

Überlegungen zur Bewertung kommunaler Kämmerei- und Kassenunterlagen – Eine Handreichung

erarbeitet vom Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts in Nordrhein-Westfalen¹

Kämmereiwesen

Vorbemerkungen

Diese Handreichung umfasst nach Möglichkeit alle Unterlagen, die seit 1945 im Bereich einer durchschnittlichen kommunalen Kämmerei- bzw. Kassenverwaltung analog oder digital angefallen sind. Nicht berücksichtigt wurden dabei die bei manchen Kommunen angegliederten Bereiche der Liegenschafts-, Darlehens- bzw. Steuerverwaltung.²

In den Jahren 2005 bis 2009 stellten sämtliche Kommunen in NRW die kommunale Haushaltsführung von der Kameralistik auf die Doppik (Neues Kommunales Finanzmanagement, NKF) einschließlich Budgetierung und dezentraler Ressourcenverantwortung um. Eine grundsätzliche Differenzierung zwischen Unterlagen, die nach Kameralistik bzw. Doppik entstanden sind, scheint jedoch bei der archivischen Bewertung im Regelfall nicht erforderlich zu sein.

Da die Tätigkeit der Kämmerei in mehreren entscheidenden Bereichen durch die Rechnungsprüfung geprüft wird, ist generell ein Abgleich der Unterlagen beider Stellen erforderlich.³

Rechtsgrundlagen und Aufgaben

Rechtliche Grundlage für die Arbeit der Kämmereien in Nordrhein-Westfalen sind vor allem die Gemeindehaushaltsverordnung sowie die Gemeindeordnung (v. a. §§ 75–100, 107–118) des Landes. Hinzu kommen in der Regel lokale Satzungen und Dienstvorschriften.

Die gesetzlichen Aufgaben der Kämmerei sind nach der Gemeindeordnung NRW im Wesentlichen:

Im Bereich Haushaltswirtschaft

- Aufstellung der Haushaltspläne
- Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten
- Erstellung der Vorgaben für die Erhebung von Abgaben
- Aufstellung der Haushaltssatzungen und Nachtragsatzungen
- Überwachung der Abweichungen im laufenden Haushalt von den Vorgaben des Haushaltsplans
- Durchführung der Finanzbuchhaltung für die Buchführung der Kommune
- Aufnahme von Krediten
- Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung
- Übernahme von Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen
- Bildung von Rückstellungen
- Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Kommune durch Liquiditätsplanung (soweit nicht bei der Kasse)

1 An der Erarbeitung dieser Bewertungsempfehlung waren beteiligt: LWL-Archivamt für Westfalen, LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum, Kreisarchiv Soest, Stadtarchive Bocholt, Castrop-Rauxel, Dortmund, Gelsenkirchen, Iserlohn, Köln, Mönchengladbach und Sankt Augustin.

2 Zur Steuerverwaltung erstellt der Arbeitskreis derzeit eine gesonderte Handreichung. Eine weitere zu Darlehensunterlagen erscheint in Kürze.

3 Eine Handreichung dieses Arbeitskreises für die Unterlagen der Rechnungsprüfung ist im Heft 83 (2015) der „Archivpflege in Westfalen-Lippe“ erschienen.

- Vermögensbewertung bzw. jährliche Fortschreibung
- Aufstellung einer Eröffnungsbilanz bei Einführung der Doppik
- Aufstellung der Jahresabschlüsse
- jährliche Erstellung eines Gesamtabchlusses (besteht aus Gesamtergebnisrechnung, Gesamtbilanz, Gesamtanhang und Gesamtlagebericht) unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Beteiligungen

Im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen und sonstigen Vermögen

- Verwaltung von Sonder- und Treuhandvermögen, Gemeindegliedervermögen sowie Stiftungen
- Verwaltung von wirtschaftlichen Unternehmen mit wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigungen
- jährliche Erstellung eines Beteiligungsberichtes

Folgende Unterlagen der Kämmerei erscheinen archivwürdig

- Angelegenheiten des internen Dienstbetriebs, also vor allem Unterlagen, die Aufschluss geben über die Aufgaben und Gliederungen der Kämmerei (lokale Satzungen und Dienstanweisungen für die Kämmerei und allgemeine Finanzverwaltung, Dienstverteilungspläne, Dienstbesprechungsprotokolle, Aktenordnungen/-pläne der Kämmerei etc.)
- Presseveröffentlichungen der Kämmerei
- Einladungen, Vorlagen und Protokolle des Finanzausschusses sowie weiterer von der Kämmerei betreuter Gremien wie z. B. der Gebührenkommission. Bei etwaigen Redundanzen im Hinblick auf die Unterlagen der Kämmerei ist den Gremienunterlagen der Vorzug zu geben.
- Zusammenstellungen von Daten, mit denen in der Zukunft gewirtschaftet werden soll, wie Haushaltspläne (auch Nachtragshaushalte), Finanzpläne, Haushaltssicherungskonzepte, Investitionspläne und Gebührenbedarfsberechnungen für kostendeckende Einrichtungen (Hier sollte im Regelfall die jeweils letzte Fassung ausreichend sein. Hinzu kommen jene Zwischenstände, die Teil der Ausschussarbeit geworden sind und sich bei dieser Überlieferung finden.)
- endgültige Zusammenstellungen von Daten, in denen die Kämmerei über erfolgte Bewirtschaftungen und Entwicklungen berichtet, z. B. Haushaltsrechnungen, Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse der Gemeinde und der Betriebe mit Prüfberichten, Gesamtabchlüsse mit Prüfbericht (Hier sind jeweils Redundanzen mit der Überlieferung der Rechnungsprüfung zu vermeiden.), Betriebsabrechnungsbögen für kostenrechnende Einrichtungen, Rechenschaftsberichte, Beteiligungsberichte, Subventionsberichte, Nachweisungen über den Vermögensstand der Kommune

- Unterlagen, bei denen die Kämmerei federführend für die ganze Kommune finanziell relevante organisatorische Fragen klärt und überwacht:
 - Gründung und allgemeine, substantielle Organisation von wirtschaftlichen Beteiligungen, Einrichtungen sowie Stiftungen
 - Organisation und Vertragsabschlüsse von Konzessionsabgaben (keine Abrechnungen)
 - Inanspruchnahme von Sonderzuschüssen wie Bundesfinanzhilfen
- Genehmigungs- und Bekanntmachungsverfahren für den jeweiligen Haushaltsplan (zur Rechtssicherheit)
- Eröffnungsbilanz für die Umstellung auf Doppik samt Dokumentation, da hier einmalig Hintergründe und Erläuterungen mit sehr umfangreichen strukturellen Daten dokumentiert sind
- externe Gutachten zu finanziellen Aspekten von kommunalen Dienststellen, Einrichtungen und Beteiligungen
- In Absprache mit anderen Archiven sind aufzubewahren: Unterlagen, die bei überörtlichen Arbeitskreisen der Kämmereien bzw. deren Fachvereinigungen etc.⁴ entstanden sind.

Folgende Unterlagen sollten geprüft werden

- Finanzierung kommunaler Bauprojekte
- Verwaltung von Sonder- und Treuhandvermögen, Gemeindegliedervermögen sowie Stiftungen
- Finanziell relevante Großprojekte in der Verwaltung, soweit die Federführung oder die aussagekräftigste Überlieferung bei der Kämmerei liegt
- Organisation der Einführung der Doppik (NKF) und sonstige Projekte der Kämmerei
- Die Kämmerei liefert diverse statistische Daten an weitere Stellen, insbesondere IT.NRW, z. B. Statistiken zu Schulden, zur Jahresrechnung, Einnahmen und Ausgaben oder Haushaltsansätzen. Vor einer Kassation sollte überprüft werden, ob substantielle Daten bei der Gegenüberlieferung durch das Landesarchiv auch tatsächlich archiviert wird.
- Vorarbeiten zu endgültigen Zusammenstellungen von Daten (soweit vorhanden), in denen die Kämmerei über erfolgte Bewirtschaftungen und Entwicklungen berichtet (s. o.), sind in der Regel nicht archivwürdig. Vor einer Kassation sollte jedoch jeweils überprüft werden, ob diese Vorarbeiten nicht im Ausnahmefall doch substantielle Informationen enthalten, die über jene der endgültigen Zusammenstellungen deutlich hinausgehen. Auch lokale Besonderheiten können zu abweichenden Bewertungsentscheidungen führen:
 - Haushaltsüberwachungslisten und -karteien
 - Angelegenheiten der Stadt als Steuerschuldner
 - Angelegenheiten des Gemeindefinanzierungsgesetzes

⁴ Z. B. der „Fachverband der Kommunalrentmeister e. V.“ in Iserlohn.

- Anlagennachweise und Inventare
- Zusammenstellung und Auswertung unterjähriger Budgetberichte
- unterjährige Ermittlung der Budgetvorgaben
- Erstellung von Gebührenbedarfsberechnungen, Betriebsabrechnungen, Subventionsberichten, Rechenschaftsberichten, Haushaltssatzungen, Haushaltssicherungskonzepten
- Aufstellungen zur Gewerbesteuerumlage
- Kassenbestandsnachweise
- detaillierte Grundberechnungen zur Eröffnungsbilanz, soweit sie deutlich über die eigentliche Dokumentation der Eröffnungsbilanz hinausgehen, z. B. Wertberechnungen für einzelne Straßen oder Wertgegenstände
- Unterlagen zur Haushaltsplanaufstellung und Mitteleinforderungen
- Vorgänge und Vorbereitung der Leistung bei über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben
- Errechnung von Zinssätzen für die Entgelteberechnung

Folgende Unterlagen erscheinen kassabel

- Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten
- Unterlagen zu Gemeindeorganen und ihrer Tätigkeit; Aufgaben, Gliederung, Geschäftsordnung und Geschäftsgang der Verwaltung; Personalangelegenheiten; Diensträume; Einrichtungen und sonstiger Sachbedarf; Haushaltsangelegenheiten der Kämmerei⁵
- Allgemeine Materialsammlungen und Sammlungen von Rechtsvorschriften, die nicht unmittelbar die örtliche Kämmerei betreffen
- Unterlagen, bei denen die Federführung an anderer Stelle innerhalb oder außerhalb der Kommune liegt, z. B. Kreisumlage, Mitwirkung an sonstigen Satzungen
- Organisation von Bürgerschaften und Gewährverträgen der Kommune. Diese häufig vorkommenden Normal-

fälle sind belanglos. Die wenigen Ausnahmefälle werden zeitnah in anderen Unterlagen (wie Prüfberichten, Jahresberichten, allgemeinen Ratsvorlagen, Presse etc.) aufgeführt.

- Sachbearbeitung bei
 - Gewährung von Darlehen und Schuldendiensthilfen⁶
 - Aufnahme von Krediten und allgemeiner Schuldendienst
 - Abgabe von Verpflichtungsermächtigungen
 - Leistung von Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte
 - Finanzbuchhaltung

Bei diesen Unterlagen werden sich die jeweiligen Summen bzw. strukturellen Daten jeweils in den jährlichen Zusammenstellungen finden. Die Details hingegen werden im Regelfall nicht archivwürdig sein.

Kassenwesen

Die Gemeinde-, Stadt- bzw. Kreiskassen sind innerhalb der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs und als Vollstreckungsbehörde für die Beitreibung von Forderungen zuständig. Sie fungieren somit als reine Servicestellen für die Zahlungsangelegenheiten der Kommune. Eigene Entscheidungen in den zugrunde liegenden Sachfragen werden dort nicht getroffen. Ihre seit 1945 entstandenen Unterlagen sind folglich – abgesehen Unterlagen über den internen Dienstbetrieb u. ä. – als nicht archivwürdig anzusehen.

⁵ Sofern relevante Unterlagen bei den zuständigen Fachämtern (v. a. Hauptamt, Personalverwaltung) überliefert werden.

⁶ Siehe hierzu die kommende, gesonderte Handreichung dieses Arbeitskreises.