

**Rheinland-Pfalz**AUFSICHTS- UND
DIENSTLEISTUNGSDIREKTION

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion | Postfach 13 20 | 54203 Trier

Stadtverwaltung Speyer
Maximilianstraße 100
67346 SpeyerKurfürstliches Palais
Willy-Brandt-Platz 3
54290 Trier
Telefon 0651 9494-0
Telefax 0651 9494-170
poststelle@add.rlp.de
www.add.rlp.de

10.02.2025

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
1140- 0001#2024/0093-0382 Ref_21a	18.12.2024	Kimberly Müller Kimberly.Mueller@add.rlp.de	+49 651 9494-847 +49 651 9494-711847

Bitte immer angeben!

Vollzug der Gemeindeordnung (GemO);**Basishaushaltssatzung und Basishaushaltsplan der Stadt Speyer für das Haushaltsjahr 2025 sowie Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs EntsorgungsbetriebeSpeyer (EBS) für das Wirtschaftsjahr 2025**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan der Stadt Speyer nebst Anlagen sowie zum Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs EntsorgungsbetriebeSpeyer für das Wirtschaftsjahr 2025 ergehen folgende

Entscheidungen:

1. Der Beschluss des Stadtrates der Stadt Speyer vom 12.12.2024 über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan mit den entsprechenden Bestandteilen und Anlagen für das Haushaltsjahr 2025 wird hiermit **global beanstandet**.

1/15

Konto:
Bundesbank Koblenz
BIC: MARKDEF1670 IBAN: DE15 5700 0000 0057 0015 13**Besuchszeiten / telefonische Erreichbarkeit:**
Mo-Do 9.00-12.00 Uhr und 14.00-15.30 Uhr
Fr 9.00-12.00 Uhr

Begründung:

I. Vorbemerkungen:

1.

In seiner Sitzung am 12.12.2024 hat der Stadtrat der Stadt Speyer die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan der Stadt Speyer für das Haushaltsjahr 2025 beschlossen.

Mit Schreiben vom 18.12.2024, hier eingegangen am 20.12.2024, haben Sie mir die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan 2025 der Stadt Speyer vorgelegt.

2.

Die mir mit Ihrem o. a. Schreiben vorgelegten Haushaltsunterlagen habe ich überschlagsmäßig einer formellen und materiellen Rechtmäßigkeitskontrolle unterzogen. Dabei erfolgte meinerseits keine Detailbegutachtung aller Festsetzungen und Mittelveranschlagungen in kommunalrechtlicher, insbesondere gemeindehaushaltsrechtlicher, und mathematischer Hinsicht.

II. Haushaltssatzung und Haushaltsplan der Stadt Speyer für das Haushaltsjahr 2025

Die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan, nebst Anlagen, der Stadt Speyer für das Haushaltsjahr 2025 und Ihre dazu ergangenen Ausführungen insbesondere im beigefügten Anschreiben vom 18.12.2024 und im Vorbericht zum Haushaltsplan 2025 habe ich zur Kenntnis genommen. Meine Haushaltsprüfung hat zu folgenden Feststellungen geführt:

1. Der **Ergebnishaushalt** der Stadt Speyer schließt in den Planungsjahren 2025, 2026 und 2028 mit Jahresfehlbeträgen ab und **verstößt** damit **gegen das Haushaltsausgleichsgebot** (§ 93 Abs. 4 GemO i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO).

	Ergebnis 2023	2024	2025	2026	2027	2028
<i>Gesamtbetrag Erträge</i>	209.919.835 €	218.428.690 €	218.435.000 €	220.928.180 €	224.043.300 €	224.259.290 €
<i>Gesamtbetrag Aufwendungen</i>	216.437.888 €	216.799.980 €	226.858.300 €	222.255.060 €	223.563.370 €	225.038.750 €
Jahresergebnis (Jahresüberschuss/-fehlbetrag) gem. § 18 Abs. 1 Nr. GemHVO	-7.356.586 €	1.628.710 €	-8.421.300 €	-1.328.880 €	479.930 €	-779.460 €

2. Der **Finanzhaushalt** der Stadt Speyer schließt im Planungsjahren 2025 mit einer Unterdeckung ab und **verstößt** damit gegen das **Haushaltsausgleichsgebot** (§ 93 Abs. 4 GemO i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO).

	Ergebnis 2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo ordentl. und außerordentl. Ein- und Auszahlungen (F23)	-8.600.010 €	8.275.320 €	-1.119.330 €	5.857.590 €	7.151.510 €	5.423.730 €
Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung (F36)	5.897.076 €	3.930.700 €	4.267.450 €	4.351.000 €	4.440.800 €	4.454.800 €
Mindestnettotilgung KEF-RP für 2023 / Mindest-Rückführungsbetrag ab 2024	4.066.103 €	4.066.103 €	0 €	1.306.590 €	2.209.693 €	968.930 €
Über-/Unterdeckung (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO)	-18.563.189 €	278.517 €	-5.386.780 €	0 €	501.017 €	0 €

3. Die Stadt Speyer hat bisher noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Damit verstößt Sie gegen das sich aus §§ 109 Abs. 8 GemO ergebende Gebot, den **Gesamtabschluss** innerhalb von elf Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen.

4. Die Berechnung der sogenannten **freien Finanzspitzen** nach dem Muster 14 der Anlage 3 zur VV-GemHSys weist für die Jahre 2025 bis 2028 folgende Ergebnisse aus:

Haushaltsjahr	2025	2026	2027	2028
verbleibende Finanzspitze	- 5.386.780 €	0 €	501.017 €	0 €
Darin enthalten: Mindest-Rückführungsbetrag gemäß Tilgungsplan nach dem Muster 29 (zu § 105 Abs. 4 GemO) der Anlage 3 der VV-GemHSys	0 €	1.306.590 €	2.209.693 €	968.930 €

5. Auf der Grundlage insbesondere der vorstehenden Ergebnisse stelle ich fest, dass eine **dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit** der Stadt Speyer **nicht gegeben ist**.

6. Nach der von der Stadt übersandten Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Kreditaufnahmen belaufen sich die Verbindlichkeiten zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres 2025 wie folgt:

Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Kreditaufnahmen		
	Stand 01.01.2025	Stand 31.12.2025
Investitionskredite	98.907.432,54 €	104.134.452,54 €
Liquiditätskredite	60.896.165,00 €	66.282.945,00 €
Gesamt	159.803.597,54 €	170.417.397,54 €

Die Stadt **verstößt** aufgrund der bestehenden Verschuldung aus der Aufnahme von Krediten

zur **Liquiditätssicherung** gegen das Gebot, Liquiditätskredite lediglich zur Überbrückung des verzögerten Eingangs von Deckungsmitteln zu verwenden (§ 105 Abs. 2 GemO).

7. Nach der Regelung des **§ 105 Abs. 5 GemO** sollen die von der Gemeinde nach dem 31.12.2023 aufgenommenen **Kredite zur Liquiditätssicherung** innerhalb von 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden. Demnach müssen die im Haushaltsjahr 2025 neu aufgenommenen Liquiditätskredite bis zum 31.12.2028 vollständig getilgt werden. Zu der vorgesehenen Tilgung der von Ihnen im Haushaltsjahr 2025 veranschlagten Neuverschuldung durch Liquiditätskreditaufnahmen haben Sie sich nicht geäußert. Sodann liegt ein **Verstoß gegen § 105 Abs. 5 GemO** vor.

8. Nach **§ 105 Abs. 4 GemO** soll die Gemeinde ihre zum 31.12.2023 bestehenden **Krediten zur Liquiditätssicherung**¹ bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2053 tilgen und dazu einen Tilgungsplan entwickeln, der einen Betrag enthält, der jährlich mindestens getilgt werden soll (Mindest- Rückführungsbetrag) und der sich an einem Dreißigstel der zum 31.12.2023 bestehenden maßgeblichen Liquiditätskreditverschuldung orientiert. Hierzu hat sich die Stadt mit der Teilnahme am Programm PEK-RP verpflichtet (§ 14 Abs. 2 LGPEK-RP). Eine **Unterschreitung des Mindest-Rückführungsbetrags** unter den Orientierungswert ist nach der VV Nr. 3 zu § 105 GemO in begründeten Einzelfällen im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde zulässig und im Tilgungsplan zu dokumentieren. Im Haushaltsjahr 2025 ist ein Mindest-Rückführungsbetrag in Höhe von 0 € festgesetzt. Auch unter Berücksichtigung der im Haushaltsjahr 2024 höher festgelegten Tilgung verstößt diese Festlegung für das Haushaltsjahr 2025 in der Gesamtschau gegen die Regelung des § 105 Abs. 4 GemO.

9. Die Genehmigung des in der Haushaltssatzung festgesetzten **Höchstbetrages der Kredite zur Liquiditätssicherung** kann von der Aufsichtsbehörde erteilt werden, sofern der Höchstbetrag auf einer sachgerechten Liquiditätsplanung der Gemeinde beruht (vgl. Nr. 1 Satz 3 der VV zu § 105 GemO). Nach § 93 Abs. 5 GemO und § 1 Abs. 1 Nr. 10 GemHVO ist die Liquiditätsplanung zu dokumentieren und der Vorlage an die Aufsichtsbehörde nach § 97 Abs. 2 Satz 1 GemO beizufügen. Dabei ist das Muster 31 „Ermittlung Höchstbetrag Liquiditätskredite“ [zu § 93 Abs. 5 GemO] der Anlage 3 zur VV -GemHSys zu verwenden. Dieses haben Sie Ihrem Haushaltsplan 2025 als Anlage beigelegt. Nach dem vorgelegten Muster ergibt sich ein rechnerisch ermittelter Höchstbetrag in Höhe von 117.631.100 €. In § 4 Haushaltssatzung 2025

¹ Bei Kommunen, die am Programm PEK-RP teilnehmen, ist der für § 105 Abs. 4 Satz 1 GemO maßgebliche Liquiditätskreditbestand um das endgültige Entschuldungsvolumen der Kommune nach § 8 LGPEK-RP zu mindern (§ 11 Abs. 1 LGPEK-RP).

wird der Höchstbetrag auf 110.000.000 € festgesetzt. Da hier eine Abweichung zwischen festgesetztem Höchstbetrag in der Haushaltssatzung und rechnerisch ermitteltem Höchstbetrag vorliegt, ist diese Abweichung unter lfd. Nr. 8 des Musters 31 zu begründen. Dem sind Sie nicht nachgekommen.

Zudem hat die Stadt Speyer Entschuldungshilfen aus der Teilnahme der Stadt am Programm „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“ in Höhe von 27.323.657 € erhalten. Diese wären nach meiner Auffassung vollständig bei der Berechnung des Liquiditätskreditbedarfes in Abzug zu bringen. Nach derzeitiger Prüfung scheint mir der mitgeteilte notwendige Höchstbetrag der Liquiditätskredite in dieser Höhe sehr überschlägig berechnet und demnach nicht auf einer sachgerechten Liquiditätsplanung zu fußen. Laut dem Muster „Übersicht über den Stand der Kreditaufnahmen und ähnlichen Vorgängen“ belaufen sich die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung zum 01.01.2025 auf rd. 61 Mio. € und zum 31.12.2025 auf rd. 66 Mio. €. Angesichts des Gesamtvolumens des Haushaltes ist ein „Aufschlag“ von knapp 50 Mio. € nicht nachvollziehbar.

10. Mit den o.g. Rechtsverstößen geht ein **Verstoß gegen das Gebot der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung** (§ 93 Abs. 1 Satz 1 GemO) einher.

11. Die Haushalts- und Finanzplanung der Stadt Speyer steht daher **nicht im Einklang mit den Grundsätzen einer uneingeschränkt geordneten Haushaltswirtschaft.**

Im Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18 –, juris wird in Rn. 64 folgendes ausgeführt:

„Der Haushalt ist gemäß § 93 Abs. 4 GemO in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen. Der Haushaltsausgleich bildet dabei zum einen das Instrument, eine intergenerativ gerechte Finanzpolitik umzusetzen, zum anderen dient er als Maßstab der Überprüfung für die kommunalen Vertretungskörperschaften und die Staatsaufsicht, inwieweit dieses Ziel erreicht wurde (Garçon in: Praxis der Kommunalverwaltung – PdK –, Kommentar zu § 18 GemHVO, Anm. 1., 3., S. 3 ff).“

Bei dem Gebot des Haushaltsausgleichs handelt es sich um ein tragendes Prinzip der kommunalen Haushaltswirtschaft, dass seinen Ursprung im ethischen Leitbild der Generationengerechtigkeit hat, nach dem jede Generation nur so viele Ressourcen verbrauchen soll wie sie auch selbst zu erwirtschaften vermag.

Letztlich dient nämlich die strikte gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich der Sicherstellung des Gestaltungsspielraums des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung in der Zukunft. Der verlangte Haushaltsausgleich vermag möglicherweise den gegenwärtigen Entscheidungsspielraum der Kommune einzuschränken, kommt jedoch dem langfristigen Erhalt der gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten zugute und dient damit der Gewährleistung der in Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Autonomie. Es liegt daher im eigenen Interesse der Kommune, unter größtmöglicher Kräfteanspannung die Einhaltung des Haushaltsausgleichsgebotes in allen Haushaltsjahren sicherzustellen bzw. bei objektiver Unmöglichkeit dessen wenigstens die Fehlbeträge so gering wie möglich zu halten.

In der amtlichen Begründung zum Gesetzesentwurf des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) vom 08. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/4937) zu § 21 (S. 29 f) wird Folgendes ausgeführt: „Die Kommunalaufsichtsbehörden werden das Gebot des Haushaltsausgleichs einheitlich und konsequent umsetzen. Defizitäre Haushalte werden grundsätzlich beanstandet. Ein Verzicht auf eine Beanstandung ist nur in Ausnahmefällen möglich. Alle rechtlich zulässigen Möglichkeiten der Ausgabenminderung und Einnahmesteigerungen sind von den Kommunen auszuschöpfen.“

Gemäß Ziffer 1.4.2 des Haushaltsrundschreibens für das Haushaltsjahr 2025 (Schreiben des Ministeriums des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz vom 25.11.2024) hat jede Kommune, die einen unausgeglichenen Haushalt vorlegen muss, darzustellen, in welchen Teilhaushalten der Fehlbetrag im Wesentlichen verursacht wird. Darüber hinaus wird erwartet, dass für die so bestimmten Teilhaushalte dargestellt wird, bei welchen Produkten der Fehlbetrag des Teilhaushalts im Wesentlichen verursacht bzw. veranschlagt wird, mögliche Ursachen für die negative Entwicklung sind darzulegen. Der Aufsichtsbehörde soll damit aufgezeigt werden, welche Defizitteile unabweisbar erscheinen.

Die Stadtverwaltung ist dem nachgekommen und hat den eingereichten Unterlagen eine Übersicht beigelegt, aus welcher die Produkte mit den größten Kostensteigerungen gegenüber dem Haushaltsvorjahr hervorgehen. Kommunalaufsichtlich wird anerkannt, dass auf die Ursachen für die aufgeführten Mehraufwendungen, insbesondere im Bereich Jugend und Soziales, von der Stadt nur geringfügig Einfluss genommen werden kann.

Die Stadt verkennt jedoch, dass sie auch im Falle unabweisbarer Mehraufwendungen dazu angehalten ist, das Defizit im Haushalt so gering wie möglich zu halten.² Neben der strikten Verpflichtung zum Haushaltsausgleich erwächst für die Stadt aus den vorstehend im Einzelnen ausgeführten zusätzlichen Rechtsverstößen auch die Verpflichtung die bestehende Liquiditätskreditverschuldung aktiv und unter größtmöglicher Anspannung der zur Verfügung stehenden Kräfte zu beseitigen bzw. mindestens so gering wie möglich zu halten. In welcher Form Haushaltsverbesserungen realisiert werden, obliegt der Stadt im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Der Stadtrat ist vorrangig verpflichtet gewesen, den gesetzlichen Haushaltsausgleich sowohl im laufenden Haushaltsjahr als auch in allen Finanzplanungsjahren zu erreichen oder zumindest unter größtmöglicher Anspannung der zur Verfügung stehenden Kräfte das Haushaltsdefizit zu minimieren. Neben dem Verstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot hat der Stadtrat mit seinem Beschluss vom 12.12.2024 des Weiteren erheblich gegen das Gebot der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung aus § 93 Abs. 1 Satz 1 GemO verstoßen.

Eine Ausnahme von der gesetzlichen Pflicht, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr in der Planung auszugleichen, besteht nach der Rechtsprechung nur dann, wenn – in extremen Fällen – von vornherein objektiv keine Möglichkeit dazu besteht, das Haushaltsausgleichsgebot einzuhalten, wenn also die gemeindliche Haushaltssituation den gesetzlich verlangten Haushaltsausgleich trotz äußerster Sparsamkeit und Ausschöpfung aller möglichen Ertrags- und Einnahmequellen nicht zulässt. In solchen Ausnahmefällen ergibt sich nach der Rechtsprechung aus dem Haushaltsausgleichsgebot für die Gemeinde eine Pflicht, in der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug die Fehlbeträge so gering wie möglich zu halten, diese also auf das absolut unabweisbare Maß zu begrenzen. Wird der Haushaltsausgleich nicht erreicht und beurteilen sich die Fehlbeträge im Ergebnishaushalt und/oder Finanzhaushalt nicht als unabweisbar, weil z. B. rechtlich mögliche Maßnahmen mit nicht unbeachtlichen Konsolidierungspotenzialen aufgrund kommunalpolitischer Entscheidung von der Gemeinde nicht ergriffen werden, verstößt sie gegen das Haushaltsausgleichsgebot. Da die Planzahlen im Haushalt von den Kommunen aufgestellt werden und auf einer Prognose hinsichtlich der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr basieren (vgl. § 96 Abs. 3 GemO), ist der Prüfungsumfang der Kommunalaufsicht diesbezüglich beschränkt. Dass eine objektive Unmöglichkeit zum Haushaltsausgleich und somit ein Ausnahmefall im dargelegten Sinn besteht, ist jedoch von der Kom-

² Vgl. VerFGH RP, Urteil vom 14.02.2012, VGH N 3/11 und vom 16.12.2020, VGH N 12/19 Rn. 103; BVerwG, Urteil v. 16.06.2015, 10 C 13/14, Rn.20; OVG RP Urteil vom 17.07.2020, 10 A 11208/18.

mune substantiiert darzulegen. Hierfür bedarf es indes keiner vollen Überzeugung der Kommunalaufsichtsbehörden, da der Prüfungsumfang beschränkt ist. Ausreichend und erforderlich ist hingegen, dass sich aufgrund der Darlegungen der Kommune keine begründeten Zweifel an der Unmöglichkeit zur Erreichung des Haushaltsausgleichs ergeben. Eine solche Ausnahmesituation ist jedoch weder von der Stadt dargetan noch objektiv erkennbar. Vielmehr bestehen Anhaltspunkte dafür, dass noch ungenutzte Konsolidierungspotentiale bestanden hätten.

So wurde der Hebesatz der Grundsteuer B in § 6 der Haushaltssatzung 2025 –unverändert– in Höhe von 465 v.H. festgesetzt. Durch die verwaltungsseitig vorgeschlagene Anhebung des Kreisumlagesatzes um 94 Prozentpunkte auf einen Hebesatz der Grundsteuer B von 559 v.H. hätte das Defizit im Ergebnishaushalt um ca. 1,7 Mio. € reduziert werden können³. Der Stadtrat ist dieser Empfehlungen jedoch nicht gefolgt.

Die Realsteuerhebesätze haben sich nach der Rechtsprechung nicht an den Nivellierungssätzen, sondern am Finanzbedarf der jeweiligen Gemeinde zu orientieren. Verfassungsrechtlich zulässig sind Hebesätze weit oberhalb der Nivellierungssätze⁴. Im landesweiten Vergleich der rheinland-pfälzischen Städte liegt der Hebesatz der Grundsteuer B der Stadt Speyer weiterhin unter dem Durchschnitt, sodass hier objektiv betrachtet durchaus beträchtliche Spielräume bestünden, die neben den vorrangigen Reduzierungen von Aufgaben genutzt werden könnten, um den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich sicherzustellen bzw. um sich diesem zu mindestens anzunähern. Die Entscheidung darüber, ob und in welcher Form Haushaltsverbesserungen realisiert werden, obliegt der Stadt Speyer im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung.

Nach meiner Rechtskontrolle ist die Stadt damit ihrer Verpflichtung, unter größtmöglicher Kräfteanspannung die Einhaltung des Haushaltsausgleichsgebotes in allen Haushaltsjahren sicherzustellen bzw. bei objektiver Unmöglichkeit dessen wenigstens die Fehlbeträge so gering wie möglich zu halten, nicht nachgekommen. Auch vor dem Hintergrund der Teilnahme der Stadt Speyer am Programm PEK-RP sehe ich die Stadt in der Verpflichtung, unter größtmöglicher Kraftanspannung das für den Finanzhaushalt gesetzlich normierte Haushaltsausgleichsgebot einzuhalten bzw. bei objektiver Unmöglichkeit dessen wenigstens die Fehlbeträge so gering wie möglich zu halten. Aufgrund der Nichtbeachtung dessen verstößt der Beschluss des Stadtrates über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2025 gegen das Haushaltsausgleichsgebot.

³ Dieser Wert wurde der Tischvorlage Nr. 0165/2024/1 entnommen.

⁴ Siehe etwa VG Darmstadt, Beschluss vom 24.08.19 - 4 L 1004/19 zur Anhebung des Hebesatzes der GrSt B auf 995 % -Punkte oder VG Amsberg, Urteil vom 17.08.17 - 5 K 3826/16, Rn. 54 ff. zur Anhebung auf 910 % -Punkte.

Jede Gebietskörperschaft muss ihre Haushaltswirtschaft so führen und planen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist, wobei die haushaltsrechtlichen Grundsätze zu beachten sind. Auch Ihre Stadt muss daher unter größtmöglicher Kraftanstrengung alle ihr möglichen Vorkehrungen treffen, um die Aufwendungen zu reduzieren und die Einnahmen durch nachhaltige, nachweisbare und strukturelle Veränderungen zu steigern, denn nur so kann sie ihren kommunalen Gestaltungsspielraum für die Zukunft sichern⁵. Gemäß § 94 Abs. 2 Satz 1 GemO hat die Stadt die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen nach Nr. 1 soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und nach Nr. 2 im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Der Wortlaut der Vorschrift sieht keine Ausnahme vor. In diesem Zusammenhang zählt es zu den Aufgaben der kommunalen Organe, sowohl auf Seite der Einnahmen als auch der Ausgaben geeignete Maßnahmen zum Ziel des Haushaltsausgleichs zu ergreifen. Damit geht einher, dass es der Kommunalaufsicht versagt bleiben muss, bestimmte Maßnahmen vorzugeben. So darf sie zwar insgesamt eine Reduzierung der Mittel etwa für freiwillige Leistungen insgesamt anmahnen, nicht aber konkrete Mittel oder einzelne Ansätze vorschreiben⁶. Je kürzer jedoch die Zeitspanne ist, innerhalb derer sich eine Handlungsoption tatsächlich und rechtlich realisieren lässt, um dem drohenden oder bereits bestehenden Rechtsverstoß noch begegnen zu können, desto weitergehend darf die Kommunalaufsicht in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen und ihr aufgeben, wie sie gesetzeskonforme Zustände herzustellen hat – wobei sie freilich die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit zu beachten und die schonendste, am wenigsten in die Gestaltungsfreiheit eingreifende Maßnahme wählen muss⁷.

Ihrer grundsätzlichen gesetzlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich konnten Sie sich auch nicht durch Verweis auf eine Ihrer Auffassung nach unzureichende Finanzierung durch das Land Rheinland-Pfalz entziehen. Denn soweit und solange es der Stadt möglich ist, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu ergreifen, ist es nicht nur mit der verfassungsrechtlich verbürgten Garantie kommunaler Selbstverwaltung vereinbar, sondern durch sie vielmehr geboten, dass sie landesrechtlich zur Vornahme entsprechender Maßnahmen verpflichtet wird. Des Weiteren entspricht es der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass ein Gemeindeverband von seinen landesrechtlichen Verpflichtungen zum Haushaltsausgleich nicht bundesverfassungsrechtlich dadurch freigestellt ist, dass er eine unzureichende Finanzierung durch das Land erhält⁸. Dieser Rechtsgedanke gilt entsprechend auch für Gemeinden wie die Stadt Speyer.

⁵ vgl. VerfGH RLP, Ur. v. 14.12.2012 – VGH N 3/11, juris.

⁶ BVerwG, Ur. v. 27.10.2010 – 8 C 43.09, BVerwGE 138, 89 Rn. 24 f.

⁷ BVerwG, Ur. v. 16.06.2015 – 10 C 13/14, juris Rn. 35.

⁸ BVerwG, Ur. vom 16. 06.2015 – 10 C 13/14, juris Rn 28.

Dabei verkenne ich keinesfalls, dass es nach Ihren Ausführungen in Anbetracht außergewöhnlicher finanzieller Belastungen vor allem durch die Steigerungsraten im Jugend- und Sozialbereich zu zusätzlichen Belastungen des städtischen Haushalts gekommen ist. Gerade die zuvor genannte außergewöhnliche Belastung zeigt auf, wie wichtig eine solide Haushaltsgrundlage ist, um in solchen außergewöhnlichen Situationen handlungsfähig zu sein. Zudem stehen alle anderen Kommunen vor größtenteils ähnlichen finanziellen Belastungen im Jugend- und Sozialbereich, so dass eine Ausnahme vom vorrangig anzusehenden gesetzlichen Haushaltsausgleichsgebot darin nicht zu sehen ist.

Aufgrund der oben angeführten Verstöße gegen das Haushaltsausgleichsgebot (§ 93 Abs. 4 GemO i. V. m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GemHVO) und der Tatsache, dass die Stadt nicht nachweisen konnte, dass sie das Defizit im Haushalt 2025 unter größtmöglicher Kräfteanspannung⁹ so gering wie möglich geplant hat¹⁰, habe ich den Beschluss des Stadtrates vom 12.12.2024 über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan der Stadt Speyer mit seinen entsprechenden Bestandteilen und Anlagen für das Haushaltsjahr 2025 gem. § 121 Satz 1 GemO global beanstandet.

Auf Rechtsfolgenebene sieht die korrekte Anwendung der Rechtsgrundlage aus § 121 Satz 1 GemO auf den vorliegenden Fall demnach vor, dass ich die Frage nach dem „Ob“ und nach dem „Wie“ meines Eingreifens infolge reiflicher Überprüfung der Sach- und Rechtslage entsprechend beantworte und somit mein (Entschließungs- und Auswahl -) Ermessen pflichtgemäß ausübe. Dabei habe ich stets sowohl gemäß dem Prinzip der Opportunität als auch kommunalfreundlich zu agieren. Insbesondere habe ich nach § 117 Satz 2 GemO die Aufsicht so zu führen, dass die Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt werden. Die Kommunalaufsicht darf sich vor diesem Hintergrund nicht im Wege einer sich zur Fachaufsicht verdichtenden „Einmischungsaufsicht“ in solche Entscheidungsspielräume eindringen, die originär den kommunalen Aufgabenträgern eröffnet sind¹¹. Bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang aufsichtsbehördliche Mittel nach den §§ 120 ff. GemO angewandt werden, habe ich in jedem Einzelfall abzuwägen, ob und inwieweit die Beseitigung einer Rechtsverletzung im öffentlichen Interesse liegt. Ein Einschreiten im Wege der Beanstandung nach § 121 Satz 1 GemO halte ich vorliegend für geboten, um sicherzustellen,

⁹ vgl. Urteil des VGH vom 16.12.2020, Az.: VGH N 12/19 Rn. 103 m.w.N.

¹⁰ vgl. Urteil des OVG RLP vom 17.07.2020, Az.: 10 A 11208/18.

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 21.06.1988, 2 BvR 602/83, 9743/83 – BVerfGE 78, 331 (341, 343).

dass Sie Ihrer gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nachkommen. Zugleich verfolgt die Beanstandung das Ziel, durch das Vorgenannte die stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen, die größtmögliche Tilgung der bestehenden Kredite zur Liquiditätssicherung sicherzustellen sowie eine Neuverschuldung aus Krediten zur Liquiditätssicherung zu verhindern. Vorliegend handelt es sich um gewichtige Rechtsverstöße. Diese wiegen als Verstöße gegen fundamentale Vorschriften des Kommunalhaushaltsrechts besonders schwer, da sowohl das Haushaltsausgleichsgebot als das überragende Prinzip kommunaler Selbstverwaltung als auch die übrigen kommunalrechtlichen Haushaltsgebote (Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung aus § 93 Abs. 1 Satz 1 GemO und Verbot der Aufnahme von Liquiditätskrediten als Deckungsmittel für konsumtive und investive Maßnahmen aus § 105 Abs. 2 GemO) verletzt werden. Hierdurch ist das Gemeindehaushaltsrecht nicht nur am Rande tangiert, sondern in seinem Kernbereich getroffen.

Die strikte gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich dient der Sicherstellung des Gestaltungsspielraums des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung in der Zukunft. Sie schränkt zwar den gegenwärtigen Entscheidungsspielraum der Kommune ein, kommt jedoch dem langfristigen Erhalt ihrer Handlungsmöglichkeiten zugute und dient damit der Gewährleistung der in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV geschützten Autonomie. Zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung sowie der kommunalen Selbstverwaltung liegt es zudem im öffentlichen Interesse, der bestehenden Überschuldung entgegenzuwirken, indem der Haushaltsausgleich erreicht bzw. mittelfristig die Fehlbeträge mindestens so gering wie möglich¹² gehalten werden.

Mit der Ausfertigung und Unterzeichnung der Haushaltssatzung erklärt der Unterzeichner, dass diese mit den gesetzlichen Regelungen formell als auch materiell im Einklang steht. Aufgrund der festgestellten Rechtsverstöße gegen das geltende Gemeindehaushaltsrecht, ist der Beschluss über die Haushaltssatzung unrechtmäßig erfolgt und kann durch die Kommunalaufsichtsbehörde beanstandet werden.

Nach alledem sind vorliegend einschlägige Verstöße gegen die genannten Vorschriften gegeben, die mit einer Beanstandung zu ahnden waren. Die aufgezeigten Verstöße gegen die rechtlichen Vorgaben wiegen zudem so schwer, dass eine Verfügung geboten war. Die Beanstandung nach § 121 Satz 1 GemO ist geeignet, die Rechtsverstöße zu beseitigen. Anderweitige gleich geeignete mildere Mittel zur Beseitigung der Verstöße waren nicht ersichtlich. Die Bean-

¹² Ist ein vollständiger Ausgleich trotz äußerster Sparsamkeit und Ausschöpfung aller Einnahmequellen nicht möglich, so besteht jedenfalls die Pflicht, das Haushaltsdefizit so gering wie möglich zu halten; vgl. hierzu VGH Hessen, Urt. v. 14.02.2013 – 8 A 816/12, juris Rn. 50; BVerwG, Urt. v. 16.06.2015 – 10 C 13/14, juris Rn. 20 ff.

standing greift auch nicht unverhältnismäßig in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie Ihrer Stadt ein. Denn die Ausübung sowohl der kommunalen Satzungs-, Finanz- als auch Personalhoheit im Rahmen des Rechts zur Selbstverwaltung stehen den Kommunen gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV und nur im Rahmen der Gesetze – in Gestalt der hier einschlägigen gemeindehausrechtlichen Bestimmungen – zu.

Darüber hinaus sind bei der Prüfung des Haushaltsplans 2025 der Stadt Speyer folgende Unstimmigkeiten/Fehler aufgefallen:

- Im Muster 4 „Übersicht über den Stand der Verbindlichkeiten aus Anleihen, Kreditaufnahmen und ähnlichen Vorgängen“ wurden die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung in Zeile 5 und 6 fehlerhaft ausgewiesen. Der Stand der Kredite zur Liquiditätssicherung zum 31.12.2023 kann sich nicht durch eingeplante Kreditaufnahmen in 2025 erhöhen (s. Zeile 5). Dieser kann lediglich getilgt werden.
Insofern ist es nur folgerichtig Kreditaufnahmen nach dem 31.12.2023 (also die eingeplante Kreditaufnahme 2025) in Spalte 6 auszuweisen.
- Warum im Muster 14 „Übersicht zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit“ unter lfd. Nr. 5 jährlich keine Ausweisung erfolgt, kann anhand der Haushaltsplanung nicht nachvollzogen werden.
- Im Muster 29 „Tilgungsplan“ ist bei Kommunen, die am Programm PEK-RP teilnehmen, der für § 105 Abs. 4 Satz 1 GemO maßgebliche Liquiditätskreditbestand um das endgültige Entschuldungsvolumen der Kommune nach § 8 LGPEK-RP zu mindern (§ 11 Abs. 1 LVOPEK -RP). Ob dies erfolgt ist, ist aus dem Muster 29 nicht erkennbar. Sollte kein Abzug erfolgt sein, ist der gesamte Tilgungsplan insofern fehlerhaft, da dieser auf einer falschen Ausgangsgröße basiert.
- Im Muster 29 „Tilgungsplan“ wird für das Haushaltsjahr 2025 eine negative freiwillige Tilgung ausgewiesen. Eine Tilgung kann jedoch in keinem Fall negativ sein. Für Neuaufnahmen von Krediten zur Liquiditätssicherung gilt § 105 Abs. 5 GemO. Diese Neuaufnahmen fließen nicht in den Tilgungsplan nach dem Muster 29 ein. Der Tilgungsplan nach dem Muster 29 stellt lediglich die Tilgung der Kredite zur Liquiditätssicherung zum 31.12.2023 dar.
- In der Bilanz zum 31.12.2023 beläuft sich die Summe Aktiva auf 421.371.927,42 € und die Summe Passiva auf 421.371.927,45 €. Wie diese Abweichung zu Stande kommt kann nicht nachvollzogen werden.

Stellenplan der Stadt Speyer

Hinsichtlich des Stellenplans weise ich darauf hin, dass aufgrund der ausgesprochenen Globalbeanstandung auch der Stellenplan zunächst keine Rechtswirkungen entfaltet.

III. Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs Entsorgungsbetriebe Speyer (EBS) für das Wirtschaftsjahr 2025

Gemäß § 15 Abs. 2 EigAnVO ist dem Wirtschaftsplan soweit erforderlich ein Erläuterungsbericht als Anlage beizufügen. Darin sollten insbesondere Aussagen zum Zeitpunkt der Gründung des Eigenbetriebes, Stammkapital, Gegenstand des Eigenbetriebes bzw. der jeweiligen Betriebszweige des Eigenbetriebes, Überblick über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes bzw. der einzelnen Betriebszweige des Eigenbetriebes (Eigenkapital, Jahresergebnisse der letzten 5 Jahre, Verschuldung, Bilanzsumme etc.) getroffen werden. Ein solcher wurde den Unterlagen nicht beigelegt. Zudem wurde kein Festsetzungsbeschluss und keine Stellenübersicht beigelegt.

Die Entscheidung über Ihren Antrag auf Genehmigung des unter § 5 der Haushaltssatzung 2025 festgesetzten Gesamtbetrages der vorgesehenen Investitionskredite und der Verpflichtungsermächtigungen, für die in künftigen Jahren voraussichtlich Investitionskredite aufgenommen werden müssen, hat sich zunächst erübrigt, da die vom Stadtrat in seiner Sitzung am 12.12.2024 beschlossene Haushaltssatzung 2025 aufgrund der ausgesprochenen Globalbeanstandung nicht ausgefertigt und bekanntgemacht werden darf und damit nicht in Kraft tritt. Es besteht danach für den o. a. Eigenbetrieb für das laufende Wirtschaftsjahr vorerst keine neue Investitionskreditermächtigung.

IV. Sonstiges

Aufgrund des Verstoßes gegen das Gebot des Haushaltsausgleichs erfolgte keine abschließende Prüfung der sonstigen Festsetzungen und der genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans der Stadt Speyer für das Haushaltsjahr 2025. Aufgrund der ausgesprochenen Globalbeanstandung entfalten die unter den §§ 2 bis 5 der Haushaltssatzung 2025 getroffenen Festsetzungen – wie auch alle anderen Satzungsbestimmungen – keine Rechtswirkung. Entscheidungen der Aufsichtsbehörde über die von Ihnen beantragten Genehmigungen nach § 95 Abs. 4 und § 103 Abs. 2 Satz 1 GemO haben sich damit erübrigt.

Die kommunale Vertretungskörperschaft sowie alle mittelbewirtschaftenden Stellen Ihres Hauses sind über die mit dieser Haushaltsverfügung ergangenen Entscheidungen und Ausführungen in geeigneter Weise zu unterrichten.

Ich weise darauf hin, dass aufgrund der mit dieser Haushaltsverfügung ergangenen Globalbeanstandung die vom Stadtrat in seiner Sitzung am 12.12.2024 beschlossenen Haushaushaltsatzung der Stadt Speyer für das Haushaltsjahr 2025 nicht ausgefertigt und bekannt gemacht werden darf, diese damit nicht Inkrafttreten kann und somit von Ihnen im Haushaltsjahr 2025 auch weiterhin die einschlägigen Bestimmungen über die vorläufige Haushaltsführung, insbesondere § 99 GemO, zu beachten und einzuhalten sind.

Es obliegt nunmehr Ihnen, unverzüglich alles Gebotene zur Beendigung der haushaltslosen Zeit zu veranlassen damit die Haushaltssatzung der Stadt Speyer für das Haushaltsjahr 2025 in Kraft treten kann. Die hierfür nach der Rechtsordnung geltenden Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften sind einzuhalten. Alle sonstigen Anpassungen die sich aus meinen vorstehenden Prüfungsfeststellungen ergeben, sind zu berücksichtigen.

Nach § 121 Satz 4 GemO haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Beanstandungsverfügung keine aufschiebende Wirkung. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Fall 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen. Dieser Antrag ist an das Verwaltungsgericht Neustadt a.d.W.¹³ zu richten.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe (alternativ: Zustellung) Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion einzulegen. Der Widerspruch kann

1. schriftlich oder zur Niederschrift bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Kurfürstliches Palais, Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier, oder

¹³ Robert-Stolz-Straße 20, 67433 Neustadt a.d.W.

2. durch E-Mail mit qualifizierter elektronischer Signatur¹⁴ an die virtuelle Poststelle Rheinland-Pfalz, deren Nutzung auf der Grundlage der Nutzungsbedingungen der VPS erfolgt, die auf der Internetseite <https://mdi.rlp.de/service/kontakt/virtuelle-poststelle/> zum Download bereitstehen oder

3. durch Übermittlung einer von dem Erklärenden signierten Erklärung an die Behörde aus einem besonderen elektronischen Anwaltspostfach (besonderes Behördenpostfach – beBPo) nach den §§ 31a und 31b der Bundesrechtsanwaltsverordnung

erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christiane Luxem', with a long horizontal flourish extending to the right.

Christiane Luxem

¹⁴ vgl. Artikel 3 Nr. 12 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. EU Nr. L 257 S. 73). Hierbei sind besondere technische Rahmenbedingungen zu beachten, die im Internet auf der Seite <https://add.rlp.de/de/service/elektronische-kommunikation/> ausgeführt sind