

Referentenentwurf

Zweites Gesetz zur Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung

Vom ...

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung

§ 131 der Sächsischen Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), die zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) In Abweichung von § 72 Absatz 3 und 4 Satz 1 und 2 ist bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2017 ein Haushaltsplan auch dann gesetzmäßig, wenn die Summe der Salden nach § 74 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc und dd zuzüglich vorhandener liquider Mittel aus Vorjahren ausgeglichen ist. Ist die Gesetzmäßigkeit des Haushalts auch nach diesem Maßstab nicht gegeben, ist ein Haushaltsstrukturkonzept gemäß § 72 Absatz 4 und 6 aufzustellen. Die Haushaltswirtschaft ist so zu planen und zu führen, dass bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2017 der Haushaltsausgleich nach den dann geltenden Maßstäben erreicht werden kann. Im Finanzplan muss dargestellt werden, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2017 als Saldo aus den nicht zahlungswirksamen Erträgen und Aufwendungen entstandene Fehlbeträge dürfen im Jahr der Entstehung mit dem Basiskapital verrechnet werden, ohne dass die Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes verpflichtet ist.“

2. Die Absätze 7 bis 9 werden aufgehoben.

Artikel 2

Weitere Änderungen der Sächsischen Gemeindeordnung

Die Sächsische Gemeindeordnung, die zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

- a) Die Angabe zu § 88a wird wie folgt gefasst:

„§ 88a Eröffnungsbilanz“.

- b) Die Angabe zu § 88b wird wie folgt gefasst:

„§ 88b Gesamtabschluss“.

c) Nach der Angabe zu § 88b wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 88c Aufstellung und ortsübliche Bekanntgabe des Abschlusses“.

d) Die Angabe zu § 131 wird wie folgt gefasst:

„§ 131 (weggefallen)“.

2. § 72 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 3 bis 7 werden wie folgt gefasst:

„(3) Der Ergebnishaushalt muss in jedem Jahr ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge den Gesamtbetrag der Aufwendungen unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und des Sonderergebnisses erreicht oder übersteigt. Die Verpflichtung des Satzes 1 ist auch erfüllt, wenn die Fehlbeträge, die im Haushaltsjahr aus den Abschreibungen auf das zum 31. Dezember 2017 festgestellte Anlagevermögen entstehen, durch Verrechnung mit dem Basiskapital ausgeglichen werden. Wird der Ausgleich des Ergebnishaushalts nach den Sätzen 1 bis 3 nicht erreicht, ist ein Haushaltsstrukturkonzept aufzustellen, das den Ausgleich des Ergebnishaushalts bis zum dritten Folgejahr sicherstellt.

(4) Für die Gesetzmäßigkeit des Haushalts ist es ferner erforderlich, dass im Finanzhaushalt des Haushaltsjahres ein Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gemäß § 74 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa ausgewiesen ist, mit dem der Betrag der ordentlichen Kredittilgung und des Tilgungsanteils der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften gedeckt werden kann. Verfügbare Mittel

1. im Zahlungsmittelsaldo aus Investitionstätigkeit gemäß § 74 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb,
2. im Saldo aus den Einzahlungen und Auszahlungen für die Gewährung von Darlehen oder
3. im Bestand an liquiden Mitteln

können zur Deckung gemäß Satz 1 verwendet werden. Liegen die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 im laufenden Haushaltsjahr nicht vor, ist mit der Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes sicherzustellen, dass diese im Finanzhaushalt bis zum dritten Folgejahr erfüllt werden. In begründeten Einzelfällen kann die Rechtsaufsichtsbehörde Ausnahmen von der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes zulassen.

(5) Einen nicht durch die Kapitalposition gedeckten Fehlbetrag (Überschuldung) darf die Vermögensrechnung nicht ausweisen. Ist die Überschuldung bereits eingetreten oder steht mit hinreichender Sicherheit fest, dass sie innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes eintreten wird, ist ein Haushaltsstrukturkonzept aufzustellen, das die Überschuldung bis zum dritten Folgejahr beseitigt oder die Überschuldung abwendet.

(6) Das Haushaltsstrukturkonzept bedarf der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Im begründeten Einzelfall kann mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde von den in Absatz 3 Satz 4, Absatz 4 Satz 3 und Absatz 5 Satz 2 genannten Konsolidierungszeiträumen abgewichen werden. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Das Haushaltsstrukturkonzept ist der Haushaltsentwicklung anzupassen.

(7) Ergibt sich bei der Feststellung des Jahresabschlusses trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Ergebnishaushalts ein Fehlbetrag oder ist der Fehlbetrag höher als der im Haushaltsstrukturkonzept ausgewiesene Fehlbetrag, hat die Gemeinde dies der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Satz 1 gilt entsprechend, wenn sich bei der Feststellung des Jahresabschlusses ergibt, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit in der Finanzrechnung nicht nachgewiesen wird oder mit den im Haushaltsstrukturkonzept beschlossenen Maßnahmen die Wiederherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit im Finanzhaushalt nicht erreicht wird.“

b) Folgender Absatz 8 wird angefügt:

„(8) Die Auswirkungen der Regelungen der Absätze 3 bis 7 werden durch das Staatsministerium des Innern spätestens nach Ablauf des Haushaltsjahres 2025 überprüft.“

3. § 77 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn

1. sich zeigt, dass im Ergebnishaushalt beim Gesamtergebnis ein erheblicher Fehlbetrag entsteht oder ein veranschlagter Fehlbetrag sich erheblich vergrößert und sich dies nicht durch andere Maßnahmen vermeiden lässt,
2. sich zeigt, dass im Finanzhaushalt der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gemäß § 74 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa nicht ausreicht, um den Betrag der ordentlichen Kredittilgung und des Tilgungsanteils der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften zu decken, und sich dies nicht durch andere Maßnahmen vermeiden lässt,
3. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen und Auszahlungen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen und -auszahlungen des Haushaltsplanes erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
4. Auszahlungen im Finanzhaushalt für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen, ausgenommen sind Auszahlungen auf übertragene Haushaltsermächtigungen,
5. Bedienstete eingestellt, angestellt, befördert oder höhergruppiert werden sollen und der Stellenplan die entsprechenden Stellen nicht enthält.“

b) In Absatz 3 Satzteil vor Nummer 1 werden die Wörter „Absatz 2 Nr. 2 bis 4“ durch die Wörter „Absatz 2 Nummer 3 bis 5“ ersetzt.

4. § 80 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Der Finanzplan mit dem Investitionsprogramm ist dem Gemeinderat spätestens mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen.“

5. Nach § 88 wird folgender § 88a eingefügt:

„§ 88a

Eröffnungsbilanz

(1) Die Gemeinde hat zu Beginn des ersten Haushaltsjahres, in dem die Bücher in der Form der doppelten Buchführung geführt werden, eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Auf die Eröffnungsbilanz sind die für den Jahresabschluss geltenden Vorschriften mit Ausnahme des § 88 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 entsprechend anzuwenden. Die Pflicht zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz besteht auch bei einer Änderung des Gemeindegebiets gemäß § 8. In diesen Fällen dürfen die jeweils im letzten Jahresabschluss der an der Gebietsänderung beteiligten Gemeinden ausgewiesenen Buchwerte übernommen werden. Die Eröffnungsbilanz einschließlich des Anhangs mit allen Anlagen und des Rechenschaftsberichts unterliegt der örtlichen Prüfung gemäß den §§ 103 bis 106. Die örtliche Prüfung ist abweichend von § 104 Absatz 2 innerhalb von vier Monaten nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz durchzuführen.

(2) Die Eröffnungsbilanz einschließlich des Anhangs mit allen Anlagen und des Rechenschaftsberichts unterliegt der überörtlichen Prüfung gemäß den §§ 108 und 109. In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 soll die Eröffnungsbilanz abweichend von § 109 Absatz 3 innerhalb von sechs Monaten nach Feststellung überörtlich geprüft werden; zu diesem Zweck ist sie der überörtlichen Prüfungsbehörde unverzüglich nach Feststellung vorzulegen.“

6. Der bisherige § 88a wird § 88b und folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Die Absätze 1 bis 5 sind spätestens ab dem Haushaltsjahr 2021 anzuwenden.“

7. Der bisherige § 88b wird § 88c.

8. § 129 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Das Staatsministerium des Innern kann im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die bei den betroffenen Gemeinden zu unabwendbaren Auszahlungen oder Aufwendungen führen, im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen durch Verwaltungsvorschrift Ausnahmen oder Befreiungen von den Vorschriften in § 72 Absatz 3 bis 7, § 78 Absatz 2 Satz 1, § 79 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, §§ 81, 82 Absatz 1 und § 84 Absatz 3 zulassen.“

9. § 131 wird aufgehoben.

Artikel 3

Folgeänderungen

(1) Das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 196) wird wie folgt geändert:

1. In § 24 wird die Angabe „und § 131 SächsGemO“ gestrichen.
2. In § 58 Absatz 1 wird die Angabe „und § 131 SächsGemO“ gestrichen.

(2) Die Sächsische Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 180), die zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 61 wird die Angabe „88b“ durch die Angabe „88c“ ersetzt und die Angabe „und 131“ wird gestrichen.
2. § 70 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Das Staatsministerium des Innern kann im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die bei den betroffenen Landkreisen zu unabwendbaren Auszahlungen oder Aufwendungen führen, im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen durch Verwaltungsvorschrift Ausnahmen oder Befreiungen von den Vorschriften in § 72 Absatz 3 bis 7, § 78 Absatz 2 Satz 1, § 79 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, §§ 81, 82 Absatz 1 und § 84 Absatz 3 SächsGemO zulassen.“

(3) § 21 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über den Kommunalen Sozialverband Sachsen vom 14. Juli 2005 (SächsGVBl. S. 167, 171), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 387) geändert worden ist, wird aufgehoben.

(4) In § 12 Absatz 3 des Landesplanungsgesetzes vom 11. Juni 2010 (SächsGVBl. S. 174), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. April 2014 (SächsGVBl. S. 234) geändert worden ist, wird die Angabe „88b“ durch die Angabe „88c“ ersetzt und die Angabe „und 131“ wird gestrichen.

(5) § 10 Absatz 3 Satz 2 des Gesetzes über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung vom 15. Juli 1994 (SächsGVBl. S. 1432), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juli 2014 (SächsGVBl. S. 398) geändert worden ist, wird aufgehoben.

(6) In § 7 Absatz 2 Satz 1 des Sächsischen Kulturraumgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 2008 (SächsGVBl. S. 539), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 387) geändert worden ist, werden die Wörter „und § 131 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 7. November 2007 (SächsGVBl. S. 478) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,“ gestrichen.

Artikel 4

Inkrafttreten

Artikel 1 tritt am 1. Januar 2017 und die Artikel 2 und 3 treten am 1. Januar 2018 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Der Sächsische Landtag hat das SMI mit dem Beschluss über das „Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ (Drucksache 4/8532) vom 7. November 2007 beauftragt, die Auswirkungen der Regelungen über die Erforderlichkeit des Haushaltsstrukturkonzepts (§ 72 Absatz 4 und 5 SächsGemO) spätestens nach Ablauf des Haushaltsjahres 2016 zu überprüfen (vgl. § 131 Absatz 9 SächsGemO).

Der Referentenentwurf verfolgt das Ziel, den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, Abschreibungen auf sogenannte Alt-Investitionen vom Basiskapital abbuchen zu können, ohne dass dadurch eine HSK-Pflicht entsteht und die doppelten Grundsätze aufgegeben werden,

- die hierdurch gewonnenen „Freiräume“ im Ergebnishaushalt durch eine gleichzeitige Verschärfung der Anforderungen an die Gesetzmäßigkeit des Finanzhaushalts zu begrenzen,
- die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen sicherzustellen und gleichzeitig deren Investitionsfähigkeit zu erhalten,
- das Fortbestehen eines einheitlichen Haushaltsrechts für alle Kommunen ohne Sonderregelung für umlagefinanzierte Körperschaften wie die Landkreise zu gewährleisten. Die Abschreibungen (auf „Alt-Investitionen“) müssen also nicht über die Kreisumlage gedeckt werden.

Da das Gesetzgebungsverfahren frühestens zum Jahresende 2016 abgeschlossen werden kann, fehlt den Kommunen die für eine sachgerechte Umsetzung der Neuregelungen bereits im Haushaltsjahr 2017 erforderliche Vorbereitungszeit. Daher sollen die Übergangsvorschriften des § 131 Absatz 1 bis 6 SächsGemO um ein Jahr verlängert werden. Damit sind die Kommunen in der Lage, das Haushaltsjahr 2017 rechtssicher zu planen und sich in einem organisatorisch und administrativ geordneten Verfahren auf die neue Rechtslage einzustellen.

Der durch den Gesetzentwurf entstehende Personal- und Sachaufwand bei der Kommunal- und Landesverwaltung lässt sich nicht einmal ansatzweise quantifizieren oder qualifizieren. Denkbarer Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Bewertung wäre der Ebenen übergreifende Aufwand zur Erstellung, Genehmigung und Umsetzung eines Haushaltsstrukturkonzeptes. Hierzu existieren weder adäquate Vergleichsdaten in anderen Bundesländern noch gibt es hierzu repräsentative Erhebungen im Freistaat Sachsen. Im Übrigen ist der Umfang eines Haushaltsstrukturkonzeptes regelmäßig abhängig von der Größe der Gemeinde, dem tatsächlichen Vermögensbestand, dem Umfang des zu erschließenden Konsolidierungspotenzials sowie der spezifischen Haushaltssituation der jeweiligen Gemeinde. Nicht selten wird einem solchen Konzept auch ein Konsolidierungsgutachten eines Privaten vorangestellt, das den Sach- und Personalaufwand zusätzlich erhöht. Auch die Intensität der Befassung des Gemeinderates mit einem Haushaltsstrukturkonzept hängt regelmäßig von den lokalen Gegebenheiten ab, die eine differenzierte Bewertung erfordert. Das gilt in gleicher Weise für den Prüfungs- und Genehmigungsaufwand bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde. Ganz allgemein lässt sich jedoch bei summarischer Betrachtung der Gesetzesfolgen prognostizieren, dass die Kommunal- und Landesverwaltung im Hinblick auf den Sach- und Personalaufwand tendenziell entlastet wird, da insbesondere die Anzahl der Haushaltsstrukturkonzepte im Vergleich zu der Rechtslage, wie sie ohne dieses Gesetz bestehen würde, deutlich geringer ausfallen dürf-

te. Ebenfalls nicht bezifferbar ist der Aufwand, der sich durch eine ggf. erforderliche Soft- und Hardwareanpassung ergeben wird.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1

Aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren kann nicht mehr gewährleistet werden, dass die Kommunen in der Lage sind, die Neuregelungen bereits im Haushaltsjahr 2017 organisatorisch und administrativ umzusetzen. Die Gesetzesänderungen bedingen die Notwendigkeit, die untergesetzlichen Vorschriften zum kommunalen Haushaltsrecht, wozu die SächsKomHVO-Doppik, die VwV KomHWi-Doppik sowie die VwV KomHSys gehören, grundlegend zu überarbeiten. Erst danach ist es den Kommunen möglich, die derzeit bestehenden EDV-Programme für den Haushalts- und Kassenvollzug an die neue Rechtslage anzupassen. Da das Gesetzgebungsverfahren frühestens zum Jahresende 2016 abgeschlossen werden kann, fehlt den Kommunen die für eine sachgerechte Umsetzung der Neuregelungen bereits zum 1. Januar 2017 erforderliche Vorbereitungszeit. Eine Verlängerung der Übergangsvorschriften des § 131 Absätze 1 bis 6 SächsGemO um ein Jahr würde es den Kommunen dagegen gestatten, das Haushaltsjahr 2017 rechtssicher zu planen und sich auch in einem organisatorisch sowie administrativ geordneten Verfahren auf die neue Rechtslage einzustellen.

Zu Nummer 2

Diese Vorschriften haben sich durch Zeitablauf erledigt und sind auch im Übrigen für den laufenden Haushaltsvollzug ohne Relevanz.

Der Evaluierungsbericht wird dem Landtag zusammen mit dem Referentenentwurf zur Neuregelung des Haushaltsausgleichs und der Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes vorgelegt.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderungen der Sächsischen Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Aufgrund der Einfügung des neuen § 88a ist eine Überarbeitung der Inhaltsübersicht erforderlich.

Zu Buchstabe b

Aufgrund der Einfügung des neuen § 88a ist eine Überarbeitung der Inhaltsübersicht erforderlich.

Zu Buchstabe c

Aufgrund der Einfügung des neuen § 88a ist eine Überarbeitung der Inhaltsübersicht erforderlich.

Zu Buchstabe d

Mit dem Inkrafttreten der Neuregelung zum 1. Januar 2018 entfällt das Erfordernis einer Übergangsvorschrift.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Zu Absatz 3:

Es gilt der Grundsatz, dass der Ergebnishaushalt im veranschlagten Gesamtergebnis in jedem Haushaltsjahr auszugleichen ist.

Dieser Grundsatz wird lediglich insoweit modifiziert, als die Kommunen auch dann noch über einen ausgeglichenen Haushalt verfügen, wenn Fehlbeträge, soweit sie aus Abschreibungen auf sogenannte Alt-Investitionen (Investitionen bis zum Stichtag 31. Dezember 2017) resultieren, mit dem Basiskapital verrechnet werden. Erträge aus Zuschreibungen auf diesen Vermögensbestand und Erträge und Aufwendungen aus den diesem Vermögensbestand zuzuordnenden passiven Sonderposten sind mit den Abschreibungen zu saldieren, bevor sie mit dem Basiskapital verrechnet werden. Die Details hierzu werden untergesetzlich geregelt. Die Kommune ist aufgrund dieser Verrechnung noch nicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzepts verpflichtet. Für Abschreibungen auf neue Investitionen (alle Investitionen ab 1. Januar 2018) kommt dagegen die Pflicht zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes uneingeschränkt zur Anwendung. Hieraus resultierende Fehlbeträge müssen aus eigener Kraft und in voller Höhe zur Deckung gebracht werden. Die bisher bestehende Möglichkeit der Verrechnung von Fehlbeträgen sowohl des ordentlichen Ergebnisses als auch des Sonderergebnisses mit dem Basiskapital entfällt ebenso wie der sanktionslose Fehlbetragsvortrag. Derartige Fehlbeträge im Ergebnishaushalt sind künftig durch geeignete Konsolidierungsmaßnahmen zu decken. Dies ist auch sachgerecht, da insoweit keine Belastungen bestehen, die über die im kamerale System hinausgehen. Eine Glättung des Ergebnisses wird durch die Möglichkeit zur Bildung von Ergebnisrücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses sowie des Sonderergebnisses der Vorjahre und deren Verwendung zur Deckung etwaiger Jahresfehlbeträge erreicht. Ferner sind ordentliches Ergebnis und Sonderergebnis gegenseitig deckungsfähig.

Maßgebliches Argument für den vorgeschlagenen Stichtag 31. Dezember 2017 ist, dass mit der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Übergangsregelung ein verfassungsrechtlich geschützter Vertrauenstatbestand geschaffen worden ist, der de lege ferenda nicht einfach aufgehoben werden kann. Die Kommunen dürfen darauf vertrauen, dass sie bis zum 31. Dezember 2017 gesetzlich ermächtigt sind, den negativen Saldo aller nicht zahlungswirksamen Vorgänge, also auch der Abschreibungen, sanktionslos mit dem Basiskapital zu verrechnen. Ein früherer Stichtag wäre daher aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen.

Zu Absatz 4:

Mit der Regelung wird ein zusätzliches Gesetzmäßigkeitskriterium eingeführt, das die Kommunen verpflichtet, auch im Finanzhaushalt ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit nachzuweisen. Diese Voraussetzung ist regelmäßig dann erfüllt, wenn im Finanzhaushalt ein Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet wird, der ausreicht, um die ordentliche Tilgung von Krediten und des Tilgungsanteils der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften zu finanzieren. Die dauerhafte Leistungsfähigkeit kann aber auch dann noch als gesichert betrachtet werden, wenn der Saldo aus dem Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und der ordentlichen Tilgung zwar negativ ist, aber durch frei verfügbare Mittel

- im Zahlungsmittelsaldo aus Investitionstätigkeit
- im Saldo aus den Einzahlungen aus Darlehensrückflüssen und den Auszahlungen für die Gewährung von Darlehen und

- im voraussichtlichen Bestand an liquiden Mitteln zu Beginn des Haushaltsjahres

ausgeglichen werden kann. Der Zahlungsmittelsaldo aus Finanzierungstätigkeit ist für den Ausgleich nicht zugelassen. Das Nähere wird untergesetzlich geregelt.

Werden die Gesetzmäßigkeitsvoraussetzungen nicht erreicht, besteht im Regelfall die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzepts. In atypischen Einzelfällen ermöglicht die Regelung jedoch eine Glättung im Finanzplanungszeitraum ohne eine Konsolidierungspflicht oder sonstige Sanktionen. Näheres hierzu wird in der VwV KomHWi-Doppik bestimmt.

Das zusätzliche Gesetzmäßigkeitskriterium, das kumulativ zum Ausgleich im Ergebnishaushalt zu erfüllen ist, dient als Korrektiv für die Modifikationen im Ergebnisausgleich. Dies ist auch sachgerecht, da Erfahrungen in der Praxis belegen, dass ein ausgeglichener Ergebnishaushalt nicht zwingend mit einer positiven Liquiditätssituation einhergeht.

~~Darüber hinaus ist vorgesehen, die Kommunen untergesetzlich zur Erwirtschaftung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate anzuhalten. Als Nettoinvestitionsrate wird der Betrag bezeichnet, um den der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit den Betrag der ordentlichen Tilgung von Krediten und des Tilgungsanteils der Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften übersteigt. Mit der Vorschrift soll die Ansammlung von Eigenmitteln zur Finanzierung künftiger Investitionen sichergestellt werden. Die Regelung wird in die SächsKomHVO-Doppik aufgenommen.~~

Zu Absatz 5:

Hinsichtlich der Streichung des früheren Absatzes 5 wird auf die Ausführungen zu Absatz 4 verwiesen.

Mit der Neuregelung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes ist hinreichend sichergestellt, dass das Basiskapital nicht mehr zum Abbau von Fehlbeträgen verwendet werden darf, soweit diese nicht durch Abschreibungen auf sogenannte Alt-Investitionen verursacht sind. Da Fehlbeträge künftig durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen gedeckt werden müssen, wird bereits auf diesem Wege einer Überschuldung entgegengewirkt.

Um auszuschließen, dass sich eine Kommune dennoch bilanziell überschuldet, wird insoweit ein entsprechendes Verbot eingeführt. Eine Kommune ist dann bilanziell überschuldet, wenn der Betrag der Schulden den Betrag des Vermögens übersteigt und demzufolge in der Bilanz ein „nicht durch die Kapitalposition gedeckter Fehlbetrag“ ausgewiesen wird. In diesem Fall ist die Kommune zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzepts verpflichtet. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzepts besteht darüber hinaus auch dann, wenn nach dem Finanzplan mit hinreichender Sicherheit damit gerechnet werden kann, dass eine Überschuldung innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums eintreten wird.

Zu Absatz 6:

Der in den Absätzen 3, 4 und 5 geregelte Konsolidierungszeitraum beträgt grundsätzlich 3 Jahre. Er orientiert sich damit am mittelfristigen Finanzplanungszeitraum. Damit wird – insbesondere mit Blick auf die Modifikationen im Ergebnisausgleich – eine angemessene und auch im Vollzug handhabbare Frist für notwendige Konsolidierungsmaßnahmen eingeräumt. Der Konsolidierungszeitraum kann in begründeten Einzelfällen mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde flexibel gestaltet werden.

Zu Absatz 7:

Als Konsequenz der Neuregelung der Gesetzmäßigkeitskriterien für den Ergebnishaushalt und für den Finanzhaushalt ist es sachgerecht, auch bei der Beurteilung der Jahresab-

schlusswerte sowohl das Ist-Ergebnis (Ergebnisrechnung) als auch die tatsächliche Liquiditätsentwicklung (Finanzrechnung) zu betrachten.

Zu Buchstabe b

Mit der Gesetzesnovelle wird zugleich eine Überprüfung der Auswirkungen der neu geregelten Vorschriften zur Gesetzmäßigkeit der Haushalte und zur Erforderlichkeit von Haushaltsstrukturkonzepten bestimmt. Die Frist wird auskömmlich gewählt, um bis zu diesem Zeitpunkt die flächendeckende Verfügbarkeit valider Ist-Zahlen sicherstellen zu können.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Die geänderten Voraussetzungen für die Gesetzmäßigkeit der Haushalte gemäß § 72 sind auch bei den Voraussetzungen für die Pflicht zur Aufstellung einer Nachtragssatzung zu berücksichtigen. Demgemäß ist unter Nummer 1 nunmehr auf Fehlentwicklungen im Gesamtergebnis abzustellen. Unter Nummer 2 werden zusätzlich die Anforderungen an den Finanzhaushalt eingefügt, um auch hier Fehlentwicklungen im Wege einer Nachtragssatzung frühzeitig begegnen zu können.

Zu Buchstabe b

Die geänderte Nummerierung in Absatz 2 erfordert eine redaktionelle Änderung.

Zu Nummer 4

Eine entsprechende Beschlussfassung des Finanzplanes durch den Gemeinderat ist entbehrlich, da die bisher bestehende Möglichkeit, die Gesetzmäßigkeit des Haushaltes durch einen Ergebnisausgleich im zweiten Folgejahr nachzuweisen, mit der Neuregelung entfällt.

Zu Nummer 5

Das Erfordernis einer separaten Regelung ergibt sich daraus, dass § 131 SächsGemO entfällt. Die einzelnen Bestimmungen entsprechen inhaltlich den bestehenden Regelungen des § 131 Absatz 3 und 4 SächsGemO. Ferner werden Regelungen zu Eröffnungsbilanzen aus Anlass einer Gebietsänderung ergänzt.

Zu Absatz 1:

Die Regelung in Satz 3 stellt klar, dass auch im Falle einer Gebietsänderung eine Eröffnungsbilanz aufzustellen ist, da diese unverzichtbare Grundlage sowohl für die Haushaltsplanung als auch für die Jahresabschlüsse einer Gemeinde darstellt. Satz 4 ermöglicht es den Gemeinden, im Falle einer Gebietsänderung auf eine Neubewertung des Vermögens und der Schulden zu verzichten. Vielmehr können die bereits bestehenden Buchwerte in die Eröffnungsbilanz übernommen und für die folgenden Jahresabschlüsse auf der Basis einheitlicher Richtlinien fortentwickelt werden.

Näheres wird untergesetzlich in der SächsKomHVO-Doppik geregelt.

Zu Absatz 2:

Die Eröffnungsbilanz aus Anlass der Umstellung von der Kameralistik auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen wird unmittelbar nach Feststellung durch die Gemeinde überörtlich geprüft. Eine unmittelbare überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen aus Anlass einer Änderung des Gemeindegebiets wird jedoch als entbehrlich angesehen, da die Kommunen in diesen Fällen bereits Erfahrungen im Umgang mit dem doppischen

Haushalts- und Rechnungswesen besitzen. Die Validität der Daten ist durch die unmittelbare örtliche Prüfung sowie die turnusmäßige überörtliche Prüfung hinreichend gewährleistet.

Zu Nummer 6

Redaktionelle Änderung, da neue Nummerierung.

Das Erfordernis einer separaten Regelung ergibt sich daraus, dass § 131 SächsGemO entfällt. Die Bestimmungen entsprechen inhaltlich der bestehenden Regelung des § 131 Absatz 5 SächsGemO.

Zu Nummer 7

Redaktionelle Änderung, da neue Nummerierung.

Zu Nummer 8

Redaktionelle Änderung, da § 72 neu geregelt wird und § 131 entfällt.

Zu Nummer 9

Die Übergangsbestimmungen des § 131 SächsGemO werden bis auf Teilregelungen, die in die §§ 88a und 88b SächsGemO übernommen (s.o.) werden, gestrichen, da sie nicht mehr erforderlich sind.

Zu Artikel 3 (Folgeänderungen)

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Mit der Streichung des § 131 SächsGemO wird der entsprechende Verweis im Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit überflüssig.

Zu Nummer 2

Mit der Streichung des § 131 SächsGemO wird der entsprechende Verweis im Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit überflüssig.

Zu Absatz 2

Zu Nummer 1

Mit der Streichung des § 131 SächsGemO wird der entsprechende Verweis in der Sächsischen Landkreisordnung überflüssig. Aufgrund der neuen Nummerierung war eine redaktionelle Änderung erforderlich.

Zu Nummer 2

Redaktionelle Änderung, da § 72 SächsGemO neu geregelt wird und § 131 SächsGemO entfällt.

Zu Absatz 3

Mit der Streichung des § 131 SächsGemO wird der entsprechende Verweis im Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen überflüssig.

Zu Absatz 4

Mit der Streichung des § 131 SächsGemO wird der entsprechende Verweis im Landesplanungsgesetz überflüssig. Aufgrund der neuen Nummerierung war eine redaktionelle Änderung erforderlich.

Zu Absatz 5

Mit der Streichung des § 131 SächsGemO wird der entsprechende Verweis im Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung überflüssig.

Zu Absatz 6

Mit der Streichung des § 131 SächsGemO wird der entsprechende Verweis im Sächsischen Kulturraumgesetz überflüssig.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Das gestaffelte Inkrafttreten der neuen Regelungen, die bereits jetzt verkündet, aber im Wesentlichen erst zum 1. Januar 2018 Geltung erlangen werden, ermöglicht es den Kommunen, sich auf die neue Rechtslage rechtzeitig einzustellen. Mit einer Verlängerung der Übergangsregelung um ein Jahr wird zumindest sichergestellt, dass die Kommunen die sich an die Gesetzesänderung unmittelbar anschließende Überarbeitung der relevanten untergesetzlichen Vorschriften bei der Anpassung der derzeit bestehenden EDV-Programme für den Haushalts- und Kassenvollzug an die neue Rechtslage berücksichtigen können. Außerdem werden die Kommunen in die Lage versetzt, das Haushaltsjahr 2017 rechtssicher zu planen und das kürzlich beschlossene Investitionsstärkungsgesetz in einem organisatorisch wie administrativ geordneten Haushaltsvollzug umzusetzen.

Bericht
des Sächsischen Staatsministeriums des Innern
an den
Sächsischen Landtag
über die
Evaluierung
der Regelungen zur Erforderlichkeit eines
Haushaltsstrukturkonzeptes sowie zum
Haushaltsausgleich
im
Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen
(Kommunale Doppik)

Stand: 22. März 2016

Inhalt

- A. Evaluationsauftrag**
- B. Rückblick: Kommunale Doppik in Deutschland**
- C. IMK-Beschluss**
- D. Reform im Freistaat Sachsen**
- E. Umsetzungsstand**
- F. Evaluierungsverfahren**
- G. Ergebnisse der Evaluierung**
 - 1. Allgemeine Bewertung der Reform**
 - 2. Finanzsituation der sächsischen Kommunen nach Einführung der Doppik**
 - 3. Analyse der Ausgangslage**
 - 4. Erfahrungen anderer Bundesländer**
- H. Fazit und Regelungsempfehlungen**
 - 1. Verlängerung der Übergangsregelungen**
 - 2. Bedeutung des Ergebnishaushaltes**
 - 3. Bedeutung des Finanzhaushaltes**
 - 4. Alternative Lösungsvorschläge**
 - 5. Erneute Evaluierung**
 - 6. Zusammenfassung**

A. Evaluationsauftrag

Der Sächsische Landtag hat das Sächsische Staatsministerium des Innern mit dem Beschluss über das „Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ (Drucksache 4/8532) vom 7. November 2007 verpflichtet, die Auswirkungen der Regelungen über die Erforderlichkeit des Haushaltsstrukturkonzeptes (§ 72 Abs. 4 und 5 SächsGemO) spätestens nach Ablauf des Haushaltsjahres 2016 zu überprüfen (vgl. § 131 Abs. 9 SächsGemO).

Vom Evaluationsauftrag umfasst sind auch die unmittelbar mit den Regelungen über die Erforderlichkeit des Haushaltsstrukturkonzeptes verknüpften Bestimmungen zum Haushaltsausgleich.

Da die mit dem „Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen“ vom 18. Oktober 2012 (SächsGVBl. S. 562) durch den Sächsischen Landtag beschlossenen Übergangsvorschriften überdies zum 31. Dezember 2016 auslaufen, ist rechtzeitiges gesetzgeberisches Handeln gefordert.

B. Rückblick: Kommunale Doppik in Deutschland

Spätestens mit dem „Tilburger Modell“ in den 1980er Jahren wurde die Verwaltungsmodernisierung im Sinne der Einführung eines sogenannten neuen Gemeindehaushaltsrechts in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert. Einen ersten Höhepunkt fanden diese Diskussionen in Deutschland mit dem Bericht „Ressourcenverbrauchskonzept“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) im Jahr 1995.

Der Deutsche Städtetag forderte im Jahr 1998 die „sofortige“ Einführung des neuen Gemeindehaushaltsrechts. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund äußerte sich im gleichen Jahr dahingehend, dass er die Einführung des neuen Gemeindehaushaltsrechts begrüßen würde.

Im Jahr 1999 sprach sich auch der Deutsche Landkreistag für ein neues Gemeindehaushaltsrecht aus.

Ziel der Reform ist die Erhöhung der Transparenz durch vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage der Kommunen. Die kommunale Doppik gewährleistet zudem

eine ressourcenorientierte Darstellung der Planansätze und des Rechnungsergebnisses. Damit, und durch die kennzahlenbasierte Vorgabe von Zielen für kommunale Leistungen, sollen die Voraussetzungen für eine verbesserte Steuerung im Sinne einer generationengerechten und nachhaltigen Haushaltswirtschaft geschaffen werden.

C. IMK-Beschluss

Die bundesweiten Forderungen der kommunalen Ebene nahm die Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (IMK) zum Anlass, sich ab 1994 intensiv mit den Möglichkeiten einer Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf das Ressourcenverbrauchskonzept zu befassen.

Die IMK erarbeitete eine Konzeption zur Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Am 21. November 2003 beschloss die IMK Leittexte für Regelungen auf der Grundlage sowohl der erweiterten Kameralistik als auch der doppelten Buchführung.

Die Entscheidung darüber, ob nur eines dieser Rechnungssysteme verbindlich eingeführt wird oder ob beide Rechnungssysteme zur Anwendung kommen dürfen, wurde den Ländern überlassen.

D. Reform im Freistaat Sachsen

Der Freistaat Sachsen hat sich (im Unterschied zu den Bundesländern Schleswig-Holstein, Thüringen und Bayern) sehr frühzeitig dafür entschieden, für die Kommunen ein einheitliches Buchführungssystem auf der Grundlage der doppelten Buchführung einzuführen. Diese Entscheidung wurde seinerzeit von den kommunalen Landesverbänden mitgetragen.

Auf der Basis der IMK-Leittexte wurde in mehreren Arbeitsgruppen, in die auch Praktiker aus den Kommunen einbezogen waren, das Regelwerk zur Einführung der kommunalen Doppik im Freistaat Sachsen entwickelt.

Der Sächsische Landtag hat am 7. November 2007 das „Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ beschlossen. Die Vorschriften sind am 25. November 2007 in Kraft getreten.

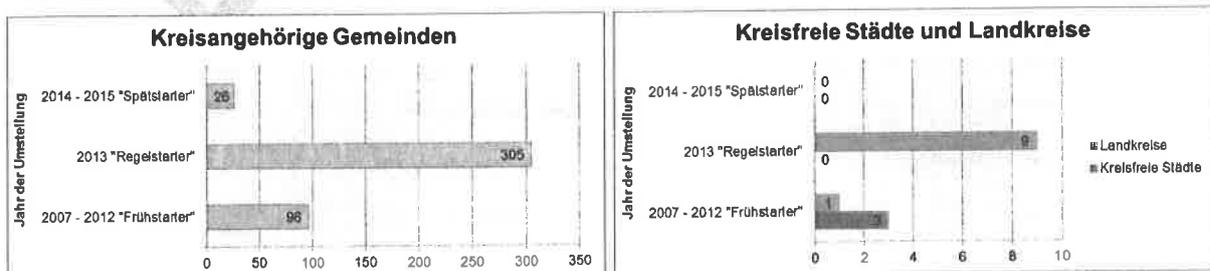
Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat die Regelungen seitdem in einem fortlaufenden Prozess regelmäßig mit den in der kommunalen Praxis gewonnenen Erfahrungen abgeglichen und entsprechende Anpassungen vorgenommen, so dass Änderungen der bestehenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen jeweils erforderlich waren. Beispielhaft seien die mit dem „Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen“ vom 18. Oktober 2012 (SächsGVBl. S. 562) durch den Sächsischen Landtag beschlossenen Übergangsvorschriften erwähnt, die den Kommunen u.a. bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2016 zeitlich befristete Erleichterungen hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit der Haushalte einräumen.

E. Umsetzungsstand

Spätestens mit dem Stichtag 1. Januar 2015 haben sämtliche sächsischen Gemeinden, kreisfreien Städte, Landkreise sowie die zur Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts nach der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen verpflichteten Zweckverbände und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt.

Mit dem „Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ wurde der 1. Januar 2013 als Stichtag für die verpflichtende Einführung der kommunalen Doppik im Freistaat Sachsen beschlossen. Diesem Stichtag voraus ging eine ab dem Jahr 2007 geltende Freiwilligkeitsphase. Mit dem „Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen“ vom 18. Oktober 2012 wurde zudem Kommunen, die eine Gemeindeeingliederung oder Gemeindevereinigung beabsichtigten, die Möglichkeit eingeräumt, die Einführung der kommunalen Doppik spätestens zum 1. Januar 2015 zu vollziehen. Die jeweilige Anzahl* sogenannter Frühstarter, Regelstarter und Spätstarter stellt sich wie folgt dar:

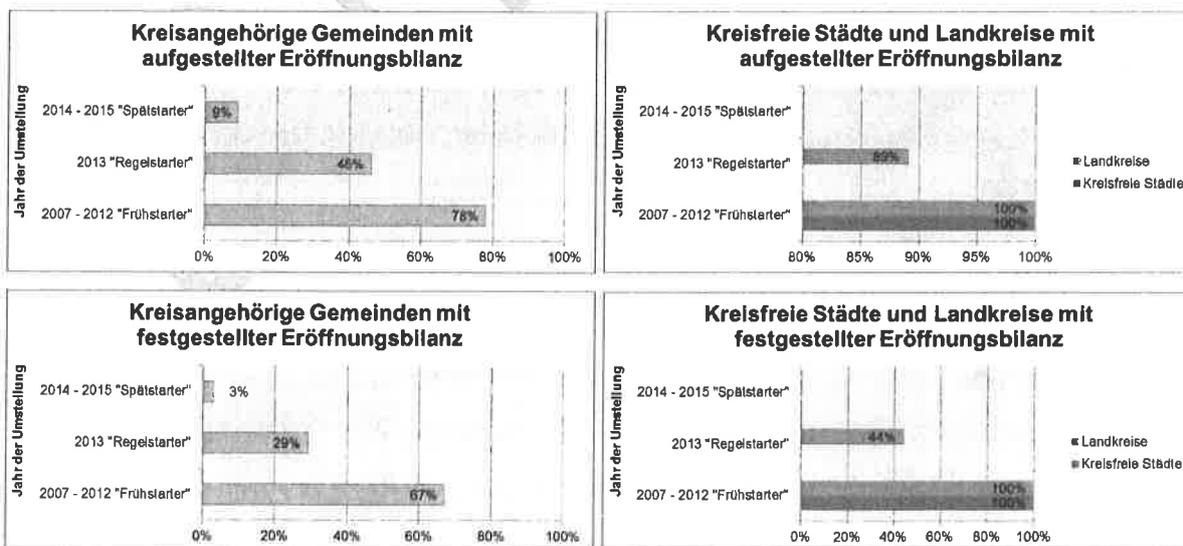
* Die Anzahl orientiert sich am Gebietsstand zum 1. Januar 2015.



F. Verfahren der Evaluierung

Das Sächsische Staatsministerium des Innern berief zur Unterstützung und fachkundigen Begleitung des Evaluierungsverfahrens im September 2013 die Lenkungsgruppe „Kommunale Doppik“ ein. Dieser gehörten zunächst die kommunalen Landesverbände und das Sächsische Staatsministerium der Finanzen an. Der Sächsische Rechnungshof nahm seit Dezember 2014 regelmäßig an den Beratungen teil. Die Lenkungsgruppe hatte sich zum Ziel gesetzt, auf der Grundlage einer gründlichen Analyse der zur Verfügung stehenden Daten die doppischen Rechtsvorschriften – insbesondere mit Blick auf die Zeit nach Auslaufen der Übergangsregelungen im Jahr 2016 – strategisch weiterzuentwickeln. Die Regelungen über die Erforderlichkeit des Haushaltsstrukturkonzeptes und die hiermit verknüpften Regelungen zum Haushaltsausgleich standen dabei im Fokus. Die Lenkungsgruppe wurde in ihrer Arbeit durch eine auf der Arbeitsebene angesiedelte Unter-Arbeitsgruppe unterstützt.

Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat die für die Analyse der Haushaltssituation erforderlichen kommunalen Finanz-Daten erhoben und ausgewertet. Diese beruhen im Wesentlichen auf Plandaten, da repräsentative Ist-Daten nur in einem sehr begrenzten Umfang zur Verfügung standen. Ursache hierfür ist das deutlich in Verzug geratene gemeindeinterne Verfahren zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen. Zum Stichtag 1. Januar 2016 haben die sächsischen Kommunen insoweit folgenden Umsetzungsstand erreicht:



Außerdem hat sich die Lenkungsgruppe in Gesprächen mit Vertretern der Kommunen ein Bild von typischen Problem-Lagen in der kommunalen Praxis seit Einführung der Doppik gemacht und verschiedene Lösungsansätze diskutiert, auf die an anderer Stelle dieses Berichts näher eingegangen wird (vgl. Abschnitt H, 4.). Eine Sachstandsabfrage zu den Erfahrungen und Erkenntnissen in den anderen Bundesländern rundet die Ergebnisanalyse ab.

G. Ergebnisse der Evaluierung

1. Allgemeine Bewertung der Reform

Die Tatsache, dass es den sächsischen Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen gelungen ist, den Umstellungsprozess trotz der damit auch verbundenen Herausforderungen und Probleme zu bewältigen, stellt eine immense Leistung dar und zeugt von der Reformfähigkeit der sächsischen Kommunalverwaltung.

Es stellt sich die Frage, ob die Ziele der Reform erreicht worden sind und ob sich die an die Reform geknüpften Erwartungen erfüllt haben. Bei der Beantwortung dieser Frage muss man sich zunächst vor Augen halten, dass die kommunale Doppik lediglich ein Haushalts- und Rechnungssystem darstellt. Die Doppik dient, wie die Kameralistik, vordergründig allein dazu, die öffentliche Aufgabenerfüllung im Haushalts- und Rechnungswesen abzubilden. Ziele der Reform, wie eine erhöhte Transparenz und die Abbildung von Ressourcenverbräuchen im Zeitpunkt ihrer wirtschaftlichen Verursachung, werden bereits unmittelbar mit der (technischen) Einführung der Doppik verwirklicht. Die Doppik stellt mit dem Stichtag ihrer Einführung zusätzliche Informationen zur Verfügung und verschafft den Kommunen erstmals einen Gesamtüberblick über deren Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage. Damit werden sie besser in die Lage versetzt, ihre Haushaltswirtschaft nachhaltig zu steuern. Die Einführung der Doppik hat jedoch keine direkten Auswirkungen auf die Finanzlage der Kommunen, sieht man einmal von den nicht unerheblichen Implementierungs- und Fortbildungskosten ab. Positive Effekte können sich allenfalls mittelbar ergeben. Damit die Reformziele Nachhaltigkeit und intergenerative Gerechtigkeit verwirklicht werden können und die Reform einen messbaren Nutzen aufweisen kann, ist es notwendig, dass die zur Verfügung stehenden Informationen im Sinne einer verbesserten Steuerung auch zur Anwendung kommen. Dies erfordert in den jeweiligen Verwaltungen sowie bei den kommunalen Entscheidungsträgern jedoch einen weit über die rein technische Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens hinausgehenden Prozess des

Umdenkens, der noch nicht abgeschlossen ist. Hier liegt ein besonderer Handlungsbedarf bei den kommunalen Entscheidungsträgern, der sich auch durch gesetzliche Maßnahmen nicht forcieren lässt. Daher wäre es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, den Nutzen der Reform zu quantifizieren und eine Bewertung zu der Frage abzugeben, ob sich die Einführung der Doppik für die kommunale Ebene „gelohnt“ hat.

Das Sächsische Staatsministerium des Innern jedenfalls hält die Entscheidung des Landtages, die Doppik als alleiniges Haushalts- und Rechnungssystem für die Kommunen zu etablieren, nach wie vor für richtungs- und zukunftsweisend. Überlegungen zur Abkehr von der Doppik stellen für die Kommunen keine Option dar. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der geplanten Verordnunginitiative der EU-Kommission, die mit der Einführung europäischer Rechnungslegungsstandards, den EPSAS, mittelfristig die Einführung der Doppik auf allen Verwaltungsebenen des Staates vorsieht.

2. Finanzsituation der sächsischen Kommunen nach Einführung der Doppik

Zur Bewertung der Finanzsituation der sächsischen Kommunen hat das Sächsische Staatsministerium des Innern die Haushaltsplandaten der Jahre 2013, 2014 und teilweise 2015, die aktuellen Kassenstatistiken, Daten des Frühwarnsystems kommunale Haushalte sowie bisher verfügbare Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse herangezogen. Basierend auf diesen Daten ergibt sich folgendes Bild:

- Gemäß den Haushaltsansätzen erreicht die Mehrzahl der Kommunen keinen Ausgleich des Ergebnishaushaltes (lt. Plandaten 2014 und 2015: ca. 80 %); auch mittelfristig ist mit vergleichbaren Werten zu rechnen. Repräsentative Ist-Werte liegen derzeit allerdings noch nicht vor.
- Gemäß den auf Ist-Werten beruhenden Kassenstatistiken verfehlten in 2014 ca. 26 % der kreisangehörigen Gemeinden und ein Landkreis das an kamerale Standards angelehnte Mindestkriterium für die dauerhafte Leistungsfähigkeit, wonach der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens dem Betrag der ordentlichen Kredittilgung entsprechen soll. Die Planansätze für das Haushaltsjahr 2014 hatten noch für 43 % der kreisangehörigen Gemeinden und für 50 % der Landkreise ein Verfehlen dieses Mindestkriteriums prognostiziert. Die Planansätze des Haushaltsjahres 2015 haben diesen Trend verstetigt.

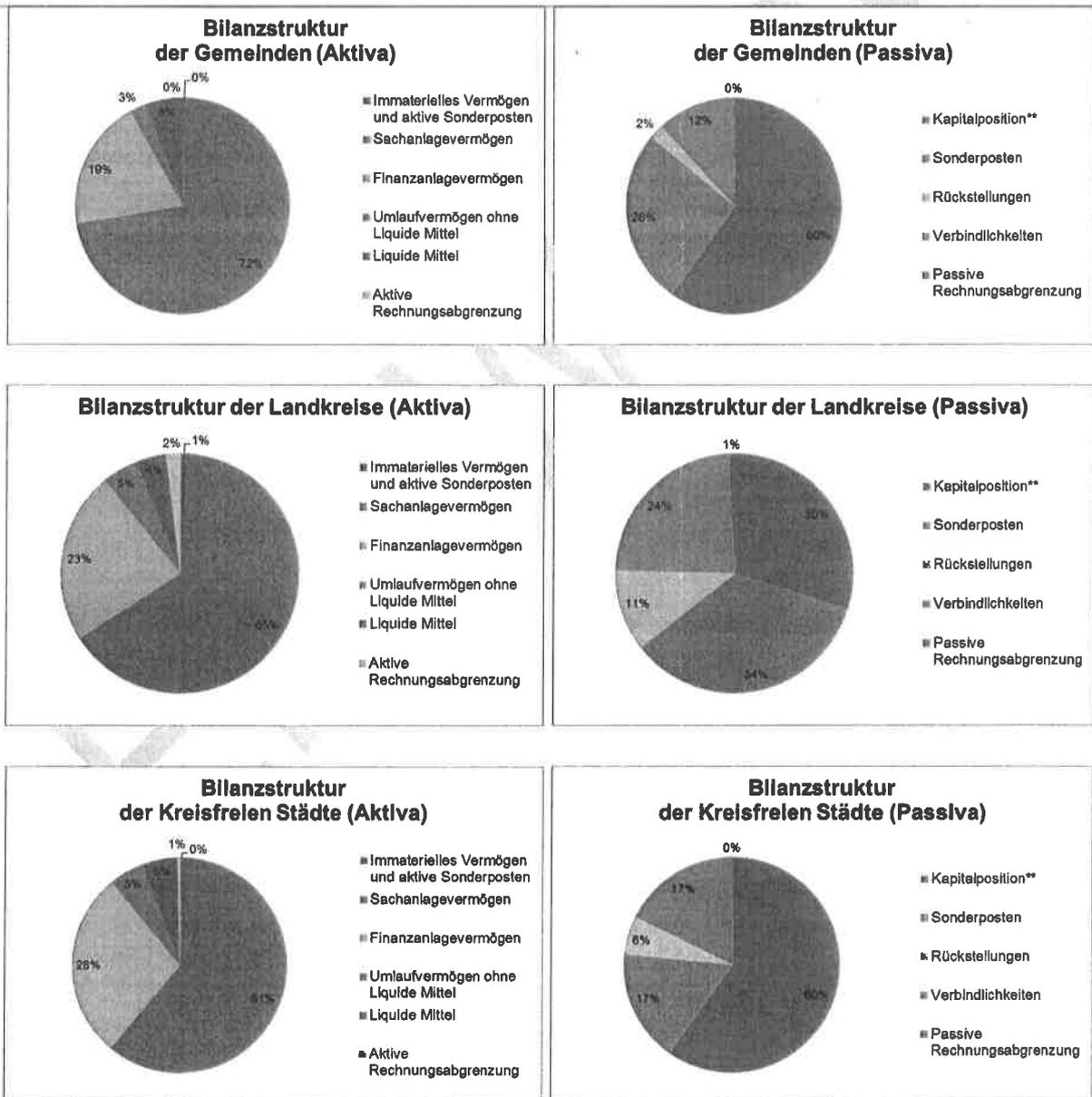
- In dem auf Plandaten beruhenden Frühwarnsystem ist nach Einführung der Doppik kein signifikanter negativer Trend bei den Kategorisierungen zu verzeichnen. Im Jahr 2014 erreichten 60 % der Städte und Gemeinden und 50 % der Landkreise die Kategorien A (stabile Haushaltslage) oder B (hinreichende Leistungsfähigkeit); im Jahr 2012 (letztes Jahr, in dem die Mehrheit der Kommunen einen kameralen Haushalt vorlegte) betragen die Anteile in den Kategorien A oder B 70 % der Städte und Gemeinden und 50 % der Landkreise. Diese Entwicklung hat sich im Haushaltsjahr 2015 dahingehend verstetigt, dass laut Frühwarnsystem Kommunale Haushalte der Anteil der auf die Kategorien A und B entfallenden Kommunen nunmehr bei ca. 40 % liegt, während demgegenüber ca. 60 % den Kategorien C und D zuzuordnen sind.
- Resultierend aus den bis einschließlich 2016 geltenden Übergangsregelungen zur Erleichterung der Gesetzmäßigkeit der Haushalte hat sich die Anzahl der in der Haushaltskonsolidierungspflicht befindlichen Kommunen nach Einführung der Doppik nahezu halbiert. Im Haushaltsjahr 2015 ist wieder ein leichter Anstieg der freiwilligen und pflichtigen Haushaltsstrukturkonzepte festzustellen.
- Die Verschuldungswerte der sächsischen kommunalen Kernhaushalte sind nach der Schuldenstatistik im bundesweiten Vergleich unverändert niedrig. Im Haushaltsjahr 2015 hat sich der Schuldenabbau weiter fortgesetzt.
- Die Ergebnishaushalte weisen eine heterogene Struktur auf. Diese ist beispielsweise bedingt durch Auslagerungen von abschreibungsintensivem Anlagevermögen oder durch unterschiedlich hohe Anteile des Finanzanlagevermögens an der Bilanzsumme und daraus resultierende nicht zahlungswirksame Beteiligungsgewinne und -verluste. Als Folge daraus ist festzustellen, dass ausgeglichene Ergebnishaushalte nicht zwingend mit ausgeglichenen Finanzhaushalten korrespondieren.
- Die Bilanzen weisen zumeist hohe bis sehr hohe Sachanlageintensitäten (Anteil des Sachanlagevermögens an der Bilanzsumme) aus (in Beispielfällen beträgt die Sachanlageintensität bis zu 97 % der Bilanzsumme bzw. mehr als 10.000 EUR je Einwohner); andererseits sind bei Kommunen mit einer hohen Eigenfinanzierung von Investitionen hohe Basiskapitalquoten (Anteil des

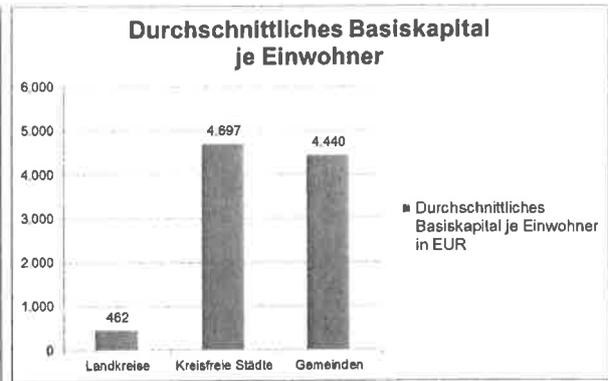
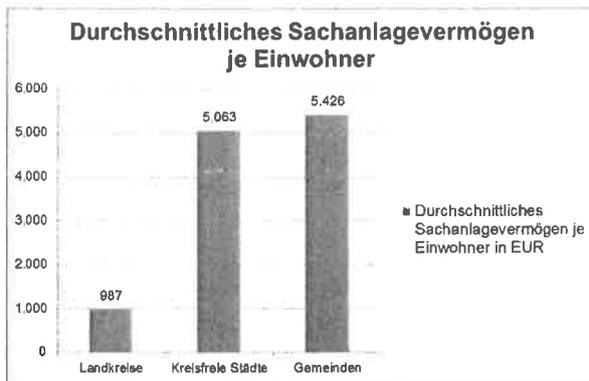
Basiskapitals an der Bilanzsumme) festzustellen. Fälle einer bilanziellen Überschuldung, in denen die Schulden höher sind als das Vermögen, sind im kommunalen Bereich in Sachsen (mit Ausnahme des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen) bisher nicht bekannt.

Die Struktur der bilanziellen Aktiva und Passiva stellt sich wie folgt dar*:

* Datengrundlage für die Analyse sind die festgestellten Eröffnungsbilanzen der kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise (Stand 27. Mai 2015: 110 von insgesamt 440 Kommunen).

** Die Kapitalposition setzt sich zusammen aus dem Basiskapital zzgl. Rücklagen abzgl. Fehlbetragsvorträge.





- Vorwiegend resultierend aus der regen Investitionstätigkeit in den Jahren nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 werden hohe Anlagevermögenswerte ausgewiesen. Aufgrund der langen Nutzungsdauern unbeweglicher Vermögensgegenstände (insbesondere Gebäude und Infrastrukturvermögen) und noch nicht abgeschlossener Investitionszyklen (ausgehend vom Jahr 1990) für diese Anlagegüter ergeben sich hohe Abschreibungsbeträge, die wiederum Hauptursache für die Fehlbeträge in den Ergebnishaushalten sind.

3. Analyse der Ausgangslage

Die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens stellt für die Kommunen eine radikale Zäsur dar. Mit dem Systemwechsel vom kameralen Kassenwirksamkeitsprinzip zum doppischen Ressourcenverbrauchsprinzip haben sich auch die Anforderungen an die Gesetzmäßigkeit der Haushalte verändert.

Die nach Ablauf der Übergangsvorschriften (ab dem Jahr 2017) geltenden Regelungen zum Haushaltsausgleich und zur Erforderlichkeit des Haushaltsstrukturkonzeptes (§ 72 SächsGemO) stellen sich derzeit wie folgt dar:

Stufe	Ergebnishaushalt	Finanzhaushalt
1.	Im Haushaltsjahr: Ordentliche Erträge >= Ordentliche Aufwendungen unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	
2.	Ausgleich durch Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses	

3.	Ausgleich durch Veranschlagung globaler Minderaufwendungen	
4.	Ausgleich durch Überschüsse im Sonderergebnis des laufenden Haushaltsjahres und der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses	
5.	Ausgleich im 2. Folgejahr	
6.	Stufen 1 – 5 werden nicht erreicht.	Haushalt dennoch gesetzmäßig, sofern im Finanzhaushalt des Haushaltsjahres Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ Auszahlungen für die ordentliche Tilgung von Krediten und diesen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften für Investitionen
7.	Stufen 1 bis 6 werden nicht erreicht: Haushalt nur mit Haushaltsstrukturkonzept gesetzmäßig	

Übersicht: Bestehende Regelung zum Haushaltsausgleich und zur Erforderlichkeit des Haushaltsstrukturkonzeptes gemäß § 72 SächsGemO (sogenannter Haushaltsausgleich in Stufen*); die Übergangsvorschriften laufen mit dem Haushaltsjahr 2016 ab und werden daher in der Übersicht nicht betrachtet.

* Die Kriterien der einzelnen Stufen sind nicht kumulativ zu erfüllen. Das bedeutet, soweit die Gesetzmäßigkeit auf einer beliebigen Stufe bereits erreicht wird, sind die weiteren Stufen nicht mehr relevant. Die gesetzliche Pflicht zur Haushaltskonsolidierung mittels Haushaltsstrukturkonzept tritt darüber hinaus dann ein, wenn vorgetragene Fehlbeträge des ordentlichen Ergebnisses mit dem Basiskapital verrechnet werden.

Die vorgenannten Regelungen berücksichtigen nicht die weiterhin bestehenden besonderen Belastungen, die sich durch die Transformation von der Kameralistik zur Doppik ergeben haben.

Die Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik werden im Haushaltsvollzug insbesondere bei den Folgewirkungen von Investitionsentscheidungen offensichtlich. Am Beispiel der Finanzierung von Investitionen wird deutlich, dass Kameralistik und Doppik in einigen Bereichen nicht kompatibel sind. In der Doppik werden Investitionsentscheidungen im Lichte einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltswirtschaft getroffen, indem nicht nur die Finanz-, sondern auch die Vermögens- und Ertragslage abgebildet wird. Es würde aber das Prinzip der Generationengerechtigkeit überfordern, wenn in den aktuellen

Haushalten die in der kameralen Zeit getroffenen Investitionsentscheidungen nunmehr uneingeschränkt nach doppischen Kriterien abgebildet und erwirtschaftet werden müssten.

Das in der Kameralistik geltende Kassenwirksamkeitsprinzip richtete den Fokus allein auf den Zeitpunkt, in dem ein Investitionsvorhaben realisiert wurde. Die erforderlichen Haushaltsmittel mussten also erst im Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung verfügbar sein und waren in diesem Moment für den Haushaltsausgleich relevant. Die doppische Betrachtungsweise mit dem Ressourcenverbrauchskonzept erweitert den Fokus. Nunmehr ist der gesamte Zeitraum zu berücksichtigen, in dem das Investitionsgut genutzt wird. Die Abnutzung des Investitionsgutes (der Ressourcenverbrauch) ist als jährliche Abschreibung darzustellen. Die Abschreibungen bedingen eine über die Nutzungsdauer des Investitionsgutes verteilte Belastung des Ergebnisausgleichs, die der Liquiditätsbelastung zeitlich nachgelagert ist. Diese entspricht aber in der Summe dem Investitionsbetrag (bei Abschreibung auf Basis der Anschaffungswerte). Im Ergebnis sind also die aus Investitionen resultierenden Belastungen in der Kameralistik und in der Doppik betragsgleich. In der Doppik tritt lediglich in der Darstellung eine nicht zahlungswirksame Komponente hinzu. Da hiervon aber auch Investitionen betroffen sind, die zu kameralen Zeiten bereits „ausfinanziert“ waren, kann es übergangsweise zu nicht zahlungswirksamem Aufwand kommen, der den Ausgleich des Ergebnishaushaltes erschwert. Der überwiegende Teil der sächsischen Kommunen wäre jedenfalls nicht in der Lage, diese Belastungen aus eigener Kraft zur Deckung zu bringen.

Aus diesen Gründen erscheint es erforderlich, die umstellungsbedingten Lasten aus der Investitionstätigkeit so zu neutralisieren, dass den Kommunen aus den Transformationsprozessen keine systembedingten finanziellen Nachteile erwachsen.

Die Umstellung auf die Doppik und der dadurch bedingte radikale Systemwechsel erfordern einen Neuanfang (eine „Stunde 0“) im haushaltsrechtlichen Sinne; aktuelle und künftige Haushalte sollen frei von Altlasten sein, die durch die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik verursacht worden sind. Damit wäre ein wesentlicher „Geburtsfehler“ der Doppik gleichsam korrigiert. In der Kameralistik erwirtschaftete Überschüsse bzw. kamerale Rücklagen konnten nicht in das doppische Haushalts- und Rechnungswesen übergeleitet werden. Sie sind im Basiskapital bzw. im Liquiditätsbestand gebunden. Das bedeutet, dass nach den derzeitigen Regelungen zwar die aus kameralen Entscheidungen resultierenden Abschreibungsbelastungen zu tragen sind, kamerale Rücklagen, die heute zu einer Entlastung beitragen könnten, jedoch nicht (bzw. nur verbunden mit der Verpflichtung, ein

Haushaltsstrukturkonzept aufzustellen) für den Ergebnisausgleich zur Verfügung stehen. Die Rücklagen können somit insbesondere nicht die speziellen Lasten kompensieren, die sich aus der Verpflichtung zur Abschreibung von Investitionsgütern, die zu kamerale Zeiten angeschafft oder hergestellt worden sind, ergeben. Dies gilt insbesondere für eigenfinanzierte Investitionen.

Verschärfend wirkt sich aus, dass den Kommunen kaum effektive Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um Abschreibungsbelastungen zu reduzieren. Nach der bestehenden Regelungssystematik könnte sich die heutige Generation von diesen Belastungen nur dadurch wirksam befreien, dass in großem Maße Vermögen abgebaut (desinvestiert) würde und damit die planmäßigen Abschreibungen auf diese Vermögensgegenstände entfielen. Desinvestitionen können zwar im Einzelfall (z.B. aufgrund der demografischen Entwicklungen) durchaus wirtschaftlich sinnvoll und daher geboten sein. Die Entscheidung zur Desinvestition sollte aber Ergebnis nachhaltiger Haushaltspolitik sein und nicht allein aus der Notwendigkeit heraus geschehen, den Ergebnishaushalt auszugleichen. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass ein Großteil des kommunalen Vermögens gar nicht abgebaut werden kann, weil das Vermögen für Aufgaben verwendet wird, zu deren Erfüllung die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind oder weil für deren Veräußerung kein Markt besteht.

Im Ergebnis wäre eine Kommune mit Blick auf den Ergebnisausgleich gehalten, möglichst wenig neue Investitionen (dies betrifft auch Ersatzinvestitionen) zu tätigen, um die Abschreibungen insgesamt niedrig zu halten. Ein solches Verhalten stünde jedoch im krassen Widerspruch zu dem auch von kommunaler Seite immer wieder beklagten Investitionsstau, der inzwischen mit bundesweit rund 132 Mrd. EUR (vgl. KfW-Kommunalpanel 2015) beziffert wird. Zudem wäre es wirtschaftspolitisch mehr als fragwürdig, wenn das aktuelle (kommunale) Investitionsgeschehen im Freistaat Sachsen allein aufgrund der Regelungen zum Haushaltsausgleich weitgehend zum Erliegen käme. Mit der Neuregelung soll der Widerspruch zwischen der Notwendigkeit zum Haushaltsausgleich einerseits und einer nachhaltigen Investitionspolitik andererseits aufgelöst werden.

Die bestehende Regelung wirkt sich zudem auch auf den Finanzbedarf der umlagefinanzierten Körperschaften aus. Die Landkreise beispielsweise sind in Ermangelung anderer Einnahmemöglichkeiten gehalten, die Umlagen zukünftig (nach Auslaufen der Übergangsregelungen am 31. Dezember 2016) so zu bemessen, dass nicht nur der aktuelle Liquiditätsbedarf, sondern auch die aus den Abschreibungen resultierenden Belastungen im

Ergebnishaushalt gedeckt werden. In der Folge würde Liquidität von der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden auf die Ebene der Landkreise umverteilt, wenn nicht zahlungswirksame Aufwendungen (Abschreibungen) bei den Landkreisen durch zahlungswirksame Erträge (Kreisumlagen) gedeckt werden. Dies gilt in vergleichbarer Weise für Zweckverbände und andere umlagefinanzierte Körperschaften. Dadurch würde sich der Konsolidierungsdruck auf die kreisangehörigen Gemeinden deutlich erhöhen. Da aber ein einheitliches Haushaltsrecht für alle Kommunen gelten soll, kommt eine Sonderregelung zur Gesetzmäßigkeit der Haushalte für umlagefinanzierte Körperschaften nicht in Betracht.

4. Erfahrungen anderer Bundesländer

Das Sächsische Staatsministerium des Innern hat im Rahmen der Evaluierung einen aktuellen Ländervergleich erarbeitet. Erhoben und ausgewertet wurden sowohl die jeweiligen Regelungen als auch die bisher in den einzelnen Ländern gemachten Erfahrungen.

Bundesland*	Nordrhein-Westfalen, Hessen**, Rheinland-Pfalz	Saarland	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen	Sachsen, Sachsen-Anhalt	Baden-Württemberg
Jahr der Umstellungspflicht	2009	2010	2011	2012	2013	2020

* In Schleswig-Holstein, Bayern und Thüringen wurde die kommunale Doppik auf freiwilliger Basis eingeführt. Umstellungsfristen bestehen daher nicht.

** Für die hessischen Kommunen galt ursprünglich das sog. Optionsmodell (Wahlrecht zwischen kommunaler Doppik und erweiterter Kameralistik). Mittlerweile wenden alle hessischen Kommunen die kommunale Doppik an.

Die Berichte der Bundesländer lassen erkennen, dass in den Ländern, in denen die kommunale Doppik bereits pflichtmäßig eingeführt ist, ähnlich gelagerte Probleme mit der Erwirtschaftung der Abschreibungen und damit des Ergebnisausgleichs insgesamt bestehen.

Hinsichtlich der Frage einer Problemlösung zeichnet sich ein sehr heterogenes Bild ab. Zumeist wird den Schwierigkeiten mit Übergangs- oder Sonderregelungen begegnet. In manchen Ländern ist der Ergebnisausgleich als Soll-Bestimmung geregelt (z.B. Hessen, Niedersachsen) oder aber der Vermögensverzehr, der sich durch doppische Fehlbeträge ergibt, ist nicht durch ein Haushaltsstrukturkonzept sanktioniert (Das Instrument „Haushaltsstrukturkonzept“ wird im Übrigen nicht in allen Ländern angewendet.). Fehlbeträge des Ergebnisses dürfen entweder vom Basiskapital (z.B. Niedersachsen, aber auch Sachsen im Rahmen der Übergangsregelung bis 2016) oder von Teilen des Basiskapitals

(Ausgleichsrücklage in Nordrhein-Westfalen) abgebucht werden. In Sachsen-Anhalt haben die Rechtsaufsichtsbehörden trotz einer Pflichtregelung Ermessensspielräume, auch unausgeglichene Haushalte unbeanstandet zu lassen. In manchen Ländern werden rechtsaufsichtliche Maßnahmen durch (zusätzliche) finanzielle Mittel flankiert (z.B. „Schutzschirmkommunen“ in Hessen).

Insgesamt muss festgestellt werden, dass es bisher keinem Bundesland gelungen ist, für die Problematik des Ergebnisausgleichs in der Übergangsphase von der Kameralistik zur Doppik eine nachhaltige Lösung zu entwickeln.

H. Fazit und Regelungsempfehlungen

Auf Basis der vorangegangenen Analysen empfiehlt das Sächsische Staatsministerium des Innern folgende gesetzliche Regelungen:

1. Befristete Verlängerung der bestehenden Übergangsvorschriften

Aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren kann nicht mehr gewährleistet werden, dass die Kommunen in der Lage sind, die Neuregelungen bereits im Haushaltsjahr 2017 organisatorisch und administrativ umzusetzen. Die Gesetzesänderungen bedingen die Notwendigkeit, die untergesetzlichen Vorschriften zum kommunalen Haushaltsrecht, wozu die SächsKomHVO-Doppik, die VwV KomHWi-Doppik sowie die VwV KomHSys gehören, grundlegend zu überarbeiten. Erst danach ist es den Kommunen möglich, die derzeit bestehenden EDV-Programme für den Haushalts- und Kassenvollzug an die neue Rechtslage anzupassen. Da das Gesetzgebungsverfahren frühestens zum Jahresende 2016 abgeschlossen werden kann, fehlt den Kommunen die für eine sachgerechte Umsetzung der Neuregelungen bereits zum 1. Januar 2017 erforderliche Vorbereitungszeit. Eine Verlängerung der Übergangsvorschriften des § 131 Absätze 1 bis 6 SächsGemO um ein Jahr würde es den Kommunen dagegen gestatten, das Haushaltsjahr 2017 rechtssicher zu planen und sich auch in einem organisatorisch sowie administrativ geordneten Verfahren auf die neue Rechtslage einzustellen.

2. Bedeutung des Ergebnishaushaltes

Es gilt der Grundsatz, dass der Ergebnishaushalt in jedem Haushaltsjahr auszugleichen ist. Dieser Grundsatz soll lediglich insoweit modifiziert werden, als den Kommunen die

Möglichkeit eingeräumt wird, Fehlbeträge, soweit sie aus Abschreibungen auf sog. Alt-Investitionen (Investitionen bis zum Stichtag 31. Dezember 2017) resultieren, mit dem Basiskapital zu verrechnen. Die Kommune wäre aufgrund dieser Verrechnung jedoch noch nicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes verpflichtet. Für Abschreibungen auf neue Investitionen (alle Investitionen ab dem 1. Januar 2018) kommt dagegen die Pflicht zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes uneingeschränkt zur Anwendung. Hieraus resultierende Fehlbeträge müssten aus eigener Kraft und in voller Höhe zur Deckung gebracht werden.

Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Die Neuregelung würde eine vollständige Kompensation der durch die Investitionen in der Vergangenheit verursachten Mehrbelastungen im Ergebnishaushalt gewährleisten, ohne dass die doppelischen Grundsätze deshalb aufgegeben werden. Davon umfasst wären neben den Abschreibungen auf das in der kameralen Zeit angeschaffte oder hergestellte Vermögen auch Rest-Abschreibungen auf „DDR-Vermögen“ und die Investitionen, deren bilanzieller Wert für die Eröffnungsbilanz nicht auf der Grundlage von Investitionsauszahlungen, sondern auf der Grundlage eines Ersatzbewertungsverfahrens bestimmt worden ist. Für neue Investitionen hingegen kämen die doppelischen Maßstäbe unmittelbar zur Anwendung, da sie im Ergebnishaushalt in voller Höhe erwirtschaftet werden müssten. Das bedeutet, einerseits würde die Pflicht zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes gesetzlich manifestiert, andererseits stünden den Kommunen der Höhe nach auskömmliche Ausgleichsmöglichkeiten zur Verfügung, die ihnen eine realistische Planungssicherheit für die Zukunft gewähren.

Die Neuregelung ließe mithin ein sachgerechtes „Einschwingen“ in die Doppik-Regelungen zu, ohne die Kommunen in unverträglicher Weise zu belasten. Ihre Wirkung würde sich gemeindespezifisch bis zu dem Zeitpunkt erstrecken, in dem

- die Nutzungsdauer jedes einzelnen, am Stichtag im Bestand befindlichen „Altvermögensgegenstandes“ abgelaufen ist und somit keine Abschreibungen mehr auf diese Vermögensgegenstände anfallen,
- oder bis alle „Altvermögensgegenstände“ aus dem Vermögensbestand ausgeschieden sind (z.B. durch Veräußerung),
- oder Maßnahmen an den „Altvermögensgegenständen“ vorgenommen werden, die eine Aktivierungspflicht in der Bilanz bedingen (z.B. umfassende Sanierung oder nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten).

Die den Kommunen insoweit gewährte „Einschwingphase“ entspricht im Durchschnitt der Restnutzungsdauer des abnutzbaren Anlagevermögens zum Stichtag der Abgrenzung zwischen „Alt“- und „Neuinvestitionen“.

Die Neuregelung dürfte in Abhängigkeit von der vor Ort jeweils eingesetzten Software im Regelfall ohne größeren Verwaltungsaufwand realisierbar sein. Die Kommunen könnten in der Anlagenbuchhaltung entweder den Vermögensbestand am Stichtag oder alle „neuen Investitionen“ durch entsprechende Kennzeichnungsmerkmale im Inventar voneinander abgrenzen, um so die entsprechenden Abschreibungsbeträge und Sonderpostenaufösungen nachweisen zu können.

Die Neuregelung würde zudem den Widerspruch zwischen der Notwendigkeit zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes einerseits und einer nachhaltigen Investitionspolitik andererseits auflösen. Neue Investitionsentscheidungen könnten unvorbelastet durch die Vergangenheit getroffen werden. Insoweit wäre allein auf die aktuelle und die für die Zukunft prognostizierte Finanz- und Ertragslage abzustellen. Dieser Aspekt hat insbesondere im Hinblick auf das vor kurzem beschlossene Sächsische Investitionskraftstärkungsgesetz an Aktualität gewonnen.

Alle Kommunen, unabhängig davon, ob sie umlagefinanziert sind oder nicht, würden gleichermaßen von der Pflicht zur Erwirtschaftung von Abschreibungen auf „Altinvestitionen“ entbunden. Bei den umlagefinanzierten Körperschaften würde dies dazu führen, dass Abschreibungsbeträge auf das „Altvermögen“ nicht mehr durch Umlagen gedeckt werden müssten.

Die Offenlegung des Werteverzehrs im Ergebnishaushalt bzw. in der Ergebnisrechnung bliebe indes gewahrt. Die „Altinvestitionen“ und deren haushaltswirtschaftliche Auswirkungen wären auch weiterhin in den kommunalen Haushalten darzustellen. Deren Nichterwirtschaftung bliebe lediglich ohne rechtsaufsichtliche Konsequenzen. Der durch die Doppik verschaffte Transparenz- und Informationsgewinn bliebe zur Qualifizierung der Ratsentscheidungen im Übrigen uneingeschränkt erhalten.

Maßgebliches Argument für den vorgeschlagenen Stichtag 31. Dezember 2017 ist, dass mit der bis zu diesem Zeitpunkt verlängerten Übergangsregelung ein verfassungsrechtlich geschützter Vertrauenstatbestand geschaffen worden ist, der de lege ferenda nicht einfach aufgehoben werden kann. Die Kommunen dürfen darauf vertrauen, dass sie bis zum

31. Dezember 2017 gesetzlich ermächtigt würden, den negativen Saldo aller nicht zahlungswirksamen Vorgänge, also auch der Abschreibungen, sanktionslos mit dem Basiskapital zu verrechnen. Ein früherer Stichtag wäre daher aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen. Im Übrigen spräche auch der vergleichsweise geringe Aufwand für die Umsetzung der Regelung in der Praxis für den Stichtag, weil auf komplizierte Rückrechnungen und Nacherfassungen verzichtet werden könnte.

Das Gebot des Vermögenserhaltes (§ 89 Abs. 1 SächsGemO) steht nicht im Widerspruch zu der vorgeschlagenen Regelung. Das Gebot fordert nicht den uneingeschränkten Erhalt des vorhandenen bilanziellen Vermögensbestandes. Insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung kann eine Reduzierung des Vermögensbestandes im Einzelfall sogar geboten sein. Ferner lässt sich aus dem Gebot des Vermögenserhaltes auch nicht die Pflicht zum Erhalt eines bestimmten Basiskapitalbetrages oder einer bestimmten Basiskapitalquote ableiten.

Um jedoch auszuschließen, dass sich eine Kommune bilanziell überschuldet, sollte de lege ferenda ein entsprechendes gesetzliches Verbot eingeführt werden. Eine Kommune ist dann bilanziell überschuldet, wenn der Betrag der Schulden den Betrag des Vermögens übersteigt und demzufolge in der Bilanz ein „nicht durch die Kapitalposition gedeckter Fehlbetrag“ ausgewiesen wird. In diesem Fall wäre die Kommune zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes verpflichtet. Diese Pflicht bestünde darüber hinaus auch dann, wenn eine Überschuldung innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums einzutreten droht.

3. Bedeutung des Finanzhaushaltes

Die Kommunen sollen künftig verpflichtet sein, auch im Finanzhaushalt ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit nachzuweisen. Diese Voraussetzung wäre regelmäßig dann erfüllt, wenn im Finanzhaushalt ein Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet wird, der ausreicht, um die ordentliche Tilgung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften zu finanzieren. Gelingt dies nicht, bestünde grundsätzlich die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes.

Aufgrund der heterogenen Struktur der Ergebnishaushalte und der empfohlenen Neuregelung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes ist es sachgerecht, die Gesetzmäßigkeit des Haushaltes kumulativ auch auf der Basis des Finanzhaushaltes zu

beurteilen. Damit würden die auf der Ergebnisseite geschaffenen Freiräume durch eine Art „Korrektiv“ wieder begrenzt, wodurch sichergestellt wäre, dass die Kommunen die für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft notwendige Haushaltsdisziplin wahren und konsumtive Ausgaben auf ein notwendiges Maß begrenzen.

Zudem sollen die Kommunen im Rahmen einer untergesetzlichen Regelung (in der SächsKomHVO-Doppik) zur Erwirtschaftung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate (Betrag des Zahlungsmittelsaldos aus laufender Verwaltungstätigkeit, der über den Betrag der ordentlichen Tilgung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften hinausgeht) verpflichtet werden. Mit der Ansammlung von Liquiditätsreserven zur Finanzierung künftiger Investitionen würde die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen wesentlich gestärkt, was sich wiederum positiv auf das gesamte kommunale Investitionsgeschehen auswirken würde.

Mit der Neuregelung würden für die rechtsaufsichtliche Beurteilung eines Haushaltes künftig zwei kumulativ zu betrachtende Gesetzmäßigkeitsvoraussetzungen gelten. Das würde gewährleisten, dass in der Praxis bewährte kamerale Mindeststandards zur finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde auch in Zukunft für deren Haushalts- und Wirtschaftsführung maßgeblich bleiben. Die Bedeutung der Rechtsaufsicht wird dadurch gestärkt, dass sie künftig den Fokus sowohl auf den Ergebnisausgleich als auch auf die Liquiditätsentwicklung zu richten hat. Verstöße würden durch die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes sanktioniert. Somit führt die Neuregelung in ihrer Gesamtheit auch zu einer Stärkung der Rechtsaufsicht bei der Überwachung der kommunalen Finanzen.

4. Alternative Lösungsvorschläge

Im Rahmen der Evaluation wurden auch folgende alternative Handlungsoptionen diskutiert:

a) Vorschlag des Sächsischen Rechnungshofes

Der Sächsische Rechnungshof hat folgenden Lösungsansatz zur Diskussion gestellt: Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die Tatsache, dass die Eigenmittel der Kommunen, die in kameralen Zeiten für Investitionen eingesetzt wurden, nicht adäquat in der doppischen Bilanz erkennbar sind. Daher sieht das SRH-Modell vor, zunächst diesen Eigenfinanzierungsanteil (aus eigenen Mitteln erbrachte Anteile) an den Investitionsauszahlungen der Jahre 1992 bis 2012 als Verhältniszahl kommunenspezifisch zu ermitteln. Grundlage dafür sind Daten der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen. Die

je Kommune ermittelte Verhältniszahl, grundsätzlich eine Quote < 1 , wird mit dem Basiskapital multipliziert, um den bilanziellen Bezug herzustellen. Offen geblieben ist hierbei die Frage, ob auf das gesamte Basiskapital abzustellen ist oder nur auf den Teil des abnutzbaren Anlagevermögens. Das Ergebnis der Berechnung ist eine sog. Erfolgsrücklage. Diese wäre entsprechend den individuellen Gegebenheiten der jeweiligen Kommune fortzuschreiben. Es ist nicht die Intention dieses Rechenmodells, ggf. vorhandene strukturelle Defizite zu beheben. Da systembedingt weder die Eigenfinanzierungsanteile aus Vorjahren noch die erwirtschafteten Überschüsse zur Deckung doppischer Fehlbeträge herangezogen werden können, soll dieses Modell einen Weg aufzeigen, um die mit der Doppik-Einführung entstandene Asymmetrie wieder auszugleichen.

Es darf jedoch bei einer Gesamtbewertung des SRH-Lösungsvorschlags nicht übersehen werden, dass das zugrunde liegende Berechnungsschema sehr komplex und für die kommunale Praxis nur wenig handhabbar ist. Berechnungsbeispiele haben zudem in Einzelfällen zu nicht nachvollziehbaren und sachgerechten Ergebnissen geführt. Die an die Einheitlichkeit der Berechnungsmethode und die Validität der Ergebnisse allgemein gestellten Maßstäbe könnten daher nicht uneingeschränkt gewährleistet werden.

b) Geltung des § 72 SächsGemO (i. d. F. vom 3. März 2014)

Diskutiert wurde auch über die Option, die Regelung des § 72 SächsGemO in der Fassung vom 3. März 2014 ohne jede Änderung zum 1. Januar 2017 in Kraft treten zu lassen.

Dies würde jedoch dazu führen, dass voraussichtlich ein großer Teil der Kommunen nicht mehr in der Lage wäre, den Ergebnishaushalt aus eigener Kraft auszugleichen. Soweit in diesen Fällen die gesetzliche Verpflichtung besteht, ein Haushaltsstrukturkonzept zu beschließen, würde dies jedenfalls dann zu einer unbilligen Härte führen, wenn Kommunen trotz strikter Haushaltskonsolidierung keinen Haushaltsausgleich erreichen können. Damit wäre die Investitionsfähigkeit dieser Kommunen unmittelbar gefährdet.

c) Mehrjährige Verlängerung der Übergangsregelungen des § 131 Abs. 6 SächsGemO

Die Mitglieder der Lenkungsgruppe „Kommunale Doppik“ waren sich darin einig, dass eine mittel- bis langfristige Verlängerung der Übergangsregelung des § 131 Abs. 6 SächsGemO nicht zielführend sei. Die erste Phase des Umstellungsprozesses, für den diese weitreichenden Regelungen geschaffen worden waren, ist inzwischen abgeschlossen. Im

Hinblick auf den aktuellen Entwicklungsstand des Reformprozesses wäre es auch sachlich nicht gerechtfertigt, diese Regelungen noch über einen längeren Zeitraum anzuwenden.

d) Modifizierung der Übergangsregelungen des § 131 Abs. 6 SächsGemO

Eine weitere Lösungsvariante sieht die auf mehrere Jahre befristete Verlängerung eines Teils der Übergangsregelungen vor. Danach könnten zwar die Neuregelungen zum Finanzhaushalt gemäß dem Lösungsvorschlag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (vgl. Abschnitt H, 3.) bereits zum 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden. Die bestehenden Übergangsvorschriften zur Abbuchung von Fehlbeträgen im Ergebnishaushalt vom Basiskapital (§ 131 Abs. 6 Satz 5 SächsGemO) sollen jedoch um mehrere Jahre verlängert werden.

Das Problem der aus den Abschreibungen resultierenden Fehlbeträge würde dadurch jedoch nicht gelöst, sondern ohne jeden sachlichen Grund lediglich in die Zukunft verschoben. Vor diesem Hintergrund wird diese Variante als nicht zielführend angesehen.

5. Erneute Evaluierung

Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Bewertungsgrundlage für die vorgeschlagene Gesetzesnovellierung im Wesentlichen auf verfügbaren kommunalen Plandaten beruht, sollten die Auswirkungen der Regelungen auf den Haushaltsausgleich und die Haushaltsstrukturkonzepte nach Ablauf des Haushaltsjahres 2025 erneut evaluiert werden. Der insoweit bestehende Zeitraum ist auskömmlich gewählt, um fundierte Erfahrungen mit den neuen Regelungen gewinnen zu können. Er berücksichtigt zudem die Verpflichtung der Kommunen, ab dem Haushaltsjahr 2021 einen konsolidierten Gesamtabchluss aufzustellen. Bis zur erneuten Evaluierung lägen also hinreichend repräsentative Ist-Daten vor, die eine valide Beurteilung der Haushaltssituation der Kommunen zulassen.

6. Zusammenfassung

Das Sächsische Staatsministerium des Innern ist unverändert der Überzeugung, dass die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens im Interesse einer nachhaltigen kommunalen Finanzwirtschaft richtig war und ist. Die Umstellung von einer zahlungsorientierten auf eine ressourcenverbrauchsorientierte Darstellungsform hat jedoch in der Praxis weiteren gesetzgeberischen Anpassungsbedarf offensichtlich werden lassen.

Die in dem anliegenden Referentenentwurf enthaltenen Neuregelungen greifen die in dem Evaluierungsprozess gewonnenen Erkenntnisse auf. Sie sollen dazu dienen, den noch nicht abgeschlossenen Reformprozess zunächst im Hinblick auf den Evaluierungsauftrag mit geeigneten gesetzgeberischen Maßnahmen zu optimieren und weiterzuentwickeln, damit die kommunalen Entscheidungsträger die durch die Doppik gewährleistete institutionelle Transparenz des Haushalts- und Rechnungswesens im Sinne einer nachhaltigen und generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik aktiv nutzen können. Mit der Verlängerung der Übergangsregelungen um ein Jahr erhalten die Kommunen die für eine sachgerechte Umsetzung der Neuregelungen erforderliche Vorbereitungszeit.

ENTWURF