

**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 7. Oktober 2005

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 zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Mai 2005 (SächsGVBl. S. 155) 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 2 des Gesetzes vom 11. Mai 2005 (SächsGVBl. S. 155) geändert worden ist,

wird im Benehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen folgende Verwaltungsvorschrift erlassen:

Inhaltsübersicht

I. Allgemeine Grundsätze der kommunalen Haushalts bis 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 von Nettoinvestitionsmitteln
 - b) Ausgleich des Vermögenshaushaltes
 - c) Rücklagenentnahme zur Deckung des Verwaltungshaushaltes
 - d) Deckungslücke
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 Gemeindefinanzrechts
 - b) Bewertung der ausgelagerten Schulden
 - c) Entstehen für Verbindlichkeiten der Unternehmen ohne Rechtspflicht
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) Beurteilung der Leistungsfähigkeit bei Genehmigung der Kreditaufnahmen
 - b) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden
 - c) Kreditaufnahmen vor Erlass der Haushaltssatzung
 - d) Besonderheiten bei Bewertung und Genehmigung von Verpflichtungsermächtigungen
6. Bürgschaften, Gewährverträge und sonstige Sicherheiten
7. Genehmigung des Höchstbetrages der Kassenkredite

8. 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

1. Ziel
2. Verbindlichkeit und Fortschreibung
3. Indikatoren für eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit
 - a) Hohe Gesamtverschuldung
 - b) Hohe Verschuldung des Kernhaushaltes
 - c) Wertende Gesamtbetrachtung
4. Grundsätze für die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes
 - a) Analyse der Haushalts bis und Finanzlage
 - b) Bestimmung des Konsolidierungsbetrages
5. Inhaltliche Kriterien
 - a) Ausgabenreduzierungen
 - b) Einnahmenverbesserungen
 - c) Reduzierung des Schuldenstandes
 - d) Bildung von Rücklagen
6. Formelle Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept und das Verfahren
 - a) Form
 - b) Verfahren
7. 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. Frühwarnsystem zur präventiven Haushaltskontrolle

VI. Berichtswesen

1. Übertragung der Daten aus dem Frühwarnsystem
2. Bericht der Landratsämter und Regierungspräsidien über den Vollzug der Haushaltssicherungskonzepte
3. Bericht der Landratsämter und Regierungspräsidien über rechtsaufsichtliche Problemfälle
4. Bericht zum Abschluss der Jahresrechnungen

VII. Anwendungsbereich

VIII. In-Kraft-Treten und Außer-Kraft-Treten

IX. Übergangsregelung

Anlagen

- Anlage 1: Übersicht zu Maßnahmen und Ausgaben der infrastrukturellen Grundversorgung (Ziffer I. Nr. 1 Buchst. c)
- Anlage 2: Übersicht zur Haushaltssituation vor und nach Konsolidierung (Ziffer III Nr. 4 Buchst. a)
- Anlage 3: Übersicht über die Haushalts- und Finanzlage für gemeindegewirtschaftliche Stellungnahmen (Ziffer IV. Nr. 2 Buchst. d)
- Anlage 4: Muster des Berichtes der Landratsämter und Regierungspräsidien über den Vollzug der Haushaltssicherungskonzepte (Ziffer VI. Nr. 2)
- Anlage 5: Muster des Berichtes der Landratsämter und Regierungspräsidien über rechtsaufsichtliche Problemfälle (Ziffer VI. Nr. 3)
- Anlage 6: Muster des Berichtes zum Abschluss der Jahresrechnungen (Ziffer VI. Nr. 4)

I. Allgemeine Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bei den in dieser Verwaltungsvorschrift verwendeten Begriffen des Gemeindefinanzrechts, 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.

1. Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit

a) Begriff

Die Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit dient der stetigen Aufgabenerfüllung. 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 von Nettoinvestitionsmitteln ein (vergleiche Ziffer I Nr. 3 Buchst. a).

b) Bedeutung der Finanzplanung

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, Nettoinvestitionsmittel 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 sind unter Zugrundelegung der vom Staatsministerium des Innern regelmäßig bekannt gegebenen Orientierungsdaten und Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu veranschlagen.

c) Verschuldung

Eine allgemeine Verschuldungsgrenze lässt sich mit Hilfe einer Formel nicht abschließend bestimmen. Die Frage, ob weitere Kreditaufnahmen, Verpflichtungsermächtigungen oder Bürgschaften genehmigungsfähig sind, hat sich ausschließlich an der geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit zu orientieren. Im Interesse der Erhaltung finanzieller Entscheidungsspielräume soll die kommunale Nettoneuverschuldung bei Kommunen, die bereits eine hohe Verschuldung aufweisen (vergleiche Ziffer III Nr. 3 Buchst. a und b) und bei denen zu befürchten ist, dass mit einer weiteren Erhöhung eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit einhergeht, nachhaltig begrenzt werden. Die Belastungen aus Schulden sind durch ein aktives Schulden- und Zinsmanagement unter Vermeidung von unvermeidbaren Risiken zu verringern. Im Investitionszeitraum kann der Abbau der Verschuldung zurückgestellt werden bei Investitionen für

- Maßnahmen, die zur Erfüllung der den Kommunen übertragenen Aufgaben (§ 2 Abs. 2 SächsGemO) unerlässlich sind, oder
- Maßnahmen der Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen, die für die infrastrukturelle Grundversorgung erforderlich, das heißt die Voraussetzung sowohl für das wirtschaftliche Leben als auch für eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, sind (vergleiche Anlage 1).

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 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 sachlich gerechtfertigter 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.

Für den Personalbestand gelten folgende Richtwerte, bezogen auf die Summe der Beschäftigten im Kernhaushalt (so genannter Beschäftigungsbereich 21 – vergleiche Nummer 21 der Anlage zur Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft [Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO] vom 26. März 2002 [SächsGVBl. S. 142, 176], die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Oktober 2005 [SächsGVBl. S. 286]) geändert worden ist), und in den mit Sonderrechnung geführten rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen mit Ausnahme der Krankenhäuser (so genannter Beschäftigungsbereich 22):

Kreisfreie Städte

| | |
|--|---------------------------|
| • Kreisfreie Städte mit 100 000 und mehr Einwohnern | 16,0 VZÄ/1 000 Einwohner, |
| • Kreisfreie Städte mit weniger als 100 000 Einwohnern | 13,4 VZÄ/1 000 Einwohner; |
| Kreisangehörige Gemeinden | |
| • Kreisangehörige Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern | 9,2 VZÄ/1 000 Einwohner, |
| • Kreisangehörige Gemeinden mit 10 000 und bis unter 20 000 Einwohnern | 8,0 VZÄ/1 000 Einwohner, |
| • Kreisfreie Städte mit weniger als 100 000 Einwohnern | 7,6 VZÄ/1 000 Einwohner; |
| Landkreise | 3,8 VZÄ/1 000 Einwohner. |

VZÄ, das heißt Vollzeitäquivalente, werden errechnet, indem die tatsächlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten zur üblichen vollen Wochenarbeitszeit ins Verhältnis gesetzt werden. Soweit in der Kommune Aufgaben, die den Beschäftigungsbereichen 21 oder 22 zugeordnet sind, durch Dritte wahrgenommen werden, sind die Richtwerte für den Personalbestand angemessen abzusenken.

Die für die kreisangehörigen Gemeinden genannten Richtwerte gelten unmittelbar für Gemeinden, die nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Verwaltungsverbandes sind.

Für Verwaltungsgemeinschaften gilt Folgendes: Die Einwohnerzahlen aller an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden werden zusammengezählt. Als Maßstab für die Verwaltungsgemeinschaft insgesamt wird der jeweilige oben genannte Richtwert für kreisangehörige Gemeinden der entsprechenden Einwohnerzahl herangezogen. Die Rechtsaufsichtsbehörde prüft unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere nach dem Umfang der Aufgabenübertragung von den Mitgliedsgemeinden auf die erfüllende Gemeinde, ob und gegebenenfalls welche der an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden einen zu hohen Personalbestand aufweisen. Für Verwaltungsverbände gilt das Gesagte entsprechend. Zur Personalausstattung von Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden wird ergänzend auf Nummer 6 der Hinweise des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Aufgabenverteilung in Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsverbänden vom 9. August 2001 (SächsABl. S. 902) hingewiesen.

Bei der Ermittlung des Personalbestandes sind die aufgrund einer Förderung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. September 2005 (BGBl. I S. 2725) geändert worden ist, Beschäftigten, die sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befindenden Beschäftigten und die Stellen des Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister, Landrat) nicht einzubeziehen.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Oktober 2005 seine Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5 000 bis 8 000 Einwohnern“ aus dem Jahr 1997 fortgeschrieben. Diese fortgeschriebene Beratende Äußerung bezieht Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern ein und enthält folgenden Richtwert zur Personalausstattung der Kernverwaltung von Gemeinden mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern: 2,3 VZÄ je 1 000 Einwohner.

Bei festgestelltem Minderbedarf sollte der Personalbestand nicht über 2,1 VZÄ je 1 000 Einwohner liegen. Bei nachgewiesenem Mehrbedarf sollten 2,5 VZÄ je 1 000 Einwohner nicht überschritten werden. Die Richtwerte werden zur Beachtung empfohlen.

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 –, Kostenentwicklung sowie der degressiv verlaufenden Solidarpakt-II-Mittel, 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 oder 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 § 10 Abs. 1 und 2, § 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

Der Grundsatz sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung verpflichtet die Kommune, die Kreditkosten möglichst gering zu halten. Grundsätzlich sind bei mehreren Kreditinstituten Angebote einzuholen. 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 von Nettoinvestitionsmitteln

Der Betrag der Nettoinvestitionsmittel (Nummer 24 der Anlage zur **KomHVO**) wird über die Höhe der ordentlichen Tilgung beeinflusst. Bei einer Aussetzung oder Streckung der Kredittilgung wird er höher, bei deren Anhebung entsprechend geringer. Die Kommunen sollen Nettoinvestitionsmittel in angemessener Höhe erwirtschaften. Solange im Finanzplanungszeitraum Nettoinvestitionsmittel erwirtschaftet werden, ist von einer hinreichenden Leistungsfähigkeit auszugehen, selbst wenn dieser Betrag tendenziell sinkt. Von einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit im Sinne des Frühwarnsystems (vergleiche Ziffer V) ist auszugehen, wenn die Kommune lediglich den Betrag zur Deckung der Kreditbeschaffungskosten, der ordentlichen Tilgung und der Verpflichtungen aus den im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften (§ 22 Abs. 1 Satz 2 **KomHVO** – Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt), mithin keine Nettoinvestitionsmittel, erwirtschaftet.

b) Ausgleich des Vermögenshaushaltes

Ist die Zuführung zum Vermögenshaushalt geringer als die Mindestzuführung – diese Differenz stellt das normierte Defizit (ohne Berücksichtigung des Substanzverzehr) dar –, 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 in der weiteren Entwicklung 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 von Kreditbeschaffungskosten, von Belastungen aus im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften und die ordentliche Tilgung von Krediten 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

Wenn der Verwaltungshaushalt auch unter Einbeziehung der unter Buchstabe c Satz 1 genannten Ersatzdeckungsmittel nur durch eine Zuführung zum Vermögenshaushalt ausgeglichen werden kann oder die Ersatzdeckungsmittel für die Anrechnung auf Kredittilgungen, Kreditbeschaffungskosten und Belastungen aus im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften nicht ausreichen, so dass eine Deckungslücke im Vermögenshaushalt entsteht, ist die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung nicht gegeben. Setzt sich diese Haushaltssituation im Finanzplanungszeitraum fort, ist die dauernde Leistungsfähigkeit als gefährdet anzusehen. Die Kommune hat in jedem Fall 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. Soweit es die Leistungsfähigkeit der Kommune zulässt, kann für die Nutzung entsprechender Einrichtungen, beispielsweise Kindertagesstätten, Öffentlicher Personennahverkehr oder kommunale Sportstätten durch Vereine, aus Gründen des Gemeinwohls, insbesondere der

Belange des Umweltschutzes, der Kultur, der Gesundheit sowie sozialer Belange, eine nicht in vollem Umfang am Kostendeckungsgrundsatz orientierte Entgelterhebung in Betracht kommen.

- 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) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 2004 (SächsGVBl. S. 418), das durch Artikel 9 des Gesetzes vom 14. Juli 2005 (SächsGVBl. S. 167, 176) 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 Nettoinvestitionsmittel 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 vom 31. August 2004 (SächsABl. S. 973) wird Bezug genommen.

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 die vom Staatsministerium des Innern regelmäßig bekannt gegebenen Orientierungsdaten unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten zugrunde zu legen. Hat die Kommune Kenntnis über besondere Entwicklungen, zum Beispiel drohende Insolvenz eines bedeutenden Gewerbesteuerzahlers, sind die Prognosen zu konkretisieren.
- b) **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 geplante oder 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 (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 2005 (SächsGVBl. S. 146), das durch Artikel 15 des Gesetzes vom 14. Juli 2005 (SächsGVBl. S. 167, 177) 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 Gesamtddeckung 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 Kommunalen Versorgungsverband 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 3 des Gesetzes vom 28. Mai 2004 (SächsGVBl. S. 200, 225) geändert worden ist, Ersatz an die erfüllende Körperschaft geleistet worden ist. Die Straßentwässerungskostenanteile 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 gemeindefinanzrechtlichen 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. Die Kommunen haften in der Regel nicht für Verbindlichkeiten der kommunalen Gesellschaften, es sei denn, sie sind durch Gesetz oder Vertrag hierzu verpflichtet.

In den Fällen, in denen die Kommune aufgrund bestellter Sicherheiten für Verbindlichkeiten der kommunalen Gesellschaften haftet, hat sie – sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind – eine angemessene Risikovorsorge (Bildung von Rücklagen) zu treffen.

Aus der Stellung der Kommune in der Gesellschafterversammlung oder im Aufsichtsrat heraus sollte sie ihre Einflussrechte geltend machen.

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.

c) **Einstehen für Verbindlichkeiten der Unternehmen ohne Rechtspflicht**

Zu- beziehungsweise Nachschüsse der Kommune an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen diese beteiligt sind, können auch ohne gesetzliche beziehungsweise vertragliche Grundlage geleistet werden, wenn dadurch vorübergehende Liquiditätsschwierigkeiten des Unternehmens überbrückt werden. Soweit dies nicht beabsichtigt ist, sollte bei Vorliegen einer Pflichtaufgabe die Erfüllung durch einen privaten Dritten im Rahmen eines Konzessionsmodells in Erwägung gezogen werden.

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.

Im Rahmen der Feststellung und Gliederung des Haushaltsergebnisses ist im Interesse der Haushaltswahrheit und -klarheit ein entstandener Fehlbetrag gemäß der Anlage 18 zur Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Kommunen im Freistaat Sachsen (**VwV Gliederung und Gruppierung**) vom 8. Januar 2002 (SächsABl. SDR. S. S166), die zuletzt durch Verwaltungsvorschrift vom 24. August 2005 (SächsABl. SDR. S. S641) geändert worden ist, auszuweisen und entsprechend zu erläutern. So ist im Fall einer zum allgemeinen Ausgleich des Verwaltungshaushaltes notwendigen Zuführung vom Vermögenshaushalt der Betrag der Zuführung zu beziffern. Darüber hinaus ist der Betrag zu beziffern und zu erläutern, der zur rechnungstechnischen Abwicklung von Fehlbeträgen (Gruppierung 39) gebildet worden ist.

Das Ergebnis der Jahresrechnung kann über die Bildung von Haushaltseinnahme- und Haushaltsausgaberesten beeinflusst werden. Durch mehrfache Übertragung der Haushaltseinnahmereste werden Haushaltsergebnis und Stand der Rücklage unzutreffend dargestellt. Die Voraussetzung für die Bildung eines Haushaltseinnahmerestes liegt in der Regel nicht vor, wenn Zuwendungen zwar beantragt, jedoch noch nicht bewilligt sind; hierbei ist nicht davon auszugehen, dass die Einnahme gesichert ist. In diesen Fällen kann jedoch unter der Voraussetzung ein Haushaltseinnahmerest gebildet werden, dass gleichzeitig bei den Haushaltsausgaberesten eine bis zur Bestandskraft des Zuwendungsbescheides befristete Sperre in Höhe der beantragten Fördermittel vermerkt wird. Bei bereits bestandskräftig bewilligten Zuwendungen steht § 44 Abs. 2 KomHVO der erneuten Bildung eines Haushaltseinnahmerestes für das jeweilige Folgejahr nicht entgegen, wenn sich die geförderte Maßnahme insoweit verzögert und die Zuwendungsgrundlagen eine entsprechende Einnahme im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 4 KomHVO im jeweiligen Folgejahr gewährleisten (zum Beispiel Zuwendungsbescheid mit verlängertem Bewilligungszeitraum).

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

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 oder 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. Dem Vorbericht sollte als Anlage eine grafische Darstellung der langfristigen Bevölkerungsentwicklung der Kommune beigefügt werden. Er soll zudem zusammengefasst wiedergeben, zu welchen Konditionen Kassenkredite in Anspruch genommen worden sind.

Sofern eine Haushaltssatzung die Bestandteile und Anlagen gemäß § 2 KomHVO nicht enthält, fordert die Rechtsaufsichtsbehörde die Kommune unverzüglich auf, die Unterlagen zu vervollständigen, oder sie gibt die Haushaltssatzung mit Haushaltsplan zur Ergänzung zurück. Die Frist zur Beanstandung gemäß § 119 Abs. 1 SächsGemO beginnt erst mit Vorlegung vollständiger Unterlagen.

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. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat in ihre Bewertung die Kenntnisse über Haushaltseinnahme- und Haushaltsausgabereste sowie Kasseneinnahmereste, 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.

b) Bewertung der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben

Ist die Haushaltsstruktur infolge einer nicht sachgerechten Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben (zum Beispiel Nichtberücksichtigung der Orientierungsdaten) 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 (vergleiche auch Ziffer II Nr. 4).

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 Nr. 2 Buchst. 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 kann.

cc) Umlagen

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat zu prüfen, ob die Kreisumlage, die Umlage für den Kommunalen Versorgungsverband und die notwendigen Umlagen an Zweckverbände in der erforderlichen Höhe veranschlagt wurden und ob diese finanzierbar sind.

Die Rechtsaufsicht über die Mitgliedsgemeinden nicht Entgelt erhebender 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 Entgelt erhebende Zweckverbände (Vollzweckverbände) entsprechend.

dd) Zuschüsse an Einrichtungen und Vereine

Werden Einrichtungen, Vereine und ähnliches bereits über Jahre regelmäßig aus Haushaltsmitteln bezuschusst – beispielsweise im Sinne einer institutionellen Förderung – und ist die Kommune grundsätzlich entschlossen, diese weiter zu fördern, soll die Rechtsaufsichtsbehörde dies im Rahmen der Bewertung der Ausgabenveranschlagung angemessen berücksichtigen, um das Fortbestehen dieser Einrichtungen einschließlich der Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter zu

ermöglichen.

- ee) **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.
- ff) **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.
- gg) **Einnahmen aus regelgebundenen Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz**
Die Höhe der veranschlagten Zuweisungen ist auf ihre Plausibilität
- durch Vergleich mit den Ansätzen des Vorjahres,
 - unter Heranziehung der Orientierungsdaten des Staatsministeriums des Innern sowie
 - ergangener Festsetzungsbescheide der Regierungspräsidien zu prüfen.

3. Finanzverflechtungen zwischen den Kommunen und ihren Unternehmen

Die Rechtsaufsichtsbehörden sind gehalten, die Wirtschaftspläne, neuesten Jahresabschlüsse und den jeweils neuesten Beteiligungsbericht in die Einschätzung der Haushaltslage 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, ein solches in geeigneter Weise sicherzustellen oder einzuführen.

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 Nettoinvestitionsmittel aus oder ist der Vermögenshaushalt nur unter Verwendung von Ersatzdeckungsmitteln auszugleichen (vergleiche Ziffer I Nr. 3 Buchst. a und b), soll die Rechtsaufsichtsbehörde Hinweise und Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung geben, um im Finanzplanungszeitraum den Vermögenshaushalt auszugleichen und Nettoinvestitionsmittel 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 Nr. 3 Buchst. 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 Nr. 3 Buchst. d), können nur bei Vorliegen eines genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzeptes (vergleiche § 26 **KomHVO** sowie Ziffer III Nr. 7) die genehmigungspflichtigen Bestandteile der Haushaltssatzung genehmigt oder deren Gesetzmäßigkeit bestätigt werden. Liegt mit der Haushaltssatzung noch kein Haushaltssicherungskonzept oder ein Haushaltssicherungskonzept vor, das nicht genehmigungsfähig ist, kommt als milderer Mittel gegenüber einer Versagung der Genehmigung oder Beanstandung der Haushaltssatzung und damit einem Eingreifen der Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung eine Genehmigung oder eine Bestätigung der Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung nur dann in Betracht, wenn durch Nebenbestimmungen zum Haushaltsbescheid die Anpassung des Haushaltssicherungskonzeptes und damit dessen Genehmigungsfähigkeit gewährleistet wird. Für den Zeitraum bis zur Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann die Rechtsaufsichtsbehörde erforderliche haushaltswirtschaftliche Regelungen gemäß § 27 **KomHVO** treffen. Wenn die Kommune ihrer Verpflichtung zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nicht nachkommt, soll die Rechtsaufsichtsbehörde dessen Erstellung anordnen.

5. Genehmigung der Kreditaufnahmen und der Verpflichtungsermächtigungen

- a) **Beurteilung der Leistungsfähigkeit bei Genehmigung der Kreditaufnahmen**
Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung der Kreditaufnahmen ist geboten, wenn der Richtwert für die Verschuldung des Kernhaushaltes (Nummer 21 der Anlage zur **KomHVO**) von
- 1 400 EUR pro Einwohner bei Kreisfreien Städten über 300 000 Einwohnern,
 - 1 300 EUR pro Einwohner bei Kreisfreien Städten bis 300 000 Einwohnern,
 - 1 000 EUR pro Einwohner bei Kreisfreien Städten bis 100 000 Einwohnern,
 - 850 EUR pro Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden ab 5 000 Einwohnern und
 - 700 EUR pro Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden bis 5 000 Einwohnern sowie
 - 250 EUR pro Einwohner bei Landkreisen
- erreicht oder überschritten ist.

Dies gilt in gleicher Weise, wenn der Richtwert der Gesamtverschuldung (Nummer 11 der Anlage zur KomHVO) – ohne Einbeziehung von Verbindlichkeiten aus inneren Darlehen sowie aus Bürgschaften, Gewährverträgen und diesen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften (§ 83 Abs. 2 und 3 SächsGemO) sowie aus gesellschaftsvertraglich begründeten Nachschusspflichten – von

- 2 000 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten und bei kreisangehörigen Gemeinden von über 20 000 Einwohnern,
- 1 650 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 5 000 bis 20 000 Einwohnern,
- 1 350 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 3 000 bis 5 000 Einwohnern,
- 1 300 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 1 000 bis 3 000 Einwohnern und
- 260 EUR je Einwohner bei Landkreisen

erreicht oder überschritten ist (Bei Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnern gelten aufgrund der besonderen Gegebenheiten keine bestimmten Verschuldungswerte). Die Verbindlichkeiten aus Bürgschaften, Gewährverträgen und diesen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften sowie aus gesellschaftsvertraglich begründeten Nachschusspflichten sind darüber hinaus zu berücksichtigen, sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind. Zudem sind in die Bewertung weitere Indizien wie die Rentierlichkeit der Schulden, die Höhe der Rücklagenbestände, die Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen, die Vermögensbestände, die nicht für kommunale Aufgaben genutzt werden und demnach veräußert werden können, die Situation der Zweckverbände, an denen die Kommune beteiligt ist (Umfang des Anlagevermögens, Rentierlichkeit der Schulden, Refinanzierungsmodell, Finanz- und Liquiditätssituation und so weiter), sowie die sonstigen latenten Risiken im Sinne des Frühwarnsystems (vergleiche Ziffer V) einzubeziehen.

b) Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden

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

- aa) Ankundigung von Einschränkungen bei künftigen Genehmigungen, insbesondere bei rückläufiger oder fehlender Erwirtschaftung von Nettoinvestitionsmitteln und bei Haushaltslagen gemäß Ziffer I Nr. 3 Buchst. b;
- bb) teilweise oder vollständige Nichtgenehmigung des Gesamtbetrages der genehmigungsbedürftigen Verpflichtungsermächtigungen und Kreditaufnahmen, insbesondere bei Haushaltslagen gemäß Ziffer I Nr. 3 Buchst. c und d ohne Haushaltssicherungskonzept;
- cc) Auflage oder Bedingung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, insbesondere bei Haushaltslagen gemäß Ziffer I Nr. 3 Buchst. c und d.

Kreditaufnahmen für

- Maßnahmen, die zur Erfüllung der den Kommunen übertragenen Aufgaben (§ 2 Abs. 2 SächsGemO) unerlässlich sind,
- Maßnahmen der Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen, die für die infrastrukturelle Grundversorgung erforderlich sind (vergleiche Anlage 1),
- sonstige unabweisbare Ersatz-, Fortsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen und
- die Zwischenfinanzierung einer zugesagten Staatszuwendung oder die Finanzierung eines Vorhabens mit einem besonders hohen Fördersatz zulässig, wenn zu erwarten ist, dass die Folgekosten aufgebracht werden können,

sind im Rahmen der Kreditgenehmigung bevorzugt zu berücksichtigen.

c) Kreditaufnahmen vor Erlass der Haushaltssatzung

Für die Genehmigung der vorläufigen Kreditermächtigung gemäß § 78 Abs. 2 SächsGemO gelten dieselben Kriterien wie für die spätere Gesamtgenehmigung im Rahmen der Haushaltssatzung. Als für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbare Maßnahmen im Sinne des § 78 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO können dabei insbesondere auch Investitionen für Maßnahmen der Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen der infrastrukturellen Grundversorgung gelten (vergleiche Anlage 1 sowie Ziffer I Nr. 1 Buchst. c). Zudem muss das Vorhaben grundsätzlich 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

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. Bürgschaften, Gewährverträge und sonstige Sicherheiten

Bei bereits wirksam bestellten Sicherheiten sollen die Rechtsaufsichtsbehörden auf eine angemessene und rechtzeitige Risikovorsorge der Kommunen (Bildung von Rücklagen) hinwirken, sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind.

7. Genehmigung des Höchstbetrages der Kassenkredite

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 Beitreibung, 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.

8. Leasingfinanzierung und sonstige kreditähnliche Rechtsgeschäfte

a) Rechtsaufsichtliche Genehmigungspflicht bei Leasingfinanzierung und sonstigen kreditähnlichen Rechtsgeschäften

Für die gemeindewirtschaftliche 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 Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich (**KommInvestVwV**) vom 4. Juli 2005 (SächsABl. S. 725) 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**) und 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**) jeweils in Höhe des Barwertes ausgewiesen werden. Bei der Ermittlung des Barwertes ist die gesamte Rückzahlungsverpflichtung zugrunde zu legen und nach der Barwertmethode abzuzinsen. Ist der entsprechende Kalkulationszinssatz nicht bekannt, kann als Abzinsungssatz der aktuelle Zinssatz für Kommunalkredite zugrunde gelegt werden. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Leasingfinanzierung oder eines sonstigen kreditähnlichen Rechtsgeschäfts wird auf die Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofes „Alternative Finanzierungsformen kommunaler Investitionen“ aus dem Jahr 2000 hingewiesen.

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

- aa) Dem Abschluss von Leasingverträgen und sonstigen kreditähnlichen Rechtsgeschäften, die die Voraussetzungen eines öffentlichen Auftrags im Sinne von § 99 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (**GWB**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676) geändert worden ist, erfüllen, hat eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen.
- bb) Die Auftragsvergabe bestimmt sich nach folgenden Vorschriften:
Erreicht oder überschreitet der Auftragswert die in § 100 Abs. 1, § 127 **GWB** in Verbindung mit § 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (**VgV**) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676) geändert worden ist, genannten Schwellenwerte, sind die Vorschriften des Vierten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen anzuwenden.
Erreicht oder überschreitet der Auftragswert die in § 100 Abs. 1, § 127 **GWB** in Verbindung mit § 2 **VgV** genannten Schwellenwerte nicht, so sind die Vorschriften des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Vergabegesetz – **SächsVergabeG**) vom 8. Juli 2002 (SächsGVBl. S. 218) anzuwenden.

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 oder 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

1. Ziel

Über die frühestmögliche Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit beziehungsweise die Wiederherstellung des vollen Haushaltsausgleichs hinaus soll die Erwirtschaftung der Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt innerhalb von drei Jahren mit der Darstellung des jeweils erforderlichen finanziellen Volumens erreicht werden. Darüber hinaus sollen mittel- bis langfristig Nettoinvestitionsmittel in angemessener Höhe erwirtschaftet werden.

2. Verbindlichkeit und Fortschreibung

Das Haushaltssicherungskonzept bindet die kommunalen Beschlussorgane und die Verwaltung im Hinblick auf das Budgetrecht und die Bewirtschaftungsbefugnisse (§ 26 Abs. 4 KomHVO). Dies bedeutet eine Vorwegnahme von Haushaltsansätzen für die jeweilige Haushaltsstelle. Im Rahmen der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes sind neue Belastungen oder Änderungen durch weitere Ausgabenreduzierungen oder Einnahmenverbesserungen auszugleichen.

3. Indikatoren für eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit

Die in § 25 Nr. 3 KomHVO benannten Indikatoren, bei deren Vorliegen eine besondere Prüfung der dauernden Leistungsfähigkeit geboten ist, bestimmen sich wie folgt näher:

a) Hohe Gesamtverschuldung

Eine hohe Gesamtverschuldung (Nummer 11 der Anlage zur KomHVO) – ohne Einbeziehung von Verbindlichkeiten aus inneren Darlehen sowie aus Bürgschaften, Gewährverträgen und diesen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften (§ 83 Abs. 2 und 3 SächsGemO) sowie aus gesellschaftsvertraglich begründeten Nachschusspflichten – liegt in der Regel vor, wenn diese

- 2 000 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten und bei kreisangehörigen Gemeinden von über 20 000 Einwohnern,
- 1 650 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 5 000 bis 20 000 Einwohnern,
- 1 350 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 3 000 bis 5 000 Einwohnern,
- 1 300 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden von 1 000 bis 3 000 Einwohnern und
- 260 EUR je Einwohner bei Landkreisen

erreicht oder überschreitet (Bei Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnern gelten aufgrund der besonderen Gegebenheiten keine bestimmten Verschuldungswerte).

b) Hohe Verschuldung des Kernhaushaltes

Eine hohe Verschuldung des Kernhaushaltes (Nummer 21 der Anlage zur KomHVO) liegt in der Regel vor, wenn diese bei gleichzeitiger Erreichung des Haushaltsausgleichs im Finanzplanungszeitraum nur durch die Verwendung von Ersatzdeckungsmitteln (vergleiche Ziffer I Nr. 3 Buchst. b und c)

- 1 400 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten über 300 000 Einwohnern,
- 1 300 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten bis 300 000 Einwohnern,
- 1 000 EUR je Einwohner bei Kreisfreien Städten bis 100 000 Einwohnern,
- 850 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden ab 5 000 und
- 700 EUR je Einwohner bei kreisangehörigen Gemeinden bis 5 000 Einwohnern sowie
- 250 EUR je Einwohner bei Landkreisen

erreicht oder überschreitet.

c) Wertende Gesamtbetrachtung

Sind die Richtwerte nach Buchstaben a oder b erreicht oder überschritten, beurteilt sich die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nach einer Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation; eine schematische Anwendung ist unzulässig. Dabei hat die Rechtsaufsichtsbehörde insbesondere folgende Gesichtspunkte einzubeziehen und zu bewerten:

- die Rentierlichkeit der Schulden;
- den Stand der Aufgabenerfüllung;
- den Umfang des geschaffenen Anlagevermögens unter Berücksichtigung der Vermögensbestände, die nicht für kommunale Aufgaben genutzt werden und demnach veräußert werden können;
- die Höhe der Rücklagenbestände;
- die Leistungsfähigkeit des Verwaltungshaushaltes (Höhe der im Finanzplanungszeitraum erwirtschafteten Nettoinvestitionsmittel);
- die Situation der Zweckverbände, an denen die Kommune beteiligt ist (Umfang des Anlagevermögens, Rentierlichkeit der Schulden, Refinanzierungsmodell, Finanz- und

- Liquiditätssituation und so weiter);
- das Risiko der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und diesen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften sowie aus gesellschaftsvertraglich begründeten Nachschusspflichten;
- die sonstigen latenten Risiken im Sinne des Frühwarnsystems (vergleiche Ziffer V).

4. Grundsätze für die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes

a) Analyse der Haushalts- und Finanzlage

Dem Haushaltssicherungskonzept muss eine eingehende Analyse der Haushalts- und Finanzlage vorausgehen. Die Gutachten haben auf die in Anlage 2 dieser Verwaltungsvorschrift benannten Kriterien einzugehen.

b) Bestimmung des Konsolidierungsbetrages

Der Konsolidierungsbetrag ist der Höhe nach so zu bemessen, dass das Konsolidierungsziel erreicht werden kann. Dabei sind insbesondere folgende Beträge zu berücksichtigen:

- Fehlbeträge unter Berücksichtigung der künftig zu erwartenden Einnahmen und abweisbaren Ausgaben;
- die im Haushaltsplan veranschlagten Ersatzdeckungsmittel;
- der zum allgemeinen Ausgleich des Verwaltungshaushalts vom Vermögenshaushalt zugeführte Betrag;
- drohende Inanspruchnahme aus begebenen Sicherheiten, zum Beispiel für kommunale Unternehmen;
- Konsolidierungsbeitrag zur Deckung von Verlustvorträgen kommunaler Unternehmen;
- Konsolidierungsbeitrag als Reserve zur Absicherung gegen Umsetzungsschwierigkeiten.

Es 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 Kreditaufzeiten 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.

5. Inhaltliche Kriterien

Die Finanzlage der Kommune muss sich durch das Haushaltssicherungskonzept durchgreifend und nachhaltig im Sinne der Zielsetzung verbessern. Dies schließt sowohl Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben bei freiwilligen und Pflichtaufgaben nach einer konsequenten Aufgabenkritik 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- und den Vermögenshaushalt als auch auf die ausgelagerten Bereiche zu beziehen.

a) 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) Durch Beschränkung des Personalbestandes auf den unbedingt erforderlichen Umfang sollen Personalausgaben eingespart werden. 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 an den Vorgaben unter Ziffer I Nr. 2 Buchst. 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.
- cc) Gleichzeitig sind die Stellenbewertungen der Mitarbeiter auf ihre Angemessenheit und Übereinstimmung mit dem Bundes-Angestelltentarifvertrag Bund, Länder, Gemeinden (Ost) sowie anderen einschlägigen Vorschriften zu überprüfen.
- dd) Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren (in der Regel von mindestens zwölf Monaten) sind zu prüfen. Vor einer Wiederbesetzung ist zu prüfen, ob die Stelle überhaupt noch notwendig ist oder in eine solche mit niedrigerer Besoldungs- oder 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) Unwirtschaftliche kommunale Hilfsbetriebe, die der Deckung des Eigenbedarfs dienen, sind abzubauen. 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) Eine Optimierung der Verwaltungsorganisation ist zu prüfen, gegebenenfalls auch ein völliger Verzicht auf Einrichtungen oder Organisationseinheiten oder Schaffung gemeindeübergreifender Einheiten zur Entlastung des Haushaltes.
- gg) Im Rahmen der Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltung sind

Einsparungen im Verwaltungs- und Betriebsaufwand zu prüfen. 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, sind zu prüfen.
- ii) Einsparmöglichkeiten im Bereich laufender Dienstleistungs-, Betriebsführungs-, Geschäftsführungs- und sonstiger Verträge mit erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung (Vertragsmanagement) sind zu prüfen sowie Möglichkeiten von Skonto, Zahlung erst bei Fälligkeit und Verzinsung der Geldeinlagen auf Girokonten zu nutzen.
- jj) Ein 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 sind kritisch auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls 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) Die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (zum Beispiel Maschinen- und Personalaustausch im Baubereich) ist zu prüfen.
- 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 oder 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) Eine Verringerung der Kosten der Gemeindeorgane (Repräsentation, Geschäftsführungskosten, Ausschüsse, Verfügungsmittel) ist zu prüfen.
- 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) Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gemäß § 10 Abs. 2 KomHVO ist 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, strikt einzuhalten. 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 selbstständig 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.
- 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.

b) Einnahmenverbesserungen

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

- aa) angemessene Erhöhung der Hebesätze bei der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer auf mindestens die Hebesätze gemäß § 8 Abs. 1 und 2 FAG ;
 - bb) sonstige Steuern und Abgaben, einschließlich – soweit möglich – Erhebung von Zweitwohnungsteuer, Fremdenverkehrsbeitrag, Kurtaxe, Hundesteuer und Vergnügungssteuer;
 - 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.
- c) **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 durch ein aktives Schulden- und Zinsmanagement unter Vermeidung von unvermeidbaren Risiken so weit wie möglich abzubauen. Das Haushaltssicherungskonzept muss konkrete Maßnahmen zur Reduzierung des Schuldenstandes durch außerordentliche Kredittilgung oder Vermögensveräußerung beziehungsweise zur Begrenzung der Neuverschuldung darstellen. Die Erforderlichkeit von Investitionen für Maßnahmen, die zur Erfüllung der den Kommunen übertragenen Aufgaben (§ 2 Abs. 2 **SächsGemO**) unerlässlich sind, oder für Maßnahmen der Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen der infrastrukturellen Grundversorgung (Anlage 1), ist angemessen zu berücksichtigen. 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 ausnahmsweise der Deckung von Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt gemäß § 22 Abs. 2 **KomHVO** dienen, zur Reduzierung der Verschuldung zu verwenden.
- d) **Bildung von Rücklagen**
 Rücklagen sind gemäß § 20 Abs. 2 **KomHVO** auf die Mindestrücklage und andere notwendige Ansammlungen zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre (zum Beispiel für eventuell fällige Darlehen, unabwendbare Ersatzinvestitionen oder Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften) zu begrenzen.
6. **Formelle Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept und das Verfahren**
- a) **Form**
 Im Haushaltssicherungskonzept sind die Maßnahmen haushaltsstellenbezogen (bei Landkreisen und Kreisfreien Städten bezogen auf Unterabschnitte) nachzuweisen; im Übrigen besteht für das Haushaltssicherungskonzept im Rahmen der Vorgaben des § 26 **KomHVO** Formfreiheit. Für die Erstellung der Übersicht zur Gesamtwirkung der Maßnahmen gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 **KomHVO** ist die Anlage 2 dieser Verwaltungsvorschrift zu verwenden.
 - 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 Nr. 7 Buchst. a ist das Haushaltssicherungskonzept der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen, in allen anderen Fällen dieser zur Kenntnis zu geben.
7. **Aufgaben und Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden**
- a) **Genehmigungspflichtige Haushaltssicherungskonzepte**
 Die – gegebenenfalls mit Auflagen und Bedingungen zu verbindende – Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes und dessen Änderung sollte in engem Zusammenhang mit dem Haushaltsbescheid stehen. Ist die Haushaltssatzung bereits in Kraft getreten, kann die Rechtsaufsichtsbehörde erforderliche haushaltswirtschaftliche Regelungen gemäß § 27 **KomHVO** treffen.
 Bei der Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes sind die unter Ziffer III Nr. 4 und 5 festgelegten Anforderungen und folgende Grundsätze zu beachten:
 - aa) Sieht das Haushaltssicherungskonzept die frühestmögliche Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit beziehungsweise des Haushaltsausgleichs (Nummer 12 der Anlage zur **KomHVO**) innerhalb von drei Jahren vor (vergleiche § 26 Abs. 2 Satz 1 **KomHVO**), kann eine Genehmigung erteilt werden.
 - bb) Kann der 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 Haushaltsausgleich innerhalb von fünf Jahren gewährleistet ist (vergleiche § 26 Abs. 2 Satz 2 KomHVO). Dabei kann das Haushaltssicherungskonzept zwischen dem Abbau von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Fehlbeträgen aus dem laufenden und gegebenenfalls Fehlbeträgen aus folgenden Haushaltsjahren differenzieren.

- cc) Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes sollte zudem 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.
- dd) Kann trotz eines Haushaltssicherungskonzeptes die dauernde Leistungsfähigkeit auf unabsehbare Zeit nicht gesichert beziehungsweise der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, hat die Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen der Ermessensausübung über die Genehmigungsfähigkeit oder Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung zu entscheiden. Regelmäßig werden jedoch die genehmigungsbedürftigen Bestandteile der Haushaltssatzung nicht genehmigt oder wird die Haushaltssatzung zu beanstanden sein. Es gelten dann die Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung (§ 78 SächsGemO).

- 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 Investitionsprogramms, 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 – soweit diese Kriterien für die Beurteilung entsprechender Anträge von Bedeutung sind – vom Antragsteller darzulegen und im Rahmen der Entscheidung zu berücksichtigen.

2. Vollständigkeit der Unterlagen

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

- a) der Zuwendungsantrag;
- b) das Muster 2 zu § 44 SÄHO (Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung [VwV-SÄHO] vom 27. Juni 2005 [SächsABl. SDr. S. S225]);
- c) zusätzliche Angaben nach Maßgabe der jeweiligen Fachförderrichtlinie;
- d) eine Übersicht über die Haushalts- und Finanzlage nach Anlage 3 dieser Verwaltungsvorschrift;
- e) ein Nachweis der Prüfung anderer Realisierungsvarianten;
- f) Wirtschaftlichkeitsberechnungen;
- g) Folgekostenberechnungen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden können weitere Unterlagen (Gutachten, Grundsatzbeschlüsse des Beschlussorgans, Berichte zur Erforderlichkeit der Maßnahme, Bauzeitpläne oder Angaben zum Realisierungszeitpunkt, Berichte über die Auswirkungen auf Nachbarkommunen und andere) vom Antragsteller anfordern. Bereits gestellte Förderanträge sind in die Prüfung einzubeziehen. Unvollständig eingereichte Anträge können die Rechtsaufsichtsbehörden zurückgeben.

3. Inhaltliche Anforderungen an die Unterlagen

Aus dem Antrag und den beigelegten 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 Haushaltsplans, 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 Kapitaldienst führen können. Die Folgekosten sind nach dem Vorsichtsprinzip sorgfältig zu ermitteln und gegebenenfalls zu schätzen.

4. Voraussetzungen für eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme

- a) **Berücksichtigung in den Planungsunterlagen**
Die Rechtsaufsichtsbehörden prüfen die Plausibilität der Wirtschaftlichkeits- und der

Folgekostenberechnung unter Zugrundelegung des Haushaltsplanes und seinen Bestandteilen sowie des Finanzplanes und des Investitionsprogramms, ferner der Angaben zu den finanziellen Verhältnissen gemäß **Muster 2 zu § 44 SÄHO**. Ist das Vorhaben nicht im Haushaltsplan, im Finanzplan oder in einem maßnahmebezogenen Investitionsplan berücksichtigt, kann eine positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme nur erteilt werden, wenn die Kommune nachweist, dass sie in der Lage ist, den Eigenanteil durch Einsparung bei anderen Maßnahmen oder 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 zuständigen Organs der Kommune erforderlich, der Selbstbindungswirkung für künftige Budgets entfaltet.

- b) Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune**
 Eine positive gemeindegewirtschaftliche 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 gemeindegewirtschaftliche 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 gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme setzt neben den Vorgaben unter Buchstaben a und b 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 gemeindegewirtschaftliche 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 Landesentwicklung 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 der **FRW 2002** in die Bewertung ist in der gemeindegewirtschaftlichen 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 inwiefern demnach die Vorzugsvariante zutreffend ermittelt worden ist, beurteilt das Regierungspräsidium im Rahmen einer gesonderten fachlichen Stellungnahme zum Förderantrag.

V. Frühwarnsystem 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 eingeführt. 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. Können einzelne Daten nicht errechnet werden, sind diese nach Plausibilitätsgrundsätzen zu ermitteln oder sorgfältig zu schätzen. Dem System liegt eine Bewertung zugrunde, in die folgende Kriterien mit unterschiedlichem Gewicht einfließen:

- Haushaltssicherungskonzept;
- Gesamthaushaltsvolumen;
- Verschuldung der Gebietskörperschaft;
- Gesamtverschuldung;
- Fehlbeträge aus Vorjahren;
- neuer Fehlbetrag im laufenden Haushaltsjahr;
- mittelfristige neue Fehlbeträge;
- Nettoinvestitionsmittel;
- Nettoinvestitionsquote;
- Höhe der allgemeinen Rücklage;
- Mindestrücklage erreicht;
- Personalausgaben über den Vorgaben unter Ziffer I Nr. 2 Buchst a;
- Bürgschaften, Gewährverträge und diesen wirtschaftlich gleichkommende Rechtsgeschäfte (§ 83 Abs. 2 und 3 **SächsGemO**);
- Zahlungsrückstände über den Kassenkreditrahmen hinaus;
- 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, Inanspruchnahme aus kommunalen Beteiligungen genannt).

VI. Berichtswesen

1. Übertragung der Daten aus dem Frühwarnsystem

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

2. Bericht der Landratsämter und Regierungspräsidien über den Vollzug der Haushaltssicherungskonzepte

Auf der Grundlage der Unterrichtung durch die Bürgermeister gemäß § 75 Abs. 5 **SächsGemO** berichten die Landratsämter den Regierungspräsidien bis zum 30. Juni jedes Jahres zum Stichtag 31. Dezember des Vorjahres gemäß 4 dieser Verwaltungsvorschrift. Die Regierungspräsidien berichten dem Staatsministerium des Innern bis zum 31. August jedes Jahres gemäß Anlage 4 dieser Verwaltungsvorschrift.

3. Bericht der Landratsämter und Regierungspräsidien über rechtsaufsichtliche Problemfälle

Berichte über erhebliche Missstände und finanzielle Schwierigkeiten der einzelnen kommunalen Körperschaften sind bei Bekanntwerden unverzüglich, ansonsten zum 15. Juni 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 1. Juli jedes Jahres. Der Bericht soll neben der Analyse der Problemlage auch die von der Rechtsaufsichtsbehörde veranlassenen Maßnahmen oder 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 jedes Jahres nach Anlage 6 zu berichten. Die Anlage ist jährlich anzupassen.

VII. Anwendungsbereich

Diese Verwaltungsvorschrift ist von den Gemeinden, Städten und Landkreisen (Kommunen) und 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 anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, auf die diese Verwaltungsvorschrift auf Grund einer Verweisung anzuwenden sind, treten – soweit dies möglich ist – die entsprechenden Organe an die Stelle der in dieser Vorschrift verwendeten Bezeichnungen.

VIII. In-Kraft-Treten und Außer-Kraft-Treten

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft. Die 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 (**SächsABl.** S. 543) tritt gleichzeitig außer Kraft. 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 24. August 2005 (**SächsABl.** S. 852) ist hinsichtlich der Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und der rechtsaufsichtlichen Beurteilung der kommunalen Haushalte insoweit nicht anzuwenden, wie ihre Bestimmungen von dieser Verwaltungsvorschrift abweichen.

IX. Übergangsregelung

Zur Gewährleistung der Planungssicherheit und einer kontinuierlichen Entscheidungspraxis sind die Beschlüsse der Kommunen und die Entscheidungen der Rechtsaufsichtsbehörden zum Haushaltsjahr 2005 gemäß der geltenden Rechtslage unter Berücksichtigung der bisherigen Verwaltungspraxis und der Besonderheiten des Einzelfalles zu beurteilen oder vorzunehmen.

Dresden, den 7. Oktober 2005

Der Staatsminister des Innern
Dr. Thomas de Maizire

Anlage 1
(zu Ziffer I Nr. 1 Buchst. c)

Übersicht zu Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung

Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung sind:

1. Einrichtungen der kommunalen Verwaltung und deren Büroausstattung, sofern diese nachweisbar aufgrund gebietsstruktureller Veränderungen im Rahmen der Gemeindegebietsreform, weiterer freiwilliger Gemeinde- oder Kreiszusammenschlüsse oder zur Zentralisierung der Verwaltung erforderlich sind, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhöhen (Einzelplan 0);
2. Maßnahmen des Brand- und Katastrophenschutzes (Einzelplan 1);
3. Maßnahmen des Schulhaus- und Schulturnhallenbaus sowie die Errichtung oder der Ausbau von Einrichtungen der beruflichen Bildung, Fortbildung und Umschulung, sofern der fortdauernde Bestand

der Einrichtung durch das zuständige Regionalschulamt bestätigt ist sowie Maßnahmen zur EDV-Ausstattung der Schulen im Rahmen des MEDIOS-Programms (Einzelplan 2); dazu gehören nicht: Sportstätten, die nicht für den Schulsport genutzt werden;

4. Bau und Sanierung von Kindertagesstätten, sofern diese der Deckung des örtlichen Bedarfs an Betreuungsplätzen dienen (Einzelplan 4);
5. Maßnahmen an bestehenden Frei- und Hallenschwimmbädern (außer Spaßbädern, Saunen und Wellnessbereichen und gastronomischen Einrichtungen), sofern diese Bäder nachweisbar zum überwiegenden Teil der Betriebszeit für den Schulschwimmsport genutzt werden (Einzelplan 5);
6. Maßnahmen des Umweltschutzes, soweit sie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach den einschlägigen Richtlinien förderfähig sind (Einzelplan 5 bis 7), dazu gehören nicht:
 - Ausbau und Unterhaltung von Wasserläufen (Einzelplan 6),
 - Aufforstungen (Einzelplan 7);
7. Maßnahmen des Städtebaus und der Dorferneuerung, soweit sie nach den einschlägigen Richtlinien förderfähig sind, insbesondere Ordnungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr (Einzelplan 6);
8. Maßnahmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung einschließlich Umlagen an Wasser- und Abwasserverbände und kommunaler Anschlussbeiträge nach Sächsischem Kommunalabgabengesetz gemäß entsprechender Satzungen (Einzelplan 6);
9. investive Maßnahmen des Straßenbaus einschließlich Straßenbaubeiträgen nach § 26 SächsKAG beziehungsweise Erschließungsbeiträgen gemäß Baugesetzbuch sowie die Errichtung oder der Ausbau von Verkehrsverbindungen (Einzelplan 6), dazu gehören nicht: Maßnahmen der laufenden Straßenunterhaltung (Finanzierung im Rahmen des Verwaltungshaushaltes);
10. Beseitigung von Altlasten, sofern brachliegende Industrie- und Gewerbeflächen in kommunalem Eigentum sind (Einzelplan 7);
11. Maßnahmen der Abfallwirtschaft (Einzelplan 7);
12. öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs als Basiseinrichtungen der Fremdenverkehrsinfrastruktur (ohne personale Folgekosten), die für die Entwicklung des Fremdenverkehrs unmittelbare Bedeutung haben und im Rahmen eines Zuwendungsbescheides der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert werden (Einzelplan 7, zum Beispiel Rad- und Wanderwege, öffentliche Toiletten, jedoch nicht Häuser des Gastes);
13. investive Leistungen kommunaler Bauhöfe in Ausnahmefällen, wenn diese Leistungen als Eigenmittelnachweis im Rahmen einer Maßnahme gemäß Nummern 1. bis 12. zählen und von der Bewilligungsbehörde im Bescheid als solche anerkannt wurden (Einzelplan 7);
14. Vermessungskosten, Verkehrswert- und andere Gutachten, Planungsleistungen sowie der Erwerb von Grund und Boden, sofern diese Kosten in direktem Zusammenhang mit einer Maßnahme gemäß Nummern 1. bis 9. stehen;
15. Maßnahmen des Baus, der Sanierung und Modernisierung von Krankenhäusern (Einzelplan 5).

Zu den Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung gehören nicht:

- der Bau und die Sanierung von Wohnraum (Einzelplan 6);
- der Bau und die Sanierung von Kultureinrichtungen (Einzelplan 3);
- der Bau und die Sanierung von nachgeordneten kommunalen Einrichtungen im freiwilligen Aufgabenbereich, sofern diese nicht gemäß Nummer 10 förderfähig sind;
- der Erwerb von Fahrzeugen aller Art mit Ausnahme von Fahrzeugen, die für den Brand- und Katastrophenschutz sowie den Winterdienst bestimmt sind.

Anlage 2
(zu Ziffer III Nr. 4 Buchst. a)

Anlage 3
(zu Ziffer IV Nr. 2 Buchst. d)

Anlage 4
(zu Ziffer VI Nr. 2)

Anlage 5
(zu Ziffer VI Nr. 3)

Anlage 6
(zu Ziffer VI Nr. 4)

Zuletzt enthalten in

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die geltenden
Verwaltungsvorschriften des Staatsministeriums des Innern

vom 11. Dezember 2007 (SächsABl.SDr. S. S 486)