

Vermerk:

Auslegung von § 23 FAG M-V (Infrastrukturpauschale)

Stellungnahme zur Rechtslage zur Verwendung der Infrastrukturpauschale

1. Sachverhalt

Eine Stellungnahme zur Rechtslage zur Verwendung der Infrastrukturpauschale (ISP) ist erforderlich, da sich der StGT anlässlich einer Beschwerde der Landeshauptstadt Schwerin an die StK zur Auslegung von § 23 FAG M-V gewandt hat. Hierzu wird vom StGT ausgeführt, dass in den Verhandlungen zur Novellierung des FAG gesagt worden sei, dass die Mittel der Infrastrukturpauschale unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwandt werden könnten. Nun hätten jedoch Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, Probleme bei der Umsetzung, sofern sich aus den Investitionen Folgekosten ergäben. Als Beispiel hat der StGt die Stadt Schwerin benannt, die eine Skaterbahn bauen möchte. Dies sei jedoch nicht genehmigt worden, da Folgekosten hinsichtlich der Beleuchtung entstehen würden.

Voranzustellen ist zunächst, dass sich der StGt auf die beabsichtigten Entscheidungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 der Landeshauptstadt Schwerin bezieht, die abschließenden rechtsaufsichtlichen Entscheidungen sind insoweit noch nicht getroffen worden. In der Nachtragshaushaltssatzung hat Schwerin die 3,8 Mio. EUR aus der ISP für zusätzliche Investitionsvorhaben eingeplant (u. a. Beleuchtung der bereits bestehenden Skateranlage).

Im Rahmen der Anhörung zu den beabsichtigten Entscheidungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 der Landeshauptstadt Schwerin war thematisiert worden, wie die ISP mit Blick auf die nachhaltig weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin verwendet werden darf (Anhörungsgespräch am 01.09.2020).

Grundlegend für die zu treffenden rechtsaufsichtlichen Entscheidungen ist, dass in der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 trotz der erheblichen Mehreinzahlungen aus dem neuen Finanzausgleichsgesetz (+22,6 Mio. EUR) und der planerisch erfolgten Umsetzung der erteilten Verbesserungsvorgabe (+6 Mio. EUR) ein jahresbezogenes Defizit im Finanzhaushalt von -25,8 Mio. EUR geplant ist. Mithin ist noch eine Verschlechterung gegenüber der ursprünglichen Haushaltsplanung für 2020 (geplantes Defizit -23,5 Mio. EUR) zu verzeichnen. Diese Haushaltsverschlechterung ist dabei nicht allein auf coronabedingte Auswirkungen (geplant knapp 24 Mio. EUR) zurückzuführen. Mit einem geplanten Aufwuchs des Haushaltsdefizits auf knapp 190 Mio. EUR zum 31.12.2020 entfielen mehr als die Hälfte der gesamten kommunalen Haushaltsdefizite in M-V allein auf die Landeshauptstadt Schwerin.

Trotz der kritischen Haushaltslage hatte die Landeshauptstadt bereits mit der Doppelhaushaltssatzung 2019/2020 die Umsetzung eines ehrgeizigen Investitionsprogramms geplant (112 Maßnahmen, Investitionsauszahlungen 2019 85,2 Mio. EUR, 2020 60,9 Mio. EUR), was im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten durch die Erteilung von Kreditgenehmigungen (33,6 Mio. EUR 2019, 12,1 Mio. EUR 2020) weitgehend unterstützt worden ist. Darüber hinaus standen der Landeshauptstadt Schwerin 9,7 Mio. EUR FAG-Zuweisungen und geplante Fördermittel und Beiträge zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat nunmehr im Rahmen der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 die ISP (3,8 Mio. EUR) als maßnahmebezogene Zuweisung zur Finanzierung von zusätzlichen Investitionsvorhaben veranschlagt und zur Finanzierung der bereits im Haushalt zuvor veranschlagten Maßnahmen zusätzliche Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Höhe von 6,6 Mio. EUR festgesetzt. Es wird insoweit seitens der Landeshauptstadt die Auffassung vertreten, dass sie über die Mittelverwendung aus der ISP-Zuweisung frei verfügen dürfe („Spielgeld für Fraktionen“) und die kommunalverfassungs- und gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen im Rahmen der rechtsaufsichtlichen Entscheidungen keine Anwendung finden. Im Entwurf zur Haushaltssatzung 2020/2021 wird insoweit ausgeführt:

„Die Infrastrukturpauschale ist Ergebnis der gutachterlichen Empfehlungen zum FAG M-V und der Forderung der Kommunen und der kommunalen Landesverbände, die Investitionsbedarfe der Kommunen stärker zu berücksichtigen und die Gestaltungsfreiräume der Kommunen zu stärken. Die Forderung ist Gegenstand der Einigung vom 5. März 2019 über die Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs 2020. Im Punkt 4 der Einigung heißt es wie folgt:

„4. Stärkung der kommunalen Eigeninvestitionskraft durch Einführung einer pauschalen Infrastrukturpauschale von 100 Millionen Euro, in den Jahren von 2020 bis 2022 von 150 Millionen Euro, die Mittelgewährung erfolgt außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems steuerkraftunabhängig und soll unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwandt werden können.“

(...) Die Stadtvertretung ist damit frei in ihrer Verwendungsentscheidung. Ganz praktisch bedeutet dies keine aufwendigen Förderverfahren durchlaufen oder Genehmigungsvorbehalte im Zusammenhang mit Haushaltsentscheidungen berücksichtigen zu müssen.“

Anders als die meisten Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern verfügt die Landeshauptstadt Schwerin nach der Novellierung des FAG M-V über deutlich weniger investive Mittel als nach der alten Rechtslage. Dies resultiert aus dem Wegfall der Zuweisungen nach § 16 FAG M-V a. F., die teilweise investiv gebunden waren. Zudem ist die Landeshauptstadt Schwerin vom Gesetzgeber auch von der Übergangszuweisung nach § 24 FAG M-V ausgeschlossen worden, die nur kreisangehörige Zentren erhalten. Damit handelt es sich bei der Landeshauptstadt Schwerin um einen Sonderfall. Nahezu alle anderen Kommunen in M-V verfügen mit der ISP über deutlich höhere Mittel zur Finanzierung von Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen, so dass in der Gesamtschau durchaus eine deutliche Stärkung der Investitionskraft der Kommunen zu verzeichnen ist.

Die Landeshauptstadt Schwerin hat mit der Nachtragshaushaltssatzung 2020 von der Möglichkeit der freiwilligen investiven Bindung von 4 Prozent der Schlüsselzuweisungen Gebrauch gemacht. Damit stehen zur Finanzierung von Investitionen einschließlich der ISP rd. 6,9 Mio. EUR statt bisher 9,7 Mio. EUR zur Verfügung. Mit der beabsichtigten Verwendung der ISP als „Spielgeld“ für zusätzliche Maßnahmen erhöht sich die durch zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzierende Deckungslücke von 2,8 Mio. EUR auf 6,6 Mio. EUR. Diese Erhöhung der bisher erteilten Kreditgenehmigung beantragte die Landeshauptstadt mit der 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020, entsprochen wurde dieser Festsetzung teilweise durch eine Erhöhung der Kreditgenehmigung für 2020 um 3,8 Mio. EUR auf nunmehr 15,6 Mio. EUR (Stand Anhörung). Eine Begründung oder auch nur eine maßnahmebezogene Veranschlagung der zusätzlichen Investitionsvorhaben ist seitens der Landeshauptstadt nicht erfolgt, daher ist die Entscheidung insoweit zurückgestellt worden.

Grundlegend für die rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 ist, dass es sich bei der ISP abweichend von der Veranschlagung im Nachtragshaushalt um allgemeine Deckungsmittel handelt, die im Rahmen der Gesamtdeckung zur Finanzierung aller Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehen (§ 23 Absatz 1 FAG M-V i. V. m. § 12 GemHVO-Doppik). Die Genehmigung von Kreditaufnahmen für zusätzliche Maßnahmen kann daher nur im Rahmen des geltenden Kommunalverfassungs- und Gemeindehaushaltsrechts erfolgen (§ 52 Absatz 2 KV M-V i. V. m. § 17a GemHVO-Doppik).

Zur Auslegung von § 23 FAG M-V wird finanzaufsichtlich wie folgt Stellung genommen:

2. Grammatische Auslegung

Die strittige Regelung in § 23 Absatz 1 FAG M-V ist wie folgt gefasst worden:

*„In Höhe der nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b bereitgestellten Mittel erhalten Gemeinden und Landkreise **allgemeine Zuweisungen** ausschließlich für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Instandhaltungsmaßnahmen insbesondere in den Bereichen Schulen, Kindertageseinrichtungen, Straßen, öffentlicher Personennahverkehr, Sportanlagen, Feuerwehr und Brandschutz, kommunaler Wohnungsbau sowie Digitalisierung und Breitband. **Die Zuweisungen werden als Kapitalzuschüsse gewährt.**“*

Die Auslegung der Landeshauptstadt Schwerin, dass es sich bei der ISP – ähnlich wie bei Fördermitteln – um maßnahmebezogene Zuweisungen handle und diese daher getrennt vom übrigen Investitionsprogramm veranschlagt werden können, widerspricht dem eindeutigen Wortlaut der Regelung. Es handelt es sich ausdrücklich um allgemeine und nicht zweckgebundene Zuschüsse, die nicht als Sonderposten, sondern als Kapitalzuschuss gewährt werden. Die Regelung ist insoweit bereits vom Wortlaut eindeutig gefasst und nicht auslegungsbedürftig. Die Veranschlagung der ISP hat damit haushaltsrechtlich als allgemeine Deckungsmittel und nicht maßnahmebezogen zu erfolgen (§ 12 GemHVO-Doppik).

Zudem lässt sich der Regelung nach dem Wortlaut nicht entnehmen, dass die ISP-Zuweisungen für zusätzliche Maßnahmen gewährt werden. Auch insoweit gibt es keine Grundlage für die seitens der Landeshauptstadt erfolgte Rechtsauslegung. Es wird vom Gesetzgeber lediglich vorgegeben, dass die Zuweisungen ausschließlich für Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen einzusetzen sind. Diese Vorgabe wird im Rahmen der beabsichtigten rechtsaufsichtlichen Entscheidungen beachtet, eine Verwendung der ISP für andere als investive Zwecke wird nicht vorgegeben. Die ISP-Mittel stehen zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung.

Der Wortlaut der Regelung in § 23 Abs. 1 FAG M-V ist im Ergebnis eindeutig, so dass rechtlich kein Spielraum für eine andere Rechtsauslegung besteht. Die nachfolgenden Ausführungen dienen insoweit lediglich der weiteren Untersetzung.

3. Historische und teleologische Auslegung

Die Landeshauptstadt Schwerin bezieht sich hinsichtlich ihrer abweichenden Auslegung auf die gutachterlichen Empfehlungen und die Einigung von 5. März 2019, wonach die ISP-Zuweisungen unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwendet werden können und der

Abbau des gutachterlich festgestellten kommunalen Investitions- und Instandhaltungsstaus bezweckt war. Dies könne nur durch die Umsetzung zusätzlicher Maßnahmen, über die die Landeshauptstadt frei entscheiden dürfe, erreicht werden.

Im Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs 7/4301 vom 30.10.2019) hatte § 23 Absatz 1 FAG M-V noch folgende Fassung:

*„In Höhe der nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b bereitgestellten Mittel erhalten Gemeinden und Landkreise allgemeine Zuweisungen **insbesondere** für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Instandhaltungsmaßnahmen in den Bereichen Schulen, Kindertageseinrichtungen, Straßen, öffentlicher Personennahverkehr, Sportanlagen, Feuerwehr und Brandschutz, kommunaler Wohnungsbau sowie Digitalisierung und Breitband. Die Zuweisungen werden als Kapitalzuschüsse gewährt.“*

Diese Fassung, nach der die Mittel nur **insbesondere** für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Instandhaltungsmaßnahmen einzusetzen sind, hätte auch ermöglicht, dass die Zuweisungen im laufenden Bereich zum Haushaltsausgleich, mithin auch zur Haushaltskonsolidierung oder zum Ausgleich von Mehrbedarfen, hätte Verwendung finden können. Dies war sowohl im Rahmen der Einigung vom 5. März 2019 als auch seitens des Gesetzgebers nicht gewollt. Eine Verwendung der ISP-Zuweisung im laufenden Bereich für andere Zwecke als Instandhaltungsmaßnahmen – bspw. für Zwecke der Haushaltskonsolidierung – ist daher durch die Beschlussempfehlung des Innen- und Europaausschusses (LT-Drs. 7/4820 vom 23.03.2020) durch die Ersetzung des Wortes „insbesondere“ durch das Wort „ausschließlich“ (s. Wortlaut unter Punkt 2) ausgeschlossen worden.

Diese Änderung betraf jedoch ausdrücklich nur die Verwendung der ISP-Zuweisungen für laufende Zwecke (ausgenommen Instandhaltungsmaßnahmen). Die Verwendung der für Investitionsvorhaben hat sich hingegen nach dem geltenden Rechtsrahmen zu richten, der durch die FAG-Regelungen nicht außer Kraft gesetzt wird. Die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 7/4301) enthält hinsichtlich der Intention des Gesetzgebers diesbezüglich eindeutige Ausführungen (S. 97):

*„Die gesonderte Bindung eines Teils der Schlüsselzuweisung für investive Zwecke als Kapitalzuschüsse, wie dies § 11 Absatz 3 des geltenden Rechts vorsieht und auch von den kommunalen Landesverbänden im Rahmen der Anhörung gefordert wird, wird ebenso aufgehoben. Mit Einführung der Infrastrukturpauschale nach § 23 besteht für eine zusätzliche investive Bindung eines Teilbetrages der Schlüsselzuweisungen keine Notwendigkeit. Der Wegfall der investiven Bindung eines Teilbetrages der Schlüsselzuweisungen unterstützt defizitäre Kommunen bei der Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs. **Sofern die Mittel aus der Infrastrukturpauschale oder sonstige Mittel zur Finanzierung von Investitionen nicht ausreichen, ist auch bei defizitärer Haushaltslage die Aufnahme von Investitionskrediten zur Finanzierung notwendiger oder wirtschaftlicher Maßnahmen zulässig, Einzelheiten hierzu regelt § 17a der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik.** Kommunen, die über einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen verfügen, können und sollen diesen zur Investitionsfinanzierung verwenden und sind nicht auf die investive Bindung eines Teilbetrags der Schlüsselzuweisungen angewiesen.“*

Zuvor wird ausgeführt (ebenfalls S. 97):

„Ein Vergleich der Ausstattung der Gemeinden mit investiven Zuweisungen über den bisher festgelegten Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen (kreisangehörigen Gemeinden 8,7 Prozent und kreisfreie Städte 8,2 Prozent) im Jahr 2019 mit den zukünftig bereitgestellten Mitteln aus der Infrastrukturpauschale im Jahr 2020 bestätigt, dass für 723 von 726 Gemeinden die Infrastrukturpauschale deutlich höher ausfällt als die bisherige investive Bindung der Schlüsselzuweisungen.“

Die ISP sollte mithin die bisher investiv gebundenen Schlüsselzuweisungen **ersetzen** und **nicht darüber hinaus für zusätzliche Maßnahmen** zur Verfügung gestellt werden. Gleichwohl war es Ziel des Gesetzgebers, mit der ISP die Eigeninvestitionskraft der Kommunen zu stärken, indem mehr investive Mittel über das FAG zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel für die ISP (inkl. Aufstockungsbetrag 150 Mio. EUR) übersteigen die bisherige Summe der investiv gebundenen Schlüsselzuweisungen (rd. 40 Mio. EUR) deutlich, so dass insoweit in der Gesamtschau die beabsichtigte Stärkung der kommunalen Investitionskraft erreicht wird.

Da die Mittel aus der ISP anders als investive Schlüsselzuweisungen auch für Instandhaltungsmaßnahmen (laufender Bereich) Verwendung finden können, ist in der Beschlussempfehlung des Innen- und Europaausschusses die Änderung des Gesetzentwurfs zur weiteren Stärkung der Investitionskraft empfohlen worden, als dass abweichend vom Gesetzentwurf der Landesregierung die Möglichkeit einer zusätzlichen freiwilligen investiven Bindung von bis zu 4 Prozent der Schlüsselzuweisungen geschaffen wird. Das Gesetz zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze ist entsprechend der Beschlussempfehlung beschlossen worden. Die Beschlussempfehlung enthält insoweit folgende Ausführungen:

„Die Beschlüsse des Ausschusses sehen unter anderem vor, dass von den Schlüsselzuweisungen zusätzlich bis zu vier Prozent für investive Zwecke gebunden werden können. Durch den möglichen Einsatz der Zuweisungen aus der Infrastrukturpauschale für Instandhaltungsmaßnahmen könnten den Kommunen nämlich im Vergleich zur bis 2019 bestehenden Regelung zu wenig eigene Mittel für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Die Notwendigkeit und die Höhe der investiven Bindung der Schlüsselzuweisungen soll jeweils getrennt im Jahr 2023 mit Wirkung ab dem Jahr 2024 überprüft werden.“

Grundsätzlich sollten den Kommunen folglich nicht weniger Mittel als nach alter Rechtslage zur Verfügung stehen, insbesondere, wenn sich eine Gemeinde Instandhaltungsmaßnahmen aus der ISP finanziert. Die Landeshauptstadt Schwerin stellt hier einen Sonderfall dar, da durch den Wegfall des § 16 FAG M-V a. F. nicht tatsächlich mehr investive Mittel bereitstehen, sondern sogar ein Rückgang zu verzeichnen ist (s. Punkt 1).

Die Auslegung, dass die ISP-Zuweisungen für zusätzliche Investitionsvorhaben einzusetzen sind und außerhalb des geltenden Haushaltsrechts Verwendung finden können, lässt sich im Ergebnis auch unter Heranziehung der Begründung und der Änderungsanträge aus dem parlamentarischen Raum nicht rechtfertigen. Dies gilt umso mehr, wenn wie im Fall der Landeshauptstadt Schwerin die Investitionszuweisungen tatsächlich rückläufig sind, mithin anders als bei den meisten anderen Kommunen keine neuen Investitionsspielräume eröffnet werden.

Die Rechtsauslegung der Landeshauptstadt Schwerin entspricht im Ergebnis nicht dem gesetzgeberischen Willen, wie er sich aus der Rechtsetzungshistorie ableiten lässt.

4. Systematische Auslegung

Im Rahmen der systematischen Auslegung stellt sich die Frage, wie die in der Gesetzesbegründung enthaltene Aussage, dass die Mittel aus der ISP „unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung“ verwendet werden könne, zu verstehen ist. Diesbezüglich ist zunächst zu untersuchen, wie der Terminus „Zwecke der Haushaltskonsolidierung“ im Regelungskontext zu verstehen ist.

Neben den hierzu unter Punkt 3 erfolgten Darlegungen zur Rechtsetzungshistorie zu § 23 FAG M-V sind zur weiteren Untersetzung der Auslegung auch die Regelungen in § 27 FAG M-V heranzuziehen, der die Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs und die Sonderzuweisungen regelt. Aus den Regelungen des § 27 FAG M-V ergibt sich, dass die Haushaltskonsolidierung stets auf die Erreichung des Haushaltsausgleichs abstellt. So werden die Hilfen nach § 27 FAG M-V nicht für investive Zwecke, sondern zum Ausgleich negativer Salden der **laufenden** Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt gewährt. Mit Blick auf die in § 27 FAG M-V geschaffenen umfangreichen Zuweisungen zum Haushaltsausgleich, von denen die Landeshauptstadt Schwerin laut ihrem Haushaltssicherungsprogramm ab 2021 mit jährlich 9 Mio. EUR profitieren möchte, erschiene es systematisch fragwürdig, wenn die Landeshauptstadt mit den ISP-Mitteln im investiven Bereich Maßnahmen im freiwilligen Aufgabenbereich umsetzen würde, die durch hohe Folgekosten den laufenden Bereich belasten. Diese Mehraufwendungen aus Folgekosten wären wiederum, sofern das Konsolidierungsziel dann überhaupt noch erreicht werden kann, aus zusätzlichen Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs zu finanzieren. Dass dies dem gesetzgeberischen Willen entsprechen soll, erscheint zumindest zweifelhaft.

Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass vorliegend nicht eine Anordnung zur Zuführung an den laufenden Bereich für Zwecke der Haushaltskonsolidierung Gegenstand der beabsichtigten rechtsaufsichtlichen Entscheidungen ist, die in der Tat gegen den gesetzlich in § 23 FAG M-V vorgegebenen Verwendungszweck verstoßen würde. Diesbezüglich hat der Gesetzgeber eine bewusste Entscheidung zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft getroffen, indem er klargestellt hat, dass die Verwendung der ISP für Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen der grundsätzlichen Verpflichtung zum jährlichen Haushaltsausgleich vorgeht. Die Landeshauptstadt Schwerin ist vorliegend vielmehr darüberhinausgehend der Auffassung, dass auch der Rechtsrahmen für die Genehmigungsfähigkeit von Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bei der Entscheidung über die Verwendung der Mittel nicht einzuhalten ist. Diese Auslegung widerspricht dem geltenden Haushaltsrecht und kann daher nicht Maßstab für die rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur Haushaltssatzung sein.

So sind gemäß § 52 Absatz 2 KV M-V Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in der Regel zu versagen, wenn sie nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen. Diese Vorschrift wird durch § 17a Absatz 2 Nummer 2 GemHVO-Doppik präzisiert. Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Haushaltsjahr oder in Haushaltsfolgejahren sind danach insbesondere bei gefährdeter oder weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit nur zulässig, soweit die geplanten Investitionsmaßnahmen zur Sicherung der pflichtigen Aufgabenerfüllung notwendig sind oder der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit dienen oder ihr zumindest nicht entgegenstehen. Genehmigungen für Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können gemäß § 17a Absatz 3 GemHVO-Doppik bei eingeschränkter, gefährdeter oder weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit nur erteilt werden, wenn die Gemeinde nachweist, dass die Voraussetzungen nach Absatz 2 Nummer 2 vorliegen.

Aus den Regelungen in § 23 FAG M-V lässt sich im Ergebnis nicht ableiten, dass die kommunalverfassungs- und gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht gelten sollen, auf diese wird sogar ausdrücklich verwiesen (s. Punkt 3, Zitat aus der Gesetzesbegründung). Da der Gesetzgeber sich mit der geltenden Rechtslage im kommunalen Haushaltsrecht in der Gesetzesbegründung explizit auseinandergesetzt hat, besteht auch kein Anhaltspunkt für eine etwaige Regelungslücke.

Darüber hinaus sind durchaus gemeindehaushaltsrechtliche Anpassungen mit Artikel 13 des Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze, insbesondere auch mit Blick auf die ISP für das Gesamtdeckungsprinzip erfolgt. Hierzu wird in der Begründung zur Änderung von § 12 GemHVO-Doppik Folgendes ausgeführt:

„Grundsätzlich gilt gemäß § 12 das Gesamtdeckungsprinzip innerhalb des Ergebnishaushalts, des laufenden Bereichs des Finanzhaushalts und des investiven Bereichs des Finanzhaushalts; Umbuchungen zwischen dem laufenden Bereich und dem investiven Bereich des Finanzhaushalts sind nur ausnahmsweise (für die in § 12 Nummern 4 und 5 aufgezeigten Zwecke) zulässig. Mit der Regelung in Nummer 2 wird bezogen auf die Zuweisungen nach §§ 23, 24 FAG M-V nunmehr eine weitere Abweichung vom Gesamtdeckungsprinzip eröffnet. Damit ist die gemeindehaushaltsrechtliche Voraussetzung geschaffen, dass die im investiven Bereich gebuchte Zuweisung zur Finanzierung von Instandhaltungen (§ 23 FAG M-V) oder sonstige Zwecke (§ 24 FAG M-V) dem laufenden Bereich zugeführt werden kann. Damit wird die Deckung auch im laufenden Bereich sichergestellt.“

Eine Ausnahme von Gesamtdeckungsgrundsatz ist mithin nur für den Sonderfall geschaffen worden, wenn aus der ISP Instandhaltungsmaßnahmen finanziert werden sollen, mithin eine Zuführung an den laufenden Bereich erfolgen soll. Diese Ausnahmebestimmung ist erforderlich, da im doppischen Haushaltsrecht eine Zuführung von investiven an den laufenden Bereich grundsätzlich ausgeschlossen ist. Im Übrigen gilt für veranschlagte Investitionsvorhaben das Gesamtdeckungsprinzip.

Die Auslegung der Landeshauptstadt Schwerin würde darüber hinaus auch gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben der LHO verstoßen. Die Kommunen sollten mit der ISP u. a. bei der Aufbringung der erforderlichen Eigenmittel für Fördervorhaben unterstützt werden. Gemäß Nummer 1.1.2 VV-K (zu § 44 LHO) dürfen aber auch Zuwendungen nur gewährt werden, wenn *„die Aufbringung der erforderlichen Eigenleistungen und der mit dem Vorhaben verbundenen Folgekosten mit der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers vereinbar ist. (...) Ist die dauernde Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers auf der Grundlage der Datenauswertung aus RUBIKON gefährdet oder weggefallen, kommt eine Zuwendung für Investitionen grundsätzlich nur für pflichtige Aufgaben oder dann in Betracht, wenn das Vorhaben der Wiedererlangung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit dient oder ihr zumindest nicht entgegensteht.“*

Im Ergebnis lässt sich die Auslegung der Landeshauptstadt Schwerin auch rechtssystematisch nicht begründen. Dieser Auslegung stünden neben dem Wortlaut von § 23 FAG M-V u. a. die Regelungen in § 27 FAG M-V, § 52 Absatz 2 KV M-V, § 17a GemHVO-Doppik und landeshaushaltsrechtlich die Verwaltungsvorschriften für die Gewährung von Zuwendungen (Nummer 1.1.2 VV-K) entgegen.

5. Zusammenfassung

Weder aus dem Wortlaut des § 23 FAG M-V noch im Wege der Rechtsauslegung lässt sich die Auffassung der Landeshauptstadt Schwerin untersetzen, dass die ISP für zusätzliche Investitionsmaßnahmen bereitgestellt werden und die Landeshauptstadt über die Verwendung außerhalb des kommunalen Haushaltsrechts frei verfügen darf.

Die freie Entscheidung über die Verwendung der ISP-Zuweisungen ist vielmehr nur im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune möglich und findet insoweit auch ihre Grenzen. Dieser kommunalverfassungsrechtliche Grundsatz findet sich bereits in § 2 Absatz 1 KV M-V wieder:

„Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

In den bisher vorgelegten Haushaltssatzungen, die das neue FAG M-V bereits berücksichtigen, ist die Auffassung, dass es sich bei den ISP-Zuweisungen nicht um allgemeine Deckungsmittel handle und das kommunale Haushaltsrecht bei der Genehmigungsentscheidung keine Anwendung finde, auch nicht vertreten worden. Da die Regelung in § 23 FAG M-V bereits nach dem Wortlaut eindeutig ist, besteht nach hiesiger Auffassung grundsätzlich mithin kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Rechtsaufsichtliche Entscheidungen zu kommunalen Haushaltssatzungen haben sich nach dem geltenden Rechtsrahmen zu richten, für Abweichungen hiervon besteht keine Grundlage.

Es handelt sich bei der ISP gemäß § 23 Absatz 1 FAG M-V um allgemeine Deckungsmittel, die – neben anderen Finanzierungsinstrumenten – die Finanzierung des notwendigen Investitionsbedarfs einer Kommune sicherzustellen sollen. Das geltende Haushaltsrecht wird hierbei nicht außer Kraft gesetzt. Bei Kommunen mit gefährdeter und weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit, die neben der ISP und einer ggf. freiwilligen investiven Bindung von Schlüsselzuweisungen auf Kreditaufnahmen für Investitionen angewiesen sind, richtet sich die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit dieser Kreditaufnahmen nach § 52 Absatz 2 KV M-V i. V. m. § 17a Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik. Der Auszug aus der Begründung, wonach die ISP unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwendet werden könne, ist in einem anderen Kontext zu verstehen (Verwendung der ISP für Instandhaltungsmaßnahmen, mithin laufende Zwecke).

Soweit die Landeshauptstadt Schwerin mithin im Nachtragshaushalt 2020 zusätzliche Investitionsvorhaben veranschlagt und zur Finanzierung des Investitionsbedarfs Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen festgesetzt hat, ist für die Investitionsvorhaben der Nachweis zu erbringen, dass diese zur pflichtigen Aufgabenwahrnehmung notwendig sind oder der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit zumindest nicht entgegenstehen. **Unter Berücksichtigung des aufgezeigten Rechtsrahmens bestehen auch bei hochdefizitären Kommunen wie Schwerin vielfältige Möglichkeiten zur Gestaltung ihrer Investitionstätigkeit und damit auch zur Verwendung der ISP. Rechtlich ausgeschlossen sind nur Investitionsmaßnahmen im freiwilligen Aufgabenbereich, die wegen ihrer Folgekosten einen zusätzlichen Zuschussbedarf auslösen und damit der Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit entgegenstehen, da sie das bestehende Defizit weiter erhöhen. Ungeachtet der rechtlichen Rahmenbedingungen wäre auch in der Sache nicht vermittelbar, einerseits eine weitere Verschuldung defizitärer Kommunen durch Folgekosten freiwilliger Investitionsmaßnahmen zuzulassen, um diese dann wieder mit Konsolidierungshilfen zu entschulden.**

Im Rahmen der Anhörung zu den beabsichtigten rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 ist die Landeshauptstadt aufgefordert worden, die erforderlichen Nachweise nachzureichen. Sofern diese nicht erbracht werden, sind die für die zusätzlichen Investitionsvorhaben veranschlagten Kreditaufnahmen nicht genehmigungsfähig. Nach Durchsicht kommt auf Grundlage der bisher nachgereichten Unterlagen eine Erhöhung der Genehmigung der Kreditaufnahmen insbesondere für pflichtige Maßnahmen, die neu veranschlagt worden sind, in Betracht (bspw. Digitalisierung von Schulen). Die Vorhaben, die zusätzliche Zuschussbedarfe für freiwillige Aufgaben auslösen, wären hingegen nicht genehmigungsfähig.

Die abschließenden Genehmigungsentscheidungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung 2020 sind noch nicht getroffen worden, werden sich jedoch hinsichtlich der festgesetzten Investitionskredite nach dem geltenden Rechtsrahmen richten.