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, so wird schnell klar, dass die jeweiligen Anschaffungswerte inzwischen nur noch Erinnerungswert haben. Währungsreformen und Inflationen sind der Grund dafür. Zusätzlich ist die Bewertung des Grundvermögens extrem schwierig, da es keinen Marktpreis für öffentliche Grünflächen oder Straßen gibt.

Die Aufgaben eines Rechnungswesensystems mit externem Adressatenkreis (also der doppischen Finanzbuchhaltung ebenso wie der kameralen Haushaltsrechnung) lassen sich unter den Begriffen:

Dokumentation: aller Geschäftsvorfälle, welche die Vermögens- oder die Schulden-situation der Organisation verändern, und

Information: außenstehender Personen über solche Veränderungen zusammenfassen.

Beide Aufgaben nimmt die bestehende Kameralistik nur eingeschränkt wahr. Grundsätzlich kann die Kameralistik wie die Doppik alle Geschäftsvorfälle über die Zahlungen, das Vermögen, die Schulden und seine Veränderungen (Aufwand, Ertrag) erfassen.

Dokumentation

Da die in ihrer heutigen Form bestehende Kameralistik eine Bestandsführung i.S. der Dokumentation von Vermögenswerten und Schulden heute nur eingeschränkt wahrnimmt (Finanzvermögen und Finanzschulden; kein Sachvermögen und kein Verwaltungsvermögen), kann sie wichtige, gesetzlich vorgegebene Aufgaben systembedingt nicht wahrnehmen.

§ 73 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung schreibt vor, dass über Vermögen und Schulden Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen ist. Das Nähere regelt das Bundesministerium der Finanzen. Die Kameralistik kommt den Regelungen des Bundesministeriums nach.

Auch § 1 der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung beschreibt u.a. das Ziel, „den Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Rechnungsjahres, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Rechnungsjahres nachzuweisen“. Dieser Forderung kommt die Kameralistik nach, indem sie den Haushaltsplan und die Finanzvermögens- und Finanzschuldenrechnung integriert. Mehr möchte das Finanzministerium derzeit nicht.

Das Grundgesetz, Bundesgesetze und jede Landeshaushaltsordnung fordern, dass die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich zu handeln habe. Die Kameralistik liefert – sofern gewünscht – alle Daten, an denen die Wirtschaftlichkeit der Organisation gemessen werden könnte.

Da die Kameralistik derzeit vom Finanzministerium die Aufgabe hat, die von der Politik beschlossene Bestimmung der Ausgaben zu überwachen, werden darüber hinaus eine Vielzahl von vermögens- bzw. schuldverändernden Geschehnissen völlig unbeachtet gelassen. Damit können Fehlsteuerungen verbunden sein (Beamte verursachen weniger Auszahlungen als Angestellte), die unseren öffentlichen Haushalt noch über viele Jahre nachteilig beeinflussen werden.

Information

Die kaufmännische Buchführung und die flankierenden gesetzlichen Bestimmungen (hier vor allem das Handelsgesetzbuch) haben sich in der Privatwirtschaft seit vielen

Jahren bewährt. Das HGB hat dabei ganz besonders die nominale Kapitalerhaltung (Anschaffungswertprinzip) und damit den Anlegerschutz im Visier. Ob diese Zielsetzung für einen Staat angemessen ist, wurde bisher im Rahmen der Doppik nicht diskutiert. Angesichts der umfangreichen Infrastruktur wäre für den Staat auch die Zielkonzeption der Substanzerhaltung (Wiederbeschaffungswertprinzip) denkbar. Vielfach wird vorgebracht, dass eine Handelsbilanz leichter lesbar sei als ein kameralistischer Abschluss. Dies dürfte jedoch eher eine Frage des Geschmacks sein.

Neues Steuerungsmodell contra Kameralistik

Derzeit wird in den Gesetzen mehrerer deutscher Bundesländer (z.B. Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen) die Einführung des Neuen Steuerungsmodells als Verwaltungsreform forciert. In Nordrhein-Westfalen heißt das Vorhaben z. B. „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKF). Ausgangspunkt sind folgende Defizite, die Gesetzgeber in der traditionellen Steuerung auf Basis von Einnahmen und Ausgaben zu erkennen meinen: strikte Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, Steuerung in erster Linie über die zur Verfügung gestellten Ressourcen, damit einhergehend fehlende Ergebnisorientierung, unklare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, keine vollständige Abbildung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs, keine vollständige Übersicht über das Vermögen und die Schulden, keine vollständige Ermittlung von produktbezogenen Kosten.

Dazu ist im Einzelnen zu bemerken:

Die Verwendung der Doppik führt nicht zwangsläufig zur Änderung der Steuerung. So wird in Österreich seit über 30 Jahren die Doppik praktiziert und gleichwohl nach Haushaltszahlen entschieden. Ebenso wenig verhindert die Kameralistik die Steuerung in Hinblick auf den Output. So ist z. B. im Haushaltsgrundsätzegesetz vorgesehen, dass Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden können. 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 Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen (vgl. §6a Haushaltsgrundsätzegesetz). Die Politik weigert sich jedoch häufig, Ziele vorzugeben, weil dann ein Scheitern leicht nachzuweisen ist (vgl. z. B. Bundeskanzler Schröder im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit oder Bundeskanzler Kohl im Hinblick auf die blühenden Landschaften im Osten). Auch in der Verwaltung herrscht diese Interessenslage vor. Insofern scheitern outputorientierte Ansätze nicht am Rechnungswesen, sondern an der Politik. Diese will nicht in ihren Möglichkeiten, Risiken einzugehen, Schulden zu machen und Staatseigentum kurzfristig zu liquidieren, beschnitten werden.

Erhellend mag folgendes Zitat wirken: „Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass öffentliche Verwaltungen sich nur ein gewisses Maß an Konflikträchtigkeit erlauben können. In diesem Sinne führt die öffentlich gewünschte Einführung von Methoden dazu, die öffentlich geführte, gegebenenfalls politisierte Debatte über die Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung zu entschärfen oder gar zu beenden. Dass es sich bei der Anwendung nur um einen Schein handelt, wird nicht erkannt. Treten Schwierigkeiten

auf, so wird im Weiteren über methodische Schwierigkeiten diskutiert, die an die Stelle der ursprünglichen politischen Schwierigkeiten treten. Sie machen ganz vergessen, dass die Methoden zur Handhabung politischer; also inhaltlicher Probleme eingeführt wurden“ (Günter E. Braun, Ziel in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, S. 328). Die Diskussion über die Methode wird zum Ritual.

An der kameralistischen Buchführung wird eine übermäßige Bindung der Verwaltung an eine zu detaillierte Planung und die damit verbundene mangelnde Flexibilität kritisiert. Allerdings kann dieser Kritik das Budgetrecht des Parlaments entgegen gehalten werden. Zudem ist davon auszugehen, dass Verwaltungen eine komplexere Zielkonzeption als privatwirtschaftliche Unternehmen haben, die sich im Wesentlichen auf die Gewinnerzielung konzentrieren können. Insofern ist zu befürchten, dass ein doppelisches Rechnungswesen, das im Wesentlichen auf das Ziel Gewinn und die Nebenbedingungen „Liquidität“ und „Schuldendeckungsfähigkeit“ ausgerichtet ist, Politik und Verwaltung zu stark einengt.

Eine Kostenrechnung (Kostenarten, -stellen und -trägerrechnung) kann sowohl zur Kameralistik als auch zur kaufmännischen Buchführung hinzu gefügt werden. Eine Leistungsrechnung ist regelmäßig nicht möglich, da es meist keine Umsatzerlöse gibt. Deshalb stellt sich die Frage: Ist eine laufende Kostenrechnung erforderlich oder reicht eine in der Kameralistik übliche fallbezogene Betrachtung aus (entscheidungsbezogene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung + Erfolgskontrolle)? Da Verwaltungen in der Regel statischer sind als privatwirtschaftliche Unternehmen, ist dort eine Kostenrechnung nur im Ausnahmefall der Gebührenkalkulation zu verantworten.

Die Kameralistik ist auf eine vollständige Erfassung von Einnahmen, Ausgaben, Vermögen und Schulden ausgelegt. Gleichwohl haben die Finanzminister in der Vermögens- und Schuldenrechnung Ausnahmen geschaffen. Diese ermöglichen es der Politik und der Verwaltung, Transaktionen mit Vermögenswirkungen vor den Bürgern zu verbergen (z. B. Pensionslasten, Forderungsverkäufe mit Verlusten, Grundstücksverkäufe mit Verlusten, Haftung für Kredite). Ausnahmen sind auch bei der Doppik möglich.

Verschwendung infolge Budgetierung

Als problematisch gilt ferner, dass die kameralistische Buchführung strikt auf einen bestimmten Wirtschaftszeitraum fixiert scheint (normalerweise das Haushaltsjahr), obwohl dies nicht so ist (vgl. Übertragbarkeit nach § 19 Bundeshaushaltsordnung, Deckungsfähigkeit nach § 20 Bundeshaushaltsordnung, flexible Haushaltsführung und Verpflichtungsermächtigungen nach § 16 Bundeshaushaltsordnung).

Die kameralistische Praxis bietet für sparsames Wirtschaften keinen Anreiz:

Eingesparte Mittel erhöhen nicht den Finanzbestand der handelnden Organisationseinheit, sondern verfallen – falls keine Übertragbarkeit besteht – am Ende des Haushaltsjahres.

Ein nicht ausgeschöpfter Haushalt führe in der Regel dazu, dass der Haushalt des folgenden Jahres der handelnden Organisationseinheit entsprechend gekürzt wird. Um diesen Effekt zu vermeiden, würde die handelnde Organisationseinheit vermehrt Ausgaben tätigen, die nicht bedarfsorientiert sind, sondern allein dem Ziel dienen, die

verfügbaren Mittel vollständig auszuschöpfen (so genanntes „Dezemberfieber“ bzw. Budgetverschwendung, auch Nikolausdecke genannt). Ein weiterer Grund für das „Dezemberfieber“ sei, dass die Verwaltung stets eine Reserve für Unvorhergesehenes vorhalten müsse. Dies mache sie, indem sie zunächst nur die dringenden Ausgaben tätige. Erst am Ende des Jahres würden die wichtigen – aber nicht dringenden – Ausgaben getätigt. Zudem komme es zu erhöhten Ausgaben im zweiten Halbjahr durch die zeitaufwendigen – durch EU-Recht vorgeschriebenen – Beschaffungsverfahren.

Diese Phänomene sind allerdings auch bei der Anwendung der Doppik vorzufinden, wenn die für eine öffentliche Institution unabdingbare Budgetierung eingeführt wurde. Gegenmaßnahme: Zero-Base-Budgeting.

Schwierigkeiten bei der Umstellung zur Doppik

Während die Umstellung auf der kommunalen und der Landesebene mittlerweile durchaus voranschreitet, bestehen auf der Bundesebene noch erhebliche Schwierigkeiten und Vorbehalte.

Die Einführung der Doppik erfordert – wie auch die Umsetzung der für den Bund gesetzlich vorgeschriebenen Vermögensrechnung im Rahmen der Kameralistik – unter anderem eine vollständige Bewertung des Anlagevermögens und des Umlaufvermögens, welche einen immensen Aufwand für die Bundesministerien und Bundesbehörden darstellt. Der Nutzen dagegen besteht lediglich in einer größeren Transparenz zur Vermögenslage, da natürlich keine steuerlichen Abschreibungen erfolgen können, da von Körperschaften öffentlichen Rechts – sofern sie keinen Betrieb gewerblicher Art betreiben – keine Einkommenssteuern gezahlt, sondern erhoben werden.

Auch ist die Anwendung der Kostenstellenrechnung und der Kostenträgerrechnung (erweiterter Bestandteil der Doppik, um den Verursacher von Kosten und ertragerwirtschaftende Stellen eindeutig identifizieren zu können) sehr aufwendig, aber wenig sinnvoll, da ein großer Teil der Bundesbehörden und Ministerien (z. B. Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) keine Umsätze aufweisen, da sie ihre Leistungen gratis abgeben (z. B. äußere Sicherheit, Autobahnen für Pkw, Entwicklungshilfe). Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus den im Bundeshaushalt beschlossenen und festgeschriebenen Einzelplänen. Die Einzelpläne wiederum werden aus Steuern, die definitionsgemäß ohne Gegenleistung eingenommen werden, und Kreditaufnahmen finanziert.

Die Einführung der Doppik in diesen Bereichen erfordert also nicht nur entsprechende Gesetzesänderungen, sondern auch eine vollständige Neudefinition der Geschäftsprozesse und entsprechende Mitarbeiterschulungen, einhergehend mit entsprechenden Kosten, wobei der Nutzen fraglich bzw. gar nicht gegeben ist. Im Gegenteil: Während der Umstellung geht die gesamte Organisationskraft in das neue Projekt. Konkrete Verbesserungen des Verwaltungshandelns müssen zurücktreten.

Die Umstellung auf die Doppik bringt zudem erhebliche computertechnische Umstellungen mit sich, weil ERP-Systeme (Enterprise Resource Planning) eingeführt werden müssen, die Doppik und Kameralistik gleichermaßen abbilden.

Gerechter Finanzausgleich

Mittelfristig wird die kaufmännische Buchführung zu mehr Gerechtigkeit beim Länderfinanzausgleich und kommunalen Finanzausgleich führen können. Auch für den Einsatz von Haushaltssicherungskonzepten gäbe es eher als derzeit Indizien. Die Begünstigten könnten dann in all diesen Fällen ihre gesamten Finanzen mit Hilfe der kaufmännischen Buchführung offenlegen.

Dieser Vorteil einer kaufmännischen Buchführung wäre auch mittels Kameralistik zu erreichen, wenn sowohl Bund als auch Länder eine Vermögens-Schuldenrechnung durchführen würden, wie im Haushaltsgrundsätzegesetz vorgesehen.

Aktuelle Situation

Seit dem Ende des 20. Jahrhunderts betreiben Länder und Gemeinden die Abschaffung der kameralistischen Buchführung zugunsten der kaufmännischen Buchführung. Hierbei wird mehr und mehr auf das Neue Steuerungsmodell übergegangen. Die erste deutsche Kommune, die im Rahmen einer landesrechtlichen Ausnahme- und Experimentierklausel ihr kommunales Rechnungswesen umgestellt hat, ist die nordbadische Stadt Wiesloch. Bundesweit konkretisieren sich die Umstellungsbestrebungen inzwischen, so dass die alleinige Anwendung der Kameralistik in Deutschland, zumindest auf der kommunalen und der Landesebene, wohl schon in wenigen Jahren der Vergangenheit angehören wird. Gleichwohl gibt es nicht eine Gemeinde, in der das neue Steuerungsmodell tatsächlich funktioniert. In der Regel wird nach tradierten haushaltsrechtlichen Kriterien entschieden.

Zudem werden auf der Landesebene zunehmend Landesbetriebe eingerichtet, die nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden und Jahresabschlüsse nach den Regeln des Handelsgesetzbuches vornehmen müssen. Die damit unter Umständen verbundene Kostenrechnung erhöht die wirtschaftliche Kompetenz der Verwaltung. Gleichzeitig verlieren Parlament und Ministerialverwaltung an Einfluss. Dies birgt die Gefahr, dass diese Institutionen nicht mehr ihrer politischen Verantwortlichkeit gerecht werden können, da die Legitimationskette Volk – Parlament – Verwaltung, wie sie im Artikel 20 Grundgesetz dargelegt ist, unterbrochen ist.

Zusammenfassung: Grundzüge des doppelten Haushaltsplanes

Maßgebliche Bestandteile des doppelten Haushaltsplans sind der Finanz- und der Ergebnisplan. Der Finanzplan enthält die geplanten Ein- und Auszahlungen, also alle kassenwirksamen Vorgänge. Im Ergebnisplan werden alle Aufwendungen und Erträge - unabhängig davon, ob sie kassenwirksam sind oder nicht - veranschlagt. Entsprechend der neuen Haushaltsgliederung in Produktbereiche sind für den Gesamthaushalt sowie für jeden Produktbereich Finanzpläne sowie Ergebnispläne zu erstellen.

Die Konzeption für die Rechnungslegung orientiert sich in Ansatz-, Ausweis- und Bewertungsfragen grundlegend an den Regelungen des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften. Die handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätze (§§ 252 ff. HGB) wurden weitgehend übernommen; Wahlrechte wurden jedoch auch in Übereinstimmung mit internationalen Rechnungslegungsstandards teilweise eingeschränkt, um die Objektivität und Vergleichbarkeit der Rechnungen zu verbessern. Der wichtigste Unterschied zum Handelsrecht liegt darin, dass die Kommunen gehalten

sind, laufend die Konten dreier Rechenwerke zu bebuchen: der Vermögensrechnung (Bilanz), der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) und der Finanzrechnung (Kapitalflussrechnung/Cashflow-Rechnung).

Was sind die wesentlichen Strukturmerkmale des kommunalen Haushalts- und Rechnungssystems auf Grundlage der Doppik?

In der kaufmännischen Buchführung werden die Geschäftsvorfälle nur auf den Konten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung gebucht (den Bestands- und Erfolgskonten). Die Kapitalflussrechnung (das Pendant zur kommunalen Finanzrechnung) wird im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten rückwirkend erstellt. Der kaufmännische Buchungsbetrieb basiert also auf einem zweigliedrigen Rechnungssystem (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung), während die kommunale Doppik – durch die Erweiterung um eine im Rechnungsverbund geführte Finanzrechnung – ein „Drei-Komponenten-System“ etabliert.

Für die Bewirtschaftung gilt: Aufwendungen eines Produktbereichs sind grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig, insofern sich hierdurch nicht der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan verschlechtert. Auch Auszahlungen für Investitionen können für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden.

Zudem sollen zahlungswirksame Aufwendungen zugunsten von Investitionsauszahlungen für einseitig deckungsfähig erklärt werden können. Keine Deckungsfähigkeit besteht für Mittel des Finanzplans zur Deckung von Aufwendungen im Ergebnisplan. Das heißt: Zusätzliche Aufwendungen dürfen nicht durch nicht erfolgswirksame Mehreinzahlungen bzw. Minderauszahlungen finanziert werden. Andernfalls würde sich der Saldo der Ergebnisrechnung gegenüber dem geplanten Saldo verschlechtern. Beispielsweise darf eine überplanmäßige Rückstellung nicht mit Finanzmitteln „gedeckt“ werden, die dadurch frei geworden sind, dass ein Grundstück günstiger als im Finanzplan veranschlagt erworben werden konnte. Die Bilanz ist eine Gegenüberstellung der bewerteten Vermögensgegenstände.

Glossar: Wichtige Begriffe

(Kommunale) Abgaben:

dazu gehören Steuern, Beiträge, Gebühren und sonstige öffentlich-rechtliche Abgaben; das Recht zur Erhebung von Abgaben durch die Stadt leitet sich ab aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, allerdings bedarf es zur rechtmäßigen Erhebung einer Satzung

Allgemeine Deckungsmittel:

alle Einnahmen, deren Verwendung nicht auf bestimmte Ausgaben beschränkt ist, z. B. Steuern und Schlüsselzuweisungen

Allgemeine Rücklage:

Sparstrumpf der Stadt, gesetzlich vorgeschriebener Sockelbetrag 2 % der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahre

Ausgaben:

Zahlungsverpflichtungen, die der Stadt aus der Erfüllung ihrer Aufgaben heraus entstehen; alle in einem Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sind im Haushaltsplan zu veranschlagen

Außerplanmäßige Ausgaben:

entstehen, wenn eine Ausgabe nicht im Haushaltsplan veranschlagt wurde; sind nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und ihre Deckung gesichert ist

Beiträge:

einmalige Geldleistungen, die für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen erhoben werden; bei der Pflicht zur Beitragszahlung kommt es nicht auf die tatsächliche, sondern nur auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme an

Einnahmen:

alle Finanzmittel, auf die die Stadt einen Anspruch hat oder die ihr zum endgültigen Verbleib zufließen und die sie zur Deckung ihrer Ausgaben verwenden kann

Entgelt:

wenn die Stadt durch ihre Einrichtungen Dienstleistungen für Dritte erbringt, sollen die Nutzer der Einrichtungen ihren direkten Vorteil durch die Zahlung eines Entgelts ausgleichen

Fehlbetrag:

entsteht, falls in der Jahresrechnung bzw. beim Vollzug des Haushaltes die Ausgaben die Einnahmen übersteigen; selbst bei ausgeglichenem Haushaltsplan kann durch das Ausbleiben von erwarteten Einnahmen oder durch über- und außerplanmäßige Ausgaben ein Fehlbetrag (sowohl im Verwaltungs- als

auch im Vermögenshaushalt) zustande kommen; ist dieser erheblich, muss eine Nachtragsatzung erlassen werden, um den Haushalt auszugleichen

Finanzausgleich:

der kommunale Finanzausgleich bezeichnet die im Grundgesetz verankerte Verpflichtung der Länder, die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden auszugleichen; dies geschieht durch eine prozentuale (in den Gesetzen der Länder festgesetzte – in Sachsen Finanzausgleichsgesetz) Beteiligung der Gemeinden am Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern (Lohn- und Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzwertsteuer); Ziel dieser Verpflichtung ist es, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten; dies geschieht vor allem durch die Schlüsselzuweisungen, aber auch durch Zweckzuweisungen und Bedarfszuweisungen

Freiwillige Aufgaben:

Aufgaben der Stadt, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind und deshalb nur finanziert werden können, wenn nach Erfüllung der Pflichtaufgaben noch Geld übrig ist

Gebühren:

öffentliche Abgaben als direkte Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung der Verwaltung (z. B. Passgebühr) oder die tatsächliche Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage (z. B. Abwassergebühr)

Haushaltsausgleich:

die Stadt ist gesetzlich dazu verpflichtet, jährlich einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, die Einnahmen und die Ausgaben müssen gleich hoch sein

Haushaltsplan:

enthält alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und die zur Deckung dieser Ausgaben voraussichtlich eingehenden Einnahmen sowie die Verpflichtungsermächtigungen; der Haushaltsplan gliedert sich in einen Verwaltungshaushalt als laufenden Haushalt und in einen Vermögenshaushalt für Investitionen

Haushaltssatzung:

vom Rat beschlossen und von der Aufsichtsbehörde genehmigt, gibt sie dem Haushaltsplan seine Rechtsverbindlichkeit; gibt Auskunft über das Haushaltsvolumen, die vorgesehenen Kreditaufnahmen, die Verpflichtungsermächtigungen, den Höchstbetrag der Kassenkredite und die Steuersätze (Hebesätze)

Investitionen:

Ausgaben, die das Anlagevermögen verändern; man unterscheidet Sachinvestitionen (Ausgaben für Baumaßnahmen, Grunderwerb etc.)

und Finanzinvestitionen (Beteiligungen, Kapitalausstattungen von Eigenbetrieben etc.)

Investitionsförderungsmaßnahmen:

Zuschüsse und Darlehen, welche die Gemeinde für Investitionen Dritter oder für Investitionen der kommunalen Sondervermögen mit Sonderrechnung gewährt

Jahresrechnung:

bildet das Gegenstück zum Haushaltsplan; zeigt auf, inwieweit der Haushaltsplan bei der Ausführung eingehalten wurde; enthält das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich Vermögens- und Schuldenstand zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres; Bestandteile: Kassenabschluss und Haushaltsrechnung; als Anlagen sind beizufügen eine Vermögensübersicht, die Übersicht über die Schulden und die Rücklagen, der Rechnungsquerschnitt, die Gruppierungsübersicht und der Erläuterungsbericht

Kredite:

Kapital, das bei Dritten oder aus Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommen wurde und zu dessen Rückzahlung die Stadt verpflichtet ist; Kredite dürfen nur unter strengen Voraussetzungen aufgenommen werden:

es müssen alle anderen, wirtschaftlich zweckmäßigen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sein, der Kredit darf nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen oder Umschuldung verwendet werden, und die Verpflichtungen aus dem Kredit dürfen die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt nicht gefährden

Nettokreditaufnahme:

Summe der im Haushaltsjahr aufgenommenen Kredite abzüglich der zu leistenden Tilgungen

Pflichtaufgaben:

können der Stadt per Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben auferlegt werden; man unterscheidet weisungsfreie Pflichtaufgaben (hier ist nur das „Ob“ vorgeschrieben, das „Wie“ kann die Stadt entscheiden, z. B. Bau und Unterhalt von Schulgebäuden, Müll- und Abwasserbeseitigung) und weisungsgebundene Pflichtaufgaben (hier sind das „Ob“ und das „Wie“ vorgeschrieben, z. B. Einwohnermeldeamt, Durchführung von Wahlen)

Schlüsselzuweisungen:

Zuweisungen des Freistaates Sachsen, die nach dem im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Schlüssel an die Kommunen und Landkreise verteilt werden; zur Berechnung des Schlüssels

werden dabei Finanzkraft und Steuerkraft einer Gemeinde gegenübergestellt. Schlüsselzuweisungen sollen über die Beteiligung an den Steuern von Bund und Ländern dazu beitragen, Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen auszugleichen und sind der Hauptteil des kommunalen Finanzausgleiches

Solidarpaket II:

Einigung zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern, den ostdeutschen Bundesländern für den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten Finanzmittel im Rahmen des Finanzausgleiches durch besondere Bundesergänzungszuweisungen zukommen zu lassen; seit 2005 Solidarpaket II; dieser ist bis 2019 begrenzt; von 2,746 Mrd. € in 2005 wird der Freistaat Sachsen in 2019 noch 547 Mio. € erhalten; dadurch können den Kommunen und Landkreisen von Jahr zu Jahr immer weniger Mittel zur Verfügung gestellt werden

Steuern:

Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft

Überschuss:

tritt ein, wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen; Überschüsse im Verwaltungshaushalt müssen dem Vermögenshaushalt zugeführt werden, Überschüsse im Vermögenshaushalt werden der Allgemeinen Rücklage zugeführt

Überplanmäßige Ausgaben:

entstehen, wenn die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabeansätze überschritten werden; sind nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und ihre Deckung gesichert ist

Verpflichtungsermächtigungen:

Stadt verpflichtet sich, über mehrere Haushaltsjahre hinweg Ausgaben für Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen zu leisten

Verschuldung:

Kapital, das von Dritten mit der Verpflichtung zur Rückzahlung aufgenommen wurde

Zuschüsse:

sind Übertragungen (Geldleistungen) an den sonstigen Bereich (öffentlich wirtschaftliche Unternehmen, private Unternehmen, Vereine etc.)

Zuweisungen:

Übertragungen (Geldleistungen) innerhalb des öffentlichen Bereichs; sie sollen dem Empfänger die Erfüllung bestimmter Aufgaben ermöglichen

Glossar: Gesetze

alle Paragraphen sind solche der sächsischen Gemeindeordnung

§ 72 Allgemeine Haushaltsgrundsätze.

(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, daß eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts grundsätzlich Rechnung zu tragen.

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.

(3) Der Haushaltsplan muß in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein.

§ 73 Grundsätze der Einnahmebeschaffung.

(1) Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften.

(2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen

1. soweit vertretbar und geboten aus selbst zu bestimmenden Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen,

2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen.

(3) Die Gemeinde hat bei der Einnahmebeschaffung auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen.

(4) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

§ 74 Haushaltssatzung.

(1) Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen.

(2) Die Haushaltssatzung enthält die Festsetzung

1. des Haushaltssatzes unter Angabe des Gesamtbetrages

a) der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres,

b) der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigung),

c) der Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),

2. des Höchstbetrages der Kassenkredite,

3. der Steuersätze, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind.

Sie kann weitere Vorschriften enthalten, die sich

auf die Einnahmen und Ausgaben und den Stellenplan für das Haushaltsjahr beziehen.

(3) Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr.

§ 75 Haushaltsplan.

(1) Der Haushaltsplan ist Teil der Haushaltssatzung. Er enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden voraussichtlich

1. eingehenden Einnahmen,

2. zu leistenden Ausgaben,

3. notwendigen Verpflichtungsermächtigungen.

(2) Der Haushaltsplan enthält den Stellenplan für die Bediensteten der Gemeinde nach § 63.

(3) Der Haushaltsplan ist in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt aufzugliedern.

(4) Der Haushaltsplan ist nach Maßgabe dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Führung der Haushaltswirtschaft verbindlich. Ansprüche und Verbindlichkeiten werden durch ihn weder begründet noch aufgehoben.

§ 76 Erlaß der Haushaltssatzung.

(1) Der Entwurf der Haushaltssatzung ist an sieben Arbeitstagen öffentlich auszulegen. Einwohner und Abgabepflichtige können bis zum Ablauf des siebten Arbeitstages nach dem letzten Tag der Auslegung Einwendungen gegen den Entwurf erheben, in der ortsüblichen Bekanntgabe der Auslegung ist auf diese Frist hinzuweisen. Über fristgemäß erhobene Einwendungen beschließt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung.

(2) Die Haushaltssatzung ist vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen.

(3) Die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung ist der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen; sie soll ihr spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorliegen.

(4) Mit der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan an sieben Arbeitstagen öffentlich auszulegen. In der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile, darf sie erst nach der Genehmigung öffentlich bekannt gemacht werden.

§ 77 Nachtragssatzung.

(1) Die Haushaltssatzung kann nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres durch Nachtrags-

satzung geändert werden. Für die Nachtragssatzung gelten die Vorschriften über die Haushaltssatzung entsprechend.

(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn

1. sich zeigt, dass ein erheblicher Fehlbetrag entstehen wird und dieser sich nicht durch andere Maßnahmen vermeiden lässt,

2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben bei einzelnen Haushaltsstellen in einem im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Haushaltsplanes erheblichen Umfang geleistet werden müssen,

3. Ausgaben des Vermögenshaushaltes für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,

4. Bedienstete eingestellt, angestellt, befördert oder höhergruppiert werden sollen und der Stellenplan die entsprechenden Stellen nicht enthält.

(3) Absatz 2 Nr. 2 bis 4 findet keine Anwendung auf

1. geringfügige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie unabweisbare Ausgaben,

2. die Umschuldung von Krediten,

3. Abweichungen vom Stellenplan und die Leistung höherer Personalausgaben, die sich unmittelbar aus einer Änderung des Besoldungs- oder Tarifrechts ergeben.

§ 78 Vorläufige Haushaltsführung.

(1) Ist die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht erlassen, darf die Gemeinde

1. Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushaltes, für die im Haushaltsjahr des Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen,

2. Abgaben vorläufig nach den Sätzen des Vorjahres erheben, Kredite umschulden.

(2) Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen des Vermögenshaushaltes nach Absatz 1 Nr. 1 nicht aus, darf die Gemeinde mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel des durchschnittlichen Betrages der Kreditermächtigungen für die beiden Vorjahre aufnehmen. § 82 Abs. 2 Satz 2 und 3 gilt ent-

sprechend.

(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Jahr erlassen ist.

§ 79 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben.

(1) Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben sind nur zulässig, wenn

1. ein dringendes Bedürfnis besteht und die Deckung gewährleistet ist oder

2. die Ausgabe unabweisbar ist und kein erheblicher Fehlbetrag im Haushalt entsteht.

Sind die Ausgaben nach Umfang und Bedeutung erheblich, bedürfen sie der Zustimmung des Gemeinderats. § 77 Abs. 2 bleibt unberührt.

(2) Für Investitionen, die im folgenden Jahr fortgesetzt werden, sind überplanmäßige Ausgaben auch dann zulässig, wenn ihre Deckung im folgenden Jahr gewährleistet ist; sie bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats.

(3) Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Maßnahmen, durch die überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben entstehen können.

§ 80 Finanzplanung.

(1) Die Gemeinde hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Das erste Planungsjahr der Finanzplanung ist das laufende Haushaltsjahr.

(2) In der Finanzplanung sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten darzustellen.

(3) Als Grundlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen.

(4) Der Finanzplan ist mit dem Investitionsprogramm dem Gemeinderat spätestens mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen.

(5) Der Finanzplan und das Investitionsprogramm sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.

§ 81 Verpflichtungsermächtigungen.

(1) Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in künftigen Jahren dürfen unbeschadet des Absatzes 5 nur eingegangen werden, wenn der Haushaltsplan hierzu ermächtigt.

(2) Die Verpflichtungsermächtigungen dürfen zu Lasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre veranschlagt werden, erforderlichenfalls bis zum Abschluß einer Maßnahme; sie sind nur zulässig, wenn durch sie der Ausgleich

künftiger Haushalte nicht gefährdet wird.

(3) Die Verpflichtungsermächtigungen gelten weiter, bis die Haushaltssatzung für das folgende Haushaltsjahr erlassen ist.

(4) Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung insoweit der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, als in den Jahren, in denen voraussichtlich Ausgaben aus den Verpflichtungen zu leisten sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind.

(5) Verpflichtungen im Sinne des Absatzes 1 dürfen überplanmäßig oder außerplanmäßig eingegangen werden, wenn ein dringender Bedarf besteht und der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten wird.

§ 82 Kreditaufnahmen.

(1) Kredite (§ 73 Abs. 4) dürfen nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden.

(2) Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde gefährden.

(3) Die Kreditermächtigung gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr erlassen ist.

(4) Die Aufnahme der einzelnen Kredite, deren Gesamtbetrag nach Absatz 2 genehmigt worden ist, bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Einzelgenehmigung), soweit kraft Gesetzes Kreditaufnahmen beschränkt sind.

(5) Die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt, bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Eine Genehmigung ist nicht erforderlich für die Begründung von Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der laufenden Verwaltung.

(6) Die Gemeinde darf zur Sicherung eines Kredits keine Sicherheiten bestellen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen,

wenn die Bestellung von Sicherheiten der Verkehrsübung entspricht.

(7) Das Staatsministerium des Innern kann Ausnahmen nach Absatz 6 Satz 2 allgemein zulassen.

§ 83 Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte.

(1) Die Gemeinde darf keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

(2) Die Gemeinde darf Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen. Die Rechtsgeschäfte bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn sie nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossen werden. § 82 Abs. 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) Absatz 2 gilt entsprechend für Rechtsgeschäfte, die den dort genannten Rechtsgeschäften wirtschaftlich gleichkommen, insbesondere für die Zustimmung zu Rechtsgeschäften Dritter, aus denen der Gemeinde in künftigen Haushaltsjahren Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben erwachsen können.

(4) Das Staatsministerium des Innern kann Ausnahmen nach Absatz 1 allgemein zulassen.

§ 84 Kassenkredite.

(1) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Die Ermächtigung gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das folgende Jahr erlassen ist.

(2) Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er ein Fünftel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen übersteigt.

§ 85 Rücklagen.

Die Gemeinde hat zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts eine allgemeine Rücklage in angemessener Höhe zu bilden. Sonderrücklagen dürfen nur gebildet werden, soweit das durch Rechtsvorschrift zugelassen ist.

§ 86 Gemeindekasse.

(1) Die Gemeindekasse erledigt alle Kassengeschäfte der Gemeinde. Für Sondervermögen und Treuhandvermögen, für die

Sonderrechnungen geführt werden, sollen Sonderkassen gebildet werden; sie sollen mit der Gemeindekasse verbunden werden.

(2) Die Gemeinde hat, wenn sie ihre Kassengeschäfte nicht durch eine Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen läßt, einen Kassenverwalter und einen Stellvertreter zu bestellen.

(3) Die anordnungsbefugten Bediensteten der Gemeinde, Leiter und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes sowie Rechnungsprüfer dürfen nicht gleichzeitig zum Kassenverwalter oder dessen Stellvertreter bestellt werden.

(4) Der Kassenverwalter, sein Stellvertreter und andere Bedienstete der Gemeindekasse dürfen untereinander, zum Bürgermeister, zu einem Beigeordneten, einem Stellvertreter des Bürgermeisters, zum Fachbediensteten für das Finanzwesen oder einem anordnungsbefugten Bediensteten, zum Leiter und zu den Prüfern des Rechnungsprüfungsamtes sowie zu einem Rechnungsprüfer nicht in einem die Befangeneit begründenden Verhältnis nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 stehen. In Gemeinden mit nicht mehr als 1000 Einwohnern kann der Gemeinderat bei Vorliegen besonderer Umstände Ausnahmen vom Verbot des Satzes 1 zulassen.

§ 87 Übertragung von Kassengeschäften, Automation.

(1) Die Gemeinde kann die Kassengeschäfte ganz oder zum Teil von einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lassen, wenn die ordnungsgemäße Erledigung und die Prüfung nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften gewährleistet sind. Der Beschluß hierüber ist der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.

(2) Für die automatisierte Ausführung der Kassengeschäfte und anderer Geschäfte im Bereich des Finanzwesens dürfen nur Programme verwendet werden, die von der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung im Einvernehmen mit der überörtlichen Prüfungseinrichtung geprüft worden sind. Bei Gemeinden mit einer örtlichen Prüfung durch ein Rechnungsprüfungsamt kann der Bürgermeister dieses mit einer örtlichen Prüfung vor der Prüfung nach Satz 1 beauftragen. Im Übrigen wirkt das Rechnungsprüfungsamt an der Prüfung nach Satz 1 mit. Die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung kann im Einvernehmen mit der überörtlichen Prüfungseinrichtung und der Gemeinde die Prüfung auch durch das

Rechnungsprüfungsamt vornehmen lassen. Der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung und der überörtlichen Prüfungseinrichtung ist Gelegenheit zu geben, die Programme und die Programmänderungen vor ihrer Anwendung zu prüfen. Bei Programmen, die für mehrere Gemeinden Anwendung finden sollen, genügt eine Prüfung. Der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung, der überörtlichen Prüfungseinrichtung und dem beteiligten Rechnungsprüfungsamt ist zu ermöglichen, die Programmanwendung an Ort und Stelle zu prüfen.

§ 88 Jahresrechnung.

(1) In der Jahresrechnung ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Standes des Vermögens und der Schulden zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. Die Jahresrechnung ist durch einen schriftlichen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

(2) Die Jahresrechnung ist innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen.

(3) Der Gemeinderat stellt die Jahresrechnung, in den Fällen des § 104 nach Durchführung der örtlichen Prüfung, spätestens bis 31. Dezember des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres fest.

(4) Der Beschluß über die Feststellung der Jahresrechnung ist der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen und ortsüblich bekanntzugeben. Gleichzeitig ist die Jahresrechnung mit Rechenschaftsbericht an sieben Arbeitstagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntgabe ist auf die Auslegung hinzuweisen.

ZWEITER ABSCHNITT

Vermögen der Gemeinde

§ 89 Erwerb und Verwaltung von Vermögen.

(1) Das Vermögen der Gemeinde soll unter Berücksichtigung seiner Bedeutung für das Wohl der Allgemeinheit ungeschmälert erhalten bleiben.

(2) Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

(3) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine hinreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

(4) Besondere Rechtsvorschriften für die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes bleiben unberührt.

§ 90 Veräußerung von Vermögen.

(1) Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände veräußern, wenn sie sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht braucht und Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen. Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Zur Förderung der Bildung privaten Eigentums unter sozialen Gesichtspunkten kann die Gemeinde bei der Veräußerung von Eigentumswohnungen und Grundstücken angemessene Nachlässe gewähren.

(2) Für die Überlassung der Nutzung von Vermögensgegenständen gilt Absatz 1 entsprechend.

(3) Der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedürfen Rechtsgeschäfte, in denen sich die Gemeinde verpflichtet,

1. Grundstücke oder grundstücksgleiche Rechte zu veräußern,
2. andere Vermögensgegenstände unentgeltlich oder unter ihrem vollen Wert zu veräußern, sofern sie nicht geringwertig sind,
3. Vermögensgegenstände mit besonderem wissenschaftlichen, geschichtlichen, künstlerischen oder denkmalpflegerischen Wert zu veräußern.

§ 91 Sondervermögen.

(1) Sondervermögen der Gemeinde sind

1. das Vermögen der Eigenbetriebe und der öffentlichen Einrichtungen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden;
2. das Vermögen der rechtlich unselbständigen örtlichen Stiftungen.

(2) Sondervermögen nach Absatz 1 Nr. 2 unterliegen den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft. Sie sind im Haushalt der Gemeinde gesondert nachzuweisen.

§ 92 Treuhandvermögen.

(1) Für rechtlich selbständige örtliche Stiftungen sowie für Vermögen, die die Gemeinde nach besonderen Rechtsvorschriften treuhänderisch zu verwalten hat, sind besondere Haushaltspläne aufzustellen und Sonderrechnungen zu führen.

(2) Geringfügiges Treuhandvermögen kann im Haushalt der Gemeinde gesondert nachgewiesen werden; es unterliegt den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft.

(3) Für rechtlich selbständige örtliche Stiftungen bleiben Bestimmungen des Stifters, für andere Treuhandvermögen besondere gesetzliche Vorschriften unberührt.

§ 93 Freistellung von der Finanzplanung.

Das Staatsministerium des Innern kann durch Rechtsverordnung Sondervermögen und Treuhandvermögen von den Verpflichtungen des § 80 freistellen, soweit die Finanzplanung weder für die Haushalts- oder Wirtschaftsführung noch für die Finanzstatistik benötigt wird.

§ 94 Örtliche Stiftungen.

(1) Die Gemeinde verwaltet die örtlichen Stiftungen nach den Vorschriften dieses Gesetzes, soweit durch Gesetz oder Stiftung nichts anderes bestimmt ist.

(2) Bei nichtrechtsfähigen Stiftungen kann die Gemeinde unter den Voraussetzungen des § 87 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs den Stiftungszweck ändern, die Stiftung mit einer anderen nichtrechtsfähigen Stiftung zusammenlegen oder sie aufheben, wenn der Stifter nichts anderes bestimmt hat.

(3) Enthält das Stiftungsgeschäft keine Bestimmungen über den Vermögensanfall, fällt das Vermögen nichtrechtsfähiger Stiftungen an die Gemeinde. Die Gemeinde hat bei der Verwendung des Vermögens den Stiftungszweck möglichst zu berücksichtigen.

(4) Gemeindevermögen darf nur im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Gemeinde und nur dann in Stiftungsvermögen eingebracht werden, wenn der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann.

Ergänzung:

Ebenso wichtig ist die Haushaltsverordnung, die die GemO diesbezüglich konkretisiert: In Sachsen heißt die GemHVO seit 2002 Kommunale Haushaltsverordnung KomHVO und wurde 2008 durch die KomHVO-Doppik abgelöst.

Save the Earth



öko print®

www.oekoprint.net

DAKS e.V.
Die ALTERNATIVE Kommunalpolitik Sachsens
Hohe Straße 58
04107 Leipzig
Tel: 0341 2195740
E-Mail: mail@daksev.de
Internet: www.DAKSev.de

Leipzig 2009

