

**Verwaltungsvorschrift
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern
über die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahre 2002
(VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2002)**

Az.: 23a-2241.30/3

Vom 31. Januar 2002

Gemäß § 129 in Verbindung mit § 127 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (**SächsGemO**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1999 (SächsGVBl. S. 345), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 28. Juni 2001 (SächsGVBl. S. 426, 427), § 70 in Verbindung mit § 68 Abs. 2 der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (**SächsLKrO**) vom 19. Juli 1993 (SächsGVBl. S. 577), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 28. Juni 2001 (SächsGVBl. S. 426, 427), und § 24 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – **GemHVO**) vom 8. Januar 1991 (SächsGVBl. S. 1), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Dezember 1996 (SächsGVBl. S. 498), werden im Benehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Haushaltsjahr 2002 gegeben.

- 1. Allgemeines**
- 2. Rechtsaufsichtliche Beurteilung der Haushaltspläne und Haushaltssicherungskonzepte**
 - a) Prüfung der Haushaltspläne
 - b) Haushaltssicherungskonzepte
 - c) Prüfung der Haushaltssicherungskonzepte
 - d) Raster zur Prüfung von Haushaltssicherungskonzepten
 - e) Auflage für Haushaltssicherungskonzepte
 - f) Aufstellung des nächsten Haushaltsplans und Haushaltssicherungskonzeptes
 - g) Bericht über den Vollzug des Haushaltssicherungskonzeptes
- 3. Kreditwirtschaft, Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte**
 - a) Voraussetzungen für Kreditaufnahmen
 - b) Beurteilungskriterien der finanziellen Leistungsfähigkeit
 - c) Begrenzung der Kreditaufnahmen
 - d) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden
 - e) Kommunalwirtschaftliche Genehmigungspflicht bei Leasingfinanzierung
 - f) Sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte
 - g) Gebot der öffentlichen Ausschreibung für Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte
 - h) Finanzierung von Investitionsmaßnahmen außerhalb der kommunalen Haushalte
 - i) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden
- 4. Personalbestand**
- 5. Umstellung auf Euro**
- 6. Weitere haushaltsrechtliche Hinweise**
 - a) Vorlage der Haushaltssatzung
 - b) Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Umlagen und Straßenentwässerungskostenanteile an Zweckverbände
 - c) Erlass von Nachtragshaushaltssatzungen
 - d) Über- und außerplanmäßige Ausgaben
 - e) Fehlende oder mangelhafte Durchführung von Folgekostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen
 - f) Überprüfung von Dauerschuldverhältnissen auf Wirtschaftlichkeit
 - g) Erwerb und Haltung von Dienstfahrzeugen
 - h) Angemessene Berücksichtigung des Öffentlichen Personennahverkehrs bei der Ausgestaltung der Haushaltspläne der kommunalen Aufgabenträger
 - i) Abschluss der Jahresrechnungen
 - j) Rechnungsprüfung
 - k) Verwendung investiver Schlüsselzuweisungen
 - l) Vollzug der Einnahmebeschaffungsgrundsätze nach § 73 **SächsGemO** (Erhebung von Straßenbaubeiträgen)
 - m) Verwaltungsvorschrift Gliederung und Gruppierung
 - n) Verschuldung kommunaler Unternehmen
 - o) Fortentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts
 - p) Steuerabzug bei Bauleistungen
- 7. Verlängerung der Geltungsdauer der Verwaltungsvorschriften Kassenkredite und Kreditwirtschaft**
- 8. In-Kraft-Treten**
- 1. Allgemeines**

Der Arbeitskreis Steuerschätzung hat am 9. November 2001 seine Prognosen für die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen der Jahre 2001 und 2002 vorgelegt. Danach zeichnen sich erhebliche

Mindereinnahmen für den Freistaat Sachsen und die sächsischen Kommunen ab. Die Steuerschätzer rechnen für die sächsischen Kommunen in beiden Jahren mit Einnahmen in Höhe von rund 2,5 Mrd. DM (1,3 Mrd. EUR), was einem Rückgang in Höhe von rund 290 Mio. DM (150 Mio. EUR) für das Jahr 2001 beziehungsweise 540 Mio. DM (275 Mio. EUR) für das Jahr 2002 gegenüber der Schätzung vom Mai 2001 entspricht.

Angesichts der auch nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2001 fortdauernden schwierigen Haushaltslage müssen sich die Kommunen einer strikten Ausgaben- und Einnahmendisziplin unterziehen und sich im Wesentlichen auf die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben sowie im investiven Bereich auf die Sanierung und Erneuerung von Einrichtungen der infrastrukturellen Grundversorgung (insbesondere Schulen, Straßen, Brandschutz, städtebauliche und dörfliche Erneuerung) beschränken. Durch Zuwachs an investiven Schlüsselzuweisungen will der Freistaat dazu beitragen, die Komplementärfinanzierungsfähigkeit der Kommunen zu verbessern, und die Inanspruchnahme des sich fortsetzenden günstigen Fördermittelangebotes nachhaltig unterstützen. Auch vor diesem Hintergrund dürfen die Kommunen in ihren Konsolidierungsbemühungen nicht nachlassen. Auf die Verwirklichung des Grundsatzes einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 72 Abs. 2 [SächsGemO](#)) wird nochmals nachdrücklich hingewiesen. Im Investitionsbereich ist nach wie vor dringend erforderlich, stärker als bisher zwischen wünschenswerten und objektiv notwendigen Maßnahmen zu unterscheiden. Die Kommunen müssen sich weiterhin intensiv um die Konsolidierung ihrer Verwaltungshaushalte bemühen, um insbesondere durch eine deutlich höhere Zuführung zum Vermögenshaushalt den finanziellen Spielraum für investive Maßnahmen zu schaffen. Dafür ist notwendig, die konsumtiven Ausgaben zu begrenzen und Einsparungspotenziale auch bei den Personalausgaben umfassend auszuschöpfen. Eine Netto-Neuverschuldung ist zu vermeiden. Die durch Konsolidierungsmaßnahmen gewonnenen größeren finanziellen Spielräume werden zugleich benötigt, um die auch in den kommenden Jahren hohen Schuldendienstverpflichtungen für aufgenommene Kredite erfüllen zu können. Im Interesse der Begrenzung weiterer Kreditaufnahmen und der Vermeidung von Subventionen für kommunale Leistungen ist auch weiterhin eine angemessene Ausschöpfung des Kommunalabgabenrechts, insbesondere bei der Erhebung von Beiträgen gegenüber Grundstückseigentümern und von verbrauchsabhängigen Gebühren angezeigt. Alle Versorgungs- und Entsorgungsleistungen sind durch kostendeckende Gebühren zu finanzieren. Die rechtsaufsichtliche Einwirkung auf den Prozess der Konsolidierung der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden, der Landkreise und der Kreisfreien Städte ist intensiver zu gestalten und zu qualifizieren.

Überhöhte Aufwendungen für kommunale Einrichtungen oder Maßnahmen in Einzelfällen geben immer wieder Anlass, die Finanzlage der Kommunen insgesamt zu positiv einzuschätzen. Die Vermögenshaushalte sind daher laufend kritisch dahingehend zu prüfen, ob die veranschlagten Maßnahmen noch mit der aktuellen Haushaltssituation zu vereinbaren sind oder ob sie im Umfang reduziert beziehungsweise ganz zurückgestellt werden müssen. Unter Berücksichtigung der äußerst begrenzten Möglichkeiten zur Neuverschuldung sowie der entstehenden Folgekosten sind die im mittelfristigen Investitionsplan enthaltenen Maßnahmen unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie der Dringlichkeit, des Bedarfes und einer realistischen Dimensionierung in zeitlich vertretbarer Folge zu überprüfen. Das gilt insbesondere für solche Maßnahmen, die später durch hohe Folgekosten (Schuldendienst, Personal- und Betriebskosten) die Verwaltungshaushalte zusätzlich belasten.

Im Blick auf die starke Einengung des finanziellen Handlungsspielraums bei fast allen Gemeinden ist verstärkt auf eine realitätsnähere Haushalts- und Finanzplanung nach Maßgabe des voraussichtlichen Ausgabenbedarfs und der gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten hinzuwirken.

2. Rechtsaufsichtliche Beurteilung der Haushaltspläne und Haushaltssicherungskonzepte

a) Prüfung der Haushaltspläne

Die rechtsaufsichtliche Prüfung umfasst

- die Feststellung der Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung;
- die Genehmigung des Gesamtbetrages der Kreditaufnahmen, des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen sowie des Höchstbetrages der Kassenkredite.

Die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung verpflichten die Kommunen, ihre Haushaltswirtschaft so zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gesichert und der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sind (§ 72 Abs. 1 und 3 [SächsGemO](#), § 61 [SächsLKrO](#)). Die unzutreffende Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs ist rechtswidrig. Der Haushaltsausgleich ist im Regelfall gewahrt, wenn sich im Verwaltungshaushalt ein Überschuss ergibt, der als Zuführung zum Vermögenshaushalt ausreicht, um die ordentlichen Kredittilgungen und die Kreditbeschaffungskosten zu decken. Die Finanzprobleme der kommunalen Haushalte haben das Sächsische Staatsministerium des Innern zum Erlass der [VwV Haushaltssicherung](#) vom 16. März 1996 ([SächsABl. S. 382](#)), geändert durch [VwV](#) vom 24. Mai 1999 ([SächsABl. S. 494](#)), veranlasst. Sie richtet sich an die Kommunen und deren Rechtsaufsichtsbehörden mit Hinweisen für die Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften bei einer angespannten Haushaltssituation.

Mit diesem Instrumentarium kann auf bestehende Haushaltsschwierigkeiten von Seiten der Rechtsaufsichtsbehörde eingewirkt werden. Bei der Anwendung der [VwV Haushaltssicherung](#) sind aber die erheblichen örtlichen Unterschiede der Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie der Finanzentwicklung zu berücksichtigen. Rechtsaufsichtliche Maßnahmen sind daher auf Grund sorgfältiger Analyse des Haushaltsplanes und der mehrjährigen Finanzentwicklung nach den Verhältnissen der jeweiligen Kommune im Einzelfall und nicht schematisch festzulegen. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden aufgefordert, über die im Verfahren zum Erlass der Haushaltssatzung erforderlichen Genehmigungen unverzüglich, möglichst innerhalb eines Monats nach Vorlegung, zu entscheiden.

Daneben haben die Rechtsaufsichtsbehörden die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur rechtsaufsichtlichen Prüfung der Haushaltspläne der Gemeinden – [VwV Haushaltsprüfung](#) – vom 29. Juni 1995 ([SächsABl. S. 880](#)), verlängert durch Verwaltungsvorschrift vom 6. Dezember 2000 ([SächsABl. S. 1003](#)), zu beachten. Den Kommunen wird empfohlen, die [VwV Haushaltsprüfung](#) bereits bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne zu berücksichtigen. Haushaltspläne, die unvollständig sind und die in § 2 [GemHVO](#) vorgeschriebenen Bestandteile und Anlagen nicht enthalten, sind von den Rechtsaufsichtsbehörden umgehend zur Ergänzung zurückzugeben.

Die Rechtsaufsichtsbehörden sind – wie in der Vergangenheit – auch im Jahre 2002 gehalten, Haushaltsdefizite grundsätzlich nicht hinzunehmen. Im Falle eines defizitären Haushaltsplans hat die Rechtsaufsichtsbehörde unter Fristsetzung den Haushalt an die Gemeinde zurückzugeben, damit diese selbst die Möglichkeit hat, den Haushalt mit dem Ziel des Ausgleichs zu überarbeiten. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden ferner aufgefordert, Haushaltspläne gezielt auf die haushaltswirtschaftliche Finanzierbarkeit umfangreicher Projekte zu überprüfen. Auf die besondere Verantwortung der unteren Rechtsaufsichtsbehörden und ihr enges Zusammenwirken mit den Bewilligungs- und Fachaufsichtsbehörden bei der Entscheidung über die Genehmigung der genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung und bei der gemeindefinanziellen Beurteilung von Anträgen auf Fördermittel wird hingewiesen (vergleiche [Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur gemeindefinanziellen Prüfung von Zuwendungsanträgen](#) vom 13. Juli 1995, SächsABl. S. 994), verlängert durch Verwaltungsvorschrift vom 6. Dezember 2000 (SächsABl. S. 1003).

b) Haushaltssicherungskonzepte

Kann ein Fehlbetrag nicht ausgeglichen werden und sieht auch die Rechtsaufsichtsbehörde keine realistischen Möglichkeiten zum Ausgleich, ist die Kommune unter Fristsetzung zu verpflichten, die Maßnahmen zu treffen, die den Haushaltsausgleich mittelfristig gewährleisten. Geeignetes Instrument hierfür ist ein Haushaltssicherungskonzept, dessen Wirksamkeit voraussetzt, dass zum Beispiel

- die haushaltssenkenden Maßnahmen im Einzelnen und in ihrer Gesamtwirkung auf den Haushalt dargestellt werden,
- es vom Gemeinderat beschlossen wird und deshalb für die Gemeinde verbindlich ist,
- der Zeitraum, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wieder gewährleistet werden kann, überschaubar ist (möglichst innerhalb des Finanzplanungszeitraums) und
- das Konzept jährlich fortgeschrieben wird.

Einem Haushaltssicherungskonzept haftet keinesfalls der Mangel unqualifizierter Haushaltsführung an, es muss vielmehr als effektives Instrument in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verstanden werden. Das Haushaltssicherungskonzept ist der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Rechtsaufsichtsbehörden sollen die Kommunen gegebenenfalls auch auf die Möglichkeit zur Förderung der Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten nach § 22 Nr. 1 des [Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen \(Finanzausgleichsgesetz – FAG\)](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Dezember 2000 (SächsGVBl. 2001 S. 2) hinweisen (vergleiche Abschnitt I der [VwV Bedarfszuweisungen](#) vom 20. Dezember 2001, SächsABl. 2002 SDR. S. S137). Auf die dort vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen definierten Mindestanforderungen an ein Haushaltssicherungskonzept zur Überwindung von Fehlbeträgen in kommunalen Haushalten wird verwiesen.

c) Prüfung der Haushaltssicherungskonzepte

Die Rechtsaufsichtsbehörden werden angewiesen, die Umsetzung der Haushaltssicherungskonzepte zu überwachen und sie zuvor nach folgenden Grundsätzen zu überprüfen:

- aa) Stellt das Haushaltssicherungskonzept die frühestmögliche Wiedererlangung des vollen Haushaltsausgleichs, also einschließlich des Abbaus der Altfehlbeträge, innerhalb von drei Jahren dar (Haushaltssicherungskonzept 2002 bis spätestens zum Jahr 2004), kann eine Zustimmung erteilt werden.
Durch geeignete Nebenbestimmungen ist sicherzustellen, dass die kommunalen Körperschaften in ihren Konsolidierungsanstrengungen nicht nachlassen. Das „Prüfaster“ gemäß Buchstabe d) gibt Anhaltspunkte für solche Hinweise.
- bb) Kann der volle Haushaltsausgleich nach dem Ergebnis der Überprüfung trotz Anlegens eines strengen Maßstabs gemäß dem Prüfaster nicht innerhalb von drei Jahren erreicht werden, kann dem Haushaltssicherungskonzept nur zugestimmt werden, wenn
 - der originäre Haushaltsausgleich (ohne Fehlbeträge der Vorjahre) spätestens innerhalb von drei Jahren erreicht wird und
 - mit dem Abbau der Altfehlbeträge noch innerhalb der Drei-Jahres-Frist unmittelbar nach Erlangung des originären Haushaltsausgleichs begonnen wird.

Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde hat die Beschlussfassung und die Umsetzung der Haushaltssicherungskonzepte nach Buchstabe c) und d) zu prüfen und gegebenenfalls ergänzend konkrete Hinweise zu geben beziehungsweise Maßnahmen vorzuschlagen, die die nachhaltige Konsolidierung der kommunalen Haushalte gewährleisten und eine gezieltere rechtsaufsichtliche Überwachung des Konsolidierungsprozesses ermöglichen. Berichte der Kommune über die Umsetzung der zuletzt vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte nach Buchstabe f) sind rechtsaufsichtlich zu beurteilen. Werden der Stand der Umsetzung oder der Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen als unzureichend eingeschätzt, ist eine Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes unter Terminsetzung im Wege der Rechtsaufsicht anzuordnen. In der Vergangenheit wurden auch vielfach die Qualität, insbesondere das fehlende Eingehen auf die spezifische Situation der Kommune, sowie unrealistische Konsolidierungsvorschläge der von beauftragten Unternehmen erarbeiteten Konzepte gerügt. Die Kommunen und die Rechtsaufsichtsbehörden werden gebeten, auch aus ihrer Sicht zur Qualität geförderter und extern aufgestellter Konzepte Stellung zu nehmen und gegebenenfalls auf Nachbesserungen hinzuwirken.

d) Raster zur Prüfung von Haushaltssicherungskonzepten

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit möglich. Die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs macht es daher zwingend erforderlich, dass die Gemeinden und Landkreise umgehend alle hierfür notwendigen Maßnahmen ergreifen. Bei der Vorlage von Haushaltssicherungskonzepten sind insbesondere folgende Punkte zu prüfen (vergleiche im Übrigen auch Anlage 1 der [VwV Bedarfszuweisungen](#)):

- aa) Der Ausgabenanstieg (Gesamtausgaben/Ist-Ausgaben der laufenden Rechnung) soll bis zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs deutlich unter den landesweiten Orientierungsdaten bleiben. Der Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 8 sollte im Verwaltungshaushalt jeweils begrenzt oder prozentual vermindert werden, sei es durch Einnahmeverbesserungen und/oder Ausgabenreduzierungen. Ebenso ist zu prüfen, inwieweit der unrentierliche Schuldendienst im Einzelplan 9 des Verwaltungshaushaltes beziehungsweise die unrentierliche Kreditaufnahme im Einzelplan 9 des Vermögenshaushaltes vermindert werden kann. Die Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate ist anzustreben.
- bb) Bei den Personalausgaben sind alle Einsparungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Ziel muss eine Senkung der Personalkosten sein. Damit trotz tarifvertraglich vereinbarter Erhöhung von Löhnen, Gehältern und Bezügen die Personalkosten insgesamt nicht weiter ansteigen, sind eine weitere Optimierung der Verwaltungsabläufe und die Schaffung effizienterer Strukturen notwendig. Hierbei sind auch Maßnahmen zum sozialverträglichen Personalabbau in die Überlegungen zur Personalkostenreduzierung einzubeziehen. Auf die Förderung eines sozialverträglichen Personalabbaus in kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten, Landkreisen und kommunalen Zweckverbänden im Wege der Bedarfszuweisung gemäß § 22 Nr. 3 FAG wird hingewiesen. Gleichzeitig sind die Stellenbewertungen der Mitarbeiter auf ihre Angemessenheit und Übereinstimmung mit dem BAT-O sowie anderen einschlägigen Vorschriften zu überprüfen. Zur Senkung der Personalkosten sind grundsätzlich folgende Maßnahmen zu ergreifen:
- Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre (in der Regel von mindestens zwölf Monaten). Vor einer Wiederbesetzung ist auch zu prüfen, ob die Stelle überhaupt noch notwendig ist oder in eine solche mit niedrigerer Besoldungs- beziehungsweise Tarifgruppe umgewandelt werden kann. Zudem ist vor jeder Neueinstellung zu prüfen, ob nicht eine freie Stelle durch hausinterne Umsetzung, gegebenenfalls nach entsprechenden Fortbildungs-/Qualifizierungsmaßnahmen, besetzt werden kann.
 - Aufgabe/Einschränkung von Überstunden und Bereitschaftsdiensten.
 - Abbau von unwirtschaftlichen kommunalen Hilfsbetrieben, die der Deckung des Eigenbedarfs dienen. Im Falle der materiellen Privatisierung sollen die eingesparten Personal- und Sachkosten die durch Privatisierung entstehenden sächlichen Ausgaben wesentlich übersteigen. Gegebenenfalls sind Standard- und Leistungsmerkmale entsprechend zu vermindern.
 - Optimierung der Verwaltungsorganisation, gegebenenfalls auch völliger Verzicht auf Einrichtungen oder Organisationseinheiten zur Entlastung des Haushaltes. Wird das Ziel der Personalkostenreduzierung nachweislich auf andere Weise erreicht, kann von dieser Maßnahme ganz oder teilweise abgesehen werden, sofern nicht auch andere wirtschaftliche Gründe (zum Beispiel geringe Auslastung und so weiter) diesen Schritt nahelegen.
- cc) Freiwillige Leistungen können bei der Konsolidierung nicht außer Betracht bleiben. Sie sind in vertretbarer Weise zu reduzieren. Während des Konsolidierungszeitraumes darf sich die Kommune nicht vertraglich zu freiwilligen Leistungen verpflichten. Auch bei den Pflichtaufgaben, zum Beispiel im Kultur- und Sozialbereich, sind alle Möglichkeiten einer Reduzierung auszuschöpfen. Bei Art, Umfang und Ermessensausübung der Aufgabenwahrnehmung sind die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstärkt zu berücksichtigen. Gesetzliche Ansprüche sind mit dem Ziel zu überprüfen, sie auf kostengünstigere Weise zu erfüllen. Dazu gehören auch Kooperationen mit anderen Kommunen bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben.
- dd) Der Zuschussbedarf der kostenrechnenden Einrichtungen ist konsequent durch Ausgabenreduzierungen und/oder Einnahmeerhöhungen zu vermeiden, zumindest nachhaltig zu begrenzen. In den klassischen Gebührenhaushalten (Abwasser- und Müllentsorgung sowie Wasserversorgung) dürfen keine Unterdeckungen entstehen. Dabei müssen sich die Kalkulationsgrundlagen an den betriebswirtschaftlich und rechtlich zulässigen Möglichkeiten ausrichten. Das gilt zum Beispiel im Unterabschnitt 70 für die kalkulatorischen Abschreibungen, die kalkulatorischen Zinsen und die öffentlichen Straßenentwässerungskostenanteile.
- ee) Forderungen der Kommunen müssen rechtzeitig eingezogen, Mahngebühren und Verzugszinsen erhoben werden. Die Möglichkeit, Stundungen und Erlasse zu gewähren, sollte restriktiv aber nicht schematisch angewendet werden.
- ff) Die Konsolidierung muss auch alle Beteiligungen der Kommunen einbeziehen. Auf die Beteiligungen sind die Maßstäbe der Haushaltskonsolidierung der Gemeinden ebenfalls konsequent anzuwenden. Die Möglichkeit zur Zuschussreduzierung beziehungsweise zur Erzielung angemessener Erträge für den kommunalen Haushalt sind bei der Aufgabenwahrnehmung, der Preisgestaltung und der Bilanzierung auszuschöpfen. Der gesamte Zuschussbedarf im Haushalt für alle Beteiligungen muss im Konsolidierungszeitraum schrittweise reduziert werden.
- gg) Zur rechtsaufsichtlichen Beurteilung der Begrenzung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes wird auf Nummer 3 b verwiesen. Die Möglichkeit des Einsatzes investiver Schlüsselzuweisungen gemäß § 16 Abs. 2 Satz 3 FAG zur außerordentlichen Tilgung von Krediten, die für Investitionsmaßnahmen aufgenommen worden sind, ist zu prüfen.
- hh) Deckungsreserven für über- und außerplanmäßige Ausgaben dürfen nicht ausgewiesen werden. Über- und außerplanmäßige Ausgaben, die sich nicht umgehen lassen, müssen durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden.
- ii) Das vorhandene Vermögen der Gemeinde ist daraufhin zu untersuchen, inwieweit es für öffentliche Zwecke benötigt wird. Soweit dies nicht der Fall ist und eine Veräußerung

wirtschaftlich sinnvoll ist, ist das Vermögen zu veräußern und der Erlös gemäß § 22 Abs. 2 **GemHVO** dem Verwaltungshaushalt zur Deckung der dort bestehenden Fehlbeträge zuzuführen.

- jj) Im Rahmen der Konsolidierung ist es nicht vertretbar, große „Schattenhaushalte“ neben dem laufenden Haushalt zu bewirtschaften. Der Gemeinderat beziehungsweise Kreistag muss vor dem Hintergrund einer kritischen Finanzlage auch bereits anfinanzierte Projekte, für die Ausgabereste gebildet wurden, erneut auf den Prüfstand stellen. Gegebenenfalls ist auf eine weitere Realisierung zu verzichten oder die Bildung selbständig nutzungsfähiger kleinerer Abschnitte vorzuziehen, unter Umständen auch bei zeitlicher Verschiebung anderer Abschnitte. Noch nicht begonnene Maßnahmen sind zurückzustellen, es sei denn, dass ihre Durchführung auf einer Rechtspflicht beruht. Ersparte Ausgabenreste sind abzusetzen.
Die entsprechenden Beschlüsse des Gemeinderates beziehungsweise Kreistages sind der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich vorzulegen.
- kk) Die Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuern sollen – bezogen auf die Gemeindegrößenklasse – deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen.
- ll) Rücklagen sind auf die Mindestrücklage und andere notwendige Ansammlungen (zum Beispiel für eventuell fällige Darlehen) zu begrenzen.

e) Auflage für Haushaltssicherungskonzepte

Mehreinnahmen, die bei der Ausführung des Haushaltsplanes gegenüber den Ansätzen bei den kommunalen Steuern und den allgemeinen Landeszuweisungen entstehen, sind zur Reduzierung des Fehlbedarfs des Verwaltungshaushaltes einzusetzen.

f) Aufstellung des nächsten Haushaltsplans und Haushaltssicherungskonzeptes

- aa) Der Haushaltsplan und das Haushaltssicherungskonzept sind gemäß § 76 Abs. 3 **SächsGemO** spätestens Ende November, das heißt einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, vorzulegen.
Die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung gemäß § 78 **SächsGemO** sind strikt zu beachten. Im Zweifel sind diese Vorschriften restriktiv auszulegen. Der Bürgermeister beziehungsweise Landrat hat alle Bediensteten der Verwaltung darauf hinzuweisen, dass Verstöße gegen diese Vorschriften disziplinarrechtliche Maßnahmen nach sich ziehen können.
- bb) Alle Konsolidierungsmaßnahmen sind zu beschreiben. Sie sind im Haushaltsplan, für den mittelfristigen Zeitraum im Haushaltssicherungskonzept sowie für die restliche Konsolidierungszeit haushaltsstellenbezogen darzustellen.
- cc) Dem Haushaltssicherungskonzept ist eine Aufstellung der Haushaltsreste mit dem jeweiligen Bewirtschaftungsstand und eine Aufstellung des vorhandenen Vermögens beizufügen.
- dd) Zum Vorlagezeitpunkt ist ein Bericht über die Umsetzung des zuletzt vorgelegten Haushaltssicherungskonzeptes beizufügen.

g) Bericht über den Vollzug des Haushaltssicherungskonzeptes

Über den Vollzug des Haushaltssicherungskonzeptes ist der Rechtsaufsichtsbehörde quartalsweise, beginnend am 1. April 2002, unter Verwendung des als Anlage beigefügten Formulars zu berichten. Die Regierungspräsidien berichten zum 1. Juli des Jahres den Sächsischen Staatsministerien der Finanzen und des Innern.

3. Kreditwirtschaft, Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte

a) Voraussetzungen für Kreditaufnahmen

Bei der Finanzierung ihrer Investitionsmaßnahmen sind die Kommunen, neben staatlichen Zuwendungen, in hohem Maße auf Kredite angewiesen.
Die Voraussetzungen für die Kreditaufnahme ergeben sich aus § 73 Abs. 4, § 82 **SächsGemO**. § 82 Abs. 1 **SächsGemO** beschränkt die Aufnahme von Krediten in zweifacher Hinsicht: Kredite dürfen nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen beziehungsweise Investitionsfördermaßnahmen sowie zur Umschuldung aufgenommen werden. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen kann im Rahmen der Haushaltssatzung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nur genehmigt werden, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune in Einklang stehen. Daraus folgt, dass sie unter Berücksichtigung ihrer gesamten finanziellen Situation in der Lage sein muss, den mit der Aufnahme von Krediten verbundenen Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) bei Fälligkeit aufzubringen. Der Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit erfordert eine komplexe Vorausschau über die künftige Einnahme- und Ausgabeentwicklung, die naturgemäß mit vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet ist.
Kreditmittel dürfen, dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung folgend, nur abgerufen werden, wenn bei der Kommune Zahlungsbedarf besteht. Kreditmittel für Investitionen dürfen nicht zweckfremd zur allgemeinen Liquiditätssicherung eingesetzt werden. Abgerufene und noch nicht verbrauchte Kreditmittel dürfen nicht der allgemeinen Rücklage zugeführt werden.

b) Beurteilungskriterien der finanziellen Leistungsfähigkeit

Ausgangsbasis für die Beurteilung, ob eine geordnete Haushaltswirtschaft vorliegt beziehungsweise die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit gegeben ist, sind der sorgfältig erstellte Finanzplan und das Investitionsprogramm (§ 80 **SächsGemO** und § 24 **GemHVO**). Über die aktuelle Haushaltssituation hinaus wird darin die Entwicklung für drei weitere Jahre prognostiziert.

Als Beurteilungskriterien für die Leistungsfähigkeitsprognose dienen hierbei insbesondere:

- Zuführungsrate an den Vermögenshaushalt,
- Nettoinvestitionsrate (§ 22 Abs. 1 **GemHVO**),
- Struktur und Entwicklung der gemeindespezifischen Einnahmequellen unter Berücksichtigung der Grundsätze des § 73 **SächsGemO** (Rangfolge, Ausschöpfungsgrad, Höhe der Hebesätze, vertretbare Entgelt- und Steuerbelastungen),
- Struktur und Entwicklung der gemeindespezifischen Ausgaben (im Verwaltungshaushalt),

- Ausgabenverpflichtungen, Ausgabenprioritäten,
- Folgekosten für bestehende Einrichtungen, für die in Bau befindlichen Anlagen und für geplante Investitionsmaßnahmen,
- allgemeiner Stand der Aufgabenerfüllung und Umfang der dringend notwendigen Mittel und langfristigen Investitionsausgaben (einschließlich Erneuerungsmaßnahmen, zwangsläufige Investitionslasten, Prioritäten),
- Belastungen aus Kreditaufnahmen, kreditähnlichen Rechtsgeschäften und sonstigen Verpflichtungen,
- außerhaushaltsmäßige Risiken wie Bürgschaften, Patronatserklärungen und sonstige Gewährleistungen (Sind die Hauptforderungen rentierlich/unrentierlich? Risiko der Inanspruchnahme?),
- Bewertung ausgelagerter Schulden im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben wie haushaltsmäßige Schulden,
- Stand der Rücklagen und des Gemeindevermögens (Entnahme- und Verwertungsmöglichkeiten).

Bei der Betrachtung der Kreditaufnahmen ist eine Differenzierung zwischen rentierlichen und unrentierlichen Schulden erforderlich. Die aus so genannten rentierlichen Investitionen (wie zum Beispiel Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung) erwachsenden Folgekosten berühren den gemeindlichen Verschuldungsspielraum in der Regel nicht, wenn sie durch Erhebung kostendeckender Entgelte refinanziert werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die im Rahmen der Gesamtdeckung des Vermögenshaushalts aufgenommenen Kredite den einzelnen Maßnahmen zugeordnet werden können.

Sofern in der Vergangenheit Kredite aufgenommen wurden, die in den ersten Jahren der Laufzeit tilgungsfrei sind, müssen die auf den Haushalt zukommenden Belastungen konkret erfasst werden. Dies gilt auch für den Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften, wie zum Beispiel Leasing-, Vorfinanzierungs- und vergleichbare Geschäftsbesorgungsverträge. Die nach Ablauf der Vertragslaufzeit anfallenden Belastungen müssen ebenfalls betragsmäßig erfasst und dargestellt werden, da ansonsten die Finanzlage einer Kommune nicht zutreffend eingeschätzt werden kann. Diese Darstellung sollte zweckmäßigerweise dem Haushaltsplan als Anlage beigelegt werden. Eine allgemeine Verschuldungsgrenze lässt sich nicht mit Hilfe einer Formel ermitteln. Die Frage, ob weitere Kreditaufnahmen möglich sind, hat sich ausschließlich an der finanziellen Leistungsfähigkeit zu orientieren. In diese Beurteilung ist neben dem laufenden Haushaltsjahr eine realistische Einschätzung der künftigen Jahre einzubeziehen. Entscheidend ist hiernach, ob nach der Finanzplanung, die die neuen Schuldendienstverpflichtungen berücksichtigt, der Haushaltsausgleich in künftigen Jahren gefährdet ist oder ob absehbar weiterhin eine „Nettoinvestitionsrate“ erwirtschaftet werden kann, die die Komplementärfinanzierung der Kommunen für infrastrukturelle Maßnahmen sichert.

Weist die Finanzplanung in einem der Folgejahre einen Zuschussbedarf vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt aus, ist die dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet. Kredite sind – je nach der Höhe des ausgewiesenen Zuführungsbedarfs – nicht oder allenfalls unterhalb des Schuldentilgungsbetrages des laufenden Jahres genehmigungsfähig.

Kredite über den Betrag der Schuldentilgung hinaus erscheinen dann genehmigungsfähig, wenn der Verwaltungshaushalt in den Jahren der Finanzplanung jeweils über die aus der vorgesehenen Nettokreditaufnahme folgenden zusätzlichen Schuldendiensttilgung hinaus einen Betrag erwirtschaftet, der geeignet ist, künftige Unterdeckungen des Haushaltes auszuschließen. Hinsichtlich der Personalkosten wird auf die durch die Änderung vom 24. Mai 1999 (SächsABl. S. 494) eingefügte Nummer 3.3 der **VwV Haushaltssicherung** ausdrücklich hingewiesen.

c) **Begrenzung der Kreditaufnahmen**

Mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage und die finanziellen Rahmenbedingungen ist es erforderlich, die Aufnahme weiterer Kredite auf den unbedingt notwendigen Bedarf zu beschränken. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind zur Vermeidung weiterer Nachteile schon dann gehalten, die Genehmigung von Krediten zu versagen, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune gefährdet ist. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn kein ausgeglichener Verwaltungshaushalt vorgelegt worden oder nicht zu erwarten ist, dass die Kommune auch mittelfristig den Haushaltsausgleich sicherstellen kann.

Ausgehend von § 82 Abs. 2 Satz 3 **SächsGemO**, wonach die Kreditgenehmigung dann regelmäßig zu versagen ist, sind in diesen Fällen Kreditaufnahmen ausnahmsweise und nur in engen Grenzen zulässig, insbesondere bei unabweisbaren Ersatz-, Fortsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen, der Zwischenfinanzierung einer zugesagten Staatszuwendung oder der Finanzierung eines Vorhabens mit einem besonders hohen Fördersatz, wenn zu erwarten ist, dass die Folgekosten aufgebracht werden können. Die Genehmigung des Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahme ist von den Rechtsaufsichtsbehörden insbesondere dann zu versagen, wenn bei überhöhtem Personalbestand der Haushaltsausgleich gefährdet ist. Die Kommune hat der Rechtsaufsichtsbehörde in einem solchen Fall ein Personalabbaukonzept vorzulegen.

Die Finanzlage der Kommunen hat in vielen Fällen restriktive Wirkungen auf deren Verschuldungsmöglichkeiten. Die kommunale Verschuldung ist in den vergangenen Jahren erheblich angestiegen. Nach der Kassenstatistik zum 30. September 2001 betrug die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Kommunen (ohne Berücksichtigung der Sondervermögen, kommunalen Unternehmen und Zweckverbände) 2 434 DM (1 245 EUR). Damit sind die finanziellen Spielräume für einen weiteren Schuldendienst eng. Im Interesse stabiler Kommunalfinanzen bedarf daher jede zusätzliche Kreditaufnahme einer strengen Prüfung. Gegebenenfalls ist auf eine Neuverschuldung gänzlich zu verzichten, damit nicht unvertretbar hohe Anteile der kommunalen Haushalte durch einen wachsenden Schuldendienst langfristig gebunden sind.

Unter Berücksichtigung der äußerst begrenzten Möglichkeiten der Neuverschuldung sowie der entstehenden Folgekosten sind die im mittelfristigen Investitionsplan enthaltenen Maßnahmen unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie der Dringlichkeit, dem Bedarf und einer realistischen Dimensionierung in zeitlich vertretbarer Folge zu überprüfen.

d) **Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden**

Die weitere Entwicklung der kommunalen Verschuldung muss von den Rechtsaufsichtsbehörden aufmerksam verfolgt werden. Im Rahmen der Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahmen haben die Rechtsaufsichtsbehörden durch geeignete Bedingungen und Auflagen (§ 82 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 **SächsGemO**) auf eine Schuldenbegrenzung nachhaltig Einfluss zu nehmen. Dies entspricht auch einer Forderung des Sächsischen Rechnungshofs, nach der die Rechtsaufsichtsbehörden durch eine restriktive Praxis bei der Genehmigung weiterer Kreditaufnahmen dafür sorgen müssen, dass der finanzielle Handlungsspielraum als Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung erhalten bleibt.

Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen ist geboten, wenn die Verschuldungsgrenze von etwa 1 000 EUR/Einwohner bei Städten und Gemeinden beziehungsweise 250 EUR/Einwohner bei Landkreisen erreicht ist.

Kreditgenehmigungen sind in diesem Falle nur bei Vorlage von schlüssigen Haushaltssicherungskonzepten zu erteilen, anderenfalls ist die Kreditaufnahme angemessen zu reduzieren. Die Kommunen sind dann anzuhalten, ihre Refinanzierungsmöglichkeiten ausführlich darzustellen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben bei Überschreiten dieser Verschuldungsgrenzen in der Kreditgenehmigung detailliert und nachvollziehbar zu begründen, inwieweit die Voraussetzungen für die Erteilung der Kreditgenehmigung vorliegen. Die Landratsämter legen jeweils eine Mehrfertigung der Haushaltsverfügung und des Haushaltssicherungskonzepts den Regierungspräsidien zur Plausibilitätsprüfung vor. Die Regierungspräsidien legen dem Sächsischen Staatsministerium des Innern eine Mehrfertigung der Haushaltsverfügung an die ihrer Rechtsaufsicht unterstehenden kommunalen Körperschaften vor (vergleiche den Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 27. Juni 1995, Az.: 23-2252/83).

Ergänzend wird auf Abschnitt II Nr. 2 des Erlasses des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 17. August 1998 hingewiesen, wonach bei Erreichen einer Verschuldungsgrenze von 4 000 DM/Einwohner (rund 2 000 EUR) Projektgruppen bei den Rechtsaufsichtsbehörden eingerichtet werden sollen. Dies soll auch künftig gelten, wenn die genannte Verschuldungsgrenze zum 31. Dezember des dem laufenden Haushaltsjahr vorangehenden Jahres sowie des laufenden Haushaltsjahres erreicht beziehungsweise überschritten wird.

e) Kommunalwirtschaftliche Genehmigungspflicht bei Leasingfinanzierung

Die bei einer Leasingfinanzierung zu übernehmenden langfristigen (Miet-) Zahlungsverpflichtungen kommen wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich. Sie bedürfen daher – soweit nicht § 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Freistellungen von kommunalwirtschaftsrechtlichen Genehmigungspflichten (Kommunalfreistellungsverordnung – **KomFreiVO**) vom 12. Dezember 1996 (SächsGVBl. S. 499), zuletzt geändert durch Artikel 8 der Verordnung vom 12. Dezember 2001 (SächsGVBl. 2002 S. 3, 4), anzuwenden ist – der Einzelgenehmigung nach § 82 Abs. 5 **SächsGemO** durch die Rechtsaufsichtsbehörde und müssen in der Vermögensrechnung als kreditähnliches Rechtsgeschäft (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 **GemHVO**) in der Höhe der übernommenen Gesamtzahlungsverpflichtungen (nach dem Nominalwert) „passiviert“ werden. Über die Erteilung der Genehmigung ist von der Rechtsaufsichtsbehörde unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft zu entscheiden. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Zahlungsverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht (mehr) im Einklang stehen. Da für die gemeindewirtschaftliche Genehmigung des Rechtsgeschäftes dieselben Kriterien gelten wie für die Genehmigung des Gesamtbetrages der im Haushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen (§ 82 Abs. 1 **SächsGemO**), können durch die „haushaltstechnische“ Auslagerung der Leasingfinanzierung bereits vorhandene Kreditaufnahmebeschränkungen nicht umgangen werden. Durch eine Leasingfinanzierung kann nicht der Verschuldungsspielraum ausgeweitet werden; dies ergibt sich aus ihrer Gleichstellung als kreditähnliches Rechtsgeschäft mit einer „echten“ Kreditaufnahme.

f) Sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Die Ausführungen gemäß Buchstabe e hinsichtlich der Genehmigungspflicht von Leasingfinanzierungen gelten entsprechend für sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte, wie Mietkauf, Betreibermodelle, Kooperationsmodelle, Fondsmodelle und Ähnliches. Hierzu wird – insbesondere hinsichtlich der Genehmigungs- und Wirtschaftlichkeitserfordernisse dieser kreditähnlichen Rechtsgeschäfte – auf die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich (**KommlInvestVwV**) vom 18. Dezember 1996 (SächsABl. 1997 S. 73) in der jeweils geltenden Fassung verwiesen.

g) Gebot der öffentlichen Ausschreibung für Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Dem Abschluss von Leasingverträgen und kreditähnlichen Rechtsgeschäften durch die Kommunen hat nach § 31 Abs. 1 **GemHVO** eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände ein Abweichen von diesem Grundsatz gestatten.

Ausschreibung und Vergabe richten sich nach §§ 97 ff. des **Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992, 2995), sowie der **Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Vergabeverordnung (VgV)** – vom 9. Januar 2001 (BGBl. I S. 110). Zudem ist die **Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über die Einführung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL) und der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)** vom 14. August 2000 (SächsABl. S. 694) zu beachten.

Verträge über kreditähnliche Rechtsgeschäfte können als Leistungen gemäß § 1 **VOL/A** ausschreibungspflichtig sein, insbesondere wenn der Finanzierungscharakter im Vordergrund steht. Dies ist abhängig vom konkreten Rechtsgeschäft und nur anhand des Einzelfalles zu entscheiden.

Für Bauleistungen sind die Bestimmungen der VOB zu berücksichtigen. Gemäß §§ 97, 100 **GWB**

sind die kommunalen Auftraggeber zur EU-weiten Ausschreibung des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts – grundsätzlich gemäß § 3 a Nr. 1 Abs. 1 VOL/A im Wege des offenen Verfahrens – und zur Anwendung der EU-rechtlichen Regelungen verpflichtet, soweit der für Finanzdienstleistungen einschlägige Schwellenwert überschritten ist und die Leistungen aus dem kreditähnlichen Rechtsgeschäft einem Lieferumfang gemäß § 1 Nr. 2 VOL/A oder einem Dienstleistungsauftrag gemäß § 1 a Nr. 3 VOL/A entsprechen. Die Schwellenwerte ergeben sich aus der **Bekanntmachung vom 20. Dezember 1999** (SächsABl. 2000 S. 77).

- h) **Finanzierung von Investitionsmaßnahmen außerhalb der kommunalen Haushalte**
In Einzelfällen ist zu beobachten, dass kommunale Körperschaften ihre größeren Investitionsmaßnahmen (insbesondere Erschließungsmaßnahmen von Bau- und Gewerbegebieten samt An- und Verkauf der erforderlichen Grundstücke) außerhalb des Haushaltes über so genannte „Treuhandkonten“ Dritter abwickeln. Dem Grunde nach handelt es sich dabei um die Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten durch die Kommunen. Zwar sind diese kreditähnlichen Rechtsgeschäfte beziehungsweise die damit verbundenen Gewährverträge in der Regel von den Rechtsaufsichtsbehörden genehmigt worden; die damit einhergehenden finanziellen Zukunftsbelastungen werden allerdings oft nicht ausreichend im Rechnungswerk dargestellt oder gar vorausschauend finanzwirksam berücksichtigt. Den sich aus dem Abschluss dieser Verträge künftig ergebenden Tilgungsverpflichtungen – bei wachsender Zinslast – ist wegen des inzwischen gesättigten Immobilienmarktes und sinkender Bodenpreise nur noch schwer nachzukommen. Gerade solche „Treuhandkonten“ bergen die Gefahr eines Schattenhaushalts und verschleiern den Überblick über die tatsächliche finanzielle Vorausbelastung künftiger Haushaltsjahre. Vor diesem Hintergrund prüft das Sächsische Staatsministerium des Innern nochmals, ob derartige Vertragsgestaltungen noch mit dem geltenden Haushaltsrecht in Einklang stehen. Von dieser aus gemeindefinanzrechtlicher Sicht nicht unproblematischen Sonderfinanzierungsform sollte nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden. Die haushaltswirtschaftlichen Risiken sind vielfach so groß, dass die Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nicht in Betracht kommt.
- i) **Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden**
Die Rechtsaufsichtsbehörden haben jeweils eingehend zu prüfen, ob der Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte, das Eingehen von Bürgschaftsverpflichtungen und Gewährverträgen mit der Haushaltslage der Kommune vereinbar ist. Im Übrigen wird auf Abschnitt d) verwiesen.

4. Personalbestand

Im Interesse der weiteren Konsolidierung der kommunalen Haushalte müssen weitere Möglichkeiten zum Personalabbau genutzt werden. Dabei sollten insbesondere die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungen untersucht, Möglichkeiten der Aufgabenverlagerungen auf Dritte oder der Heranziehung von Privaten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geprüft sowie Personalbedarfsmessungen und Stellenbewertungen durchgeführt werden. Hierzu wird auf die **VwV Haushaltssicherung** verwiesen. Kommunen, die einen überhöhten Personalbestand aufweisen und ihren Haushalt nicht ausgleichen können, müssen neben der Beanstandung ihres Haushaltes mit der Anordnung eines Einstellungsstopps rechnen. Dieser wird von der Rechtsaufsichtsbehörde verfügt, wenn die Kommune aus der Beanstandung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist die notwendigen Konsequenzen zieht. Im Übrigen vergleiche auch Nummer 2 d) Buchstabe bb). Bei der Personalausstattung in der Kernverwaltung wird entsprechend den Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofes für Gemeinden mit einer Größenklasse von 5 000 bis 8 000 Einwohnern auf einen Richtwert von 2,8 VbE/1 000 Einwohner hingewiesen. Für Landkreise mit einer Größenklasse von 130 000 bis 170 000 Einwohnern liegt der Orientierungswert bei 2,3 bis 2,6 VbE/1 000 Einwohner. Darüber hinaus ist dies auch eine Orientierung für Gemeinden und Landkreise anderer Größenklassen.

5. Umstellung auf Euro

Seit dem 1. Januar 2002 ist der Euro die gültige Währung. Die von der Deutschen Bundesbank ausgegebenen, auf Deutsche Mark lautenden Banknoten und auf Deutsche Mark oder Deutsche Pfennig lautenden Bundesmünzen haben mit Ablauf des 31. Dezember 2001 ihre Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel verloren. Um einen reibungslosen Übergang von der DM zum Euro zu gewährleisten, bestehen keine Bedenken, wenn die kommunalen Kassen und Zahlstellen aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit und einer höheren Akzeptanz der Währungsumstellung wie die Privatwirtschaft verfahren und nach dem 1. Januar 2002 vorübergehend bis zum 28. Februar 2002 noch Bargeld in DM annehmen. Im Übrigen wird auf den Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 20. Juni 2001, Az.: 0123.03/4, verwiesen. Ausgaben für die Anschaffung oder Herstellung beweglicher Sachen sind im Vermögenshaushalt bei Untergruppe 935 auszuweisen, wenn sie für den einzelnen Gegenstand (Wirtschaftsgut) mehr als **410 EUR** (ohne Umsatzsteuer) betragen und der Gegenstand selbständig bewertungs- und nutzungsfähig ist.

6. Weitere haushaltsrechtliche Hinweise

- a) **Vorlage der Haushaltssatzung**
Gemäß § 76 Abs. 3 **SächsGemO** sind die Kommunen verpflichtet, der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung vorzulegen, und zwar möglichst („soll“) bis „spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres“. Die Vorlagepflicht erfasst alle in § 2 **GemHVO** genannten Teile und Anlagen (Stellenplan, Vorbericht, Finanzplan mit Investitionsprogramm, Gruppierungsübersicht, die Übersichten über den Schuldenstand und die Rücklagen und andere). Die Rechtsaufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass für Sondervermögen und für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften der Kommunen die in § 2 Abs. 2 Nr. 5 **GemHVO** vorgeschriebenen Unterlagen beigelegt werden. In diesem Zusammenhang wird den Kommunen dringend empfohlen, dem Haushaltsplan eine Übersicht über ihre Verbindlichkeiten und Verpflichtungen, insbesondere aus Bürgschaftsverträgen, hinsichtlich **der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche, insbesondere der kommunalen Unternehmen, nachrichtlich dem Haushaltsplan beizufügen**. Hierbei ist insbesondere die Übernahme von Bürgschaftsverpflichtungen für kommunale Unternehmen aufgabendifferenziert auszuweisen. Dies dient neben rechtsaufsichtlichen Zwecken vorrangig auch der Information der Gemeinde- beziehungsweise Kreisträte. Eine entsprechende

Verpflichtung soll in Kürze durch Änderung der **GemHVO** eingeführt werden. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden aufgefordert, die rechtzeitige Vorlage der Haushaltssatzungen und Haushaltspläne beziehungsweise Wirtschaftspläne konsequent zu überwachen. Dies gilt insbesondere auch für die Zweckverbände. Die Landratsämter berichten den Regierungspräsidien monatlich, *beginnend zum 15. März*, über den Stand der Haushaltsplanaufstellung 2002 der ihrer Rechtsaufsicht unterliegenden kommunalen Körperschaften. Sofern die Haushaltssatzung zu diesem Zeitpunkt der Rechtsaufsichtsbehörde noch nicht vorliegt, ist dies im Einzelfall zu begründen. Gegebenenfalls sind entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Die Regierungspräsidien fassen die Berichte der Landratsämter zusammen und legen diese – gegebenenfalls ergänzt um die Körperschaften, die ihrer Rechtsaufsicht unterliegen – dem Sächsischen Staatsministerium des Innern erstmals bis 30. März 2002 vor. (Anmerkung: Das Sächsische Staatsministerium des Innern entwickelt gegenwärtig ein System zur Präventiven Haushaltskontrolle, mit dessen Einführung im Laufe des Jahres 2002 zu rechnen ist. Der Bericht zum Stand der Haushaltsplanaufstellung wird dann als eigenständiger Bericht entfallen und dort einfließen.)

b) Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Umlagen und Straßenentwässerungskostenanteile an Zweckverbände

Nach § 60 Abs. 1 **SächsKomZG** können Zweckverbände, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erheben. Die Mitgliedskommunen sind verpflichtet, bei der Haushaltsplanung Mittel für erforderliche Umlagezahlungen bereitzustellen und festgesetzte Verbandsumlagen pünktlich zu begleichen. Die Straßenentwässerungskostenanteile dürfen nicht auf die Benutzer der Abwasseranlagen abgewälzt werden. § 11 Abs. 3 des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (**SächsKAG**) vom 16. Juni 1993 (SächsGVBl. S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 57 des Gesetzes vom 28. Juni 2001 (SächsGVBl. S. 426, 431), bestimmt ausdrücklich, dass die Kosten der Straßenentwässerung aus dem gebührenfähigen Aufwand herauszurechnen sind. Wird die Aufgabe der Abwasserentsorgung von einem Zweckverband erfüllt und werden von diesem auch die Benutzungsgebühren erhoben, so sind dem Zweckverband die Kosten der Straßenentwässerung von den beteiligten Gemeinden entweder über allgemeine Umlagen oder gesondert zu ersetzen, soweit nicht vom Träger der Straßenbaulast zu den Investitionen bereits direkt gemäß § 23 Abs. 5 des Straßengesetzes für den Freistaat Sachsen (**SächsStrG**) vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2001 (SächsGVBl. S. 453, 454), Ersatz an die erfüllende Körperschaft geleistet worden ist. Die Straßenentwässerungskostenanteile fallen als Investitionskostenanteile und als Betriebskostenanteile an. Für diese Kosten sind gegebenenfalls in den Haushalten der Verbandsmitglieder entsprechende Mittel zu veranschlagen.

c) Erlass von Nachtragshaushaltssatzungen

Nach den Prüfungsfeststellungen des Sächsischen Rechnungshofs wurden Nachtragssatzungen häufig nicht zeitgerecht erlassen oder fehlten ganz. Die Kommunen sind unter den Voraussetzungen des § 77 Abs. 2 **SächsGemO** verpflichtet, eine Nachtragssatzung zu erlassen. Der Nachtragshaushaltsplan muss nach § 34 **GemHVO** grundsätzlich alle erheblichen Änderungen auf der Einnahme- und Ausgabeseite berücksichtigen, die im Zeitpunkt der Aufstellung voraussehbar sind. Die Haushaltsplanung soll im Ganzen wieder auf den neuesten Stand gebracht werden, wobei das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben im Vordergrund steht.

d) Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sind gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 **SächsGemO** nur zulässig, wenn

- ein dringender Bedarf besteht und die Deckung gewährleistet ist oder
- die Ausgabe unabweisbar ist und kein erheblicher Fehlbetrag im Haushalt entsteht.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben dürfen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben nicht erheblich sein. Außerdem darf es sich nicht um außerplanmäßige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen handeln, die eine Nachtragssatzung mit einem Nachtragshaushaltsplan zwingend erfordern (§ 77 Abs. 2 Nr. 2 und 3 **SächsGemO**). Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats, wenn sie nach Umfang und Bedeutung erheblich sind.

e) Fehlende oder mangelhafte Durchführung von Folgekostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen

Die Kommunen haben vor der Entscheidung über Investitionen gemäß § 10 Abs. 2 **GemHVO** Alternativlösungen zu untersuchen und durch Vergleich der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Voraussetzung für einen Kostenvergleich ist, dass eine Wahlmöglichkeit unter mindestens zwei verschiedenen Lösungen besteht. Außer den Baukosten sind vorrangig die Finanzierungsfragen zu prüfen, weil nur dann die auf den Haushalt beziehungsweise die Bürger zukommenden Belastungen zutreffend ermittelt werden können. Die Folgekosten von investiven Maßnahmen sind in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen (vergleiche § 24 Abs. 1 **GemHVO** in Verbindung mit Nummer 23.5 der Anlage zur **VwV Gemeindefinanzwirtschaftliche Prüfung von Zuwendungsanträgen**). Die Untersuchung von Alternativlösungen und die Ermittlung der Folgekosten bereits im Planungsstadium soll eine möglichst realistische Vorschau darauf sein, mit welchen Kosten ab Fertigstellung der betreffenden Baumaßnahme beziehungsweise ab Inbetriebnahme der Einrichtung zu rechnen ist und wie diese Kosten finanziert werden können, das heißt wie sie sich auf den Haushalt und auf mögliche Gebühren und Beiträge auswirken werden. Die Unterlassung von Folgekostenberechnungen kann dazu führen, dass die finanziellen Auswirkungen gleichwohl durchgeführter Investitionen sowohl den Haushalt der Gemeinde als auch den Bürger finanziell überfordern.

f) Überprüfung von Dauerschuldverhältnissen auf Wirtschaftlichkeit

Kurz nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit sind die Kommunen zahlreiche Dauerschuldverhältnisse (zum Beispiel Miete, Pacht, Darlehens- und Versicherungsverträge oder Ähnliches) eingegangen, die zum Teil übereilt, ohne Prüfung weiterer Angebote oder am Bedarf vorbei, abgeschlossen worden sind.

Diese Verträge sind – zum Beispiel durch das Rechnungsprüfungsamt – systematisch und vor allem kritisch auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, um gegebenenfalls durch Kündigung und so weiter zu neuen, wirtschaftlicheren Lösungen zu gelangen.

g) Erwerb und Haltung von Dienstfahrzeugen

Auch bei der Ausführung des Haushaltsplanes sind die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten (§ 72 Abs. 2 **SächsGemO**). Die Zahl der Dienstfahrzeuge (insbesondere Personenkraftwagen) soll nicht ausgeweitet, sondern nach Möglichkeit verringert werden. Das Beschaffen und Halten von Dienstkraftfahrzeugen ist haushaltsrechtlich nur vertretbar, wenn keine wirtschaftlichere Alternative zum Halten behördeneigener Dienstfahrzeuge besteht (zum Beispiel Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, Zulassung von privaten Personenkraftwagen zum Dienstreiseverkehr) oder wenn im Hinblick auf die zu erfüllenden Dienstaufgaben ein Dienstfahrzeug unverzichtbar ist. Ein Fahrzeug sollte auch nur dann ersetzt werden, wenn

- vorhandene Dienstfahrzeuge aus technischen Gründen ausgesondert werden müssen (insbesondere wegen technischer Schäden, hoher Fahrleistung oder aus Gründen der Verkehrssicherheit, sofern eine Instandsetzung unwirtschaftlich ist) und
- die anfallende Fahrleistung künftig das Halten eines behördeneigenen Dienstfahrzeuges erfordert.

Für die Fahrzeuggröße beziehungsweise die Wahl des Fahrzeugtyps ist der vorgesehene Verwendungszweck maßgeblich; zum Beispiel kleinere Fahrzeugtypen für Post- und Versorgungsfahrten, Mittelklassefahrzeuge nur bei häufig notwendigen längeren Diensfahrten. Die private Nutzung von Dienstfahrzeugen darf nur aus besonderen Gründen und nur gegen volles, kostendeckendes Entgelt gestattet werden.

h) Angemessene Berücksichtigung des Öffentlichen Personennahverkehrs bei der Ausgestaltung der Haushaltspläne der kommunalen Aufgabenträger

Dem ÖPNV kommt unter den freiwilligen Aufgaben der Kommunen eine besondere Bedeutung zu. Das Sächsische Staatsministerium des Innern weist deshalb auf die Anwendungshinweise des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur angemessenen Berücksichtigung des Öffentlichen Personennahverkehrs bei der Ausgestaltung der Haushaltspläne der kommunalen Aufgabenträger gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (**ÖPNVG**) vom 14. Dezember 1995 (SächsGVBl. S. 412) als Aufgabe der Daseinsvorsorge vom 5. Juni 1997, Az.: 63-3890.01, hin.

i) Abschluss der Jahresrechnungen

Die Jahresrechnung ist gemäß § 88 Abs. 2 und 3 **SächsGemO** innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen und vom Gemeinderat spätestens bis 31. Dezember des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festzustellen. In den Fällen, in denen die Gemeinde ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet hat (§ 104 **SächsGemO**), ist vor der Feststellung der Jahresrechnung durch den Gemeinderat die örtliche Prüfung der Jahresrechnung durch das Rechnungsprüfungsamt zu veranlassen.

Die fristgerechte Rechnungslegung ist wesentliche Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Finanzwirtschaft. Mit der Jahresrechnung beziehungsweise dem Jahresabschluss wird nicht nur über die Wirtschaftsführung im abgelaufenen Haushalts- beziehungsweise Wirtschaftsjahr Rechenschaft abgelegt, sondern es werden zugleich wichtige Orientierungsgrundlagen für die künftige Haushalts- und Finanzplanung geschaffen. Die Rechtsaufsichtsbehörden müssen mit Nachdruck auf eine fristgerechte Rechnungslegung und Feststellung der Jahresrechnungen beziehungsweise Jahresabschlüsse achten.

Die Regierungspräsidien werden aufgefordert, jeweils zum 1. März eines Jahres die Meldung über den Abschluss der Jahresrechnungen, die bereits bis einschließlich 1999 vorliegt, entsprechend dem Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 28. September 2001 (Az.: 2214.20/4) zu aktualisieren und dies dem Sächsischen Staatsministerium des Innern zuzuleiten.

j) Rechnungsprüfung

Zu den wichtigsten Grundsätzen der öffentlichen Finanzwirtschaft gehören die Gesetzmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit, also die „Sauberkeit“ der Verwaltung und – vor allem in Zeiten knapper werdender Finanzmittel – die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Um diesen Grundsätzen gerecht zu werden, wurden zahlreiche Vorschriften im Bereich des Kassenwesens und der Rechnungsprüfung erlassen. Durch die laufende Überwachung der Kassen- und Rechnungsvorgänge sollen Fehler und Unregelmäßigkeiten aufgedeckt und zukünftig vermieden werden. Die in den Jahresberichten des Rechnungshofes des Freistaates Sachsen dargestellten schwerwiegenden Einzelfälle, die bei der überörtlichen Prüfung festgestellt wurden, zeigen die Notwendigkeit einer intensiven örtlichen Rechnungsprüfung.

Damit eine den rechtlichen Vorschriften entsprechende Rechnungsprüfung sichergestellt werden kann, muss die Zahl der Stellen in den Rechnungsprüfungsämtern zumindest den von der KGSt herausgegebenen Modellstellenplänen entsprechen. Wegen der qualitativen Anforderungen an Rechnungsprüfer vergleiche §§ 1, 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsordnung – **KomPro**) vom 14. August 1995 (SächsGVBl. S. 290), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 12. Dezember 2001 (SächsGVBl. 2002 S. 3, 4). Die Rechnungsprüfer sollten sich ihrer Aufgabe mit ganzer Kraft widmen können, das heißt von der Möglichkeit, ihnen andere Aufgaben zu übertragen (vergleiche § 103 Abs. 5 S. 2 **SächsGemO**), sollte nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Von den Aufgaben, die dem Rechnungsprüfungsamt vom Gemeinderat übertragen werden können (vergleiche § 106 Abs. 2 **SächsGemO**), sind hervorzuheben:

- die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung,
- die Prüfung der Vergaben,
- die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe und anderer Einrichtungen der Gemeinde,
- die Prüfung der Betätigung der Gemeinde in Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist.

Da die Prüfungsrückstände der überörtlichen Prüfung bei den Landratsämtern nach wie vor

erheblich sind und zum Teil weiter ansteigen, sind die Regierungspräsidien gehalten, zusammen mit den Landratsämtern für einen Abbau der Rückstände zu sorgen. Hierfür ist ein befristeter Einsatz von Personal aus anderen Bereichen in Betracht zu ziehen. Wegen der besonderen Bedeutung der örtlichen Rechnungsprüfungsämter für die kommunale Eigenkontrolle ist bei der überörtlichen Prüfung eine frühzeitige Information des Rechnungsprüfungsamtes über den Beginn, den Verlauf und das Ergebnis der überörtlichen Prüfung anzustreben.

k) Verwendung investiver Schlüsselzuweisungen

Vor dem Hintergrund des weiterhin hohen infrastrukturellen Nachholbedarfs ist zu gewährleisten, dass die seit 2001 erhöhten investiven Schlüsselzuweisungen auch in den Jahren 2002 bis 2005 weit überwiegend zur Eigen- und Komplementärfinanzierung bei der Deckung des Investitionsbedarfs für Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen der infrastrukturellen Grundversorgung genutzt werden. Seitens der Rechtsaufsichtsbehörden ist darauf hinzuwirken, dass die erhöhten investiven Schlüsselzuweisungen nicht dazu führen, dass Kommunen in ihren Bemühungen, eine anspruchsvolle Nettoinvestitionsrate zu planen und zu erwirtschaften, nachlassen. Die investiven Schlüsselzuweisungen sollen nicht dazu verwendet werden, verminderte Zuführungen des Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt auszugleichen, sondern dazu beitragen, dass die Kommunen angemessene Nettoinvestitionsraten erwirtschaften, die Möglichkeiten zur Eigenfinanzierung von Investitionen erhöht und die Komplementärfinanzierungskraft zur Erlangung von Fördermitteln gestärkt werden.

l) Vollzug der Einnahmebeschaffungsgrundsätze nach § 73 SächsGemO (Erhebung von Straßenbaubeiträgen)

Der den Gemeinden in § 73 Abs. 2 SächsGemO vorgegebene Einnahmebeschaffungsgrundsatz (spezielle Entgelte vor Steuern) schränkt das Ermessen der Gemeinden bei der Festlegung der Anteile des öffentlichen Interesses im Sinne von § 28 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG ein. Es kann deshalb auf Dauer weder ein gänzlicher Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen noch eine Aushöhlung des Einnahmebeschaffungsgrundsatzes durch eine unangemessene Erhöhung der Anteile des öffentlichen Interesses in Betracht kommen. Die Rechtslage erlaubt danach allenfalls eine Reduzierung bis auf zwei Drittel der zulässigen Beitragsbelastung. Eine volle Ausschöpfung dieses Rahmens kann allerdings nur für die Gemeinden in Betracht kommen, die in der mittelfristigen Finanzplanung positive Nettoinvestitionsraten ausweisen. Das Ermessen der Gemeinde kann sich dem gemäß aus haushaltswirtschaftlichen Gründen, insbesondere in Fällen der Haushaltskonsolidierung, bis auf Null reduzieren.

m) VwV Gliederung und Gruppierung

Die Staatsministerien der Finanzen und des Innern sowie die kommunalen Landesverbände haben in der Vergangenheit auf eine Vereinheitlichung der Verbuchung insbesondere im Bereich der Sozialhilfe hingewirkt. (Der bisher von den kommunalen Landesverbänden herausgegebene verbindliche Musterbuchungsplan für den Einzelplan 4 – Soziale Angelegenheiten – soll demnächst überarbeitet und der VwV Gliederung und Gruppierung als Anlage angefügt werden.) Gleichwohl muss immer wieder festgestellt werden, dass zum Beispiel Zahlungen im Anwendungsbereich der Delegationssatzung im Haushalt gebucht werden, statt in das Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge aufgenommen zu werden. Die Regierungspräsidien sind aufgefordert, auf eine ordnungsgemäße Verbuchung hinzuwirken und etwaige Verstöße gegen den Musterbuchungsplan zu beanstanden.

n) Verschuldung kommunaler Unternehmen

Die Kommunen sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO verpflichtet, dem Haushaltsplan die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, beizufügen. Das Gleiche gilt nach Satz 2 dieser Vorschrift für Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit an denen die Gemeinde mit mehr als 20 vom Hundert beteiligt ist. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind gehalten, die den Haushaltsplänen beizufügenden Wirtschaftspläne unter Berücksichtigung des Erlasses des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 17. August 1998 (Az.: 23a-2241/181) eingehend zu würdigen. Die Kommunen, die bisher über kein oder nur über ein unzureichendes Beteiligungsmanagement verfügen, sollen aufgefordert werden, ein Beteiligungsmanagement aufzubauen und die Mitarbeiter hinreichend zu qualifizieren.

o) Fortentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts

Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat eine Rechtsverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vorbereitet, die in Kürze im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht werden wird. Mit dieser Novellierung der GemHVO werden in einem ersten Schritt zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts insbesondere die haushaltsrechtlichen Deckungsgrundsätze in den §§ 16 bis 19 GemHVO geändert. Bisher mit der Experimentierklausel (§ 48 GemHVO) ermöglichte Budgetierungsmaßnahmen werden damit durch Dauerregelungen zugelassen.

Der Entwurf zur Änderung des Gemeindefinanzrechts sieht vor, in die Sächsische Gemeindeordnung eine Experimentierklausel aufzunehmen, um das doppische Haushalts- und Rechnungssystem im Freistaat Sachsen erproben zu können.

Bei der Umsetzung des von der IMK beschlossenen Ressourcenverbrauchskonzepts entsteht bei der Einführung des doppischen Buchungssystems, aber auch bei der Einführung einer erweiterten Kameralistik ein erheblicher Fortbildungsbedarf, der sich auf die kaufmännische Buchführung, die Bilanzierung, die Kosten- und Leistungsrechnung und die Bewertung des kommunalen Vermögens erstreckt. Den Kommunen wird daher empfohlen, eine für Fragen der Verwaltungsmodernisierung zuständige Stelle einzurichten und für die Mitarbeiter eine entsprechende Fortbildungskonzeption zu erarbeiten. Angebote hierzu bestehen bei der Sächsischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie (VWA) sowie den Zweckverbänden „Sächsisches Kommunales Studieninstitut Dresden“ und „Studieninstitut für kommunale Verwaltung Südsachsen“.

Bei der Anschaffung neuer Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR)-Software sollte auch die anstehende Änderung des kommunalen Haushaltsrechts berücksichtigt werden. Notwendige Voraussetzung für den Übergang in ein neues Haushaltsrecht sind die vollständige

Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Die Kommunen werden nochmals auf die sich aus §§ 38, 39 **GemHVO** ergebenden Pflichten hingewiesen.
Das Sächsische Staatsministerium des Innern wird die sächsischen Kommunen im Laufe des Jahres 2002 über den aktuellen Stand der Reformüberlegungen für ein künftiges Haushaltsrecht unterrichten.

p) Steuerabzug bei Bauleistungen

Mit dem Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe vom 30. August 2001 (BGBl. I S. 2267), zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3794, 3815) ist im Wesentlichen durch Änderungen des **Einkommensteuergesetzes** eine so genannte Bauabzugsbesteuerung eingeführt worden. Hiervon betroffen sind alle natürlichen und juristischen Personen, die im Inland eine Bauleistung erbringen. Dies gilt für alle Leistungen, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen. Die Definition wird durch die §§ 1 und 2 der Baubetriebsverordnung konkretisiert. Die Kommunen sind danach verpflichtet, von der Gegenleistung, also in der Regel vom Werklohn, einen Steuerabzug in Höhe von 15 vom Hundert für Rechnung des Leistenden vorzunehmen und diese an das zuständige Finanzamt abzuführen. Der Auftraggeber beziehungsweise Leistungsempfänger ist zum Steuerabzug nicht verpflichtet, wenn die an den jeweiligen Auftragnehmer zu erbringende Gegenleistung im laufenden Kalenderjahr voraussichtlich 5 000 EUR nicht übersteigen wird. Auch wenn die Gegenleistung die Freigrenze übersteigt, muss der Leistungsempfänger beziehungsweise der Auftraggeber den Steuerabzug nicht vornehmen, wenn ihm der Leistende beziehungsweise Auftragnehmer eine zum Zeitpunkt der Gegenleistung gültige Freistellungsbescheinigung vorlegt.
Um den mit der Bauabzugssteuer verbundenen Verwaltungsmehraufwand zu begrenzen, sollten die Kommunen eingehend prüfen, ob mit Unternehmen, die weder eine Steuernummer noch eine solche Freistellungsbescheinigung vorlegen können, Verträge über Bauleistungen geschlossen werden.
Es wird empfohlen, den Erlass des Bundesministeriums der Finanzen, Az.: IV A 5-S 1900/292-01 (BStBl. 2001 S. 804, Internetadresse: www.bundesfinanzministerium.de/), strikt anzuwenden.
Etwaige rechtliche Bedenken, die an die Europäische Kommission herangetragen wurden, sollten bis auf Weiteres zurückgestellt werden.

7. Verlängerung der Geltungsdauer der Verwaltungsvorschriften Kassenkredite und Kreditwirtschaft

Die Geltungsdauer der Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Aufnahme von Kassenkrediten durch die Gemeinden und Landkreise vom 6. Februar 1991 – **VwV Kassenkredite** (SächsABl. S. 5) – und über die Kreditwirtschaft der Gemeinden und Landkreise vom 6. Februar 1991 – **VwV Kreditwirtschaft** (SächsABl. S. 6) – wird bis zum 31. Dezember 2002 verlängert.

8. In-Kraft-Treten

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Dresden, den 31. Januar 2002

Der Staatsminister des Innern
Klaus Hardraht

Anlage