

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 7/3222 -**

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

A Problem

Seit dem 1. Januar 2012 führen alle Kommunen des Landes ihre Haushaltswirtschaft nach den Regeln der kommunalen Doppik. Die Praxiserfahrungen haben gezeigt, dass sich Anpassungsbedarfe sowohl in der Kommunalverfassung als auch im untergeordneten Regelwerk ergeben, um die kommunale Doppik anwendungsfreundlicher und transparenter zu gestalten. Eine wirksame Vereinfachung der Vorgaben kann nur in Dreiklang durch die Änderung der Kommunalverfassung, der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und der zugehörigen Verwaltungsvorschrift, welche als Anlage auch die verbindlichen Muster enthält, bewirkt werden.

Das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in einer Entscheidung die Auffassung vertreten, dass einer nachträglichen Heilung von Haushaltssatzungen, die sich inhaltlich auf den Haushalt auswirken könnten, das Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts gemäß Paragraph 48 Absatz 1 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern entgegenstehe. Daher ist es erforderlich, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die eine Heilung von Fehlern in den Haushaltssatzungen auch nach Ablauf des Haushaltsjahres ermöglichen. Die Erkenntnis, dass eine Haushaltssatzung Rechtsfehler aufweist, entsteht insbesondere im Zuge eines gerichtlichen Verfahrens oftmals erst nach Ablauf des Haushaltsjahres.

Ohne eine Heilungsmöglichkeit wären die Systemgerechtigkeit der Kreisumlage und schließlich auch die Stabilität der Kreisumlage als notwendiger und integraler Bestandteil des Finanzausgleichssystems erheblich beeinträchtigt. Gemeinden könnten sich unabhängig von ihrer konkreten Haushaltslage auf dem Klageweg einer Heranziehung zur Kreisumlage entziehen. Eine Heilung kann auch für die Gemeinden erforderlich werden, wenn beispielsweise bei Erlass der Haushaltssatzung gegen Rechtsvorschriften verstoßen worden ist und die Festsetzung der Hebesätze der kommunalen Realsteuern aus diesem Grund nichtig ist.

B Lösung

Die Aufstellung eines Gesamtabschlusses ist nur noch für kreisfreie und große kreisangehörige Städte verpflichtend vorgegeben. 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. Das Überschuldungsverbot und die Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes für Ämter sowie die Genehmigungspflicht für Stellenpläne wird aufgehoben. Für Kommunen mit nur kurzfristigen Haushaltsproblemen entfällt grundsätzlich die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Die Bestimmungen zur haushaltswirtschaftlichen Sperre werden im Sinne einer flexibleren Steuerung des Haushaltes angepasst. Es wird ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen städtebauliche Gesamtmaßnahmen im Kernhaushalt zu führen. Für eine verbesserte Transparenz kann künftig der Ausgleich des Finanz- und Ergebnishaushaltes und die Einhaltung des Überschuldungsverbotes direkt aus der Haushaltssatzung abgelesen werden. Es wird eine neue Rechtsgrundlage eingeführt, welche es als Ausnahme vom Jährlichkeitsprinzip künftig ermöglicht, Fehler der Haushaltssatzung auch nach Ablauf des Haushaltsjahres zu heilen. Die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik wird geändert. Unter anderen wird eine neue Entnahmemöglichkeit aus der allgemeinen Kapitalrücklage als Bestandteil des Eigenkapitals zugelassen. Hierdurch kann ein ungleicher Start in die Doppik zwischen Finanzhaushalt und Ergebnishaushalt bereinigt werden. Die Anpassungen der verbindlich vorgegebenen Muster erhöhen die Transparenz und Verständlichkeit des Haushaltsplanes und des Jahresabschlusses.

Der Beschluss im Innen- und Europaausschuss sieht die Einfügung der Nummer 2 in Artikel 2 vor. Dabei handelt es sich um eine Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (Urteil von 14. Juni 2017, Az. 10 C 2.16), wonach auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht körperlich tätig seien, nicht grundsätzlich von einem Mandat in der Gemeindevertretung ihrer Arbeitgeber-Gemeinde ausgeschlossen werden dürften.

Einvernehmen im Ausschuss

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/3222 mit folgenden Maßgaben und im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 2 eingefügt:

„2. § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Bedienstete der Gemeinde oder des Amtes, dem die Gemeinde angehört, soweit sie mit dem verwaltungsmäßigen Vollzug von Rechtsvorschriften oder mit der Vorbereitung oder Umsetzung von Entscheidungen der Organe der Gemeinde oder des Amtes befasst sind, oder gegenüber anderen Bediensteten der Gemeinde oder des Amtes Befugnisse des Dienstvorgesetzten wahrnehmen, soweit sie diese Funktionen nicht ehrenamtlich ausüben,“.

2. Die bisherigen Nummern 2 bis 38 werden Nummern 3 bis 39.

Schwerin, den 6. Juni 2019

Der Innen- und Europaausschuss

Marc Reinhardt

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Marc Reinhardt

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz und zu Erleichterungen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppischen Buchführung (Doppik-Erleichterungsgesetz)“ auf Drucksache 7/3222 in seiner 58. Sitzung am 13. März 2019 in Erster Lesung beraten und federführend an den Innen- und Europaausschuss sowie mitberatend an den Finanzausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat sich in seiner 55. Sitzung am 28. März 2019 darauf verständigt, dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. sowie dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. die Möglichkeit zu geben, eine schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abzugeben. Sowohl der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. als auch der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In Bezug auf die Ergebnisse der Anhörung wird auf die entsprechenden Hinweise im Abschnitt Anhörungsergebnisse verwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 62. Sitzung am 6. Juni 2019 abschließend beraten und diesem mit den vom Ausschuss vorgesehenen Änderungen zugestimmt.

II. Stellungnahme des mitberatenden Finanzausschusses

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 56. Sitzung am 9. Mai 2019 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE bei Enthaltung der Fraktionen der AfD und Freie Wähler/BMV einvernehmlich beschlossen, aus finanzpolitischer Sicht die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes zu empfehlen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

1. Ergebnisse der schriftlichen Anhörung

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat ausdrücklich die im Entwurf nunmehr eingeräumte Möglichkeit begrüßt, Fehler der Haushaltssatzungen auch nach Ablauf des Haushaltsjahres heilen zu können und damit Rechtssicherheit - sowohl im Interesse der Landkreise als auch im Interesse der kreisangehörigen Gemeinden - herzustellen. Die Schaffung der Möglichkeit einer nachträglichen Heilung der Haushaltssatzung sei als notwendige Konsequenz der aktuellen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern unumgänglich gewesen. Allerdings möchte man in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass es zielführend sei, zusätzlich dafür zu sorgen, dass bereits das Satzungsaufstellungsverfahren hinsichtlich der Festsetzung zur Erhebung der Kreisumlage rechtssicher gestaltet würden.

Hierzu bestünden bei den Landkreisen weiterhin große Unsicherheiten, beispielsweise zum richtigen Zeitpunkt der Anhörung der betroffenen Gemeinden, bezüglich der richtigen Einschätzung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und schließlich hinsichtlich der Frage, welche Konsequenz für den Kreisumlagesatz die Feststellung habe, dass eine Gemeinde nicht leistungsfähig sei. Es fehle hierzu an Handlungsempfehlungen für ein einheitliches Vorgehen. Sachdienlich könnte es sein, wenn hierfür die Ausführungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Freistaates Thüringen herangezogen würden.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat erklärt, sein vordringliches Ziel sei es, mit den Vereinfachungen die Doppik-Regelungen auf die ehrenamtlichen Mitglieder der kommunalen Vertretungen und die Verwaltungskraft in den Amts-, Stadt- und Kreisverwaltungen zuzuschneiden. Vor den Kommunalwahlen in Mecklenburg-Vorpommern im Mai 2019 solle ein Signal gesetzt werden, dass die Bürgermeister und Gemeindevertreter in der neuen Wahlperiode mit anwendungsfreundlicheren und verständlicheren Regelungen zum kommunalen Haushaltsrecht rechnen könnten. Deshalb unterstütze man es, die geplanten Erleichterungen noch vor den Kommunalwahlen in den Landtag einzubringen. Über dieses Ziel hinaus werde angeregt, Paragraph 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, wonach auch Arbeitnehmer, die nicht körperlich tätig seien, nicht grundsätzlich von einem Mandat in der Gemeindevertretung ihrer Arbeitgeber-Gemeinde ausgeschlossen werden dürften, anzupassen. Zwar habe das Gericht insoweit eine verfassungskonforme Auslegung der diesen Grundsätzen widersprechenden Gesetzeslage in Baden-Württemberg als zulässig erachtet, jedoch gebiete es das Interesse an rechtssicheren und auch für potenzielle Kandidaten anwenderfreundlichen Bestimmungen, eine Anpassung auf legislativer Ebene vorzunehmen. Eine klare gesetzliche Regelung sei gerade für den Zeitraum direkt nach den Kommunalwahlen erforderlich, da dann betroffene Gewählte nach Paragraph 25 Absatz 4 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern aufgefordert seien, sich zu erklären, ob sie aus dem Arbeits- oder Dienstverhältnis ausscheiden oder auf das Mandat verzichten wollten. Ohne eine Gesetzesänderung würden eventuell Gewählte auf ihr Mandat verzichten müssen, wenn nach bisherigem Wortlaut verfahren werde. Die Anpassung würde gewährleisten, dass nur solche Gemeindebediensteten einer Unvereinbarkeit unterzogen würden, die auch administrative Tätigkeiten ausübten und dadurch einen Einfluss auf die Verwaltungsführung ausübten, der zu Interessenkollisionen führe. Keiner Unvereinbarkeit mehr unterlägen damit beispielsweise von der Gemeinde beschäftigte Erzieher, Ärzte, Pförtner, soweit sie neben ihrer fachlichen Tätigkeit nicht auch administrative Aufgaben wahrnahmen.

2. Ergebnisse der Ausschussberatungen

Das Ministerium für Inneres und Europa hat erläutert, dass mit dem Gesetzentwurf dem Anliegen der Praxis und der ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeindevertreter nach einer weiteren Vereinfachung der Anforderungen an die Doppik, einer verbesserten Transparenz der Doppik und einer verbesserten Rechtssicherheit bei der Anwendung der Vorschriften zur Haushaltswirtschaft Rechnung getragen werde. Bereits im Jahr 2016 sei das untergesetzliche doppelte Regelwerk - die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und die Verwaltungsvorschrift zur Doppik - insbesondere mit dem Ziel der Vereinfachung erfolgreich evaluiert worden, wobei diesen Rechtsetzungsverfahren aber durch die übergeordneten gesetzlichen Regelungen der Kommunalverfassung Grenzen gesetzt gewesen seien.

Es habe für die Einführung der kommunalen Doppik mit Beschluss des Landtages im Dezember 2007 gute Gründe gegeben. Nicht zuletzt deshalb hätten die kommunalen Landesverbände die Einführung der Doppik gefordert. Die Doppik sei auch weiterhin grundsätzlich ein tragfähiges Regelwerk. Das hätten die Erfahrungen der letzten Jahre, nachdem alle Kommunen spätestens 2012 ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die kommunale Doppik haben umstellen müssen, gezeigt. So hätten insbesondere die ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeindevertreter, gerade der kleineren Gemeinden, nicht ganz zu Unrecht eine mangelnde Verständlichkeit des Haushaltsplanes und des Jahresabschlusses kritisiert. Und dies wolle man jetzt mit der Erfahrung aus den ersten Jahren praktischer Anwendung ändern. Im Kern des Gesetzentwurfes gehe es um vier Dinge: eine verbesserte Transparenz, vereinfachte Verwaltungsabläufe, realistischere Standards und eine bessere Rechtssicherheit bei den Kommunen. Der erste Punkt, Verbesserung der Transparenz, ziehe sich durch den gesamten Entwurf. So solle zum Beispiel die Haushaltssatzung transparenter und eindeutiger aufbereitet werden, damit jeder ehrenamtliche Bürgermeister, Gemeindevertreter oder interessierte Einwohner auf den ersten Blick erkennen könne, wie es um die Haushaltslage seiner Gemeinde bestellt sei, insbesondere ob der Haushalt jahresbezogen und auch insgesamt ausgeglichen sei. Bei der Vereinfachung der Verwaltungsabläufe sei beispielhaft die Abschaffung der Genehmigungspflicht für Stellenpläne zu nennen. Auch habe man sich den Haushaltsausgleich der Gemeinden und der Ämter angeschaut und für Vereinfachungen gesorgt. Für Ämter entfalle die Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes und das Überschuldungsverbot. Für die Gemeinden und Landkreise werde der Ausgleich des Ergebnishaushaltes erleichtert, indem im Rahmen der parallel vorgesehenen Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik eine neue Entnahmemöglichkeit aus der allgemeinen Kapitalrücklage zugelassen werde, mit der ein ungleicher Start in die Doppik zwischen Finanz- und Ergebnishaushalt bereinigt werden könne. Dadurch werde eine Reihe von Gemeinden den Ergebnishaushalt ausgleichen können. Des Weiteren bräuchten Gemeinden, die den Haushaltsausgleich zwar nicht aktuell, aber in den nächsten drei Jahren darstellen können, kein Haushaltssicherungskonzept zu beschließen. Auch könne unter bestimmten Voraussetzungen künftig auf eine Nachtragshaushaltssatzung verzichtet werden. Bei der Standardreduzierung sei insbesondere das Wahlrecht für die allermeisten Kommunen zu nennen, die sich entscheiden könnten, ob sie künftig einen Gesamtabschluss oder einen Beteiligungsbericht erstellen. Lediglich die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte müssten verpflichtend einen Gesamtabschluss vorlegen, dies aber auch erst im Jahr 2025 und nicht bereits in 2019. Und auch für den Gesamtabschluss an sich gebe es wesentliche Vereinfachungen. Daneben solle der Umfang des Jahresabschlusses deutlich reduziert und die Angaben und Erläuterungen sollten auf das Wesentliche begrenzt werden. Dies werde hoffentlich dazu führen, dass noch vorhandene Rückstände bei den Jahresabschlüssen zügiger aufgeholt würden. Einer besseren Rechtssicherheit bei den Kommunen dienten beispielsweise die überarbeiteten Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung oder zur Heilung einer fehlerhaften Haushaltssatzung nach Ablauf eines Haushaltsjahres. Eine tragfähige Vereinfachung des doppelischen Regelwerkes setze neben den Regelungen auf gesetzlicher Ebene mit dem vorliegenden Doppik-Erleichterungsgesetz eine Anpassung des untergesetzlichen Regelwerkes, konkret der Verordnungen und Verwaltungsvorschriften mit den dort vorgegebenen Mustern, voraus. Hieran würde man parallel arbeiten. Ziel sei ein gleichzeitiges Inkrafttreten aller überarbeiteten Regelungen. Auf gesetzlicher Ebene enthalte der zur Beratung vorliegende Gesetzentwurf alle vertretbaren Vereinfachungen der Haushalts- und Rechnungsführung.

Die Wünsche der kommunalen Familie seien gehört und umgesetzt worden. Seitens der kommunalen Landesverbände sei im Rahmen der Verbandsanhörung sogar anerkannt worden, dass der Gesetzentwurf über die eingebrachten Vorschläge hinausgehe.

Die Fraktion der SPD hat angeregt, im Zuge der Änderungen der Kommunalverfassung im Gesetzentwurf auch den Paragraphen 25 der Kommunalverfassung anzupassen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Die Fraktionen der CDU und SPD hatten beantragt, Artikel 1 wie folgt zu ändern:

3. Nach der Nummer 1 wird folgende Nummer 2 eingefügt, wobei die bisherigen Nummern 2 bis 38 die Nummern 3 bis 39 werden:

„2. § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

1. Bedienstete der Gemeinde oder des Amtes, dem die Gemeinde angehört, soweit sie mit dem verwaltungsmäßigen Vollzug von Rechtsvorschriften oder mit der Vorbereitung oder Umsetzung von Entscheidungen der Organe der Gemeinde oder des Amtes befasst sind, oder gegenüber anderen Bediensteten der Gemeinde oder des Amtes Befugnisse des Dienstvorgesetzten wahrnehmen, soweit sie diese Funktionen nicht ehrenamtlich ausüben,“.

Dazu führten die Fraktionen der CDU und SPD aus, dass die Einfügung der Nummer 2 eine Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (Urteil vom 14. Juni 2017, Az. 10 C 2.16) darstelle, wonach auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht körperlich tätig seien, nicht grundsätzlich von einem Mandat in der Gemeindevertretung ihrer Arbeitgeber-Gemeinde ausgeschlossen werden dürften. Zwar habe das Gericht insoweit eine verfassungskonforme Auslegung der diesen Grundsätzen widersprechenden Gesetzeslage in Baden-Württemberg als zulässig erachtet, jedoch gebiete es das Interesse an rechtssicheren und auch für potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten anwenderfreundlichen Bestimmungen, eine Anpassung im Gesetzestext vorzunehmen. In der Praxis werde dieser Rechtslage von den Wahlleitungen in den Bekanntmachungen zur Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen durch einen entsprechenden Hinweis bereits Rechnung getragen. Die nunmehr aufgeführten Fallgruppen würden gewährleisten, dass nur solche Gemeindebediensteten einer Unvereinbarkeit unterlägen, die auch administrative Tätigkeiten ausübten und dadurch einen Einfluss auf die Verwaltungsführung ausübten, der zu Interessenkollisionen führen könne. Keiner Unvereinbarkeit unterlägen damit beispielsweise von der Gemeinde beschäftigte Erzieherinnen und Erzieher, Ärztinnen und Ärzte, Pfortnerinnen und Pfortner, soweit sie neben ihrer fachlichen Tätigkeit nicht auch administrative Aufgaben (Aufstellung von Dienstplänen, Abschluss von Arbeitsverträgen, Aufgaben im Rahmen der Wirtschafts-/Haushaltsführung oder ähnliches) wahrnahmen. Im Weiteren handele es sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Der Ausschuss hat diesem Änderungsantrag einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD zugestimmt.

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD dem Artikel 1 in der von ihm geänderten Fassung und im Übrigen unverändert zugestimmt.

Zu den Artikeln 2 bis 4

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD den Artikeln 2 bis 4 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und Freie Wähler/BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzesentwurf in der von ihm geänderten Fassung und im Übrigen unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 6. Juni 2019

Marc Reinhardt
Berichterstatter