

**Verwaltungsvorschrift
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern
über die kommunale Finanzplanung 2001 bis 2004 und die kommunale Haushalts-
und Wirtschaftsführung im Jahre 2001
(VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2001)**

Az.: 23a-2241.30/2

Vom 7. Dezember 2000

Gemäß § 129 in Verbindung mit § 127 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1999 (SächsGVBl. S. 345) und § 24 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung des Staatsministeriums des Innern über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 8. Januar 1991 (SächsGVBl. S. 1), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Dezember 1996 (SächsGVBl. S. 498), werden im Benehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

1. die nachstehenden Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Jahre 2001 bis 2004 der Gemeinden und Landkreise im Freistaat Sachsen bekannt gemacht und
2. Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Haushaltsjahr 2001 gegeben.

Inhaltsübersicht

- I. **Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Jahre 2001 bis 2004 der Gemeinden und Landkreise im Freistaat Sachsen**
 - 1 **Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2001 bis 2004**
 - 2 **Kommunaler Finanzausgleich**
- II. **Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2001 und zur Erhöhung der Wirksamkeit der Rechtsaufsicht**
 - 1 **Allgemeines**
 - 2 **Rechtsaufsichtliche Beurteilung der Haushaltspläne und Haushaltssicherungskonzepte**
 - a) Prüfung der Haushaltspläne
 - b) Haushaltssicherungskonzepte (HSK)
 - c) Prüfung der Haushaltssicherungskonzepte
 - d) Raster zur Prüfung von Haushaltssicherungskonzepten
 - e) Auflagen für die Vorlage von Haushaltssicherungskonzepten
 - f) Aufstellung des nächsten Haushaltsplans und Haushaltssicherungskonzeptes
 - 3 **Kreditwirtschaft, Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte**
 - a) Voraussetzungen für Kreditaufnahmen
 - b) Beurteilungskriterien der finanziellen Leistungsfähigkeit
 - c) Begrenzung der Kreditaufnahmen
 - d) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden
 - e) Kommunalwirtschaftliche Genehmigungspflicht bei Leasingfinanzierung
 - f) Sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte
 - g) Gebot der öffentlichen Ausschreibung für Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte
 - h) Finanzierung von Investitionsmaßnahmen außerhalb der kommunalen Haushalte
 - i) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden
 - 4 **Personalbestand**
 - 5 **Dritte Stufe der Währungsunion**
 - 6 **Weitere haushaltsrechtliche Hinweise**
 - a) Vorlage der Haushaltssatzung
 - b) Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Umlagen und Straßentwässerungskostenanteile an Zweckverbände
 - c) Erlass von Nachtragshaushaltssatzungen
 - d) Über- und außerplanmäßige Ausgaben
 - e) Fehlende oder mangelhafte Durchführung von Folgekostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen
 - f) Überprüfung von Dauerschuldverhältnissen auf Wirtschaftlichkeit
 - g) Erwerb und Haltung von Dienstfahrzeugen
 - h) Angemessene Berücksichtigung des Öffentlichen Personennahverkehrs bei der Ausgestaltung der Haushaltspläne der kommunalen Aufgabenträger
 - i) Abschluss der Jahresrechnungen
 - j) Rechnungsprüfung
 - 7 **Verlängerung der Geltungsdauer der Verwaltungsvorschriften Kassenkredite und Kreditwirtschaft**
 - 8 **In-Kraft-Treten**
- I. **Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Jahre 2001 bis 2004 der Gemeinden und Landkreise des Freistaates Sachsen**
 - 1 **Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2001 bis 2004**

Die nachfolgenden Orientierungsdaten wurden unter Berücksichtigung der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen, der Steuerschätzung vom Mai 2000 auf der Basis der aktuellen Rechtslage, des Finanzausgleichsgesetzes vom 8. Dezember 1998 (SächsGVBl. S. 653), des Entwurfs der Staatsregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Landtags-Drucksache 3/2364) sowie unter Berücksichtigung der mittelfristigen Projektionen der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzministerien (ZDL) ermittelt. Sie sind Durchschnittswerte und können nur als Anhaltspunkte für die Planung dienen.

Ihre Anpassung an die örtlichen Verhältnisse oder Bedürfnisse ist erforderlich. Diese kritische Prüfung durch die einzelne Kommune ist unverzichtbar, da anderenfalls ein unrealistisches Bild der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten im Finanzplanungszeitraum entsteht. Die Orientierungsdaten stehen unter dem Vorbehalt der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2000 und von Steuerrechtsänderungen.

Einnahme-/Ausgabearten	Veränderung in vom Hundert gegenüber 2000 (= 100 vom Hundert)			
	2001	2002	2003	2004
Einnahmen				
1. Grundsteuer A	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Grundsteuer B	104,3	109,0	117,1	119,3
3. Gewerbesteuer (brutto)	105,7	123,3	138,0	138,8
4. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und am Zinsabschlag	87,7	98,4	84,6	87,8
5. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	104,2	107,6	109,7	113,5
6. Allgemeine Schlüsselzuweisungen	100,2	99,3	97,7	100,0
7. Investive Schlüsselzuweisungen	138,7	169,9	178,8	228,9
8. Straßenlastenausgleich	100,0	100,0	100,0	100,0
Ausgaben				
1. Personalausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Sächliche Verwaltungsausgaben	102,0	104,0	106,1	108,2
3. Ausgaben für soziale Leistungen und Zinsen	104,6	110,8	116,6	123,3
4. Investitionsausgaben	106,2	111,2	112,6	120,6
5. Gewerbesteuerumlage	131,6	184,2	234,6	234,6

Erläuterungen zu den Einnahmen

Nummern 1 bis 3:

Die Angaben stellen eine Schätzung der landesdurchschnittlichen Entwicklung dieser Steuerarten dar. Die tatsächliche Entwicklung in der einzelnen Gemeinde hängt jedoch maßgeblich von den speziellen örtlichen Verhältnissen ab. Die Schätzungen sind daher für den Einzelfall anzupassen.

Zur Behebung der andauernden relativen (im Vergleich zum Altbundesgebiet) Steuerschwäche sächsischer Gemeinden ist es weiterhin erforderlich, die Hebesätze der Realsteuern unter Beachtung einer nachhaltigen Einnahmenerzielung festzusetzen.

Bei den Grundsteuerhebesätzen ist zu berücksichtigen, dass die Messbeträge noch auf den niedrigen Einheitswerten von 1935 basieren. In den alten Bundesländern hingegen wurden die Einheitswerte auf den Stand von 1964 fortgeschrieben. Die Hebesätze in den alten und neuen Bundesländern sind daher – auch unter Berücksichtigung der angewandten unterschiedlichen Grundsteuermesszahlen – nur eingeschränkt vergleichbar. Es wird dringend empfohlen, Hebesätze unter 270 vom Hundert beziehungsweise 280 vom Hundert bei Kreisfreien Städten (Grundsteuer A) und 350 vom Hundert beziehungsweise 405 vom Hundert bei Kreisfreien Städten (Grundsteuer B) auf ihre Angemessenheit zu überprüfen und gegebenenfalls – insbesondere bei der Grundsteuer B – zu erhöhen. Obwohl die Hebesätze für Grundsteuer B im Freistaat Sachsen annähernd das durchschnittliche Niveau der Hebesätze in den Altbundesländern haben, betrug das Aufkommen an Grundsteuer auf Grund niedrigerer Grundsteuermessbeträge nur zirka 73 vom Hundert. Vor dem Hintergrund der aktuellen Realeinkommenssituation im Freistaat Sachsen bestehen somit noch Anpassungsmöglichkeiten. Ebenso sollten die Hebesätze der Gewerbesteuer unter 370 vom Hundert (bei Kreisfreien Städten unter 430 vom Hundert) überprüft werden. Dabei sollte auf Grund der Beschränkung auf die Gewerbeertragsteuer die Auswirkung der Gewerbesteuerhebesätze auf die Gewerbeförderung nicht überbewertet werden. Die genannten Hebesätze entsprechen den im Finanzausgleichsjahr 2000 angewandten Nivellierungshebesätzen.

Der hohe Zuwachs des Gewerbesteueraufkommens ist insbesondere durch steuerrechtliche Sondereffekte begründet (Wegfall der Sonder-AfA, Senkung der AfA für bewegliche Güter des Anlagevermögens).

Zu Nummer 4:

Die dargestellte rückläufige Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer insbesondere in 2001, 2003 und 2004 gegenüber dem Jahr 2000 berücksichtigt die voraussichtlichen Einnahmehinwände auf Grund der einkommensteuerlichen Reformmaßnahmen einschließlich der Erhöhung des Kindergeldes.

Zu Nummer 5:

Zum 1. Januar 2000 erfolgte eine bundesweite Änderung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

Nach § 5 b Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz sind ab dem Jahr 2000 mit 70 vom Hundert anteilig das Gewerbesteueraufkommen der Jahre 1992 bis 1997 und mit einem Anteil von 30 vom Hundert die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Jahre 1996 bis 1998 zu berücksichtigen. Für Gemeinden mit einem im Landesvergleich unterdurchschnittlichen Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter und einem unterdurchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen trat daher ab 2000 eine Absenkung ihrer Schlüsselzahl gegenüber 1999 ein.

Die nächste Umstellung des Verteilungsschlüssels erfolgt voraussichtlich zum 1. Januar 2003.

Merkliche Einnahmehinwände für die sächsische Gemeindeebene sind dabei nicht auszuschließen.

Zu Nummer 6 und 7:

Die Aufteilung der Schlüsselmassen auf kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und Kreisfreie Städte erfolgt nach dem Grundsatz der gleichmäßigen Finanzkraftentwicklung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum (§ 4 Abs. 1, 2 FAG) sowie innerhalb des kreisangehörigen Raumes nach dem Grundsatz der gleichmäßigen

Entwicklung der Schlüsselzuweisungen je Einwohner (§ 4 Abs. 5 FAG). Diese Aufteilung und deren Entwicklung ist für 2002 bis 2004 auf Grund teilweise noch fehlender Ausgangsdaten zur Zeit nicht bestimmbar. Die ausgewiesene Entwicklung der allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2001 bis 2004 berücksichtigt die im Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein zweites Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorgesehene Regelung zur finanziellen Vorsorge für die nach Auslaufen des Solidarpaktes ab dem Jahr 2005 voraussichtlich zu erwartende Finanzausstattung der Kommunen mit allgemeinen Deckungsmittel (Steuern und allgemeine Schlüsselzuweisungen). Der Gesetzentwurf sieht vor, stufenweise jährlich ansteigend bis einschließlich 2004 zusätzlich bis zu 500 Mio. DM im Rahmen investiver Schlüsselzuweisungen vorübergehend zu binden und den Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen in 2005 wieder auf das Niveau von 2000 abzusenken. Auf diese Weise wird für die sich ab 2005 stark verminderte laufende Finanzausstattung dahingehend Vorsorge getroffen, dass der Übergang zu den dann veränderten allgemeinen Zuweisungen ohne abrupte Anpassungsmaßnahmen gelingt. Die zusätzlichen investiven Schlüsselzuweisungen verbessern zugleich maßgeblich die Komplementärfinanzierungsfähigkeit der Kommunen zum Abruf des bis 2004 noch günstigen Fördermittelangebotes. Gegenüber dem Jahr 2000 erhöht sich das Volumen der investiven Schlüsselzuweisungen in 2001 um 162,2 Mio. DM und in 2002 um weitere 131,1 Mio. DM auf 712,0 Mio. DM. Bezüglich der Aufteilung der Schlüsselmassen für 2001 wird auf Abschnitt B verwiesen.

Erläuterungen zu den Ausgaben:

Zu Nummer 1:

Im Interesse der Haushaltskonsolidierung und der Sicherung hinreichender finanzieller Spielräume im Vermögenshaushalt (Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate) ist ein weiterer Personalabbau sowohl in den Kernverwaltungen als auch in den nachgeordneten Einrichtungen mindestens in einem solchen Umfang erforderlich, dass im Landesmaßstab die Tarifierhebungen grundsätzlich durch Personalkostensenkungen ausgeglichen werden.

Zu Nummer 2:

Im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben wird vor dem Hintergrund einer konsequent sparsamen Ausgabenpolitik ein weiterhin abgebremses Wachstum erwartet.

Zu Nummer 3:

Die Entwicklung der sonstigen Ausgaben wird maßgeblich durch die weitere Zunahme der Ausgaben für den Schuldendienst und für Leistungen der örtlichen Sozialhilfe geprägt.

Zu Nummer 4:

Es wird erwartet, dass sich die Kommunen durch weitere Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung und unterstützt durch die in den Jahren 2001 bis 2004 kräftig zunehmenden investiven Schlüsselzuweisungen die finanziellen Spielräume schaffen, die eine beschleunigte Fortsetzung des infrastrukturellen Aufbaus trotz sich vermindender Möglichkeiten der Nettoneuverschuldung erlauben. Anspruchsvolle Konsolidierungsziele sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu erwartender zusätzlicher Nettobelastungen erforderlich, die sich für die Gemeinden und Landkreise aus dem „Zukunftsprogramm 2000“ der Bundesregierung ergeben. Zugleich wurde berücksichtigt, dass die höheren investiven Schlüsselzuweisungen zu einer verstärkten, den Investitionsprozess weiter beschleunigenden Inanspruchnahme von Fördermitteln führen.

Zu Nummer 5:

Nach § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) wird die Gewerbesteuerumlage in der Weise ermittelt, dass das Istaufkommen der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit dem jeweils festgelegten Faktor vervielfältigt wird. Im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung erhöhen sich die Vervielfältiger für die Berechnung der Gewerbesteuerumlage. Die sich daraus voraussichtlich ergebende Veränderungen in 2001 bis 2004 wurden in der Übersicht der Orientierungsdaten bereits berücksichtigt. Die nach dem Steuersenkungsgesetz vorgesehenen neuen Vervielfältiger für die neuen Länder sind in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesen:

	2000	2001	2002	2003	2004
Bundesvervielfältiger	19	24	30	36	38
Landesvervielfältiger	26	30	36	42	44
Σ	45	54	66	78	82

2 Kommunalen Finanzausgleich

Nach dem Entwurf der Staatsregierung für ein zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen verteilt sich die Finanzausgleichsmasse für 2001 in Höhe von 6 257,67 Mio. DM wie folgt (Mio. DM):

	2001	zum Vergleich 2000
1. Allgemeine Schlüsselzuweisungen an		
a) kreisangehörige Gemeinden	1 699,14	1 688,80
b) Landkreise	1 309,91	1 277,27
c) Kreisfreie Städte	2 157,04	2 187,97
2. Investive Schlüsselzuweisungen		
a) kreisangehörige Gemeinden	220,14	157,28
b) Landkreise	100,72	71,49
c) Kreisfreie Städte	260,08	190,00
3. Straßenlastenausgleich	150,03	191,20
4. Kulturlastenausgleich	60,00	60,00
5. Bedarfszuweisungen	75,00	95,00
6. Zweckzuweisungen für Investitionen	108,00	108,00
7. Sonderprogramm Straßenbau	50,00	100,00
8. Sonderprogramm Schulhausbau	50,00	-

Die Höhe und die Verteilung der Finanzausgleichsmasse stehen unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung durch den Sächsischen Landtag.

Erläuterungen

Zu Nummer 1 und 2:

Die Schlüsselmassenverteilung erfolgte nach dem zur Zeit aktuellen Gebietsstand unter Berücksichtigung der Regelungen zur Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse nach § 4 Abs. 1 bis 6 FAG .

Zu Nummer 3:

Die Mittel des Straßenlastenausgleichs werden für alle Straßenarten kilometerbezogen in unveränderter Höhe gegenüber 2000 bereitgestellt.

Zu Nummer 4:

Die ländlichen und urbanen Kulturräume erhalten aus dem kommunalen Finanzausgleich nach § 6 Abs. 2 **Sächsisches Kulturräumengesetz** wie in 2000 Zuweisungen zur Sicherung der kulturellen Substanz und zur Förderung regionaler Einrichtungen und Maßnahmen in Höhe von 60 Mio. DM. Ein weiterer Finanzierungsbeitrag in Höhe von 90 Mio. DM wird aus Haushaltsmitteln geleistet. Der Gesamtzuweisungsbetrag in Höhe von 150 Mio. DM steht den Kulturräumen überwiegend für laufende Ausgaben zur Verfügung.

Zu Nummer 5 und 6:

Die Zweck- und Bedarfszuweisungen werden nach den Regelungen spezieller Förderrichtlinien und Verwaltungsvorschriften bewilligt.

Zu Nummer 7 und 8:

Entsprechend der aufbaupolitischen Schwerpunktsetzung werden aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs für das Sonderprogramm „Straßenbau“ und „Schulhausbau“ anteilig jeweils 50 Mio. DM und aus dem Staatshaushalt 50 Mio. DM für den Schulhausbau und jeweils 100 Mio. DM für den Straßenbau vorgesehen. Die von den Landkreisen und Kreisfreien Städten benannten Projekte des Straßenbaus werden nach Verwaltungsvorschrift im Rahmen eines vereinfachten Antrags- und Bewilligungsverfahrens beschieden.

II: Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2001 und zur Erhöhung der Wirksamkeit der Rechtsaufsicht

1 Allgemeines

Der Finanzplanungsrat hat in seiner Sitzung am 15. Juni 2000 festgestellt, dass die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung wieder an Breite gewinne. Nach einer realen Zunahme des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1999 von 1,5 vom Hundert wird in den Jahren 2000 und 2001 mit einer Zunahme von jeweils real rund 2,75 vom Hundert gerechnet. Bei dem im Jahr 2000 noch stark von der außenwirtschaftlichen Entwicklung getragenen Aufschwung gewinnen die binnenwirtschaftlichen Faktoren immer mehr an Gewicht. Neben den vor allem im nächsten Jahr steigenden privaten Konsumausgaben werde die Investitionstätigkeit voraussichtlich in beiden Jahren das Wachstum deutlich mittragen. Allerdings dürfte die Entwicklung der Bauinvestitionen weiter gedämpft werden.

Der Arbeitsmarkt wird nach den Feststellungen des Finanzplanungsrats zunehmend von der wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung profitieren. Im Durchschnitt der nächsten Jahre sei mit einem Rückgang der Zahl der Arbeitslosen auf rund 3,5 Millionen zu rechnen. Angesichts des immer noch unvertretbar hohen Niveaus bleibe der Abbau der Arbeitslosigkeit weiter zentrale Aufgabe von Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Das Defizit in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werde von – 1 vom Hundert des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2001 vorübergehend durch steuerreformbedingte Einnahmемinderungen auf – 1,5 vom Hundert ansteigen und danach wieder weiter zurückgeführt werden.

Bund, Länder und Kommunen sind sich einig, das jährliche Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte im mittelfristigen Zeitraum auf maximal 2 vom Hundert zu begrenzen. Eine Fortsetzung der Ausgabenbegrenzung ist unverzichtbare Grundlage für die Einhaltung der Defizitobergrenzen des Maastricht-Vertrages und für die Erreichung ausgeglichener öffentlicher Haushalte entsprechend den Zielsetzungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Auch wegen der hohen Staatsverschuldung ist ein strikter Konsolidierungskurs unabdingbar, damit die Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften dauerhaft gesichert wird.

Für die kommunalen Haushalte ist es vor diesem Hintergrund weiterhin unumgänglich, die Haushaltskonsolidierung fortzuführen und dadurch künftige Handlungsspielräume zu sichern.

Es gilt unverändert, dass defizitäre Verwaltungshaushalte durch verstärkte Konsolidierungsmaßnahmen ausgeglichen werden müssen.

Auf der Grundlage der aktuellen Steuerentwicklung und der absehbaren Belastungen der Kommunen ist im Jahr 2001 auch bei leicht positiver gesamtwirtschaftlicher Prognose nicht mit einer besseren Finanzsituation der sächsischen Kommunen zu rechnen.

Die Kommunen müssen sich weiterhin intensiv um die Konsolidierung ihrer Verwaltungshaushalte bemühen, um insbesondere durch eine deutlich höhere Zuführungen die finanziellen Spielräume in den Vermögenshaushalten für investive Maßnahmen weiter zu vergrößern. Dafür ist es notwendig, die konsumtiven Ausgaben spürbar zu begrenzen und Einsparungspotenziale auch bei den Personalausgaben umfassend auszuschöpfen. Dies ist die wichtigste Voraussetzung für eine Sicherung der Komplementärfinanzierung sowie die Überwindung noch bestehender Infrastrukturdefizite. Die größeren finanziellen Spielräume werden zugleich benötigt, um die auch in den kommenden Jahren hohen Schuldendienstverpflichtungen für aufgenommene Kredite erfüllen zu können und die Nettoneuverschuldung weiter abzubremesen.

Die Finanzausstattung kann insbesondere verbessert werden durch

- a) einen höheren Grad der Kostendeckung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben gegen Gebühren, Beiträge und sonstige Entgelte;
- b) die Beschränkung der Angebote kommunaler Leistungen auf den notwendigen Bedarf;
- c) die Nutzung von Formen der interkommunalen Kooperation nach dem Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis;
- d) die strikte Einhaltung der Rechtsvorschriften und Grundsätze zur Stellenbewertung;
- e) eine Verringerung des Personalbestandes durch Rationalisierung der Verwaltungsarbeit;
- f) die Privatisierung kommunaler Aufgaben.

Angesichts der auch nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2000 fortdauernden schwierigen Haushaltslage müssen sich die Kommunen einer strikten Ausgaben- und Einnahmendisziplin unterziehen und sich im Wesentlichen auf die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben sowie im investiven Bereich auf die Sanierung und Erneuerung von Einrichtungen der infrastrukturellen Grundversorgung (insbesondere Schulen, ÖPNV, Straßen, Brandschutz, städtebauliche und dörfliche Erneuerung) beschränken. Durch den voraussichtlichen Zuwachs an investiven Schlüsselzuweisungen will der Freistaat die Komplementärfinanzierungsfähigkeit der Kommunen

verbessern helfen und die Inanspruchnahme des bis 2004 noch günstigen Fördermittelangebotes nachhaltig unterstützen. Vor dem Hintergrund der ab 2005 voraussichtlich verschlechterten Finanzausstattung auch der Kommunen besteht kein Grund, in den Konsolidierungsbemühungen nachzulassen. Vielmehr ist dafür Vorsorge zu treffen. Auf die Verwirklichung des Grundsatzes einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 72 Abs. 2 SächsGemO) wird nochmals nachdrücklich hingewiesen. Im Investitionsbereich ist es nach wie vor dringend erforderlich, stärker als bisher zwischen nur wünschenswerten und objektiv notwendigen Maßnahmen zu unterscheiden.

Die angespannte Finanzlage der Kommunen hat restriktive Wirkungen auf die Verschuldungsmöglichkeiten. Die finanziellen Spielräume für zusätzlichen Schuldendienst werden geringer. Die Kommunen sind deshalb aufgefordert, das Verschuldungstempo weiter zu verlangsamen oder gegebenenfalls auf eine Neuverschuldung gänzlich zu verzichten.

Im Interesse der Begrenzung weiterer Kreditaufnahmen und der Vermeidung von Subventionen für kommunale Leistungen ist auch weiterhin eine angemessene Ausschöpfung des Kommunalabgabenrechts bei der Erhebung von Beiträgen gegenüber Grundstückseigentümern und von verbrauchsabhängigen Gebühren angezeigt. Insbesondere Versorgungs- und Entsorgungsleistungen sind durch kostendeckende Gebühren zu finanzieren. Die rechtsaufsichtliche Einwirkung auf den Prozess der Konsolidierung der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden, der Landkreise und der Kreisfreien Städte ist intensiver zu gestalten und zu qualifizieren.

Überhöhte Aufwendungen für kommunale Einrichtungen oder Maßnahmen in Einzelfällen geben immer wieder Anlass, die Finanzlage der Kommunen insgesamt zu positiv einzuschätzen. Die Vermögenshaushalte sind daher laufend kritisch dahingehend zu prüfen, ob die veranschlagten Maßnahmen noch mit der aktuellen Haushaltssituation zu vereinbaren sind, ob sie im Umfang reduziert oder ganz zurückgestellt werden müssen.

Unter Berücksichtigung der äußerst begrenzten Möglichkeiten zur Neuverschuldung sowie der entstehenden Folgekosten sind die im mittelfristigen Investitionsplan enthaltenen Maßnahmen unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie der Dringlichkeit, dem Bedarf und einer realistischen Dimensionierung in zeitlich vertretbarer Folge zu überprüfen. Das gilt insbesondere für solche Maßnahmen, die später durch hohe Folgekosten (Schuldendienst, Personal- und Betriebskosten) die Verwaltungshaushalte zusätzlich belasten.

Im Blick auf die starke Einengung des finanziellen Handlungsspielraums bei fast allen Gemeinden sollte vor allem künftig verstärkt auf eine realitätsnähere Haushalts- und Finanzplanung nach Maßgabe des voraussichtlichen Ausgabenbedarfs und der gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten hingewirkt werden.

2 Rechtsaufsichtliche Beurteilung der Haushaltspläne und Haushaltssicherungskonzepte

a) Prüfung der Haushaltspläne

Die rechtsaufsichtliche Prüfung umfasst

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

Die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung verpflichten die Kommunen, ihre Haushaltswirtschaft so zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gesichert und der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist (§ 72 Abs. 1 und 3 SächsGemO). Die unzutreffende Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs ist rechtswidrig. Der Haushaltsausgleich ist im Regelfall gewahrt, wenn sich im Verwaltungshaushalt ein Überschuss ergibt, der als Zuführung zum Vermögenshaushalt ausreicht, um die ordentlichen Kredittilgungen und die Kreditbeschaffungskosten zu decken.

Darüber hinaus müssen sich die Kommunen auch deshalb weiterhin intensiv um die Konsolidierung ihrer Verwaltungshaushalte bemühen, um insbesondere durch eine deutlich höhere Zuführung zum Vermögenshaushalt (sogenannte Nettoinvestitionsrate) den finanziellen Spielraum für investive Maßnahmen zu schaffen.

Die Finanzprobleme der kommunalen Haushalte haben das Sächsische Staatsministerium des Innern zum Erlass der VwV Haushaltssicherung vom 16. März 1996 (SächsABl. S. 382), geändert durch VwV vom 24. Mai 1999 (SächsABl. S. 494), veranlasst. Sie richtet sich an die Kommunen und deren Rechtsaufsichtsbehörden mit Hinweisen für die Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften bei einer angespannten Haushaltssituation.

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

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

Die Rechtsaufsichtsbehörden sind – wie in der Vergangenheit – auch im Jahre 2001 gehalten, Haushaltsdefizite grundsätzlich nicht hinzunehmen. Im Falle eines defizitären Haushaltsplans hat die Rechtsaufsichtsbehörde unter Fristsetzung den Haushalt an die Gemeinde zurückzugeben, damit diese selbst die Möglichkeit hat, den Haushalt mit dem Ziel des Ausgleichs zu überarbeiten.

Die Rechtsaufsichtsbehörden werden ferner aufgefordert, Haushaltspläne gezielt auf die haushaltswirtschaftliche Finanzierbarkeit umfangreicher Projekte zu überprüfen. Auf die besondere Verantwortung der unteren Rechtsaufsichtsbehörden und ihr enges Zusammenwirken mit den Bewilligungs- und Fachaufsichtsbehörden bei der Entscheidung über die Genehmigung der genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung und bei der gemeindewirtschaftsrechtlichen Beurteilung von Anträgen auf Fördermittel wird hingewiesen (vergleiche **Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur gemeindewirtschaftsrechtlichen Prüfung von Zuwendungsanträgen** vom 13. Juli 1995, SächsABl. S. 994).

b) Haushaltssicherungskonzepte (HSK)

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

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

Einem Haushaltssicherungskonzept haftet keinesfalls der Makel unqualifizierter Haushaltsführung an, es muss vielmehr als effektives Instrument in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verstanden werden.

Das Haushaltssicherungskonzept ist der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Rechtsaufsichtsbehörden sollen die Kommunen gegebenenfalls auch auf die Möglichkeit zur Förderung der Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten nach § 22 Nr. 1 FAG hinweisen (vergleiche Abschnitt I der **VwV Bedarfszuweisungen** in der jeweils geltenden Fassung). Auf die vom Staatsministerium der Finanzen definierten Mindestanforderungen an ein Haushaltssicherungskonzept zur Überwindung von Fehlbeträgen in kommunalen Haushalten wird verwiesen.

c) Prüfung der Haushaltssicherungskonzepte

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

- aa) Stellt das Haushaltssicherungskonzept die frühestmögliche Wiedererlangung des vollen Haushaltsausgleichs, also einschließlich des Abbaus der Altfehlbeträge, innerhalb von drei Jahren dar (Haushaltssicherungskonzept 2001 bis spätestens zum Jahr 2003), kann eine Zustimmung erteilt werden.
Durch geeignete Nebenbestimmungen ist sicherzustellen, dass die kommunalen Körperschaften in ihren Konsolidierungsanstrengungen nicht nachlassen. Das „Prüfraster“ gemäß Buchstabe d gibt Anhaltspunkte für solche Hinweise.
- bb) Kann der volle Haushaltsausgleich nach dem Ergebnis der Überprüfung trotz Anlegens eines strengen Maßstabs gemäß dem Prüfraster nicht innerhalb von drei Jahren erreicht werden, kann dem Haushaltssicherungskonzept nur zugestimmt werden, wenn
- der originäre Haushaltsausgleich (ohne Fehlbeträge der Vorjahre) spätestens innerhalb von drei Jahren erreicht wird und
 - mit dem Abbau der Altfehlbeträge noch innerhalb der Drei-Jahres-Frist unmittelbar nach Erlangung des originären Haushaltsausgleichs begonnen wird.

Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde hat die Beschlussfassung und die Umsetzung der Haushaltssicherungskonzepte nach Buchstabe c und d zu prüfen und gegebenenfalls ergänzend konkrete Hinweise zu geben beziehungsweise Maßnahmen vorzuschlagen, die die nachhaltige Konsolidierung der kommunalen Haushalte gewährleisten und eine gezieltere rechtsaufsichtliche Überwachung des Konsolidierungsprozesses ermöglichen.

Berichte der Kommune über die Umsetzung der zuletzt vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte nach Buchstabe f sind rechtsaufsichtlich zu beurteilen. Werden der Stand der Umsetzung oder der Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen als unzureichend eingeschätzt, ist eine Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes unter Terminsetzung im Wege der Rechtsaufsicht anzuordnen.

In der Vergangenheit wurden auch vielfach die Qualität, insbesondere das fehlende Eingehen auf die spezifische Situation der Kommune, sowie unrealistische Konsolidierungsvorschläge der von beauftragten Unternehmen erarbeiteten Konzepte gerügt. Die Kommunen und die Rechtsaufsichtsbehörden werden gebeten, auch aus ihrer Sicht zur Qualität geförderter und extern aufgestellter Konzepte Stellung zu nehmen und gegebenenfalls auf Nachbesserungen hinzuwirken.

d) Raster zur Prüfung von Haushaltssicherungskonzepten

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

- aa) Der Ausgabenanstieg (Gesamtausgaben/Ist-Ausgaben der laufenden Rechnung) soll bis zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs deutlich unter den landesweiten Orientierungsdaten bleiben. Der Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 8 sollte im Verwaltungshaushalt jeweils begrenzt oder prozentual vermindert werden, sei es durch Einnahmeverbesserungen und/oder Ausgabenreduzierungen. Ebenso ist zu prüfen, inwieweit der unrentierliche Schuldendienst im Einzelplan 9 des Verwaltungshaushaltes beziehungsweise die unrentierliche Kreditaufnahme im Einzelplan 9 des Vermögenshaushaltes vermindert werden kann. Die Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate ist anzustreben.
- bb) Bei den Personalausgaben sind alle Einsparungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Ziel muss eine Senkung der Personalkosten sein. Damit trotz Erhöhung der Löhne, Gehälter und Bezüge in 1999 und 2000 die Personalkosten insgesamt nicht weiter ansteigen, sind eine weitere Optimierung der Verwaltungsabläufe und die Schaffung effizienterer Strukturen notwendig. Hierbei sind auch Maßnahmen zum sozialverträglichen Personalabbau in die Überlegungen zur Personalkostenreduzierung einzubeziehen. Auf die Förderung eines sozialverträglichen Personalabbaus in kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten, Landkreisen und kommunalen Zweckverbänden im Wege der Bedarfszuweisung gemäß § 22 Nr. 3 FAG wird insoweit verwiesen.
Gleichzeitig sind die Stellenbewertungen der Mitarbeiter auf ihre Angemessenheit und Übereinstimmung mit dem BAT-O sowie anderen einschlägigen Vorschriften zu überprüfen.

Zur Senkung der Personalkosten sind grundsätzlich folgende Maßnahmen unverzichtbar:

- Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre von mindestens zwölf Monaten. Vor einer Wiederbesetzung ist auch zu prüfen, ob die Stelle überhaupt noch notwendig ist oder in eine solche mit niedrigerer Besoldungs- beziehungsweise Tarifgruppe umgewandelt werden kann. Zudem ist vor einer Neueinstellung zu prüfen, ob nicht eine freie Stelle durch hausinterne Umsetzung, gegebenenfalls nach entsprechenden Fortbildungs- /Qualifizierungsmaßnahmen, besetzt werden kann.
 - Aufgabe/Einschränkung von Überstunden und Bereitschaftsdiensten,
 - Abbau von unwirtschaftlichen kommunalen Hilfsbetrieben, die der Deckung des Eigenbedarfs dienen. Im Falle der materiellen Privatisierung sollen die dadurch entstehenden sächlichen Ausgaben höchstens 75 vom Hundert der durch die Ausgliederung eingesparten Personal- und Sachkosten betragen. Gegebenenfalls sind Standard- und Leistungsmerkmale entsprechend zu vermindern.
 - Optimierung der Verwaltungsorganisation, gegebenenfalls auch völliger Verzicht auf Einrichtungen oder Organisationseinheiten zur Entlastung des Haushaltes. Wird das Ziel der Personalkostenreduzierung nachweislich auf andere Weise erreicht, kann von dieser Maßnahme ganz oder teilweise abgesehen werden, sofern nicht auch andere wirtschaftliche Gründe (zum Beispiel geringe Auslastung und so weiter) ebenfalls diesen Schritt nahelegen.
- cc) Freiwillige Leistungen können bei der Konsolidierung nicht außer Betracht bleiben. Sie sind in vertretbarer Weise zu reduzieren. Während des Konsolidierungszeitraumes darf sich die Kommune nicht vertraglich zu freiwilligen Leistungen verpflichten. Auch bei den Pflichtaufgaben, zum Beispiel im Kultur- und Sozialbereich, sind alle Möglichkeiten einer Reduzierung auszuschöpfen. Bei Art, Umfang und Ermessensausübung der Aufgabenwahrnehmung sind die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstärkt zu berücksichtigen. Gesetzliche Ansprüche sind mit dem Ziel zu überprüfen, sie auf kostengünstigere Weise zu erfüllen. Dazu gehören auch Kooperationen mit anderen Kommunen bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben.
- dd) Der Zuschussbedarf der kostenrechnenden Einrichtungen ist konsequent durch Ausgabenreduzierungen und/oder Einnahmeerhöhungen zu vermeiden, zumindest nachhaltig zu begrenzen. In den klassischen Gebührenhaushalten dürfen keine Unterdeckungen entstehen. Dabei müssen sich die Kalkulationsgrundlagen an den betriebswirtschaftlich und rechtlich zulässigen Möglichkeiten ausrichten. Das gilt zum Beispiel im Unterabschnitt 70 für die kalkulatorischen Abschreibungen, die kalkulatorischen Zinsen und die öffentlichen Straßenentwässerungskostenanteile.
- ee) Forderungen der Kommunen müssen rechtzeitig eingezogen, Mahngebühren und Verzugszinsen erhoben werden. Die Möglichkeit, Stundungen und Erlasse zu gewähren, sollte restriktiv aber nicht schematisch angewendet werden.
- ff) Die Konsolidierung muss auch alle Beteiligungen der Kommunen einbeziehen. Auf die Beteiligungen sind die Maßstäbe der Haushaltskonsolidierung der Gemeinden ebenfalls konsequent anzuwenden. Die Möglichkeit zur Zuschussreduzierung beziehungsweise zur Erzielung angemessener Erträge für den kommunalen Haushalt sind bei der Aufgabenwahrnehmung, der Preisgestaltung und der Bilanzierung auszuschöpfen. Der gesamte Zuschussbedarf im Haushalt für alle Beteiligungen muss im Konsolidierungszeitraum schrittweise reduziert werden.
- gg) Zur rechtsaufsichtlichen Beurteilung der Begrenzung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes wird auf Nr. 3 b verwiesen. Die Möglichkeit des Einsatzes investiver Schlüsselzuweisungen gemäß § 16 Abs. 2 Satz 3 FAG auf Antrag zur außerordentlichen Tilgung von Krediten, die für Investitionsmaßnahmen aufgenommen worden sind, ist zu prüfen.
- hh) Deckungsreserven für über- und außerplanmäßige Ausgaben dürfen nicht ausgewiesen werden. Über- und außerplanmäßige Ausgaben, die sich nicht umgehen lassen, müssen durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden.
- ii) Das vorhandene Vermögen der Gemeinde ist daraufhin zu untersuchen, inwieweit es für öffentliche Zwecke benötigt wird. Soweit dies nicht der Fall ist und eine Veräußerung wirtschaftlich sinnvoll ist, ist das Vermögen zu veräußern und der Erlös gemäß § 22 Abs. 2 GemHVO dem Verwaltungshaushalt zur Deckung der dort bestehenden Fehlbeträge zuzuführen.
- jj) Im Rahmen der Konsolidierung ist es nicht vertretbar, große „Schattenhaushalte“ neben dem laufenden Haushalt zu bewirtschaften. Der Gemeinderat beziehungsweise Kreistag muss vor dem Hintergrund einer kritischen Finanzlage auch bereits anfinanzierte Projekte, für die Ausgabereste gebildet wurden, erneut auf den Prüfstand stellen. Gegebenenfalls ist auf eine weitere Realisierung zu verzichten oder die Bildung selbständig nutzungsfähiger kleinerer Abschnitte vorzuziehen, unter Umständen auch bei zeitlicher Verschiebung anderer Abschnitte. Noch nicht begonnene Maßnahmen sind zurückzustellen, es sei denn, dass ihre Durchführung auf einer Rechtspflicht beruht. Ersparte Ausgabenreste sind abzusetzen. Die entsprechenden Beschlüsse des Gemeinderates beziehungsweise Kreistages sind der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich vorzulegen.
- kk) Die Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuern sollen – bezogen auf die Gemeindegrößenklasse – deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen.
- ll) Rücklagen sind auf die Mindestrücklage und andere notwendige Ansammlungen (zum Beispiel für eventuell fällige Darlehen) zu begrenzen.
- e) **Auflagen für die Vorlage von Haushaltssicherungskonzepten**
- aa) Mehreinnahmen, die gegebenenfalls bei der Ausführung des Haushaltsplanes gegenüber den Ansätzen bei den kommunalen Steuern, den allgemeinen Landeszuweisungen und den Erwerbseinnahmen des Verwaltungshaushaltes entstehen, sind zur Reduzierung des Fehlbedarfs des Verwaltungshaushaltes einzusetzen.
- bb) Über den Vollzug des Haushaltssicherungskonzeptes ist der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde jeweils zum **1. Mai und 1. November eines Jahres** zu berichten.

f) Aufstellung des nächsten Haushaltsplans und Haushaltssicherungskonzeptes

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

3 Kreditwirtschaft, Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte**a) Voraussetzungen für Kreditaufnahmen**

Bei der Finanzierung ihrer Investitionsmaßnahmen sind die Kommunen, neben staatlichen Zuwendungen, in hohem Maße auf Kredite angewiesen.

Die Voraussetzungen für die Kreditaufnahme ergeben sich aus § 73 Abs. 4, § 82 SächsGemO . § 82 Abs. 1 SächsGemO beschränkt die Aufnahme von Krediten in zweifacher Hinsicht: Kredite dürfen nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen beziehungsweise Investitionsfördermaßnahmen sowie zur Umschuldung aufgenommen werden. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen kann im Rahmen der Haushaltssatzung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nur genehmigt werden, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune in Einklang stehen. Daraus folgt, dass sie unter Berücksichtigung ihrer gesamten finanziellen Situation in der Lage sein muss, den mit der Aufnahme von Krediten verbundenen Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) bei Fälligkeit aufzubringen. Der Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit erfordert eine komplexe Vorausschau über die künftige Einnahme- und Ausgabeentwicklung, die naturgemäß mit vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet ist.

Kreditmittel dürfen, dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung folgend, nur abgerufen werden, wenn bei der Kommune Zahlungsbedarf besteht. Kreditmittel für Investitionen dürfen nicht zweckfremd zur allgemeinen Liquiditätssicherung eingesetzt werden. Abgerufene und noch nicht verbrauchte Kreditmittel dürfen nicht der allgemeinen Rücklage zugeführt werden.

b) Beurteilungskriterien der finanziellen Leistungsfähigkeit

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

Als Beurteilungskriterien für die Leistungsfähigkeitsprognose dienen hierbei insbesondere:

- Zuführungsrate an den Vermögenshaushalt,
- Nettoinvestitionsrate (§ 22 Abs. 1 GemHVO),
- Struktur und Entwicklung der gemeindespezifischen Einnahmequellen unter Berücksichtigung der Grundsätze des § 73 SächsGemO (Rangfolge, Ausschöpfungsgrad, Höhe der Hebesätze, vertretbare Entgelt- und Steuerbelastungen),
- Struktur und Entwicklung der gemeindespezifischen Ausgaben (im Verwaltungshaushalt), Ausgabenverpflichtungen, Ausgabenprioritäten,
- Folgekosten für bestehende Einrichtungen, für die in Bau befindlichen Anlagen und für geplante Investitionsmaßnahmen,
- allgemeiner Stand der Aufgabenerfüllung und Umfang der dringend notwendigen Mittel und langfristigen Investitionsausgaben (einschließlich Erneuerungsmaßnahmen, zwangsläufige Investitionslasten, Prioritäten),
- Belastungen aus Kreditaufnahmen, kreditähnlichen Rechtsgeschäften und sonstigen Verpflichtungen,
- außerhaushaltmäßige Risiken wie Bürgschaften, Patronatserklärungen und sonstige Gewährleistungen (Sind die Hauptforderungen rentierlich/unrentierlich? Risiko der Inanspruchnahme?),
- Bewertung ausgelagerter Schulden im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben wie haushaltmäßige Schulden,
- Stand der Rücklagen und des Gemeindevermögens (Entnahme- und Verwertungsmöglichkeiten).

Bei der Betrachtung der Kreditaufnahmen ist eine Differenzierung zwischen rentierlichen und unrentierlichen Schulden erforderlich. Die aus so genannte rentierlichen Investitionen (wie zum Beispiel Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung) erwachsenden Folgekosten berühren den gemeindlichen Verschuldungsspielraum in der Regel nicht, wenn sie durch Erhebung **voll kostendeckender** Entgelte refinanziert werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die im Rahmen der Gesamtdeckung des Vermögenshaushalts aufgenommenen Kredite den einzelnen Maßnahmen zugeordnet werden können. Sofern in der Vergangenheit Kredite aufgenommen wurden, die in den ersten Jahren der Laufzeit tilgungsfrei sind, müssen die auf den Haushalt zukommenden Belastungen konkret erfasst werden. Dies gilt auch für den Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften, wie zum Beispiel Leasing-, Vorfinanzierungs- und vergleichbare Geschäftsbesorgungsverträge. Die nach Ablauf der Vertragslaufzeit anfallenden Belastungen müssen ebenfalls betragsmäßig erfasst und dargestellt werden, da ansonsten die Finanzlage einer Kommune nicht zutreffend eingeschätzt werden kann. Diese Darstellung sollte zweckmäßigerweise dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt werden.

Eine allgemeine Verschuldungsgrenze lässt sich nicht mit Hilfe einer Formel ermitteln. Die Frage, ob weitere Kreditaufnahmen möglich sind, hat sich ausschließlich an der finanziellen Leistungsfähigkeit zu orientieren. In diese Beurteilung ist neben dem laufenden Haushaltsjahr eine realistische Einschätzung

der künftigen Jahre einzubeziehen. Entscheidend ist hiernach, ob nach der Finanzplanung, die die neuen Schuldendienstverpflichtungen berücksichtigt, der Haushaltsausgleich in künftigen Jahren gefährdet ist oder ob absehbar weiterhin eine „Nettoinvestitionsrate“ erwirtschaftet werden kann, die die Komplementärfinanzierung der Kommunen für infrastrukturelle Maßnahmen sichert.

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

Kredite über den Betrag der Schuldentilgung hinaus erscheinen dann genehmigungsfähig, wenn der Verwaltungshaushalt in den Jahren der Finanzplanung jeweils über die aus der vorgesehenen Nettokreditaufnahme folgenden zusätzlichen Schuldendiensttilgung hinaus einen Betrag erwirtschaftet, der geeignet ist, künftige Unterdeckungen des Haushaltes auszuschließen.

Hinsichtlich der Personalkosten wird auf die durch die Änderung vom 24. Mai 1999 (SächsABl. S. 494) eingefügte Nummer 3.3 der VwV Haushaltssicherung ausdrücklich hingewiesen.

c) Begrenzung der Kreditaufnahmen

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

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

Die Finanzlage der Kommunen hat in vielen Fällen restriktive Wirkungen auf deren Verschuldungsmöglichkeiten. Die kommunale Verschuldung ist in den vergangenen Jahren erheblich angestiegen. Nach der Kassenstatistik zum 30. Juni 2000 betrug die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Kommunen (ohne Berücksichtigung der Sondervermögen, kommunalen Unternehmen und Zweckverbände) 2 387 DM. Damit sind die finanziellen Spielräume für einen weiteren Schuldendienst eng. Im Interesse stabiler Kommunalfinanzen bedarf daher jede zusätzliche Kreditaufnahme einer strengen Prüfung. Gegebenenfalls ist auf eine Neuverschuldung gänzlich zu verzichten, damit nicht unvertretbar hohe Anteile der kommunalen Haushalte durch einen wachsenden Schuldendienst langfristig gebunden sind.

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

d) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden

Die weitere Entwicklung der kommunalen Verschuldung muss von den Rechtsaufsichtsbehörden aufmerksam verfolgt werden. Im Rahmen der Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahmen haben die Rechtsaufsichtsbehörden durch geeignete Bedingungen und Auflagen (§ 82 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 SächsGemO) auf eine Schuldenbegrenzung nachhaltig Einfluss zu nehmen. Dies entspricht auch einer Forderung des Sächsischen Rechnungshofs, nach der die Rechtsaufsichtsbehörden durch eine restriktive Praxis bei der Genehmigung weiterer Kreditaufnahmen dafür sorgen müssen, dass der finanzielle Handlungsspielraum als Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung erhalten bleibt. Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen ist geboten, wenn die Verschuldungsgrenze von etwa 2 000 DM/Einwohner bei Städten und Gemeinden beziehungsweise 500 DM/Einwohner bei Landkreisen erreicht ist. Kreditgenehmigungen sind in diesem Falle nur bei Vorlage von schlüssigen Haushaltssicherungskonzepten zu erteilen, anderenfalls ist die Kreditaufnahme angemessen zu reduzieren. Die Kommunen sind dann anzuhalten, ihre Refinanzierungsmöglichkeiten ausführlich darzustellen.

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

Ergänzend wird auf Abschnitt II Nr. 2 des Erlasses des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 17. August 1998 hingewiesen. Danach sollen zur Konsolidierung des Haushaltes von kreisangehörigen Kommunen, die die Verschuldungsgrenze von 4 000 DM/Einwohner zum 31. Dezember 1997 erreicht haben beziehungsweise im Laufe dieses Haushaltsjahres überschreiten, zur Unterstützung der Gemeinden Projektgruppen bei den Rechtsaufsichtsbehörden eingerichtet werden. Die Aufforderung zur Einrichtung von Projektgruppen wird hiermit ausdrücklich von diesem Stichtag abgekoppelt. Sie gilt künftig allgemein für die genannte Verschuldungsgrenze zum 31. Dezember des dem laufenden Haushaltsjahr vorangehenden Jahres und für das laufende Haushaltsjahr hinsichtlich der zu erwartenden Überschreitung dieser Grenze.

e) Kommunalwirtschaftliche Genehmigungspflicht bei Leasingfinanzierung

Die bei einer Leasingfinanzierung zu übernehmenden langfristigen (Miet-) Zahlungsverpflichtungen kommen wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich. Sie bedürfen daher – soweit nicht § 2 der Kommunalfreistellungsverordnung vom 12. Dezember 1996 – KomFreiVO – (SächsGVBl. S. 499) anzuwenden ist – der Einzelgenehmigung nach § 82 Abs. 5 SächsGemO durch die Rechtsaufsichtsbehörde und müssen in der Vermögensrechnung als kreditähnliches Rechtsgeschäft (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO) in der Höhe der übernommenen Gesamtzahlungsverpflichtungen (nach dem

Nominalwert) „passiviert“ werden. Über die Erteilung der Genehmigung ist von der Rechtsaufsichtsbehörde unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft zu entscheiden. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Zahlungsverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht (mehr) im Einklang stehen. Da für die gemeindefinanzielle Genehmigung des Rechtsgeschäftes dieselben Kriterien gelten wie für die Genehmigung des Gesamtbetrages der im Haushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen (§ 82 Abs. 1 SächsGemO), können durch die „haushaltstechnische“ Auslagerung der Leasingfinanzierung bereits vorhandene Kreditaufnahmebeschränkungen nicht umgangen werden. Durch eine Leasingfinanzierung kann nicht der Verschuldungsspielraum ausgeweitet werden; dies ergibt sich aus ihrer Gleichstellung als kreditähnliches Rechtsgeschäft mit einer „echten“ Kreditaufnahme.

f) Sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte

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

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

Dem Abschluss von Leasingverträgen und kreditähnlichen Rechtsgeschäften durch die Kommunen hat nach § 31 Abs. 1 GemHVO eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände ein Abweichen von diesem Grundsatz gestatten. Ausschreibung und Vergabe richten sich nach §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546) sowie der Verordnung über die Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge – Vergabeverordnung (VgV) – in der Fassung vom 29. September 1997 (BGBl. I S. 2384). Zudem ist die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über die Einführung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), der Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL) und der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 14. August 2000 (SächsABl. S. 694) zu beachten. Regelmäßig sind Verträge über kreditähnliche Rechtsgeschäfte als Leistungen gemäß § 1 VOL/A anzusehen, sofern der Finanzierungscharakter im Vordergrund steht. Für Bauleistungen sind die Bestimmungen der VOB zu berücksichtigen. Gemäß §§ 97, 100 GWB sind die kommunalen Auftraggeber zur EU-weiten Ausschreibung des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts – grundsätzlich gemäß § 3a Nr. 1 Abs. 1 VOL/A im Wege des offenen Verfahrens – und zur Anwendung der EU-rechtlichen Regelungen verpflichtet, soweit der für Finanzdienstleistungen einschlägige Schwellenwert überschritten ist und die Leistungen aus dem kreditähnlichen Rechtsgeschäft einem Lieferumfang gemäß § 1 Nr. 2 VOL/A oder einem Dienstleistungsauftrag gemäß § 1a Nr. 3 VOL/A entsprechen. Die Schwellenwerte ergeben sich aus der Bekanntmachung vom 20. Dezember 1999 (SächsABl. 2000, S. 77).

h) Finanzierung von Investitionsmaßnahmen außerhalb der kommunalen Haushalte

In Einzelfällen ist zu beobachten, dass kommunale Körperschaften ihre größeren Investitionsmaßnahmen (insbesondere Erschließungsmaßnahmen von Bau- und Gewerbegebieten samt An- und Verkauf der erforderlichen Grundstücke) außerhalb des Haushaltes über sogenannte „Treuhandkonten“ Dritter abwickeln. Dem Grunde nach handelt es sich dabei um die Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten durch die Kommunen.

Zwar sind diese kreditähnlichen Rechtsgeschäfte beziehungsweise die damit verbundenen Gewährverträge in der Regel von den Rechtsaufsichtsbehörden genehmigt worden; die damit einhergehenden finanziellen Zukunftsbelastungen werden allerdings oft nicht ausreichend im Rechnungswerk dargestellt oder gar vorausschauend finanzwirksam berücksichtigt. Den sich aus dem Abschluss dieser Verträge künftig ergebenden Tilgungsverpflichtungen – bei wachsender Zinslast – ist wegen des inzwischen gesättigten Immobilienmarktes und sinkender Bodenpreise nur noch schwer nachzukommen. Gerade solche „Treuhandkonten“ bergen die Gefahr eines Schattenhaushalts in sich und verschleiern den Überblick über die tatsächliche finanzielle Vorausbelastung künftiger Haushaltsjahre. Derartige Auslagerungen aus dem Gesamthaushalt bedürfen deshalb nicht nur der besonderen Aufmerksamkeit der betreffenden kommunalen Körperschaft selbst, sondern auch der für die Genehmigung dieser Rechtsgeschäfte zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde.

Von dieser aus gemeindefinanzieller Sicht nicht unproblematischen Sonderfinanzierungsform sollte nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden. Die haushaltswirtschaftlichen Risiken sind vielfach so groß, dass die Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde nicht in Betracht kommt. Im Einzelfall ist sorgfältig zu prüfen, ob die kommunale Körperschaft auf Grund ihrer Leistungskraft und im Hinblick auf die zur Durchführung anstehenden unaufschiebbaren Investitionen in der Lage ist, die Verpflichtungen aus dem Vertrag zu tragen. Diese Prüfung macht eine Prognose darüber erforderlich, ob und in welcher Höhe diese Verpflichtungen sich möglicherweise realisieren werden. Die Genehmigung für den Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften darf nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass der Haushalt über den gesamten Zeitraum der Wirksamkeit aller Verpflichtungen ausgeglichen ist und mindestens eine Nettoinvestitionsrate im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet wird, durch die der Schuldendienst eines entsprechenden Kommunaldarlehens abgedeckt werden könnte. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden angewiesen, kreditähnliche Rechtsgeschäfte nur bei Vorliegen dieser Voraussetzungen zu genehmigen.

i) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben jeweils eingehend zu prüfen, ob der Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte, das Eingehen von Bürgschaftsverpflichtungen und Gewährverträgen mit der Haushaltslage der Kommune vereinbar ist. Im Übrigen wird auf Abschnitt d) verwiesen.

4 Personalbestand

Im Interesse der weiteren Konsolidierung der kommunalen Haushalte müssen weitere Möglichkeiten zum Personalabbau genutzt werden. Dabei sollten insbesondere die Aufbau- und Ablauforganisation der

Verwaltungen untersucht, Möglichkeiten der Aufgabenverlagerungen auf Dritte oder der Heranziehung von Privaten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geprüft sowie Personalbedarfsmessungen und Stellenbewertungen durchgeführt werden. Hierzu wird auf die VwV Haushaltssicherung des Staatsministeriums des Innern vom 16. März 1996 (SächsABl. S. 382), geändert durch VwV vom 24. Mai 1999 (SächsABl. S. 494), verwiesen. Kommunen, die einen überhöhten Personalbestand aufweisen und ihren Haushalt nicht ausgleichen können, müssen neben der Beanstandung ihres Haushaltes mit der Anordnung eines Einstellungsstopps rechnen. Dieser wird von den Rechtsaufsichtsbehörden verfügt, wenn die Kommune aus der Beanstandung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist die notwendigen Konsequenzen zieht. Im Übrigen vergleiche auch Nr. 2 d Buchst. bb. Bei der Personalausstattung in der Kernverwaltung wird entsprechend den Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofes für Gemeinden mit einer Größenklasse von 5 000 – 8 000 Einwohnern auf einen Richtwert von 2,8 VbE/1 000 Einwohner hingewiesen. Für Landkreise mit einer Größenklasse von 130 000 – 170 000 Einwohnern liegt der Orientierungswert bei 2,3 – 2,6 VbE/1 000 Einwohner. Darüber hinaus ist dies auch eine Orientierung für Gemeinden und Landkreise anderer Größenklassen.

5 Dritte Stufe der Währungsunion

Bund, Länder und Kommunen haben in den Verlautbarungen zum Finanzplanungsrat vom 15. Juni 2000 ihre Absicht zur dauerhaften Einhaltung der Maastricht-Kriterien als gesamtstaatliche Aufgabe und darüber hinaus zum konsequenten Defizitabbau entsprechend den Zielsetzungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, nach dem ein ausgeglichener Haushalt anzustreben ist, bekräftigt.

6 Weitere haushaltsrechtliche Hinweise

a) Vorlage der Haushaltssatzung

Gemäß § 76 Abs. 3 **SächsGemO** sind die Kommunen verpflichtet, der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung vorzulegen, und zwar möglichst („soll“) bis „spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres“. Die Vorlagepflicht erfasst alle in § 2 **GemHVO** genannten Teile und Anlagen (Stellenplan, Vorbericht, Finanzplan mit Investitionsprogramm, Gruppierungsübersicht, die Übersichten über den Schuldenstand und die Rücklagen und anderes). Die Rechtsaufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass für Sondervermögen und für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften der Kommunen die in § 2 Abs. 2 Nr. 5 **GemHVO** vorgeschriebenen Unterlagen beigefügt werden.

In diesem Zusammenhang wird den Kommunen dringend empfohlen, dem Haushaltsplan eine Übersicht über ihre Verbindlichkeiten und Verpflichtungen, insbesondere aus Bürgschaftsverträgen, hinsichtlich **der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche, insbesondere den kommunalen Unternehmen, nachrichtlich dem Haushaltsplan beizufügen**. Hierbei ist insbesondere die Übernahme von Bürgschaftsverpflichtungen für kommunale Unternehmen aufgabendifferenziert auszuweisen. Dies dient neben rechtsaufsichtlichen Zwecken vorrangig auch der Information der Gemeinde- beziehungsweise Kreisräte. Eine entsprechende Verpflichtung soll in Kürze durch Änderung der **GemHVO** eingeführt werden.

Die Rechtsaufsichtsbehörden werden aufgefordert, die rechtzeitige Vorlage der Haushaltssatzungen und Haushaltspläne beziehungsweise Wirtschaftspläne konsequent zu überwachen. Dies gilt insbesondere auch für die Zweckverbände. Die Landratsämter berichten den Regierungspräsidien monatlich, **beginnend zum 1. März 2001**, über den Stand der Haushaltsplanaufstellung 2001 der ihrer Rechtsaufsicht unterliegenden kommunalen Körperschaften. Sofern die Haushaltssatzung zu diesem Zeitpunkt der Rechtsaufsichtsbehörde noch nicht vorliegt, ist dies im Einzelfall zu begründen, und es sind gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Die Regierungspräsidien fassen die Berichte der Landratsämter zusammen und legen diese gegebenenfalls ergänzt um die Körperschaften, die ihrer Rechtsaufsicht unterliegen, dem Sächsischen Staatsministerium des Innern erstmals bis 15. März 2001 vor.

b) Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Umlagen und Straßenentwässerungskostenanteile an Zweckverbände

Nach § 60 Abs. 1 **SächsKomZG** können Zweckverbände, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erheben. Die Mitgliedskommunen sind verpflichtet, bei der Haushaltsplanung Mittel für erforderliche Umlagezahlungen bereitzustellen und festgesetzte Verbandsumlagen pünktlich zu begleichen.

Die Straßenentwässerungskostenanteile dürfen nicht auf die Benutzer der Abwasseranlagen abgewälzt werden. § 11 Abs. 3 **SächsKAG** bestimmt ausdrücklich, dass die Kosten der Straßenentwässerung aus dem gebührenfähigen Aufwand herauszurechnen sind. Wird die Aufgabe der Abwasserentsorgung von einem Zweckverband erfüllt und werden von diesem auch die Benutzungsgebühren erhoben, so sind dem Zweckverband die Kosten der Straßenentwässerung von den beteiligten Gemeinden entweder über allgemeine Umlagen oder gesondert zu ersetzen, soweit nicht vom Träger der Straßenbaulast zu den Investitionen bereits direkt gemäß § 23 Abs. 5 **SächsStrG** Ersatz an die erfüllende Körperschaft geleistet worden ist. Die Straßenentwässerungskostenanteile fallen als Investitionskostenanteile und als Betriebskostenanteile an. Für diese Kosten sind gegebenenfalls in den Haushalten der Verbandsmitglieder entsprechende Mittel zu veranschlagen.

c) Erlass von Nachtragshaushaltssatzungen

Nach den Prüfungsfeststellungen des Sächsischen Rechnungshofes wurden Nachtragssatzungen häufig nicht zeitgerecht erlassen oder fehlten ganz.

Die Kommunen sind unter den Voraussetzungen des § 77 Abs. 2 **SächsGemO** verpflichtet, eine Nachtragssatzung zu erlassen. Der Nachtragshaushaltsplan muss nach § 34 **GemHVO** grundsätzlich alle erheblichen Änderungen auf der Einnahme- und Ausgabe-seite berücksichtigen, die im Zeitpunkt der Aufstellung voraussehbar sind. Die Haushaltsplanung soll im Ganzen wieder auf den neuesten Stand gebracht werden, wobei das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben im Vordergrund steht.

d) Über- und außerplanmäßige Ausgaben

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

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

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben dürfen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben nicht erheblich sein. Außerdem darf es sich nicht um außerplanmäßige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen handeln, die eine Nachtragssatzung mit einem Nachtragshaushaltsplan zwingend erfordern (§ 77 Abs. 2 Nr. 2 und 3 **SächsGemO**).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats, wenn sie nach Umfang und Bedeutung erheblich sind.

e) Fehlende oder mangelhafte Durchführung von Folgekostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen

Die Kommunen haben vor der Entscheidung über Investitionen gemäß § 10 Abs. 2 GemHVO Alternativlösungen zu untersuchen und durch Vergleich der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Voraussetzung für einen Kostenvergleich ist, dass eine Wahlmöglichkeit unter mindestens zwei verschiedenen Lösungen besteht. Außer den Baukosten sind vorrangig die Finanzierungsfragen zu prüfen, weil nur dann die auf den Haushalt beziehungsweise die Bürger zukommenden Belastungen zutreffend ermittelt werden können. Die Folgekosten von investiven Maßnahmen sind in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen (vergleiche § 24 Abs. 1 GemHVO in Verbindung mit Nummer 23.5 der Anlage zur VwV Gemeindefinanzwirtschaftliche Prüfung von Zuwendungsanträgen vom 13. Juli 1995, SächsABl. S. 994).

Die Untersuchung von Alternativlösungen und die Ermittlung der Folgekosten bereits im Planungsstadium soll eine möglichst realistische Vorschau darauf sein, mit welchen Kosten ab Fertigstellung der betreffenden Baumaßnahme beziehungsweise ab Inbetriebnahme der Einrichtung zu rechnen ist und wie diese Kosten finanziert werden können, das heißt wie sie sich auf den Haushalt und auf mögliche Gebühren und Beiträge auswirken werden. Die Unterlassung von Folgekostenberechnungen kann dazu führen, dass die finanziellen Auswirkungen gleichwohl durchgeführter Investitionen sowohl den Haushalt der Gemeinde als auch den Bürger finanziell überfordern.

f) Überprüfung von Dauerschuldverhältnissen auf Wirtschaftlichkeit

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

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

g) Erwerb und Haltung von Dienstfahrzeugen

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

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

Für die Fahrzeuggröße beziehungsweise die Wahl des Fahrzeugtyps ist der vorgesehene Verwendungszweck maßgeblich; zum Beispiel kleinere Fahrzeugtypen für Post- und Versorgungsfahrten, Mittelklassefahrzeuge nur bei häufig notwendigen längeren Dienstaufgaben.

Die private Nutzung von Dienstfahrzeugen darf nur aus besonderen Gründen und nur gegen volles, kostendeckendes Entgelt gestattet werden.

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

Dem ÖPNV kommt unter den freiwilligen Aufgaben der Kommunen eine besondere Bedeutung zu. Das Staatsministerium des Innern weist deshalb auf die Anwendungshinweise des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur angemessenen Berücksichtigung des Öffentlichen Personennahverkehrs bei der Ausgestaltung der Haushaltspläne der kommunalen Aufgabenträger gemäß § 3 Abs. 1 ÖPNVG als Aufgabe der Daseinsvorsorge vom 5. Juni 1997, Az.: 63-3890.01, hin.

i) Abschluss der Jahresrechnungen

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

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

j) Rechnungsprüfung

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

herausgegebenen Modellstellenplänen entsprechen. Wegen der qualitativen Anforderungen an Rechnungsprüfer vergleiche §§ 1, 2 der Kommunalprüfungsordnung – KomPrO –. Die Rechnungsprüfer sollten sich ihrer Aufgabe mit ganzer Kraft widmen können, das heißt von der Möglichkeit, ihnen andere Aufgaben zu übertragen (vergleiche § 103 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO), sollte nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Von den Aufgaben, die dem Rechnungsprüfungsamt vom Gemeinderat übertragen werden können (vergleiche § 106 Abs. 2 SächsGemO), sind hervorzuheben:

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

Da die Prüfungsrückstände der überörtlichen Prüfung bei den Landratsämtern erheblich sind und weiter ansteigen, sollten die Landkreise prüfen, ob für den Abbau der Rückstände befristet weitere Stellen bei gleichzeitigem anderweitigem Personalabbau ausgebracht werden können.

Wegen der besonderen Bedeutung der örtlichen Rechnungsprüfungsämter für die kommunale Eigenkontrolle ist bei der überörtlichen Prüfung eine frühzeitige Information des Rechnungsprüfungsamtes über den Beginn, den Verlauf und das Ergebnis der überörtlichen Prüfung anzustreben.

7 Verlängerung der Geltungsdauer der Verwaltungsvorschriften Kassenkredite und Kreditwirtschaft

Die Geltungsdauer der Verwaltungsvorschriften des Staatsministeriums des Innern über die Aufnahme von Kassenkrediten durch die Gemeinden und Landkreise vom 6. Februar 1991 – VwV Kassenkredite (SächsABl. Nr. 4 S. 5) – und über die Kreditwirtschaft der Gemeinden und Landkreise vom 6. Februar 1991 – VwV Kreditwirtschaft (SächsABl. Nr. 4 S. 6) – wird bis zum 31. Dezember 2001 verlängert.

8 In-Kraft-Treten

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Dresden, den 7. Dezember 2000

Der Staatsminister des Innern
Klaus Hardraht