texte.online

Hans-Hermann Schauerte

Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden

SESTMAT – Selbststudienmaterial

Online-Erstveröffentlichung (Juni 2016) in der Sammlung texte.online

Reviewstatus: arbeitsbereichsinterne Qualitätskontrolle
vorgeschlagene Zitation: Schauerte, H.-H. (1975). *Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden. SESTMAT – Selbststudienmaterial.*
Abgerufen von www.die-bonn.de/id/31871/24292

Wir haben uns bemüht, sämtliche Rechteinhaber ausfindig zu machen. Trotz intensiver Recherchen ist uns dies nicht ausnahmslos gelungen. Wir bitten die Rechteinhaber, sich mit uns in Verbindung zu setzen.

www.die-bonn.de

I
Plmi
770
1975

lbst
udien
material

Studieneinheit:

Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden

Gesellschaftlicher Bedingungsrahmen

Programmplanung

Erwachsenenbildung

Organisatorische Planung

Lernen mit Erwachsenen

Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes

Pädagogische Arbeitsstelle
Invent. Nr.:
Bibl. Nr.: I PL mi 770 B

se st mat

Hinweise für den Leser

Diese Studieneinheit ist eine von mehreren, die sich alle auf Probleme der Erwachsenenbildung beziehen. Sie haben, wenn Sie diese Studieneinheit in die Hand nehmen, bestimmte **Erwartungen.** Möglicherweise erhoffen Sie sich direkte Antworten auf Fragen, die im Berufsalltag eines pädagogischen Mitarbeiters auftreten. Denkbar ist auch, daß Sie weniger handlungsanleitende Informationen erwarten als vielmehr Aufklärung über Problemzusammenhänge und Hintergründe. Es kann aber auch sein, daß Sie nicht hauptberuflich, sondern als Kursleiter oder als Student an Fragen der Erwachsenenbildung interessiert sind.

Wir, die Verfasser des Selbststudienmaterials (SESTMAT) können Ihre sicherlich sehr unterschiedlichen Erwartungen nicht alle berücksichtigen. Sie können aber erwarten, daß wir Ihnen mitteilen, welches **unsere Vorstellungen** bei der Herstellung waren und wie wir uns den Umgang mit den Studieneinheiten denken.

Bei den vorbereitenden Überlegungen und bei der Herstellung der Studieneinheiten haben wir versucht, von dem auszugehen, was über die Arbeitsplatzanforderungen der hauptberuflich-pädagogischen Mitarbeiter an Volkshochschulen bekannt ist. Die Ausweitung der Aktivitäten im Bereich der Erwachsenenbildung und die Zunahme der in diesem Bereich tätigen Personen sind der Grund, weshalb wir diese Adressatengruppe vorrangig ansprechen. Denn wenn auch an einer Reihe von Hochschulen Erwachsenenbildung studiert werden kann, so wird doch der größere Teil der Mitarbeiter in der Erwachsenenbildung weiterhin tätig, ohne sich vorher darauf vorbereitet zu haben. Angesichts dieser Lage sollen die Studieneinheiten des SESTMAT-Projekts der Einführung in die Probleme der Erwachsenenbildung dienen, d.h. die Studieneinheiten orientieren sich an den wichtigsten Tätigkeitsbereichen der Erwachsenenbildungspraxis: Programmplanung und Lehren und Lernen mit Erwachsenen. In beiden Tätigkeitsbereichen sind stets organisatorische und institutionelle Probleme und der gesellschaftliche Bedingungsrahmen von Erwachsenenbildung zu bedenken. Für die **Gesamtgliederung** von SESTMAT ergeben sich daraus vier Themenblöcke:

- Gesellschaftlicher Bedingungsrahmen von Erwachsenenbildung,
- organisatorische und institutionelle Probleme,
- Lehren und Lernen mit Erwachsenen,
- Programmplanung in der Erwachsenenbildung.

Die diesen Themenblöcken jeweils zugeordneten Einzelthemen können der Übersicht am Ende der Studieneinheit entnommen werden. Der zweite und kleinste Themenblock ist auf die besondere Situation der Volkshochschule bezogen, während die Studieneinheiten der anderen Themenblöcke für den gesamten Bereich der Erwachsenenbildung bedeutsam sind.

Bei der Konzipierung des Studienmaterials ist darauf geachtet worden, daß jede **Studieneinheit** aus sich selbst heraus verständlich ist. Die Reihenfolge in der Bearbeitung der Studieneinheiten kann sich daher nach den jeweiligen Lern- und Arbeitsbedürfnissen der Leser richten.

Die einzelnen Studieneinheiten sind zumeist in der gleichen Weise aufgebaut:

Im **Einführungstext** wird der Zusammenhang des Themas mit den beruflichen Anforderungen dargestellt, werden die Lernziele benannt und wird der Aufbau der Studieneinheit kurz skizziert.

Der **Basistext** enthält die grundlegenden Informationen zum jeweiligen Thema. In der Regel

wurde versucht, eine Auswahl aus vorhandenen, durchaus kontroversen bzw. kontrovers zu interpretierenden wissenschaftlichen Ergebnissen, Hypothesen oder Theorien zusammenzustellen.

Der **Verarbeitungstext** ist auf die Problematisierung der im Basistext angesprochenen Sachverhalte abgestellt. Außerdem wird versucht, Bezüge zur Praxis herzustellen und Anwendungsmöglichkeiten anzuregen.

Die Studientexte sollen Lerntexte sein. Sie enthalten daher auch **Aufgabenstellungen**, die als Anregungen gedacht sind, über die vermittelten Inhalte weiter nachzudenken und Konsequenzen fürs praktische Handeln zu erarbeiten. Letzteres in Gruppenarbeit zu versuchen ist naheliegend, insbesondere dann, wenn auf diese Weise mit Hilfe der Studieneinheiten individuelle Arbeitserfahrungen in sozialen Lernprozessen aufgearbeitet werden können.

Jede dem Leser vorgelegte Studieneinheit stellt die dritte Fassung eines Textes dar, der von einem Autor nach Vorbesprechungen mit der SESTMAT-Redaktion erstellt worden ist. Diese ursprüngliche Autorenfassung erlebt dann Überarbeitungsgänge unter Beteiligung des jeweiligen Autors, der beiden hauptberuflichen SESTMAT-Redakteure, des Projektbeirats und wahlweise hinzugezogenen Praktikern der Erwachsenenbildung. Auch Sie als Leser der Ihnen vorliegenden SESTMAT-Studieneinheit werden sicherlich noch Anregungen und **Verbesserungsvorschläge** an SESTMAT haben. Wir sind an Ihren Lernerfahrungen mit der Studieneinheit und an Ihrer Kritik interessiert. Benutzen Sie den Evaluationsbogen als Anregung, oder schreiben Sie uns spontan Ihre Meinung.

Unsere Adresse:

Projektgruppe SESTMAT
Pädagogische Arbeitsstelle des DVV
Holzhausenstraße 21
6000 Frankfurt am Main

Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden

Manuskript: *Hans-Hermann Schauerte*

Redaktion: *Hans Müller*
Christa Kodron-Lundgreen

Pädagogische Arbeitsstelle
des Deutschen Volkshochschul-Verbandes

Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes

Projekt SESTMAT (Gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft)
Projektbeirat: Wilhelm Godde, Detlef Kuhlenkamp, Horst Siebert, Johannes Weinberg
Projektleitung: Hans Tietgens
Projektredaktion: Wiltrud Gieseke, Christa Kodron-Lundgreen

© 1975, Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes, Bonn/Frankfurt am Main

Inhaltsverzeichnis

1.	**Einführung**	3
1.1.	Bedeutung des Haushaltsrechts für die VHS-Praxis	3
1.2.	Lernzielbeschreibung und Aufbau der Studieneinheit	4
2.	**Haushaltsrechtliches Grundwissen**	6
2.1.	Die Rechtsgrundlagen	6
2.2.	Aufbau und Inhalt des Haushaltsplans	7
2.2.1.	Die Haushaltssatzung	8
2.2.2.	Der Verwaltungshaushalt	11
2.2.3.	Der Vermögenshaushalt	14
2.2.4.	Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt	17
2.2.5.	Der Gesamtplan	19
2.2.6.	Sammelnachweise	19
2.2.7.	Der Stellenplan	21
2.2.8.	Einzelne Anlagen	22
2.3.	Haushaltsgrundsätze und ihre Ausnahmen	23
2.4.	Die Vermerke im Haushaltsplan	27
3.	**Das Entstehen des Haushaltsplans**	32
3.1.	Anmeldeverfahren und -verhalten	32
3.2.	Der Entscheidungsprozeß	33
3.3.	Besonderheiten des Stellenplans	37
4.	**Anpassungsmöglichkeiten**	38
4.1.	Über- und außerplanmäßige Bewilligung	38
4.2.	Nachtragshaushaltssatzung mit Nachtragshaushaltsplan	39
4.3.	Besondere Einsparungsinstrumente	40
4.4.	Schemata der Möglichkeiten	40
4.5.	Verstöße gegen das Haushaltsrecht	45
5.	**Die Ausführung des Haushaltsplans**	47
5.1.	Einnahmen	47

5.2.	Ausgaben	48
5.3.	Gemeindekasse	49
5.4.	Dezentrale Kassengeschäfte	50
5.5.	Haushaltsplanlose Zeit	50
5.6.	Prüfinstanzen	50
5.7.	Zuschüsse	52
6.	**Ein Beispielhaushalt**	**54**
7.	**Lösungskontrolle für die Aufgaben**	**58**
8.	**Glossar**	**59**

1. Einführung

1.1. Bedeutung des Haushaltsrechts für die VHS-Praxis

VHS denkt

„Es ist zwar sehr bedauerlich", stellt ein Volkshochschul(VHS)-Leiter im Gespräch mit dem Kulturamtsleiter fest, „daß unser hauptamtlicher Fachleiter für Englisch gekündigt hat. Aber mit der ersparten Vergütung können wir natürlich mehrere nebenamtliche Mitarbeiter bezahlen, so daß wir bis zur Neubesetzung einigermaßen über die Runden kommen."

Oder:

„Also wissen Sie", vertraut der neue VHS-Leiter bei seinem Antrittsgespräch dem Oberstadtdirektor an, „Ihr Haushaltsplan ist aber ein Korsett, mit dem ich nicht arbeiten kann. Ich schlage vor, wir machen das so, wie ich das von meiner bisherigen Tätigkeit in der Vereins-VHS gewöhnt bin: Insgesamt werden wir mit dem Geld schon hinkommen, aber im Detail brauchen wir einfach Verschiebe- und Ausgleichsmöglichkeiten."

Verwaltung denkt anders

Wenn solche oder ähnliche Äußerungen gemacht werden, muß der Gesprächspartner unter Hinweis auf das Haushaltsrecht bremsen und korrigieren.

VHS contra Verwaltung

Oft ist dann die Verärgerung groß, und die Verwaltung im allgemeinen und das Haushaltsrecht im besonderen werden leicht zum Buhmann abgestempelt. Sie werden als überflüssige Behinderung von notwendig erscheinenden Improvisationen angesehen.

Derartige Vorfälle ergeben sich bei Volkshochschulen im Vergleich zu anderen städtischen Dienststellen häufiger, weil

- eine vorausschauend aufgestellte Finanzplanung durch schnelles Reagieren auf Bildungsbedürfnisse und veränderte Situationen variiert werden muß;
- die leitenden Mitarbeiter der VHS meist eine verwaltungsfremde Spezialausbildung erfahren haben und daher das Verwaltungsinstrumentarium (noch) nicht hinreichend beherrschen.

Zwar ist nicht zu verkennen, daß die Vorschriften des Haushaltsrechts manchen Planungsgang und manche Veränderungsnotwendigkeit erschweren, jedoch ist es müßig, über Sinn oder Unsinn des Haushaltsrechts zu streiten. Es handelt sich um eine verbindlich vorgeschriebene Materie, die – gerade novelliert – sicher für absehbare Zeit unverändert bleiben wird. Auch die kommunale VHS kann nur mit, nicht aber ohne das gemeindliche Haushaltsrecht leben. Die Finanzen sind nun einmal der ‚nervus rerum' und für eine erfolgreiche Arbeit unerläßlich.

Nichts geht ohne Geld

Jede Ausdehnung des Kursangebots, jede Einstellung eines zusätzlichen hauptamtlichen Mitarbeiters, die Beschaffung neuer Geräte, die Anmietung weiterer Räume oder gar die Errichtung eines eigenen Gebäudes ist erst dann möglich, wenn nüchterne Zahlen im Haushalts- oder Stellenplan hierfür die Legitimation schaffen.

Deshalb Haushaltsrecht erlernen

Darum ist der Aufgabe, eine gute Finanz- und Personalausstattung zu erreichen und damit möglichst flexibel umzugehen, ganz besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

VHS-Leiter und Fachbereichsleiter müssen deshalb über Kenntnisse und Fähigkeiten aus dem Bereich des Haushaltsrechts verfügen, damit sie

- die VHS-internen kurz- und langfristigen Planungen mit den Finanzplanungen der Gemeinden sach- und termingerecht verbinden können;
- die Möglichkeiten einer flexiblen Haushaltsführung und einer Anpassung an veränderte Situationen für die eigene Einrichtung voll nutzen können;
- die Stellen, an denen direkte oder indirekte Einflußnahmen auf Entscheidungsvorgänge gegeben sind, genau angehen können;
- die Argumentation der Verwaltung verstehen können;
- das Tun oder Unterlassen der Verwaltung oder der Verwaltungsmitarbeiter beurteilen und ggf. gezielt anstoßen können.

1.2. Lernzielbeschreibung und Aufbau der Studieneinheit

Es ist hier von der Sache her nicht erforderlich, das gesamte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen darzulegen. Die getroffene Auswahl ist auf die Bedürfnisse des Adressatenkreises von SESTMAT und auf seine Praxisprobleme zugeschnitten. Dabei kann auf die geringfügigen Unterschiede in den einzelnen Bundesländern, die trotz der bundeseinheitlichen Harmonisierung des kommunalen Haushaltsrechts wegen der unterschiedlichen Kommunalverfassungen noch bestehen, nicht eingegangen werden.

Grobziel

Der Leser dieser Studieneinheit soll nach dem Durcharbeiten

- das für den Leiter einer VHS oder eines Fachbereichs unerläßliche materielle Grundwissen im Bereich des gemeindlichen Haushaltsrechts beherrschen und
- insbesondere in der Lage sein, dies in der praktischen Arbeit anzuwenden.

Feinziele

Zur Sicherung dieses Grobziels müssen die nachfolgend aufgeführten Kenntnisse erworben werden:

- die Fundstellen der haushaltsrechtlichen Vorschriften bezeichnen können;

– die Bedeutung der Begriffe
Haushaltssatzung – Haushaltsplan,
Einzelplan – Unterabschnitt – Haushaltsstelle,
Stellenplan – Investitionsprogramm – Finanzplan – Sammelnachweis,
Auslaufmonat – vorläufige Haushaltsführung,
Gesamtdeckungsprinzip – Bruttoprinzip – Kassenwirksamkeitsprinzip
wiedergeben können;

Begriffe definieren

– die Unterschiede zwischen
Verwaltungs- und Vermögenshaushalt,
Kasseneinnahme- und Haushaltsausgaberest,
außer- und überplanmäßigen Ausgaben,
einseitiger und gegenseitiger Deckungsfähigkeit,
echtem und unechtem Deckungsvermerk,
Niederschlagung und Erlaß,
Ermächtigung zum Abschluß formfreier Rechtsgeschäfte und Anordnungsbefugnis
erklären können;

Unterschiede erläutern

– das Entstehungsverfahren von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Investitionsprogramm und Stellenplan erläutern können;

Haushaltsplangenesis verstehen

– die gegebenen Änderungsmöglichkeiten – falls ein Haushaltsansatz nicht ausreicht – aufzählen und das jeweils einzuschlagende Verfahren schildern können.

Anpassungswege kennen

Wenn diese Kenntnisse vorhanden sind, ist zu erwarten, daß sie in die auf S. 4 und 5 aufgeführten Fähigkeiten umgesetzt werden können.

Aufbau

Die Studieneinheit ist so aufgebaut, daß in einem ersten Teil eine Grundlageninformation gegeben wird. Dabei wird versucht, die Vermittlung der Grundkenntnisse nicht zu ‚trocken' ausfallen zu lassen und die Beschreibung der wichtigsten Funktionen und Bestimmungen mit Beispielen aus der Praxis zu verbinden. Mit besonderen Kontroversen und unterschiedlichen Lehrmeinungen kann infolge der gesetzlich eindeutig geregelten Materie die Studieneinheit allerdings nicht ‚belebt' werden. In einem zweiten Teil (ab Ziffer 3 der Studieneinheit) wird aber auf Verfahrens- und Anwendungsprobleme im einzelnen eingegangen.

Hilfsmittel

Für die Bearbeitung dieser Studieneinheit wird empfohlen, die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen zu beschaffen, damit zum Nachschlagen Material zur Hand ist. Bei Detailfragen sind die dazugehörigen Kommentare in der örtlichen Verwaltungsbücherei zu entleihen. Literatur zu den Gemeinde- und Kreisverordnungen finden Sie in der Studieneinheit: *VHS im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung.* Zum Gemeindehaushaltsrecht wird insbesondere der Kommentar von Scheel, W./Steup, J.: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar zum neuen Gemeindehaushaltsrecht mit einer erläuternden Einführung, Köln 1974[2] empfohlen. Lassen Sie sich zudem einen Haushaltsplan und einen Nachtragsplan zeigen und bitten Sie den Haushaltssachbearbeiter Ihrer VHS, Ihnen einmal seine Vorgänge „Entwurf" und „Ausführung" des letzten Haushaltsplans zu geben.

Aufgabenlösungen

Die Lösung der Selbstüberprüfungsaufgaben kann im Anhang auf S. 58 kontrolliert werden.

2. Haushaltsrechtliches Grundwissen

2.1. Die Rechtsgrundlagen

Als gemeindliches Haushaltsrecht wird die Summe der Rechtsvorschriften bezeichnet, die sich mit der kommunalen Finanzwirtschaft befassen.

Definition Haushaltsrecht

Der föderative Aufbau der Bundesrepublik hat zur Folge, daß in den einzelnen Bundesländern gesonderte Rechtsgrundlagen bestehen. Unbeschadet der genauen Bezeichnung gehören jeweils dazu:

- die Gesetze über die Gemeindeverfassung **(Gemeindeordnung)** bzw. Kreisverfassung **(Landkreisordnung)**, die jeweils einen besonderen Abschnitt über die Haushaltswirtschaft enthalten, sowie die hierzu ergangenen Verwaltungsverordnungen; **GO/LKO**
- die Rechtsverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden und Gemeindeverbände **(Gemeindehaushaltsverordnung)** sowie die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften; **GemHVO**
- die Verwaltungsvorschriften über die Gliederung und Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden und Gemeindeverbände;
- die Rechtsverordnung über die Gestaltung des Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesens **(Kassen- und Rechnungsverordnung)**. **KuRVO**

Die genannten haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind auch für Zweckverbände anzuwenden. Das ergibt sich aus den für die Zweckverbände geltenden Gesetzen über kommunale Gemeinschaftsarbeit.

Haushaltsrecht muß vielen Erfordernissen gerecht werden

Mit Hilfe dieses Haushaltsrechts soll erreicht werden,

- das Entstehungs-, Entscheidungs-, Änderungs- und Abwicklungsverfahren der Gemeindefinanzplanung zu fixieren;
- eine gewisse Transparenz für die Öffentlichkeit zu erlangen;
- Sicherheitsfaktoren gegen den Mißbrauch öffentlicher Gelder einzubauen;
- Normen für eine Kontrolle zu gewinnen;
- wirtschaftliches Denken und Handeln zu initiieren;
- eine arbeitsfähige Handlungsermächtigung für alle finanziell wirksamen Aktionen der Gemeinde zu erstellen;
- die Voraussetzungen für eine aussagefähige Buchführung und einen nachprüfbaren Abschluß zu schaffen;

– die Gemeinden in die Konjunkturpolitik von Bund und Ländern einzubeziehen;
– eine mehrjährige Finanzplanung einzuführen;
– bessere Vergleichsmöglichkeiten aller öffentlichen Haushalte zu sichern;
– eine Rechtseinheit für alle Gemeinden und Gemeindeverbände in der Bundesrepublik zu gewährleisten.

Deshalb komplex

Ein Instrumentarium, das derartig vielen Zwecken dienen muß, ist zwangsläufig kompliziert und nicht sonderlich beweglich.

2.2. Aufbau und Inhalt des Haushaltsplans

Geplant wird

Planen ist ein permanenter Vorgang in allen Bereichen unseres Lebens. Geplant wird im privaten wie im beruflichen Sektor, bei Bildungseinrichtungen genau wie in wirtschaftlichen Unternehmungen. Besondere Aufmerksamkeit wird erfahrungsgemäß allen Planungen geschenkt, die sich mit Finanzen befassen.

von der Familie

Dies ist schon im überschaubaren Familienbereich ein komplizierter Vorgang, der häufig auch nicht konfliktfrei abläuft, da die einzelnen Familienmitglieder unterschiedliche Zielvorstellungen haben können.

bis zur Gemeinde

Ähnlich stellt sich das Problem jeder Gemeinde, nur daß hier ganz andere Dimensionen vorherrschen:

– Es geht um wesentlich höhere Summen, zudem um öffentliche Mittel, um „Steuergelder";
– ein längerer Planungszeitraum ist gegeben (z.B. Bauvorhaben, vgl. S. 15);
– viel mehr Personen und Instanzen sind beteiligt;
– eine ungleich höhere Zahl von Bedürfnissen ist zu berücksichtigen;
– es sind größere Unsicherheitsfaktoren vorhanden.

Haushaltsplan muß sein

Es ist einleuchtend und zwingend: Es geht nicht ohne einen Plan, der in den Kommunen „Haushaltsplan" genannt wird.

Definition Haushaltsplan

Dieser Haushaltsplan ist für den Zeitraum eines Kalenderjahres aufzustellen. Er muß – nach Funktionsbereichen und unter finanzstatistischen Gesichtspunkten gegliedert – alle Einnahmen enthalten, die voraussichtlich in diesem Wirtschaftszeitraum für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben eingehen, und alle Ausgaben aufführen, die voraussichtlich von der Gemeindekasse zu leisten sind. Die Gesamtsummen der Einnahmen und der Ausgaben sollen gleich sein (Haushaltsausgleich).

Haushaltsausgleich
siehe S. 14

Verpflichtungsermächtigungen
siehe S. 15f.

Darüber hinaus muß er Ermächtigungen enthalten, wenn die Gemeinde Verpflichtungen für Investitionsmaßnahmen zu Lasten künftiger Jahre eingehen will (Verpflichtungsermächtigungen).

Er ist verwaltungsintern die Grundlage der Haushaltswirtschaft und die für eine Haushaltsführung verbindliche Richtschnur. Nach außen hat er keinerlei Rechtswirkung. Durch ihn können Ansprüche und Verpflichtungen Dritter (Außenstehende) gegenüber der Gemeinde weder begründet noch aufgehoben werden. Hierzu bedarf es jeweils erst eines Tätigwerdens der Verwaltung.

Haushaltsplan wirkt direkt nach innen

nach außen nur indirekt

Wer zum ersten Male einen Haushaltsplan zur Hand nimmt, stellt fest, daß dieser – je nach Gemeindegröße – ein recht umfangreiches Buch ist. Beim Durchblättern verwirren zunächst die vielen darin zu findenden unterschiedlichen Zahlenwerke. Trotzdem ist das Ganze ‚der' Haushaltsplan. Seine einzelnen Teile bedürfen der näheren Erläuterung.

Das Schaubild auf der folgenden Seite verdeutlicht den Inhalt des Buches.

2.2.1. Die Haushaltssatzung

Zwar im besagten Buch „Haushaltsplan" vorne zu finden, jedoch **vom** eigentlichen **Haushaltsplan zu unterscheiden ist die „Haushaltssatzung".**

Unterscheide Plan und Satzung

Der Plan ist die komplette Detailfassung mit allen Erläuterungen und gleichzeitig die gebrauchsfertige Handlungsanweisung für die Abwicklung des Haushalts.

Durch die **Haushaltssatzung wird** das dazugehörige **Rahmenrecht** geschaffen (das von den Gemeindevertretungen erlassene Ortsrecht wird „Satzung" genannt). Die Haushaltssatzung hat im kommunalen Bereich die gleiche Rechtswirkung wie das Haushaltsgesetz bei Bund und Ländern.

Definition Haushaltssatzung

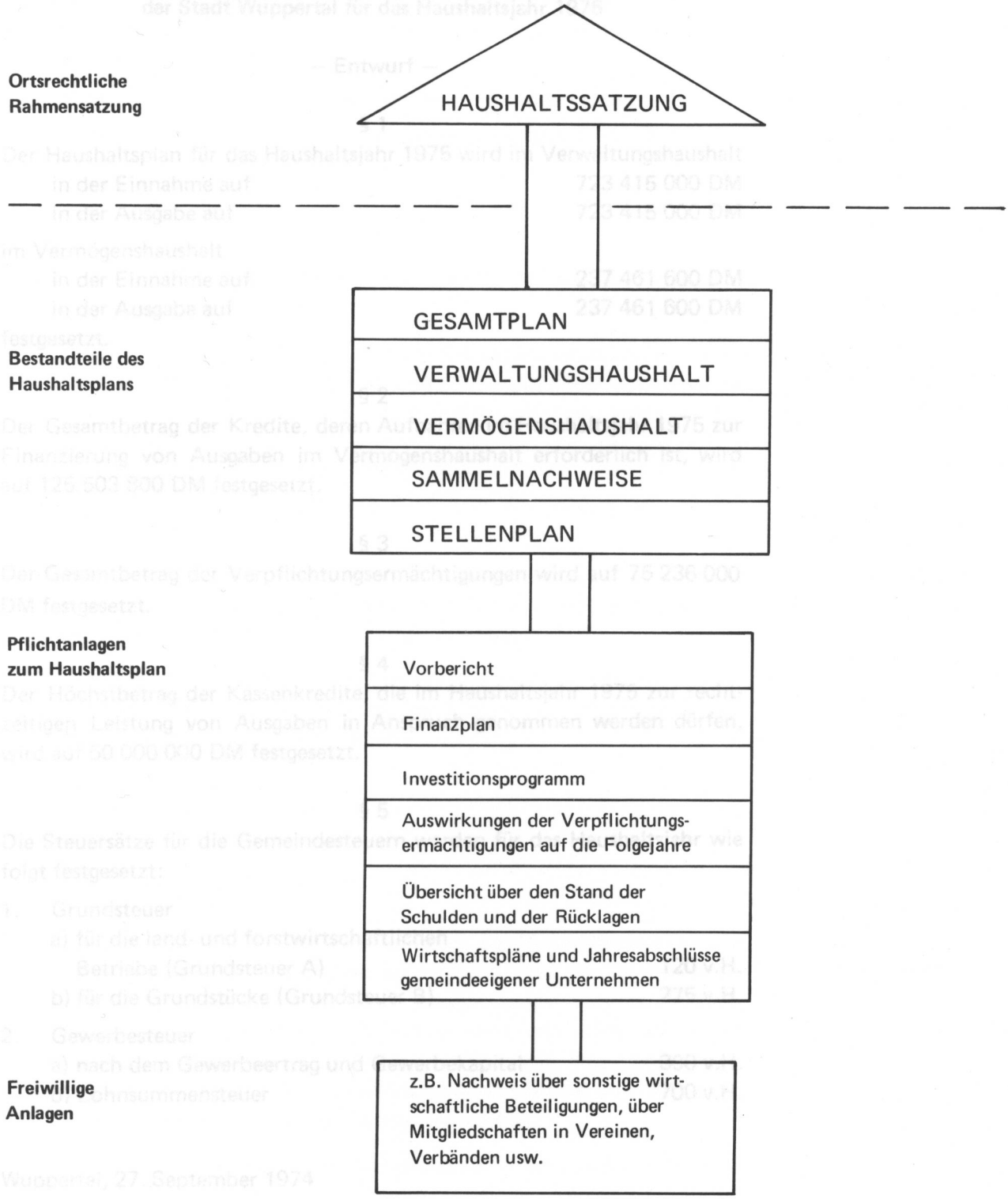
Diese **Haushaltssatzung** wird in der Regel **für jedes Haushaltsjahr** erlassen. Eine Ausnahme ist gegeben, wenn die Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch macht, eine Satzung für zwei Jahre aufzustellen. In diesem Falle ist jedoch die Festsetzung für beide Jahre getrennt vorzunehmen. Es ist kaum anzunehmen, daß diese Möglichkeit rege genutzt wird, denn Detailplanungen über einen Zeitraum von zwei Jahren sind äußerst änderungsanfällig. Zudem bieten die noch näher zu behandelnden Instrumente Finanzplan und Investitionsprogramm hinreichend Gelegenheit, über die Jährlichkeit des Haushaltsplans hinaus die wichtigsten Entwicklungen mittelfristig zu planen. (Sollte trotzdem an einigen Orten so verfahren werden, so hat auch der Haushaltsplan seine Ansätze getrennt für beide Haushaltsjahre auszuweisen.)

Gilt für ein Jahr

Die Haushaltssatzung tritt – auch bei einer erst späteren Verabschiedung – in jedem Fall mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft (siehe S. 10).

Inkrafttreten am 1.1. eines jeden Jahres

DER HAUSHALTSPLAN



Haushaltssatzung
der Stadt Wuppertal für das Haushaltsjahr 1975

– Entwurf –

§ 1

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1975 wird im Verwaltungshaushalt

in der Einnahme auf	723 415 000 DM
in der Ausgabe auf	723 415 000 DM

im Vermögenshaushalt

in der Einnahme auf	237 461 600 DM
in der Ausgabe auf	237 461 600 DM

festgesetzt.

§ 2

Der Gesamtbetrag der Kredite, deren Aufnahme im Haushaltsjahr 1975 zur Finanzierung von Ausgaben im Vermögenshaushalt erforderlich ist, wird auf 125 503 800 DM festgesetzt.

§ 3

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen wird auf 75 236 000 DM festgesetzt.

§ 4

Der Höchstbetrag der Kassenkredite, die im Haushaltsjahr 1975 zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben in Anspruch genommen werden dürfen, wird auf 50 000 000 DM festgesetzt.

§ 5

Die Steuersätze für die Gemeindesteuern werden für das Haushaltsjahr wie folgt festgesetzt:

1. Grundsteuer	
a) für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Grundsteuer A)	120 v.H.
b) für die Grundstücke (Grundsteuer B)	275 v.H.
2. Gewerbesteuer	
a) nach dem Gewerbeertrag und Gewerbekapital	300 v.H.
b) Lohnsummensteuer	700 v.H.

Wuppertal, 27. September 1974

Festgestellt:	Aufgestellt:
Dr. Krumsiek	Dr. Schulze
Oberstadtdirektor	Stadtkämmerer

Die Gemeinden sind in ihrer Wirtschaftsführung nicht völlig frei. Die Aufsichtsbehörde (der Oberkreisdirektor für kreisangehörige Gemeinden, der Regierungspräsident für die Kreise und kreisfreien Städte) hat darüber zu wachen, daß

Finanzautonomie ist eingeschränkt

- die Gemeinden sich mit ihren Schulden nicht übernehmen;
- die Vorbelastung folgender Haushaltsjahre durch Verpflichtungsermächtigungen in Grenzen bleibt;
- die Kommunalsteuern von Gemeinde zu Gemeinde nicht zu unterschiedlich festgesetzt werden.

Deshalb sind die §§ 2 – 5 der Haushaltssatzung mit ihren Festsetzungen genehmigungspflichtig.

Verpflichtung zur Teilnahme an antizyklischen Maßnahmen

Wenn die Konjunktur einer Dämpfung bedarf, kann auf Grund von § 19 des Gesetzes zur Sicherung von Stabilität und Wachstum die Kreditaufnahme beschränkt werden. Dann müssen die Gemeinden trotz der bereits mit § 2 der Haushaltssatzung erteilten Gesamtgenehmigung bei der Aufsichtsbehörde Einzelgenehmigungen für jede Darlehensaufnahme einholen, die je nach dem Ausmaß der notwendigen Kreditbeschränkung versagt werden kann.

Höhe des Zinssatzes wird überwacht

Darüber hinaus haben die Länderregierungen das Recht, durch Verordnung die Kreditaufnahme von einer Einzelgenehmigung abhängig zu machen, wenn der Kreditmarkt eine Gegensteuerung benötigt.

Im Rahmen dieser Eckdaten, die durch die Haushaltssatzung für die Gemeindefinanzwirtschaft gesetzt werden, hat sich nun der eigentliche Haushaltsplan mit all seinen Details zu bewegen.

2.2.2. Der Verwaltungshaushalt

Definition Verwaltungshaushalt

Der Verwaltungshaushalt bildet das Kernstück des Haushaltsplans. In ihm sind alle Einnahmen und Ausgaben aufzuführen, die die Gemeinde für die Erfüllung ihrer laufenden Aufgaben vereinnahmen kann bzw. verausgaben muß. In Form einer Negativ-Definition kann man sagen, daß in den Verwaltungshaushalt all das aufgenommen werden muß, was nicht eigenen Investitionen, nicht zur Förderung von Investitionen Dritter und nicht einer sonstigen Veränderung des Gemeindevermögens dient.

Für einen so weit gespannten Aufgabenbereich – wie man ihn in einer Kommunalverwaltung trifft – ist eine systematische Gliederung unerläßlich. Sie wird verbindlich durch Verwaltungsverordnung vorgeschrieben.

Definition Einzelpläne

Die erste grobe Gliederung wird nach 10 Aufgabenhauptgruppen vorgenommen, die „Einzelpläne" genannt werden. Sie lauten:

Die Einzelpläne

0 Allgemeine Verwaltung
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

2 Schulen
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege
4 Soziale Sicherung
5 Gesundheit, Sport, Erholung
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeine Grund- und Sondervermögen
9 Allgemeine Finanzwirtschaft

Alle kulturellen oder bildungsorientierten Einrichtungen der Gemeinde (außer Schulen) sind im Einzelplan 3 eingeordnet. Die Volkshochschulen in der Bundesrepublik führen in allen Haushaltsplänen die Kennziffer 350. Diese Unterteilung nennt man Unterabschnitt.

Definition Unterabschnitt

Jede sinnvoll abgrenzbare Funktion einer Gemeindeverwaltung erhält also in der Finanzwirtschaft einen Unterabschnitt zugewiesen, der mit einem bundeseinheitlich festgelegten drei- oder vierstelligen Ziffern-Code (Gliederungsnummer) kenntlich gemacht wird.

Diese Gliederung nach Funktionsbereichen ist maßgebend für alle Bestandteile des Haushaltsplans und für einige Anlagen.

Unterabschnitt besteht aus Haushaltsstellen

Ein Unterabschnitt setzt sich nun aus verschiedenen Einnahmen und Ausgaben für diesen Verwaltungszweig zusammen. Diese werden nach ihrer Herkunft oder ihrem Verwendungszweck detailliert aufgeschlüsselt und erhalten für die Finanzwirtschaft einen gleichfalls bundeseinheitlich festgelegten drei- oder vierstelligen Ziffern-Code (Gruppierungsnummer).

Die Verbindung der beiden Ziffernsysteme (Gruppierungs- und Gliederungsnummer) ergibt die Bezifferung der Haushaltsstelle.

Definition Haushaltsstelle

Eine Haushaltsstelle ist die kleinste Einheit des Haushaltsplans. Sie bezeichnet eine bestimmte, nach ihrer Herkunft beschriebene Einnahme oder eine bestimmte, auf ihren Verwendungszweck festgelegte Ausgabe innerhalb eines Verwaltungsteilbereichs.

Die Haushaltsstellen-Bezifferung 350-111 enthält zum Beispiel folgende Informationen:

3 = Einzelplan 3 „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege"
35 = Abschnitt Volksbildung
350 = Volkshochschule
350-1 = Eine Einnahme aus Verwaltung und Betrieb der VHS
350-11 = Eine Einnahme aus Benutzungsgebühren oder ähnlichen Entgelten innerhalb der Verwaltungs- und Betriebseinnahmen der VHS
350-111 = Teilnehmerentgelte der VHS

Unter Anwendung des bislang Gesagten sieht der Unterabschnitt 350 „Volkshochschule" im Verwaltungshaushalt zum Beispiel für das Jahr 1975 wie folgt aus:

Haushaltsplan 1975 – Verwaltungshaushalt

Haushaltsstelle		Haushaltsansatz		Ergebnis der Jahresrechnung	Erläuterungen
Nr.	Bezeichnung	1975 DM	1974 DM	1973 DM	
1	2	3	4	5	6
	UA 350 Volkshochschule				
	Einnahmen				
111	Teilnehmerentgelte für Kurse und dergl.	120.000	110.000	107.357	
171	Landeszuschuß	80.000	75.000	73.589	
	usw.	usw.	usw.	usw.	
	Gesamteinnahmen	275.000	250.000	233.924	
	Ausgaben				
416	Honorare für Dozenten	240.000	225.000	219.678	
661	Mitgliedsbeitrag an den Landesverband	3.000	3.000	3.000	
	usw.	usw.	usw.	usw.	
	Gesamtausgaben	615.000	585.000	568.146	
	Gesamteinnahmen	275.000	250.000	233.924	
	Zuschußbedarf	340.000	335.000	334.222	

Auf die Darstellung eines kompletten Unterabschnitts wurde verzichtet, da es an dieser Stelle nur um die Darlegung des Aufbaus geht.

Die Kopfspalten sind verbindlich vorgeschrieben. Die Spalten 1 und 2 benennen durch Ziffern und verbale Bezeichnungen die Haushaltsstelle. In Spalte 3 steht die Summe, auf die es eigentlich ankommt: der Ansatz für das Planjahr 1975. Die Spalten 4 und 5 geben Vergleichswerte. Zur Zeit der Aufstellung des Haushaltsplans befindet man sich noch in dem Zeitraum, der hier als Vorjahr benannt ist (1974). Da ein Rechnungsabschluß noch nicht vorliegen kann, dienen die Haushaltsansätze einschließlich etwaiger Veränderungen durch Nachtragshaushalte zum Vergleich. Für das dem Vorjahr vorangegangene Jahr (1973) sind die Ergebnisse der Jahresrechnung vorhanden, so daß sie zum Vergleich herangezogen werden können.

Vorjahreszahlen zum Vergleich

Spalte 6 dient den Erläuterungen. Falls der Platz zu begrenzt ist, können hier Fußnoten angebracht und die Erläuterungen auf das untere Seitenteil gesetzt werden.

Haushaltsplan bedarf der Erläuterung

Die wichtigsten Fälle einer Erläuterungsnotwendigkeit sind folgende:

- wenn Einnahmen und Ausgaben von den bisherigen Ansätzen erheblich abweichen;
- wenn eine Einnahme für „zweckgebunden" erklärt wird; siehe S. 27
- wenn Ausgaben „gegenseitig" oder „einseitig deckungsfähig" sein sollen; siehe S. 29
- wenn bei einer Ausgabe die Möglichkeit einer Übertragung vorgesehen ist. siehe S. 29

Für jeden Unterabschnitt ist ein Teilabschluß zu bilden. Diese Ergebnisse sind zu Einzelplanergebnissen und diese wieder zum Gesamtergebnis zusammenzutragen.

VHS benötigt Zuschuß

Im Falle der VHS wird das Unterabschnittsergebnis wohl immer einen Zuschußbedarf ausweisen. Das kann getrost für alle Unterabschnitte des Einzelplans 3 behauptet werden, und in den meisten anderen Einzelplänen sieht es nicht anders aus. Das Äquivalent zu dieser Addition von Zuschußsummen, die die Gemeinde aufbringen muß, wird vor allem im Einzelplan 9 mit den gewichtigen allgemeinen Einnahmen erzielt: Steuereinnahmen, Schlüssel- und Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen des Landes usw. Der geforderte Ausgleich des Verwaltungshaushalts bezieht sich nur auf das Gesamtergebnis, nicht aber auf Teile. Alle Einnahmen dienen in ihrer Addition zur Deckung der Summe aller Ausgaben. Man nennt dieses Prinzip das „Gesamtdeckungsprinzip".

Definition Gesamtdeckungsprinzip

2.2.3. Der Vermögenshaushalt

Definition Vermögenshaushalt

Der zweitwichtigste Bestandteil des Haushaltsplans ist der Vermögenshaushalt. Er hat alle Einnahmen (z.B. Darlehensrückflüsse, Rücklagenentnahmen, Grundstücksverkaufserlöse, Investitionszuschüsse des Landes, Kreditaufnahmen, Anteilsfinanzierungen aus Überschüssen des Verwaltungshaushalts) und alle Ausgaben (Darlehensgewährungen, Rücklagenzuführungen, Vermögenserwerb, Baumaßnahmen, Schuldentilgung, Investitionszuschüsse an andere) aufzunehmen, die vermögenswirksam sind.

Unterteilung in Einzelpläne, Unterabschnitte, Haushaltsstellen

Gegliedert wird er wie der Verwaltungshaushalt in die Einzelpläne und Unterabschnitte. Natürlich brauchen nicht alle Unterabschnitte aufgeführt zu werden, sondern nur die, bei denen Vermögensbewegungen anfallen. Für die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben ist gleichfalls ein Ziffernsystem vorgeschrieben.

Wir nehmen an, daß in unserem Beispiel — Haushaltsjahr 1975 — Investitionen für die VHS geplant sind. Im Vermögenshaushalt sieht das dann z.B. wie folgt aus (siehe S. 15 und 16):

Haushaltsplan 1975 – Vermögenshaushalt

Einnahmen:

Haushaltsstelle		Haushaltsansatz		Ergebnis der Jahresrechnung 1973	Erläuterungen
Nr.	Bezeichnung	1975 DM	1974 DM	DM	
1	2	3	4	5	6
	UA 350 Volkshochschule				
360	Landeszuweisung zur Beschaffung einer Video-Anlage	6.000	–	–	
361	Landeszuweisung zum Bau des Hauses der Erwachsenenbildung	200.000	150.000	50.000	
	Gesamteinnahmen	206.000	150.000	50.000	

Bei diesem Beispiel bleibt also eine erhebliche Zuschußsumme offen, über deren Finanzierung im Rahmen der Gemeindefinanzkraft zu entscheiden ist. Verfügt eine Gemeinde über außerordentlich hohe Steuereinnahmen und kann sie sich deshalb einen hohen Zuführungsbetrag an den Vermögenshaushalt leisten, so wird sie mit wenig oder gar keinen Krediteinnahmen auskommen. Derartig günstige Verhältnisse sind heutzutage jedoch kaum noch anzutreffen, daher wird die Finanzlücke im Regelfall durch die Aufnahme von Krediten geschlossen. Welcher Zuschußbedarf im Vermögenshaushalt insgesamt entsteht, ergibt sich aus der Addition der benötigten Zuschußsummen der einzelnen Unterabschnitte. Die zum Ausgleich benötigten Einnahmen finden sich dann im Einzelplan 9 des Vermögenshaushalts (Zuweisungen vom Verwaltungshaushalt, Rücklagenentnahme, Krediteinnahmen). Auch im Vermögenshaushalt gilt also das bereits beim Verwaltungshaushalt erläuterte Gesamtdeckungsprinzip.

Hauptfinanzierung durch Kredite

selten über hohe Zuführung vom Verwaltungshaushalt

Gesamtdeckungsprinzip auch im Vermögenshaushalt

Viele Investitionen – namentlich im Baubereich – erstrecken sich über mehrere Jahre. Für die Veranschlagung der Haushaltsplanansätze gilt jedoch, daß nur die Beträge eingesetzt werden dürfen, die im Verlaufe des Haushaltsjahres auch tatsächlich verausgabt werden müssen (Kassenwirksamkeitsprinzip).

Kassenwirksamkeitsprinzip

siehe S. 26

Unabhängig davon ist es jedoch vielfach unerläßlich, zur Sicherung des zügigen Fortgangs weitere Aufträge vergeben zu müssen, deren Abrechnung und Bezahlung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Daher gibt es neben dem Haushaltsansatz bei Investitionsvorhaben, die sich über mehrere Jahre

Definition Verpflichtungsermächtigung

Haushaltsplan 1975 – Vermögenshaushalt

Ausgaben

Haushaltsstelle		Haushaltsansatz			Ergebnis der Jahresrechnung 1973	Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen		Erläuterungen
Nr.	Bezeichnung	Ausgaben 1975	Verpflichtungserm. 1975	Ausgaben 1974		Gesamtausgabebedarf	bisher bereitgestellt	
		DM	DM	DM	DM	DM	DM	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
935	Beschaffung einer Video-Anlage	12.000	–	–	–	12.000	–	
941	Bau des Hauses der Erwachsenenbildung	2.000.000	2.000.000	1.500.000	380.000	6.000.000	1.880.000	
	Gesamtausgaben	2.012.000		1.500.000	380.000	6.012.000	1.880.000	
	Gesamteinnahmen	206.000		150.000	50.000			
	Zuschußbedarf	1.806.000		1.350.000	330.000			

erstrecken, im Vermögenshaushalt (der die voraussichtlich kassenwirksam werdenden Ausgaben beziffert) die Möglichkeit, zu Lasten folgender Haushaltsjahre eine Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen einer zu benennenden Höhe auszusprechen. In unserem Beispiel sieht die Planung vor, das Vorhaben „Bau eines Hauses der Erwachsenenbildung" im Jahre 1976 abzuschließen. Da die meisten Arbeiten schon bis zum Jahresende 1975 vergeben sein sollen, wurde in fast voller Höhe der 1976 zu finanzierenden Restrate eine Verpflichtungsermächtigung eingeräumt. In der Regel dürfen längstens nur die dem Haushaltsplanjahr folgenden drei Jahre auf diese Weise vorbelastet werden. Nur bei noch länger dauernden Maßnahmen ist eine Überschreitung dieser Begrenzung ausnahmsweise zulässig. Der Ausgleich der Folgehaushalte darf durch die ausgesprochenen Verpflichtungsermächtigungen keinesfalls gefährdet werden. Daher ist ein vorsichtiger Umgang mit diesem Instrument angeraten.

Verstärkte Erläuterungspflicht

Im Vermögenshaushalt herrscht verstärkt die Erläuterungspflicht. Die ersten Erläuterungen finden sich bereits in den Ausgabekopfspalten 7 und 8, die über die Gesamtkosten der Maßnahme und den bereits finanzierten Anteil Auskunft geben. Weitere Erläuterungen sind in den Spalten 6 – Einnahme – bzw. 9 – Ausgabe – (oder durch Fußnoten gesteuert auf dem Seitenunterteil) anzubringen für

- neue Maßnahmen;
- die Belastungen der folgenden Jahre durch Verpflichtungsermächtigungen;
- die Erklärung der Zweckbindung bestimmter Einnahmen; siehe S. 27
- die Erklärung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit. siehe S. 29

2.2.4. Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Die bislang genannten Unterscheidungsmerkmale zwischen den beiden Haushaltsplanarten gelten im Grundsatz. Für die praktische Arbeit sind jedoch Abweichungen zu beachten:

Definition geringwertige Wirtschaftsgüter

Als erstes sind die sogenannten „geringwertigen Wirtschaftsgüter" zu nennen. Dabei handelt es sich um Kauf oder Herstellung von beweglichem Anlagevermögen (z.B. Geräte, Mobiliar), das einen Warennettowert (Kaufpreis abzüglich Skonto oder Rabatt) von höchstens DM 800.– hat. Der Gegenstand muß selbständig bewertungs- und nutzungsfähig und darf nicht Teil einer nur insgesamt funktionsfähigen Anlage von höherem Wert sein.

gehören in den Verwaltungshaushalt

Derartige Vorgänge sind – obwohl sie zweifelsfrei vermögenswirksam sind – wegen ihrer geringen Bedeutung im Verwaltungshaushalt abzuwickeln. Im Bereich der Volkshochschulen werden z.B. aus der Haushaltsstelle „Lehr- und Lernmittel" im Regelfall Beschaffungen von Gegenständen unter DM 800.– Einzelwert vorgenommen, darunter fallen fast alle normalen Projektionsgeräte, Plattenspieler, Tonband-, Rundfunk- und Fernsehgeräte usw. Diese Position gehört also in den Verwaltungshaushalt. Sollten jedoch besonders qualifizierte Geräte der eben genannten

Grenze: DM 800,–

Art (Farb-Fernseher, Video-Anlagen o.ä.) erworben werden, so ist für die Abwicklung der Vermögenshaushalt zuständig.

Eine Unterscheidung, ob es sich um Erst- oder Ergänzungsbeschaffungen einerseits oder Ersatzbeschaffungen andererseits handelt, wird nicht vorgenommen.

Da die Gemeindefinanzwirtschaft im Grundsatz keine Abschreibung kennt (Ausnahmen gelten z.B. nach § 12 GemHVO Nordrhein-Westfalen für kommunale Einrichtungen, die in der Regel und überwiegend aus Entgelten finanziert werden), sind Ersatzbeschaffungen für abgängiges Anlagevermögen bei strenger Betrachtung vermögensunwirksam. Trotzdem sind Ersatzbeschaffungen über DM 800.– im Vermögenshaushalt abzuwickeln.

Bauunterhaltungsaufwand im Verwaltungshaushalt

Anders verhält es sich bei Baumaßnahmen. Hier wird der gesamte Herstellungsaufwand – dazu zählen auch Kosten für Anbau, Aufbau oder Umbau (wenn dadurch bessere Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden) – folgerichtig dem Vermögenshaushalt zugeordnet. Im Unterschied dazu ist regelmäßig wiederkehrender Erhaltungsaufwand (Erneuerungen, Ausbesserungen, Reparaturen) eindeutig und ausschließlich eine Sache des Verwaltungshaushalts.

Schuldendienst

Der Schuldendienst für aufgenommene Kredite ist auf die beiden Haushalte logisch aufzuteilen, indem die Zinsen (laufende Belastungen) dem Verwaltungs-, die Tilgungsbeträge (Vermögensverschiebung) dagegen dem Vermögenshaushalt zugerechnet werden.

Zur Verständniskontrolle sind die beiden folgenden Fragen zu beantworten:

Aufgabe 1)
Welche Beschaffungen des beweglichen Anlagevermögens sind nicht im Vermögens-, sondern im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen?

a) Alle Ersatzbeschaffungen
b) Geringwertige Wirtschaftsgüter
c) Alle Ergänzungsbeschaffungen
d) Selbständig nutzbare Gegenstände mit einem Warennettowert unter DM 800.–

Aufgabe 2)
Welche Ausgaben sind vermögenswirksam und daher im Vermögenshaushalt zu veranschlagen?

a) Zinsen für aufgenommene Kredite
b) Reparatur der Heizungsanlage
c) Kauf eines elektrischen Schablonendruckers (DM 2.300.–)
d) Ersatzbeschaffung eines Video-Recorders (DM 3.800.–)
e) Neubau eines Bildungszentrums
f) Kauf einer manuellen Schreibmaschine (DM 600.–)
g) Tilgung von Krediten

2.2.5. Der Gesamtplan

Definition Gesamtplan

Wenn Verwaltungs- und Vermögenshaushalt aufgestellt sind, fertigt die Kämmerei den sogenannten „Gesamtplan" an, der in übersichtlicher Form die Ergebnisse unter verschiedenen Gesichtspunkten zusammenfaßt.

Die erste Übersicht zeigt die zusammengefaßten Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Einzelpläne des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts.

Es folgt ein Querschnitt der verschiedenen Einnahmen- und Ausgabengruppen, verteilt auf die einzelnen Verwaltungsbereiche (Unterabschnitte).

Die dritte Übersicht faßt die Einnahmen und Ausgaben, die im Haushaltsplan dieselbe Gruppierungsnummer aufweisen, zusammen.

Den Abschluß bildet eine Finanzierungsübersicht.

Die Informationen des Gesamtplans sind für Vergleiche sowie für Einblicke in die Finanzstruktur der Gemeinde sehr aufschlußreich.

2.2.6. Sammelnachweise

Zentrale Erledigung gleichartiger Aufgaben

In allen Gemeindeverwaltungen werden einige gleichartige Verwaltungsvorgänge zusammengefaßt und von Fachämtern zentral bearbeitet. So ist z.B. für alle Personalangelegenheiten das Personalamt zuständig. Von dort aus werden auch alle Löhne, Vergütungen, Gehälter, Pensionen, Hinterbliebenenbezüge, Unterstützungen, Beihilfen usw. bearbeitet und zur Auszahlung angewiesen.

erfordert besondere Darstellungsform

Nun könnte man all diese Aufwendungen in einem Unterabschnitt „Personalwirtschaft" darstellen und von dort aus anweisen. Das hätte jedoch zur Folge, daß bei den anderen Unterabschnitten Personalausgaben überhaupt nicht in Erscheinung treten würden.

Die annähernde Darstellung der für eine Gemeindeaufgabe aufzuwendenden Kosten – wie dies im Haushaltsrecht beabsichtigt ist – wäre unmöglich. Vergleiche ohne den gewichtigen Posten der Personalausgaben würden gewaltig hinken.

Deshalb finden sich in jedem Unterabschnitt – soweit ihm Personal zugerechnet werden kann – auch die entstehenden Personalausgaben. Das sieht in der Praxis so aus, daß z.B. im Unterabschnitt „Volkshochschule" des Verwaltungshaushalts folgende Ausgabe-Haushaltsstelle vorhanden ist: 400 Sammelnachweis für Personalausgaben.

An dieser Stelle sind alle Aufwendungen für hauptamtliches Personal der VHS zu einer Summe zusammengefaßt. Wer nun wissen möchte, wie sich dieser Betrag aus den einzelnen Teilsummen (Beamtengehälter, Angestelltenvergütungen usw.) ergibt, der schlägt im Haushaltsplan den „Sammelnachweis für Personalausgaben" auf und findet dort unter dem Unterabschnitt 350 die entsprechende Aufgliederung.

Im Laufe eines Haushaltsjahres arbeitet die verwaltende Dienststelle – in unserem Beispiel das Personalamt – ausschließlich mit dem Sammelnachweis. Alle Buchungen werden auf den für den Sammelnachweis angelegten Kontenkarten vorgenommen. Zum Jahresende wird anhand der Buchungsunterlagen ermittelt, was tatsächlich für die einzelnen Verwaltungsbereiche ausgegeben wurde. Diese Vorleistungen aus dem Sammelnachweis werden dann auf die einzelnen Unterabschnitte umgebucht.

Vorleistung aus dem Sammelnachweis

Ausgleich zum Jahresabschluß

Ebenso wie Personalaufwendungen lassen sich auch bestimmte Sachausgaben zu Sammelnachweisen zusammenfassen. Hierzu eignen sich insbesondere: Bürobedarf, Post- und Fernmeldegebühren, öffentliche Bekanntmachungen, Dienstreisen, Gebäudeunterhaltung.

Sammelnachweise auch für Sachkosten

Sammelnachweise gibt es nur im Verwaltungshaushalt. Den Gemeinden ist es freigestellt, ob sie Sammelnachweise einrichten wollen oder nicht. Voraussetzung ist allerdings, daß es sich um zur gleichen Gruppe gehörige oder um anderweitig sachlich eng zusammenhängende Ausgaben handeln muß.

Keine Sammelnachweise im Vermögenshaushalt

Ein Sammelnachweis ist also

- für den Haushaltsplan eine Aufgliederung der Ausgaben, die bei bestimmten Unterabschnitten des Verwaltungshaushalts in einer Summe zusammengefaßt sind;
- für die Abwicklung des Haushalts eine vorläufige Verbuchungsstelle, die zum Jahresende wieder aufgelöst wird.

Definition Sammelnachweis

2.2.7. Der Stellenplan

Der Plan für die Personalwirtschaft

Die Personalaufwendungen einer Gemeinde sind ein ständig wachsender Ausgabenposten im Verwaltungshaushalt. Anzahl und Einstufung der Beschäftigten haben ganz erhebliche finanzielle Auswirkungen. Es ist daher einzusehen, daß auch für die Personalwirtschaft ein Plan aufgestellt werden muß.

heißt Stellenplan

Dieser Stellenplan gibt die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten, Angestellten und Arbeiter an. Für unseren Beispielhaushalt des Jahres 1975 kann er für die Beamten wie folgt aussehen:

Laufbahngruppen und Amts-bezeichnungen	Besoldungs-gruppen	Zahl der Stellen		Zahl der tatsächlich besetzten Stellen am 30.6.1974	Vermerke Erläuterungen
		1975	1974		
1	2	3	4	5	6
Wahlbeamte					
Oberstadt-direktor	B 8	1	1	1	
Stadtdirektor	B 6	1	1	1	
Beigeordnete	B 5	7	6	6	
Höherer Dienst					
Ltd.Ver.Dir.	A 16	15	16	14	
Verw.Direktor	A 15	62	65	46	
Oberverw.Rat	A 14	55	56	40	
Verw.Rat	A 13	60	60	51	
Gehobener Dienst					
Oberamtsrat	A 13	22	22	21	
Oberamtmann	A 12	95	88	85	
Amtmann	A 11	173	175	159	
usw.		usw.	usw.	usw.	
		1.334	1.316	1.098	

Die Zahlen des Stellenplans in den Spalten 3 und 4 sind Soll-Zahlen. Die Vorjahreszahl dient – wie im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt – zum Vergleich. In der Spalte 5 ist die zur Mitte des Vorjahres tatsächlich besetzte Anzahl angegeben (Ist-Zahl).

In der Erläuterungsspalte können sich die Vermerke „kw" oder „ku" finden. Das bedeutet, daß die Stelle nach dem Eintritt eines künftigen Ereignisses – meist Eintritt des derzeitigen Stelleninhabers in den Ruhestand – entweder wegfällt (kw = **künftig wegfallend**) oder umzuwandeln ist (ku = **künftig umzuwandeln**), z.B. in eine niedrigere Bewertung.

Definition Stellenplan

Der Stellenplan ist zunächst einmal die Grundlage für die Ermittlung der Ansätze für Personalausgaben im entsprechenden Sammelnachweis. Darüber

hinaus ist der Stellenplan die Rahmensetzung für die von der Gemeinde zu treffenden Personalentscheidungen (Einstellung und Beförderungen).

Die Gemeinde kann dem vorbeschriebenen Stellenplan auch noch eine Übersicht hinzufügen, wie sich die Stellen mit welcher Einstufung auf die einzelnen Unterabschnitte aufteilen. Wo dies nicht – wie in Nordrhein-Westfalen – als besondere Anlage vorgeschrieben ist, kann die Information auch durch entsprechende Erläuterungen bei den jeweiligen Haushaltsstellen „Sammelnachweis für Personalausgaben" geschehen (z.B. „Dem Haushaltsansatz liegen folgende Stellen zugrunde: . . .").

2.2.8. Einzelne Anlagen

Für die Benutzer des Haushaltsplans ist es äußerst schwierig, sich aus den verschiedenen Zahlenwerken – auch den Gesamtplan mit einbezogen – ein zutreffendes Bild von der Gesamtfinanzlage und der voraussichtlichen Entwicklung zu machen. Deshalb muß ein Vorbericht vorhanden sein, der in konzentrierter Form eine mit der Vergangenheit vergleichende und in die Zukunft projizierte Gesamtschau darstellt. Man sollte sich schon der Mühe unterziehen, ihn zu lesen, da er – ähnlich wie die Etatreden – ein Problembewußtsein schaffen kann, das die unmittelbar für die eigene Einrichtung erzielten Ergebnisse verständlicher oder erträglicher werden läßt.

Definition Vorbericht

Die Gemeinden sind zu einer mittelfristigen Finanzplanung verpflichtet. Die Jährlichkeit des Haushaltsplans ist eine zu kurz bemessene Betrachtungsweise, die vor allem die Auswirkungen mancher begonnener Investitionen und die Entwicklung der zwangsläufigen Folgekosten nicht erkennen läßt. Zum anderen werden mittelfristige Plandaten von Bund und Ländern dazu benötigt, Konjunktursteuermaßnahmen überlegen und rechtzeitig ergreifen zu können.

Grundlagen für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm, das für den Zeitraum von fünf Jahren aufgestellt werden muß. Das laufende Haushaltsjahr ist das erste Planungsjahr. Es sind alle im Planungszeitraum vorgesehenen neuen und fortzuführenden Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen mit ihren Kosten nach Jahren aufzugliedern. Kleinere Vorhaben brauchen nicht einzeln aufgeführt, sondern können abschnittsweise zusammengefaßt werden.

Definition Investitionsprogramm

Das Investitionsprogramm ist ein bedeutsames Instrument der Gemeindefinanz- und Gemeindeentwicklungs-Planung. Aus der Fülle der konkurrierenden Vorhaben sind durch Prioritätenentscheidungen diejenigen herauszufinden, die angesichts der verfügbaren Mittel realisiert werden können.

Hier fallen die wichtigsten Vorentscheidungen

Parallel zum Investitionsprogramm ist für den gleichen fünfjährigen Zeitraum der Finanzplan aufzustellen, der durch eine zwar gewissenhafte, aber doch unverbindliche Schätzung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts darzulegen hat, daß die geplanten Investitionen auch finanziert werden können. Damit die

Definition Finanzplan

Einschätzung der Zukunftsentwicklung in den öffentlichen Haushalten möglichst einheitlich erfolgt, geben die Landesinnenminister rechtzeitig die mutmaßliche Entwicklung der Steuereinnahmen, der Finanz- und sonstigen Zuweisungen sowie die Steigerungsraten von Hauptausgabegruppen (z.B. Personalkosten) bekannt. Die Gemeinden sollen diese Orientierungsdaten verwerten.

Investitionsplan und Finanzplan sind nach ihrer ersten Aufstellung laufend fortzuschreiben, d.h. der von ihnen umfaßte Fünf-Jahreszeitraum verschiebt sich jährlich um ein Jahr in Zukunftsrichtung.

Hinweis auf den wichtigsten Verarbeitungstext

Das beste Anschauungsmaterial für das in diesem Kapitel Gesagte bietet der am Ort des Lesers gültige Haushaltsplan. Da ihn jeder sicher leicht zur Hand bekommen kann, wird an dieser Stelle auf weitere Beispiele, Muster und Dokumente verzichtet. Man muß allerdings einen Haushaltsplan intensiv durchsehen und die hier gegebenen Hinweise im Gedächtnis behalten, um die Gliederung und Gruppierung, die Bestandteile und Anlagen und deren Zusammenwirkung wirklich zu verstehen.

2.3. Haushaltsgrundsätze und ihre Ausnahmen

Die Prinzipien respektieren, die Ausnahmen nutzen

Die Aufstellung des Haushaltsplans hat nach bestimmten Grundsätzen zu erfolgen, die jedoch alle nicht ‚lupenrein' gelten, sondern Ausnahmen erlauben.

Die Kenntnis der geltenden Grundsätze, aber vor allem auch der Ausnahmeregeln, ist unentbehrlich, um unnötigen Auseinandersetzungen mit der Kämmerei von vornherein aus dem Weg zu gehen und den vorhandenen geringen Freiraum zum Nutzen der Einrichtung weitgehend auszuschöpfen.

Die wichtigsten Regularien und ihre bedeutendsten Ausnahmen sind:

Prinzip	Erläuterung	Ausnahmen
Das Gesamtdeckungsprinzip	Die Summe aller Einnahmen dient zur Deckung der Summe aller Ausgaben. Es spielt keine Rolle, mit welchen Zuschüssen oder Überschüssen die einzelnen Unterabschnitte abschließen, wenn sich Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt nur insgesamt ausgleichen.	Die sog. „zweckgebundenen Einnahmen" durchbrechen das Prinzip. Näheres siehe S. 27

Prinzip	Erläuterung	Ausnahmen
Das Brutto-prinzip	Auch sachlich zusammengehörige Einnahmen und Ausgaben dürfen nicht gegeneinander aufgerechnet werden, sondern sind getrennt in jeweils voller Höhe zu veranschlagen. Beispiel: Einnahmeposition „Schutzgebühr Arbeitsplan" = DM 10.000.– Ausgabeposition „Verkaufsprovision" = DM 500.– Falsch ist es dagegen, die Provision gleich von den Einnahmen abzuziehen und nur einen Einnahmesatz von DM 9.500.– einzurichten.	Nicht unter dieses Prinzip fallen z.B.: Steuererstattung, Rückzahlungen von Teilnehmerentgelten oder Zuweisungsteilbeträgen. Hierfür sind keine besonderen Ausgabepositionen erforderlich. Die Beträge werden durch Absetzung von den Einnahmen verausgabt.
Das Prinzip der sachlichen Bindung	Die Einnahmen sind nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben nach ihrem Verwendungszweck in einzelne Haushaltsstellen aufzuteilen. Das heißt, es geht nicht an, z.B. für alle Einnahmen der VHS nur eine einzige Einnahme-Haushaltsstelle einzurichten. Zum anderen dürfen für einen bestimmten Verwendungszweck im Haushaltsplan nicht Ausgaben an verschiedenen Stellen zu finden sein, d.h., es ist untersagt, ein Vorhaben aus verschiedenen Positionen eines Unterabschnitts oder mehrerer Unterabschnitte zu finanzieren.	Falls für verschiedene Zwecke allerdings nur jeweils geringfügige Beträge erforderlich sind, werden sie zu „vermischten" Einnahmen bzw. Ausgaben pro Unterabschnitt zusammengefaßt. Für den Bürgermeister bzw. Gemeindedirektor dürfen „Verfügungsmittel" in den Haushalt eingestellt werden. Im Haushalt können „Deckungsreserven" eingesetzt werden. Hierbei handelt es sich um bereits eingeplante Reservemittel für erwartete über- und außerplanmäßige Ausgaben (z.B. zur Deckung von Personalkostensteigerungen aufgrund von erwarteten Tariferhöhungen).

Prinzip	Erläuterung	Ausnahmen
Das Prinzip der betragsmäßigen Bindung	Die Haushaltsansätze sind bindend. Sie enthalten auf der Einnahmeseite die Verpflichtung, alle notwendigen und vertretbaren Maßnahmen zum Erreichen der Ansatzsumme zur ergreifen. Auf der Ausgabenseite stellen sie Höchstbeträge dar, die grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen.	Die „Deckungsvermerke" (einseitige bzw. gegenseitige Dekkungsfähigkeit) und die „unechte Deckungsfähigkeit". Näheres siehe S. 27–29.
Das Prinzip der zeitlichen Bindung	Die Ansätze des Haushaltsplans gelten nur für das betreffende Haushaltsjahr, also jeweils für den Zeitraum vom 1.1. bis 31.12. eines Jahres.	Aber bereits Ende Dezember dürfen z.B. schon die Beamtenbezüge für Januar auf das neue Jahr gebucht und überwiesen werden. Nach Jahresende verbleiben außerdem vier Wochen, der „Auslaufmonat", um noch auf die Rechnung des abgelaufenen Jahres Einnahmen und Ausgaben verbuchen zu können. Eine weitere Ausnahme stellt die „Übertragbarkeit" von bestimmten nicht verbrauchten Ansatzteilen dar. Näheres siehe S. 29.
Das Prinzip des Verrechnungsverbots	Einzelne Verwaltungszweige stellen Leistungen, die sie untereinander erbringen, nicht in Rechnung. So hat z.B. die VHS den zentralen Verwaltungsämtern (Haupt- und Personalamt, Kämmerei, Kasse, Rechnungsprüfungsamt, Rechtsamt) für die der VHS erbrachten Leistungen nichts zu bezahlen. Auch das Schulamt soll seine Räume der VHS kostenlos zur Verfügung stellen.	Ausnahmen werden nur gemacht, wenn das die Leistung erbringende Amt eine „kostenrechnende Einrichtung ist, weil diese Dienststellen zur Ermittlung möglichst kostendekkender Gebühren und Entgelte nach streng wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden müssen (z.B. Müllabfuhr, Straßenreinigung, Fuhrpark).

Prinzip	Erläuterung	Ausnahmen
Das Kassenwirksamkeitsprinzip	Es sind nur die Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen, die im betreffenden Haushaltsjahr aller Wahrscheinlichkeit nach auch tatsächlich eingehen bzw. von der Gemeindekasse ausgezahlt werden.	Der „Auslaufmonat" stellt, streng gesehen, eine Ausnahme dar (vgl. dazu das Prinzip der zeitlichen Bindung).
Das Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	Das Handeln der Verwaltung ist auf Aufgabenerfüllung gerichtet. Das soll möglichst optimal mit geringstem Finanz- und Personalaufwand geschehen. Dabei darf der Sparsamkeitseffekt nicht nur kurzfristig gemessen werden, weil sonst Konkurrenz zur gleichfalls geforderten Wirtschaftlichkeit entstehen kann. Unter verschiedenen Möglichkeiten kann z.B. die in der Anschaffung billigste Form unter Berücksichtigung der Folgekosten die eigentlich unwirtschaftliche sein. Daher wird nachdrücklich gefordert, daß bei Investitionen von erheblicher Bedeutung unter mehreren Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten (Personal, Unterhaltungsaufwand, Reparaturanfälligkeit usw.) die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln ist.	Dieser Grundsatz gilt ohne Ausnahme. Trotzdem wird dieses Prinzip in der Praxis häufig mißachtet (z.B. zu großer Verwaltungsaufwand bei kleineren Anschaffungen, Zwang zum Ausgeben von Mittelresten, die nicht übertragen werden können).

Beantworten Sie bitte noch folgende Fragen:

Frage 3)
Was ist der „Auslaufmonat"?

a) Der letzte Monat eines Kalenderjahres?
b) Der erste Monat eines Kalenderjahres?
c) Die Zeitspanne nach Schluß des Haushaltsjahres, in der nicht verbrauchte Mittel noch schnell ausgegeben werden müssen?

Frage 4)
Ein langjähriger nebenberuflicher Mitarbeiter der VHS vollendet sein 65. Lebensjahr. Sie überreichen ihm aus diesem Anlaß ein Buchgeschenk. Als Sie Ihrer Rechnungsstelle die Quittung mit der Bitte um Erstattung des Betrags überreichen, überrascht man Sie mit der Frage: „Und bei welcher Haushaltsstelle soll ich das verbuchen?"

– Ja, bei welcher?

Frage 5)
Sie planen für das kommende Haushaltsjahr die Anschaffung eines neuen Kopiergerätes. Erkundigungen ergeben, daß das Modell Ihrer Wahl DM 4.000.– kostet. Die Firma ist bereit, das alte Gerät mit DM 1.000.– in Zahlung zu nehmen. Welche Summe müssen Sie für den Vermögenshaushalt des Folgejahres auf der Ausgabenseite für diesen Zweck beantragen?

a) DM 3.000.–
b) DM 4.000.–
c) DM 5.000.–

2.4. Die Vermerke im Haushaltsplan

Vermerke ermöglichen Ausnahmen

Die wichtigsten und für die Praxis bedeutsamsten Ausnahmen von den strengen Grundsätzen des Haushaltsrechts können erst dann angewendet werden, wenn Vermerke im Haushaltsplan hierzu legitimieren. Was diese Vermerke aussagen und welche Bedeutung ihnen zukommt, ist genauer zu beschreiben.

Definition Zweckbindung

Wenn an einer Einnahme-Haushaltsstelle der Vermerk: „Zweckgebunden zugunsten der Ausgabe-Haushaltsstelle Nr. . . ." zu finden ist, so setzt dies voraus, daß es sich um eine Einnahme handelt, die entweder

– durch Gesetz oder
– zwingend aus ihrer Natur oder Herkunft

Einnahmen nur für bestimmte Ausgaben

nicht in den großen Einnahmetopf (Gesamtdeckungsprinzip) geworfen werden darf, sondern einen unmittelbaren Bezug zu einer bestimmten Ausgabe hat und daher bei der Verwendung auf diesen Zweck beschränkt werden muß.

Im Bereich der VHS können z.B. folgende Einnahmen für zweckgebunden erklärt werden:

- Landeszuweisungen für Dozentenfortbildungsmaßnahmen;
- Landeszuweisungen für die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln;
- zusätzliche Gebühren von Teilnehmern für Lehr- und Lernmittel;
- Beiträge von Teilnehmern für Studienfahrten;
- Spenden.

Auch die Teilnehmerentgelte für Kurse und dergleichen können für zweckgebunden erklärt werden (z.B. für Honorarausgaben).

Definition unechte Deckungsfähigkeit

Durch die Zweckbindung der Einnahme für eine bestimmte Ausgabe wird auf der Ausgabenseite die „unechte Deckungsfähigkeit" wirksam, d.h. eventuell erzielte Mehreinnahmen autorisieren ohne Einschaltung eines zusätzlichen formellen Verfahrens zur Leistung entsprechender Mehrausgaben.

Beispiel (der Einfachheit wegen nicht im Haushaltsmuster):

Einnahme-Haushaltsstelle „Spenden" = DM 1.000.– Ansatz
(Vermerk: Zweckgebunden für Ausgabe: Verwendung der Spenden)

Ausgabe-Haushaltsstelle „Verwendung der Spenden" = DM 1.000.– Ansatz
(Vermerk: Ausgaben nur in Höhe der Spenden-Einnahme)

Mehreinnahmen können ohne weiteres für Mehrausgaben verwendet werden, sofern im Haushaltsplan nichts Gegenteiliges vermerkt ist.

Achtung bei Mindereinnahmen! Entsprechende Kürzung der Ausgaben ist häufig die Folge.

Folgendes ist erreicht: Gelingt es der VHS, Spenden in Höhe von z.B. DM 2.300.– hereinzuholen, so kann sie auch DM 2.300.– ausgeben. Kann sie dagegen nur DM 750.– mobilisieren, so dürfen auch nur DM 750.– verwendet werden.

Oder:

Einnahme-Haushaltsstelle „Landeszuweisung für Lehr- und Lernmittel" = DM 2.000.– Ansatz
(Vermerk: Zweckgebunden für Ausgaben: Lehr- und Lernmittel)

Ausgabe-Haushaltsstelle „Lehr- und Lernmittel" = DM 12.000.– Ansatz
(Vermerk: Ausgaben über DM 10.000.– hinaus nur in Höhe der Einnahmen bei „Landeszuweisung für Lehr- und Lernmittel")

Offenkundig ist die Absicht vorhanden, für den Ausgabezweck in jedem Fall DM 10.000.– ausgeben zu wollen. Gelingt es, eine Landeszuweisung zu erhalten, so darf der Zuwendungsbetrag darüber hinaus ausgegeben werden. Der Vermerk kann aber auch wie folgt lauten:

„Ausgaben über DM 12.000.– hinaus nur in Höhe der Mehreinnahme bei Landeszuweisung für Lehr- und Lernmittel."

Dann können in jedem Fall DM 12.000.– ohne Rücksicht auf das Einnahmeergebnis ausgegeben werden; weitere Summen jedoch nur in der Höhe, in der die Landeszuweisung den Betrag von DM 2.000.– übersteigt.

Es ist auch möglich, zwei oder gar drei zweckgebundene Einnahmen (z.B.

„von Teilnehmern für Studienfahrten" und „Landeszuweisung für Studienfahrten") mit einer Ausgabe („Studienfahrten") zu verknüpfen.

Definition echte Deckungsfähigkeit

Nicht zu verwechseln mit dieser „unechten Deckungsfähigkeit" ist die „echte Deckungsfähigkeit", d.h. auf der Ausgabenseite können sachlich eng zusammenhängende Haushaltsstellen durch Vermerk für „gegenseitig" oder „einseitig" deckungsfähig erklärt werden. Dadurch können Minderausgaben an der einen zu Mehrausgaben an der anderen Stelle verwendet werden.

Einseitige und gegenseitige Deckungsfähigkeit

„Einseitig" bedeutet, daß der Vermerk genau aussagt, welcher Ansatz zu Lasten welcher Haushaltsstelle erhöht werden kann; „gegenseitig" legt dagegen die Veränderungsrichtung nicht fest, sie kann je nach der im Verlauf des Haushaltsjahres eintretenden Notwendigkeit gewählt werden. Aber Achtung! Es gilt genau zu überlegen, ob überhaupt und welche Summe man bei einer Haushaltsstelle entbehren kann, denn einmal auf die andere Position übertragen, muß der reduzierte Betrag ausreichen. Eine anschließende Rückübertragung oder die Genehmigung einer überplanmäßigen Ausgabe sind unzulässig.

Vorsicht geboten!

Im Verwaltungshaushalt können nach den Kriterien des engen Sachzusammenhangs Ausgaben sowohl innerhalb eines Unterabschnitts als auch quer durch den ganzen Plan für deckungsfähig erklärt werden (gegenseitig oder einseitig). Alle Ansätze innerhalb eines Sammelnachweises sind – soweit nichts Gegenteiliges im Haushaltsplan vermerkt ist – gegenseitig deckungsfähig.

Sammelnachweisansätze – gegenseitig deckungsfähig

Im Vermögenshaushalt dagegen dürfen nur die sachlich eng zusammengehörigen Ausgaben eines Unterabschnitts für gegenseitig (nicht einseitig) deckungsfähig erklärt werden.

Definition Übertragbarkeit

Ein weiterer Vermerk regelt die sogenannte Übertragbarkeit. Jedes Amt findet es ärgerlich, daß nach dem Prinzip der zeitlichen Bindung an das Haushaltsjahr aus irgendwelchen Gründen nicht verbrauchte Ansätze oder Ansatzteile verfallen. Da es dafür – trotz der Beachtung des Kassenwirksamkeitsprinzips bei der Veranschlagung – ganz plausible Erklärungen geben kann (z.B. aufgetretene Lieferschwierigkeiten) und andererseits zum Jahresende der Haushaltsplan für das kommende Jahr schon festgelegt ist, sieht das Haushaltsrecht folgende Möglichkeiten vor:

Rettung nicht verbrauchter Mittel

Im Verwaltungshaushalt dürfen Ausgabepositionen durch Vermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird. Die häufigste Anwendung findet sich bei Ausgaben, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen. Bei diesen Haushaltsstellen sind also sowohl „unechte Deckungsvermerke" als auch „Übertragbarkeitsvermerke" angebracht.

Beispiel:

Einnahme-Ansatz „Spenden" DM 1.000.–
(Vermerk: Zweckgebunden für Ausgabe: „Verwendung der Spenden")
Ausgabe-Ansatz „Verwendung der Spenden" DM 1.000.–
(Vermerk: Übertragbar, Ausgaben nur in Höhe der Einnahme „Spenden")

Wenn nun DM 875.– an Spenden eingegangen, bis Jahresende aber erst DM 500.– ausgegeben sind (z.B. weil eine Spende von DM 375.– erst kurz vor Jahresschluß gegeben wurde), so beantragt die Fachdienststelle die Übertragung von DM 375.– ins folgende Jahr. Die Kämmerei prüft den Antrag, wird ihn im vorliegenden Falle für zwingend ansehen müssen und verfügt die Übertragung.

Haushaltsreste müssen formell übertragen werden. Kämmerer sind geborene Restegegner.

Anders ist es nach neuem Haushaltsrecht, wenn z.B. DM 1.575.– an Spenden eingegangen sind, aus nämlichem Grunde wie vorher aber erst DM 1.200.– ausgegeben werden konnten. Jetzt werden die verbliebenen zweckgebundenen Mittel nicht übertragen, sondern von der Einnahme des betreffenden Jahres abgesetzt und ins neue Jahr umgebucht.

Um den Sinn dieser unterschiedlichen Verfahrensweise zu verstehen, muß das kamerale Abschlußsystem etwas näher erläutert werden:

Kameralistik = Buchführung der öffentlichen Hand

Haushaltsreste werden so behandelt, als ob sie im Jahr des Entstehens tatsächlich verausgabt worden wären. In unserem ersten Beispiel ergibt sich bei der Haushaltsstelle „Verwendung der Spenden" – obwohl tatsächlich nur DM 500.– ausgegeben wurden – unter Einbeziehung des Haushaltsrests ein Rechnungsergebnis von DM 875.–.

Haushaltsreste finden also ihre Deckung im Jahre des Entstehens; in ihrer Höhe muß das alte Jahr einen Kassenbestand an das neue überführen, so daß die aus den übertragenen Resten abzuwickelnden Ausgaben den Haushaltsplan des neuen Jahres gar nicht berühren, sondern lediglich die Kassen- und Haushaltsrechnung.

Um eine Aufblähung des Rechnungsergebnisses des alten Jahres und die Bildung von hohen Haushaltsresten zu vermeiden, ist bei mit zweckgebundenen Einnahmen in Verbindung stehenden Ausgaben bestimmt, daß **durch das Instrument der Haushaltsreste** kein höheres Rechnungsergebnis zustande kommen darf, als der ursprüngliche Haushaltsansatz ausmacht (in unserem Fall DM 1.000.–). Durch **tatsächliche Ausgaben** dagegen darf das Rechnungsergebnis erhöht werden.

In unserem zweiten Beispiel ergibt sich nach Umbuchung der DM 375.– ins neue Jahr ein Rechnungsergebnis auf der Einnahme- und Ausgabenseite von jeweils DM 1.200.–. Die DM 375.– stehen im neuen Jahr aufgrund der Zweckbindung der Einnahmeposition zugunsten der Position „Verwendung der Spenden" wieder zur Verfügung.

Übertragbarkeit im Vermögenshaushalt

Im Vermögenshaushalt bleiben kraft Gesetz die Ausgabenansätze über die Begrenzung des Haushaltsjahres hinaus bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar. Es bedarf also keines besonderen Vermerks im Haushaltsplan. Da bei Baumaßnahmen und größeren Beschaffungen erfahrungsgemäß noch ein längerer Zeitraum bis zur Schlußabrechnung vergeht, können Ansätze sogar noch zwei Jahre über den Schluß des Haushaltsjahres hinaus, in dem die Investition mit ihren wesentlichen Teilen in Benutzung genommen wurde, übertragen werden.

3. Das Entstehen des Haushaltsplans

3.1. Anmeldeverfahren und -verhalten

Planungsbeginn Frühsommer

Bereits in der Mitte eines Jahres beginnen die Arbeiten am Haushaltsplan des kommenden Jahres. Die einzelnen Ämter werden von der Kämmerei aufgefordert, auf Vordrucken ihre Vorstellungen darzulegen. Die Ansätze, die sich im Rahmen der bereits im laufenden Jahr genehmigten Beträge bewegen, bedürfen im Regelfall keiner näheren Begründung und Erläuterung. Das wird hingegen gefordert, wenn sich Abweichungen nach oben oder nach unten ergeben oder wenn es gar um neue Haushaltsansätze geht. Was für die einzelnen Sammelnachweise anzusetzen ist, wird von den bewirtschaftenden Ämtern errechnet.

Abweichungen begründen

Vermögenshaushalt begründen

Im Vermögenshaushalt sind alle Forderungen eingehend zu begründen.

Vermerke rechtzeitig bedenken

Bei den Anmeldungen ist zu bedenken, ob und bei welchen Positionen Haushaltsplanvermerke gewünscht werden. In diesem Punkt gibt es häufig Auseinandersetzungen mit der Kämmerei. Sie ist bestrebt, die haushaltsrechtlichen Grundsätze möglichst rein zu verwirklichen, während die Ämter die möglichen Ausnahmen zur Erzielung von Flexibilität gerne zur Regel machen möchten.

Begründungsqualität ist Erfolgsvoraussetzung

Den Begründungen ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Beispielsweise genügt es bei den Dozentenhonoraren erfahrungsgemäß nicht, nur darauf hinzuweisen, eine Erhöhung sei unerläßlich. Hier sollten Vergleichsdaten zu Stundenvergütungen der nicht beamteten Lehrkräfte an öffentlichen Schulen, Einkommenssteigerungen im öffentlichen Dienst, Honorarhöhe an benachbarten Volkshochschulen usw. angeführt werden.

Bildungspolitisch argumentieren

Mehreinnahmen anbieten

Wird mehr Geld wegen einer beabsichtigten Programmausweitung benötigt, so sollte eingehend dargestellt werden, um welche Kurse es sich handelt und warum sie einzurichten sind. Auch Hinweise auf dadurch bedingte Einnahmesteigerungen bei den Teilnehmerentgelten oder beim Landeszuschuß sollten nicht unterlassen werden.

Schaumschlägerei contra Ehrlichkeit

Häufig wird die Meinung vertreten, man müsse bei den Anmeldungen zum Haushaltsplan das Doppelte fordern, um letztlich die Hälfte davon tatsächlich zu bekommen. Zweifellos wird nach dieser Methode vielfach vorgegangen. Die Verhandlungspartner in der Kämmerei sind aber auch nicht ‚auf den Kopf gefallen', durchschauen diese Taktik und kennen alsbald ihre ‚Pappenheimer'. Als Erfolg bleibt übrig, daß die Anmeldung besonders kritisch unter die Lupe genommen wird und der Anmelder für die Zukunft den Ruf als ‚Aufbläher' und ‚Windmacher' genießt, dessen Forderungen nicht ganz ernst zu nehmen sind.

Ratsam ist eine ausschließlich am konkreten Bedarf und nicht von der Taktik abgeleitete Ansatzermittlung, die auch bis zur letzten Mark gut zu begründen ist und mit den Zahlen nicht ‚wie ein Teppichhändler jongliert'. Damit wird ein auf Glaubwürdigkeit beruhendes Vertrauensverhältnis zur Kämmerei geschaffen, das sich letztendlich nach den Erfahrungen des Verfassers auszahlt, vor allem dann, wenn es wirklich einmal ‚brennt'.

Vertrauen zwischen VHS und Kämmerei

Eine andere Frage ist, ob man sich durch Klagen über die schlechte Finanzsituation der Gemeinde dazu verleiten lassen sollte, die Ansätze unter dem sachlich begründbaren und vertretbare Entwicklungen einschließenden Niveau anzusiedeln.

Ein solches Verhalten ist keinesfalls anzuraten, da nicht davon ausgegangen werden kann, daß andere Verwaltungsteilbereiche genau so vorgehen. Es verhindert außerdem, daß Prioritätsdiskussionen unter finanz- und kommunalpolitischen Gesichtspunkten aufkommen und öffentlich zu begründende Entscheidungen fallen.

Prioritätsentscheidungen

3.2. Der Entscheidungsprozeß

Den Gang des Entstehungsverfahrens für den Haushaltsplan veranschaulicht das folgende Entscheidungs- und Ablaufmodell.

Die Symbole und Abkürzungen gelten auch für die anderen Ablaufmodelle, die im weiteren Verlauf dieser Studieneinheit zu finden sind.

Abkürzungen:

RPA = Rechnungsprüfungsamt
üpl. = überplanmäßig
apl. = außerplanmäßig
Hsh.St. = Haushaltsstelle
Hpl. = Haushaltsplan

Verlaufssymbole:

——— = Ablauf nach dem Haushaltsrecht
– – – – – = Einflüsse außerhalb des Haushaltsrechts, z.T. auch illegaler Ablauf

Symbole:

= Start bzw. Ende

= Entscheidungspunkte, Verzweigungen

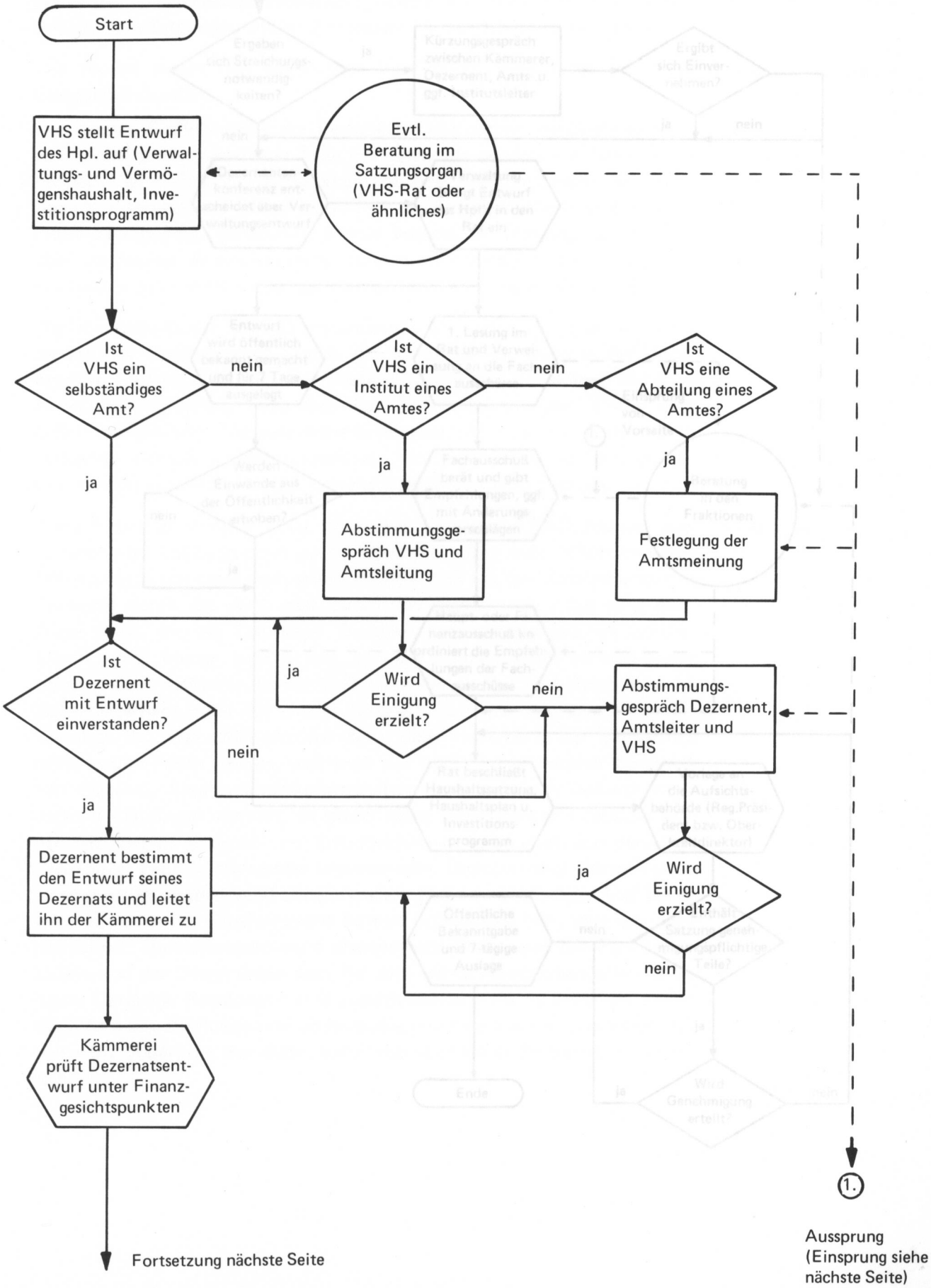
= Handlungen der VHS

= Fremdbestimmte Aktionen und Handlungen anderer Stellen

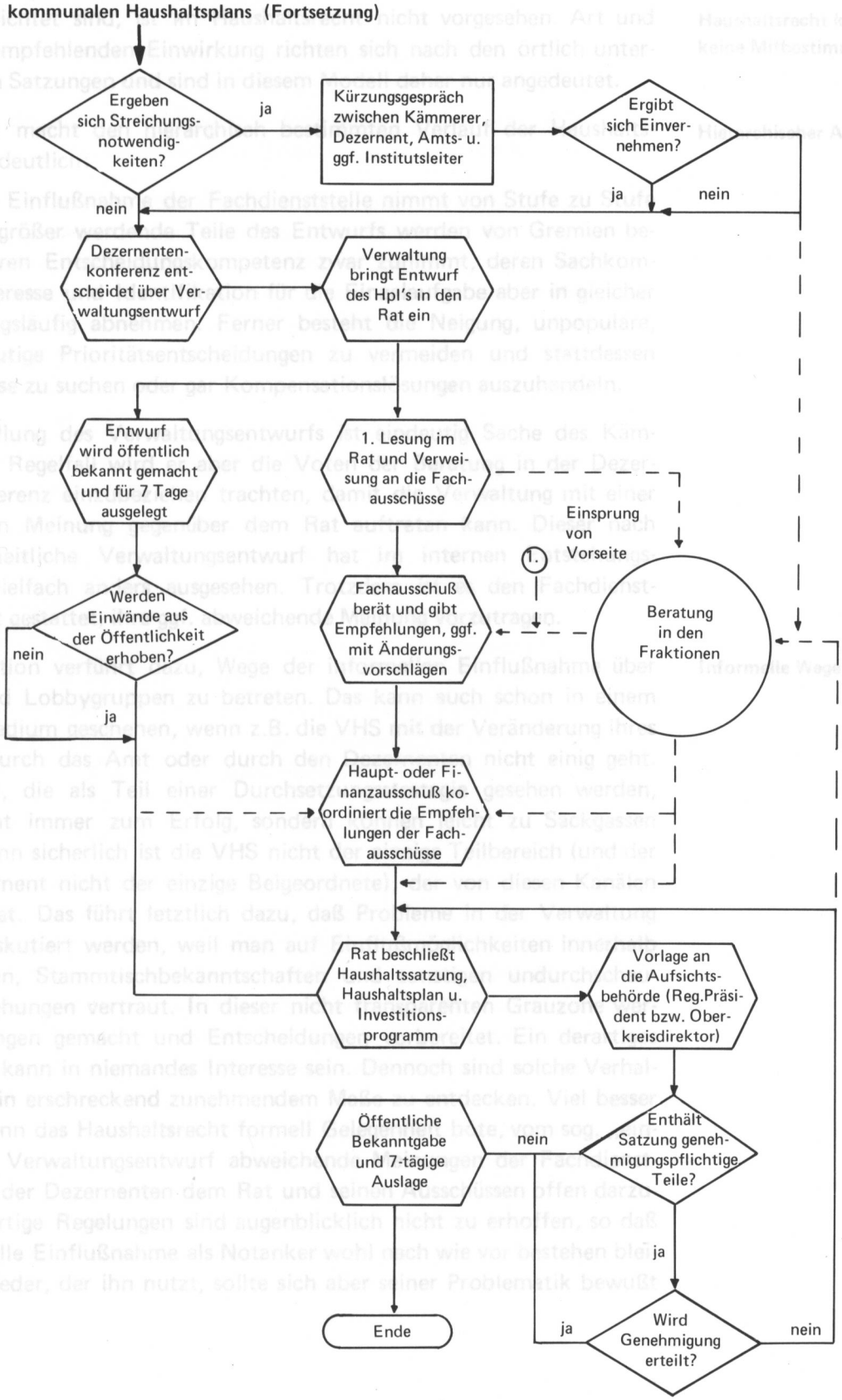
= Beteiligte außerhalb der Vorschriften des Haushaltsrechts

= Aussprung bzw. Einsprung

Entscheidungs- und Ablaufmodell für die Aufstellung des kommunalen Haushaltsplans



Entscheidungs- und Ablaufmodell für die Aufstellung des kommunalen Haushaltsplans (Fortsetzung)



Die Mitwirkung von Beratungsgremien der VHS, die gemäß Satzung für die VHS eingerichtet sind, ist im Haushaltsrecht nicht vorgesehen. Art und Weise der empfehlenden Einwirkung richten sich nach den örtlich unterschiedlichen Satzungen und sind in diesem Modell daher nur angedeutet.

Haushaltsrecht kennt keine Mitbestimmung

Das Modell macht den hierarchisch bestimmten Verlauf der Haushaltsplangenesis deutlich:

Hierarchischer Ablauf

Die direkte Einflußnahme der Fachdienststelle nimmt von Stufe zu Stufe ab. Immer größer werdende Teile des Entwurfs werden von Gremien behandelt, deren Entscheidungskompetenz zwar zunimmt, deren Sachkompetenz, Interesse und Identifikation für die Einzelaufgabe aber in gleicher Weise zwangsläufig abnehmen. Ferner besteht die Neigung, unpopuläre, aber eindeutige Prioritätsentscheidungen zu vermeiden und stattdessen Kompromisse zu suchen oder gar Kompensationslösungen auszuhandeln.

Die Aufstellung des Verwaltungsentwurfs ist eindeutig Sache des Kämmerers. Im Regelfall wird er aber die Voten der Beratung in der Dezernentenkonferenz einzubeziehen trachten, damit die Verwaltung mit einer einheitlichen Meinung gegenüber dem Rat auftreten kann. Dieser nach außen einheitliche Verwaltungsentwurf hat im internen Entstehungsverfahren vielfach anders ausgesehen. Trotzdem ist es den Fachdienststellen nicht gestattet, ihre ggf. abweichende Meinung vorzutragen.

Informelle Wege

Diese Situation verführt dazu, Wege der informellen Einflußnahme über Parteien und Lobbygruppen zu betreten. Das kann auch schon in einem früheren Stadium geschehen, wenn z.B. die VHS mit der Veränderung ihres Entwurfs durch das Amt oder durch den Dezernenten nicht einig geht. Diese Wege, die als Teil einer Durchsetzungsstrategie gesehen werden, führen nicht immer zum Erfolg, sondern können leicht zu Sackgassen werden. Denn sicherlich ist die VHS nicht der einzige Teilbereich (und der Kulturdezernent nicht der einzige Beigeordnete), der von diesen Kanälen Kenntnis hat. Das führt letztlich dazu, daß Probleme in der Verwaltung nicht ausdiskutiert werden, weil man auf Einflußmöglichkeiten innerhalb von Parteien, Stammtischbekanntschaften und sonstigen undurchschaubaren Beziehungen vertraut. In dieser nicht transparenten Grauzone werden Meinungen gemacht und Entscheidungen vorbereitet. Ein derartiges Glücksspiel kann in niemandes Interesse sein. Dennoch sind solche Verhaltensweisen in erschreckend zunehmendem Maße zu entdecken. Viel besser wäre es, wenn das Haushaltsrecht formell Gelegenheit böte, vom sog. „einheitlichen" Verwaltungsentwurf abweichende Meinungen der Fachdienststellen und der Dezernenten dem Rat und seinen Ausschüssen offen darzulegen. Derartige Regelungen sind augenblicklich nicht zu erhoffen, so daß die informelle Einflußnahme als Notanker wohl nach wie vor bestehen bleiben wird. Jeder, der ihn nutzt, sollte sich aber seiner Problematik bewußt sein.

3.3. Besonderheiten des Stellenplans

Hauptamt für Stellenplan zuständig

Der Stellenplan ist zwar Bestandteil des Haushaltsplans, er weicht im Entstehungsverfahren – nach der Ermittlung der Dezernatsmeinung – jedoch vom Weg für den übrigen Haushaltsplan insoweit ab, als das zuständige Koordinierungsamt in der Verwaltung das Hauptamt und nicht die Kämmerei ist.

Dort werden die eingehenden Anträge auf Änderung von Stellenwert und Stellenzahl äußerst kritisch geprüft. Beurteilungsmaßstäbe für den Stellenwert sind die Tätigkeitsmerkmale der Tarifverträge für Angestellte und Arbeiter und – sofern es angewendet wird – das Verfahren zur analytischen Bewertung von Beamtenstellen. Zur Überprüfung der Antragsangaben kann das Hauptamt Arbeitsaufzeichnungen veranlassen sowie Arbeitsplatzuntersuchungen oder Arbeitsablaufanalysen vornehmen. Kriterien für zusätzliche Stellen können sein:

- Meßzahlen von überregionalen Autoritäten (KGSt-Gutachten, Weiterbildungsgesetz);
- nachweisbare Arbeitszunahme durch Nachfragesteigerung, Arbeitszeitverkürzung, Strukturveränderungen usw.;
- neue Aufgaben.

Keine Beratung im Fachausschuß

Es ist darauf zu achten, daß den einzelnen Verwaltungsdienststellen bis zur Ermittlung des „einheitlichen" Verwaltungsentwurfs im allgemeinen nur geringe Möglichkeiten zum Vertreten ihres Standpunkts eingeräumt werden. Dies ist umso schwerwiegender, als der Verwaltungsentwurf in der Regel nicht in den verschiedenen Fachausschüssen, sondern zusammengefaßt im „Personalausschuß" beraten wird, bevor er über den Hauptausschuß dem Rat zur Entscheidung zugeleitet wird.

Die ziemlich autoritären Entstehungsstrukturen provozieren geradezu das Beschreiten der vorerwähnten informellen Wege zur Einflußnahme. Das ist bei Personalentscheidungen unabhängig davon ohnehin schon im besonderen Maße zu befürchten, weil hier Sympathie und Antipathie, Partei- und Verbandsmitgliedschaft sowie Proporzdenken leider eine zwar dunkle, aber einflußreiche Rolle spielen. Auf diesem Sektor ist die Tendenz der Entscheidungsverlagerung in Räume außerhalb von Sachargumenten beängstigend fortgeschritten.

4. Anpassungsmöglichkeiten

Veränderungen unvermeidlich

Eine Planung für den Zeitraum eines Haushaltsjahres enthält zwangsläufig Daten, die sich im Verlaufe des Jahres als nicht richtig vorkalkuliert erweisen. Ferner können Entwicklungen eintreten, die nicht vorhersehbar waren. Es muß daher Möglichkeiten geben, den Haushaltsplan im Verlaufe des Haushaltsjahres an veränderte Situationen anzupassen.

Wenn ein Ausgabeansatz nicht ausreicht, so ist zunächst zu prüfen, ob nicht Haushaltsplanvermerke einen Ausweg bieten.

Deckungsvermerke ausnutzen

Mit Hilfe von Deckungsvermerken wird ein Mehrbedarfsproblem aber nur in wenigen Fällen gelöst werden können. Was ist z.B. zu tun, wenn sich zur Jahresmitte herausstellt, daß das Frühjahrssemester mehr Honoraraufwand als vorkalkuliert erfordert hat und der verbleibende Ansatz nicht ausreicht, um das Herbstsemester in der geplanten Form durchzuführen?

4.1. Über- und außerplanmäßige Bewilligung

Definition überplanmäßige Ausgabe

In diesem Falle ist ein Antrag, der die Unabweisbarkeit des Begehrens begründen muß, vom Dezernenten unterschrieben, an die Kämmerei zu leiten. Es hilft der Sache sehr, wenn Deckungsvorschläge gemacht werden können (z.B. eine entsprechende Einsparung an anderen Stellen des Unterabschnitts oder Mehreinnahmen auf der Einnahmeseite), denn andernfalls muß sich die Kämmerei darum Gedanken machen, da „überplanmäßige" Ausgaben – so heißen Mehranforderungen über einen bereits im Plan stehenden Ansatz hinaus – nur zulässig sind, wenn sie **unabweisbar** und **gedeckt** sind.

Deckung muß gefunden werden

Die Kämmerei kann z.B. einen Teilbetrag der Deckungsreserve hierfür verwenden oder sie überschaut, daß infolge von Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderen Stellen durch die überplanmäßige Ausgabe der Haushaltsausgleich nicht gefährdet wird. Handelt es sich um Investitionsmaßnahmen, die im Folgejahr weiter finanziert werden, so kann eine überplanmäßige Ausgabe auch dann genehmigt werden, wenn die Deckung nicht im laufenden, sondern erst im Folgejahr gewährleistet ist.

Ist die erbetene überplanmäßige Ausgabe unerheblich, so entscheidet darüber der Kämmerer und bringt sie anschließend dem Rat zur Kenntnis. Ist sie hingegen erheblich (die am Ort gültigen Grenzen sind zu erfragen), so ist die Zustimmung des Rates erforderlich. Im Regelfall will dieser ein Votum des Fachausschusses dazu hören.

Handelt es sich um einen zusätzlichen Ausgabenbedarf, für den bislang noch kein Ansatz im Plan vorhanden ist, so spricht man von „außerplanmäßigen" Ausgaben. Für sie gilt das zu den überplanmäßigen Ausgaben Gesagte mit der Ausnahme, daß die Deckungserleichterung bei Investitionen des Vermögenshaushalts nicht anwendbar ist.

Definition außerplanmäßige Ausgabe

Auf der Einnahmenseite kann man analog von über- bzw. außerplanmäßigen Einnahmen sprechen. Komplizierte Genehmigungsverfahren hierfür gibt es aus naheliegenden Gründen nicht. Überplanmäßige Einnahmen werden dankend angenommen, für außerplanmäßige Einnahmen gilt dasselbe, nur hat die Kämmerei dafür eine neue Haushaltsstelle einzurichten.

4.2. Nachtragshaushaltssatzung mit Nachtragshaushaltsplan

Der Haushaltsplan kann also im Laufe des Jahres nach dem vorbeschriebenen Verfahren geändert werden. Treten jedoch Situationen ein, die nur dadurch gelöst werden können, daß auch die Haushaltssatzung geändert wird, so muß unverzüglich eine Nachtragssatzung erlassen werden. Dies ist der Fall, wenn

Haushaltssatzung kann nur durch Nachtragssatzung geändert werden

- **trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten ein erheblicher Fehlbetrag droht und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Satzung erreicht werden kann** (z.B. durch Erhöhung des Kreditvolumens oder der Steuererhebesätze);
- **insgesamt über- und außerplanmäßige Ausgaben in einem Umfang anfallen, der im Verhältnis zu den Gesamtausgaben als erheblich angesehen werden muß** (auch hier gibt es hinsichtlich des Begriffs „erheblich" keine festgelegte Grenze, sie wird je nach Gemeindegröße und Haushaltsvolumen anzusiedeln sein);
- **für bislang nicht vorgesehene Bau- oder Investitionsförderungsmaßnahmen Ausgaben geleistet werden sollen** (sofern es sich nicht um geringfügige Bauten oder unabweisbare Instandsetzungen handelt);
- **der Rahmen des Stellenplans nicht ausreicht**, um notwendige Einstellungen oder Beförderungen von Arbeitern, Angestellten oder Beamten vornehmen zu können (sofern es sich nicht um zwangsläufige Maßnahmen auf Grund des Besoldungs- und Tarifrechts handelt).

Die in der Nachtragssatzung enthaltenen Veränderungen und Ergänzungen haben eine Reihe von Detailänderungen auch im Haushaltsplan zur Folge, daher gehört zur Nachtragssatzung auch ein Nachtragsplan.

Zur Nachtragssatzung gehört Nachtragsplan

Der Nachtragsplan enthält nur die Angaben, die gegenüber dem ursprünglichen Plan eine Änderung erfahren. Bereits genehmigte über- und außerplanmäßige Ausgaben können in die Darstellung des Nachtragsplans einbezogen werden. Es ist also ein Veränderungsnachweis zum Haushaltsplan.

Definition Nachtragsplan

Wenn eine Gemeinde eine Nachtragssatzung aufstellen muß, so wird die Kämmerei alle Ämter auffordern, ihre Änderungsnotwendigkeiten anzumelden. Der Weg der Anmeldungen gleicht dem bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs. Die parlamentarische Beratung klammert die Fachausschüsse aus und geht sogleich über den Hauptausschuß in den Rat. Wenn genehmigungspflichtige Teile der Haushaltssatzung von der Nachtragshaushaltssatzung geändert werden, so schließt sich das Genehmigungsverfahren bei der Aufsichtsbehörde an. Die Nachtragssatzung muß bis zum Ende des Haushaltsjahres formell in Kraft getreten sein.

4.3. Besondere Einsparungsinstrumente

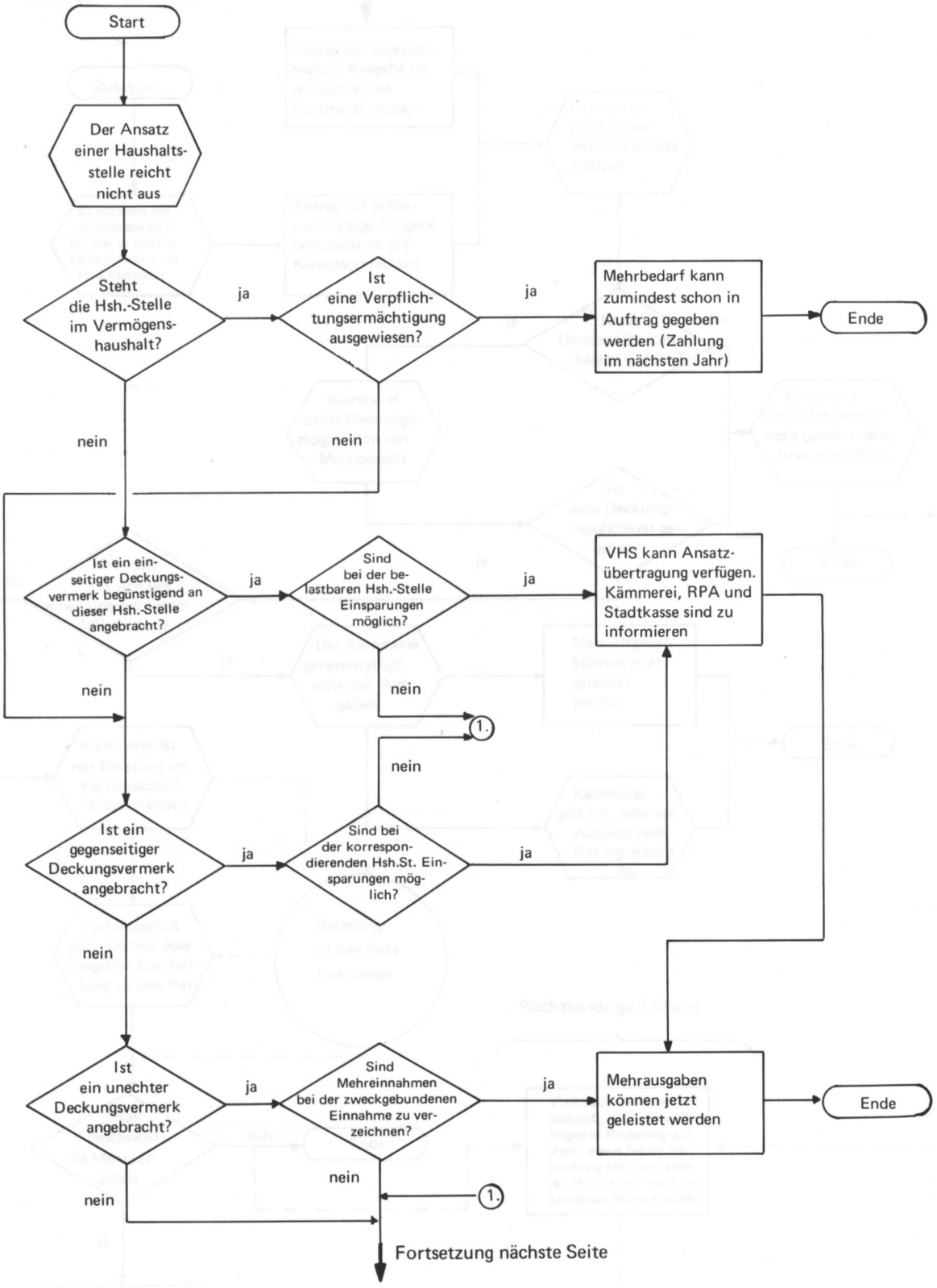
Definition Haushaltssperre

Bislang wurden vornehmlich solche Maßnahmen geschildert, die zur Erhöhung der Ausgabeansätze dienen. Die wirtschaftliche Entwicklung kann jedoch auch mal ein Jahr bescheren, in dem z.B. die Steuereinnahmen weit hinter den geschätzten Ansätzen zurückbleiben. In einer solchen Situation kann der Kämmerer – zur Vermeidung eines erheblichen Fehlbetrags – die Ausgabeansätze und Verpflichtungsermächtigungen sperren und die weitere Inanspruchnahme von seiner Zustimmung abhängig machen. Vor einer solchen rigorosen „haushaltswirtschaftlichen Sperre" kann der Kämmerer auch alle Ämter auffordern, die freiwilligen, d.h. die nicht auf Gesetze oder Verträge begründeten Ausgaben auf ihre Unabweisbarkeit hin genau zu überprüfen und Einsparungsvorschläge zu machen. Wenn ein derartiger Appell seinen Zweck nicht erreicht, bleibt nur die Möglichkeit, alle Ansätze freiwilliger Ausgaben gleichermaßen um einen bestimmten Prozentsatz zu kürzen. Von solchen Maßnahmen wird der kulturelle Bereich naturgemäß hart getroffen.

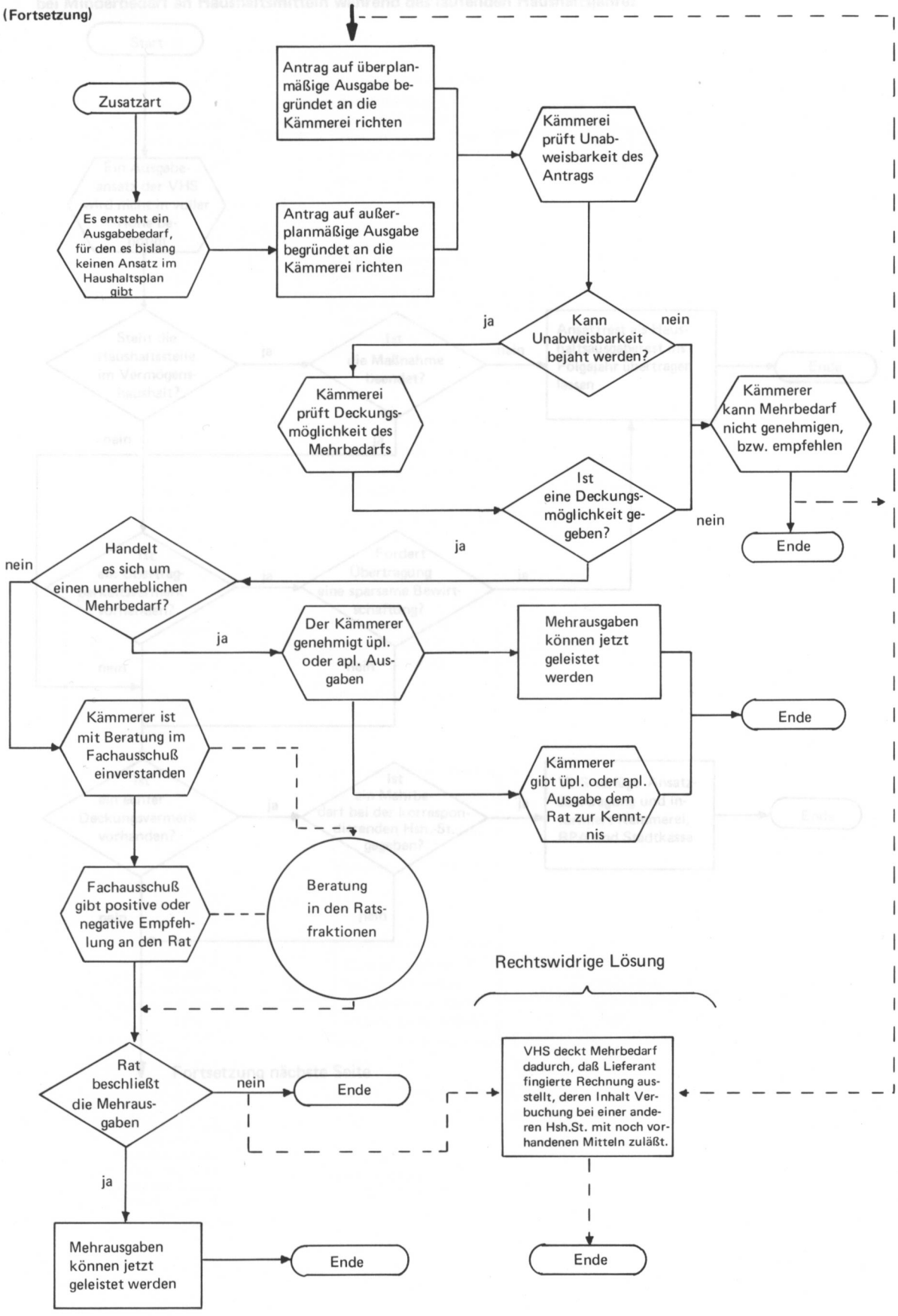
4.4. Schemata der Möglichkeiten

Nachfolgend zwei Ablaufmodelle, die noch einmal die verschiedenen Möglichkeiten aufzeigen, die bei Mehr- oder Minderbedarf beschritten werden können:

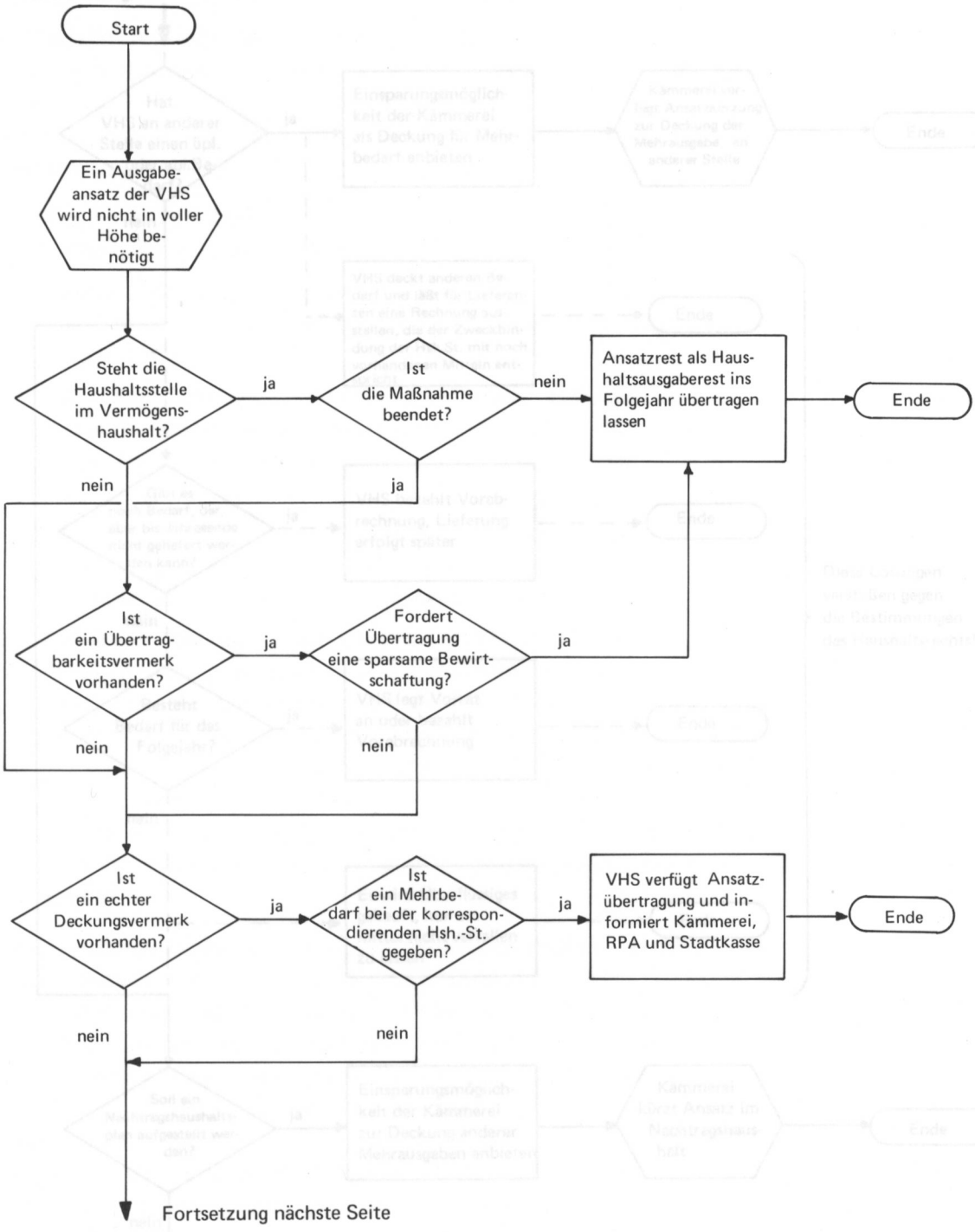
Entscheidungs- und Ablaufmodell
bei Mehrbedarf an Haushaltsmitteln während des laufenden Haushaltsjahres



Entscheidungs- und Ablaufmodell bei Mehrbedarf an Haushaltsmitteln
(Fortsetzung)

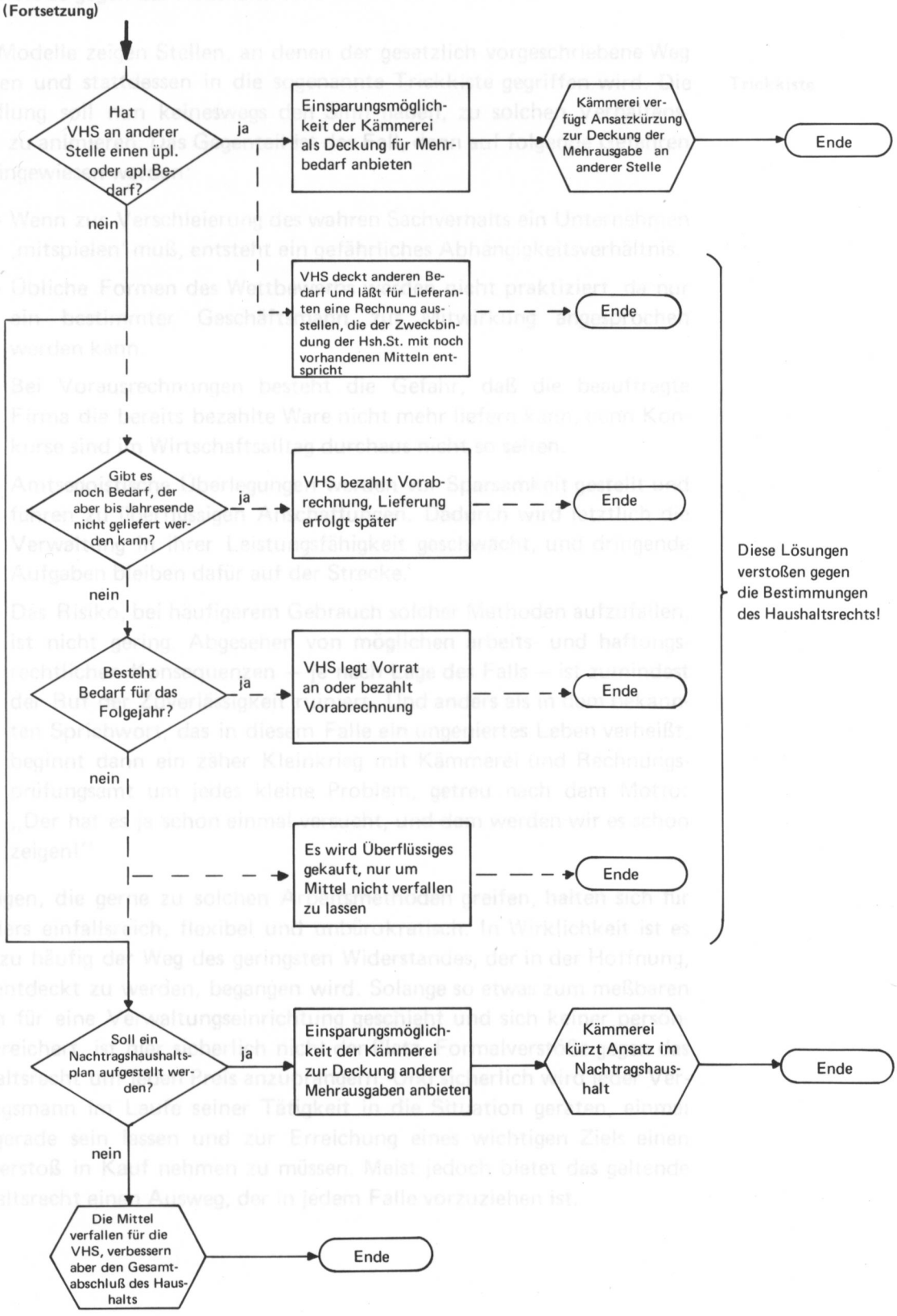


Entscheidungs- und Ablaufmodell
bei Minderbedarf an Haushaltsmitteln während des laufenden Haushaltsjahres



Fortsetzung nächste Seite

Entscheidungs- und Ablaufmodell bei Minderbedarf an Haushaltsmitteln
(Fortsetzung)



4.5. Verstöße gegen das Haushaltsrecht

Trickkiste

Beide Modelle zeigen Stellen, an denen der gesetzlich vorgeschriebene Weg verlassen und stattdessen in die sogenannte Trickkiste gegriffen wird. Die Darstellung soll nun keineswegs den Sinn haben, zu solchen Verhaltensweisen zu animieren. Das Gegenteil ist der Fall, denn auf folgende Gefahren muß hingewiesen werden:

- Wenn zur Verschleierung des wahren Sachverhalts ein Unternehmen ‚mitspielen' muß, entsteht ein gefährliches Abhängigkeitsverhältnis.
- Übliche Formen des Wettbewerbs werden nicht praktiziert, da nur ein bestimmter Geschäftsmann zur Mitwirkung angesprochen werden kann.
- Bei Vorausrechnungen besteht die Gefahr, daß die beauftragte Firma die bereits bezahlte Ware nicht mehr liefern kann, denn Konkurse sind im Wirtschaftsalltag durchaus nicht so selten.
- Amtsegoistische Überlegungen werden vor Sparsamkeit gestellt und führen zu überflüssigen Anschaffungen. Dadurch wird letztlich die Verwaltung in ihrer Leistungsfähigkeit geschwächt, und dringende Aufgaben bleiben dafür auf der Strecke.
- Das Risiko, bei häufigerem Gebrauch solcher Methoden aufzufallen, ist nicht gering. Abgesehen von möglichen arbeits- und haftungsrechtlichen Konsequenzen – je nach Lage des Falls – ist zumindest der Ruf der Zuverlässigkeit ruiniert. Und anders als in dem bekannten Sprichwort, das in diesem Falle ein ungeniertes Leben verheißt, beginnt dann ein zäher Kleinkrieg mit Kämmerei und Rechnungsprüfungsamt um jedes kleine Problem, getreu nach dem Motto: „Der hat es ja schon einmal versucht, und dem werden wir es schon zeigen!"

Diejenigen, die gerne zu solchen Arbeitsmethoden greifen, halten sich für besonders einfallsreich, flexibel und unbürokratisch. In Wirklichkeit ist es nur allzu häufig der Weg des geringsten Widerstandes, der in der Hoffnung, nicht entdeckt zu werden, begangen wird. Solange so etwas zum meßbaren Nutzen für eine Verwaltungseinrichtung geschieht und sich keiner persönlich bereichert, ist hier sicherlich nicht der Platz, Formalverstöße gegen das Haushaltsrecht um jeden Preis anzuprangern. Und sicherlich wird jeder Verwaltungsmann im Laufe seiner Tätigkeit in die Situation geraten, einmal Fünf gerade sein lassen und zur Erreichung eines wichtigen Ziels einen Formverstoß in Kauf nehmen zu müssen. Meist jedoch bietet das geltende Haushaltsrecht einen Ausweg, der in jedem Falle vorzuziehen ist.

Jetzt noch eine Frage zur Selbstüberprüfung:

Aufgabe 7)
Ihre Haushaltsstellen „Betriebsmittel" und „Lehr- und Lernmittel" sind durch Vermerk im Haushaltsplan für gegenseitig deckungsfähig erklärt worden. Zur Jahresmitte haben Sie den Betriebsmittelansatz zugunsten der Beschaffung von Lehr- und Lernmittel um DM 1.500.– gekürzt. Im Herbst stellen Sie fest, daß Sie bei den Betriebsmitteln doch noch dringend DM 500.– benötigen, weil Sie mit dem gekürzten Ansatz nicht auskommen. Welche Möglichkeiten stehen in dieser Situation zur Verfügung?

5. Die Ausführung des Haushaltsplans

Die für die Aufstellung des Haushaltsplans maßgeblichen Grundsätze gelten auch für die Ausführung und sind somit auch im Verlaufe des Haushaltsjahres bei allen entsprechenden Entscheidungen zu beachten. Darüber hinaus gelten folgende Vorschriften:

5.1. Einnahmen

Die Gemeinden haben die Einnahmen, auf die sie einen Anspruch haben, rechtzeitig einzuziehen. Rechtzeitig heißt zum Fälligkeitstage. Geht die Zahlung nicht innerhalb einer angemessenen Frist ein, so sind Beitreibungs- und Vollstreckungsmaßnahmen einzuleiten. Zur Vermeidung von Härtefällen können folgende Veränderungen von Ganz- oder Teilansprüchen verfügt werden:

Definition Stundung

– die Stundung, d.h. die Gewährung eines Zahlungsaufschubs für eine bestimmte Zeit. Es kann auch Ratenzahlung vereinbart werden. Auf eine angemessene Verzinsung soll in der Regel nicht verzichtet werden;

Definition Niederschlagung

– die Niederschlagung, d.h. der Verzicht auf die Beitreibung – ohne auf den Anspruch selbst zu verzichten –, weil die Einziehung erfolglos sein wird oder die dafür aufzuwendenden Kosten in keinem Verhältnis zum strittigen Betrag stehen. Sobald bekannt wird, daß die Verhältnisse sich gebessert haben, sind die Einziehungsversuche fortzusetzen;

Definition Erlaß

– der Erlaß, d.h. der endgültige Verzicht auf einen Anspruch, weil die Beitreibung für den Schuldner eine besondere Härte bedeuten würde.

Es ist wichtig zu wissen, wer für den jeweiligen Amtsbereich die entsprechende Kompetenz zum Verfügen der Anspruchsveränderungen hat. Im Bereich der VHS taucht dieses Problem bei den Teilnehmerentgelten auf, die ermäßigt (Teilerlaß) oder erlassen werden sollen. Es ist zweckmäßig, sich für bestimmte Personengruppen (Rentner, Schüler, Studenten usw.) eine Globalermächtigung erteilen zu lassen und hierfür festgelegte ermäßigte Entgeltsätze anzuwenden.

Ermäßigungsrichtlinien

Bei Kleinbeträgen steht der Aufwand des Einziehens und Verbuchens im Widerspruch zum Ertrag. Daher darf davon abgesehen werden, Ansprüche von weniger als DM 3.– (die Höhe ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt) geltend zu machen, sofern die Einziehung nicht aus grundsätzlichen Erwägungen ratsam erscheint.

5.2. Ausgaben

Mit Haushaltsmitteln haushalten

Die Ämter haben sich – unbeschadet der geschilderten Anpassungsmöglichkeiten – in der Verfügung über die Ausgaben nach der ‚Ansatz-Decke zu strecken', damit die Mittel auch bis zum Jahresende reichen. Wer unbekümmert bereits im Frühjahrssemester die gesamten Mittel „Dozentenhonorare" ausgibt, muß sich nicht wundern, wenn für das Herbstsemester eine Nachbewilligung verweigert wird.

Konkreten Bedarf abwarten

Ferner darf über die Ansätze erst dann verfügt werden, wenn die Aufgabenerfüllung dies erfordert. Ansätze des Vermögenshaushalts können erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die rechtzeitige Bereitstellung der zur Deckung erforderlichen Mittel gesichert ist. Da dies nur die Kämmerei zu überblicken vermag, ist die Freigabe der Mittel dort zu beantragen. Erst nach der Freigabe kann darüber verfügt werden.

Im Vermögenshaushalt zunächst Mittel freigeben lassen

Definition Haushaltsüberwachungsliste (HÜL)

Zur Sicherung der Ausgabenbewirtschaftung sind „Haushaltsüberwachungslisten" zu führen, aus denen jederzeit hervorgeht, in welcher Höhe Mittel tatsächlich verausgabt oder durch Verfügungen (z.B. Verträge) bereits gebunden und welche Mittel demnach noch verfügbar sind. Ein Muster ist nicht vorgeschrieben. Verpflichtungsermächtigungen sind gleichfalls zu überwachen.

Für die Einnahmen wird eine gleiche Kontrolle gesetzlich nicht gefordert. Trotzdem kann in der Praxis keinesfalls darauf verzichtet werden, durch Listen zu erfahren, welche Einnahmen zum jeweiligen Abfragezeitraum bereits zum Soll gestellt sind.

HÜL alle zwei Monate abstimmen

Die Haushaltsüberwachungslisten dienen gleichzeitig der Kassenkontrolle. In regelmäßigen Zeitabständen ist durch Abstimmung sicherzustellen, daß die Kasse gleichlautend gebucht hat.

Vergabeverfahren

Der erste Schritt zur Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln – nach einer etwaigen Planungsphase – ist die Auftragsvergabe. Das Vergabeverfahren ist durch Verordnungen geregelt. So gibt es

- für den Bereich des Hoch- und Tiefbaus die „Verdingungsordnung für Bauleistungen" (VOB);
- für die übrige Verwaltung die „Verdingungsordnung für Leistungen" (VOL).

Von der voraussichtlichen Auftragssumme hängt es ab, ob

- eine öffentliche Ausschreibung (in Zeitungen oder amtlichen Mitteilungsblättern),
- eine beschränkte Ausschreibung (unter einer begrenzten Unternehmer- oder Lieferantenzahl) oder
- eine freihändige Vergabe

anzuwenden ist. Die jeweils am Ort festgelegten Wertgrenzen müssen erfragt werden.

Dem Haushaltsplan ist bei jedem Unterabschnitt zu entnehmen, welches Amt über die Ausgaben verfügungsberechtigt ist. Ferner ist örtlich festzustellen, wer nach Einholung der entsprechenden Angebote bzw. auf Grund vorhandener Vergleichsdaten berechtigt ist, einen Kauf- oder sonstigen Vertrag abzuschließen. Die Kompetenz hierzu ist in der Regel gestaffelt verteilt (z.B. VHS-Geschäftsführer bis DM 3.000.–, VHS-Leiter bis DM 10.000.–, Kulturdezernent bis DM 50.000.–, Kulturausschuß bis DM 500.000.–, Hauptausschuß bis DM 1.000.000.–, darüber hinaus der Rat). Mit der Auftragssumme wachsen also Rang oder Anzahl der entscheidenden Personen.

Definition Ermächtigung zum Abschluß formfreier Rechtsgeschäfte

Auch die Vereinbarungen mit Dozenten zur Durchführung von VHS-Kursen – gleichgültig, ob mündlich oder in Schriftform – sind Verpflichtungsgeschäfte. Die VHS hat darauf zu achten, daß die Personen, die diese Verbindlichkeiten faktisch eingehen, durch entsprechende Ermächtigungen auch formell dazu autorisiert sind.

5.3. Gemeindekasse

Nach Lieferung oder Erstellung einer bestellten Leistung ist der vereinbarte Preis zu zahlen. In den Gemeindeverwaltungen herrscht eine strenge Trennung: Die Fachdienststellen ordnen an und die Gemeindekasse zahlt. Das Anordnen geschieht auf Vordrucken („Kassenanordnungen"). Wer innerhalb eines Amtes berechtigt ist, die Kassenanordnungen zu vollziehen, d.h. letztendlich verbindlich zu unterschreiben, ergibt sich aus den erteilten Befugnissen. Auch hier kann eine Staffelung vorgesehen werden (z.B. bis zu DM 5.000.– der Geschäftsführer, bei allen anderen der VHS-Leiter). Diese „Anordnungsbefugnis" ist zu unterscheiden von der vorerwähnten „Ermächtigung zum Abschluß formfreier Rechtsgeschäfte".

Definition Anordnungsbefugnis

Auf der Einnahmeseite verhält es sich analog. Besteht ein Anspruch auf eine Einnahme, so ist der Kasse eine Annahme-Anordnung zuzuleiten. Dort wird der Betrag zunächst einmal zum „Soll" gestellt, d.h. die Einnahmeerwartung wird verbucht. Nach Einzahlung des Betrags wird die Gegenbuchung im „Ist" vorgenommen. Erfolgt eine geringere oder gar keine Zahlung, so ist es Aufgabe der Kasse, diesen Rückstand durch Beitreibungsmaßnahmen (Mahnung, Pfändung) aufzuholen. Gelingt dies bis zum Jahresabschluß nicht, so verbleibt ein „Kasseneinnahmerest" (Unterschied zwischen einem höheren „Soll" und einem geringeren „Ist"), der im nächsten Jahr weiterverfolgt wird.

Definition Kasseneinnahmerest

Diese Unterscheidung zwischen „Soll" und „Ist" hat große Bedeutung für die Gemeindehaushaltswirtschaft. An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, daß es für das Ausnutzen der durch einen unechten Deckungsvermerk gegebenen Möglichkeiten bereits genügt, wenn eine Einnahmeerwartung zum „Soll" gestellt ist. Ob der Betrag bei der Kasse schon eingegangen ist, spielt keine Rolle.

5.4. Dezentrale Kassengeschäfte

Gerade die Behandlung der Einnahmen erfordert bei Volkshochschulen eine Sonderregelung. Teilnehmerentgelte für Einzelveranstaltungen, Kurse und Studienfahrten werden meist unmittelbar von der VHS vereinnahmt. Das bedarf der Genehmigung, weil nur dann Kassengeschäfte außerhalb der Gemeindekasse und von anderen Personen als den Kassenbediensteten wahrgenommen werden dürfen. Mit den vereinnahmten Beträgen tritt die VHS der Kasse gegenüber als Einzahler auf. Dies geschieht in zusammengefaßten Summen (Tages- oder Wocheneinnahmen), die zur Vereinnahmung angeordnet und zur Ist-Verbuchung der Gemeindekasse zugeleitet werden. Geeignete interne Überwachungsmethoden müssen nachprüfbar machen, daß alle vereinnahmten Beträge auch tatsächlich an die Kasse abgeführt wurden (z.B. durch Registrierkassen oder Gebührenstempel).

Genehmigung durch Kämmerer

Auch auf der Ausgabenseite wird der unmittelbare Weg über die Gemeindekasse nicht allen praktischen Forderungen gerecht. So erwarten Vortragsredner, nach Schluß der Veranstaltung ihr Honorar bar ausgezahlt zu erhalten, oder für angelieferte Sachen möchte der Spediteur Rollgeld kassieren. Auch können dringend kleinere Einkäufe für den Betriebsbedarf notwendig werden. Der VHS kann für derartige Zwecke durch Verfügung des Kämmerers eine Handkasse mit einer festgelegten Summe zugewiesen werden. Von Zeit zu Zeit ist dieser Bestand aus den jeweiligen Ausgabepositionen wieder aufzufüllen.

Vorschußkasse

5.5. Haushaltsplanlose Zeit

Ist die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht in Kraft, so beginnt die „vorläufige Haushaltsführung". In dieser Zeit darf die Gemeinde zur Sicherung der kontinuierlichen Aufgabenerfüllung – trotz des an sich noch rechtlosen Zustands der Finanzwirtschaft – alle Ausgaben leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Auf diese Weise ist sichergestellt, daß auch die VHS ihren Unterrichtsbetrieb störungsfrei weiterführen kann. Größere Anschaffungen, z.B. im Lehr- und Lernmittelbereich, müssen jedoch aufgeschoben werden.

Definition vorläufige Haushaltsführung

5.6. Prüfinstanzen

Im Verlaufe der Ausführung des Haushaltsplans bekommt die VHS Kontakt mit dem Rechnungsprüfungsamt (RPA). Das RPA nimmt eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe wahr; es untersteht in Fragen der Dienstaufsicht dem Gemeindedirektor, in allen Fachfragen unmittelbar dem Rat. Berührungspunkte ergeben sich vor allem durch

Rechnungsprüfungsamt

- Vorprüfung von Auftragsvergaben von einer bestimmten Summe an;
- Vorprüfung von Kassenanordnungen vor ihrer Ausführung durch die Gemeindekassen – auch wieder von einer festgesetzten Betragshöhe an;
- nachträgliche Kontrolle der übrigen Kassenanordnungen, zumindest stichprobenweise;
- regelmäßige Überprüfungen der Einnahmekassen und der Vorschußkasse für dringende Ausgaben;
- Beteiligung am Bestell- und Abrechnungsverfahren geldwerter Drucksachen (z.B. Eintrittskarten mit aufgedrucktem Wert);
- vorgeschriebene Überprüfung von Verwendungsnachweisen für empfangene Zuweisungen des Landes oder anderer Geldgeber;
- gutachtliche Stellungnahmen zu beabsichtigten organisatorischen Änderungen, insbesondere dann, wenn Fragen der Kassensicherheit und der Verhinderung von Veruntreuungsmöglichkeiten hineinspielen;
- gelegentliche Überprüfung der beweglichen Vermögensbestände;
- Kontrolle des gesamten Unterabschnitts im Rahmen der jährlichen Prüfung der Haushalts- und Kassenrechnung.

Wie sich das Verhältnis zwischen VHS und RPA gestaltet, hängt wesentlich vom Verhalten der beteiligten Personen ab. Die VHS muß akzeptieren, daß das RPA eine nicht wegzudenkende Kontrollfunktion ausübt. Das RPA hingegen muß gerade im Bereich der VHS bereit sein, Vernunfts- und Zweckmäßigkeitsüberlegungen den Vorrang vor stupider Paragraphenreiterei einzuräumen. Es gibt Verwaltungsleute, die vor jeder heiklen Entscheidung das RPA durch Ratfragen zur Mittäterschaft bewegen wollen. Das jedoch heißt die Funktion dieser Dienststelle mißverstehen.

Die Fachämter sollten ihre Entscheidung nach gründlicher Abwägung alleine treffen, das RPA kann sie überprüfen und ggf. beanstanden. Eine derartige Beanstandung, kommt sie eines Tages ins Haus, bedeutet noch lange nicht, daß der Verantwortliche nun den Hut oder gar den Strick zu nehmen hat. Man wird sie – so man hat – mit Sachargumenten abwehren und auch eine eventuelle Darstellung der gegenteiligen Auffassungen im Bericht des RPA zur Jahresrechnung in Kauf nehmen müssen. Kann man allerdings keine durchschlagenden Argumente oder Entschuldigungen vorbringen, werden vielleicht sogar grobe Fahrlässigkeiten nachgewiesen und ein Vermögensschaden festgestellt, dann sind Weiterungen nicht ausgeschlossen (Regreß, disziplinarische Maßnahmen).

Die VHS muß noch mit einer anderen Prüfinstanz rechnen: dem Gemeindeprüfungsamt. Diese überörtliche Kontrolleinrichtung überprüft in Abständen von zwei bis vier Jahren die Gemeinden daraufhin, ob sie sich gesetzeskonform verhalten haben. Wenn die Prüfer bei der VHS auftauchen, so werden sie sich für die Verwendung von Landeszuweisungen und für die Richtigkeit der aufgestellten Verwendungsnachweise interessieren. Man muß bei

ihnen mit Beamten rechnen, die sich aus der Sicht der im Kultur- und Bildungsbereich Tätigen in einer sehr formalen und starr erscheinenden Weise an Gesetzen, Verordnungen und Erlassen orientieren.

5.7. Zuschüsse

Kommunalverwaltungsbeamte haben ein ganz besonderes Augenmerk darauf zu richten, Möglichkeiten für Zuweisungen von verschiedenen Seiten aufzuspüren und zu nutzen.

Auch die VHS muß alle sich ihr bietenden Möglichkeiten erkunden und ausschöpfen. Die Kunst der richtigen Antragstellung will zunächst erlernt sein, denn eine plausible und ins Detail gehende Antragsbegründung ist äußerst wichtig.

Der Weg zum Bewilligungsbescheid

So sollte nicht nur mitgeteilt werden, daß die Beschaffung einer Video-Anlage der Bezuschussung bedarf, sondern gleichzeitig auch, warum das Gerät für erforderlich gehalten wird, für welche Veranstaltungen und Vorhaben es vorrangig eingesetzt werden soll und daß eine vernünftige Auslastung gewährleistet ist. In fast allen Fällen setzt die Zuschußgewährung eine angemessene Eigenbeteiligung des Antragstellers an den Gesamtkosten voraus. Bei Zweifeln über die zweckmäßig einzusetzende Höhe der Eigenmittel sollte der Zuschußsachbearbeiter bei der Bewilligungsbehörde befragt werden. In der Regel wird bereitwillig Auskunft über die Modalitäten gegeben.

Achtung! Kleingedrucktes beachten

Im Umgang mit Zuweisungen ist allerdings Vorsicht geboten. Es ist unerläßlich, die allgemeinen und die besonderen Bewilligungsbedingungen, die im Bewilligungsbescheid untergebracht werden, sorgfältig zu studieren. In vielen Fällen drohen Rückzahlungen oder Kürzungen:

- Bei Bauvorhaben mit dem ersten Spatenstich erst dann beginnen, wenn der Bewilligungsbescheid über die Zuweisung ‚schwarz auf weiß' vorliegt. Anderenfalls droht die Rückforderung des gesamten Zuwendungsbetrags samt Zinsen, es sei denn, auf einen entsprechenden Antrag hin wäre die Genehmigung zum vorzeitigen Baubeginn erteilt worden.
- Wer statt der im Zuschußantrag angegebenen notwendigen Beschaffung eines Diaprojektors tatsächlich einen Tageslichtprojektor kauft, geht dasselbe Risiko wie im vorgenannten Fall ein, es sei denn, er nimmt auch hier vorher die Gelegenheit wahr, über diese Abweichung mit der Bewilligungsbehörde zu korrespondieren. Derartige Anträge werden im Regelfall wohlwollend beschieden.
- Werden die im Antrag genannten und der Bewilligung zugrunde gelegten Eigenmittel nicht in vollem Umfang ausgegeben, so muß mit einer entsprechenden Kürzung der bewilligten Zuwendung bzw. einer anteiligen Rückforderung gerechnet werden.

Aufgabe 8)
Zur Beschaffung einer Fernseh-Aufzeichnungsanlage im Werte von DM 12.000.– wird Ihnen im September eine Zuweisung von DM 6.000.– mit der Maßgabe bewilligt, daß die Auszahlung erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises erfolgt. Bei der entsprechenden Ausgabe-Haushaltsstelle im Vermögenshaushalt, deren Ansatz DM 12.000.– beträgt, sehen Sie den Vermerk, daß Ausgaben über DM 6.000.– hinaus nur in Höhe der Einnahme „Landeszuschuß zur Beschaffung einer Fernseh-Aufzeichnungsanlage" getätigt werden dürfen. Diese Einnahme aber bekommen Sie ja erst, wenn Sie nachweisen können, daß Sie die Gesamtsumme für den Ankauf der neuen Geräte ausgegeben haben.
Gibt es einen Ausweg aus diesem Teufelskreis?

6. Ein Beispielhaushalt

Beispiel Großstadt-VHS

Auf den folgenden Seiten finden Sie Kopien des Verwaltungshaushalts-Unterabschnitts einer kommunalen Großstadt-VHS. Folgende Bemerkungen dienen zum besseren Verständnis:

Unechte Deckungsfähigkeit der echten vorziehen

In auffallend häufiger Weise sind Zweckbindungsvermerke – jeweils Fußnote 1 der Einnahme – angebracht. Damit sind auf der Ausgabenseite unterschiedliche unechte Deckungsvermerke und in den meisten Fällen auch die Übertragbarkeit verbunden. Echte Deckungsvermerke – also einseitige oder gegenseitige Deckungsfähigkeit auf der Ausgabenseite – sind nicht zu finden. Da echte und unechte Deckungsfähigkeit nicht gleichzeitig bei einer Ausgabeposition vorkommen dürfen, wird dem flexibleren Instrument eindeutig der Vorzug eingeräumt (Übertragbarkeit und echte Dekkungsvermerke schließen sich gleichfalls gegenseitig aus).

Freiraum für zusätzliche Planungen schaffen

Die beiden zweckgebundenen Einnahmepositionen „Beteiligung Dritter" an
- „Dozentenhonoraren" und
- „Sachkosten bei Tages- und Wochenendseminaren"

stellen sicher, daß im Laufe des Jahres gemeinsam mit einem Kosten übernehmenden Partner Kurse und Seminare zusätzlich eingerichtet werden können, ohne daß überplanmäßige Bewilligungen erforderlich werden.

3 Einnahmen mit 1 Ausgabe verbunden

Ein Beispiel dafür, daß drei Einnahmepositionen mit einer Ausgabe-Haushaltsstelle durch unechte Deckungsfähigkeit verknüpft werden können, bietet der Bereich der Studienfahrten und Wochenendseminare. Darüber hinaus ist es geglückt, eine städtische Eigenleistung von DM 15.000.– damit zu verbinden. Hierdurch sind sowohl eine Sicherheitsreserve für die Preiskalkulation als auch die Möglichkeiten gegeben, in Einzelfällen Ermäßigungen zu gewähren.

Modellfinanzierung = Hohe Schule des Haushaltsrechts

Die Darstellung wird verkompliziert durch die Finanzierung eines Modellprogramms „Selbstlernzentrum". Zu beachten ist auch hier die Verwendung der Zweckbindungsvermerke.

Möglichst weitgefaßte Zweckbestimmungen zu erreichen trachten

Die Ausgabeposition „Honorare und dergl. im Zusammenhang mit Veranstaltungen" ermöglicht durch ihre weite Zweckbestimmung neben der Honorarzahlung an nebenberufliche Mitarbeiter auch die Anweisung von Fahrtkosten und Tagegelder in einem Arbeitsgang. Das erspart gewaltigen Verwaltungsaufwand gegenüber der separaten Anweisung aus zwei verschiedenen Haushaltsstellen. Daneben können auch Ausstellungskosten, Filmmieten und alle übrigen unmittelbar mit allen Arten von Veranstaltungen (außer Studienfahrten und Seminaren) zusammenhängende Ausgaben daraus bestritten werden. An sich verstößt diese Regel gegen geltendes Haus-

haltsrecht, da unter der Gruppierungsziffer nur Personalkosten, nicht aber Sachkosten geführt werden dürfen. Kämmerei und RPA haben aber angesichts der enormen Arbeitsvereinfachung der Zweckmäßigkeit Vorrang vor der superreinen Gesetzmäßigkeit eingeräumt – ein lobenswertes Beispiel.

Trotz getrennter Einnahmeposition zunächst Annahme in einer Summe möglich. Später umbuchen.

Bei einigen Kursen wird Geld für von der VHS geliefertes Lernmaterial zusammen mit der eigentlichen Teilnehmergebühr bezahlt. Diese Beträge werden anschließend zur Einnahmeposition „Von Hörern für Lernmittel" umgebucht und wachsen durch die Zweckbindung in voller Höhe der Ausgabe-Haushaltsstelle „Lehr- und Lernmittel" wieder zu. Auf diese Weise ist sichergestellt, daß die für diesen Zweck anfallenden Lernmittelbeschaffungen, ganz gleich, in welcher Höhe sie notwendig werden, auch bezahlt werden können.

Der Titel „Vermischte Ausgaben" ist relativ hoch dotiert. Im Einvernehmen mit der Kämmerei dürfen hieraus auch die gelegentlich unvermeidlichen Repräsentationsausgaben der VHS, z.B. im Anschluß an Einzelveranstaltungen, bezahlt werden. siehe S. 24

Der Beispielunterabschnitt zeigt eindrucksvoll, für welche sachverwandten Aufgaben Sammelnachweise eingerichtet werden können: siehe S. 19 ff.

- SNA: Persönliche Ausgaben;
- SNB: Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude und baulichen Anlagen usw.;
- SNC: Beschaffung und Unterhaltung von Büroausstattungen, sonstigen Geräten sowie Arbeiterschutz- und Dienstkleidung;
- SND: Versicherungen, Schadensfälle und Geschäftsausgaben.

Die Vergleichsansätze des Jahres 1974 führen auf der Ausgabenseite in einigen Fällen kleine Sternchen vor den Zahlen. Dies ist ein Hinweis darauf, daß es sich um durch den Nachtragsplan 1974 veränderte Summen handelt.

Die Haushaltsstelle „Steuern und Abgaben" – es handelt sich um Grundabgaben für das VHS-Gebäude und um Mehrwertsteuer für die Einnahmen aus den Getränkeautomaten – ist (lt. Fußnote 7) quer durch den gesamten Verwaltungshaushalt gegenseitig deckungsfähig. Wenn hier höhere Ausgaben anfallen sollten, hat die VHS nichts zu veranlassen.

Verrechnungsausgaben sind keine tatsächlichen Aufwendungen. Sie werden durch entsprechende Verrechnungseinnahmen neutralisiert.

Die letzte Ausgabeposition „Für Leistungen des Fuhrparks" zeigt eine Verrechnungs-Haushaltsstelle mit dem Unterabschnitt 770. Da der städtische Fuhrpark als kostenrechnende Einrichtung geführt wird, müssen seine Leistungen (Dienstwagen, angemietete Lkws) in vollem Umfange von der VHS bezahlt werden. Die Fußnote verweist auf eine Erläuterung im UA 770, die besagt, daß die Verrechnungsstellen der Ämter gegenseitig deckungsfähig sind.

Die Hauptsumme der weggefallenen Haushaltsstellen wird in der Fußnote erläutert. Es handelt sich um Zinsen und Tilgung für das VHS-Gebäude, die nunmehr nach neuerem Haushaltsrecht zentral an anderen Stellen verbucht werden. siehe S. 19

Nr.	Bezeichnung	Ansatz 1975 DM	Ansatz 1974 DM	Rechnung 1973 DM	Erl.
350	VOLKSHOCHSCHULE				
	Einnahmen				
111	Teilnehmerkarten	385 000	370 000	367 864	
112	Prüfgebühren für VHS-Zertifikate	3 500	3 500	4 190	1)
113	Teilnehmerbeiträge für Studienfahrten und Wochenendseminare	75 000	75 000	186 181	1)
130	Schutzgebühr für Arbeitspläne	5 500	5 500	6 358	
138	Verkaufserlös aus Getränkeautomaten	5 500	5 500	9 370	1)
156	Spenden	100	500		1)
	Beteiligung Dritter:				
1671	an den Dozentenhonoraren	10 000	10 000	22 000	1)
1672	an den Sachkosten bei Tages- und Wochenendseminaren	2 000	2 000	2 218	1)
1673	Von Hörern für Lernmittel	1 000	1 000	6 867	1)
1701	Zuschuß des Bundes zu den Personalkosten für das Modellprogramm „Selbstlernzentrum"	214 000	* 92 300		1)
1702	Zuschuß des Bundes zu den Sachkosten für das Modellprogramm „Selbstlernzentrum"	35 000	* 45 000	82 800	1)
1710	Zuschuß des Landes zu den Sachkosten für das Modellprogramm „Selbstlernzentrum"	15 000	* 6 100	27 000	1)
1711	Zuschüsse des Landes nach dem VHS-Gesetz bzw. nach dem Weiterbildungsgesetz	1 200 000	* 396 000	360 100	2)
1713	Zuschuß des Bundes für Studienfahrten	1 000	1 000	1 931	1)
1714	Beihilfe aus dem Landesjugendplan	3 500	3 500	8 000	1)
1715	Zuschuß des Landes zur Fortbildung der Dozenten	1 400	1 800	1 400	1)
1716	Zuschuß des Landes für abschlußbezogene Bildungsarbeit	9 000	7 000	9 000	
174	Vom Landesverband der Volkshochschulen	300	300	300	
	Weggefallene Haushaltsstellen		* 6 800	10 157	
	Einnahmen	1 966 800	1 032 800	1 105 736	

Verwaltende Dienststelle: Amt 41

1) Zweckgebunden (§ 17 GemHVO)

Einn.-Nr.	für	Ausg.-Nr.
112		671
138		571
156		666
1671		4161
1673		615
1701		4162
1702 und 1710		628
1713, 113 und 1672		627
1714		668
1715		562

2) Bisher wurden die Zuschüsse nachträglich für das Vorjahr bewilligt. Für 1974 werden ca. 400 000 DM erwartet. Erstmalig ab 1975 erfolgen für das lfd. Jahr Abschlagszahlungen; es wird mit ca. 800 000 DM gerechnet.

Nr.	Bezeichnung	Ansatz 1975 DM	Ansatz 1974 DM	Rechnung 1973 DM	Erl.
350	(Fortsetzung)				
	Ausgaben				
4161	Honorare und dergl. im Zusammenhang mit Veranstaltungen	945 000	* 820 000	719 656	1)
4162	Honorare und dergl. im Zusammenhang mit dem Modellprogramm „Selbstlernzentrum"	303 700	* 135 100		2)
480	Persönliche Ausgaben SN A	931 900	* 918 600	708 555	
500	Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude und baulichen Anlagen usw. SN B	21 700	* 91 300	70 034	
520	Beschaffung und Unterhaltung von Büroausstattungen, sonstigen Geräten sowie Arbeiterschutz- und Dienstkleidung SN C	1 600	1 600	4 368	
522	Beschaffung, Unterhaltung und Transport von Inneneinrichtungen	3 000	–	–	
531	Miete	8 400	3 200	1 724	
562	Fortbildung der Dozenten und Hörer	7 000	6 800	5 924	3)
571	Für Getränkeautomaten	5 500	5 500	5 800	4)
583	Betriebsbedarf	2 500	* 2 500	–	
615	Lehr- und Lernmittel	30 000	* 23 700	40 751	5)
627	Studienfahrten und Wochenendseminare	93 000	90 000	202 015	6)
628	Sachkosten für das Modellprogramm „Selbstlernzentrum"	50 000	* 51 100	109 800	4)
630	Arbeitspläne, Werbung, Drucksachen	90 000	85 000	84 598	
640	Versicherungen, Schadensfälle und Geschäftsausgaben SN D	69 900	73 700	48 034	
641	Steuern und Abgaben	800	800	1 025	7)
661	Vereinsbeiträge (Anlage 8)	12 500	6 000	6 000	
662	Vermischte Ausgaben	1 000	1 000	1 000	
666	Verwendung der Spenden	100	500		4)
668	Verwendung der Beihilfe aus dem Landesjugendplan	3 500	3 500	8 000	4)
671	Abführung der Prüfgebühren	3 500	3 500	4 190	4)
6791	Für Leistungen des Fuhrparks (an U.-Abschn. 770)	9 200	8 000	5 584	8)
	Weggefallene Haushaltsstellen		* 4 600	461 305	9)
	Ausgaben	2 593 800	2 336 000	2 488 363	
	Einnahmen	1 966 800	1 032 800	1 105 736	
	Zuschuß	627 000	1 303 200	1 382 627	

1) Ausgaben über 935 000 DM hinaus nur in Höhe der Einnahmen Nr. 1671.
2) Ausgaben über 89 700 DM hinaus nur in Höhe der Einnahmen Nr. 1701.
3) Ausgaben über 5 600 DM hinaus nur in Höhe der Einnahmen Nr. 1715.
4) Übertragbar

Ausg.-Nr.	nur in Höhe der Einn.-Nr.
571	138
628	1702 und 1710
666	156
668	1714
671	112

5) Ausgaben über 29 000 DM hinaus nur in Höhe der Einnahmen Nr. 1673.
6) Ausgaben über 15 000 DM hinaus nur in Höhe der Einnahmen Nr. 113, 1672 und 1713.
7) Die Haushaltsstellen Nr. 641 „Steuern und Abgaben" sind gegenseitig deckungsfähig.
8) Siehe Erl. 1) U.-Abschn. 770
9) 1973 darin u.a. enthalten:
Schuldendienst 444 770 DM

7. Lösungskontrolle für die Aufgaben

Aufgabe 1 (Seite 18): b) und d)

Aufgabe 2 (Seite 18): c), d), e) und g)

Aufgabe 3 (Seite 27): b)

Aufgabe 4 (Seite 27): Wenn im Haushaltsplan keine besondere Position für „Repräsentation" vorhanden ist, bleibt nur die Möglichkeit der Bezahlung aus „Vermischte Ausgaben"

Sie sollten aber in jedem Fall die Verbuchungsmöglichkeiten vorher eruieren.

Aufgabe 5 (Seite 27): b), dazu eine Einnahmeposition „Verkauf eines abgängigen Kopiergerätes" mit DM 1.000.–.

Aufgabe 6 (Seite 31): DM 38.822.–

Aufgabe 7 (Seite 46): Rechtlich zulässige Möglichkeiten bestehen nicht mehr. Hier ist eine Situation entstanden, die – zwar selbst verschuldet – oft Anlaß zu illegalen Handlungen bietet (Trickkiste).

Aufgabe 8 (Seite 53): Ja, denn der Bewilligungsbescheid ermächtigt dazu, die zugesagte Einnahme zum Soll zu stellen. Durch die unechte Deckungsfähigkeit legitimiert diese zweckgebundene Einnahmeerwartung zu entsprechender Ausgabe. Trotzdem sollte beim Zuweisungsgeber darauf hingewirkt werden, daß eine Anzahlung vor der Beschaffung vorgenommen wird. Die Landesbehörden verfahren im Regelfall so, während andere Stellen gerne das Verfahren wählen, das Anlaß zu dieser Aufgabe war.

8. Glossar

Das Glossar fällt umfangreich aus, da in dieser Spezialmaterie sehr viele Fachausdrücke verwendet werden, denen der Leser im Text und hinterher in der Anwendung immer wieder begegnet und deren Verständnis einfach unerläßlich ist.

Anordnungs-Soll

Anweisung an die Kasse, einen bestimmten Betrag zu vereinnahmen bzw. zu verausgaben.

Auslaufmonat

Zeit zwischen dem 31. Dezember und dem 31. Januar, in der noch Buchungen mit Wirkung für das abgelaufene Wirtschaftsjahr vorgenommen werden dürfen.

Außerplanmäßige Ausgaben

Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan bislang keine Mittel veranschlagt und keine Haushalts-Ausgabereste verfügbar sind.

Bruttoprinzip

Auch sachlich zusammengehörige Einnahmen und Ausgaben sind in jeweils voller Höhe und getrennt (nicht saldiert) zu veranschlagen.

Deckungsfähigkeit

Die Möglichkeit, einen bestimmten Ausgabe-Ansatz zu Lasten eines anderen bestimmten Ausgabe-Ansatzes zu erhöhen. Wir unterscheiden **gegenseitige Deckungsfähigkeit** (offen, welcher Ansatz begünstigt bzw. eingeschränkt werden kann) und **einseitige Deckungsfähigkeit** (hier ist die Veränderungsrichtung festgelegt).

Durchlaufende Gelder

Beträge, die nicht für die Gemeinde bestimmt sind und lediglich für einen Dritten vereinnahmt und verausgabt werden.

Einzelpläne

Untergliederung des Haushaltsplans nach sachlich zusammengehörigen Aufgaben-Hauptgruppen.

Erlaß

Endgültiger Verzicht auf eine Geldforderung.

Finanzplan

Von der Verwaltung zu erstellende Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in einem fünfjährigen Zeitraum.

Gesamtdeckung

Alle Einnahmen dienen zur Deckung aller Ausgaben (Ausnahme → Zweckbindung).

Gesamtplan

Zusammenfassende Darstellungen des Haushaltsplans unter verschiedenen Gesichtspunkten.

Haushaltsansätze

Die im Haushaltsplan bei den einzelnen Haushaltsstellen aufgeführten Beträge.

Haushalts-Ausgabereste

Nicht verbrauchte Ausgabe-Ansätze oder Ansatzteile, die bei für übertragbar erklärten Haushaltsstellen als noch verfügbar ins nächste Jahr übernommen werden.

Haushaltsjahr

Der Wirtschaftszeitraum, für den die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan gelten. Er ist mit dem Kalenderjahr identisch.

Haushaltsplan

Die Zusammenstellung aller Einnahmen und Ausgaben, die die Gemeindekasse voraussichtlich im Planungszeitraum (Haushaltsjahr) vereinnahmen wird bzw. zu leisten hat (zuzüglich der notwendigen Verpflichtungsermächtigungen).

Haushaltssatzung

Von der Gemeindevertretung geschaffenes Ortsrecht, das den Rahmen der Finanzwirtschaft für ein Haushaltsjahr absteckt.

Haushaltsstelle

Untergliederung der Unterabschnitte in einzelne Einnahme- bzw. Ausgabepositionen.

Haushaltsvermerke

Einschränkende oder erweiternde Bestimmungen zu Ansätzen des Haushaltsplans (Übertragbarkeit, Deckungsfähigkeit, Zweckbindung).

Investitionsprogramm

Festlegung der voraussichtlichen Investitionen von nicht unerheblicher Bedeutung für einen Zeitraum von fünf Jahren durch den Gemeinderat.

Kassen-Einnahmereste

Eine Minus-Differenz zwischen der angeordneten Einnahme (Soll-Einnahme) und dem bei der Gemeindekasse dafür tatsächlich eingegangenen Betrag (Ist-Einnahme).

Nachtragssatzung

Notwendige förmliche Veränderung der Haushaltssatzung, wenn bestimmte Rahmensetzungen verändert werden müssen.

Niederschlagung

Befristete oder unbefristete Aussetzung der Beitreibung einer Geldforderung, ohne auf den Anspruch selbst zu verzichten.

Rücklagen

Finanzreserve zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für besondere Zwecke.

Sammelnachweise

Die Zusammenfassung von sachlich eng verbundenen Einnahmen oder Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu einer vorläufigen Verbuchungsstelle für eine zentrale Bewirtschaftung.

Stellenplan

Gibt Auskunft über Anzahl der besetzbaren Stellen, unterteilt nach Beschäftigungsverhältnis und Bewertung. Er bildet den Rahmen für die Personalwirtschaft der Gemeinde.

Stundung

Gewährung eines Zahlungsaufschubs.

Überplanmäßige Ausgaben

Ausgaben, die die bislang im Haushaltsplan veranschlagten Beträge und die Haushalts-Ausgabereste übersteigen.

Übertragbarkeit

Die Möglichkeit, bestimmte nicht verbrauchte Ausgabe-Ansätze oder Ansatzteile zu Lasten des laufenden Haushaltsjahres in das folgende vorzutragen (→ Haushalts-Ausgabereste).

Unechte Deckungsfähigkeit

Mehreinnahmen bei einer für zweckgebunden erklärten Position legitimieren zu einer adäquaten Mehrausgabe bei der korrespondierenden Ausgaben-Haushaltsstelle.

Unterabschnitte

Untergliederung der Einzelpläne des Haushaltsplans nach Sachaufgaben.

Vermögenshaushalt

Er enthält die Einnahmen und Ausgaben, die eine Gemeinde für eigene oder fremde Investitionen aufwendet, sowie alle sonstigen Vermögensveränderungen.

Verpflichtungsermächtigungen

Ermächtigungen der Verwaltung, Rechtsgeschäfte mit Finanzfolgen zu Lasten kommender Haushaltsjahre abzuschließen.

Verwaltungshaushalt

Er enthält die Einnahmen und Ausgaben, die zur laufenden Aufgabenerfüllung notwendig sind und keine Veränderung des Gemeindevermögens darstellen.

Vorläufige Haushaltswirtschaft

Besondere Bestimmungen für den Zeitraum zwischen dem 1. Januar eines Jahres und dem Zeitpunkt des (verspäteten) Inkrafttretens der Haushaltssatzung.

Zuschußbedarf

Der Betrag, um den in einem Unterabschnitt die Summe der Einnahmen hinter der Summe der Ausgaben zurückbleibt.

Zweckbindung

Die Beschränkung, daß bestimmte Einnahmen, bei denen dies durch Gesetz vorgeschrieben ist oder sich zwingend aus der Herkunft oder der Natur ergibt, nur für bestimmte Ausgaben Verwendung finden dürfen.

DIE-Bibliothek
00103800

Themen der Sestmat-Studieneinheiten

I. Gesellschaftliche Bedingungen der Erwachsenenbildung

Sozialstruktur und Gesellschaftsinterpretation – Qualifikationsanforderungen und Angebotsstruktur – Aufgabenverständnis und Theorieansätze – Sozialisationsprozeß in Kindheit und Jugend – Bildungsinstitutionen als Sozialisationsfaktor – Massenmedien als Sozialisationsagenturen – Erwartungshaltung und Teilnehmerstruktur – Erwachsenenbildung als Gegenstand der Gesetzgebung – Institutionen der Erwachsenenbildung – Professionalisierungsprozeß und Berufsrolle.

II. Institutionelle und organisatorische Probleme der Volkshochschule

VHS im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung – Haushaltsrecht und Haushaltspraxis – Betriebsorganisation und Betriebsführung – Planungsabläufe und Öffentlichkeitsarbeit.

III. Programm- und Unterrichtsplanung in der Erwachsenenbildung

Bildungspolitische Aspekte der Programmplanung – Ermittlung von Planungsdaten – Instrumente der didaktischen Planung – Fachbereichsspezifische und zielgruppenspezifische didaktische Planung – Bildungs- und Lernberatung.

IV. Lern- und Lehrprozesse in der Erwachsenenbildung

Lernfähigkeit und Lernverhalten von Erwachsenen – Methoden der Erwachsenenbildung – Sprachverhalten im Erwachsenenunterricht – Medienwahl und Medienverwendung – Interaktionsformen im Erwachsenenunterricht – Kognitive und affektive Gruppenprozesse – Metakommunikation in Lerngruppen – Didaktische Reduktion und Rekonstruktion – Lernzielformulierung und Lernzielkontrolle – Zusammenarbeit von nebenberuflichen und hauptberuflichen Mitarbeitern – Hospitation und Unterrichtsbeobachtung.