

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Bachelor-Studiengang

Hausarbeit

im Studiengang Politik

Thema: Doppik & Kameralistik –
XXX

eingereicht von: Aida Kaloki <aidakal@yahoo.com>

eingereicht am: 16. Juni 2016

Betreuer: Herr Prof. Dr. XX
Betreuer: Frau Prof. Dr. XX

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Thema & Untersuchungsgegenstand	4
3	Haushalts- und Rechnungswesen	5
3.1	Haushaltswesen	5
3.2	Rechnungswesen	5
3.3	Budgetrecht	6
3.4	Haushaltsgrundsätze	6
4	Formen der Buchführung	7
4.1	Kameralistische Haushaltsführung	7
4.2	Doppik	10
5	Vergleich der Haushaltssysteme	11
6	Fazit	13
7	Literaturverzeichnis	14

1 Einleitung

Seit Beginn der Neunziger Jahre befindet sich in vielen europäischen Ländern das Haushalts- und Rechnungswesen in einem Prozess des Wandels von bürokratischer Steuerung hin einer am modernen Management orientierten öffentlichen Verwaltung¹. Angesichts knapper Kassen und zunehmender Staatsverschuldung wird ein effizientere und transparentere Steuerung öffentlicher Ressourcen angestrebt². Diese Entwicklung läuft in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des sogenannten Neuen Steuerungsmodell ab³.

Eine Ursache dieser Dynamik ist ein grundlegender Wandel von Staat und Verwaltungen in den postindustriellen Gesellschaften des 20. und nunmehr 21. Jahrhunderts. Einerseits hat sich der klassische Hoheitsstaat zunehmend zu einem Leistungsstaat gewandelt, der Erwartungen seiner Bürger zu Wirksamkeit staatlicher Leistungen und schonendem Ressourceneinsatz erfüllen soll. Einhergehend mit diesen inhaltlichen Änderungen öffentlicher Aufgaben, haben sich die Rahmenbedingungen für Verwaltung und die Erbringung öffentlicher Güter grundlegend gewandelt.

¹vgl. Lüders & Jones 2003

²Budäus & Hilger 2009, S.378

³vgl. KGSt 1994

2 Thema & Untersuchungsgegenstand

Diese Arbeit möchte einen Überblick zum Haushalts- und Rechnungswesen in der Verwaltung öffentlicher Gebietskörperschaften geben. Zu Beginn sollen die Funktionen des staatlichen Haushaltswesens erläutert werden, um sodann seine Elemente, wie zum Beispiel die Haushaltsgrundsätze, unterschiedliche Formen der Buchführung in ihrem Kontext darstellen zu können. Das Rechnungswesen wird nach seinen zwei grundsätzlich zu unterscheidenden Arten, der Kameralistik und der Doppik getrennt behandelt. Vor dem Hintergrund des zu Eingang erwähnten Wandels staatlicher Aufgaben und Verwaltung sollen anschließend Vor- und Nachteile der jeweiligen Buchführungssysteme analysiert werden. Im Mittelpunkt wird hier die Frage stehen, inwieweit Kameralistik, bzw. Doppik den Haushaltsgrundsätzen sowie den Herausforderungen moderner Verwaltungen in Demokratien gerecht werden können. Die Landeshaushaltsordnung des Landes Berlin soll in diesem Zusammenhang als anschauliches Beispiel dienen, wie ein Haushalts- und Rechnungssystem mit seinen Grundsätzen und Kompetenzverteilung ausgestaltet sein kann.

3 Haushalts- und Rechnungswesen

Nach Budäus soll das Haushalts- und Rechnungswesen sicherstellen, „dass die öffentlichen Leistungen und Ressourcen transparent geplant“, sowie die Leistungserbringung und der Ressourcenverbrauch sowohl effektiv als auch effizient gesteuert werden¹. Darüber hinaus hat es allgemeiner eine Informationsfunktion. Dies bedeutet, dass Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung von Gebietskörperschaften über Handlungen der Verwaltung informiert werden, um auf dieser Grundlage den vorhandenen Mitteln und politischer Zielvorgaben Beschlüsse fassen zu können.

3.1 Haushaltswesen

Alle mit dem Haushalt einer öffentlichen Gebietskörperschaft zusammenhängenden Bereiche werden unter dem Oberbegriff *Haushaltswesen* gefasst. Hierzu zählen unter anderem die Haushaltsplanung, der Haushaltsvollzug und die Haushaltssteuerung. Je nach Rechnungsstil kann das Haushaltswesen einen sogenannten *kameralen*, *erweiterten kameralen*, oder *doppischen* Charakter haben. Den Kern des Haushaltswesens bildet unabhängig vom angewandten Rechnungsstil der Haushaltsplan.

3.2 Rechnungswesen

Mit der Bezeichnung *Rechnungswesen* sind alle Rechnungssysteme eines Unternehmens oder einer öffentlichen Verwaltung gemeint. Grundsätzlich kann

¹Budäus 2009, S.291

das Rechnungswesen ein kamerale, erweiterte kamerale oder eine doppelte Form haben. Aufgabe eines Rechnungswesens ist es, wichtige Informationen zum Haushalt für entweder interne oder externe Akteure bereitzustellen. Dementsprechend wird zwischen internem und externem Rechnungswesen unterschieden. Das interne Rechnungswesen richtet sich an organisationsinterne Adressaten wie zum Beispiel Verwaltungsmitarbeiter oder Mitglieder des (Landes-)Parlaments. Demgegenüber hat das externe Rechnungswesen die Funktion, die Vermögens-, Schulden und im kaufmännischen Bereich die Ertragslage für Dritte (Rechnungshof, Gläubiger, Bürger) darzustellen². Hierbei ist der Jahresabschluss als Bilanz der Haushaltsperiode das bedeutendste Instrument der Doppik.

3.3 Budgetrecht

3.4 Haushaltsgrundsätze

²ZITAT HIER

4 Formen der Buchführung

Zwei unterschiedliche Buchführungsarten haben sich im Verlauf der Geschichte herausgebildet. Als Buchführung der Verwaltung wurde die Kameralistik entwickelt, auf der anderen die kaufmännische, doppelte Buchführung. Aus letzterer leitet sich der Begriff 'Doppelte Buchführung in Konten' – **Doppik** ab. Die Ursache für die Entstehung zweier verschiedenartiger Stile der Buchhaltung waren die unterschiedlichen Anforderungen kaufmännischer Unternehmen und öffentlicher Haushalte an das jeweilige Rechnungssystem¹.

Haushalte der öffentlichen Hand haben eine Bedarfsdeckungsfunktion und sind somit auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wie zum Beispiel der Erbringung öffentlicher Güter, ausgerichtet. Für Unternehmen steht die Gewinnmaximierung im Mittelpunkt des Interesses. Vorrangiges Ziel der kaufmännischen Buchführung ist demzufolge die Ermittlung des betrieblichen Ergebnisses, sprich von Gewinn und Verlust der unternehmerischen Tätigkeit. Zugleich werden mit Hilfe der Bilanz Vermögen und Schulden des Unternehmens ermittelt.

4.1 Kameralistische Haushaltsführung

Die Kameralistik hat ihren Ursprung in Rechnungsführung fürstlicher Höfe des 16. Jahrhunderts, wobei zu Anfang nur Kassenvorgänge in ihrer zeitlichen Reihenfolge verzeichnet wurde. In den folgenden Jahrhunderten diese einfache Form der Buchführung durch die Unterscheidung von Einnahmen und Ausgaben, sowie der Einführung Sachbüchern zu einem 'gehobenen Kamerastil'

¹Raupach & Stangenberg 2006, S.3

weiterentwickelt². Eine Trennung zwischen *Soll* und *Ist* in der hoheitlichen Verwaltung machte eine effektivere Kostenkontrolle möglich.

Die Kameralistik hat in erster Linie die Aufgabe, den geplanten Einnahmen und Ausgaben die tatsächlichen Einkünfte und Ausgaben gegenüberzustellen³. Diese Art der Buchführung ist somit überwiegend eine Finanzrechnung wie auch gleichzeitig eine Verlaufsrechnung. Die Kameralistik gibt Auskunft darüber, aus welchem Anlass und in welcher Höhe Einnahmen zustande gekommen sind und für welche Zwecke und Höhe welcher Beträge Ausgaben getätigt worden sind. Hiermit wird ein genauer Nachweis der finanzwirtschaftlichen Ergebnisse über einen bestimmten Zeitraum, dem Haushaltsjahr, geführt. Die Kameralistik ermöglicht so eine Kontrolle, ob die Verwaltung den durch politische Entscheidungen beschlossenen Haushalt ausgeführt hat. Zu den Aufgaben der kameralistischen Buchführung im institutionellen Kontext von Gebietskörperschaften zählen:

1. Dokumentation der finanzwirtschaftlichen Abläufe einer Gebietskörperschaft (Vollzug des Haushaltsplans)
2. Rechnungslegung (Information gegenüber Parlament und Rechnungshof)
3. Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs
4. Disposition (Aufbereitung von Zahlen für zukünftige Planvorhaben und Entscheidungen)

Die 'erweiterte Kameralistik' behält die Einnahmen- und Ausgabenrechnung als führendes Rechnungssystem bei, ist aber zusätzlich um eine Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt (KLR)⁴. Hierbei handelt es sich somit um ein aus

²ebenda 2006, S.3

³ZITAT HIER

⁴Budäus 2009, s.298

einer Geldverbrauchs- und einer Ressourcenverbrauchsrechnung aufgebautes System.

Die Vermögensbestände und den Schuldenstand von Gebietskörperschaften erfasst beide Formen der Kameralistik jedoch nicht, sie sind reine Verlaufsrechnung. Vermögensbestände, welche in vorherigen Haushaltsperioden angeschafft wurden, oder auch Schulden, bzw. zukünftige Zahlungsverpflichtungen (Rentenansprüche), werden in der laufenden Rechnung nicht dargestellt. Zu diesem Zweck ist eine zusätzliche Rechnung in Form einer Vermögens- bzw. Schuldenübersicht notwendig.

Als Form der einfachen Buchführung wird nach dem kameralistischen System jeder Geschäftsvorfall nur auf ein Konto gebucht, entweder als Einnahme oder als Ausgabe. So kann zu jedem Zeitpunkt innerhalb einer Haushaltsperiode genau überprüft werden, inwieweit der nach dem Haushaltsplan zur Verfügung stehende Finanzrahmen schon ausgeschöpft worden ist, und welche Mittel noch vorhanden sind. Es werden nur die Stromgrößen Einnahmen und Ausgaben verbucht, die Bestandsgrößen Vermögen und Schulden stellt die Kameralistik nicht dar.

Im Mittelpunkt der Kameralistik steht die Aufgabe, die Ordnungsmäßigkeit von Handlungen der Verwaltungen überprüfbar zu machen. Der Erfolg dieser Akte soll nicht ermittelt werden. So erfüllt die Kameralistik primär die Rolle eines externen Rechnungswesen, da ihre Informationen für externe Institutionen und Akteure (Rechnungshof, Bürgerschaft im Allgemeinen) gedacht sind⁵. Die kameralistische Buchführung hat zum Ziel, die Ansätze im Haushaltsplan einzuhalten und nicht zu überschreiten.

⁵Diemer 1996, S.28

4.2 Doppik

Mit dem Kunstwort **Doppik** wird ein auf doppelter Buchführung basierendes Rechnungswesen bezeichnet, welches sowohl im kaufmännischen Bereich als auch in der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz kommt. Im Zusammenhang des öffentlichen Sektors wird der Begriff jedoch am Häufigsten verwendet⁶. Auf der einen Seite steht **Doppik** als Abkürzung für *Doppelte Buchführung In Konten*, zugleich lehnt sich die Endung des Wortes an das Pendant *Kameralistik* an.

Mit *Doppik* ist im Kontext der öffentlichen Verwaltung in der Regel das 'Neue Öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen' (NÖHR) gemeint, welches das System der doppelten Buchführung zur Grundlage hat. Hierbei handelt es sich um einen Ansatz, Planung und Steuerung von Haushalten, Buchführung und Rechnungswesen öffentlicher Gebietskörperschaften zu modernisieren. Die haushaltsrechtliche Umsetzung der buchhalterischen Reform unterscheidet sich in Deutschland von Bundesland zu Bundesland, sowohl auf landesrechtlicher und kommunaler Ebene als auch in der Reichweite bisheriger Fortschritte.

⁶siehe: HaushaltsSteuerung.de (2015): <http://www.haushaltssteuerung.de>

5 Vergleich der Haushaltssysteme

Das kameralistische System liefert keine Informationen über Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Handelns öffentlicher Verwaltungen. Es können in der Folge keine Aussagen über Leistung und Wirkung getroffen auf Grundlage dieses Buchführungsstils. Die Kameralistik verbucht keine Kosten, die sich nicht in Geldzahlungen niederschlagen. Ein Beispiel für nicht-monetäre Kosten sind Abschreibungen, die vom kameralen System nicht erfasst werden. Des Weiteren trennt die Kameralistik die Konten der Einnahmen und Ausgaben, so dass zwischen Herkunft und Verwendung von Mitteln kein Zusammenhang hergestellt werden kann. Dies erschwert die politische Steuerung des Verwaltungshandelns nach Kriterien der Effizienz und Effektivität, da die hierfür relevanten Information nicht geliefert werden.

Der bisher klassische Buchführungsstil des deutschen Haushalts- und Rechnungswesen, die Kameralistik, ist ausschließlich inputorientiert und von einer engen sachlichen und zeitlichen Zweckbindung der Haushaltsgrundsätze charakterisiert. Seine Funktion als Erfassung der kassenmäßigen Vorgänge einer öffentlichen Gebietskörperschaft hat sich als unzulänglich erwiesen, um den neuen Aufgaben und Herausforderungen öffentlicher Verwaltungen und modernen Demokratien gerecht zu werden. Auch die 'erweiterte Kameralistik' weist in diesem Zusammenhang Probleme auf, dass Einnahmen- und Ausgabenrechnung und KLR weitgehend isoliert voneinander sind. Letztere wird nicht in allen Bereichen angewandt und besitzt auch keine institutionelle Verbindlichkeit, die einen steuernden Charakter für Verwaltungstätigkeiten entfalten würde¹. Ein wirklichkeitsgetreues Bild öffentlicher Haushalte kann

¹Budäus 2009, s.299

nicht gegeben werden, da weiterhin Vermögens- und Schuldenstand nicht vom kameralen Rechnungsstil nicht dargestellt werden.

Die kamerale Buchführung orientiert sich am Input des Haushaltswesens in Form von Haushaltsansätzen. Den Output von Verwaltungstätigkeiten stellt sie hingegen nicht dar, dieser sollte jedoch Objekt der politischen Steuerung durch parlamentarische Kontrolle sein².

²vgl. Budäus 2009

6 Fazit

Für die öffentlichen Haushalte hat die Einführung der Doppik als Rechnungssysteme einschneidende Folgen. So ist in der Vermögens- und in der Ergebnisrechnung ebenso jener Mittelverbrauch aufzuführen, der zwar in einer spezifischen Haushaltsperiode nicht Zahlungen verbunden ist, dessen ungeachtet als Aufwand bzw. Vermögensverbrauch anfällt¹.

¹Budäus 2009, S.300

7 Literaturverzeichnis

- **Bogumil, Jörg (2007):** *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin.
- **Budäus, Dietrich (2009):** *Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland – Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen*, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU / Journal for Public and Nonprofit Services, Heft 3, S.282-318.
- **Budäus, Dietrich & Hilgers, Dennis (2009):** *Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland: Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven*, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, Heft 19, S.377-296.
- **Diemer, Rolf (1996):** *Neukonzeption des kommunalen Rechnungswesen: Vergleich des betriebswirtschaftlichen Gestaltungspotentials von Doppik und Kammerristik*, Wiesbaden.
- **KGSt (1994):** *Das neue Steuerungsmodell, Definition und Beschreibung von Produkten*, KGSt-Bericht Nr. 8/94., Köln.
- **Lüders, Klaus & Jones, Rowan (2003):** *Reforming Governmental Accounting And Budgeting In Europe*, Frankfurt am Main.
- **Raupach, Björn & Stangenberg, Katrin (2006):** *Doppik in der öffentlichen Verwaltung: Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete*, Wiesbaden.

Internetquellen

- **HaushaltsSteuerung.de:** <http://www.haushaltssteuerung.de> (Zugriff: 06.06.2015)