



Doppik für Mandatsträger

Doppelte Buchführung in den sächsischen Kommunen

RATHAUS



Sehr geehrte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger,

in Zeiten des demographischen Wandels und angesichts der knappen öffentlichen Mittel ist eine nachhaltige Haushalts- und Finanzwirtschaft wichtiger denn je. Die vorhandenen Ressourcen müssen effektiv eingesetzt und die finanziellen Auswirkungen jeder Entscheidung mit Blick auf nachfolgende Generationen bedacht werden.

In den sächsischen Kommunen soll die optimale Steuerung der Verwaltung durch ein neues Haushalts- und Rechnungswesen ermöglicht werden, das sich – anders als bisher – nicht nur am Geldverbrauch, sondern am Ressourcenverbrauch orientiert.

Dazu hat der Sächsische Landtag bereits am 7. November 2007 das Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen beschlossen. Bis spätestens zum 1. Januar 2013 sind demnach alle sächsischen Gemeinden, Städte und Landkreise verpflichtet, ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen. Das Gleiche gilt für alle Zweckverbände, die nicht das Eigenbetriebsrecht anwenden, sondern ihre Wirtschaftsführung am kommunalen Haushaltsrecht ausrichten.

Der entscheidende Vorteil der kommunalen Doppik gegenüber der Kameralistik besteht in der Abbildung sämtlicher Vermögenswerte und Schulden sowie des gesamten Werteverzehrs. Abschreibungen und Rückstellungen werden sichtbar. Darüber hinaus wird den Kommunen durch die ergebnisorientierte Steuerung ein wirksames Instrument in die Hand gegeben, um Veränderungen oder mögliche Probleme im Haushalt frühzeitig erkennen zu können und entsprechend gegenzusteuern.

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen leistet somit einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der kommunalen Finanzverwaltung.

Sie, die Sie als Mandatsträger kommunalpolitische Verantwortung tragen, werden durch die Doppik in die Lage versetzt, mit Hilfe einer übersichtlichen Handlungsgrundlage sachgerechte und wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen.

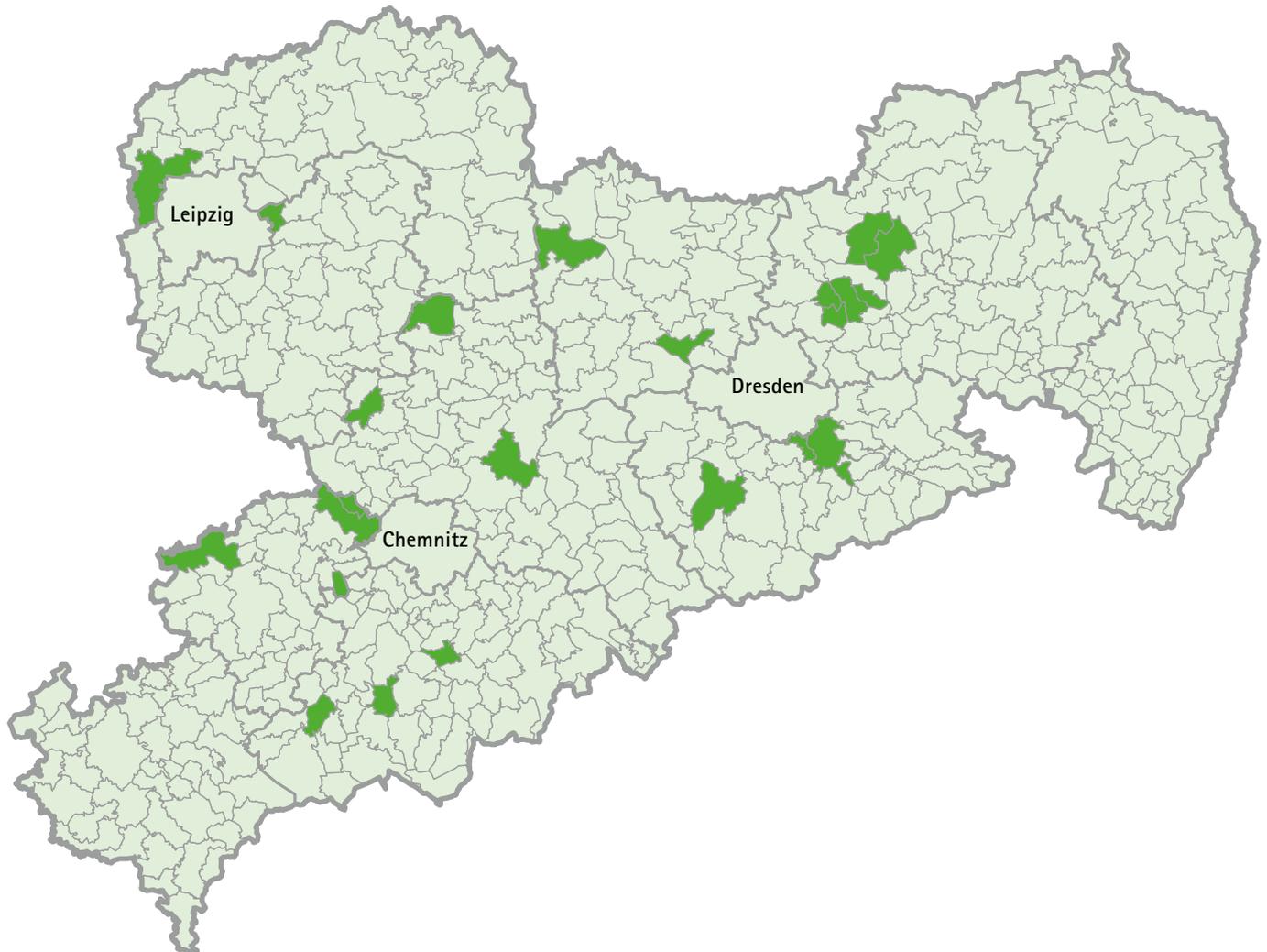
Im Umstellungsprozess liegt es gerade auch an Ihnen als Mandatsträger und Mitglied des Hauptorgans Ihrer Kommune, die Einführung der Doppik zum gesetzlichen Pflichttermin zu gewährleisten. Allein das Vorhandensein geeigneter Instrumente reicht allerdings nicht aus. Nach der Umstellung müssen Sie die zur Verfügung stehenden Instrumente des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens anwenden und mit Leben füllen. Sie müssen die zusätzlichen Informationen aus dem Haushalt verstehen und nutzen können, um in Zusammenarbeit mit der Verwaltung die notwendigen Prioritäten zum Wohle Ihrer Kommune zu setzen. Nur so ist eine effektive und nachhaltige Verwaltungssteuerung möglich.

Diese Broschüre soll Ihnen in einfacher Darstellung die Grundlagen der kommunalen Doppik vermitteln und Ihnen konkrete Einflussmöglichkeiten bei der Gestaltung aufzeigen. So können Sie mit Ihrer engagierten Arbeit dazu beitragen, dass in Ihrer Kommune die Umstellung erfolgreich gelingt und nachhaltige Wirkung entfalten kann.

Ich wünsche Ihnen weiterhin viel Erfolg bei Ihrer Tätigkeit.

Markus Ulbig
Staatsminister des Innern
Freistaat Sachsen

Umstellung auf die kommunale Doppik im Freistaat Sachsen



Jahr der Umstellung

 bis 2010

 ab 2011

(Stand: Umfrage Mai 2010)

© SMI, Ref. 46

Datenquelle: SMI, Ref. 23a

Kartengrundlage: GeoSN, 2008

Gebietsstand: 01.01.2010

Sehr geehrte Damen und Herren,

kaum eine Reform erregt die Gemüter der Kommunen derzeit so stark wie die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik. In Zeiten knapper Kassen und stark beanspruchter Mitarbeiter fällt der mit der Doppik verbundene Mehraufwand in finanzieller wie personeller Hinsicht doppelt ins Gewicht. In den Hintergrund geraten dabei die positiven Effekte und Zielstellungen für die Einführung der Doppik.

Als wesentlicher Punkt für die Einführung der Doppik galt und gilt die transparente Erfassung und Darstellung sämtlicher Vermögenswerte einer Kommune und ihrer Schulden. So war es im kameralen System nicht möglich, eine Kommune hinsichtlich ihrer Vermögenswerte, der Liquidierbarkeit ihres Vermögens oder hinsichtlich ihrer Belastungen aus Abschreibungen zu beurteilen; im doppischen System sind diese Aussagen erstmals ableitbar. Kritiker stellen mitunter die Frage, was es nützt, den Aufwand aus Abschreibungen auszuweisen, wenn er bedingt durch die Pflicht zur Aufgabenerfüllung als fixe Größe unveränderbar ist. Die finanzielle Situation einer Kommune wird jedoch nicht besser, wenn zukünftige Belastungen nicht erfasst und unterdrückt werden. Der Reinvestitionsbedarf entsteht so oder so. Es stellt sich nun die Frage, ob man sich als Kommune rechtzeitig um die entsprechende Finanzierung kümmert bzw. über das Haushaltswesen dazu angehalten wird.

Die sächsischen Kommunen stehen mit der Umstellung auf die Doppik vor einer großen aber lösbaren Aufgabe. Letzteres haben uns die „Frühstarter“ gezeigt, die als Pilotkommunen auch zur Weiterentwicklung der kommunalen Rechtsvorschriften beigetragen haben.

Der Umstellungsprozess ist eine Gesamtaufgabe von Verwaltung und Gemeinderat, er ist nicht nur eine interne Angelegenheit der Finanzverwaltung. Die Umstellung auf die Doppik bringt neben vielen rein optischen und technischen Änderungen – veränderte Haushaltspläne, ein neues Buchungssystem – auch eine neue Qualität für die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung mit sich. Waren Haushaltsberatungen in der Vergangenheit häufig von Detailplanungen geprägt, so werden die Mandatsträger ihren Fokus künftig auf die strategischen Planungen richten. Mit den Haushaltsplänen werden Budgets festgelegt, Produkt- und Leistungsziele vorgegeben und Leistungskennzahlen bestimmt. Die Einhaltung, Umsetzung und Erreichung dieser Vorgaben und Ziele gehört zum operativen Geschäft der Verwaltung, über welches im neuen Jahresabschluss Rechenschaft abzulegen ist. Damit wird zwischen Mandatsträger und Verwaltung eine klare Verantwortungsstruktur gezogen, die es beiden Seiten ermöglicht, sich auf die eigenen Aufgaben zu konzentrieren und die notwendigen Prioritäten zum Wohle der Kommune zu setzen.

Mit der Umstellung auf die Doppik werden in der Ratsarbeit viele neue Fragestellungen auftreten. Die seit Langem vertraute Gliederung des Haushaltes in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt spielt keine Rolle mehr. Stattdessen gilt es, die neuen Begriffe Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt oder Aufwendungen und Erträge einzuordnen. Auch die Beurteilung von Investitionsmaßnahmen rückt künftig in einen anderen Blickwinkel. Verursachen sie doch regelmäßig – neben den sonstigen Kosten für Unterhaltung und Betrieb – auch Aufwendungen für Abschreibungen, die künftig in den Büchern auszuweisen und periodengerecht zu erwirtschaften sind. Damit ist eine Investitionsentscheidung nicht nur bedeutsam für den eigentlichen Investitionszeitpunkt, sondern zieht sich durch den gesamten Lebenszyklus eines Investitionsgutes. Haushalte können effektiver gesteuert werden.

Die vorliegende Informationsbroschüre leistet einen wichtigen Beitrag zur erfolgreichen Umstellung der sächsischen Kommunen auf die Doppik spätestens ab dem Haushaltsjahr 2013. Denn die Umstellung wird nur so erfolgreich sein, wie es allen Beteiligten gelingt, die zur Verfügung stehenden Instrumente – allen voran Budgetierung und Kosten-Leistungsrechnung – sinnvoll und mit Augenmaß zu nutzen. Der Sächsischer Städte- und Gemeindetag begleitet die Kommunen auf ihrem Weg durch eine Vielzahl von Veranstaltungen, Schulungen und Informationen zu allen wichtigen Umstellungsfragen.

Wir wünschen allen einen erfolgreichen Umstellungsprozess und viel Erfolg für Ihre Arbeit.

Mischa Woitscheck
Geschäftsführer
Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

mit der Verabschiedung des Gesetzes über das Neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen wurde ein Umbruch in Gang gesetzt, der von der Bevölkerung kaum bemerkt wird, der die Verwaltungen aber vor enorme Herausforderungen stellt. Spätestens im Haushaltsjahr 2013 müssen die sächsischen Städte, Gemeinden und Landkreise den ersten doppischen Haushaltsplan vorlegen und eine Eröffnungsbilanz aufstellen. Das heißt, bis zu diesem Termin muss die vollständige Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens abgeschlossen sein, muss der nach Produkten neu gegliederte Haushaltsplan vorliegen und die Buchführung umgestellt sein.

Der Umstellungsprozess wird erhebliche Ressourcen binden und die Verwaltung über einen langen Zeitraum hinweg beschäftigen, ohne dass kurzfristig ein finanzieller Nutzen zu erwarten ist. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die sächsischen Landkreise der vorgesehenen Umstellung nicht gerade mit Euphorie begegnet sind, zumal aufgrund der Verwaltungsreform und der einsetzenden Wirtschaftskrise zunächst andere Aufgaben in den Vordergrund rückten.

Der Nutzen, den das neue Haushalts- und Rechnungswesen in Bezug auf Generationengerechtigkeit, Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit bringen soll, steht außer Frage. Nur wer einen detaillierten Überblick über Vermögen, Schulden und Rückstellungen hat, kann fundierte Entscheidungen treffen und auch dem Bürger gegenüber leichter erklären. Voraussetzung dafür ist aber immer, dass es auch Entscheidungsspielräume gibt. Aufgrund ihres Aufgabenportfolios, das im Wesentlichen gesetzlich bestimmt ist, haben die Landkreise in vielen Bereichen kaum Handlungsmöglichkeiten. Das heißt, sie sind selbst kaum in der Lage, Ausgaben zu reduzieren. Hinzu kommt, dass es durch die verhaltenen konjunkturellen Aussichten, den erheblichen Schuldenberg des Bundes und den deutlichen Rückgang der Solidarpaktmittel auch auf der Einnahmeseite zu Einschränkungen kommen wird.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen erhoffen sich die Landkreise von der Reform vor allem, dass sie sich durch die Offenlegung ihrer tatsächlichen finanziellen Situation mehr Gehör verschaffen können, wenn es darum geht, Einschränkungen im Aufgabenspektrum anzugehen bzw. weitere Lastenverschiebungen und Aufgabenübertragungen von Bund oder Land ohne den nötigen finanziellen Ausgleich abzuwehren.

Nur wenn die langfristige Ausbalancierung von Einnahme- und Ausgabeseite gelingt, werden die neu gewonnenen Informationen als Entscheidungsgrundlage nutzbar sein, und das Ziel der Generationengerechtigkeit eine Chance auf Umsetzung haben. Dann hätte sich die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik gelohnt.

Wir wünschen allen sächsischen Kommunen gutes Gelingen.

André Jacob
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
Sächsischer Landkreistag

Inhaltsverzeichnis

1. Kurz vorab: Was will diese Broschüre?	6
2. Grundzüge des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (Kommunale Doppik)	7
2.1 Handelsrecht als Referenzmodell.....	7
2.2 Die „Drei-Komponenten-Rechnung“	7
2.3 Das Ressourcenverbrauchsprinzip	8
2.4 Output- statt Inputsteuerung	9
3. Ziele und Steuerungsvorteile der Kommunalen Doppik	10
3.1 Steuerung durch mehr Transparenz.....	10
3.2 Steuerung durch Outputorientierung	10
3.3 Steuerung über Ziele und deren Vereinbarungen.....	10
3.4 Steuerung des „Konzerns Kommune“	10
4. Der Weg von der Inventur über das Inventar zur Eröffnungsbilanz	12
4.1 Die Inventur als Ausgangspunkt der Bilanzierung.....	12
4.2 Der Weg zur Eröffnungsbilanz	12
4.3 Steuerungsmöglichkeiten	13
5. Der neue kommunale Haushaltsplan	14
5.1 Die wesentlichen Elemente des Haushaltsplanes.....	14
5.2 Wie sehen die Produkte im Haushalt aus und wer legt die Produktbereiche fest?	15
5.3 Was sind Leistungsziele und Kennzahlen?.....	17
5.4 Wozu eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einführen?.....	17
6. Bedeutung und Inhalt des Jahresabschlusses	19
6.1 Sinn und Zweck des Jahresabschlusses	19
6.2 Wesentliche Elemente des Jahresabschlusses	19
7. „Konzern Kommune“ – der Gesamtabchluss	21
7.1 Wozu ein Gesamtabchluss?.....	21
7.2 Wesentliche Elemente des Gesamtabchlusses.....	21
8. Der Haushaltsausgleich	22
8.1 Was ist neu mit der Kommunalen Doppik?	22
8.2 Wann ist der Haushalt ausgeglichen?	22
9. Häufig gestellte Fragen	24
9.1 Warum brauchen wir die Kommunale Doppik?.....	24
9.2 Bleibt die Einteilung des kommunalen Haushaltes in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bestehen?.....	24
9.3 Weshalb sollte ich als Mandatsträger die Regelungen über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen kennen?.....	24
9.4 Ergeben sich Änderungen bei der Haftung von Mandatsträgern?	24
9.5 Wie lange dauert der Umstellungsprozess und wie hoch sind die Kosten?	24
9.6 Ist der Aufwand für die Erfassung des Vermögens nicht viel zu groß, da die Kommunen ihr Vermögen sowieso nicht einfach verkaufen können?.....	25
9.7 Wie sollen die Kommunen angesichts ihrer angespannten Haushaltssituation die zusätzlichen Belastungen durch nicht zahlungswirksame Vorgänge erwirtschaften?.....	25
9.8 Warum stellt der Freistaat Sachsen sein Rechnungswesen nicht auf die Doppik um?.....	25
10. Weitergehende Informationen	27
11. Begriffserklärungen	28

1. Kurz vorab: Was will diese Broschüre?

„Die Reform des Gemeindehaushaltsrechtes war längst überfällig. Die politischen Entscheidungsträger erhalten mit dem neuen Rechnungswesen notwendige steuerungsrelevante Informationen. Durch die höhere Abstraktionsebene und damit verbesserter Darstellungsformen des Haushaltes entfällt die Überfrachtung mit Details. Schwerpunkte und steuerungsrelevante Daten werden eher sichtbar, wodurch ein früheres Gegensteuern möglich wird.

Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ist ein Gestaltungsinstrument. Es löst keine finanziellen Probleme, sondern es zeigt Ansatzpunkte für die entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten besser auf.“ ...

Birgit Erler
(Stadtkämmerin der Großen Kreisstadt Pirna, Doppik eingeführt zum 01.01.2007)

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen – auch Kommunale Doppik genannt, das Kunstwort „Doppik“ steht für „Doppelte Buchführung in Konten“ – soll Sie als Mandatsträger und Kommunalpolitiker in die Lage versetzen, durch das Mehr an Transparenz des Kommunalhaushalts Ihre Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern. Die Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens ist wesentliche Voraussetzung, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Ihrer Kommune beurteilen und auf Dauer erhalten oder wieder herstellen zu können.

Mit der neuen Darstellungsform soll für Sie eine vollständige Abbildung des Ressourcenaufkommens und Ressourcenverbrauchs durch Erfassung von Erträgen und Aufwendungen anstelle von Einnahmen und Ausgaben erreicht werden.

Nur wer alle Fakten kennt, kann die richtigen Entscheidungen treffen!

In diesem Sinne soll der neue Kommunalhaushalt zusätzlich zur Finanzseite (bisher: Einnahmen/Ausgaben; zukünftig: Aufwendungen/Erträge sowie Ein-/Auszahlungen) auch Informationen zur Leistungsseite einer Verwaltung beinhalten, also über deren Produkte, Ziele und Kennzahlen informieren. Damit erhalten Sie eine umfassende Entscheidungsgrundlage, um – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – das Budgetrecht verantwortungsvoll auszugestalten und die damit verbundene kommunalpolitische Frage „Welche Dienstleistungen sind mir welches Budget wert?“ beantworten zu können.

Um Ihnen die Kommunale Doppik näher zu bringen, sollen Grundzüge sowie Ziele und damit verbundenen Steuervorteile anhand von Beispielen erläutert werden. Den Ausgangspunkt bildet die Eröffnungsbilanz, die die Grundlage für die neue kommunale Haushaltsplanung, die folgenden Jahresabschlüsse bis hin zu den Gesamtabschlüssen schafft und letztlich helfen soll, die Fragen für Sie zu beantworten, wie der kommunale Haushalt ausgeglichen werden kann und wann er es ist.

2. Grundzüge des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (Kommunale Doppik)

Die Kommunen in Deutschland haben Anfang der 90er Jahre unter dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ eine Reform eingeleitet, mit der die Verwaltungssteuerung von Ausgabeermächtigungen („Input“) auf eine Steuerung angestrebter Ergebnisse („Output“) umgestellt werden soll.

2.1 Handelsrecht als Referenzmodell

Die Regelungen des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB) wurden als Referenzmodell für das neue kommunale Rechnungswesen herangezogen, beginnend mit der sogenannten Buchführungspflicht nach § 238 HGB. Danach ist jeder Kaufmann verpflichtet, Bücher zu führen und in diesen seine Handelsgeschäfte sowie die Lage seines Vermögens nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ersichtlich zu machen. Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten (z. B. Ihnen als Mandatsträger) innerhalb einer angemessenen Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann. Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.

Während die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung auch für Kommunen gelten sollten, wäre es hingegen nicht zielführend gewesen, das Handelsgesetzbuch in Gänze und unmodifiziert auf die Kommunen anwenden zu wollen. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen Zielsetzungen von Kommunen und privatwirtschaftlichen Unternehmen. Während das Handelsrecht vorwiegend auf die einheitliche Ermittlung des Ergebnisses unternehmerischer Tätigkeit und den Gläubigerschutz ausgerichtet ist, arbeitet die öffentliche Verwaltung gemeinwohlorientiert. Ziel ist nicht die Gewinnerzielung, sondern die bedarfsgerechte Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage als Entscheidungsgrundlage für die Kommunalpolitik.

2.2 Die „Drei-Komponenten-Rechnung“

Bei Ihrer Tätigkeit als Mandatsträger ist Ihnen sicher aufgefallen, dass die Kameralistik durch die weitgehende Beschränkung auf die Aufzeichnung von Geldflüssen grundlegende Mängel aufweist. Sie enthält keine Informationen über nicht zahlungswirksame Ressourcenverbräuche eines Haushaltsjahres wie Abschreibungen oder Rückstellungen und kennt auch keine Bilanz als Bestandsrechnung über Vermögen und Schulden. Gemessen an kaufmännischen Maßstäben kann die Kameralistik daher kein vollständiges und insbesondere auch kein realistisches Abbild der wirtschaftlichen Lage einer Gebietskörperschaft liefern.

Damit fehlen Ihnen wichtige Informationen für Ihre Entscheidungsfindung.

Ganz anders verhält es sich bei der Doppik. Sie kennt Geldgrößen, Erträge und Aufwendungen sowie die Bestandsgrößen der Vermögensrechnung. Erträge und Aufwendungen bilden Aufkommen oder Verbrauch von „Ressourcen“ eines Haushaltsjahres ab und beinhalten damit neben zahlungswirksamen Größen, wie Steuererträgen oder Personalaufwendungen auch (nicht zahlungswirksame) Abschreibungen oder Zuführungen zu Rückstellungen. In der Kommunalen Doppik sind alle drei Rechnungsgrößen bzw. Komponenten in der sogenannten „Drei-Komponenten-Rechnung“ – bestehend aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung/Bilanz – logisch miteinander verbunden.

Abb. 1 Die „Drei-Komponenten-Rechnung“



Wenn z. B. Ihre Gemeinde ein neues Rathaus baut, werden bei der Kameralistik im Vermögenshaushalt Ansätze für Investitionszahlungen bereitgestellt. Während des Baus werden diese Mittel nach Baufortschritt ausgezahlt. Nach Fertigstellung erscheinen nur dann wieder Ansätze für das Gebäude im kamerale Haushalt, wenn Zahlungen fällig werden – z. B. für Mieteinnahmen, Unterhaltsausgaben (Verwaltungshaushalt) oder für Erweiterungsbaumaßnahmen (Vermögenshaushalt). Der laufende Substanzverzehr für Alterung oder Abnutzung wird nicht berücksichtigt. Die Doppik verwendet hierfür Abschreibungen, um den Substanzverzehr sichtbar zu machen und den entsprechenden Aufwand über die Nutzungsdauer des Gebäudes zu verteilen.

Die Kommunale Doppik stellt für dieses Beispiel in der „Drei-Komponenten-Rechnung“ detaillierte Informationen zur Verfügung: Zunächst werden im Finanzhaushalt die notwendigen Investitionsauszahlungen bereitgestellt. Die Baukosten (Anschaffungs- oder Herstellungskosten) werden bilanziell „aktiviert“ und entsprechend ausgewiesen. Das Gebäude unterliegt während seiner Nutzung einem Substanzverzehr, der als Abschreibung in die Ergebnisrechnung eingeht. Wird dieser nicht zahlungswirksame Aufwand durch Erträge, z. B. Mieteinnahmen (zumindest teilweise) erwirtschaftet, so stehen Finanzmittelüberschüsse zur Verfügung, die zur Kreditteilung eingesetzt oder angespart werden können, um daraus in späteren Jahren z. B. Ersatzinvestitionen zu finanzieren. Da der Buchwert des Gebäudes um die Abschreibungen gemindert wird, weist die kommunale Bilanz zum Ende jedes Haushaltsjahres automatisch den aktuellen Vermögensbestand aus.

Beispiel:

Eine Gemeinde hat am 1. Januar 2005 ein Tontechnikgerät (Nutzungsdauer 10 Jahre) für das Rathaus im Wert von 2.000 EUR erworben. Im Jahr 2012 soll das Rathaus modernisiert werden. Das alte Inventar – auch das Tontechnikgerät – soll veräußert werden, um zeitgemäßere Technik zu beschaffen.

Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Veräußerung auf das kamerale und das doppische Rechnungswesen auswirken würde. (Unterjährige Abschreibungen im Jahr 2012 bleiben aus Vereinfachungsgründen unberücksichtigt.)

Wichtig für Sie als Mandatsträger ist zu wissen, dass die Kernelemente des kommunalen Finanzwesens – die Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und Rechnungslegung der kommunalen Finanzen – bestehen bleiben und weiterhin die Bereiche der finanzpolitischen Steuerung einer Kommune darstellen. Allerdings ändert sich der Informationsgehalt in den Kernelementen und ermöglicht eine verbesserte und zielgenauere Steuerung für Politik und Verwaltung.

2.3 Das Ressourcenverbrauchsprinzip

Ressourcenverbrauchsprinzip bedeutet, dass alle Erträge und Aufwendungen dem Haushaltsjahr der wirtschaftlichen Verursachung als Ergebnis zugerechnet werden.

Abb. 2 Beispiel Abschreibungen und Veräußerung

Der Grundsatz der sog. „intergenerativen Gerechtigkeit“ verlangt, dass jede Generation nur die Ressourcen verbrauchen soll (= Aufwand), die auch in dieser Periode erwirtschaftet werden (= Ertrag).

		Kameralistik		Doppik		
		VwH	VmH	Bilanz	Ergebnis	Finanzen
2005	Erwerb (Preis 2.000) Zugang Sachanlage Abgang Kasse (Auszahlung)		- 2.000	+ 2.000 - 2.000		- 2.000
2010	Eröffnungsbilanz			1.000		
jährlich	Planmäßige Abschreibung				- 200	
2012	Bestand vor Veräußerung Veräußerung (Preis 800) Abgang Sachanlage Zugang Kasse (Einzahlung) Ertrag (Erlös > Buchwert)		+ 800	600 - 600 +800	+200	+800

Finanzielle Folgelasten sollen nicht auf künftige Generationen übertragen werden. Auch deshalb ist eine jährliche Abgrenzung von Erträgen und Aufwendungen z. B. durch Abschreibungen, Rückstellungen oder Rechnungsabgrenzungen erforderlich.

Wirtschaftliche Nachhaltigkeit als Substanzerhalt oder -verbrauch lässt sich für Sie nur dann beurteilen, wenn Vermögen und Schulden in einer Bilanz und deren Veränderung im Jahresergebnis transparent gemacht werden.

Die Doppik ermöglicht es den Kommunen zudem, den Jahresabschluss mit Abschlüssen ausgegliederter Einrichtungen (z. B. Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, kommunale Beteiligungen) zu einem Gesamtabschluss zusammenzufassen. Damit sollen – wie in einem Konzern – übergreifende Risiken, Gesamtverschuldung oder das Gesamtvolumen der wirtschaftlichen Aktivitäten einer Kommune erkennbar gemacht werden. Ausgliederungen und Privatisierungen in den zurückliegenden Jahren haben dazu geführt, dass durchschnittlich mehr als die Hälfte des kommunalen Finanzvolumens nicht mehr in den „Kernhaushalten“ von Gemeinden, Städten und Landkreisen, sondern in Wirtschaftsplänen von Eigenbetrieben, Kommunalunternehmen, Anstalten und Kapitalgesellschaften geführt werden.

2.4 Output- statt Inputsteuerung

In der Kameralistik werden die Ansätze für Einnahmen und Ausgaben nach der kommunalen Aufgabengliederung veranschlagt und bewirtschaftet, z. B. Planansätze, Mittelvereinbarungen, Soll- und Ist-Stellungen in EUR für Steuern, Abgaben, Gebühren, Personal und Sachmittel.

Nicht dargestellt wird, welche Ergebnisse und Leistungen („Output“) mit diesen bereitgestellten Mitteln und Ressourcen („Input“) erzielt bzw. erstellt werden sollen.

Um die Ergebnisse von Verwaltungsleistungen („Produkte“) beeinflussen und steuern zu können, müssen diese auch von Ihnen als Mandatsträger definiert werden, um sie mit Plan- und Ist-Daten versehen zu können. Kommunale Produkte sind hierbei Dienstleistungen wie Baugenehmigungen, Steuer- und Abgabenbescheide oder die Ausstellung von Führerscheinen, aber auch der Betrieb von Kindergärten oder Hallenbädern etc.

Um sich dies zu verdeutlichen, sollte man Unternehmen in der Privatwirtschaft betrachten. Diese betätigen sich am Markt im Wettbewerb, d. h. wenn hinreichend viele Kunden bereit sind, für ein angebotenes Produkt einen angemessenen Preis zu bezahlen, erkennt der Unternehmer am erzielten Umsatz, ob sein Produkt von den Kunden angenommen wird und ob seine (Produkt-) Kosten dem Wettbewerb standhalten. Nur dann kann er einen Gewinn erzielen, der ein Weiterbestehen des Unternehmens auf Dauer sichert.

Dieser marktwirtschaftliche Mechanismus funktioniert bei Kommunen nur in einem relativ geringen Umfang, da im Gegensatz zu Unternehmen Kommunen aufgrund gesetzlicher Vorgaben oder im Rahmen der Daseinsvorsorge bestimmte Aufgaben wahrnehmen oder Leistungen anbieten müssen, und zwar unabhängig von Kosten oder dem finanziellen Deckungsgrad von Entgelten (z. B. Kindergarten, Jugendhilfe). So werden z. B. bei der Abwasserentsorgung als kostenrechnender Einrichtung Gebühren und deren (im Mittel kostendeckende) Kalkulation durch das sog. Kostendeckungsprinzip nach dem Kommunalabgabenrecht vorgegeben. In bestimmten Fällen werden jedoch – politisch bewusst – nicht kostendeckende Preise angesetzt, um breiten Bevölkerungsschichten die Nutzung von Einrichtungen zu ermöglichen (z. B. beim ÖPNV). Dies müssen Mandatsträger in den Gesamtzusammenhang der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Kommune stellen können und ihre politische Entscheidung danach ausrichten.

Der Bürger als „Kunde“ ist in vielen Fällen verpflichtet, angebotene kommunale Leistungen in Anspruch zu nehmen (Kontraktionszwang), er kann die Nutzung von Leistungen nicht ablehnen oder frei wählen (z. B. Anschluss- und Benutzungszwang für die öffentliche Abwasserentsorgung). Da eine Steuerung dieser Leistungen allein über Erlöse und Kosten nicht funktioniert, sind Indikatoren oder Kennzahlen notwendig, die einen Rückschluss auf das notwendige Volumen, angemessene Kosten, Qualität oder angestrebte Wirkungen zulassen. Dies kann nur die Darstellung in der Doppik ermöglichen. Um diese Möglichkeiten in vollem Umfang nutzen zu können, müssen Sie sich die Elemente vergegenwärtigen, die bei der beabsichtigten Steuerung maßgeblich für das angestrebte Ergebnis sind.

„Die Stadt Ehrenfriedersdorf, eine Kommune mit ca. 5000 Einwohnern, hat die Notwendigkeit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts schon sehr frühzeitig erkannt und sich mit der Umstellung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen befasst.

Vor allem auf Grund der Einbeziehung und Darstellung des Werteverzehrs im neuen Rechnungswesen war es eine Notwendigkeit, den Schritt der Einführung der Doppik frühestmöglich zu gehen. Entscheidungen über Investitionen fallen nicht mehr nur unter dem Blickwinkel, ob eine sinnvolle Finanzierung mit Fördermöglichkeiten erfolgen kann.

Vielmehr muss auch beurteilt werden, mit welchem Wert der alte Vermögensgegenstand noch zu Buche steht und in welcher Höhe künftige Haushalte mit Abschreibungen belastet werden. Nur durch die Darstellung und Erwirtschaftung der Abschreibungen in den laufenden Haushalten ist es gewährleistet, dass nicht für jetzige Investitionen die Belastungen auf künftige Generationen verlagert werden.

Obwohl für uns die Einführung der Doppik zu einem so frühen Zeitpunkt ein Kraftakt war, sind wir heute froh, diesen Schritt vollzogen zu haben und die Steuerungsmöglichkeiten im neuen Rechnungswesen nutzen zu können.“

Frank Uhlig
(Bürgermeister der Stadt Ehrenfriedersdorf, Doppik eingeführt zum 01.01.2008)

3. Ziele und Steuerungsvorteile der Kommunalen Doppik

Ihre Notizen

Wesentliche Elemente dieser neuen Verwaltungssteuerung als sogenannte Outputsteuerung sind:

- die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte,
- die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz,
- die Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen nach Aufgabenbereichen,
- die Zusammenfassung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung in einer Hand,
- die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nach Bedarf über bisherige kostenrechnende Einrichtungen hinaus,
- die Steuerung der Kosten und Qualität von Verwaltungsleistungen mit Zielen und Kennzahlen,
- die Einführung eines (unterjährigen) Berichtswesens über die Zielerreichung,
- die Darstellung von Ressourcenaufkommen und -verbrauch, sowie Vermögen und Schulden zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Ertrags-, Finanz und Vermögenslage der Kommune,
- die Zusammenfassung des kommunalen Jahresabschlusses mit den Abschlüssen ausgegliederter, rechtlich unselbstständiger und selbstständiger Einheiten und Gesellschaften zu einem Gesamtabschluss der Kommune.

Diese Elemente fordern einerseits eine ergebnisorientierte Steuerung mit Budgets, Zielen und Kennzahlen und ermöglichen andererseits eine Neuausrichtung des öffentlichen Rechnungswesens auf Grundlage der Kommunalen Doppik.

3.1 Steuerung durch mehr Transparenz

Die Elemente des neuen Rechnungswesens geben den Kommunen die richtigen Werkzeuge für eine höhere Steuerungsqualität und -unterstützung an die Hand. Die kommunale Bilanz informiert z. B. nicht nur über vorhandenes Vermögen und Verbindlichkeiten, sondern kann und sollte auch vorab über die Auswirkungen zu treffender Entscheidungen informieren (z. B. entstehen durch den Neubau einer Sporthalle zwar höheres Anlagevermögen, dafür bei Aufnahme eines Kredites aber auch höhere Verbindlichkeiten).

Die Kämmerei kann so wertvolle Erkenntnisse über die Finanz- und Ertragslage der Kommune liefern, was Sie als Mitglied des Hauptorgans in Ihrer Steuerungsaufgabe stark unterstützt. Voraussetzung ist natürlich, dass die verfügbaren Informationen von der Politik auch genutzt werden.

Abb. 3 Vergleich Kameralistik und Doppik

Vergleich Kameralistik und Kommunale Doppik Bsp.: Verkauf eines Grundstücks mit Geschäftshaus: Buchwert: 250 TEUR; Verkaufspreis: 300 TEUR	
Kameralistik Einnahmen in Höhe von 300 TEUR im Vermögenshaushalt Erhöhung des Kassenbestandes	Kommunale Doppik Bilanz: Erhöhung der Position „Kasse“ um 300 TEUR, davon - Aktivtausch in Höhe von 250 TEUR (Abgang in der Position „Bebaute Grundstücke“ und Zugang in der Position „Kasse“) = Vorgang nicht ergebniswirksam - Bilanzverlängerung 50 TEUR = Vorgang ergebniswirksam Ergebnishaushalt: Außerordentlicher Ertrag in Höhe von 50 TEUR (Betrag, um den der Verkaufspreis den Buchwert übersteigt) Finanzhaushalt: Einzahlung in Höhe von 300 TEUR
Geldverbrauchs-konzept: 300 TEUR als Ersatzdeckungsmittel für den Haushaltsausgleich	Ressourcenverbrauchs-konzept: 50 TEUR außerordentlicher Ertrag für den Haushaltsausgleich

3.2 Steuerung durch Outputorientierung

Diese Möglichkeiten dürfen jedoch nicht auf das doppische Rechnungswesen allein beschränkt werden. Die Kommunale Doppik sollte vielmehr als „Mittel zum Zweck“ dienen, die bisherige inputorientierte Verwaltungssteuerung (wobei mit Zuweisungen von finanziellen Ressourcen und mit Einzeleingriffen gesteuert wurde) von der Outputsteuerung (durch Vorgabe von Zielen) abzulösen. Dazu muss die neue Steuerung von Verwaltung und Hauptorgan auch praktiziert und „gelebt“ werden – was sicherlich nicht von heute auf morgen geschehen kann, womit aber frühzeitig begonnen werden sollte.

3.3 Steuerung über Ziele und deren Vereinbarungen

In der outputorientierten Steuerung liegt die zentrale Sichtweise auf Produkten (Output). Daneben steht die Frage nach dem Ressourcenverzehr, also was die Produkte kosten bzw. kosten dürfen.

Künftig sollen Sie als Mandatsträger nicht mehr über detaillierte (Geld-)Zuweisungen, sondern über Zielvereinbarungen steuern. Der Blick richtet sich so auf die gewünschten Ergebnisse (Ziele, Leistungen, Kennzahlen), die vorab vereinbart werden.

Diese Ziele sind eng mit der outputorientierten Steuerung verbunden. Bei der Zielvereinbarung handelt es sich um ein Steuerungs- und Planungsinstrument zwischen den Verwaltungsorganen und der operativen Ebene z. B. Dezernate, Fachbereiche, Ämter. Die Vereinbarungen erstrecken sich auf die zu erbringenden Leistungen/Produkte (Leistungsziele) und die zur Verfügung gestellten Ressourcen (Finanzziele).

Mit Zielvereinbarungen stellt man die Balance zwischen dezentraler Verantwortung und zentraler Steuerung her. So wird einerseits die Verantwortung dezentraler Einheiten (Fachbereiche, Ämter) gestärkt, andererseits die zentrale Steuerung durch die Mandatsträger sichergestellt.

Beispiel:

Um die Anzahl der unbearbeiteten Bauanträge zu reduzieren, wird per Zielvereinbarung zwischen dem Bürgermeister und dem Bauamt festgelegt, dass pro Monat zusätzlich zehn Bauanträge zu bearbeiten sind.

3.4 Steuerung des „Konzerns Kommune“

Seit geraumer Zeit ist die Tendenz zu erkennen, dass es auf kommunaler Ebene zu einer immer weitergehenden Ausgliederung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf Eigenbetriebe etc. kommt. Die Kernverwaltung sowie die ausgegliederten Bereiche haben bisher nach unterschiedlichen Rechtsgrundlagen separate Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse aufgestellt. Eine Vergleichbarkeit bzw. Transparenz war dadurch nicht gegeben.

Durch den neuen Gesamtabchluss werden nun die gesamten Aktivitäten der Kommune in einer aussagekräftigen Informationsbasis für Sie als Kommunalpolitiker zusammengeführt, was eine effiziente Steuerung ermöglicht. Die Kommune als ein einziges „Unternehmen“ wird für Sie finanziell und organisatorisch erkennbar.

„Die Reformnotwendigkeit des kommunalen Rechnungswesens in Deutschland wurde über viele Jahre in der Fachpresse ausführlich diskutiert und war längst notwendig. Einen Haushalt ohne Einbeziehung einer vollständigen Abbildung des Werteverzehrs des Vermögens aufzustellen, kommt einer Ausblendung der Realität gleich und verschiebt die Erwirtschaftung der werteverzehrbezogenen Aufwendungen auf die Folgegenerationen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommune konnte in der Kameralistik ohne Einbeziehung der Vermögenslage und aller Verbindlichkeiten nicht transparent gemacht werden.

Mit dem doppischen Haushalt wird diese Schwachstelle beseitigt. Es ist nicht mehr folgenlos, einen Vermögensgegenstand zur Sanierung in den Investitionsplan einzuordnen, ohne zu berücksichtigen, ob dieser bereits vollständig abgeschrieben ist. Auch findet verstärkt Beachtung, dass als Folge von Investitionen die Belastungen aus dem Werteverzehr künftige Haushalte belasten. Heutige Generationen, die den Nutzen aus dieser Infrastruktur ziehen, müssen die Abschreibungen finanzieren und überlegen die Folgen einer Investitionsentscheidung viel stärker. Es werden verstärkt städteplanerische und strategische Investitionsentscheidungen unter Berücksichtigung der finanziellen Folgen abgewogen. Damit ist ersichtlich, dass die Doppik auch ein Umdenken im Handeln der Verwaltung und des Stadtrates bewirkt. Auf Basis fundierter Zahlen stellt der Haushalt die Wahrheit der finanziellen Lage dar und beseitigt das Problem fehlender Generationengerechtigkeit des kommunalen Haushalts. Heutige Generationen entscheiden nicht mehr nur über große Investitionen und überlassen die Refinanzierung den Folgegenerationen, sondern leisten ihren aktiven Beitrag in Form der Erwirtschaftung des Werteverzehrs und damit der Schaffung der finanziellen Voraussetzung für die Reinvestitionen nach Ablauf der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer.“

Thomas Schubert (Bürgermeister und Kämmerer der Großen Kreisstadt Coswig, Doppik eingeführt zum 01.01.2009)

4. Der Weg von der Inventur über das Inventar zur Eröffnungsbilanz

Ihre Notizen

Um auf die Doppik umstellen zu können, müssen die Kommunen zwingend erstmalig eine abschließende Aufstellung über ihre gesamten Vermögensgegenstände und Schulden (Inventarverzeichnis und Eröffnungsbilanz) anfertigen. Dies bildet den Grundstein der künftigen doppelten Haushaltsführung. Auch wenn dies zunächst mit einem großen einmaligen Aufwand verbunden ist, sollten Sie im gemeinsamen Interesse Ihre Verwaltung hierbei unterstützen, damit sich dieser „Kraftakt“ lohnt und einen dauerhaften Nutzen für alle mit sich bringt.

4.1 Die Inventur als Ausgangspunkt der Bilanzierung

Im Handelsrecht ist die Inventur („zählen, messen, wiegen“) Ausgangspunkt für die Aufstellung einer Bilanz. Durch die Inventur sollen alle Vermögensgegenstände und alle Schulden mengenmäßig und wertmäßig erfasst werden. Hier sind die Aufgabenstellungen für die Kommunen neu und die Anforderungen nicht unerheblich.

Erschwert wird diese Aufgabe dadurch, dass Kommunen historisch gewachsen sind und oftmals seit Jahrhunderten bestehen, in denen sie ein erhebliches Vermögen erlangt haben. Die Kommunen erstellen eine Eröffnungsbilanz sozusagen im „laufenden Betrieb“ und nicht wie die Privatwirtschaft zur Geschäftsgründung.

Bei der Inventur müssen Kommunen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Vermögenserfassung einige Vereinfachungs- und Pauschalierungsmöglichkeiten vorgesehen, die den Kommunen helfen, den Erfassungsaufwand möglichst gering zu halten.

4.2 Der Weg zur Eröffnungsbilanz

Vermögensgegenstände und Schulden, die durch die Inventur (Bestandsaufnahme) festgestellt worden sind, werden nach Art, Menge und unter Angabe ihres Wertes in einem Verzeichnis, dem Inventar, aufgeführt. Das Inventar ist damit eine äußerst detaillierte Aufstellung und bildet sowohl die Grundlage für die Eröffnungsbilanz als auch für in den Folgejahren im Rahmen des Jahresabschlusses zu erstellende Schlussbilanzen.

Der Bewertung der Vermögens- und Schuldenpositionen einer Kommune kommt eine erhebliche Bedeutung zu. Sie hat Auswirkungen auf die Finanzpolitik späterer Jahre und auf den für die Kommune wichtigen Haushaltsausgleich, die Sie als Mandatsträger bei der Erstellung des Haushaltsplanes mitverantworten.

Abb. 4 Beispiel für eine Vermögensrechnung

Vermögensrechnung (Bilanz)			
Aktiva		Passiva	
Anlagevermögen		Kapitalposition	
Software	100.000 EUR	Basiskapital	1.705.000 EUR
Waldgrundstück	250.000 EUR		
Sportplatz	75.000 EUR		
Straßen	3.000.000 EUR		
Beteiligungen	60.000 EUR		
Umlaufvermögen		Sonderposten	530.000 EUR
Gebührenforderung	30.000 EUR	Rückstellungen	900.000 EUR
Bankkonto	120.000 EUR	Verbindlichkeiten Kredite	500.000 EUR
Bilanzsumme	3.635.000 EUR	Bilanzsumme	3.635.000 EUR

Dabei sind immer auch die Folgewirkungen einer bestimmten Bewertungssystematik zu beachten. Der Ansatz hoher oder „zu optimistischer“ Wertansätze würde zwar den Anteil des Basiskapitals in der Eröffnungsbilanz verbessern, andererseits müssten dann aber auch entsprechend höhere Abschreibungen erwirtschaftet werden, die negative Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung und somit auf den Haushaltsausgleich späterer Jahre haben. Zutreffend ist deshalb eine Bewertung, die ein realistisches Bild über die Vermögenslage gibt.

Die wesentliche Funktion der Eröffnungsbilanz liegt in der Darstellung der Vermögens- und Finanzierungssituation der Kommune als „Wertespeicher“. Neue Investitionen werden als Anlagevermögen in die Bilanz aufgenommen, die Abnutzung der Vermögensgegenstände wird in Form der Abschreibungen dokumentiert. Insofern ist die Bilanz auch die notwendige Datengrundlage, um den Ressourcenverbrauch abzubilden.

4.3 Steuerungsmöglichkeiten

Um über die Feststellungen der Eröffnungsbilanz angemessen beraten zu können, sollten Sie darauf Wert legen, dass Ihnen die von der Verwaltung angewendeten Erfassungsmethoden sowie die jeweiligen Bewertungsansätze rechtzeitig erläutert werden. Die Kommunen müssen ortsspezifische Festlegungen zur Erfassung und Bewertung in lokalen Inventur- und Bewertungsrichtlinien dokumentieren.

Bilanzpolitische Spielräume bei der Bewertung des Vermögens und der Schulden sollten Sie jedoch nicht zu der Sicht verleiten, dass mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz eine dauerhafte politische Steuerung im Hinblick auf Haushaltskonsolidierung und Haushaltsausgleich auf Dauer vorgenommen werden kann. Jede Bewertung hat Folgewirkungen und kann schnell in eine Steuerungsfall führen. Bleibenden Erkenntniswert hat allein die realistische und regelkonforme Bewertung, die ein tatsächliches Bild der Vermögens- und Schuldenlage Ihrer Kommune vermittelt.

Beispiel für eine „Steuerungsfall“:

Je höher beispielsweise eine Ortsstraße bewertet wird, desto höher ist die jährliche Abschreibung, welche für den Haushaltsausgleich durch Erträge ausgeglichen werden muss. Wird die Straße dagegen zu niedrig bewertet, ist der Ressourcenverbrauch nicht vollständig dargestellt.

Mehr Transparenz für Verwaltung, Rat und Bürger

... „Die Landeshauptstadt Dresden führt mit dem Doppelhaushalt 2011/2012 das neue Haushalts- und Rechnungswesen, die Doppik, ein. Wir haben uns bereits in den 90er-Jahren aktiv an den Reformprozessen im Lande Sachsen beteiligt. Die Doppik ist letztlich nur die konsequente Fortführung der bisherigen Reformgedanken.

Mit dem neuen Haushaltsplan sollen die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung in die Lage versetzt werden, die Verteilung und den Einsatz finanzieller Mittel künftig in stärkerem Maße auf die zuvor definierten Ziele auszurichten und sich an wirtschaftlichen Informationen zu orientieren.

Hierfür benötigen wir ein System der output-orientierten Planung und Steuerung, in dem auf Basis der zu erbringenden Produkte die jeweils erforderlichen Ressourcen geplant und gesteuert werden können. Das neue Rechnungsmodell ermöglicht es uns, beispielsweise Wertverzehr bzw. -zuschreibung der städtischen Finanzen sichtbar zu machen. Damit wird künftig hoffentlich sowohl die Arbeit des Stadtrats als auch natürlich der Verwaltung erleichtert.

Wir haben die Verantwortung, mit den zur Verfügung stehenden Steuermitteln Optimales zu erreichen. Das Rechnungswesen ist hierfür nur ein Instrument, als solches trägt es aber sehr wesentlich zum Gelingen unseres politischen Handelns bei. Nicht zuletzt hoffe ich, dass mit dem neuen Rechnungsmodell die politischen Entscheidungen noch transparenter und klarer werden.“ ...

Helma Orosz (Oberbürgermeisterin der Landeshauptstadt Dresden)

5. Der neue kommunale Haushaltsplan

Ihre Notizen

Der Haushaltsplan ist auch im neuen Haushalts- und Rechnungswesen Grundlage der gemeindlichen Planungen, der Entscheidungen und der Kontrolle. Neu ist, dass der Haushaltsplan für einzelne kommunale Produkte aufgestellt wird. Im Haushalt wird ausgewiesen, welche Leistungen für den Bürger (Produkt) mit welchen eingesetzten Mitteln erzielt werden sollen. Diese Zusammenstellungen geben über die Gesamtsituation der Kommune Auskunft.

Die in der Kameralistik bestehende Trennung des Haushalts in einen Plan für die laufende Verwaltungstätigkeit und in einen Plan für die Investitionstätigkeit wird auch in der Doppik beibehalten.

5.1 Die wesentlichen Elemente des Haushaltsplanes

Die Funktion des bisherigen Verwaltungshaushalts erfüllt zukünftig im Wesentlichen der sog. Ergebnishaushalt. In ihm werden der voraussichtliche Ressourcenverbrauch und das mögliche Ressourcenaufkommen dargestellt. Der Ergebnishaushalt gibt entsprechend Auskunft über die beabsichtigte Bewirtschaftung der Ressourcen im Planjahr. Sind zahlungswirksame Vorgänge durch Erträge oder Aufwendungen des Ergebnishaushalts „verursacht“ oder dem laufenden Betrieb zuzuordnen, werden sie dem Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit zugerechnet.

Die bisher im Vermögenshaushalt abgebildeten Vorgänge aus der Investitions- und Finanzierungstätigkeit werden jetzt im sog. Finanzhaushalt dargestellt. Ein- oder Auszahlungen aus Investitionen (z. B. Baumaßnahmen, Investitionszuschüsse und -beiträge, Erwerb oder Veräußerung von Liegenschaften) werden dem Finanzmittelfluss aus Investitionstätigkeit zugeordnet.

Beide Pläne bilden eine wesentliche Grundlage für den zu erstellenden und von Ihnen als Mandatsträger zu beschließenden Haushaltsplan.

Neben dem Ergebnis- und Finanzhaushalt gibt es sogenannte Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte. In diesen Haushalten kommt die Besonderheit des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zum Tragen, denn sie werden orientiert nach Produkten aufgestellt. Beispielsweise werden in den Teilergebnishaushalten periodengerecht die gesamten Aufwendungen und Erträge eines bestimmten Leistungsspektrums vollständig nachgewiesen und beschrieben. Zusätzlich werden diese Angaben um Ziele, Leistungsdaten und Kennzahlen der jeweiligen Kommune ergänzt. Damit ist für die Kommune und für Sie erkennbar, was, wie viel und mit welchem Mitteleinsatz erreicht werden soll, wie das folgende Beispiel veranschaulicht.

Abb. 5 Haushaltsplan

Haushaltsplan			
Haushaltssatzung	Ergebnishaushalt Erträge Aufwendungen	Finanzhaushalt Einzahlungen Auszahlungen	Anlagen 1. Verbindlichkeiten 2. Zuwendungen an Fraktionen 3. ...
	Teilergebnishaushalte der Produktbereiche Erträge Aufwendungen Hinzu kommen Ziele, Kennzahlen, Erläuterungen	Teilfinanzhaushalt Nur für Investitionen Einzahlungen Auszahlungen	

Beispiel:

Die Kommune hat die Aufgabe, sämtliche Straßen ausreichend zu beleuchten. Es könnte damit ein Produkt „Straßenbeleuchtung“ gebildet werden. Da jedoch die Produktbildung nicht reglementiert ist, könnte eine Kommune auch überlegen, aus „Straßenbeleuchtung“ eine Produktgruppe zu machen und verschiedene Typen von Straßenbeleuchtung (z. B. Standlaternen auf Bürgersteigen, Beleuchtung direkt über Straßen, Punktbeleuchtung, Flächenbeleuchtung etc.) als Produkte zu definieren, um detaillierte Aussagen treffen zu können. Aber Vorsicht: Je detaillierter die Abbildung, desto schwieriger und unübersichtlicher werden der Plan und die strategische Steuerung.

Die sachliche Mittelfestlegung durch den Rat ist eine der wichtigsten Funktionen des Haushaltsplans. Sie als Mandatsträger ermächtigen die Verwaltung mit der Bestätigung des Haushaltsplans, in diesem finanziellen Handlungsrahmen Leistungen bürgerorientiert anzubieten. Sie können hierbei Leistungsziele und Budgets vorgeben.

Innerhalb der Teilhaushalte sind je nach Bedarf „Schlüsselprodukte“ darzustellen. Für diese sollen detaillierte Kosten-/ Leistungsinfos sowie Kennzahlen und Ziele für Ihre politische Entscheidungsfindung ausgewiesen werden. Kriterien für die Festlegung können u. a. ihre Zielsetzung (Leitbildgedanke), der demografische Aspekt, hohe Steuerungsrelevanz, hohe Finanzrelevanz oder ein Konsolidierungszwang sein.

5.2 Wie sehen die Produkte im Haushalt aus und wer legt die Produktbereiche fest?

Produkte definieren Leistungen oder eine Gruppe von Leistungen, für die innerhalb und außerhalb der Verwaltung eine Nachfrage besteht.

Je nach Fragestellung der Politik und Verwaltung werden die Produkte nach Steuerungsrelevanz zu Produktgruppen oder -bereichen zusammengefasst. Man erhält ein hierarchisch aufgebautes Informationssystem mit unterschiedlicher Informationsdichte.

Die Produktbereiche und einzelne Produktgruppen werden verbindlich durch den kommunalen Produktrahmen vorgegeben. Durch die Kommune frei gestaltbar sind die Bildung der Produktgruppen und die der jeweiligen Produkte.

Die Tiefe der Produktgliederung im Haushaltsplan hängt u. a. von der Größe und Struktur der Kommune ab. Häufig bilden Produktgruppen oder -untergruppen die „unterste Ebene“ des Haushaltsplans (z. B. Grundschulen), nachgeordnete Produkte (z. B. Grundschule Ost, Grundschule West) können mit verdichteten Zahlen als Produktquerschnitt dargestellt werden.

... „Die frühestmögliche Umstellung war ein weiterer wichtiger Schritt auf dem bereits seit Jahren eingeschlagenen Weg der Verwaltungsmodernisierung. Immer wieder wurde nach neuen Gestaltungsmöglichkeiten gesucht, um das zur Verfügung stehende Geld mit dem höchsten Effekt für die Stadt einzusetzen. Mit dem veralteten Rechnungswesen, der Kameralistik, stießen wir dabei schnell an unsere Grenzen. Aber nur wenn alle Fakten bekannt sind, können die richtigen Entscheidungen unter Beachtung deren Folgen als Grundlage für den Erhalt der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune gefällt werden. Aufgabenkritik und nachhaltiges Handeln stehen dabei im Focus. Voraussetzung dafür ist die Kenntnis, welche Leistungen erbringt die Verwaltung überhaupt (Produkte) und was kostet die Leistung tatsächlich.“

Dabei stellt sich nicht vordergründig die Frage, wie viel Geld gebe ich für die Erbringung der Leistung aus, sondern welche Ressourcen werden für die Erfüllung der Aufgaben benötigt.“ ...

Birgit Erler (Stadtkämmerin der Großen Kreisstadt Pirna)

Abb. 6 Der sächsische Produktrahmen

Der sächsische Produktrahmen																	
Zentrale Verwaltung		Schule & Kultur		Soziales & Jugend		Gesundheit & Sport		Gestaltung der Umwelt							Zentrale Finanzdienstleistungen		Außergewöhnliche Schadensereignisse
11	12	21-24	25-29	31-35	36	41	42	51	52	53	54	55	56	57	61		
Innere Verwaltung	Sicherheit und Ordnung	Schulträgeraufgaben	Kultur und Wissenschaft	Soziale Hilfen	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Gesundheitsdienste	Sportförderung	Räumliche Planung und Entwicklung	Bauen und Wohnen	Ver- und Entsorgung	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	Natur- und Landschaftspflege	Umweltschutz	Wirtschaft und Touristik	Allgemeine Finanzwirtschaft		

Ansätze und Rechnungsergebnisse des Haushalts müssen (wie bisher) in die kommunale Finanzstatistik übergeleitet werden. Die Kameralistik verwendet hierzu Gruppierungen und Gliederungen (i. d. R. Unterabschnitte), die Doppik hingegen Sachkonten und Produkte mit jeweils einheitlichen (Mindest-)Vorgaben. Die Verwaltung ist demzufolge verpflichtet, die in der Produktbeschreibung genannten Leistungen zu erbringen. Ausschließlich auf Organisationseinheiten wie z. B. Standesamt bezogene Teilhaushalte ohne Produktbezug sind deshalb nicht zulässig.

Mit der Verabschiedung des Haushaltsplans durch den Gemeinderat, Stadtrat oder Kreistag, also das Hauptorgan, können die Festlegungen der Verwaltung zu den Produkten von Ihnen akzeptiert, ergänzt oder verändert werden.

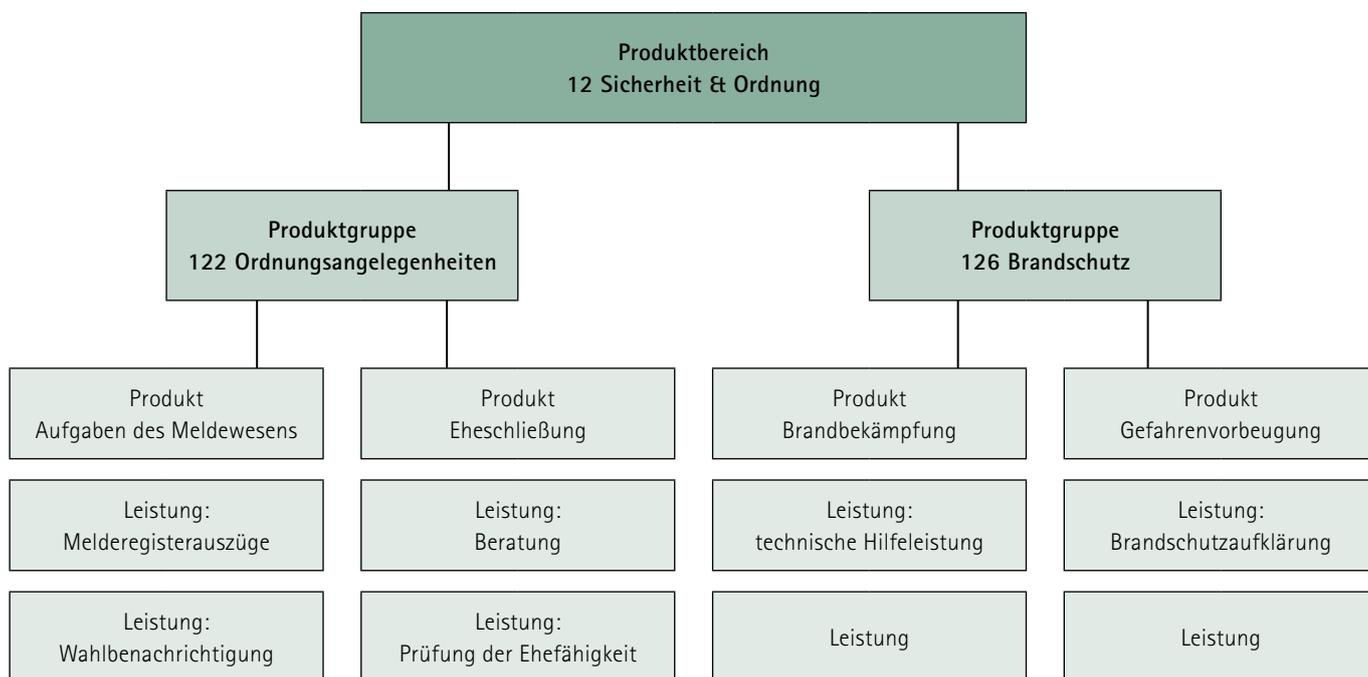
Jeder Teilhaushalt ist mit Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalt abzubilden. Im Teilergebnishaushalt sind Ansätze für Erträge (z. B. Gebühren, Beiträge, Entgelte), Aufwendungen (z. B. Personal, Sachmittel, Geschäftsbedarf, Unterhalt, Reisekosten) und interne Verrechnungen auszuweisen. Im Teilfinanzhaushalt sind zumindest die Ein- und Auszahlungen für Investitionen auszuweisen. Im Gegensatz zum kameralen Haushalt sind damit laufende Erträge bzw. Aufwendungen und Investitionen im Teilhaushalt „auf einen Blick“ ersichtlich.

Mit der Doppik soll eine Steuerung nicht nur über bereitgestellte Finanzmittel („Input“), sondern auch über angestrebte Ziele und Ergebnisse („Output“) und Wirkungen ermöglicht werden. Deshalb sind in den Teilhaushalten auch die Produktgruppen, die wesentlichen Produkte, Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung abzubilden. Diese Ziele und Kennzahlen bilden die Grundlage auch für Sie als Mandatsträger für Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft im Rahmen Ihrer politischen Verantwortung.

In der Doppik stellt die Budgetierung den Regelfall für die Bewirtschaftung dar. Dies erlaubt den Verantwortlichen mehr Flexibilität im Umgang mit Mitteln. Soweit die Kommune keine abweichenden Regelungen trifft, stellt jeder Teilhaushalt ein Budget mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit über alle zahlungswirksamen Aufwendungen dar. Nicht verbrauchte Ansätze z. B. für Fremdleistungen oder Bewirtschaftungskosten könnten damit auch dafür verwendet werden, um z. B. Mobiliar zu kaufen. Ausgenommen hiervon sind (wie bisher) allgemeine Deckungsmittel wie Steuern, Zuweisungen und Umlagen. Soweit die Kommune diesen Rahmenvorgaben folgt, sind Haushaltsvermerke oder ausdrückliche Anordnungen zur Deckungsfähigkeit nicht mehr erforderlich.

Die Bewirtschaftung eines Budgets darf jedoch nicht dazu führen, dass sich laufende Auszahlungen (ungeplant) ohne Deckung durch entsprechende Einzahlungen erhöhen. Eingesparte Abschreibungen oder interne Verrechnungen dürfen deshalb z. B. nicht für (zahlungswirksame) Bewirtschaftungskosten verwendet werden.

Abb. 7 Produktbereich und nachgeordnete Produkte (Ausschnitt)



Die allgemeinen Planungsgrundsätze bleiben in der Doppik weitgehend unverändert. Erträge und Aufwendungen sind in voller Höhe und getrennt voneinander in den Teilergebnishaushalten zu veranschlagen. Ansätze sind dabei dem Haushaltsjahr zuzuordnen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind; die kaufmännische Periodenabgrenzung löst damit das kamerale Kassenwirksamkeitsprinzip ab.

Beispiel:

Die Gemeinde kauft für den Winterdienst Anfang Dezember Streusalz für 20.000 EUR ein und bezahlt die Rechnung Anfang Dezember. Im Januar setzen Frost und Straßenglätte ein, so dass das Streusalz verbraucht wird. Kameral wird die Rechnung im Dezember zum Soll gestellt und bezahlt – der Vorgang ist „erledigt“. Doppisch wird die Rechnung im Dezember gebucht und bezahlt (wie in der Kameralistik). Die Gemeinde hat aber zu diesem Zeitpunkt bisher lediglich Geld gegen Streusalz „getauscht“, sie ist weder „ärmer“ noch „reicher“ geworden. Im Januar wird das Streusalz aus dem Lager entnommen und „verbraucht“ – erst damit entstehen Werteverzehr oder Aufwand.

5.3 Was sind Leistungsziele und Kennzahlen?

Die Doppik sieht vor, dass zur Verbesserung der Steuerung die Finanzdaten auf der Ebene der Produkte mit Leistungsdaten und Kennzahlen (bestehend aus Qualität und Wirtschaftlichkeit) verknüpft werden sollen. Auf der Basis dieser Daten ist es möglich, Zielvereinbarungen zwischen Ihnen als Mandatsträger und der Verwaltung Ihrer Kommune zu treffen.

Leistungsziele:

Produkt	Eheschließung, ...
Kurzbeschreibung	Prüfung von Ehevoraussetzungen, Durchführung und Beurkundung von Eheschließungen, ...
Ziele	Durchführung von Eheschließungen, Aktualisierung personenstandsrechtlicher Daten und Namen, rechtliche Dokumentation des Personenstandes durch deutsche Urkunde, etc.
Leistungen	Beratung Bescheinigungen & Urkunden an Berechtigte Beurkundung von Namens- und Personenstandsveränderungen Durchführung von Eheschließungen Entgegennahme der Anmeldung der Eheschließung Erteilung von Auskünften Fortführung des Familienbuches Prüfung der Ehfähigkeit & Feststellung von Ehehindernissen

Abb. 8 Leistungsziele und Kennzahlen (Produktblatt aus dem „Kommunalen Produktplan für den Freistaat Sachsen“)

Kennzahlen:

	Kennzahl	Formel	Erfassungsmethode	Erfassungszeitraum
Qualität	Verhältnis abgegebener zu erhaltener Ermächtigungen Eheschließung *			Jährlich
Wirtschaftlichkeit	Kosten je Eheanmeldung und -schließung	Gesamtkosten (Aufwand minus Ertrag) geteilt durch Anzahl	Kostenrechnung	Jährlich
	Kostendeckungsgrad je Eheanmeldung	Ertrag geteilt durch Aufwand mal 100	Kostenrechnung	Jährlich
	Kostendeckungsgrad je Service Eheschließung	Ertrag geteilt durch Aufwand mal 100	Kostenrechnung	Jährlich

* Standesämter benötigen für Trauungen von nicht am Eheschließungsort gemeldeten Personen die Ermächtigung des jeweiligen Wohnsitz-Standesamtes

Der Darstellung von Kennzahlen ist rechtlich keine Grenze gesetzt. Die Mandatsträger sollten sich jedoch auf die wichtigsten Informationen beschränken, um sie tatsächlich für Steuerungszwecke nutzen zu können. Dabei sollten sie darauf achten, dass für die vorgegebenen Ziele Messgrößen gefunden werden, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann.

Werden zwischen Ihnen und der Verwaltung kommunalpolitische Ziele zu den jeweiligen Produkten gesetzt und mit den entsprechenden Zielerreichungskennzahlen hinterlegt, dann bietet die Haushaltsplanung eine solide Grundlage für Ihre politische Steuerung. Sie haben als Mandatsträger mit der kommunalen Doppik die Möglichkeit, jederzeit den tatsächlichen Verbrauch kommunaler Ressourcen abzulesen und können anhand der aktuellen Situation zeitnah reagieren.

5.4 Wozu eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einführen?

Um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung aller Verwaltungsbereiche zu beurteilen, ist eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) im doppelischen Haushaltswesen zu führen. Der Einsatz einer KLR beschränkt sich damit nicht nur auf kostenrechnende Einrichtungen. Dabei entscheiden die Kommunen selbst, in welchem Umfang die KLR eingeführt wird. In der Kameralistik dominiert rechnungstechnisch der Haushalt. Die KLR ergänzt diese Daten meist als „Nebenrechnung“ für kostenrechnende Einrichtungen und Gebührenkalkulation. In der Doppik kann mit Erträgen und Aufwendungen in der KLR als (Grund-)Kosten unmittelbar weitergerechnet werden. Rechnungstechnisch ist damit eine direkte Integration von Haushalt (als Planrechnung), Ist-Rechnung und KLR möglich. Die KLR kann mehr Transparenz für die interne Verwaltungssteuerung schaffen, reale Kosten von Leistungen aufzeigen (z. B. Verrechnung von Personalkosten, Inanspruchnahme des Bauhofs durch Vereine) und den Haushalt durch zusätzliche Informationen ergänzen.

Beispiel:

Für die Nutzung von Sporthallen werden – soweit örtlich Entgelte erhoben werden – derzeit Entgelte zwischen zwei und zehn EUR je Hallenstunde erhoben. Die Kosten (mit Abschreibungen, Unterhalt, Personal- und Verwaltungskosten) liegen dagegen in einer Größenordnung von 35 bis 40 EUR je Stunde. Die Differenz zwischen erhobenen Entgelten und tatsächlichen Kosten stellt gewissermaßen eine „indirekte“ Sportförderung durch die Gemeinde dar.

Abb. 9 Übersicht zu Informationen aus Haushaltsplan und KLR

Mit Hilfe der KLR können an den Bedürfnissen der Politik ausgerichtete Berichte für politische Gremien gefertigt werden.

Welche Informationen bieten Haushaltsplan und KLR?	
<p>Informationen aus dem Haushaltsplan</p> <p>Produktbereich</p> <p>Produktgruppe produktgruppenbezogene</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Teilergebnishaushalte ■ Teilfinanzhaushalte ■ Personalausstattung ■ Ziele, Leistungsvorgaben, Kennzahlen je Produkt der Produktgruppe 	<p>Informationen aus der KLR</p> <p>Kostenstelle (Verantwortung für Organisation)</p> <p>Produkt (Kostenträger)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kosten-, Erlösartenrechnung ■ Personalausstattung ■ Ziele, Leistungsvorgaben, Kennzahlen je Produkt

6. Bedeutung und Inhalt des Jahresabschlusses

6.1 Sinn und Zweck des Jahresabschlusses

Durch den neuen Jahresabschluss werden die Transparenz und die Qualität der Rechenschaft über das abgelaufene Haushaltsjahr erhöht. Beim Jahresabschluss lassen sich künftig nicht nur Soll-Ist-Vergleiche der Finanzdaten durchführen, sondern es kann auch abgelesen werden, inwieweit tatsächlich die vereinbarten Ziele erreicht und die Ressourcen verändert wurden.

Einen zusätzlichen Baustein im Jahresabschluss liefert die Vermögensrechnung (Bilanz). Die Bilanz stellt zu einem Stichtag die Aktiva (Vermögen) den Passiva (Kapitalposition, Sonderposten, Rückstellungen und Verbindlichkeiten) gegenüber. Die Aktiva enthalten alle Vermögenswerte der Kommune. Der Anteil des Anlagevermögens an der Bilanzsumme beträgt nach Erfahrungswerten um die 90 %. Alle kommunalen Investitionsmaßnahmen werden nach Fertigstellung oder Erwerb in der Bilanz „aktiviert“. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Grundstücke), führen alle Werte des Anlagevermögens zu planmäßigen Abschreibungen und laufenden Aufwendungen für Unterhalt und Betrieb. Sie als Mandatsträger müssen hierbei wissen, dass umfangreiche Investitionsmaßnahmen nicht nur hohe Bestände an langlebigen Vermögensgütern (z. B. Straßen, Gebäude, Infrastruktur) in der Bilanz bedeuten, sondern damit auch Belastungen im kommunalen (Ergebnis-) Haushalt z. T. über Jahrzehnte festgelegt werden.

Die Passiva zeigen die Finanzierung des Vermögens auf.

Mit dem Jahresabschluss kann die Verwaltung Ihnen gegenüber als Mandatsträger Rechenschaft über die tatsächliche Aufgabenerledigung, die Einhaltung des Haushaltsplans und die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune ablegen. Sie können im Jahresabschluss überprüfen, inwieweit die politischen und strategischen Ziele umgesetzt und welche Mittel dafür verwendet wurden. Der Jahresabschluss trägt damit zur Verbesserung Ihrer Steuerungsmöglichkeiten bei und eignet sich als Grundlage für ein unterjähriges Berichtswesen.

Abb. 10 Jahresabschluss

Jahresabschluss							
Ergebnisrechnung Erträge Aufwendungen	Finanzrechnung Einzahlungen Auszahlungen	Bilanz <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Aktiva</td> <td style="width: 50%; text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Passiva</td> </tr> <tr> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; height: 100px;"></td> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; height: 100px;"></td> </tr> </table>	Aktiva	Passiva			Anhang und Anlagen - Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden - Erläuterungen - Anlagenübersicht - Verbindlichkeitenübersicht - Forderungsübersicht - Übersicht zu übertragenen Haushaltsermächtigungen
Aktiva	Passiva						
Teilergebnishaushalte der Produktbereiche Erträge Aufwendungen Hinzu kommen Ziele, Kennzahlen, Erläuterungen	Teilfinanzhaushalt Nur für Investitionen Einzahlungen Auszahlungen		Rechenschaftsbericht - Erläuterungen zum Verlauf der Haushaltsumsetzung und zur wirtschaftlichen Lage der Kommune				

6.2 Wesentliche Elemente des Jahresabschlusses

Ergebnisrechnung (Teilergebnisrechnung)

- In der Ergebnisrechnung werden die ordentlichen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen der Rechnungsperiode getrennt erfasst.
- Neu hinzu kommt, dass neben den zahlungswirksamen Erträgen und Aufwendungen auch die nicht zahlungswirksamen Erträge und Aufwendungen enthalten sind.
- Die Ergebnisrechnung gibt folglich Aufschluss über die langfristigen finanzwirtschaftlichen Grundlagen der dauerhaften Aufgabenerledigung oder aber über temporäre oder strukturelle Probleme des Ressourcenaufkommens.

Finanzrechnung (Teilfinanzrechnung)

- In der Finanzrechnung werden alle Einzahlungen und Auszahlungen einer Rechnungsperiode vollständig erfasst. Sie dient vor allem der Darstellung der Liquiditätsentwicklung.

Vermögensrechnung

- Die Vermögensrechnung ist eine kurze Gegenüberstellung von Vermögen und Kapital; in ihr werden das Vermögen (die Mittelverwendung) auf der linken Seite (Aktivseite) und sowohl eigenes als auch fremdes Kapital (die Mittelherkunft) auf der rechten Seite (Passivseite) erfasst.
- Sie stellt in aggregierter Form zu einem Stichtag alle Informationen zum kommunalen Vermögen und dessen Finanzierung dar.

Fazit: Der Jahresabschluss versetzt Sie als Mandatsträger in die Lage einen Soll-/Ist- Abgleich mit dem Haushalt vorzunehmen und auf gesicherter Datenbasis Entscheidungen zu treffen, die nachhaltig und betriebswirtschaftlich vernünftig sind.

7. „Konzern Kommune“ – der Gesamtabchluss

7.1 Wozu ein Gesamtabchluss?

Eine Vielzahl der Kommunen hat in den vergangenen Jahren bedeutende Aufgabenbereiche ausgegliedert und verfügt inzwischen mit zahlreichen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften über konzernähnliche Strukturen.

Diese Vielzahl von organisatorischen Auslagerungen führte in einigen Kommunen aufgrund von nicht kompatiblen Zahlenwerken zu einem Verlust des Gesamtüberblicks; denn obwohl der kommunale Kernhaushalt kameral geführt wurde, rechneten die ausgegliederten Bereiche hingegen fast ausschließlich kaufmännisch.

Wichtige Finanz- und Investitionsentscheidungen konnten daher nur auf unvollständiger Informationsgrundlage getroffen werden.

Der Gesamtabchluss, gesetzlich verpflichtend ab dem Haushaltsjahr 2016, beseitigt diese informative Schieflage und ist damit Grundlage für wirtschaftliche und strategische Entscheidungen für Sie als Mandatsträger.

Fazit: Erst durch den Gesamtabchluss erhält der Mandatsträger ein wirklich vollständiges Bild über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune.

7.2 Wesentliche Elemente des Gesamtabchlusses

Beim Gesamtabchluss wird unterstellt, dass die Kernverwaltung und die ausgegliederten Bereiche eine bilanzierende wirtschaftliche Einheit darstellen.

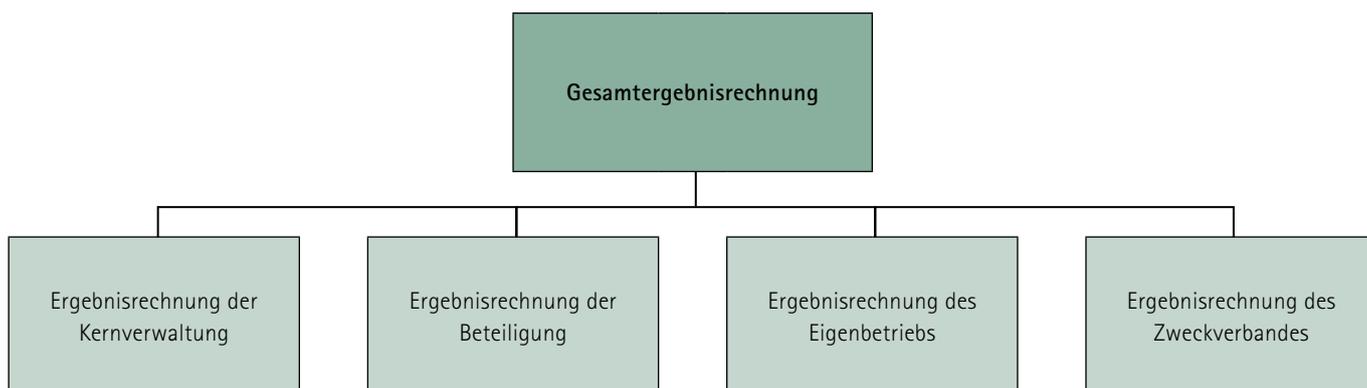
Der unter Punkt 6 erwähnte Jahresabschluss der Kommune wird mit den einzelnen Jahresabschlüssen der ausgegliederten Bereiche zu einem Gesamtabchluss zusammengefasst. Es werden dabei die zwischen den Beteiligten bestehenden finanziellen Verflechtungen und Leistungsbeziehungen gegeneinander aufgerechnet.

Der Gesamtabchluss mit seinen Bestandteilen orientiert sich am kommunalen Jahresabschluss und besteht im Wesentlichen aus der Gesamtergebnisrechnung und der Gesamtvermögensrechnung.

- Die **Gesamtergebnisrechnung** entspricht im Wesentlichen der Gewinn- und Verlust-Rechnung eines Konzerns, angepasst an die kommunalen Besonderheiten.
- Die **Gesamtvermögensrechnung** ist der Konzernbilanz nachgebildet und gibt umfassende Auskunft über das gesamte Vermögen und sämtliche Schulden der Kommune.

Der Gesamtabchluss ist um eine Kapitalflussrechnung und einen Konsolidierungsbericht zu ergänzen. Die Kapitalflussrechnung hat das Ziel, Transparenz über die Zahlungsmittelströme der Kommune herzustellen. Dabei sollen die Veränderung des Liquiditätspotenzials im Zeitverlauf quantifiziert und die Ursachen der Veränderungen herausgestellt werden. Der Konsolidierungsbericht soll einen Gesamtüberblick zur Lage der Kommune, Erläuterungen zum konsolidierten Jahresabschluss und einen Ausblick auf künftige Entwicklungen geben.

Abb. 11 Die Gesamtergebnisrechnung



8. Der Haushaltsausgleich

Ihre Notizen

Der Haushaltsausgleich und die dauerhafte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune bilden zentrale Ansatzpunkte für die Genehmigungsfähigkeit der im Haushaltsplan vorgesehenen Kredit- und Verpflichtungsermächtigungen durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Mit Einführung der Doppik verändern sich die Beurteilungskriterien und die verfügbaren Informationen für alle hieran Beteiligten und damit auch für Sie als Mandatsträger.

Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bilden unverändert die allgemeinen Grundsätze der kommunalen Haushaltswirtschaft. Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich soll die Kommune dabei unterstützen, ihre Aufgaben stetig und nachhaltig erfüllen zu können.

Kameral werden im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt. Der Haushalt ist (vereinfacht formuliert) dann ausgeglichen, wenn die laufenden Einnahmen ausreichen, die laufenden Ausgaben im Verwaltungshaushalt zu decken sowie eine Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Kredittilgung sicherzustellen. Der kamerale Haushaltsausgleich stellt damit im Kern auf einen kassenmäßigen Zahlungsausgleich ab. Empfohlen wird zudem, einen möglichst hohen Anteil von Erneuerungsinvestitionen der Infrastruktur sowie der Ersatzbeschaffung für bewegliches Vermögen durch eine hinreichende Zuführung zum Vermögenshaushalt zu finanzieren, um diese Vermögensgegenstände nach „Abnutzung“ auch wieder aus laufenden Einnahmen erneuern zu können.

8.1 Was ist neu mit der kommunalen Doppik?

Die Doppik berücksichtigt diese Empfehlungen von vornherein flächendeckend.

Oberstes Prinzip der kommunalen Haushaltswirtschaft ist und bleibt die stetige Sicherung der Aufgabenerfüllung.

Neu ist das bereits unter Punkt 2.3 erwähnte Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit, wonach jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen ersetzen und damit die Belastung von künftigen Generationen vermeiden soll.

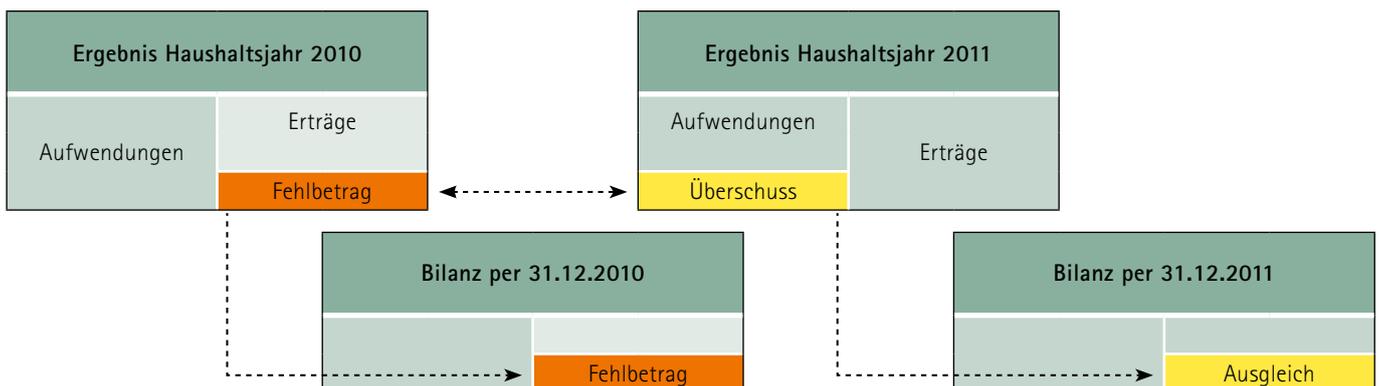
Die Doppik führt entsprechend zu einer Veränderung des Haushaltsausgleichs, weil nunmehr auch der nicht zahlungswirksame Ressourcenverbrauch, insbesondere Abschreibungen und Rückstellungszuführungen, als Aufwand zu veranschlagen und beim Haushaltsausgleich zu berücksichtigen ist.

8.2 Wann ist der Haushalt ausgeglichen?

Wie bereits geschildert, steht im Mittelpunkt der Doppik nicht mehr - wie bisher - der reine Zahlungsfluss, sondern vielmehr der Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen beziehungsweise die Verwaltungsleistung.

Während im bisherigen kameralen Haushalt für den Haushaltsausgleich die laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushaltes den laufenden Ausgaben gegenübergestellt wurden, werden bei der Doppik die aus dem kaufmännischen Rechnungswesen bekannten Rechengrößen Erträge und Aufwendungen betrachtet.

Abb. 12: Vortrag und Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen



Das neue Haushaltsrecht sieht einen Haushaltsausgleich in verschiedenen Stufen vor. Die höchste Stufe verlangt den Ausgleich der laufenden Erträge und Aufwendungen im Ergebnishaushalt, ggf. unter Berücksichtigung von ausgleichspflichtigen Fehlbeträgen aus Vorjahren. In weiteren Stufen dürfen schrittweise Rücklagen und außerordentliche Erträge zum Ausgleich der Aufwendungen herangezogen werden. Ein Jahresfehlbetrag soll durch Verrechnung mit der Ergebnisrücklage unverzüglich ausgeglichen werden.

Die niedrigste Stufe der Regelungen zum Haushaltsausgleich sieht vor, dass ein Haushalt auch dann noch gesetzmäßig ist, wenn der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (dieser kann im Wesentlichen mit der aus der Kameralistik bekannten Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt verglichen werden) mindestens dem Betrag der ordentlichen Tilgungszahlungen zuzüglich des Tilgungsanteils aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (z.B. Leasing) entspricht. Ist dieses Kriterium erfüllt, so ist die Veranschlagung eines Haushaltsfehlbetrages nicht rechtsaufsichtlich sanktioniert. Kann diese Stufe des Haushaltsausgleichs jedoch nicht erreicht werden, muss die Kommune ein Konsolidierungsverfahren einleiten und ein Haushaltsstrukturkonzept (Kameral: Haushaltssicherungskonzept) aufstellen und ausführen.

Ein Jahresüberschuss, der nicht zum Ausgleich eines Jahresfehlbetrags aus Vorjahren benötigt wird, ist der Ergebnisrücklage oder der Allgemeinen Rücklage zuzuführen.

Gelingt der jährliche Ausgleich nicht, wird der Jahresfehlbetrag längstens für drei Jahre vorge tragen. Ein danach noch verbleibender Fehlbetrag ist vom Basiskapital abzubuchen. Die Abbuchung vom Basiskapital setzt ebenfalls ein Haushaltsstrukturkonzept voraus.

Steht für die Deckung von Fehlbeträgen kein Basiskapital mehr zur Verfügung, ist am Schluss der Bilanz auf der Aktivseite der Posten „Nicht durch Kapitalposition gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen.

Im Finanzhaushalt ist zu gewährleisten, dass die dauerhafte Zahlungsfähigkeit einschließlich der Liquidität zur Finanzierung künftiger Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sichergestellt ist.

Ein ausgeglichenes Ergebnis führt in der Doppik regelmäßig zu einem Überschuss der ordentlichen Einzahlungen über die ordentlichen Auszahlungen, da dann nicht zahlungswirksame Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Rückstellungen) ganz oder in Teilen gedeckt werden.

Wenn diese Zahlungsmittelüberschüsse ausreichen, um die Kredittilgung zu bedienen, kann von einem „Finanzierungsgleichgewicht“ ausgegangen werden. Da Zahlungsmittelüberschüsse langfristig vor allem aus dem Ausgleich der erwirtschafteten Abschreibungen über Erträge entstehen, kann auch vereinfacht die Formel „Abschreibungen \geq Tilgung“ formuliert werden.

Die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ der Kommune kann auch für Sie als Mandatsträger dann als gesichert gelten, wenn die stetige und dauerhafte Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Für die Beurteilung können ergänzend folgende Kriterien herangezogen werden:

- ein ausgeglichenes Jahresergebnis unter Berücksichtigung von Rücklagen und Fehlbeträgen,
- (teilweise) „erwirtschaftete“ Abschreibungen, die in Summe die planmäßige Tilgung erreichen oder diese übersteigen,
- ein im Zeitraum der mittelfristigen Planung insgesamt ausgeglichenes Ergebnis,
- eine näherungsweise Übereinstimmung der durchschnittlichen Restlaufzeit von Krediten und der durchschnittlichen Restnutzungsdauer des Vermögens,
- eine bilanzielle Deckung der Rückstellungen durch werthaltiges, veräußerbares Vermögen bzw. liquide Mittel,
- eine bilanzielle Deckung (mindestens) von Infrastrukturvermögen durch Kapitalposition und Sonderposten aus Zuwendungen.

Um Ihnen Sinn und Zweck der Doppik noch näher zu bringen, sind die häufigsten Fragestellungen und Antworten im Zusammenhang nachfolgend für Sie zusammengefasst.

9. Häufig gestellte Fragen

Ihre Notizen

9.1 Warum brauchen wir die Kommunale Doppik?

Die Kernalistik bildete bisher lediglich den Geldverbrauch ab. Nicht zahlungswirksame Größen, wie Abschreibungen und Rückstellungen wurden bisher nicht berücksichtigt.

Damit kann zwar eine Aussage darüber getroffen werden, ob genug Geld eingeplant wurde, um zukünftige Ausgaben für z. B. Personal zu bezahlen. Die Frage, was eine bestimmte Leistung unter Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs „kostet“, wird dadurch allerdings nicht ausreichend beantwortet.

Mit der kommunalen Doppik hingegen ist es den Kommunen erstmals möglich, ein vollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu erstellen und den Ressourcenverbrauch abzubilden.

Die Kommunale Doppik bietet deutlich mehr Transparenz und Klarheit über die finanzielle Lage der Kommune und neue und konkretere Erkenntnisse wo und wie nachgesteuert bzw. optimiert werden muss für den dauerhaften Bestand des „Konzerns Kommune“.

Damit fungiert das künftige kommunale Haushalts- und Rechnungswesen als finanzielles Frühwarnsystem für Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit.

9.2 Bleibt die Einteilung des kommunalen Haushaltes in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bestehen?

Die kamerale Einteilung des kommunalen Haushaltes in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bleibt nicht bestehen.

Das neue doppische Haushaltswesen besteht aus drei Komponenten – Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung.

Die Ergebnisrechnung kann von ihrer Funktion her mit dem Verwaltungshaushalt verglichen werden. Der Ausweis der Investitionen und ihrer Finanzierung ergibt sich aus der Finanzrechnung. Ein Teil der Finanzrechnung bildet somit Größen ab, die mit dem kameralen Vermögenshaushalt verglichen werden können.

9.3 Weshalb sollte ich als Mandatsträger die Regelungen über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen kennen?

Ab dem Haushaltsjahr 2013 haben alle Kommunen und Zweckverbände, soweit diese nicht die Bestimmungen des Sächsischen Eigenbetriebsgesetzes (SächsEigBG) anwenden, die Haushaltswirtschaft nach den Regelungen der kommunalen Doppik zu führen.

Zielstellung der kommunalen Doppik ist es, die Steuerungsfähigkeit der Kommune zu verbessern und insbesondere den Mandatsträgern eine Möglichkeit an die Hand zu geben, Beschlüsse aufgrund einer verbesserten Datengrundlage (insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf zukünftige Generationen) zu fassen.

9.4 Ergeben sich Änderungen bei der Haftung von Mandatsträgern?

Die Mandatsträger üben ihr Mandat gemäß § 35 Abs. 3 SächsGemO/§ 31 Abs. 3 SächsLKrO nach dem Gesetz und ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus. Insoweit ergeben sich keine Änderungen gegenüber den bisher im kameralen Haushalts- und Rechnungswesen geltenden Regelungen.

9.5 Wie lange dauert der Umstellungsprozess und wie hoch sind die Kosten?

Für die Umstellung auf die Kommunale Doppik ist eine gründliche Vorbereitung und Planung sowie fachübergreifende Koordinierung der Abläufe unabdingbar.

U. a. ist Folgendes zu überlegen:

- Wie ist die Ausgangssituation?
- Existieren schon Grundlagen bei der Vermögenserfassung/-bewertung?
- Welche Personalkapazitäten bestehen?
- Welche technischen Voraussetzungen (z.B. Software) müssen geschaffen werden?

Der größte Vorlauf wird für die Vermögenserfassung und -bewertung benötigt, jede Kommune muss vorab individuelle, an den örtlichen Verhältnissen ausgerichtete Inventur- und Bewertungsrichtlinien erlassen. Aber auch die Erstellung der Konten- und Produktpläne sowie die Einrichtung des Rechnungswesens sollten rechtzeitig erfolgen, da die doppischen Grundlagen bereits für die Haushaltsplanung gefragt sind.

Bedenkt man, dass je nach Ausgangslage der Zeitbedarf für den Umstellungsprozess zwischen zwei und drei Jahren liegt, müssten spätestens Anfang 2011 konkrete Projektpläne vorliegen.

Zu den Kosten der Doppikeinführung lassen sich keine pauschalen Angaben machen. Die Kosten variieren von Kommune zu Kommune sehr stark je nach den individuellen Voraussetzungen bei Umstellungsbeginn und sind auch maßgeblich davon abhängig, ob bzw. in welchem Umfang die Kommunen externe Leistungen in Anspruch nehmen. Insbesondere die Kosten für die erstmalige Erfassung des Vermögens und für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sind nicht unerheblich. Letztere wurden bzw. werden vom Freistaat Sachsen in den Jahren 2009 - 2011 mit Mitteln des Finanzausgleichs gefördert. Die Regelungen der kommunalen Doppik wurden unter der Maßgabe entwickelt, den Kommunen eine Umstellung mit "Bordmitteln" zu ermöglichen. Um den Bedarf an externer Beratung weiter zu minimieren, stellt das Staatsministerium des Innern den Kommunen zusätzlich zahlreiche praktische Arbeitshilfen zur Verfügung.

9.6 Ist der Aufwand für die Erfassung des Vermögens nicht viel zu groß, da die Kommunen ihr Vermögen ohnehin nicht einfach verkaufen können?

Die erstmalige Erfassung der Vermögensbestände der Kommunen ist, je nach Umfang der bereits vorhandenen Vermögensdaten und Unterlagen, eine große Herausforderung für die Kommunen, insbesondere aus personeller Sicht.

Zusätzlich sind in regelmäßigen Intervallen Folgeinventuren durchzuführen, um einen Soll-/Ist-Abgleich der Bestände vornehmen zu können.

Der Aufwand der Erfassung und Bewertung lohnt sich allerdings, denn durch die vollständige Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden inklusive der Verpflichtungen wird die wirtschaftliche Lage der Kommune sehr viel besser als in der Kameralistik erkennbar.

Heute kann zwar jeder Kämmerer den Schuldenstand genau nennen, aber dieser gibt ohne Berücksichtigung des Vermögens keine Auskunft über die generelle Finanzstruktur der Kommune.

9.7 Wie sollen die Kommunen angesichts ihrer angespannten Haushaltssituation die zusätzlichen Belastungen durch nicht zahlungswirksame Vorgänge erwirtschaften?

Richtig ist, dass Zuführungen zu Rückstellungen und Abschreibungen Aufwand darstellen, der das Jahresergebnis belastet.

Der Vorteil der Doppik besteht aber darin, dass die künftigen Belastungen offengelegt und derjenigen Periode zugeordnet werden, in der sie entstanden sind.

Darüber hinaus lässt sich keine pauschale Aussage dazu treffen, ob der Haushaltsausgleich aufgrund der nicht zahlungswirksamen Bestandteile schwerer zu erreichen ist als in der Kameralistik. Dies ist maßgeblich vom Verhältnis der Tilgungszahlungen zu den nicht zahlungswirksamen Bestandteilen des Haushalts und damit von vielen verschiedenen Faktoren wie z. B. der Vermögensstruktur, Höhe der Zuwendungen, Kreditkonditionen etc. abhängig und von der Frage, ob bzw. in welchem Umfang der kamerale Haushaltsausgleich bisher über Ersatzdeckungsmittel gewährleistet wurde.

9.8 Warum stellt der Freistaat Sachsen sein Rechnungswesen nicht auf die Doppik um?

Auch auf Länderebene hat im Zuge der Verwaltungsmodernisierung ein Prozess des Umdenkens eingesetzt, weg von der Kameralistik, hin zur Doppik bzw. zu betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten (NSM). Die Federführung für die koordinierte Umsetzung des NSM im Freistaat liegt beim Staatsministerium der Finanzen. Erste Teilziele wurden bereits realisiert; so wurden im Rahmen von Modellprojekten die doppelte Buchhaltung, eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Controlling auf staatlicher Ebene implementiert und wiederholt von unabhängigen Prüfinstanzen positiv evaluiert. Gleichzeitig wurde gem. Artikel 99 der Sächsischen Verfassung eine Vermögensrechnung aufgebaut, in der die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung dokumentiert wird. Eine Entscheidung zur flächendeckenden und verpflichtenden Anwendung doppischer Regelungen auf Ebene des Freistaates ist allerdings noch nicht getroffen worden. In naher Zukunft ist eine verbindliche Umsetzung des NSM in allen Staatsbetrieben sowie eine Qualifizierung und Vervollständigung der staatlichen Vermögensrechnung beabsichtigt.

10. Weitergehende Informationen

Diese Broschüre soll lediglich als Einstieg in die Doppik dienen. Darüber hinaus finden Sie im Internet unter:

<http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/826.htm>

weitere Informationen zum „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen“.

Auf dieser Webseite finden Sie eine Vielzahl von unentbehrlichen Informationen:

- alle relevanten rechtlichen Regelungen: von der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen über die Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik und Sächsische Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung bis hin zu allen einschlägigen Verwaltungsvorschriften;
- Entwürfe von vorgesehenen rechtlichen Regelungen;
- zusätzliche Arbeitshilfen: beispielhaft seien hier der Kommunale Produktplan (Gemeinschaftsprodukt von Vertretern der sächsischen Kommunen, des Sächsischen Rechnungshofes sowie des Staatsministeriums des Innern), das Ermittlungsschema zum Sachwertverfahren sowie die Überleitungsvorschriften von der Kameralistik zur Doppik genannt;
- Beantwortung von „Häufig gestellten Fragen“.

Ihre Notizen

11. Begriffserklärungen

Abschreibung	Durch Wertminderung bei Vermögensgegenständen verursachter Aufwand.
Aktivierung	Wertmäßige Erfassung eines Vermögensgegenstandes in der Vermögensrechnung.
Anlagevermögen (AV)	Vermögensgegenstände, die zur dauerhaften Nutzung im Verwaltungsbetrieb einer Kommune bestimmt sind und keinen Posten der Rechnungsabgrenzung darstellen; Position auf der Aktivseite der Bilanz.
Aufwand	In Geld bewerteter Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen (Ressourcenverbrauch) innerhalb einer Rechnungsperiode, der sowohl zahlungswirksam (verbunden mit einer Auszahlung in der Finanzrechnung) als auch nicht zahlungswirksam (keine Auszahlung in der Finanzrechnung) sein kann.
Auszahlung	Abfluss liquider Mittel in Form von Barzahlungen und bargeldlosen Zahlungen, darzustellen im Finanzhaushalt bzw. in der Finanzrechnung.
Budget	Abgrenzbare Bewirtschaftungseinheit, die alle einer bestimmten Organisationseinheit in einem Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Ressourcen umfasst.
Budgetierung	Form der Mittelbewirtschaftung und konzeptioneller Ansatz zur Verknüpfung von Haushaltswesen und politischer Steuerung, bei dem Leistungsziele und die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Budgets definiert werden.
Drei-Komponenten-Modell	Buchungs- und Darstellungssystematik, bestehend aus den miteinander verknüpften Komponenten Ergebnishaushalt / Ergebnisrechnung, Finanzhaushalt / Finanzrechnung und Vermögensrechnung.
Einzahlung	Zufluss liquider Mittel in Form von Barzahlungen oder bargeldlosen Zahlungen, darzustellen im Finanzhaushalt bzw. in der Finanzrechnung.
Ergebnishaushalt	Darstellung aller geplanten Erträge und Aufwendungen eines Haushaltsjahres.
Ergebnisrechnung	Darstellung aller Erträge und Aufwendungen einer Rechnungsperiode.
Ertrag	In Geld bewertete Vermögensmehrung (Ressourcenaufkommen) innerhalb einer Rechnungsperiode, die sowohl zahlungswirksam (verbunden mit einer Einzahlung in der Finanzrechnung) als auch nicht zahlungswirksam (keine Einzahlung in der Finanzrechnung) sein kann.
Finanzhaushalt	Darstellung aller geplanten Ein- und Auszahlungen eines Haushaltsjahres.
Finanzrechnung	Darstellung aller Ein- und Auszahlungen einer Rechnungsperiode.
Geldverbrauchskonzept	Kamerales Konzept, bei dem der Fokus auf die Zahlungsmittelströme gerichtet ist.
Gesamtabschluss	Zusammengefasste Darstellung des kommunalen Jahresabschlusses mit den Jahresabschlüssen ausgegliederter Bereiche, auch: konsolidierter Abschluss.
Haushaltsausgleich	I.e.S.: Veranschlagte Summe der Erträge im Ergebnishaushalt entspricht mindestens der Summe der veranschlagten Aufwendungen. I.w.S.: Gesetzmäßigkeit des Haushaltes entsprechend dem Konzept verschiedener „Ausgleichsstufen“.
Kapitalflussrechnung	Darstellung aller liquiditätswirksamen Vorgänge (Mittelzu- und -abflüsse) innerhalb des Konsolidierungskreises für den Gesamtabschluss.
Inventur	Bestandsaufnahme aller Vermögensgegenstände und Schulden.

Kosten- und Leistungsrechnung	Modell zur Bestimmung und Zuordnung der Kosten der Leistungen (Kostenträgerrechnung), der Orte der Kostenentstehung (Kostenstellenrechnung) und der einzelnen Arten von Kosten (Kostenartenrechnung).
Passivierung	Wertmäßige Erfassung der Schulden, Sonderposten und Rechnungsabgrenzungsposten in der Vermögensrechnung.
Produkt	Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die für Stellen innerhalb oder außerhalb einer Verwaltungseinheit erbracht werden.
Produktgruppe/ -bereich	Zusammenfassung von inhaltlich zusammengehörenden Produkten innerhalb unterschiedlicher Hierarchien.
Produktrahmen	Vorgaben bzw. Empfehlungen zu Produktbildung und Produkthierarchie, teilweise durch Verwaltungsvorschrift verpflichtend.
Ressourcenverbrauchskonzept	Konzept, das neben der Betrachtung von Zahlungsströmen auch nicht zahlungswirksame Vorgänge einbezieht, um so Ressourcenaufkommen und -verbrauch der Periode ihrer wirtschaftlichen Verursachung zuzuordnen und vollständig darzustellen.
Rücklage	In der Kameralistik sind Rücklagen eine besondere Art des Vermögens und haben den Charakter einer finanziellen Reserve. In der Doppik sind Rücklagen ein Teil der Kapitalposition, die aufgrund gesetzlicher oder satzungsmäßiger Bestimmungen gebildet und auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen werden. Den Charakter einer Liquiditätsreserve erfüllen doppelische Rücklagen nicht zwingend, da sie durch sämtliche – auch nicht liquide – Vermögenspositionen auf der Aktivseite der Bilanz gedeckt werden.
Rückstellung	Verbindlichkeit oder Aufwendung, die im Haushaltsjahr wirtschaftlich verursacht wurde und der Fälligkeit oder der Höhe nach ungewiss ist, wird auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen.
Schlüsselprodukte	Produkte, die örtlich von besonderer finanzieller oder kommunalpolitischer Bedeutung sind.
Teilhaushalt	Untergliederung des doppelischen Haushaltsplans. In einem produktorientierten Haushaltsplan werden ein oder mehrere Produktbereiche zu einem Teilhaushalt zusammengefasst. Teilhaushalte lassen sich als Budgets begreifen, die die Einzelpläne im kameralen System ersetzen. Jeder einzelne Teilhaushalt hat zwei Elemente: Teilergebnishaushalt und Teilfinanzhaushalt.
Vermögensrechnung	Darstellung aller Vermögensgegenstände und Schulden einer Kommune in aggregierter Form; auch: Bilanz.
Umlaufvermögen (UV)	Vermögensgegenstände, die nur zu einer vorübergehenden Nutzung im Verwaltungsbetrieb einer Kommune bestimmt sind und keinen Posten der Rechnungsabgrenzung darstellen. Es handelt sich um Verbrauchsgüter oder Güter, die zur Weiterveräußerung vorgesehen sind.
Vermögenshaushalt (VmH)	Umfasst alle Einnahmen und Ausgaben, die im kameralen Sinne das Vermögen erhöhen bzw. mindern.
Verwaltungshaushalt (VwH)	Umfasst die Konsumtion aller Einnahmen und Ausgaben, die nicht dem Vermögenshaushalt zugeordnet werden.

**Herausgeber:**

Sächsisches Staatsministerium des Innern,
Wilhelm-Buck-Straße 2,
01097 Dresden

Telefon: +49 351 564-0

Fax: +49 351 564-3199

Redaktion: Abteilung 2, Recht und Kommunales
Redaktionsschluss: 12/2010

Gestaltung:

Marion Spranger WerbeGrafik

Fotonachweis:

Titelseite: Marion Spranger WerbeGrafik, ElenaR@fotolia.de, Silence@fotolia.de
Impressum: dron@fotolia.de

Verteilerhinweis:

Diese Informationsschrift wird von der Sächsischen Staatsregierung im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel.

Untersagt ist auch die Weitergabe zur Verwendung bei der Wahlwerbung.

Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme der Herausgeber zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist.

Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.