

Kommunalpolitisches Forum Rheinland-Pfalz e. V.

24. März 2013

**DIE LINKE Rheinland-Pfalz Landesgeschäftsstelle Rochusstr.10-12
55116 Mainz**

11 Uhr – 15 Uhr

Kein Buch mit sieben Siegeln – Eine Einführung in das kommunale Haushaltsrecht.

1. Grundsätzliches und Rechte der Ratsmitglieder

Hier wiedergegeben sind die wichtigsten Bestimmungen der Gemeindeordnung des Landes Rheinland-Pfalz in Bezug auf den kommunalen Haushalt. Die Gemeindeordnung regelt die Arbeitsweise in den kreisfreien Städten, den Verbandsgemeinden und den Ortsgemeinden. Die gleichen Bestimmungen gelten auch für die Landkreise und sind analog in der Landkreisordnung geregelt.

§ 1 Wesen und Rechtsstellung der Gemeinden

(1) Die Gemeinde ist Grundlage und zugleich Glied des demokratischen Staates. Sie ist berufen, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern.

(2) Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften. Sie sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung im Rahmen der Verfassung und der Gesetze allein Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung.

(3) Eingriffe in die Rechte der Gemeinden sind nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulässig. Rechtsverordnungen, die Eingriffe in die Rechte der Gemeinden enthalten oder zulassen, bedürfen der Zustimmung des fachlich zuständigen Ministeriums; dies gilt nicht für Rechtsverordnungen der Landesregierung.

§ 30 Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder

(1) Die Ratsmitglieder üben ihr Amt unentgeltlich nach freier, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmter Gewissensüberzeugung aus; sie sind an Weisungen oder Aufträge ihrer Wähler nicht gebunden.

(2) Der Bürgermeister verpflichtet die Ratsmitglieder vor ihrem Amtsantritt in öffentlicher Sitzung namens der Gemeinde durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten. Verweigert ein Ratsmitglied die Verpflichtung, so gilt dies als Verzicht auf den Amtsantritt.

(3) Der Verzicht auf das Amt eines Ratsmitglieds ist dem Bürgermeister schriftlich zu erklären; die Erklärung ist nicht widerruflich.

(4) Jedes Ratsmitglied hat das Recht, in dem Gemeinderat und in den Ausschüssen, denen es angehört, Anträge zu stellen.

§ 32 Aufgaben des Gemeinderats

(1) Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger der Gemeinde. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und beschließt über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde, soweit er die Entscheidung nicht einem Ausschuß übertragen hat oder soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder der Gemeinderat ihm bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen hat. Der Gemeinderat überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse.

(2) Der Gemeinderat kann unbeschadet des Absatzes 3 die Entscheidung über folgende Angelegenheiten nicht übertragen:

1. Satzungen,
2. den Haushaltsplan mit allen Anlagen,
3. den Jahresabschluss sowie die Entlastung des Bürgermeisters und der Beigeordneten,
4. die Änderung des Gemeindegebiets,
5. die Bildung von Ortsbezirken,
6. die Übernahme freiwilliger Aufgaben,
7. die Einleitung des Verfahrens zur Abwahl des Bürgermeisters sowie die Wahl und die Abwahl der Beigeordneten,
8. die Verleihung des Ehrenbürgerrechts,
9. die mittelfristigen und langfristigen Planungen der Gemeinde,
10. die Sätze und Tarife für öffentliche Abgaben oder für privatrechtliche Entgelte sowie die allgemeinen Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe,
11. die Zustimmung zur Leistung überplanmäßiger und außerplanmäßiger Aufwendungen oder Auszahlungen,
12. die Genehmigung von Verträgen der Gemeinde mit dem Bürgermeister und den Beigeordneten,
13. die Verfügung über Gemeindevermögen sowie die Hingabe von Darlehen der Gemeinde, die Veräußerung und die Verpachtung von Eigenbetrieben oder Teilen von Eigenbetrieben,
14. die Errichtung, die Erweiterung, die Übernahme und die Aufhebung öffentlicher Einrichtungen und wirtschaftlicher Unternehmen sowie die Beteiligung an diesen,
15. die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben, von rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts oder von wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
16. die Umwandlung des Zwecks und die Aufhebung einer Stiftung einschließlich der Entscheidung über den Verbleib des Stiftungsvermögens.

(3) Die Hauptsatzung kann bestimmen, daß die Entscheidung über die in Absatz 2 Nr. 11 bis 13 bezeichneten Angelegenheiten bis zu einer bestimmten Wertgrenze übertragen werden kann.

§ 33 Unterrichts- und Kontrollrechte des Gemeinderats

(1) Der Gemeinderat ist vom Bürgermeister über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde, insbesondere über das Ergebnis überörtlicher Prüfungen zu unterrichten. Die Prüfungsmittelungen sind den Ratsmitgliedern auf Verlangen auszuhändigen.

(2) Der Gemeinderat ist jährlich vom Bürgermeister in öffentlicher Sitzung über Verträge der Gemeinde mit Rats- und Ausschußmitgliedern sowie mit Bediensteten der Gemeinde zu unterrichten, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung, Dienst- und

Arbeitsverträge mit Gemeindebediensteten oder sonstige im Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis stehende Verträge handelt. Die Unterrichtungspflicht gilt auch für Verträge, die Eigenbetriebe und rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Gesellschaften, an denen die Gemeinde mit mindestens 50 v. H. beteiligt ist, mit Rats- und Ausschußmitgliedern sowie mit Bediensteten der Gemeinde abschließen, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen des Gesellschaftsrechts entgegenstehen.

(3) Ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder oder eine Fraktion kann in allen Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung verlangen, daß der Bürgermeister den Gemeinderat unterrichtet. Sie können auch verlangen, daß einem Ausschuß oder einzelnen vom Gemeinderat beauftragten Ratsmitgliedern Einsicht in die Akten gewährt wird, wenn hierfür ein berechtigtes Interesse des Gemeinderats vorliegt. Das Verlangen auf Akteneinsicht ist zu begründen. Die Akteneinsicht ist zu gewähren, wenn und soweit die Einsichtnahme zur Erfüllung des berechtigten Interesses erforderlich ist. Dem Ausschuß und den beauftragten Ratsmitgliedern muß ein Vertreter der Antragsteller angehören. Unter den gleichen Voraussetzungen kann der Bürgermeister einzelnen Ratsmitgliedern Akteneinsicht gewähren. § 22 gilt sinngemäß.

(4) Jedes Ratsmitglied kann schriftliche oder in einer Sitzung des Gemeinderats mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten im Sinne des Absatzes 3 Satz 1 an den Bürgermeister richten, die binnen angemessener Frist zu beantworten sind. Das Nähere ist in der Geschäftsordnung zu regeln.

(5) Absatz 1 Satz 2 sowie die Absätze 3 und 4 gelten nicht, wenn und soweit für die Vorgänge eine Geheimhaltung besonders vorgeschrieben ist oder überwiegende schutzwürdige Interessen Betroffener entgegenstehen.

§ 44 Bildung von Ausschüssen

(1) Der Gemeinderat kann für bestimmte Aufgabenbereiche zur Vorbereitung seiner Beschlüsse oder zur abschließenden Entscheidung Ausschüsse bilden. Die Ausschüsse setzen sich entweder nur aus Ratsmitgliedern oder aus Ratsmitgliedern und sonstigen wählbaren Bürgern der Gemeinde zusammen; mindestens die Hälfte der Mitglieder eines Ausschusses soll jedoch Ratsmitglied sein. Personen, deren Amt nach den Bestimmungen dieses Gesetzes oder des Kommunalwahlgesetzes mit dem Amt eines Mitglieds des Gemeinderats nicht vereinbar ist, können einem Ausschuß nicht angehören.

(2) Der Gemeinderat bestimmt das Nähere über die Zahl, die Aufgaben und die Bezeichnung der Ausschüsse sowie die Mitgliederzahl und die Zahl der sonstigen wählbaren Bürger der Gemeinde in den einzelnen Ausschüssen. Diese Bestimmungen können auch durch die Hauptsatzung getroffen werden.

(3) Der Gemeinderat kann einen Ausschuß auflösen oder ihm übertragene Zuständigkeiten entziehen. Er kann außerdem Angelegenheiten an sich ziehen und Beschlüsse eines Ausschusses aufheben oder ändern, soweit auf Grund dieser Beschlüsse nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.

(4) Soweit durch Rechtsvorschrift nicht etwas anderes bestimmt ist, gelten sinngemäß die Bestimmungen des Absatzes 1 Satz 2 und 3, des Absatzes 2 Satz 1 sowie der §§ 45 und 46 auch für andere Ausschüsse, Beratungs- oder Beschluß-organe, deren Mitglieder vom Gemeinderat zu wählen sind. Sofern auf Grund einer Rechtsvorschrift der Gemeinderat hierbei an Vorschläge Dritter gebunden ist, gilt für das Wahlverfahren

2. Kommunalen Haushalt

§ 93 Allgemeine Haushaltsgrundsätze

- (1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.
- (2) Die Bücher sind nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden zu führen. Dabei sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden zu beachten. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden richten sich nach den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen haushaltsrechtlichen Bestimmungen.
- (3) Der Haushaltsplan ist nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aufzustellen und auszuführen.
- (4) Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen.
- (5) Die Gemeinde hat ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen. Investitionsvorhaben oder selbständig nutzbare Teilvorhaben dürfen erst begonnen werden, wenn die Finanzierung gesichert ist.
- (6) Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn in der Bilanz ein "Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" auszuweisen ist.

§ 94 Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

- (1) Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften.
- (2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen
 1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
 2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Auf die Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen sowie von Beiträgen für selbständige Immissionsschutzanlagen, Parkflächen und Grünanlagen kann die Gemeinde ganz oder teilweise verzichten. Im Übrigen kann die Gemeinde durch Satzung regeln, dass kommunale Abgaben nicht festgesetzt und erhoben werden, wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zum Aufkommen stehen.

- (3) Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Abs. 1 Sponsoringleistungen, Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln, die sich an der Erfüllung von Aufgaben nach § 2 Abs. 1 beteiligen. Nicht zulässig sind die Einwerbung und die Entgegennahme des Angebots einer Zuwendung nach Satz 1 in der Eingriffsverwaltung oder wenn ein böser Anschein für eine Beeinflussung bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zu erwarten ist. Bei der Auswahl von Sponsoringpartnern ist die Chancengleichheit konkurrierender Sponsoren zu wahren. Die Einwerbung und die Entgegennahme des Angebots einer Zuwendung obliegen ausschließlich dem Bürgermeister sowie den Beigeordneten; ein entsprechendes Angebot ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Über die Annahme oder Vermittlung entscheidet der Gemeinderat. Dem Gemeinderat und der Aufsichtsbehörde sind sämtliche für die Entscheidung maßgeblichen Tatsachen offen zu legen. Dazu gehört insbesondere ein anderweitiges

Beziehungsverhältnis zwischen der Gemeinde und dem Geber. Die für die Entscheidung maßgeblichen Tatsachen im Sinne des Satzes 6 sind in geeigneter Weise zu dokumentieren und vorzuhalten. Das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Wertgrenze für das Angebot einer Zuwendung im Einzelfall zu bestimmen, unterhalb derer die gesetzlichen Verfahrensbestimmungen nach Satz 4 Halbsatz 2 und Satz 5 entfallen.

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

(5) Die kommunalen Gebietskörperschaften können allgemeine Deckungsmittel, soweit sie nicht aus Steuern und Umlagen stammen, zur Verringerung der sonst als Kosten zu berücksichtigenden Zinsen für Kredite ihren Einrichtungen mit Sonderrechnung oder Beteiligungen als Eigenkapital zur Verfügung stellen oder zur Verminderung von Beiträgen für Verkehrsanlagen verwenden. Auch Ortsgemeinden dürfen Mittel unter den Voraussetzungen des Satzes 1 den Einrichtungen der Verbandsgemeinde zur Verfügung stellen.

§ 95 Haushaltssatzung

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

(2) Die Haushaltssatzung enthält für das Haushaltsjahr die Festsetzung

1. des Haushaltsplans unter Angabe des Gesamtbetrags
 1. a) der Erträge und der Aufwendungen sowie deren Saldo,
 2. b) der ordentlichen und außerordentlichen Einzahlungen und Auszahlungen sowie des jeweiligen Saldos,
 3. c) der Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitions- und Finanzierungstätigkeit sowie des jeweiligen Saldos,
 4. d) der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ohne Umschuldungen (Kreditermächtigung),
 5. e) der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),
2. des Höchstbetrags der Kredite zur Liquiditätssicherung,
3. der Steuersätze, soweit sie für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind.

Sie kann auch die Festsetzung von Gebührensätzen und Beitragssätzen für ständige Gemeindeeinrichtungen sowie weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen und den Stellenplan des Haushaltsjahres beziehen.

(3) In der Haushaltssatzung ist die voraussichtliche Höhe des Eigenkapitals des Vorvorjahres, des Vorjahres und des Haushaltsjahres jeweils zum Bilanzstichtag darzustellen.

(4) Die Haushaltssatzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde für

1. die Summe der Verpflichtungsermächtigungen, für die in den künftigen Haushaltsjahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müsse,
2. den Gesamtbetrag der Investitionskredite (§ 103) ohne zinslose Kredite und Kredite zur Umschuldung.

(5) Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr. Sie kann Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten.

(6) Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr, soweit für einzelne Bereiche durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist.

§ 96 Haushaltsplan

(1) Der Haushaltsplan ist Teil der Haushaltssatzung.

(2) Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Er ist nach diesem Gesetz und den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Haushaltswirtschaft verbindlich. Ansprüche und Verbindlichkeiten Dritter werden durch ihn weder begründet noch aufgehoben.

(3) Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich

1. anfallenden Erträge und eingehenden Einzahlungen,
2. entstehenden Aufwendungen und zu leistenden Auszahlungen,
3. notwendigen Verpflichtungsermächtigungen.

(4) Der Haushaltsplan besteht aus

1. dem Ergebnishaushalt,
2. dem Finanzhaushalt,
3. den Teilhaushalten,
4. dem Stellenplan.

(5) Die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Sondervermögen der Gemeinde bleiben unberührt.

3. Genehmigung und Kontrolle

§ 117 Grundsatz

Der Staat beaufsichtigt die Gemeinden, um sicherzustellen, daß die Verwaltung im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wird (Rechtsaufsicht). Die Aufsicht ist so zu führen, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt werden.

§ 118 Aufsichtsbehörden

(1) Aufsichtsbehörde ist die Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung, für kreisfreie und große kreisangehörige Städte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion. Sofern der Landkreis in einer Angelegenheit als Gebietskörperschaft beteiligt ist, tritt an die Stelle der Kreisverwaltung die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

(2) Obere Aufsichtsbehörde ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, für kreisfreie und große kreisangehörige Städte das fachlich zuständige Ministerium.

(3) Oberste Aufsichtsbehörde ist das fachlich zuständige Ministerium.

(4) Sind in einer Angelegenheit mehrere Aufsichtsbehörden zuständig, so entscheidet die nächsthöhere gemeinsame Aufsichtsbehörde oder eine von ihr bestimmte Behörde.

(5) Die Aufsichtsbehörden sollen bei Bedarf, mindestens jedoch einmal jährlich, mit den Vertretern der ihrer Aufsicht unmittelbar unterstehenden Gebietskörperschaften gemeinsame Besprechungen abhalten; § 41 Abs. 4 der Landkreisordnung bleibt unberührt.

§ 119 Genehmigungen

(1) Satzungen, Beschlüsse und andere Maßnahmen, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterliegen, dürfen erst nach der Erteilung der Genehmigung bekanntgemacht oder ausgeführt werden. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags die Genehmigung abgelehnt oder schriftlich der Gemeinde gegenüber Bedenken geäußert oder um weitere Aufklärung ersucht hat. Nach Eingang der erneuten Vorlage hat die Aufsichtsbehörde innerhalb eines Monats zu entscheiden; andernfalls gilt die Genehmigung als erteilt. Bei Genehmigungen nach § 95 Abs. 4 tritt an die Stelle der in den Sätzen 2 und 3 bestimmten Monatsfrist eine Frist von zwei Monaten.

(2) Rechtsgeschäfte des bürgerlichen Rechtsverkehrs, die ohne eine gesetzlich vorgeschriebene Genehmigung der Aufsichtsbehörde abgeschlossen werden, sind unwirksam.

Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft

Quelle: www.haushaltssteuerung.de

Definitionen

Kameralistik

Die einfache Kameralistik (auch: Verwaltungskameralistik, traditionelle Kameralistik; oder kurz: Kameralistik) ist eine stark inputorientierte Form der Buchführung, die primär in der öffentlichen Verwaltung Anwendung findet bzw. fand.

Die einfache Kameralistik betrachtet lediglich Einnahmen und Ausgaben, wodurch sie nur den Geldverbrauch, nicht aber den Ressourcenverbrauch erfasst. Der Fokus der einfachen Kameralistik liegt daher auch eher auf Finanzziele als auf Sachzielen.

In der einfachen Kameralistik werden - im Gegensatz zur Doppik - einseitige Konten mit mehreren Spalten (Soll, Ist, Rest) geführt. Die Gliederung der Konten orientiert sich am Haushaltsplan. Verwaltungsvorfälle werden im kameralen Buchführungssystem i.d.R. nur auf einem Konto verbucht. Zugleich verursachen Verwaltungsvorfälle auf diesem Konto jedoch zwei Buchungen: eine Soll-Buchung und eine Ist-Buchung. Die Soll-Buchung (sog. Soll-Stellung) erfolgt, sobald eine Einnahme oder Ausgabe fällig wird. Die Ist-Buchung wird dann vorgenommen, wenn die Zahlung tatsächlich geleistet wurde (Ist-Ausgabe) bzw. tatsächlich eingenommen wurde (Ist-Einnahme).

Das in der einfachen Kameralistik dominierende Steuerungssystem ist die sog. Inputsteuerung. Es

besteht grundsätzlich aber die Möglichkeit auch ein rein kamerales System um Ziele und Kennzahlen sowie um Wirkungsbetrachtungen zu ergänzen (Outputsteuerung). Gleichwohl könnte im Falle der Nutzung von Zielen und Kennzahlen bereits davon gesprochen werden, dass es sich nicht mehr um die einfache Kameralistik, sondern bereits um eine rudimentäre Form der erweiterten Kameralistik handelt.

Ein Hauptproblem der einfachen Kameralistik besteht darin, dass sie aufgrund ihres rein zahlungsorientierten Charakters faktisch nicht in der Lage ist, den Ressourcenverbrauch abzubilden. Die Abbildung des Ressourcenverbrauchs ist wichtig, um belastbare Aussagen hinsichtlich der Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft zu treffen. So ist das ethische Leitbild der Generationengerechtigkeit per Definition immer dann erfüllt, wenn in einer Periode nicht mehr Ressourcen verbraucht werden als sie in derselben Periode erwirtschaftet werden. Diese Abbildung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen ist entweder mittels der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) oder mittels der Einführung der Doppik realisierbar. In der Kosten- und Leistungsrechnung werden Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen durch Kosten und Erlöse/Leistungen repräsentiert. In der Doppik sind dies entsprechend die Aufwendungen und Erträge.

Ein weiteres Problem der einfachen Kameralistik ist in der unvollständigen Abbildung öffentlicher Verschuldung zu finden. So bildet die Kameralistik lediglich Geldschulden ab. Im Gegensatz zur Doppik bleiben damit insb. die Rückstellungen (z.B. Pensionsrückstellungen) unberücksichtigt.

Ein weiterer Kritikpunkt an der traditionellen Kameralistik betrifft die dort bestehende Möglichkeit, z.B. Schulden in Auslagerungen (z.B. öffentliche Unternehmen) zu "verstecken". Dieses Problem wird im doppischen System über die Pflicht zur Aufstellung eines Konzern-/Gesamtabschlusses gelöst.

Nicht zuletzt wird im Kontext der einfachen Kameralistik auch kritisch angeführt, dass diese keine Bewertung des vollständigen Vermögens der betreffenden Gebietskörperschaft vornimmt. Die Doppik schafft hinsichtlich dieses Problems Abhilfe über die Verpflichtung zur Durchführung einer (regelmäßigen) Inventur, welche die Grundlage für die Erstellung der doppischen Bilanz darstellt.

Aufgrund der zuvor genannten Probleme der einfachen Kameralistik wurden in Vergangenheit umfangreiche Haushaltsreformen angestoßen. Der Reformstand unterscheidet sich hierbei von Bundesland zu Bundesland. Auf kommunaler Ebene wird vornehmlich der Umstieg auf die Doppik vollzogen. Auf Landesebene wurde in den meisten Fällen die Variante der erweiterten Kameralistik gewählt. Ausnahmen sind z.B. die Länder Hamburg, Bremen und Hessen, die sich für die Doppik in der Landesverwaltung entschieden haben. Auf Bundesebene ist geplant die einfache Kameralistik durch eine erweiterte Kameralistik zu ersetzen.

Doppik

Die Doppik ist ein Kunstwort, das allgemein ein auf der doppelten Buchführung basierendes Rechnungssystem bezeichnet. Die Doppik bezeichnet hierbei per Definition sowohl die doppelte Buchführung im kaufmännischen Bereich als auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Der Begriff wird jedoch i.d.R. im Kontext des öffentlichen Sektors verwendet.

Die Endung des Kunstworts "Doppik" ist hierbei angelehnt an ihr Pendant, die "Kameralistik". Der Begriff der Doppik wird darüber hinaus häufig als Abkürzung interpretiert. Vergleichsweise häufig wird Doppik hierbei als "**Doppelte Buchführung in Konten**" (teilweise auch: "**Doppelte Buchführung in Konten Soll und Haben**") ausgeschrieben. In Bezug auf Kommunen steht die Abkürzung in seltenen Fällen auch für "**Doppelte Buchführung in Kommunen**". Ebenfalls eher selten verwendet man den Begriff Doppik als Abkürzung für "**Doppelte Buchführung in Körperschaften**". Zum Teil wird das Kunstwort Doppik auch als begriffliche Verknüpfung von "**Doppelter Buchführung**" und "**Logik**" angesehen.

Ist im öffentlichen Sektor vom Begriff der Doppik die Rede, so ist hiermit meistens das Neue Öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen (NÖHR) gemeint, welches auf dem System der doppelten Buchführung basiert und idealtypischerweise den Charakter einer Integrierten Verbundrechnung (IVR) hat. Beim Neuen Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen handelt es sich um ein Konzept, das v.a. Haushaltsplanung, Steuerung, Buchführung und Rechnungswesen öffentlicher Gebietskörperschaften modernisieren soll. Die genaue Ausgestaltung des Reformkonzepts unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland sowohl auf der kommunalen Ebene als auch auf Ebene der Landesverwaltung. Ebenso sind die einzelnen Bundesländer bei der Reformierung ihres Haushalts- und Rechnungswesens unterschiedlich weit fortgeschritten.

Der Haushaltsplan untergliedert sich in der Doppik primär in Finanzhaushalt und Ergebnishaushalt, welche ihrerseits noch einmal in Teilhaushalte unterteilt werden. Der doppische Jahresabschluss basiert i.d.R. auf dem Drei-Komponenten-Modell (DKM), welches sich aus Finanzrechnung, Ergebnisrechnung und Bilanz/Vermögensrechnung zusammensetzt. Charakteristisch für das doppische Buchführungssystem ist, dass jede durch einen Geschäfts- bzw. Verwaltungsvorfall verursachte Buchung mindestens zwei Konten berührt. Darüber hinaus ist es in der Doppik per Definition möglich, den Periodenerfolg auf zweierlei Art zu ermitteln: durch die Ergebnisrechnung oder mittels der Bilanz. Im Gegensatz zur Kameralistik bildet die Doppik den Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen der betrachteten öffentlichen Verwaltung ab und ermöglicht einen Überblick über die Vermögenslage sowie den Stand der gesamten Schulden.

Ziele der Doppik sind vor allem die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit (insb. durch Abbildung des Ressourcenverbrauchs in Verbindung mit der Integration spezifischer Haushaltsausgleichsregelungen), eine erhöhte Transparenz für den Bürger (z.B. durch Aufstellung einer Bilanz sowie eines Gesamt-/Konzernabschlusses), eine effizientere und effektivere öffentliche Leistungserstellung sowie eine verbesserte Steuerung durch Rat und Verwaltung (z.B. durch Nutzung der Budgetierung in Verbindung mit output-/wirkungsorientierten Zielen und Kennzahlen).

Je nach Ebene, auf der die Doppik Anwendung findet, wird unterschieden zwischen:

- staatliche Doppik (Bund, Länder)
- kommunale Doppik (Gemeinden, Städte, Kreise, weitere Gemeindeverbände)

Im Zuge der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland soll insbesondere auf kommunaler Ebene die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik erfolgen. Diese Umstellung wurde in einigen Bundesländern bereits weitestgehend vollzogen, während sich andere Bundesländer diesbezüglich noch im Umstellungsprozess befinden oder den Kommunen eine

Wahlmöglichkeit zwischen der Doppik und der einfachen oder erweiterten Kameralistik einräumen.

Die erste Kommune, die in Deutschland auf die Doppik umstellte, war die baden-württembergische Stadt Wiesloch. Die Stadt Wiesloch begann 1994 mit dem Umstieg auf die Doppik und stellte 1996 die Eröffnungsbilanz auf. Seit 1999 wird ausschließlich doppisch gebucht.

Schritt für Schritt beginnen auch die ersten Bundesländer mit der Einführung der Doppik. Das erste deutsche Bundesland, welches die Doppik eingeführt hat, ist die Freie und Hansestadt Hamburg. Im Rahmen des Projekts Doppik wurde zum Stichtag 1.1.2006 die Eröffnungsbilanz aufgestellt. Der erste doppische Jahresabschluss wurde für das Rechnungsjahr 2006 erstellt. Ein Jahr später folgte der erste Konzernabschluss. Das Flächenland, das bei der Einführung der Doppik in der Landesverwaltung am weitesten fortgeschritten ist, ist das Bundesland Hessen. Hessen legte im November 2009 die erste Eröffnungsbilanz vor.

Der Bund plant seinerseits nicht auf die Doppik umzustellen. Vielmehr sieht das Reformkonzept des Bundesfinanzministeriums die Umstellung auf eine moderne (erweiterte) Kameralistik vor.

In der Privatwirtschaft ist die (kaufmännische) Doppik bereits das dominierende Buchführungssystem. Lediglich Kleingewerbetreibende und Angehörige der freien Berufe dürfen noch auf das System der einfachen Buchführung zurückgreifen.

Von der Kameralistik zur Doppik

Quelle: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2011

Clemens Bockmann M.A.

4

Führen mit Doppik

1 Von der Kameralistik zur Doppik

Das öffentliche Haushaltswesen hat im Wesentlichen sieben Funktionen zu erfüllen (Bolsenkötter/Poullie/Vogelpoth, 2007, 282f):

- Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion durch Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Verpflichtungsermächtigungen,
- Parlamentarische Kontrolle des Verwaltungshandelns
- Wirtschaftspolitische Funktion durch Anpassung an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts
- Politische Programmfunktion
- Informationsfunktion für Bürger, Wirtschaft und Politik
- Dokumentationsfunktion der Ordnungsmäßigkeit
- Steuerungsfunktion des öffentlichen Leistungsportfolios

Diese Funktionen dienen den beiden Zielen der Information und des Schutzes der heutigen wie der künftigen Generationen (Lüder, 2006, 607). Die Erfüllung dieser Ziele hat bisher Kameralistik übernommen. Jedoch haben verschiedene Gründe seit Anfang der 90er Jahre dazu geführt, dass im kommunalen Bereich die Kameralistik zugunsten der Doppik aufgegeben wird.

2 Steuerungsmöglichkeiten und Grenzen der Steuerung mit Doppik

Wurde mit der Kameralistik die finanzwirtschaftliche Sphäre hinreichend abgebildet, so konnte mit der Doppik auch die zweite, güterwirtschaftliche Sphäre des NKR abgedeckt werden, denn die Doppik ermöglicht (Lüder, 1999, 4f; Wolfrum, 2010, 27):

- Die Darstellung des Vermögens in einem geschlossenes System der Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung (Bilanz),
- Erstellung eines konsolidierten Gesamtabchluss der Kommune (Kernhaushalt) und der kommunalen Eigenbetriebe und Tochterunternehmen zum „Konzernabschluss Stadt“ ermöglichen,
- Periodengerechte Verbuchung der Zahlungsströme,
- Möglichkeiten zur Messung kennzahlenbasierte Zielen (Output), Ergebnissen (Outcome) und Wirkungen (Impact).

Gerade letzter Punkt ist wichtig für die dritte (politische) Sphäre der Steuerung des kommunalen Leistungsportfolios. Der Haushalt in der „Neuen Haushaltssteuerung“ ist das zentralen Steuerungsinstrument, die Budgetierung das zentrale Steuerungsverfahren mit dem Ziel, Finanzen und Leistungen im Produkthaushalt abbilden zu können und sich von der Input-orientierten haushaltstellenscharfen Feinsteuerung zu lösen (Bals, 2011, 396-401). Den Stadträten fällt somit eine Schlüsselrolle zu, die Ihnen unter der Kameralistik bisher verwehrt war (Grieger/Gnädiger, 2008, 2).

3 Zusammenfassung und Fazit

Die Kameralistik kam seit Anfang der 90er Jahre in die Kritik, weil sie die Ziele der Information und des Schutzes der heutigen wie zukünftigen Generation nur unzureichend erfüllte. Insbesondere gelang es nicht, nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, sondern vielmehr wurden weiter Schulden angehäuft oder in Tochterunternehmen versteckt. Informationen über das kommunale Vermögen lagen nicht vor und internationale Erfahrungen und Expertise konnte nicht angewandt werden.

Das NSM hat eine Output-Orientierung in die Verwaltung eingeführt, die als Grundlage für ein NKR dient und eine güter- oder leistungswirtschaftliche Bewertung zulässt.

Die Doppik entstand als 3-Komponentenrechnung seit 1994 in Anlehnung an das kaufmännische Rechnungswesen mit der Vermögensrechnung (Bilanz) als Kernelement, in das die Finanz- und Ergebnisrechnung integriert wurden. Weitere Informationen bieten der Anhang und der Lagebericht.

Eine kommunale Steuerung hat sich sehr verbessert durch den Vermögensausweis in der Bilanz und die erweiterten Informationspflichten des Lageberichtes. Ein ressourcenorientiertes Management, Risikomanagement und kennzahlenorientiertes Controlling ist so theoretisch möglich. Jedoch sind neue Informationsverzerrungen entstanden durch die Besonderheiten des öffentlichen Haushaltswesens gegenüber der Privatwirtschaft:

- Das Eigenkapital ist in den Kommunen kein Ausweis von Reichtum,
- Die Erträge und Aufwendungen sind hauptsächlich Transfergelder und keine realen Wirtschaftsgrößen,
- Der Lage- oder Rechenschaftsbericht ist eine zu aufwendig erstellte Dokumentation, die unwesentliche Informationen für einen zu kleinen Adressatenkreis zusammenstellt,
- Die Finanzplanung erfasst nach wie vor nicht adäquat die Folgekosten von Investitionen und ist zu kurzfristig angelegt,
- Kennzahlenorientiertes Controlling befindet sich erst in der Aufbauphase.

A-B-C des kommunalen Haushalts

Quelle: Bertelsmannstiftung

Abschreibung

Vermögensgegenstände (Gebäude, Fahrzeuge, Straßen ...), die eine längere Nutzungsdauer als ein Jahr haben, werden abgeschrieben. Dies bedeutet, dass die **↑Anschaffungs- oder Herstellungskosten** über die geplante (planmäßige) Nutzungsdauer verteilt und als **↑Aufwand** pro Jahr in der Ergebnisrechnung (**↑Ergebnishaushalt/-rechnung**) ausgewiesen werden.

Anlagevermögen

Das in der **↑Bilanz** ausgewiesene Anlagevermögen enthält alle Vermögensteile, die langfristig (über das kommende Jahr hinaus) der Kommune dienen sollen. Es handelt sich im Wesentlichen um Sachanlagevermögen (Grundstücke, Gebäude etc.) oder um Finanzanlagevermögen (**↑Beteiligungen**, langfristige Finanzanlagen etc.). Auch immaterielles Vermögen (**↑Vermögen, immaterielles**) gehört hierzu.

Auszahlungen

Gelder, die von der Kommune innerhalb eines Haushaltsjahres abfließen. Diese sind im **↑Finanzhaushalt/in der ↑Finanzrechnung** abgebildet. Sie werden dort den Einzahlungen gegenübergestellt. Die Differenz wird hier als **↑Finanzergebnis** bezeichnet.

Übersteigen die Auszahlungen die Einzahlungen, kann die Kommune ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen im Haushaltsjahr nicht nachkommen. Die Aufnahme von Krediten und damit die Erhöhung der Verschuldung werden notwendig.

Berichtswesen

Korrespondierend zum ↑**Produkthaushalt** ist ein unterjähriges Berichtswesen einzuführen. Es gibt den (politischen) Entscheidungsträgern zeitnah Informationen darüber, ob die Erreichung der geplanten (Teil-)Ergebnisse und angestrebten Ziele erwartet werden kann oder ob die Erreichung gefährdet ist. Letzteres kann dann zu erneuten (der veränderten Situation angepassten) Entscheidungen führen, die auf eine Erreichung der vereinbarten Ziele gerichtet sind.

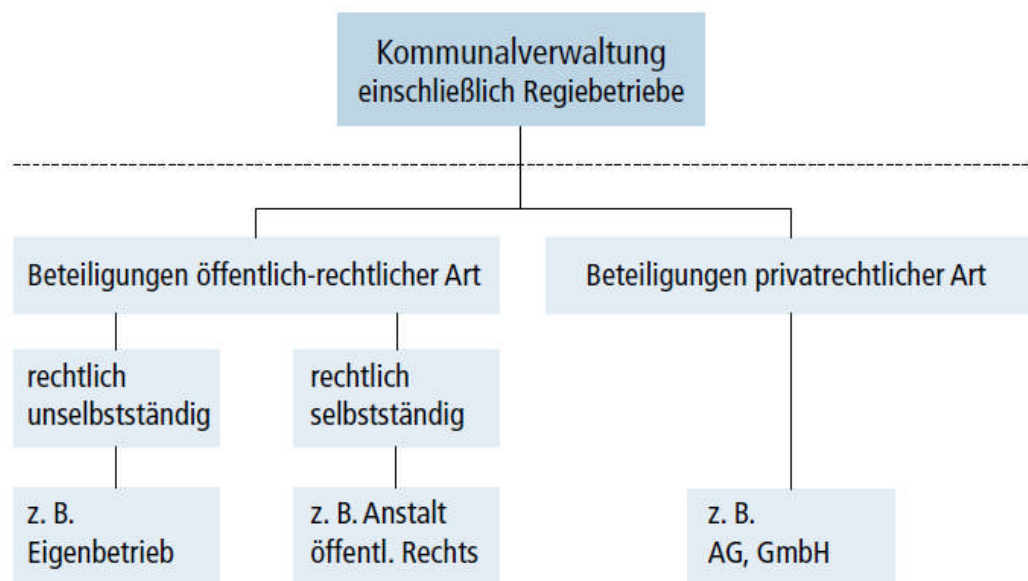
Eine funktionierende Steuerung setzt ein funktionierendes Berichtswesen zwingend voraus. Standardmäßig sollten Berichte zum Vollzug des Haushaltsplans zweimal jährlich erstellt werden. Ein funktionierendes Berichtswesen erfordert unterschiedliche Informationsgrundlagen bzw. Informationsinstrumente. Dazu gehören – je nach örtlichem Informationsbedarf – eine aussagefähige ↑**Kosten- und Leistungsrechnung**, eine Budgetüberwachung sowie Leistungsstatistiken und ggf. Wirksamkeitsanalysen.

Beteiligungen

Kommunen bedienen sich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben häufig eigenständiger, wirtschaftlich und/oder rechtlich selbstständiger Organisationseinheiten/Unternehmen. Die Kommunen sind dann entweder zu 100 Prozent oder in Höhe eines bestimmten Anteils an diesen Einheiten beteiligt. Derartige Beteiligungen können öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Art sein.

Zu unterscheiden sind Beteiligungen an

- *rechtlich unselbstständigen* Betrieben wie Eigenbetrieben, eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen oder Betrieben gewerblicher Art,
- *rechtlich selbstständigen* Betrieben des öffentlichen Rechts (Anstalt öffentlichen Rechts oder Zweckverbände) oder
- Beteiligungen an *Betrieben des Privatrechts* wie Aktiengesellschaften (AG) oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH).



Bilanz

In der Bilanz werden Vermögen (Aktiva) und Schulden (Passiva) gegenübergestellt. Öffentliches Vermögen und Schulden (sowie als Differenz das Eigenkapital) sind in ihrer Gesamtheit transparent und damit den politischen Entscheidungsträgern bewusst – Jahr für Jahr. Sie können damit explizit in politische Entscheidungen (vor allem im Rahmen der Haushaltsberatungen) einbezogen werden. Die Bilanz kann als das „wertmäßige Gedächtnis“ der Kommune bezeichnet werden.

Leider sind die Bilanzpositionen und deren Inhalt nicht bundeslandübergreifend einheitlich geregelt. Dies macht das Lesen unterschiedlicher Bilanzen fast zu einem kleinen Abenteuer. Eine einheitliche Basis ist hinsichtlich der Struktur der Bilanz jedoch festzustellen. Diese kann im Kern so dargestellt werden:

Bilanz (Vermögensrechnung)	
Aktiva	Passiva
A. Anlagevermögen	A. Eigenkapital (Netto-, Kapitalposition)
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	I. Basiskapital (Basisreinvermögen)
II. Sachanlagen	II. Rücklagen
III. Finanzanlagen	III. Jahresergebnis
B. Umlaufvermögen	B. Rückstellungen
I. Vorräte	C. Verbindlichkeiten
II. Forderungen	D. Sonderposten
III. Wertpapiere	
IV. Liquide Mittel	
C. Aktive Rechnungsabgrenzung	E. Passive Rechnungsabgrenzung
D. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	
Bilanzsumme	Bilanzsumme

Cash Flow

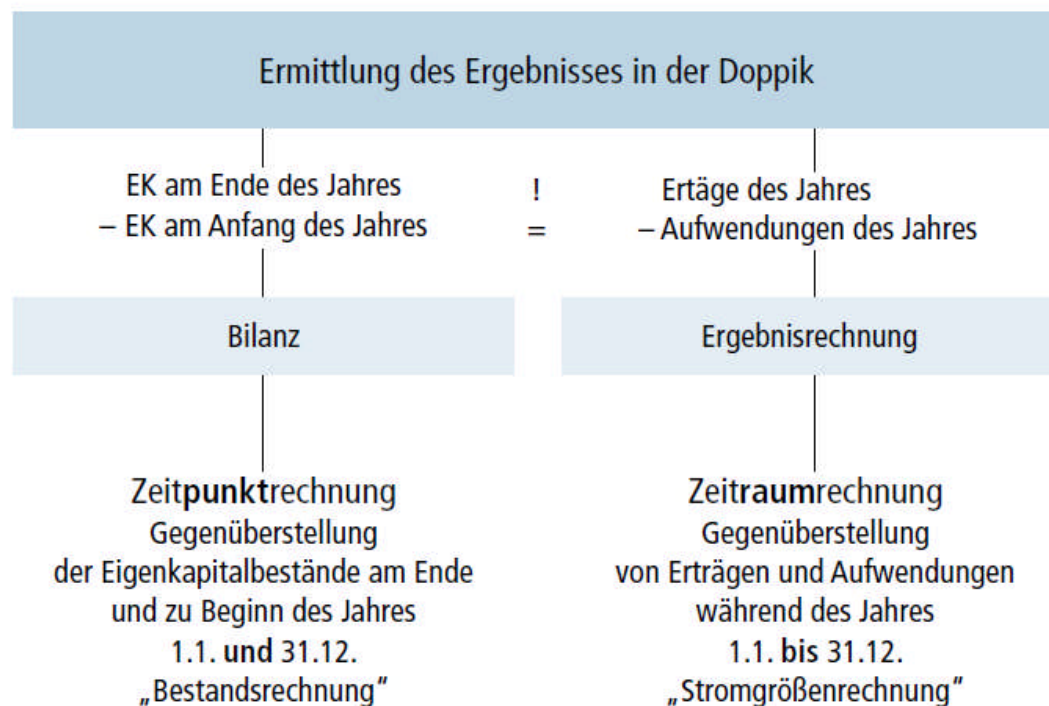
Der Cash Flow gibt Auskunft über den Stand der **↑Liquidität**. Diese Aufgabe kommt im neuen kommunalen Haushaltsrecht der Finanzrechnung (**↑Finanzhaushalt/-rechnung**) zu. Sie stellt die **↑Einzahlungen** *direkt* den **↑Auszahlungen** gegenüber.

Indirekt lässt sich der Cash Flow aus der Ergebnisrechnung ermitteln:

	Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag
+	nicht auszahlungswirksame Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Zuführung zu Rückstellungen)
–	nicht einzahlungswirksame Erträge (z. B. Auflösung nicht benötigter Rückstellungen)
=	Cash Flow

Doppik

Der Begriff „Doppik“ hat sich als Synonym für den Begriff der kaufmännischen „doppelten Buchführung“ etabliert. Geprägt ist die „doppelte“ Buchführung durch die zweifache Ermittlung des Ergebnisses (Gewinn oder Verlust): einmal durch Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen in der Ergebnisrechnung und zum anderen durch den Vergleich des in der Bilanz ausgewiesenen Eigenkapitals zu Beginn und am Ende des Jahres.



Eigenkapital

Rechentechnisch stellt das Eigenkapital (EK) die (positive) Differenz zwischen $\uparrow$ Vermögen (Aktivseite der Bilanz) und $\uparrow$ Schulden (Passivseite der Bilanz) dar. Die Position Eigenkapital steht ebenfalls regelmäßig auf der Passivseite der Bilanz – solange das Vermögen höher ist als die Schulden. Mit der Erstellung der kommunalen Bilanz beim Übergang auf das neue Haushaltsrecht wird das Eigenkapital einer Kommune erstmals dargestellt.

Anstelle des Begriffes „Eigenkapital“ werden etwa die Begriffe „Nettoposition“ (NI) oder „Kapitalposition“ (BW, SN) verwandt. Das in der $\uparrow$ Bilanz ausgewiesene Eigenkapital setzt sich aus verschiedenen Bestandteilen zusammen, die auch jeweils ausgewiesen werden. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der „Entstehung“ des Eigenkapitals und dessen „Verwendungsmöglichkeiten“ ($\uparrow$ Eigenkapitalpositionen).

Keinesfalls ist die Größe „Eigenkapital“ in einer kommunalen Bilanz in gleicher Weise zu interpretieren wie in einer Unternehmensbilanz. Dem Eigenkapital in der kommunalen Bilanz kommt insbesondere keine Haftungsfunktion zu.

Das Eigenkapital bietet keinen Anhaltspunkt für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Solidität einer Kommune. Es sagt allenfalls aus, ob das $\uparrow$ Vermögen der Kommune deren $\uparrow$ Schulden (einschließlich der $\uparrow$ Rückstellungen) übersteigt. Keinesfalls trifft somit im Falle eines positiven Eigenkapitals die Aussage zu: „Die Kommune ist schuldenfrei“. Ein positives Eigenkapital bedeutet lediglich, dass das Vermögen höher ist als die Schulden.

Ergebnishaushalt/-rechnung

Der Ergebnishaushalt (Plan) bzw. die Ergebnisrechnung (Ist) enthält sämtliche ↑Aufwendungen und ↑Erträge eines Haushaltsjahres. Die Grundstruktur von Ergebnishaushalt bzw. -rechnung stellt sich wie folgt dar:

Grundstruktur Ergebnishaushalt
Ordentliche Erträge
• Steuern • Gebühren • Privatrechtliche Entgelte • ...
Ordentliche Aufwendungen
• Personalaufwendungen • Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen • Abschreibungen • ...
Ordentliches Ergebnis
Außerordentliche Erträge
• z. B. aus dem Verkauf von Vermögen über Buchwert
Außerordentliche Aufwendungen
• z. B. aus dem Verkauf von Vermögen unter Buchwert
Außerordentliches Ergebnis
Gesamtergebnis

Eröffnungsbilanz

Der Begriff der „Eröffnungsbilanz“ bezieht sich in der aktuellen Diskussion meist auf die *erste* Bilanz, die bei Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesen nach dem neuen Haushaltsrecht zu erstellen ist. Für die Erstellung dieser ersten Eröffnungsbilanz existieren zahlreiche Sonderregelungen hinsichtlich der (erstmaligen) Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden.

Ertrag

Ertrag ist der Betrag, der den Wertezuwachs der Verwaltung in einem Jahr kennzeichnet. Einem Ertrag liegt in der Regel – aber nicht immer – eine **↑Einzahlung** zugrunde. Einzahlung und Ertrag fallen daneben häufig in unterschiedlichen Jahren an.

Fehlbetrag, nicht durch Eigenkapital gedeckter

Übersteigen die Schulden das Vermögen, ergibt sich ein negatives **↑Eigenkapital**. Es ist regelmäßig auf der Aktivseite der **↑Bilanz** als „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen. Die Kommune ist überschuldet. Alle Entscheidungen und Maßnahmen sind darauf auszurichten, einen Anstieg dieses Fehlbetrages zu vermeiden. Nach Möglichkeit ist dieser Fehlbetrag – unter Aufrechterhaltung der kommunalen Handlungsfähigkeit – abzubauen. Die Aufnahme weiterer Kredite (sofern sie nicht zu Einsparungen in den Folgejahren führen) sowie die Entstehung weiterer Fehlbeträge in der Ergebnisrechnung sind dringend zu vermeiden.

Finanzhaushalt/-rechnung

Finanzhaushalt und Finanzrechnung richten ihren Blick auf die **↑Liquidität**. Hier erfolgt die Gegenüberstellung von **Einzahlungen** und **Auszahlungen**, entweder für das abgelaufene Haushaltsjahr (Finanzrechnung)

oder für das kommende Haushaltsjahr (Finanzhaushalt; in NW: „Finanzplan“). Im Ergebnis (**↑Finanzergebnis**) sollten Finanzhaushalt und -rechnung mindestens ausgeglichen sein, d.h. die **↑Einzahlungen** eines Jahres sollten die **↑Auszahlungen** (mindestens) decken. Dies entspricht den Grundprinzipien einer soliden Finanzwirtschaft und gilt mithin auch ohne gesetzliche Ausgleichsregelung!

Das Finanzergebnis gliedert sich im Wesentlichen in die folgenden Bestandteile. Diese sollten einer gesonderten Betrachtung unterzogen werden:

Finanzergebnis		
Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit	Ergebnis aus Vermögensgeschäften	Ergebnis aus Kreditgeschäften
Einzahlungen aus Steuern, Gebühren, Entgelten etc.	Einzahlungen aus Vermögensveräußerungen etc.	Einzahlungen aus Kreditaufnahmen etc.
Auszahlungen für Personal, Sachmittel, Betrieb etc.	Auszahlungen für Vermögenserwerb, Baumaßnahmen etc.	Auszahlungen für Kredite (Zinsen und Tilgung) etc.

Fremdkapital

Als Fremdkapital wird die Summe aus in der Bilanz ausgewiesenen (sicheren, feststehenden) **↑Verbindlichkeiten** und (unsicheren, ungewissen) **↑Rückstellungen** bezeichnet.

Haushaltsausgleich

Alle Länder haben festgelegt, dass der **↑Ergebnishaushalt** zur Beurteilung des Haushaltsausgleichs herangezogen wird. Drei Länder (MV, RP, TH) haben auch Kriterien für den **↑Finanzhaushalt** festgelegt, an denen ein Ausgleich des Haushalts zu messen ist.

Insgesamt sind beim Thema Haushaltsausgleich länderspezifisch zum Teil deutlich unterschiedliche Regelungen getroffen worden.

Die Regelungen zum Haushaltsausgleich sind das Herzstück des Haushaltsrechts. Die von den Überlegungen zum **↑Ressourcenverbrauchs-konzept** ausgelöste Haushaltsrechtsreform zielt auf einen Haushaltsausgleich ab, der dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit entspricht. Um es vorweg zu sagen: Diesem Anspruch können die derzeitigen gesetzlichen Regelungen allenfalls ansatzweise gerecht werden.

Haushaltssicherungskonzept

Die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Das Spektrum reicht von dem (strengen) Tatbestand, dass der **↑Haushaltsausgleich** in einem Jahr nicht erreicht ist (NI), über den (weniger strengen) Tatbestand, dass ein bestimmter Anteil der **↑Rücklagen** (allgemeine Rücklage, NW) durch Fehlbeträge aufgezehrt ist, bis hin zu dem Fall, dass ein Haushaltssicherungskonzept nicht vorgesehen ist (BW).

Jahresabschluss

Der kommunale Jahresabschluss besteht aus (Teil-)Ergebnisrechnung (↑Ergebnishaushalt/-rechnung), (Teil-)Finanzrechnung (↑Finanzhaushalt/-rechnung), ↑Bilanz und ↑Anhang sowie weiteren Anlagen zum Anhang. Er ist zum Ende eines Haushaltsjahres zu erstellen.

Ergebnisrechnung und Finanzrechnung geben ergänzt um die Bilanz und den Anhang Auskunft darüber, inwiefern die geplanten Werte in Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt eingetreten sind.

Mit Blick auf die Gestaltung des Ergebnishaushalts als ↑Produkt-haushalt sollte auch die Ergebnisrechnung über den Stand der geplanten Produkt- oder Wirkungsziele informieren. Den geplanten Kennzahlen im Haushalt sollten also die tatsächlichen Ausprägungen im Jahresabschluss gegenübergestellt werden.

Jahresabschluss, Prüfung des

Die Prüfung des ↑Jahresabschlusses und des ↑Rechenschaftsberichts obliegt grundsätzlich den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern. In einigen Ländern ist die Beauftragung Dritter (Wirtschaftsprüfer) als Option vorgesehen (z. B. NW, RP).

Die KGSt hat zur Unterstützung der Jahresabschlussprüfung eine Berichtsreihe erarbeitet, die die örtlichen Rechnungsprüfungsämter bei der Erfüllung dieser neuen Aufgabe unterstützt (s. Literatur).

Liquidität

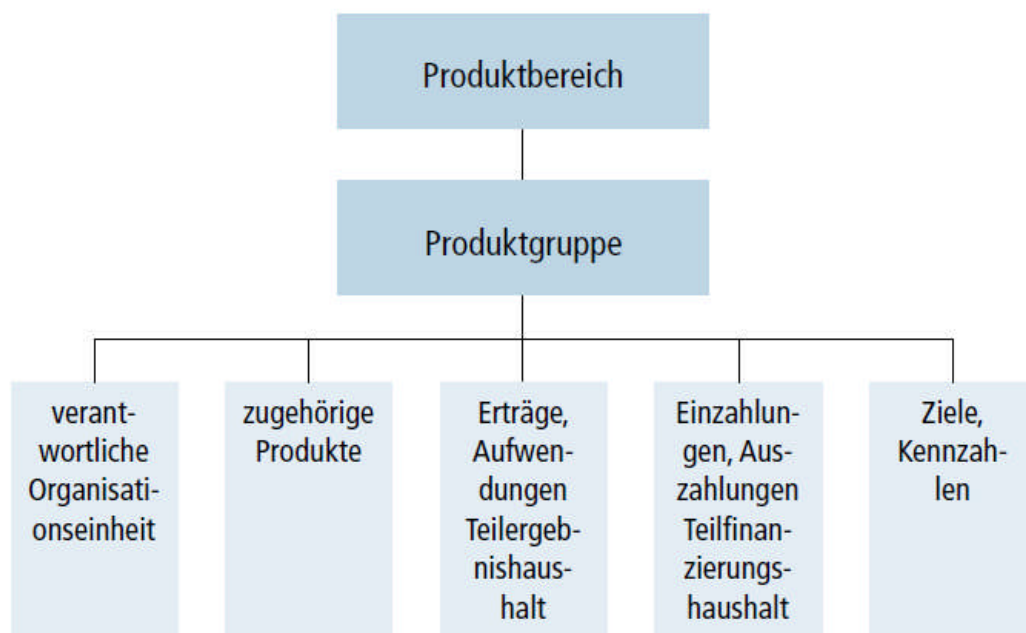
Liquidität ist die Fähigkeit einer Kommune, den bestehenden Zahlungsverpflichtungen *jederzeit* nachkommen zu können. Die Liquidität stellt ab auf das Verhältnis von ↑Einzahlungen und ↑Auszahlungen. Im neuen Haushalts- und Rechnungswesen zielen ↑Finanzhaushalt/-rechnung auf die Darstellung der Liquiditätslage ab.

Pensionsrückstellungen

Für alle Pensionsverpflichtungen, die die Kommune nach beamtenrechtlichen Vorschriften eingegangen ist oder eingeht, sind entsprechende **↑Rückstellungen** (nach finanzmathematischen Verfahren, sog. Teilwertverfahren) zu bilden. Diese werden auf der Passivseite der **↑Bilanz** ausgewiesen (einzige Ausnahme: BW).

Produkthaushalt

Produkthaushalte werden in einer immer größeren Zahl von Kommunen erstellt. Die Gemeindehaushaltsverordnungen schreiben in der Regel eine Abbildung auf Ebene der Produktbereiche vor. Eine weiter gehende Untergliederung nach Produktgruppen und Produkten ist den Kommunen freigestellt.



Rechenschaftsbericht

Der Kommunale Rechenschaftsbericht bzw. Lagebericht (NW, SH) ist zeitgleich mit dem **↑Jahresabschluss** vorzulegen. Er soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ergebnis- und Finanzlage der Kommune vermitteln. Unabhängig von landesgesetzlichen Mindestvorschriften sollte der Rechenschaftsbericht mindestens Aussagen zu folgenden Aspekten machen:

- Entwicklung abgelaufenes Haushaltsjahr
(Vorgänge von besonderer Bedeutung im abgelaufenen Haushaltsjahr; Abweichungen zwischen Haushaltsansätzen und Jahresabschlusswerten im abgelaufenen Haushaltsjahr; Abweichungen zwischen geplanten und erreichten **↑Zielen** anhand von **↑Kennzahlen**)
- Aktuelle Lage
(Analyse der Haushaltswirtschaft nach Vermögens-, Schulden-, Aufwands-, Ertrags- und Finanzlage anhand von **↑Kennzahlen**)
- Zukünftige Entwicklung
(Politische Ziele und Strategien; Entwicklungschancen; Risiken und Maßnahmen zu deren Bewältigung, etwa demographische Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft oder Risiken, die aus Zukunftsverpflichtungen resultieren, etwa aus – gebildeten oder nicht gebildeten – Rückstellungen (s. **↑Anhang**))

Reserven, stille

Stille Reserven in der kommunalen **↑Bilanz** entstehen regelmäßig durch eine Unterbewertung von Vermögensgegenständen. Diese Unterbewertung resultiert aus den gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften, das Vermögen regelmäßig zu **↑Anschaffungs- und Herstellungskosten** zu bewerten. Die stille Reserve ist der Unterschiedsbetrag zwischen dem in der Bilanz ausgewiesenen Wert (Buchwert) und dem Zeitwert (Veräußerungswert) des Vermögensgegenstandes.

Rücklagen

Rücklagen sind Bestandteile des **↑Eigenkapitals**. Bei allen begrifflichen Unterschiedlichkeiten in den einzelnen Bundesländern ist doch unter kommunalpolitischen Gesichtspunkten ein Aspekt von zentraler Bedeutung. Es ist dies die Unterscheidung zwischen sogenannten „festen“ und „variablen“ Bestandteilen des Eigenkapitals bzw. der Rücklagen.

Als fest geltende Bestandteile des Eigenkapitals werden die Teile des Eigenkapitals/der Rücklagen bezeichnet, die nicht ohne Weiteres (beispielsweise zum Zwecke des **↑Haushaltsausgleichs**) verwandt werden dürfen. Diese Teile werden beispielsweise als „Allgemeine Rücklage“ (NW), „Kapitalrücklage“ (RP), „Reinvermögen“ (NI) oder „Basiskapital“ (BW) bezeichnet. Sie haben ihren Ursprung in der erstmaligen Erstellung einer kommunalen Eröffnungsbilanz als Überschuss des Vermögens über die Schulden. Ihre Erhaltung ist in jedem Falle anzustreben.

Als variabel geltende Bestandteile des Eigenkapitals werden die Teile des Eigenkapitals/der Rücklagen bezeichnet, die (unter bestimmten Bedingungen) etwa zum Zwecke des **↑Haushaltsausgleichs** verwandt werden dürfen. Diese Teile werden beispielsweise als **↑Ausgleichsrücklage** (NW) oder „Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen/außerordentlichen Ergebnisses“ (BW, NI) bezeichnet (**↑Ergebnisrücklage**).

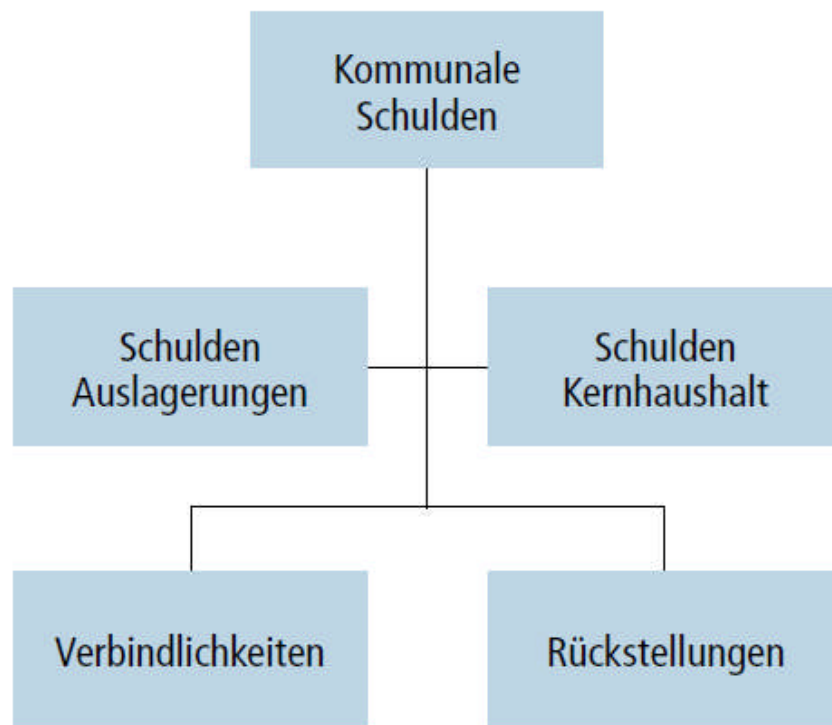
Rückstellungen

Im Gegensatz zu ↑**Rücklagen** sind Rückstellungen ↑**Schulden**. Es handelt sich um Zahlungsverpflichtungen, die hinsichtlich ihrer konkreten Höhe, ihres zeitlichen oder ihres tatsächlichen Anfalls unsicher sind. Es ist jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die hieraus resultierenden Zahlungen in späteren Jahren auf die Kommune zukommen werden. Insofern ist bereits in dem Jahr, in dem politische Ent-

scheidungen zu derartigen zukünftigen Verpflichtungen führen, eine entsprechende Rückstellungsposition in der Bilanz zu bilden. Dies trägt einerseits dem Gedanken der Vorsicht Rechnung. Andererseits wird hierdurch der Ressourcenverbrauch (durch einen entsprechenden ↑**Aufwand** in der ↑**Ergebnisrechnung**) der Periode angelastet, in der er verursacht wird.

Schulden

Das neue Haushalts- und Rechnungswesen rückt *sämtliche* Schulden der Kommune in den Blick. Transparent werden nicht nur – wie bislang – die **↑Verbindlichkeiten** (sichere Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten, z. B. Banken, Lieferanten). Ausgewiesen werden nun daneben auch die **↑Rückstellungen** (unsichere Zahlungsverpflichtungen beispielsweise resultierend aus Pensionszusagen gegenüber Beamten). Mit dem Ausweis der Rückstellungen wird ein bedeutender Teil kommunaler Schulden erstmalig transparent.

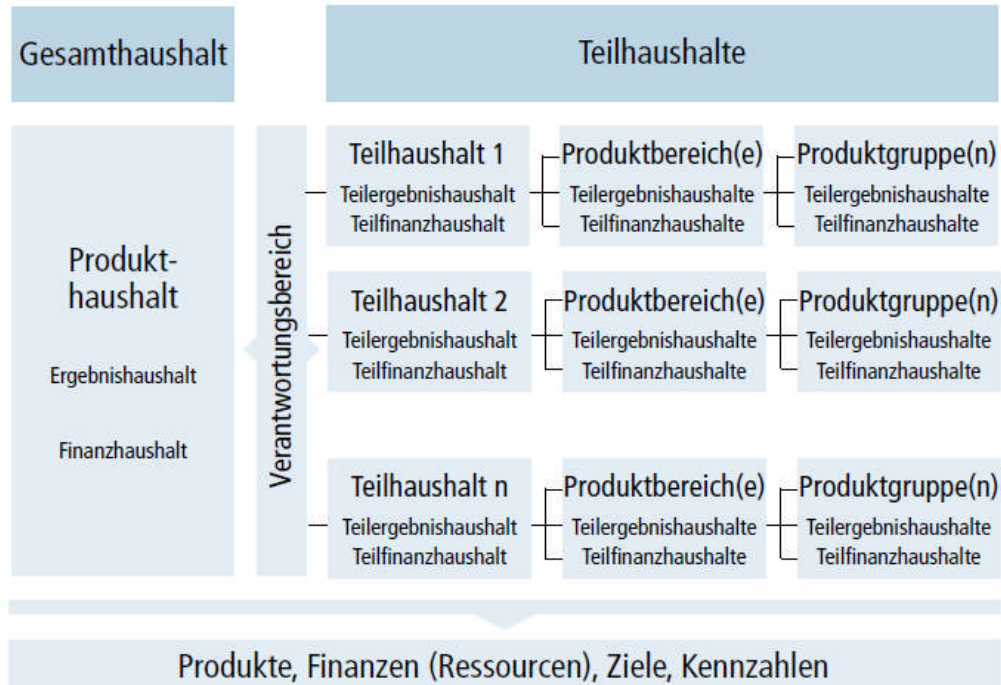


Teilhaushalt/Teilrechnung

Die Bildung von Teilhaushalten ist in allen Gemeindehaushaltsverordnungen verpflichtend vorgesehen. Teilhaushalte sind nichts anderes als Budgetbereiche (**↑Budgetierung**). Ihre Bildung erfolgt entweder auf der Basis von Produktbereichen (**↑Produkt**) oder richtet sich an örtlichen Organisationsgegebenheiten aus.

Entscheidend bei der Bildung von Teilhaushalten ist, dass die Verantwortlichkeiten für einen Teilhaushalt *eindeutig* geregelt sind. Dies gilt sowohl verwaltungsseitig (Fachbereichs-/Ämterstruktur) als auch seitens des Gemeinderates/Kreistages (Ausschussstrukturen).

Die Teilhaushalte bestehen jeweils aus dem Teilergebnishaushalt und dem Teilfinanzhaushalt. Die Teilergebnishaushalte bilden in ihrer Gesamtheit den Produkthaushalt. Die folgende Abbildung soll dies verdeutlichen.



Überschuldung

Überschuldung liegt vor, wenn die Schulden höher sind als das Vermögen (↑Fehlbetrag, nicht durch Eigenkapital gedeckter).

Umlaufvermögen

Das in der ↑Bilanz ausgewiesene Umlaufvermögen enthält alle Vermögensteile, die kurzfristig (regelmäßig nicht über das kommende Jahr hinausgehend) der Kommune dienen sollen. Zu den wichtigsten Positionen zählen Vorräte (z.B. Büromaterialien, Baumaterialien, Streusalz etc.), Forderungen (Zahlungsansprüche der Kommune z.B. aus Gebühren, Beiträgen und Steuern gegenüber Dritten, z.B. Bürgern als Leistungsempfängern, oder gegenüber Beteiligungen) und liquide Mittel (↑Liquidität).

Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten sind Zahlungsverpflichtungen der Kommune. Die in der ↑Bilanz ausgewiesenen Verbindlichkeiten enthalten beispielsweise Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen oder zur Liquiditätssicherung (sog. Kassenkredite) oder gegenüber externen Dienstleistern (Lieferanten).

Vermögen, immaterielles

Immaterielles Vermögen (Lizenzen für Software etc.) darf nur bilanziert werden, sofern es entgeltlich erworben wurde (also keine selbst erstellte Software). Hierzu können auch Rechte gehören, welche die Kommune gegenüber Dritten erworben hat. Ist etwa der Zuschuss an einen Sportverein, z.B. zur Errichtung einer Sportstätte, mit der Bedingung verbunden, dass auch Schulen diese Einrichtung nutzen dürfen, resultiert hieraus ein Recht. Dieses ist unter der Position „immaterielle Vermögensgegenstände“ zu bilanzieren (und abzuschreiben).

Vermögen, realisierbares

Im Gegensatz zu sog. ↑**Verwaltungsvermögen** ist das realisierbare Vermögen grundsätzlich nicht zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich. Es ist somit grundsätzlich veräußerbar. Maßgebend für die Zuordnung zum realisierbaren Vermögen sollte der Zeitpunkt der Entscheidung über die Verwendung eines Gegenstandes oder einer Beteiligung für die Aufgabenerfüllung sein (NI).

Verwaltungsvermögen

Im Gegensatz zu dem sog. realisierbaren Vermögen (↑**Vermögen, realisierbares**) ist das Verwaltungsvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebunden. Es ist somit grundsätzlich nicht veräußerbar. Maßgebend für die Zuordnung zum Verwaltungsvermögen sollte der Zeitpunkt der Entscheidung über die Verwendung eines Gegenstandes oder einer Beteiligung für die Aufgabenerfüllung sein.

Zeitwert

Zeitwert ist der Wert, der einem Vermögensgegenstand zum Zeitpunkt der Bilanzierung beizumessen ist. In der Regel ist dies der Verkehrs- oder Veräußerungswert zum Bilanzierungszeitpunkt (s. auch ↑**Anschaffungs- oder Herstellungskosten**).

Zinslastquote

Die Zinslastquote ermittelt sich aus dem Quotienten

$$\frac{\text{Zinsen und ähnliche Aufwendungen}}{\text{Aufwendungen gesamt}} \times 100$$

und gibt Hinweise auf das Ausmaß der anteilmäßigen Belastung der Kommune mit Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen. Hohe Zinslastquoten bedeuten eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten der Kommune im Betrachtungszeitraum. Sie deuten daneben auf eingengte Handlungsmöglichkeiten in der Zukunft hin. Hohe Zinslastquoten geben damit Hinweise auf eine eingeschränkte Erreichung des Ziels der intergenerativen Gerechtigkeit.