

I. Vermerk
Pa

01.03.2022

Vorbereitung Termin 03.03.2022; 14:00 Uhr mit MI LSA, LRH, LKT
Erlassentwurf zur Ergänzung der Erleichterungen zur Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse

Das MI LSA informierte uns Anfang Februar, dass in den Kommunen von insgesamt 1.983 zu erstellenden Jahresabschlüssen sich 1.252 (ca. 63 v. H.) sich noch im Aufstellungsverfahren und 304 (ca. 15 v. H.) in der Rechnungsprüfung befinden und erst 427 (ca. 22 v. H.) tatsächlich beschlossen worden sind. Dieses Ergebnis deckt sich mit unserem Eindruck, dass die meisten Kommunen zwar mit Hochdruck an der Aufholung der Jahresabschlüsse arbeiten aber dies innerhalb der im Erlass vom 15.10.2020 gesetzten Frist – Jahresabschluss 2022 rechtskonform bis 30.06.2023 – nicht bewältigen können. Hierauf hatten wir bereits in der Abstimmung des Erlasses hingewiesen und eine Verlängerung der Frist um mindestens ein Jahr gefordert, was damals am Veto des LRH gescheitert ist.

Mit dem nunmehr vorgelegten Entwurf des Ergänzungserlasses gelten die Erleichterungen des Erlasses vom 15.10.2020 weiter fort und werden zugleich eine Reihe weiterer Erleichterungen vorgeschlagen, was nachfolgend bewertet werden soll.

Vorwegzunehmen ist, dass das MI LSA diesen Erlass auf § 157 KVG LSA stützt, der dem Ministerium zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung den Erlass von Ausnahmen zu nahezu allen haushaltsrechtlichen Regelungen eröffnet. Gleichwohl greifen die mit dem Erlassentwurf beabsichtigten Ausnahmeregelungen teilweise sehr tief in rechtliche Regelungen ein, so dass eine **Diskussion über die Frage, ob dies durch die Ermächtigung des § 157 KVG LSA noch gedeckt ist, nicht ausgeschlossen** erscheint. Alternative wäre, dass der Gesetzgeber die gewünschten Erleichterungen selbst regelt, was allerdings wieder einen größeren Zeitrahmen beanspruchen würde. Vor dem Hintergrund der Zielstellung, die Kommunen möglichst schnell in eine geordnete Haushaltswirtschaft zu führen, halte ich es für vertretbar, die Ausnahmeregelungen per Erlass zu treffen, ggf. im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung. *(Dies wird auch vom Landkreistag voraussichtlich ebenso kritisch betrachtet.)*

1. Fortgeltung der Erleichterungen zur Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse aus dem Erlass des MI LSA vom 15.10.2020

- **positiv zu bewerten**

2. spätestens für Haushaltsjahr 2022 Jahresabschluss vollständig und korrekt unter Verlängerung der Aufstellungsfrist vom 30.04. auf den 30.06.2023

- **positiv zu bewerten**
 - entspricht unserer zum ursprünglichen Erlassentwurf vorgetragenen Forderung, die Frist für den erstmals vollständig aufzustellenden Jahresabschluss um mindestens ein Jahr nach hinten auf den 30.06.2023 zu verschieben
 - insbesondere aus personellen Gründen ist in vielen Kommunen Einhaltung der bisherigen Frist (JA 2021 bis 30.06.2022) nicht zu halten
 - es ist zu erwarten, dass selbst die neu bestimmte Frist in einigen Kommunen nicht ausreichend wird in den rechtskonformen Zyklus zu wechseln
 - um den Druck aufrecht zu erhalten, sollte eine noch weitere Verlängerung der Frist nicht forciert werden

3. vollständiger Verzicht auf Prüfung der Jahresabschlüsse bis einschließlich HJ 2018
Vorlage an RPA z. K. in der vom Hauptverwaltungsbeamten bestätigten Entwurfsfassung mit JA 2019

• **ambivalent-eher neutral/zustimmend**

Pro	Contra
• Reduzierung Bearbeitungsaufwand in der Rechnungsprüfung • Beschleunigung der Prozesse in den Kommunen • Erkenntnisse aus der Prüfung können ohnehin erst für die zukünftigen Jahresabschlüsse genutzt werden • Jahresabschlüsse werden teilweise ohnehin im Paket erstellt	• fehlende Erkenntnis-/Lernprozesse; größere Fehleranfälligkeit • Prüfung gibt Verwaltung Sicherheit • Prüfung gibt Gewähr für Vertretung und Bürgerschaft, dass Jahresabschluss rechtskonform erstellt ist • RPA können keine jährlichen Prüfungsschwerpunkte setzen • Jahresabschlüsse sind Voraussetzung z. B. für Liquiditätshilfen/Bedarfszuweisungen • ungeklärtes Verhältnis zur überörtlichen Rechnungsprüfung, insbesondere bei Zuständigkeit LRH • (finanzielle Benachteiligung der Kommunen, die fristgerecht Jahresabschlüsse erstellt haben bzw. von dieser Erleichterung keinen Gebrauch machen)

• **weiterer Regelungsbedarf:**

- Erlassentwurf sollte ausdrücklich die Bindung der Rechnungsprüfung an einen diesbezüglichen Beschluss der Vertretung formulieren; d. h. Jahresabschlüsse werden z. K. genommen, sind aber nicht explizit Gegenstand der Prüfung
- Erlassentwurf sollte ausdrücklich diese Freistellung auch für Kommunen ermöglichen, die ihre Jahresabschlüsse vollumfänglich erstellen; Vermeidung von Verzögerungen durch Prüfungsstau
- Erlassentwurf sollte die Bindung des Landes Sachsen-Anhalt an einen diesbezüglichen Beschluss der Vertretung formulieren; z. B. hinsichtlich Beantragung von Liquiditätshilfen oder Bedarfszuweisungen ist Jahresabschluss Voraussetzung bzw. andernfalls einen ausdrücklichen Hinweis aufnehmen, dass diese Option nicht im Falle der beabsichtigten Beantragung von Liquiditätshilfen oder Bedarfszuweisungen gewählt werden kann

Der Landkreistag berichtet von sehr weitgehenden Widerstand von Seiten der Rechnungsprüfer. Das Meinungsbild ist im Übrigen auch beim Landkreistag sehr breit. Regelung wird aber eher kritisch gesehen.

4. Pauschalwerte für Bilanzpositionen

*bei SoPo durchschnittliche Förderquote; bei Grundstücken Fläche gem. GB-Eintrag * BRW unter Nachholung der tatsächlichen Werte spätestens bis zum Jahresabschluss 2026*

• **Ambivalent – eher ablehnend**

Pro	Contra
• Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens denkbar	• Fehlende Erkenntnis-/Lernprozesse; größere Fehleranfälligkeit • Verschiebung des Problems auf späteren Zeitpunkt

	• Buchungsprogramme verknüpfen Auszahlungs- und Einzahlungskonten mit Bilanzkonten – Bedarf (?) (Formulierung ließe eher auf Erleichterung für EB schließen) • aufwändiges Verfahren bei Nachholung, Zweifel über Leistbarkeit bei Kommunen im Verzug; ggf. sogar mit erhöhtem Aufwand • zunehmende Zeitnot der Finanzverwaltungen wg. anderer Reformen (§ 2b UStG; GrStReform) • Eindruck, dass in betroffenen Kommunen mangelnde Unterstützung der Finanzbereiche gegenüber Vertretung/Hauptverwaltungsbeamten hinreichend deutlich gemacht wurde • Gleichbehandlung aller Kommunen würde weiter ausgesetzt
--	---

- tendenziell haben wir eher ablehnende Rückläufe erhalten
- wenn wir zustimmen, sollte ggf. ergänzend im Erlass aufgenommen werden, dass in die Beschlussfassung über diese Erleichterungen ein Zeitplan für die Nachholung der Bewertung unter Darlegung des hierfür erforderlichen Personalbedarfs einbezogen werden muss

(Dies wäre zwar eine unübliche Forderung von uns, erscheint aber in Anbetracht der Entwicklungen in den vergangenen Jahren sinnvoll, um weitere Verzögerungen von vorn herein zu vermeiden)

Im Landkreistag begegnet man dieser Erleichterung ebenfalls eher kritisch. Unter den Mitgliedern herrschte wohl die Auffassung vor, wenn man Pauschalen zulasse, dass sie dann zukünftig verbindlich fortgelten müssten. Auch alternative Vorschläge, z. B. eine grundsätzliche pauschale Zuordnung von Fördermitteln wurden lt. Herrn Ruby als denkbare Erleichterung angeregt.

5. Verschiebung der Frist § 114 Abs. 7 KVG LSA (Korrekturen der Eröffnungsbilanz ohne Auswirkungen auf Jahresergebnis) bis einschließlich Haushaltsjahr 2026

- **positiv zu bewerten**
 - im Kontext zu 4. auch folgerichtig
- **weiterer Regelungsbedarf:**
Erlassentwurf sollte ausdrücklich die Korrekturmöglichkeit auf alle Kommunen ausdehnen;
Grund:
Es herrscht Unklarheit, ob die erweiterte Korrekturmöglichkeit nur den Kommunen eingeräumt werden soll, die von den Erleichterungen Gebrauch machen. Es gibt aber keinen sachlichen Grund Kommunen schlechter zu stellen, die ihre Jahresabschlüsse vollumfänglich entsprechend der rechtlichen Regelungen erstellen.

6. Verschiebung des Eröffnungsbilanzstichtages für Kommunen ohne EB auf den 01.01.2020

- **ambivalent**

Pro	Contra
• wesentliche Erleichterung	• Arbeiten an EB weitgehend abgeschlossen; ggf. noch Änderungen nach Rechnungsprüfung = hoher Aufwand für Fortschreibung Bilanzstichtag • Benachteiligung der Kommunen, die gewissen Stand bereits erreicht haben • Strahlkraft auf zukünftige Obliegenheiten (EPSAS, ggf. Gesamtabchluss) • Erleichterung im groben Missverhältnis zur Nichtgenehmigung der Haushaltssatzung 2023 für Kommunen, die EB z. B. auf 01.01.2013 erstellt und JA weitgehend aufgearbeitet haben

- deshalb ggf. ergänzend im Erlass aufnehmen (?):
- im Rahmen der Beschlussfassung über diese Erleichterungen zugleich Forderung einer Analyse, wie es zu diesem hohen Zeitverzug kommen konnte; auch um seitens der Verwaltungen den Druck auf die Vertretungen für eine angemessene personelle Ausstattung der Finanzabteilungen zu erhöhen

Vom Landkreistag wird diese Erleichterung sehr kritisch beurteilt. Insbesondere die Rechnungsprüfung kritisiert den so entstehenden absolut rechts- und prüfungsfreien Raum. Selbst ist der Landkreistag bei seinen Mitgliedern aber nicht betroffen. Insofern konnte Herr Ruby noch nichts dazu sagen, welche Position man hier einnehmen wird.

7. Beschluss der Erleichterungen durch Vertretung; nachvollziehbare Dokumentation

- **positiv zu bewerten**

8. bei Aufstellung der verkürzten Jahresabschlüsse Verständigung zwischen Finanzverwaltung und Rechnungsprüfung zum Umfang der notwendigen Dokumentation

hierzu bitte an RPA im Erlassentwurf

- bei Prüfung Anwendung der Erleichterungen zu unterstützen
- Wesentlichkeitsgrundsatz generell stärker zu beachten

- **ambivalent**

Pro	Contra
	• RPA kündigen vertiefende Prüfung JA an, z. B. bei Weglassen Rechenschaftsbericht • verstärkte Nachforderungen • Fokus der RPA auf eigenen gesetzten Prüfungsschwerpunkten

Im Landkreistag sind diese Hinweise von den Rechnungsprüfern teilweise kritisiert worden. Ich habe gegenüber Herrn Ruby ausgeführt, dass bei unseren Mitgliedern teilweise der Eindruck entsteht, dass die Erleichterungen durch die Rechnungsprüfung torpediert werden, wir hier gleichwohl keine Verschärfung der Formulierungen fordern werden.

9. Nichtgenehmigung der Haushaltssatzung 2023 bzw. Aussetzung der Bekanntmachung solange der Jahresabschluss 2021 dem RPA nicht übergeben worden ist

- **abzulehnen**

- Handlungsmöglichkeiten der Kommunalaufsichtsbehörden nach §§ 145 ff. KVG LSA stehen im Ermessen der Behörde – kann das Ermessen per Erlass auf Null reduziert werden?
- Vorgehen negiert bisher erreichte Bearbeitungsfortschritte
- in Abhängigkeit der Bearbeitungsfortschritte sollten die Handlungsoptionen der Kommunalaufsichtsbehörden nicht in dieser Art eingeschränkt werden
- Mindestbearbeitungszeitraum für einen (vollständigen) Jahresabschluss 4 Monate (siehe § 120 Abs. 1 KVG LSA), für einen erleichterten dann vielleicht 3 Monate
- Genehmigung unter Auflagen, wie der Erweiterung der Berichtspflichten, Zeitpläne für die weitere Nachholung erscheinen weniger einschneidend und bei guten Aufholstand vorzugswürdig
- Regelung lässt unberücksichtigt, dass vorläufige Haushaltsführen aufwandserhöhend wirkt und so die für die Aufholung der Jahresabschlüsse so wichtigen Ressourcen anderweitig bindet

- **FORDERUNG:**

Erlassentwurf sollte Handlungsoptionen der Kommunalaufsichtsbehörden nicht einschränken; sondern:

- a) Genehmigung/Nichtbeanstandung der Haushaltssatzung 2023 ggf. unter Auflagen
- b) Genehmigung/Nichtbeanstandung der Haushaltssatzung 2024, wenn Aufholung gut vorangeschritten und Erreichen eines rechtskonformen Zustandes zeitnah absehbar ist
- c) Nichtgenehmigung/Untersagung der Bekanntmachung für Haushaltssatzung 2024, wenn Aufholung weiter stagniert und Erreichen eines rechtskonformen Zustandes nicht zeitnah zu erwarten ist

Grundsätzlich wäre effiziente Unterstützung durch das Land Sachsen-Anhalt wünschenswerter als „Bestrafung“.