

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Finanzausschusses (4. Ausschuss)

**zu der Unterrichtung durch den Landesrechnungshof
- Drucksache 7/2993 -**

**Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 (Teil 2)
Kommunalfinanzbericht 2018**

A Problem

Gemäß Artikel 68 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf. M-V) überwacht der Landesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Er untersucht hierbei die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Ferner ist der Landesrechnungshof auch zuständig, soweit Private und Stellen außerhalb der Landesverwaltung Landesmittel erhalten oder Landesvermögen verwalten.

Der Landesrechnungshof überwacht gemäß Artikel 68 Absatz 4 Verf. M-V zudem die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

Weiterhin ist der Landesrechnungshof gemäß §§ 4 ff. Kommunalprüfungsgesetz (KPG M-V) für die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften verantwortlich, die der unmittelbaren Rechtsaufsicht des Landes unterliegen. Dies sind die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern.

Der Landesrechnungshof kann darüber hinaus Querschnittsprüfungen im Benehmen mit dem Ministerium für Inneres und Europa auch bei anderen kommunalen Körperschaften durchführen.

B Lösung

Mit seiner auf Drucksache 7/2993 vorliegenden Unterrichtung hat der Landesrechnungshof dem Landtag die Ergebnisse und Feststellungen seiner Prüfungen vorgelegt.

Der Finanzausschuss empfiehlt, zu der Unterrichtung durch den Landesrechnungshof „Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 (Teil 2) - Kommunalfinanzbericht 2018“ auf Drucksache 7/2993 im Rahmen einer Entschließung eine Reihe von Ersuchen an die Landesregierung zu richten und die Unterrichtung im Übrigen zur Kenntnis zu nehmen.

Einstimmigkeit im Ausschuss**C Alternativen**

Keine.

D Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

I. folgender EntschlieÙung zuzustimmen:

„1. In Bezug auf die Textzahlen 161 bis 183 wird das Ministerium für Inneres und Europa gebeten, weiterhin auf die schnellstmögliche Nachholung rückständiger Jahresabschlüsse zu dringen.

Der Finanzausschuss ist halbjährlich über die mit Stand vom 30. Juni beziehungsweise 31. Dezember festgestellten kommunalen Jahresabschlüsse zu informieren.

2. In Bezug auf die Textzahlen 274 bis 290 wird das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung ersucht, die Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern daraufhin zu prüfen, ob derzeit enthaltene Schriftformerfordernisse noch in vollem Umfang erforderlich sind. Ziel soll es sein, dass es zu möglichst medienbruchfreien Bauakten vom Antrag bis zur Archivierung kommt. Alle dafür notwendigen Verfahren sind zeitnah zu erarbeiten. Die vom IT-Planungsrat beschlossenen speziellen Austauschstandards sind dabei zu beachten.

Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung wird gebeten, dem Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung und dem Finanzausschuss im I. Quartal 2020 über den Stand der Arbeiten zu berichten.

3. In Bezug auf die Textzahlen 343 bis 351 wird das Ministerium für Inneres und Europa gebeten, im Wege der Kommunal- und Rechtsaufsicht auf rechtmäßige Gesellschaftsverträge hinsichtlich der Veröffentlichung der Bezüge der Geschäftsführung im Jahresabschluss hinzuwirken.“

II. die Unterrichtung durch den Landesrechnungshof „Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 (Teil 2) - Kommunalfinanzbericht 2018“ auf Drucksache 7/2993 im Übrigen zur Kenntnis zu nehmen.

Schwerin, den 30. April 2019

Der Finanzausschuss

Dr. Gunter Jess

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Dr. Gunter Jess

I. Allgemeines

Mit Amtlicher Mitteilung 7/66 vom 11. Januar 2019 hat die Präsidentin des Landtages, vertreten durch die Erste Vizepräsidentin, im Benehmen mit dem Ältestenrat die Unterrichtung durch den Landesrechnungshof „Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 (Teil 2) - Kommunalfinanzbericht 2018“ auf Drucksache 7/2993 zur federführenden Beratung an den Finanzausschuss und zur Mitberatung an den Innen- und Europaausschuss sowie den Energieausschuss überwiesen.

Der Finanzausschuss hat diese Vorlage in vier Sitzungen, abschließend in seiner 54. Sitzung am 4. April 2019, in Anwesenheit der Vertreter des Landesrechnungshofes, der Fachministerien sowie des Finanzministeriums und unter Einbeziehung der Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse beraten.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Innen- und Europaausschuss

Der Innen- und Europaausschuss hat die Unterrichtung durch den Landesrechnungshof auf Drucksache 7/2993 in seiner 52. Sitzung am 28. Februar 2019 und abschließend in seiner 53. Sitzung am 7. März 2019 beraten und zur Kenntnis genommen.

2. Energieausschuss

Der Energieausschuss hat die Unterrichtung durch den Landesrechnungshof auf Drucksache 7/2993 in seiner 48. Sitzung am 6. März 2019 abschließend beraten und dem federführenden Finanzausschuss auf der Grundlage seiner fachlichen Zuständigkeiten bei Zustimmung seitens der Fraktionen der SPD und der CDU, Gegenstimmen der Fraktionen der AfD und DIE LINKE sowie in Abwesenheit der Fraktion Freie Wähler/BMV empfohlen, die ausschussrelevanten Teile der Unterrichtung verfahrensmäßig für erledigt zu erklären.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen im Finanzausschuss

1. Zu einzelnen Bemerkungen im Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2018 (Teil 2) Kommunalfinanzbericht 2018

Zu I. Einleitung

Textzahlen 1 bis 9

Gemäß Artikel 68 Absatz 3 Verf. M-V überwacht der Landesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Er untersucht hierbei die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Der Landesrechnungshof ist ferner zuständig, soweit Private und Stellen außerhalb der Landesverwaltung Landesmittel erhalten oder Landesvermögen verwalten.

Gemäß Artikel 68 Absatz 4 Verf M-V obliegt dem Landesrechnungshof ferner die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

Im Besonderen ist der Landesrechnungshof gemäß §§ 4 ff. KPG M-V für die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften verantwortlich, die der unmittelbaren Rechtsaufsicht des Landes unterliegen.

Zu II. Allgemeiner Teil

Textzahlen 10 bis 107

Der Landesrechnungshof hat zunächst die auch weiterhin verbesserte finanzielle Lage der kommunalen Ebene erläutert. Zudem hat er angemerkt, dass er mit dem vorliegenden Kommunalfinanzbericht 2018 erstmals versucht habe, auch die doppelte Betrachtung mit zu berücksichtigen. So sei der Finanzierungssaldo um die planmäßige Tilgung bereinigt worden. Mit Blick auf die Entwicklung von Überschuss und Defizit in Abhängigkeit von der Einwohnergröße der Kommunen hat der Landesrechnungshof zudem seine Bitte erneuert, zu versuchen, zukunftsfähige Strukturen bezüglich der bestehenden Verwaltungseinheiten zu schaffen. Im Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene, insbesondere der kleineren Kommunen, zu stärken sei. Dafür gebe es letztlich aber verschiedene Möglichkeiten.

Die Fraktion der CDU hat auf die große Diskrepanz zwischen den Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern von 800 Euro je Einwohner und den Sozialausgaben in den Flächenländern Ost (FO) von 616 Euro je Einwohner verwiesen und nach den Gründen für diese Unterschiede gefragt.

Der Landesrechnungshof hat hierzu erklärt, dass es letztlich eine Wertungsfrage sei, die zudem davon abhängig sei, was jeweils hinsichtlich der Mittelverwendung politisch entschieden worden sei. Der überwiegende Teil der Unterschiede gehe nach Auffassung des Landesrechnungshofes aber nach wie vor darauf zurück, was bereits in dem Sonderbericht zu den Sozialausgaben Ende 2016 thematisiert worden sei. Insofern würden für die aufgezeigten Unterschiede die sozioökonomischen Rahmenbedingungen eine große Rolle spielen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Landesrechnungshof bei den Kommunalprüfungen auch immer bestimmte Hilfearten mit betrachte und dabei immer wieder ähnliche Probleme und Mängel feststelle, die auch in der Einzelfallbearbeitung begründet seien, indem mehr ausgegeben werde als letztlich notwendig wäre.

Die Fraktion der AfD hat auf die Feststellung des Landesrechnungshofes, wonach alle Gebietskörperschaftsebenen des Landes im Jahr 2017 im Plus gewesen seien, verwiesen und angemerkt, dass die Darstellung der beiden kreisfreien Städte mit Durchschnittswerten zu einem guten Ergebnis geführt habe. Vor diesem Hintergrund wurde hinterfragt, ob es zwischen Rostock und Schwerin in der Praxis nicht doch gravierende Unterschiede gebe.

Hierzu hat der Landesrechnungshof erwidert, dass für Rostock im Jahr 2017 ein Überschuss von knapp 500 Euro je Einwohner und für Schwerin ein Defizit von knapp 150 Euro je Einwohner zu verzeichnen sei. Man könne insofern in der Tat darüber diskutieren, wie aussagekräftig diese Durchschnittswerte seien. Allerdings seien den Abgeordneten die Hintergründe nach Einschätzung des Landesrechnungshofes hinlänglich bekannt.

Zu III. Aktuelle Themen

Textzahlen 108 bis 233

Zum Berichtsteil „Kommunaler Finanzausgleich“ (Textzahlen 108 bis 120) hat der Landesrechnungshof ausgeführt, dass er die nunmehr erfolgte Einigung zwischen dem Land und den kommunalen Verbänden sehr begrüße. Insofern sei zu berücksichtigen, dass der Landesrechnungshof nach wie vor etwas daran ändern wolle, dass mehr als die Hälfte der Zuweisungen an die kommunale Ebene außerhalb des Finanzausgleichs erfolge. Man hoffe, dass dies mit dem neuen Finanzausgleich gelinge und man zumindest über 50 Prozent der Zuweisungen innerhalb des Finanzausgleichs komme. Ferner seien die Mittel, die innerhalb des Finanzausgleichs ausgereicht worden seien, zum größten Teil zweckgebunden und aus Sicht des Landesrechnungshofes nur wenige Mittel in der Schlüsselmasse gewesen. Insofern bestehe aber die Hoffnung, dass mit der neuen Einigung die frei verfügbaren Mittel etwas ansteigen würden. Weiterhin hat der Landesrechnungshof angesichts der insgesamt begrenzten Personalkapazitäten für das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V), die im Ministerium für Inneres und Europa für den horizontalen Ausgleich und im Finanzministerium für den vertikalen Ausgleich zuständig seien, empfohlen zu prüfen, ob die Aufgaben nicht in einem der beiden Ressorts gebündelt werden könnten. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte dies das Finanzministerium sein, da dieses bereits für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zuständig sei. Zu dieser Aufgabenbündelung habe sich die Landesregierung bisher jedoch nicht durchringen können.

Seitens der Fraktion der CDU wurde zur Frage der Konzentration der Zuständigkeit in einem Ressort angemerkt, dass man die gegenwärtige Praxis der Verantwortung für die kommunale Ebene beim Ministerium für Inneres und Europa und für die Bundesebene beim Finanzministerium für eine gute Lösung halte, die für die laufende Legislaturperiode auch fortgelte. Inwieweit eine künftige Koalition ab 2021 gegebenenfalls eine andere Lösung finden werde, bleibe abzuwarten.

Die Fraktion Freie Wähler/BMV hat festgestellt, dass die Rücklage im Laufe der vergangenen 15 Jahre kontinuierlich angestiegen sei. Vor diesem Hintergrund wurde gefragt, ob dieser Anstieg künftig gebremst oder sogar in sein Gegenteil verkehrt werden könnte.

Hierzu hat das Ministerium für Inneres und Europa für den Bereich der Konsolidierungshilfen erläutert, dass die Divergenz zwischen dem Bestand der Rücklage und der Bindung der entsprechenden Mittel daraus resultiere, dass in den Jahren 2017 bis 2019 weitergehende Konsolidierungshilfen gemäß § 22 FAG M-V nur im Zusammenhang mit Gemeindefusionen nach dem Gemeindeleitbildgesetz hätten gewährt werden dürfen. Da sich dieser Mittelabfluss aber nicht so entwickelt habe, wie man es zunächst geplant habe, würden entsprechende Mittel angespart. Wenn der Zeitraum allerdings ende und die verbliebenen Mittel zukünftig auf der Grundlage des neuen FAG M-V weiter für Entschädigungszwecke verwendet werden dürften, werde sich diese Entwicklung nicht weiter fortsetzen.

Zum Berichtsteil „Erhebung von Straßenbaubeiträgen“ (Textzahlen 121 bis 147) hat der Landesrechnungshof angemerkt, dass die Abgeordneten die politische Entscheidung zur Thematik der Straßenausbaubeiträge bereits getroffen hätten. Der Landesrechnungshof empfehle jedoch, an der bisherigen Regelung festzuhalten, die man für vorteilsgerecht halte und die dem allgemeinen Grundsatz des Vorrangs von Gebühren und Beiträgen vor der Erhebung von Steuern entspreche. Aufgrund der geplanten Refinanzierung über die Erhöhung der Grunderwerbsteuer entstehe zudem eine neue Belastung für Bürger, die in Zukunft Grundeigentum erwerben würden. Auch sei fraglich, wie die Bürger, die in der Vergangenheit Ausbaubeiträge gezahlt hätten, oder Grundeigentum in einem Sanierungsgebiet hätten, diese Regelung empfinden würden. Bei der Ausweisung von Sanierungsgebieten kurz nach der Wende sei den betroffenen Grundeigentümern in der Regel nahegelegt worden, dass Ausbaubeiträge entfallen würden, nach wie vor müssten jedoch Sanierungsbeiträge gezahlt werden. Ferner bestehe nach Einschätzung des Landesrechnungshofes die Gefahr, dass künftig ein größeres Verlangen nach Straßenausbau bestehen werde, während die Bürger bislang Straßenausbaumaßnahmen und deren Umfang häufig eher abgewehrt hätten. Dieses Korrektiv werde künftig vermutlich wegfallen. Ob dann die aus der Vergangenheit hochgerechneten Mittel von rund 30 Millionen Euro jährlich ausreichen, sei fraglich und könne gegenwärtig nicht wirklich eingeschätzt werden.

Seitens der Fraktion der CDU wurde hierzu erwidert, dass die Argumente des Landesrechnungshofes der Politik bekannt seien. Man habe sich zudem sehr intensiv damit auseinandergesetzt und die verschiedenen Argumente gegeneinander abgewogen. Die Unsicherheiten seien insofern bekannt und man habe sich in der Konsequenz trotzdem dazu entschieden. Gegenwärtig halte man die Abschaffung der Beiträge für die richtige Lösung, die allerdings konnex sei, weshalb die Grunderwerbsteuer erhöht werden solle. Politisch habe man sich zu dieser Lösung entschieden, um für die kommenden Jahre möglichst einen Schub beim Straßenausbau zu erreichen.

Der Berichtsteil „Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage“ (Textzahlen 148 bis 159) ist eine Fortschreibung eines Berichtsbeitrages aus dem Jahr 2017 und vor dem Hintergrund entstanden, dass mittlerweile auch das Oberverwaltungsgericht (OVG M-V) in Greifswald die Rechtsprechung vom Verwaltungsgericht (VG) Schwerin bestätigt habe. Dies entspreche letztlich auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG). Das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage sei nach Einschätzung des Landesrechnungshofes durch die Rechtsprechung sehr komplex und unübersichtlich geworden. Daraus würden sich viele Fragen ergeben, die jedenfalls in der Vergangenheit aus Sicht der betroffenen Kommunen nicht justiziabel gewesen seien. Dabei gehe es beispielsweise um Kriterien, wie der Finanzbedarf der Kreise zu ermitteln und wie die finanzielle Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen zu berücksichtigen seien. Sicher sei, dass eine förmliche Anhörung der Kommunen erfolgen müsse, bevor der Kreistag beschließen könne. Die Verwaltung müsse daher den Kommunen den von ihr errechneten Finanzbedarf und die beabsichtigte Kreisumlage mitteilen. Die Kommunen hätten dann die Gelegenheit, eine Stellungnahme abzugeben. Mit den Stellungnahmen müsse man sich anschließend in einem Abwägungsprozess auseinandersetzen, der auch rechtlich überprüfbar sei. Diesbezüglich sei zu klären, ob das Ministerium für Inneres und Europa als Aufsichtsbehörde diesen Prozess nicht in Form von Erhebungen, Untersuchungen zur rechtssicheren Gestaltung und Vorgabe gewisser Leitlinien begleiten könnte.

Seitens des Ministeriums für Inneres und Europa wurde darauf hingewiesen, dass das Urteil des OVG M-V noch nicht rechtskräftig sei. Deshalb könne man noch nicht sicher sagen, ob tatsächlich eine Anhörung vor Erlass einer Kreisumlagefestsetzung erforderlich sei. Der Landkreis Nordwestmecklenburg habe ein Revisionsverfahren zum BVerwG angestrengt. Die Möglichkeit der Revision habe das OVG M-V zudem bewusst eröffnet, weil es bundesweit eine sehr unterschiedliche Rechtsprechung gebe, auch zur Festsetzung der Kreisumlage. Insofern sei die Frage, ob angehört werden müsse, derzeit nicht rechtssicher entschieden. Gleichwohl habe das Ministerium für Inneres und Europa alle Landkreise gebeten und darauf hingewirkt, die Anhörung durchzuführen, was auch erfolge, weil zunächst die Entscheidung des OVG M-V im Raum stehe und man bemüht sei, dass keine Rechtsfehler entstünden. Man folge zudem der Einschätzung des Landesrechnungshofes insoweit, als man zu gegebener Zeit selbstverständlich rechtsnormativ oder durch landeseinheitliche Vorgaben Hinweise geben werde, wie bei der Festsetzung der Kreisumlage vorzugehen sei. Gegenwärtig sei die Zeit dafür aber nicht reif, weil die Entscheidung des BVerwG noch ausstehe. Wenn zudem ein Gericht entscheiden würde, dass Verfahrensfehler aufgetreten seien, was jetzt noch nicht erkennbar sei, sei es wichtig, dass die Landkreise zumindest die rechtliche Möglichkeit hätten, gegebenenfalls die Festsetzung des Kreisumlage-Hebesatzes auch in Haushaltsfolgejahren noch rückwirkend zu heilen. Um diese Möglichkeit zu eröffnen, habe man jetzt im Rahmen des Doppik-Erleichterungsgesetzes, das im März 2019 im Landtag in Erster Lesung behandelt worden sei, auch eine entsprechende Regelung vorgesehen. Das OVG M-V habe dies bisher auf Grundlage der derzeit geltenden Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) ausgeschlossen. Sofern es zu Rechtsfehlern kommen sollte, die erst in zwei oder drei Jahren durch ein Gericht festgestellt würden, könnte der Landkreis diesen Fehler dann zumindest rückwirkend heilen. Ohne diese neue Regelung könnten erhebliche Einnahmeausfälle auf der Kreisebene entstehen, die in den Folgejahren allen Gemeinden zusätzlich zur Kreisumlage in Rechnung gestellt werden müssten.

Für den Berichtsteil „Umsetzung des NKHR M-V“ (Textzahlen 160 bis 183) hat der Landesrechnungshof entsprechend dem Verfahren in den vergangenen Jahren bei allen Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten eine Abfrage bezüglich des Umsetzungsstandes der kommunalen Doppik mit Stand vom 6. November 2018 durchgeführt. Das Ergebnis sei jedoch ähnlich schlecht, wie in den beiden Vorjahren und ein unbefriedigender rechtswidriger Zustand bestehe somit fort. Bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten hat der Landesrechnungshof die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Nordwestmecklenburg allerdings ausdrücklich lobend hervorgehoben, da sie für die Jahre 2012 bis 2016 über festgestellte Jahresabschlüsse verfügten. Die Landkreise Ludwigslust-Parchim, Vorpommern-Greifswald und Vorpommern Rügen hätten zudem immerhin bis zum Jahr 2015 festgestellte Jahresabschlüsse. Bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten hätten insbesondere Rostock und Stralsund einen schlechten Stand. In Stralsund habe es zum Zeitpunkt der Erhebung nach wie vor keinen einzigen festgestellten Jahresabschluss seit Einführung der Doppik gegeben, in Rostock habe dieser lediglich für das Jahr 2012 vorgelegen. Im kreisangehörigen Raum sei die Situation zudem nicht grundlegend besser. Besonders schlecht sei die Situation im Landkreis Vorpommern-Rügen, ein positives Beispiel sei hingegen der Landkreis Rostock. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof betont, dass es einer schnellen und stetigen Verbesserung bedürfe.

Das Ministerium für Inneres und Europa hat in Bezug auf Stralsund darüber informiert, dass dort inzwischen der Jahresabschluss 2011 festgestellt worden sei. Mit den haushaltsrechtlichen Entscheidungen für die Jahre 2018/2019 habe das Ministerium zudem für Stralsund angeordnet, die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 bis zum Jahresende 2019 festgestellt zu haben. Ferner habe man initiiert, dass ein Team von drei Experten aus Wismar, Schwerin und dem Landkreis Nordwestmecklenburg vor Ort Unterstützung leiste. Das Ministerium lasse sich darüber hinaus regelmäßig über den aktuellen Stand berichten. Der Oberbürgermeister habe ferner verwaltungsintern einige Veränderungen vorgenommen und Maßnahmen ergriffen. Auch sei mehr Personal eingestellt worden. Vor diesem Hintergrund sei man seitens des Ministeriums optimistisch, dass der vorgegebene Zeitrahmen nunmehr eingehalten werde.

Die Fraktion Freie Wähler/BMV hat die Unterstützung durch ein Expertenteam ausdrücklich begrüßt und gefragt, ob man diese Unterstützung auch anderen Gemeinden zukommen lassen könne, zumal beispielsweise im Landkreis Vorpommern-Rügen nur 8 Prozent der Gemeinden ihren Jahresabschluss 2016 bereits festgestellt hätten. Insoweit wurde zudem hinterfragt, ob diese Entscheidung nach wie vor der kommunalen Ebene überlassen werde oder das Ministerium hier auch dienstaufsichtsrechtlich eingreifen würde.

Seitens des Ministeriums für Inneres und Europa wurde hierzu erklärt, dass sich die Zahlen zum 31. Dezember 2018 noch etwas verbessert hätten. Zudem habe das Ministerium gegenüber dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern an die Solidargemeinschaft des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern appelliert und angeregt, dass man sich interkommunal unterstütze, da nicht alle Probleme rechtsaufsichtlich zu lösen seien. Dies sei teilweise auch aufgegriffen worden, jedoch gebe es nicht sehr viele Kommunen, die um eine entsprechende Hilfe bitten würden. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern habe aber ein Mentorenteam gebildet und versuche, vor Ort zu unterstützen. Weitergehende rechtsaufsichtliche Maßnahmen seien in diesem Aufgabenbereich zudem eher schwierig. Das klassische Instrumentarium, wonach die Feststellung des Jahresabschlusses angeordnet und anderenfalls eine Ersatzvornahme vorgenommen würde, scheitere oft daran, dass man landesweit nicht über genügend Wirtschaftsprüfer verfüge, die mit der Ersatzvornahme beauftragt werden könnten. Wirtschaftsprüfer stünden nicht in diesem Umfang zur Verfügung und verfügten im Übrigen nicht immer über doppeltes Fachwissen. Ferner seien bei den Jahresabschlussarbeiten auch interne Kenntnisse der Vorgänge erforderlich, die ein Dritter nicht originär erwerben könne. Es gebe insofern eine Vielzahl von Gründen gegen eine verstärkte flächendeckende Anwendung des rechtsaufsichtlichen Instrumentariums.

Seitens der Fraktion der SPD wurde um eine Erklärung dahingehend gebeten, ob man nach der erfolgten Einigung zum FAG M-V davon ausgehen könne, dass die Jahresabschlüsse nunmehr schneller festgestellt würden.

Das Ministerium für Inneres und Europa hat hierzu erwidert, dass die Erfahrungen zeigten, dass die Kommunen in der Regel zwei Jahresabschlüsse pro Jahr schaffen könnten. Damit habe man die optimistische Prognose, gegebenenfalls in zwei Jahren auf dem aktuellen Stand zu sein.

Die Fraktion der AfD hat hierzu angemerkt, dass man in Vorpommern-Greifswald festgestellt habe, dass, wenn die ersten Jahresabschlüsse vorliegen würden, die nächsten dann schneller erarbeitet werden könnten, weil die Erfahrungen zunehmen würden.

Die Fraktion der CDU hat ausgeführt, dass man das Ansinnen des Landesrechnungshofes, mit den Jahresabschlüssen schneller voranzukommen, für nachvollziehbar halte. Allerdings müsse man auch berücksichtigen, dass das Ministerium für Inneres und Europa mit der Genehmigung der laufenden Haushalte schon jetzt sehr stringent sei, wenn die Jahresabschlüsse nicht vorlägen, und entsprechende Auflagen erteile. Damit habe man auch ein entsprechendes Druckmittel, um Bewegung in dieser Angelegenheit zu erreichen.

Bezüglich des Berichtsteils „KoFiStA - Kommunal-Finanz-Struktur-Analyse“ (Textzahlen 184 bis 220) hat der Landesrechnungshof ausgeführt, dass das System derzeit zwölf Kennzahlen zur Analyse der Finanz-, Ertrags-, Vermögens- und Liquiditätslage der Kommunen umfasse. Hierfür habe man zunächst Daten aus der kommunalen Ebene abgefragt, um erste Kennzahlen berechnen zu können. Dies sei aber aufgrund nicht festgestellter Jahresabschlüsse und nicht vorliegender belastbarer Zahlen eher schwierig gewesen, wodurch die Analyse noch nicht so sehr in die Tiefe gehe. Aufgrund der Ausführungen des Ministeriums gehe man allerdings von einer Besserung in den kommenden Jahren aus. Für das Kennzahlen-Set habe der Landesrechnungshof zudem bereits positive Rückmeldungen aus der kommunalen Ebene bekommen. Deshalb wolle man auch daran festhalten, selbst wenn das Ministerium ein eigenes System - mithin RUBIKON - habe.

Die Fraktion Freie Wähler/BMV hat das Kennzahlen-Set ausdrücklich begrüßt und die Erwartung geäußert, dass die Daten mit den künftigen Jahresabschlüssen noch aussagekräftiger würden.

Zum Berichtsteil „Erweiterung der Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes in § 8 des Kommunalprüfungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern“ (Textzahlen 221 bis 233) hat der Landesrechnungshof erklärt, dass ihm mit der Änderung des § 8 KPG M-V im Jahr 2018 das Recht eingeräumt worden sei, Verträge zur Leistungserbringung zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten einerseits und den Leistungserbringern andererseits zu prüfen. Aufgrund dieses neuen Prüfungsrechtes habe der Landesrechnungshof eine landesweite Umfrage zu Leistungen nach dem § 34 SGB VIII unternommen. Den erfolgten Rückmeldungen sei zu entnehmen, dass es landesweit 360 Entgeltvereinbarungen der unterschiedlichsten Art und insgesamt 146 Anbieter der entsprechenden Leistungen gebe. Die Vertragsabschlüsse lägen allerdings teilweise mehr als zehn Jahre zurück und seien inhaltlich nicht angepasst worden. Man werde für vertiefte Prüfungen nunmehr eine Auswahl von Verträgen vornehmen, da schon aus personellen Gründen nicht alle Verträge sofort geprüft werden könnten. Man gehe aber davon aus, in den Bereichen Organisation der Vertragsverhandlungen, Dokumentation, Prüfung der vorgelegten Unterlagen, Vorbereitung der Verhandlungen, aber auch bei der Ausgestaltung der Verträge eine Reihe von Feststellungen zu treffen, die im Rahmen der Auswertung wiederum den Kreisen und kreisfreien Städten zu Gute kämen.

Zu IV. Überörtliche Prüfungen

Textzahlen 234 bis 373

Zum Berichtsteil „Landkreis Vorpommern-Rügen, Hilfe zum Lebensunterhalt“ (Textzahlen 234 bis 252) hat der Landesrechnungshof erklärt, dass beabsichtigt sei, diese Prüfung der Hilfe zum Lebensunterhalt auch bei anderen Landkreisen durchzuführen, um anschließend in einem Quervergleich nochmals über die Auffälligkeiten berichten zu können. Beim Landkreis Vorpommern-Rügen habe man die üblichen Steuerungsdefizite und Defizite in der Einzelfallsachbearbeitung festgestellt.

Zu den Berichtsteilen „Organisation und IT ausgewählter Aufgabenbereiche in den Landkreisen - Teil B: Baugenehmigungen - Aufbau- und Ablauforganisation“ (Textzahlen 253 bis 271) und „Organisation und IT ausgewählter Aufgabenbereiche in den Landkreisen - Teil B: Baugenehmigungen - Elektronische Kommunikation und Datenaustausch“ (Textzahlen 272 bis 298) hat der Landesrechnungshof ausgeführt, dass man in allen sechs Landkreisen den Prozess zur Erteilung von Baugenehmigungen geprüft habe. Im Rahmen der Prüfung habe man zudem einen Musterprozess erarbeitet, der den Landkreisen zur Verfügung gestellt worden sei. Bei der Aufbauorganisation habe der Landesrechnungshof diverse Unterschiede festgestellt. So sei den Ämtern oder Fachdiensten ein unterschiedliches Spektrum an Aufgaben übertragen worden. Die Themen Bauordnung und Bauplanung seien zum Teil zusammen in einer Organisationseinheit und teilweise aber auch in verschiedenen Abteilungen und Dezernaten angesiedelt worden. Das Thema Brandschutz werde zum Teil von Externen wahrgenommen, teils aber auch intern behandelt, wofür dann auch Personal vorgehalten werden müsse. Bei der Prüfung der Ablauforganisation habe der Landesrechnungshof zudem festgestellt, dass die Prozessdokumentationen erst in Teilen erstellt worden seien, die jedoch nicht nur für Arbeitsanweisungen wichtig seien, sondern auch für das Thema E-Government. Ferner würden bei der Ablauforganisation verschiedene Arbeitseinheiten beteiligt, wovon Bauordnung und Bauplanung die beiden wichtigsten im Baugenehmigungsverfahren seien. Hier habe der Landesrechnungshof eine ganzheitliche Sachbearbeitung empfohlen, um zu vermeiden, dass die Bearbeitung ständig von einer Stelle zur anderen wechsele. Zumindest in Gebieten mit Bebauungsplänen sei dies aus seiner Sicht sehr gut möglich. Ein weiterer Zeitfaktor für die Prozesse sei die Leitungsbefassung. Insoweit habe der Landesrechnungshof empfohlen, die Leitungsbefassung nicht mehr als nötig vorzunehmen. Am wichtigsten seien bei der Prozessorganisation jedoch die Transport- und Liegezeiten, die den weitaus größten Zeitfaktor einnehmen würden. Bei der IT-Unterstützung falle das Thema Schriftformerfordernisse auf, die im Baugenehmigungsprozess sehr umfangreich und nicht trivial zu ersetzen seien, da die Anforderungen mitunter sogar das zu verwendende Papier umfassen würden, um die Langzeitarchivierung gewährleisten zu können. So lange die Schriftformerfordernisse gelten würden, koste dies nicht nur den Bürger, sondern auch der Verwaltung erheblichen Aufwand, auch wenn die Anträge oft von Beratern, Architekten oder Bauplanern kämen, die ohnehin elektronisch arbeiten würden, aber den ersten Medienbruch in dem Moment herbeiführten, wenn sie sich den Antrag ausdrucken und ihn schriftlich einreichen müssten, obwohl hier durchgehend elektronisch gearbeitet werden könnte. Zu diesem Thema gebe es inzwischen ein Pilotprojekt im Landkreis Nordwestmecklenburg, das der Landesrechnungshof gespannt beobachte. Aus seiner Sicht sei dabei am wichtigsten die Begleitung durch das Ministerium, da von den Erfahrungen in Nordwestmecklenburg alle Landkreise lernen sollten.

Weiterhin habe sich der Landesrechnungshof mit der elektronischen Kommunikation und dem Datenaustausch befasst. Die elektronische Kommunikation umfasse die Einführung von Fachverfahren, auf die die diversen Beteiligten direkt zugreifen könnten, und die Einrichtung von Schnittstellen, um auf den gleichen Plattformen arbeiten zu können. Dies setze allerdings voraus, dass technische Standards definiert und implementiert seien. Der IT-Planungsrat habe dazu die Standards XBau und XPlanung beschlossen, die nun in Landesrecht überführt werden müssten, um für alle Beteiligten im Land Planungssicherheit dahingehend zu schaffen, dass damit gearbeitet werden könne.

Seitens der Fraktion der CDU wurde angemerkt, dass auch der Landesrechnungshof augenscheinlich die Organisationshoheit weiter bei den Landkreisen und kreisfreien Städten sehe. Vor diesem Hintergrund sei aber fraglich, welche Möglichkeiten aus Sicht des Landesrechnungshofes für ein Eingreifen seitens des Landes beziehungsweise seitens des Landtages bestünden.

Hierzu hat der Landesrechnungshof erwidert, dass er es begrüßen würde, wenn sich der Landtag den Empfehlungen des Landesrechnungshofes anschließen könnte. Auch der Landtag könne insofern letztlich aber nur Empfehlungen geben. Bei den Fachkräften für Brandschutz und Standsicherheit, die in der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern definiert seien, könnte man zudem festlegen, was der Landkreis selbst sicherstellen müsse.

Zu dem Berichtsteil „Kommunale Wohnungswirtschaft im ländlichen Raum - Fortschreibung zum Sonderbericht Wohnungsunternehmen“ (Textzahlen 299 bis 331) hat der Landesrechnungshof ausgeführt, dass die Rahmenbedingungen seit dem Sonderbericht durch die anhaltende Niedrigzinsphase geprägt seien, was für die Wohnungsunternehmen positiv gewesen sei, weil dies zu Entlastungen beim Kapitaldienst, insbesondere bei den Zinsen, führe und Spielräume eröffne. Allerdings habe man in der Prüfung auch anhaltend hohe Leerstandsquoten festgestellt, die sich zwar teilweise verbessert, teilweise aber auch noch weiter verschlechtert hätten. Problematisch sei dies bei Quoten von mindestens 15 Prozent, was immerhin sieben Unternehmen betreffen würde. Im Betrachtungszeitraum seien ferner stark steigende Bau- und Instandhaltungskosten festzustellen gewesen, was eine zusätzliche Belastung für die Unternehmen bedeute. Die demographische Situation, vor allem im Zusammenhang mit der Verschiebung der Altersstruktur, führe dazu, dass aus den ländlichen Räumen eine Abwanderung in die zentralen, in der Regel größeren Orte stattfinde. Bei einigen Unternehmen sehe der Landesrechnungshof zudem, dass die strukturellen Leerstände, die eigentlich nur durch Rückbau und Umbaumaßnahmen verringert werden könnten, von den Kommunen in den strukturschwachen Räumen wohl nicht aus eigener Kraft zu bewältigen seien, denn nicht nur den Unternehmen, sondern auch den betroffenen Kommunen fehlten die erforderlichen Mittel. Die vorgesehene Altschuldenhilfe werde insoweit sicherlich zu einer Entlastung führen, man wisse aber noch nicht, wie sich dies im Einzelnen gestalten werde.

Seitens der Fraktion der CDU wurde mit Verweis auf die Aussage des Landesrechnungshofes, dass die positive Tendenz bis 2016 auch durch die Niedrigzinsphase begründet gewesen sei, hinterfragt, ob auch die Tendenz für 2017 und 2018 weiterhin positiv sei.

Hierzu hat der Landesrechnungshof erklärt, dass sich die Schwierigkeiten nicht verringern, sondern teilweise durch erhöhte Aufwendungen im Bereich der Instandhaltung sogar noch ansteigen würden. Es sei bekannt, dass man zwar stark steigende Kosten, jedoch keine nennenswert steigenden Erlöse habe. Insbesondere die Mieteinnahmen bewegten sich mit rund 5 Euro/m² weiterhin auf niedrigem Niveau, mehr sei in den strukturschwachen ländlichen Räumen jedoch auch nicht zu erzielen.

Seitens der Fraktion Freie Wähler/BMV wurde festgestellt, dass die Leerstandsquoten 2016 im Vergleich zu 2011 teilweise sogar noch angestiegen seien. Vor diesem Hintergrund wurde gefragt, ob aus Sicht des Landesrechnungshofes Möglichkeiten bestünden, um von diesen hohen Leerstandsquoten wieder herunterzukommen.

Hierzu hat der Landesrechnungshof eingeräumt, dass es in den strukturschwachen ländlichen Räumen kein Potential gebe, um neue Mieter zu gewinnen. Insofern kämen eigentlich nur der Rückbau oder im Einzelfall Umbaumaßnahmen für mehr Komfort in Betracht. Beispielsweise könne man versuchen, durch Einbau eines Aufzugs Mieter zu halten, neue Mieter würde man aber auch damit nicht gewinnen.

Zum Berichtsteil „Ausschüttungen und Eigenkapitalrückführungen von Eigenbetrieben“ (Textzahlen 332 bis 342) hat der Landesrechnungshof ausgeführt, dass man im Rahmen der Prüfungen einerseits gebührenfinanzierte Abwasserunternehmen mit erheblichen Gebührenüberdeckungen festgestellt habe. Dies bedeute, dass am Ende des Kalkulationszeitraums die Einnahmen deutlich höher als notwendig gewesen seien. In diesen Fällen schreibe das Kommunalabgabengesetz (KAG M-V) vor, dass diese Überdeckungen in den folgenden drei Jahren abzubauen seien. In der Regel erfolge dies über reduzierte Gebühren. Es gebe aber auch Unternehmen, die zwischenzeitlich die vorhandene Liquidität in den Kernhaushalt ausgeschüttet hätten, teilweise sogar in Höhe des Gebührenaufkommens eines halben Jahres. Dieses Vorgehen werde seitens des Landesrechnungshofes äußerst kritisch gesehen. Ein weiterer Fall sei ein großer Eigenbetrieb der öffentlichen Gesundheitsfürsorge. Entgegen der Einschätzung der Kommune und des Ministeriums für Inneres und Europa vertrete der Landesrechnungshof hierzu die Auffassung, dass die Ausschüttungen des Klinikums an den städtischen Haushalt die dauernde Leistungsfähigkeit des Klinikums gefährden würden. Die Stadt selbst habe im Zusammenhang mit einer Konsolidierungsvereinbarung mit dem Ministerium für Inneres und Europa in ihrer Haushaltsplanung beschlossen, dass das Klinikum von 2019 bis 2030 jährlich 3 Millionen Euro an den Haushalt abführen solle. Bei einem Eigenkapital von etwas über 30 Millionen Euro bedeute dies eine jährliche Eigenkapitalverzinsung von tendenziell 10 Prozent. Dies sei nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vertretbar. Die notwendigen Investitionen könnten so nicht mehr getätigt werden, was letztlich auch nicht bestritten werde.

Der Berichtsteil „Veröffentlichung der Bezüge der Geschäftsführung kommunaler Unternehmen“ (Textzahlen 343 bis 351) hat einen größeren Raum in den Beratungen des Finanzausschusses eingenommen. Hierzu hat der Landesrechnungshof zunächst erklärt, dass bei den kommunalen Unternehmen das Transparenzgebot eigentlich schon seit Jahren bestehe. Seit Ende 2012 seien in den Gesellschaftsverträgen der kommunalen Unternehmen entsprechende Regelungen vorzusehen, um die Bezüge der Geschäftsführungen offen zu legen, was jedoch nur sehr zögerlich umgesetzt werde. Das Ministerium für Inneres und Europa habe bereits Mitte 2016 in einem Erlass eine letzte Frist bis Ende 2016 gesetzt.

Der Landesrechnungshof habe vor diesem Hintergrund zum 31. Dezember 2016 eine entsprechende Erhebung durchgeführt und ermittelt, dass bei 49 Unternehmen die Regelungen in den Gesellschaftsverträgen noch nicht angepasst worden seien. Bei 52 Unternehmen seien die Bezüge nicht in den Jahresabschlüssen angegeben worden und bei 17 Unternehmen sei zwar die Offenlegung im Gesellschaftsvertrag geregelt worden, aber im Jahresabschluss dennoch nicht erfolgt. Die häufigsten Verstöße seien zudem bei den kommunalen Wohnungsunternehmen festgestellt worden.

Seitens der Fraktion der AfD wurde betont, dass die Offenlegungspflicht der Geschäftsführungen gesetzlich geregelt sei. Vor diesem Hintergrund wurde um eine Erklärung dahingehend gebeten, wie diese dennoch stetig dagegen verstoßen könnten.

Hierzu hat das Ministerium für Inneres und Europa erläutert, dass in der KV M-V normiert sei, dass Unternehmen der Kommunen ab einer bestimmten Beteiligungshöhe in ihren Gesellschaftsverträgen dafür sorgen müssten, dass die Gesamtbezüge der Organe der Gesellschaft im Jahresabschluss des Unternehmens veröffentlicht würden. Entsprechende Befreiungsvorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) würden dort nicht gelten. Diese Vorschrift richte sich an den Gesellschafter Kommune und müsse in den Gesellschaftsverträgen umgesetzt werden. Das Landesrecht könne jedoch keine generelle Pflicht regeln, denn damit würde man in das HGB eingreifen, welches als Bundesrecht Vorrang habe. Kleine Unternehmen seien grundsätzlich von bestimmten Vorschriften des HGB befreit, so auch von dieser Offenlegungspflicht. Deshalb müsse man den Weg über den Gesellschafter gehen, der dafür sorgen müsse, dass die Gesellschaftsverträge entsprechend geändert würden. Daran arbeite das Ministerium seit 2011. In Mecklenburg-Vorpommern gebe es allerdings etwa 550 kommunale Unternehmen, davon circa 400 private Gesellschaften, die man Stück für Stück rechtsaufsichtlich beraten und begleiten müsse. Man könne dabei jedoch nicht bei jeder Gesellschaft rechtsaufsichtliche Maßnahmen einleiten, da dies auch die Verwaltungskraft der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörden erheblich überfordern würde. Letztlich sei man aber schon auf einem guten Weg. Einmal jährlich werde turnusmäßig darauf hingewiesen, um die Beteiligten diesbezüglich zu sensibilisieren. Dem Ministerium liege inzwischen eine erneute Auswertung vor. Danach hätten von den 400 Unternehmen 30 die Bezüge noch nicht im Gesellschaftsvertrag geregelt. Man werde jedoch auch keine 100-prozentige Quote erreichen können, da eine Reihe von Unternehmen keine Eigengesellschaften der Kommunen sei. Zudem gebe es bei manchen Gesellschaften keine satzungsändernde Mehrheit oder die Kommune sei nur unter 20 Prozent beteiligt. Dies sei kommunalverfassungsrechtlich durchaus zulässig. Man könne rechtsaufsichtlich aber nichts verlangen, was die Kommune nicht umsetzen könnte, weil sie keine satzungsändernde Mehrheit besitze. In diesem Fall könne die Kommune lediglich darauf hinwirken, eine entsprechende Beschlusslage in der Gesellschafterversammlung herzustellen. Von den 400 Gesellschaften seien circa 100 Gesellschaften betroffen, die eine entsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrages gar nicht aufnehmen müssten beziehungsweise wo eine Änderung von den kommunalen Gesellschaftern aufgrund der bestehenden Mehrheitsverhältnisse aktuell nicht gefordert werden könne.

Seitens der Fraktion der CDU wurde in diesem Zusammenhang ergänzend auf die kommunale Selbstverwaltung verwiesen, weshalb es selbst über eine dienstrechtliche Anweisung schwierig wäre, eine Anpassung der Gesellschaftsverträge einzufordern, wenn beispielsweise ein Gremium beschließen würde, die Gesellschaftsverträge nicht anzupassen.

Hierzu hat der Landesrechnungshof erwidert, dass die Kommunalaufsicht durchaus im Wege der Ersatzvornahme eine Anordnung treffen und praktisch selbst den Gesellschaftsvertrag ändern könnte. Allerdings sei der dafür erforderliche Verwaltungsaufwand beträchtlich. Im Kommunalfinanzbericht habe man zudem ein Beispiel dargestellt, bei dem seitens des Landesrechnungshofes mehrfach zur Vertragsanpassung aufgefordert worden sei und sich trotzdem nichts getan habe. Dies sei allerdings die Ausnahme.

Seitens des Ministeriums für Inneres und Europa wurde insoweit erläutert, dass man in der Tat den Fall einer hartnäckigen größeren Gemeinde gehabt habe, die sich fundamental bis hin zu verfassungsrechtlichen Erwägungen dahingehend, ob die Regelung des § 73 KV M-V denn überhaupt richtig sei, geweigert habe, ihre Gesellschaftsverträge zu ändern. Man habe in diesem Einzelfall mit dem rechtsaufsichtlichen Instrumentarium gehandelt und eine Anordnung erlassen. Dies sei in der Tat die bestehende Möglichkeit, was jedoch nicht so einfach sei, denn man müsse an die Kommune herantreten und letztlich anordnen, dass der Oberbürgermeister als Vertreter einer Gesellschafterversammlung bestimmte Erklärungen abgebe. Diese Anordnung müsse zudem einen vollstreckungsfähigen Tenor haben, weil man diese Anordnung bei einer Weigerung vollstrecken müsste. Dies müsste man bei einer hartnäckigen Verweigerung zudem mit jeder Beteiligung und jedem Tochterunternehmen so machen. In dem vorgenannten Fall habe allerdings die Anordnung ausgereicht. Die betroffene Gemeinde habe sich daraufhin entschlossen, ihre Bedenken aufzugeben, dem zu folgen und die Änderungen für alle kommunalen Beteiligungen zu vollziehen.

Zu dem im Berichtsteil „Verflechtungen zwischen kommunalen Unternehmen, Unternehmensorganen und Amtsträgern“ (Textzahlen 352 bis 360) dargestellten Sachverhalt hatte der Landesrechnungshof erstmals im Kommunalfinanzbericht 2017 berichtet und nunmehr ergänzend zur neueren Entwicklung ausgeführt. Zwischenzeitlich hätten das Ministerium für Inneres und Europa, die Amtsverwaltung und ein beauftragtes kommunales Beratungsunternehmen die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt und erhärtet. Der Geschäftsführer der betroffenen GmbH sei inzwischen abberufen und fristlos gekündigt worden. Die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs Abwasser seien seit 2006 und die des Eigenbetriebs Wohnungswirtschaft seit 2012 nicht geprüft worden. Diese Sachlage habe sich aber gegenüber dem Kommunalfinanzbericht 2017 positiv weiterentwickelt. Inzwischen lägen auch die Jahresabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2015 vor.

Zum Berichtsteils „Investitionsmaßnahme Wasserwanderrastplatz“ (Textzahlen 361 bis 373) hat der Landesrechnungshof erklärt, dass der Eigenbetrieb Kurverwaltung einer Gemeinde vor dem Hintergrund einer äußerst kritischen Haushaltsslage einen Wasserwanderrastplatz errichtet habe. Die Gemeinde selbst befinde sich schon seit geraumer Zeit in einer kritischen Haushaltsslage, was daran deutlich werde, dass Verlustausgleiche für 2006 und 2007 in Höhe von rund 300.000 Euro beziehungsweise 400.000 Euro erst 2016 beziehungsweise 2017 geleistet worden seien. Der Eigenbetrieb selbst habe von 2012 bis 2015 Verluste in Höhe von insgesamt rund 1,2 Millionen Euro erwirtschaftet. Das Eigenkapital habe sich um rund 100.000 Euro reduziert. Die Liquidität habe zudem nur durch hohe Kassenkredite gewährleistet werden können. Vor diesem Hintergrund habe die Gemeinde 2014 dennoch einen Wasserwanderrastplatz für mehr als 5 Millionen Euro geplant, wofür man 90 Prozent Fördermittel in Anspruch nehmen wollte. Die den Planungen zu Grunde liegende Wirtschaftlichkeitsberechnung habe der Landesrechnungshof bereits 2015 beanstandet. Der Finanzierungsplan habe vorgesehen, 4.560.000 Euro über GRW-Mittel fördern zu lassen.

Für den Eigenanteil von 617.000 Euro habe man einen Investitionskredit in Anspruch nehmen wollen, was seinerzeit bereits die Kommunalaufsicht abgelehnt habe. Daraufhin habe die Gemeinde Kofinanzierungsmittel beim Ministerium für Inneres und Europa beantragt. Das Ministerium habe diesen Antrag jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass die Gemeinde gegenüber dem Hauptzuwendungsgeber erklärt habe, dass die Finanzierung des Eigenanteils gesichert sei. Trotz der damit nicht gesicherten Finanzierung habe der Eigenbetrieb das Vorhaben zwischenzeitlich durchgeführt. Dabei sei der Eigenbetrieb davon ausgegangen, dass der verbliebene Eigenanteil durch einen Zuschuss der Gemeinde gedeckt würde. Dieser Zuschuss sei von der Gemeinde aber bislang offenbar nicht gezahlt worden. Insofern könne der Eigenbetrieb den Eigenanteil nur durch zusätzliche Kassenkredite finanziert haben, was wiederum nicht mit § 53 Absatz 2 KV M-V vereinbar sei, wonach Kassenkredite nur zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen zulässig seien. Diese Regelung habe aber auch gute Gründe, da für Kassenkredite deutlich höhere Zinsen als für Investitionskredite zu zahlen seien. Die Entwicklung der Kassenkredite des Eigenbetriebes reiche von 1,3 Millionen Euro im Jahr 2013 bis zu geplanten 7,4 Millionen Euro in 2017. Hierzu hat der Landesrechnungshof nachdrücklich betont, dass es sich um einen äußerst ungewöhnlichen Fall handle und die Kommunalverfassung in diesem Fall offensichtlich vorsätzlich und bewusst missachtet werde.

Seitens der Fraktion der CDU wurde angemerkt, dass offensichtlich die 90 Prozent an Fördermitteln geflossen seien. Insoweit wurde hinterfragt, auf welcher Grundlage diese Förderung erfolgt sei, wenn die Gesamtfinanzierung nicht habe dargestellt werden können. Ferner wurde um eine Erklärung dahingehend gebeten, welches Ministerium die Mittel bewilligt und das Projekt begleitet habe. Darüber hinaus wurde seitens der Fraktion der CDU erklärt, dass in diesem Fall auch eine Rückforderung in Betracht gezogen werden müsste.

Seitens des Finanzministeriums wurde die Vermutung geäußert, dass es sich um eine GRW- oder EFRE-Förderung in die touristische Infrastruktur handle, wo in der Tat bis zu 90 Prozent gefördert werde. Man müsse allerdings berücksichtigen, wie im Landesförderinstitut (LFI) der Eigenmittelnachweis der Kommune überprüft worden sei, denn wenn eine öffentliche Stelle erkläre, dass die Eigenmittel vorhanden seien, könne man zunächst auch davon ausgehen. Das Problem sei zudem, dass die Maßnahme bereits umgesetzt worden sei. Insofern müsse nun geklärt werden, dass der Förderzweck erfüllt werde. Nach Einschätzung des Finanzministeriums wäre es jetzt nicht sinnvoll, eine Rückforderung vorzunehmen und damit die Insolvenz oder weitere Schwierigkeiten zu bewirken, da der Wasserwanderrastplatz bereits vorhanden sei.

Die Fraktion der CDU hat hierzu erwidert, dass diese Argumentation zwar nachvollziehbar sei, man aber dennoch kein rechtswidriges Handeln tolerieren könne. Daher sollte geprüft werden, wie hier vorgegangen werden könnte, damit zumindest der Eigenanteil erbracht werde.

Die Fraktion der AfD hat betont, dass man es für grundsätzlich erforderlich halte, den Feststellungen und Hinweisen des Landesrechnungshofes in diesem Fall nachzugehen, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass man mit diesen unlauteren Methoden Fördermittel bekommen könne.

Die Fraktion der SPD hat ferner angemerkt, dass auch die Rolle des Amtes in diesem Fall zu hinterfragen sei, da die Amtsverwaltungen die ehrenamtlichen Kommunen eigentlich beraten und begleiten müssten.

Die Fraktion der CDU hat ferner darum gebeten, diesen konkreten Einzelfall zu betrachten und nicht sofort weitere Prüf- und Kontrollmechanismen beim LFI vorzusehen. Dies wäre insofern nicht zielführend, als dass die Förderung schon jetzt kompliziert und aufwendig für diejenigen sei, die sich redlich darum bemühen. Da es sich nach den Ausführungen des Landesrechnungshofes jedoch um einen Einzelfall handele, sollte in der Tat auch die Mitwirkung der Amtsverwaltung geprüft werden, um zu entscheiden, wie man damit umgehen wolle.

Im Ergebnis der Beratung dieses Berichtsteils hat sich der Finanzausschuss darauf verständigt, diesen Sachverhalt weiterverfolgen zu wollen. In einem ersten Schritt hat der Finanzausschuss daher weitergehende Fragen mit der Bitte um Prüfung und Bewertung des Sachverhaltes und des Agierens des zuständigen Amtes an das Ministerium für Inneres und Europa gerichtet.

Zu V. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes Textzahlen 374 bis 385

Der Landesrechnungshof hat erläutert, dass es hier um ein Nachfrageverfahren zur Prüfung „Zustandserfassung und -bewertung sowie Bedarfsplanung zur Erhaltung kommunaler Straßen“ aus dem Kommunalfinanzbericht 2013 gehe. Gegenstand der Abfrage im Jahr 2018 sei die Umsetzung der Empfehlung des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2013 gewesen. Das Ministerium für Inneres und Europa sowie das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung hätten seinerzeit zugesichert, den Empfehlungen zu folgen und die Kommunen gemeinsam beim Aufbau eines entsprechend strukturierten Erhaltungsmanagementsystems zu beraten. Im Ergebnis des Nachfrageverfahrens sei nunmehr festzustellen, dass die Kommunen über den Erhaltungszustand der Straßen im Vergleich zu der Prüfung 2012/2013 durchaus besser informiert seien. Im Jahr 2017 seien im Vergleich zu 2014 insgesamt rund 7 Millionen Euro mehr für ihre Verkehrsinfrastruktur veranschlagt worden. Allerdings sei eine wesentliche Verbesserung des Erhaltungszustands im Ergebnis der Abfrage offensichtlich nicht erreicht worden. Nach Angaben der Kommunen seien zwischen 30 und 45 Prozent der Straßen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Bei 5 bis 11 Prozent der Straßenbauwerke, wie beispielsweise Brücken, werde der Zustand ebenfalls als schlecht bis sehr schlecht eingeschätzt. Die Deckungslücke zwischen dem Bedarf und den Ausgaben für die Erhaltung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur betrage allein für die Jahre 2014 bis 2017 nach Schätzungen des Landesrechnungshofes mindestens 93 Millionen Euro. Hinzu kämen weitere Finanzierungsdefizite aus den Jahren bis 2012/2013 von etwa 30 Millionen Euro. Der Landesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund seine Empfehlung an die Kommunen, mehr Haushaltsmittel bereitzustellen, um dem Erhaltungstau entgegenzuwirken und Alternativen, wie beispielsweise eine Überprüfung der Einstufung kommunaler Straßen oder Standardabsenkungen in Betracht zu ziehen, nochmals bekräftigt.

2. Zu den Anträgen der Fraktionen

Die Fraktion Freie Wähler/BMV hat in Auswertung der Beratung beantragt, dem Landtag zu empfehlen, die nachfolgende EntschlieÙung anzunehmen:

- „1. Die Landesregierung wird aufgefordert, die Zuständigkeit für den Kommunalen Finanzausgleich vom Ministerium für Inneres und Europa vollständig auf das Finanzministerium zu übertragen und dort eine ausreichende Personalausstattung vorzuhalten.
2. Das Ministerium für Inneres und Europa wird gebeten, auf ein landeseinheitliches rechtssicheres, effizientes und effektives Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage hinzuwirken, welches den (Mindest-)Anforderungen aus dem Urteil des Oberverwaltungsgerichtes (OVG) genügt.
3. Das Ministerium für Inneres und Europa wird aufgefordert, die rechtswidrigen Rückstände bei der Feststellung der Jahresabschlüsse in seinem direkten Zuständigkeitsbereich als Rechtsaufsichtsbehörde konsequent anzumahnen und den Einsatz rechtsaufsichtlicher Mittel, insbesondere für den Fall der Hansestadt Stralsund, zu prüfen.
Das Ministerium für Inneres und Europa wird als oberste Rechtsaufsichtsbehörde aufgefordert, weitergehende Maßnahmen zu ergreifen, um ausstehende Jahresabschlüsse im kreisangehörigen Raum nachholen und eine fristgerechte Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse erreichen zu können.
4. Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung wird ersucht, die Notwendigkeit der umfangreichen Schriftformerfordernisse der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern sowie die Einführung einer Regelung zum elektronischen Bauantragsverfahren zu prüfen.
5. Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung wird ersucht, die gesetzliche Grundlage und eine entsprechende Rechtsverordnung zur Umsetzung der vom IT-Planungsrat beschlossenen speziellen Austauschstandards für die Fachverfahren zu schaffen und dem Finanzausschuss dazu zu berichten.“

Der Finanzausschuss hat diesen EntschlieÙungsantrag bei Zustimmung der Fraktion Freie Wähler/BMV, Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE sowie Enthaltung seitens der Fraktion der AfD mehrheitlich abgelehnt.

Die Fraktion DIE LINKE hat beantragt, dem Landtag die Annahme folgender EntschlieÙung zu empfehlen:

- „1. Die Landesregierung wird aufgefordert, die Personalausstattung in der Kommunalabteilung des Ministeriums für Inneres und Europa sachgerecht auszustatten, um die anstehenden Herausforderungen im kommunalen Bereich zeitnah und qualitativ gut zu meistern.
2. Der Landtag teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Verwaltungsprozesse für die Erteilung von Baugenehmigungen optimiert werden können und sollten. Insbesondere die Liege- und Transportzeiten sind zu lang.
Die Landesregierung wird aufgefordert, die Baugenehmigungsbehörden anzuhalten, eine Bearbeitung bauordnungs- und bauplanungsrechtlicher Belange weitgehend aus einer Hand anzustreben und sich an dem vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Musterprozess für den Ablauf eines Baugenehmigungsverfahrens zu orientieren.

3. Der Landtag teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass bei Verwaltungsabläufen, wie dem Baugenehmigungsverfahren, die Möglichkeiten der Digitalisierung stärker zu nutzen sind.
Die Landesregierung wird aufgefordert, alle Möglichkeiten für die Einführung der elektronischen Bauakte sowie eines durchgängig elektronischen Bauantragsverfahrens im Rahmen der Digitalen Agenda und unter der Federführung des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung im IT-Planungsrat für Bauen und Wohnen zu erfassen und auszuschöpfen. Insbesondere sind Schriftformerfordernisse abzubauen und Medienbrüche zu vermeiden. Bauantragsunterlagen sind in der Regel mit CAD-Systemen erstellt worden. Die Umwandlung in von allen lesbare Formate muss ebenfalls Gegenstand der Digitalisierung der Verwaltungsabläufe sein.
4. Der Landtag sieht mit großer Sorge, dass sich kommunale Wohnungsunternehmen in ländlichen Räumen des Binnenlandes in wirtschaftlicher Schieflage beziehungsweise in akuter Bestandsgefährdung befinden.
Der Landtag teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass Rückbau, Abriss und Umbau ohne externe Mittel nicht zu bewältigen sind und Unterstützungsmaßnahmen durch die Gesellschafter wegen fehlender Finanzkraft nicht oder kaum möglich sind.
Die Landesregierung wird aufgefordert, die Untersuchungsergebnisse zu vertiefen und gemeinsam mit den betroffenen Unternehmen besondere Unterstützungsmaßnahmen einzuleiten. Dabei muss der auch in Zukunft nötige Erhalt kommunaler Wohnungen mit sozialen Mieten und Möglichkeiten der Anpassung an die Bedarfe (Abbau von Barrieren, energetische und sonstige Modernisierung) im Vordergrund stehen. Flankierend ist der Abbau struktureller Leerstände (Rückbau), von Altschulden und Verbindlichkeiten sowie Verlustausgleichen und Bürgschaften durch Kommunen zu unterstützen.
5. Der Landtag sieht den zunehmenden Erhaltungsstau bei kommunalen Straßen mit großer Sorge.
Der Landtag begrüßt, dass die Landesregierung die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Zustandserfassung und -bewertung sowie der Schaffung eines Erhaltungsmanagements für kommunale Straßen nach einheitlichen Standards unterstützen will.
Die Landesregierung wird aufgefordert, eine ausreichend hohe Investitionspauschale und ergänzende Förderung für Landkreise und kreisfreie Städte zum Abbau des Sanierungsstaus an kommunalen Straßen zu gewähren.“

Diesen Entschließungsantrag hat der Finanzausschuss bei Zustimmung der Fraktion DIE LINKE, Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der AfD sowie Enthaltung seitens der Fraktion Freie Wähler/BMV mehrheitlich abgelehnt.

Die Fraktion der AfD hat im Ergebnis der Beratungen im Ausschuss beantragt, dem Landtag die Annahme der nachfolgenden Entschließung zu empfehlen:

- „1. Die Landesregierung wird aufgefordert, bei Änderung kommunaler Strukturen auf Zwangsfusionen zu verzichten und eine bürgernahe, leicht erreichbare Verwaltung sicherzustellen.
2. Die Landesregierung wird aufgefordert, durch eine sachgerechte Anpassung der eingesetzten Personalressourcen eine zielgerichtete Weiterentwicklung und zukünftige Begleitung des FAG M-V zu gewährleisten.
3. Das Ministerium für Inneres und Europa wird aufgefordert, die Landkreise bei der Umsetzung eines landeseinheitlichen, rechtssicheren, effizienten und effektiven Verfahrens zur Erhebung der Kreisumlage zu unterstützen.

4. Die Landesregierung wird aufgefordert, auf eine Aktualisierung des Rahmenvertrages Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern vom 9. September 1999 hinzuwirken, um die seit Vertragsschluss eingetretenen fachlichen und rechtlichen Entwicklungen abzubilden.
Die Landesregierung wird weiterhin aufgefordert, eine Überarbeitung der Empfehlungen des Landesjugendamtes vom 6. Januar 1993 zu veranlassen, um die seither eingetretenen fachlichen und rechtlichen Entwicklungen abzubilden.
5. Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung wird aufgefordert, die Notwendigkeit der Schriftformerfordernisse der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern sowie die Einführung einer Regelung zum elektronischen Bauantragsverfahren zu prüfen.
6. Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung wird aufgefordert, eine gesetzliche Grundlage und eine entsprechende Rechtsverordnung zur Umsetzung der vom IT-Planungsrat beschlossenen speziellen Austauschstandards für die Fachverfahren zu schaffen.
7. Die Landesregierung wird aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass alle kommunalen Unternehmen ihrer Pflicht zur Veröffentlichung der Bezüge der Geschäftsführung nachkommen.“

Diesen Entschließungsantrag hat der Finanzausschuss bei Zustimmung der Fraktion der AfD und Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV mehrheitlich abgelehnt.

Die Fraktionen der SPD und der CDU haben in Auswertung der Beratungen im Finanzausschuss beantragt, dem Landtag zu empfehlen, die nachfolgende Entschließung anzunehmen und die Unterrichtung auf Drucksache 7/2993 im Übrigen zur Kenntnis zu nehmen:

- „1. In Bezug auf die Textzahlen 161 bis 183 wird das Ministerium für Inneres und Europa gebeten, weiterhin auf die schnellstmögliche Nachholung rückständiger Jahresabschlüsse zu dringen. Der Finanzausschuss ist halbjährlich über die mit Stand vom 30. Juni beziehungsweise 31. Dezember festgestellten kommunalen Jahresabschlüsse zu informieren.

2. In Bezug auf die Textzahlen 274 bis 290 wird das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung ersucht, die Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern daraufhin zu prüfen, ob derzeit enthaltene Schriftformerfordernisse noch in vollem Umfang erforderlich sind. Ziel soll es sein, dass es zu möglichst medienbruchfreien Bauakten vom Antrag bis zur Archivierung kommt. Alle dafür notwendigen Verfahren sind zeitnah zu erarbeiten. Die vom IT-Planungsrat beschlossenen speziellen Austauschstandards sind dabei zu beachten.
Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung wird gebeten, dem Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung und dem Finanzausschuss im I. Quartal 2020 über den Stand der Arbeiten zu berichten.
3. In Bezug auf die Textzahlen 343 bis 351 wird das Ministerium für Inneres und Europa gebeten, im Wege der Kommunal- und Rechtsaufsicht auf rechtmäßige Gesellschaftsverträge hinsichtlich der Veröffentlichung der Bezüge der Geschäftsführung im Jahresabschluss hinzuwirken.“

Der Finanzausschuss hat diesen Entschließungsantrag bei Zustimmung der Fraktionen der SPD, der CDU, der AfD und DIE LINKE sowie Stimmenthaltung seitens der Fraktion Freie Wähler/BMV einvernehmlich angenommen.

3. Beschlussfassung zur Beschlussempfehlung insgesamt

Der Finanzausschuss hat der Beschlussempfehlung insgesamt einstimmig zugestimmt.

Schwerin, den 30. April 2019

Dr. Gunter Jess
Berichterstatter