

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz und zu Erleichterungen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppelten Buchführung (Doppik-Erleichterungsgesetz)

A Problem und Ziel

Seit dem 1. Januar 2012 führen alle Kommunen des Landes ihre Haushaltswirtschaft nach den Regeln der kommunalen Doppik. Die Kommunen haben diesen Reformprozess mit großen Anstrengungen gemeistert. Gleichwohl ergeben sich aus den mittlerweile vorliegenden Praxiserfahrungen Anpassungsbedarfe sowohl in der Kommunalverfassung als auch im untergeordneten Regelwerk, um die kommunale Doppik gerade auch für Bürgermeister und Gemeindevertreter anwendungsfreundlicher zu gestalten. Zwar wurden bereits im Jahr 2016 die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und die zugehörige Verwaltungsvorschrift umfangreich geändert, allerdings hat sich gezeigt, dass einige wesentliche angestrebte Erleichterungen und Transparenzerhöhungen einer Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassung bedürfen.

Diesem Bedarf soll nunmehr mit einem Änderungsgesetz zur Kommunalverfassung entsprochen werden, welches materiell ausschließlich Änderungen enthält, die die kommunale Haushaltswirtschaft betreffen.

Die vorgesehenen Erleichterungen bei der Haushaltswirtschaft nach der doppelten Buchführung sind in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden unter Einbeziehung kommunaler Praktiker und des Finanzministeriums erarbeitet worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine wirksame Vereinfachung der Vorgaben nur im Dreiklang von Änderung der Kommunalverfassung, der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und der zugehörigen Verwaltungsvorschrift, die als Anlage auch die verbindlichen Muster enthält, bewirkt werden kann. Der Gesetzentwurf setzt dabei die Vorschläge um, die einer Änderung der Kommunalverfassung einschließlich einer Änderung des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes bedürfen; parallel wird eine Änderung der untergesetzlichen Regelungen vorbereitet.

Zur Gewährleistung der Wirksamkeit und Rechtssicherheit von Haushaltssatzungen ist es darüber hinaus anlässlich des Urteils des Oberverwaltungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Juli 2018 (Az. 2 L 463/16) erforderlich, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die eine Heilung von Fehlern von Haushaltssatzungen auch nach Ablauf des Haushaltsjahres ermöglicht. Das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat die Auffassung vertreten, dass auf der Grundlage der geltenden Fassung der Kommunalverfassung nachträglichen Heilungen von Haushaltssatzungen, die sich inhaltlich auf den Haushalt auswirken könnten, etwa weil eine ergebnisoffene neue Abwägungsentscheidung zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes zu treffen sei, gemäß § 48 Absatz 1 das Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts entgegenstehe. Ohne eine Heilungsmöglichkeit wären beispielsweise die Systemgerechtigkeit der Kreisumlage und schließlich auch die Stabilität der Kreisumlage als notwendiger und integraler Bestandteil des Finanzausgleichssystems erheblich beeinträchtigt, da sich Gemeinden unabhängig von ihrer konkreten Haushaltslage auf dem Klageweg einer Heranziehung zur Kreisumlage entziehen könnten. Aber auch für die Gemeinden kann eine Heilung erforderlich werden, wenn beispielsweise die Festsetzung der Hebesätze der kommunalen Realsteuern (§ 45 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 der Kommunalverfassung) nichtig ist, weil bei Erlass der Haushaltssatzung gegen Rechtsvorschriften verstoßen wurde.

B Lösung

Mit dem nunmehr vorgelegten Entwurf eines Doppik-Erleichterungsgesetzes werden Erleichterungen bei der Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug, dem Jahresabschluss und dem Gesamtabschluss für Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände, die doppisches Haushaltsrecht anwenden, ermöglicht.

Die kommunale Selbstverwaltung wird durch die Einräumung von Entscheidungsspielräumen gestärkt und der bisherige Verwaltungsaufwand spürbar reduziert.

So ist vorgesehen, die Aufstellung eines Gesamtabschlusses nur noch für kreisfreie und große kreisangehörige Städte verpflichtend vorzugeben, die übrigen Gemeinden erhalten ein Wahlrecht, ob sie einen Gesamtabschluss oder einen Beteiligungsbericht erstellen. Die verpflichtende Aufstellung eines Gesamtabschlusses für die sechs Städte soll nunmehr erstmals in 2025 für das Haushaltsjahr 2024 (bisher 2019) erfolgen.

Relevant ist ferner die vorgesehene Aufhebung des Überschuldungsverbotes und der Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes für Ämter.

Zudem wird die Genehmigungspflicht für Stellenpläne aufgehoben.

Darüber hinaus entfällt für Kommunen mit nur kurzfristigen Haushaltsproblemen grundsätzlich die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

Die Bestimmungen zur haushaltswirtschaftlichen Sperre werden im Sinne einer flexibleren Steuerung des Haushaltes angepasst.

Auch wird nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, städtebauliche Gesamtmaßnahmen im Kernhaushalt zu führen.

Durch eine Änderung der Angaben in der Haushaltssatzung kann neu im Sinne der Transparenz der Ausgleich des Finanz- und Ergebnishaushaltes und die Einhaltung des Überschuldungsverbot direkt aus dieser abgelesen werden.

Neu eingefügt wird eine Rechtsgrundlage, die es als Ausnahme vom Jährlichkeitsprinzip ermöglicht, Fehler der Haushaltssatzung auch nach Ablauf des Haushaltsjahres zu heilen. Eine gutachterliche Prüfung hat dies unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Bezüge für zulässig erachtet.

Im Rahmen der parallel vorgesehenen Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik soll unter anderem eine neue Entnahmemöglichkeit aus der allgemeinen Kapitalrücklage (als Bestandteil des Eigenkapitals) zugelassen werden, mit der ein ungleicher Start in die Doppik zwischen Finanzhaushalt und Ergebnishaushalt „bereinigt“ werden kann. So werden Gemeinden, die einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 1. Januar 2012 oder zum 31. Dezember 2011 ausgewiesen hatten, diesen Betrag nunmehr auch zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes nutzen können. Es ist davon auszugehen, dass zahlreiche Gemeinden, die bislang nur den Ergebnishaushalt nicht ausgleichen können, damit den vollständigen Haushaltsausgleich (Ausgleich des Ergebnishaushaltes und des Finanzhaushaltes) erreichen können.

Durch vorgesehene Anpassungen bei den verbindlich vorgegebenen Mustern (welche eine Änderung der Verwaltungsvorschrift erfordern) werden zudem die Transparenz und Verständlichkeit des Haushaltsplanes und des Jahresabschlusses erhöht werden.

C Alternativen

Keine. Mit Beibehaltung der geltenden Rechtslage könnten die beabsichtigten Erleichterungen, Transparenzerhöhungen und Deregulierungen nicht bewirkt werden. Ohne die Möglichkeit, Fehler der Haushaltssatzungen auch nach Ablauf des Haushaltsjahres zu heilen, könnten sich beispielsweise Gemeinden durch Anfechtung des Kreisumlagebescheides auf dem Klageweg ihrer Heranziehung zur Kreisumlage entziehen mit der Folge, dass hierdurch bedingte Einnahmeausfälle der Landkreise in Haushaltsfolgejahren allen kreisangehörigen Gemeinden zur Last fallen. Insoweit wären die Systemgerechtigkeit der Kreisumlage und schließlich auch die Stabilität der Kreisumlage als notwendiger und integraler Bestandteil des Finanzausgleichssystems erheblich beeinträchtigt.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Die Kommunen als Rechtsanwender haben ein erhebliches Interesse an den vorgesehenen Regelungen. Diese dienen nicht nur der Vereinfachung und Transparenz der Doppik, sondern führen auch zu einer verbesserten Rechtsanwendung der sonstigen gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften. Ohne eine Änderung der Kommunalverfassung und des Doppik-Einführungsgesetzes können die dargestellten Ziele nicht erreicht werden.

Die beabsichtigten Änderungen können nur durch Gesetz erfolgen.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1 Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Keine.

2 Vollzugaufwand

Die vorgesehenen Erleichterungen und Transparenzverbesserungen führen bei den Gemeinden, Landkreisen, Ämtern und Verbänden, die doppeltes Haushaltsrecht anwenden, nicht zu erhöhten Kosten. Vielmehr wird der Verwaltungsaufwand reduziert. Bei der Heilung von Haushaltssatzungen entsteht Verwaltungsaufwand im Umfang der erforderlichen Heilungsmaßnahmen, der abstrakt nicht absehbar ist. Dem steht ein geringerer Aufwand bei der Refinanzierung von Einnahmeausfällen, bei der entsprechenden Berechnung der Umlagesätze der Haushaltsfolgejahre und gegebenenfalls bei der Durchführung von Verwaltungsstreitverfahren gegenüber.

F Sonstige Kosten (zum Beispiel Kosten für Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme)

Keine.

G Bürokratiekosten

Bürokratiekosten aufgrund neuer Informationspflichten für Unternehmen werden nicht begründet.

**DIE MINISTERPRÄSIDENTIN
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 20. Februar 2019

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Sylvia Bretschneider
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz und zu Erleichterungen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppischen Buchführung (Doppik-Erleichterungsgesetz)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 12. Februar 2019 beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Europa.

Mit freundlichen Grüßen

Manuela Schwesig

ENTWURF

eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz und zu Erleichterungen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppischen Buchführung (Doppik-Erleichterungsgesetz)

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 **Änderung der Kommunalverfassung**

Die Kommunalverfassung vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777) wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) In der Angabe zu § 42b werden nach dem Wort „Selbstverwaltung“ das Komma und die Wörter „Erprobung neuer Steuerungsmodelle“ gestrichen.

b) Die Angabe zu § 53 wird wie folgt gefasst:

„§ 53 Kassenkredite“.

c) Die Angabe zu § 55 wird wie folgt gefasst:

„§ 55 (nicht besetzt)“.

2. § 36 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 3 werden die Wörter „und des Finanzplanes“ gestrichen.

b) In Absatz 5 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Hat die Gemeinde kein eigenes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet, kann die Hauptsatzung abweichend von Satz 1 bestimmen, dass eine mehrheitliche Besetzung des Rechnungsprüfungsausschusses mit Mitgliedern der Gemeindevertretung nicht erforderlich ist.“

3. In § 37 Absatz 2 Satz 3 wird das Wort „drei“ durch das Wort „vier“ ersetzt.

4. § 42b wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden nach dem Wort „Selbstverwaltung“ das Komma und die Wörter „Erprobung neuer Steuerungsmodelle“ gestrichen.
- b) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „Erprobung neuer Steuerungsmodelle und zur“ gestrichen.

5. § 43 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die Haushaltswirtschaft erfolgt nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.“

- b) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Der Ergebnishaushalt und der Finanzhaushalt sind in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen (Haushaltsausgleich).“

- c) Dem Absatz 8 wird folgender Absatz 9 angefügt:

„(9) Die Absätze 7 und 8 finden keine Anwendung, sofern nach der Haushaltsplanung der Haushaltsausgleich nicht im Haushaltsjahr, aber spätestens zum Ende des Finanzplanungszeitraumes erreicht wird. Sofern sich der Konsolidierungszeitraum durch eine folgende Haushaltsplanung verlängert, ist abweichend von Satz 1 ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen.“

6. § 45 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- aa) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. des Haushaltsplanes unter Angabe

- a) der Gesamtbeträge der Erträge und der Aufwendungen sowie des sich nach Veränderung der Rücklagen ergebenden Jahresergebnisses,
- b) der Gesamtbeträge der laufenden Einzahlungen und Auszahlungen einschließlich des Betrages der Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie des sich daraus ergebenden Saldos (jahresbezogener Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen),
- c) der Gesamtbeträge der Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit sowie des sich daraus ergebenden Saldos,

- d) des Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ohne Umschuldungen (Kreditermächtigung),
- e) des Gesamtbetrages der Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),“

bb) In Nummer 2 wird nach dem Wort „Gemeinde“ der Klammerzusatz „(Kassenkredite)“ eingefügt.

b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) In der Haushaltssatzung sind der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, das Ergebnis und die voraussichtliche Höhe des Eigenkapitals jeweils zum Ende des Haushaltsjahres nachrichtlich anzugeben.“

c) Dem Absatz 6 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Zur Behebung von Fehlern kann die Haushaltssatzung auch nach Ablauf des Haushaltsjahres geändert oder erlassen werden; § 47 ist zu beachten.“

7. § 47 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Haushaltssatzung ist öffentlich bekannt zu machen. Vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung ist die beschlossene Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und den Bestandteilen des letzten aufgestellten Jahresabschlusses gemäß § 60 Absatz 2 der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen, die Vorlage soll vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Festsetzungen, darf sie erst nach Bekanntgabe der rechtsaufsichtlichen Entscheidungen hierzu öffentlich bekannt gemacht werden. Wird die Genehmigung nicht, nur teilweise oder mit Nebenbestimmungen erteilt, ist in der öffentlichen Bekanntmachung hierauf hinzuweisen. Rechtsaufsichtliche Entscheidungen zur Haushaltssatzung, die zu einem späteren Zeitpunkt geändert werden, sind öffentlich bekannt zu machen.“

b) Die Absätze 3 bis 5 werden aufgehoben.

8. § 48 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Haushaltssatzung kann bis zum Ablauf des Haushaltsjahres durch Nachtragshaushaltssatzung geändert werden; § 45 Absatz 7 bleibt unberührt.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. wenn sich zeigt, dass im Ergebnishaushalt ein erheblicher Fehlbetrag entstehen, ein bereits ausgewiesener Fehlbetrag sich wesentlich erhöhen, im Finanzhaushalt ein erheblicher negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen entstehen oder ein bereits ausgewiesener negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen sich wesentlich erhöhen wird; § 51 Absatz 4 bleibt unberührt,“

bb) Nummer 2 wird aufgehoben.

cc) Die bisherigen Nummern 3 bis 5 werden die Nummern 2 bis 4.

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Investitionsförderungsmaßnahmen“ die Wörter „oder Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die durch zweckgebundene Einzahlungen vollständig finanziert werden,“ eingefügt.

bb) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. geringfügige Abweichungen vom Stellenplan und die Leistung höherer Personalaufwendungen und -auszahlungen oder Abweichungen, die aufgrund von Änderungen des Besoldungsrechtes, der Tarifverträge, aufgrund rechtskräftiger Urteile oder aufgrund der gesetzlichen Übertragung von Aufgaben notwendig werden,“

9. § 49 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht öffentlich bekannt gemacht, so darf die Gemeinde bis zur öffentlichen Bekanntmachung nur

1. Aufwendungen oder Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Wahrnehmung von Aufgaben nach § 2 Absatz 3 oder § 3 unaufschiebbar sind,
2. Investitionen tätigen oder Verpflichtungen eingehen, für die im Finanzhaushalt eines Haushaltsvorjahres Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, sowie Auszahlungen und Aufwendungen aus übertragenen Ermächtigungen leisten,
3. Aufwendungen und Auszahlungen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in dem Umfang leisten, der unaufschiebbar ist, um bestehende Aufgaben fortzuführen,
4. Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres erheben, soweit diese in der Haushaltssatzung festgesetzt werden,
5. Kredite umschulden.“

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Reichen die Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 nicht aus, darf die Gemeinde für diese Maßnahmen mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zur Höhe der Festsetzung in der Haushaltssatzung aufnehmen. Ist die Haushaltssatzung noch nicht beschlossen worden, bedarf die Aufnahme von Krediten der Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung. § 52 Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.“

c) Dem Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Aufwendungen und Auszahlungen nach Absatz 1 Nummer 3 dürfen nur geleistet werden, wenn die beschlossene Haushaltssatzung hierzu ermächtigt oder, sofern die Haushaltssatzung noch nicht beschlossen worden ist, die Gemeindevertretung diesen zugestimmt hat.“

10. § 50 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen, die erst bei der Aufstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu Auszahlungen führen, stellen keine über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen dar.“

b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

11. § 51 wird wie folgt gefasst:

„§ 51 Haushaltswirtschaftliche Sperre

(1) Wenn die Entwicklung der Erträge, der laufenden Einzahlungen, der Aufwendungen oder der laufenden Auszahlungen es erfordert, hat der Bürgermeister nach pflichtgemäßem Ermessen die Inanspruchnahme von Ansätzen für Aufwendungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen zu sperren. Die Leiterin oder der Leiter der Finanzverwaltung ist verpflichtet, den Bürgermeister rechtzeitig zu beraten.

(2) Über die Inanspruchnahme gesperrter Beträge oder die Aufhebung der Sperre entscheidet der Bürgermeister, in Fällen des Absatzes 4 ist hierzu das Einvernehmen mit der Gemeindevertretung herzustellen.

(3) Die Gemeindevertretung ist über eine haushaltswirtschaftliche Sperre, die Inanspruchnahme gesperrter Beträge oder die Aufhebung der Sperre unverzüglich zu unterrichten.

(4) Eine haushaltswirtschaftliche Sperre kann eine Nachtragshaushaltssatzung nach § 48 Absatz 2 Nummer 1 ersetzen, wenn sie im Einvernehmen mit der Gemeindevertretung erlassen wird. Die Sperrverfügung und der Beschluss über das Einvernehmen sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen. Beschließt die Gemeindevertretung nach Erlass der haushaltswirtschaftlichen Sperre eine Nachtragshaushaltssatzung aufgrund von § 48 Absatz 2 Nummer 1, gilt die haushaltswirtschaftliche Sperre ab dem Inkrafttreten der Nachtragshaushaltssatzung als aufgehoben, soweit die Gemeindevertretung nicht beschließt, dass sie ganz oder teilweise fortgelten soll.“

12. § 53 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 53 Kassenkredite“.

b) In den Absätzen 2 und 3 werden die Wörter „Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit“ jeweils durch das Wort „Kassenkredite“ ersetzt.

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Einzahlungen“ die Wörter „aus Verwaltungstätigkeit“ gestrichen.

bb) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„§ 52 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

13. § 54 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Haushaltsplan“ die Wörter „oder bei einer Haushaltssatzung nach § 45 Absatz 2 der Haushaltsplan des Folgejahres“ eingefügt.

b) In Satz 2 werden nach dem Wort „überplanmäßig“ die Wörter „oder außerplanmäßig“ eingefügt.

14. § 55 wird aufgehoben.

15. § 60 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Nummer 3 werden die Wörter „den Teilrechnungen“ durch die Wörter „der Übersicht über die Teilrechnungen“ ersetzt.

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Die Nummer 1 wird aufgehoben.

bb) Die bisherigen Nummern 2 bis 5 werden Nummern 1 bis 4.

c) In Absatz 4 wird das Wort „vier“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.

d) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Die Beschlüsse über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Entlastung sind der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen. Die Beschlüsse nach Satz 1, der Jahresabschluss sowie der abschließende Prüfungsvermerk des Rechnungsprüfungsausschusses und des Rechnungsprüfungsamtes, soweit ein solches eingerichtet ist, oder des Rechnungsprüfers, soweit ein solcher bestellt ist, sind nach dem für Satzungen geltenden Verfahren öffentlich bekannt zu machen.“

e) Dem Absatz 6 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Ergibt sich nach Feststellung des Jahresabschlusses oder der Eröffnungsbilanz, dass dieser oder diese wesentliche Fehler enthält, so sind diese im letzten noch nicht festgestellten Jahresabschluss zu berichtigen.“

16. § 61 wird wie folgt gefasst:

„§ 61 Gesamtabschluss

(1) Eine große kreisangehörige oder kreisfreie Stadt hat für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Gesamtabschluss aufzustellen. Andere Gemeinden können einen Gesamtabschluss aufstellen. Der Gesamtabschluss muss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln.

(2) Zu dem Gesamtabschluss sind der Jahresabschluss der Gemeinde nach § 60 und die Jahresabschlüsse

1. der Eigenbetriebe gemäß § 64 Absatz 1 oder der sonstigen Sondervermögen gemäß § 64 Absatz 2 oder 3,
2. der eigenen Unternehmen oder eigenen Einrichtungen in Privatrechtsform,
3. der Unternehmen oder Einrichtungen in Privatrechtsform, an denen die Gemeinde beteiligt ist und auf die die Gemeinde einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss ausübt,
4. der eigenen Kommunalunternehmen gemäß § 70,
5. der gemeinsamen Kommunalunternehmen, zu deren Stammkapital die Gemeinde mehr als 50 Prozent beigetragen hat,
6. der Zweckverbände, bei denen die Gemeinde Mitglied mit beherrschendem oder maßgeblichem Einfluss ist,

(Aufgabenträger) zusammenzuführen (Konsolidierung), wenn diese ihre Bücher nach den Regeln der kaufmännischen oder der doppelten Buchführung für Gemeinden führen. Sind Jahresabschlüsse von Aufgabenträgern von untergeordneter Bedeutung für die Abbildung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde, können sie bei der Konsolidierung unberücksichtigt bleiben. Für die Konsolidierung mittelbarer Beteiligungen gilt § 290 Absatz 3 des Handelsgesetzbuches entsprechend. Ein Aufgabenträger gemäß Satz 1 mit dem Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Trägerschaft an Sparkassen ist nicht in den Gesamtabschluss einzubeziehen. Für den in die Konsolidierung einzubeziehenden Jahresabschluss der Gemeinde können die Vorschriften des Handelsgesetzbuches in der Fassung des Gesetzes vom 3. August 2005 (BGBl. I S. 2267) angewendet werden.

(3) Der Gesamtabchluss besteht aus:

1. der Gesamtergebnisrechnung,
2. der Gesamtbilanz,
3. dem Gesamtanhang.

(4) Dem Gesamtabchluss sind als Anlagen beizufügen:

1. die Gesamtanlagenübersicht,
2. die Gesamtforderungsübersicht,
3. die Gesamtverbindlichkeitenübersicht.

(5) Der Gesamtabchluss ist innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen. Der geprüfte Gesamtabchluss ist der Gemeindevertretung vor Ende des auf den Abschlussstichtag folgenden Haushaltsjahres zur Kenntnis vorzulegen.

(6) Der Gesamtabchluss sowie der abschließende Prüfungsvermerk des Rechnungsprüfungsausschusses und des Rechnungsprüfungsamtes, soweit ein solches eingerichtet ist, oder des Rechnungsprüfers, soweit ein solcher bestellt ist, sind unverzüglich nach der Kenntnisnahme durch die Gemeindevertretung nach dem für Satzungen geltenden Verfahren öffentlich bekannt zu machen.

(7) Ergibt sich nach Kenntnisnahme des Gesamtabchlusses durch die Gemeindevertretung, dass dieser wesentliche Fehler enthält, so sind diese im letzten noch nicht der Gemeindevertretung zur Kenntnis vorgelegten Gesamtabchluss zu berichtigen.“

17. Dem § 64 Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde kann auf die Führung einer Sonderrechnung verzichtet werden. Die städtebauliche Gesamtmaßnahme ist in diesem Fall als wesentliches Produkt in einem gesonderten Teilhaushalt zu führen.“

18. In § 70b Absatz 3 wird die Angabe „53 bis 58“ durch die Angabe „52 bis 57“ ersetzt.

19. In § 73 Absatz 4 werden die Wörter „doppischen Jahresabschluss“ durch das Wort „Gesamtabschluss“ ersetzt.

20. In § 86 Absatz 3 werden nach dem Wort „Rechtsvorschrift“ die Wörter „speziell für diese Städte“ eingefügt.

21. In § 104 Absatz 4 Nummer 1 wird die Angabe „7 und 8“ durch die Angabe „6 und 7“ ersetzt.

22. In § 113 Absatz 4 Satz 5 wird die Angabe „104“ durch die Angabe „107“ ersetzt.

23. In § 114 Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „und des Finanzplanes“ gestrichen.

24. Dem § 120 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Für den Gesamtabchluss gilt § 61 Absatz 1 Satz 2 entsprechend.“

25. In § 127 Absatz 4 wird die Angabe „2“ durch die Angabe „1“ ersetzt.
26. Dem § 136 Absatz 3 wird folgender Satz 2 angefügt:
- „Abweichend von Absatz 2 Satz 1 kann die Hauptsatzung bestimmen, dass eine mehrheitliche Besetzung des Rechnungsprüfungsausschusses mit Mitgliedern des Amtsausschusses nicht erforderlich ist.“
27. § 144 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
- „Für die Haushaltswirtschaft des Amtes gelten die Bestimmungen über die Haushaltswirtschaft der Gemeinde mit der Maßgabe entsprechend, dass § 43 Absatz 3 keine Anwendung findet und abweichend von § 43 Absatz 6 der Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung erreicht ist, wenn der Finanzhaushalt ausgeglichen ist. Für den Gesamtabschluss gilt § 61 Absatz 1 Satz 2 entsprechend.“
28. In § 145 Absatz 2 Satz 2 wird die Angabe „82“ durch die Angabe „79“ ersetzt.
29. § 147 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 werden die Wörter „Erträge und“ gestrichen.
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
- „(2) Für die Bemessung und Festsetzung der Amtsumlage gelten die Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes über die Kreisumlage entsprechend.“
30. In § 159 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „5“ durch die Angabe „6“ ersetzt.
31. § 161 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
- „(1) Der Zweckverband führt einen eigenen Haushalt. Für die Haushaltswirtschaft des Zweckverbandes gelten die Bestimmungen über die Haushaltswirtschaft der Gemeinde entsprechend, soweit nachfolgend nichts anderes geregelt ist. Für den Gesamtabschluss gilt § 61 Absatz 1 Satz 2 entsprechend. Verfügt ein Zweckverband aufgrund seiner Aufgabenstruktur über kein oder nur geringes Anlagevermögen findet § 43 Absatz 3 keine Anwendung; der Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung ist abweichend von § 43 Absatz 6 erreicht, wenn der Finanzhaushalt ausgeglichen ist.“
32. In § 167 Absatz 5 Satz 3 wird die Angabe „5 und 6“ durch die Angabe „6 und 7“ ersetzt.
33. In § 167a, 167b Absatz 1 und Absatz 3 Satz 1 wird jeweils das Wort „Gebietskörperschaften“ durch das Wort „Körperschaften“ ersetzt.
34. In § 167b Absatz 3 Satz 3 Nummer 4 und Absatz 4 Satz 2 wird jeweils das Wort „Gebietskörperschaft“ durch das Wort „Körperschaft“ ersetzt.
35. In § 174 Absatz 2 Nummer 12 werden nach dem Wort „Gesamtergebnisrechnung“ das Komma und das Wort „Gesamtfinanzrechnung“ gestrichen.

36. § 176 wird wie folgt gefasst:

**„§ 176
Übergangsvorschriften**

Der erste Gesamtabschluss gemäß § 61 ist spätestens für das Haushaltsjahr 2024 zu erstellen. Dieser ist so rechtzeitig aufzustellen, dass er spätestens bis zum Ablauf des folgenden Haushaltsjahres der Gemeindevertretung zur Kenntnis vorgelegt werden kann. Für kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte findet § 73 Absatz 3 keine Anwendung. Gleiches gilt für andere Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände, die sich bis zum 31. Dezember 2019 verbindlich für die Erstellung eines Gesamtabschlusses nach Satz 1 entscheiden. Im Übrigen ist ein Beteiligungsbericht nach § 73 Absatz 3 erstmals für das Haushaltsjahr 2019 zu erstellen.“

37. In § 7 Absatz 2 Satz 3, § 8 Absatz 1 Satz 6, § 9 Absatz 1 Satz 2, § 11 Absatz 2 Satz 1, § 12 Absatz 2 Satz 3, § 94 Absatz 2 Satz 3, § 119 Absatz 5 Satz 4 und Absatz 7 Satz 1, § 126 Absatz 2 Satz 3, § 168 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 4 Satz 2 sowie § 169 Absatz 1 wird jeweils das Wort „Innenministeriums“ durch die Wörter „Ministeriums für Inneres und Europa“ ersetzt.

38. In § 8 Absatz 4 Satz 1, § 9 Absatz 2 Satz 3, § 42b Absatz 1 Satz 1, § 52 Absatz 6, § 56 Absatz 9, § 79 Absatz 1, 3 und 4, § 94 Absatz 3, § 124 Absatz 1, § 125 Absatz 6 Satz 2, § 126 Absatz 2 Satz 1, § 168 Absatz 2 Satz 2 und 3, § 168 Absatz 3 sowie § 174 Absatz 1 und 2 wird jeweils das Wort „Innenministerium“ durch die Wörter „Ministerium für Inneres und Europa“ ersetzt.

**Artikel 2
Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes**

§ 3a des Kommunalprüfungsgesetzes vom 6. April 1993 (GVOBl. M-V S. 250), das zuletzt durch das Gesetz vom 13. März 2018 (GVOBl. M-V S. 106) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Absatz 2 wird aufgehoben.

1. Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 2 bis 5.

2. Der neue Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden die Wörter „den Absätzen 1 und 2“ durch die Wörter „dem Absatz 1“ ersetzt.
- b) In Satz 2 werden nach dem Wort „Gemeinde“ die Wörter „sowie der Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung“ gestrichen.
- c) In Satz 6 werden nach dem Wort „Handelsgesetzbuches“ die Wörter „mit Ausnahme des Absatzes 6“ eingefügt.

Artikel 3
Aufhebung des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes

Das Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz vom 14. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 410), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (GVOBl. M-V S. 598) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A Allgemeiner Teil

Seit dem 1. Januar 2012 führen alle Kommunen des Landes ihre Haushaltswirtschaft nach den Regeln der kommunalen Doppik. Die Kommunen haben diesen Reformprozess mit großen Anstrengungen gemeistert, gleichwohl ergeben sich aus den mittlerweile vorliegenden Praxiserfahrungen Anpassungsbedarfe sowohl in der Kommunalverfassung als auch im untergeordneten Regelwerk. Bereits im Jahr 2016 wurden die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und die zugehörige Verwaltungsvorschrift umfangreich geändert, dennoch hat sich gezeigt, dass einige angestrebte Erleichterungen einer Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Kommunalverfassung bedürfen.

Mit dem beiliegenden Gesetzentwurf ist in Artikel 1 beabsichtigt, die Kommunalverfassung vom 13. Juli 2011 zu ändern, um Erleichterungen bei der Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug und dem Jahresabschluss für Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände, die doppeltes Haushaltsrecht anwenden, zu ermöglichen. Hierfür sollen Standards gesenkt und Verwaltungsabläufe vereinfacht werden. Zudem soll die Transparenz der Doppik verbessert werden, um ehrenamtlich Tätigen sowie interessierten Einwohnerinnen und Einwohnern das Verständnis des kommunalen Haushaltsrechtes zu erleichtern. Darüber hinaus soll der Umfang der Unterlagen zu den Jahres- und Gesamtabschlüssen deutlich reduziert werden, um deren Übersichtlichkeit zu erhöhen.

Von besonderer Bedeutung für das Gesetzgebungsverfahren ist die beabsichtigte Vereinfachung der Regelungen zum Gesamtabschluss. Verpflichtend soll dessen Erstellung nur noch für kreisfreie und große kreisangehörige Städte sein, die übrigen Gemeinden erhalten ein Wahlrecht, ob sie einen Gesamtabschluss oder einen Beteiligungsbericht erstellen. Die verpflichtende Aufstellung eines Gesamtabschlusses für die sechs Städte soll erstmals in 2025 für das Haushaltsjahr 2024 (bisher 2019) erfolgen. Darüber hinaus soll auf die Gesamtfinanzrechnung verzichtet und die Zusammenführung der Abschlüsse vereinfacht werden. Relevant ist ferner die Aufhebung des Überschuldungsverbotes und der Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes für Ämter. Zudem wird die Genehmigungspflicht für Stellenpläne aufgehoben. Die Bestimmungen zur haushaltswirtschaftlichen Sperre werden im Sinne einer flexibleren Steuerung des Haushaltes angepasst. Durch eine Änderung der Angaben in der Haushaltssatzung kann nunmehr im Sinne der Transparenz der Ausgleich des Finanz- und Ergebnishaushaltes und die Einhaltung des Überschuldungsverbotes direkt aus dieser abgelesen werden. Darüber hinaus entfällt für Kommunen mit nur kurzfristigen Haushaltsproblemen die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Zur Vereinfachung der Rechtsanwendung sollen zudem Regelungslücken geschlossen werden.

Zu berücksichtigen ist, dass eine wirksame Vereinfachung der haushaltswirtschaftlichen Vorgaben nur im Dreiklang von Änderung der Kommunalverfassung, der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und der zugehörigen Verwaltungsvorschrift, die als Anlage auch die verbindlichen Muster enthält, bewirkt werden kann. Der Gesetzentwurf setzt dabei die Vorschläge um, die einer Änderung der Kommunalverfassung bedürfen.

Für die Praxis - und hier insbesondere für die Gemeindevertreter - von Bedeutung ist die „Entschlackung“ beziehungsweise Herbeiführung einer besseren Verständlichkeit/Transparenz des Haushaltsplanes und des Jahresabschlusses, insbesondere eine Vereinfachung der hierfür vorgegebenen verbindlichen Muster. Es ist vorgesehen, diese Änderungen parallel vorzunehmen.

Die vorliegenden Vereinfachungsvorschläge zur kommunalen Doppik sind in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden unter Einbeziehung kommunaler Praktiker und des Finanzministeriums erarbeitet worden.

Zur Gewährleistung der Wirksamkeit und Rechtssicherheit von Haushaltssatzungen soll darüber hinaus anlässlich des Urteils des Obergerichtes Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Juli 2018 (Az. 2 L 463/16) eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die eine Heilung von Fehlern von Haushaltssatzungen auch nach Ablauf des Haushaltsjahres ermöglicht. Das Obergericht Mecklenburg-Vorpommern hat die Auffassung vertreten, dass auf der Grundlage der geltenden Fassung der Kommunalverfassung einer nachträglichen Heilung von Haushaltssatzungen das Prinzip der Jährlichkeit des Haushaltes gemäß § 48 Absatz 1 der Kommunalverfassung entgegenstehe. Eine Satzung des Landkreises Nordwestmecklenburg aus dem Jahr 2018, mit der Fehler bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung für das Jahr 2013 hatten geheilt werden sollen, wurde daher vom Obergericht für nichtig erklärt.

Bei Erlass einer Haushaltssatzung kann es, wie bei allen anderen Satzungen auch, zu Rechtsverstößen gegen Vorschriften der Kommunalverfassung oder andere Rechtsnormen kommen. Daher können Haushaltssatzungen nicht nur im Umfang der Festsetzung des Umlagesatzes, sondern auch in vollem Umfang unwirksam sein, sofern es sich nicht um Fehler handelt, die nach § 5 Absatz 5 der Kommunalverfassung unbeachtlich geworden sind. Die Erkenntnis, dass eine Haushaltssatzung Rechtsfehler aufweist, entsteht insbesondere im Zuge eines gerichtlichen Verfahrens oftmals erst nach Ablauf des Haushaltsjahres.

Ohne eine Heilungsmöglichkeit könnten sich beispielsweise Gemeinden auf dem Klageweg unabhängig von ihrer Haushaltslage einer Heranziehung zur Kreisumlage entziehen, sofern es beim Erlass der Haushaltssatzung des Landkreises zu Fehlern gekommen ist. Damit entstünde ein Fehlanreiz, zukünftig jeden Kreisumlagebescheid in der Hoffnung zu beklagen, dass ein Gericht Rechtsfehler bei der Festsetzung des Umlagesatzes oder andere Fehler, die zu einer Nichtigkeit der Haushaltssatzung führen, erkennt. Die Landkreise hätten ohne eine Heilungsmöglichkeit den im Klageweg obsiegenden Gemeinden die für das entsprechende Haushaltsjahr bereits gezahlte Kreisumlage vollständig zu erstatten. Der Finanzierungsaufwand wäre in künftigen Haushaltsjahren bei der Kreisumlage berücksichtigungsfähig. Im Ergebnis würde der Klageerfolg einzelner Gemeinden allen kreisangehörigen Gemeinden finanziell zur Last fallen. Ohne eine Heilungsmöglichkeit wären insoweit die Systemgerechtigkeit der Kreisumlage und schließlich auch die Stabilität der Kreisumlage als notwendiger und integraler Bestandteil des Finanzausgleichssystems erheblich beeinträchtigt.

Die fehlende Möglichkeit, eine fehlerhafte Kreisumlagefestsetzung nach Ablauf des Haushaltsjahres zu heilen, hat aktuell über das oben genannte Verwaltungsstreitverfahren hinaus Relevanz für weitere nach den Angaben der Landkreise mit Stand 2. Januar 2019 32 Widersprüche von 21 Gemeinden gegen Kreisumlagebescheide aus den Jahren 2013 bis 2017 mit einem Volumen von insgesamt rund 11.100.000 Euro, über die noch nicht entschieden wurde.

Die betroffenen Landkreise hatten in diesen Jahren entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts vor Festsetzung des Kreisumlagesatzes keine formalisierte Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt. Auch wenn die Landkreise seit dem Jahr 2017 weitumfänglich kreisangehörige Gemeinden anhören, können mit Blick auf die formellen und materiellen Anforderungen an die Festsetzung des Kreisumlagesatzes, die mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31. Januar 2013 (BVerwGE 145, 378 ff.) und in dessen Gefolge weiterer Rechtsprechung entwickelt worden sind und gegebenenfalls noch weiter entwickelt werden, auch zukünftig - andere - Rechtsfehler erkannt werden, die eine Heilung erfordern. Insgesamt ist nach den Angaben der Landkreise mit Stand 2. Januar 2019 über 150 Widersprüche von 96 Gemeinden gegen Kreisumlagebescheide mit einem Volumen von insgesamt rund 68.600.000 Euro noch nicht entschieden worden.

Aber auch für die Gemeinden kann eine Heilung ihrer Haushaltssatzung erforderlich werden, wenn beispielsweise die Festsetzung der Hebesätze der kommunalen Realsteuern (§ 45 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 der Kommunalverfassung) nichtig ist, weil bei Erlass der Haushaltssatzung oder einer Nachtragshaushaltssatzung gegen Rechtsvorschriften verstoßen wurde.

Über die oben aufgeführten Änderungen zur kommunalen Haushaltswirtschaft hinaus erfolgen zu der seit dem Jahr 2011 nicht mehr geänderten Kommunalverfassung redaktionelle Korrekturen, insbesondere von Verweisungsfehlern.

Die Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes gemäß Artikel 2 folgt den Änderungen der Kommunalverfassung, auch insoweit handelt es sich nur um redaktionelle Anpassungen.

Die Änderung der Kommunalverfassung führt bei den Gemeinden, Landkreisen, Ämtern und Verbänden, die doppeltes Haushaltsrecht anwenden, nicht zu erhöhten Kosten. Vielmehr erfolgt eine stringente Deregulierung und der Verwaltungsaufwand wird reduziert.

Eine Befristung der Rechtsvorschriften der Kommunalverfassung (Artikel 1) ist nicht vorgesehen, da die Regelungen der Kommunalverfassung den Kernbestand der gesetzlichen Vorschriften für die Kommunen bilden. Die Kommunalverfassung ist insoweit zur Wahrung der Rechtssicherheit für eine Befristung nicht geeignet. Gleiches gilt für das Kommunalprüfungsgesetz (Artikel 2).

Mit Artikel 3 wird deregulierend das Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz aufgehoben. Nach derzeit geltender Rechtslage würde dieses Gesetz erst zum 31. Dezember 2021 außer Kraft treten. Die Frist für die (verpflichtende) Erstellung des ersten Gesamtabchlusses wird in die Kommunalverfassung übernommen. Gleiches gilt für die Möglichkeit, wesentliche Fehler der Eröffnungsbilanz zu berichtigen. Die Fortgeltung weiterer Regelungen des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes ist nicht erforderlich.

B Besonderer Teil**Zu Artikel 1**

(Änderung der Kommunalverfassung).

Zu Nummer 1 (Inhaltsverzeichnis)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen aus den neugefassten Überschriften zu den §§ 42b und 53 und dem aufgehobenen § 55.

Zu Nummer 2 (§ 36)

Durch die Änderung in Absatz 2 wird klargestellt, dass sich der Finanzausschuss nicht mehr explizit mit einem separaten Finanzplan befassen muss. Ein solcher ist im Haushaltssystem der kommunalen Doppik nicht mehr erforderlich. Die Planungsdaten für die folgenden drei Haushaltsjahre sind gemäß § 46 Absatz 5 im Haushaltsplan mit dargestellt.

Der zu Absatz 5 neu eingefügte Satz 2 soll zur Unterstützung der örtlichen Rechnungsprüfung und zur Erleichterung der Prüfungstätigkeit beitragen, indem im Rechnungsprüfungsausschuss nunmehr die Anzahl weiterer sachkundiger Einwohnerinnen und Einwohner überwogen kann. Die örtliche Prüfung wird in den Gemeinden weitestgehend von den Rechnungsprüfungsausschüssen, die mit ehrenamtlich Tätigen besetzt sind, durchgeführt. Lediglich in größeren Gemeinden kann sich der Rechnungsprüfungsausschuss eines eigenen Rechnungsprüfungsamtes bedienen. Wie bei allen anderen Ausschüssen können derzeit auch weitere sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner in den Rechnungsprüfungsausschuss berufen werden. Allerdings muss die Mehrheit der Mitglieder der Gemeindevertretung angehören. Häufig sind in den Gemeinden sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner (zum Beispiel Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Kaufleute, gegebenenfalls bereits im Ruhestand) ansässig, die nicht in der Gemeindevertretung vertreten, aber aufgrund ihrer hauptberuflichen Tätigkeit in besonderem Maße befähigt sind, ihre betriebswirtschaftlichen und handelsrechtlichen Kenntnisse in die Prüfung einer nach der doppelten Buchführung an ebendiesen Grundsätzen orientierten Haushalts- und Wirtschaftsführung einzubringen. Die Einbringung dieses Fachwissens soll zukünftig nicht mehr daran scheitern können, dass die Mehrheit der Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses der Gemeindevertretung angehören muss. Die Ausnahmeregelung gilt nicht für Gemeinden, die ein eigenes Rechnungsprüfungsamt haben, da die örtliche Prüfung hier bereits von fachlich entsprechend versierten Personen durchgeführt wird.

Zu Nummer 3 (§ 37)

Der durch die Änderung vorgezogene Beginn der Ausschreibung gewährleistet die Einhaltung der nach § 18 Absatz 2 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes geltenden Fristvorgabe, Wahlvorschläge spätestens am 73. Tag vor der Wahl einzureichen. Mit der Änderung wird ein redaktionelles Versehen korrigiert.

Zu Nummer 4 (§ 42b)

Bisher setzen zeitlich begrenzte Ausnahmen von haushalts- und organisationsrechtlichen Vorschriften der Kommunalverfassung voraus, dass sie der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung und der Erprobung neuer Steuerungsmodelle dienen. Die Erprobung neuer Steuerungsmodelle war insbesondere im Haushaltssystem der Kameralistik eine Möglichkeit, andere Steuerungsmechanismen, wie zum Beispiel die Budgetierung, auszuloten. Mit der Umstellung auf die kommunale Doppik sind die erprobten und als geeignet befundenen neuen Steuerungsmechanismen umgesetzt worden. Insoweit ist die Vorgabe, dass Ausnahmen immer auch der Erprobung neuer Steuerungsmodelle dienen müssen, inzwischen entbehrlich.

Zu Nummer 5 (§ 43)

Mit der Neufassung des Absatzes 4 wird klargestellt, dass der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nur der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes zugrunde zu legen ist, sondern - wie bereits praxisrelevant - der gesamten Haushaltswirtschaft.

Durch die Ergänzung in Absatz 6 wird der Ausgleich des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes als wesentlicher Haushaltsgrundsatz nunmehr direkt in der Kommunalverfassung definiert. Die Regelung entspricht der bisherigen Rechtslage.

Durch die angefügte Ergänzung in Absatz 9 sind Gemeinden, die den Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr nicht erreichen, diesen aber zum Ende des Finanzplanungszeitraumes darstellen können, grundsätzlich von der Verpflichtung zur Erstellung und Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzeptes befreit. Sofern allerdings durch eine folgende Haushaltssatzung der Zeitraum für die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs verlängert wird, kann von der Ausnahmevorschrift nicht erneut Gebrauch gemacht werden. In diesem Fall ist die Gemeinde verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Damit wird einer Umgehung der Vorgaben zum Haushaltssicherungskonzept (Absätze 7 und 8) entgegengewirkt und es wird sichergestellt, dass die Gemeinde die einmal beschlossene Finanzplanung konsequent umsetzt oder - sofern dies objektiv nicht möglich ist - zeitnah ein Haushaltssicherungskonzept mit einem verbindlichen Konsolidierungszeitraum beschließt.

Klarstellend ist dabei deutlich zu machen, dass trotz der Erleichterungen hinsichtlich der Notwendigkeit eines Haushaltssicherungskonzeptes weiterhin die rechtliche Verpflichtung bestehen bleibt, den Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung auszugleichen (Absatz 6).

Die vorgenommene Änderung dient gleichwohl der Deregulierung und verringert bei Gemeinden mit kurzfristigen Haushaltsproblemen den Verwaltungsaufwand.

Zu Nummer 6 (§ 45)

Die Änderungen in Absatz 3 dienen der Deregulierung sowie der Erhöhung der Übersichtlichkeit und Transparenz der Haushaltssatzung.

Hier entfallen die bisherigen Angaben zur Finanzierungstätigkeit in der Haushaltssatzung, die bislang aufzeigten, in welchem Umfang welche Finanzierungsmittel (liquide Mittel, gegebenenfalls Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit oder neue Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) zur Verfügung stehen müssen, um die Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit und die Ein- und Auszahlungen aus durchlaufenden Geldern insgesamt finanzieren zu können. Für die Beurteilung der Haushaltslage ist diese Festsetzung nicht von wesentlicher Bedeutung und führte in der Praxis teilweise zu Fehlinterpretationen in Bezug zum Haushaltsausgleich.

Zudem werden die Angaben zu den Erträgen und Aufwendungen sowie zu den laufenden Ein- und Auszahlungen (Nummer 1 Buchstaben a sowie b) zusammengefasst; dadurch wird die Übersichtlichkeit erhöht. In diesem Rahmen wird auch die bisherige Trennung in ein „ordentliches Ergebnis“ und ein „außerordentliches Ergebnis“ aufgegeben. Die meisten Gemeinden wiesen in ihren Jahresabschlüssen keine wesentlichen außerordentlichen Erträge und Einzahlungen oder außerordentliche Aufwendungen und Auszahlungen aus, da diese sich auf wirklich außergewöhnliche oder seltene Geschäftsvorfälle beziehen. Die Gesamtbeträge der Erträge und Aufwendungen enthalten alle bisherigen ordentlichen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen. Die Gesamtbeträge der laufenden Ein- und Auszahlungen enthalten alle bisherigen ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen sowie Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Außergewöhnliche und seltene Geschäftsvorfälle sind nunmehr in den sonstigen Erträgen und Aufwendungen des Ergebnishaushaltes sowie in den sonstigen laufenden Ein- und Auszahlungen des Finanzhaushaltes enthalten (vergleiche §§ 2 und 3 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik).

Durch die Angabe des sich nach Veränderung der Rücklagen ergebenden Jahresergebnisses (Nummer 1 Buchstabe a) und des jahresbezogenen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen (Nummer 1 Buchstabe b) lässt sich nunmehr auf einen Blick erkennen, ob der Ergebnis- und der Finanzhaushalt jahresbezogen ausgeglichen sind.

Ob der Haushalt insgesamt ausgeglichen ist, lässt sich jedoch nur durch die Einbeziehung der Vorträge aus Haushaltsvorjahren bestimmen. Bestehen hier negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt oder Fehlbeträge im Ergebnishaushalt, sind diese zusätzlich auszugleichen. Umgekehrt stehen positive Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt oder Überschüsse im Ergebnishaushalt zur Deckung jahresbezogener Defizite zur Verfügung. Die Änderung in Absatz 4 dient mithin der Transparenz der Haushaltssatzung. Durch die neu aufgenommene nachrichtliche Darstellung des Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen des Finanzhaushaltes und des Ergebnisses im Ergebnishaushalt kann nunmehr der Haushaltssatzung zusätzlich zu den jahresbezogenen Festsetzungen auf einen Blick entnommen werden, ob der Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr planungsseitig unter Einbeziehung der zu berücksichtigenden Vorträge aus Haushaltsvorjahren insgesamt erreicht wird.

Die Angabe zur Höhe des Eigenkapitals, beschränkt auf den Stand zum Ende des Haushaltsjahres, ermöglicht, dass auch die planungsseitige Einhaltung des Überschuldungsverbotes aus der Haushaltssatzung abgelesen werden kann. Im Sinne der Deregulierung entfallen die bisherigen Angaben zum Stand des Eigenkapitals in Haushaltsvorjahren. Die Neuregelung in Absatz 4 knüpft mithin an die für die Haushaltsplanung neben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entscheidenden Haushaltsgrundsätze gemäß § 43 Absatz 3 und 6 an.

Durch die aggregierte Darstellung der wesentlichen Angaben in der Haushaltssatzung wird sowohl für ehrenamtliche Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter als auch für interessierte Einwohnerinnen und Einwohner die Beurteilung der Haushaltslage der Gemeinde deutlich erleichtert.

Mit dem neuen Absatz 7 wird eine Ermächtigung zur Heilung von Fehlern von Haushaltssatzungen auch nach Ablauf des Haushaltsjahres geschaffen. Die Fehler, die es zu beheben gilt, können dabei aus nicht unbeachtlichen Verstößen gegen Vorschriften der Kommunalverfassung oder aus Verstößen gegen andere Rechtsnormen folgen.

Die Ermächtigung stellt eine Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips dar, wie es in § 45 Absatz 5 und § 48 Absatz 1 zum Ausdruck kommt. Aus diesem Prinzip folgt, dass eine Verrechnung von Erträgen und Einzahlungen sowie Aufwendungen und Auszahlungen zwischen Haushaltsjahren nicht zulässig ist. Das Jährlichkeitsprinzip dient damit - wie das Oberverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juli 2018 ausgeführt hat - einer verlässlichen und in ihren Wirkungen kalkulierbaren Finanz-, Ausgaben- und Haushaltsplanung sowie einer entsprechenden Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft. Das Jährlichkeitsprinzip weist demnach auch Verbindungen mit den verfassungsrechtlich begründeten Grundsätzen der Haushaltswahrheit und der Haushaltsklarheit auf. Beide Grundsätze zielen darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung der jeweiligen Volksvertretung zu unterstellen und so das Haushaltsbewilligungsrecht der Volksvertretung als eines der wesentlichen Instrumente der Kontrolle der Verwaltung wirksam auszugestalten. Mit der jährlichen Haushaltssatzung erlässt die Volksvertretung ein „Gesamtprogramm für die [kommunale] Wirtschaftsführung und damit zugleich für die Politik [der Kommune] während der Etatperiode“ (vergleiche BVerfGE 79, 311, 328). Die Etatperiode ist nach dem Jährlichkeitsprinzip gemäß § 45 Absatz 5 das einzelne Haushaltsjahr.

Bereits das geltende Recht erlaubt aber Durchbrechungen des Jährlichkeitsprinzips (vergleiche beispielsweise § 52 Absatz 3 der Kommunalverfassung oder § 15 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik). Gegen eine weitere einfachgesetzliche Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips zur Behebung von Fehlern bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Haushaltsbewilligungsrecht der für das betroffene Haushaltsjahr zuständigen Vertretungskörperschaft wird nicht angetastet, da Änderungen der Planansätze für das abgelaufene Haushaltsjahr nicht mehr kassenwirksam werden könnten. Ein Satzungsgeber (ein Kreistag oder eine Gemeindevertretung), der eine Haushaltssatzung eines abgelaufenen Haushaltsjahres heilt, kann deshalb für das abgelaufene Haushaltsjahr auch keine andere Politik mehr vorgeben als diejenige, die im abgelaufenen Jahr stattgefunden hat. Bereits aus diesem Grund kann die Heilung eines Fehlers bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes nach Ablauf des Haushaltsjahres nicht zu einer erhöhten Festsetzung führen.

Nach Ablauf der Geltung der Haushaltssatzung bietet diese keine Grundlage für einen geänderten, nun auf einen höheren Betrag lautenden Umlagebescheid mehr, weil die weitere Zahlung auf diesen Umlagebescheid nicht mehr in dem Haushaltsjahr kassenwirksam werden könnte, für das die Haushaltssatzung gilt.

Die nachträgliche Heilung einer Haushaltssatzung kann zwar - wie das Oberverwaltungsgericht ausgeführt hat - dazu führen, dass aufgrund der Rückwirkung der (dann geheilten) Haushaltssatzung auf den Beginn des Haushaltsjahres ein von vornherein nicht ausgeglichener Haushalt entsteht, beispielsweise dann, wenn infolge einer neuen Abwägungsscheidung zum Kreisumlagesatz ein niedrigerer Hebesatz festgesetzt wird. Allerdings wäre ohne eine wirksame Festsetzung des Kreisumlagesatzes der Haushalt erst recht unausgeglichen. Dessen ungeachtet ist aber der Haushalt mit dem höheren Hebesatz trotz Anfechtung des Kreisumlagebescheides bereits kassenwirksam und mit Feststellung des Jahresabschlusses auch ergebniswirksam vollzogen worden, sodass die Festsetzung eines niedrigeren Hebesatzes nach Abschluss des Haushaltsjahres auf den Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr keine Auswirkungen hat. Die Abweichung vom Haushaltsvollzug durch rückwirkende Festsetzung eines niedrigeren Hebesatzes wirkt sich kassenwirksam erst in dem Jahr aus, in dem der Landkreis den Gemeinden, die den Kreisumlagebescheid angefochten haben, den Differenzbetrag nach Abänderung des Bescheids erstattet. Die auch verfassungsrechtliche Funktion des Gebots des Haushaltsausgleichs, nach der die Vertretungskörperschaft das Gesamtprogramm für die Politik der Verwaltung vorgibt und den Spielraum für die Erfüllung von Staatsaufgaben begrenzt, bleibt also wiederum unberührt. Die Wirkung auf Folgejahre wäre zudem ohne eine Heilungsmöglichkeit deutlich gravierender.

Nach ihrem Sinn und Zweck ist die vorgesehene Heilungsmöglichkeit darauf gerichtet und darauf beschränkt, dem Willen des Satzungsgebers durch rechtskonforme Behebung des Fehlers soweit wie rechtlich möglich auch dauerhaft Geltung zu verschaffen. Insoweit ist die Heilung nach ihrer Zielsetzung auf die Bewahrung des politischen Gesamtprogramms, so wie dieses aufgrund der Haushaltssatzung des abgelaufenen Haushaltsjahres zur Umsetzung gelangt ist, und nicht auf dessen rückwirkende Abänderung gerichtet.

Die Heilungsmöglichkeit dient auch der Wahrung der Rechte der kreisangehörigen Gemeinden, da Fehler bei der Festsetzung des Umlagesatzes ausgeräumt werden. Wenn die Gemeinde ihren Kreisumlagebescheid bereits beklagt hat, kann sie das Klageverfahren für erledigt erklären. In diesem Fall trägt der Landkreis die Kosten des Verfahrens.

Auf der Grundlage der Ermächtigung soll eine Heilung in der Weise erfolgen können, dass eine Haushaltssatzung für ein vorangegangenes Haushaltsjahr in Abhängigkeit vom Umfang des Fehlers entweder geändert oder bei möglicher vollumfänglicher Unwirksamkeit neu erlassen wird. Die Änderung oder der Erlass der Haushaltssatzung wirkt dann nach öffentlicher Bekanntmachung gemäß § 45 Absatz 5 auf den Beginn des fraglichen Haushaltsjahres zurück. Insofern liegt eine - verfassungsrechtlich allerdings unbedenkliche - echte Rückwirkung vor. Nach gefestigter Rechtsprechung aus dem Abgabenrecht kann ein Schuldner nicht darauf vertrauen, von einer Abgabe dauerhaft frei zu bleiben, wenn dem wirksamen Erlass der maßgeblichen Satzung ein unwirksamer Regelungsversuch vorangegangen ist (vergleiche nur BVerfG, Beschluss vom 3. September 2009, NVwZ 2010, 313, 314). Bereits aus den oben dargelegten Gründen kann die Heilung nicht dazu führen, rückwirkend höhere Umlagesätze beziehungsweise - bei Gemeinden - höhere Hebesätze für die Realsteuern festzusetzen.

Die Fehler müssen nach dem - insoweit in Anlehnung an § 214 Absatz 4 BauGB - final gefassten Wortlaut („zur Behebung von Fehlern“) noch nicht feststehen. Vielmehr ist wie bei § 214 Absatz 4 BauGB (dazu BVerwG, Urteil vom 29.01.2009, BVerwGE 133, 98, 113; Beschluss vom 20.01.2009, BRS 74 Nr. 37; OVG Lüneburg, Urteil vom 27.08.2008, BRS 73 Nr. 34) auch eine nur vorsorgliche Fehlerheilung zulässig.

Aus dem zweiten Halbsatz folgt, dass § 47 nicht nur für den Fall des Erlasses der Haushaltssatzung, sondern auch für den der Änderung Anwendung findet.

Zu Nummer 7 (§ 47)

Die Regelung entspricht inhaltlich der bisherigen Rechtslage. Die bisher in Absatz 2 bis 3 enthaltenen Regelungen zur öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung werden in Absatz 2 zusammengefasst. Es wird zudem klargestellt, dass die öffentliche Bekanntmachung auch erfolgt, wenn die rechtsaufsichtliche Genehmigung nicht oder nur teilweise erfolgt ist, aus Gründen der Transparenz ist auf die Einschränkungen bei der Veröffentlichung hinzuweisen. Dies entspricht der bisherigen Verwaltungspraxis. Zudem wird durch die Regelung im Interesse der Rechtssicherheit klargestellt, dass kein Beitrittsbeschluss der Gemeindevertretung erforderlich ist, wenn die Genehmigung nicht oder nur teilweise erfolgt ist, sodass die Haushaltssatzung unmittelbar nach Bekanntgabe der rechtsaufsichtlichen Entscheidungen veröffentlicht werden kann.

Gemäß Absatz 2 Satz 2 ist der Rechtsaufsichtsbehörde neben den dort angeführten Unterlagen zum Haushaltsjahr wie nach bisheriger Rechtslage der letzte aufgestellte Jahresabschluss vorzulegen. Die Formulierung „aufgestellt“ lässt dabei offen, ob es sich um einen aufgestellten und zur Prüfung übergebenen oder bereits geprüften Jahresabschluss handelt, der Rechtsaufsichtsbehörde ist die bei Anzeige vorliegende aktuelle Fassung des Jahresabschlusses zu übersenden. Im Sinne der Deregulierung ist der Jahresabschluss nunmehr lediglich mit seinen Bestandteilen gemäß § 60 Absatz 2 vorzulegen, auf die Beifügung der Anlagen gemäß § 60 Absatz 3 kann künftig verzichtet werden.

Die bisher in Absatz 3 und 5 enthaltenen besonderen Vorschriften zur öffentlichen Bekanntmachung von Haushaltssatzungen entfallen im Zuge der Deregulierung. Dadurch finden die allgemeinen Bestimmungen zur öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen gemäß § 5 Absatz 4 in Verbindung mit der nach § 174 Absatz 1 Nummer 2 ergangenen Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung Anwendung. Durch den Wegfall der gesonderten Bekanntmachungsvorschriften, insbesondere der bisher in Absatz 5 geregelten Auslegungspflicht, kann nunmehr statt einer Auslegung die öffentliche Bekanntmachung des Haushaltsplanes beispielsweise auch im Internet erfolgen. Die bisherige Auslegung der Unterlagen wird gleichwohl durch eine entsprechende Änderung der Bestimmungen zur Ersatzbekanntmachung in § 4 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung weiterhin möglich sein. Durch die beabsichtigte Ergänzung des § 4 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung im Zuge der Doppik-Erleichterungsverordnung soll die Möglichkeit der Ersatzbekanntmachung für Anlagen und Bestandteile von Satzungen ausdrücklich auch für Haushaltspläne, Jahresabschlüsse (siehe Nummer 15) und Gesamtabschlüsse (siehe Nummer 16) eröffnet werden. Neben der Deregulierung dient diese Regelung der Transparenz, da der Zugang zu den vollständigen Haushaltsunterlagen für Bürgerinnen und Bürger erleichtert wird.

Zu Nummer 8 (§ 48)

Da § 48 Absatz 1 Satz 1 grundsätzlich eine Änderung der Haushaltssatzung nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres eröffnet, wird mit dem in Absatz 1 Satz 1 neu eingefügten zweiten Halbsatz klargestellt, dass die Ermächtigung zur Heilung nach § 45 Absatz 7 (siehe zu Nummer 6) außerhalb des Anwendungsbereichs des § 48 liegt.

Die Änderung in Absatz 2 ist eine sich aus der neuen Mindestgliederung des Finanzhaushaltes resultierende terminologische Anpassung. Sie ist nicht mit inhaltlichen Änderungen verbunden.

Die Änderungen in Absatz 3 dienen der Deregulierung und Reduzierung des Verwaltungsaufwandes.

Durch die Ergänzung in Nummer 1 wird die Gemeinde von der Verpflichtung zur Aufstellung einer Nachtragshaushaltssatzung freigestellt, wenn sie für bislang nicht veranschlagte Maßnahmen zweckgebundene Einzahlungen erhält, diese aber vollständig an einen Dritten weiterleitet und der Kernhaushalt nicht durch bereitzustellende Eigenanteile belastet wird.

Durch die Änderung der Nummer 2 wird klargestellt, dass bei geringfügigen Abweichungen vom Stellenplan keine Nachtragshaushaltssatzung erforderlich ist. Dadurch wird einem dringenden Bedürfnis der Praxis Rechnung getragen und erheblicher Verwaltungsaufwand eingespart, wenn sich beispielsweise während des Haushaltsjahres herausstellt, dass die Gemeinde einen im Verhältnis zu ihrem Stellenumfang geringen Stellenmehrbedarf zur Aufgabenerfüllung hat. Die Möglichkeit nach § 3 Absatz 1 der Stellenplanverordnung, den Personalbedarf außerhalb des Stellenplans zunächst (für höchstens sechs Monate) mit vorübergehend Beschäftigten zu decken, erweist sich als nicht zielführend, weil geeignete Bewerber für befristete Arbeitsverhältnisse oftmals nur schwer zu finden sind. Wie bereits bei Investitionsmaßnahmen oder Verschlechterungen der Haushaltssituation kann die Gemeindevertretung nun auch für den Bereich des Stellenplans Erheblichkeitsgrenzen für eine Nachtragshaushaltssatzung festsetzen und damit den Gegebenheiten vor Ort unter Einbeziehung der Haushaltssituation eigenverantwortlich Rechnung tragen.

Zu Nummer 9 (§ 49)

Die Änderungen der Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung dienen im Wesentlichen der Klarstellung. Sie sollen eine verbesserte Rechtsanwendung ermöglichen, zu mehr Rechtssicherheit beitragen und damit zugleich dem Schutz der für die Haushaltswirtschaft Verantwortlichen dienen.

Absatz 1 regelt, unter welchen Voraussetzungen Auszahlungen und Aufwendungen während der vorläufigen Haushaltsführung getätigt werden dürfen.

Nummer 1 stellt zunächst klar, dass die Gemeinde in der vorläufigen Haushaltsführung Aufwendungen oder Auszahlungen leisten darf, zu deren Leistung sie rechtlich (kraft Gesetzes oder vertraglich) verpflichtet ist oder die für die Wahrnehmung von Aufgaben nach § 2 Absatz 3 (sogenannte pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) oder § 3 (Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs) unaufschiebbar sind. Damit entfällt der nach bisherigem Recht nicht hinreichend eindeutige Begriff der „notwendigen Aufgabe“.

Unklar und zum Teil streitig ist derzeit, ob nur solche Aufgaben „notwendig“ sind, zu deren Wahrnehmung die Gemeinde verpflichtet ist oder ob - in bestimmten Fallkonstellationen - auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben „notwendig“ sein können. Die Zulässigkeit von Aufwendungen und Auszahlungen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wird nunmehr gesondert in Nummer 3 geregelt. Während im freiwilligen Aufgabenbereich nur Fortführungsmaßnahmen und nicht neue freiwillige Maßnahmen finanziert werden dürfen, reicht für Auszahlungen und Aufwendungen für Aufgaben nach Nummer 1 aus, dass die Wahrnehmung der Aufgabe unaufschiebbar ist. Hier dürfen in der vorläufigen Haushaltsführung auch neue Maßnahmen begonnen oder neue Verpflichtungen eingegangen werden, soweit sie für die Aufgabenerfüllung unaufschiebbar sind. In Einzelfällen können insoweit auch Auszahlungen und Aufwendungen für neue Investitionsmaßnahmen zulässig sein, wobei die zu fordernde „Unaufschiebbarkeit“ in der Verwaltungspraxis hier enge Grenzen setzen dürfte.

Nach Nummer 2 dürfen Investitionen getätigt oder Verpflichtungen eingegangen werden, für die im Finanzhaushalt eines Haushaltsvorjahres Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren. Dabei kommt es hier nicht darauf an, ob die Maßnahme fortgesetzt wird, also in Haushaltsvorjahren bereits begonnen wurde. Ausreichend ist, dass die Gemeindevertretung in Haushaltsvorjahren bereits über die Veranschlagung der Investitionsmaßnahme oder der Verpflichtungsermächtigung entschieden hat. Zudem wird klargestellt, dass haushaltsrechtlich übertragbare Ermächtigungen (siehe § 15 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik) nicht von den Beschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung erfasst werden. In den in Nummer 2 genannten Fällen sind die Entscheidungen der Gemeindevertretung bereits getroffen worden, sodass das durch § 49 geschützte Etatrecht der Gemeindevertretung nicht berührt wird.

Mit Nummer 3 wird klargestellt, dass auch nicht vertraglich abgesicherte freiwillige Leistungen in dem Umfang getätigt werden dürfen, der notwendig ist, um die Fortführung der Aufgabe zu ermöglichen, die nach dem Willen der Gemeindevertretung weiterhin wahrgenommen werden soll. Das bedeutet, dass beispielsweise ein von der Gemeinde geförderter Träger schlüssig nachzuweisen hat, dass die zumutbaren Möglichkeiten zur Sicherstellung der Finanzierung der Aufgaben aus eigenen Mitteln ausgeschöpft wurden. Eine pauschale Förderung der Aufgabe im bisherigen oder geplanten Umfang wäre hingegen während der vorläufigen Haushaltsführung nicht statthaft, es hat eine Einzelfallprüfung zur sachlichen und zeitlichen Unabweisbarkeit der Auszahlungen und Aufwendungen für die Fortführung der Aufgabe zu erfolgen. Anders als bei pflichtigen Maßnahmen ist die Übernahme neuer freiwilliger Leistungen nach Nummer 3 zudem ausgeschlossen. Absatz 4 stellt sicher, dass das Etatrecht der Gemeindevertretung bei Auszahlungen und Aufwendungen für freiwillige Leistungen während der vorläufigen Haushaltsführung gewahrt wird, indem entsprechende Leistungen nur erbracht werden dürfen, wenn die beschlossene Haushaltssatzung hierzu ermächtigt oder, sofern die Haushaltssatzung noch nicht beschlossen wurde, die Gemeindevertretung diesen Leistungen zugestimmt hat.

Durch die Neufassung des Absatzes 2 werden die Möglichkeiten zur Aufnahme von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen während der vorläufigen Haushaltsführung modifiziert. Statt an die zufällige Höhe der festgesetzten Kreditaufnahmen des Haushaltsvorjahres knüpft die Regelung nunmehr an den zur Finanzierung der Maßnahmen nach Absatz 1 notwendigen Bedarf an.

Das Etatrecht der Gemeindevertretung bleibt auch hier gewahrt, da entweder die Festsetzung in der beschlossenen Haushaltssatzung zu beachten oder ein Beschluss der Gemeindevertretung zur Kreditaufnahme herbeizuführen ist. Wie bisher ist weiterhin die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde erforderlich.

Zu Nummer 10 (§ 50)

Die Änderung von Absatz 4 dient der Klarstellung und Deregulierung. Über- und außerplanmäßige Aufwendungen, die nicht zahlungswirksam sind und erst bei Erstellung des Jahresabschlusses bekannt werden, bedürfen keiner Angabe zur Deckung, auch eine Beschlussfassung der Gemeindevertretung ist nicht erforderlich. Damit wird Verwaltungsaufwand in Fällen vermieden, in denen eine Steuerung des Haushaltes nicht mehr erfolgen kann. Die Finanzrechnung ist nicht betroffen, da die Regelung nur Aufwendungen betrifft, die nicht zu Auszahlungen führen.

Zu Nummer 11 (§ 51)

Die Änderungen der Regelungen zur haushaltswirtschaftlichen Sperre dienen der Deregulierung und erhöhen die Flexibilität bei der Bewirtschaftung des gemeindlichen Haushaltes.

Die Änderung in Absatz 1 ist eine sich aus der neuen Mindestgliederung des Finanzhaushaltes resultierende terminologische Anpassung. Sie ist nicht mit inhaltlichen Änderungen verbunden.

Die Änderung in Absatz 2 führt dazu, dass haushaltswirtschaftliche Sperren, die von der Bürgermeisterin oder vom Bürgermeister verhängt worden sind, nunmehr auch von diesem eigenständig aufgehoben werden können. An die Stelle der bisherigen Herstellung des Einvernehmens mit der Gemeindevertretung tritt hier die Pflicht zur unverzüglichen Unterrichtung (Absatz 3). Dadurch ist eine flexiblere Steuerung des Haushaltes möglich und der Verwaltungsaufwand wird reduziert.

Durch die Neuregelung in Absatz 4 kann bei defizitären Haushalten oder unterjährig eintretenden Verschlechterungen der Haushaltslage nunmehr statt des Erlasses einer verwaltungsaufwändigen Nachtragshaushaltssatzung eine im Einvernehmen mit der Gemeindevertretung erlassene haushaltswirtschaftliche Sperre treten. Durch das Herstellen des Einvernehmens mit der Gemeindevertretung bei Erlass einer solchen Sperre wird deren Etatrecht dennoch gewahrt. Mit der pflichtigen Anzeige der Sperrverfügung bei der Rechtsaufsichtsbehörde stehen dieser die gleichen Informationen zur Verfügung wie bei einer anzeigepflichtigen Nachtragshaushaltssatzung. Durch den Verzicht auf eine Nachtragshaushaltssatzung können zeitliche Verzögerungen, die durch deren Erlass bis zum Inkrafttreten entstehen, vermieden werden. Damit wird sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Rechtsaufsichtsbehörden der Verwaltungsaufwand deutlich reduziert. Verbessert sich die Haushaltslage, können die Sperren - anders als die mittels einer Nachtragshaushaltssatzung geänderten Ermächtigungen - flexibel angepasst werden.

Zu Nummer 12 (§ 53)

Die Regelung in den Absätzen 2 und 3 entspricht der bisherigen Rechtslage, die Bezeichnung „Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit“ wird redaktionell in „Kassenkredite“ geändert.

Durch die Neuregelung in Absatz 3 wird die Berechnung des genehmigungsfreien Kassenkreditrahmens erleichtert, da sich die laufenden Einzahlungen anders als die laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit direkt aus dem Finanzhaushalt entnehmen lassen. Gleichzeitig ist damit eine leichte Erhöhung des genehmigungsfreien Höchstbetrages um zehn Prozent der nunmehr enthaltenen Zins- und sonstigen Finanzeinzahlungen verbunden.

Zu Nummer 13 (§ 54)

Die vorgesehenen zwei Änderungen zu den Verpflichtungsermächtigungen dienen der Verfahrensvereinfachung.

Die erste Änderung bezieht sich auf eine Haushaltssatzung für zwei Haushaltsjahre (Doppelhaushaltssatzung). Es wird nunmehr geregelt, dass Verpflichtungsermächtigungen bei Doppelhaushalten nur noch veranschlagt werden müssen, wenn die Auszahlungsermächtigungen zum zweiten Haushaltsjahr die Investitionsauszahlungen nicht decken. Damit kann, sofern für das zweite Haushaltsjahr eines Doppelhaushaltes eine Auszahlungsermächtigung für ein Investitionsvorhaben beschlossen wurde, im ersten Haushaltsjahr eine Verpflichtung für dieses Vorhaben eingegangen werden, ohne dass es einer gesonderten Verpflichtungsermächtigung für das zweite Haushaltsjahr bedarf. Das Etatrecht der Vertretung bleibt gleichwohl gewahrt, da sie über den Haushaltsansatz für das zweite Haushaltsjahr bereits entschieden hat.

Die zweite Änderung, dass ausnahmsweise mit Zustimmung der Gemeindevertretung und im Rahmen des festgesetzten Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen auch eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung eingegangen werden kann, sofern sie unvorhergesehen und unabweisbar ist, reduziert den Aufwand für Verwaltung und Vertretung. Es kann eine aufwendige Nachtragshaushaltssatzung vermieden werden, wenn sich im Laufe des Haushaltsjahres herausstellt, dass es zur Umsetzung oder Fortführung einer im Haushaltsplan veranschlagten Maßnahme unvorhergesehen und unabweisbar einer Verpflichtungsermächtigung bedarf. Bislang ist dies nur für überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen zulässig.

Zu Nummer 14 (§ 55)

Die Aufhebung der Genehmigungspflicht des Stellenplanes dient der Deregulierung und der Verschlinkung von Verwaltungsverfahren. Damit werden zeitliche Verzögerungen beim Inkrafttreten von Haushaltssatzungen vermieden, die bisher aufgrund des nicht erreichten Haushaltsausgleiches im Finanzplanungszeitraum der rechtsaufsichtlichen Genehmigung vor der öffentlichen Bekanntmachung bedurften. Damit können diese Haushaltssatzungen schneller in Kraft treten und eine vorläufige Haushaltsführung vermieden werden. Dadurch wird bei den Gemeinden und bei den Rechtsaufsichtsbehörden der Verwaltungsaufwand reduziert.

Den Rechtsaufsichtsbehörden bleibt gleichwohl unbenommen, bei unausgeglichenen Haushalten im Rahmen rechtsaufsichtlicher Maßnahmen den notwendigen Personalbedarf mit zu berücksichtigen. Die Möglichkeit, den Beschluss über die Festsetzung der Gesamtzahl der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen in der Haushaltssatzung insoweit rechtsausichtlich zu beanstanden, als Stellen umfasst sind, die mit der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht vereinbar sind, bleibt beispielsweise unberührt.

Zu Nummer 15 (§ 60)

Durch die Änderung in Absatz 2 wird der Umfang des Jahresabschlusses deutlich reduziert. Für die Rechnungslegung nach außen, der der Jahresabschluss dient, erscheint die Übersicht über die Teilhaushalte ausreichend. Durch die bisher verpflichtend vorgegebenen zahlreichen Muster zu den Teilhaushalten erhöht sich der Aussagegehalt des Jahresabschlusses für Dritte nicht wesentlich, die einzelnen Ergebnisse der Teilhaushalte und deren Produkte sind eher für die interne Steuerung von Bedeutung. Die Ergebnisse der wesentlichen Produkte können komprimiert im Anhang dargestellt werden, um dem Informationsbedarf der Gemeindevertretung und Einwohner Rechnung zu tragen.

Mit der Änderung von Absatz 3 entfällt die Pflicht zur Erstellung eines Rechenschaftsberichtes, der eine Anlage zum Jahresabschluss darstellte. Die Streichung führt gleichwohl nicht dazu, dass der Gemeindevertretung die bisher im Rechenschaftsbericht verorteten wesentlichen Informationen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Diese werden nunmehr - rechtsnormativ durch eine Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - neu in den Anhang überführt. Damit wird der Anhang als Bestandteil des Jahresabschlusses nachdrücklich aufgewertet, seine Aussagekraft steigt deutlich und enthält gebündelt alle wesentlichen Informationen. So ist im Anhang nunmehr neu eine dem Umfang der gemeindlichen Aufgabenerfüllung entsprechende Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vorzunehmen. Zudem werden die Mindestvorgaben zum Anhang erweitert um Angaben zur Erfüllung der zu den wesentlichen Produkten vorgegebenen Ziele, Leistungsmengen und Kennzahlen. Diese Vorgaben entsprechen materiell denjenigen zum bisherigen Rechenschaftsbericht.

Verzichtet werden kann hingegen auf verbale Ausführungen zu unterjährigen Verlaufsentwicklungen und zu Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einschließlich der zugrundeliegenden Annahmen. Diesen Darstellungen mangelte es häufig an Aussagekraft, auch kam es zu - nunmehr vermeidbaren - Dopplungen mit dem Vorbericht. Mit den beabsichtigten Änderungen der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik ist vorgesehen, die bisherigen Angaben im Anhang deutlich zu reduzieren. Für die Vertretung wird der Jahresabschluss mit der konzertierten Darstellung im Anhang und dem gleichzeitigen Verzicht auf einen gesonderten Rechenschaftsbericht transparenter und verständlicher.

Mit der Änderung in Absatz 4 wird die Frist für die abschließende Aufstellung des Jahresabschlusses um einen Monat verlängert. Bislang ist es regelmäßig zu zeitlichen Problemen gekommen, da im gemeindlichen Jahresabschluss unter anderem die Jahresergebnisse der Eigenbetriebe und der Städtebaulichen Sondervermögen zu berücksichtigen sind und die Betriebsleitung des Eigenbetriebes den Jahresabschluss und den Lagebericht für den Eigenbetrieb innerhalb von vier Monaten nach dem Ende des Wirtschaftsjahres aufzustellen hat.

Insoweit ist die Fristverlängerung um einen Monat sachgerecht. Gleichwohl verbleibt für die Prüfungshandlungen, für das sich anschließende Verfahren gemäß § 3a Absätze 4 und 5 des Kommunalprüfungsgesetzes und für die notwendige Gremienbehandlung bis zur Feststellung des geprüften Jahresabschlusses ausreichend Zeit. Die bisherige Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses durch die Gemeindevertretung bleibt erhalten.

Der Einwand der örtlichen Prüfung, dass die Verlängerung der Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses zu bedenklichen zeitlichen Einschränkungen bei der anschließenden örtlichen Prüfung führe, sind bereits insoweit berücksichtigt worden, als der Vorschlag der in Federführung der kommunalen Landesverbände eingerichteten Arbeitsgruppe, die Frist um zwei Monate zu verlängern, nicht aufgegriffen wurde. Zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand ist eine aufstellungsbegleitende Prüfung zielführend; dadurch kann der fachliche und damit zugleich zeitliche Aufwand für die der Aufstellung nachfolgende Prüfung reduziert werden. Oftmals wird dies bereits so praktiziert.

Mit der Änderung in Absatz 6 wird aufgegriffen, dass nicht jede Gemeinde verpflichtet ist, ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten. Die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes ist lediglich für Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (und für Landkreise) verpflichtend. Mit der letzten Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes wurde zudem in § 1 Absatz 3 eingeführt, dass Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfungsprüfer bestellen sollen. Zudem wird deregulierend die bisherige Auslegungspflicht für den Jahresabschluss und den Prüfungsvermerk der Rechnungsprüfung in Räumen der Gemeindeverwaltung aufgehoben und auf die allgemeinen Bestimmungen für die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen verwiesen (§ 5 Absatz 4 in Verbindung mit der nach § 174 Absatz 1 Nummer 2 ergangenen Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung). Dadurch wird beispielsweise die Möglichkeit eröffnet, die Unterlagen alternativ im Internet zu veröffentlichen statt diese auszulegen. Neben der Deregulierung dient diese Regelung der Transparenz, da der Zugang zum Jahresabschluss für Bürgerinnen und Bürger erleichtert wird.

Auch wenn der Jahresabschluss oder die Eröffnungsbilanz pflichtgemäß und mit größter Sorgfalt aufgestellt und geprüft wurde, ist nicht auszuschließen, dass nach der Feststellung Fehler bekannt werden. Diese können zum Beispiel Rückstellungen, Verbindlichkeiten, Sonderposten und andere Bilanzposten, zum Jahresabschluss zusätzlich auch Erträge und Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen betreffen. Insoweit wird mit dem neuen Absatz 7 die Rechtsgrundlage für eine Berichtigung des Jahresabschlusses und der Eröffnungsbilanz geschaffen. Dabei ergibt sich die Einbindung der Korrekturmöglichkeit der Eröffnungsbilanz aus der Aufhebung des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes (vergleiche Artikel 3).

Diese Korrekturen sind auch deswegen erforderlich, weil - anders als in der Kameralistik - beginnend mit der Eröffnungsbilanz die einzelnen Jahresabschlüsse aufeinander aufbauen, sodass sich Fehler in Haushaltsfolgejahren fortsetzen würden. Die Klarstellung zum Umgang mit fehlerhaften Jahresabschlüssen oder einer fehlerhaften Eröffnungsbilanz dient mithin der Rechtssicherheit.

Eine Berichtigung ist gleichwohl nur bei wesentlichen Fehlern erforderlich, die dazu führen, dass die dargestellte Vermögens-, Finanz- und Ertragslage nicht den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Auch im Handelsrecht, auf dem wesentliche Grundsätze der kommunalen Doppik basieren, können Jahresabschlüsse entsprechend berichtigt werden.

Um die Kontinuität bereits festgestellter Jahresabschlüsse zu gewährleisten und Verwaltungsaufwand zu reduzieren, erfolgt die Berichtigung im letzten noch nicht festgestellten Jahresabschluss. Diese Berichtigungsmöglichkeit entspricht damit der bereits im Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz für die Eröffnungsbilanz enthaltenen.

Die weiteren Einzelheiten zur Berichtigung des Jahresabschlusses und der Eröffnungsbilanz werden in der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik bestimmt. In der Verordnung soll geregelt werden, dass ein Jahresabschluss ergebniswirksam berichtigt wird. Hierfür ist maßgeblich, dass auch der Fehler im festgestellten Jahresabschluss Wirkungen auf das Ergebnis hatte. Für die Korrektur der Eröffnungsbilanz soll die sich ergebende Wertänderung weiterhin ergebnisneutral mit der Kapitalrücklage verrechnet werden dürfen, dies entspricht der bisherigen Rechtslage gemäß § 12 des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes.

Zu Nummer 16 (§ 61)

Durch die Änderung sind nur noch die Landeshauptstadt Schwerin, die Hanse- und Universitätsstadt Rostock, die Universitäts- und Hansestadt Greifswald, die Stadt Neubrandenburg und die Hansestädte Wismar und Stralsund verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen, den übrigen Gemeinden wird ein Wahlrecht eingeräumt. Nach der bisherigen Rechtslage wäre jede Gemeinde, die mindestens einen Eigenbetrieb oder ein Städtebauliches Sondervermögen oder ein eigenes Unternehmen in Privatrechtsform führt, grundsätzlich verpflichtet gewesen, ab dem Haushaltsjahr 2019 einen Gesamtabschluss aufzustellen (diese Frist soll gemäß diesem Gesetz auf das Haushaltsjahr 2024 verschoben werden (vergleiche Nummer 36, Neufassung § 176)). Auch wenn insoweit keine belastbaren Angaben vorliegen, wie viele der kreisangehörigen Gemeinden im Land von der Verpflichtung betroffen gewesen wären, kann davon ausgegangen werden, dass mindestens die 78 kreisangehörigen Städte einen Gesamtabschluss hätten aufstellen müssen. Diesen Gemeinden steht nunmehr ein Wahlrecht zu, ob sie einen Gesamtabschluss oder einen Beteiligungsbericht erstellen.

Der Aufwand für das Erstellen eines Beteiligungsberichtes liegt deutlich unter dem Aufwand für das Aufstellen eines Gesamtabschlusses. Insoweit kann durch die Neuregelung Verwaltungsaufwand vermieden werden. Das eingeräumte Wahlrecht erscheint vertretbar, da die Entscheidung für einen Beteiligungsbericht, insbesondere bei Gemeinden, die nur wenige Bereiche aus dem Kernhaushalt ausgegliedert haben, nicht zu einem erheblichen Informationsverlust für die Gemeindevertretung führt.

Die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sind hingegen durch eine große Anzahl von Ausgliederungen geprägt. Hier ist ein Gesamtabschluss weiterhin erforderlich, um der Gemeindevertretung zur Steuerung und der Sicherung der Einflussmöglichkeiten einen Gesamtüberblick zum „Konzern Stadt“ zur Verfügung zu stellen. Dennoch werden auch hier Vereinfachungen vorgenommen, um den Verwaltungsaufwand auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Die Regelung in Absatz 2 zu den in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträgern entspricht der bisherigen Rechtslage.

Die gesetzlichen Bestimmungen sollen zudem auf das Wesentliche reduziert werden. So sollen beispielsweise die Kriterien für einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss in das untergesetzliche Regelwerk überführt werden. Eine inhaltliche Änderung dieser Bestimmungen ist nicht beabsichtigt. So ist weiterhin davon auszugehen, dass eine Gemeinde über ihre Eigenbetriebe, ihre sonstigen Vermögen mit Sonderrechnung und über ihre Kommunalunternehmen stets einen beherrschenden Einfluss ausübt. Bei Aufgabenträgern mit eigener Rechtspersönlichkeit liegt ein beherrschender Einfluss vor, wenn der Gemeinde zum Beispiel die Mehrheit der Stimmrechte der Gesellschafter oder Mitglieder zusteht. Einen maßgeblichen Einfluss übt die Gemeinde zum Beispiel aus, wenn ihr als Gesellschafter, Mitglied oder Träger mehr als 20 Prozent der Stimmrechte zustehen und wenn die Einflussmöglichkeiten nicht durch Vereinbarung eingeschränkt sind.

Durch die Änderung der bisher verbindlichen Anwendung des Handelsgesetzbuches in der Fassung vom 3. August 2005 in eine „Kann“-Bestimmung für den gemeindlichen Jahresabschluss sind die in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträger davon befreit, bestimmte Angleichungen vorzunehmen und eine Nebenrechnung zu führen. Damit wird erheblicher Verwaltungsaufwand vermieden. Andererseits ist auch die Gemeinde beispielsweise nicht verpflichtet, ihre Bewertung des Anlagevermögens anzupassen. Dies bewirkt eine deutliche Aufwandsreduzierung bei der Konsolidierung der Jahresabschlüsse.

Deregulierend wirkt auch der vorgesehene Verzicht auf eine Gesamtfinanzrechnung. Die Vereinheitlichung der gemeindlichen Finanzrechnung mit den nach einer anderen Rechtsnorm aufzustellenden Finanzrechnungen der Aufgabenträger verursacht nach ersten vorliegenden Erfahrungen einen hohen Verwaltungsaufwand. Die konsolidierte Finanzrechnung ist für die Beurteilung des „Konzern Stadt“ von nachrangiger Bedeutung, sodass der Verzicht vertretbar ist.

Zudem wird entsprechend den Regelungen zum Jahresabschluss auf den Gesamtrechnenschaftsbericht verzichtet. Auch hierdurch reduzieren sich der Verwaltungsaufwand bei der Erstellung des Gesamtabschlusses und dessen Umfang erheblich. Entsprechend dem Jahresabschluss der Gemeinde werden wesentliche Inhalte des Rechenschaftsberichtes in den Gesamtanhang aufgenommen.

Zudem wird mit der Änderung des Absatzes 6 deregulierend die bisherige Auslegungspflicht für den Gesamtabschluss und den Prüfungsvermerk der Rechnungsprüfung in Räumen der Gemeindeverwaltung aufgehoben und auf die allgemeinen Bestimmungen für die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen verwiesen (§ 5 Absatz 4 in Verbindung mit der nach § 174 Absatz 1 Nummer 2 ergangenen Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung). Dadurch wird beispielsweise die Möglichkeit eröffnet, die Unterlagen alternativ im Internet zu veröffentlichen statt diese auszulegen. Neben der Deregulierung dient diese Regelung der Transparenz, da der Zugang zum Gesamtabschluss für Bürgerinnen und Bürger erleichtert wird.

Bezüglich der in Absatz 7 geregelten Berichtigungsmöglichkeit für einen bereits von der Gemeindevertretung zur Kenntnis genommenen Gesamtabschluss wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Nummer 16 (zu § 60 Absatz 7) verwiesen.

Zu Nummer 17 (§ 64)

Durch die Neuregelung wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, auf Antrag städtebauliche Gesamtmaßnahmen statt in einem Sondervermögen als wesentliche Produkte im Kernhaushalt zu führen. Mit Zulassung dieser Option entfällt der Verwaltungsaufwand für die Erstellung und Beschlussfassung über gesonderte Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse für die Sondervermögen sowie deren Prüfung. Durch die Führung in einem gesonderten Teilhaushalt wird sichergestellt, dass weiterhin die rechtlich erforderliche gesonderte Abbildung und Behandlung der städtebaulichen Posten erfolgt. Im rechtsaufsichtlichen Genehmigungsverfahren wird unter anderem betrachtet werden, dass es auch bei Einbeziehung in den Kernhaushalt nicht zu einer Vermengung mit anderen Produkten des Kernhaushaltes kommen kann, sodass die Abbildung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme transparent erfolgt und etwaige Risiken identifizierbar bleiben.

Unabhängig davon, ob die Abbildung einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme über eine Sonderrechnung oder in einem gesonderten Teilhaushalt des Kernhaushaltes erfolgt, sind bei der Inanspruchnahme von Städtebauförderungsmitteln in jedem Fall die Vorgaben der Städtebauförderrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern einzuhalten. Sofern die Bewirtschaftungsergebnisse im städtebaulichen Sondervermögen entsprechend der Städtebauförderrichtlinie dargestellt und nachgewiesen werden, ist es insoweit auch nach Auffassung des für Städtebauförderung zuständigen Ressort der Landesregierung unschädlich, eine städtebauliche Gesamtmaßnahme in einem gesonderten Teilhaushalt im Haushalt der Gemeinde ohne Sonderrechnung zu führen. Sollten die Vorgaben der Städtebauförderrichtlinie nicht eingehalten werden, werden geflossene Fördermittel zurückgefordert.

Zu den Nummern 18, 21, 22, 25, 28, 30 und 32

Die Änderungen korrigieren redaktionelle Fehler.

Zu Nummer 19 (§ 73)

Durch die Änderung in Absatz 4 wird geregelt, dass nur Gemeinden, die keinen Gesamtabschluss erstellen, zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes verpflichtet sind. Die Änderung folgt aus dem in § 61 nunmehr eingeräumten Wahlrecht.

Zu Nummer 20 (§ 86)

Die Ergänzung stellt klar, dass Rechtsvorschriften, die lediglich pauschale Aufsichtsregelungen für amtsfreie Gemeinden treffen, keine von § 86 Absatz 3 abweichende Bestimmung für große kreisangehörige Städte darstellen. Da die betroffenen großen kreisangehörigen Städte als vormals kreisfreie Städte nicht durch Verwaltungsakt nach § 125 Absatz 6 zu amtsfreien Gemeinden bestimmt wurden, stellt diese Änderung eine redaktionelle Klarstellung dar.

Zu Nummer 23 (§ 114)

Die Änderung entspricht der in § 36 (vergleiche Nummer 2).

Zu Nummer 24 (§ 120)

Mit der Änderung wird auch für Landkreise ein Wahlrecht eröffnet, ob ein Gesamtabschluss oder ein Beteiligungsbericht erstellt wird. Auf die Ausführungen zu § 61 wird insoweit verwiesen.

Zu Nummer 26 (§ 136)

Die Ausführungen zu Nummer 2 (§ 36) gelten für die Amtsebene entsprechend. Auch hier soll nunmehr zulässig sein, dass im Rechnungsprüfungsausschuss des Amtes die Anzahl weiterer sachkundiger Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber der Anzahl der Mitglieder des Amtsausschusses überwiegt.

Zu Nummer 27 (§ 144)

Die Änderung entbindet Ämter von der Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes und nimmt diese vom Überschuldungsverbot aus. Damit ist der Haushaltsausgleich des Amteshaushaltes bereits erreicht, wenn der Finanzhaushalt ausgeglichen ist. Zudem müssen keine Überschüsse zum Abbau einer bilanziellen Verschuldung erwirtschaftet werden. Die vorgesehenen Änderungen erleichtern den Haushaltsausgleich der Ämter und entlasten durch die zu erwartenden positiven Auswirkungen auf die Amtsumlage die Haushalte der amtsangehörigen Gemeinden. Auf Grundlage vorliegender Daten verfügen viele Ämter in Folge der bisherigen Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes und zum Abbau einer bilanziellen Überschuldung über positive Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt, während die Haushalte der amtsangehörigen Gemeinden teilweise nicht ausgeglichen sind.

Anders als Gemeinden und Landkreise sind Ämter nicht kraft Gesetzes Träger von Selbstverwaltungsaufgaben. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung für Gemeinden und Landkreise umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung und ist insoweit nicht mit der Aufgaben-, Vermögens- und Finanzstruktur der Ämter vergleichbar. So verfügen Ämter aufgrund ihrer Struktur oftmals nicht über ausreichend eigenes Vermögen, um die teilweise hohen Rückstellungsverpflichtungen für Pensionsverpflichtungen, Beihilfeverpflichtungen und Entgeltzahlungen für die Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen der Altersteilzeit durch Eigenkapital decken zu können. In der Folge kann bei Ämtern insbesondere im Zuge der erstmaligen Bilanzierung von Rückstellungen im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bereits eine bilanzielle Überschuldung nach § 43 Absatz 3 eingetreten sein. Eine wirtschaftliche Überschuldung wird jedoch im Regelfall nicht eintreten, da bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus den Rückstellungen die Refinanzierung durch die Amtsumlage gewährleistet erscheint.

Durch den zu erwartenden positiven Einfluss der Änderungen auf die Höhe der Amtsumlage können die Haushalte der amtsangehörigen Gemeinden entlastet werden, da über die Amtsumlage keine liquide Absicherung der kalkulatorischen Rückstellungen mehr erfolgen muss. Die finanziellen Risiken für die amtsangehörigen Gemeinden bei einer etwaigen künftigen Inanspruchnahme aus den Rückstellungen des Amtes werden im Ergebnishaushalt des Amtes weiterhin transparent gemacht und wären anteilig bei der Gemeinde im Anhang zum Jahresabschluss darzustellen.

Anders als Landkreise und Gemeinden können Ämter zudem auch ihren Investitionsbedarf vollständig über die Amtsumlage decken, da die Amtsumlage sich am gesamten Finanzbedarf des Amtes orientiert und nicht auf den laufenden Bereich beschränkt ist. Es besteht zur Sicherstellung von Reinvestitionen daher bei Ämtern, anders als bei Landkreisen und Gemeinden, keine sachliche Notwendigkeit, die Abschreibungen eigenständig zu erwirtschaften. Sofern ein Fehlbetrag durch nicht erwirtschaftete Abschreibungen im Ergebnishaushalt bestehen sollte, wird dies transparent gemacht, sodass die amtsangehörigen Gemeinden hierfür Vorsorge treffen können.

Auch soweit dem Amt durch die Gemeinden Selbstverwaltungsaufgaben übertragen worden sind, ist für diese weiterhin gemäß § 146 eine Umlage zu erheben, die die daraus resultierenden Auszahlungen und Aufwendungen vollständig deckt.

Insoweit erscheint es in Abwägung der finanziellen Interessen der Ämter mit denen der amtsangehörigen Gemeinden sachgerecht, von den Verpflichtungen zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes und Abbau einer bilanziellen Verschuldung für Ämter abzusehen.

Schließlich wird, da auch Ämter Aufgabenträger gemäß § 61 Absatz 2 Nummern 1 bis 6 eingebunden haben können, mit der Verweisung klargestellt, dass auch für Ämter ein Wahlrecht besteht, ob ein Beteiligungsbericht oder ein Gesamtabschluss erstellt wird.

Zu Nummer 29 (§ 147)

Die Änderungen in den Absätzen 1 und 2 sind Folge der Änderung von § 144. Da das Amt nur zum Ausgleich des Finanzhaushaltes verpflichtet ist, ist ausschließlich dieser bei der Festsetzung der Amtsumlage zugrundezulegen.

Zu Nummer 31 (§ 161)

Auch Zweckverbänden, die Aufgabenträger gemäß § 61 Absatz 2 Nummern 1 bis 6 eingebunden haben, wird ein Wahlrecht eingeräumt, ob ein Beteiligungsbericht oder ein Gesamtabschluss erstellt wird.

Zudem werden Zweckverbände, die kein nennenswertes Eigenkapital besitzen, hinsichtlich der Haushaltswirtschaft den Ämtern gleichgestellt. Umlagen dürfen bereits nach geltendem Recht nur am Finanzhaushalt ausgerichtet werden, daher hat der Zweckverband nicht die Möglichkeit, über die Umlage den Ergebnishaushalt auszugleichen oder eine etwaige Überschuldung abzubauen. Daher erscheint es konsequent, auf die Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes zu verzichten, da Zweckverbände mit geringem Anlagevermögen sich regelmäßig hauptsächlich über die Umlage finanzieren. Unbenommen bleibt dabei die Möglichkeit des Zweckverbandes, für anstehende Investitionen eine investive Umlage zu erheben, da die Umlageerhebung nicht auf den laufenden Bereich des Finanzhaushaltes beschränkt ist. Im Ergebnis können Zweckverbände ihren Finanzbedarf vollständig über die Umlage decken, sodass die Notwendigkeit, vorausschauend beispielsweise Abschreibungen eigenständig zu erwirtschaften, nicht gegeben ist.

Zu den Nummern 33 und 34 (§§ 167a, b)

Die Änderung ermöglicht es auch Ämtern und Zweckverbänden, sich an gemeinsamen Kommunalunternehmen zu beteiligen. Die bisher aus der Verwendung des Wortes „Gebietskörperschaften“ folgende Beschränkung dieser Form der kommunalen Zusammenarbeit auf Gemeinden und Landkreise war im Rahmen des seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahrens nicht beabsichtigt und stellt lediglich ein Redaktionsversehen dar, das nun korrigiert wird.

Zu Nummer 35 (§ 174)

Es handelt sich um eine Rechtsbereinigung in Folge der Änderung des § 61. Mit dem dort geregelten Verzicht auf eine Gesamtfinanzrechnung ist auch die Ermächtigung, zu dieser durch eine Rechtsverordnung nähere Bestimmungen treffen zu können, entbehrlich.

Zu Nummer 36 (§ 176)

Bislang ist die Frist für die Pflicht zur Erstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses wie auch alle anderen durch die Umstellung auf die doppische Buchführung bedingten Pflichten, Sonderregelungen und Fristen im Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz geregelt, das nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2021 außer Kraft tritt.

Bis auf die vorgegebenen Fristen für den ersten Gesamtabschluss und für die letzte Korrekturmöglichkeit der Eröffnungsbilanz sind alle anderen Regelungen und Fristen des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes durch Umsetzung oder Zeitablauf obsolet. Die Korrekturmöglichkeit der Eröffnungsbilanz wird nunmehr in § 60 Absatz 7 (siehe Nummer 15e des Gesetzentwurfes) aufgenommen. In diesem Rahmen entfällt deregulierend die bislang im Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz enthaltene Vorgabe, dass eine Korrektur der Eröffnungsbilanz letztmals im Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2020 vorgenommen werden kann. Auch die nunmehr vorgesehene Verlängerung der Frist für die Erstellung des ersten Gesamtabschlusses auf das Haushaltsjahr 2024 wird in die Kommunalverfassung übernommen. Deregulierend ist damit die Aufhebung des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes mit Inkrafttreten dieses Gesetzes - und damit zu einem deutlich früheren Zeitpunkt - möglich (vergleiche Artikel 3).

Die Frist für die Erstellung des ersten Gesamtabschlusses war bereits im Jahr 2015 auf das Haushaltsjahr 2019 verschoben worden. Zum damaligen Zeitpunkt wurde diese Fristverlängerung als ausreichend erachtet, da man davon ausging, dass bis zum Jahr 2020 der Rückstand bei den Jahresabschlüssen abgebaut sein würde. Nach den bisherigen Erfahrungen wird sich diese Prognose nicht vollumfänglich bestätigen. Die Nachholung der Jahresabschlüsse ist eine prioritäre Aufgabe der Gemeinden. Zudem sind aufgestellte Jahresabschlüsse Voraussetzung für einen Gesamtabschluss. Schließlich erfordert insbesondere der erste Gesamtabschluss wegen der Erstkonsolidierung einen hohen Vorbereitungsaufwand. Um die Nachholung der Jahresabschlüsse nicht durch neue Aufgaben zu gefährden, wird die Frist für die Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses auf das Haushaltsjahr 2024 verschoben.

Auch die Mehrheit der anderen Länder hat entsprechende zeitliche Verschiebungen vorgenommen oder beabsichtigt dies. So ist in Baden-Württemberg der erste kommunale Gesamtabschluss nunmehr für das Haushaltsjahr 2022 aufzustellen, in Sachsen und im Saarland für das Haushaltsjahr 2023.

Gemeinden, die einen Gesamtabschluss erstellen müssen oder die sich bis zum 31. Dezember 2019 für die Erstellung eines Gesamtabschlusses entscheiden, sind von der Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes befreit. Damit wird Verwaltungsaufwand für eine Zwischenlösung vermieden. Da nach den derzeit geltenden Regelungen weder ein Beteiligungsbericht noch ein Gesamtabschluss erstellt werden muss, entsteht kein Informationsverlust.

Die durch die Neufassung des § 176 aufgehobenen bisherigen Übergangsregelungen haben sich durch Zeitablauf erledigt.

Zu den Nummern 37 und 38

Im Zuge der Gesetzesänderung wird eine Anpassung der Behördenbezeichnung gemäß dem Organisationserlass der Ministerpräsidentin vom 13. Juli 2017 (AmtsBl. M-V S. 490), der zuletzt durch die Verwaltungsvorschrift vom 18. Dezember 2017 (AmtsBl. M-V S. 864) geändert worden ist, vorgenommen. Da die Kommunalverfassung in den letzten sieben Jahren nicht geändert wurde, wird die Bezeichnung „Innenministerium“ durch die Bezeichnung „Ministerium für Inneres und Europa“ ersetzt.

Zu Artikel 2

(Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes).

Die Aufhebung des Absatzes 2 des § 3a des Kommunalprüfungsgesetzes (Nummer 1) folgt der Änderung der Kommunalverfassung (vergleiche Artikel 1, Nummern 15 und 16). Da die Pflicht, dem Jahresabschluss als Anlage einen Rechenschaftsbericht und dem Gesamtabschluss einen Gesamtrechenschaftsbericht beizufügen, entfällt, sind auch die Vorgaben zur Art und Weise der Prüfung des Rechenschaftsberichtes und des Gesamtrechenschaftsberichtes durch den Rechnungsprüfungsausschuss, das Rechnungsprüfungsamt oder den bestellten Rechnungsprüfer obsolet und daher aufzuheben. Folglich entfällt für den Bestätigungsvermerk der Verweis auf § 322 Absatz 6 des Handelsgesetzbuches, wonach auch auf Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung einzugehen ist.

Aufgrund der Aufhebung des Absatzes 2 ist die Absatzfolge anzupassen (Nummer 2) und die Verweisung im neuen Absatz 2 anzupassen (Nummer 3).

Zu Artikel 3

(Aufhebung des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes).

Die Korrekturmöglichkeit für die Eröffnungsbilanz und die Frist für die Erstellung des ersten Gesamtabschlusses werden in die Kommunalverfassung übernommen. Im Übrigen besteht kein fachlicher Bedarf, die Regelungen des Kommunal-Doppik-Einführungsgesetzes fortzuführen. Auf die Ausführungen zu Artikel 1, Nummer 36 wird verwiesen.

Zu Artikel 4

(Inkrafttreten des Änderungsgesetzes).

Im Interesse eines schnellstmöglichen Wirksamwerdens der Erleichterungen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppischen Buchführung soll das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

In diesem Zusammenhang wird klargestellt, dass die geschaffenen Erleichterungen für nachzuholende Jahresabschlüsse sowie freiwillig nachzuholende Gesamtabschlüsse (zum Beispiel Stadt Neubrandenburg) anwendbar sind.