

Umstellung auf kommunale Doppik

Auch im sechsten Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen. Es fehlen noch rd. 22 % der Eröffnungsbilanzen. Für das Jahr 2016 sind lediglich rd. 10 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt.

Wichtige Elemente der kommunalen Doppik entfalten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind weiterhin beeinträchtigt. Wesentliche Finanzentscheidungen der Kommunen basieren lediglich auf fortgeschriebenen Plan-
daten.

Fehlende Jahresabschlüsse gefährden erheblich eine geordnete Haushaltswirtschaft. Die Verwendung eingesetzter Steuermittel wird nicht transparent nachgewiesen.

1 Vorbemerkungen

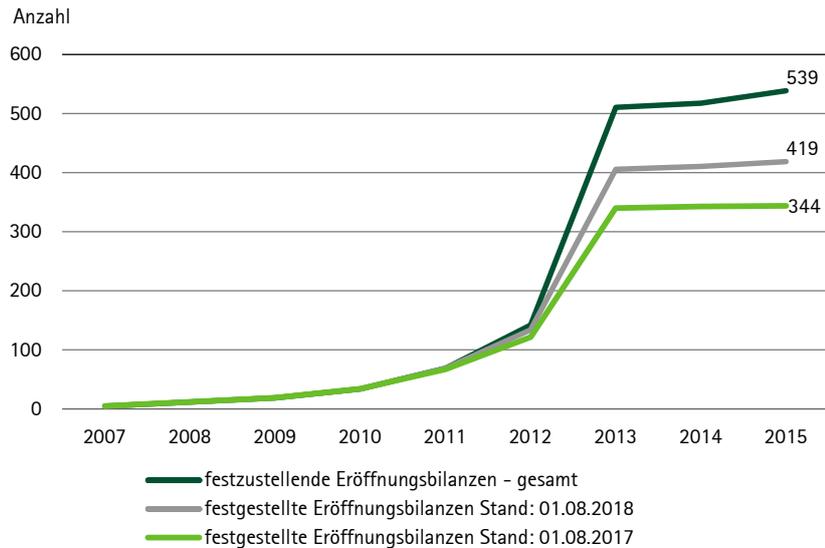
- 1 Die kommunale Doppik war zum 01.01.2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der SächsGemO Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten eine frühere bzw. hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 01.01.2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos unter doppischen Gesichtspunkten zu führen. Seit 2015 ausnahmslos kommunale Doppik
- 2 Eine maßgebliche Änderung zum 01.01.2018 betraf die Neuregelung des Haushaltsausgleiches sowie die Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes. Somit besteht die Möglichkeit, Fehlbeträge aus Abschreibungen auf sog. Altinvestitionen mit dem Basiskapital zu verrechnen, ohne dass dadurch die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes besteht. Eine Erwirtschaftung dieser Fehlbeträge entfällt. Bei der Verrechnung mit dem Basiskapital darf ein Drittel des zum 31.12.2017 festgestellten Basiskapitals nicht unterschritten werden. Der Grundsatz, dass der Ergebnishaushalt in jedem Jahr auszugleichen ist, bleibt davon unberührt gültig. Gleichzeitig wurden Maßnahmen zur Verringerung des Aufwandes der Eröffnungsbilanz- und Jahresabschlusserstellung festgelegt. Die Verpflichtung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses besteht danach spätestens ab dem Hj. 2023 (vgl. hierzu jedoch Tz. 4). Neuregelung zum 01.01.2018
- 3 Ziele der Doppikeinführung waren eine verbesserte Steuerung der Verwaltung, die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einschließlich der ausgelagerten Aufgabenbereiche, die über den Gesamtabchluss einbezogen werden. Dies sollte zu mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit beitragen. Grundsatz, dass der Ergebnishaushalt in jedem Jahr auszugleichen ist, bleibt bestehen

2 Sachstand und Handlungsempfehlungen

2.1 Eröffnungsbilanzen

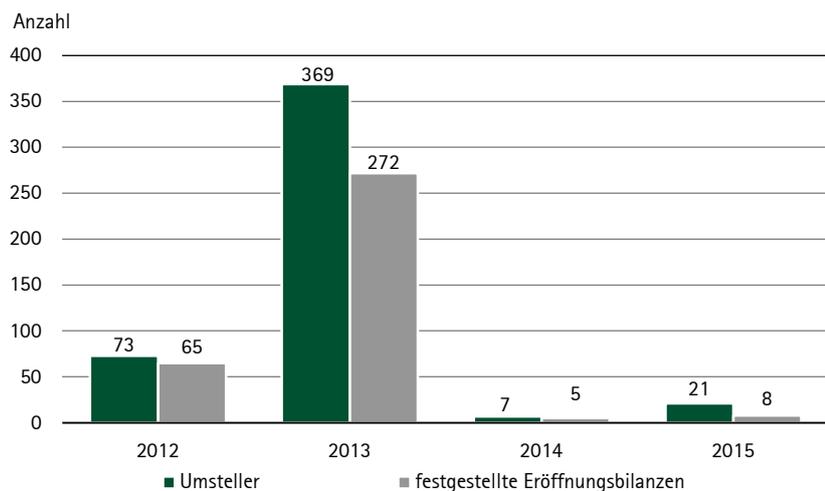
- 4 Zum 01.08.2018 hatten noch immer rd. 22 % der doppisch buchenden Körperschaften, d. h. 120 von 539, keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Eröffnungsbilanzen, die nicht im Rahmen der Umstellung auf die Doppik, sondern aufgrund von Änderungen des Gemeindegebietes zu erstellen waren, bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt. Fristüberschreitungen von mehreren Jahren prägen immer noch das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. Diesen Zustand hat der SRH schon mehrfach kritisiert. Nach wie vor verspätet festgestellte Eröffnungsbilanzen

Übersicht 1: Festgestellte Eröffnungsbilanzen zum 01.08.2018 im Vergleich zum 01.08.2017



- 5 Der Vollzugsprozess der Doppikumstellung stellt sich bezogen auf das jeweilige Umstellungsjahr wie folgt dar:

Übersicht 2: Anzahl der Umsteller und deren festgestellte Eröffnungsbilanz (Stand: 01.08.2018)



Hinweis: Alle Eröffnungsbilanzen 2007 bis 2011 (insgesamt 69) sind festgestellt, daher nicht im Diagramm enthalten.

Insbesondere bei kreisangehörigen Gemeinden fehlten Eröffnungsbilanzen

- 6 Insbesondere bei kleineren kreisangehörigen Gemeinden fehlten noch Eröffnungsbilanzen. Bei den 161 Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern war dies bei 54, also bei jeder dritten Gemeinde der Fall.

Große zeitliche Verzögerungen bei Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen

- 7 Wie in den vergangenen Jahresberichten weist der SRH wiederholt auf die negativen Auswirkungen der großen Zeitspanne zwischen Doppikeinführung und Feststellung der Eröffnungsbilanz hin. Fehlende Eröffnungsbilanzen führen zwangsläufig zu zeitlichen Verzögerungen bei den Jahresabschlüssen.

- 8 Die Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen muss 6 Jahre nach der Umstellung auf die kommunale Doppik endlich abgeschlossen sein.

9 Nach einer Abfrage des SMI zum 01.01.2018 zu den geplanten Feststellungsterminen der Eröffnungsbilanz war dies bei nahezu allen Kommunen und Zweckverbänden noch im Jahr 2018 vorgesehen. Die Umsetzung bleibt abzuwarten.

10 Die rechtsaufsichtlichen Maßnahmen, eine zeitnahe Aufstellung der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen zu erwirken, waren nach wie vor begrenzt. Laut Angaben des SMI zum 01.01.2018 wurde von der Anordnung eines Termins (15 Kommunen) verhältnismäßig wenig Gebrauch gemacht. Am häufigsten wurde das Erlassen von Nebenbestimmungen (26 Kommunen) genutzt. Darüber hinaus hat die Rechtsaufsicht eines Landkreises mit 22 Kommunen eine schriftliche Verpflichtungserklärung geschlossen, die u. a. einen Zeitplan über die Erledigung der noch offenen Maßnahmen beinhaltet.

Begrenzte rechtsaufsichtliche Maßnahmen

11 Die RAB haben die beabsichtigten Feststellungen der Eröffnungsbilanzen im Jahr 2018 noch zu begleiten und darauf hinzuwirken.

12 Das SMI mahnt regelmäßig die Einhaltung der gesetzlichen Fristen an (vgl. hierzu auch Tz. 4). Bisher wurden auch in den Orientierungsdaten für die mittelfristige Finanzplanung u. a. der Jahre 2017 bis 2020 die RAB gebeten, durch geeignete rechtsaufsichtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass die Kommunen mit Vorlage der Haushaltssatzung für das Hj. 2017 eine aufgestellte Eröffnungsbilanz vorweisen können.

Das SMI mahnt regelmäßig die Einhaltung der gesetzlichen Fristen an

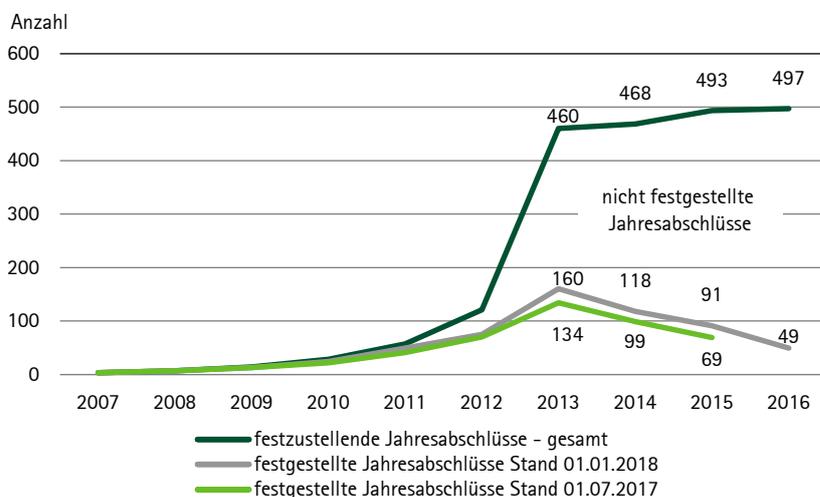
2.2 Jahresabschlüsse

13 Nach SächsGemO ist ein Jahresabschluss innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Daran anschließend ist der Jahresabschluss örtlich zu prüfen und spätestens bis zum 31.12. des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres durch den Gemeinderat festzustellen.

14 Laut einer Abfrage des SMI bei den RAB zu den vorgelegten Jahresabschlüssen 2007 bis 2016 der Kommunen und Zweckverbände (Stand: 01.01.2018 zum Gebietsstand 01.01.2018) wird deutlich, dass nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse besteht. Im Vergleich zum Vorjahr sind wieder keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Aufgrund dessen hat sich die Anzahl der nicht festgestellten Jahresabschlüsse weiter erhöht. Nur in wenigen Körperschaften hat sich die Aktualität vorliegender Jahresabschlüsse verbessert. Von der Einhaltung der gesetzlichen Frist der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist die Mehrzahl weit entfernt.

Weiterhin erheblicher Zeitverzug bei den Jahresabschlüssen

Übersicht 3: Festgestellte Jahresabschlüsse zum 01.01.2018 im Vergleich zum 01.07.2017



Lediglich 49 Jahresabschlüsse (rd. 10 %) für 2016 festgestellt

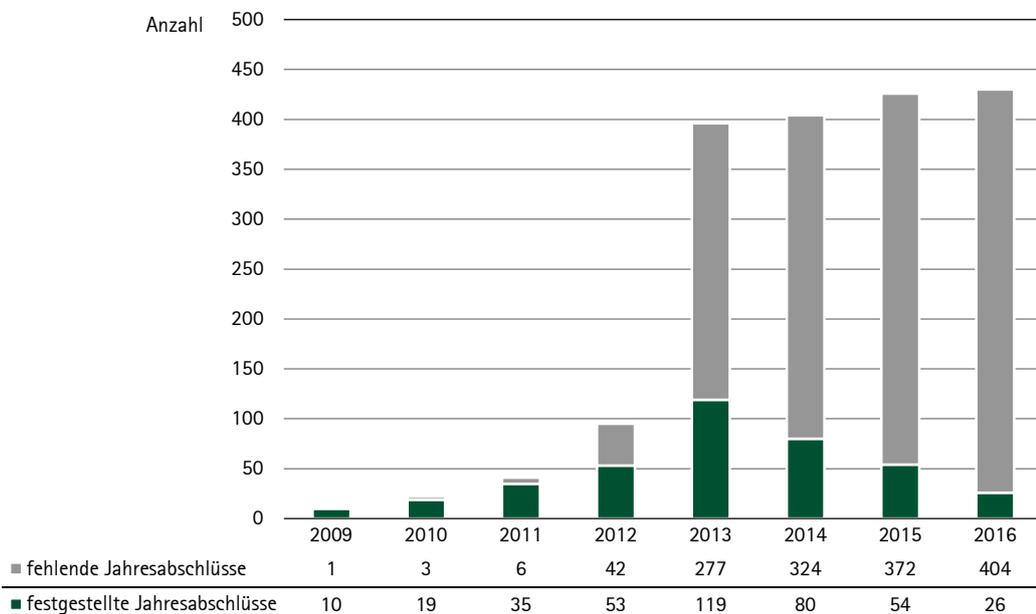
15 Insbesondere für die Jahresabschlüsse ab 2012 (Stand 01.01.2018) besteht wie bisher ein sehr hoher Rückstand. Für den Jahresabschluss 2013 war z. B. der Feststellungstermin spätestens der 31.12.2014. Selbst 3 Jahre danach hatten lediglich 160 kommunal doppisch buchende Körperschaften (rd. 35 %) einen festgestellten Jahresabschluss. Für das Hj. 2016 waren lediglich 49 Jahresabschlüsse (rd. 10 %) fristgerecht festgestellt.

16 Von den insgesamt 2.148 festzustellenden Jahresabschlüssen der Hj. 2007 bis 2016 lagen lediglich 589 Jahresabschlüsse (rd. 27 %) vor. Überwiegend erfolgt die Haushaltsführung über mehr als 5 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppischen Haushalte.

Differenzierte Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände

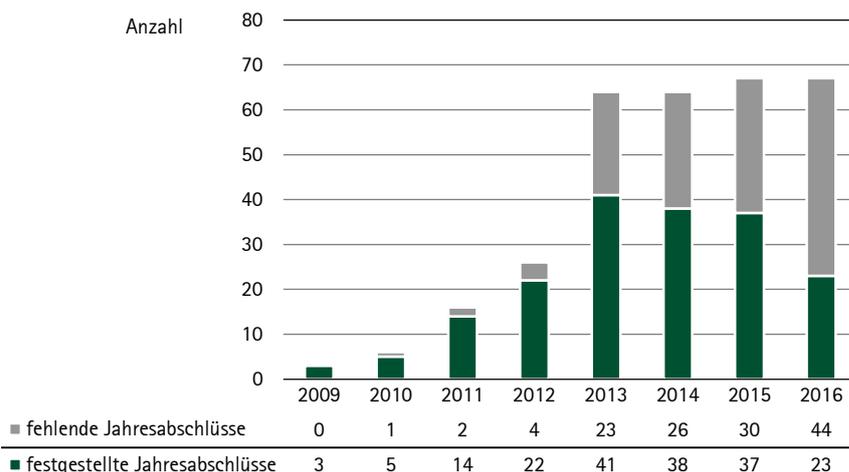
17 Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 22 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2016 festgestellt hatten, während es bei den Zweckverbänden rd. 59 % waren. Nur 26 Kommunen von insgesamt 430 hatten einen fristgerecht festgestellten Jahresabschluss 2016.

Übersicht 4: Jahresabschlüsse der Kommunen (Stand: 01.01.2018)



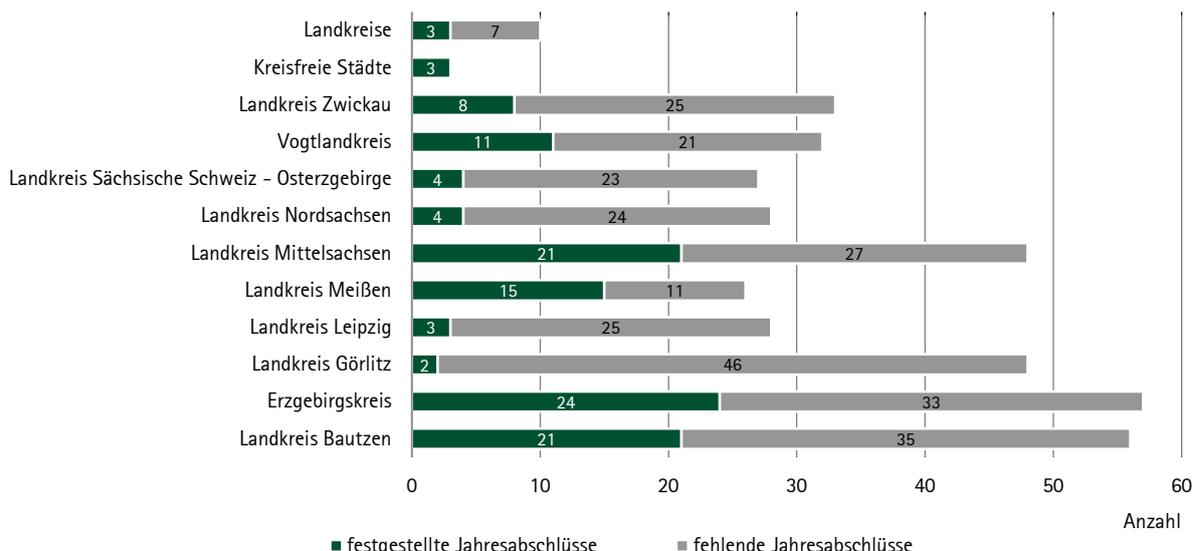
18 Nur 1 Landkreis hat die Jahresabschlüsse 2013 bis 2016 festgestellt. Bei 2 Landkreisen lag zum Stand 01.01.2018 der Jahresabschluss 2013 vor. Bei allen Kreisfreien Städten lagen mindestens die Jahresabschlüsse bis 2014 vor.

Übersicht 5: Jahresabschlüsse der Zweckverbände (Stand: 01.01.2018)



19 Die kreisspezifische Betrachtung der Jahresabschlüsse 2013, dem Jahr der Umstellung auf die Doppik, zeigt aufgrund der verspätet festgestellten Eröffnungsbilanzen insbesondere in den Kommunen der Landkreise Nordsachsen, Leipzig, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Görlitz erhebliche Defizite.

Übersicht 6: Jahresabschlüsse 2013 der Kommunen - im Detail (Stand: 01.01.2018)



20 Innerhalb eines halben Jahres (01.07.2017 - 01.01.2018) haben 8 Kommunen und 3 Zweckverbände zwei Jahresabschlüsse und 79 Kommunen und 28 Zweckverbände einen Jahresabschluss festgestellt. Alle übrigen Körperschaften haben in diesem Zeitraum keinen Jahresabschluss festgestellt. Dies bedeutet, dass dem bereits eingetretenen Zeitverzug bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz nicht im nötigen Maße bei der Erstellung der Jahresabschlüsse entgegengewirkt wurde. Fehlende Jahresabschlüsse der Zweckverbände haben Auswirkungen bei den Mitgliedskommunen. Das (Wieder-)Erreichen gesetzlich vorgegebener Fristen erfordert erhöhte Anstrengungen der betroffenen Kommunen und Überwachung durch die Rechtsaufsicht. Aus den überörtlichen Prüfungen des SRH ist bekannt, dass sich die Kommunen um eine schrittweise Aufarbeitung der Jahresabschlüsse bemühen und teilweise Unterstützung durch Externe beabsichtigen.

8 Kommunen und 3 Zweckverbände haben in einem halben Jahr 2 Jahresabschlüsse festgestellt

Zum 01.01.2018 eine Reihe von Änderungen zum rechtsaufsichtlichen Verfahren

21 Zur Beschleunigung der beschriebenen Prozesse sind zum 01.01.2018 eine Reihe von Änderungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und auch zum rechtsaufsichtlichen Verfahren in Kraft getreten. Nach der damit aktuell geltenden Rechtslage ist dem Haushaltsplan der örtlich geprüfte Jahresabschluss des Vorjahres als Anlage beizufügen; dem Haushaltsplan 2019 ist der geprüfte Jahresabschluss 2017 beizufügen. Andernfalls wird die Genehmigung des Haushaltes versagt. Die RAB kann jedoch in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zulassen, z. B. wenn die Gemeinde die Hinderungsgründe nicht zu vertreten hat. Im Rahmen der Ausnahmeregelung sind bis 2022 jedem Haushaltsplan 2 örtlich geprüfte Jahresabschlüsse vorzulegen. In einem ersten Schritt bedeutet dies, dass spätestens mit dem Haushaltsplan 2019 die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 vorzulegen sind. In begründeten Einzelfällen ist es damit zulässig, dass fortgeschriebene Planwerte weitere 3 Jahre die Grundlage für die Haushaltsplanung bilden. Das SMI empfiehlt den RAB, rechtzeitig auf die Einhaltung der vorgezeigten Fristen bis 2022 in geeigneter Weise (z. B. mit Zielvereinbarungen, Verträgen o. Ä.) hinzuwirken. In den Orientierungsdaten für die mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2018 bis 2021 wird darauf verwiesen. Das SMI hat diesbezüglich jedoch mit Rundschreiben vom 01.10.2018 an die sächsischen kommunalen Körperschaften „Hinweise zu geplanten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht“ angekündigt, die zum 01.01.2018 in Kraft getretenen Regelungen in der SächsKomHVO und der VwV KomHWi im Jahr 2019 wieder aufzuheben (vgl. hierzu Tz. 4).

Angestrebte erhöhte Transparenz und qualifizierte Informationsbereitstellung wird nicht erreicht

22 Der SRH betrachtet die Entwicklung in Bezug auf die nicht fristgerecht festgestellten Jahresabschlüsse mit Sorge. Nur auf der Basis aktueller Jahresabschlüsse lassen sich Leistungsfähigkeit und finanzieller Handlungsspielraum erkennen. Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind ohne Jahresabschluss kaum möglich. Vielmals bilden lediglich fortgeschriebene Planwerte die Grundlage für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan. Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft, deren Qualität mit der Einführung der Doppik verbessert werden sollte, ist nicht möglich. Die angestrebte erhöhte Transparenz und qualifizierte Informationsbereitstellung wird nicht erreicht. Wichtige Elemente der kommunalen Doppik kommen nicht zur Wirkung.

23 Der weiter zunehmende Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist inakzeptabel und zwingend abzubauen. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse sind einzuhalten. Alle bestehenden möglichen Maßnahmen für eine beschleunigte Erstellung der Jahresabschlüsse sind zu nutzen.

2.3 Programmprüfung

Die Anzahl der geprüften und zugelassenen HKR-Programme hat sich auf 9 Programme erhöht

24 Die Anzahl der durch die SAKD geprüften und zugelassenen HKR-Programme hat sich im Vergleich zum Vorjahr von 7 auf 9 Programme erhöht (Stand: 30.07.2018). Im laufenden Prüfverfahren befinden sich weitere 3 HKR-Programme, deren Einsatz geduldet ist.

25 Mit den zum 01.01.2018 in Kraft getretenen Änderungen des sächsischen kommunalen Haushaltsrechts war die VwV Prüfhandbuch HKR-Doppik durch die SAKD zeitnah zu überarbeiten. Sie wurde am 26.04.2018 veröffentlicht. Nach Aussage der SAKD sind bei den o. a. laufenden Prüfverfahren Anpassungsprüfungen notwendig, um sicherzustellen, dass die Neuregelungen zum Haushaltsausgleich und Haushaltstrukturkonzept bereits bei diesen Programmen Beachtung finden.

26 Laut Aussage des SMI soll Ende 2018 die Erstprüfung der doppischen HKR-Programme abgearbeitet sein.

3 Stellungnahmen

- 27 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden und der SAKD wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 28 Das SMI führte aus, dass der Sachstand und die durch das SMI zwischenzeitlich gezogenen Konsequenzen zutreffend wiedergegeben wurden, und sah daher von einer Stellungnahme ab.
- 29 Der SSG verfolge den großen Rückstand bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und der Aufstellung der Jahresabschlüsse ebenso mit Sorge. Allerdings bestehen nach Auffassung des SSG erhebliche Zweifel, dass der Aufholprozess bei Einhaltung der in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft geforderten Personalstandsrichtwerte in den Gemeinden zu realisieren sei. Die Gemeinden hätten nicht nur im Rahmen der Einführungsphase einen erhöhten Bedarf an Personal- und Sachmittel, sondern das doppelte Haushaltssystem verursache dauerhaft erhöhte Aufwendungen. Ursächlich hierfür seien u. a. Folgebewertungen aller Vermögensgegenstände und der Schulden zu jedem Jahresabschlussstichtag. Der Buchungsaufwand insgesamt habe sich lt. Aussage des SSG vervielfacht.
- 30 Außerdem halte der SSG aus oben beschriebenen Gründen die in der Tz. 21 thematisierte Vorlagepflicht von Jahresabschlüssen als Anlage zum Haushaltsplan aus jetziger Sicht für nicht realisierbar und lehne sie daher ab. Es sei nicht hinnehmbar, dass sich Kommunen lediglich wegen der verzögerten Vorlage eines Jahresabschlusses in einem haushaltslosen Zustand befinden und erforderliche Neuinvestitionen nicht vorgenommen werden können.

4 Geplante Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht

- 31 Erst nach dem Stellungnahmeverfahren zu diesem Jahresberichtsbeitrag erließ das SMI am 01.10.2018 ein Rundschreiben an die sächsischen kommunalen Körperschaften mit dem Titel „Hinweise zu geplanten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht“.
- 32 Hinsichtlich der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen weist das SMI nochmals darauf hin, dass die Kommunen prioritär verpflichtet sind, bestehende Bearbeitungsrückstände unverzüglich abzubauen. Den RAB empfiehlt das SMI, diesbezüglich öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den betroffenen kommunalen Körperschaften zu schließen, in denen der Zeitraum für den Abbau der Rückstände gemeindeindividuell bestimmt wird.
- 33 Die seit 01.01.2018 geltende verfahrensrechtliche Verknüpfung von Haushaltsplan und Jahresabschlüssen soll im Jahr 2019 aufgehoben werden. Angesichts der aktuellen Rückstände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sollen die Haushaltspläne für die Haushaltsjahre ab 2019 auch ohne Vorlage der Jahresabschlüsse genehmigungsfähig sein. Hinsichtlich der noch ausstehenden Jahresabschlüsse sollen die RAB öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den betroffenen Kommunen schließen und so einen geordneten Gesetzesvollzug sichern.
- 34 Das SMI wird dem Sächsischen Landtag vorschlagen, die nach § 88b SächsGemO bestehende Rechtspflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses in ein Wahlrecht umzuwandeln. Dieses soll die Aufstellung eines Gesamtabschlusses oder die Vorlage von Teilabschlüssen umfassen.

Geplante Änderungen

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Rechtsaufsicht und Kommunen zur Vorlage der Eröffnungsbilanzen

Vorlage der Jahresabschlüsse soll nicht mehr Voraussetzung für Genehmigung der Haushaltspläne sein

- 35 Die durch das SMI geplanten Vorgehensweisen hinsichtlich der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sollen in der SächsKomHVO und der VwV KomHWi geregelt werden.
- 5 Schlussbemerkung**
- Dringend zu erstellende Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse 36 Der SRH weist nochmals auf die dringend zu erstellenden Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hin. Ohne diese sind die Ziele, welche mit der Einführung der kommunalen Doppik verbunden sind, nicht zu erreichen. Ein weiterer Zeitverzug würde dies und insbesondere Steuerungsdefizite verstärken. Die nötige Transparenz durch vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage ist unzureichend gewährleistet. Eine kennzahlengestützte Analyse ist dabei unerlässlich.
- Fehlende Jahresabschlüsse sind ein Verstoß gegen gesetzlich normierte Haushaltsgrundsätze 37 Über Jahre fehlende Jahresabschlüsse sind keine Formalie, sondern ein Verstoß gegen gesetzlich normierte Haushaltsgrundsätze und lassen Zweifel an der geordneten Haushaltswirtschaft der betreffenden Kommunen aufkommen. Diese wiederum ist Voraussetzung für alle gegenwärtigen und zukünftigen Entscheidungen, z. B. bei der Gewährung von Zuwendungen. Die Verwendung eingesetzter Steuermittel wird ohne Jahresabschlüsse nicht transparent nachgewiesen.
- Weiterhin sanktionslose Nichteinhaltung der gesetzlichen Fristen zu befürchten 38 Nach Auffassung des SRH ist nach den Ankündigungen im o. a. Rundschreiben des SMI nicht gesichert, dass der bisherige unbefriedigende Zustand im Hinblick auf eine gesetzeskonforme Bewirtschaftung öffentlicher Mittel auf der kommunalen Ebene durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen im Einzelfall zeitnah beseitigt werden kann. Bei Nichteinhaltung der jeweils getroffenen Vereinbarung kann die Rechtsaufsicht ihre daraus resultierenden Ansprüche nicht mehr einseitig durchsetzen, sondern sie muss den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Infolgedessen ist zu befürchten, dass die zu schließenden Vereinbarungen einer weiteren zeitlichen Anpassung unterliegen und die bisherige sanktionslose Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur Aufstellung der Jahresabschlüsse weiterhin aufrechterhalten werden wird. Dies ist nach Ansicht des SRH angesichts der nunmehr bereits vergangenen Zeitspanne seit Umstellung auf die Doppik und der hinsichtlich der Fristen insoweit eindeutigen Vorschrift des § 88c Abs. 1 SächsGemO, wonach der Jahresabschluss bis zum 31.12. des Folgejahres festzustellen ist, mehr als kritisch zu betrachten.
- 39 Angesichts des erheblichen Umfangs ausgelagerter kommunaler Aufgaben sieht der SRH das angedachte Wahlrecht bezüglich der Gesamtabchlüsse kritisch.