Ministerium für Inneres und Sport
Mecklenburg-Vorpommern

Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Vorab per Fax 0385 545 1019

Landeshauptstadt Schwerin
Die Oberbürgermeisterin
Frau Angelika Gramkow
Am Packhof 2-6

19053 Schwerin

Bearbeiter: Herr ROI
Thomas Fandrich
Telefon: +49 385 588 2324
Telefax: +49 385 588482 2324
E-Mail: thomas.fandrich@im.mv-regierung.de

Geschäftszeichen: II-174-6100D-2012/013-010

Datum: Schwerin, 2. November 2012

Beabsichtigte Entscheidungen zur Haushaltssatzung 2012 der Landeshauptstadt Schwerin

Sehr geehrte Frau Gramkow,

mit Schreiben vom 20.08.2012 wurde auf Wunsch der Landeshauptstadt Schwerin das Verfahren zum Haushalt 2012 bis zur Vorlage des Haushaltsentwurfes 2013 ausgesetzt.

Mit Schreiben vom 27.09.2012 wurde mir dieser Entwurf vorgelegt.

Im Ergebnis der Auswertung einschließlich der darin enthaltenen Finanzplanung bis 2016 habe ich festgestellt, dass sich gegenüber dem Haushalt 2012 keine deutliche Verbesserung der Haushaltslage abzeichnet. Die jahresbezogenen Fehlbeträge im Ergebnis- und Finanzhaushalt sind zwar um ca. 4 Mio. EUR geringer als im Haushalt 2012, jedoch beläuft sich das jahresbezogene Finanzmitteldefizit immer noch auf 22 bis 24 Mio. EUR bis 2016. Damit bleiben meine gravierenden Bedenken gegen den Haushalt 2012 aufrecht erhalten.

Die mit Schreiben vom 27.09.2012 ebenfalls übersandten Unterlagen (Muster 5a und 5b) sind nicht hinreichend belastbar. Dies gilt insbesondere für den positiven Vortrag aus Investitionstätigkeit in Höhe von 19,9 Mio. EUR. Wie dieser Vortrag zu ermitteln ist, ist in Nr. 7 der Anlage 6 der VV zur GemHVO vom 13. 12.2011 beschrieben. Der Bitte vom 10.10.2012, den Vortrag von 19,9 Mio. Euro zu untersetzen, ist die Landeshauptstadt Schwerin bisher nicht nachgekommen. Einen wesentlichen Teil dieses hohen Vortrages könnten nicht verwendeten investiven Zuweisungen nach dem FAG M-V für das Jahr 2011 leisten. Diese beliefen sich auf ca. 9,5 Mio. EUR. Die Problematik der zeitlichen Verschiebung von Investitionen der Landeshauptstadt Schwerin ist bekannt und wird entsprechend gewürdigt.

Bei einem Vortrag von 19,9 Mio. EUR und der noch bestehenden Kreditermächtigungen aus Haushaltsvorjahren in Höhe von 7,8 Mio. EUR wäre eine Kreditermächtigung von 2,4 Mio. EUR für 2012 nicht erforderlich, um die Eigenanteile der Landeshauptstadt Schwerin an den Investitionsmaßnahmen des Jahres 2012 in Höhe von 22,8 Mio. EUR sicherzustellen.

9200005376183

Mit dem beigefügten Entwurf eines Bescheides stelle ich Ihnen nunmehr auf schriftlichem Wege die beabsichtigten Entscheidungen vor und räume zugleich nach § 28 VwVfG M-V die Möglichkeit einer Stellungnahme **bis zum 19.11.2012** ein. Soweit Ihrerseits der Wunsch nach einer mündlichen Erörterung besteht, bitte ich um telefonische Terminabsprache.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez. Lappat

Ministerium für Inneres und Sport
Mecklenburg-Vorpommern

Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Vorab per Fax 0385 545 1019

Landeshauptstadt Schwerin
Die Oberbürgermeisterin
Frau Angelika Gramkow
Am Packhof 2-6

19053 Schwerin

Bearbeiter: Herr ROI Thomas Fandrich
Telefon: +49 385 588 2324
Telefax: +49 385 588482 2324
E-Mail: thomas.fandrich@im.mv-regierung.de

Geschäftszeichen: II-174-6100D-2012/013-010

Datum: Schwerin,

Bescheidentwurf im Rahmen der Anhörung

Rechtsaufsichtliche Entscheidungen zur Haushaltssatzung 2012

Nach Prüfung der am 21. Mai 2012 durch die Stadtvertretung beschlossenen Haushaltssatzung der Landeshauptstadt Schwerin für das Haushaltsjahr 2012 einschließlich des Haushaltsplanes und unter Heranziehung des Haushaltsentwurfes für das Jahr 2013 ergehen folgende **Entscheidungen zur Haushaltssatzung 2012:**

I. Entscheidungen

A. Rechtsaufsichtliche Beanstandungen und Anordnungen

1. Gemäß § 81 Abs. 1 KV M-V wird der Beschluss der Stadtvertretung vom 21.05.2012 zur Haushaltssatzung 2012 (Beschluss-Nr. 6.4, Vorlagen-Nr.: 00977/2011/1) in der Fassung der Änderungsbeschlüsse vom 21.05.2012 (Vorlagen-Nr.: 01046/2011) beanstandet. Dies gilt nicht, soweit der Beschluss die Festsetzungen in § 5 der Haushaltssatzung zu den Hebesätzen betrifft.
   Es wird gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung angeordnet.

2. Es wird gemäß § 82 Abs. 1 KV M-V angeordnet, dass die Stadtvertretung der Landeshauptstadt Schwerin bis zum 15. Dezember 2012 einen Beschluss zu einer Haushaltssatzung 2012 fasst, welche eine Reduzierung der ordentlichen Aufwendungen und Auszahlungen im Vergleich zur bisherigen Haushaltssatzung um 5% ausweist.

   Es wird gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung angeordnet.

9200305976183

II. Begründung

Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit:

Gemäß § 52 Abs. 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 Abs. 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 Haushaltssatzung 2012 kommt es daher auf die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit an.

In die Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit sind verschiedene Kriterien einzubeziehen. Das in diesem Zusammenhang bedeutsamste Kriterium ist der Haushaltsausgleich oder, soweit der Haushaltsausgleich nicht erreicht ist, der Zeitraum der Wiedererreichung desselben.

Der Haushaltsausgleich nach den Grundsätzen der kommunalen Doppik stellt auf den Ausgleich des Ergebnishaushaltes ab und umfasst mit dem Ausgleich des Finanzhaushaltes auch die Sicherung einer stetigen Zahlungsfähigkeit. Beide Komponenten sind gleichwertig.

Der Ergebnishaushalt 2012 weist einen Jahresfehlbetrag von 32.394,2 TEUR aus und ist somit planungsseitig jahresbezogen nicht ausgeglichen. Auf Grund der Umstellung auf die Doppik zum 01.01.2012 bestehen keine positiven Vorträge.

Der Finanzhaushalt ist planungsseitig ebenfalls nicht ausgeglichen. So ist der jahresbezogene Haushaltsausgleich des Finanzhaushaltes nicht gegeben, da der jahresbezogene negative Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen i.H.v. 22.954,8 TEUR nicht genügt, um die planmäßige Tilgung (ohne Umschuldung) von Investitionskrediten i.H.v. 4.799,4 TEUR zu finanzieren. **In der Gesamtbetrachtung des Finanzhaushaltes ist zudem ein erheblicher negativer Vortrag zu berücksichtigen, der sich derzeit nach vorläufigen Zahlen auf 128 Mio. EUR beläuft.**

Der im Haushaltsentwurf 2013 dargestellte Finanzplanungszeitraum bis 2016 lässt wenige Verbesserungen erkennen. Der Jahresfehlbetrag im Ergebnishaushalt soll auf etwas mehr als 28 Mio. EUR in 2013 und 2014 gesenkt werden. Für die Jahre 2015 und 2016 sind weitere geringfügige Verbesserungen geplant, wobei die Pensionsrückstellung in Höhe von ca. 2 Mio. EUR noch nicht eingeplant sind.
Der Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen soll für die Jahre 2013 bis 2016 auf ca. 18 Mio. EUR reduziert werden. Hinzu kommen planmäßige Tilgungen von jährlich ca. 5 Mio. EUR.

Da noch kein fortgeschriebenes Haushaltssicherungskonzept vorliegt, kann eine belastbare Aussage zum Konsolidierungszeitraum nicht getroffen werden.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Schwerin ist nachhaltig als weggefallen zu bewerten. Positive Entwicklungstendenzen zur Wiedererlangung der finanziellen

Leistungsfähigkeit sind auf Basis der Haushaltsplanung 2012 und des Haushaltsentwurfes nicht erkennbar. Die stetige Aufgabenerfüllung ist gefährdet, der jetzige Aufgabenbestand der Landeshauptstadt ist nicht mehr finanzierbar.

Zu A.1 - Beanstandung der Beschlussfassung zur Haushaltssatzung

Gemäß § 81 Abs. 1 KV M-V kann die Rechtsaufsichtsbehörde rechtswidrige Beschlüsse beanstanden.

Verstöße der Festsetzungen der Haushaltssatzung

Wie bereits im Schreiben vom 15.03.2012 mitgeteilt, entspricht die vorgelegte Haushaltssatzung nicht den geltenden Vorschriften. Die Haushaltsatzung entspricht nicht dem verbindlichen Muster gemäß § 61 Nr. 1 GemHVO-Doppik M-V. Mit Schreiben vom 15.03.2012 wurde bereits im Rahmen der Prüfung des Entwurfes der Haushaltssatzung darauf hingewiesen, dass die Festsetzungen gemäß § 1 Nr. 2 d nicht korrekt sind. Bei der Ermittlung der Ein- und Auszahlungen und des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit wurde die Abnahme der liquiden Mittel nicht berücksichtigt. Da dieser Fehler bereits frühzeitig bekannt war, kann nicht mehr von einem redaktionellen Versehen ausgegangen werden, und die Satzung ist materiell rechtswidrig.

Weiterhin entspricht auch § 2 der Satzung nicht den Vorgaben. Gemäß § 2 der Satzung umfasst die Kreditermächtigung sowohl die Umschuldung als auch die aus Haushaltsvorjahren übertragenen Kreditermächtigungen. Gemäß § 14 Abs. 3 KomDoppikEG M-V gelten noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen fort, so dass es keiner neuen Festsetzung bedarf. Die Kreditermächtigungen für Umschuldungen sind ebenfalls gemäß Muster 1 zur GemHVO-Doppik von dem Erfordernis der Festsetzung in der Haushaltssatzung befreit.

Darüber hinaus enthält § 7 der Satzung eine Festsetzung, die die materielle Rechtswidrigkeit der Satzung zur Folge hat. Gemäß § 7 der Satzung beträgt das Eigenkapital 0 EUR. Dies ist auf Grund der fehlenden Eröffnungsbilanz nicht belegbar und dürfte auch nicht den Tatsachen entsprechen. Im Falle des nicht Vorliegens der Eröffnungsbilanz und des damit noch nicht ermittelten Eigenkapital ist die entsprechende Angabe in der Haushaltssatzung offen zu lassen.

Neben der materiellen Rechtswidrigkeit entsprechen die §§ 6 und 7 nicht dem verbindlichen Muster 1 zur GemHVO-Doppik M-V.

Verstöße gegen Vorschriften zum Haushaltsplan

Gemäß § 46 Abs. 1 KV M-V ist der Haushaltsplan Bestandteil der Haushaltsatzung und dieser besteht gemäß § 46 Abs. 4 KV M-V aus dem Ergebnishaushalt, dem Finanzhaushalt, den Teilhaushalten und dem Stellenplan. Somit führen Rechtsverstöße gegen Vorschriften bezüglich des Ergebnishaushaltes, des Finanzhaushaltes und der Teilhaushalte zur Rechtswidrigkeit der Satzung.

Im Ergebnis- und Finanzhaushalt sowie in den Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalten sind gemäß § 46 Abs. 5 KV M-V die Ergebnisse des Haushaltsvorvorjahres, die Ansätze des Haushaltsvorjahres, die Ansätze des Haushaltsjahres und die Planungsdaten der folgenden drei Haushaltsjahre gegenüberzustellen. Auf Grund der Umstellung auf die Doppik zum 01.01.2012 ist eine Angabe der Ergebnisse des Haushaltsvorvorjahres sowie der Ansätze aus dem Haushaltsvorjahr gemäß § 15

Abs. 1 KomDoppikEG M-V entbehrlich. Leider enthalten der Ergebnis- und Finanzhaushalt sowie die Teilhaushalte keine Planungsdaten für die kommenden drei Haushaltsjahre. Somit liegt ein Verstoß gegen § 46 Abs. 5 KV M-V vor. Dieser Verstoß kann auch nicht durch die Vorlage des Haushaltsentwurfes 2013 mit der erforderlichen Finanzplanung bis 2016 behoben werden.

Der Vorbericht und auch die erforderlichen Anlagen zum Haushaltsplan gemäß § 1 Abs. 2 GemHVO-Doppik M-V entsprechen nicht den Anforderungen. Hauptgrund für die erheblichen Defizite insbesondere im Vorbericht ist die fehlende Finanzplanung bis 2015. Jedoch gilt dies nicht für die fehlende Auflistung der freiwilligen Leistungen gemäß § 5 Nr. 11 GemHVO-Doppik M-V.

Darüber hinaus sind Veranschlagungen in einzelnen Produkten nicht ordnungsgemäß vorgenommen worden. So sind die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen in voller Höhe im Produkt 11201 – Personalangelegenheiten veranschlagt. Die entsprechenden Aufwendungen hätten jedoch auf alle Produkte mit Personalaufwendungen für Beamte verteilt werden müssen. Für die Umlagen an den Kommunalen Versorgungsverband M-V ist dies erfolgt. Im Entwurf für das Jahr 2013 ist dies behoben worden.

Gemäß Schreiben vom 25.06.2012 sind auch die Veranschlagungen in den Produkten 31206 – Bedarfe für Bildung und Teilhabe und 31301 – Leistungen § 2 AsylbLG kritisch zu hinterfragen. Die Einzahlungen und Erträge wurden in voller Höhe für 2012 geplant, während die Auszahlungen und Aufwendungen in Höhe der IST-Ausgaben für 2011 geplant wurden. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in 2011 erst ab Frühjahr anfielen. Es ist also zu befürchten, dass die Aufwendungen und Auszahlungen zu gering bemessen sind und es zu einer Ausweitung der Defizite kommen wird. Im Rahmen des Haushaltsentwurfes 2013 kommt es gerade im Teilhaushalt Soziales zu erheblichen Umschichtungen zwischen den Produkten, die nicht erläutert werden. Die Umschichtungen sind auf Grund der Verbindlichkeit der Produkte in den Produktbereichen 31-35 ab dem 01.01.2013 erforderlich.

Verstöße gegen Haushaltsgrundsätze

Die Landeshauptstadt Schwerin verstößt wie bereits in kameralen Vorjahren gegen § 43 Abs. 6 KV M-V. Gemäß § 43 Abs.6 KV M-V ist der Haushalt in Planung und Rechnung auszugleichen. Der Haushaltsausgleich bestimmt sich nach § 16 GemHVO-Doppik. Sowohl der Ergebnis- als auch der Finanzhaushalt weisen bereits einen jahresbezogenen Fehlbetrag bzw. negativen Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen auf. Darüber hinaus finden zur Ermittlung des Haushaltsausgleich nach § 16 GemHVO-Doppik M-V Vorträge aus Vorjahren sowie zum Hausausgleich im Finanzhaushalt zusätzlich die planmäßige Tilgung Berücksichtigung. Der negative Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen beträgt 22.954,8 TEUR. Hinzukommen planmäßige Tilgungen von ca. 4,8 Mio. EUR. Der Vortrag aus kameralen Haushaltsvorjahren beläuft sich nach vorläufigen Werten auf 128 Mio. EUR. Der Ergebnishaushalt weist einen Fehlbetrag von 32.394,2 TEUR aus. Vorträge aus Vorjahren liegen hier auf Grund der Umstellung auf die Doppik zum 01.01.2012 nicht vor. Diese Entwicklung wird sich gemäß dem Haushaltsentwurf 2013 auch in den Jahren bis 2016 fortsetzen. Im Ergebnishaushalt werden Jahresfehlbeträge von ca. 28 Mio. EUR erwartet. Das jahresbezogene Finanzmittelefizit im Finanzhaushalt beläuft sich auf ca. 23 Mio. EUR. Mit einer Verbesserung der Haushaltslage ist somit nicht zu rechnen.

Ein Vergleich mit Vorjahren ist auf Grund der Umstellung auf die Doppik nur eingeschränkt möglich. Unter der Prämisse, dass der Finanzhaushalt weitestgehend vergleichbar mit dem kameralen Haushalt ist, ist festzustellen, dass sich die angespannte Haushaltslage weiter verschärft. Im Jahr 2011 wurde ein Haushaltsdefizit von 19 Mio. EUR geplant. Somit stellt der Finanzhaushalt mit einem Defizit von 27.754,2 TEUR (Saldo ordentliche und außerordentliche Ein- und Auszahlungen zzgl. planmäßige Tilgung) eine weitere Verschlechterung der bereits schlechten Haushaltslage dar. Dieser Entwicklung ist zwingend zu begegnen.

Es ist absehbar, dass bei einer Fortsetzung der derzeitigen Haushaltspolitik der Landeshauptstadt eine bilanzielle Überschuldung spätestens ab dem Jahre 2022 droht. Diesem möglichen Verstoß gegen § 43 Abs. 3 KV M-V ist frühzeitig zu begegnen. Bisherige Einsparvorgaben führten zu keinen signifikanten Verbesserungen der Haushaltslage.

Auch die Pflicht zur Generationengerechtigung nach § 43 Abs. 1 KV M-V wird durch die Landeshauptstadt Schwerin verletzt. Die jetzige Generation verbraucht mehr Ressourcen als sie selbst erwirtschaften kann oder will.

Kreditermächtigungen

Mit Schreiben vom 27.09.2012 wurde seitens der Landeshauptstadt der vorläufige positive Vortrag für Investitionen, der sich aus dem Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit ergibt, mitgeteilt. Dieser beläuft sich derzeit auf 19,9 Mio. EUR. Die Beantwortung einer Nachfrage hinsichtlich der Zusammensetzung dieses erheblichen Vortrages steht noch aus. Unter Beachtung von Nr. 7 der Anlage 6 der VV zur GemHVO-Doppik vom 13.12.2011, die regelt wie dieser Vortrag zu ermitteln ist, bestehen Bedenken hinsichtlich der Höhe des Vortrages. Eine abschließende Beurteilung ist jedoch erst möglich, wenn dargelegt wird, wie sich dieser Vortrag zusammensetzt.

Der Vortrag in Höhe von 19,9 Mio. EUR besagt, dass in Haushaltsvorjahren investive Mittel noch nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Gleichzeitig wurden sie jedoch liquiditätsseitig zur Reduzierung des Kassenkreditbestandes verwendet. An diesem Vorgehen ist nichts zu beanstanden. Jedoch ist dieser Vortrag in 2012 zweckentsprechend für Investitionen zu verwenden, wenn keine andere Finanzierungsmöglichkeit besteht. Kredite für Investitionen sind dabei nachrangig zu behandeln. Der Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit beläuft sich im Haushaltsjahr 2012 auf 22.847,2 TEUR. Zur Finanzierung dieses negativen Saldos sind zunächst die noch nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel aus Vorjahren zu verwenden. Somit verbliebe eine Finanzierungslücke von 2.947,2 TEUR. Aus den Haushaltsjahren 2010 und 2011 verfügt die Landeshauptstadt noch über Kreditermächtigungen in Höhe von 7.888,9 TEUR. Diese sind im Finanzhaushalt als Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen dargestellt. Somit kann die Landeshauptstadt den Finanzierungsbedarf für die Investitionen in 2012 ohne neue Kreditaufnahmen in Höhe von 2,4 Mio. EUR sicherstellen, in dem sie zunächst die noch nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel verbraucht und dann entsprechende Kreditermächtigungen aus Haushaltsvorjahren nutzen.

Auf Grund der weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit kann es nur Ziel der Landeshauptstadt sein, die Investitionen ohne neue Kreditaufnahmen zu finanzieren. Hierfür erhält die Landeshauptstadt jährlich ca. 9 Mio. EUR im Rahmen des FAG M-V, die zur Finanzierung der Eigenanteile einzusetzen sind. Dadurch wird die Zinsbelastung aus Krediten für Investitionen gesenkt.

Auf Grund der derzeit günstigen Kreditkonditionen, sowohl im langfristigen als auch im kurzfristigen Bereich, besteht Vorsorgebedarf bei der Landeshauptstadt für kommende Zinsanpassungen. Dies gilt insbesondere für den sich weiter aufbauenden kurzfristigen Finanzierungsbedarf in Form von Krediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit.

Zusammenfassendes Ergebnis

Bei Betrachtungen aller vorgenannten Verstöße und Bedenken hinsichtlich der Haushaltsatzung und ihrer Bestandteile ist eine Teilbeanstandung erforderlich. Ein milderes Mittel wäre eine Teilgenehmigung einzelner Bestandteile bzw. die Anordnung von Einsparvorgaben wie in kameralen Vorjahren. Unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung ist dies jedoch nicht möglich, so dass eine Teilgenehmigung einzelner Bestandteile ausscheidet. Des Weiteren habe ich bei meiner Entscheidung berücksichtigt, dass die in Vorjahren ausgesprochenen Anordnungen zum Haushaltsausgleich bzw. zur Haushaltsverbesserung weder vollumfänglich umgesetzt noch nachhaltig über das Haushaltsjahr hinaus genutzt wurden. So wurde die Vorgabe des Jahres 2010 zur Ausgabenreduzierung in Höhe von 7,5 Mio. EUR nur im Volumen von 6 Mio. EUR umgesetzt. Bezüglich des Jahres 2011 liegen noch keine endgültigen Ergebnisse vor. Auf Grund von unterjährigen Budgetberichten ist jedoch zu befürchten, dass die Reduzierung des Fehlbetrages nur zum Teil durch Ausgabenreduzierungen erfolgte. Insbesondere in 2011 war der Haushalt durch Steuermehreinnahmen gekennzeichnet, die erheblich zur Ergebnisverbesserung beitrugen. Insofern haben diese Anordnungen und ihre Umsetzung in der Landeshauptstadt nicht durchgängig dazu beitragen können, eine ausreichende dauerhafte Konsolidierungswirkung zu entfalten. Die weitere Anordnung von Haushaltsverbesserungen birgt zudem die Gefahr, dass nur ohnehin bei sparsamster Haushaltsführung zu erwirtschaftende Beiträge im anordnungsgegenständlichen Umfang aufgedeckt werden. Strukturell wirkende Maßnahmen bleiben aus. Insofern erweist sich die Anordnung von Haushaltsverbesserungsvorgaben wegen ihrer zumindest in der Landeshauptstadt strukturellen Wirkungslosigkeit als nicht mehr hinreichend geeignet, den fortgesetzten Verstößen gegen das Gebot zum Haushaltsausgleich wirkungsvoll zu begegnen.

Durch die Teilbeanstandung wird der Landeshauptstadt Schwerin die Möglichkeit gegeben, eine weitgehend gesetzeskonforme Haushaltssatzung vorzulegen. Die Landeshauptstadt wird veranlasst, kurzfristig eigenverantwortlich strukturell wirkende Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten, um dem Haushaltsfehlbetrag bereits im Jahr 2012 entgegenzuwirken. Durch die Anordnung einer pauschalen Reduzierung aller ordentlichen Aufwendungen und Auszahlungen erfolgt auch eine Beweislastumkehr für die Fachbereiche. Bedarfe müssen dezidiert belegt werden und eine Anpassung insbesondere von freiwilligen Aufgaben wird unumgänglich sein, um die Vorgaben der Anordnung umzusetzen.

Von der Beanstandung ausgenommen sind die Festsetzungen zu den Hebesätzen in § 5 der Haushaltssatzung. Diese sind eigenständig umsetzbar. Bei einer Beanstandung des gesamten Beschlusses besteht darüber hinaus ein erhebliches zeitliches Risiko bezüglich eines wirksamen Beschlusses der Hebesätze. Die Hebesätze müssten bis zum Jahresende erneut beschlossen werden, damit eine Erhebung von Grund- und Gewerbesteuer rechtlich einwandfrei möglich ist. Darüber hinaus ist eine Veränderung der Hebesätze zum jetzigen Zeitpunkt für das Jahr 2012 nicht mehr möglich. Gemäß § 25 Abs. 3 Satz GrStG und § 16 Abs. 3 Satz GewStG ist ein Beschluss zu den Hebesätzen nach dem 30.06. nur zulässig, wenn die Hebesätze die Höhe der letzten Festset-

zung nicht überschreiten. Daher wurde auf eine Beanstandung des Beschlusses, soweit er sich auf die Festsetzungen in § 5 der Haushaltssatzung, bezieht verzichtet.

Zu A.2 - Anordnung zur Beschlussfassung einer gesetzeskonformen Haushaltssatzung bis zum 15. Dezember 2012

Mit der Entscheidung zu A.1 ist die Beschlussfassung der Stadtvertretung zur Haushaltssatzung 2012 teilweise suspendiert. Insofern ist die Verpflichtung, gemäß § 45 KV M-V für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu beschließen, nicht erfüllt.

Erfüllt eine Gemeinde die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht, kann die Rechtsaufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche veranlasst und durchführt (§ 82 Abs. 1 KV M-V). Die ausgesprochene Anordnung dient der verbindlichen Absicherung der Umsetzung dieser Verpflichtung. Die Anordnung ist im Interesse der Herstellung der Rechtsicherheit, der Wahrung der Haushaltsklarheit und -wahrheit geboten. Die Anordnung ist auch geboten, um die Organe nachhaltig an ihre Pflicht der ergebnisorientierten Haushaltsberatung zu erinnern. Hiermit wird sichergestellt, dass die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung auf das erforderliche Maß beschränkt wird und auch die Budgethoheit der (neuen) Stadtvertretung gewahrt bleibt.

Die gegebenen inhaltlichen Vorgaben finden ihre Rechtfertigung in der gesetzlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich gemäß § 43 Abs. 6 KV M-V. Die getroffenen Vorgaben stellen sicher, dass der im Zuge dieser Anordnung gefasste Beschluss zur Haushaltssatzung 2012 nicht durch die Rechtsaufsichtsbehörde wegen einer Verletzung des § 43 KV M-V erneut zu beanstanden wäre. Die Anordnung erfordert eine Reduzierung aller ordentlichen Aufwendungen und Auszahlungen in Höhe von 5%. Dies entspricht einer Reduzierung um 12,5 Mio. EUR. Die Landeshauptstadt ist eine steuerstarke Stadt, so dass der Hauptansatzpunkt zur Haushaltskonsolidierung die Aufwendungen und Auszahlungen sind. Bisherigen Ergebnisverbesserungen wurden in erheblichen Maße durch Mehreinnahmen getragen ohne nachhaltig die Ausgaben zu reduzieren.

Der vorliegende Beschlussvorschlag zur Verhängung von haushaltswirtschaftlichen Sperren im Jahr 2012 macht dies ebenfalls deutlich. Der Beschlussvorschlag sieht eine Haushaltssperre im Volumen von 6.013 TEUR für die planmäßigen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Nr. 13) und sonstigen laufenden Aufwendungen (Nr. 18) vor.
Aus der Anlage zum Beschlussvorschlag geht jedoch hervor, dass diese Aufwendungen lediglich mit Sperren von insgesamt 2.389,3 TEUR belegt werden sollen. Die anderen Einsparungen sollen im Bereich der Sozialen Leistungen mit 2.566,1 TEUR erbracht werden. Die verbleibende Differenz zum Zielbetrag von 6 Mio. EUR soll durch Mehrerträge aus Verwaltungstätigkeit erbracht werden.
Somit wird deutlich, dass die zu beschließende haushaltswirtschaftliche Sperre nur teilweise umgesetzt werden soll, denn wie der Presse zu entnehmen war, soll es sich bei den Einsparungen im Bereich Soziales um Minderaufwendungen bei den Kosten der Unterkunft handeln. Diese würden auch ohne die Sperre zu realisieren sein.

Daher ist die Anordnung erforderlich, um eine Reduzierung der Aufwendungen und Auszahlungen zu erreichen.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung bez. der Entscheidungen zu A.1 und A.2 ist im besonderen öffentlichen Interesse notwendig. Die mit einer möglichen Klage gegen die Beanstandung und die Anordnung einhergehende aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 VwGO) könnte dazu führen,

dass eine weitere zeitliche Verzögerung bei der Beschlussfassung für die Haushaltssatzung 2012 eintritt. Die Herstellung der geforderten haushaltsrechtlichen Erfordernisse könnte andernfalls wegen Zeitablaufs vollständig ins Leere laufen. Die aufgrund der Beanstandung geltende vorläufige Haushaltsführung lässt nur ein Nothaushaltsrecht zur Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebes und zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen zu. Eine Klage würde diesen Ausnahmetatbestand verstetigen und ein zeitlich korrektes Haushaltssetzungsverfahren vereiteln. Damit wären in der Folge auch die haushaltswirtschaftlich gebotenen strukturellen Maßnahmen in ihrer Umsetzung begrenzt.

III. Rechtsaufsichtliche Hinweise

Haushaltskonsolidierung

Die Anordnung der Einsparung von Aufwendungen und Auszahlungen in Höhe von 5% der bisherigen Ansätze kann im Rahmen der Haushaltskonsolidierung nur ein erster Schritt sein. Ziel muss es sein, die Einsparungen schrittweise auf 10% zu erhöhen, um zunächst einen jahresbezogenen Haushaltsausgleich sicherzustellen. Dabei sollte dieses Ziel spätestens 2018 erreicht werden. Mehrerträge und –einzahlungen gegenüber der vorgelegten Finanzplanung bis 2016 verringern die Einsparbedarfe nicht. Diese sind zwingend zum Haushaltsausgleich einzusetzen, so dass das o.g. Ziel früher erreicht wird.

Haushalt 2013

Der vorgelegte Haushaltentwurf 2013 begegnet den gleichen Bedenken wie der Haushalt 2012. Eine Genehmigung der genehmigungspflichtigen Teile ist derzeit nicht zu erwarten.

Ziel muss es sein, die Aufgaben an die Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt anzupassen. Dies umfasst auch die Investitionstätigkeit. Um weitere Zinsbelastungen zu vermeiden, sind Investitionen künftig ohne Kreditaufnahmen zu finanzieren. Dies gilt sowohl für Kredite für Investitionen als auch für Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit, soweit sie sich nicht auf die Vorfinanzierung von Fördermitteln oder Beiträgen beziehen.

Durch den hohen negativen Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen erbringt die Landeshauptstadt Schwerin die planmäßigen Tilgungen der Kredite für Investitionen nur über die Aufnahme von Krediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit. Es erfolgt somit nur ein Tausch der Verbindlichkeitspositionen in der Bilanz.

Darüber hinaus beinhalten die erheblichen Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit erhebliche Risiken in Form von Zinsänderungsrisiken. Ein Verharren der Zinsen auf dem derzeitigen Niveau ist auf lange Sicht ausgeschlossen, so dass bei einem Anstieg der Zinsen mit erheblichen Zinsmehraufwendungen und –auszahlungen zu rechnen ist, die den Haushalt weiter belasten.

IV. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin, Wismarsche Str. 323, 19055 Schwerin, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag