

Kreisverwaltung Vulkaneifel ☒ Postfach 12 20 ☒ 54543 Daun
Ortsgemeinde Lissendorf
z. H. Herrn Ortsbürgermeister Rudolf Mathey

d. d. Verbandsgemeindeverwaltung Gerolstein
Kyllweg 1
54568 Gerolstein

25.01.2023

Abteilung
**Kommunales,
Recht, Sicherheit,
Ordnung und Ver-
kehr**
Unser Zeichen
**1-11821/OG Lissen-
dorf**
Auskunft erteilt
Philipp Steffes
Zimmer
023
Telefon
06592/933-325
Telefax
06592/933-6236
E-Mail
philipp.steffes
@vulkaneifel.de

Haushaltssatzung nebst -plan der Ortsgemeinde Lissendorf für das Haus- haltsjahr 2023

Ihre Vorlage vom 14.12.2022; Ihr Zeichen: 1/11600-04-36

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 14.12.2022, hier eingegangen am 20.12.2022, wurde durch die Ver-
bandsgemeindeverwaltung Gerolstein die am 12.12.2022 vom Ortsgemeinderat be-
schlossene Haushaltssatzung nebst -plan der Ortsgemeinde Lissendorf für das Haus-
haltsjahr 2023 vorgelegt. Nach Prüfung der vorgelegten Unterlagen ergehen folgende

Entscheidungen:

1. Gegen die vorgelegte Haushaltssatzung nebst -plan erheben wir aufgrund der Verletzung des § 93 Abs. 4 Gemeindeordnung (GemO) i. d. F. vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.01.2022 (GVBl. S. 21), gemäß § 97 Abs. 2 Satz 2 GemO, VV Nr. 1.2 zu § 97 GemO Bedenken wegen Rechtsverletzung.
2. Diese Bedenken sind durch Erlass einer neuen Haushaltssatzung mit -plan bis zum 31.03.2023 auszuräumen, in der Ergebnisverbesserungen im Ergebnishaushalt in Höhe von mindestens 77.090,00 € und im Finanzhaushalt in Höhe von mindestens 140.820,00 € enthalten sein müssen, sodass der Haushalt in der Planung ausgeglichen aufgestellt ist.

Begründung:

Die Haushaltssatzung setzt in § 1 Nr. 1 im Ergebnishaushalt Erträge in Höhe von 1.830.220,00 € und Aufwendungen in Höhe von 1.907.310,00 € fest, sodass sich ein Jahresfehlbetrag in Höhe von 77.090,00 € ergibt. Im Finanzhaushalt wird ein Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen in Höhe von - 3.810,00 € ausgewiesen. Dieser reicht nicht aus, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten in Höhe von 85.410,00 € und die mit der Teilnahme der Ortsgemeinde am Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) verbundene Mindesttilgung von Liquiditätsverbindlichkeiten in Höhe von 51.600,00 € zu

Kreisverwaltung Vulkaneifel
Mainzer Straße 25
54550 Daun
Gläubiger-ID: DE08ZZZ00000151048
Leitweg-ID: 072330000000-001-61
Umsatzsteuer-ID: DE149932317

Bürgerservice
E-Mail: info@vulkaneifel.de
www.vulkaneifel.de
Telefon: 06592 / 933-0

Bankverbindungen
Kreissparkasse Vulkaneifel
Postbank Köln
Volksbank RheinAhrEifel eG

IBAN
DE78 5865 1240 0000 0006 04
DE12 3701 0050 0026 2965 06
DE82 5776 1591 0363 6362 00

BIC
MALADE51DAU
PBNKDEFF370
GENODED1BNA

decken. Wir müssen daher feststellen, dass sowohl der Ergebnis- als auch der Finanzhaushalt gemäß § 18 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 18.05.2006 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.11.2019 (GVBl. S. 333), Leitfaden KEF-RP Nr. 2.2.2 in der Planung unausgeglichen aufgestellt sind. Die Ortsgemeinde verstößt damit gegen den als zwingendes Gebot ausgestalteten Grundsatz des Haushaltsausgleichs des § 93 Abs. 4 GemO. Hiermit begeht sie eine Rechtsverletzung, die ungeachtet der zugrunde liegenden Ursachen tatbestandsmäßig ein Einschreiten der hiesigen Aufsichtsbehörde mit kommunalaufsichtlichen Repressivmitteln nach §§ 117 ff. GemO ermöglicht (VV Nr. 9 zu § 93 GemO). Als förmliches Aufsichtsmittel mit der geringsten Eingriffsintensität kommt im ersten Schritt eine Beanstandung nach § 121 Satz 1 GemO in Betracht, da dem rechtswidrigen Zustand der Beschluss des Ortsgemeinderates vom 12.12.2022 und damit ein positives Tun der Gemeinde zugrunde liegt.

Auf der Rechtsfolgenseite räumt uns der Gesetzgeber jedoch Ermessen ein, welches pflichtgemäß auszuüben ist (BVerfG, Beschluss vom 22.05.1962 – 1 BvR 301, 302/59 –, BVerfGE 14, 105, 114). Belastende Ermessensentscheidungen wie die vorliegende müssen dabei stets den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

Eine sofortige förmliche Beanstandung nach § 121 Satz 1 GemO wäre nicht erforderlich und damit ermessensfehlerhaft, da ein milderer Mittel zur Verfügung steht. Wenn die Rechtsverletzung durch nicht genehmigungsbedürftige Bestimmungen der Haushaltssatzung oder durch Festsetzungen im Haushaltsplan verursacht ist, sind gemäß § 97 Abs. 2 Satz 2 GemO, VV Nr. 1.2 Satz 1 zu § 97 GemO zunächst Bedenken wegen Rechtsverletzung zu erheben. Genehmigungspflichtig sind nach § 95 Abs. 4 GemO lediglich die Summe der kreditfinanzierten Verpflichtungsermächtigungen (Nr. 1) und der Gesamtbetrag der Investitionskredite (Nr. 2). Mit beiden Instrumenten können lediglich Investitionen finanziert werden (§§ 102 Abs. 1 Satz 1, 103 Abs. 1 GemO). Ansätze für Investitionen fließen jedoch nicht in die Ermittlung des Haushaltsausgleichs ein. Im Ergebnishaushalt werden diese nach § 10 Abs. 1 GemHVO nicht ausgewiesen, sodass sie bei der Berechnung von dessen Ausgleich nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO unberücksichtigt bleiben. Den Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt beeinflussen gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO, Leitfaden KEF-RP Nr. 2.2.2 nur der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen (Posten F 23), die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten (Posten F 36) und die Mindesttilgung gemäß KEF-Vertrag. Ein- oder Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Posten F 24 bis F 33) finden hier jedoch gerade keine Berücksichtigung. Daher wird die mit dem fehlenden Haushaltsausgleich einhergehende Rechtsverletzung durch nicht genehmigungspflichtige Teile der Haushaltssatzung verursacht. Daher waren Bedenken wegen Rechtsverletzung zu erheben, was wir vorliegend getan haben.

Die Aufsichtsbehörde ist bei sachgerechter Ermessensausübung befugt, den Gemeinden die vollständige oder teilweise Beseitigung des Fehlbedarfs aufzugeben. Ermessensgerecht ist ein solches Vorgehen jedoch nur, wenn der fehlende Haushaltsausgleich auf freiwilligen, gesetzlich nicht gebundenen Ausgaben oder dem Verzicht auf rechtlich zulässige Einnahmen beruht und der Fehlbedarf von nennenswertem Gewicht ist (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.06.2007 – 2 A 10286/07 –, NVwZ-RR 2007, 702, 703). Wir haben uns vorliegend dafür entschieden, von der Ortsgemeinde die vollständige Beseitigung des Fehlbetrags zu verlangen. Dafür sind Ergebnisverbesserungen im Ergebnishaushalt in Höhe von 77.090,00 € und im Finanzhaushalt in Höhe von 140.820,00 € (Negativsaldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen 3.810,00 € zuzüglich Auszahlungen zur Tilgung von Investitionskrediten 85.410,00 € zuzüglich KEF-Mindesttilgung 51.600,00 €) erforderlich. Wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird, können die geforderten Verbesserungen betragsmäßig tatsächlich erreicht werden.

Der fehlende Haushaltsausgleich beruht zumindest zum Teil auf freiwilligen Ausgaben. Der Vorbericht (S. 8) führt Einzelmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 107.000,00 € auf, die allesamt der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zuzurechnen sind. Nach den dortigen Ausführungen und den Erläuterungen zu den wesentlichen Produkten können wir nicht erkennen, dass einzelne der dort genannten Maßnahmen unabweisbar wären. In der derzeitigen Haushaltslage der Ortsgemeinde (Näheres hierzu sogleich) sind Mittelinanspruchnahmen für freiwillige Aufgaben jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn sie unabweisbar und unaufschiebbar sind. Ansonsten sind die Maßnahmen zu streichen oder zu strecken. Dabei sind an die Unabweisbarkeit hohe Anforderungen zu stellen; sie kann nur angenommen werden, wenn der Gemeinde keine andere Wahl bleibt, als die Auszahlung zu leisten, die Situation mit anderen Worten von einer Alternativlosigkeit geprägt ist (VG Koblenz, Urteil vom 06.07.2004 – 6 K 2875/03 –, Rn. 12; ähnlich: BVerfG, Urteil vom 25.05.1977 – 2 BvE 1/74 –, BVerfGE 45, 1, 36 f.). Zudem sind unter Produkt 5410 „Gemeindestraßen“ – neben einem Ansatz für verschiedene Straßenreparaturen in Höhe von 20.000,00 €, den auch der Vorbericht erwähnt – allgemeine Unterhaltungskosten in Höhe von 10.000,00 € eingestellt. Die Rechtfertigung des parallelen Fortbestehens dieser beiden Ansätze erschließt sich nicht. Vielmehr handelt es sich aus unserer Sicht insoweit ebenfalls um eine freiwillige Ausgabe. Berücksichtigt man auch diesen Betrag, machen die freiwilligen Sonderaufwendungen insgesamt einen Betrag in Höhe von 117.000,00 € aus. Bei deren Wegfall wäre der Ergebnishaushalt bereits ausgeglichen, ohne dass es irgendwelcher weiterer Maßnahmen auf der Einnahmeseite bedürfte.

Ferner verzichtet die Ortsgemeinde auch auf rechtlich zulässige Einnahmen. Steuerbar ist insbesondere die Höhe der Realsteuereinnahmen. Denn insoweit ist den Gemeinden bereits verfassungsrechtlich durch Art. 106 Abs. 6 Satz 2 Grundgesetz (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478), das Recht garantiert, die Hebesätze selbst festzulegen. Dabei kommt dem Gemeinderat ein weiter Ermessensspielraum zu (Bayerischer VGH, Beschluss vom 01.02.2007 – 4 ZB 06.2567 –, NVwZ-RR 2008, 53), bei dessen Ausfüllung er indessen die ihm vorgegebenen bundes- und landesrechtlichen Regelungen zu beachten hat (BVerwG, Urteil vom 18.03.1960 – VII C 106/59 –, VerwRSpr 1960, 860, 861 f.). Der Landesgesetzgeber hat von seiner Ermächtigung, Höchsthebesätze festzulegen, keinen Gebrauch gemacht. Eine Erhöhung der Hebesätze scheitert daher nicht an einer rechtlichen Unzulässigkeit.

Andererseits sind bei der Ermessensausübung aber auch die haushaltsrechtlichen Grundsätze zu beachten, die den äußeren rechtlichen Rahmen bei der Erstellung und Führung des Haushalts im Interesse der Allgemeinheit abstecken. Hierzu zählt auch der Grundsatz des Haushaltsausgleichs. Aus §§ 93 Abs. 4, 105 Abs. 2 Satz 1 GemO ergibt sich, dass Einnahmen- und Ausgabenseite derart aufeinander abzustimmen sind, dass kein Defizit entsteht. Sieht man den Finanzierungsbedarf auf der Ausgabenseite als gegeben an, bedeutet dies, dass die Einnahmen so weit zu erhöhen sind, bis der Haushalt ohne Neuaufbau von Liquiditätsverbindlichkeiten ausgeglichen ist. Selbstverständlich sind umgekehrt zur Erreichung des Haushaltsausgleichs bei gegebenen Einnahmen aber auch Einsparungen oder eine Kombination aus beidem möglich.

Bis zum abgelaufenen Haushaltsjahr lagen die Realsteuerhebesätze der Ortsgemeinde deutlich über den Nivellierungssätzen, um der angespannten Haushaltslage Rechnung zu tragen. Der Hebesatz der Grundsteuer A lag um 250 Prozentpunkte über dem Nivellierungssatz, bei der Grundsteuer B betrug der Abstand 335 Prozentpunkte und bei der Gewerbesteuer 55 Prozentpunkte. Sinn und Zweck der Nivellierungssätze, die vom Landesgesetzgeber festgelegt werden, ist es, interkommunale Hebesatzunterschiede bei der Berechnung von allgemeinen Umlagen und allgemeinen Finanzzuweisungen, die an die gemeindliche Steuerkraft gekoppelt sind, auszugleichen. Es wird insoweit von einem einheitlichen fiktiven Hebesatz ausgegangen mit der Folge, dass

Gemeinden mit hohen Hebesätzen und demzufolge höheren Steuersteinnahmen nicht durch höhere Umlagen und geringere Zuweisungen „bestraft“ werden. Die Nivellierungssätze werden ohne Berücksichtigung einer besonderen Finanzstärke oder Finanzschwäche als allgemein zumutbares Hebesatzniveau angesehen (BVerwG, Urteil vom 30.01.2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378, 383). Dies schließt es jedoch gerade nicht aus, dass finanzschwache Kommunen deutlich höhere Sätze festsetzen. Vielmehr ist dies sogar geboten, da die Steuereinnahmen, die auf den über den Nivellierungssätzen liegenden Anteil entfallen, in Gänze in der Gemeindekasse verbleiben und nicht als Umlage an den Landkreis oder die Verbandsgemeinde abgeführt werden müssen.

Nunmehr hat der Gesetzgeber mit Wirkung vom 01.01.2023 die Nivellierungssätze deutlich angehoben. Die Gemeinde hat sich dazu entschieden, die bisherigen Hebesätze so beizubehalten. Der Abstand zwischen Hebe- und Nivellierungssatz verringert sich daher auf folgende Prozentpunktzahl:

- Grundsteuer A: 205,
- Grundsteuer B: 235,
- Gewerbesteuer: 40.

Unter Berücksichtigung dieser Differenz generiert die Gemeinde ausgehend von den derzeitigen Messbeträgen nicht umlagebelastete Mehreinnahmen in Höhe von ca. 83.000,00 €, die jedoch wie gesehen bei weitem nicht ausreichen, um den Haushalt auszugleichen. Wäre der Abstand zwischen Hebe- und Nivellierungssatz beibehalten worden, hätte die Gemeinde also die Hebesätze um dieselbe Prozentpunktzahl angehoben, um die auch die Nivellierungssätze erhöht wurden, wären ihr nicht umlagebelastete Steuereinnahmen in Höhe von fast 117.000,00 € zugeflossen. Die aus einer Erhöhung der Hebesätze im derartigen Umfang zu erzielenden absoluten Mehreinnahmen belaufen sich auf knapp 34.000,00 €. Da die Hebesätze wie angesprochen bereits zuvor über den Nivellierungssätzen lagen, wären die übrigen Ansätze des „Steuerhaushalts“ (Produkt 6110), insbesondere die Schlüsselzuweisungen und allgemeinen Umlagen, von dieser Erhöhung unberührt geblieben. Ein solches Vorgehen hätte damit auch einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des Haushaltsausgleichs leisten können.

Daraus wird ersichtlich, dass der fehlende Haushaltsausgleich auf freiwilligen Ausgaben und dem Verzicht auf rechtlich zulässige Einnahmen beruht. Das Defizit ist auch von nennenswertem Gewicht. So bleiben im Ergebnishaushalt 4,04 % der Aufwendungen und im Finanzhaushalt 8,23 % der ordentlichen und außerordentlichen Auszahlungen ungedeckt.

Die Forderung nach Ergebnisverbesserungen im tenorierten Umfang erscheint auch mit Blick auf die Haushaltslage der Ortsgemeinde, insbesondere deren Verschuldung, geboten. Zum 01.01.2023 betragen die Verbindlichkeiten aus Investitionskreditaufnahmen 1.905.544,76 € (S. 89 des Plans). Die planmäßige Nettoneuverschuldung beläuft sich im laufenden Haushaltsjahr auf 249.300,00 € (Gesamtfinanzhaushalt, Posten F 37). Somit ergeben sich zum Ende des laufenden Haushaltsjahres Investitionskreditverbindlichkeiten in Höhe von 2.154.844,76 €, was eine Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 1.860,83 € bedeutet. Der Landesdurchschnitt von Ortsgemeinden vergleichbarer Größenordnung (1.000 bis 3.000 Einwohner) beträgt dagegen lediglich 520,00 €. Die investive Verschuldung der Ortsgemeinde liegt damit um das 3,58-fache über dem Landesdurchschnitt.

Ebenfalls überdurchschnittlich sind die Verbindlichkeiten gegenüber der Verbandsgemeinde Gerolstein zur Sicherstellung der gemeindlichen Liquidität. Nach dem vorläufigen ungeprüften Ergebnis standen hier zum Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres Verbindlichkeiten in Höhe von 399.339,00 € zur Disposition. Im Haushaltsjahr 2023 ist eine Erhöhung dieses Betrags um 84.220,00 € geplant (Gesamtfinanzhaushalt, Posten

F 39), sodass sich die Liquiditätsverschuldung zum 31.12.2023 auf 483.559,00 € und damit 417,58 € pro Einwohner stellt. Im Vergleich dazu liegt die landesdurchschnittliche Verschuldung bei lediglich 337,00 €. Die Ortsgemeinde ist des Weiteren Teilnehmerin am KEF-RP und hat sich hierdurch vertraglich verpflichtet, die Liquiditätsverbindlichkeiten so weit wie möglich zurückzuführen. Sie kommt dieser Verpflichtung jedoch gerade nicht nach, wenn sie die Verbindlichkeiten wieder erhöht, obwohl – wie oben gesehen – Handlungsalternativen bestehen, um dies zu vermeiden.

Welche Maßnahmen konkret ergriffen werden, um das Defizit zu vermeiden, liegt allein in der Entscheidungskompetenz des Gemeinderates, dem das Budgetrecht zukommt. Aufgrund dessen ist es uns untersagt, der Gemeinde alternativlos vorzuschreiben, was sie zu tun hat (BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, BVerwGE 138, 89, 98). Daher haben wir uns dazu entschieden, die Bedenken gegen die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan als Ganzes zu erheben, um dem Gemeinderat die Möglichkeit zu geben, selbst darüber zu entscheiden, wie die Ergebnisverbesserungen erreicht werden.

Dem lässt sich nicht entgegnen, die erhobenen Bedenken seien unverhältnismäßig, da die Haushaltssatzung gemäß § 97 Abs. 2 Satz 2 GemO deshalb nicht öffentlich bekannt gemacht werden darf, sodass die Gemeinde auch weiterhin den restriktiven Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 99 GemO unterliegt. Das öffentliche Interesse am rechtmäßigen Handeln der Gemeinde überwiegt das gemeindliche Interesse an einer schnellstmöglichen Verfügung über die im Haushalt eingestellten Mittel. Im Rahmen der gebotenen Abwägung ist zu berücksichtigen, dass es der Ortsgemeinde nicht schlechthin verwehrt ist, Aufwendungen zu tätigen, Auszahlungen zu leisten oder Abgaben zu erheben. Vielmehr ist dies unter den Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 GemO (wenn auch eingeschränkt) möglich. Zudem liegt es in der Hand der Ortsgemeinde, von den Beschränkungen der Interimswirtschaft durch schnellstmögliches Beitreten zu unseren Forderungen mittels Neubeschlusses der Haushaltssatzung mit -plan frei zu werden.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht muss als abwägungsrelevantes Rechtsgut vor allem deshalb zurücktreten, weil dieses der Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nur „im Rahmen der Gesetze“ zusteht. Verhält sich die Gemeinde wie mit dem unausgeglichenen Haushalt nicht rechtskonform, ist sie umso geringer schutzwürdig.

Vor diesem Hintergrund halten wir ein Einschreiten für geboten und ermessensgerecht.

Wir dürfen um Übersendung der neu beschlossenen Haushaltssatzung mit -plan bis spätestens 15.04.2023 bitten.

Der guten Ordnung halber wird darauf hingewiesen, dass wir berechtigt sind, bei Nicht-ausräumung der Bedenken innerhalb der eingeräumten Frist die Haushaltssatzung gemäß §§ 97 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, 121 Satz 1 GemO förmlich zu beanstanden und deren Aufhebung zu verlangen.

Über die beantragte Genehmigung der Investitionskreditaufnahmen, die nach §§ 95 Abs. 4 Nr. 2, 103 Abs. 2 Satz 1 GemO erforderlich ist, werden wir im Rahmen der Vorlage der neu beschlossenen Haushaltssatzung entscheiden. Wir weisen darauf hin, dass aufgrund der erhobenen Bedenken wegen Rechtsverletzung gemäß § 119 Abs. 1 Sätze 2, 4 GemO bis zur Vorlage der neuen Haushaltssatzung keine Genehmigungsfiktion durch Zeitablauf eintritt.

Beigefügt erhalten Sie eine Ausfertigung der Haushaltssatzung nebst -plan zu unserer Entlastung wieder zurück, die wir folgerichtig nicht mit einem Genehmigungsvermerk versehen haben.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Kreisverwaltung Vulkaneifel, Mainzer Straße 25, 54550 Daun schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder zur Niederschrift erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag:

(Günter Willems)