

Haushalts- Finanz- und Steuerrecht:

Bibliotheken tätigen Ausgaben, indem sie z. B. Bücher und Einrichtungsgegenstände kaufen, und sie erzielen Einnahmen, z. B. auf Grund der Erhebung von Versäumnis- und Mahnentgelten oder durch Veranstaltungseintritte. Somit findet auch für Bibliotheken – vorausgesetzt, sie sind in öffentlicher Trägerschaft – das Haushaltsrecht Anwendung, dessen Vorschriften für alle staatlichen Aktivitäten mit finanziellen Auswirkungen gelten.

Bereits das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland enthält im 10. Abschnitt (Art. 104 a bis 115 GG) einige wesentliche Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Ebenso sind in den Länderverfassungen Bestimmungen zum Finanzwesen der Länder zu finden (z.B. Art. 77 bis 83 der Verfassung des Freistaates Bayern).

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Art. 109 Abs. 3 GG wurde das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) erlassen. Dieses Gesetz verpflichtet sowohl den Bund als auch die Länder zum Erlass von Haushaltsvorschriften entsprechend den vorgegebenen Grundsätzen (§ 1 Satz 2 HGrG). Der Bund ist dieser Verpflichtung mit der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 nachgekommen, die Länder haben für die Regelung ihrer Staatshaushalte fast wortgleiche Landeshaushaltsordnungen (LHO) erlassen. Diese Haushaltsvorschriften finden auf Landesbibliotheken und Bibliotheken von Landeseinrichtungen, wie z. B. Hochschulbibliotheken Anwendung. Für die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften und damit auch der Stadt-, Kreis- und Gemeindebibliotheken gelten die vom Land erlassenen Haushaltsvorschriften der Gemeindeordnung (z.B. Art. 61 bis 96 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern – GO Bayern) und die entsprechenden Ausführungsrichtlinien in den Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO) oder auch kommunalen Haushaltsverordnungen (z.B. der KommHV Bayern), die sich – wenn auch von den einzelnen Ländern erlassen – bundesweit sehr stark ähneln.

Die herkömmliche Praxis der Aufstellung und Durchführung von Haushaltsplänen hat insbesondere in den Kommunalverwaltungen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Verfahren aufkommen lassen, so dass bundesweit nach effizienteren Formen der Haushaltswirtschaft gesucht wurde. Seit den letzten Jahren setzt daher die Mehrzahl der Länder – insbesondere auch ihre Kommunen verpflichtend – Verwaltungsreformen um. Wesentlicher Bestandteil dabei ist die Einführung neuer Steuerungsinstrumente, von denen wiederum ein modernerer Stil der Rechnung und Buchführung ein zentrales ist. Mögen die Modelle auch von Land zu Land unterschiedliche Namen tragen (Neues Kommunales Rechnungswesen, Neues Steuerungsmodell, Neues Kommunales Finanzwesen, Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen, Neue Verwaltungssteuerung etc.) und die Vorhaben unterschiedlich weit gediehen sein, beruhen sie doch weitgehend auf gleichen Grundsätzen. In den meisten Ländern löst die kaufmännische doppelte Buchführung (in der Öffentlichen Verwaltung üblicherweise Doppik genannt) die herkömmliche Kameralistik ab, in manchen Ländern wird auch die Kameralistik mit Elementen wie Budgetierung, dezentraler Ressourcenverantwortung oder Kostenrechnung modernisiert. Im Zusammenspiel mit den weiteren Instrumenten der Verwaltungssteuerung (etwa Controlling, Produkte, Kosten- und Leistungsrechnung) soll mit der kaufmännischen Buchführung eine effizientere und nachhaltigere Finanzwirtschaft erreicht werden. Auch hier haben die Landesgesetzgeber lediglich Rahmen vorgegeben (z.B. für Bayern die KommHV-Doppik),

innerhalb derer die Kommunen mit Dienstanweisungen, Leitlinien, Geschäftsordnungen etc. ihre jeweiligen Verhältnisse ausgestalten müssen.

Alle Haushaltsordnungen, ob kameral oder doppisch, legen zunächst fest, wie ein Haushaltsplan aufzustellen ist, welche Grundsätze dabei zu beachten sind, wie der Plan zu gliedern ist und welche Anlagen beizufügen sind (§§ 8 bis 18 HGrG, Art. 11 bis 33 BayHO, §§ 1 bis 6 BayKommHV-Kameralistik, §§ 1 bis 9 BayKommHV-Doppik).

Der jährlich bzw. zweijährlich, dann jedoch getrennt nach Jahren zu erstellende Haushaltsplan ist durch Gesetz (Bund: Art. 110 Abs. 2 GG, Land: Art. 1 Satz 1 BayHO) bzw. Satzung (Gemeinde: Art. 63 Abs. 1 Satz 1 GO Bayern) festzustellen. Die kommunalen Haushaltssatzungen mit Anlagen sind der staatlichen Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen (Art. 65 Abs. 2 GO Bayern), in Ausnahmefällen bedürfen sie auch der Genehmigung.

Sodann regeln die Haushaltsordnungen die Durchführung des Haushaltes einschließlich des Kassen- und Rechnungswesens sowie die Kontrolle des Haushaltsvollzuges durch die zuständigen Gremien (Rechnungsprüfungsausschüsse, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Rechnungsprüfungsämter der Gemeinden). Die abschließenden Bestimmungen der Haushaltsordnung befassen sich mit der Entlastung der Verwaltung durch die parlamentarischen Gremien. Damit schließt sich der sogenannte Haushaltskreislauf.

Die wichtigsten, bei der Aufstellung des Haushaltsplanes zu berücksichtigenden Grundsätze sind:

- Jährlichkeit und Vorherigkeit. Der Haushaltsplan ist für einen festbegrenzten Zeitraum – das Haushaltsjahr – aufzustellen. Er sollte möglichst vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt werden (Art. 110 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 3 Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 63 Abs. 3 GO Bayern).
- Einheit und Vollständigkeit. Alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sind in einem einzigen Haushaltsplan zusammenzufassen (§ 8 HGrG, Art. 11 BayHO, Art. 64 Abs. 1 GO Bayern).
- Haushaltsklarheit. Die Ansätze der Einnahmen und Ausgaben sollen übersichtlich und nach einheitlicher in den Haushaltsordnungen grob umrissenen Gliederung und mit präzisen Bezeichnungen vorgenommen werden (§§ 10, 11 HGrG, Art. 13 bis 15 BayHO, §§ 1 bis 6 BayKommHV-Kameralistik, §§ 1 bis 9 BayKommHV-Doppik)
- bei Doppik: Jährlichkeit im Sinne des Ressourcenverbrauches: Ein mehrjähriger Ressourcenverbrauch wird in kameraler Buchführung gar nicht abgebildet. Die Doppik dagegen bildet auch den tatsächlichen Ressourcenverbrauch – etwa eines in etlichen Jahren renovierungsbedürftigen Gebäudes, die Zahlung späterer Pensionen – ab, so dass z.B. durch Rückstellungen Mittel hierfür angespart werden können (§ 74 BayKommHV-Doppik).
- Grundsatz der Gesamtdeckung. Alle Einnahmen des Haushaltes sollen zur Deckung aller Ausgaben herangezogen werden (§ 7 HGrG, Art. 8 BayHO, § 16 BayKommHV-Kameralistik, § 18 BayKommHV-Doppik).

Die folgenden Prinzipien gelten sowohl für die Aufstellung als auch für die Durchführung des Haushaltsplanes:

- Bruttoprinzip. Die Einnahmen und die Ausgaben sind getrennt voneinander zu veranschlagen (§ 12 HGrG, Art. 15 BayHO, § 7 Abs. 2 BayKommHV-Kameralistik, § 10 Abs. 2 BayKommHV-Doppik), ebenso sind die getätigten Einnahmen und Ausgaben

getrenntvoneinander zu buchen, d. h. Einnahmen können nicht unmittelbar zur Finanzierung von Ausgaben herangezogen werden (§ 20 HGrG, Art. 35 Abs. 1 BayHO).

- Notwendigkeit der Ausgaben. Es dürfen nur solche Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt als auch getätigt werden, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind (§ 5 HGrG, Art. 6 BayHO).
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung des Haushaltes ist zu berücksichtigen, dass mit möglichst geringen Kosten eine gute Leistung erzielt werden soll (§ 6 HGrG, Art. 7 BayHO, Art. 61 Abs. 2 GO Bayern). Aus diesem Grundsatz ergibt sich auch die Verpflichtung der Verwaltung, vor Vergabe eines Auftrages zur Erbringung von Lieferungen und Leistungen eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung vorzunehmen, um den günstigsten Anbieter zu finden (§ 30 HGrG, Art. 55 BayHO, § 31 BayKommHV-Kameralistik, § 30 BayKommHV-Doppik). Ausnahmen hiervon sind zulässig, wenn besondere Umstände oder die Natur des Geschäftes dieses rechtfertigen. Beim Kauf von Büchern, die der Preisbindung unterliegen, kann also auf eine Ausschreibung verzichtet werden, da im Wege einer Ausschreibung kein günstigerer Bieter zu finden wäre. Für alle anderen Aufträge, die eine Bibliothek vergibt, gelten jedoch die Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A), die die Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand regelt, sofern es sich nicht um Bauleistungen handelt. Hier gilt die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB). Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist heute im Wesentlichen durch Richtlinien der Europäischen Union geregelt, die z. B. mittels der VOL und VOB in nationales Recht umgesetzt wurden. Der im Folgenden abgedruckte Abschnitt 1 der VOL/A gilt nur für Lieferaufträge, die unterhalb des Schwellenwertes der EG-Lieferkoordinierungsrichtlinie und der EG-Sektorenrichtlinie liegen.

Bei der Durchführung des Haushaltes sind noch weitere Vorschriften zu beachten.

Nach dem Grundsatz der Spezialität dürfen Ausgaben nur für den im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, in der genannten Höhe und für die entsprechende Haushaltsperiode getätigt werden (§ 27 HGrG, Art. 45 BayHO, § 26 BayKommHV-Kameralistik, § 26 BayKommHV-Doppik).

Bei kameraler Haushaltsführung ist jeder Einnahme- und Ausgabevorgang in Haushaltsüberwachungslisten zu verbuchen (§ 33 HGrG, Art. 71 BayHO, § 26 Abs. 2 BayKommHV-Kameralistik). Dagegen sieht doppische Haushaltsführung die Verbuchung auch auf Sachwerte sowie die Herkunft liquider Mittel (z.B. aus Kreditaufnahme) vor, womit der eigentliche Ressourcenverbrauch laufend abgebildet wird (§ 57 Abs. 2 BayKommHV-Doppik). Grundsätzlich können Gelder nur von der zuständigen Kasse eingenommen bzw. zur Zahlung angewiesen werden (§ 32 HGrG, Art. 70 BayHO, Art. 100 GO Bayern). Die Kassen dürfen nur auf Anordnung der mittelbewirtschaftenden Stelle, z.B. der Bibliothek, tätig werden. Werden in einer Bibliothek Gelder unmittelbar in bar eingenommen, so wird die Bibliothek nicht als Kasse, sondern lediglich als Geldannahmestelle tätig.

Auf rechtmäßig entstandene finanzielle Forderungen kann eine Bibliothek nur ganz, teil- oder zeitweise verzichten, wenn die Voraussetzung für eine Stundung, eine Niederschlagung oder einen Erlass gegeben sind (§ 31 Abs. 2 HGrG, Art. 59 BayHO, § 32 BayKommHV-Kameralistik, § 31 BayKommHV-Doppik).

Vermögensgegenstände sind in Bestandsverzeichnisse (Kameralistik) aufzunehmen bzw. stellen ohnehin einen integralen Bestandteil der doppischen Buchhaltung dar (Art. 73 BayHO, § 75 BayKommHV-Kameralistik, §§ 70, 72 Abs. 1, 76 bis 79 BayKommHV-Doppik). Das gilt auch für Bücher und andere Bibliotheksmedien und ist teilweise in speziellen Richtlinien geregelt. Für den Freistaat Bayern wird ab dem 1. Januar 2002 auf ein gesondertes Bücherverzeichnis verzichtet, da bei der Einführung einer Beitragsgrenze von 420 € nur noch wenige Bücher einzutragen wären. Die betreffenden Bücher sind gegebenenfalls in das Geräteverzeichnis aufzunehmen.

Auch die Abgabe von Vermögensgegenständen ist den Regelungen des Haushaltsrechts unterworfen (Art. 63 Abs. 2 bis 5 BayHO, Art. 75 GO Bayern). Wie im einzelnen bei Abgabe von Büchern zu verfahren ist, ist für die Bayerischen Staatlichen Bibliotheken in den Richtlinien für die Aussonderung, Archivierung sowie Bestandserhaltung von Bibliotheksgut geregelt. In anderen Bundesländern bestehen ähnliche Regelungen. Da die zugrunde liegenden Haushaltsbestimmungen überall gleich sind, können im Fall einer Regelungslücke diese Richtlinien in allen Bibliotheken in öffentlicher Trägerschaft bei der Ausscheidungspraxis unverbindlich herangezogen werden.

Am Ende eines kamerale Haushaltsjahres erfolgt mit dem Abschluss der Bücher die Rechnungslegung. Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher wird die Haushaltsrechnung aufgestellt (§§ 37 bis 41 HGrG, Art. 76, 80 bis 85 BayHO, Art. 102 GO Bayern, §§ 77 bis 82 BayKommHV-Kameralistik). Im doppischen Haushalt findet in der Sache ein vergleichbarer Abschluss statt, nämlich der Jahresabschluss mithilfe der Bilanz (§§ 80 bis 90 BayKommHV-Doppik)

Die gesamte Durchführung des Haushaltes unterliegt der Kontrolle der nach den Haushaltsordnungen zuständigen Einrichtungen (Bundes- und Landesrechnungshof, Rechnungsprüfungsamt, Rechnungsprüfungsausschüsse; §§ 42 bis 46 HGrG, Art. 88 bis 97 BayHO, Art. 103 bis 106 GO Bayern). Dementsprechend werden auch die finanziellen Vorgänge in einer Bibliothek regelmäßig überprüft.

Zusammen mit der Jahresrechnung bildet der Prüfungsbericht die Grundlage für die Entlastung durch das parlamentarische Gremium (§ 47 Abs. 1 HGrG, Art. 114 BayHO, Art. 102 Abs. 3 GO Bayern).

Das Haushaltsrecht wird sowohl im Bund als auch in den Ländern durch Verwaltungsvorschriften ergänzt und erläutert. Als Beispiele wurden hier solche Erlasse aufgenommen, die konkret bibliothekarische Arbeitsvorgänge regeln. Auch in den Verwaltungshandbüchern der Gemeinden findet sich eine Reihe von Geschäftsanweisungen zum Gemeindehaushalt. So gibt es Geschäftsanweisungen über die Aufstellung des Haushaltsplanes, über die Einrichtung und Auflösung von Geldannahmestellen, über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen, des weiteren Beschaffungsordnungen, Inventarordnungen, Rechnungsprüfungsordnungen, um nur einige Beispiele aus der kommunalen Praxis zu nennen.

Unabhängig von ihrem Rechnungsstil wandeln einige Kommunen ihre Kulturinstitute auch in Eigenbetriebe um, um ein höheres Maß an Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Diese Betriebsform ist in der Gemeindeordnung zwar in erster Linie für die wirtschaftliche Betätigung einer Gemeinde vorgesehen (Art. 88 GO Bayern), steht jedoch auch Bibliotheken offen (Art. 87 Abs. 1 Nr. 1 GO Bayern). Nach der Eigenbetriebsverordnung für den Freistaat Bayern (EBV) sind Eigenbetriebe Bestandteil der Kommune als juristische

Person, haben also keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie verfügen jedoch über ein separates Rechnungswesen nach kaufmännischen Gesichtspunkten. Anstelle des Haushaltsrechts treten die besonderen Bestimmungen über Wirtschaftsführung und Rechnungswesen (§§ 5 bis 25 EBV Bayern). Aufgrund der Komplexität der Materie lohnt sich die Umwandlung in einen Eigenbetrieb erst ab einer gewissen Größenordnung. So haben sich auch einige Kommunen entschieden, nicht einzelne Kulturinstitute, sondern den gesamten Kulturbereich in einen Eigenbetrieb umzuwandeln.

Zulässig ist auch die Gründung eines privatrechtlichen Unternehmens zum Betrieb einer Bibliothek. Eine solche privatrechtliche Rechtsform (z.B. einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH) hat auch den Vorteil, dass private Organisationen (z.B. Vereine, Stiftungen, Firmen) beteiligt werden können. Art. 65 BayHO benennt die Voraussetzungen, unter denen die Beteiligung des Landes an einem solchen privatrechtlichen Unternehmen zulässig ist. Die Gemeindeordnungen enthalten ähnliche Bestimmungen.

Indem Bibliotheken Einnahmen erzielen, unterliegen sie noch einem weiteren Teil des staatlichen Finanzrechts – dem Steuerrecht. Nach der Definition des Umsatzsteuerrechts sind alle Lieferungen und sonstige Leistungen, die gegen Entgelt erbracht werden, zu versteuern (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG). Gem. § 4 Nr. 20a sind die Umsätze der Bibliotheken jedoch steuerfrei, wenn es sich um eine Einrichtung des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes handelt. Dies gilt auch für derartige Einrichtungen anderer Träger, z.B. für kirchliche Büchereien, wenn die zuständige Landesbehörde bescheinigt, dass sie die gleichen kulturellen Aufgaben erfüllt. Diese Steuerbegünstigung bedeutet andererseits, dass Bibliotheken auch nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind, was für Bibliotheken, die fast ausnahmslos Zuschussbetriebe sind, durchaus von Vorteil wäre.