

**Verwaltungsvorschrift
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern
über die Prüfung des Haushaltsausgleichs und über die Genehmigung von
Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen bei kommunalen
Haushaltssatzungen
(VwV Haushaltssicherung)**

Vom 16. März 1996

Gemäß § 129 in Verbindung mit § 127 Abs. 2 der [Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen \(SächsGemO\)](#) vom 21. April 1993 (SächsGVBl. S. 301, ber. S 445), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 1995 (SächsGVBl. S. 414), wird im Benehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen folgendes bestimmt:

1 Ziel

Der aktuelle Konjunkturverlauf und die Auswirkungen des Jahressteuergesetzes führen zu einem Rückgang der Steuereinnahmen. Der Ausgleich der kommunalen Haushalte im Jahr 1996 und voraussichtlich auch in den nächsten Jahren wird dadurch beträchtlich erschwert und ist in Ausnahmefällen vorübergehend aus laufenden Einnahmen nicht mehr erreichbar. Insbesondere aufgrund der negativen Entwicklung der Steuereinnahmen in 1996 und den Folgejahren werden sich die Finanzspielräume auch auf kommunaler Ebene erheblich verengen. Das erfordert noch wirkungsvollere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung unter verstärkter Mitverantwortung der Rechtsaufsichtsbehörden, um ein massenweises Abgleiten kommunaler Haushalte in finanzielle Notlagen zu verhindern. Durch diese aktuellen Finanzprobleme treten Fragen bei der gemeindefinanzwirtschaftlichen Beurteilung des Haushaltsausgleichs und der Genehmigung von Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen in den Kommunalhaushalten auf. Das Sächsische Staatsministerium des Innern gibt nachfolgend Hinweise zu den gemeindefinanzwirtschaftlichen Fragen sowie zum Verhalten der Rechtsaufsichtsbehörden.

2 Beurteilung kommunaler Haushaltssatzungen

Die Prüfung kommunaler Haushaltssatzungen durch die Rechtsaufsichtsbehörden umfaßt die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung (§ 119 Abs. 1 in Verbindung mit § 76 Abs. 3 [SächsGemO](#)), die Genehmigung des Gesamtbetrags der Kreditaufnahmen (§ 82 Abs. 2 [SächsGemO](#)) und der Verpflichtungsermächtigungen (§ 81 Abs. 4 [SächsGemO](#)) sowie des Höchstbetrags der Kassenkredite (§ 84 Abs. 2 [SächsGemO](#)). Die Hinweise und Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern in der VwV Haushaltsprüfung vom 29. Juni 1995 (SächsABl. S. 880) und der jeweils geltenden VwV Haushaltswirtschaft sind zu beachten.

Bei der Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung stehen von den einschlägigen gemeindefinanzwirtschaftlichen Bestimmungen unter dem Gesichtspunkt der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 72 Abs. 1 Satz 1 [SächsGemO](#)) und der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 72 Abs. 2 [SächsGemO](#)) sowie der Pflicht zum dauerhaften Haushaltsausgleich (§ 72 Abs. 3 [SächsGemO](#)) folgende Grundsätze im Vordergrund:

2.1 Veranschlagung

Sind Einnahmen und Ausgaben nicht in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge veranschlagt oder sind nicht errechenbare Beträge nicht sorgfältig geschätzt (§ 7 Abs. 1 [GemHVO](#)) und ist dadurch der Haushaltsausgleich gefährdet, so ist die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzungen nicht gegeben. Die unzutreffende Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs ist rechtswidrig und führt zur Kumulierung von Haushaltsproblemen aus mehreren Jahren im folgenden Haushaltsjahr und damit in der Regel zu einer Verschärfung dieser Probleme.

2.2 Haushaltsausgleich

2.2.1 Grundsätze

Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes darf kein Fehlbetrag ausgewiesen werden (vergleiche § 72 Abs. 3 [SächsGemO](#)). Durch die Erteilung wirksamer Auflagen bis hin zur Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept zu erarbeiten, ist auf einen Haushaltsausgleich hinzuwirken.

Ziel ist es, neben dem Erreichen des gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleiches –

nach erfolgreicher Haushaltskonsolidierung – den Verwaltungshaushalt so zu steuern, daß er auch in Zukunft nicht nur nachhaltig ausgeglichen werden kann, sondern auch angemessene Netto-Zuführungen (positive Differenz zwischen Pflichtzuführung und Ist-Zuführung) zum Vermögenshaushalt erwirtschaftet und damit Eigenmittel zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen bereitgestellt werden können.

Das Haushaltssicherungskonzept hat innerhalb von spätestens drei Jahren den Ausgleich eines defizitären Verwaltungshaushaltes zu gewährleisten, das heißt unter Ausschöpfung aller gebotenen eigenen Möglichkeiten der Kommune den Haushaltsausgleich und die Erwirtschaftung von Netto-Zuführungen zum Vermögenshaushalt zu sichern.

Ein Haushaltssicherungskonzept ist spätestens dann aufzustellen, wenn der gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich bei der Aufstellung und beim Vollzug des Haushaltes nicht erreicht wird. Dies gilt entsprechend, wenn angemessene Netto-Zuführungen zum Vermögenshaushalt nicht erreicht werden können oder die Pro-Kopf-Verschuldung bei Gemeinden 2 000 DM und bei Landkreisen 500 DM übersteigt.

Bei fehlender ausreichender Verwaltungskraft der Kommune sowie in sonstigen geeigneten Fällen hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Erarbeitung eines Gutachtens zur Haushaltskonsolidierung durch ein externes Wirtschaftsberatungsunternehmen zu fordern. Die Mindestanforderungen an das Haushaltssicherungskonzept ergeben sich aus Anlage 1 der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen nach dem [Finanzausgleichsgesetz](#) (VwV Bedarfszuweisungen) in der jeweils geltenden Fassung.

2.2.2 Positive Netto-Zuführung zum Vermögenshaushalt

Das Gemeindefinanzrecht geht davon aus, daß die Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt im Regelfall ausreichen soll, die Kreditbeschaffungskosten und die ordentlichen Kredittilgungen zu decken (Regelzuführung im Sinne von § 22 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 [GemHVO](#)), und daß sie darüber hinaus die Deckung von Fehlbeträgen, die Mitfinanzierung von Investitionen und die Ansammlung von Rücklagen ermöglichen soll. Bei einem Rückgang der Zuführung zum Vermögenshaushalt bis zum Betrag der Kreditbeschaffungskosten und ordentlichen Tilgungen im Haushaltsjahr (Nettoinvestitionsrate Null) oder einem entsprechenden Rückgang im Finanzplanungszeitraum ist der Haushaltsausgleich zwar noch nicht in Frage gestellt, jedoch fehlen – insbesondere bei bereits ausgeschöpften Verschuldungsspielräumen – jegliche finanziellen Spielräume im Vermögenshaushalt zur Finanzierung investiver Maßnahmen zur Entwicklung der kommunalen Infrastruktur. Bei dieser Situation gibt die Rechtsaufsichtsbehörde Hinweise und Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel, den rückläufigen Trend der Zuführung zu stoppen und mittelfristig umzukehren (positive Nettoinvestitionsrate).

2.2.3 Negative Netto-Zuführung zum Vermögenshaushalt

Ist die Zuführung zum Vermögenshaushalt niedriger als der Betrag der Kreditbeschaffungskosten und ordentlichen Tilgungen, so ist die Gesetzmäßigkeit des Haushaltsausgleichs nach § 22 Abs. 1 Satz 2 [GemHVO](#) gewahrt, wenn für diese Ausgaben verfügbare Einnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 [GemHVO](#) (sogenannte Ersatzdeckungsmittel) in Anrechnung gebracht werden können.

Bei dieser Haushaltssituation werden die Kredittilgungsverpflichtungen nur teilweise aus laufenden Einnahmen gedeckt; im Extremfall ist die Deckung der Tilgungsverpflichtung aus laufenden Einnahmen gleich Null. Die Ersatzdeckungsmittel stehen, da es sich zum Teil um einmalige Einnahmen handelt und da ihr jährliches Aufkommen bei rückläufigem Konjunkturverlauf abnimmt, nur vorübergehend in ausreichender Höhe zur Verfügung. Landkreise und Verbände verfügen aus strukturellen Gründen nur über geringfügige Ersatzdeckungsmittel. Investive Schlüsselzuweisungen sind grundsätzlich keine Ersatzdeckungsmittel. Auf § 16 Abs. 3 und 4 [FAG 1996](#) wird verwiesen.

Besteht eine solche Haushaltssituation nicht nur kurzfristig (einmalig) im Haushaltsjahr, sondern auch im Finanzplanungszeitraum (stagnierend oder mit negativem Trend), erteilen die Rechtsaufsichtsbehörden nachdrücklich Hinweise zur Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel, einen positiven Trend bei der Zuführung zum Vermögenshaushalt (Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes) zu erreichen. Bei nachhaltiger Schwäche der Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes kommen Einschränkungen bei den im Rahmen der Haushaltssatzung zu erteilenden Genehmigungen (siehe Nummer 3) in Betracht.

2.2.4 Deckungslücke im Verwaltungshaushalt

Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden, so ist die Gesetzmäßigkeit des

Haushaltsausgleichs durch Verwendung von Mitteln der allgemeinen Rücklage oder von Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens gewährt, wenn die Voraussetzungen des § 22 Abs. 3 Satz 1 GemHVO vorliegen. Dabei ist zu beachten, daß im Vermögenshaushalt noch ausreichende Ersatzdeckungsmittel (vergleiche Nummer 2.2.3) für die Deckung der Kreditbeschaffungskosten und der ordentlichen Kredittilgung verbleiben müssen, weil eine Kreditfinanzierung dieser Ausgaben nach § 82 Abs. 1 SächsGemO unzulässig ist. Bei dieser Haushaltssituation werden laufende Ausgaben aus Vermögensbeständen gedeckt, stehen für Kredittilgungen keine laufenden Einnahmen zur Verfügung und werden aus Entgelten erwirtschaftete Abschreibungen (Soll-Zuführungen im Sinne von § 22 Abs. 1 Satz 3 GemHVO) für laufende Ausgaben verbraucht. Im Hinblick auf die Sicherung einer stetigen Aufgabenerfüllung (§ 72 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO) stellt die Verwendung von Rücklagemitteln und Vermögenserlösen für den Ausgleich des Verwaltungshaushalts eine Ausnahmesituation dar, die kurzfristig durch wirkungsvolle Konsolidierungsmaßnahmen überwunden werden muß.

Die Rechtsaufsichtsbehörden erteilen in diesem Fall nachträgliche Hinweise zur Verbesserung der Ertragskraft des Verwaltungshaushalts und treffen gegebenenfalls Anordnungen mit dem Ziel, kurzfristig, das heißt spätestens im folgenden Jahr, einen Ausgleich des Verwaltungshaushalts aus laufenden Einnahmen und einen positiven Trend bei der Zuführung zum Vermögenshaushalt im Finanzplanungszeitraum zu erreichen. Bei den im Rahmen der Haushaltssatzung zu erteilenden Genehmigungen sind gegebenenfalls auch einschneidende Einschränkungen und Auflagen notwendig (vergleiche Nummer 3.2). Wenn die Zuführung zum Verwaltungshaushalt höher ist als die dafür zur Verfügung stehenden Mittel der allgemeinen Rücklage und der Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens oder wenn die Mittel nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 GemHVO für die Anrechnung auf Kredittilgungen und Kreditbeschaffungskosten unzureichend sind, muß die Gesetzmäßigkeitsbestätigung unterbleiben, wobei nach pflichtgemäßem Ermessen zunächst von Beanstandungen abgesehen werden kann. Das Inkraftsetzen der Haushaltssatzungen bleibt dadurch möglich. Die Rechtsaufsichtsbehörden fordern in diesem Fall neben möglichen Einschränkungen bei den im Rahmen der Haushaltssatzung zu erteilenden Genehmigungen, daß durch einen Katalog kurz- und mittelfristiger Konsolidierungsmaßnahmen (Haushaltssicherungskonzept) eine Zuführungsrate spätestens bis zum Ende des Finanzierungszeitraumes wieder erreicht wird. Auf die Grundsätze nach Nummer 2.2.1 wird verwiesen.

3 Genehmigung des Gesamtbetrags der Kreditaufnahmen und der Verpflichtungsermächtigungen

3.1 Die Genehmigung des in der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrags der Kreditaufnahmen steht aufgrund der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen, nämlich des Grundsatzes der geordneten Haushaltswirtschaft und der Wahrung der dauernden Leistungsfähigkeit nach § 82 Abs. 2 SächsGemO sowie der Nachrangigkeit der Kreditfinanzierung nach § 73 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 2 SächsGemO, auch in unmittelbarem Zusammenhang mit der Höhe der Zuführung zum Vermögenshaushalt beziehungsweise einer etwaigen Deckungslücke im Verwaltungshaushalt. Ähnliches gilt für die Genehmigung von Verpflichtungsermächtigungen, die nur erfolgen kann, wenn durch die Verpflichtungsermächtigung der Ausgleich künftiger Haushalte nicht gefährdet wird (§ 81 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 2 SächsGemO). Bei Nichteinhaltung dieser Grundsätze sind rechtsaufsichtliche Maßnahmen nach Nummer 3.2 erforderlich.

3.2 Korrespondierend mit dem Saldo des Verwaltungshaushalts entsprechend den Stufen des Haushaltsausgleichs nach Nummer 2.2 und den diesen Saldo kennzeichnenden Merkmalen

- einmalige oder dauernde Ursachen der Ertragsschwäche des Verwaltungshaushalts beziehungsweise der Verschuldung,
- Ertragsschwäche nur im Haushaltsjahr oder über mehrere Jahre,
- Entwicklungstrend der Ertragsschwäche,

können im Zusammenhang mit Genehmigungen nach § 81 Abs. 4 und § 82 Abs. 2 SächsGemO einzeln oder nebeneinander insbesondere folgende Maßnahmen in Betracht kommen:

- Hinweise und Empfehlungen zur Einleitung von Gegenmaßnahmen gegen einen Negativtrend,
- Ankündigung von Einschränkungen bei künftigen Genehmigungen,
- teilweise oder vollständige Nichtgenehmigung des Gesamtbetrags der genehmigungsbedürftigen Verpflichtungsermächtigungen,

- teilweise oder vollständige Nichtgenehmigung des Gesamtbetrags der Kreditaufnahmen,
- Bedingungen und Auflagen zur Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel, einen positiven Trend der Ertragskraft des Verwaltungshaushalts zu erreichen,
- bei Deckungslücke im Verwaltungshaushalt Anforderung eines kurz- bis mittelfristigen Maßnahmenkatalogs, durch den spätestens im folgenden Jahr wieder ein Ausgleich des Verwaltungshaushalts aus laufenden Einnahmen und ein positiver Trend bei der Zuführungsrate im Finanzplanungszeitraum erreicht wird (Haushaltssicherungskonzept).

Bei einem Rückgang der Netto-Investitionsrate im Finanzplanungszeitraum (vergleiche Nummer 2.2.2) und bei den in den Nummern 2.2.3 und 2.2.4 dargestellten Haushaltssituationen haben die Rechtsaufsichtsbehörden im Rahmen der Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahmen gemäß § 82 Abs. 2 **SächsGemO** die entsprechenden Auflagen zur Haushaltskonsolidierung zu erteilen.

Es bedarf einer besonderen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung der Kreditaufnahmen, wenn die Verschuldungsgrenze von etwa 2 000 DM/Einwohner bei Gemeinden beziehungsweise 500 DM/Einwohner bei Landkreisen erreicht oder überschritten worden ist. Das gleiche gilt, wenn in der Kernverwaltung die Zahl von drei Bediensteten je 1 000 Einwohner erreicht beziehungsweise überschritten wird. Kreditgenehmigungen sind in diesem Falle nur bei Vorlage eines schlüssigen Haushaltskonsolidierungskonzepts zu erteilen, andernfalls ist die Kreditaufnahme zu reduzieren.

4 Verfahrenshinweise

- 4.1 Die Anwendung dieser Hinweise hat unter Berücksichtigung der örtlichen Unterschiede der Einnahmen- und Ausgabenstruktur und der Finanzkraftentwicklung der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zu erfolgen. Die von den Rechtsaufsichtsbehörden in die Haushaltsverfügung gegebenenfalls aufzunehmenden Hinweise, Empfehlungen, Bedingungen, Auflagen, Anordnungen oder Genehmigungsversagungen sind aufgrund sorgfältiger Analyse des Haushaltsplanes und der mehrjährigen Finanzentwicklung nach den Verhältnissen der jeweiligen Gemeinde oder des Landkreises im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen. Unter Wahrung des Grundsatzes der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung soll dabei den derzeitigen und absehbaren besonderen finanzwirtschaftlichen Belastungen durch flexible Anwendung des Gemeindehaushaltsrechts angemessen Rechnung getragen werden. Einige Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinden und Landkreise sollen im Zusammenhang mit Hinweisen und so weiter (siehe Nummer 3.2) angemessen gewürdigt werden.
- 4.2 Die Rechtsaufsichtsbehörden sollen das Ergebnis der Haushaltsprüfung mit den Gemeinden und Landkreisen vor Zusendung der Haushaltsverfügung erörtern, wenn wichtige Empfehlungen, Hinweise oder Maßnahmen in Betracht kommen.
- 4.3 Bei Aufsichtsmaßnahmen haben Globalmaßnahmen, wie zum Beispiel Kreditkürzung, Kürzung der Verpflichtungsermächtigungen, Vorgabe eines Gesamtbetrages zur Verbesserung der Ertragskraft des Verwaltungshaushalts, Vorrang vor konkreten Einzelanordnungen, damit der Entscheidungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften möglichst weitgehend gewahrt bleibt. Anordnungen und Genehmigungsversagungen sollen vor allem als Impuls zu eigenverantwortlichem Handeln der Gemeinden und Landkreise angewandt werden.

5 Berichtspflichten

Die Rechtsaufsichtsbehörden berichten dem Sächsischen Staatsministerium des Innern gemäß der VwV Haushaltswirtschaft in der jeweils geltenden Fassung über den Stand der kommunalen Haushaltsplanung auf einem Formblatt.

Dresden, den 16. März 1996

Der Staatsminister des Innern
Klaus Hardraht