

## Vorwort zur 3. Auflage

Seit dem Erscheinen der 2. Auflage im Jahre 2011 hat sich in Niedersachsen haushaltsrechtlich und haushaltswirtschaftlich einiges getan:

- Mit dem Haushaltsjahr 2012 mussten („eigentlich“) alle niedersächsischen Kommunen auf das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt haben, was zum allergrößten Teil auch geklappt hat.<sup>1</sup>
- Mit dem Haushaltsjahr 2012 müssen grundsätzlich alle Kommunen einen Gesamtabschluss aufstellen und beschließen. Hier besteht derzeit (2017) aber noch ein erheblicher Nachholbedarf.
- Seit 2014 wurde eine große Haushaltsrechtsreform für niedersächsische Kommunen vorangetrieben. Die Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) vom 26.10.2016 ist zum 01.11.2016 in Kraft getreten (Gesetz vom 26.10.2016, in: Nds. GVBl. Nr. 15/2016, ausgegeben am 31.10.2016, S. 226 ff.).<sup>2</sup> Die Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO), die die Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO) abgelöst hat, ist zum 01.01.2017 in Kraft getreten. Allerdings kann der Haushalt 2017 (und dann auch der entsprechende Jahresabschluss) nach altem Recht – also nach der GemHKVO – aufgestellt und geführt werden, weil die Umstellungsfrist für die Kommunen unrealistisch kurz geworden ist; immerhin datiert die KomHKVO vom 18.04. 2017 (und ist im Nds. GVBl Nr. 7/2017 am 27.04.2017 ausgegeben worden). Auch der Ausführungserlass mit Mustern und Abschreibungstabelle wurde im April 2017 in Kraft gesetzt. Der Erlass zu Daten und Kennzahlen sowie der Krediterlass werden 2018 leicht novelliert „nachgeschoben“.

Die Reform 2016/2017 war der Hauptanlass, jetzt nach mehr als sechs Jahren eine Neuauflage des Lehr-/Lernbuches herauszubringen. Dabei haben wir uns entschieden, die bewährte Grundstruktur des Buches beizubehalten und „nur“ die bisherige Entwicklung einzuarbeiten.

Folgende wesentliche Änderungen gegenüber der 2. Auflage haben wir vorgenommen:

- Aufgrund der oben skizzierten Rechtsänderungen haben sich auch bei der Nummerierung der Paragraphen der KomHKVO Verschiebungen ergeben. Einerseits wurden ehemals mit „a“ gekennzeichnete Paragraphen jetzt fortlaufend in die Zählung integriert; andererseits sind durch die Abschaffung der Vermögenstrennung Paragraphen und Absätze „frei“ geworden. Darüber hinaus ist das Redaktionsschlussjahr dieser Neuauflage – wie oben gezeigt – ein Übergangsjahr, für das die Kommunen noch nach „alter“ GemHKVO oder nach „neuer“ KomHKVO planen konnten, weshalb auch die Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2017 nach altem oder neuem Recht erfolgen kann (gem. § 63 Abs. 3 KomHKVO). Deshalb haben wir bei den Rechtsquellenangaben in den Überschriften und im Text

1 Dass dieses Vorhaben nicht zu 100 % gelungen ist, zeigt der Kommunalbericht 2014 des Niedersächsischen Landesrechnungshofes (LRH); siehe dazu GOLDBACH (Hrsg.) 2017, Teil A – Abschn. I.3.2.

2 Das NKomVG gibt es seit 2011 und hatte damals die NGO abgelöst (siehe dazu SEYBOLD 2011).

grundsätzlich (wenn sachlich geboten) den Bezug zu den „alten“ GemHKVO-Vorschriften hergestellt (§ .. KomHKVO – zuvor: § .. GemHKVO). Das dürfte in dieser Zeit die unterrichtliche und praktische Arbeit mit den Problemstellungen dieses Buches erleichtern. Zudem findet sich in der „parallelen“ Textsammlung neben einer Darstellung (und kurzen Würdigung) der *wesentlichen* (materiellen) Änderungen auch eine Vergleichssynopse, die *alle* Änderungen der KomHKVO gegenüber der GemHKVO aufzeigt.<sup>1</sup>

- Wir haben an den Stellen gekürzt, die aufgrund von Rechtsänderungen nicht mehr relevant sind (keine Vermögenstrennung, periodenfremde Vorgänge nicht mehr automatisch außerordentlich usw.).
- Wir haben dort erweitert, wo aufgrund von neueren Rechtsvorschriften, Entwicklungen und Erkenntnissen zum doppelten Rechnungs- und Haushaltswesen wesentliche neue Konzepte entstanden sind. Das gilt sowohl für die Jahresabschlussanalyse in Abschnitt E.VI als auch für die neueren Entwicklungen im internationalen Kontext in Abschnitt E.VII. Ferner ist die Leitbildentwicklung in Abschnitt F.II neu aufgenommen worden, während im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein besonderes Verfahren in Bezug auf die Bedeutung privater Unternehmen als Erbringer öffentlicher (kommunaler) Leistungen aufgenommen wurde (in Abschnitt G.III).
- Ansonsten sind unter Beibehaltung der bewährten Ausrichtung des Lehr-/Lernbuches mit schwerpunktmäßig verwaltungsbetriebswirtschaftlicher Perspektive<sup>2</sup> alle Teile aufgrund von Rechtsänderungen aktualisiert worden. Dabei sind neue Erkenntnisse aufgrund von zwischenzeitlichen Diskussionen, neuen Ideen, neueren Entwicklungen, vertieften Erkenntnissen aus weiteren praktischen Erfahrungen eingeflossen. In dem Zusammenhang waren natürlich auch Fehler zu korrigieren und die aktuellere Literaturlage zu berücksichtigen.

Zwar sind in den Informationen zu den einzelnen Themen wesentliche Grundlagen zur Lösung der Problem- und Aufgabenstellungen geschaffen worden. Dennoch ist es manchmal nötig, weitere vertiefende Darstellungen heranzuziehen. Dazu dient zunächst die in diesem Verlag erschienene Textsammlung mit einführendem Fachbeitrag, die den aktuellen Rechtsstand (2017) widerspiegelt (dort auch der Kontenrahmen mit Zuordnungsvorschriften, die in diesem Buch nicht abgebildet sind).<sup>3</sup> Ferner ist der Kommentar – ebenfalls in Neuauflage (2018) in diesem Verlag erschienen – eine zentrale Informationsgrundlage für die Behandlung tiefergehender Fragestellungen.<sup>4</sup> Auf diese Quellen – wie auch auf andere – wird regelmäßig in den Fußnoten verwiesen.

1 Siehe GOLDBACH (Hrsg.) 2017, Teil B – Abschn. II.2.

2 Analog ZIMMERMANN 1999, insbes. Erstes Kapitel – Abschn. B.

3 GOLDBACH (Hrsg.) 2017 (wird 2018 aktualisiert).

4 LASAR/GROMMAS/GOLDBACH/ZÄHLE/DIEKHAUS/HANKEL 2018.

Die personenbezogenen Formulierungen orientieren sich aus Gründen der besseren Lesbarkeit weiterhin an der männlichen Schreibweise, die das weibliche Geschlecht einschließt.

Die zukünftigen Entwicklungen auf kommunaler Ebene werden von hohen Anforderungen, mehr Unsicherheit und höherer Komplexität gekennzeichnet sein. So stehen folgende Zukunftsperspektiven und -aufgaben auf der Agenda:

- Abbau von Liquiditätsverschuldung: Die „kurzfristige“ Verschuldung ist inzwischen teilweise höher als die „normale“ Verschuldung durch Investitionskredite. Da muss es eine Trendumkehr geben
- Umsatzsteuerreform § 2 b UStG (neu): Die Kommunen müssen (spätestens) ab 2021 das Umsatzsteuerrecht auch im Bereich der „Juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ anwenden.
- Zinsentwicklung: Der „Segen“ niedriger Zinsen wird nicht ewig sein, eine Umkehr scheint sich schon abzuzeichnen.
- Basel III: Die verschärften Bedingungen für die Kreditvergabe der Banken werden auch auf die Konditionen für Kredite an Kommunen durchschlagen.
- Schuldenbremse: Sie gilt zwar nur für den staatlichen Bereich, aber über das System des Finanzausgleichs und der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden die Verschärfungen auch für Kommunen spürbar werden.
- EPSAS: Die internationalen Rechnungslegungsvorschriften für den öffentlichen Bereich werden vermutlich ab dem nächsten Jahrzehnt auf europäische Verhältnisse zugeschnitten und dann auch für Kommunen relevant.

Diese Entwicklungen werden Bildungsleistungen von Facheinrichtungen noch nötiger machen. Dafür sind wir offen und werden entsprechend dieses Werk fortschreiben. Dazu ist die Mithilfe der Leserschaft aus Unterrichtspraxis, kommunaler Praxis und Theorie nötig, die wir herzlich auffordern, uns bei Bedarf Rückmeldungen zu geben. Auch vor dem Wirken des Fehlerteufels sind wir sicherlich nicht immun und hoffen auf entsprechende Hinweise.

Ansonsten wünschen wir – Autoren und Verlag – viel Erfolg bei der Arbeit mit dem Lehr-/Lernbuch.

ARNIM GOLDBACH

MARC THOMSEN

Burgdorf/Reppenstedt/Dresden, 30.10.2017

(Arnim.Goldbach@gmx.net)

(Marc.Thomsen@gmx.net)