

**Verwaltungsvorschrift
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern
über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die
rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften
Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung
(VwV Kommunale Haushaltswirtschaft)**

Vom 27. Mai 2004

Aufgrund von

1. §§ 128, 129 in Verbindung mit § 127 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (**SächsGemO**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (SächsGVBl. S. 55, 159), die durch den am 1. September 2003 in Kraft getretenen Artikel 7 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 (SächsGVBl. S. 333, 351) geändert worden ist, und
2. §§ 69, 70 in Verbindung mit § 68 Abs. 2 der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (**SächsLKro**) vom 19. Juli 1993 (SächsGVBl. S. 577), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (SächsGVBl. S. 148, 153) geändert worden ist, wird im Benehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen folgende Verwaltungsvorschrift erlassen:

Inhaltsübersicht

- I. Allgemeine Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung**
 1. Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit
 - a) Begriff
 - b) Bedeutung der Finanzplanung
 - c) Verschuldung
 2. Sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung
 - a) Verringerung der Personalausgaben durch Personalabbau
 - b) Grundsätze für die Planung und Veranschlagung von Investitionen
 - c) Kassenkredite
 3. Haushaltsausgleich
 - a) Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate
 - b) Ausgleich des Vermögenshaushaltes
 - c) Rücklagenentnahme zur Deckung des Verwaltungshaushaltes
 - d) Deckungslücke im Verwaltungshaushalt
 4. Einnahmenbeschaffung
 - a) Rangfolge der Einnahmenbeschaffung
 - b) Festlegung des öffentlichen Interesses bei Straßenbaubeiträgen
 5. Veranschlagungsgrundsätze
 - a) Steuern und Entgelte
 - b) Einnahmen aus der Veräußerung kommunalen Vermögens
 - c) Zuwendungen
 - d) Umlagen und Zuschüsse
 - e) Verpflichtungsermächtigungen
 6. Verschuldung und Ertragskraft kommunaler Unternehmen
 - a) Unternehmen im Sinne des Gemeindewirtschaftsrechts
 - b) Bewertung der ausgelagerten Schulden
 7. Jahresrechnung
- II. Rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushaltssituation**
 1. Formelle Rechtmäßigkeit und Vollständigkeit der Haushaltssatzung
 2. Plausibilität und Bewertung der Haushaltsansätze
 - a) Berücksichtigung der Jahresrechnung und vorausgegangener Haushaltsansätze
 - b) Bewertung der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben
 3. Finanzverflechtungen zwischen den Kommunen und ihren Unternehmen
 4. Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden in Bezug auf den Haushaltsausgleich
 - a) Hinweise und Empfehlungen
 - b) Nebenbestimmungen zum Haushaltsbescheid
 5. Genehmigung der Kreditaufnahmen und der Verpflichtungsermächtigungen
 - a) Grundsatz
 - b) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden
 - c) Kreditaufnahmen vor Erlass der Haushaltssatzung
 - d) Besonderheiten bei Bewertung und Genehmigung von Verpflichtungsermächtigungen
 6. Genehmigung des Höchstbetrages der Kassenkredite
 7. Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte

- a) Rechtsaufsichtliche Genehmigungspflicht bei Leasingfinanzierung und sonstigen kreditähnlichen Rechtsgeschäften
- b) Gebot der öffentlichen Ausschreibung für Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte
- c) Finanzierung von Investitionsmaßnahmen außerhalb der kommunalen Haushalte und deren haushaltsrechtliche Berücksichtigung

III. Das Haushaltssicherungskonzept zur Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs und zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung

1. Gründe zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts
 - a) Rechtspflicht
 - b) ohne Rechtspflicht
2. Ziel des Haushaltssicherungskonzeptes
3. Grundsätze für die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes
 - a) Analyse der Haushalts- und Finanzlage
 - b) Bestimmung des Konsolidierungsbetrages
4. Inhaltliche Mindestanforderungen
 - a) Allgemeines
 - b) Ausgabenreduzierungen
 - c) Einnahmenverbesserungen
 - d) Reduzierung des Schuldenstandes
 - e) Bildung von Rücklagen
5. Formelle Anforderungen und Verbindlichkeit des Haushaltssicherungskonzeptes
 - a) Form
 - b) Verfahren
 - c) Verbindlichkeit
6. Aufgaben und Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden
 - a) Genehmigungspflichtige Haushaltssicherungskonzepte
 - b) Genehmigungsfreie Haushaltssicherungskonzepte

IV. Gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme zu Zuwendungsanträgen

1. Allgemeines
2. Vollständigkeit der Unterlagen
3. Inhaltliche Anforderungen an die Unterlagen
4. Voraussetzungen für eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme
 - a) Berücksichtigung in den Planungsunterlagen
 - b) Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune
 - c) Besonderheiten bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

V. Einführung eines Frühwarnsystems zur präventiven Haushaltskontrolle

VI. Berichtswesen

1. Übertragung der Daten aus dem Frühwarnsystem
2. Bericht über den Vollzug des Haushaltssicherungskonzeptes
3. Bericht zu rechtsaufsichtlichen Problemfällen
4. Bericht zum Abschluss der Jahresrechnungen

VII. Anwendungsbereich

VIII. Anlagen

IX. In-Kraft-Treten und Außer-Kraft-Treten

X. Übergangsregelung

Anlagen:

- Anlage 1: Übersicht zur Haushaltslage vor und nach Konsolidierung
- Anlage 2: Übersicht über die Haushalts- und Finanzlage
- Anlage 3: Ausgangslage/Zielsetzung des Gutachtens zur Haushaltskonsolidierung
- Anlage 4: Bericht der Regierungspräsidien über den Vollzug der Haushaltssicherungskonzepte
- Anlage 5: Muster des Berichtes über rechtsaufsichtliche Problemfälle
- Anlage 6: Muster des Berichtes zum Abschluss der Jahresrechnungen
- Anlage 7: Richtwertberechnung zum Personalbestand in Verwaltungsgemeinschaften

I. Allgemeine Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bei den in dieser Verwaltungsvorschrift verwendeten Begriffen des Gemeindegewirtschaftsrechts, insbesondere der §§ 72, 73 und 82 Abs. 2 Satz 2 und 3 **SächsGemO**, handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die grundsätzlich in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Die Begriffe „sparsam und wirtschaftlich“ lassen häufig mehrere Entscheidungen zu, so dass den Kommunen insoweit ein Beurteilungsspielraum zusteht. Gleiches gilt für die Begriffe „geordnete Haushaltswirtschaft“ und „dauernde Leistungsfähigkeit“. Entscheidend ist, dass der jeweilige Begriff und seine Grenzen richtig eingeschätzt, der Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt, allgemeine Wertmaßstäbe beachtet und sachfremde Erwägungen vermieden werden. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben den Beurteilungsspielraum zu beachten. Die richterliche Kontrolle ist in diesen Fällen auf die Einhaltung dieser Maßstäbe reduziert.

In Fällen, in denen die Vorschriften zum Gemeindefinanzrecht den Kommunen bei Entscheidungen ein Ermessen einräumen (Rechtsfolge), sind alle Entscheidungen, die nicht die Grenzen des Ermessensspielraumes überschreiten, rechtlich zulässig. Ermessensfehler (Ermessensmissbrauch, Ermessensnichtgebrauch und Ermessensüberschreitung) werden jedoch durch die Rechtsaufsichtsbehörden beanstandet und gegebenenfalls gerichtlich überprüft.

1. Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit

a) Begriff

Die Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit dient der stetigen Aufgabenerfüllung. Sie ist unter anderem Voraussetzung für die Genehmigung von Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen. Grundlage einer dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune sind vor allem die finanzielle Situation und eine geordnete Haushaltsführung. Die Kommune muss in der Lage sein, den mit der Aufnahme von Krediten verbundenen Schuldendienst bei Fälligkeit aufzubringen, ohne damit die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben zu gefährden. Gleichzeitig dürfen die Handlungsspielräume zur Erfüllung von Pflichtaufgaben in künftigen Perioden durch die Kreditaufnahme nicht eingeschränkt werden. Der Umfang freiwilliger Aufgaben darf die nachhaltige Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht gefährden. Der Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit erfordert eine mittel- und langfristige Vorschau auf die künftige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung – die naturgemäß mit vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet ist – unter Berücksichtigung des Standes der Aufgabenerledigung, zum Beispiel der Ausstattung der Kommune mit öffentlichen Einrichtungen, und des Zustandes der Infrastruktur. Die Sicherung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit schließt die Erwirtschaftung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate ein (vergleiche Ziffer I. Nr. 3.a)).

a) Bedeutung der Finanzplanung

Die Qualität der gemeindlichen Haushaltswirtschaft spiegelt sich häufig in der Qualität des Finanzplans wider. Der Finanzplan gibt darüber Aufschluss, ob die im Vermögenshaushalt veranschlagten Maßnahmen mit der aktuellen Haushaltssituation sowie ihrer mittelfristigen Entwicklung zu vereinbaren sind und inwieweit mittelfristig eine angemessene finanzielle Leistungsfähigkeit gewährleistet ist. Die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten wie Personal-, Sach- und Geschäftsausgaben, Umlagen an andere Körperschaften, Zuführung an den Vermögenshaushalt, Nettoinvestitionsrate und Zuschüsse an öffentliche Unternehmen sind zu erläutern. Die Kommune hat zu prüfen, ob alle Maßnahmen im Hinblick auf Verpflichtungsermächtigungen aufgeführt und weitere Maßnahmen beabsichtigt sind, ob dem Finanzplan ein vom kommunalen Beschlussorgan beschlossenes Investitionsprogramm zugrunde liegt und ob die Folgekosten für die im Finanzplan vorgesehenen Investitionsmaßnahmen berücksichtigt wurden. Die Einnahmen und Ausgaben sollten unter Beachtung der Orientierungsdaten sowie unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse veranschlagt werden.

c) Verschuldung

Eine allgemeine Verschuldungsgrenze lässt sich nicht mit Hilfe einer Formel bestimmen. Die Frage, ob weitere Kreditaufnahmen möglich sind, hat sich ausschließlich an der geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit zu orientieren. Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen ist geboten, wenn unter Einbeziehung der Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften die Grenze für die Verschuldung des Kernhaushaltes (im Haushaltsplan – vergleiche § 7 Abs. 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung – **KomHVO**) vom 26. März 2002 (SächsGVBl. S. 142, 176) – brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21) von 1 100 bis 1 300 EUR pro Einwohner bei Kreisfreien Städten, 800 bis 1 000 EUR pro Einwohner bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden beziehungsweise 250 EUR pro Einwohner bei Landkreisen erreicht ist. Darüber hinaus sind mögliche Risiken zu bewerten, die sich aus den von der Kommune geführten Eigenbetrieben und der Beteiligung der Kommune an Zweckverbänden, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (Unternehmen) sowie Krankenhäusern ergeben. Generell ist eine besondere Prüfung geboten, wenn die Grenze der Gesamtverschuldung (gemäß Schuldenstatistik des Statistischen Landesamtes) von 3 500 EUR pro Einwohner bei Kreisfreien Städten, 3 000 EUR pro Einwohner bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden beziehungsweise 260 EUR pro Einwohner bei Landkreisen erreicht ist. In die Bewertung sind insbesondere die Risiken, die sich aus der Bestellung von Bürgschaften, sonstigen Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte ergeben, sowie die latenten Risiken im Sinne des Frühwarnsystems (vergleiche Ziffer V.) einzubeziehen.

2. Sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung

Die Forderung nach einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfasst sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben einer Kommune und ist auf allen Ebenen und in allen Phasen der Verwaltung, das heißt bei Planung und Vollzug, zu beachten.

a) Verringerung der Personalausgaben durch Personalabbau

Im Interesse der weiteren Konsolidierung der kommunalen Haushalte müssen die Kommunen weitere Möglichkeiten zum Personalabbau nutzen. Dabei sollten insbesondere die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung untersucht, Möglichkeiten der Aufgabenverlagerungen auf Dritte oder der Heranziehung von Privaten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geprüft sowie Personalbedarfsmessungen und Stellenbewertungen durchgeführt werden. Soweit Anzeichen dafür bestehen, dass Einstufung und Eingruppierung von Bediensteten nicht der jeweils tatsächlich ausgeübten Tätigkeit entsprechen, hat die Kommune dies zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

aa) Bei der Personalausstattung der Kernverwaltungen 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 Vollzeitäquivalenten (VzÄ) pro 1 000 Einwohner hingewiesen. Für Landkreise mit einer Größenklasse von 130 000 bis 170 000 Einwohnern liegt der Richtwert bei 2,4 (für einen Landkreis mit 150 000 Einwohnern) mit einer ausgewiesenen Bandbreite von 2,3 bis 2,6 VzÄ pro

1 000 Einwohner. Zur Kernverwaltung gehören alle Bediensteten, die im Stellenplan (Spalte 10 der Anlage 13 zur VwV Gliederung und Gruppierung) der betreffenden kommunalen Körperschaft ausgewiesen und den Aufgabenbereichen gemäß Nummer 20 der Anlage zur **KomHVO** zuzuordnen sind.

- bb) Für den Beschäftigtenbestand der Kernhaushalte (vergleiche Ziffer I. 1.c)) sind als Richtwerte folgende Durchschnittswerte sächsischer Kommunen zu beachten:

Kreisfreie Städte

- Kreisfreie Städte mit 100 000 und mehr Einwohnern 14,6 VzÄ/1 000 Einwohner
- Kreisfreie Städte bis unter 100 000 Einwohnern 14,1 VzÄ/1 000 Einwohner

Kreisangehörige Gemeinden

- Kreisangehörige Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern 9,0 VzÄ/1 000 Einwohner
- Kreisangehörige Gemeinden mit 10 000 und bis unter 20 000 Einwohnern 7,8 VzÄ/1 000 Einwohner
- Kreisangehörige Gemeinden mit 5 000 und bis unter 10 000 Einwohnern 7,5 VzÄ/1 000 Einwohner
- Kreisangehörige Gemeinden mit 3 000 und bis unter 5 000 Einwohnern 7,5 VzÄ/1 000 Einwohner
- Kreisangehörige Gemeinden mit 1 000 und bis unter 3 000 Einwohnern 6,0 VzÄ/1 000 Einwohner
- Kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnern 5,5 VzÄ/1 000 Einwohner

Landkreise

3,4 VzÄ/1 000 Einwohner

- cc) In die Berechnung der Richtwerte zur Personalausstattung der Kernverwaltungen (aa) und der Kernhaushalte (bb) sind die aufgrund einer Förderung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. April 2004 (BGBl. I S. 602), Beschäftigten und Beschäftigte, die sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden, nicht einzubeziehen. Ebenso bleibt bei der Ermittlung der Richtwerte die Stelle des Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister beziehungsweise Landrat) unberücksichtigt.
- dd) Bei der Berechnung der Richtwerte zur Personalausstattung der Kernverwaltung und des Kernhaushaltes einer erfüllenden Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft sind zur Einwohnerzahl der erfüllenden Gemeinde die Einwohnerzahlen der anderen an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden hinzuzurechnen. So erhöhen sich bei einer erfüllenden Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft bei vollständiger Übertragung der Aufgaben der Kernverwaltung die unter aa) und bb) genannten Richtwerte zum maximalen Beschäftigtenbestand um das Produkt aus 2,8 und der durch 1 000 dividierten Einwohnerzahl der anderen an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden mit einer Größenklasse von 5 000 bis 8 000 Einwohnern (vergleiche Anlage 7 – Berechnungsformel und Beispiele). Bei einer an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinde mit einer Größenklasse von 5 000 bis 8 000 Einwohnern, die nicht erfüllende Gemeinde ist, vermindert sich bei vollständiger Übertragung der Aufgaben der Kernverwaltung der aus oben genanntem Richtwert zu errechnende maximale Beschäftigtenbestand um das Produkt aus 2,3 und ihrer durch 1 000 dividierten Einwohnerzahl (vergleiche Anlage 7 – Berechnungsformel und Beispiele). Sofern eine Gemeinde, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört und nicht erfüllende Gemeinde ist, der erfüllenden Gemeinde über den in § 7 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 36 Abs. 3 des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (**SächsKomZG**) vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, 1103), das zuletzt durch Artikel 26 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (SächsGVBl. S. 148, 159) geändert worden ist, genannten Rahmen hinaus weitere Aufgaben zur Erfüllung oder Erledigung übertragen hat, ist dies bei der Ermittlung des maximalen Beschäftigtenbestandes der erfüllenden Gemeinde und der anderen Mitgliedsgemeinde angemessen zu berücksichtigen. Bei Verwaltungsverbänden ist deren Einwohnerzahl maßgebend.
- ee) Für die Kernverwaltungen und Kernhaushalte der Landkreise, Kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften gelten die genannten Richtwerte vorläufig. Sie werden vom Staatsministerium des Innern tendenziell als zu hoch eingeschätzt und im Sinne der weiteren Konsolidierung bei neuen Erkenntnissen beziehungsweise Methoden zur Ermittlung des Stellenbedarfs (beispielsweise aktualisierte Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofes) entsprechend angepasst.

b) Grundsätze für die Planung und Veranschlagung von Investitionen

Über § 10 Abs. 3 **KomHVO** hinaus sind die Auswirkungen von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen auf den Haushalt der Kommune, insbesondere unter Berücksichtigung aller Bestimmungsgrößen, zum Beispiel Bevölkerungsentwicklung – dieser Faktor gewinnt vor dem Hintergrund der aktuellen negativen Tendenzen immer mehr an Bedeutung – und Kostenentwicklung, zu bewerten. Planung, Dimensionierung und zugrunde gelegte Qualitätsstandards müssen mit dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen

Haushaltsführung zu vereinbaren sein. Die Untersuchung von Alternativlösungen (Kostenvergleich) und die Ermittlung der Folgekosten bereits im Planungsstadium soll eine möglichst realistische Vorschau darauf geben, welche Kosten ab Fertigstellung der betreffenden Baumaßnahme beziehungsweise ab Inbetriebnahme der Einrichtung anfallen 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 durchgeführter Investitionen sowohl den Haushalt der Kommune als auch den Bürger finanziell überfordern. Außer den Baukosten sind die Finanzierungsfragen zu prüfen, weil nur dann die auf den Haushalt und die Bürger zukommenden Belastungen zutreffend ermittelt werden können. Die Folgekosten der Investitionsmaßnahmen sind vor allem bei den Haushaltsansätzen und in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen (vergleiche § 24 Abs. 1 **KomHVO**). Insbesondere bei Entscheidungen über (förderfähige) Investitionsmaßnahmen bei Einrichtungen zu Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung sind die Auswirkungen auf die Entgelthöhe zu berücksichtigen. Den Vertretern in den kommunalen Beschlussgremien sind diese Auswirkungen darzulegen. Die von der Maßnahme betroffenen Bürger sollen frühzeitig informiert und beteiligt werden.

c) Kassenkredite

Die Aufnahme eines Kassenkredits kommt aus haushaltsrechtlichen Gründen nur in Betracht, wenn die Kommune nicht über andere liquide Mittel (allgemeine Rücklage) verfügt. Es ist in der Regel günstiger, auf Guthabenzinsen zu verzichten und höhere Kassenkreditzinsen zu ersparen. Es wäre ein grober Verstoß gegen den Grundsatz sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung, wenn die Kommune auf einem Konto geringe Habenzinsen vereinnahmt und gleichzeitig höhere Sollzinsen bei einem anderen Konto aufwendete. Der Grundsatz sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung verpflichtet die Kommune, die Kreditkosten möglichst gering zu halten. Grundsätzlich sind bei mehreren Kreditinstituten Kreditangebote einzuholen. Zwar können jeweils bis zum Höchstbetrag Kassenkreditverträge mit mehreren Kreditinstituten geschlossen werden, doch kann bei einer Vielzahl von Konten der Überblick über die Liquidität beeinträchtigt sein. Die tatsächliche Inanspruchnahme darf den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag zu keinem Zeitpunkt überschreiten. Die Aufnahme von Kassenkrediten im Rahmen des Höchstbetrages ist ein Geschäft der laufenden Verwaltung, für das der Bürgermeister zuständig ist. Da strikt zwischen Krediten im Kassenbereich und solchen im Deckungsbereich unterschieden werden muss, können aufgelaufene Kassenkredite nicht in langfristige Darlehen „umgeschuldet“ werden.

3. Haushaltsausgleich

Die Pflicht zum Haushaltsausgleich gemäß § 72 Abs. 3 **SächsGemO** ist ein fundamentaler Haushaltsgrundsatz. Der Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt kommt als Indikator für die Solidität des Haushaltes besondere Bedeutung zu. Der Haushaltsausgleich vollzieht sich in folgenden Schritten:

a) Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate

Die Nettoinvestitionsrate (Anlage zur **KomHVO** Nr. 22) wird über die Höhe der ordentlichen Tilgung beeinflusst. Bei einer Aussetzung oder Streckung der Kredittilgung wird sie höher, bei deren Anhebung entsprechend geringer. Durch die Ermittlung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungsdauer (Quotient aus der Gesamtverschuldung, einschließlich der im Vermögenshaushalt veranschlagten Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften, und der ordentlichen Tilgung) und deren Vergleich mit der finanzwirtschaftlich empfohlenen Tilgungsdauer von 20 Jahren wird deutlich, inwieweit die von der Kommune ausgewiesene Nettoinvestitionsrate die mögliche Investitionskraft des kommunalen Haushaltes widerspiegelt. Die Aussagekraft einer positiven Nettoinvestitionsrate ist bei einer längeren als der durchschnittlich hohen rechnerischen Tilgungszeit kritisch zu bewerten.

Die Kommunen sollen eine angemessene Nettoinvestitionsrate erwirtschaften. Als angemessen wird die Nettoinvestitionsrate jedenfalls dann anzusehen sein, wenn sie größer ist als 3 bis 5 vom Hundert der Ausgaben des Vermögenshaushaltes. Dabei sind der Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre und die wirtschaftliche Gesamtsituation in die Betrachtung einzubeziehen. Solange im Finanzplanungszeitraum eine Nettoinvestitionsrate erwirtschaftet wird, ist von einer hinreichenden Leistungsfähigkeit auszugehen, selbst wenn diese tendenziell sinkt. Von einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit im Sinne des Frühwarnsystems (vergleiche Ziffer V.) ist auszugehen, wenn die Kommune lediglich die Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt erwirtschaftet.

b) Ausgleich des Vermögenshaushaltes

Ist die Zuführung zum Vermögenshaushalt geringer als der Betrag der Kreditbeschaffungskosten, der ordentlichen Tilgung und der Verpflichtungen aus den im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften, ist die Gesetzmäßigkeit des Haushaltsausgleichs gemäß § 22 Abs. 1 **KomHVO** zwar gewahrt, wenn für diese Ausgaben verfügbare Einnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 **KomHVO** (Ersatzdeckungsmittel) in Anrechnung gebracht werden können, doch stehen diese Mittel in der Regel nur vorübergehend zur Verfügung. Investive Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen zur Projektförderung sind grundsätzlich keine Ersatzdeckungsmittel. Bei dieser Haushaltssituation werden die Kredittilgungsverpflichtungen nur teilweise aus laufenden Einnahmen gedeckt und die aus Entgelten erwirtschafteten Abschreibungen zum Teil für laufende Ausgaben verbraucht. Für die Beurteilung der Haushaltssituation und die sich daraus ergebenden Konsequenzen ist ausschlaggebend, ob sich diese Haushaltssituation tendenziell fortsetzt oder ob eine vorübergehende negative Entwicklung vorliegt. Darüber hinaus ist die Verschuldung zu berücksichtigen.

c) Rücklagenentnahme zur Deckung des Verwaltungshaushaltes

Die Gesetzmäßigkeit des Haushaltsausgleichs ist durch Verwendung der Ersatzdeckungsmittel „Allgemeine Rücklage“ und „Mittel aus der Veränderung des Anlagevermögens“ (Veräußerungserlöse) gewahrt, wenn die Voraussetzungen des § 22 Abs. 3 **KomHVO** vorliegen. Es ist darauf zu achten, dass im Vermögenshaushalt noch ausreichend Ersatzdeckungsmittel für die Deckung der Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Kredittilgung verbleiben müssen, weil die Kreditfinanzierung dieser Ausgaben unzulässig ist. Diese Haushaltssituation ist insbesondere

bei hoher Verschuldung und beim Vorhandensein latenter Risiken als kritisch im Sinne des Frühwarnsystems zu beurteilen.

d) Deckungslücke im Verwaltungshaushalt

Wenn der Verwaltungshaushalt auch unter Einbeziehung der unter Buchstabe c) Satz 1 genannten Ersatzdeckungsmittel nicht ausgeglichen werden kann oder die Ersatzdeckungsmittel für die Anrechnung auf Kreditilgungen, Kreditbeschaffungskosten und Belastungen aus im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften nicht ausreichen, ist die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung nicht gegeben. Setzt sich diese Haushaltssituation im Finanzplanungszeitraum fort, ist die dauernde Leistungsfähigkeit als gefährdet anzusehen. Die Kommune hat dann gemäß § 72 Abs. 4 **SächsGemO** unverzüglich ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und dieses der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Näheres siehe unter Ziffer III.

Ein Abweichen vom Grundsatz Haushaltsausgleich ist grundsätzlich nicht möglich, es sei denn, dass dies aus evidenten Wirtschafts- und Sparsamkeitsgründen nicht zu vermeiden ist. Es muss gesichert sein, dass daraus keine Nachteile für die Kommune entstehen und der Haushalt im Finanzplanungszeitraum ausgeglichen werden kann (zum Beispiel Nutzung der Vorteile aus Ablösung eines Kredites bei Verzicht des Kreditinstitutes auf die Vorfälligkeitsentschädigung und bei sofortiger Realisierung des Vorteils).

4. Einnahmenbeschaffung

a) Rangfolge der Einnahmenbeschaffung

Die den Kommunen zustehende Einnahmenhoheit ist durch das in § 73 Abs. 2 **SächsGemO** geregelte Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit begrenzt. Die Rangfolge der Einnahmenbeschaffung ist als zwingende Regelung von den Kommunen zu berücksichtigen. Für Einrichtungen mit typischerweise voller Kostendeckung, zum Beispiel Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Wasser- und Energieversorgung, Schlachthöfe und Märkte, ist die Erhebung kostendeckender Entgelte unter Beachtung des Vertretbarkeitsgrundsatzes gemäß § 73 Abs. 3 **SächsGemO** obligatorisch. Die Erhebung von Trink- und Abwasserbeiträgen oder Baukostenzuschüssen ist dann geboten, wenn durch Einnahmen aus vertretbaren Benutzungsentgelten oder privatrechtlichen Entgelten die Kosten nicht gedeckt und die Refinanzierung nicht sichergestellt werden können.

b) Festlegung des öffentlichen Interesses bei Straßenbaubeiträgen

Der den Kommunen in § 73 Abs. 2 **SächsGemO** vorgegebene Einnahmenbeschaffungsgrundsatz (spezielle Entgelte vor Steuern) schränkt das Ermessen der Kommunen bei der Festlegung der Anteile des öffentlichen Interesses gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (**SächsKAG**) vom 16. Juni 1993 (SächsGVBl. S. 502), das zuletzt durch Artikel 38 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (SächsGVBl. S. 148, 160) geändert worden ist, ein. Es werden deshalb in der Regel weder ein gänzlicher Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen noch eine Aushöhlung des Einnahmenbeschaffungsgrundsatzes 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. Ausgehend von den Anliegerstraßen als Verkehrsanlagen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, können die gesetzlichen Mindestsätze des öffentlichen Interesses von 25 auf bis zu 50 vom Hundert bei Anliegerstraßen, von 50 auf bis zu 66,66 vom Hundert bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, beziehungsweise von 75 auf bis zu 83,33 vom Hundert bei Verkehrsanlagen, die überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, erhöht werden. Ein Abweichen von den gesetzlich festgelegten Mindestsätzen kann in der Regel nur für solche Kommunen in Betracht kommen, die in der mittelfristigen Finanzplanung positive Nettoinvestitionsraten ausweisen. Das Ermessen der Kommune kann aus haushaltswirtschaftlichen Gründen – insbesondere in Fällen der Haushaltskonsolidierung – auf „Null“ reduziert sein. Auf die Hinweise des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Anwendung des **Sächsischen Kommunalabgabengesetzes** wird verwiesen.

5. Veranschlagungsgrundsätze

Der Begriff geordnete Haushaltswirtschaft umfasst die gesamte Einnahmen- und Ausgabentätigkeit der Kommune. Die Grundsätze sachliche Vollständigkeit und zeitliche Abgrenzung nach Kassenwirksamkeit sind von den Kommunen unbedingt einzuhalten, um den Haushaltsausgleich zu gewährleisten und Liquiditätsprobleme zu vermeiden. Der Haushaltsplan muss alle vorhersehbaren Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge enthalten. Nicht errechenbare Beträge sind sorgfältig zu schätzen (§ 7 Abs. 1 **KomHVO**).

a) Steuern und Entgelte

Bei der Entwicklung der Steuereinnahmen sind in der Regel die vom Staatsministerium des Innern veröffentlichten Orientierungsdaten zugrunde zu legen. Hat die Kommune Kenntnis über besondere Entwicklungen, zum Beispiel drohende Insolvenz eines bedeutenden Gewerbesteuerzahlers, sind die Prognosen zu konkretisieren.

a) Einnahmen aus der Veräußerung kommunalen Vermögens

Unter Berücksichtigung der Situation auf dem Immobilienmarkt sind die veranschlagten Erlöse für die Veräußerung von Grundstücken dahingehend zu bewerten, ob im Vorjahr Grundstücke in vergleichbarer Lage zu einem entsprechenden Preis veräußert werden konnten. Auf die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Veräußerung kommunaler Grundstücke (**VwV kommunale Grundstücksveräußerung**) vom 22. März 2004 (SächsABl. S. 319), in der jeweils geltenden Fassung, wird verwiesen. Entsprechend ist bei der Veräußerung von Unternehmen und Unternehmensteilen zu verfahren.

c) Zuwendungen

Zuwendungen sind im Haushaltsplan bei bereits beantragten Zuwendungen unter Berücksichtigung der in den einschlägigen Fachförderrichtlinien festgelegten und voraussichtlich zu erwartenden Fördersätze sowie nach Bewilligung in tatsächlicher Höhe zu veranschlagen. Im Finanzplan und dem zugrunde liegenden Investitionsprogramm sind in den betreffenden

Haushaltsjahren bereits beantragte Zuwendungen in zu erwartender Höhe und bereits bewilligte Zuwendungen in tatsächlicher Höhe darzustellen. Bedarfszuweisungen nach § 22 des **Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz – FAG)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 2003 (SächsGVBl. S. 6), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2003 (SächsGVBl. S. 903, 1007) geändert worden ist, sollen im Haushaltsplan nach Bewilligung veranschlagt werden. Wird nach Erteilung einer Zustimmung zum vorzeitigen förderunschädlichen Maßnahmenbeginn über Ausgabeansätze verfügt, obwohl die für die entsprechende Maßnahme auf der Einnahmenseite veranschlagten Zuwendungen noch nicht bewilligt oder verbindlich zugesichert sind, hat die Kommune im Rahmen der Gesamtdeckung des Haushalts die Finanzierung dieser Maßnahme sicherzustellen; dabei dürfen der Haushaltsausgleich und die Finanzierung anderer, bereits begonnener Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden. Aus einer Zustimmung zum vorzeitigen förderunschädlichen Maßnahmenbeginn können keine Ansprüche gegen die Bewilligungsbehörde auf Förderung abgeleitet werden; die damit verbundenen Risiken trägt die Kommune.

d) Umlagen und Zuschüsse

Die Kreisumlage, die Umlage für den Landeswohlfahrtsverband und Umlagen an die Zweckverbände sind in der zu erwartenden Höhe unter Berücksichtigung der Voranschläge und Rechnungsergebnisse der Vorjahre sowie der Entwicklung im Finanzplanungszeitraum zu veranschlagen.

Wird die Aufgabe Abwasserentsorgung von einem Zweckverband erfüllt und werden von diesem auch Benutzungsentgelte erhoben (Vollzweckverband), so sind dem Zweckverband die Kosten der Straßenentwässerung von den beteiligten Kommunen über allgemeine oder gesonderte Umlagen zu ersetzen, soweit nicht vom Träger der Straßenbaulast zu den Investitionen bereits direkt gemäß § 23 Abs. 5 des Straßengesetzes für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz – **SächsStrG**) vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 93), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (SächsGVBl. S. 148, 155) geändert worden ist, 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. Die Betriebskostenanteile können bei annähernd gleichen Verhältnissen zu entwässernder Kilometer Straße in den einzelnen Mitgliedskommunen auch über die allgemeine Verbandsumlage abgegolten werden.

Darüber hinaus müssen die Zuschüsse an kommunale Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ausgewiesen werden. Dies gilt insbesondere für ausgelagerte Aufgabenbereiche, die in der Regel nicht kostendeckend sind (zum Beispiel Schwimmbäder, Kultureinrichtungen).

e) Verpflichtungsermächtigungen

Voraussetzung für die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ist das Auseinanderfallen von Verpflichtungsgeschäft und Ausgabenansatz. Die Kommune hat vor Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen zu untersuchen, ob es wirtschaftlich geboten ist, das Verpflichtungsgeschäft vor der Veranschlagung von Ausgaben zu Lasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen. Die auf den Verpflichtungsermächtigungen beruhenden Ausgaben müssen in der kommunalen Finanzplanung berücksichtigt werden.

6. Verschuldung und Ertragskraft kommunaler Unternehmen

a) Unternehmen im Sinne des Gemeindefinanzrechts

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen einschließlich der aufsichtsbehördlichen Genehmigung werden generell auch auf mittelbare Unternehmensbeteiligungen erstreckt. Mittelbare Beteiligungen im Sinne von § 96 Abs. 1 **SächsGemO** sind ausschließlich solche Unternehmen oder Anteile an Unternehmen, die im Eigentum einer kommunalen Eigengesellschaft oder eines Unternehmens stehen, an dem die Kommune unmittelbar beteiligt ist. Nicht unter den kommunalrechtlichen Begriff „mittelbare Beteiligung“ einer Kommune fallen somit aus Sicht der Kommune Unternehmen, an denen Tochterunternehmen eines kommunalen Unternehmens beteiligt sind. Die gemeindefinanziellen Vorgaben dürfen nicht durch die Unternehmenskonstruktionen umgangen werden.

b) Bewertung der ausgelagerten Schulden

Die Verschuldung ausgelagerter Bereiche und deren finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf die kommunale Haushaltswirtschaft müssen in Abhängigkeit von der Haftung der Kommunen und der kommunalen Aufgabe differenziert bewertet werden.

Eine Kommune haftet für die Verbindlichkeiten ihres Eigenbetriebes im Falle seiner Zahlungsunfähigkeit in voller Höhe. Dies gilt auch bei einer Mitgliedschaft in einem Zweckverband entsprechend der Satzung anteilig. Der Zweckverband kann seinen Finanzbedarf beim Fehlen anderweitiger Einnahmen nur durch die Erhebung einer Verbandsumlage auf der Grundlage seiner Satzung decken. Dieser Umstand ist von den Vertretern der Gebietskörperschaften in Verbandsgremien etwa bei Investitionsentscheidungen stärker als bisher zu berücksichtigen. Die Kommunen haften in der Regel nicht für Verbindlichkeiten der kommunalen Gesellschaften. Eine Haftung besteht hingegen für Verbindlichkeiten, die kommunal besichert wurden. Die Kommune haftet etwa, wenn sie als Kreditnehmer für eine Gesellschaft in Erscheinung getreten ist sowie wenn sie Bürgschaften beziehungsweise Patronatserklärungen oder ähnliches übernommen oder gesellschaftsvertragliche Nachschusspflichten begründet hat. Darüber hinaus haftet sie in Höhe des von ihr eingesetzten Vermögens. Die Kommune kann allerdings aus ortsspezifischen Erwägungen heraus gehalten sein, für die Verbindlichkeiten eines kommunalen Unternehmens einzustehen, um beispielsweise die drohende Insolvenz abzuwenden. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Unternehmen Pflichtaufgaben für die Kommune wahrnimmt, zu deren Erfüllung die Kommune auch im Falle einer Insolvenz des Unternehmens kraft Gesetzes verpflichtet bleibt.

Aus der Stellung der Kommune in der Gesellschafterversammlung einer GmbH sowie im Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft heraus sollte sie ihre Einflussrechte geltend machen. Durch die Novellierung des Gemeindefinanzrechts ist die Position der Kommunen gestärkt worden, da wesentliche Unternehmensentscheidungen, Veränderungen des Unternehmens, die

Errichtung von Tochtergesellschaften, die Beteiligung an anderen Unternehmen, bedeutende Vermögensverfügungen und Kreditaufnahmen sowie die Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsführung künftig der Zustimmung der mit Vertretern der Kommune besetzten Gesellschafterversammlung beziehungsweise des Aufsichtsrats bedürfen. Die Kompetenzen der von der Kommune in das Unternehmen entsandten Vertreter werden in der Mehrzahl dieser Fragen wiederum an die vorherige Zustimmung des kommunalen Beschlussorgans gekoppelt. Schließlich sind die Kommunen verpflichtet, einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen. Näheres zu Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen ergibt sich aus den Anwendungshinweisen des Staatsministeriums des Innern zum Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 4. November 2003.

7. Jahresrechnung

Der Jahresrechnung als Spiegelbild des Haushaltsplanes kommt im Hinblick auf die Darstellung der tatsächlichen Finanzlage und als Planungsgrundlage der Kommune eine besondere Bedeutung zu. Die geordnete Haushaltsführung beinhaltet unter anderem, dass die Jahresrechnung fristgemäß aufgestellt, geprüft und festgestellt wird.

Das Ergebnis der Jahresrechnung kann über die Bildung von Haushaltseinnahme- und Haushaltsausgaberesten beeinflusst werden. Die Voraussetzung für die Bildung eines Haushaltseinnahmerestes liegt in der Regel nicht vor, wenn Fördermittel zwar beantragt, jedoch noch nicht bewilligt sind. In diesem Fall ist nicht davon auszugehen, dass die Einnahme gesichert ist. Durch mehrfache Übertragung der Haushaltseinnahmereste werden Haushaltsergebnis und Stand der Rücklage unzutreffend dargestellt.

Die Bildung eines Haushaltsausgaberestes setzt nicht nur die Übertragbarkeit des Ausgabeansatzes gemäß § 19 KomHVO, sondern zusätzlich voraus, dass am Jahresende für den Haushaltsansatz noch ein Bedarf besteht und dass die Belastung des Haushaltsjahres durch die Soll-Stellung vertretbar ist. Droht die Entstehung von Fehlbeträgen, muss geprüft werden, ob die Maßnahme gegebenenfalls zeitlich verschoben und aus den Ansätzen des folgenden Haushaltsjahres zu finanzieren ist oder ob auf sie verzichtet werden kann.

Darüber hinaus sollte die Höhe der Kasseneinnahmereste, die Aufschluss über die Einnahmenbewirtschaftung gibt, überprüft werden. Bei Kasseneinnahmeresten, die über mehrere Jahre mitgeführt werden, ist zu prüfen, ob die Forderungen noch durchsetzbar sind.

II. Rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushaltssituation

1. Formelle Rechtmäßigkeit und Vollständigkeit der Haushaltssatzung

Die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit umfasst das Verfahren der öffentlichen Auslegung des Entwurfes der Haushaltssatzung nach § 76 Abs. 1 SächsGemO, dem eine ortsübliche Bekanntgabe vorauszugehen hat, die Dauer der Auslegung und die Beachtung der Einwendungsfrist nach § 76 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO sowie die Verfahrensregeln bei der Beschlussfassung nach §§ 36 ff. SächsGemO. Der Verstoß gegen zwingende Verfahrensvorschriften, insbesondere zu Auslegung und öffentlicher Bekanntmachung, führt regelmäßig zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung. In den Fällen, in denen eine Beanstandung nicht in Betracht kommt, sollte die Rechtsaufsichtsbehörde die Kommune auffordern, die fehlerhaften Verfahrenshandlungen nachzuholen beziehungsweise die Haushaltssatzung unter Beachtung der Form- und Verfahrensvorschriften neu zu erlassen.

Der Vorbericht ist gemäß den Vorgaben des § 3 KomHVO auf Vollständigkeit, Plausibilität und Aussagefähigkeit zu prüfen. Die in § 3 Nr. 1 bis 7 KomHVO aufgeführten und im Vorbericht darzustellenden und zu erläuternden Sachverhalte stellen Mindestanforderungen dar. Dem Vorbericht sollte als Anlage eine grafische Darstellung der langfristigen Bevölkerungsentwicklung der Kommune beigelegt werden.

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat darauf zu achten, dass die für Sondervermögen und für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften der Kommunen in § 2 Abs. 2 Nr. 5 KomHVO vorgeschriebenen Unterlagen beigelegt werden.

Sofern eine Haushaltssatzung die Bestandteile und Anlagen gemäß § 2 KomHVO nicht enthält, fordert die Rechtsaufsichtsbehörde die Kommune auf, die Unterlagen zu vervollständigen oder sie gibt die Haushaltssatzung mit Haushaltsplan zur Ergänzung zurück.

Die Bestandteile gemäß § 2 Abs. 1 KomHVO sind Teil des Satzungsbeschlusses.

Sofern Bestandteile bereits bei der Beschlussfassung nicht oder nicht in der erforderlichen Qualität vorgelegen haben, muss die Haushaltssatzung gegebenenfalls aus formellen Gründen beanstandet werden.

2. Plausibilität und Bewertung der Haushaltsansätze

a) Berücksichtigung der Jahresrechnung und vorausgegangener Haushaltsansätze

Die Ansätze sind vor allem unter Berücksichtigung des jüngsten Rechnungsergebnisses und der Ansätze des Vorjahres zu bewerten.

Von besonderem Interesse sind die ausgewiesenen Haushaltseinnahme- beziehungsweise Haushaltsausgabereiste sowie Kasseneinnahmereste, mit denen das Ergebnis der Haushaltsrechnung, die eine Soll-Rechnung ist, beeinflusst werden kann. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat in ihre Bewertung die Kenntnisse über Haushaltseinnahme- und Haushaltsausgabereiste, die nicht rechtmäßig gebildet wurden, einzubeziehen, wenn ihre Zweifel nicht im Rahmen der Rechnungsprüfung ausgeräumt werden konnten. Sofern dies zu erheblichen Fehlbeträgen führt, sollen die Kommunen aufgefordert werden, dies in den künftigen Jahresrechnungen auszugleichen.

a) Bewertung der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben

Ist das Haushaltsgefüge infolge einer nicht sachgerechten Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben insoweit betroffen, als offensichtlich oder mit hoher Wahrscheinlichkeit ein erheblicher Fehlbetrag entsteht, soll die Rechtsaufsichtsbehörde durch geeignete Nebenbestimmungen zum Bescheid über die Haushaltssatzung darauf hinwirken, dass Fehlbeträge im Haushaltsvollzug vermieden werden.

aa) Personalausgaben

Im Rahmen der Beurteilung der Haushaltssituation und der Prüfung der Haushaltspläne hat die Rechtsaufsichtsbehörde den Personalausgaben der Kommune besonderen Stellenwert einzuräumen. Soweit Anzeichen dafür bestehen, dass Einstufung und

Eingruppierung von Bediensteten nicht der jeweils tatsächlich ausgeübten Tätigkeit entsprechen, hat die Rechtsaufsichtsbehörde darauf hinzuwirken, dass die Kommune dies überprüft und gegebenenfalls korrigiert. Die darüber hinaus in Ziffer I. 2.a) genannten Kriterien sind zu beachten.

bb) Investitionen

Die Ausgabeansätze für Investitionen sind daraufhin zu prüfen, ob die der Rechtsaufsichtsbehörde bekannten Fortsetzungsinvestitionen veranschlagt wurden. Die Kommune soll gegebenenfalls aufgefordert werden, die Folgekosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen nachzuweisen. Veranschlagte Zuwendungen dürfen ebenfalls nicht berücksichtigt werden, wenn die Kommune den Eigenfinanzierungsanteil offensichtlich nicht aufbringen oder eine Bewilligung der veranschlagten Zuwendungen ganz oder in dieser Höhe nicht erwartet werden können.

cc) Umlagen

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat zu prüfen, ob die Kreisumlage, die Umlage für den Landeswohlfahrtsverband und die notwendigen Umlagen an Zweckverbände in der erforderlichen Höhe veranschlagt wurden und ob diese finanzierbar sind. Die Rechtsaufsicht über die Mitgliedsgemeinden nicht entgelterhebender Zweckverbände (Teilzweckverbände) der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung, die über die Grenzen eines Landkreises hinaus tätig sind, wird von verschiedenen Rechtsaufsichtsbehörden wahrgenommen. In diesen Fällen sollen sich die Rechtsaufsichtsbehörden gegenseitig über die voraussichtliche Höhe der Umlagen informieren. Das Gleiche gilt für entgelterhebende Zweckverbände (Vollzweckverbände) entsprechend.

dd) Steuern und Entgelte

Die Rechtsaufsichtsbehörde prüft die Plausibilität der veranschlagten Einnahmen aus Steuern und Entgelten sowie die sonstigen Einnahmen unter Berücksichtigung der Orientierungswerte. Sie hat insbesondere einzuschätzen, ob die von der Kommune veranschlagten Gebühren und Beiträge unter Berücksichtigung der der Rechtsaufsichtsbehörde vorliegenden Erkenntnisse, insbesondere zur Rechtmäßigkeit der Satzungen und Kalkulationen, im Haushaltsjahr als plausibel eingeschätzt werden können.

ee) Einnahmen aus Vermögensveräußerungen

Sofern sich aus Sicht der Rechtsaufsichtsbehörde Zweifel an der Höhe der veranschlagten Einnahmen aus Vermögensveräußerungen ergeben, soll die Kommune aufgefordert werden, die Veräußerbarkeit der Vermögensgegenstände und den Kaufpreis zu belegen.

ff) Einnahmen aus regelgebundenen Zuweisungen nach dem FAG

Die Höhe der veranschlagten Zuweisungen ist auf ihre Plausibilität

- durch Vergleich mit den Ansätzen des Vorjahres,
- unter Heranziehung vorläufiger Orientierungsdaten der Staatsministerien des Innern und der Finanzen sowie
- ergangener Festsetzungsbescheide der Regierungspräsidien zu prüfen.

3. Finanzverflechtungen zwischen den Kommunen und ihren Unternehmen

Die Rechtsaufsichtsbehörden sind gehalten, die den Haushaltsplänen beizufügenden Wirtschaftspläne in die Bewertung der Haushaltssituation einzubeziehen. Die wirtschaftlichen Unternehmen sollen nach § 97 Abs. 3 **SächsGemO** einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Die Kommunen, die bisher über kein oder nur über ein unzureichendes Beteiligungsmanagement verfügen, sind aufgefordert, durch ein angemessenes Beteiligungsmanagement und hinreichend qualifizierte Mitarbeiter besser auf eine Erhöhung der Ertragskraft der kommunalen Unternehmen hinzuwirken.

4. Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden in Bezug auf den Haushaltsausgleich

Sofern die Rechtsaufsichtsbehörde beabsichtigt, die Haushaltssatzung ganz oder teilweise zu beanstanden, Auflagen zu erteilen oder Genehmigungen ganz oder teilweise zu versagen, soll den Kommunen nach Möglichkeit zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

a) Hinweise und Empfehlungen

Weist die Kommune keine Nettoinvestitionsrate aus oder ist der Vermögenshaushalt nur unter Verwendung von Ersatzdeckungsmitteln auszugleichen (vergleiche Ziffer I. 3.a) und 3.b)), soll die Rechtsaufsichtsbehörde Hinweise und Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung geben, um im Finanzplanungszeitraum den Vermögenshaushalt auszugleichen und eine Nettoinvestitionsrate zu erwirtschaften. Sofern sich diese Haushaltssituation im Finanzplanungszeitraum fortsetzt, soll die Rechtsaufsichtsbehörde die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (vergleiche Ziffer III.) dringend empfehlen.

b) Nebenbestimmungen zum Haushaltsbescheid

Kann der Verwaltungshaushalt nur unter Verwendung von Ersatzdeckungsmitteln ausgeglichen werden (vergleiche Ziffer I. 3.c)), erteilt die Rechtsaufsichtsbehörde unter Berücksichtigung der Gesamtsituation und deren Entwicklung gegebenenfalls Auflagen zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß Ziffer III. und zur Berichterstattung. Ziel soll sein, im Finanzplanungszeitraum einen positiven Trend bei der Zuführung zum Vermögenshaushalt zu erreichen.

Sofern der Haushalt auch unter Verwendung von Ersatzdeckungsmitteln nicht ausgeglichen werden kann (vergleiche Ziffer I. 3.d)), kann die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung nicht bestätigt werden. Wenn sich diese Haushaltssituation fortsetzt und die Kommune ihrer Verpflichtung gemäß § 72 Abs. 4 Satz 1 **SächsGemO** nicht nachkommt, soll die Rechtsaufsichtsbehörde die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes anordnen.

5. Genehmigung der Kreditaufnahmen und der Verpflichtungsermächtigungen

a) Grundsatz

Die Rechtsaufsichtsbehörden sollen über die Genehmigung von Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 81 Abs. 4, § 82 Abs. 2 **SächsGemO** unter dem

Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft (vergleiche Ziffer I. 5) und Berücksichtigung der dauernden Leistungsfähigkeit (vergleiche Ziffer I. 1) entscheiden. Darüber hinaus sollen die Rechtsaufsichtsbehörden auf eine nachhaltige Begrenzung der kommunalen Neuverschuldung hinwirken. Dies wird erreicht, indem die Kreditneuaufnahme unterhalb der Ausgaben zur Schuldentilgung liegt.

b) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden

Unter Berücksichtigung der unter Ziffer I. 3 beschriebenen Haushaltslagen, die daraufhin zu bewerten sind, ob sie einmalig oder im gesamten Finanzplanungszeitraum vorliegen, können folgende Maßnahmen in Betracht kommen:

- aa) Ankündigung von Einschränkungen bei künftigen Genehmigungen, insbesondere bei rückläufiger Tendenz der Nettoinvestitionsrate und bei Verwendung von Ersatzdeckungsmitteln zum Ausgleich des Vermögenshaushalts (vergleiche Ziffer I. 3.a) und 3.b));
- bb) teilweise oder vollständige Nichtgenehmigung des Gesamtbetrages der genehmigungsbedürftigen Verpflichtungsermächtigungen und Kreditaufnahmen, insbesondere bei Verwendung der Ersatzdeckungsmittel „Allgemeine Rücklage“ und „Mittel aus der Veränderung des Anlagevermögens“ zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes oder wenn der Verwaltungshaushalt auch unter Einbeziehung der Ersatzdeckungsmittel „Allgemeine Rücklage“ und „Mittel aus der Veränderung des Anlagevermögens“ nicht ausgeglichen werden kann (vergleiche Ziffer I. 3.c) und 3.d));
- cc) Auflage oder Bedingung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, insbesondere bei Verwendung der Ersatzdeckungsmittel „Allgemeine Rücklage“ und „Mittel aus der Veränderung des Anlagevermögens“ zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes oder wenn der Verwaltungshaushalt auch unter Einbeziehung der Ersatzdeckungsmittel „Allgemeine Rücklage“ und „Mittel aus der Veränderung des Anlagevermögens“ nicht ausgeglichen werden kann (vergleiche Ziffer I. 3.c) und 3.d)). Ausgehend von § 82 Abs. 2 Satz 3 **SächsGemO** ist die Kreditgenehmigung regelmäßig dann zu versagen, wenn der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen oder bei überhöhtem Personalbestand der Haushaltsausgleich gefährdet ist. Ausnahmen sind insbesondere bei unabweisbaren Ersatz-, Fortsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen, der Zwischenfinanzierung einer zugesagten Staatszuwendung oder der Finanzierung eines Vorhabens mit einem besonders hohen Fördersatz zulässig, wenn zu erwarten ist, dass die Folgekosten aufgebracht werden können.

c) Kreditaufnahmen vor Erlass der Haushaltssatzung

Für die Genehmigung der vorläufigen Kreditermächtigung gemäß § 78 Abs. 2 **SächsGemO** gelten dieselben Voraussetzungen wie für die spätere Gesamtgenehmigung im Rahmen der Haushaltssatzung. Zudem muss das zu finanzierende Vorhaben im Finanzplan enthalten sein. Genehmigungspflichtig ist während der vorläufigen Haushaltsführung jeweils die einzelne Kreditaufnahme. Die spätere Gesamtgenehmigung hat bezüglich des bereits genehmigten Betrages nur deklaratorische Bedeutung. In den Genehmigungserlass sollte aufgenommen werden:

„Vom Gesamtbetrag der Kreditermächtigung sind bereits EUR durch Einzelgenehmigung gemäß § 78 Abs. 2 **SächsGemO** beansprucht“.

d) Besonderheiten bei Bewertung und Genehmigung von Verpflichtungsermächtigungen

Die Rechtsaufsichtsbehörde prüft, ob aus den Verpflichtungsermächtigungen eine Gefährdung des Haushaltsausgleichs in den Folgejahren zu befürchten ist. Der Genehmigungspflicht unterliegt derjenige Teilbetrag der Verpflichtungsermächtigung, der über eine Kreditaufnahme in den Folgejahren zu finanzieren ist. Die Berechnung ist bezogen auf die Verpflichtungsermächtigung des Haushaltsjahres und der Vorjahre unter Berücksichtigung der geplanten Kreditaufnahmen vorzunehmen. Bei der Berechnung des genehmigungspflichtigen Teilbetrages ist davon auszugehen, dass die geplanten Kredite zur Deckung der aus den Verpflichtungsermächtigungen resultierenden Ausgaben verwendet werden.

6. Genehmigung des Höchstbetrages der Kassenkredite

Die Genehmigung des Höchstbetrages der Kassenkredite ist gemäß § 84 Abs. 2 **SächsGemO** unter den Gesichtspunkten einer geordneten Haushaltswirtschaft zu erteilen.

Sofern die Rechtsaufsichtsbehörde davon Kenntnis hat, dass der Kreditbedarf (teilweise) auf nicht rechtzeitig eingeleiteten Einzugsmaßnahmen beruht, kann die Genehmigung (teilweise) nicht oder nur unter Auflage(n) erteilt werden. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn der Kassenkredit Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen verzögern oder eine Beirteilung zum Beispiel von Kommunalabgaben ohne sachlichen Grund hinausschieben soll. Im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzungen kann die Genehmigung des Höchstbetrages über den Schwellenwert hinaus auch unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden.

7. Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte

a) Rechtsaufsichtliche Genehmigungspflicht bei Leasingfinanzierung und sonstigen kreditähnlichen Rechtsgeschäften

Für die gemeindefinanzielle Genehmigung einer Leasingfinanzierung und sonstiger kreditähnlicher Rechtsgeschäfte gelten dieselben Kriterien wie für die Genehmigung des Gesamtbetrages der im Haushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen. Deshalb können durch die „haushaltstechnische“ Auslagerung der Leasingfinanzierung weder bereits vorhandene Kreditaufnahmebeschränkungen umgangen noch der Kreditfinanzierungsspielraum ausgeweitet werden. Leasingraten sind in der Regel Ausgaben des Verwaltungshaushaltes. Die Ausführungen zur Genehmigungspflicht von Leasingfinanzierungen gelten entsprechend für sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte wie Mietkauf, Betreibermodelle, Kooperationsmodelle, Fondsmodelle und ähnliche. Bei der Vereinbarung von Zahlungsmodalitäten mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr ist in der Regel nicht von einem kreditähnlichen Rechtsgeschäft auszugehen. Auf die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums der Finanzen und des Staatsministeriums des Innern zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich (**KommInvestVwV**) vom 18. Dezember 1996

(SächsABl. 1997 S. 73), verlängert durch Verwaltungsvorschrift vom 30. November 2001 (SächsABl. S. 1233), wird verwiesen.

Die bei einer Leasingfinanzierung und sonstigen kreditähnlichen Rechtsgeschäften 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), die durch Artikel 8 der Verordnung vom 12. Dezember 2001 (SächsGVBl. 2002 S. 3) geändert worden ist, anzuwenden ist, der Einzelgenehmigung nach § 82 Abs. 5 **SächsGemO** durch die Rechtsaufsichtsbehörde und müssen in der Vermögensrechnung als kreditähnliches Rechtsgeschäft (§ 42 Abs. 1 Nr. 3 **KomHVO**) in der Höhe der Rückzahlungsverpflichtung veranschlagt und in Höhe des Barwertes in der Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 **KomHVO** in Verbindung mit Anlage 7 zur VwV Gliederung und Gruppierung) ausgewiesen 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 (vergleiche hierzu Ziffer II. 5).

Hinsichtlich der rechtsaufsichtlichen Beurteilung von Cross-Border-Leasing-Transaktionen mit kommunaler Beteiligung wird auf die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur kommunalwirtschaftlichen und rechtsaufsichtlichen Beurteilung von Cross-Border-Leasing-Transaktionen (**VwV CBL**) vom 26. August 2003 (SächsABl. S. 874) verwiesen.

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

Dem Abschluss von Leasingverträgen und sonstigen kreditähnlichen Rechtsgeschäften durch die Kommunen hat nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Vergabegesetz – **SächsVergabeG**) vom 8. Juli 2002 (SächsGVBl. S. 218) 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), das zuletzt durch Artikel 98 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304, 2315) geändert worden ist, sowie der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – **VgV**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), geändert durch Artikel 272 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304, 2338). Zudem ist die **Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung des Sächsischen Vergabegesetzes (Sächsische Vergabedurchführungsverordnung – SächsVergabeDVO)** vom 17. Dezember 2002 (SächsGVBl. S. 378, 2003 S. 120) zu beachten. Verträge über kreditähnliche Rechtsgeschäfte können als Leistungen gemäß § 1 der Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen Teil A (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 Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu berücksichtigen. Gemäß §§ 97, 100 GWB sind die kommunalen Auftraggeber zur EU-weiten Ausschreibung des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts, gemäß § 3 a Nr. 1 Abs. 1 VOL/A grundsätzlich 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 § 1a Nr. 3 VOL/A entsprechen. Die Schwellenwerte ergeben sich aus der Vergabeverordnung.

c) Finanzierung von Investitionsmaßnahmen außerhalb der kommunalen Haushalte und deren haushaltsrechtliche Berücksichtigung

Die Kommunen haben in der Vergangenheit ihre größeren Investitionsmaßnahmen, insbesondere Erschließungsmaßnahmen von Bau- und Gewerbegebieten samt An- und Verkauf der erforderlichen Grundstücke, zum Teil außerhalb des Haushaltes über so genannte „Treuhandkonten“ Dritter abgewickelt. Dem Grunde nach handelt es sich dabei um die Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten durch die Kommunen. Bei den Vertragsschlüssen wurde häufig von einer Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkraft ausgegangen, die in dieser Form nicht eingetreten und aus heutiger Sicht auch künftig nicht zu erwarten ist. 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. Bei derartigen Vertragsgestaltungen ist zunehmend zweifelhaft, ob sie im Einklang mit dem Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit stehen. Die Rechtsaufsichtsbehörden sollen die Genehmigung solcher Rechtsgeschäfte grundsätzlich versagen beziehungsweise bei bereits genehmigten Rechtsgeschäften darauf hinwirken, dass bestehende Verpflichtungen in die Haushalte eingestellt und durch Bildung von Rücklagen abgesichert werden. Bei der Haushaltsanalyse sind Risiken aus früher geschlossenen Verträgen zu berücksichtigen. 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. Verträge über Dauerschuldverhältnisse (zum Beispiel Miete, Pacht, Darlehens- und Versicherungsverträge oder Ähnliches) sollten (zum Beispiel durch das Rechnungsprüfungsamt) systematisch und vor allem kritisch auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden, um gegebenenfalls durch Kündigung und so weiter zu neuen, wirtschaftlicheren Lösungen zu gelangen.

III. Das Haushaltssicherungskonzept zur Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs und zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung

1. Gründe zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes

a) Rechtspflicht

Die Kommune hat gemäß § 72 Abs. 4 und 5 **SächsGemO** ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen, wenn:

- aa) der Haushalt (auch unter Verwendung der Ersatzdeckungsmittel, vergleiche Ziffer I. 3.b), 3.c) und 3.d)) im Haushaltsjahr oder im Finanzplanungszeitraum nicht ausgeglichen werden kann;
- bb) bei der Feststellung der Jahresrechnung trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Haushaltsplanes ein Fehlbetrag entstanden ist, der im laufenden Haushaltsjahr nicht ausgeglichen werden kann (Ist der Fehlbetrag erheblich höher als der im Haushaltssicherungskonzept ausgewiesene Fehlbetrag, ist das Haushaltssicherungskonzept entsprechend anzupassen);
- cc) die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nicht mehr gewährleistet ist.
 - Ein Indikator hierfür ist insbesondere eine hohe Gesamtverschuldung der Kommune und der Unternehmen oder Verbände, an denen die Kommune beteiligt ist und für deren Verbindlichkeiten sie in Anspruch genommen werden kann. Von einer hohen Gesamtverschuldung der Kommune (Gebietskörperschaft und ihre Eigenbetriebe, Eigengesellschaften sowie Krankenhäuser) ist in der Regel auszugehen, wenn diese
 - 3 500 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten über 200 000 Einwohnern,
 - 2 800 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten bis 200 000 Einwohnern,
 - 3 000 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden über 20 000 Einwohnern,
 - 2 800 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 10 000 bis 20 000 Einwohnern,
 - 1 700 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 5 000 bis 10 000 Einwohnern,
 - 1 100 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 3 000 bis 5 000 Einwohnern und
 - 1 000 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden bis zu 3 000 Einwohnern sowie
 - 260 EUR je Einwohner bei Landkreisen

erreicht oder überschreitet. Insbesondere sind die Risiken, die sich aus der Bestellung von Bürgschaften, sonstigen Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte ergeben, sowie die latenten Risiken im Sinne des Frühwarnsystems (vergleiche Ziffer V.) zu berücksichtigen.

- Eine hohe Verschuldung des Kernhaushaltes bei gleichzeitiger Erreichung des Haushaltsausgleichs im Finanzplanungszeitraum nur durch die Verwendung von Ersatzdeckungsmitteln (vergleiche Ziffer I. 3.b) und 3.c)) kann ein weiterer Indikator sein. Die Verschuldung des Kernhaushaltes ist in der Regel als hoch anzusehen, wenn diese
 - 1 300 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten über 200 000 Einwohnern,
 - 1 000 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten bis 200 000 Einwohnern,
 - 850 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 5 000 bis 50 000 Einwohnern und
 - 700 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden bis 5 000 Einwohnern sowie
 - 250 EUR je Einwohner bei Landkreisen

erreicht oder überschreitet.

Bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune sind unter anderem die Rentierlichkeit der Schulden und das Anlagevermögen zu berücksichtigen.

- dd) der Haushaltsbescheid oder die Genehmigung einer Kreditaufnahme oder Verpflichtungsermächtigung unter Auflagen oder Bedingungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes erteilt wurden (vergleiche Ziffer II. 4.b) und 5.a), 5.b) cc)).

b) ohne Rechtspflicht

Ein Haushaltssicherungskonzept soll aufgestellt werden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörden wegen der Entwicklung der Haushaltssituation eine entsprechende Empfehlung erteilt haben (vergleiche Ziffer II. 4.a)).

Darüber hinaus setzt die Gewährung einer Bedarfszuweisung gemäß § 22 Satz 2 Nr. 1 FAG in Verbindung mit der **Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem Finanzausgleichsgesetz (VwV Bedarfszuweisungen)** vom 25. April 2003 (SächsABl. SDr. S. S101) voraus, dass die Kommune ein Haushaltssicherungskonzept, das den im Folgenden aufgeführten Kriterien entspricht, beschließt und vollzieht.

2. Ziel des Haushaltssicherungskonzeptes

Das Haushaltssicherungskonzept ist eine haushaltsstellenbezogene, maßnahmenkonkrete Beschreibung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zur frühestmöglichen Wiederherstellung des vollen Haushaltsausgleichs sowie zur Erwirtschaftung der Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt innerhalb von drei Jahren mit der Darstellung des jeweils erforderlichen finanziellen Volumens. Darüber hinaus soll mittel- bis langfristig eine angemessene Nettoinvestitionsrate erwirtschaftet werden.

Kann der volle Haushaltsausgleich trotz Anlegens eines strengen Maßstabes nicht innerhalb von drei Jahren erreicht werden, hat das Haushaltssicherungskonzept den originären Haushaltsausgleich – ohne Fehlbeträge der Vorjahre – spätestens innerhalb von drei Jahren und den Beginn des Abbaus der Altfehlbeträge noch innerhalb dieser Drei-Jahres-Frist unmittelbar nach Erlangung des originären Haushaltsausgleichs zu gewährleisten.

3. Grundsätze für die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes

a) Analyse der Haushalts- und Finanzlage

Dem Haushaltssicherungskonzept muss eine eingehende Analyse der Haushalts- und Finanzlage vorausgehen, da kommunale Haushaltsprobleme nicht allein durch (zu) geringe Einnahmen, sondern auch durch eine Fehleinschätzung der mittelfristigen Einnahmen oder unabdingbaren Ausgaben verursacht werden.

b) Bestimmung des Konsolidierungsbetrages

Als Zielgröße des Konsolidierungsbetrages sind neben dem für den Ausgleich des Verwaltungshaushaltes erforderlichen Betrag folgende weitere Teilbeträge zu berücksichtigen:

- (Alt-) Fehlbetrag unter Berücksichtigung der künftig zu erwartenden Einnahmen und abweisbaren Ausgaben;
- die im Haushaltsplan veranschlagten Ersatzdeckungsmittel;
- unterlassene Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt;
- drohende Inanspruchnahme aus begebenen Sicherheiten, zum Beispiel für kommunale Unternehmen;
- Konsolidierungsbeiträge zur Deckung von Verlustvorträgen kommunaler Unternehmen;
- Konsolidierungsbeitrag als Reserve zur Absicherung gegen Umsetzungsschwierigkeiten.

Haushaltsrisiken drohen bereits dann, wenn die Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt nicht erreicht wird oder Ersatzdeckungsmittel den Vermögenshaushalt über Jahre hinweg ausgleichen. Aus diesem Grund sind bei der Ermittlung des anzustrebenden Konsolidierungsbetrages über den (Alt-) Fehlbetrag hinaus auch eine unterlassene Mindestzuführung sowie die zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes eingesetzten Ersatzdeckungsmittel (zum Beispiel aus Vermögensveräußerungen) in Ansatz zu bringen. Zusätzlich sollte berücksichtigt werden, ob bereits ein Substanzverzehr – etwa durch Unterlassen gebotener Sanierungsmaßnahmen, die in künftigen Haushaltsjahren durchgeführt werden müssen – stattgefunden und sich die Mindestzuführung durch Verlängerung der Kreditlaufzeiten verringert haben. Darüber hinaus sollten Ersatzmaßnahmen vorgehalten werden für den Fall, dass Hindernisse politischer, personalwirtschaftlicher oder organisatorischer Natur zu einer Unterschreitung der geplanten Konsolidierungsbeiträge führen.

4. Inhaltliche Mindestanforderungen

a) Allgemeines

Im Haushaltssicherungskonzept sind die Maßnahmen (einschließlich des Zeitpunktes der vollen Wirksamkeit) zum Abbau der entstandenen Fehlbeträge, zur Vermeidung künftiger Fehlbeträge und zur Erwirtschaftung angemessener Zuführungen zum Vermögenshaushalt haushaltsstellenbezogen (bei Landkreisen und Kreisfreien Städten bezogen auf Unterabschnitte) nachzuweisen. Die Finanzlage der Kommune muss sich durch das Haushaltssicherungskonzept durchgreifend und nachhaltig verbessern, sodass über die Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt hinaus eine angemessene Nettoinvestitionsrate erwirtschaftet wird. Dies schließt sowohl Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben bei freiwilligen und pflichtigen Aufgaben als auch die Beschaffung weiterer Einnahmen ein. Als haushaltswirtschaftliches Instrument steht das Haushaltssicherungskonzept in enger Verbindung zum jährlichen Haushaltsplan einschließlich seiner Anlagen. Es hat sich sowohl auf den Verwaltungs- als auch auf den Vermögenshaushalt zu beziehen. Das vom zuständigen Hauptorgan zu beschließende Haushaltssicherungskonzept stellt eine Selbstbindung der Kommune an die darin vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen mit der Folge dar, dass neue Belastungen oder Änderungen durch weitere Ausgabenreduzierungen oder Einnahmenverbesserungen auszugleichen sind.

b) Ausgabenreduzierungen

Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung setzen die konsequente Aufgabenkritik und Standardsenkung voraus. Hierbei ist auf Folgendes zu achten:

- aa) Der Ausgabenanstieg (Gesamtausgaben/Ist-Ausgaben der laufenden Rechnung) soll bis zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs im dazu erforderlichen Umfang unter den bekannt gegebenen Orientierungsdaten bleiben.
- bb) Einsparung von Personalausgaben durch Beschränkung des Personalbestandes auf den unbedingt erforderlichen Umfang. Die Zahl der Dezernate und Ämter in der Kernverwaltung ist zu überprüfen und gegebenenfalls zu senken. Anzahl, Einstufung und Eingruppierung der Bediensteten sind auf das erforderliche Maß zu beschränken. Dabei soll sich die Personalausstattung der Kernverwaltung an den Organisationsmodellen des Sächsischen Rechnungshofes und an den Vorgaben unter Ziffer I. 2.a) orientieren. 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 Satz 2 Nr. 3 FAG wird hingewiesen.
- cc) Gleichzeitig sind die Stellenbewertungen der Mitarbeiter auf ihre Angemessenheit und Übereinstimmung mit dem BAT-O sowie anderen einschlägigen Vorschriften zu überprüfen.
- dd) Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre (in der Regel von mindestens zwölf Monaten). Vor einer Wiederbesetzung ist 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.
- ee) 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.

- ff) Optimierung der Verwaltungsorganisation, gegebenenfalls auch völliger Verzicht auf Einrichtungen oder Organisationseinheiten beziehungsweise Schaffung gemeindeübergreifender Einheiten zur Entlastung des Haushaltes.
- gg) Einsparungen im Verwaltungs- und Betriebsaufwand im Rahmen der Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltung. Hierzu zählen insbesondere die Möglichkeiten einer Automatisierung oder Organisationsveränderung sowie Einsparungen beim Fuhrpark einschließlich Fahrzeugunterhaltung, Energiesparmaßnahmen, Büromaterial und Reinigungsaufwand.
- hh) Einsparungen bei Dienstleistungen und Einrichtungen, bei denen die Nachfrage zurückgeht oder die nicht kostendeckend sind.
- ii) Überprüfung von Einsparmöglichkeiten im Bereich laufender Dienstleistungs-, Betriebsführungs-, Geschäftsführungs- und sonstiger Verträge mit erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung (Vertragsmanagement) sowie Nutzung von Skonto, Zahlung erst bei Fälligkeit und Verzinsung der Geldeinlagen auf Girokonten.
- jj) Zuschussbedarf der kostenrechnenden Einrichtungen ist konsequent durch Ausgabenreduzierungen oder Einnahmeerhöhungen zu vermeiden, zumindest nachhaltig zu begrenzen. In den Gebührenhaushalten Abwasser- und Abfallentsorgung 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.
- kk) Freiwillige Leistungen können bei der Konsolidierung nicht außer Betracht bleiben. Sie sind konsequent zu reduzieren. Während des Konsolidierungszeitraumes darf die Kommune in der Regel keine Verpflichtung zur Erfüllung freiwilliger Leistungen eingehen. Auch bei den Pflichtaufgaben, zum Beispiel im Sozialbereich, sind alle Möglichkeiten einer Reduzierung, etwa durch einen Standardabbau, auszuschöpfen. 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. Gegebenenfalls ist die Aufgabe auf einen anderen Träger zu übertragen. Freiwillige Leistungen sind hinsichtlich der Bedürftigkeit des Personenkreises zu überprüfen.
- ll) Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (zum Beispiel Maschinen- und Personalaustausch im Baubereich).
- mm) Zahl und Fortbestand kommunaler Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sind kritisch darauf zu überprüfen, ob und inwieweit originäre Aufgaben und insbesondere kommunale Pflichtaufgaben mit angemessenen Standards und Personalkosten wahrgenommen werden. Die Konsolidierung muss auch alle Beteiligungen der Kommunen einbeziehen. Gemäß § 97 Abs. 3 SächsGemO sollen die wirtschaftlichen Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Die Maßstäbe der Haushaltskonsolidierung sind auch auf die Beteiligungen der Kommune konsequent anzuwenden. Die Möglichkeit zur Zuschussreduzierung beziehungsweise zur Erzielung angemessener Erträge für den kommunalen Haushalt sind bei Aufgabenwahrnehmung, Preisgestaltung und Bilanzierung auszuschöpfen. Der Zuschussbedarf im Haushalt muss im Konsolidierungszeitraum für alle Beteiligungen (in der Gesamtheit und für die einzelnen Bereiche) nachvollziehbar begründet und schrittweise reduziert werden.
- nn) Ein Verlustausgleich für wirtschaftliche Unternehmen der Elektrizitäts-, Gas-, und Wasserversorgung hat grundsätzlich zu unterbleiben. Für andere wirtschaftliche Unternehmen in privater Rechtsform ist der Verlustausgleich auf ein Mindestmaß zu beschränken und nachvollziehbar zu begründen.
- oo) Verringerung der Kosten der Gemeindeorgane (Repräsentation, Geschäftsführungskosten, Ausschüsse, Verfügungsmittel).
- pp) Der Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 8 sollte im Verwaltungshaushalt jeweils begrenzt oder prozentual vermindert werden, und zwar durch Einnahmeverbesserungen und/oder Ausgabenreduzierungen. Die kritische Überprüfung des Zuschussbedarfs muss alle Unterabschnitte des Haushalts umfassen, zum Beispiel auch bei Wohlfahrtspflege, Jugendhilfe, Sozialleistungen und im Subventionsbereich.
- qq) Strikte Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes gemäß § 10 Abs. 2 KomHVO bei Planung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen einschließlich Prüfung, ob Investitionsmaßnahmen, insbesondere im Bereich freiwillige Leistungen, zurückgestellt werden können oder angesichts rückläufiger Einwohnerzahlen überhaupt oder im geplanten Umfang erforderlich sind. Dies gilt auch dann, wenn für die Maßnahme ein hoher Fördersatz gilt. Im Rahmen der Konsolidierung sind vor dem Hintergrund einer kritischen Finanzlage auch bereits anfinanzierte Projekte, für die Ausgabereste gebildet wurden, erneut auf den Prüfstand zu stellen. Bei von Dritten geförderten Maßnahmen ist der Zuwendungsgeber einzubeziehen. 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 dürfen nicht für Investitionen verwendet werden.
- rr) Die in Vorjahren eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen sind auf Einsparpotenziale hin zu überprüfen. Die noch nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen sollen auf die Erforderlichkeit der Maßnahmen hin geprüft werden.

c) Einnahmenverbesserungen

Alle Möglichkeiten einer Einnahmenverbesserung sind zu überprüfen. Ein Haushaltssicherungskonzept hat dabei insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- aa) Erhöhung der Hebesätze bei der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer auf mindestens die Hebesätze gemäß § 8 Abs. 1 und 2 FAG; bei der Grundsteuer A und B sollen den Hebesätzen gemäß § 8 Abs. 1 und 2 FAG 60 Prozentpunkte hinzugerechnet werden;
- bb) sonstige Steuern und Abgaben, einschließlich – soweit möglich – Erhebung von Zweitwohnungsteuer, Fremdenverkehrsbeitrag, Kurtaxe, Hundesteuer und Vergnügungsteuer;
- cc) Verbesserungen in den Gebührenhaushalten durch Erhöhung des Kostendeckungsgrades und damit verbunden Abbau der Bezuschussung von Gebührenhaushalten durch den allgemeinen Haushalt;
- dd) Überprüfung der Kalkulationsgrundlagen der Kostenrechnungen mit dem Ziel des Abbaus versteckter Subventionierungen durch zu niedrige Kalkulation der Kosten;
- ee) Festlegung und Erhebung von Mieten, Pachten, Entgelten, Verwaltungsgebühren, Konzessionsabgaben, Gewinnbeteiligungen und Eintrittspreisen für Veranstaltungen der Kommune nach den zulässigen Höchstsätzen;
- ff) Rechtzeitige Einziehung der eigenen Einnahmen, Beschränkung von Stundungen und Erlassen auf das unbedingt notwendige Maß, Berechnung von Verzugszinsen;
- gg) Bei Angeboten, die auch anderen Gemeinden oder Kreisfreien Städten zugute kommen oder die eine überregionale Bedeutung haben, ist zu prüfen, ob auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen mit den von dem Angebot profitierenden Gebietskörperschaften ein direkter Lastenausgleich notwendig und geboten ist;
- hh) Das vorhandene Vermögen der Kommune ist daraufhin zu untersuchen, inwieweit es für öffentliche Zwecke benötigt wird. Soweit dies nicht der Fall und eine Veräußerung (wirtschaftlich) sinnvoll ist, sind das Vermögen zu veräußern und der Erlös zur Deckung der bestehenden Fehlbeträge zu verwenden.

d) Reduzierung des Schuldenstandes

Der Schuldenstand, einschließlich der Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften, ist unter Berücksichtigung der ausgelagerten Schulden sowie der Schulden von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften im Hinblick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit zu beurteilen, zu begrenzen und so weit wie möglich abzubauen. Darüber hinaus muss das Haushaltssicherungskonzept konkrete Maßnahmen zur Reduzierung des Schuldenstandes durch außerordentliche Kredittilgung oder Vermögensveräußerung beziehungsweise zur Begrenzung der Neuverschuldung darstellen. Die Entwicklung der Verschuldung ist für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum aufzuzeigen. Die Möglichkeit des Einsatzes investiver Schlüsselzuweisungen gemäß § 15 Abs. 2 Satz 3 FAG zur außerordentlichen Tilgung von Krediten, die für infrastrukturelle Maßnahmen aufgenommen worden sind, ist zu prüfen. Erlöse aus zulässigen Vermögensveräußerungen sind, sofern sie nicht der Deckung von Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt gemäß § 22 Abs. 2 KomHVO dienen, zur Reduzierung der Verschuldung zu verwenden.

e) Bildung von Rücklagen

Rücklagen sind gemäß § 20 Abs. 3 KomHVO auf die Mindestrücklage und andere notwendige Ansammlungen zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre (zum Beispiel für eventuell fällige Darlehen, unabweisbare Ersatzinvestitionen oder Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften) zu begrenzen.

5. Formelle Anforderungen und Verbindlichkeit des Haushaltssicherungskonzeptes

a) Form

Die Konsolidierungsmaßnahmen sind zu beschreiben und tabellarisch darzustellen. Die finanziellen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben müssen maßnahmenbezogen in der Verbindung zum Haushaltsplan bei den davon betroffenen Haushaltsstellen nachgewiesen werden. Die Gesamtwirkung der Maßnahmen ist in tabellarischer Form zusammengefasst darzustellen. Hierzu ist eine Übersicht über das finanzielle Ergebnis durch Gegenüberstellung des Haushaltsansatzes und der mittelfristigen Finanzplanung mit und ohne Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen beizufügen. Für die Erstellung der Übersicht ist die Anlage 1 dieser Verwaltungsvorschrift zu verwenden. Für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht im Übrigen im Rahmen dieser Regelungen Formfreiheit.

b) Verfahren

Das Haushaltssicherungskonzept ist durch das zuständige Organ der Kommune zu beschließen. Eine Übertragung auf beschließende Ausschüsse ist gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 12 SächsGemO, § 37 Abs. 2 Nr. 12 SächsLKrO, § 54 Satz 2, § 18 Abs. 1 Satz 4 SächsKomZG, nicht zulässig. In den Fällen von Ziffer III. 1a) ist das Haushaltssicherungskonzept der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. In allen anderen Fällen ist das Haushaltssicherungskonzept der Rechtsaufsichtsbehörde zur Kenntnis zu geben.

c) Verbindlichkeit

Das Haushaltssicherungskonzept, das in engem Zusammenhang mit dem Haushaltsplan steht, bindet die kommunalen Beschlussorgane und die Verwaltung im Hinblick auf das Budgetrecht und die Bewirtschaftungsbefugnisse. Dies bedeutet eine Vorwegnahme von Haushaltsansätzen für die jeweilige Haushaltsstelle. Solange das Konsolidierungsziel nicht erreicht wurde oder sich die Rahmenbedingungen geändert haben, hat die Kommune das Haushaltssicherungskonzept jeweils vor der Aufstellung des Haushaltsplanes beziehungsweise des Nachtragshaushaltsplanes fortzuschreiben. Das Haushaltssicherungskonzept ist also ein fortdauernder Prozess, an dessen Ende der Abbau von Fehlbeträgen, der Haushaltsausgleich und die nachhaltige Erwirtschaftung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate stehen. Die Beachtung der inhaltlichen Mindestanforderungen und der Formvorschriften sowie die Selbstbindung der Kommune in Bezug auf die Voranschläge in den einzelnen Haushaltsstellen

sind unter anderem Voraussetzung für die Gewährung einer Bedarfszuweisung gemäß § 22 Satz 1 Nr. 1 FAG .

6. Aufgaben und Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden

a) Genehmigungspflichtige Haushaltssicherungskonzepte

Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde hat das Haushaltssicherungskonzept in den Fällen von § 72 Abs. 4 und 5 **SächsGemO** (vergleiche Ziffer III. 1.a)) zu genehmigen. Die Genehmigung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden und sollte in engem Zusammenhang mit dem Haushaltsbescheid stehen. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben bei Genehmigung der Haushaltssicherungskonzepte die unter Ziffer III. 4. festgelegten Mindestanforderungen und folgende Grundsätze zu beachten:

- aa) Stellt das Haushaltssicherungskonzept die frühestmögliche Wiedererlangung des vollen Haushaltsausgleichs, also einschließlich des Abbaus der Altfehlbeträge, innerhalb von drei Jahren dar, kann eine Genehmigung oder Zustimmung erteilt werden. Durch geeignete Nebenbestimmungen ist sicherzustellen, dass die kommunalen Körperschaften in ihren Konsolidierungsanstrengungen nicht nachlassen.
- bb) Kann der volle Haushaltsausgleich nach dem Ergebnis der Überprüfung trotz Anlegens eines strengen Maßstabes nicht innerhalb von drei Jahren erreicht werden, kann das Haushaltssicherungskonzept regelmäßig nur genehmigt werden, wenn der originäre Haushaltsausgleich (ohne Fehlbeträge der Vorjahre) spätestens innerhalb von drei Jahren erreicht, mit dem Abbau der Altfehlbeträge noch innerhalb der Drei-Jahres-Frist unmittelbar nach Erlangung des originären Haushaltsausgleichs begonnen wird und der Haushalt nach fünf Jahren vollkommen ausgeglichen ist.
- cc) Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes sollte mit der Auflage verbunden werden, dass Mehreinnahmen, die beim Vollzug des Haushaltsplanes gegenüber den Ansätzen bei den kommunalen Steuern und den allgemeinen Landeszuweisungen entstehen, zur Reduzierung des Fehlbedarfs des Verwaltungshaushaltes einzusetzen sind.

Die Rechtsaufsichtsbehörde soll ergänzend konkrete Hinweise geben beziehungsweise Maßnahmen vorschlagen, 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 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.

b) Genehmigungsfreie Haushaltssicherungskonzepte

Haushaltssicherungskonzepte, die nicht genehmigungspflichtig sind, sollen von den Rechtsaufsichtsbehörden grundsätzlich nach Maßgabe der oben genannten Regelungen geprüft und bewertet werden. Im Ergebnis ist den Kommunen schriftlich mitzuteilen, ob das Haushaltssicherungskonzept den Mindestanforderungen entspricht und das Konsolidierungsziel erreichbar erscheint. Darüber hinaus sollen Hinweise zur Umsetzung und Sicherung des Konsolidierungsergebnisses erteilt werden.

IV. Gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme zu Zuwendungsanträgen

1. Allgemeines

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben den Bewilligungsbehörden oder den ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften auf Antrag innerhalb von vier Wochen nach Eingang der vollständigen Unterlagen eine gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme zu erstellen, die nach Maßgabe der jeweiligen Förderrichtlinie Bestandteil der Zuwendungsanträge ist. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben zu bewerten, inwieweit die Kommune unter Berücksichtigung der aktuellen haushaltswirtschaftlichen Situation, des Investitionsprogrammes, der mittelfristigen Entwicklung ihrer Einnahmen und ihrer Verschuldungsfähigkeit in der Lage ist, die erforderlichen Eigenmittel für die Finanzierung der beantragten Maßnahme aufzubringen und auch unter Berücksichtigung der Folgekosten den Haushalt auszugleichen. Die Bevölkerungsentwicklung und die Vereinbarkeit der Maßnahme mit landesplanerischen und raumordnerischen Zielsetzungen sind zu berücksichtigen. Der Bundesgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 12. Dezember 2002 (Az.: III Z R 201/01 „Oderwitz-Urteil“, NVwZ 2003, S. 634) die Haftung eines Landkreises für eine fehlerhaft erteilte Genehmigung eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts bestätigt. Wird eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme abgegeben, obwohl die haushaltswirtschaftlichen Voraussetzungen für deren Erteilung nicht vorliegen, kann dies unter Umständen eine Haftung der Rechtsaufsichtsbehörde begründen.

2. Vollständigkeit der Unterlagen

Dem Antrag sind die zur Beurteilung der Maßnahme erforderlichen Unterlagen wie folgt beizufügen:

- a) das **Muster 2 der Vorläufigen Verwaltungsvorschrift zu § 44 SÄHO** in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1999 (SächsABl. Sdr. S. S309, 2000 S. 32), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (SächsABl. S. 125) geändert und durch Verwaltungsvorschrift vom 14. November 2002 (SächsABl. S. 1232, 1233) verlängert worden ist;
- b) zusätzliche Angaben nach Maßgabe der jeweiligen Fachförderrichtlinie;
- c) eine Übersicht einschließlich Folgekostenberechnung nach Anlage 2 dieser Verwaltungsvorschrift.

Die Rechtsaufsichtsbehörden achten auf die Vollständigkeit der in die gemeindegewirtschaftliche Prüfung einzubeziehenden Unterlagen und prüfen eingehend die Plausibilität der Wirtschaftlichkeits- und der Folgekostenberechnung unter Zugrundelegung von Haushaltsplan und seinen Bestandteilen sowie Finanzplan und Investitionsprogramm, ferner der Angaben zu den finanziellen Verhältnissen gemäß **Muster 2 zu § 44 SÄHO**. Die Rechtsaufsichtsbehörden können weitere Unterlagen (zum Beispiel Gutachten) vom Antragsteller anfordern. In die Prüfung sind bereits gestellte Förderanträge einzubeziehen. Unvollständig eingereichte Anträge können die Rechtsaufsichtsbehörden zurückgeben.

3. Inhaltliche Anforderungen an die Unterlagen

Aus dem Antrag und den beigefügten Unterlagen muss sich ergeben, welche Investitionsmaßnahme zu welchem Zeitpunkt realisiert werden soll. Bei längerfristigen Vorhaben ist ein Bauzeitplan beizufügen. Aus den Unterlagen muss sich ergeben, wie hoch die Gesamtkosten sind und welche Ausgaben im laufenden, nächsten und übernächsten Haushaltsjahr voraussichtlich anfallen werden. Darzustellen sind die Gründe, weshalb das Vorhaben realisiert werden soll (Erforderlichkeit). Bei Investitionen, die über die Kommune hinaus Bedeutung haben (zum Beispiel Schwimmbäder, Kultureinrichtungen), sind die Auswirkungen des Vorhabens auf den Antragsteller und die Nachbarkommunen darzustellen. Erkennbar muss sein, dass vor der Investitionsentscheidung andere Realisierungsvarianten geprüft wurden und die beantragte Maßnahme die wirtschaftlichste ist. Das Vorhaben muss Bestandteil des Haushalts, des Finanzplans und des maßnahmebezogenen Investitionsprogramms sein, soweit nicht seine Finanzierung durch außerplanmäßige Ausgaben sichergestellt werden kann.

Investitionen führen in der Regel zu Kosten, die sich etwa bei Straßenbaumaßnahmen auf die Unterhaltungskosten (Reinigung, Winterdienst) und Instandsetzungsinvestitionen beschränken, in anderen Fällen zu erheblichen Mehrausgaben für Personal und Betrieb sowie für den Kapaldienst führen können. Die Folgekosten sind nach dem Vorsichtsprinzip sorgfältig zu ermitteln und gegebenenfalls zu schätzen.

Die Angaben zu den finanziellen Verhältnissen gemäß **Muster 2 zu § 44 SÄHO** müssen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

4. Voraussetzungen für eine positive gemeindewirtschaftliche Stellungnahme

a) Berücksichtigung in den Planungsunterlagen

Ist das Vorhaben nicht im Haushaltsplan, im Finanzplan beziehungsweise in einem maßnahmebezogenen Investitionsplan berücksichtigt, kann eine positive gemeindewirtschaftliche Stellungnahme nur erteilt werden, wenn die Kommune nachweist, dass sie in der Lage ist, den Eigenanteil durch Einsparung bei anderen Maßnahmen beziehungsweise Verzicht auf diese und unter Umständen durch eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage zu erbringen und die Finanzierung der Folgekosten gesichert ist. Hierzu ist ein Grundsatzbeschluss des Hauptorgans der Kommune erforderlich, der Selbstbindungswirkung für künftige Budgets entfaltet.

b) Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune

Eine positive gemeindewirtschaftliche Stellungnahme kann unter den Voraussetzungen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt werden, wenn die Maßnahme nach den Grundsätzen einer leistungsfähigen, sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung geplant ist und ihre Finanzierung und die zu erwartenden Folgekosten die Leistungskraft der Kommune und ihrer Abgabepflichtigen nicht übersteigt. Liegt die Folgekostenberechnung nicht oder unvollständig vor oder beruht sie auf unzutreffenden Annahmen, fordert die Rechtsaufsichtsbehörde die Kommune zur Ergänzung auf und erteilt gegebenenfalls Hinweise. Ergibt die Folgekostenberechnung, dass die beantragte Maßnahme die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune und der Abgabepflichtigen überfordert, kann eine positive gemeindewirtschaftliche Stellungnahme – trotz Veranschlagung im Haushaltsplan – nicht abgegeben werden.

c) Besonderheiten bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

Bei Zuwendungsanträgen zu Maßnahmen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sind die betriebswirtschaftlichen Angaben gemäß Anlage 3 der „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (Förderrichtlinie Wasserwirtschaft – **FRW 2002**)“ vom 3. Juli 2003 (SächsABl. S. 705) von der Rechtsaufsichtsbehörde auch hinsichtlich der zu erwartenden Entgeltbelastung in die Bewertung einzubeziehen. Eine positive gemeindewirtschaftliche Stellungnahme setzt neben den Vorgaben unter Buchstaben a) bis c) grundsätzlich voraus, dass eine Kostendeckung durch Abgaben oder Umlagen erreicht wird. Wenn ersichtlich ist, dass der Antragsteller ohne sachlichen Grund keine Kostendeckung durch Abgaben und/oder Umlagen erreicht, kann eine positive gemeindewirtschaftliche Stellungnahme nur bei gleichzeitiger Anordnung von Maßnahmen, die insgesamt eine Kostendeckung gewährleisten, erteilt werden (vergleiche Nummer 4.4.2 **FRW 2002**). Sofern einer Maßnahme, die dem Vollzug der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser (Sächsische Kommunalabwasserverordnung – **SächsKomAbwVO**) vom 3. Mai 1996 (SächsGVBl. S. 180), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. Juli 2000 (SächsGVBl. S. 348), dient, nach vorgenannten Vorgaben nicht zugestimmt werden kann, ist die Erforderlichkeit der Maßnahme mit Blick auf die in der Verordnung enthaltenen Ermessensspielräume nochmals in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachbehörden zu prüfen. Die Einbeziehung der Anlage 3 zur **FRW 2002** in die Bewertung ist in der gemeindewirtschaftlichen Stellungnahme zu dokumentieren. Der Nachweis der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots gemäß § 10 Abs. 2 **KomHVO** erfolgt bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen in der Regel durch einen Variantenvergleich zum Beispiel nach den Grundsätzen der „Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen“, herausgegeben von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser. Ob und in wiefern demnach die Vorzugsvariante zutreffend ermittelt worden ist, beurteilt das Staatliche Umweltfachamt im Rahmen einer gesonderten fachlichen Stellungnahme zum Förderantrag.

V. Einführung eines Frühwarnsystems zur präventiven Haushaltskontrolle

Um die einheitliche Bewertung der wirtschaftlichen Situation der Kommunen, kommunalen Gesellschaften und Zweckverbände zu gewährleisten, hat das Staatsministerium des Innern im Zusammenwirken mit den Regierungspräsidien, dem Statistischen Landesamt und kommunalen Praktikern ein Frühwarnsystem zur präventiven Haushaltskontrolle entwickelt. Dies soll zum einen die Arbeit der Kommunen, zum anderen die Wahrnehmung der Aufgaben der Rechtsaufsicht erleichtern. Die Kommunen sollen die Daten für dieses System zur Verfügung stellen, nach denen die Rechtsaufsichtsbehörden die Haushaltslage zu beurteilen hat. Dem System liegt eine Bewertung zugrunde, in die folgende Kriterien mit unterschiedlichem Gewicht einfließen:

- Zahlungsrückstände;
- ungedeckter Fehlbetrag aus Vorjahren;
- Fehlbetrag im laufenden Haushaltsjahr;
- mittelfristige Fehlbeträge;

- Verschuldung der Gebietskörperschaft;
- Gesamtverschuldung;
- Nettoinvestitionsrate;
- Bürgschaften im Verhältnis zur Rücklage;
- kreditähnliche Rechtsgeschäfte im Verhältnis zur Rücklage;
- Mindestrücklage;
- Haushaltssicherungskonzept;
- Personalkosten;
- latente Risiken (Sachverhalte, die noch nicht eingetreten sind, deren Realisierung aber nicht ausgeschlossen werden kann und die sich für den Fall ihres Eintretens negativ auf den kommunalen Haushalt auswirken können. Beispielhaft seien hierfür Zahlungsverpflichtungen aus Rechtsstreitigkeiten, Rückforderung von Zuwendungen, Erhöhung von Umlagen und Inanspruchnahme aus kommunalen Beteiligungen genannt.).

VI. Berichtswesen

Gegenüber dem Staatsministerium des Innern bestehen folgende Berichtspflichten:

1. Übertragung der Daten aus dem Frühwarnsystem

Zum 15. jedes Monats sind die Daten des Frühwarnsystems an die Regierungspräsidien zu übermitteln, von diesen zum 30. des jeweiligen Monats an das Staatsministerium des Innern.

2. Bericht über den Vollzug des Haushaltssicherungskonzeptes

Auf der Grundlage der Unterrichtung durch die Bürgermeister gemäß § 75 Abs. 5 **SächsGemO** berichten die Landratsämter den Regierungspräsidien bis zum 30. April jedes Jahres zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres gemäß Anlage 3 dieser Verwaltungsvorschrift. Die Regierungspräsidien berichten dem Staatsministerium des Innern bis zum 30. Juni jedes Jahres gemäß Anlage 4 dieser Verwaltungsvorschrift. Bis einschließlich 2006 sind die Mehrfertigungen der Berichte (ausgefüllte Formulare) der Kommunen beizufügen.

3. Bericht zu rechtsaufsichtlichen Problemfällen

Berichte über erhebliche Missstände und finanzielle Schwierigkeiten der einzelnen kommunalen Körperschaften sind bei Bekanntwerden unverzüglich, ansonsten zum 31. Mai und 31. Oktober jedes Jahres von den Landratsämtern den Regierungspräsidien nach dem Muster gemäß Anlage 5 dieser Verwaltungsvorschrift vorzulegen. Die Regierungspräsidien berichten dem Staatsministerium des Innern bis zum 15. Juni und 15. November jedes Jahres. Der Bericht soll neben der Analyse der Problemlage auch die von der Rechtsaufsichtsbehörde veranlassten Maßnahmen beziehungsweise Maßnahmepläne mit konkreter Terminsetzung zur Überwindung der Probleme und Beseitigung von Missständen enthalten.

4. Bericht zum Abschluss der Jahresrechnungen

Über den Stand zum Abschluss der Jahresrechnungen entsprechend § 88 Abs. 2 und 3 **SächsGemO** sowie § 17 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen (**Sächsisches Eigenbetriebsgesetz – SächsEigBG**) vom 19. April 1994 (**SächsGVBl.** S. 773), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. März 2003 (**SächsGVBl.** S. 49, 54) geändert worden ist, ist durch die Regierungspräsidien jeweils zum 1. März eines Jahres nach Anlage 6 zu berichten. Die Anlage ist jährlich anzupassen.

VII. Anwendungsbereich

Diese Verwaltungsvorschrift ist von den Gemeinden, Städten und Landkreisen (Kommunen) sowie den kommunalen Körperschaften, für die kommunales Haushaltsrecht (kraft Verweisung) gilt, sowie den Rechtsaufsichtsbehörden anzuwenden. Die Verwendung der Bezeichnung „kommunales Beschlussorgan“ bezieht sich auf den Gemeinderat, den Stadtrat, den Kreistag sowie die Verbandsversammlung. Bei der Anwendung dieser Verwaltungsvorschrift auf die Landkreise treten der Landkreis an die Stelle der Gemeinde, der Kreistag an die Stelle des Gemeinderats, der Landrat an die Stelle des Bürgermeisters und die Kreiskasse an die Stelle der Gemeindekasse. Entsprechendes gilt für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, auf die die Vorschriften dieser Verwaltungsvorschrift auf Grund einer Verweisung anzuwenden sind.

VIII. Anlagen

Die Anlagen 1 bis 7 sind Bestandteile dieser Verwaltungsvorschrift.

IX. In-Kraft-Treten und Außer-Kraft-Treten

1. Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.
2. Die **Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahre 2002 (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft 2002)** vom 31. Januar 2002 (**SächsABl.** S. 279) tritt gleichzeitig außer Kraft.
3. Die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem Finanzausgleichsgesetz (**VwV Bedarfszuweisungen**) vom 25. April 2003 (**SächsABl.** Sdr. S. S101) ist hinsichtlich der Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und der rechtsaufsichtlichen Beurteilung der kommunalen Haushalte insoweit nicht mehr anzuwenden, wie ihre Bestimmungen von dieser Verwaltungsvorschrift abweichen.

X. Übergangsregelung

Zur Gewährleistung der Planungssicherheit und einer kontinuierlichen Entscheidungspraxis sind die Beschlüsse der Kommunen und die Entscheidungen der Rechtsaufsichtsbehörden zum Haushaltsjahr 2004 gemäß der geltenden Rechtslage unter Berücksichtigung der bisherigen Verwaltungspraxis und der Besonderheiten des Einzelfalls zu beurteilen beziehungsweise vorzunehmen.

Dresden, den 27. Mai 2004

Der Staatsminister des Innern
Horst Rasch

