

Trotz umfangreicher gesetzlicher Erleichterungen bleibt die fristgerechte Feststellung von Jahresabschlüssen in vielen sächsischen Kommunen ein ungelöstes Problem. Die Gründe für die Rückstände, wie Personalengpässe und technische Probleme, sind nach über einem Jahrzehnt nicht mehr tragfähig.

Der durchschnittliche Rückstand an nicht festgestellten Jahresabschlüssen pro Kommune stieg von 3,7 im Jahr 2019 auf 4,5 im Jahr 2024. Ohne vollständige und fristgerecht erstellte Jahresabschlüsse ist eine verlässliche Haushaltsführung und Finanzplanung in den betroffenen Kommunen nicht gewährleistet. Dies führt zu erheblichen Zweifeln an der geordneten Haushaltswirtschaft.

Der SRH bekräftigt die dringende Notwendigkeit rechtsaufsichtlicher Maßnahmen, um den fortschreitenden Rückstand bei den Jahresabschlüssen aufzuholen und die Einhaltung gesetzlicher Fristen sicherzustellen.

1 Vorbemerkung

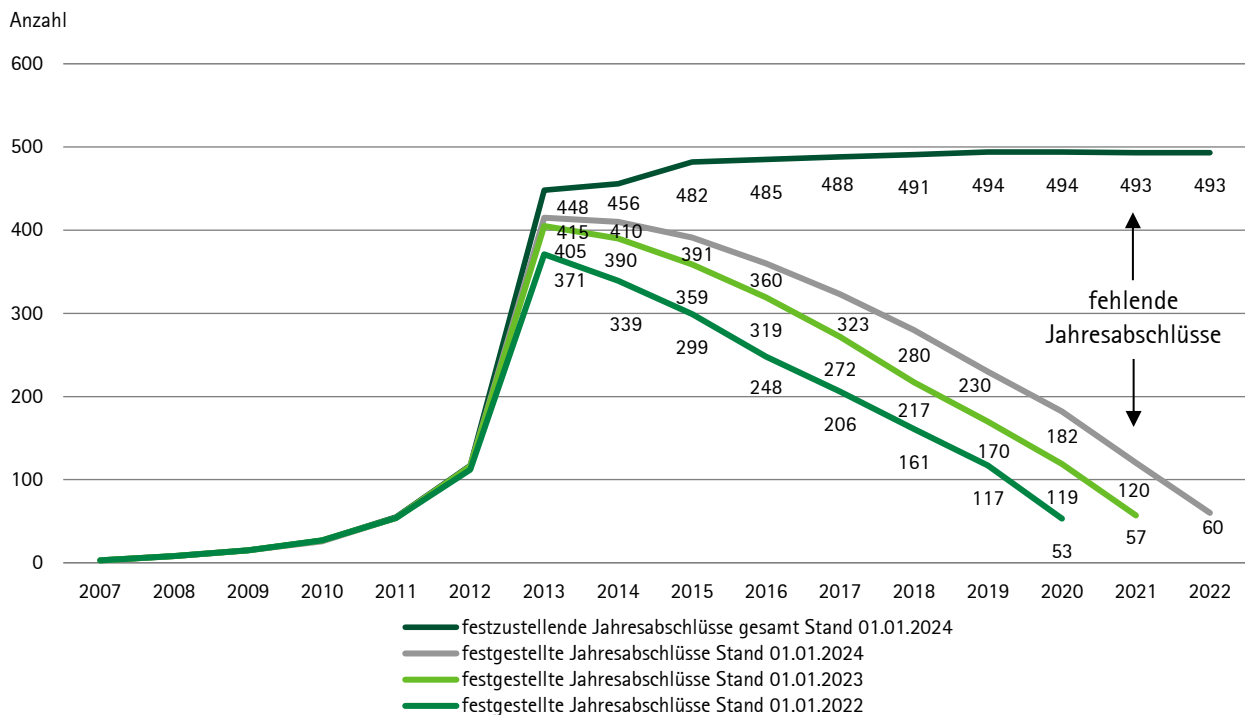
- ¹ Die 2007 vom Gesetzgeber beschlossene kommunale Doppik war zum 1. Januar 2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten u. a. eine hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 1. Januar 2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos nach doppischen Regeln zu führen.
- ² Mit der Einführung der kommunalen Doppik sollten eine verbesserte Steuerung der Verwaltung und eine umfassendere finanzielle Transparenz erreicht werden. Ziele waren insbesondere die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, die vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einschließlich der ausgelagerten Aufgabenbereiche und eine erhöhte Effizienz und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Haushaltsführung.
- ³ Bisher waren jedoch vielfach eine ungenügende Einhaltung der Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse und daraus resultierend ein erheblicher Rückstand festzustellen.
- ⁴ Um die betroffenen Kommunen in ihren Anstrengungen beim Abbau der Rückstände zu unterstützen, wurden mit der Änderung der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung vom 18. März 2022 (SächsGVBl. Seite 259) neben den bereits bestehenden gesetzlichen Erleichterungen des § 88 Abs. 5 SächsGemO weitere umfangreiche formelle und materiellrechtliche Erleichterungen eingeführt. Diese Regelungen ermöglichen es den Kommunen, bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse auf bestimmte Buchungsvorgänge und vorbereitende Jahresabschlussarbeiten sowie einzelne Bestandteile des Jahresabschlusses zu verzichten, um so den Verwaltungsaufwand deutlich zu reduzieren.
- ⁵ Trotz dieser Maßnahmen bleibt die Feststellung der Jahresabschlüsse in vielen Kommunen eine große Herausforderung. Nennenswerte Aufholprozesse waren bislang nicht erkennbar. Eine wirtschaftliche und nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft ist so schwer möglich.

2 Sachstand zur Feststellung der Jahresabschlüsse

- ⁶ Gemäß § 88c Abs. 1 SächsGemO ist der Jahresabschluss innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen; festzustellen ist er spätestens bis zum 31. Dezember des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres, § 88c Abs. 2 SächsGemO. Trotz eingangs erwähnter gesetzlicher Erleichterungen bleibt die fristgerechte Erstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse in vielen sächsischen Kommunen ein erhebliches Problem.

7 Bezeichnend für die aktuelle Situation ist, dass selbst nach 9 Jahren die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2013 bei 33 von 448 doppisch buchenden Körperschaften (Kommunen und Zweckverbände) immer noch nicht festgestellt wurden. Dies entspricht einem Anteil von 7,4 %. Zum Stichtag 1. Januar 2024 fehlen immer noch 165 der ursprünglich 488 festzustellenden Jahresabschlüsse für das Jahr 2017. Dies bedeutet, dass mehr als ein Drittel der Jahresabschlüsse aus 2017 auch nach 7 Jahren nicht festgestellt wurde. Auch die Anzahl der festgestellten Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2022 zeichnet ein alarmierendes Bild: Von insgesamt 493 Jahresabschlüssen wurden 433 nicht fristgerecht festgestellt, was etwa 88 % entspricht.

Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse doppisch buchender Körperschaften (Kommunen und Zweckverbände) zum 1. Januar 2024 im Vergleich der Vorjahre¹



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

8 Zum 1. Januar 2024 hatten die sächsischen Kommunen (Städte, Gemeinden und Landkreise) durchschnittlich 4,5 nicht festgestellte Jahresabschlüsse. Diese Zahl verdeutlicht nicht nur eine erneute Zunahme der Rückstände im Vergleich zum Vorjahr, sondern auch fortwährende Schwierigkeiten bei der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Die Entwicklung ist besorgniserregend: Zum 1. Januar 2019 lag der durchschnittliche Rückstand noch bei 3,7 Jahresabschlüssen und stieg kontinuierlich bis zum 1. Januar 2021 auf 4,2 Jahresabschlüsse. Von 2022 zu 2023 stabilisierte sich dieser auf hohem Niveau bei 4,4 Jahresabschlüssen, bevor er zum 1. Januar 2024 erneut auf 4,5 anstieg. Diese kontinuierlichen Verzögerungen beeinträchtigen die finanzielle Transparenz und die Steuerungsfähigkeit der Kommunen erheblich. Die Herstellung des rechtskonformen Zustands rückt in immer weitere Ferne.

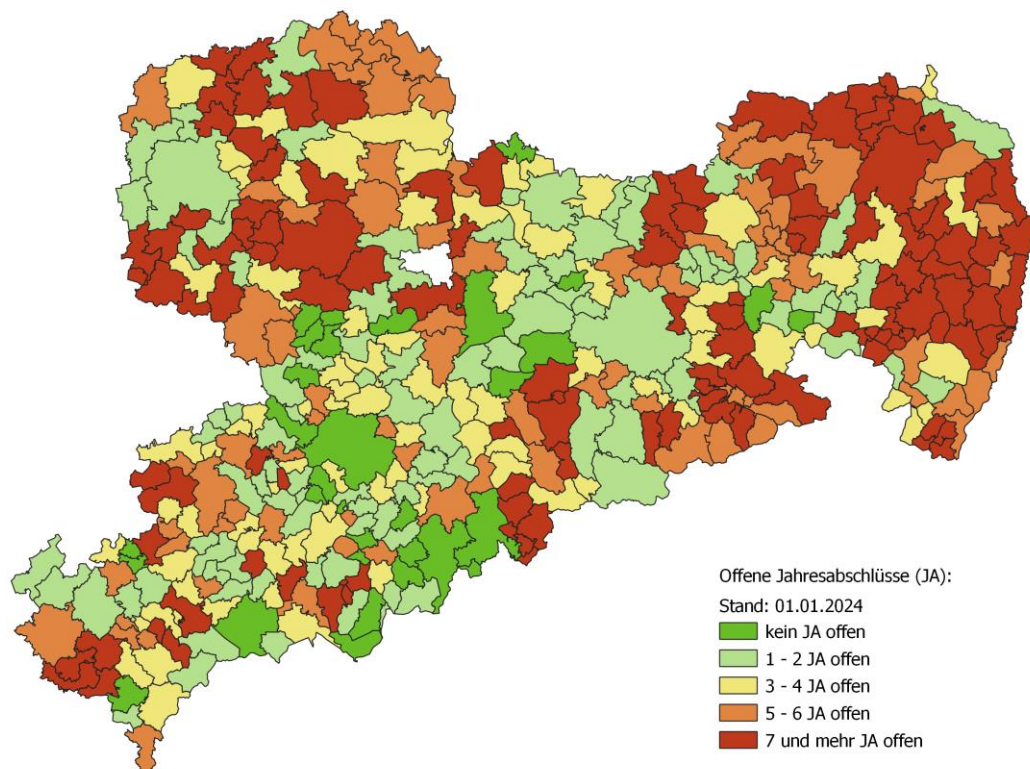
9 Im Jahr 2023 haben von 427 Kommunen lediglich 280 mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. Diese 280 Kommunen stellten insgesamt 407 Jahresabschlüsse fest. Die Jahresabschlüsse betrafen den Zeitraum von 2013 bis 2022. Damit kamen mehr neue festzustellende Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2022 hinzu, als die Kommunen im Jahr 2023 insgesamt feststellen konnten. Somit stieg die Anzahl der insgesamt offenen Jahresabschlüsse von 1.894 im Vorjahr (2022) auf 1.901. Bemerkenswert ist, dass 147 Kommunen im Jahr 2023 keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen vermochten. Die Anzahl der Kommunen, die ihre Jahresabschlüsse

¹ Abweichungen in der Gesamtanzahl der festzustellenden Jahresabschlüsse von vorangegangenen Meldungen sind u. a. dadurch beeinflusst, dass Jahresabschlüsse von Kommunen, die aufgrund von zwischenzeitlich durchgeführten Gebietsreformaßnahmen zum Stichtag nicht mehr als eigenständige Körperschaft bestehen, in den Erhebungen des SMI unberücksichtigt bleiben.

fristgerecht feststellen konnten, sank von 35 auf nur noch 33. Dies zeigt eine verstetigte bedenkliche Tendenz: Es gibt keinen Fortschritt beim Abbau der Rückstände der offenen Jahresabschlüsse.

- 10 Die 3 Kreisfreien Städte verzeichnen keine bzw. nur geringfügige Rückstände bei der Feststellung der Jahresabschlüsse. Auch bei den 10 Landkreisen stellt sich die Lage mit einem Zeitverzug von durchschnittlich 1,6 Jahren deutlich besser dar, als im kreisangehörigen Raum.
- 11 Um das Ausmaß der aktuellen Rückstände des kreisangehörigen Raumes und die betroffenen Regionen zu veranschaulichen, zeigt die folgende Karte die Verteilung der offenen Jahresabschlüsse in den sächsischen Kommunen zum Stand 1. Januar 2024. Die farbliche Kennzeichnung verdeutlicht, in welchen Regionen die Rückstände besonders gravierend sind.

Abbildung 2: Rückstände festzustellender Jahresabschlüsse zum Stand 1. Januar 2024²



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

- 12 Die grafische Analyse der Rückstände zeigt deutlich, dass viele sächsische Kommunen mit erheblichen Verzögerungen konfrontiert sind. Besonders hoch sind die Rückstände in den östlichen, südöstlichen und nordwestlichen Regionen Sachsens (5 oder mehr offene Jahresabschlüsse). In den kreisangehörigen Kommunen im Landkreis Görlitz beträgt der durchschnittliche Zeitverzug 7,0 Jahre, im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge 5,4 Jahre und im Landkreis Bautzen 4,9 Jahre. Im Landkreis Leipzig ist der durchschnittliche Zeitverzug bei 6,1 Jahren und in Nordsachsen bei 5,6 Jahren. Diese Regionen liegen alle deutlich über dem bereits besorgniserregenden durchschnittlichen Rückstand von 4,5 Jahren.
- 13 Gleichzeitig gibt es jedoch auch Kommunen, insbesondere in der Mitte und im Südwesten Sachsens, die besser abschneiden. Hier haben einige Kommunen keine bzw. 1 bis 2 offene Jahresabschlüsse. Diese Beispiele zeigen, dass es durchaus möglich ist, die Jahresabschlüsse fristgerecht und damit rechtskonform oder zumindest zeitnäher festzustellen. Diese Unterschiede verdeutlichen nicht nur die regionalen Disparitäten, sondern auch die Dringlichkeit gezielter Maßnahmen zur Verbesserung der Situation.

² Anmerkung zum weiß schraffierten Bereich: Die Gemeinde Jahnatal wurde zum 1. Januar 2023 aus den Gemeinden Ostrau und Zschaitz-Ottewig neu gebildet und hatte zum Stichtag noch keinen Jahresabschluss aufzustellen.

3 Fazit

- ¹⁴ Ein nennenswerter Aufholprozess ist bislang nicht erkennbar. Trotz der verschiedenen Erleichterungen zur Unterstützung der Kommunen beim Abbau der Rückstände legen viele Kommunen nach wie vor keine oder viel zu späte Rechenschaft über die Verwendung der Steuermittel ab. Zum 1. Januar 2024 fallen 199 Kommunen in die Kategorie derer, die seit mehr als 4 Jahren keine Jahresabschlüsse vorgelegt haben. Bei diesen Kommunen bestehen erhebliche Zweifel an der geordneten Haushaltswirtschaft.³
- ¹⁵ Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind ohne Jahresabschluss kaum möglich. Vielfach bilden lediglich fortgeschriebene Planwerte die Grundlage für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan, was eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft erschwert. Zu beachten ist, dass die Finanzdaten dieser Haushaltsjahre i. d. R. weder örtlich geprüft noch durch das örtliche Gremium (Rat) beschlossen sind. Das bedeutet, dass Zweifel an der Validität der Daten für die Meldungen an das StLA, die Verrechnungsmöglichkeiten zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs als auch für den kommunalen Finanzausgleich angezeigt sind. Nur auf Basis vollständiger Jahresabschlussdaten, d. h. zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen, sind fundierte Steuerungs- bzw. Eingriffsentscheidungen auch im Hinblick auf die zielgerichtete Ausreichung von Fördermitteln sowie die Bemessung der Förderquoten, möglich.⁴ Zudem ergeben sich Bedenken, ob die zukünftigen Berichtspflichten der Kommunen ab dem Berichtsjahr 2025 gemäß dem FPStatG mit validen Finanzdaten erfüllt werden können.
- ¹⁶ Die bisherige Praxis der sanktionslosen Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse hat sich als ineffektiv erwiesen.
- ¹⁷ Die vorgetragene Gründe für die Rückstände, wie Gebietsreformmaßnahmen, Hochwasser, hohe Krankenstände, technische Probleme und unzureichende Personalkapazitäten, sind nach so langer Zeit nicht mehr tragfähig. Zumal es auch einige Kommunen gibt, die trotz ähnlicher Herausforderungen ihre Jahresabschlüsse termingerecht feststellen.
- ¹⁸ Der SRH hat in seinen Vorjahresberichten wiederholt rechtsaufsichtliche Maßnahmen angemahnt, um den Rückstand bei den Jahresabschlüssen aufzuholen.⁵ Ohne diese wird der enorme Rückstand nicht mehr auszugleichen sein. Der SRH bekräftigt seine Empfehlung an das SMI, rechtsaufsichtliche Konzepte dafür zu entwickeln.

4 Stellungnahmen

- ¹⁹ Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Abbau von Bearbeitungsrückständen bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse weiterhin ein gravierendes Problem darstelle, wobei die Rückstände in Einzelfällen eklatant seien und weiterwachsen würden. Als maßgeblicher Grund für die Fristüberschreitungen würden die betroffenen Kommunen offenbar wiederholt Personalengpässe anführen. Es sei erkennbar, dass die mit der jüngsten Änderung der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung vom 18. März 2022 eingeführten umfangreichen formellen und materiell-rechtlichen Erleichterungen Wirkung zeigten. Trotz einiger Fortschritte werde der aktuelle Sachstand jedoch als nicht zufriedenstellend eingeschätzt, insbesondere im Hinblick auf die ab dem Berichtsjahr 2025 geltenden neuen statistischen Berichtspflichten. Nur durch zeitnahe Jahresabschlüsse könne die notwendige Transparenz und eine valide Haushaltsplanung sichergestellt werden. Das SMI sehe es daher als notwendig an, dass die fristsäumigen Kommunen ihre Anstrengungen auf den Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände konzentrieren und die gesetzlichen Bestimmungen nachhaltig einhalten. Es betone, dass die Rechtsaufsichtsbehörden weiterhin mit Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen hinwirken und die Problematik regelmäßig in Gesprächen mit den zuständigen Behörden thematisieren würden. Eine diskutierte Wiedereinführung der Pflicht zur Vorlage aktueller Jahresabschlüsse im Haushaltsgenehmigungsprozess sei von der kommunalen Seite abgelehnt worden, weshalb das SMI diese im aktuellen politischen Umfeld als nicht opportun einschätze.

³ Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Abschlussbericht Mai 2019, Seite 117.

⁴ Jahresbericht 2021 des SRH - Teil II, Beitrag Nr. 38, Seite 135.

⁵ U. a. Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 42, Seite 215; Jahresbericht 2023 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 39, Seite 176.

- ²⁰ Der SSG stellte in seiner Stellungnahme fest, dass auf Basis der halbjährlichen Erhebung des SMI geringfügig neue Rückstände bei den Jahresabschlüssen entstanden seien. Zudem habe der Aufholprozess nicht die erwartete Dynamik entwickelt, trotz der Verlängerung der formalen und Einführung der materiellen Erleichterungen. Die Erleichterungen seien speziell darauf ausgerichtet, die Aufstellung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen, und nicht deren Feststellung. Der SSG habe bereits früher darauf hingewiesen, dass die örtliche Prüfung ein potenzieller Engpass im Abbau offener Jahresabschlüsse werden könne, was durch Rückmeldungen aus den Gemeinden bestätigt worden sei. Er halte es daher für nicht sachgerecht, den Erfolg der Aufstellungserleichterungen an der Zahl der festgestellten Jahresabschlüsse zu messen. Die Daten des SMI zeigten, dass zum 1. Januar 2024 der Rückstand bei den aufgestellten Jahresabschlüssen bei durchschnittlich 4 Jahren stagniert. Eine Stichprobe des SSG habe jedoch gezeigt, dass mehr Abschlüsse aufgestellt worden seien, als offiziell angegeben, was auf Fortschritte beim Abbau hindeute. Der SSG fordere, die Erleichterungen auf Jahresabschlüsse bis 2024 oder 2025 auszudehnen und die Möglichkeit zu schaffen, mehrere Prüfungen in einem Bericht zusammenzufassen, um Engpässe bei der örtlichen Prüfung zu vermeiden. Ergänzend fordere der SSG weitere Erleichterungen für die Prüfung von verkürzt aufgestellten Jahresabschlüssen.
- ²¹ Der SLKT habe die Ausführungen des SRH mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Die Landkreise hätten ein hohes Interesse an aktuellen Jahresabschlüssen sowohl für ihre eigenen Haushalte als auch für ihre Kommunen und bemüht sich, bestehende Rückstände so schnell wie möglich abzubauen. Es werde bedauert, dass trotz der eingeführten Erleichterungen kein nennenswerter Aufholprozess bei den Jahresabschlüssen in Gang gekommen sei. Der SLKT teile die Meinung des SRH, dass ohne aktuelle Jahresabschlüsse erhebliche Nachteile für die Steuerung der Haushaltswirtschaft entstehen könnten. Er spreche sich daher für eine Stärkung der rechtsaufsichtlichen Einwirkungsmöglichkeiten aus, bspw. durch die Wiedereinführung der Pflicht zur Vorlage von Jahresabschlüssen zusammen mit den Haushaltsplänen. Ohne entsprechende Sanktionsmöglichkeiten würde den Landkreisen als Rechtsaufsicht das notwendige Instrumentarium fehlen, um effektiv Einfluss auf die Abarbeitung der Jahresabschlüsse zu nehmen.

5 Schlussbemerkungen

- ²² Die anhaltenden Verzögerungen bei der Feststellung von Jahresabschlüssen in sächsischen Kommunen sind nicht länger hinnehmbar. Verstöße gegen gesetzliche Fristen und Grundsätze der Haushaltsführung dürfen nicht zur Norm werden. Der SRH fordert eine konsequente Priorisierung der Feststellung von Jahresabschlüssen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft sicherzustellen.
- ²³ Der SRH weist seit langem darauf hin, dass die Pflichtaufgaben der örtlichen Prüfung in vielen Gemeinden nur unzureichend erfüllt werden.⁶ Finanzkontrolle ist kein Selbstzweck, sondern unerlässlich für die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel. Das zeigt die Notwendigkeit, die örtliche Prüfung insgesamt zu stärken. Zudem wird es ohne eine verstärkte Rechtsaufsicht und wirksame Maßnahmen nicht gelingen, den Rückstand aufzuholen und die finanzielle Steuerungsfähigkeit der Kommunen wiederherzustellen. Der Rechnungshof wird diese Prozesse weiterhin kritisch begleiten und unterstützt die Erarbeitung und Umsetzung notwendiger Maßnahmen.

⁶ Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 39, Seite 187 ff.

