

## 80 Jahre kameralistisches Rechnungswesen?

Die Überschrift klingt verwirrend, gilt doch die Kameralistik als ein Produkt der frühen Neuzeit, als Spielart des Merkantilismus in Deutschland. Ein förmliches Rechnungswesen hat sich daraus aber nicht entwickelt. So waren die Kommunalverfassungen des 19. Jhdts., insbesondere die Städteordnung von 1808 in Preußen, hinsichtlich der Haushaltsgestaltung ausgesprochen knapp gehalten. Auch für die staatliche Ebene im Kaiserreich gab es keine Kodifikation des Haushaltsrechts. Erst 1922 gelang die Etablierung einer Reichshaushaltsordnung. Noch länger dauerte es für den kommunalen Bereich. „Bis in die 30er Jahre (des 20. Jahrhunderts, G.S.) war die formelle Ordnung der gemeindlichen Haushaltsführung fast ausschließlich Sache der Gemeinden und Gemeindeverbände selbst. Was an landesrechtlichen Regelungen vorhanden war, war dürftig und in Preußen, wo es Bestandteil der einzelnen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen war, zudem verschieden.“ So beschreibt Leopold-Josef Jansen die Situation jener Zeit im ‚Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis‘ aus dem Jahr 1959.

Zu Beginn der 30er Jahre hatte Johannes Popitz als Staatssekretär im Reichsfinanzministerium in seiner Denkschrift ‚Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden‘ bereits die Notwendigkeit einer einheitlichen Gemeindehaushaltsordnung dargelegt. Es ist eine bittere Ironie der Geschichte, dass erst die Nationalsozialisten – die Popitz 1945 liquidieren ließen – seine Gedanken aufgegriffen haben. Am 4. September 1937 wurde auf der Grundlage der deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 eine Gemeindehaushaltsverordnung erlassen, die erstmals für das Jahr 1938 anzuwenden war. Ein Jahr später folgte dann noch die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen (KuRVO). Die Gemeindehaushaltsverordnung enthielt bereits die Gliederung des Haushaltsplans in 10 verbindliche Einzelpläne und die Trennung in einen ordentlichen sowie einen außerordentlichen Haushalt. Dabei enthielt der außerordentliche Haushalt vor allem die Einnahmen aus Krediten, Vermögensveräußerungen und der Auflösung von Rücklagen, entsprechend die mit diesen Mitteln finanzierten Ausgaben.

Sie galt allerdings nur für Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern, erfasste also einen Großteil der kommunalen Gebietskörperschaften nicht. Ein flächendeckendes Haushaltsrecht bestand mithin nicht. Nach dem Krieg wurden die Gemeindehaushaltsverordnung von 1937 bzw. weitere Rechtsvorschriften wie die beiden Preußischen Gemeindefinanzgesetze aus dem Jahr 1934 unverändert angewandt – so Josef Fachinger in seinem ‚Gemeinderecht‘ aus dem Jahr 1948. Dieser Zustand blieb noch lange bestehen, denn erst allmählich wurden neue Rechtsvorschriften der Länder für das Rechnungswesen der Gemeinden erlassen. Gleichwohl: „Das Gemeindehaushaltsrecht ist ..., wenn es dem jeweiligen Gemeindeverfassungsrecht selbstverständlich angeglichen wurde, im engeren und im weiteren Sinne fast wörtlich aufrecht erhalten geblieben.“ (Jansen). Sowohl die Struktur des Haushalts wie auch die Grundsätze der Haushaltsführung und Veranschlagung wurden aus dem Vorkriegsrecht übernommen.

Der erste große Umbruch erfolgte knapp 40 Jahre später mit der Gemeindehaushaltsreform von 1974/75, die in allen Ländern zur sog. erweiterten Kameralistik führte. Sie brachte die Aufhebung der Trennung von ordentlichen und außerordentlichen Vorgängen. Stattdessen erfolgte die Zweiteilung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt. Darüber hinaus wurden Abschreibungen und Verzinsungen aus kostenrechnenden Einrichtungen in den Haushalt integriert sowie Innere Verrechnungen im Haushaltsplan abgebildet. Zusätzlich aufgenommen wurde eine mehrjährige Finanzplanung. Darüber hinaus entfielen die Sonderrücklagen, die zuvor für außerordentliche Zwecke angesammelt worden waren. Dieses Recht hatte wiederum eine recht lange Lebensdauer, ehe nach 30 Jahren der allmähliche Übergang auf die Doppik einsetzte. Zwar wurde der Rechnungsstil damit grundlegend geändert; viele Grundsätze der GemHVO von 1937 sind jedoch auch im neuen – doppelischen – Gemeindehaushaltsrecht zu erkennen. Allerdings: Das Bestreben der vergangenen Jahrzehnte, ein einheitliches und vergleichbares Recht zu schaffen, ist nicht mehr einzulösen gewesen. Die Länder haben – wie vor den 30er Jahren des vergangenen Jhdts. – eine erneute haushaltsrechtliche Vielfalt auf kommunaler Ebene geschaffen.