



Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin
Der Oberbürgermeister
Am Packhof 2-6

19053 Schwerin

Bearbeiter: Frau ARin
Anne O'lgwe
Telefon: +49 385 588 2324
Telefax: +49 385 588482 2324
E-Mail: anne.oigwe@im.mv-regierung.de
Geschäftszeichen: II 320-174-6100D-2018/039-004
Datum: Schwerin, 6. Oktober 2020

Rechtsaufsichtliche Entscheidungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 der Landeshauptstadt Schwerin

Nach Prüfung der am 15. Juni 2020 durch die Stadtvertretung beschlossenen 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 der Landeshauptstadt Schwerin, die mit Schreiben vom 22. Juni 2020 angezeigt worden ist, sowie des hierzu gefassten Ergänzungsbeschlusses vom 28. September 2020 ergehen nach erfolgter Anhörung der Landeshauptstadt Schwerin folgende

I. Entscheidungen

A. rechtsaufsichtliche Anordnung

1. Gemäß § 82 Absatz 1 KV M-V ordne ich an, dass mit der Veröffentlichung der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 haushaltswirtschaftliche Entscheidungen zu treffen sind, die sicherstellen, dass im Haushaltsjahr 2020 höchstens ein jahresbezogener negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in Höhe von 14.314.000,00 Euro ausgewiesen wird; das erfordert gegenüber der Nachtragshaushaltsplanung Verbesserungen in Höhe von mindestens 11.500.000,00 Euro. Zusätzlich sind etwaige
 - Mehreinzahlungen gegenüber der Haushaltsplanung aufgrund des pauschalen Ausgleichs von Gewerbesteuermindereinzahlungen sowie der Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und
 - Mindernettoauszahlungen aus einer möglichen Entlastung der Landeshauptstadt Schwerin durch die Übernahme der Gesellschafteranteile der Stadt am Mecklenburgischen Staatstheater durch das Land

zur Verringerung des negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen einzusetzen.

Das geeignete Mittel ist der Beschluss einer Nachtragshaushaltssatzung. Mit Zustimmung der Stadtvertretung kommt auch die Verfügung haushaltswirtschaftlicher Sperren gemäß § 51 KV M-V in Betracht.

Hausanschrift:
Ministerium für Inneres und Europa
Mecklenburg-Vorpommern
Arsenal am Pfaffenteich
Alexandrinestraße 1 · 19055 Schwerin

Postanschrift:
Ministerium für Inneres und Europa
Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Telefon: +49 385 5880
Telefax: +49 385 588-2972
E-Mail: poststelle@im.mv-regierung.de
Internet: www.im.mv-regierung.de

Es wird gemäß § 80 Absatz 2 Nummer 4 VwGO die sofortige Vollziehung angeordnet.

2. Gemäß § 82 Absatz 1 KV M-V wird angeordnet, dass der Oberbürgermeister unmittelbar nach der Veröffentlichung der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 haushaltswirtschaftliche Sperren gemäß § 51 KV M-V in dem Umfang verfügt, der unter Berücksichtigung von Mehreinzahlungen erforderlich ist, um die Erfüllung der Anordnung zu 1. zu sichern.

Die Sperrverfügung ist innerhalb von vier Wochen nach Veröffentlichung der Nachtragshaushaltssatzung hier vorzulegen.

Es wird gemäß § 80 Absatz 2 Nummer 4 VwGO die sofortige Vollziehung angeordnet.

B. Entscheidungen zu den genehmigungspflichtigen Teilen der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020

1. Gemäß § 52 Absatz 2 KV M-V wird der in § 2 der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 festgesetzte Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von 31.988.400,00 Euro teilweise in Höhe von

15.811.100 Euro

(in Worten: fünfzehn Millionen achthundertelftausendeinhundert Euro)

unter folgender Bedingung genehmigt:

Der genehmigte Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen reduziert sich um den Betrag der Einzahlungen aus Beiträgen oder Zuweisungen des Landes, die diese ersetzen, die bisher nicht für die Investitionsmaßnahme im Haushalt 2020 veranschlagt worden sind. Dies gilt nicht für Mehreinzahlungen aus Beiträgen oder Zuweisungen des Landes, die diese ersetzen, soweit diesen bisher nicht geplante Mehrauszahlungen in mindestens gleicher Höhe bei der Maßnahme gegenüberstehen.

2. Gemäß § 54 Absatz 4 KV M-V wird der in § 3 der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 26.761.000 Euro **teilweise** in Höhe von

25.911.000,00 Euro

(in Worten: fünfundzwanzig Millionen neuhundertelftausend Euro)

genehmigt.

3. Gemäß § 53 Absatz 3 KV M-V wird der in § 4 der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 festgesetzte Höchstbetrag der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit in Höhe von 220.000.000 EUR **teilweise** in Höhe von

190.000.000 EUR

(in Worten: einhundertneunzig Millionen EUR)

unter folgender Auflage genehmigt:

Die Landeshauptstadt Schwerin hat bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung 2021 vierteljährlich über den Stand der Inanspruchnahme der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit zu berichten; der Mitteilung ist jeweils eine Liquiditätsvorschau für die nächsten drei Monate beizufügen.

C. Hinweise und Feststellungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020

1. Das am 2. Dezember 2019 von der Stadtvertretung beschlossene Haushaltssicherungsprogramm stellt zwar einen Grundsatzbeschluss zur Haushaltskonsolidierung dar, entspricht aber nicht den Vorgaben an ein Haushaltssicherungskonzept nach § 43 Absatz 7 KV M-V in Verbindung mit § 17b GemHVO-Doppik. Es wird davon ausgegangen, dass die Landeshauptstadt Schwerin entsprechend der getroffenen Festlegung im Haushaltssicherungsprogramm eigenverantwortlich ein gesetzmäßiges Haushaltssicherungskonzept beschließen wird, sobald die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie in 2020 konkreter bezifferbar sind.
2. In der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 sind die nachrichtlichen Angaben zum Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ergebnis im Ergebnishaushalt gemäß § 45 Absatz 4 KV M-V nicht enthalten. Zudem entspricht der Veröffentlichungshinweis nicht der Vorgabe im verbindlichen Muster. Im Rahmen der Bekanntmachung ist der Veröffentlichungshinweis zu korrigieren.
3. Mit Blick auf die nachhaltig weggefallene dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin sollte die Bewirtschaftungsbestimmung zum Stellenplan in § 8 der Nachtragshaushaltssatzung überprüft werden, da mit Blick auf die langfristigen finanziellen Auswirkungen der Erhöhung der Stellenzahl negative Auswirkungen auf Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit anzunehmen sind. Es wird empfohlen, die Geringfügigkeitsgrenze künftig auf höchstens 1 Prozent der VZÄ des Stellenplans festzusetzen.
4. Es wird festgestellt, dass im Finanzhaushalt die Angaben in den Zeilen 48 und 49 für sämtliche Haushaltsjahre unzutreffend ausgewiesen wurden. Damit sind die Angaben zum Ausgleich des Finanzhaushalts nicht zutreffend. Künftig ist auf korrekte Angaben zu achten, damit der Konsolidierungsbedarf für die Stadtvertretung transparent erkennbar ist.
5. Die Nachtragshaushaltssatzung enthält keine Übersicht über die Erträge und Aufwendungen und keine Übersicht über die Verbindlichkeiten, obwohl sich durch die Nachtragsplanung Veränderungen ergeben haben. Damit liegt ein Verstoß gegen § 1 Nummer 3 und 13 GemHVO-Doppik vor.

6. Die Nachtragshaushaltssatzung enthält keinen Nachweis der dauernden Leistungsfähigkeit (RUBIKON-Auszug). Damit liegt ein Verstoß gegen § 1 Nummer 5 GemHVO-Doppik vor. Die online in RUBIKON erfassten Angaben sind unvollständig, zudem sind die Angaben zum Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr und im Finanzplanungszeitraum nicht korrekt. Die Angaben sind bis zum 30. Oktober 2020 zu korrigieren.
7. Im Vorbericht fehlt eine Erläuterung zur vorgenommenen deutlichen Erhöhung der planmäßigen Tilgung für Investitionskredite, obwohl es sich hierbei um eine wesentliche Veränderung mit erheblichem Einfluss auf den Haushaltsausgleich im Finanzhaushalt handelt.

C. Begründung

1. Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit und rechtliche Grundsätze für die Genehmigungsentscheidungen

Gemäß § 52 Absatz 2 Satz 2 KV M-V sollen Genehmigungen nach dem Grundsatz einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Sie sind in der Regel zu versagen, wenn die beabsichtigte Belastung nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang steht. Weiterhin schreibt § 43 Absatz 1 KV M-V vor, dass die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu führen hat, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben unter Beachtung der Generationengerechtigkeit nachhaltig gesichert ist. Dies setzt eine entsprechende dauernde Leistungsfähigkeit voraus. Für die rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 kommt es daher auf die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin an. Diese richtet sich gemäß § 17 GemHVO-Doppik nach RUBIKON.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin ist im Haushaltsjahr 2020 weiterhin als nachhaltig weggefallen zu bewerten. Der Haushalt ist weder im Haushaltsjahr noch zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Ergebnis- und Finanzhaushalt ausgeglichen und damit materiell rechtswidrig. Ausweislich der Haushaltsplanung werden durchgängig jahresbezogene Defizite erwirtschaftet, die jährlich ansteigen.

Die in RUBIKON fehlerhaft enthaltenen Angaben zum Haushaltsausgleich ändern die Einstufung in die Leistungsstufe nicht, da der Haushaltsausgleich auch auf Grundlage der zutreffenden Angaben dauerhaft nicht erreicht wird.

Da die dauernde Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin weggefallen ist, können die Festsetzungen für Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 17a Absatz 2 GemHVO-Doppik nur genehmigt werden, soweit die geplanten Investitionsmaßnahmen zur Sicherung der pflichtigen Aufgabenerfüllung notwendig sind oder der Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit dienen oder ihr zumindest nicht entgegenstehen. Diese Bestimmungen bilden den Rahmen für die rechtsaufsichtlichen Genehmigungsentscheidungen.

2. Zu A.1 – Anordnung mit Verbesserungsvorgabe

Sofern eine Gemeinde die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann die Rechtsaufsichtsbehörde nach § 82 Absatz 1 KV M-V anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche veranlasst und durchführt.

Die 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 verstößt gegen das in § 43 Absatz 6 KV M-V verankerte Gebot, den Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung auszugleichen, der Haushaltsausgleich wird nicht einmal jahresbezogen erreicht. Da der Haushaltsausgleich auch nicht in einem angemessenen Konsolidierungszeitraum im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzepts nach § 43 Absatz 7 KV M-V dargestellt wird, ist die Satzung insoweit materiell rechtswidrig. Aufgrund ihrer Haushaltslage ist die Landeshauptstadt Schwerin gehalten, alle objektiv zumutbaren Maßnahmen zur Verringerung des jahresbezogenen negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen bzw. des Jahresfehlbetrags zu ergreifen und negative Vorträge aus Haushaltsvorjahren innerhalb eines angemessenen Konsolidierungszeitraums abzubauen.

Nach Auswertung der Nachtragshaushaltssatzung 2020 sowie auf Grundlage der tatsächlichen Haushaltsentwicklung, die zum Zeitpunkt der Nachtragsplanung noch nicht valide prognostizierbar war, bestehen Verbesserungspotenziale in Höhe von 11,5 Mio. EUR, die zur Reduzierung des negativen jahresbezogenen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen in Höhe von 25,8 Mio. EUR zu realisieren sind.

Im Ergebnis des Anhörungsgesprächs am 1. September 2020 wurde Einigkeit erzielt, dass die Landeshauptstadt Schwerin alle erforderlichen Anstrengungen ergreifen wird, um die Zielsetzung des beschlossenen Haushaltssicherungsprogramms zu erreichen. Von der eigenen Zielstellung im Haushaltssicherungsprogramm 2029 für das Haushaltsjahr 2020 weicht die beschlossene Nachtragshaushaltssatzung 2020 auch nach Bereinigung um die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht absehbaren coronabedingten Auswirkungen sowie der planungsseitig noch nicht berücksichtigten Entlastung durch die Übernahme der Gesellschafteranteile der Stadt am Mecklenburgischen Staatstheaters im Finanzhaushalt um rund 3 Mio. EUR negativ ab.

Im Rahmen der zwischenzeitlich gegenüber dem Planungsstand bei Beschlussfassung zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 aktualisierten Prognose zu den coronabedingten finanziellen Auswirkungen werden sich diese nach Einschätzung der Landeshauptstadt Schwerin voraussichtlich ebenfalls nicht vollständig realisieren. Es besteht diesbezüglich ein Verbesserungspotenzial in Höhe von rund 4 Mio. EUR.

Auch die tatsächliche Entwicklung der Haushaltslage zum Stand 31. August 2020 sowie die erreichten Vorjahresergebnisse zeigen, dass bei einer weiterhin stringenten Haushaltsdurchführung und -steuerung weitere Verbesserungen erreichbar sind. Zusätzliche Verbesserungspotenziale ergeben sich zudem aus der Umsetzung bereits beschlossener Haushaltssicherungsmaßnahmen, die ebenfalls Gegenstand der rechtsaufsichtlichen Verbesserungsvorgabe für das Haushaltsjahr 2020 waren, in der Nachtragsplanung jedoch noch nicht enthalten sind.

Die darüber hinaus erfolgte Anordnung zur Verwendung der zu erwartenden Mehreinzahlungen gegenüber der Haushaltsplanung aufgrund des pauschalen Ausgleichs von Gewerbesteuermindereinzahlungen sowie der Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft, und Mindernettoauszahlungen aus einer möglichen Entlastung der Landeshauptstadt Schwerin durch die Übernahme der Gesellschafteranteile der Stadt am Mecklenburgischen Staatstheaters durch das Land zur Reduzierung des negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen trägt dazu bei, dass die Landeshauptstadt die Zielsetzung für das Haushaltsjahr 2020 gemäß dem beschlossenen Haushaltssicherungsprogramm trotz der pandemiebedingten Belastungen erreichen kann.

Die Umsetzung der Verbesserungsvorgabe und konsequente Verwendung von Mehreinzahlungen und Minderauszahlungen zur weiteren Haushaltsverbesserung bilden die Grundlage dafür, dass die Landeshauptstadt in 2021 die angestrebte Konsolidierungszuweisung in Höhe von 9 Mio. EUR erhalten kann.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die angeordneten Haushaltsverbesserungen im Jahr 2020 um mindestens 11,5 Mio. EUR durch eine stringente Haushaltssteuerung und -durchführung sowie die Umsetzung von bereits beschlossenen Haushaltssicherungsmaßnahmen leistbar und zumutbar ist. Zudem ist auch die konsequente Verwendung von zu erwartenden Mehreinzahlungen und Minderauszahlungen gegenüber der Nachtragshaushaltsplanung zur weiteren Haushaltsverbesserung in Anbetracht des erheblichen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zwingend geboten.

Es ist davon auszugehen, dass die angeordneten Haushaltsverbesserungen im Finanzhaushalt überwiegend auch zu einer Reduzierung des Fehlbetrags im Ergebnishaushalt führen werden.

Mit der Anordnung, haushaltswirtschaftliche Entscheidungen zu treffen, die zu einer Senkung der geplanten negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen führen, wird eine Entscheidung zugunsten des im Rahmen der Haushaltsdurchführung gegenüber einer Beanstandung milderer rechtsaufsichtlichen Mittels getroffen. Bei einer Anordnung kann im Gegensatz zur Beanstandung die 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 in Kraft treten.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist im besonderen öffentlichen Interesse notwendig. Die mit einer möglichen Klage gegen die Anordnung einhergehende aufschiebende Wirkung (§ 80 Absatz 1 VwGO) könnte dazu führen, dass Aufwendungen/Auszahlungen gemäß Nachtragshaushaltsplan 2020 getätigt werden, die im Ergebnis dazu führen, dass das haushaltswirtschaftliche Ziel der Anordnung nicht mehr zu erreichen ist. Die mit der Anordnung für das Haushaltsjahr 2020 bezweckten Verbesserungen in der Rechnung gegenüber der Planung würden damit endgültig vereitelt.

3. Zu A.2 (Anordnung zum Erlass haushaltswirtschaftlicher Sperren)

Mit der im Anschluss an die Genehmigungen zulässigen Veröffentlichung der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 tritt diese in Kraft. Damit wäre die Verwaltung gehalten, den in den Veranschlagungen gefassten Willen der Stadtvertretung umzusetzen. Demgegenüber muss durch ein geeignetes Mittel sichergestellt werden, dass das Budgetrecht der Vertretung mit Blick

auf die Anordnung zu A.1 nicht durch faktische Entwicklung über Gebühr eingeengt wird. Insoweit hat der Oberbürgermeister unmittelbar nach der Veröffentlichung der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 haushaltswirtschaftliche Sperren gemäß § 51 KV M-V im erforderlichen Umfang zu verfügen. Bei der Festsetzung der Sperren können Mehreinzahlungen, die nicht bereits Gegenstand der Anordnung zu A.1 sind, berücksichtigt werden, soweit diese nicht benötigt werden, um Mindereinzahlungen bzw. über- oder außerplanmäßige Mehrauszahlungen zu kompensieren.

Mit Zustimmung der Stadtvertretung können die vom Oberbürgermeister zu erlassenden haushaltswirtschaftlichen Sperren gleich so ausgestaltet werden, dass auf den Beschluss einer weiteren Nachtragshaushaltssatzung verzichtet werden kann¹.

Mit der Anordnung wird gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, vorhandenes Einsparpotential unverzüglich zu realisieren.

Die Verfügung haushaltswirtschaftlicher Sperren ist im Rahmen der Haushaltsdurchführung das geeignete Mittel zur Steuerung des Haushalts. Die Anordnung ist mithin geeignet, erforderlich und angemessen, um den von der Rechtsaufsichtsbehörde verfolgten Zweck einer Ergebnisverbesserung im Rahmen der Haushaltsdurchführung 2020 zu erreichen.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist gemäß § 80 Absatz 2 Nummer 4 VwGO im besonderen öffentlichen Interesse notwendig. Die mit einer möglichen Klage gegen die Anordnung einhergehende aufschiebende Wirkung (§ 80 Absatz 1 VwGO) könnte dazu führen, dass Auszahlungen gemäß Nachtragshaushaltsplan 2020 getätigt werden, die im Ergebnis dazu führen, dass das Ziel der Anordnung zu A.1 nicht mehr zu erreichen ist.

4. Zu B.1 Genehmigung der vorgesehenen Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen 2020

Für die Genehmigung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gelten die Voraussetzungen des § 44 Absatz 3 i.V.m. § 52 KV M-V. Danach kommen Kreditaufnahmen nur insoweit in Betracht, als eine andere Finanzierung (aus allgemeinen Deckungsmitteln) nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Kreditaufnahmen kommen zudem in der Regel dann nicht in Betracht, wenn sie mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.

Bezüglich der Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit gemäß § 17a Absatz 2 GemHVO-Doppik wird auf die Ausführungen unter Punkt 1 verwiesen.

Zu den bereits im Rahmen der Haushaltssatzung 2019/2020 für 2020 veranschlagten Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wird auf die Begründung der rechtsaufsichtlichen Entscheidungen vom 12. April 2019 in der Fassung der Änderungsentscheidung vom 19. Juni 2020 verwie-

¹ In diesem Fall würde die Anordnung A.1 als umgesetzt angesehen werden können.

sen, da sich insoweit bezüglich der grundsätzlichen Genehmigungsfähigkeit der Maßnahmen keine Veränderungen ergeben haben.

Zusätzlich zu beurteilen ist die neu aufgenommene Maßnahme „Infrastrukturpauschale“. Zunächst entspricht die Planung der Maßnahme „Infrastrukturpauschale“ nicht den Veranschlagungsgrundsätzen. Es ist nicht zulässig, verschiedene, voneinander unabhängige Maßnahmen, die teilweise die Erheblichkeitsgrenze deutlich überschreiten und in keinem sachlichen Zusammenhang stehen, pauschal unter einer Maßnahme zu veranschlagen. Sofern die Landeshauptstadt einen gesonderten Ausweis der Verwendung der Infrastrukturpauschale bezweckt, können hierzu im Vorbericht Ausführungen aufgenommen werden.

Festzustellen ist zudem, dass die Landeshauptstadt Schwerin mit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2020 nur noch über rund 6,8 Mio. EUR einschließlich der Infrastrukturpauschale statt wie zuvor über rund 9,6 Mio. EUR Investitionszuweisungen durch das Finanzausgleichsgesetz verfügt. Mithin bestehen keine zusätzlichen finanziellen Spielräume für Investitionsvorhaben. Diese können im Zuge der Nachtragshaushaltssatzung grundsätzlich nur genehmigt werden, wenn sich nach Beschluss über die Haushaltssatzung 2019 und 2020 ein zusätzlicher dringender und unabweisbarer Investitionsbedarf ergeben hat.

Zur Finanzierung der zusätzlich geplanten Investitions- und Investitionsförderungsmaßnahmen ist im Rahmen der zur erteilenden Gesamtgenehmigung die Aufnahme von Investitionskrediten erforderlich. Mithin ist aufgrund der weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin durch diese der Nachweis nach § 17a Absatz 2 Nummer 2 i.V.m. Absatz 4 GemHVO-Doppik zu erbringen, dass die zusätzlich veranschlagten Maßnahmen zur pflichtigen Aufgabenerfüllung notwendig sind oder der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit zumindest nicht entgegenstehen. Zudem müssen die Maßnahmen auch die Voraussetzungen für die Veranschlagungsreife gemäß § 9 GemHVO-Doppik erfüllen. Sofern diese nicht vorliegen, sind die Maßnahmen bei Bedarf in die nachfolgende Haushaltsplanung einzuordnen.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat zu den unter der Maßnahme Infrastrukturpauschale veranschlagten neuen Investitionsvorhaben per E-Mail vom 8. September 2020 Begründungen nachgereicht. Entgegen der Darstellung in den Ausführungen der Landeshauptstadt handelt es sich bei der Infrastrukturpauschale gemäß § 23 Absatz 1 FAG M-V um **allgemeine Zuweisungen** ausschließlich für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Instandhaltungsmaßnahmen, diese werden **als Kapitalzuschüsse gewährt**. Die Mittel dienen daher unter Beachtung des Gesamtdeckungsprinzips nach § 14 GemHVO-Doppik der Finanzierung aller Investitionen, eine Zurechnung zu einzelnen Maßnahmen ist mithin nicht möglich und zulässig. Soweit daher zur Begründung der einzelnen veranschlagten Maßnahmen hinsichtlich der Folgekosten darauf abgestellt wird, dass abschreibungsbedingte Folgekosten durch die Entnahme aus der allgemeinen Kapitalrücklage aus investiven Zuweisungen gedeckt seien, ist dies nicht zutreffend. Die dargestellte Rücklagenentnahme könnte auch ohne die zusätzlich veranschlagten Maßnahmen erfolgen. Mithin fallen bei den einzelnen Maßnahmen neben den teilweise dargestellten laufenden Kosten zusätzlich jeweils Folgekosten durch den Kapitalsdienst aus Kreditaufnahmen (Finanzhaushalt) und aus Abschreibungen (Ergebnishaushalt) an. Diese sind in den nachreichten Begründungen zu den ein-

zelnen Maßnahmen vom 8. September 2020 nicht enthalten, so dass die Nachweise insoweit unvollständig sind.

Zudem erscheint mit Blick auf die überwiegend pauschale und hinsichtlich der Folgekosten nicht konkret untersetzte Darstellung der Maßnahmen zweifelhaft, ob diese gemäß § 9 GemHVO-Doppik veranschlagungsreif sind. Die Veranschlagung von Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist nach § 9 Absatz 4 GemHVO-Doppik nur zulässig, wenn die Maßnahme tatsächlich im Haushaltsjahr durchgeführt oder begonnen werden kann und die voraussichtlichen Zahlungen zu leisten sein werden. Eine Veranschlagungsreife liegt bei einer vorgesehenen Kostenbeteiligung Dritter frühestens vor, wenn mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit von der Beteiligung des Dritten ausgegangen werden kann. Die Antragstellung genügt insoweit nicht (vgl. Nummer 9.1 und 9.2 GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V).

Dies vorangestellt ist die Genehmigungsfähigkeit der unter der Maßnahme Infrastrukturpauschale veranschlagten neuen Investitionsvorhaben auf Grundlage der seitens der Landeshauptstadt Schwerin vorgelegten Unterlagen wie folgt zu bewerten:

a) Digitalisierung an Schulen (1.969,2 TEUR)

Die Maßnahme dient der pflichtigen Aufgabenerfüllung und ist folglich dem Grunde nach genehmigungsfähig. Ausweislich der Begründung dienen die Mittel zur Finanzierung der Eigenanteile, die entsprechend der Richtlinie zur Förderung der Digitalisierung der Schulen in M-V erforderlich sind. Es ist seitens der Landeshauptstadt Schwerin gleichwohl nicht dargelegt worden, ob und inwieweit bereits Zuwendungsbescheide vorliegen bzw. in Aussicht gestellt worden sind, auf welche Höhe sich die Eigenanteile der Landeshauptstadt belaufen.

Im Ergebnis wird die Genehmigung bis zur Vorlage der konkreten Nachweise zu den 2020 seitens der Landeshauptstadt zu leistenden Eigenanteilen zurückgestellt.

b) Herstellung Möwenburgpark (300 TEUR 2019, 1.200 TEUR 2020)

Die Landeshauptstadt hat in der Begründung vorgetragen, dass eine brachliegende Fläche von 0,8 ha zwischen der Möwenburgstraße und dem Nordufer des Ziegelaußensees zu einem Wohngebietspark weiterentwickelt werden solle. Die Maßnahme sei zur pflichtigen Aufgabenerfüllung notwendig, da die Verkehrssicherung des Uferbereichs erfolgen müsse.

Die Auffassung der Landeshauptstadt Schwerin wird rechtsaufsichtliche nicht geteilt. Zwar handelt es sich bei der Verkehrssicherungspflicht um eine allgemeine Rechtspflicht des Eigentümers zum Schutz von Dritten. Hieraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass die Errichtung eines Stadtteilparks eine pflichtige Aufgabe der Landeshauptstadt Schwerin ist. Zudem ist der hoheitliche Träger der Straßenbaulast nicht dazu verpflichtet, Straßen und Wege in einen völlig gefahrlosen Zustand zu versetzen. Das gilt auch für frei begehbare Grünflächen. Denn eine völlige Gefahrlosigkeit solcher Flächen ist mit zumutbaren Mitteln nicht zu erreichen und kann deshalb von dem verkehrssicherungspflichtigen Hoheitsträger/Eigentümer nicht verlangt werden. Grundsätzlich muss sich der Straßenbenutzer den

gegebenen Verhältnissen anpassen und die Wege (und Grünflächen) so hinnehmen, wie sie sich ihm erkennbar darbieten. Der Verkehrssicherungspflichtige muss in geeigneter und objektiv zumutbarer Weise alle, aber auch nur diejenigen Gefahren ausräumen und/oder erforderlichenfalls vor ihnen warnen, die für den die erforderliche Eigensorgfalt walten lassenden Benutzer nicht erkennbar sind und auf die er sich nicht einzurichten vermag (vgl. hierzu OLG Jena 11.07.2012 – 4 W 322/12).

Im Ergebnis handelt es sich bei der Herstellung des Möwenburgparks um eine freiwillige Aufgabe, eine gesetzliche Verpflichtung zu Errichtung eines Wohngebietsparks besteht nicht. Entgegen der Darstellung der Landeshauptstadt entstehen durch den Stadtteilpark neben den qualitativ aber nicht quantitativ dargelegten Folgekosten für Strom und Reparaturarbeiten auch aus dem Kapitaldienst bzw. durch Abschreibungen sowie laufende Unterhaltungsaufwendungen Folgekosten. Die Übernahme neuer freiwilliger Leistungen, durch die erhöhte Zuschussbedarfe entstehen, steht der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit entgegen. Die Genehmigung wird im Ergebnis nicht erteilt.

c) Sanierung Geh- und Radwege (300 TEUR)

Die Landeshauptstadt Schwerin trägt vor, dass die Sanierung von Geh- und Radwegen eine pflichtige Aufgabe darstellt und der bereits im Haushalt eingestellte Ansatz nicht ausreichend bemessen sei. Durch die Sanierung weiterer Geh- und Radwege solle der Reparaturstau minimiert werden.

Grundsätzlich bestehen rechtsaufsichtlich gegen die Sanierung von bereits bestehenden Geh- und Radwegen keine Bedenken, da es sich hierbei um Ersatzinvestitionen für vorhandene Infrastruktur handelt. Gleichwohl ist weder in der Nachtragshaushaltssatzung noch in der nachgereichten Begründung vorgetragen worden, welche Geh- und Radwege mit den Mitteln saniert werden sollen, so dass die Notwendigkeit der Maßnahme zur pflichtigen Aufgabenerfüllung rechtsaufsichtlich nicht nachvollzogen werden kann. Es ist zudem seitens der Landeshauptstadt nicht substantiiert dargelegt worden, dass die vorgesehene Sanierung erforderlich und gegenüber einer Reparatur wirtschaftlicher ist. Eine Ersatzinvestition setzt grundsätzlich voraus, dass der Geh- oder Radweg bereits abgeschrieben und/ oder nicht mehr wirtschaftlich zu unterhalten ist.

Im Ergebnis wird die abschließende Entscheidung zunächst zurückgestellt. Die Erteilung der Genehmigung wird in Aussicht gestellt, sofern die erforderlichen konkreten Nachweise vorgelegt werden.

d) Gebäudeensemble Speicher/ Röntgenstraße (350 TEUR)

Die Landeshauptstadt Schwerin legt dar, dass die Veräußerung des Gebäudeensembles Bestandteil des Haushaltssicherungskonzepts war. Die laufenden Kosten können auf Grundlage der Ausführungen derzeit durch die Nutzung nicht gedeckt werden. Mit den nunmehr veranschlagten Mitteln sollen der barrierefreie Zugang gesichert werden, Dach und Fassade teilweise saniert und eine Brandmeldeanlage installiert werden.

Die Veräußerung des Gebäudekomplexes war Bestandteil des Haushaltssicherungskonzepts. Daher ist für eine positive Genehmigungsentscheidung zunächst grundlegend, dass diese aus tatsächlichen Gründen objektiv unmöglich war. Hierzu sind die entsprechenden Bemühungen zur Veräußerung konkret nachzuweisen. Sofern die Veräußerung nachweislich nicht erfolgreich umsetzbar gewesen sein sollte und die Landeshauptstadt an der Einrichtung festhalten sollte, bedarf es für den Weiterbetrieb grundsätzlich eines wirtschaftlich tragfähigen Nutzungskonzepts, das bisher nicht vorliegt. Diesbezüglich hat die Landeshauptstadt im Rahmen der Städtebauförderung bereits Zuweisungen für die Erstellung eines Nutzungskonzeptes beantragt.

Die abschließende Genehmigungsentscheidung wird zurückgestellt, bis ein tragfähiges Nutzungskonzept für den Gebäudekomplex vorgelegt worden ist, mithin der Nachweis, dass die geplante Investitionsmaßnahme der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit nicht entgegensteht, erbracht worden ist.

e) Herrichtung Franz-Mehring-Straße 11 (200 TEUR)

Die Landeshauptstadt Schwerin plant die Sanierung von Dach und Fenstern des Gebäudes. Das Gebäude ist an eine Galerie für aktuelle Kunst (Dezernat 5) vermietet.

Es handelt sich um eine freiwillige Maßnahme. Seitens der Landeshauptstadt Schwerin ist nicht nachgewiesen worden, dass die Folgekosten der Maßnahme inklusive des Kapitaldienstes sowie die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten durch die Mieteinnahmen gedeckt werden können. Vielmehr decken die Mieteinnahmen derzeit ausweislich der Begründung zur Maßnahme auch die derzeitigen laufenden Kosten nur anteilig.

Da seitens der Landeshauptstadt nicht dargestellt wird, dass das Objekt zur städtischen Aufgabenerfüllung dauerhaft benötigt wird, sollte mit Blick auf die weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt auch eine mögliche Veräußerung des Gebäudes geprüft werden.

Seitens der Landeshauptstadt ist der Nachweis, dass das Vorhaben der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit dient bzw. dieser mindestens nicht entgegensteht, nicht erbracht worden. Die Genehmigung wird nicht erteilt.

f) Beleuchtung Skateranlage Lankow (20 TEUR)

Für die bestehende Skateranlage in Lankow soll eine LED-Beleuchtung geschaffen werden. Die Maßnahme ist der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zuzurechnen und damit nur genehmigungsfähig, wenn die Maßnahme der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit dient oder zumindest nicht entgegensteht. Die Folgekosten der Maßnahme sind mit Blick auf das Haushaltsvolumen allenfalls als geringfügig anzusehen. Die Maßnahme steht der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt im Ergebnis nicht entgegen. Die Genehmigung wird erteilt.

g) Ersatzbeschaffung für städtische Kultureinrichtungen (10 TEUR)

In Kultureinrichtungen der Landeshauptstadt Schwerin sollen veraltete bzw. nicht mehr nutzbare Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände ersetzt werden. Die Maßnahme ist der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zuzurechnen und damit nur genehmigungsfähig, wenn die Maßnahme der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit dient oder zumindest nicht entgegensteht. Die Folgekosten der Maßnahme sind mit Blick auf das Haushaltsvolumen allenfalls als geringfügig anzusehen. Es handelt sich um kleinere Ersatzbeschaffungen, mithin entstehen abgesehen vom Kapitalsdienst und den Abschreibungen, die als geringfügig einzustufen sind, keine weiteren Folgekosten. Die Genehmigung wird erteilt, da die Umsetzung der Maßnahme der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt nicht entgegensteht.

h) Investitionskostenzuschuss für den Schweriner Zoo (20 TEUR)

Der Investitionskostenzuschuss für den Zoo soll um 20 TEUR erhöht werden, bisher war in der Haushaltssatzung 2019/2020 bereits jeweils ein Zuschuss in Höhe von 175 TEUR vorgesehen. Grundsätzlich erhält der Schweriner Zoo jährlich einen Investitionszuschuss in Höhe von 102 TEUR. Dieser ist für die Haushaltsjahre 2019/2020 einmalig erhöht worden; die Kompensation sollte durch den Wegfall des Investitionszuschusses in 2021 erfolgen.

Die Maßnahme ist der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zuzurechnen und damit nur genehmigungsfähig, wenn die Maßnahme der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit dient oder zumindest nicht entgegensteht. Da der Zoo nicht nur einmalig, sondern jährlich einen Investitionszuschuss erhält und der bereits erhöhte Zuschuss für 2020 nunmehr nochmals erhöht werden soll, ist die Maßnahme in der Gesamtbetrachtung nicht mehr als geringfügig einzustufen. Mit dem Zuschuss soll zudem die innere Infrastruktur des Zoos weiterentwickelt werden, es handelt sich mithin auch nicht um eine bloße Ersatzinvestition. Ein Ausbau der Infrastruktur stellt vielmehr eine Ausweitung der bisherigen freiwilligen Aufgabenwahrnehmung dar und ist mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin nicht vereinbar. Im Ergebnis steht die Maßnahme der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit entgegen, die Genehmigung wird nicht erteilt.

i) Barrierefreiheit bei städtischen Gebäuden und Friedhöfen (200 TEUR)

Die Landeshauptstadt Schwerin legt dar, dass sie gesetzlich verpflichtet sei, einen barrierefreien Zugang zu öffentlichen Gebäuden zu schaffen.

Grundsätzlich bestehen rechtsaufsichtlich gegen die Schaffung der Barrierefreiheit keine Bedenken. Da es sich um kleinere Maßnahmen handelt, wird davon ausgegangen, dass diese noch in 2020 realisiert werden können. Die Genehmigung wird erteilt.

j) Beleuchtungsanlagen an Geh- und Radwegen (400 TEUR)

Auf Grundlage der nachgereichten Ausführungen soll eine Beleuchtung für den Franzosenweg (Fuß- und Radweg) hergestellt werden.

Die Maßnahme ist der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zuzurechnen und damit nur genehmigungsfähig, wenn die Maßnahme der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit dient oder zumindest nicht entgegensteht. Gleichwohl empfiehlt die FGSV nach Darlegung der Landeshauptstadt eine ortsfeste Beleuchtung für stark frequentierte Radwege zur Unfallverhütung und Verkehrssicherung für straßenunabhängig geführte Radwege.

Auf dieser Grundlage erscheint eine Kreditaufnahme ausnahmsweise grundsätzlich genehmigungsfähig, auch wenn es sich nicht um eine pflichtige Maßnahme handelt. Gleichwohl ist mit Blick auf die weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit die wirtschaftlichste Variante für die Beleuchtung zu wählen, diesbezüglich ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzulegen.

Den Ausführungen der Landeshauptstadt lässt sich zudem nicht entnehmen, dass die Maßnahme die Voraussetzungen für die Veranschlagungsreife erfüllt. Die Erteilung der Genehmigung im erforderlichen Umfang wird in Aussicht gestellt, sofern die Veranschlagungsreife der Maßnahme und deren wirtschaftliche Umsetzung nachgewiesen werden.

Nach Berücksichtigung der im Rahmen der rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur Haushaltssatzung 2019/2020 vom 12. April 2020 in der Fassung der Änderungsentscheidung vom 19. Juni 2020 nicht genehmigten oder zurückgestellten Maßnahmen ergibt sich auf Grundlage der bisher vorliegenden Unterlagen für das Haushaltsjahr 2020 ein genehmigungsfähiger Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Höhe von 15.811.100 Euro. Die abschließende Genehmigungsentscheidung für weitere Kreditaufnahmen in Höhe von 3.019.200 Euro wird zurückgestellt, bis die Landeshauptstadt Schwerin die erforderlichen Unterlagen nachgereicht bzw. die Veranschlagungsreife nachgewiesen hat.

5. Zu B.2 - Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen

Bezüglich der Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 17a GemHVO-Doppik wird auf die Ausführungen unter Punkt 1 verwiesen.

Von der Genehmigung ausgenommen wurde die Verpflichtungsermächtigung für die Maßnahme „Infrastrukturpauschale (ISP) – Möwenburgpark“, da für diese kein Nachweis der Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit nach § 17a GemHVO-Doppik erbracht worden ist. Auf die Ausführungen unter Punkt 4 Buchstabe b wird verwiesen.

6. Zu B.3 - Genehmigung der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit

Die Festsetzung der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit ist bedarfsorientiert zu gestalten. Eine Genehmigung nach § 53 Absatz 3 KV M-V kommt nur in Betracht, wenn die Kreditaufnahmen zur Sicherung der Liquidität erforderlich sind (vgl. § 44 Absatz 2 KV M-V).

Ausweislich der aktuellen Liquiditätsvorschau erscheint ein Höchstbetrag von 190 Mio. EUR weiterhin ausreichend, um die Zahlungsfähigkeit der Landeshauptstadt sicherstellen zu können.

Die Auflage dient der Information des Ministeriums für Inneres und Europa zur Entwicklung der tatsächlichen und prognostizierten Liquidität der Landeshauptstadt Schwerin. Sofern sich hieraus insbesondere aufgrund von pandemiebedingten Belastungen ein Bedarf ergeben sollte, der den genehmigten Höchstbetrag übersteigt, wird eine zeitnahe Anpassung der Entscheidung in Aussicht gestellt.

III. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin, Wismarsche Straße 323a, 19055 Schwerin, erhoben werden.

Im Auftrag


Jörg Hochheim