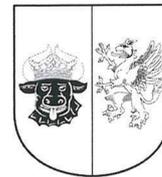


Der Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald als untere Rechtsaufsichtsbehörde



Landkreis Vorpommern-Greifswald, Postfach 11 32, 17464 Greifswald

Gemeinde Leopoldshagen
Der Bürgermeister
Durch das Amt Am Stettiner Haff
Stettiner Straße 1
17367 Eggesin

Amt für Kommunalberatung/-aufsicht und Kreistagsbüro

Sachgebiet:	Kommunalberatung/-aufsicht
Auskunft erteilt:	Tatjana Marquardt
Funktion:	Sachbearbeiterin
Besucheranschrift:	17489 Greifswald, Feldstraße 85 a
Zimmer:	2.214
Telefon-Nummer:	03834 8760 1239
FAX-Nr.:	03834 8760 91239
E-Mail:	tatjana.marquardt@kreis-vg.de
beBPO:	Amt für Kommunalberatung/-aufsicht Vorpommern-Greifswald
Ihr Zeichen:	...
Ihre Nachricht vom:	...
Mein Zeichen:	15.1
Datum:	17.04.2023

Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts der Gemeinde Leopoldshagen für die Haushaltsjahre 2023/2024

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Hackbarth,

am 27.02.2023 wurde mit dem Haushaltsplan 2023/2024 die am 08.02.2023 durch die Gemeindevertretung beschlossene Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts 2023 vorgelegt. Mit dem Haushaltssicherungskonzept sollen Maßnahmen dargestellt werden, durch die der Haushaltsausgleich und eine geordnete Haushaltswirtschaft auf Dauer sichergestellt werden. Die Gemeinde hat ihre bestehenden Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten auszuschöpfen und sich bietende Optimierungsmöglichkeiten zu nutzen. Es ist der Zeitraum anzugeben, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird.

Die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde Leopoldshagen wird gemäß § 17 Absatz 3 GemHVO-Doppik als weggefallen bewertet. Für das laufende Haushaltsjahr wird der Haushaltsausgleich nur im Ergebnis- nicht im Finanzhaushalt erreicht. Mit den vorgelegten Planzahlen wird er im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum nicht erreicht.

Die Gemeinde ist zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts nach § 43 Absatz 7 KV M-V verpflichtet. Gemäß § 43 Absatz 8 KV M-V wird das Haushaltssicherungskonzept von der Gemeindevertretung beschlossen. Es ist über den Konsolidierungszeitraum mindestens jährlich fortzuschreiben. Die Fortschreibung ist bei negativen Abweichungen vom bereits beschlossenen Haushaltssicherungskonzept von der Gemeindevertretung zu beschließen. Negative Abweichungen liegen insbesondere dann vor, wenn beschlossene Konsolidierungsmaßnahmen nicht oder nicht vollständig umgesetzt wurden, durchgeführte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben oder sich der Konsolidierungszeitraum verlängert.

Beurteilung des Ergebnis- und Finanzhaushalts

Folgende jährliche Defizite im Ergebnis- und Finanzhaushalt werden im Finanzplanungszeitraum geplant.

Der **Ergebnishaushalt** 2023 schließt im Haushaltsjahr **2023** mit **-196.100 €** ab. In den Folgejahren ist eine geringfügige Verbesserung der geplanten negativen Jahresfehlbeträge festzustellen. Sie ist auf die Reduzierung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie auf höhere privatrechtliche Leistungsentgelte zurückzuführen. In **2024** beläuft sich das geplante Jahresergebnis auf **-190.900 €**, in **2025 auf -153.000 €** und in **2026 auf -153.000 €**. Im Finanzplanungszeitraum ist der unterjährige Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt nicht gegeben. Zum 31.12.2021 weist die Gemeinde im Ergebnishaushalt einen Ergebnisvortrag i. H. v. 443.214 € aus. Dieser wird aufgrund der negativen Planzahlen bis 2026 aufgebraucht, so dass zum Ende des Finanzplanungszeitraums ein Jahresergebnis i. H. v. -249.785 € ausgewiesen wird.

Die Gemeinde weist lt. Vorbericht des Haushaltsplans 2023/2024 zum 31.12.2021 ein Eigenkapital in Höhe von 1.331.135 € aus. Aufgrund der geplanten negativen Ergebnisse der Haushaltsfolgejahre sinkt es kontinuierlich und beträgt zum 31.12.2025 rd. 908.170 €. Die Gemeinde ist gemäß § 43 Absatz 3 KV M-V zum Bilanzstichtag 2025 nicht überschuldet.

Im **Finanzhaushalt** 2023 beträgt der geplante Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen **-219.100 €**. Die Folgejahre weisen folgende Planzahlen aus: **2024: -223.500 €; 2025: -179.100 €; 2026: -176.800 €**. Auch im Finanzhaushalt kann der unterjährige Ausgleich im Finanzplanungszeitraum nicht dargestellt werden. Der Saldo der laufenden Einzahlungen und Auszahlungen zum 31.12.2021 beträgt 154.096 € (lt. Vorbericht und Muster 5b). Dieser Vortrag verringert sich aufgrund des negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen 2022 weiter. Bereits in 2023 ist der Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt nicht mehr gegeben.

Mit dem fehlenden Haushaltsausgleich in der Planung verstößt die Gemeinde Leopoldshagen gegen § 43 Absatz 6 KV M-V i. V. m. § 16 Absatz 1 GemHVO-Doppik.

Die aktuelle Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts der Gemeinde Leopoldshagen enthält entsprechend den gesetzlichen Vorgaben abrechenbare Konsolidierungsmaßnahmen in zeitlicher und monetärer Hinsicht:

- 400 € 2023-003: Mehreinzahlungen/-erträge durch die Anpassung der Hundesteuersatzung zum 01.01.2024
- 1.100 € 2023-004: Mehreinzahlungen/-erträge durch die Änderung der Zweiwohnungsteuer von 10% auf 15 %, zum 01.01.2024

Das Haushaltssicherungskonzept führt ferner folgende nicht monetär bezifferte Maßnahme auf:

2022-001 Analyse des kommunalen Gebäudebestandes

Die im Haushaltssicherungskonzept erfassten nicht monetär unterlegten Maßnahmen beziehen sich auf noch ausstehende Prüfung seitens der Gemeinde. Diese sollen durch den neu eingestellten Gebäudemanager realisiert werden. In der nächsten Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts ist der Umsetzungsstand der Konsolidierungsmaßnahmen darzustellen.

Der Konsolidierungsbeitrag des Haushaltsjahres 2023 lässt sich aufgrund der fehlenden Angaben zum Umsetzungszeitraum sowie zum finanziellen Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen 2022-001 und 2022-002 nicht benennen. Im Haushaltsjahr 2024 werden im laufenden Bereich finanzielle Wirkungen i. H. v. 1.500 € erwartet.

Die Gesamtübersicht aller Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung getrennt nach Ergebnis- und Finanzhaushalt für den Finanzplanungszeitraum stellt die geplanten Jahresergebnisse / Salden gegenüber. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum ist der unterjährige Haushaltsausgleich weder im Ergebnis- noch im Finanzhaushalt dargestellt.

Das Haushaltssicherungskonzept entspricht somit nicht den Forderungen des § 43 Absatz 7 KV M-V, insbesondere

- **werden keine ausreichenden Maßnahmen dargestellt, durch die der Haushaltsausgleich und**
- **eine geordnete Haushaltswirtschaft auf Dauer sichergestellt werden.**
- **Der angegebene Konsolidierungszeitraum, innerhalb dessen der gesetzlich geforderte Haushaltsausgleich erreicht wird, ist aufgrund der unbegründeten Annahme zur Erhöhung von Zuweisungen nicht belastbar.**

Freiwillige Leistungen

Die Darstellung der freiwilligen Leistungen erfolgt im Vorbericht zum Haushaltsplan 2023/2024 sowie durch Prozentangabe in der RUBIKON-Auswertung. Diese umfasst das Produkt 28.10.10.00 „Heimatspflege“ und berücksichtigt auch den Zuschuss für die 275-Jahre Feier i. H. v. 5.000 €. Dem freiwilligen Bereich zuzuordnen sind allerdings auch:

- Kinderspielplätze,
- kommunaler Wohnungsbestand,
- Abschreibungen auf Investitionen für freiwillige Aufgaben sowie
- Anteil der Personalkosten für den Kommunalarbeiter, der auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben entfällt (Gebäudemanager).

Dies ist nur eine beispielhafte Aufzählung. Die im Vorbericht dargestellten Maßnahmen sind auf die freiwilligen Leistungen erneut zu prüfen, und gegebenenfalls Ergänzungen vorzunehmen.

Auf § 2 Absatz 3 KV M-V wird verwiesen. Danach ist alles freiwillig, zu was nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung verpflichtet wird.

Im Zuge der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts sind alle freiwilligen Leistungen auf Konsolidierungspotentiale zu prüfen. Die Einsparungen sind im Haushaltssicherungskonzept zu beziffern. Gegebenenfalls sind nur noch Mindeststandards aufrechtzuerhalten.

Nach Auswertung der vorgelegten Unterlagen sieht die untere Rechtsaufsichtsbehörde weitere Konsolidierungspotenziale auf folgenden Handlungsfeldern.

Realsteuerhebesätze

Für kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich laut Realsteuervergleich des Statistischen Amtes für das Jahr 2021 vom 15. September 2022 die in der Tabelle aufgeführten gewogenen Durchschnittsgebeseätze nach Gemeindegrößenklassen.

Folgende gemeindliche Hebesätze gelten für das Haushaltsjahr 2023:

Tabelle:

Hebesätze v.H.	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
aktuell nach Haushaltssatzung	350	400	360
mindestens Durchschnittshebesätze nach Gemeindegrößenklassen (2021) inkl. 20 Hebesatzpunkte	350	408	370
Nivellierungshebesätze	323	427	381

Um den geplanten finanziellen Defiziten der Gemeinde wirklich angemessen entgegen zu treten, sollten weitere höhere Anpassung über den markierten Mindestsatz zur gemeindlichen Diskussion gestellt werden.

Von der Rechtsaufsicht wird ausdrücklich angeraten, die Hebesätze **w e i t a u s** höher festzulegen, als die Grenzen zur Hilfestellung dies vorschreiben.

Diese Empfehlung resultiert aus § 44 Abs. 2 KV M-V, wonach die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen hat, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Sie steht im Einklang mit dem § 17a GemHVO-Doppik M-V, gemäß dem eine Gemeinde mit weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen hat, die zur Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit erforderlich sind. Gem. Nr. 18.1.1 c.) heißt es mit Blick auf die Hebesätze der Realsteuern, dass diese „überprüft werden und gegebenenfalls angepasst werden [sollen]. Dabei sind die im Bericht des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern veröffentlichten gewogenen Durchschnittshebesätze in den festgesetzten Gemeindegrößenklassen nur eine grobe

Vergleichsgröße und keine Obergrenze, zumal sie in die Vergangenheit gerichtet sind und nicht die aktuelle Entwicklung widerspiegeln. Die Hebesätze müssen sich vielmehr am konkreten Finanzbedarf der Gemeinde unter Berücksichtigung der wahrgenommenen Aufgaben orientieren und sollen bei erheblichen Haushaltsproblemen gegebenenfalls auch deutlich über den gewogenen Durchschnittshebesätzen der Gemeindegrößenklasse festgesetzt werden. Handlungsbedarf besteht insbesondere, wenn eine Gemeinde so niedrige Hebesätze festgesetzt hat, dass voraussichtlich jede Mehreinzahlung aus der jeweiligen Steuerart zu höheren Haushaltsbelastungen in Folge von Mindereinzahlungen aus Schlüsselzuweisungen und Mehrauszahlungen durch Umlagen führen wird.“

Hinsichtlich der Steuererhebung ist das so genannte Erdrosselungsverbot zu beachten.

Das Erdrosselungsverbot ist ein Grundsatz im Kontext der Erhebung von öffentlich-rechtlichen Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge). Das Erdrosselungsverbot besagt, dass Abgaben nur in dem Maße erhoben werden sollten/dürfen, wie sie den Abgabepflichtigen nicht "erdrosseln". Das heißt, dass die Abgabesätze nicht so hoch sein sollten, dass sie dem Abgabepflichtigen die Möglichkeit zur freien persönlichen und wirtschaftlichen Entfaltung nehmen bzw. selbige unverhältnismäßig stark einschränken. Auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.10.2016, Az: 9 B 28.16 wird hingewiesen.

Angemerkt wird in diesem Zusammenhang, dass das VG Arnsberg in seinem Urteil vom 29.06.2017 Az.: 5 K 2857/16 einen Hebesatz für die Grundsteuer B i. H. v. 825 Prozent für rechtmäßig erklärte.

Steuersatzungen

Die Gemeinde Leopoldshagen hat gemäß § 44 Abs. 2 KV M-V zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Auszahlungen nicht ausreichen.

Erträge und Einzahlungen zur Erfüllung von Aufgaben sind vor allem Zuweisungen nach dem FAG M-V, die gemeindlichen Anteile an den Gemeinschaftssteuern, weitere Landes- und Bundeszuweisungen, etwaige Erträge des Gemeindevermögens, Erlöse aus Verkauf, Vermietung und Verpachtung, Konzessionsabgaben u. a.

Nicht zuletzt durch die erheblichen negativen jahresbezogenen Plan-Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen, die den bestehenden positiven Vortrag an liquiden Mitteln zum 31.12.2022 i. H. v. 48.244 € komplett aufbrauchten, wird ersichtlich, dass bei den prognostizierten Entwicklungen in der Gemeinde die erzielten Einzahlungen und Erträge für die Finanzierung der veranschlagten laufenden Auszahlungen und Aufwendungen in der Gemeinde nicht ausreichen.

Beim § 44 KV M-V handelt es sich um eine so genannte Muss-Vorschrift, bei der es regelmäßig kaum Ermessen gegen die Entscheidung zur Steuererhebung gibt, wenn eine Gemeinde ihren Haushalt nicht ausgleichen kann.

Hinsichtlich der Einhaltung des Erdrosselungsverbotes wird auf die vorstehende Begründung zu Realsteuerhebesätzen verwiesen.

Die Gemeinde Leopoldshagen zeigt im Haushaltssicherungskonzept die letzte Änderung ihrer Satzungen an. Die Anpassung der Zweitwohnungssteuersatzung und der Hundesteuersatzung ist für 2023 vorgesehen. Mit der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes sind die daraus resultierende Konsolidierungsbeiträge in der Abrechnung aufzuführen.

Gebührensatzungen und Entgeltordnungen

Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 KAG M-V sollen Gebühren die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung decken.

Die Gemeindevertretung wird aufgefordert die Angemessenheit der Gebührenhöhe in ihren Miet- und Pachtverträgen zu prüfen, um damit die Konsolidierung des Haushaltes zu unterstützen.

Die Friedhofsgebührensatzung hat ihre letzte Änderung am 23.05.2012 erfahren. Das Produkt zeigt im Finanzplanungszeitraum eine geringe Unterdeckung auf. Die Gemeindevertretung wird daher aufgefordert die Anpassung der Friedhofsgebührensatzung mit Blick auf einen möglichen Konsolidierungsbeitrag zu überprüfen. Mit der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes sind der unteren Rechtsaufsichtsbehörde die Entscheidungen der Gemeindevertretung hinsichtlich möglicher Anpassungen zu übergeben.

Die Entgeltordnung für die Benutzung der gemeindeeigenen Turnhalle in der Kleinen Grundschule auf dem Lande Leopoldshagen v. 18.09.2014 regelt die Entgelte auf Stunden- oder Tagesbasis. Eine gesonderte Abrechnung von Nebenkosten für Energie oder Strom ist nicht ersichtlich. Die aktuelle Lage auf dem Energiemarkt erfordert eine stetige Überwachung und gegebenenfalls eine zeitnahe Anpassung der berechneten Energiekosten.

Aus diesem Grund sind alle Gebührensatzungen und Entgeltordnungen der Gemeinde hinsichtlich der Kalkulation der Gebühren- / Entgelthöhe zu überprüfen und der mögliche Konsolidierungsbeitrag in die jährliche Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes aufzunehmen.

Hinweis zum Umgang mit der Energiekrise

Aufgrund der gegenwärtigen Lage auf den Energiemärkten steigen die Energiepreise in erheblichem Maße. Um diesem Verlauf entgegenzuwirken und den kommunalen Haushalt zu entlasten, sind geeignete Maßnahmen und Instrumente zu beschließen und anzuwenden. Dabei ist auf die örtlichen Gegebenheiten einzugehen und zunächst eine Analyse durchzuführen, wo viel Energie verbraucht wird und wo die Einsparungspotenziale liegen.

Zu den effektiven Einsparmaßnahmen in kommunalen Gebäuden zählen beispielsweise: die Absenkung der Temperatur in Schwimmbädern und Sporteinrichtungen, die Reduzierung der Raumtemperaturen in Verwaltungsgebäuden, die technische Überprüfung der

Heizungsanlagen, die Reduzierung der Gebäudeaußenbeleuchtung, das Einsetzen von Bewegungsmeldern, die Beschränkung der Öffnungszeiten für öffentliche Gebäude, das Ausweiten der Homeoffice-Regelungen, die Reduzierung der Warmwasserversorgung. Weitere Einsparpotenziale können kurzfristig durch verkürzte und bedarfsorientierte Beleuchtungszeit der Straßenbeleuchtung erreicht werden. Diese Handlungsansätze stellen eine beispielhafte Auswahl aus dem Positionspapier Nr. 12 des Städte- und Gemeindetages M-V e.V. vom 24. August 2022 dar.

Rechtlich bindend sind hierbei die Maßnahmen der Bundesregierung zur Energieeinsparung in öffentlichen Nichtwohngebäuden nach der Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen vom 26. August 2022 (BGBl. I S. 1446) sowie Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Heizungsanlagen nach der Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen vom 23. September 2022 (BGBl. I S. 1530).

Hinweise zur Gesetzmäßigkeit eines Haushaltssicherungskonzepts

Die Gemeinde Leopoldshagen hat in 2020 eine Sonder- und Ergänzungszuweisung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur nachhaltigen Entschuldung gem. § 27 Abs. 2 FAG M-V i. H. v. 22.430,63 € bewilligt bekommen und konnte damit den Ausgleich im Finanzhaushalt ab 2020 erreichen. Weitere Finanzhilfen können in den kommenden Haushaltsjahren aufgrund der fehlenden Voraussetzungen nicht erwartet werden. Auch mit einer Erhöhung der Zuweisungen, wie bei der Angabe des Konsolidierungszeitraums im Punkt 5 des Haushaltssicherungskonzeptes angenommen, kann nach aktuellem Kenntnisstand nicht gerechnet werden.

Daher muss die Kommune aus eigener Kraft zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um ihre Haushaltslage nachhaltig zu verbessern und einen positiven unterjährigen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zu erwirtschaften.

Im Folgenden sind die allgemeinen Hinweise der oberen Rechtsaufsichtsbehörde zur Erstellung eines gesetzmäßigen Haushaltssicherungskonzeptes zusammengefasst. Diese sind bei der Fortschreibung des HSK unbedingt zu beachten. Auf mein Schreiben vom 28.10.2022 wird ebenfalls verwiesen.

Gesetzmäßigkeit eines Haushaltssicherungskonzeptes

Ein gesetzmäßiges Haushaltssicherungskonzept liegt nur vor, wenn dieses mit entsprechender Untersetzung durch Konsolidierungsmaßnahmen den Zeitpunkt benennt, zu dem der vollständige Haushaltsausgleich voraussichtlich erreicht wird. Mögliche Hilfen nach § 27 FAG M-V können diesbezüglich im Haushaltssicherungskonzept nachrichtlich mit ausgewiesen und angerechnet werden. Die bloße Angabe eines Konsolidierungszeitraums ohne eine entsprechende Untersetzung durch Maßnahmen reicht hingegen nicht aus.

Fehlbeträge im Ergebnishaushalt

In einigen Fällen weicht das Ergebnis des Ergebnishaushalts deutlich negativ vom Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen des Finanzhaushalts ab, ohne dass es hierfür nachvollziehbare Gründe gibt. Daher wird die Kämmerei aufgefordert, zu prüfen, ob die Möglichkeit von Rücklagenentnahmen nach § 18 GemHVO-Doppik und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften konsequent genutzt wird.

Jährlichkeit der Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzepts

Die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts hat gemäß § 43 Absatz 8 KV M-V jährlich zu erfolgen. Anders als bei Haushaltssatzungen ist es rechtlich mithin nicht eröffnet, eine Fortschreibung für zwei Jahre zu beschließen. Die fehlende jährliche Fortschreibung hat als mögliche Auswirkung den Verlust des Anspruchs auf Hilfen nach § 27 Absatz 2 FAG M-V.

Bei der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts 2024 sind die gegebenen Hinweise umzusetzen.

Dieses Schreiben ist den Gemeindevertretern unverzüglich, spätestens zur nächsten Sitzung der Gemeindevertretung zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Robert Praefcke
Sachgebietsleiter Kommunalberatung/-aufsicht