

Vorwort

Das (übergangsweise noch praktizierte) kamerale Rechnungswesen ist grundsätzlich zahlungsorientiert, d.h. es liefert Informationen über Einzahlungen und Auszahlungen. Das kommunale Vermögen sowie der durch die kommunale Tätigkeit verursachte Ressourcenverbrauch werden nicht oder nicht hinreichend, allenfalls punktuell durch betriebswirtschaftliche Modifizierungen in kostenrechnenden Einrichtungen, dargestellt. Die Kameralistik ist folglich nicht geeignet, die Nachhaltigkeit des öffentlichen Haushaltsgebarens zu gewährleisten.

Auf der Grundlage der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder soll durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt und die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden. Den Ländern wurde freigestellt, ein Optionsmodell, mit dem Wahlrecht der Kommunen zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik, zuzulassen. Das Land Sachsen-Anhalt hat sich gegen eine solche Wahlmöglichkeit entschieden, denn die erweiterte Kameralistik stellt gegenüber der Doppik keine überzeugende Alternative dar (so bereits die Hinweise zur Einführung eines Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Bek. des MI v. 29.10.2004, MBl. LSA S. 607, und der Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport v. 20.9.2011).

Mit dem Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt v. 22.3.2006 (GVBl. LSA S. 128) hat der Gesetzgeber den Schritt, das Haushalts- und Rechnungswesen nach den o.g. Grundsätzen auszurichten, vollzogen. Mit dem Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform v. 14.2.2008 (GVBl. LSA S. 40) verlängerte der Gesetzgeber lediglich die Fristen für die Umstellung auf die doppelte Buchführung. Die Kommunen und kommunalen Verbände haben danach spätestens ab dem Haushaltsjahr 2013 ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung in ihrer Finanzbuchhaltung zu erfassen und zum Stichtag 1.1.2013 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Hintergrund dieser Fristverlängerung war, die Kommunen wegen der parallel stattfindenden Gemeindegebietsreform zu entlasten.

Auf die kontrovers geführte Diskussion über die Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen für Eigenbetriebe und Zweckverbände folgte der Auftrag des Landtages an die Landesregierung, die Einführung einer Wahlmöglichkeit zwischen der Anwendung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens einerseits und dem Eigenbetriebsrecht, das

Vorwort

hinsichtlich der Buchführung auf das Handelsgesetzbuch (HGB) verweist, zu prüfen. Mit dem Zweiten Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts v. 26.5.2009 (GVBl. LSA S. 238) wurde dieses Wahlrecht eingeführt.

Zudem war die Landesregierung verpflichtet, die Auswirkungen der Vorschriften über die Haushaltswirtschaft nach den Regeln der doppelten Buchführung nach einem Erfahrungszeitraum von zwei Jahren nach Inkrafttreten zu überprüfen. Das Gesetz zur Anpassung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens v. 13.4.2010 (GVBl. LSA S. 190) setzt das Ergebnis der Überprüfung um. Es dient im Wesentlichen der Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen an die Erfordernisse und Bedürfnisse der Praxis. Das Gesetz sieht neben redaktionellen Änderungen, die dem besseren Verständnis dienen oder kamerale Relikte beseitigen, im Wesentlichen vor, die erstmalige Erstellung eines Gesamtabchlusses bis zum Haushaltsjahr 2016 hinauszuschieben.

Die Historie zeigt, dass die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens nicht frei von Änderungen blieb. Der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der Doppik v. 30.3.2006 folgte die Gemeindehaushaltsverordnung Doppik (GemHVO Doppik) v. 22.12.2010 (GVBl. LSA S. 648).

Die Autoren waren bestrebt, diese, in wesentlichen Teilen veränderte Gemeindehaushaltsverordnung Doppik, grundlegend zu erläutern und dabei die ersten praktischen Erfahrungen in die Kommentierung aufzunehmen. Das besondere Augenmerk galt den Bedürfnissen der Praxis vor Ort.

Magdeburg, im Mai 2012

Manfred Kirchmer
Claudia Meinecke