

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht 2020 (Teil 2)

Kommunalfinanzbericht 2020

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof legt den zweiten Teil seines Jahresberichts 2020 – den Kommunalfinanzbericht – in einer noch immer komplizierten und turbulenten Zeit vor. Die Coronavirus-Krise bestimmt nach wie vor das Leben und Handeln in Mecklenburg-Vorpommern. Alle staatlichen Ebenen versuchen nach ihren Möglichkeiten für Stabilität zu sorgen. Dabei haben sie nicht nur die Wirtschaft im Blick, um die Folgen der Pandemie abzumildern.

Standen am Anfang der Krise noch umfangreiche und schnelle Soforthilfen im Vordergrund, sind es nunmehr Maßnahmen, die eher einen langfristigen Charakter haben und bei denen der – gesetzlich erforderliche – Bezug zur Coronavirus-Krise nicht immer gegeben ist. Der größte Teil der Maßnahmen soll mit Krediten finanziert werden. Die nachfolgenden Generationen, die bereits durch die Kosten der schrumpfenden und alternden Bevölkerung in ihren Zukunftschancen eingeschränkt werden, müssen dann zusätzlich den anfallenden Schuldendienst erwirtschaften. Insoweit muss ganz genau abgewogen werden, welche Maßnahmen in welcher Höhe unbedingt notwendig sind, um das Land und seine Kommunen handlungsfähig durch die Krise zu steuern. Der Landesrechnungshof sieht die Lasten und Kosten, die auf die einzelnen staatlichen Ebenen zukommen, mit großer Sorge.

Derzeit versucht das Land, die finanziellen Auswirkungen der Coronavirus-Krise für die kommunale Ebene vollumfänglich abzufedern. Ob und inwieweit dies erforderlich ist, kann am aktuellen Rand nur schwer eingeschätzt werden. Dem Land selbst drohen schon in den nächsten Jahren erhebliche Finanzierungslücken. Es ist also fraglich, ob es seine vergleichsweise hohen Zahlungen an die Kommunen weiterhin tragen kann, ohne andere Bereiche zu vernachlässigen.

Das Land, aber auch die Kommunen werden Konsolidierungspotenziale konsequent ermitteln und nutzen müssen, um mit den Lasten der Krisenbewältigung gerecht umzugehen. Zukünftig muss auch der reguläre und erprobte Finanzausgleichsmechanismus wieder eingehalten werden. Denn nicht nur Mehreinnahmen sind zwischen Land und Kommunen regelgebunden aufzuteilen, sondern auch Mindereinnahmen. Von dieser Selbstverständlichkeit, die im Gleichmäßigkeitsgrundsatz für die Solidargemeinschaft von Land und Kommunen begründet liegt, ist momentan nicht viel zu sehen.

Im vorliegenden Bericht zeigt der Landesrechnungshof wieder zahlreiche Verbesserungs- und Einsparpotenziale auf. Landes- und Kommunalverwaltung sollten auch in dieser schwierigen Zeit die Feststellungen intensiv diskutieren und die ausgesprochenen Empfehlungen umsetzen. Sie können einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität der Verwaltung leisten.

Mit Blick auf die in diesem für alle schwierigen Jahr schon bewältigten und auch die noch anstehenden Aufgaben möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesrechnungshofes herzlich bedanken. Ohne ihre unermüdliche und sehr gute Arbeit wäre das straffe Programm nicht zu meistern und die Qualität dieses Berichts nicht zu gewährleisten.

Ein Dankeschön möchte ich aber auch an die übrigen Mitstreiter im Land richten. Auch in diesen schwierigen Zeiten ist es gelungen, die stets vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten.

Schwerin, Dezember 2020

Dr. Martina Johannsen

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|---|------------|
| I. | Einleitung..... | 1 |
| II. | Allgemeiner Teil..... | 3 |
| | 1 Lage der kommunalen Finanzwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern..... | 3 |
| | 2 Die kommunale Finanzwirtschaft im Vergleich..... | 15 |
| | 3 Kommunaler Schuldenstand..... | 29 |
| III. | Aktuelle Themen..... | 35 |
| | 1 Umsetzung des NKHR M-V..... | 35 |
| | 2 KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse..... | 42 |
| | 3 Umsetzungsstand des § 2b UStG..... | 49 |
| | 4 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in den Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten..... | 59 |
| IV. | Überörtliche Prüfungen..... | 69 |
| | 1 Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, Hilfe zum Lebensunterhalt..... | 69 |
| | 2 Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Hilfe zum Lebensunterhalt..... | 77 |
| | 3 Landkreis Nordwestmecklenburg, Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII..... | 86 |
| | 4 Immobiliengeschäfte von See(heil)bädern..... | 94 |
| | 5 Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe in See(heil)bädern..... | 108 |
| V. | Prüfung kommunaler Beteiligungen..... | 123 |
| | 1 Aufstellung, Prüfung, Feststellung und Veröffentlichung von Jahresabschlüssen..... | 123 |
| | 2 Aufstellung eines Jahresabschlusses unter Berücksichtigung der Ergebnisverwendung..... | 128 |
| | 3 Geschäftliche Beziehungen mit Begünstigung eines Angehörigen..... | 131 |
| | 4 Häufung möglicher Interessenkonflikte bei einer Wohnungsgesellschaft..... | 136 |
| | 5 Länderübergreifende kommunale Beteiligung..... | 144 |
| | 6 Zögerliche Rückerstattung von Beiträgen..... | 148 |
| VI. | Umsetzung von Landtagsentschlüssen/Empfehlungen des Landes- rechnungshofes..... | 153 |
| | 1 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Vergabe und Umsetzung einer Einzelmaßnahme des Landkreises Vorpommern-Greifswald“..... | 153 |
| | 2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation und IT ausgewählter Aufgabenbereiche in den Landkreisen Teil B: Baugenehmigungen – Aufbau- und Ablauforganisation“..... | 157 |

| | | |
|---|--|-----|
| 3 | Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation und IT ausgewählter Aufgabenbereiche in den Landkreisen Teil B: Baugenehmigungen – Elektronische Kommunikation und Datenaustausch“.... | 164 |
| 4 | Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Einsatz von Derivaten“..... | 171 |
| 5 | Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Abschluss eines Zins- und Währungsswaps“..... | 174 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2019, in Mio. Euro..... | 3 |
| Abbildung 2: Entwicklung und Prognose der kommunalen Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern, 2019 (Ist), 2020-2025 (Prognose), in Mio. Euro...6 | 6 |
| Abbildung 3: Saldo der Kapitalrechnung und Saldo der laufenden Rechnung der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2015-2019, in Mio. Euro..... | 7 |
| Abbildung 4: Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2019, in Euro je Einwohner..... | 8 |
| Abbildung 5: Finanzierungssalden der Landkreise (Kreisverwaltungen) und kreisfreien Städte, 2017-2019, in Euro je Einwohner..... | 9 |
| Abbildung 6: Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2017-2019, in Euro je Einwohner..... | 10 |
| Abbildung 7: Anteil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Größenklassen mit Finanzierungsüberschüssen und -defiziten, 2019, in %..... | 11 |
| Abbildung 8: Finanzierungssaldo (1.000 bis 4.999 Einwohner), 2019, in Euro je Einwohner..... | 13 |
| Abbildung 9: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2018 und 2019, in Euro je Einwohner..... | 15 |
| Abbildung 10: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2019, in Euro je Einwohner..... | 16 |
| Abbildung 11: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen nach Kommunalebene in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2019, in Euro je Einwohner..... | 22 |
| Abbildung 12: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2017-2019, in Euro je Einwohner..... | 22 |
| Abbildung 13: Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den Verbraucherpreisen, 2012-2019, Index 2012=100..... | 25 |

| | |
|---|----|
| Abbildung 14: Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte nach Kommunalebene in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2019, in Euro je Einwohner..... | 26 |
| Abbildung 15: Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2017-2019, in Euro je Einwohner..... | 27 |
| Abbildung 16: Entwicklung der Öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich gemessen an den Verbraucherpreisen, 2012-2019..... | 28 |
| Abbildung 17: Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2018, in Mio. Euro..... | 29 |
| Abbildung 18: Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2018 und 2019, in Euro je Einwohner..... | 31 |
| Abbildung 19: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2019, in % (2010=100)..... | 32 |
| Abbildung 20: Unternehmen und Unternehmensbereich nach § 2 und § 2b UStG..... | 51 |
| Abbildung 21: Prüfschema gemäß § 2b UStG..... | 53 |
| Abbildung 22: Sieben Elemente eines TCMS..... | 56 |
| Abbildung 23: Empfängerzahlen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2014-2018..... | 70 |
| Abbildung 24: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2014-2018, in 1.000 Euro..... | 71 |
| Abbildung 25: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt innerhalb von Einrichtungen im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2014-2018, in 1.000 Euro..... | 72 |
| Abbildung 26: Empfängerzahlen der Hilfe zum Lebensunterhalt in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, 2014-2018..... | 78 |
| Abbildung 27: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, 2014-2018 in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, in 1.000 Euro..... | 79 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 28: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt innerhalb von Einrichtungen 2014-2018 in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, in 1.000 Euro..... | 80 |
| Abbildung 29: Übersicht über vereinbarte Entgelte für Leistungen nach § 34 SGB VIII (Tagessätze) im Landkreis Nordwestmecklenburg, in Euro..... | 87 |
| Abbildung 30: Vergleich der Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe, 2014, in Euro | 110 |
| Abbildung 31: Vergleich der Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe, 2014 in Euro je Übernachtung, 2014..... | 111 |
| Abbildung 32: Systematisierung des Beziehungsgeflechts..... | 137 |
| Abbildung 33: Beteiligungsstruktur der A GmbH..... | 144 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2015-2019, in Mio. Euro..... | 4 |
| Tabelle 2: Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, 2019..... | 12 |
| Tabelle 3: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019..... | 17 |
| Tabelle 4: Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019..... | 18 |
| Tabelle 5: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2018 und 2019, in Euro je Einwohner..... | 19 |
| Tabelle 6: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in Mecklenburg-Vorpommern, 2012-2019, in Mio. Euro..... | 21 |
| Tabelle 7: Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern, 2012-2019, in Mio. Euro..... | 24 |
| Tabelle 8: Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (öffentlicher Gesamthaushalt), 31.12.2019, in Euro je Einwohner..... | 30 |
| Tabelle 9: Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 15. Oktober 2020), 2012-2018..... | 36 |
| Tabelle 10: Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 30. Juni 2020, 2012-2018..... | 37 |
| Tabelle 11: Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit, 2012-2018, in %..... | 45 |
| Tabelle 12: Eigenkapitalveränderungsquote, 2012-2018, in %..... | 46 |
| Tabelle 13: Kassenkreditquote, 2012-2018, in %..... | 47 |
| Tabelle 14: Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen..... | 62 |
| Tabelle 15: Beispielkalkulation..... | 111 |
| Tabelle 16: Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung und Offenlegung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg Vorpommern..... | 124 |

| | |
|--|-----|
| Tabelle 17: Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2018 nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (Stand: 11. September 2020)..... | 125 |
| Tabelle 18: Szenarien für den entgangenen Ertrag der Wohnungsbaugesellschaft in Folge einer nicht angemessenen Erhöhung des Pachtzinses..... | 134 |
| Tabelle 19: Umsatzerlöse der K GmbH mit der H GmbH und der E GmbH, 2018 und 2019..... | 137 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------------------|--|
| a. v. E. | außerhalb von Einrichtungen |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AK | Arbeitskreis |
| AmtsBl. M-V | Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BGBl. | Bundesgesetzblatt |
| BgG | Betrieb gewerblicher Art |
| BkE | Büro Kooperatives E-Government |
| EGovG M-V | E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| EigVO M-V | Eigenbetriebsverordnung Mecklenburg-Vorpommern |
| EKVQ | Eigenkapitalveränderungsquote |
| Erbbaurechtsgesetz | Erbbaurechtsgesetz |
| FIM | Föderales Informationsmanagement |
| GemHVO-Doppik | Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik |
| GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V | Verwaltungsvorschrift zur Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und Gemeindegeldverordnung-Doppik |
| GmbHG | Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung |
| GVOBl. M-V | Gesetz- und Verwaltungsvorschrift Mecklenburg-Vorpommern |
| HGB | Handelsgesetzbuch |
| HKR | Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen |
| i. v. E. | innerhalb von Einrichtungen |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| IDW | Institut Deutscher Wirtschaftsprüfer |
| JpöR | Juristische Personen des öffentlichen Rechts |
| KAG M-V | Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| KoFiStA | KommunalFinanzStrukturAnalyse |
| KPG M-V | Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| KV M-V | Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| MicroBilG | Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz |
| MwStSystRL | Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie |
| NKHR M-V | Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Mecklenburg-Vorpommern |
| OZG | Onlinezugangsgesetz |
| PdK M-V | Praxis der Kommunalverwaltung Mecklenburg-Vorpommern |
| SGB II | Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende |
| SGB III | Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsförderung |
| SGB VIII | Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe |
| SGB IX | Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – |
| SGB X | Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverfahren und Sozialdatenschutz |
| SGB XII | Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe |
| TCMS | Tax-Compliance-Management-System |
| TVöD | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst |

| | |
|-------------|--|
| UStG | Umsatzsteuergesetz |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VwKostG M-V | Landesverwaltungskostengesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| VwVfG M-V | Landesverwaltungsverfahrensgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| VZÄ | Vollzeitäquivalent |
| ZDL | Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister |

Länderbezeichnungen

| | |
|-----|---|
| BB | Brandenburg |
| BW | Baden-Württemberg |
| BY | Bayern |
| HE | Hessen |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| NI | Niedersachsen |
| NW | Nordrhein-Westfalen |
| RP | Rheinland-Pfalz |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SL | Saarland |
| SN | Sachsen |
| ST | Sachsen-Anhalt |
| TH | Thüringen |
| FO | Durchschnitt der Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH) |
| FFW | Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (NI, RP, SL und SH) |
| D | Deutschland |

Bezeichnungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte

| | |
|-------|---|
| HGW | Universitäts- und Hansestadt Greifswald |
| NB | Neubrandenburg |
| HRO | Hanse- und Universitätsstadt Rostock |
| LH SN | Landeshauptstadt Schwerin |
| HST | Hansestadt Stralsund |
| HWI | Hansestadt Wismar |

Bezeichnungen der Landkreise

| | |
|-----|---------------------------------------|
| NWM | Landkreis Nordwestmecklenburg |
| LUP | Landkreis Ludwigslust-Parchim |
| LRO | Landkreis Rostock |
| VR | Landkreis Vorpommern-Rügen |
| MSP | Landkreis Mecklenburgische Seenplatte |
| VG | Landkreis Vorpommern-Greifswald |

I. Einleitung

(1) Nach Art. 68 Abs. 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. Er ist auch zuständig, soweit Stellen außerhalb der Landesverwaltung und Private Landesmittel erhalten oder Landesvermögen verwalten.

(2) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Abs. 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.

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

Bei der überörtlichen Prüfung wird insbesondere festgestellt, ob

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der kommunalen Körperschaft und ihrer Sondervermögen den Rechtsvorschriften und den Weisungen der Aufsichtsbehörden entsprechen (Ordnungsprüfung),
- die Kassengeschäfte ordnungsgemäß geführt werden (Kassenprüfung),
- die Verwaltung der kommunalen Körperschaft oder ihrer Sondervermögen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird (Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung).

Im Übrigen ist der Landrat gemäß § 6 KPG M-V für die überörtliche Prüfung derjenigen kommunalen Körperschaften zuständig, für deren Rechtsaufsicht er verantwortlich ist.

(3) Der Landesrechnungshof kann darüber hinaus Querschnittsprüfungen im Benehmen mit dem Ministerium für Inneres und Europa¹ auch bei anderen kommunalen Körperschaften durchführen.

Bei Querschnittsprüfungen handelt es sich um vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabenbereich oder sachlichen Schwerpunkten.

(4) Der Landesrechnungshof kann gemäß § 8 Abs. 3 und 4 KPG M-V auch bei Dritten prüfen, soweit den kommunalen Körperschaften aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), dem Neun-

¹ Im Folgenden Innenministerium genannt.

ten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) diese Prüfungsrechte zustehen.

(5) Der Umgang mit den Prüfungsergebnissen und -empfehlungen des Landesrechnungshofes ist in § 9 KPG M-V geregelt. Die Prüfungsergebnisse dienen als Grundlage für Entscheidungen der Kommunalaufsicht. Sie sollen den Kommunen Korrekturnotwendigkeiten der bisherigen Verwaltungspraxis und Erfolg versprechende Gestaltungsmöglichkeiten für die künftige Haushalts- und Wirtschaftsführung aufzeigen.

(6) Aufgrund seiner breit gefächerten Aufgaben und begrenzten Personalressourcen setzt der Landesrechnungshof bei der Auswahl seiner Prüfungsvorhaben Prioritäten. Bei der Entscheidung über die Prüfungsplanung stützt sich der Landesrechnungshof auf alle ihm zugänglichen Informationen. So bezieht er im Kommunalbereich auch die allgemeine Haushaltsslage der Kommunen in seine Überlegungen ein.

(7) Das Innenministerium als oberste Rechtsaufsicht, das Finanzministerium und die kommunalen Körperschaften – soweit betroffen – wurden zum Entwurf des Allgemeinen Teils des Kommunalfinanzberichts angehört.

Das Innenministerium und der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass grundsätzlich keine Bedenken zu den Darstellungen des Landesrechnungshofes bestünden.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern hat dem Landesrechnungshof Hinweise und Anmerkungen übersandt, die berücksichtigt wurden.

II. Allgemeiner Teil

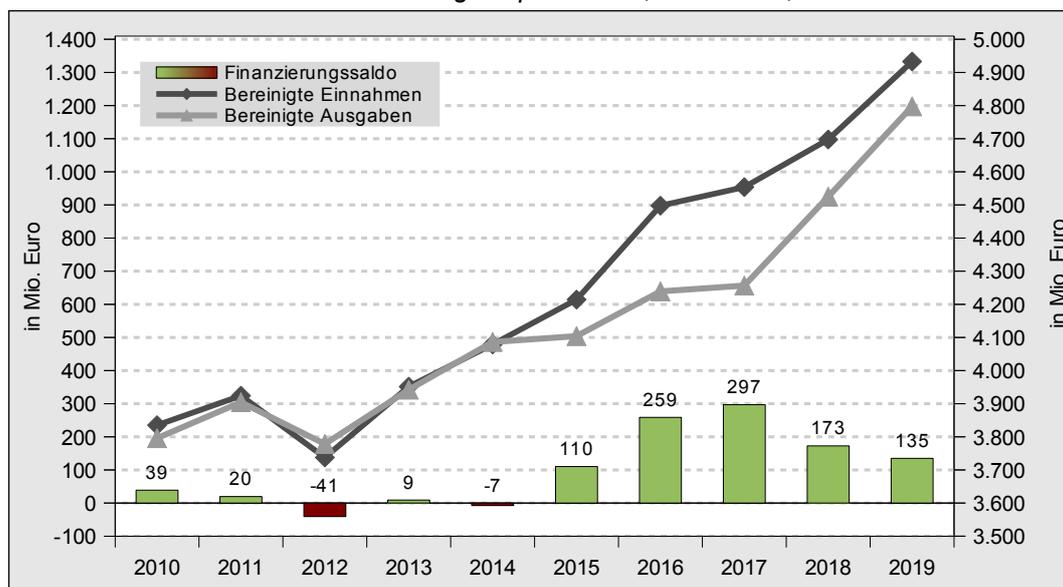
1 Lage der kommunalen Finanzwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern

(8) Im folgenden Abschnitt wird zunächst die Finanzlage der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns insgesamt dargestellt. Daran schließt ein Überblick über die finanzielle Lage der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen in Mecklenburg-Vorpommern an.

(9) Der in Abbildung 1 in der allgemeingültigen statistischen Systematik dargestellte Finanzierungssaldo gibt einen ersten Überblick über die finanzielle Situation der Kommunen² im Land.^{3,4} Dazu wird der Saldo aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet. Ein Finanzierungsdefizit ergibt sich, wenn die Ausgaben größer als die Einnahmen sind und ein Finanzierungsüberschuss, sofern die Einnahmen die Ausgaben übersteigen.

(10) Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern beendeten das Haushaltsjahr 2019 mit einem Überschuss von rd. 135 Mio. Euro. Im Vorjahr lag dieser bei rd. 173 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 38 Mio. Euro bzw. 21,7 % (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2019, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

² Kommunen und Gemeinden/Gemeindeverbände werden in diesem Abschnitt synonym behandelt.

³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S. 3 f.

⁴ Zu beachten ist, dass sich durch das Heranziehen anderer Datengrundlagen als der amtlichen Statistik aufgrund unterschiedlicher Systematiken und Erhebungszeitpunkte die Finanzsituation der Kommunen geringfügig anders darstellen kann.

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2015-2019, in Mio. Euro

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015-2019 | 2018-2019 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|---------------|
| | in Mio. Euro | | | | | Veränderung in % | |
| 1. Einnahmen laufende Rechnung | 3.871 | 4.144 | 4.191 | 4.329 | 4.424 | 14,3% | 2,2% |
| darunter: | | | | | | | |
| Steuern u. steuerähnliche Einnahmen | 1.065 | 1.149 | 1.228 | 1.306 | 1.346 | 26,4% | 3,0% |
| Grundsteuer A + B | 182 | 189 | 193 | 197 | 199 | 9,2% | 1,3% |
| Gewerbsteuer (netto) | 401 | 472 | 507 | 535 | 525 | 30,9% | -1,9% |
| Gemeindeanteil Einkommensteuer | 394 | 399 | 419 | 447 | 483 | 22,6% | 8,1% |
| Zuweisungen vom Land | 2.053 | 2.221 | 2.157 | 2.217 | 2.255 | 9,9% | 1,7% |
| Zuweisungen vom Bund | 40 | 41 | 34 | 21 | 24 | -39,8% | 17,0% |
| Gebühren, sonstige Entgelte | 257 | 261 | 262 | 265 | 269 | 4,7% | 1,5% |
| | | | | | | | |
| 2. Einnahmen der Kapitalrechnung | 344 | 354 | 363 | 368 | 509 | 47,8% | 38,2% |
| darunter: | | | | | | | |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land | 248 | 260 | 246 | 257 | 347 | 40,0% | 34,9% |
| Erlöse aus Vermögensveräußerungen | 49 | 48 | 79 | 60 | 62 | 26,1% | 2,7% |
| | | | | | | | |
| 3. Bereinigte Einnahmen (1. + 2.) | 4.214 | 4.498 | 4.554 | 4.697 | 4.933 | 17,1% | 5,0% |
| | | | | | | | |
| 4. Ausgaben laufende Rechnung | 3.708 | 3.853 | 3.852 | 3.955 | 4.114 | 11,0% | 4,0% |
| darunter: | | | | | | | |
| Personalausgaben | 997 | 1.015 | 1.038 | 1.074 | 1.117 | 12,0% | 4,0% |
| Laufender Sachaufwand | 955 | 1.037 | 1.024 | 1.026 | 1.061 | 11,1% | 3,5% |
| Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse | 999 | 1.039 | 1.093 | 1.186 | 1.297 | 29,8% | 9,3% |
| Zinsausgaben | 45 | 38 | 31 | 29 | 22 | -51,1% | -23,1% |
| Sozialausgaben* | 1.284 | 1.318 | 1.289 | 1.283 | 1.299 | 1,2% | 1,3% |
| | | | | | | | |
| 5. Ausgaben der Kapitalrechnung | 397 | 386 | 405 | 570 | 684 | 72,3% | 20,1% |
| darunter: | | | | | | | |
| Sachinvestitionen | 369 | 366 | 391 | 522 | 602 | 63,2% | 15,3% |
| Baumaßnahmen | 219 | 227 | 260 | 337 | 408 | 86,6% | 21,0% |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen | 21 | 17 | 26 | 18 | 58 | 178,1% | 233,7% |
| | | | | | | | |
| 6. Bereinigte Ausgaben (4. + 5.) | 4.104 | 4.239 | 4.257 | 4.525 | 4.798 | 16,9% | 6,0% |
| | | | | | | | |
| Saldo der laufenden Rechnung | 163 | 290 | 339 | 374 | 310 | 90,2% | -17,1% |
| | | | | | | | |
| Schuldenaufnahme beim nicht-öffentlichen Bereich | 161 | 138 | 134 | 123 | 108 | -32,7% | -12,3% |
| Schuldentilgungen beim nicht-öffentlichen Bereich | 176 | 181 | 153 | 145 | 128 | -17,7% | -5,5% |
| | | | | | | | |
| Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich** | 1.851 | 1.725 | 1.611 | 1.486 | 1.455 | -21,4% | -2,1% |
| darunter: | | | | | | | |
| Kassenkredite | 674 | 590 | 495 | 394 | 381 | -43,4% | -3,3% |
| | | | | | | | |
| 7. Finanzierungssaldo (3. ./ 6.) | 110 | 259 | 297 | 173 | 135 | 22,9% | -21,7% |

Quelle: Statistisches Bundesamt, GFK und Fachserie 14 Reihe 5; Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Kassenstatistik; eigene Berechnungen.

* Ohne die Aufwendungen der Optionskommune(n) für Grundsicherung für Arbeitssuchende, die der Bund trägt.

** Kassenkredite, Wertpapiersschulden und Kredite.

Die Angaben für „Laufenden Sachaufwand“ und „Sachinvestitionen“ wurden für 2015 und 2016 nach Maßgabe des Statistischen Amtes korrigiert.

(11) Tabelle 1 zeigt Eckdaten zu den kommunalen Einnahmen und Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns in den Jahren von 2015 bis 2019. 2019 betrug die bereinigten Einnahmen 4.933 Mio. Euro (+236 Mio. Euro, +5,0 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich auf 4.798 Mio. Euro (+273 Mio. Euro, +6,0 %). Damit stiegen die bereinigten Ausgaben 2019 etwas stärker an als die bereinigten Einnahmen.

(12) Die Einnahmen der laufenden Rechnung betrug im Berichtszeitraum 4.424 Mio. Euro (+95 Mio. Euro, +2,2 %). Die Einnahmen der Kapitalrechnung sind gegenüber dem Vorjahr ebenfalls gestiegen. Sie beliefen sich 2019 auf 509 Mio. Euro (+141 Mio. Euro, +38,2 %).

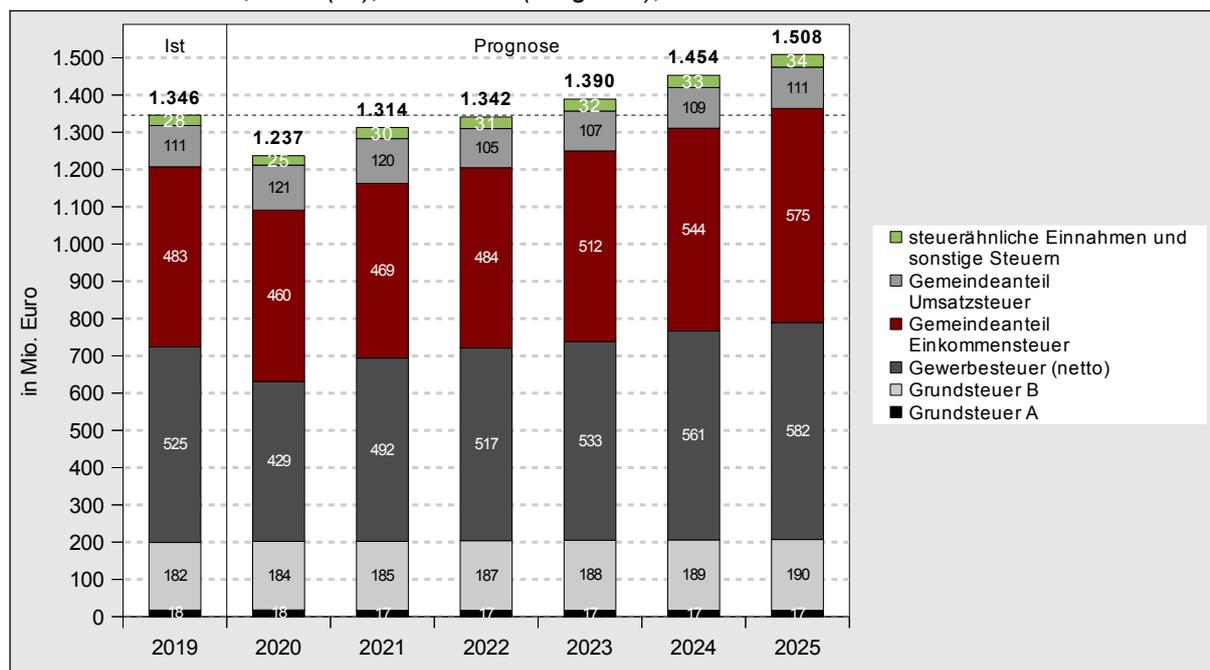
(13) Auf der Einnahmeseite veränderten sich gegenüber 2018 insbesondere

- die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen (+40 Mio. Euro, +3,0 %),
- die Zuweisungen vom Land (+38 Mio. Euro, +1,7 %) sowie
- die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land (+90 Mio. Euro, +34,9 %).

Auffällig ist auch, dass 2019 die Netto-Gewerbsteuereinnahmen leicht gesunken sind (-10 Mio. Euro, -1,9 %). Dabei sanken die Gewerbsteuereinnahmen der kreisfreien Städte um 3,4 Mio. Euro und die der kreisangehörigen Städte und Gemeinden um 6,6 Mio. Euro. Letztmalig sind die Netto-Gewerbsteuereinnahmen 2009 im Vergleich zum Vorjahr gesunken.

(14) Die mit der Ausbreitung des Coronavirus verbundene Krise wird auch auf der kommunalen Ebene zu Einnahmeausfällen führen. Abbildung 2 zeigt das Ergebnis der regionalisierten Herbst-Steuerschätzung vom November 2020 für Mecklenburg-Vorpommern.

Abbildung 2: Entwicklung und Prognose der kommunalen Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern, 2019 (Ist), 2020-2025 (Prognose), in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK und Finanzministerium auf Basis des AK Steuerschätzungen; eigene Berechnungen.

Für das Jahr 2020 werden Steuereinnahmen von insgesamt nur noch 1.237 Mio. Euro erwartet. Dies entspricht gegenüber den Steuereinnahmen von 2019 einem Rückgang von 109 Mio. Euro (-8,1 %). Gemessen am letzten krisenbedingten Einbruch 2009 (Wirtschafts- und Finanzkrise) mit einem Minus von 2,8 % ist der für 2020 erwartete Rückgang bei den Steuereinnahmen gravierend.

Allerdings sollen die Steuereinnahmen ab 2021 wieder steigen. Geschätzt wird, dass 2023 das Niveau von 2019 wieder erreicht wird. Für 2025 wird ein Aufkommen von rd. 1.508 Mio. Euro prognostiziert. Gegenüber 2019 ist dies eine Steigerung um 162 Mio. Euro bzw. von 12,0 %.⁵ 2023 sollen dann auch die Gewerbesteuereinnahmen das Niveau von 2019 wieder erreichen bzw. etwas übersteigen.

(15) Tabelle 1 zeigt neben der Einnahmenseite auch die Ausgabenseite für 2019. Die Ausgaben der laufenden Rechnung beliefen sich im Berichtszeitraum auf rd. 4.114 Mio. Euro (+159 Mio. Euro, +4,0 %). Insoweit stiegen die laufenden Ausgaben fast doppelt so stark an wie die laufenden Einnahmen. Die Ausgaben der Kapitalrechnung betragen 2019 in Mecklenburg-Vorpommern rd. 684 Mio. Euro (+114 Mio. Euro, +20,1 %) und waren mitentscheidend für das Absinken des Finanzierungssaldos.

(16) Auf der Ausgabenseite veränderten sich vor allem

- die Personalausgaben (+43 Mio. Euro, +4,0 %),

⁵ Daraus folgt eine Steigerungsrate in dem Zeitraum von 2020 bis 2025 von rd. 1,6 % p. a.

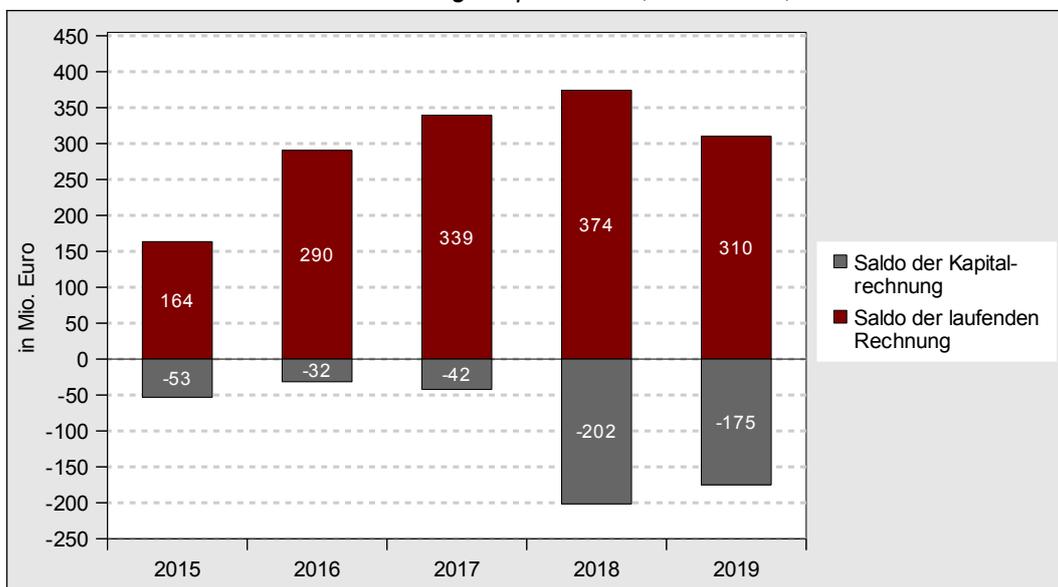
- die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+111 Mio. Euro, +9,3 %) und
- die Sachinvestitionen (+80 Mio. Euro, +15,3 %).

Rückläufig hingegen waren die Zinsausgaben (-7 Mio. Euro, -23,1 %). Nahezu konstant blieben die Sozialausgaben (+16 Mio. Euro, +1,3 %).

(17) Die Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich⁶ betragen mit Stand 31. Dezember 2019 rd. 381 Mio. Euro (-13 Mio. Euro, -3,3 %). Damit sind die nur zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen vorgesehenen Kredite in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin rückläufig (vgl. Tzn. 83 ff.).

(18) Abbildung 3 zeigt neben dem Saldo der laufenden Rechnung auch den Saldo der Kapitalrechnung in einer Zeitreihe ab 2015. Ein Überschuss in der laufenden Rechnung macht deutlich, dass die laufenden Einnahmen zur Deckung der laufenden Ausgaben ausgereicht haben. Dieser steht unter Berücksichtigung der planmäßigen Tilgung für Investitionen und/oder den Ausgleich negativer Salden der laufenden Rechnung aus vergangenen Jahren bzw. zur (außerplanmäßigen) Schuldentilgung zur Verfügung. Ein negativer Saldo der Kapitalrechnung zeigt, dass die Kommunen aus eigener Kraft investiert haben (vgl. dazu Tz. 52).

Abbildung 3: Saldo der Kapitalrechnung und Saldo der laufenden Rechnung der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2015-2019, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Darstellung.

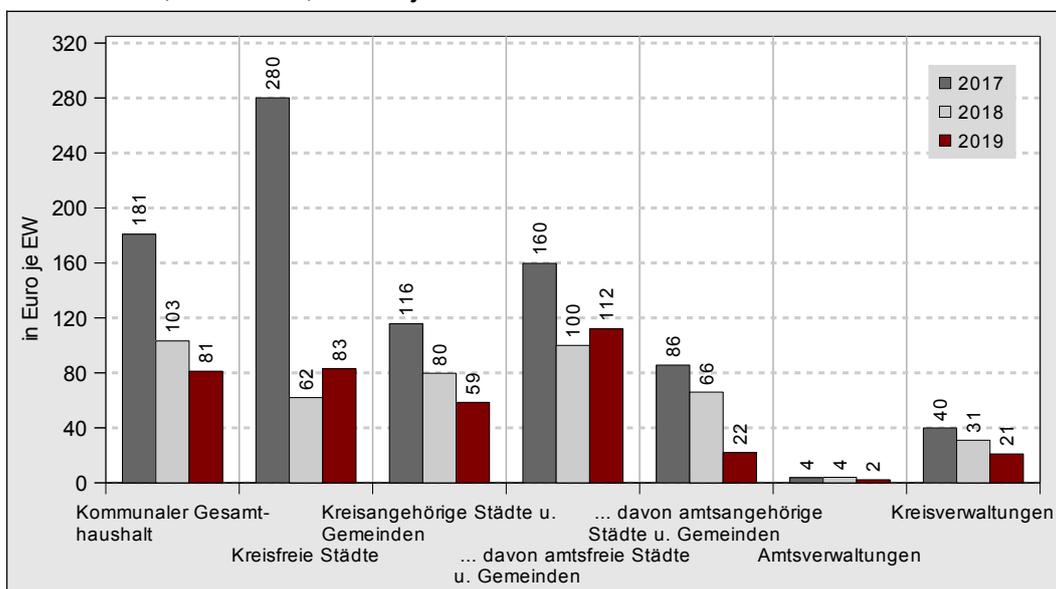
Seit 2015 konnten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern die laufende Rechnung mit einem hohen Ergebnis abschließen. 2019 lag der Überschuss bei 310 Mio. Euro. Die Kom-

⁶ Der nicht-öffentliche Bereich umfasst Kreditinstitute sowie den sonstigen inländischen Bereich und den sonstigen ausländischen Bereich. Zum öffentlichen Bereich zählen der Bund, die Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Zweckverbände und dergleichen, die gesetzliche Sozialversicherung, verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen sowie die sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen.

munen nutzten dies u. a. um zu investieren. So erhöhten die Kommunen ihre Sachinvestitionsausgaben von 369 Mio. Euro in 2015 auf 602 Mio. Euro in 2019. Positiv zu werten ist, dass die Investitionen aus eigener Kraft ab 2018 merklich gestiegen sind. Dies zeigen die vergleichsweise hohen negativen Salden der Kapitalrechnung 2018 und 2019.

(19) Abbildung 4 stellt die finanzwirtschaftliche Entwicklung der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern seit 2017 nach Ebenen dar. Im Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2019 wiesen alle kommunalen Ebenen jeweils positive Pro-Kopf-Finanzierungssalden aus. In der Ebenenbetrachtung sind allerdings teils deutliche Niveauunterschiede zu erkennen.

Abbildung 4: Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2019, in Euro je Einwohner⁷



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(20) Die beiden kreisfreien Städte erzielten 2019 einen positiven Pro-Kopf-Finanzierungssaldo von insgesamt 83 Euro (2018: 62 Euro). Dabei steht dem Finanzierungsüberschuss der Hansestadt Rostock ein Finanzierungsdefizit der Landeshauptstadt Schwerin gegenüber (vgl. Abbildung 5).

Die 724 kreisangehörigen Städte und Gemeinden konnten im Jahr 2019 einen einwohnerbezogenen Überschuss von 59 Euro erwirtschaften.⁸ Im Vergleich zum Vorjahr hat sich dieser um 21 Euro verringert. Bei den amtsangehörigen Städten und Gemeinden reduzierte sich der Pro-Kopf-Überschuss im Vergleich zum Vorjahr um 44 Euro auf 22 Euro. Bei den amtsfreien Städten und Gemeinden stieg der Überschuss um 12 Euro auf 112 Euro je Einwohner.

⁷ Zu beachten ist, dass sich die einwohnerbezogenen Finanzierungssalden der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raums nicht zum Finanzierungssaldo des kommunalen Gesamthaushaltes addieren lassen, da nicht die gleiche Basis verwendet wird.

⁸ 2018 gab es in Mecklenburg-Vorpommern noch 748 kreisangehörige Städte und Gemeinden.

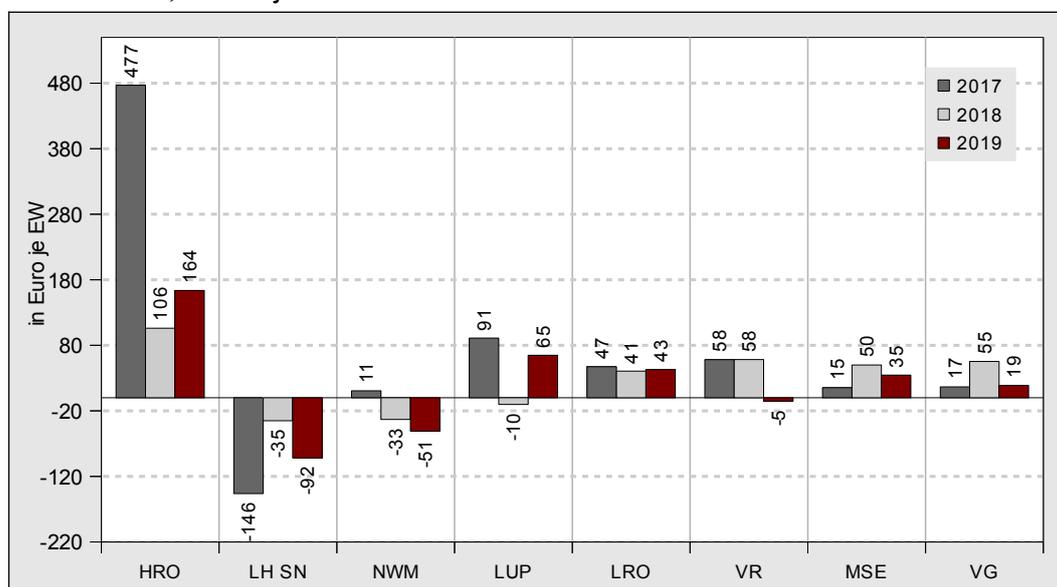
Die 76 Amtsverwaltungen und 6 Kreisverwaltungen erzielten auch 2019 in der Ebenenbetrachtung Überschüsse. Wegen ihrer Finanzierung über Umlagen fallen diese vergleichsweise niedrig aus.

(21) Abbildung 5 zeigt die sehr unterschiedliche finanzielle Lage der beiden kreisfreien Städte. Während die Hansestadt Rostock 2019 einen Überschuss erwirtschaften konnte, gelang dies der Landeshauptstadt Schwerin erneut nicht. Zuletzt hat die Landeshauptstadt Schwerin 2016 einen Überschuss ausgewiesen.

Zudem verschlechterte sich das Ergebnis der Landeshauptstadt Schwerin gegenüber dem Vorjahr merklich. Während das einwohnerbezogene Defizit 2018 noch 35 Euro betrug, waren es 2019 92 Euro je Einwohner. Bei der Hansestadt Rostock erhöhte sich der Pro-Kopf-Überschuss hingegen deutlich von 106 Euro auf 164 Euro in 2019.

(22) Bereits 2018 konnten nicht alle Landkreise einen positiven Finanzierungssaldo je Einwohner erzielen. 2019 haben Nordwestmecklenburg (-51 Euro je Einwohner) und Vorpommern-Rügen (-5 Euro je Einwohner) Defizite erwirtschaftet. Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen in einem Band von -51 bis 65 Euro je Einwohner. Damit ist die im letzten Jahr festgestellte Spreizung von 91 Euro bei den Pro-Kopf-Ergebnissen auf 116 Euro leicht angestiegen.

Abbildung 5: Finanzierungssalden der Landkreise (Kreisverwaltungen) und kreisfreien Städte, 2017-2019, in Euro je Einwohner



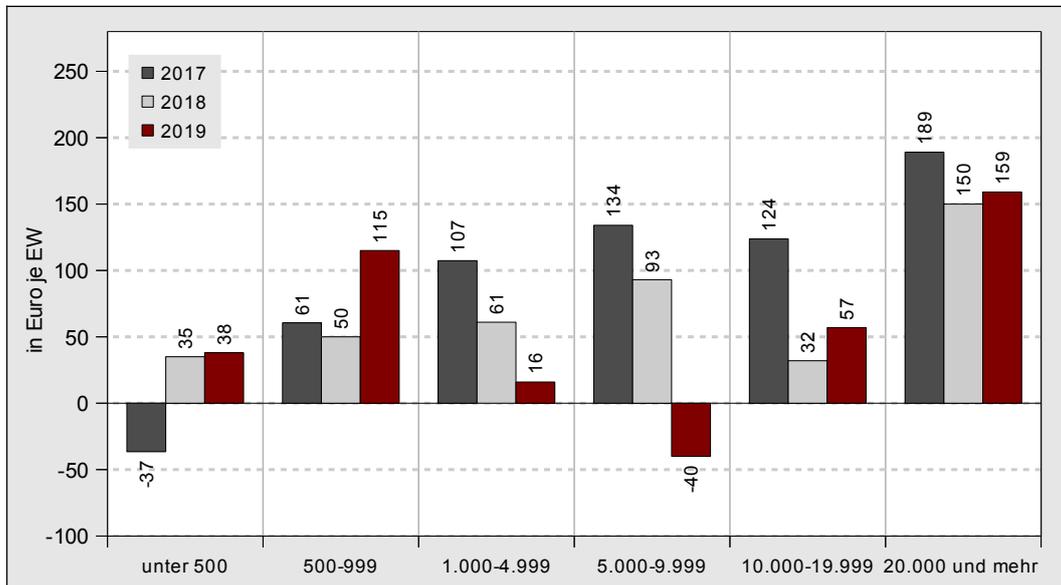
Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(23) Abbildung 6 zeigt die Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden⁹ in Mecklenburg-Vorpommern nach Gemeindegrößenklassen. Mit Blick auf das Jahr 2019 ist

⁹ Zur besseren Lesbarkeit werden die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei der hier durchgeführten Betrachtung in der Regel als Gemeinden bezeichnet.

positiv anzumerken, dass mit Ausnahme der Größenklasse von 5.000 bis 9.999 Einwohnern alle anderen Größenklassen einen Überschuss ausgewiesen haben.

Abbildung 6: Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2017-2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(24) In der Größenklasse unter 500 Einwohner liegen 245 Gemeinden. 2019 wiesen 156 Gemeinden (63,7 %) einen Überschuss auf. Dieser belief sich auf durchschnittlich 38 Euro je Einwohner. Das Pro-Kopf-Ergebnis lag in dieser Klasse zwischen -9.766 Euro und 2.193 Euro. Die Spannweite lag damit bei insgesamt 11.959 Euro.

(25) 242 Gemeinden liegen in der Größenklasse von 500 bis 999 Einwohner. Bei 157 Gemeinden (64,8 %) war 2019 ein Überschuss zu verzeichnen. Insgesamt erreichten die Gemeinden in dieser Klasse einen Überschuss von durchschnittlich 115 Euro je Einwohner. Das höchste einwohnerbezogene Defizit lag bei -2.361 Euro, der höchste Überschuss belief sich auf 5.155 Euro. Die Spannweite betrug somit 7.517 Euro.

(26) Die Größenklasse von 1.000 bis 4.999 Einwohner umfasst 188 Gemeinden, davon 114 (60,6 %) mit einem Überschuss. 2019 konnte ein Plus von durchschnittlich 16 Euro je Einwohner erzielt werden. Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen zwischen -1.542 Euro und 1.134 Euro. Dementsprechend betrug die Spannweite 2.677 Euro.

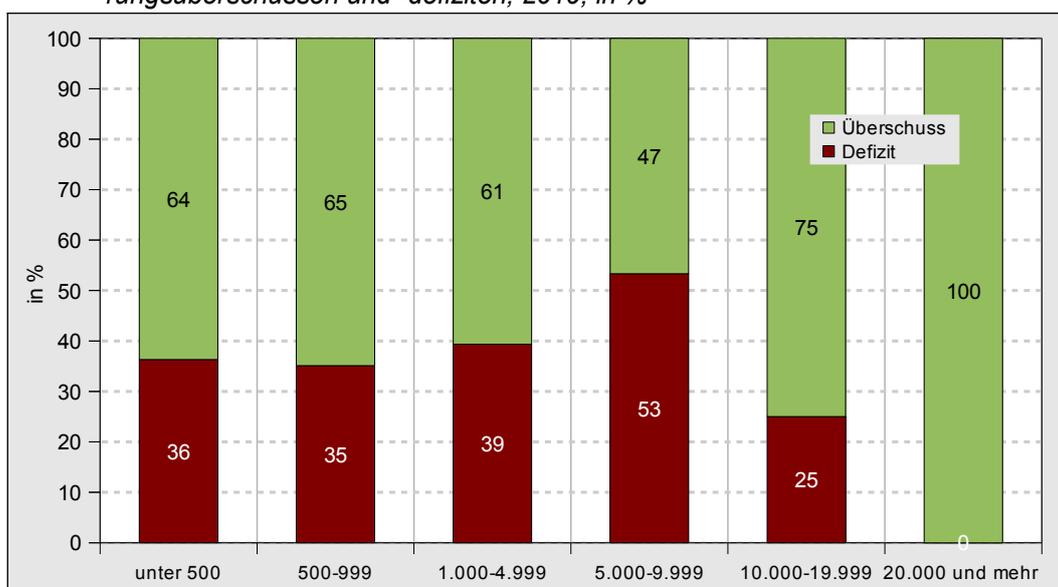
(27) Die Größenklasse von 5.000 bis 9.999 Einwohner umfasst 30 Gemeinden. Bei 14 Gemeinden (46,7 %) war ein Überschuss festzustellen. Allerdings wurde 2019 in dieser Größenklasse ein Defizit von durchschnittlich -40 Euro je Einwohner erwirtschaftet. Das Pro-Kopf-Ergebnis bewegt sich in dieser Klasse zwischen -881 Euro und 455 Euro und einer Spannweite von 1.336 Euro.

(28) In der Größenklasse von 10.000 bis 19.999 Einwohner liegen zwölf Gemeinden. Bei neun Gemeinden (75 %) war ein Überschuss zu verzeichnen. Dieser belief sich durchschnittlich auf 57 Euro je Einwohner. Das höchste Defizit betrug -217 Euro, der höchste Überschuss 288 Euro. Dies ergibt eine Spannweite von nur 506 Euro.

(29) Sieben Städte liegen in der Größenklasse von 20.000 und mehr Einwohner. 2019 betrug deren Überschuss durchschnittlich 159 Euro je Einwohner. Alle Städte wiesen Überschüsse auf. Der niedrigste Überschuss betrug 19 Euro je Einwohner. Der Spitzenwert lag bei 321 Euro je Einwohner, insoweit belief sich die Spannweite auf 302 Euro.

(30) Zusammenfassend verdeutlicht Abbildung 7, dass fast in jeder Größenklasse der weit überwiegende Teil der Städte und Gemeinden Überschüsse erwirtschaften konnte. Lediglich in der Größenklasse von 5.000 bis unter 10.000 Einwohner wiesen 53 % der Gemeinden 2019 ein Defizit aus.

Abbildung 7: Anteil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Größenklassen mit Finanzierungsüberschüssen und -defiziten, 2019, in %



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(31) Wie zuvor dargestellt ist die Spannweite zwischen dem niedrigsten und höchsten Pro-Kopf-Ergebnis teilweise sehr hoch. 2019 war sie in der Gemeindegrößenklasse unter 500 Einwohner mit 11.959 Euro am höchsten. 2018 lag die größte Spannweite bei 9.504 Euro in der Größenklasse von 1.000 bis 4.999 Einwohner.

(32) Im Folgenden wird daher für jede Gemeindegrößenklasse gezeigt, welche Auswirkungen sich ergeben, wenn die 5 % höchsten Finanzierungsdefizite bzw. -überschüsse bei der Betrachtung außen vor bleiben. Die Finanzierungssalden der am oberen bzw. unteren Rand liegenden Gemeinden der jeweiligen Größenklasse (nachfolgend auffällige Gemeinden) werden damit nicht in die Berechnung einbezogen.

Der durchschnittliche Finanzierungssaldo je Größenklasse wird in der Folge nicht mehr aus allen Werten einer Größenklasse berechnet, sondern nur noch aus denjenigen, die in einem 90 %-Korridor aller Gemeinden liegen.¹⁰

(33) Tabelle 2 zeigt, wie sich der Ausschluss der 5 %-Ränder in der jeweiligen Größenklasse auf den Finanzierungssaldo und die Spannweite (jeweils in Euro je Einwohner) auswirkt. In der Größenklasse

- unter 500 Einwohner erhöht sich der Finanzierungssaldo auf durchschnittlich 68 Euro und die Spannweite verringert sich auf 1.140 Euro,
- von 500 bis unter 1.000 Einwohner sinkt der Finanzierungssaldo auf durchschnittlich 100 Euro und die Spannweite verringert sich auf 1.408 Euro,
- von 1.000 Einwohner bis unter 5.000 Einwohner erhöht sich der Finanzierungssaldo auf durchschnittlich 47 Euro und die Spannweite verringert sich auf 1.246 Euro,
- von 5.000 bis unter 10.000 Einwohner verbessert sich der Finanzierungssaldo auf durchschnittlich -33 Euro und die Spannweite verringert sich auf 919 Euro,
- von 10.000 Einwohner bis unter 20.000 Einwohner steigt der Finanzierungssaldo auf 58 Euro und die Spannweite verringert sich auf 330 Euro.
- über 20.000 Einwohner sinkt der Finanzierungssaldo auf durchschnittlich 123 Euro und die Spannweite verringert sich auf 193 Euro.

Tabelle 2: Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, 2019

| | Gemeindegrößenklassen (Einwohner) | | | | | |
|---------------------------------|---|---------|-------------|-------------|---------------|-----------------|
| | unter 500 | 500-999 | 1.000-4.999 | 5.000-9.999 | 10.000-19.999 | 20.000 und mehr |
| Anzahl Gemeinden | 245 | 241 | 188 | 30 | 12 | 7 |
| Einwohnerzahl | 81.495 | 170.649 | 377.404 | 214.966 | 149.621 | 295.265 |
| | Finanzsituation der Gemeindegrößenklassen (alle Gemeinden) | | | | | |
| Finanzierungssaldo (in Euro/EW) | 38 | 115 | 16 | -40 | 57 | 159 |
| Spannweite (in Euro/EW)) | 11.959 | 7.517 | 2.677 | 1.336 | 506 | 340 |
| | Finanzsituation der Gemeindegrößenklassen (ohne auffällige Gemeinden) | | | | | |
| Anzahl auffälliger Gemeinden | 26 | 26 | 20 | 4 | 2 | 2 |
| Finanzierungssaldo (in Euro/EW) | 68 | 100 | 47 | -33 | 58 | 123 |
| Spannweite (in Euro/EW) | 1.140 | 1.408 | 1.246 | 919 | 330 | 193 |

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

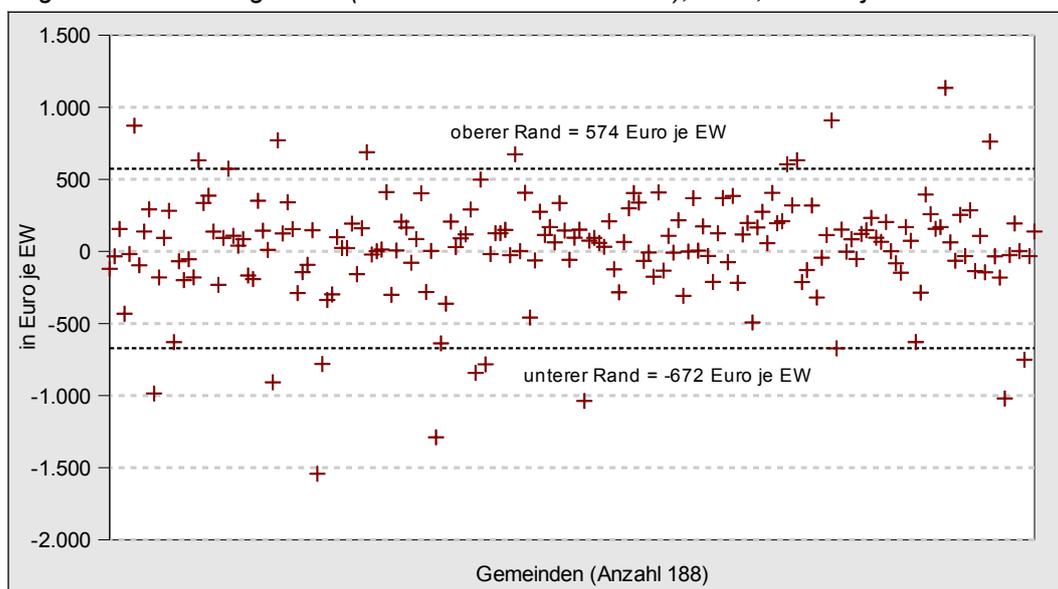
¹⁰ Denkbar wären auch andere Bandbreiten, in denen zum Beispiel 95 % oder auch 80 % der Gemeinden in der Größenklasse als unauffällig gelten. Im ersten Fall würde dies allerdings dazu führen, dass sich die rechnerisch ergebende Anzahl an auffälligen Gemeinden in den oberen Größenklassen (ab 5.000 Einwohner) zu gering ist, um den Einfluss dieser Gemeinden auf die Größenklasse nachzuvollziehen. Der zweite Fall führt zu einer hohen Anzahl an auffälligen Gemeinden in den unteren Größenklassen. So wären in der Größenklasse unter 500 Einwohner beispielsweise 48 Gemeinden auffällig und gemäß der hier vorgesehenen Vorgehensweise im Detail zu betrachten, was nicht zielführend wäre.

(34) Tabelle 2 verdeutlicht, dass die Spannweite zwischen dem niedrigsten und höchsten Pro-Kopf-Ergebnis aller Größenklassen bei Vernachlässigung der auffälligen Gemeinden erheblich sinkt. Daneben ist ersichtlich, dass sich die Finanzlage in vier Gemeindegrößenklassen (unter 500 Einwohnern, von 1.000 bis 4.999, 5.000 bis 9.999 und von 10.000 bis 19.999 Einwohnern) der sechs Größenklassen rechnerisch verbessert hat.

(35) Nachfolgend werden die Gemeinden der Größenklasse von 1.000 bis 4.999 Einwohner exemplarisch tiefergehend analysiert, um Rückschlüsse auf mögliche Gründe für die finanzielle Situation der auffälligen Gemeinden zu identifizieren. Der Landesrechnungshof hat sich im vorliegenden Kommunalfinanzbericht für diese Größenklasse entschieden, da sie die höchste Einwohnerzahl aller Größenklassen aufweist (vgl. Tabelle 2).

Abbildung 8 zeigt zunächst die Verteilung der Gemeinden in dieser Größenklasse.

Abbildung 8: Finanzierungssaldo (1.000 bis 4.999 Einwohner), 2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(36) Mit schriftlichen Nachfragen hat der Landesrechnungshof die 20 auffälligen Gemeinden gebeten, ihre deutlich vom Durchschnitt abweichende Finanzlage zu begründen, um ein besseres Verständnis für deren Situation zu gewinnen.

Alle Gemeinden haben dem Landesrechnungshof dankenswerterweise zugearbeitet. Die Auffälligkeiten sind plausibel auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Die am häufigsten benannten werden nachfolgend exemplarisch aufgezählt:

- Nichteinhaltung statistischer Vorgaben auch aufgrund von Software- und Übertragungsfehlern,
- Finanzierung finanziell gewichtiger Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen,

- Zuweisungen für (durchgeführte oder geplante) Konsolidierungen, Fusionen und Investitionen,
- Veräußerung von Grundstücken,
- zeitliches Auseinanderfallen von Investitionsauszahlung und -förderung,
- Standortvorteile mit z. B. vergleichsweise höheren Steuereinnahmen,
- Standortnachteile z. B. durch den Abzug der Bundeswehr,
- Nachlaufwirkungen der Finanzausgleichssysteme und
- Betreiben sozialer und wirtschaftlicher Einrichtungen im Kernhaushalt.

(37) Mit Blick auf die Gemeindegrößenklasse von 1.000 bis 4.999 Einwohner ist festzustellen, dass die 20 auffälligen Gemeinden das Ergebnis der gesamten Größenklasse wesentlich beeinflussen. Wie oben dargestellt, lässt sich die jeweils deutlich vom Durchschnitt abweichende Finanzlage der auffälligen Gemeinden mit unterschiedlichen Sondereffekten erklären. Ohne die auffälligen Gemeinden verteilt sich der Überschuss in der betrachteten Gemeindegrößenklasse wesentlich gleichmäßiger. Die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden sinken erheblich. Insoweit liegen auch keine Anhaltspunkte für eine strukturelle Unterfinanzierung der Größenklasse insgesamt vor. Dies zeigen auch die Zuarbeiten der auffälligen Gemeinden und die seit 2012 vorliegenden Überschüsse in dieser Einwohnerklasse.

(38) Mit Blick auf alle Gemeindegrößenklassen bleibt wie in den Vorjahren festzuhalten, dass die Finanzsituation der Gemeinden in den einzelnen Größenklassen unterschiedlich ausfällt. Dies zeigt die jeweilige Spannweite. Während einige Gemeinden finanziell gut dastehen, liegen andere Gemeinden im Defizit.

Wie oben ausgeführt, verzerren jedoch die auffälligen Gemeinden die Finanzsituation der jeweiligen Größenklasse teils erheblich. Zu erkennen ist dies an der deutlichen Verringerung der Spannweite bei Ausschluss der auffälligen Gemeinden. Die Finanzunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden in der Größenklasse von 1.000 bis 4.999 Einwohner beruhen zumindest teilweise auf temporären Sondereffekten. Es ist davon auszugehen, dass dies in ähnlicher Weise auch für die übrigen Größenklassen zutrifft.

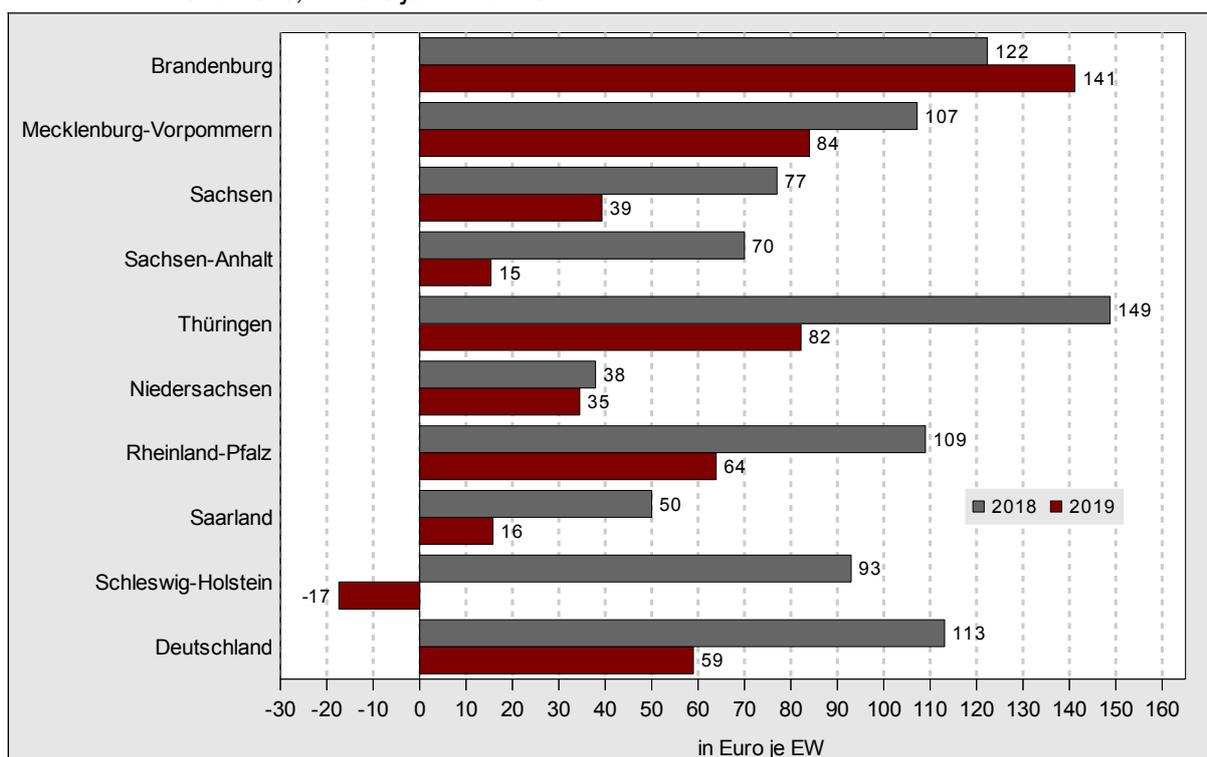
Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich zukünftig die Unterschiede in der Finanzausstattung durch das ab dem 1. Januar 2020 geltende neue Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) mit seinem neuen und statistisch fundierten horizontalen Ausgleichsmechanismus verringern werden, sofern diese nicht auf Sondereffekte zurückzuführen sind. Dadurch dürften sich die möglichen Finanzprobleme einzelner Städte und Gemeinden reduzieren.

2 Die kommunale Finanzwirtschaft im Vergleich

2.1 Allgemeine Darstellungen

(39) Zunächst wird ein Überblick über die Entwicklung der Finanzierungssalden der Kommunen in Deutschland sowie der FFW¹¹ und der FO¹² im Zeitverlauf gegeben. Anschließend wird mit einem Benchmarking gezeigt, in welchen Einnahme- und Ausgabebereichen Unterschiede bestehen und welche Verbesserungsmöglichkeiten existieren.

Abbildung 9: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2018 und 2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(40) Abbildung 9 zeigt, dass die Kommunen in Deutschland das Jahr 2019 erneut mit einem Überschuss (59 Euro je Einwohner) abgeschlossen haben. Zurückzuführen ist dies u. a. auf die 2019 noch gute konjunkturelle Lage mit steigenden Einnahmen (darunter insbesondere Steuereinnahmen (+3,1 Mrd. Euro, +3,1 %), Schlüsselzuweisungen (+1,9 Mrd. Euro, +4,8 %) und Zuweisungen für Investitionen vom Land (1,1 Mrd. Euro, +13,1 %)).

Dass der Finanzierungssaldo allerdings gegenüber dem Vorjahr um 54 Euro je Einwohner leicht gesunken ist, lag insbesondere auch an den insgesamt gestiegenen Sachinvestitionsausgaben (+4 Mrd. Euro, +14,8 %). Insoweit muss nicht von einer Verschlechterung der finanziellen Lage ausgegangen werden.

¹¹ Durchschnitt der Kommunen der finanzschwachen Flächenländer West (NI, RP, SL und SH).

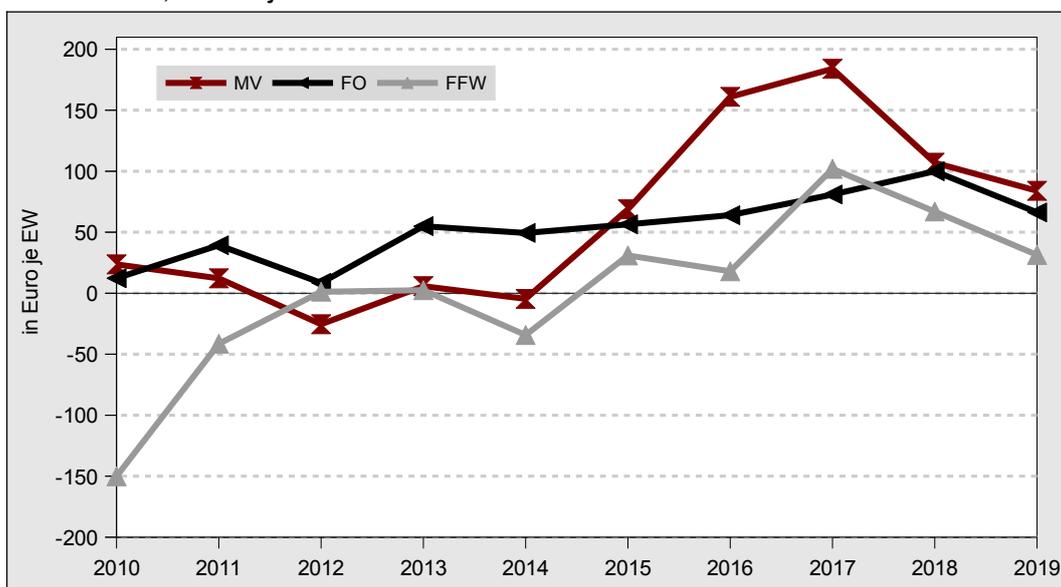
¹² Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH).

Mit Blick auf die gewählten Vergleichsländer ist es lediglich den Kommunen in Brandenburg 2019 gelungen, ihr Ergebnis gegenüber dem Vorjahr zu verbessern (+19 Euro je Einwohner). Sie erreichten in dieser Betrachtung 2019 mit +141 Euro je Einwohner den höchsten Überschuss. Die kommunale Ebene von Schleswig-Holstein wies 2019 sogar ein Defizit aus (-17 Euro je Einwohner). Allerdings investierten die Kommunen Schleswig-Holsteins 2019 erheblich mehr als in den Vorjahren.

Die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern wies 2019 mit 84 Euro je Einwohner in dieser Betrachtung den zweithöchsten Wert aus.

(41) Abbildung 10 stellt die Entwicklung der Finanzlage der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern derjenigen der Kommunen der FFW und der FO gemessen am Pro-Kopf-Finanzierungssaldo gegenüber.

Abbildung 10: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Der Pro-Kopf-Überschuss der Kommunen der FO ist von 100 Euro in 2018 auf 66 Euro in 2019 gesunken. Eine sehr ähnliche Entwicklung hat der Finanzierungsüberschuss der Kommunen der FFW genommen. Dieser fiel von 67 Euro je Einwohner auf 31 Euro je Einwohner in 2019. Gemessen an der Entwicklung der FO und FFW ist der Finanzierungsüberschuss der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern von 107 Euro je Einwohner in 2018 auf 84 Euro in 2019 weniger stark gesunken. Nach wie vor bleibt es bei der Feststellung, dass der Finanzierungssaldo der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern seit 2015 über dem der FO und FFW liegt. Damit kann die finanzielle Situation weiterhin als vergleichsweise sehr gut beschrieben werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Investitionstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern 2018 und 2019 stark zugenommen hat, was systemisch bedingt eine Verringerung des Finanzierungssaldos nach sich zieht.

(42) In Tabelle 3 werden die kommunalen Einnahmen im Benchmarkvergleich dargestellt. Die Daten in diesen Darstellungen werden jeweils als Pro-Kopf-Werte ausgewiesen, um die einzelnen Positionen länderübergreifend vergleichen zu können. Zur Verdeutlichung von potenziellen Einsparungen werden für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ferner Einnahmen- und Ausgabendifferenziale errechnet.

(43) Die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern lagen 2019 mit 3.066 Euro um 32 Euro unter denen der FFW (3.098) bzw. um 30 Euro über denen der FO (3.036 Euro). Nach Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich daraus für 2019 rechnerische Mindereinnahmen von 52 Mio. Euro gegenüber den FFW bzw. Mehreinnahmen von 47 Mio. Euro gegenüber den FO.

Tabelle 3: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019

| | MV | FFW | FO | Mehr-(+)/Mindereinnahmen(-) | |
|--|----------------------|--------------|--------------|-----------------------------|------------|
| | | | | FFW | FO |
| Bevölkerung am 30. Juni 2019 | 1.609.062 | 15.968.717 | 10.926.303 | | |
| Einnahmeart | in Euro je Einwohner | | | in Mio. Euro | |
| Einnahmen der laufenden Rechnung | 2.750 | 2.948 | 2.762 | -319 | -20 |
| darunter: | | | | | |
| Steuereinnahmen | 837 | 1.208 | 909 | -597 | -117 |
| Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit | 200 | 141 | 138 | 95 | 99 |
| Laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land | 1.402 | 1.221 | 1.353 | 290 | 79 |
| Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie zweckgebundene Abgaben | 167 | 187 | 204 | -31 | -59 |
| Einnahmen der Kapitalrechnung | 316 | 150 | 274 | 267 | 67 |
| darunter: | | | | | |
| Erlöse aus Vermögensveräußerungen | 38 | 49 | 58 | -17 | -31 |
| Vermögensübertragungen vom Land ¹³ | 216 | 50 | 203 | 266 | 21 |
| Vermögensübertragungen von anderen Bereichen | 65 | 52 | 24 | 22 | 65 |
| Bereinigte Einnahmen | 3.066 | 3.098 | 3.036 | -52 | 47 |
| davon: | | | | | |
| Zahlungen vom Land insgesamt | 1.617 | 1.272 | 1.555 | 556 | 100 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(44) Vergleichsweise hoch sind nach wie vor die Zahlungen des Landes an die Kommunen. Diese erhielten im Jahr 2019 rd. 1.617 Euro je Einwohner. Im Vergleich mit den FFW leistet Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehrausgaben von rd. 556 Mio. Euro; im Vergleich mit den FO von 100 Mio. Euro. Damit reicht das Land – wie in den Vorjahren – im Vergleich zu den FO und FFW die höchsten Zahlungen an seine Kommunen aus.

(45) Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern erzielen nur einen vergleichsweise geringen Anteil der laufenden Einnahmen aus Steuern (30,4 %). Bei den Kommunen der FO

¹³ Darunter sind auch investive Zuweisungen und Zuschüsse zu verstehen.

betrug dieses Verhältnis rd. 32,9 %. Noch deutlicher wird die Eigenfinanzierungsschwäche im Vergleich mit den Kommunen der FFW. Dort betrug die Quote in 2019 rd. 40,9 %.

(46) Die Kommunen können insbesondere auch Einnahmen aus Entgelten, Gebühren und Beiträgen erzielen. Diese Einnahmen lagen 2019 bei 167 Euro je Einwohner und damit unter denen der FFW (187 Euro je Einwohner) und FO (204 Euro je Einwohner). Aus der Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich für 2019 daraus rechnerische Mindereinnahmen von 31 Mio. Euro (FFW) und von 59 Mio. Euro (FO).¹⁴

(47) Tabelle 4 zeigt die Ausgaben der Kommunen im Benchmarkvergleich. Deutlich erkennbar ist, dass die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen im Land mit 2.982 Euro über denen der FO (2.970 Euro), aber unter denjenigen der FFW (3.067 Euro) lagen. Daraus ergeben sich rechnerische Minderausgaben gegenüber den Kommunen der FFW in Höhe von rd. -137 Mio. Euro. Gegenüber den Kommunen der FO lagen die hochgerechneten Mehrausgaben bei rd. 19 Mio. Euro.

Tabelle 4: Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019

| | MV | FFW | FO | Mehr-(+)/Minderausgaben(-) | |
|---|----------------------|--------------|--------------|----------------------------|------------|
| Bevölkerung am 30. Juni 2019 | 1.609.062 | 15.968.717 | 10.926.303 | FFW | FO |
| Ausgabenart | in Euro je Einwohner | | | in Mio. Euro | |
| Ausgaben der laufenden Rechnung | 2.557 | 2.654 | 2.538 | -156 | 31 |
| darunter: | | | | | |
| Personalausgaben | 694 | 806 | 837 | -179 | -230 |
| Laufender Sachaufwand | 659 | 615 | 617 | 71 | 67 |
| davon Verwaltungs- und Betriebsaufwand | 491 | 503 | 502 | -19 | -18 |
| davon Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben | 169 | 112 | 116 | 90 | 85 |
| Zinsausgaben | 14 | 39 | 11 | -41 | 5 |
| Allgemeine Zuweisungen und Zuschüsse | 433 | 573 | 387 | -225 | 74 |
| Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | 378 | 387 | 509 | -16 | -212 |
| Sozialausgaben | 807 | 836 | 627 | -47 | 290 |
| Ausgaben der Kapitalrechnung | 425 | 413 | 432 | 20 | -12 |
| darunter: | | | | | |
| Sachinvestitionen | 374 | 345 | 362 | 46 | 20 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen | 36 | 48 | 33 | -18 | 5 |
| Gewährung von Darlehen | 2 | 17 | 24 | -24 | -34 |
| Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen | 16 | 13 | 19 | 6 | -4 |
| Bereinigte Ausgaben | 2.982 | 3.067 | 2.970 | -137 | 19 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

¹⁴ Vgl. Abschnitt 2.3, der das Thema Einnahmen aus Entgelten, Gebühren und Beiträgen als Sonderthema Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte darstellt.

(48) Im Vergleich mit den FO fallen die vergleichsweise etwas höheren konsumtiven Ausgaben auf. Während die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 2.557 Euro je Einwohner für laufende Zwecke ausgaben, verausgabten die Kommunen der FO mit 2.538 Euro je Einwohner hierfür weniger. Die Kommunen der FFW gaben hingegen mit 2.654 Euro pro Kopf deutlich mehr konsumtiv aus. Daraus ergeben sich rechnerische Minderausgaben in Höhe von 156 Mio. Euro (FFW) und Mehrausgaben von 31 Mio. Euro (FO).

(49) Auffällig im Vergleich zu den FO sind nach wie vor die Sozialausgaben. Hier ergeben sich rechnerische Mehrausgaben für Mecklenburg-Vorpommern von 290 Mio. Euro. Gegenüber den Kommunen der FFW ergeben sich hingegen rechnerische Minderausgaben von 47 Mio. Euro.

(50) Bei den Personalausgaben weist die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FO Minderausgaben von 143 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes von 230 Mio. Euro auf. Im Vergleich zu den FFW betragen die Personalminderausgaben je Einwohner 112 Euro oder hochgerechnet 179 Mio. Euro (vgl. Tabelle 4).

(51) Mit 374 Euro je Einwohner investierten die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns 2019 mehr als die Kommunen der FFW (345 Euro je Einwohner) und die der FO (362 Euro je Einwohner). Die als positiv anzusehenden hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 20 Mio. Euro (FFW) und 46 Mio. Euro (FO).

(52) Tabelle 5 zeigt dennoch ein Ungleichgewicht, das aus dem geringen Eigenfinanzierungsbeitrag aus dem laufenden Haushalt resultiert. Ein negativer Betrag bedeutet, dass Investitionsausgaben aus eigener Kraft erbracht werden.

Tabelle 5: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2018 und 2019, in Euro je Einwohner

| | MV | | FFW | | FO | |
|---|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| | in Euro je EW | | | | | |
| Einnahmen der Kapitalrechnung | 229 | 316 | 140 | 150 | 265 | 274 |
| Ausgaben der Kapitalrechnung | 354 | 425 | 360 | 413 | 373 | 432 |
| Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung | -125 | -109 | -220 | -263 | -108 | -158 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Der von den Kommunen selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen betrug 2019 109 Euro je Einwohner. 2018 waren es noch 125 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FFW (263 Euro je Einwohner) ist dies ein um 154 Euro je Einwohner geringerer Wert. Das Niveau der FO (158 Euro je Einwohner) konnten die Kommunen im Land ebenfalls nicht erreichen.

(53) Das Benchmarking mit den Kommunen der FO sowie mit denjenigen der FFW zeigt, dass die Kommunen im Land Handlungsspielräume besitzen, um sowohl ihre Einnahmen als auch ihre Ausgaben zu beeinflussen. Auffällig sind nach wie vor insbesondere die Steuereinnahmen und die Zahlungen vom Land. Bei letzteren leistet das Land Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FFW rechnerische Mehrausgaben von 556 Mio. Euro; im Vergleich mit den FO von 100 Mio. Euro. Positiv hervorzuheben sind die rechnerischen Mehrausgaben bei den Sachinvestitionen gegenüber den beiden Benchmarks. 2019 haben die Kommunen im Land hochgerechnet 46 Mio. Euro mehr investiert als die der FFW oder 20 Mio. Euro als die der FO. Für die Kommunen im Land bleibt jedoch eine wichtige Aufgabe, die (eigenen) Investitionen weiter zu steigern und auch dauerhaft hoch zu halten.

Durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden sich zukünftig für die Kommunen finanzielle Spielräume ergeben. Diese müssen sie nutzen, um ihre Haushalte weiter strukturell zu konsolidieren und zukunftsfest zu machen. Dabei müssen Aufgaben priorisiert und effizient wahrgenommen werden.

2.2 Sonderthema Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen

2.2.1 Allgemeines

(54) Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen sind für die Kommunen eine bedeutsame Ausgabeposition. 2019 hatten sie einen Anteil von rd. 15,1 % an den bereinigten Ausgaben.¹⁵

(55) Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen setzen sich vor allem aus Positionen der Auszahlungen für Unterhaltung und Bewirtschaftung,¹⁶ Auszahlungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten,¹⁷ Auszahlungen für Energie, (Ab-)Wasser und Abfall, sonstige Personal- und Versorgungsauszahlungen¹⁸ sowie weitere Verwaltungs- und Betriebsauszahlungen¹⁹ und Auszahlungen für sonstige immaterielle Vermögensgegenstände²⁰ zusammen. Darüber hinaus zählt auch der Erwerb von Vorräten²¹ zu den Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen.

¹⁵ Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen sind in Tabelle 1 in der Position „Laufender Sachaufwand“ enthalten.

¹⁶ Z. B. Auszahlungen für Unterhaltung der Grundstücke, Außenanlagen, Gebäude und Gebäudeeinrichtungen.

¹⁷ Z. B. Mieten, Pachten und Erbbauzinsen.

¹⁸ Z. B. Auszahlungen für Dienst- und Schutzkleidung, persönliche Ausrüstungsgegenstände.

¹⁹ Z. B. Labor- und Werkstättenbedarf, Schülerbeförderungskosten etc.

²⁰ Z. B. Auszahlungen für Konzessionen, Lizenzen und andere Schutzrechte bis zu einem Wert von 1.000 Euro ohne Umsatzsteuer.

²¹ Z. B. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe.

Somit sind große Teile der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen auch Folgekosten der Investitionen der Kommunen, die seit 2018 merklich gestiegen sind.

2.2.2 Gesamtausgaben

(56) Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitraum 2012 bis 2019. Aufgrund der Veränderungen, welche sich im Rahmen der Doppik-Einführung²² ergaben, wurde dieser Vergleichszeitraum gewählt.

Tabelle 6: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in Mecklenburg-Vorpommern, 2012-2019, in Mio. Euro

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | in Mio. Euro | | | | | | | |
| Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen | 461,0 | 499,8 | 519,4 | 538,1 | 598,1 | 594,9 | 622,2 | 633,7 |

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

(57) Die Gesamtausgaben der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen steigen fast durchgängig 2012 (461,0 Mio. Euro) bis 2019 (633,7 Mio. Euro) an. Dies entspricht einem Anstieg von ca. 37 %. Der mit Abstand höchste Anstieg mit 11,2 % ist im Vergleich der Auszahlungen von 2015 (538,1 Mio. Euro) zu 2016 (598,1 Mio. Euro) zu konstatieren.

2.2.3 Ausgaben einzelner Kommunalebene

(58) Abbildung 11 stellt die einwohnerbezogenen Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in den Jahren 2017 bis 2019 dar.

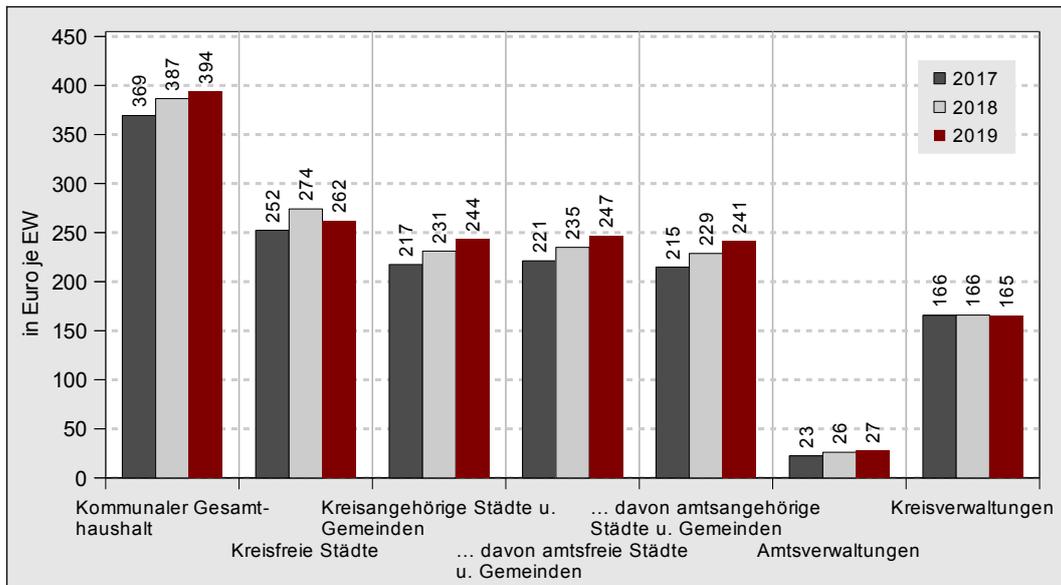
(59) Bei der Betrachtung des kommunalen Gesamthaushalts ist ein leichter, aber stetiger Anstieg der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen von 369 Euro je Einwohner (2017) auf 394 Euro je Einwohner (2019) festzustellen. Sowohl die amtsfreien Städte und Gemeinden als auch die amtsangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Amtsverwaltungen weisen durchgehend steigende Auszahlungen auf.

Bei den kreisfreien Städten²³ sowie den Kreisverwaltungen sind Schwankungen hinsichtlich der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitverlauf zu konstatieren, welche zum Teil aber minimal sind.

²² Die verpflichtende Einführung der Doppik und somit des NKHR M-V erfolgte flächendeckend in den Kommunen zum 1. Januar 2012.

²³ Die relativ hohen Werte der kreisfreien Städte ergeben sich vor allem durch die vergleichsweise hohen Auszahlungen der Hansestadt Rostock.

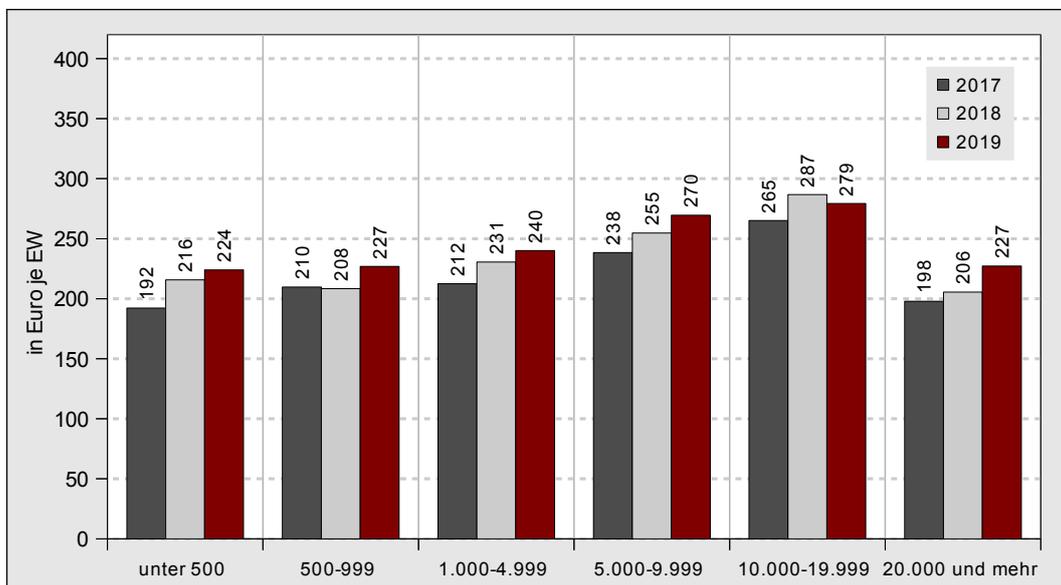
Abbildung 11: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen nach Kommunalebene in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2019, in Euro je Einwohner²⁴



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(60) Die einwohnerbezogenen Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden unterteilt nach Größenklassen in den Jahren 2017 bis 2019 zeigt Abbildung 12.

Abbildung 12: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2017-2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(61) In den Größenklassengruppen 500 bis 999 und 10.000 bis 19.999 Einwohnern sind (leichte) Schwankungen im Zeitverlauf in der Entwicklung der Auszahlungen für Sach- und

²⁴ Zu beachten ist, dass sich die einwohnerbezogenen Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raumes nicht zum Gesamtvolumen der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen des kommunalen Gesamthaushaltes addieren lassen. Grund dafür ist die Verwendung einer unterschiedlichen Basis.

Dienstleistungen erkennbar. Alle anderen Größenklassen weisen stetig wachsende Auszahlungen auf.

Der stärkste Anstieg mit knapp 17 % ist von 2017 bis 2019 in der Größenklasse unter 500 Einwohner festzustellen.

Die höchsten einwohnerbezogenen Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen waren in den Jahren 2017 bis 2019 stets in der Größenklasse 10.000 bis 19.999 Einwohner zu finden.

Für das Jahr 2019 lassen sich mit Ausnahme der Größenklassengruppe 10.000 bis 19.999 Einwohner steigende Pro-Kopf-Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen feststellen.

(62) Für die Kommunalebene bleibt festzuhalten, dass sich die Ausgaben in den Jahren von 2017 bis 2019 nahezu gleichförmig entwickelt haben (vgl. Abbildung 11). Das gleiche Bild ergibt sich auch für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, wenn diese unterteilt nach Größenklassen betrachtet werden (vgl. Abbildung 12). Ausreißer sind nicht zu erkennen.

(63) Bereits aus Tabelle 1 geht hervor, dass die Investitionen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern seit 2018 stark gestiegen sind. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da Investitionen zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beitragen sowie dem von den Kommunen wahrgenommenen Investitionsrückstand im Infrastrukturbereich entgegenzutreten.²⁵ Allerdings ziehen Investitionen (ggf. mit zeitlicher Verzögerung) Folgekosten nach sich. Insofern bleibt abzuwarten, wie sich die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in den nächsten Jahren entwickeln werden.

Daher sind für alle Investitionen die damit verbundenen Folgekosten bereits bei der Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung ergibt sich dies aus § 9 Abs. 1 GemHVO-Doppik.

2.3 Sonderthema Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

(64) Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte sind für die Kommunen eine (überwiegend selbstbestimmbare²⁶) Einnahmeposition, die sich in den letzten Jahren vergleichsweise unterdurchschnittlich entwickelt hat.²⁷ Sie sind zwischen 2015 und 2019 nur um 4,7 % ange-

²⁵ Zuletzt hat sich der Landesrechnungshof im Kommunalfinanzbericht 2019 mit Sachinvestitionen als Sonderthema befasst (vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, Tz. 80 ff.).

²⁶ Allerdings sind hier die gesetzlichen Maßgaben zu beachten.

²⁷ Die hier betrachteten Einnahmen sind in Tabelle 1 unter der Position „Gebühren, sonstige Entgelte“ dargestellt.

stiegen, während bspw. im gleichen Zeitraum die Steuereinnahmen um rd. 26,3 % gestiegen sind.

(65) Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte setzen sich aus Verwaltungsgebühren²⁸ (einschließlich der Erstattung von Auslagen), Benutzungsgebühren,²⁹ Beiträgen und ähnlichen Entgelten,³⁰ Kostenerstattungen sowie Sonstige zweckgebundene Abgaben³¹ zusammen.

2.3.1 Gesamteinnahmen

(66) Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte seit 2012 ist Tabelle 7 zu entnehmen.³²

Tabelle 7: Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern, 2012-2019, in Mio. Euro

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | in Mio. Euro | | | | | | | |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 252,4 | 252,3 | 255,0 | 257,0 | 261,3 | 261,9 | 265,3 | 269,2 |

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Darstellung.

(67) Seit 2013 stiegen die Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten von 252,3 Mio. Euro kontinuierlich auf 269,2 Mio. Euro im Jahr 2019 an. Die prozentuale Steigerung von 2012 bis 2019 beträgt knapp 7 %.

(68) Abbildung 13 veranschaulicht die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den Verbraucherpreisen über den Zeitraum 2012 bis 2019.

²⁸ Z. B. Passgebühren, Widerspruchsgebühren etc.

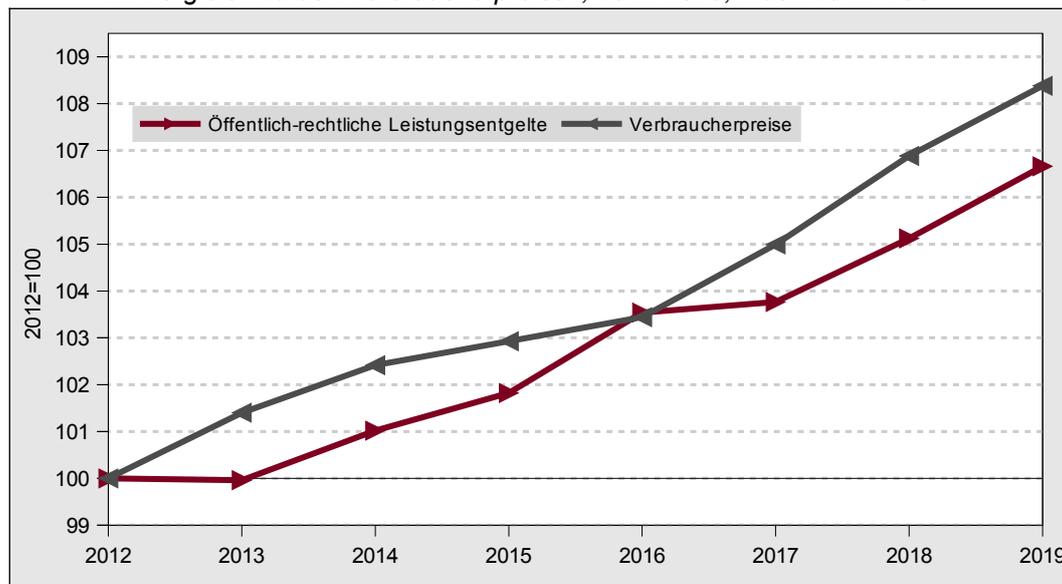
²⁹ Z. B. Kindertagesstättengebühren etc.

³⁰ Z. B. Entgelte für die Straßenreinigung oder die Abfallentsorgung etc.

³¹ Z. B. Fremdenverkehrsabgabe, Kurabgabe etc.

³² Aufgrund der Veränderungen, welche sich im Rahmen der Doppik-Umstellung ergeben haben, wird nur der Zeitraum ab 2012 betrachtet.

Abbildung 13: Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den Verbraucherpreisen, 2012-2019, Index 2012=100



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

(69) Die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte übersteigt nur in einem Jahr (2016) minimal die Entwicklung der Verbraucherpreise. In allen anderen Jahren seit dem Basisjahr (2012) liegt die Entwicklung der Verbraucherpreise stets über der Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte.

Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nicht alle Gebühren und Entgelte durch die Kommunen selbst beeinflusst werden können sowie der notwendigen Einzelfallbetrachtung und der Einhaltung der gesetzlichen Maßgaben könnte dies dennoch ein Hinweis auf eine zu niedrige Anpassung der Gebühren und Entgelte sein, deren Höhe nicht einmal die Inflation abdeckt.

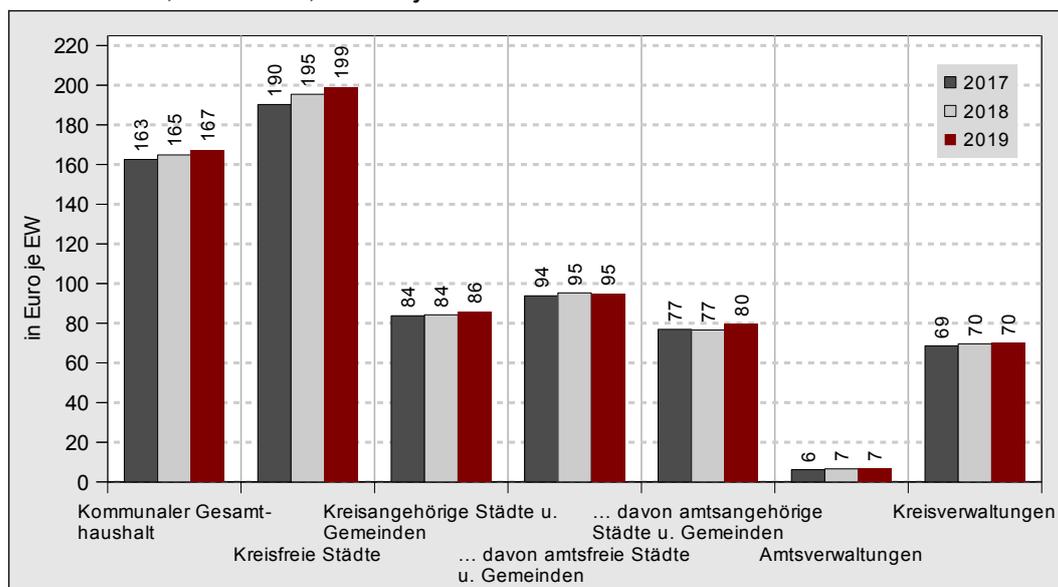
(70) Die Kommunen sind angehalten, möglichst kostendeckende Gebühren und Entgelte zu erheben.

2.3.2 Einnahmen einzelner Kommunalebene

(71) Abbildung 14 stellt die einwohnerbezogenen Einnahmen durch öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte der Jahre 2017 bis 2019 dar.³³

³³ Es wird darauf hingewiesen, dass wie zuvor nur die kommunalen Kernhaushalte betrachtet werden.

Abbildung 14: Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte nach Kommunalebene in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2019, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(72) Die Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten steigen leicht oder stagnieren in den Jahren 2017 bis 2019 auf allen kommunalen Ebenen. Den höchsten prozentualen Anstieg von knapp 4 % gab es in der Gesamtschau im Jahr 2019 bei den amtsangehörigen Städten und Gemeinden.

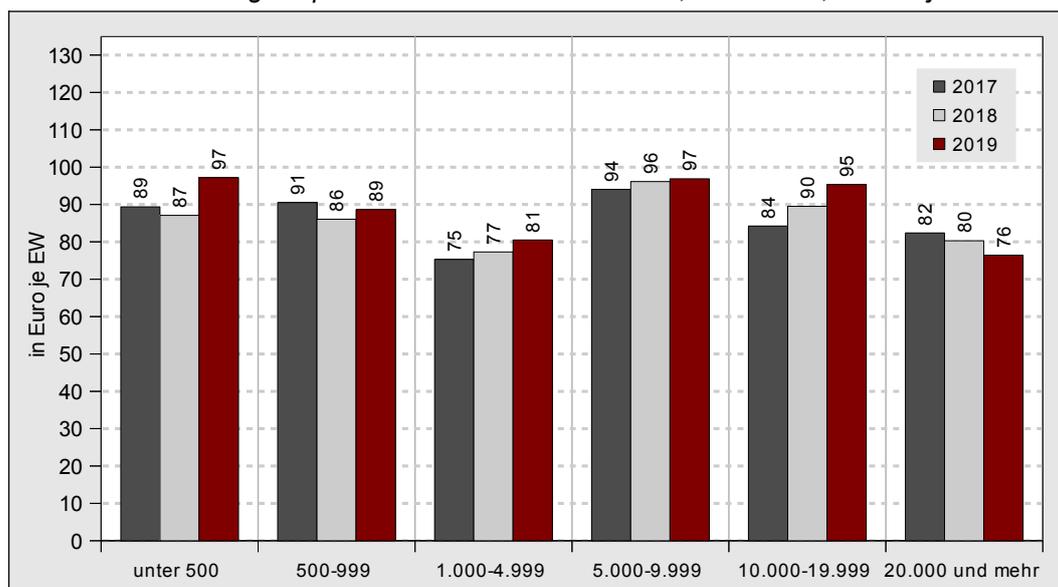
Die kreisfreien Städte haben jeweils mit großem Abstand die höchsten einwohnerbezogenen Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten zu verzeichnen.³⁴

Insgesamt sind die Pro-Kopf-Einnahmen der kreisfreien Städte mehr als doppelt so hoch (2019: 199 Euro) wie bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden (2019: 86 Euro).

(73) Abbildung 15 veranschaulicht die einwohnerbezogene Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte der kreisangehörigen Städten und Gemeinden der Jahre 2017 bis 2019 unterteilt nach Größenklassengruppen.

³⁴ Die hohen Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten bei den kreisfreien Städten sind auf die hohen Werte der Hansestadt Rostock zurückzuführen. Dies liegt u. a. in der Wahl unterschiedlicher Organisationsformen begründet.

Abbildung 15: Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2017-2019, in Euro je Einwohner



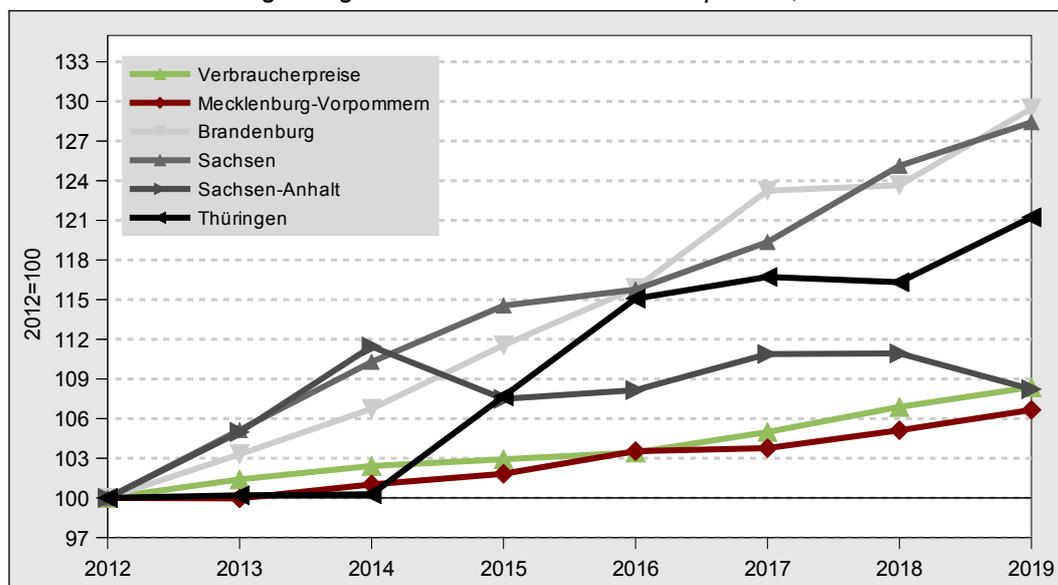
Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(74) Die einwohnerbezogenen Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten bewegen sich in den Jahren 2017 bis 2019 über alle Größenklassengruppen hinweg zwischen 75 Euro (Größenklasse 1.000 bis 4.999 Einwohner in 2017) und 97 Euro (Größenklassen unter 500 und 5.000 bis 9.999 Einwohner in 2019). In den Größenklassengruppen zwischen 1.000 und 19.999 sind im Zeitverlauf stets steigende Einnahmen zu verzeichnen. In den beiden kleinsten Größenklassengruppen sind Schwankungen im Jahresvergleich festzustellen. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden der Größenklasse 20.000 und mehr Einwohnern ist eine jährliche Abnahme der Einnahmen zu konstatieren.

2.3.3 Ländervergleich

(75) Die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich gemessen an den Verbraucherpreisen für die Jahre 2012 bis 2019 wird in Abbildung 16 verdeutlicht.

Abbildung 16: Entwicklung der Öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich gemessen an den Verbraucherpreisen, 2012-2019



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

(76) Auffällig ist, dass Mecklenburg-Vorpommern als einziges Land der Vergleichsgruppe seit 2017 bei der Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten stets unter der Entwicklung der Verbraucherpreise bleibt.

Die Einnahmenentwicklung in Brandenburg, Sachsen und Thüringen liegt seit 2017 durchweg, zum Teil deutlich, über der Entwicklung der Verbraucherpreise.³⁵

(77) Der Landesrechnungshof sieht bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten (vgl. hierzu auch Tz. 68 ff.) unter Umständen nicht gehobene Einnahmepotenziale. Die Kommunen des Landes sind angehalten, diese Einnahmequelle zu überprüfen. Anknüpfungspunkt sollten die Kosten für die vielfältigen bereitgestellten Leistungen sein. Durch die Erhöhung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte können die kommunalen Haushalte entlastet werden. Dadurch ergeben sich finanzielle Spielräume, die für kommunale Aufgaben zur Verfügung stehen.

³⁵ Dies gilt auch für Sachsen-Anhalt mit Ausnahme für das Jahr 2019.

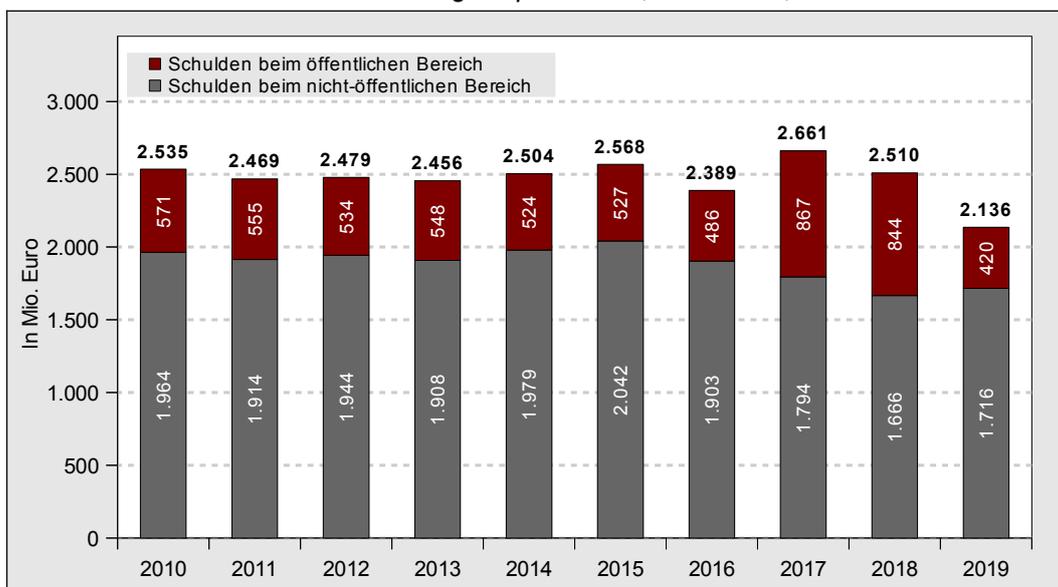
3 Kommunalen Schuldenstand

(78) Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit der Verschuldungssituation der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns sowohl im interkommunalen als auch im Ländervergleich.

Unterschieden werden Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, darunter Kassenkreditschulden und Wertpapierschulden sowie Bürgschaften. Um ein möglichst vollständiges Bild der Situation zu zeichnen, werden in diesem Abschnitt auch Daten des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte) herangezogen.

(79) Abbildung 17 zeigt, dass die Gesamtschulden (Schulden beim nicht-öffentlichen und Schulden beim öffentlichen Bereich zusammen) im Zeitraum von 2010 und 2019 von 2.535 Mio. Euro auf 2.136 Mio. Euro gesunken sind.

Abbildung 17: Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2018, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich haben die Kommunen seit 2010 von 1.964 Mio. Euro auf 1.716 Mio. Euro reduzieren können. Dies entspricht einem Rückgang von 248 Mio. Euro bzw. 12,6 %.

Durch eine methodische Änderung der Schuldenstandstatistik sind die Schulden beim öffentlichen Bereich für die Jahre 2017 und 2018 nicht ohne Weiteres auswertbar. Der Schuldenstand der Kommunen insgesamt wird in diesen Jahren deutlich höher ausgewiesen als in den Jahren bis 2016 und im Jahr 2019. Der Niveauunterschied resultiert aus der geänderten Erfassung der sogenannten Einheitskassen bei den Ämtern und ist nicht auf einen realen Anstieg der Verschuldung zurückzuführen. 2019 gab es erneut eine Umstellung, die einen Vergleich der Angaben ab 2019 mit denen von 2010 bis 2016 wieder möglich macht.

(80) Tabelle 8 zeigt, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit Stand 31.12.2019 mit 1.327 Euro im ostdeutschen Vergleich den höchsten Pro-Kopf-Schuldenstand beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich aufwiesen. Die Kommunen der FO wiesen wesentlich geringere Schulden auf (954 Euro je Einwohner). Die durchschnittlichen Schulden der FFW lagen 2019 bei 2.367 Euro je Einwohner wesentlich höher als die der FO.

Tabelle 8: Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (öffentlicher Gesamthaushalt), 31.12.2019, in Euro je Einwohner

| | Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich und öffentlichen Bereich insgesamt | | | Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich | | | Bürgschaften | | |
|---|---|------|---|---|------|---|---------------------------------|------|---|
| | Stand 31.12.2019, in Euro je EW | Rang | durchschnittl. Veränderung 2016-2019 p.a. | Stand 31.12.2019, in Euro je EW | Rang | durchschnittl. Veränderung 2016-2019 p.a. | Stand 31.12.2019, in Euro je EW | Rang | durchschnittl. Veränderung 2016-2019 p.a. |
| ostdeutsche Flächenländer | | | | | | | | | |
| MV | 1.327 | 5 | -2,6 % | 237 | 4 | -13,5 % | 150 | 4 | -9,4 % |
| FO | 954 | - | -4,5 % | 173 | - | -7,0 % | 152 | - | -5,4 % |
| BB | 715 | 1 | -5,4 % | 202 | 3 | -13,1 % | 124 | 3 | -6,6 % |
| SN | 780 | 2 | -6,3 % | 18 | 1 | -15,6 % | 236 | 5 | -5,1 % |
| ST | 1.236 | 3 | -4,2 % | 551 | 5 | -2,3 % | 90 | 2 | -9,9 % |
| TH | 1.277 | 4 | -1,6 % | 42 | 2 | -13,4 % | 87 | 1 | 0,4 % |
| finanzschwache Westflächenländer | | | | | | | | | |
| FFW | 2.367 | - | -0,5 % | 549 | - | -7,2 % | 240 | - | -3,7 % |
| NI | 1.856 | 2 | 0,6 % | 166 | 1 | -15,9 % | 305 | 4 | -2,6 % |
| RP | 3.588 | 3 | -0,3 % | 1.275 | 3 | -4,3 % | 200 | 2 | -4,5 % |
| SL | 3.683 | 4 | -1,4 % | 1.940 | 4 | -3,6 % | 281 | 3 | -7,2 % |
| SH | 1.648 | 1 | -3,6 % | 549 | 2 | -7,2 % | 106 | 1 | -6,7 % |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

Zwischen 2016 und 2019 ist für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ein durchschnittlicher Schuldenrückgang in Höhe von 2,6 % p. a. festzustellen. Die Kommunen der FO senkten im gleichen Zeitraum die Schulden um 4,5 % p. a. Bei den FFW sanken die Schulden im Zeitraum von 2016 bis 2019 um 0,5 % p. a. weniger stark.

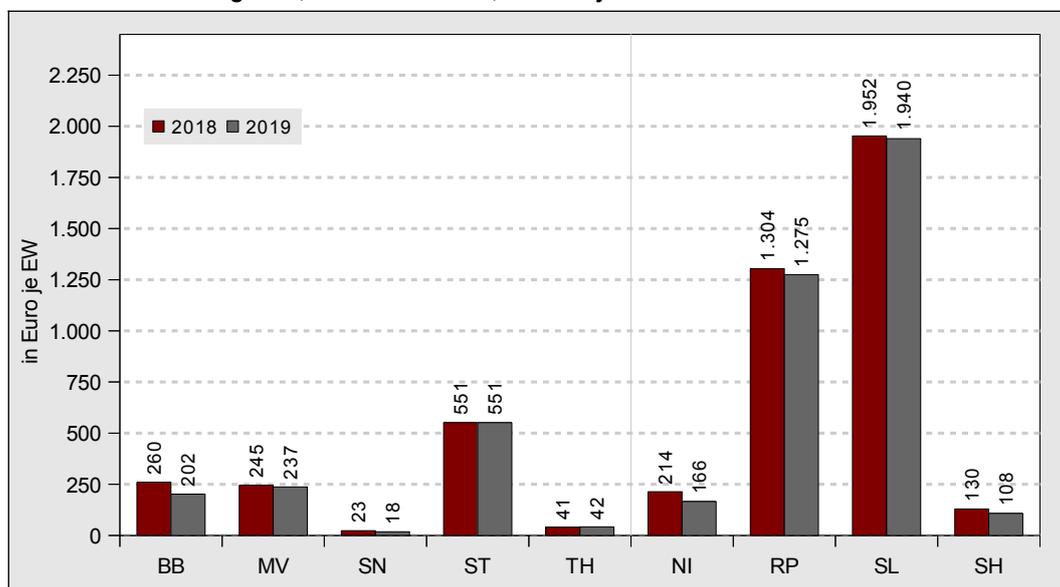
(81) Ein Blick auf die übernommenen Bürgschaften zeigt, dass Ende 2019 für Mecklenburg-Vorpommern mit 150 Euro je Einwohner der zweithöchste Pro-Kopf-Wert unter den ostdeutschen Flächenländern zu Buche stand. Zwischen 2016 und 2019 ist jedoch mit -9,4 % p.a. ein hoher durchschnittlicher Rückgang zu verzeichnen. Die Gewährung von Bürgschaften verliert damit weiter an Bedeutung.

(82) Ein wesentlicher Indikator für die Haushaltslage der Kommunen ist die Höhe der Inanspruchnahme von Kassenkrediten. Dabei zeigt ein hoher Kassenkreditbestand während und zum Ende des Haushaltsjahres an, dass laufende Ausgaben kreditär finanziert werden mussten. Diesen Krediten stehen, anders als bei Investitionskrediten, größtenteils keine Vermögenswerte gegenüber.

(83) Das von den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in Anspruch genommene Kassenkreditvolumen reduzierte sich zum Jahresende 2019 gegenüber dem Vorjahr von 245 Euro je Einwohner auf 237 Euro je Einwohner geringfügig (-3,3 %). Zwischen 2016 und 2019 ist hingegen ein merklicher Rückgang des Kassenkreditbestandes von jährlich 13,5 % festzustellen. Etwas stärker sind die Kassenkreditbestände der Kommunen der FO gesunken. Sie sanken von 188 Euro auf 173 Euro je Einwohner (-8,0 %). Zwischen 2016 und 2019 ist für die Kommunen der FO ein durchschnittlicher Schuldenrückgang in Höhe von 7,0 % festzustellen. Bei den Kommunen der FFW sank der Kassenkreditbestand von 585 Euro im Jahr 2018 auf 549 Euro je Einwohner im Jahr 2019 (-6,2 %). Die jährliche Reduzierung fiel mit 7,2 % etwas höher aus als bei den FO (vgl. Tabelle 8).

(84) Abbildung 18 zeigt die Kassenkreditbestände im Vergleich mit den kommunalen Ebenen der FO und FFW.

Abbildung 18: Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2018 und 2019, in Euro je Einwohner



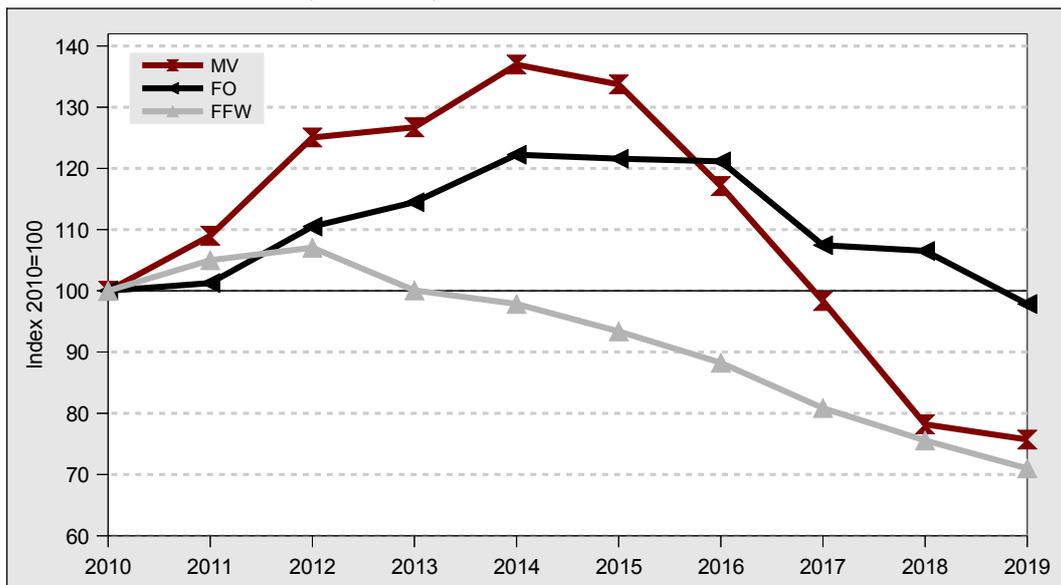
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

Auffällig sind die erheblichen Unterschiede in der Höhe. Die Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten bewegt sich 2019 von 18 Euro (Sachsen) bis 1.940 Euro (Saarland). Sehr hoch verschuldet sind auch die Kommunen in Rheinland-Pfalz (1.275 Euro je Einwohner).

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern wiesen 2019 einen Kassenkreditbestand von 237 Euro je Einwohner aus.

(85) Abbildung 19 zeigt die Entwicklung des Kassenkreditbestandes seit dem Jahr 2010. Mit Blick auf die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns wird deutlich, dass sich der Bestand an Kassenkrediten seit 2015 kontinuierlich verringert hat. Dies steht in Verbindung mit den deutlichen Finanzierungsüberschüssen seit 2015.

Abbildung 19: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2019, in % (2010=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

(86) Kassenkredite sind immer problematisch, weil ihnen keine Vermögenswerte gegenüberstehen. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sollten daher vermehrt Anstrengungen unternehmen, um diese Verschuldung weiter zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für die mit Kassenkrediten hoch verschuldeten Kommunen im Land.

(87) Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern hatten zum Stichtag 31. Dezember 2019 rd. 381 Mio. Euro Schulden in Form von Kassenkrediten. Bemerkenswert ist, dass die zehn mit Kassenkrediten am höchsten verschuldeten Kommunen im Land Ende 2019 rd. 344 Mio. Euro in ihren Büchern stehen hatten. Davon entfielen auf

- die Landeshauptstadt Schwerin 131,0 Mio. Euro,
- den Landkreis Vorpommern-Greifswald 121,0 Mio. Euro,
- die Stadt Neubrandenburg 38,4 Mio. Euro,
- die Amtsverwaltung Anklam-Land 11,6 Mio. Euro,
- die Stadt Eggesin 11,0 Mio. Euro,
- die Stadt Anklam 7,8 Mio. Euro,

- den Landkreis Ludwigslust-Parchim 6,6 Mio. Euro,
- den Landkreis Nordwestmecklenburg 6,0 Mio. Euro,
- die Stadt Burg Stargard 6,0 Mio. Euro und
- die Stadt Lübtheen 5,2 Mio. Euro.

Insoweit entfallen rd. 90 % der gesamten Kassenkredite in Mecklenburg-Vorpommern auf die oben dargestellten Kommunen.

(88) Festzuhalten bleibt damit einerseits, dass die Kommunen im Land nicht flächendeckend mit Kassenkrediten belastet sind. Andererseits müssen die Kommunen mit Kassenkrediten diese zwingend zurückführen. Dies gilt insbesondere für die Landeshauptstadt Schwerin, den Landkreis Vorpommern-Greifswald und die Stadt Neubrandenburg, die bereits in der Vergangenheit durch hohe Kassenkredite auffielen.³⁶

³⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2016, S. 44 ff.

III. Aktuelle Themen

1 Umsetzung des NKHR M-V

Auch im neunten Jahr nach der Einführung des NKHR³⁷ M-V konnte der rechtswidrige Verzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht vollständig beseitigt werden. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie für einen Landkreis.

Mit Inkrafttreten des Doppik-Erleichterungsgesetzes³⁸ wurde die Frist zur erstmaligen verpflichtenden Erstellung des Gesamtabchlusses für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte bis 2024 verlängert. Die Landkreise machen von ihrem Wahlrecht Gebrauch und erstellen einen Beteiligungsbericht.

Bei der Einführung einer zweckmäßigen Kosten- und Leistungsrechnung sind keine Fortschritte zu verzeichnen.

(89) Der Landesrechnungshof aktualisierte seine Abfrage zum Umsetzungsstand des NKHR M-V bei allen Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 15. Oktober 2020).

1 Jahresabschlüsse

(90) § 60 Abs. 1 Kommunalverfassung (KV M-V) schreibt den Kommunen die Aufstellung eines Jahresabschlusses für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres vor. Die Aufstellung hat innerhalb von fünf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres zu erfolgen (§ 60 Abs. 4 KV M-V). Die Vertretungskörperschaft hat den geprüften Jahresabschluss bis spätestens zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gemäß § 60 Abs. 5 KV M-V festzustellen.

³⁷ Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Mecklenburg-Vorpommern.

³⁸ Gesetz zur Verbesserung der Transparenz und zu Erleichterungen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der doppischen Buchführung (Doppik-Erleichterungsgesetz) vom 23. Juli 2019, GVOBl. M-V, S. 467.

Tabelle 9: Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 15. Oktober 2020), 2012-2018

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|----------|----------|----------|------------|------------|------------|--------------------|
| Hansestadt Greifswald | 22.02.18 | 22.10.18 | 21.02.19 | 25.06.19 | Nein | Nein | Nein |
| Neubrandenburg | 11.02.16 | 08.09.16 | 13.07.17 | 08.02.18 | 13.12.18 | 05.09.19 | 06.02.20 |
| Hansestadt Rostock | 11.04.18 | 17.10.18 | 15.05.19 | 25.09.2019 | 25.09.2019 | 17.06.2020 | Nein ³⁹ |
| Landeshauptstadt Schwerin | 11.12.17 | 23.04.18 | 10.09.18 | 03.12.18 | 28.10.2019 | 02.12.2019 | Nein ⁴⁰ |
| Hansestadt Stralsund | 20.06.19 | 12.12.19 | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein |
| Hansestadt Wismar | 23.02.17 | 28.09.17 | 15.02.18 | 13.12.18 | 28.05.2020 | Nein | Nein |
| Landkreis Ludwigslust-Parchim | 12.10.17 | 15.12.17 | 21.06.18 | 27.09.18 | 18.12.18 | 09.05.19 | 24.10.19 |
| Landkreis Mecklenburgische Seenplatte | 10.10.16 | 20.03.17 | 03.07.17 | 09.10.17 | 11.12.17 | 10.12.18 | 16.12.19 |
| Landkreis Nordwestmecklenburg | 10.12.15 | 03.11.16 | 03.11.16 | 07.12.17 | 07.12.17 | 06.12.18 | 12.12.19 |
| Landkreis Rostock | 11.10.17 | 13.06.18 | 19.12.18 | 04.12.19 | Nein | Nein | Nein |
| Landkreis Vorpommern-Greifswald | 06.06.17 | 09.10.17 | 19.02.18 | 25.06.18 | 10.12.18 | 08.04.19 | 25.11.19 |
| Landkreis Vorpommern-Rügen | 11.06.16 | 19.12.16 | 09.10.17 | 07.05.18 | 17.12.18 | 23.09.19 | 15.06.20 |

Quelle: Angaben der Kommunen, eigene Darstellung.

(91) Zum Zeitpunkt der Abfrage hatten alle Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte mindestens zwei Jahresabschlüsse festgestellt.

Gegenüber dem Kommunalfinanzbericht 2019 zeigen sich bei fast allen Kommunen deutliche Verbesserungen. Den größten Nachholbedarf hinsichtlich der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse hat weiterhin die Hansestadt Stralsund, die (als Frühstarter) bisher lediglich drei doppische Jahresabschlüsse vorweisen kann (2011 bis 2013).

(92) Für die einzelnen Haushaltsjahre ergibt sich folgendes Bild:

- Die Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2014⁴¹ und 2015 hat nur die Hansestadt Stralsund noch nicht festgestellt.
- Den Jahresabschluss 2016 haben insgesamt neun Kommunen festgestellt. Die Universitäts- und Hansestadt Greifswald hat diesen Jahresabschluss am 19. Juni 2020 aufgestellt.

³⁹ Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock teilte mit, dass die Bürgerschaft den Jahresabschluss 2018 am 21. Oktober 2020 festgestellt habe. Dieser wird erst im Kommunalfinanzbericht 2021 ausgewiesen, da die Feststellung erst nach dem Stichtag für den Kommunalfinanzbericht 2020 (15. Oktober 2020) erfolgte.

⁴⁰ In ihrer Stellungnahme teilte die Landeshauptstadt Schwerin mit, dass der Jahresabschluss 2018 am 26. Oktober 2020 festgestellt worden sei. Dieser wird aus vorgenannten Gründen ebenfalls im Kommunalfinanzbericht 2021 berücksichtigt.

⁴¹ Die Hansestadt Stralsund teilte mit, dass der Jahresabschluss 2014 am 27. Oktober 2020 aufgestellt worden sei.

- Einen festgestellten Jahresabschluss 2017 haben acht Kommunen. Die Hansestadt Wismar hatte diesen Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Abfrage aufgestellt.
- Der Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2018, dessen Feststellung bis zum 31. Dezember 2019 hätte erfolgen müssen, wurde bisher lediglich von sechs Kommunen festgestellt. Aufgestellt wurde dieser Abschluss zudem von der Landeshauptstadt Schwerin sowie der Hanse- und Universitätsstadt Rostock.
- Bis auf den Landkreis Rostock sowie die Hansestädte Wismar, Stralsund und Greifswald haben acht Kommunen den Jahresabschluss 2019 bislang aufgestellt.

(93) Trotz der aufgezeigten Verbesserungen für das Haushaltsjahr 2018 haben nur vier Kommunen die gesetzliche Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses 2018 (31. Dezember 2019) eingehalten. Demgegenüber besteht bei den anderen Kommunen weiterhin ein rechtswidriger Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung ihrer Jahresabschlüsse.

(94) Tabelle 10 gibt den Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2012 bis 2018 für den kreisangehörigen Raum wieder.

Tabelle 10: Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 30. Juni 2020, 2012-2018

| Bearbeitungsstand | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| aufgestellt | 1 % | 1 % | 1 % | 4 % | 6 % | 7 % | 12 % |
| festgestellt | 99 % | 99 % | 97 % | 92 % | 81 % | 61 % | 32 % |
| davon: | | | | | | | |
| Landkreis Ludwigslust-Parchim | 100 % | 100 % | 100 % | 98 % | 86 % | 60 % | 30 % |
| Landkreis Mecklenburgische Seenplatte | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 97 % | 65 % | 33 % |
| Landkreis Nordwestmecklenburg | 100 % | 100 % | 100 % | 98 % | 88 % | 82 % | 31 % |
| Landkreis Rostock | 99 % | 99 % | 99 % | 97 % | 88 % | 87 % | 60 % |
| Landkreis Vorpommern- Greifswald | 100 % | 100 % | 100 % | 91% | 77 % | 50 % | 28 % |
| Landkreis Vorpommern-Rügen | 96 % | 94 % | 80 % | 65 % | 42 % | 26 % | 7 % |

Quelle: Angaben des Innenministeriums, eigene Darstellung.

(95) Auch im kreisangehörigen Raum herrscht bei der Feststellung der Jahresabschlüsse weiterhin ein überwiegend rechtswidriger Zeitverzug. Der bis zum 31. Dezember 2019 festzustellende Jahresabschluss 2018 wurde lediglich von 32 % der Gemeinden bis zum 30. Juni 2020 durch deren Vertretungskörperschaften festgestellt.

(96) Dabei gibt es in den einzelnen Landkreisen teils erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Bearbeitungsstands.

Nach wie vor auffällig ist die Situation im Landkreis Vorpommern-Rügen: während die Jahresabschlüsse 2014 und 2015 in den anderen Landkreisen von mindestens 99 % bzw. 91 %

der Gemeinden festgestellt wurden, ist dies im Landkreis Vorpommern-Rügen bei nur 80 % bzw. 65 % der Fall. Den Jahresabschluss 2018 haben im Landkreis Vorpommern-Rügen bisher nur 7 % der Gemeinden festgestellt.

Im Vergleich zum Vorjahr sind allerdings in allen Landkreisen deutliche Aufholungstendenzen zu verzeichnen.

(97) Insgesamt sieht der Landesrechnungshof die rechtswidrigen Zustände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse mit Sorge. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind weiterhin gefordert, auf die Feststellung der Jahresabschlüsse auch mit rechtsaufsichtlichen Anordnungen hinzuwirken. Anderenfalls sind fundierte Aussagen zur aktuellen Haushalts- und Finanzlage der Kommunen nicht möglich.

2 Gesamtabschlüsse

(98) Gemäß § 61 Abs. 1 KV M-V haben nur noch kreisfreie und große kreisangehörige Städte einen Gesamtabschluss für den Schluss eines jeden Haushaltsjahrs aufzustellen. Nach den Übergangsvorschriften des § 176 KV M-V hat die Erstellung des ersten Gesamtabschlusses spätestens für das Haushaltsjahr 2024 zu erfolgen.

Für alle anderen Gemeinden besteht diese Verpflichtung nicht mehr. Verfügen diese Gemeinden über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen, haben sie nach § 73 Abs. 3 KV M-V einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Dieser ist bis zum 30. September des Folgejahres der Vertretungskörperschaft und der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Ein Beteiligungsbericht gem. § 73 Abs. 3 KV M-V ist erstmals für das Haushaltsjahr 2019 zu erstellen.

Die Gemeinden, die einen Gesamtabschluss erstellen, sind von der Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichts befreit (§ 73 Abs. 4 KV M-V).

(99) Die Abfrageergebnisse des Landesrechnungshofes zeichnen für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte folgendes Bild:

- Die Stadt Neubrandenburg ist weiterhin die einzige Kommune, die bisher einen Gesamtabschluss aufgestellt hat. Der Gesamtabschluss für das Haushaltsjahr 2012 ist derzeit in Bearbeitung.
- Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock will einen ersten Gesamtabschluss für das Haushaltsjahr 2021 aufstellen.
- Vier Städte planen die erstmalige Erstellung eines Gesamtabschlusses für das Haushaltsjahr 2024.

(100) Die Landkreise sind nicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Ihnen wurde ein Wahlrecht zwischen der Aufstellung eines Gesamtabchlusses und der Erstellung eines Beteiligungsberichts eingeräumt.

Die aktuelle Abfrage des Landesrechnungshofes hat ergeben, dass sich alle Landkreise für die Erstellung eines Beteiligungsberichts entschieden haben.

(101) Viele Kommunen des Landes haben wesentliche Teile ihres kommunalen Vermögens (z. B. kommunale Wohnungsgesellschaften oder Stadtwerke) aus dem Kernhaushalt ausgelagert. Dies ist mit teils erheblichen Risiken verbunden und erschwert den Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation der Kommunen.

Daher erachtet der Landesrechnungshof die verpflichtende Erstellung eines Gesamtabchlusses lediglich für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte weiterhin für bedenklich.

3 Kosten- und Leistungsrechnung

(102) Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 GemHVO-Doppik soll eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung sowie als Grundlage der Verwaltungssteuerung entsprechend den örtlichen Bedürfnissen geführt werden.

Auf eine KLR kann nach § 27 Abs. 1 Satz 2 GemHVO-Doppik verzichtet werden, *„wenn durch eine angemessene Produktgliederung und interne Leistungsverrechnungen eine ausreichende Steuerungsgrundlage gegeben ist“*.

In einer Dienstanweisung sollen Art und Umfang der KLR geregelt werden (§ 27 Abs. 3 GemHVO-Doppik).

(103) Die Abfrage des Landesrechnungshofes ergab keine wesentlichen Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr. Lediglich sieben der zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte gaben an, eine KLR (zumindest in den Grundzügen) eingeführt zu haben. Drei Kommunen planen die Einführung einer KLR im Zeitraum 2021 bis 2023, eine weitere will die KLR mittelfristig etablieren.

(104) Dienstanweisungen über Art und Umfang der KLR lagen in einem Großteil der Verwaltungen vor, welche die KLR bereits eingeführt haben. Vereinzelt wurden Dienstanweisungen zwischenzeitlich angepasst und ergänzt.

Soweit noch nicht geschehen, sollten Kommunen ihre Dienstanweisungen zur KLR zeitnah erlassen bzw. aktualisieren.

(105) Der Landesrechnungshof ist weiterhin der Ansicht, dass die zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte aufgrund ihrer komplexen Haushaltsstrukturen mit einer Vielzahl an Produkten nicht auf eine KLR nach § 27 Abs. 1 Satz 2 GemHVO-Doppik verzichten können. Er hält deren Einführung weiterhin für zwingend notwendig.

Anderenfalls wird es diesen Kommunen insbesondere nicht gelingen, Kostentransparenz zu schaffen, die tatsächlichen Produktkosten abzubilden sowie kostendeckende Gebühren und Entgelte zu kalkulieren. Im Übrigen gehen bei fehlender KLR die notwendigen Vergleichsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Verwaltungen verloren.

(106) Dazu führte der Landkreis Vorpommern-Rügen aus, dass *„die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nicht zwingend erforderlich“* sei. Dies betreffe auch das Erfordernis einer KLR für Gebührenkalkulationen. Der Landkreis begründete dies jeweils mit der produktorientierten Ausgestaltung des Haushalts bei Anwendung allgemeiner bzw. verwaltungsspezifischer Zuschlagssätze.

(107) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass fraglich bleibt, ob und inwieweit die vielfältigen und mehrstufigen internen Leistungsbeziehungen bei komplexen Haushaltsstrukturen und einer Vielzahl an Produkten⁴² ohne individuelle KLR abgebildet werden können. Ohne KLR werden insbesondere die Kosten für Vorleistungen (z. B. Verwaltungsleitung, Gebäudemanagement, Kämmerei oder Personalamt) nicht verursachungsgerecht ermittelt und auf andere Verwaltungsleistungen umgelegt. Damit ist es nicht möglich, die *„Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung“* im Sinne des § 27 Abs. 1 Satz 1 GemHVO-Doppik zu beurteilen.

Im Übrigen erschwert eine fehlende KLR die Kalkulation von Gebühren und Entgelten. Mangelhafte Kalkulationen, z. B. aufgrund fehlender Kosten, können (bei rechtlichen Auseinandersetzungen) dazu führen, dass die betreffende Gebührensatzung bzw. Entgeltordnung nicht den rechtlichen Anforderungen genügt. Derartige Verstöße gegen materielles Recht können zu deren (Teil-)Nichtigkeit führen.

(108) Vor diesem Hintergrund bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte aufgrund ihrer komplexen Haushaltstrukturen und der damit einhergehenden Steuerungserfordernisse nicht auf eine (individuell auszugestaltende) KLR verzichten können.

⁴² Der Landkreis Vorpommern-Rügen weist z. B. in seinem Haushalt 2019/2020 über 170 Produkte aus.

4 Fazit

(109) Die Ergebnisse der Abfrage zeigen, dass die mit der Einführung des NKHR M-V verfolgten Ziele gegenwärtig noch immer nicht vollumfänglich erreicht werden. Dies führt der Landesrechnungshof insbesondere auf die fortlaufenden Einschränkungen der gesetzlichen Verpflichtungen zur Erstellung von Gesamtabschlüssen sowie zur flächendeckenden Etablierung einer KLR zurück.

Der Landesrechnungshof sieht den Gesetz- bzw. Ordnungsgeber in der Pflicht, die in den letzten Jahren zunehmend aufgeweichten Regelungen zu gegebener Zeit kritisch zu evaluieren und ggf. zielgerichtet anzupassen.

2 KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse

Der Landesrechnungshof hat sein KoFiStA-Kennzahlenset aufgrund der umfassenden Überarbeitung der doppelischen Regelwerke angepasst und darüber hinaus punktuell weiterentwickelt. Zudem passt er mit dem vorliegenden Bericht seine Veröffentlichungspraxis an.

Auch im vierten Jahr der Anwendung seines KoFiStA-Kennzahlensets hat der Landesrechnungshof Jahresabschlussdaten bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten erhoben und ausgewertet. Der rechtswidrige Verzug bei der Feststellung der Jahresabschlüsse wurde nicht durchgehend beseitigt. Damit ist weiterhin keine vollumfängliche Analyse der aktuellen Finanz-, Ertrags-, Vermögens- und Liquiditätslage möglich. Dies gilt insbesondere für die Hansestädte Stralsund und Greifswald sowie den Landkreis Rostock.

Insgesamt ist für den Zeitraum von 2012 bis 2018 eine positive Entwicklung der Haushalts- und Wirtschaftslage festzustellen. So erreicht der Großteil der Kommunen einen Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit von mindestens 100 %. Positiv ist ebenfalls, dass fast alle Kommunen das Eigenkapital der Eröffnungsbilanz erhalten bzw. mitunter deutlich steigern konnten.

1 Aktualisierung des KoFiStA-Kennzahlensets

(110) Seit 2017 nutzt der Landesrechnungshof sein doppelisches KoFiStA-Kennzahlenset, um die Finanz-, Ertrags-, Vermögens- und Liquiditätslage von Kommunen zu analysieren. Datengrundlage sind die festgestellten Jahresabschlüsse der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte.

(111) Das Innenministerium hat in einem umfassenden Reformprozess⁴³ das Regelwerk zur kommunalen Doppik M-V überarbeitet. Aufgrund dieser Änderungen hat der Landesrechnungshof sein KoFiStA-Kennzahlenset im Jahr 2020 überprüft und entsprechend angepasst. Dabei hat er für alle bestehenden Kennzahlen die jeweiligen Datenquellen (Fundstellen der Basisdaten), die Beschreibungen der Kennzahlen sowie Begrifflichkeiten aktualisiert.

Damit ist sichergestellt, dass alle bislang erhobenen Kennzahlen auch weiterhin einheitlich und unabhängig von der jeweils angewandten Fassung der GemHVO-Doppik ermittelt werden können.

⁴³ Dieser Reformprozess wurde mit dem Inkrafttreten des Doppik-Erleichterungsgesetzes, der Doppik-Erleichterungsverordnung sowie der Verwaltungsvorschrift zur Doppik einschließlich ihrer Anlagen am 1. August 2019 abgeschlossen.

(112) Aufgrund seiner Anwendungserfahrungen und den Anregungen aus der kommunalen Praxis hat der Landesrechnungshof das KoFiStA-Kennzahlenset zudem punktuell angepasst:

- In Ergänzung der Eigenkapitalquote wird das Kennzahlenset um die sogenannte Eigenkapitalveränderungsquote (EKVQ) erweitert. Diese setzt das Eigenkapital eines Haushaltsjahrs ins Verhältnis zum Eigenkapital der Eröffnungsbilanz und zeigt damit (unabhängig von der Bilanzsumme) die Veränderung des Eigenkapitals über die Jahre seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz. Im Sinne der Generationengerechtigkeit und des sorgsamem Umgangs mit Ressourcen sollte mindestens das in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital erhalten werden (EKVQ \geq 100 %).
- Die Eigenkapitalreichweite hat der Landesrechnungshof aus seinem Kennzahlenset gestrichen. Er empfiehlt diese Kennzahl nunmehr den Kommunen zur eigenständigen Anwendung und wird keine entsprechenden Berechnungen mehr ausweisen.
- Da der Ergebnisrechnung bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage große Bedeutung zukommt, empfiehlt der Landesrechnungshof den Kommunen, ihre Aufwands- und Ertragsstruktur mit folgenden Kennzahlen detaillierter zu analysieren:
 - Personalaufwandsquote,
 - Sach- und Dienstleistungsquote,
 - Steuerquote,
 - allgemeine Umlagenquote,
 - Zuwendungsquote.

Da die interkommunale Vergleichbarkeit insbesondere im Hinblick auf die Ertragsstruktur⁴⁴ nicht gegeben ist, empfiehlt der Landesrechnungshof diese fünf Kennzahlen zur eigenständigen Analyse, nimmt sie jedoch nicht in sein KoFiStA-Kennzahlenset auf.

2 Anpassung der Veröffentlichung des KoFiStA-Kennzahlensets

(113) Zudem passt der Landesrechnungshof die Veröffentlichungspraxis für sein KoFiStA-Kennzahlenset an. Mit dem hiermit vorgelegten Kommunalfinanzbericht 2020 werden die Informationen künftig überwiegend auf der Internetseite des Landesrechnungshofes unter www.lrh-mv.de veröffentlicht:

- Dazu zählt eine Übersicht aller zwölf KoFiStA-Kennzahlen einschließlich der jeweiligen Datenquellen, Formeln und Definitionen.

⁴⁴ Landkreise haben z. B. kaum Steuererträge.

- Die detaillierten Analyseergebnisse der zwölf KoFiStA-Kennzahlen fasst der Landesrechnungshof in kennzahlenspezifischen Datenblättern zusammen. Diese werden parallel zur Veröffentlichung des Kommunalfinanzberichts auf der Internetseite des Landesrechnungshofes veröffentlicht.
- Ferner stellt der Landesrechnungshof die zur Anwendung empfohlenen Kennzahlen (vgl. Tz. 112) einschließlich der relevanten Datenquellen, Formeln und Interpretationshilfen zur Verfügung.

(114) Neben dieser Veröffentlichung auf seiner Internetseite hat der Landesrechnungshof drei Kennzahlen des KoFiStA-Kennzahlensets ausgewählt, die er nachfolgend analysiert.

3 Anwendung des KoFiStA-Kennzahlensets

3.1 Erhebung von Jahresabschlussdaten

(115) Der Landesrechnungshof hat alle erforderlichen Basisdaten aus den festgestellten Jahresabschlüssen direkt bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten erhoben (Stand der Abfrage: 15. Oktober 2020).

(116) Alle zwölf Kommunen haben die Abfrage des Landesrechnungshofes beantwortet.

(117) Auch im vierten Jahr der Anwendung des Kennzahlensets besteht ein rechtswidriger Verzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse fort. Gleichwohl hat sich die Datengrundlage im Vergleich zum Kommunalfinanzbericht 2019 verbessert.

(118) Nachfolgend analysiert der Landesrechnungshof anhand der festgestellten Jahresabschlüsse 2012 bis 2018 den Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit, die Eigenkapitalveränderungsquote sowie die Kassenkreditquote der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte.⁴⁵ Für die Landkreise und (kreisfreien) Städte wurden interkommunale Vergleichsgruppen gebildet.

3.2 Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit

(119) Der Deckungsgrad der ordentlichen Verwaltungstätigkeit geht aus Tabelle 11 hervor.

⁴⁵ Sofern Kommunen ihre Vorjahresangaben bei der aktuellen Datenerhebung korrigiert haben, wurden diese Daten auch rückwirkend berücksichtigt.

Tabelle 11: Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit, 2012-2018, in %

| Berechnung (Datenquelle) | $\frac{\text{Summe der Erträge} \quad (\S 2 \text{ Abs. 1 Nr. 10})}{\text{Summe der Aufwendungen} \quad (\S 2 \text{ Abs. 1 Nr. 19})} \times 100$ | | | | | | |
|---|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Beschreibung der Kennzahl | <p>Angezeigt wird der Grad der Deckung der Aufwendungen durch die Erträge. Diese Kennzahl verdeutlicht, ob die Kommune „über ihre Verhältnisse“ lebt und bildet damit ein Indiz für strukturelle Probleme. Ggf. wäre diese Kennzahl durch die Pro-Kopf-Darstellung der Salden der Erträge und Aufwendungen (in Euro/EW) zu ergänzen.</p> <p>Anzustreben ist ein Wert von mindestens 100 %.</p> | | | | | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Hansestadt Greifswald | 100,53 | 99,07 | 94,59 | 100,21 | | | |
| Neubrandenburg | 92,45 | 99,59 | 104,00 | 100,84 | 100,48 | 107,00 | 113,53 |
| Hansestadt Rostock ⁴⁶ | 96,92 | 99,94 | 100,94 | 101,08 | 107,56 | 110,68 | |
| Landeshauptstadt Schwerin ⁴⁷ | 90,73 | 95,27 | 94,35 | 95,72 | 97,17 | 97,66 | |
| Hansestadt Stralsund | 84,81 | 96,36 | | | | | |
| Hansestadt Wismar | 97,71 | 101,23 | 89,95 | 100,77 | 102,55 | | |
| Landkreis Ludwigslust-Parchim | 95,52 | 101,05 | 102,97 | 100,69 | 104,88 | 101,53 | 100,23 |
| Landkreis Mecklenburgische Seenplatte | 92,75 | 96,17 | 98,28 | 98,91 | 101,80 | 101,38 | 99,79 |
| Landkreis Nordwestmecklenburg | 96,72 | 98,69 | 102,73 | 100,09 | 100,35 | 98,46 | 99,72 |
| Landkreis Rostock | 98,92 | 102,23 | 105,98 | 104,73 | | | |
| Landkreis Vorpommern-Greifswald | 92,10 | 95,22 | 98,14 | 100,68 | 100,23 | 103,39 | 103,36 |
| Landkreis Vorpommern-Rügen | 96,22 | 98,20 | 101,13 | 108,56 | 103,10 | 102,68 | 101,82 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Datenabfrage bei den Kommunen.

(120) Der Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit liegt bei allen Kommunen, abgesehen von der Hansestadt Stralsund im Jahr 2012 (84,8 %) bei mindestens rd. 90 %. Bei den Städten weist die Stadt Neubrandenburg mit 113,5 % (2018) den höchsten Deckungsgrad aus.

(121) Bei den Landkreisen bewegt sich die Spanne zwischen 92,1 % (Landkreis Vorpommern-Greifswald, 2012) und 108,6 % (Landkreis Vorpommern-Rügen, 2015).

(122) Der Großteil der Kommunen erreicht einen Deckungsgrad von mindestens 100 %. Diese Kommunen sind in der Lage, ihre Aufwendungen vollständig durch Erträge zu decken. Werte von unter 100 % führen ggf. zu Jahresfehlbeträgen bzw. zu einem Verbrauch von Rücklagen und sind daher zu vermeiden.

⁴⁶ Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock teilte mit, dass die Bürgerschaft den Jahresabschluss 2018 am 21. Oktober 2020 festgestellt habe. Dieser wird erst im Kommunalfinanzbericht 2021 ausgewiesen, da die Feststellung nach dem Stichtag (15. Oktober 2020) erfolgte.

⁴⁷ In ihrer Stellungnahme teilte die Landeshauptstadt Schwerin mit, dass der Jahresabschluss 2018 am 26. Oktober 2020 festgestellt worden sei. Dieser wird ebenfalls im Kommunalfinanzbericht 2021 berücksichtigt.

3.3 Eigenkapitalveränderungsquote

(123) Die neu in das Kennzahlenset aufgenommene Eigenkapitalveränderungsquote in Tabelle 12 bildet die Generationengerechtigkeit der Kommunen ab.

Tabelle 12: Eigenkapitalveränderungsquote, 2012-2018, in %

| Berechnung (Datenquelle) | Eigenkapital (§ 47 Abs.5 Nr.1) EigenkapitalEB x 100 | | | | | | |
|---|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Beschreibung der Kennzahl | <p>Die EKVQ setzt das Eigenkapital des Haushaltsjahres zum Eigenkapital der Eröffnungsbilanz ins Verhältnis. Sie zeigt somit die Veränderung des Eigenkapitals seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz und damit losgelöst von der Bilanzsumme an.</p> <p>Bei einer EKVQ > 100 % hat sich das Eigenkapital erhöht, bei einem Wert < 100 % hat es sich vermindert. Bei einem nahezu gleichbleibenden Wert von 100 % kann davon ausgegangen werden, dass die Kommune das Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit erreicht.</p> <p>Kommunen sollten den Erhalt ihres Eigenkapitals der Eröffnungsbilanz (und damit eine EKVQ von mindestens 100 %) anstreben.</p> | | | | | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Hansestadt Greifswald | 100,12 | 102,22 | 102,09 | 103,01 | | | |
| Neubrandenburg | 84,45 | 86,42 | 91,53 | 91,12 | 92,97 | 97,65 | 106,17 |
| Hansestadt Rostock | 101,18 | 102,36 | 106,69 | 109,05 | 115,76 | 124,62 | |
| Landeshauptstadt Schwerin | 96,94 | 95,95 | 94,39 | 93,54 | 94,56 | 94,82 | |
| Hansestadt Stralsund | 98,69 | 99,10 | | | | | |
| Hansestadt Wismar | 107,98 | 113,85 | 111,23 | 114,08 | 116,94 | | |
| Landkreis Ludwigslust-Parchim | 71,98 | 79,18 | 96,60 | 105,48 | 136,88 | 150,28 | 156,67 |
| Landkreis Mecklenburgische Seenplatte | 73,42 | 56,79 | 53,49 | 51,26 | 60,32 | 67,92 | 75,62 |
| Landkreis Nordwestmecklenburg | 130,83 | 141,24 | 160,14 | 164,48 | 164,89 | 160,95 | 163,49 |
| Landkreis Rostock | 103,24 | 132,77 | 182,13 | 228,53 | | | |
| Landkreis Vorpommern-Greifswald ⁴⁸ | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Landkreis Vorpommern-Rügen | 85,41 | 83,85 | 96,19 | 128,13 | 153,28 | 168,93 | 186,79 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Datenabfrage bei den Kommunen.

(124) Die höchste Eigenkapitalveränderungsquote der Städte weist die Hansestadt Rostock mit 124,6 % (2017) auf, wohingegen die Stadt Neubrandenburg mit 84,5 % (2012) die niedrigste Quote aufweist. Demnach hat sich das Eigenkapital seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bei der Hansestadt Rostock am stärksten erhöht und bei der Stadt Neubrandenburg am stärksten verringert. Allerdings hat es Neubrandenburg geschafft, den Wert im Haushaltsjahr 2018 auf 106,2 % zu steigern. Demnach stehen nach dem elften doppelten Jahresabschluss wieder 106,2 % des ursprünglichen Eigenkapitals zur Verfügung.

(125) Insgesamt gesehen sind die Eigenkapitalveränderungsquoten bei den Städten relativ homogen und liegen größtenteils über bzw. nahe bei 100 %. Dies bewertet der Landesrechnungshof als durchweg positiv.

⁴⁸ Der Landkreis Vorpommern-Greifswald weist einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus.

(126) Die Landkreise weisen, bis auf die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Greifswald, durchweg Quoten weit über 100 % aus. Die höchste Quote hat mit 228,5 % (2015) der Landkreis Rostock. Hier hat sich das ursprünglich in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital innerhalb von vier Jahren mehr als verdoppelt.

(127) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte weist Quoten zwischen 51,3 % (2015) und 75,6 % (2018) aus und liegt damit deutlich unter dem zu erhaltenden Wert von 100 %. Defizitäre Ergebnisrechnungen haben zur Folge, dass sich das Eigenkapital im Zeitverlauf verringert. Die Kommunen leben dann auf Kosten nachfolgender Generationen. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte bedenklich.

3.4 Kassenkreditquote

(128) Als Indikator für die Leistungsfähigkeit und Generationengerechtigkeit wird in Tabelle 13 die Kassenkreditquote dargestellt.

Tabelle 13 : Kassenkreditquote, 2012-2018, in %

| Berechnung (Datenquelle) | $\frac{\text{Verb. aus Kassenkrediten} \quad (\S 47 \text{ Abs. 5 Nr. 4.2 .2})}{\text{Bilanzsumme}} \times 100$ | | | | | | |
|---------------------------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Beschreibung der Kennzahl | <p>Die Quote zeigt das Verhältnis der Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten zur Bilanzsumme. Alternativ können diese Kreditaufnahmen auch ins Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten gesetzt werden.</p> <p>Die Aussagekraft dieser Kennzahl ist vor allem in Zeitreihenanalysen hoch. Der Anstieg der Quote kann auf die rechtlich unzulässige Finanzierung von Haushaltsfehlbeträgen durch Kassenkredite hindeuten.</p> <p>Anzustreben ist eine möglichst niedrige und im Zeitablauf sinkende Quote.</p> | | | | | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Hansestadt Greifswald | 0,37 | 0,03 | 2,09 | 0,50 | | | |
| Neubrandenburg | 20,73 | 20,86 | 19,86 | 18,23 | 17,61 | 15,36 | 11,83 |
| Hansestadt Rostock | 8,74 | 7,78 | 7,58 | 6,70 | 3,86 | 0,25 | |
| Landeshauptstadt Schwerin | 13,30 | 13,68 | 15,07 | 15,49 | 15,94 | 16,54 | |
| Hansestadt Stralsund | 2,07 | 1,89 | | | | | |
| Hansestadt Wismar | 1,71 | 2,30 | 2,36 | 2,21 | 1,66 | | |
| Landkreis Ludwigslust-Parchim | 3,81 | 1,75 | 1,38 | 1,37 | 0,00 | 0,00 | 2,26 |
| Landkreis Mecklenburgische Seenplatte | 3,77 | 6,25 | 7,07 | 10,34 | 9,75 | 4,16 | 2,09 |
| Landkreis Nordwestmecklenburg | 0,95 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Landkreis Rostock | 7,21 | 4,43 | 2,21 | 3,52 | | | |
| Landkreis Vorpommern-Greifswald | 33,31 | 38,29 | 39,48 | 41,15 | 41,90 | 39,28 | 33,88 |
| Landkreis Vorpommern-Rügen | 1,50 | 0,00 | 2,25 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Datenabfrage bei den Kommunen.

(129) Die Hansestadt Greifswald weist mit 0,03 % (2013) die niedrigste Kassenkreditquote der Städte aus, Neubrandenburg demgegenüber mit 20,9 % (2013) die höchste Quote. Diese Quote konnte Neubrandenburg jedoch in den Folgejahren auf 11,8 % (2018) senken.

(130) In der Vergleichsgruppe der Landkreise mit Kassenkrediten weisen der Landkreis Nordwestmecklenburg im Jahr 2012 die niedrigste Quote (0,95 %) und der Landkreis Vorpommern-Greifswald mit 41,9 % (2016) die höchste Quote auf. Nachdem der Landkreis Ludwigslust-Parchim in den Jahren 2016 und 2017 keine Kassenkredite aufnahm und die Quote somit bei 0 % lag, ist diese im Jahr 2018 auf 2,3 % angestiegen. Bei den Landkreisen Nordwestmecklenburg (seit 2013) und Vorpommern-Rügen (seit 2015) beträgt die Kassenkreditquote 0 %.

(131) Wie in den letzten Jahren sind die hohen Kassenkreditquoten insbesondere des Landkreises Vorpommern-Greifswald (33,3 % bis 41,9 %) bedenklich.

(132) Insgesamt sind die Kommunen gehalten, die Struktur ihres Schuldenportfolios aktiv zu steuern, damit Risiken minimiert bzw. vermieden werden. Kassenkredite sind wegen ihrer kurzen Zinslaufzeiten mit einem besonders hohen Zinsänderungsrisiko behaftet. Mögliche Zinserhöhungen verteuern diese Kredite kurzfristig und belasten damit die Haushalte der Kommunen unmittelbar.

3 Umsetzungsstand des § 2b UStG

Die Neuregelung der Besteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wurde zum 1. Januar 2017 in das Umsatzsteuergesetz aufgenommen und mit einer weitreichenden Übergangsregelung ausgestattet. Die Übergangsfrist wurde zwischenzeitlich um zwei Jahre auf den 1. Januar 2023 verlängert.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Kommunen, die verbleibende Zeit (weiterhin) zielorientiert zu nutzen, um eine rechtssichere Umsetzung der Maßgaben des § 2b UStG zu gewährleisten.

1 Einführung

(133) Die Umsatzbesteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts wie z. B. Kommunen unterlag in den letzten Jahren einem erheblichen Wandel.

Bis Ende 2015 waren Kommunen hauptsächlich mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) sowie ihren land- und forstwirtschaftlichen Betrieben der Umsatzbesteuerung unterworfen (§ 2 Abs. 3 UStG). Da die europäische Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie⁴⁹ eine viel umfassendere Unternehmereigenschaft vorsieht, bestand eine Diskrepanz zwischen nationalem⁵⁰ und Unionsrecht^{51, 52}. Die daher erforderliche Neuregelung der Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erfolgte mit dem Steueränderungsgesetz 2015.⁵³

(134) Gemäß dem neu eingeführten § 2b UStG gelten die Kommunen bei allen Tätigkeiten, die sie mit der Absicht der Einnahmenerzielung ausüben, grundsätzlich als Unternehmer im Sinne des § 2 Abs. 1 UStG. Diese Neuregelung trat am 1. Januar 2016 in Kraft, war gemäß § 27 Abs. 22 Satz 2 UStG aber erst für Umsätze nach dem 31. Dezember 2016 anzuwenden.

Die Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG ermöglichte es den Kommunen, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen und die Umstellung auf die neue Rechtslage bis zum 1. Januar 2021 zu vollziehen. Um innerhalb des Übergangszeitraums weiterhin die alte Rechtslage anwenden zu können, mussten die Kommunen eine Optionserklärung beim zuständigen Finanzamt abgeben.

⁴⁹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwStSystRL).

⁵⁰ § 2 Abs. 3 UStG a. F.

⁵¹ Insbesondere Art. 13 MwStSystRL.

⁵² Aus diesem Grund war der Bundesfinanzhof dazu übergegangen, den § 2 Abs. 3 UStG entsprechend Art. 13 MwStSystRL auszulegen. Demnach galten insbesondere Tätigkeiten im Rahmen der Vermögensverwaltung als unternehmerische Tätigkeiten.

⁵³ Steueränderungsgesetz 2015 vom 2. November 2015, BGBl. I, S. 1834.

(135) Während der Umstellungsphase traten in der kommunalen Praxis vielfältige Fragen und Anwendungsprobleme⁵⁴ auf. Aus diesem Grund haben die kommunalen Spitzenverbände über das Bundesministerium der Finanzen eine Verlängerung des Optionszeitraums erwirkt. Auf Initiative des Bundesrats und nach dem Einverständnis der Europäischen Kommission wurde die Übergangsregelung mit dem Corona-Steuerhilfegesetz⁵⁵ um zwei Jahre verlängert.

2 Wesentliche Auswirkungen des § 2b UStG

(136) Die neue Rechtslage ist nunmehr ab 1. Januar 2023 von allen Kommunen vollumfänglich und ausnahmslos anzuwenden. Dadurch ergeben sich für deren steuerliche Behandlung folgende Änderungen:

- Tätigkeiten auf privat-rechtlicher Grundlage:

Die Leistungen der Kommunen sind zukünftig ab dem ersten Euro der Umsatzsteuer zu unterwerfen, sofern diese auf privat-rechtlicher Grundlage beruhen und keine Umsatzsteuerbefreiung gemäß § 4 UStG in Anspruch genommen werden kann.

Ein steuerbarer Umsatz berechtigt die Kommunen im Gegenzug zum Vorsteuerabzug.

Für die steuerliche Würdigung kommunaler Leistungen ist es nicht mehr von Bedeutung, ob diese Leistungen im Rahmen eines BgA erbracht wurden. Damit unterliegen auch die Umsätze aus der Vermögensverwaltung⁵⁶ zukünftig der Umsatzsteuer.

- Tätigkeiten auf öffentlich-rechtlicher Grundlage:

Kommunen sind nicht als Unternehmer anzusehen, wenn sie die Leistungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbringen. Dies gilt allerdings nicht, sofern die Nichtbesteuerung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt.⁵⁷

Bei größeren Wettbewerbsverzerrungen ist die Leistung der Umsatzsteuer zu unterwerfen, sofern keine gesetzliche Ausnahmeregelung greift. Hier sind insbesondere solche Bereiche gemeint, in denen die Kommunen keine Monopolstellung besitzen.⁵⁸

⁵⁴ Die Fragen betreffen insbesondere den Bereich der Beistandsleistungen bei interkommunaler Zusammenarbeit.

⁵⁵ Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19. Juni 2020, BGBl. I, S. 1385.

⁵⁶ Bspw. Umsätze aus der Vermietung oder Verpachtung von Immobilien.

⁵⁷ Dies ist z. B. bei einem dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Parkhaus und der Standplatzzuteilung gegen Gebühr der Fall, da hier die Markteintrittsmöglichkeit Privater gegeben ist.

⁵⁸ Bereiche, in denen Private auf Basis von gesetzlichen Öffnungsklauseln handeln können, vgl. Fn 57.

Liegen keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vor, ist die Leistung nicht steuerbar.

Der Gesetzestext lässt allerdings offen, was unter größeren Wettbewerbsverzerrungen zu verstehen ist. § 2b Abs. 2 und 3 UStG stellt lediglich klar, wann keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vorliegen. Da diese Aufzählung nicht abschließend ist, müssen die Kommunen dahingehend jeden Einzelfall prüfen.

(137) Im Ergebnis wird die Umsatzbesteuerung der Kommunen erheblich ausgeweitet, wie Abbildung 20 verdeutlicht.

Abbildung 20: Unternehmen und Unternehmensbereich nach § 2 und § 2b UStG

| Nichtunternehmen | | | | Unternehmen | | | bisher | |
|--|--|--|--|-----------------------------|------------------------------|--|---------------|------------------------------|
| Hoheitsbereich | Beistandsleistungen | Umsätze unter 35.000 Euro/Jahr | Vermögensverwaltung | BgA | Sonderatbestände § 2b Abs. 4 | land- und forstwirtschaftliche Tätigkeiten | | |
| Nichtunternehmen | | | | Unternehmen | | | neu § 2b UStG | |
| Hoheitsbereich (öffentlich – rechtliche Basis) | Hoheitsbereich (öffentlich – rechtliche Basis) | Hoheitsbereich (privat – rechtliche Basis) | Beistandsleistungen | Umsätze unter 35.000 €/Jahr | Vermögensverwaltung | BgA | | Sonderatbestände § 2b Abs. 4 |
| keine größeren Wettbewerbsverzerrungen | größere Wettbewerbsverzerrungen | hoheitliche Hilfsgeschäfte | Beistandsleistungen an andere jPöR § 2b Abs. 3 Nr. 1 | | | | | |

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Pithan, Claus Peter (2020): Präsentation „Tax Compliance und die Einführung des § 2b UStG“, Webinar des Behördenspiegel, 8. September 2020, S. 15.

3 Maßnahmen zur Umsetzung der Neuregelung während des Übergangszeitraums und Umfrage zum Umsetzungsstand

(138) Die Neuregelungen führen zu einer deutlichen Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht für Kommunen. Mit den folgenden Hinweisen will der Landesrechnungshof den Kommunen Möglichkeiten zur schrittweisen Umsetzung dieser Neuregelungen aufzeigen.

(139) Dazu hat der Landesrechnungshof bei allen Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten den jeweiligen Stand der Umstellung auf den § 2b UStG sowie zur Einführung eines Tax-Compliance-Management-Systems erfragt (Stand: 31. Juli 2020).

(140) Alle befragten Kommunen haben eine Optionserklärung gemäß § 27 Abs. 22 UStG beim zuständigen Finanzamt abgegeben und diese bisher nicht widerrufen. Somit müssen sie die neue Rechtslage ab 2023 vollumfänglich und ausnahmslos anwenden.

3.1 Bestandsanalyse

(141) Im ersten Schritt sollten sich die Kommunen einen Überblick über den umsatzsteuerlichen IST-Zustand verschaffen. Dazu sind alle entsprechenden Unterlagen⁵⁹ zu sichten und auszuwerten.

Anschließend ist eine Leistungs- und Vertragsinventur unerlässlich. Ziel ist es, einen vollumfänglichen Überblick über alle Leistungen und Verträge zu gewinnen.

(142) In der Umstellungsphase der „Bestandsanalyse“ befinden sich der Landkreis Vorpommern-Greifswald sowie die Hansestadt Wismar. Die restlichen Kommunen haben diese Phase bereits abgeschlossen.

3.2 Umsatzsteuerliche Würdigung der Einnahmen

(143) Die zuvor erfassten Einnahmen sind anschließend umsatzsteuerlich zu bewerten. Ziel ist es, steuerbare und nicht steuerbare Einnahmen zu identifizieren und voneinander zu trennen. Das Ergebnis der Einnahmenanalyse gibt einen Überblick über das umsatzsteuerliche Risiko der Kommune.

(144) Für die steuerliche Bewertung aller Einnahmen empfiehlt der Landesrechnungshof das Prüfschema unter Abbildung 21.

Darüber hinaus empfiehlt er, die wichtigsten Fallkonstellationen zu definieren und deren steuerliche Behandlung im Verwaltungsvollzug festzulegen.

(145) Neben der Einnahmenanalyse sind alle bestehenden Verträge dahingehend zu bewerten, ob mit ihnen steuerbare Umsätze verbunden sind.⁶⁰ Zu berücksichtigen sind dabei auch alle mündlichen Absprachen⁶¹, die zu einem steuerrechtlich relevanten Leistungsaustausch führen.

⁵⁹ Z. B. Steuererklärungen und Steuerbescheide der letzten Jahre, Korrespondenz mit dem Finanzamt, Übersicht über vorhandene BgA und Beteiligungen etc.

⁶⁰ Der Landkreis Nordwestmecklenburg merkte an, dass „*ein erster Schritt zur Ermittlung der Verträge bereits im Rahmen der umsatzsteuerlichen Würdigung aller Einnahmen vorgenommen werden kann*“, da viele Einnahmen auf einer vertraglichen Grundlage beruhen.

⁶¹ Beispielsweise mündliche Absprache zwischen dem Bauhof und einer anderen Gemeinde über die gelegentliche Überlassung von Maschinen und Geräten.

Abbildung 21: Prüfschema gemäß § 2b UStG

| | | | |
|--|---|---|---|
| Vorabprüfung: 1. Wird für die erzielte Einnahme eine entgeltliche Leistung erbracht bzw. wird statt des Entgeltes eine andere Gegenleistung erbracht? 2. Wird die Leistung im Inland erbracht? Sofern beide Fragen mit ja beantwortet wurden, empfiehlt der Landesrechnungshof die Anwendung des folgenden Schemas: | | | |
| wirtschaftliche Tätigkeit = umsatzsteuerbar! | ja ← | Wird die Tätigkeit auf privat-rechtlicher Grundlage erbracht? | |
| | ↓ nein | | |
| | nein ← | Wird die Tätigkeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbracht? | |
| | ↓ ja | | |
| | ja ← | Liegt ein Sondertatbestand (Katalogtätigkeiten) gemäß § 2b Abs. 4 UStG vor? | |
| | ↓ nein | | |
| | | Liegen die Umsätze aus gleichartigen Tätigkeiten voraussichtlich unter der Grenze von 17.500 Euro p.a.? | ja → |
| | ↓ nein | | |
| | | Gehören die Leistungen zu den steuerbefreiten Umsätzen (ohne Optionsrecht gemäß § 9 UStG)? | ja → |
| | ↓ nein | | |
| | nein ← | Handelt es sich bei der Tätigkeit um eine Leistung an eine andere jPöR (interkommunale Zusammenarbeit)? | |
| | ↓ ja | | |
| | | Handelt es sich um eine Leistung, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von JpöR erbracht werden darf? | ja → |
| | ↓ nein | | |
| | nein ← | Wird die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt? | |
| ↓ ja | | | |
| nein ← | Beruht die Zusammenarbeit auf einer langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung? | | |
| ↓ ja | | | |
| nein ← | Dient die Tätigkeit dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur? | | |
| ↓ ja | | | |
| nein ← | Erfolgt die Tätigkeit lediglich gegen Kostenerstattung? | | |
| ↓ ja | | | |
| nein ← | Handelt es sich im Wesentlichen um gleichartige Leistungen, die die jPöR an andere JpöR erbringt? | ja → | |
| | | | keine wirtschaftliche Tätigkeit = nicht umsatzsteuerbar! |

* Gemäß BMF Schreiben vom 14. November 2019 ist auch bei Vorliegen aller Voraussetzungen eine zusätzliche Wettbewerbsprüfung i.S.d. § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG vorzunehmen.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Pithan, Claus Peter (2017): Umsatzbesteuerung der Leistungen der öffentlichen Hand – Anwendungsfragen des § 2b UStG, Vortrag auf der Jahrestagung IKZ am 18. September 2017, abgerufen unter <https://interkommunales.nrw/wp-content/uploads/2016/10/2017-09-18-Pithan-§-2b-UStG.pdf> (zuletzt abgerufen am 9. September 2020), hier: S. 20.

(146) Nach vollumfänglicher Registrierung aller Verträge sind diese entsprechend der Systematik des § 2b UStG zu kategorisieren. Verträge lassen sich in der Regel folgenden Kategorien zuordnen:

1. privat-rechtliche Verträge,
2. öffentlich-rechtliche Verträge und

3. Verträge bzw. Vereinbarungen, die nicht eindeutig Kategorien 1 oder 2 zuzuordnen sind.

(147) Verträge der Kategorie 3 sind im nächsten Schritt so anzupassen, dass eine eindeutige Zuordnung zum Privatrecht oder zum öffentlichen Recht möglich ist.⁶²

(148) Anschließend sollten die Kommunen prüfen, ob die Verträge eine Klausel enthalten, welche Vertragspartei die zukünftig anfallende Umsatzsteuer wirtschaftlich zu tragen hat. Ist dies bisher nicht der Fall, sind die Verträge entsprechend anzupassen. Eine zukünftige Umsatzsteuerpflicht führt möglicherweise auch zu Anpassungen der vertraglichen Entgelte.⁶³

(149) Nach Abschluss der Einnahmenanalyse sowie des Vertragsscreenings lassen sich finanzielle Zusatzbelastungen sowie Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten der Anwendung des § 2b UStG abschätzen.

(150) Die Umfrage des Landesrechnungshofes zeigt, dass sich zehn Kommunen bereits in der Phase der umsatzsteuerlichen Würdigung ihrer Leistungen befinden.

(151) Bisher haben sieben Kommunen Beratungsleistungen Dritter für die Umstellung⁶⁴ auf den § 2b UStG in Anspruch genommen. Die Hansestadt Wismar plant die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen. Der Landkreis Nordwestmecklenburg⁶⁵ sowie die Städte Schwerin, Rostock und Neubrandenburg realisieren die Umstellung eigenständig.

(152) Neun Kommunen haben für die Umstellung bzw. für die zukünftig anfallenden Steueraufgaben zusätzliches Fachpersonal eingestellt. Dabei reicht die Anzahl von 0,5 VZÄ⁶⁶ (Hansestadt Stralsund) bis zu 4,0 VZÄ (Neubrandenburg). Der Landkreis Vorpommern-Greifswald sowie die Hansestadt Greifswald planen die zukünftige Einstellung von Fachpersonal. Lediglich der Landkreis Ludwigslust-Parchim meldete in diesem Zusammenhang keine Neueinstellungen.

(153) Zum Zeitpunkt der Abfrage hatte keine Kommune die Umstellungsarbeiten beendet. Acht Kommunen planen, die Umsetzung bis zum 31. Dezember 2022 abzuschließen. Bei vier Kommunen ist die rechtzeitige Beendigung zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch ungewiss.

⁶² Die Kommunen haben insbesondere im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit die Wahl zwischen öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Handlungsformen.

⁶³ Erhöhung der Entgelte um die geschuldete Umsatzsteuer.

⁶⁴ Insbesondere für die Einnahmenanalyse.

⁶⁵ Der Landkreis Nordwestmecklenburg wies darauf hin, dass „die eigenständige Realisierung sich auf die Umstellung auf § 2b UStG bezieht und der Landkreis Nordwestmecklenburg hierfür zunächst 1,0 VZÄ abgestellt hat.“

⁶⁶ Angabe in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

3.3 Tax-Compliance-Management-System (TCMS)

(154) Mit der Ausweitung der steuerlichen Pflichten der Kommunen gehen auch ein erhöhtes steuerliches Fehlerrisiko sowie haftungsrechtliche Risiken für die Verantwortlichen einher. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf die noch fehlende Erfahrung in der Rechtsanwendung und die ausstehende konkretisierende Rechtsprechung zu steuerlichen Abgrenzungsfragen. Die Verantwortlichen haften auch dann, wenn sie notwendige Maßnahmen unterlassen haben, die steuerliche Rechtsverstöße verhindert hätten. Um die haftungsrechtlichen und steuerstrafrechtlichen Risiken für Landräte, Bürgermeister, Leiter von Eigenbetrieben und weiteren Verantwortlichen zu reduzieren, empfiehlt der Landesrechnungshof den Kommunen die zeitnahe Implementierung eines Tax-Compliance-Management-System (TCMS).

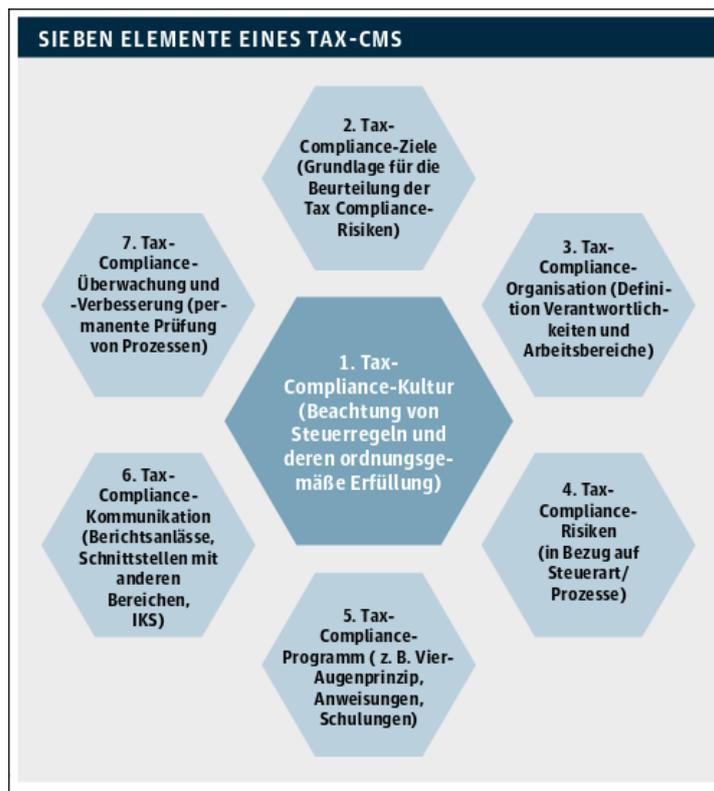
(155) Dieser Begriff umfasst die Einrichtung und Pflege eines internen Kontrollsystems zur Sicherstellung der Befolgung steuerlicher Gesetze und interner Richtlinien. Dessen Implementierung sollte unter Einbeziehung und ggf. Anpassung entsprechender Organisationsstrukturen erfolgen.

(156) Das Institut Deutscher Wirtschaftsprüfer hat den Prüfungsstandard IDW PS 980 herausgegeben, der die Mindestanforderungen an ein wirksames TCMS aufzeigt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Kommunen, sich an diesem Prüfungsstandard zu orientieren, um sicherzustellen, dass sie die Anforderungen der Finanzverwaltung erfüllen.

Entsprechend dem Prüfungsstandard sollte ein wirksames TCMS folgende Bestandteile umfassen:

Abbildung 22: Sieben Elemente eines TCMS



Quelle: https://www.domus-ag.net/fileadmin/user_upload/Dokumente/AG/Aktuelles/DW_01.2017_Tax_Compliance.pdf (abgerufen am 16. Juni 2020).

(157) Diese sieben Elemente können die Tatbestandsmerkmale der Leichtfertigkeit im Rahmen einer Steuerverkürzung oder des Vorsatzes bei Steuerhinterziehung widerlegen. Sie sind gleichzeitig ein Indiz für einen ordnungsmäßigen Umgang mit steuerlichen Angelegenheiten.

Bei der Implementierung eines TCMS sind die individuellen Gegebenheiten der Kommune zu berücksichtigen. Insoweit wird das TCMS bei kleinen Kommunen weniger umfangreich ausgeprägt sein als bei großen Kommunen.

(158) Angesichts der haftungsrechtlichen Risiken hat der Landesrechnungshof die Kommunen befragt, ob und welche Vorkehrungen sie getroffen haben, um zukünftig die Beachtung steuerrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten.

(159) Neun Kommunen gaben an, sich bereits mit der Einführung eines TCMS beschäftigt und Vorkehrungen getroffen zu haben, um die Einhaltung steuerrechtlicher Vorschriften zu überwachen und Rechtsverstöße zu verhindern. Lediglich die Landkreise Vorpommern-Rügen, Nordwestmecklenburg⁶⁷ und Ludwigslust-Parchim hatten sich zum Zeitpunkt der Abfrage noch nicht mit einem entsprechenden internen Kontrollsystem befasst.

⁶⁷ Der Landkreis Nordwestmecklenburg teilte mit, dass er für die Erarbeitung und Implementierung eines ganzheitlichen TCMS gegenwärtig die Inanspruchnahme von externen Beratungsleistungen im Jahr 2021 vorbereite.

(160) Auf die (offene) Frage nach der Ausgestaltung der getroffenen Vorkehrungen antworteten die Kommunen, Folgendes veranlasst zu haben⁶⁸:

- Erstellen von Dienstanweisungen und dienstlichen Mitteilungen,
- Analyse von Prozessen und Abläufen,
- Inanspruchnahme von Beratungsleistungen,
- Einstellung von Fachpersonal,
- Anpassungen am HKR-Programm bzw. Anschaffung einer speziellen Software,
- Erstellen von Checklisten und Vorlagen für die Bearbeitung von Steuererklärungen und wiederkehrenden steuerlichen Sachverhalten,
- Erstellen von Arbeitsanweisungen, Beratungen der Verwaltungsführung sowie Analyse bestehender BgA.

(161) Unterstützung bei der Einrichtung eines TCMS durch externe Berater haben bislang die Landkreise Vorpommern-Greifswald und Rostock sowie die Hansestadt Greifswald in Anspruch genommen. Fünf von den zwölf befragten Kommunen planen die Inanspruchnahme solcher Beratungsleistungen.

4 Fazit

(162) Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns haben die Organisation ihres Steuerbereiches bis zur endgültigen Umstellung auf den § 2b UStG (1. Januar 2023) an die Rechtslage anzupassen. Die Abfrage des Landesrechnungshofes zeigt, dass alle zwölf Kommunen mit den erforderlichen Umstellungsarbeiten begonnen haben. Zehn Kommunen befinden sich bereits inmitten der umsatzsteuerlichen Würdigung ihrer Leistungen. Neun der befragten Kommunen haben sich darüber hinaus mit der Einführung eines TCMS befasst.

⁶⁸ Sortiert nach der Häufigkeit der Nennungen (Mehrfachnennungen).

Damit ist die Mehrheit der befragten Kommunen im Umstellungsprozess bereits sehr weit vorangeschritten.⁶⁹

(163) Auch alle anderen Kommunen des Landes sind gehalten, eine rechtmäßige Umstellung auf die inhaltlichen und strukturellen Erfordernisse des § 2b UStG sicherzustellen. Zur Vorbereitung auf die neue Rechtslage sind zahlreiche Verwaltungsprozesse zu analysieren und ggf. anzupassen. Die Umstellung sollte idealerweise in Projektform realisiert werden. Dabei sind der zeitliche Ablauf, die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Verantwortlichen sowie die zu erreichenden Teilziele in einem Projektplan verbindlich festzuschreiben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt insbesondere die fristgemäße Implementierung eines funktionstüchtigen TCMS, um die steuerrechtlichen Risiken für die kommunalen Verantwortungsträger zu minimieren.

⁶⁹ Die Hansestadt Stralsund wies darauf hin, dass der Landesrechnungshof Fragen zu den Anpassungen der Software und der internen Prozesse sowie zum „*Stand der Ermittlung von teilweise komplexen Vorsteuerabzugsschlüssel, deren Dokumentation und Implementierung in die Buchhaltungssoftware*“ außer Acht gelassen habe.

Diese Punkte subsumiert der Landesrechnungshof unter das Thema TCMS, auf dessen fristgemäße Implementierung er hinweist. Die nach Auffassung der Hansestadt Stralsund fehlenden „*Fragen zur Bewertung der Zuordnung von Eingangsleistungen zu steuerpflichtigen Ausgangsleistungen*“ sind Gegenstand der „Umsatzsteuerlichen Würdigung“ (vgl. Tz. 143 ff.).

4 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in den Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten

Die Mehrzahl der zu digitalisierenden Leistungen erreicht noch nicht den vom Onlinezugangsgesetz geforderten Reifegrad. Die fristgemäße Umsetzung der Vorgaben des OZG ist gefährdet.

Es existiert keine zentrale Übersicht darüber, welche Verwaltungsleistungen durch die Kommunen umzusetzen sind und wie der Umsetzungsstand ist. Die Kommunen schätzen den Umsetzungsstand als eher gering ein.

Ursachen für die Defizite sind fehlende

- **strategische Zielvorstellungen,**
- **Regulierung und Standardsetzung durch das Energieministerium⁷⁰,**
- **Architekturmodelle für die Einbindung kommunaler Verwaltungsleistungen,**
- **zentrale Steuerung und Koordinierung durch das Energieministerium,**
- **Unterstützung durch die Fachaufsichtsbehörden des Landes, bezogen auf die einzelnen Verwaltungsleistungen,**
- **Strukturen für die Zusammenarbeit der Kommunen, um nachnutzbare Lösungen zu erarbeiten und in der Fläche zu implementieren,**
- **anforderungsgerechte Basisdienste und Portalfunktionen.**

(164) Der Landesrechnungshof hat die Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte (kommunale Gebietskörperschaften) um Auskunft zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gebeten.

1 Verantwortlichkeit der Landesregierung

(165) Ob das OZG die Kommunen direkt verpflichtet, wird in der Literatur streitig diskutiert.⁷¹ Landkreistag und Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern vertreten die Auffassung, dass das OZG die kommunale Ebene nicht direkt verpflichte. Demgegenüber sieht die Landesregierung die kommunale Ebene als verfassungsrechtlichen Teil des Landes mit verpflichtet.

⁷⁰ Das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern wird hier und im Folgenden Energieministerium genannt.

⁷¹ Vgl. z. B. Pro: Schlietzky, Utz/Hoffmann, Christian (2018): Die Digitalisierung des Föderalismus – Der Portalverbund gem. Art. 91 c Abs. 5 GG als Rettung des E-Government?, DÖV 2018, S. 193 ff.; Contra: Berger, Ariane (2018): Die Digitalisierung des Föderalismus – Zur Verteilung der Vollzugsverantwortung zwischen Bund, Länder und Kommunen, DÖV 2018, S. 799 ff.

(166) Da das OZG das Land – nach herrschender Meinung auch für seine Kommunen – verpflichtet, obliegt dem Land auch die Verantwortung für die fristgemäße Umsetzung des OZG für alle im Land erbrachten OZG-Leistungen – unabhängig von der Vollzugszuständigkeit. Der von Art. 91c Abs. 5 GG vorgesehene und durch das OZG umzusetzende übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern kann nur gewährleistet werden, wenn auch die Verwaltungsleistungen der kommunalen Ebene einbezogen werden.

Soweit kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben durch den Landesgesetzgeber übertragen worden sind, könnten diese durch das OZG dazu verpflichtet sein, die dazugehörigen Verwaltungsleistungen elektronisch anzubieten. Damit würde keine neue Aufgabe übertragen, sondern nur das Wie der Aufgabenerfüllung geregelt.

Die Errichtung und der Betrieb von Verwaltungsportalen ist unabhängig von den Einzelaufgaben, zu deren Erfüllung Kommunen durch Landesgesetz verpflichtet sind. Es handelt sich daher nicht mehr nur um die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Vielmehr könnte eine eigene Aufgabe vorliegen, die unter das Aufgabenübertragungsverbot gem. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG fallen könnte. Soweit der Landesgesetzgeber den verpflichtenden Aufbau und Betrieb kommunaler Portale für notwendig erachtet, bedürfte es einer landesgesetzlichen Regelung.

(167) Die Landesregierung sollte prüfen, ob und inwieweit gesetzliche Regelungen notwendig sind und entsprechende rechtliche Grundlagen schaffen. Mit einer gesetzlichen Regelung würde Rechtssicherheit hinsichtlich der Verpflichtung der kommunalen Ebene geschaffen. Zudem könnte geregelt werden, welche Ebene welche Verantwortung übernimmt. Die gesetzliche Regelung sollte darüber hinaus die Details zur Umsetzung des OZG regeln.

(168) Land und Kommunen hätten sich im Lenkungsausschuss kooperatives E-Government darauf geeinigt, dass die Umsetzung des OZG bis zum Reifegrad 3 durch das Land erfolgen solle. Hierzu werde das Land die erforderlichen Basisdienste (z. B. MV-Serviceportal, Nutzerkonten) und alle OZG-Leistungen im MV-Serviceportal bereitstellen. Die Einrichtung eigener kommunaler Portale sei aus Sicht des Energieministeriums nicht erforderlich.

Die Bereitstellung des MV-Serviceportals und weiterer Basisdienste werde durch das Land im E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern (EGovG M-V) geregelt. Regelungen zur Vereinheitlichung und Kompatibilität der technischen Lösungen würden in einer Basisdienstverordnung auf Grundlage des EGovG M-V geschaffen.

(169) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absichten des Energieministeriums.

(170) Der Landesrechnungshof sieht die Landesregierung zumindest in der Pflicht, die ebenenübergreifende Aufgabe der Umsetzung des OZG zu koordinieren und zu steuern.

Denn das Land ist für die Umsetzung in allen seinen Strukturen (Land, Kommunen, Kammern) dem Bund gegenüber verantwortlich. Der letztlich zu schaffende Portalverbund kann nur gelingen, wenn die darin enthaltenen Einzellösungen von vornherein aufeinander abgestimmt sind. Das Land hat für die bundesrechtlichen Vorgaben eine landesspezifische Vollzugslösung zu entwickeln, die die Interessen und Anforderungen der am Verbund Beteiligten berücksichtigt. Dies umfasst Regulierung, Standardsetzung, Koordinierung und Steuerung sowie die Zurverfügungstellung von anforderungsgerechter Infrastruktur (Portal), von Basisdiensten sowie die Koordinierung der Nachnutzung vorhandener Referenzimplementierungen.⁷²

(171) Das Energieministerium verwies auf die Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben der Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik. Die Abstimmung mit den Kommunen erfolge über den Lenkungsausschuss kooperatives E-Government.

(172) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Die in diesem Beitrag aufgeführten Antworten der Kommunen zeigen aber, dass unterschiedliche Informationsstände existieren. Aus Sicht der Kommunen ist die Koordinierung und Steuerung verbesserungsbedürftig.

2 Übersicht über die Zuständigkeiten

(173) Gemäß OZG sind durch Bund, Länder und Kommunen 575 OZG-Leistungen mit 2.369 Verwaltungsleistungen aus dem Umsetzungskatalog umzusetzen. Diesen sind Zuständigkeitstypen zugeordnet. Kommunen können zuständig sein für Verwaltungsleistungen der Typen 3b, 4b oder 5.⁷³ Der Umsetzungskatalog definiert nicht, welche der enthaltenen Leistungen von welcher Verwaltungsebene bereitzustellen und zu bearbeiten sind. Eine genaue Zuordnung kann nur für jedes Bundesland anhand der innerstaatlichen Aufgabenverteilung vorgenommen werden. Aufgrund der weitgehenden Kommunalisierung staatlicher Aufgaben in Mecklenburg-Vorpommern ist die kommunale Ebene für die Umsetzung eines hohen Anteils der OZG-Leistungen zuständig. Die Verantwortlichkeit des Landes dafür, dass diese Leistungen fristgemäß elektronisch über Portale angeboten werden, bleibt von der Vollzugszuständigkeit der Kommunen unberührt.

(174) Es existiert keine Übersicht, welche Ebene⁷⁴ in Mecklenburg-Vorpommern für den Vollzug welcher Verwaltungsleistungen zuständig ist und welche oberste Landesbehörden als Fach- und/oder Rechtsaufsicht für die fristgemäße Umsetzung verantwortlich sind. Eine

⁷² Muster für die softwaretechnische Umsetzung in einem OZG-Themenfeld oder für eine bestimmte OZG-Leistung. Auf dieser Basis können Nachnutzer eigene Implementierungen erstellen.

⁷³ Typ 3b: Regelung durch Bund, Ausführungsvorschriften durch Land, Vollzug durch Kommunen; Typ 4b: Regelung durch das Land, Vollzug durch die Kommunen, Typ 5 Regelung (soweit erforderlich aufgrund landesgesetzlicher Ermächtigung) und Vollzug durch die Kommunen.

⁷⁴ Ämter, amtsfreie Gemeinden, Städte, kreisfreie und große kreisangehörige Städte, mittelbare oder unmittelbare Landesverwaltung.

solche Übersicht ist schon deshalb erforderlich, weil hinter bestimmten OZG-Leistungen eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen stecken können, für die ggf. unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen⁷⁵. Eine Zuordnung auf der Ebene der OZG-Leistungen ist demnach nicht ausreichend. Ohne eine solche Übersicht kann der Grad der Umsetzung nicht festgestellt werden. Damit ist es auch kaum möglich, rechtzeitig dem Risiko einer nicht fristgemäßen Umsetzung gegenzusteuern.

(175) Der Landesregierung obliegt es, eine Übersicht über die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Verwaltungsleistungen zu erstellen und anhand dieser Übersicht regelmäßig den Umsetzungsstand zu dokumentieren.

3 Umsetzungsstand

(176) Um den Umsetzungsgrad einer Verwaltungsleistung feststellen zu können, hat das Bundesministerium des Inneren ein Reifegradmodell entwickelt. Danach ist OZG-Konformität mit dem Erreichen des Reifegrads 3 gegeben. Die Vorteile eines Portalverbundes gemäß OZG ergeben sich, wenn mit dem Reifegrad 4 ein interoperables Nutzerkonto genutzt werden kann und die Verwaltungsleistungen in die Portaloberflächen integriert worden sind.

Tabelle 14: Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen

| Reifegrad | | | | | | | | |
|-----------|--|---|--|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | | | | 4 | |
| Offline | Verwaltungsleistungen finden, Informationen bereitstellen § 3 EGovG M-V | Formular-assistent | Nutzerkonto, elektronische Authentifizierung | digitale Übermittlung beglaubigter Nachweise § 33 Abs. 5 VwVfG M-V, § 5 EGovG M-V | Digitaler Rückkanal | | E-Payment § 4 EGovG M-V | interoperables Nutzerkonto, Once Only freigeben |
| | | | | | elektronische Kommunikation § 3a VwVfG M-V, § 2 EGovG M-V | elektronische Bekanntgabe Verwaltungsakt § 41 Abs. 2a VwVfG M-V | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Verwaltungsleistungen müssen unabhängig von der Zuständigkeit gefunden werden, Informationen müssen über das Portal zur Verfügung gestellt werden | <ul style="list-style-type: none"> Antragsformular wird bereitgestellt elektronischer Assistent unterstützt beim Ausfüllen Daten können elektronisch übermittelt werden Antragstellung muss noch schriftlich erfolgen | <ul style="list-style-type: none"> identitätsgeprüfte Anmeldung elektronische Authentifizierung mit einem dem jeweils erforderlichen Vertrauensniveau angepassten Mittel (eIDAS-konform) Antrags- bzw. Widerspruchsverfahren online (Schriftformersatz) | <ul style="list-style-type: none"> Uploadmöglichkeit für Nachweise einschließlich Signaturprüfung soweit erforderlich | <ul style="list-style-type: none"> elektronisches Postfach für rechtssichere Kommunikation (authentifiziert, verschlüsselt, integritätsgesichert) ggf. weitere Kanäle wie z. B. Chats | <ul style="list-style-type: none"> Möglichkeit im Portal, Bescheid rechtsverbindlich elektronisch abzurufen (authentifiziert, verschlüsselt, integritätsgesichert) | <ul style="list-style-type: none"> Abwicklung der Zahlungen von Gebühren und Auslagen über marktübliche E-Payment-Systeme z.B. Paypal, GiroPay | <ul style="list-style-type: none"> Anmeldung über beliebiges Nutzerkonto des Portalverbundes Dokumente, die der Verwaltung bereits vorliegen, werden mit Einwilligung der Nutzer direkt aus den Quellsystemen abgerufen |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis des Reifegradmodells des IT-Planungsrats.⁷⁶

⁷⁵ In Sachsen besteht z. B. eine solche Übersicht in Form der OZG-Projektlandkarte.

⁷⁶ Vgl. Bundesministerium des Inneren: Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell, Version 1.1.

Für den Reifegrad 3 ist es ausreichend, Leistungen in das Bundes- bzw. in das Landesportal per Link zu integrieren. Bei Reifegrad 4 sind alle Leistungen in der Portaloberfläche bereitzustellen.

(177) Die kommunalen Gebietskörperschaften haben angegeben, dass der Umsetzungsstand bisher gering sei. Teilweise wird das Risiko gesehen, dass eine fristgemäße Umsetzung nicht möglich sei. Überwiegend würden Verwaltungsleistungen mit dem Reifegrad 2 angeboten. Die kommunalen Gebietskörperschaften strebten den Reifegrad 4 an. Bereits für den Reifegrad 3 fehle es bei den meisten Verwaltungsleistungen an technischen Voraussetzungen, z. B. einem Basisdienst für eine rechtssichere Authentifizierung, oder es werde auf nachnutzbare Referenzimplementierungen andere Länder gewartet, die ein Themenfeld federführend bearbeiten.

(178) Wie aus Tabelle 14 ersichtlich, bedarf es für den Reifegrad 3 und höher einer Reihe von technischen und rechtlichen Voraussetzungen. Es muss über ein OZG-konformes Nutzerkonto eine authentifizierte Anmeldung möglich sein, um den Nutzer zweifelsfrei identifizieren zu können. Das derzeit als Zugang zum Landesportal angebotene MV-Servicekonto erfüllt diese Anforderungen nicht, da bei der Registrierung keine Identitätsprüfung erfolgt.

Für alle Verwaltungsleistungen, bei denen auch zukünftig Schriftform erforderlich ist, muss die Möglichkeit geschaffen werden, diese rechtskonform durch die elektronische Form zu ersetzen. Die Validität und Überprüfbarkeit einer solchen Signatur muss über das Verwaltungsverfahren und die vorgesehene Archivierungsdauer erhalten bleiben. Die Möglichkeit besteht derzeit noch nicht.

Es fehlt ebenfalls an einem digitalen Rückkanal für die gesicherte Kommunikation (elektronische Postfachlösung, elektronische Bekanntgabe von Bescheiden) sowie an elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten (E-Payment).

(179) Die Landesregierung hat die technischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Verwaltungsleistungen mit dem Reifegrad 3 angeboten werden können.

4 Probleme bei der Umsetzung des OZG

(180) Das Land stellt bestimmte Basisdienste bereit, die wesentliche Funktionalitäten zur Umsetzung des OZG abdecken sollen. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben überwiegend als Defizite dieser Basisdienste u. a. benannt:

- der Formularserver werde nicht weiterentwickelt und sei durch die Kommunen nur mit dem Dienstleister DVZ M-V GmbH in langwierigen Absprachen anpassbar und nutzbar,

- das aktuelle Fallmanagement sei technologisch nicht zukunftsfähig und bilde interne Beteiligungen nicht ab und
- die Zahlungsverkehrsplattform sei in den letzten Jahren nicht weiterentwickelt worden und biete keine E-Payment-Funktionalitäten durch Anbindung an Zahlungsdienstleister.

(181) Hinsichtlich des zur Verfügung gestellten Landesportals kritisieren die kommunalen Gebietskörperschaften u. a., dass

- ein integrierter Rückkanal für Bescheide der Verwaltung fehle,
- ein in das Serviceportal eingebettetes einheitliches Nutzerkonto mit einfacher Authentifizierungsmöglichkeit fehle,
- aufgrund fehlender Schnittstellen (XÖV-Standard) kommunale Fachverfahren und das Dokumentenmanagementsystem für eine durchgängige digitale Bearbeitung nicht oder nur schwierig angebunden werden könnten,
- ein umfangreicher Bestand von aktuell gehaltenen Antragsassistenten oder Formularen im Formularmanagementsystem fehle und
- keine OZG-konforme Authentifizierung über das Servicekonto MV möglich sei, insbesondere fehle die Anbindung der Authentifizierungsfunktion des neuen Personalausweises (nPA).

(182) Abweichend davon hat die Hansestadt Rostock darauf verwiesen, dass mit dem Fallmanagement ein digitaler Rückkanal für die Bescheidzustellung zur Verfügung stehe. Ebenfalls stehe eine Basiskomponente für E-Payment zur Verfügung, welche auch über eine Anbindung an einen Zahlungsdienstleister verfüge. Das Formularmanagementsystem werde technisch weiterentwickelt.

(183) Der unterschiedliche Informationsstand deutet auf Defizite bei der Steuerung und Koordinierung hin.

(184) Die Defizite haben zur Folge, dass die kommunalen Gebietskörperschaften bei den durch sie angebotenen Verwaltungsleistungen nicht über den Reifegrad 2 hinauskommen. Manche haben begonnen, eigene Dienste zu beschaffen bzw. eigene Portalstrukturen aufzubauen.

So hat z. B. der Landkreis Nordwestmecklenburg im Rahmen einer eigenen Portallösung Alternativen zur fehlenden Authentifizierungsfunktion des MV-Servicekonto, zum Formularmanagementsystem und zur Zahlungsverkehrsplattform beschafft.

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim und die Landeshauptstadt Schwerin hätten sich als Alternative zum MV-Serviceportal zur Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen für die kommunale Integrationsplattform „OpenR@thaus“ entschieden. Die o. g. Defizite seien u. a. Grund dafür gewesen, dass sich die beiden kommunalen Gebietskörperschaften gegen die Plattform des Landes und für die Nutzung von „OpenR@thaus“ entschieden hätten.

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald überlege derzeit, eigene Lösungen einzusetzen (z. B. eine Alternative zum Formularmanagement).

Da die Basisfunktionalitäten des Landesportals wie Nutzerkonto, Fallmanagement, Interaktion mit dem Bedarfsträger noch nicht vollumfänglich nutzbar seien, pflege der LK VG primär seine Homepage www.kreis-vg.de als Einstiegskanal zu den Verwaltungsleistungen.

(185) Das OZG verpflichtet dazu, Verwaltungsleistungen über Portale anzubieten und diese Portale miteinander zu verknüpfen. Der Begriff „Verwaltungsportal“ ist gem. § 2 Abs. 2 OZG definiert als ein „breit gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes“. Demnach muss mindestens ein Landesportal aufgebaut werden, in dem auch die Verwaltungsleistungen der Kommunen elektronisch angeboten werden.

(186) Der Landkreis Ludwigslust-Parchim und die Landeshauptstadt Schwerin führten aus, dass sich das Landesportal auf das Suchen und Finden der kommunalen Verwaltungsleistungen in den kommunalen Serviceportalen konzentrieren solle. Andererseits vertritt die Hansestadt Greifswald die Auffassung, dass das Landesportal die kommunalen Leistungen direkt anbieten sollte. Eigene kommunale Portale seien nicht erforderlich. Die Hansestadt Rostock verwies darauf, dass sie Informationen über die Verwaltungsleistungen in ihrem Web-Auftritt („Stadtportal“) zur Verfügung stelle und von dort der „Ansprung“ auf das MV-Serviceportal und die Nutzung der dort bereitgestellten Basisdienste erfolge.

(187) Da in einem Verwaltungsportal definitionsgemäß das breit gebündelte elektronische Verwaltungsangebot eines Landes bereitgestellt werden soll, kann sich das Landesportal entgegen der Auffassung des Landkreises Ludwigslust-Parchim und der Landeshauptstadt Schwerin nicht auf das bloße Suchen und Finden kommunaler Leistungen beschränken. Vielmehr müssen die durch sie im eigenen Portal bereitgestellten Verwaltungsleistungen in das Landesportal integriert werden (Reifegrad 4) und über dieses abgewickelt werden können. Kommunale Portale können nicht das Landesportal ersetzen und an seine Stelle treten. Unabhängig davon sollten die Kommunen in ihren Web-Auftritten Informationen über die Verwaltungsleistungen bereitstellen und Basisdienste des MV-Serviceportals einbinden.

(188) Die Landesregierung plant derzeit, im E-Government-Gesetz den Rechtsrahmen für das Landesportal zu schaffen. Insbesondere soll zukünftig – soweit nicht durch Bundesrecht geregelt – durch Rechtsverordnung geregelt werden: Maßnahmen zum Schutz personenbe-

zogener Daten, Art und Weise der Nutzung, Einrichtung und Verwaltung der Nutzerkonten und Identifizierung der Nutzer, Verwendung bestimmter IT-Komponenten, Standards und Sicherheitsvorgaben und die Einbindung in einen Portalverbund. Diese Regelungen beziehen sich ausschließlich auf das Landesportal. Für kommunale Portale existiert kein vergleichbarer Rechtsrahmen. Das OZG als Bundesgesetz regelt nicht die inhaltliche Ausgestaltung von Portalen, der Landesgesetzgeber hat dies bisher noch nicht getan.

Soweit Kommunen die Daten in eigenen Portalen verarbeiten, bedarf es einer Rechtsgrundlage. Erfolgt die Verarbeitung hingegen im MV-Serviceportal, greift die geplante Verarbeitungsermächtigung im EGovG M-V.

(189) Die Einbindung kommunaler Portale mit eigener Verarbeitungstätigkeit in das Landesportal (dezentrale Lösung) erhöht die technischen und organisatorischen Anforderungen im Vergleich zur direkten Abwicklung der Verwaltungsleistungen über das Landesportal (zentrale Lösung). Das OZG fordert, dass auch über kommunale Portale bereitgestellte Verwaltungsverfahren über das Landesportal abgewickelt werden müssen. Zudem soll das Landesportal als kostenloser E-Government-Basisdienst zur Verfügung gestellt werden. Auch dies spricht gegen die Wirtschaftlichkeit eigener kommunaler Portale.

Die Landesregierung hat versäumt, rechtzeitig ein wirtschaftliches Architekturmodell zu erarbeiten, in dem verbindliche Vorgaben zur Umsetzung der Anforderungen des OZG geregelt werden. Hier hätte festgelegt werden müssen, ob nur die zentrale Lösung, nur die dezentrale Lösung oder beide Lösungen umgesetzt werden sollen. Zudem müssten die für die jeweilige Lösung notwendigen technischen Bedingungen definiert werden. Eine Grundsatzentscheidung zur Architektur hätte getroffen werden müssen, bevor Kommunen in eigene Portalösungen investiert haben.

Um den Kommunen Planungssicherheit zu geben, sollten die technischen und organisatorischen Bedingungen für das Abwickeln von Verwaltungsleistungen über bzw. die Einbindung kommunaler Portale in das Landesportal in einer Rechtsverordnung geregelt werden.

(190) Für Ämter und amtsfreie Gemeinden könnte der Aufbau eigener Portalstrukturen unwirtschaftlich sein. Für diese Ebene sollten Konzepte erarbeitet werden, die ihnen das Anbieten der Verwaltungsleistungen über das Landesportal ermöglichen.

(191) Die dargestellte Situation und die unterschiedlichen Auffassungen zeigen, dass es sinnvoll wäre, ein Landesgesetz zur Umsetzung des OZG zu schaffen.

Das Energieministerium sollte im Dialog mit den kommunalen Gebietskörperschaften die bestehenden Defizite beseitigen.

5 Zusammenarbeit und Steuerung

(192) Die kommunalen Gebietskörperschaften teilten mit, dass sie in einer Vielzahl von Gremien zusammenarbeiten, z. B. im E-Government-Zweckverband (eGo-MV) und in Arbeitsgemeinschaften und Projekten im Rahmen des Prozessmanagements. Allerdings beklagen sie unklare Zuständigkeiten und dass es überwiegend nicht gelungen sei, weiterverwertbare und nachnutzbare Lösungen zu erarbeiten.

Sie betonen, dass es sich um eine gemeinschaftliche Aufgabe der kommunalen Ebene und der Landesebene handle. Dabei bestünden erhebliche Defizite bei der Unterstützung durch die Landesregierung, insbesondere fehle es an:

- einer landeseinheitlichen Digitalisierungsstrategie,
- Koordinierung und Lenkung durch das Energieministerium, um die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern,
- Unterstützung aus den jeweiligen Fachaufsichtsbehörden,
- klaren und verständlichen Vorgaben,
- Standards, landesweit einheitlichen Lösungen und Referenzimplementierungen und
- an Informationen zu Ergebnissen/Teilergebnissen aus den Digitalisierungslaboren in anderen Bundesländern durch den OZG-Koordinator des Landes.

Weiterhin wurde darauf hingewiesen, dass eine Überprüfung der gesetzlichen Regelungen insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit von Schriftformerfordernissen bisher nicht stattgefunden habe. Es sei eine stärker prozessbezogene Sichtweise (Antrag – Bearbeitung – Bescheiderstellung – Bezahlung) erforderlich, die auch Automatisierungsmöglichkeiten mit berücksichtige.

Die kommunalen Gebietskörperschaften kritisieren, dass ihre Anforderungen bei der Implementierung des Landesportals nur unzureichend berücksichtigt würden. Dies betreffe insbesondere die Anbindung von Fachverfahren über standardisierte Schnittstellen.

Darüber hinaus kritisieren sie die seit längerem nicht erfolgte personelle Besetzung im Büro für kooperatives eGovernment im Energieministerium.

(193) Die Landesregierung hat geeignete Strukturen für die Koordinierung und Steuerung zu schaffen, um das OZG umsetzen zu können. Insbesondere ist es erforderlich:

- eine ebenenübergreifende Digitalisierungsstrategie zu erarbeiten, die die Belange der kommunalen Ebene berücksichtigt,
- das Landesrecht hinsichtlich Schriftformerfordernissen und anderen Digitalisierungshindernissen zu überprüfen und wo möglich anzupassen,

- soweit notwendig einen Rechtsrahmen für den Betrieb kommunaler Portale zu schaffen,
- Standards und Voraussetzungen für die Portalintegration bzw. das Anbieten von Leistungen über das Landesportal zu definieren einschließlich der Anbindung von Fachverfahren und Dokumentenmanagementsystemen,
- unter Einbeziehung der Fachaufsichtsbehörden wirksame Strukturen zur Beratung, Koordinierung und Steuerung zu etablieren und
- in anderen Ländern federführend erarbeitete Referenzimplementierungen verfügbar zu machen bzw. über den Entwicklungsstand zu informieren.⁷⁷

(194) Einige kommunale Gebietskörperschaften schlugen die Gründung einer gemeinsamen kooperativen Gesellschaft nach dem Vorbild anderer Bundesländer vor.

In anderen Bundesländern wurde die Zusammenarbeit des Landes mit der kommunalen Ebene zur Umsetzung des OZG institutionalisiert. So wurde z. B. in Schleswig-Holstein ein gemeinsames kommunales Kompetenzzentrum für die digitale Transformation als Anstalt öffentlichen Rechts gegründet. Diese soll die Umsetzung des OZG durch die Kommunen fachlich unterstützen und zentral koordinieren.

Das Land Schleswig-Holstein hatte bereits 2018 mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Vereinbarung geschlossen, wonach es sich verpflichtet, für die OZG-Umsetzung erforderliche Basisdienste unter Berücksichtigung der kommunalen Anforderungen zur Verfügung zu stellen und zu betreiben und Referenz-Online-Dienste zu finanzieren. Dabei profitieren die Kommunen davon, dass das Land für den Betrieb der Basisdienste die Online-Service-Infrastruktur von Dataport nutzt, die u. a. bereits jetzt ein bundesweit nutzbares Servicekonto für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltungen, eine Postfachfunktionen für die Zustellung von Bescheiden o. ä., Bezahlungsfunktionen und Funktionen für die Anbindung von Fachverfahren und anderen Online-Diensten bereitstellt. Damit können die Kommunen dort – im Gegensatz zu Mecklenburg-Vorpommern – bereits über eine technische Infrastruktur verfügen, die es ihnen erlaubt, Verwaltungsleistungen mit dem Reifegrad 3 anzubieten.

(195) Eine solche kooperative Einrichtung könnte die Kommunen entlasten, aufgrund von Synergieeffekten die Kosten für die Umsetzung des OZG senken und insbesondere Kommunen, die personell oder finanziell mit der Umsetzung des OZG überfordert sein können (z. B. Ämter, amtsfreie Gemeinden) unterstützen.

(196) Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob eine gemeinsame kooperative Einrichtung gegründet bzw. der Zweckverband E-Government mit der Umsetzung des OZG für die Kommunen beauftragt werden kann.

⁷⁷ Gemäß eines aktuellen Beschlusses des IT-Planungsrates könnte hier zukünftig Abhilfe in Form einer freiwilligen Bereitstellung des Portfolios an OZG-Lösungen durch bzw. über die FITKO AöR („FIT-Store“) erfolgen.

IV. Überörtliche Prüfungen

1 Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, Hilfe zum Lebensunterhalt

Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte lagen bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt eine Vielzahl von Defiziten in der strategischen als auch in der Einzelfallsteuerung vor. Zur Reduzierung der festgestellten Mängel muss das Finanzcontrolling optimiert und ein wirksames Fachcontrolling sowie Fehlermanagement eingerichtet werden.

Die Sachbearbeitung erfolgte in zwei Sachgebieten. Die Sachgebiete waren auf bis zu vier Standorte mit unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen verteilt. Diese Organisationsstruktur hatte einen wesentlichen Anteil an der uneinheitlich gesteuerten Fallbearbeitung und muss dringend überprüft werden.

Für die Zukunft müssen sicherheitsrelevante Anforderungen an das IT-Fachverfahren OPEN/PROSOZ wie z. B. dessen Revisionsicherheit durch geeignete Maßnahmen gewährleistet werden. Darüber hinaus ist dessen Praktikabilität für die Nutzer/innen zu überprüfen. Es besteht dringender Schulungsbedarf.

Bei der Einzelfallsachbearbeitung gab es Defizite insbesondere bei der Aktenführung, der Zuordnung zur richtigen Hilfeart, der Einkommens- und Vermögensanrechnung sowie der Unterhaltssachbearbeitung.

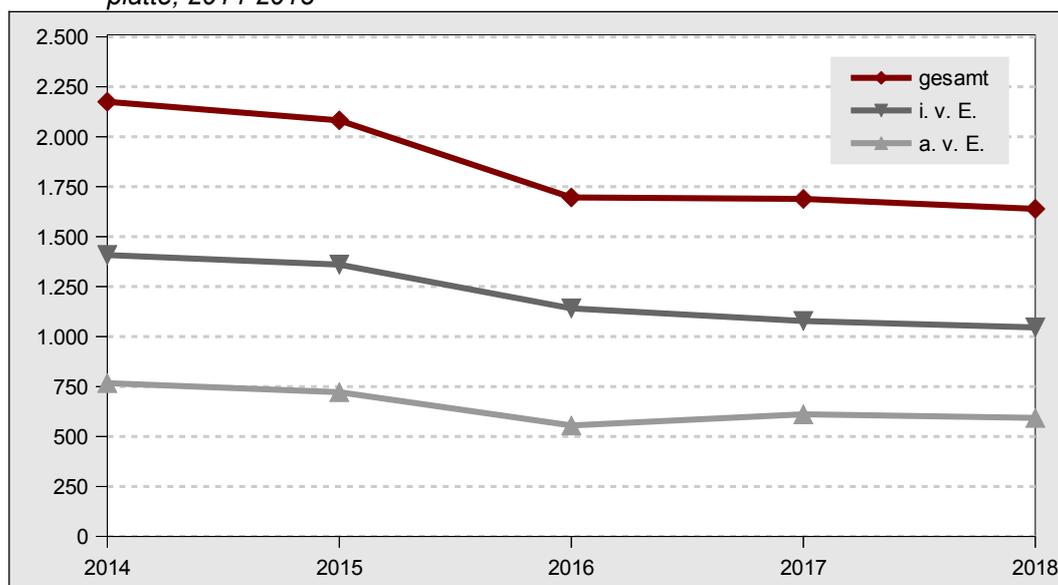
(197) Der Landesrechnungshof hat beim Landkreis Mecklenburgische Seenplatte die Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach den §§ 27 ff. SGB XII⁷⁸ geprüft. Dazu hat er sowohl die strategische Steuerung als auch die Steuerung im Einzelfall untersucht.

1 Entwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt

(198) Die Zahl der Empfänger von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte wie folgt entwickelt:

⁷⁸ Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Artikel 314 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

Abbildung 23: Empfängerzahlen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2014-2018



Quelle: Statistik „Sozialhilfe und soziale Grundsicherung in Mecklenburg-Vorpommern“ 2014 bis 2017 des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern, für 2018 vom Landkreis Mecklenburgische Seenplatte an das Statistische Amte gemeldete Daten; eigene Berechnungen.

(199) Die Empfängerzahlen innerhalb von Einrichtungen sanken im Betrachtungszeitraum kontinuierlich. Den starken Rückgang von 2015 zu 2016 um 219 Empfänger (-16,1 %) führte die Sachgebietsleitung zum einen auf Rentenerhöhungen zurück. Zum anderen habe insbesondere die zum 1. Januar 2016 in Kraft getretene Wohngeldreform dazu beigetragen, die mehr Heimbewohnern den Bezug von Wohngeld ermögliche (vgl. Abbildung 23).

Der Landesrechnungshof hält diese Empfängerzahlen dennoch für nicht belastbar. Bei der Einzelfallprüfung hat er festgestellt, dass zumindest bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen der Barbetrag (Taschengeld) und auch die Bekleidungsbeihilfe aufgrund falscher Einkommensberechnungen in zahlreichen Fällen nicht als Hilfe zum Lebensunterhalt⁷⁹ bewilligt wurden. Tatsächlich müsste die Empfängerzahl innerhalb von Einrichtungen daher höher liegen.

(200) Die Empfängerzahlen außerhalb von Einrichtungen sanken ebenfalls im Betrachtungszeitraum. Auf Nachfrage erklärte die Sachgebietsleitung, dass der starke Rückgang von 2015 zu 2016 um 167 Empfänger (-23,1 %) auf die teilweise Zusammenführung der Fälle am Standort Neubrandenburg im Jahr 2015 zurückzuführen sei.

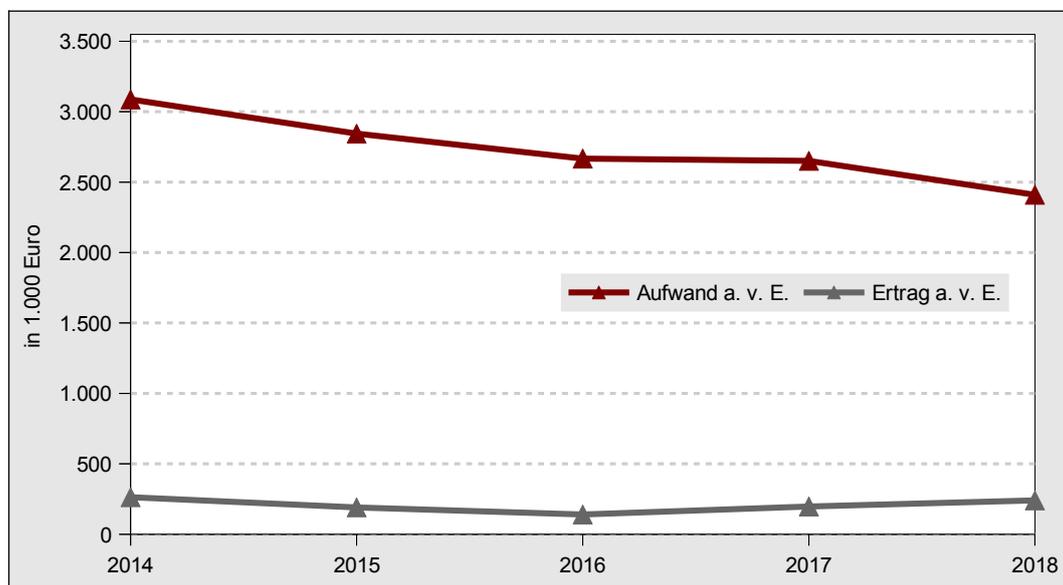
⁷⁹ Z. B. bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird diese durch den fehlerhaften Vorwegabzug beim Einkommen zu hoch bewilligt. Der Fall wird in der Statistik somit nur als Grundsicherungsempfänger geführt.

Dabei sei aufgefallen, dass die für die Stadt Neubrandenburg zuständige Stelle in der Vergangenheit nicht prüfte, ob sich ggf. Gründe für einen Widerspruch nach § 44a Abs. 1 SGB II⁸⁰ ergaben. Vielmehr übernahm sie alle Fälle vom Jobcenter, in denen die Leistungsempfänger länger als sechs Wochen krank geschrieben waren, in ihre Zuständigkeit. Durch eine erneute Prüfung konnten zahlreiche Fälle wieder in die Zuständigkeit des Jobcenters gegeben werden.

(201) Die Empfängerzahlen insgesamt sanken von 2014 bis 2018 kontinuierlich um 486 Leistungsbeziehende (-22,3 %).

(202) Die finanzielle Entwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt verlief wie folgt:

Abbildung 24: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2014-2018, in 1.000 Euro



Quelle: Ergebnisrechnungen 2014 bis 2018 (für 2018 vorläufig); eigene Berechnungen.

(203) Den sinkenden Aufwand außerhalb von Einrichtungen von 2014 bis 2018 konnte der Landkreis zwar mit dem Rückgang der Empfängerzahlen im gleichen Zeitraum erklären. Nicht erläutern konnte er dagegen, weshalb der Anstieg der Leistungsempfänger von 2016 zu 2017 um rd. 10 % nicht zu einer Aufwandssteigerung führte (vgl. Abbildung 24).

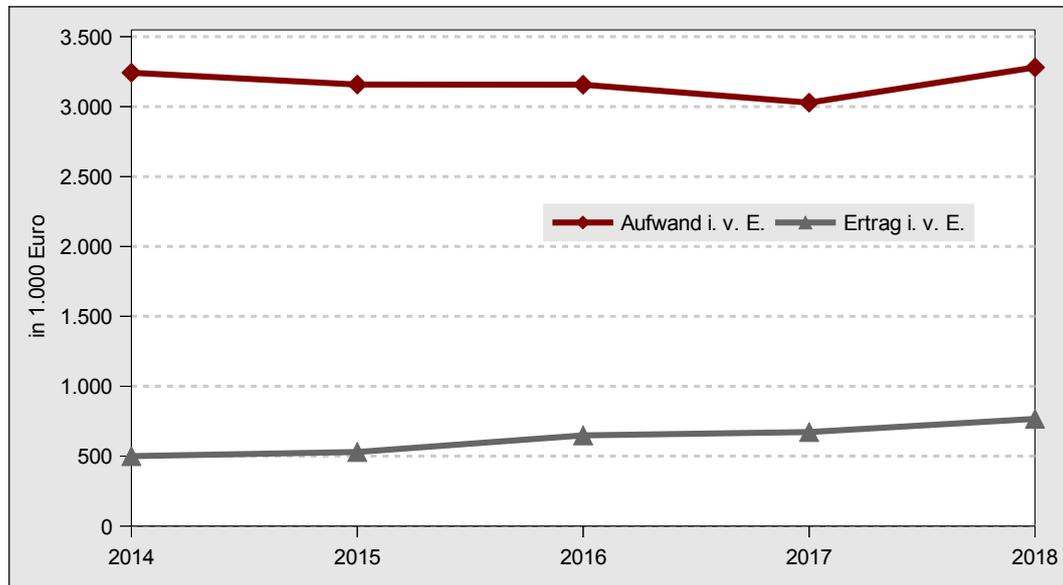
(204) Die Erträge⁸¹ außerhalb von Einrichtungen haben sich von 2014 bis 2016 nahezu halbiert und stiegen bis 2018 wieder um 63,6 % an. Bei vertiefter Betrachtung einzelner Er-

⁸⁰ Nach § 44a Abs. 1 SGB II stellt die Agentur für Arbeit fest, ob die oder der Arbeitssuchende erwerbsfähig ist. Der Entscheidung kann der kommunale Träger (neben anderen) widersprechen. Der Widerspruch ist zu begründen. Im Widerspruchsfall entscheidet die Agentur für Arbeit, nachdem sie eine gutachterliche Stellungnahme des Rentenversicherungsträgers eingeholt hat. Sie ist bei der Entscheidung des Widerspruchs an die gutachterliche Stellungnahme gebunden, die nach Abs. 2 zudem für alle gesetzlichen Leistungsträger nach den SGB II, III, V, VI und XII bindend ist. Bis zu der Entscheidung über den Widerspruch erbringen die Agentur für Arbeit und der kommunale Träger bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen Leistungen der Grundversicherung für Arbeitssuchende.

⁸¹ Z. B. Unterhaltsleistungen, Leistungen anderer Sozialleistungsträger, Rückzahlungen gewährter Hilfen.

tragsarten fiel beispielsweise auf, dass dementsgegen der Ertrag auf den Konten Kostenbeiträge und -ersätze 2014 noch rd. 65.000 Euro betrug und nach einem kontinuierlich Rückgang 2018 kein Ertrag mehr vorhanden war.

Abbildung 25: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt innerhalb von Einrichtungen im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2014-2018, in 1.000 Euro



Quelle: Ergebnisrechnungen 2014 bis 2018 (für 2018 vorläufig); eigene Berechnungen.

(205) Der Aufwand innerhalb von Einrichtungen ging von 2014 bis 2017 um 6,6 % zurück und erhöhte sich bis 2018 wieder um 8,3 % auf seinen Höchststand im Betrachtungszeitraum. Diese Entwicklung korrespondiert nicht mit den Empfängerzahlen, die im gleichen Zeitraum kontinuierlich um insgesamt 25,7 % sanken und 2018 ihren Tiefststand erreichten (vgl. Abbildung 25).

(206) Die Erträge innerhalb von Einrichtungen sind von rd. 501.000 Euro zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2014 bis zu dessen Ende 2018 auf rd. 767.000 Euro angestiegen. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf den Anstieg von rd. 231.000 Euro bei den Leistungen anderer Sozialleistungsträger (z. B. Renten) zurückzuführen.

2 Strategische Steuerung

(207) Die strategische Steuerung ist Aufgabe der Leitungsebene. Der Landesrechnungshof hat zum einen die Organisation der Fallbearbeitung untersucht. Zum anderen hat er geprüft, ob der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ein Controlling im Sozialamt entwickelt und wirksam eingesetzt hat.

(208) Die Fallbearbeitung der Hilfe zum Lebensunterhalt erfolgt im Landkreis in zwei Sachgebieten mit jeweils eigener Sachgebietsleitung und unter Verteilung der Sachbearbeitung auf die Standorte Demmin, Waren, Neustrelitz und Neubrandenburg. Eine Ausnahme davon

bildet die Unterhaltssachbearbeitung, die zentral für alle Standorte in Neubrandenburg erfolgt.

Der Landkreis agiert an den einzelnen Standorten mit unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen, die unübersichtlich und ineffektiv sind. Darin und im Fehlen einer einheitlichen Sachgebietsleitung sieht der Landesrechnungshof Gründe für die im Rahmen der Einzelfallprüfung von ihm festgestellte uneinheitlich gesteuerte Fallbearbeitung. Der Landesrechnungshof hält eine Überprüfung und Anpassung der Organisationsstruktur für dringend erforderlich.

(209) Ebenfalls dringenden Handlungsbedarf sieht der Landesrechnungshof bei der Anwendung des zur Hilfestellung eingesetzten Fachverfahrens OPEN/PROSOZ. Er hat gravierende Fehler der Sachbearbeitung bei der Falleingabe festgestellt. Darüber hinaus nutzt die Sachbearbeitung die Möglichkeiten des Fachverfahrens wie z. B. die Überwachung von Fristen nicht bzw. nicht ausreichend.

Außerdem hat der Landesrechnungshof folgende Feststellungen getroffen, bei denen sich die Anwendungsbetreuung nicht in der Lage sah, klärend einzuwirken.

- Die jährliche Meldung der Empfängerzahlen an das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern erfolgt automatisch über das Fachverfahren. Die Anwendungsbetreuung war nicht in der Lage, Empfängerzahlen für 2018 selbst zu benennen. Vielmehr musste sie beim Statistischen Amt nachfragen, wie viele Empfänger der Landkreis gemeldet hatte.
- Auf der dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Auszahlungsliste ist ein Fall mit hohen Auszahlungen bzw. Umbuchungen aufgefallen. Die festgestellten Beträge korrespondierten nicht mit den von der Sachbearbeitung im Fachverfahren veranlassten monatlichen Zahlungen. Die Ursache ließ sich nicht aufklären.
- Im Fachverfahren ist die Bekleidungsprämie zwar mit dem richtigen Konto der Hilfe zum Lebensunterhalt hinterlegt, tatsächlich gezahlt wurde aber teilweise aus dem Konto der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.
- Bei den örtlichen Erhebungen wurde mehrfach thematisiert, dass bei durchgeführten Updates des Fachverfahrens Zahlungen „verschwinden“, die von der Sachbearbeitung dann einzeln wieder nacherfasst werden müssen.

Daten verarbeitende Systeme müssen verschiedene Anforderungen erfüllen, damit ein Mindestmaß an Sicherheit in der Informationstechnik gewährleistet ist (z. B. Revisionsicherheit). Der Landkreis hat umgehend entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Zudem ist sicherzustellen, dass die vor Ort genutzte Variante des Fachverfahrens den tatsächlichen Be-

dürfnissen der Nutzer/innen entspricht oder ggf. angepasst wird. Mit Blick auf die gravierenden Fehler bei der Falleingabe und die Fehlerhäufigkeit sieht der Landesrechnungshof dringenden Schulungsbedarf.

(210) Die Zuständigkeit für das Controlling im Sozialbereich liegt direkt im Sozialamt. Dadurch und durch die unmittelbare Nähe zu der für den Haushalt zuständigen Stelle kann eine wirksame Verzahnung von Finanz- und (noch einzurichtendem) Fachcontrolling erreicht werden.

Mit Blick auf das Fachcontrolling besteht die Hauptaufgabe des Finanzcontrollings darin, Auffälligkeiten festzustellen. Der Landkreis verfügt über eine Vielzahl tiefgegliederter Produktkonten. Tiefe Gliederungen bieten grundsätzlich gute Auswertungsmöglichkeiten. Dem Landesrechnungshof hat sich allerdings teilweise nicht erschlossen, was im Einzelnen damit untersucht werden soll. Die Gliederungstiefe und die Aussagekraft der Konten sollten überprüft werden.

Durch vertiefte Untersuchungen des Fachcontrollings (z. B. der Konten für Regelleistungen zur Feststellung eines möglichen Wechsels der Hilfeart) können auch Defizite in der Einzelfallsteuerung erkannt und entsprechende Maßnahmen für eine verbesserte Leistungssteuerung (z. B. Leitungsvorgaben) erarbeitet werden.

(211) Um sicherzustellen, dass die vom Fachcontrolling entwickelten Maßnahmen auch tatsächlich in der Fallbearbeitung umgesetzt werden, ist das Fehlermanagement ein wichtiges Steuerungsinstrument. Es dient der Sicherung eines rechts- und zielkonformen Verwaltungshandelns. Es zielt in erster Linie auf Fehlervermeidung ab, nicht auf Fehlerentdeckung. Insbesondere bei neuen Arbeitsanweisungen oder Richtlinien sollte deren Einhaltung durch das Fehlermanagement (z. B. durch eine stichprobenweise Nachschau) begleitet werden. Ein solches Fehlermanagement ist im Sozialamt bisher nicht implementiert. Dadurch hätte die vom Landesrechnungshof im Bereich der Steuerung im Einzelfall festgestellte hohe Fehlerquote zumindest reduziert werden können. Fehlentwicklungen in der Fallbearbeitung hätten frühzeitig erkannt und durch geeignete Maßnahmen (z. B. gezielte Fortbildung) abgestellt werden können.

3 Steuerung im Einzelfall

(212) Die Steuerung im Einzelfall erfolgt im Rahmen der Sachbearbeitung. Gegenstand der Prüfung waren daher die Einzelfallakten.

(213) Die Aktenführung dient dazu, das Verwaltungshandeln nachvollziehbar zu dokumentieren. Ein mit der Sache nicht Vertrauter muss erkennen können, wie und warum es zu der konkreten Verwaltungsentscheidung gekommen ist. Der Landesrechnungshof hat im Land-

kreis Defizite bei der Aktenführung festgestellt. Zur Optimierung sollte der Landkreis zunächst ein geeignetes und für alle Standorte verbindliches einheitliches Aktenvorblatt entwickeln und nutzen. Weiter muss darauf geachtet werden, dass die Akten alle anspruchsbegründenden Unterlagen sowie aktuelle Bescheide und Berechnungsbögen enthalten. Entgegen der festgestellten Praxis müssen zudem alle Akten bei Fallende mit einer Abschlussverfügung versehen werden, um sicherzustellen, dass ggf. noch offene Forderungen auch tatsächlich realisiert werden.

(214) In rd. 46 % der geprüften Fälle hat der Landkreis nicht oder nicht zeitnah geprüft, ob eine Überleitung der Leistungsbeziehenden in die Hilfeart Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung möglich war und damit einhergehend ein Wechsel der Kostenträgerschaft. Die Prüfung, ob vorrangige Leistungen in Anspruch zu nehmen sind, ist daher künftig sorgfältiger vorzunehmen.

(215) Der Bedarf der Leistungsbeziehenden wurde in rd. 16 % der geprüften Fälle nicht zutreffend ermittelt bzw. mit mehreren Monaten Verspätung gewährt. Ursache der fehlerhaften Berechnung war z. B., dass der monatliche Regelbedarf nach § 27a SGB XII, der Mehrbedarf für behinderte Menschen nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 SGB XII oder die Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 35 SGB XII nicht oder in unzutreffender Höhe berücksichtigt wurden.

(216) In rd. 29 % der geprüften Fälle hat der Landkreis den Einsatz von Einkommen und Vermögen nicht konsequent geprüft. So wurden aussagekräftige Unterlagen wie z. B. Kontoauszüge oder Rentenbescheide von den Leistungsberechtigten zum Teil nicht verlangt. Angeforderte bzw. vorgelegte Unterlagen (z. B. zu Zahlungseingängen von Dritten, Grundstücksverkäufen, Personenkraftwagen und Versicherungen) wurden nicht immer umfassend ausgewertet und auf Plausibilität geprüft. In der Folge wurde vorhandenes Einkommen und Vermögen nicht oder in unzutreffender Höhe berücksichtigt. Darüber hinaus bestehen bei der Sachbearbeitung Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Anrechnung von Renten, Kindergeld im Geburtsmonat und einmaligen Einnahmen.

(217) Vorrangige Ansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern (z. B. Rente, Wohngeld, Kindergeld) wurden in rd. 18 % der geprüften Fälle nicht bzw. nicht rechtzeitig geprüft.

(218) In rd. 58 % der geprüften Fälle bestanden Mängel beim Verfahren zur Unterhaltsheranziehung. Diese resultierten fast ausschließlich aus der Leistungssachbearbeitung. Sie ermittelte nicht konsequent die Angaben potenziell Unterhaltspflichtiger und leitete vorhandene Angaben nicht an die zentrale Unterhaltssachbearbeitung weiter. Eine Unterhaltsprüfung erfolgte dadurch in der Vielzahl der Fälle nicht.

(219) Die Sachbearbeitung nutzt neben Bescheidvorlagen aus dem Fachverfahren individuell erstellte Vorlagen. Die Vielzahl unterschiedlicher Vorlagen hat dazu geführt, dass nicht immer der passende Bescheid für die Hilfeart gewählt bzw. aktuelle Gesetzesänderungen nicht eingepflegt wurden.

Änderungsbescheide wurden vielfach nicht oder nicht regelmäßig erlassen, obwohl die entsprechenden Zahlungen bereits über das Fachverfahren veranlasst waren. In anderen Fällen erfolgte die Bewilligung bis zu 24 Monate zu spät. Den Leistungsbeziehenden muss aber die Möglichkeit eingeräumt werden, die Höhe der gezahlten Beträge zu überprüfen und ggf. dagegen vorzugehen.

(220) Der Landkreis teilte noch während des Prüfungsverfahrens mit, dass er sowohl alle grundsätzlichen als auch die auf Einzelfälle bezogenen Feststellungen abarbeiten werde. Dazu habe er insbesondere einen Maßnahmen- und Aufgabenkatalog erarbeitet, mit dem er die Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofes zur Aufarbeitung der Prüfungsfeststellungen umsetzen werde.

Der Landesrechnungshof begrüßt die zeitnah eingeleiteten Maßnahmen.

2 Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock hat gute Voraussetzungen dafür, die bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt festgestellten Defizite in der strategischen und in der Einzelfallsteuerung durch Optimierung der vorhandenen Instrumente auf ein Minimum zu reduzieren.

Im Bereich der strategischen Steuerung betrifft das u. a. die konsequente Anwendung des im Intranet als Arbeitshilfe für die Sachbearbeitung zur Verfügung gestellten Praxisleitfadens, die erweiterte Nutzung der Innenrevision im Rahmen des Fehlermanagements sowie die bessere Nutzung der Möglichkeiten des IT-Fachverfahrens OPEN/PROSOZ.

Bei der Einzelfallsachbearbeitung lagen insbesondere bei der Aktenführung, der Zuordnung zur richtigen Hilfeart, der Einkommens- und Vermögensanrechnung sowie der Unterhaltssachbearbeitung Defizite vor. Diesen ist durch weitere Steuerungsmaßnahmen wie z. B. die Erarbeitung neuer Vorlagen und der Sensibilisierung bzw. Schulung der Mitarbeitenden zu begegnen.

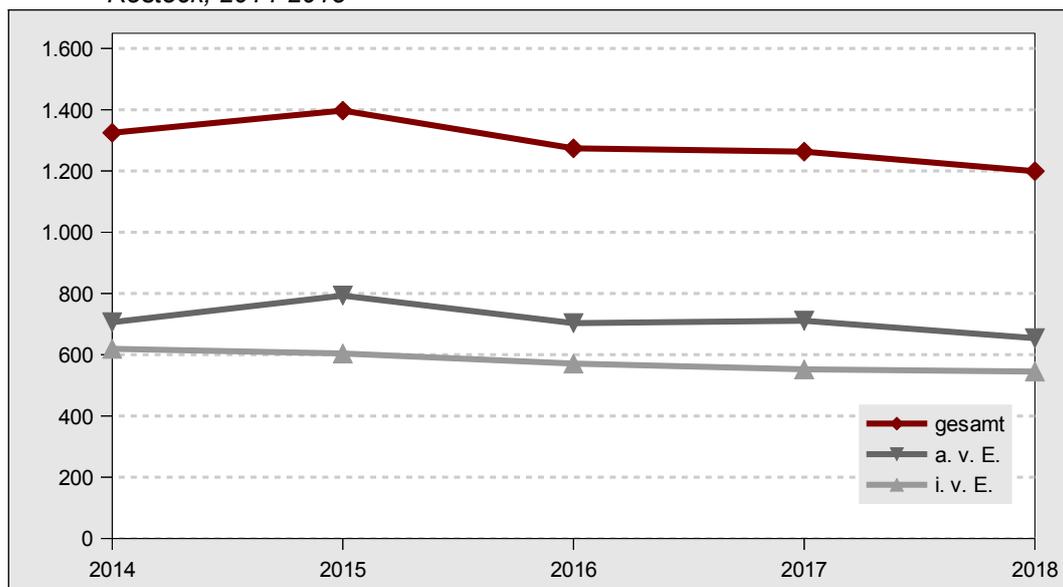
(221) Der Landesrechnungshof hat beim Amt für Jugend, Soziales und Asyl der Hanse- und Universitätsstadt Rostock (nachfolgend Hansestadt) die Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach den §§ 27 ff. SGB XII⁸² geprüft. Dazu hat er sowohl die strategische Steuerung als auch die Steuerung im Einzelfall untersucht.

1 Entwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt

(222) Die Zahl der Empfänger von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich in der Hansestadt wie folgt entwickelt:

⁸² Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Artikel 314 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

Abbildung 26: Empfängerzahlen der Hilfe zum Lebensunterhalt in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, 2014-2018



Quelle: Statistik „Sozialhilfe und soziale Grundsicherung in Mecklenburg-Vorpommern“ 2014 bis 2017 des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern, für 2018 aus dem Statistischen Jahrbuch 2019 des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

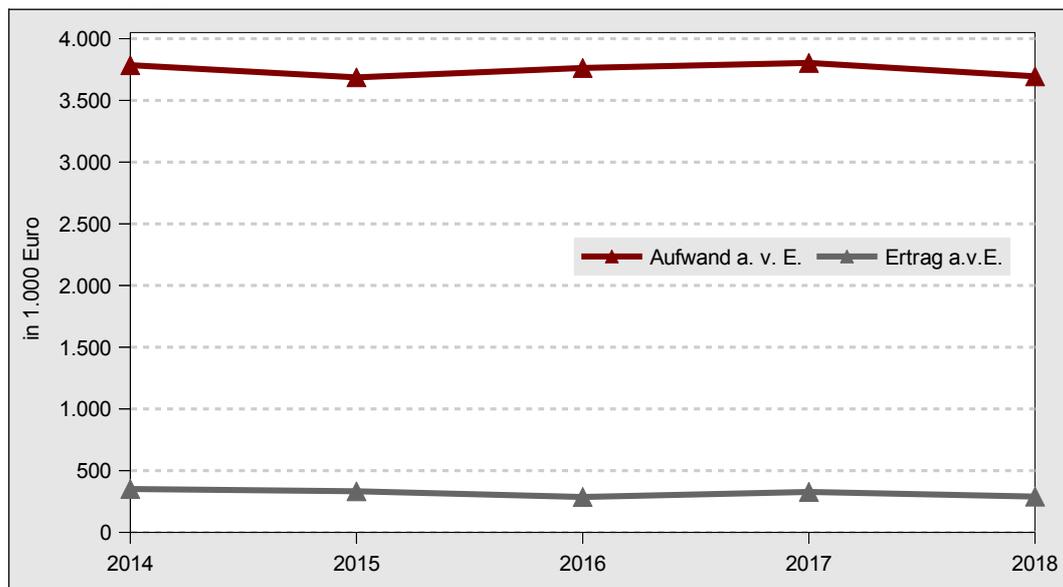
(223) Die Empfängerzahlen innerhalb von Einrichtungen sanken im Betrachtungszeitraum kontinuierlich von 619 auf 545 Empfänger (-12,0 %).

Außerhalb von Einrichtungen stiegen die Empfängerzahlen von 2014 bis 2015 von 706 auf 793 Empfänger (+12,3 %) und sanken danach bis 2018 auf 654 Empfänger (-17,5 %). Für die im Jahr 2015 auftretende Spitze konnte die Hansestadt keine Gründe benennen.

Die Empfängerzahlen insgesamt sanken von 2014 bis 2018 um 9,5 %. Den Rückgang der Empfängerzahlen erklärte die Hansestadt damit, dass im Betrachtungszeitraum verstärkt an der Abgrenzung der Hilfearten gearbeitet worden sei. Dadurch seien zahlreiche Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übergeleitet worden.

(224) Die finanzielle Entwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt verlief wie folgt:

Abbildung 27: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, 2014-2018 in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, in 1.000 Euro



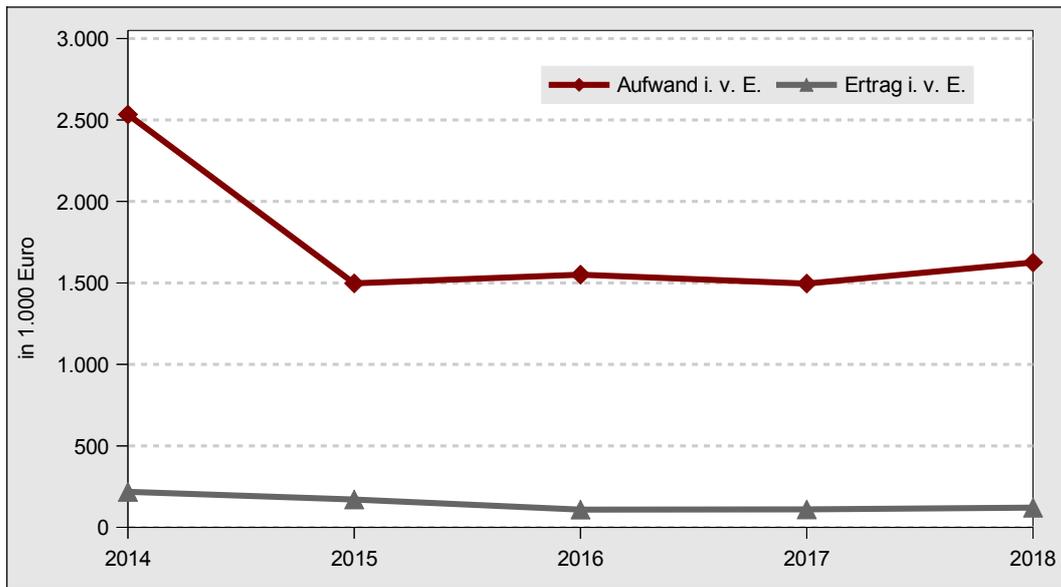
Quelle: Ergebnisrechnungen 2014 bis 2018 (für 2018 vorläufig); eigene Berechnungen.

(225) Der Aufwand außerhalb von Einrichtungen schwankte von 2014 bis 2018 nur leicht. Dies korrespondierte nicht mit der Entwicklung der Empfängerzahlen, da sich die dort aufgetretene Spitze im Jahr 2015 beim Aufwand nicht abbildete. Die Hansestadt hatte dafür keine Erklärung (vgl. Abbildung 27).

Die Erträge außerhalb von Einrichtungen sanken von 2014 bis 2016 um 18,5 %, stiegen bis 2017 wieder um 14,3 % an und erreichten nach einem erneuten Rückgang im Jahr 2018 wieder das Niveau von 2016. Diese Entwicklung war begründet durch vielfältige Ursachen, wie beispielsweise Rentenerhöhungen und -nachzahlungen, vermehrte Guthaben bei Betriebskostenabrechnungen und Kostenerstattungen anderer Sozialleistungsträger (z. B. durch das Jobcenter).

(226) Der Aufwand innerhalb von Einrichtungen ging von 2014 bis 2015 um 40,9 % (rund 1.036.000 Euro) zurück. Grund war der Wegfall der Krankenkassen- und Pflegeversicherungsbeiträge für behinderte Personen in Werkstätten, die ab 2015 bei der Eingliederungshilfe verbucht wurden. Bis zum Ende des Betrachtungszeitraums stieg er um 8,6 % an. Dagegen sanken die Empfängerzahlen im gesamten Betrachtungszeitraum. Als Grund für die Aufwandsentwicklung benannte die Hansestadt die Zunahme geschlossener Unterbringungen, bei denen es sich um kostenintensive Fälle handele (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 28: Entwicklung des Aufwands und der Erträge der Hilfe zum Lebensunterhalt innerhalb von Einrichtungen 2014-2018 in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, in 1.000 Euro



Quelle: Ergebnisrechnungen 2014 bis 2018 (für 2018 vorläufig); eigene Berechnungen.

(227) Die Erträge⁸³ innerhalb von Einrichtungen sanken von 2014 bis 2018 um 44,3 %. Die höheren Erträge in den Jahren 2014 und 2015 waren hauptsächlich bedingt durch Erstattungen von Krankenkassen. Diese waren nach Auskunft der Hansestadt darauf zurückzuführen, dass die Krankenkassen von Leistungsbeziehenden innerhalb von Einrichtungen zu hohe Beiträge verlangt hatten, die sie zurückzahlen mussten.

2 Strategische Steuerung

(228) Die strategische Steuerung ist Aufgabe der Leitungsebene. Der Landesrechnungshof hat geprüft, ob die Hansestadt ein Controlling als strategisches Steuerungsinstrument entwickelt und wirksam eingesetzt hat.

(229) Im Bereich Controlling ist die Hansestadt gut aufgestellt. Sie setzt das Auswertungsprogramm PROSOZ KRISTALL ein und verfügt damit über ein Instrument, das den Anforderungen an ein qualifiziertes Controlling genügt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Hansestadt

- ab Januar 2020 beabsichtigte, sich für interkommunale Vergleiche auf Bundesebene am Benchmark der Großstädte zu beteiligen,
- im Intranet einen Praxisleitfaden als Arbeitshilfe für die Sachbearbeitung zur Verfügung stellt, der den Anforderungen an ein Wissensmanagement genügt und

⁸³ Z. B. Unterhaltsleistungen, Leistungen anderer Sozialleistungsträger, Rückzahlungen gewährter Hilfen.

- eine Innenrevision implementiert hat, die die Funktion eines Fehlermanagements zumindest teilweise abdeckt.

Im Zuge der Einzelfallprüfung hat der Landesrechnungshof zu diesem Themenkomplex jedoch festgestellt:

- Die Sachbearbeitung greift teilweise nicht auf die bereitgestellten Informationen des Wissensmanagements zurück. Sie sollte zur Anwendung des Praxisleitfadens angehalten werden.
- Beim Fehlermanagement durch die Innenrevision besteht noch Optimierungspotenzial. Der Landesrechnungshof empfiehlt, auch den Unterhaltsbereich in die Prüfungen einzubeziehen und das Auswertungstool PROSOZ KRISTALL in der Innenrevision unterstützend einzusetzen.

(230) Die Hansestadt teilte mit, dass sie die Mitarbeitenden anhalten werde, die im Praxisleitfaden vorhandenen Arbeitshinweise, Ausführungen, Tabellen, Formulare, Rechtsprechungen usw. kontinuierlich zu nutzen, um eine einheitliche rechtskonforme Umsetzung des SGB XII zu gewährleisten.

Ergänzend wies sie darauf hin, dass sie bereits vor der Prüfung von sich aus weitere Maßnahmen zur einheitlichen Rechtsanwendung ergriffen habe. So beispielsweise:

- die Gewährleistung regelmäßiger Schulungen zum SGB XII und zu angrenzenden Gesetzen,
- wöchentliche Dienstberatungen der Führungskräfte mit der Fachberatung innerhalb der Abteilung Sozialhilfe,
- regelmäßige fachliche Gespräche der Führungskräfte aus den Bereichen „Controlling“ und „SGB XII“ unter Einbeziehung der Fachberatung SGB XII und
- bei Änderungen des SGB XII die Erstellung von Arbeitshinweisen durch die Fachberatung und die Information der Mitarbeitenden in Dienstberatungen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die von der Hansestadt getroffenen Maßnahmen.

(231) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Hansestadt im Jahr 2015 insgesamt rd. 415.000 Euro zu wenig an die Statistik „Sozialhilfe und soziale Grundsicherung in Mecklenburg-Vorpommern“ gemeldet hat. Die fehlerhafte Meldung war erst im Zuge der Abrechnung nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz mit dem Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung aufgefallen und konnte für die Statistik nicht mehr korrigiert werden. Die Hansestadt teilte mit, dass zur Vermeidung fehlerhafter statistischer Meldungen die

automatisierten Meldungen durch die für die Statistik und die Sozialhilfefinanzierung zuständigen Mitarbeitenden vorab geprüft und ggf. eine Korrektur veranlasst werde.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof im Zuge der Einzelfallprüfung in zahlreichen Fällen festgestellt, dass nicht die richtige Hilfeart bewilligt wurde. Dies wirkte sich sowohl auf die Ausgaben als auch auf die Empfängerzahlen in der Statistik aus.

(232) Die Hansestadt nutzt das IT-Fachverfahren OPEN/PROSOZ zur Einzelfallbearbeitung der Hilfen nach dem SGB XII.

(233) Der Landesrechnungshof hat zahlreiche Prüfungsfeststellungen aufgrund von Falscheingaben bzw. nicht überwachter Fristen getroffen, obwohl neue Mitarbeitende durch den PROSOZ-Beauftragten im Fachverfahren geschult und im Rahmen eines Mentoring durch eine ausgewählte Sachbearbeitung weiter begleitet werden. So haben die Sachbearbeitungen nicht alle Bedarfe⁸⁴ der Leistungsbeziehenden erfasst oder die Wiedervorlagefunktion des Fachverfahrens z. B. zur Überwachung von Fristen zur Abgrenzung zu anderen Hilfearten nicht genutzt bzw. ignoriert. Der Landesrechnungshof sieht hier weiteren Schulungsbedarf und empfiehlt, die Nutzung der Wiedervorlagefunktion künftig verbindlich vorzuschreiben.

(234) Der Landesrechnungshof hat auch festgestellt, dass Leistungen (z. B. Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge) trotz Zuordnung der Leistungsbeziehenden im Fachverfahren zur Hilfe zum Lebensunterhalt teilweise oder vollständig aus Konten der unzutreffenden Hilfeart Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gezahlt wurden. Er empfiehlt zum einen, der Sachbearbeitung aufzugeben, nach der Falleingabe das Fallkonto zu kontrollieren. Zum anderen könnte in diesen Fällen nach den bisherigen Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes auch ein Schnittstellenproblem zwischen dem Fachverfahren OPEN/PROSOZ und dem Haushaltsprogramm H&H vorliegen. Die Hansestadt sollte daher prüfen, ob bei Systemanpassungen zwischen dem Fachverfahren und dem Haushaltsprogramm einzelne Konten nicht der richtigen Hilfeart zugeordnet wurden.

(235) In diesem Zusammenhang informierte die Hansestadt darüber, dass eine Schnittstelle zum Haushaltsprogramm ausschließlich für Auszahlungen bestehe. Einnahmen (wie z. B. Rückforderungen und Unterhalt) würden im Fachverfahren dagegen nicht abgebildet. Zu dieser Thematik gäbe es zwar einen fachlichen Austausch zwischen den beteiligten Ämtern, es bestünden jedoch unterschiedliche Auffassungen u. a. darüber, in welcher Tiefe der Haushaltsabteilung Zugriffsrechte im Fachverfahren OPEN/PROSOZ eingeräumt werden können. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Schnittstelle zum Haushaltsprogramm um die Einnahmeverwaltung zu erweitern. So wird die Sachbearbeitung als Fallverantwortli-

⁸⁴ Z. B. Kosten der Unterkunft, Regelbedarfe, Mehrbedarfe.

che in die Lage versetzt, über das Fachverfahren sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite fallgenau abzubilden und bei Bedarf steuernd einzugreifen. Zudem können die Ressourcen des Auswertungsprogramms PROSOZ KRISTALL optimal genutzt werden.

(236) Die Hansestadt teilte mit, dass zur Behebung der festgestellten Defizite bei der Anwendung des Fachverfahrens OPEN/PROSOZ eine Nachsteuerung unbedingt notwendig sei. Diese werde sie veranlassen. Es werde eine interne Schulung für die Mitarbeitenden unter Beteiligung des Anwendungsbetreibers und der Fachberatung SGB XII durchgeführt. Die Erweiterung der Schnittstelle zum Haushaltsprogramm um die Einnahmeverwaltung werde sie prüfen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die von der Hansestadt eingeleiteten Maßnahmen.

3 Steuerung im Einzelfall

(237) Die Steuerung im Einzelfall erfolgt im Rahmen der Sachbearbeitung. Gegenstand der Prüfung waren daher die Einzelfallakten.

(238) Die Aktenführung dient dazu, das Verwaltungshandeln nachvollziehbar zu dokumentieren. Ein mit der Sache nicht Vertrauter muss erkennen können, wie und warum es zu der konkreten Verwaltungsentscheidung gekommen ist. Der Landesrechnungshof hat bei der Hansestadt Verbesserungspotenzial bei der Aktenführung festgestellt. Zur Optimierung sollte die Hansestadt ihre bereits vorgegebenen einheitlichen Aktenvorblätter um weitere leistungserhebliche Angaben ergänzen und die Sachbearbeitung zu deren verbindlicher Nutzung anhalten. Darüber hinaus sollte sie sicherstellen, dass die (Leistungs-)Akten alle leistungsbegründenden Unterlagen enthalten.

(239) In rd. 20 % der geprüften Fälle wurden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, obwohl nach Aktenlage der Wechsel der Leistungsbeziehenden in die Hilfeart Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angezeigt war bzw. mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte sein können. Die Prüfung, ob vorrangige Leistungen in Anspruch zu nehmen sind, ist daher künftig sorgfältiger vorzunehmen.

(240) Der Bedarf der Leistungsbeziehenden wurde in rd. 15 % der geprüften Fälle nicht zutreffend ermittelt. Ursache der fehlerhaften Berechnung war z. B., dass der Mehrbedarf für behinderte Menschen nach § 30 Abs. 1 Nummer 2 SGB XII oder die Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 35 SGB XII nicht, nicht mehr bzw. in unzutreffender Höhe berücksichtigt wurden.

(241) In rd. 21 % der geprüften Fälle hat die Hansestadt den Einsatz von Einkommen (z. B. Renten, Guthaben aus Betriebskostenabrechnungen) und Vermögen (z. B. Kontogut-

haben bei Überschreitung der Vermögensschongrenze von 5.000 Euro) nicht konsequent geprüft.

Obwohl die Hansestadt eine amtsinterne Regelung zum Umgang mit Einkommen und Vermögen erlassen hat, ist dieses nicht oder in unzutreffender Höhe angerechnet worden. Darüber hinaus bestehen bei der Sachbearbeitung Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Anrechnung von Beiträgen zu öffentlichen und privaten Versicherungen⁸⁵ und bei der Verteilung von einmaligen Einnahmen⁸⁶.

Die zu wiederholende Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbeziehenden und die dafür jeweils vorausgehende Erhebung der Änderungen in den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen wurden nicht oder nur unregelmäßig durchgeführt. In einem Fall war die Überprüfung erst- und letztmalig vom September 2007, dem Zeitpunkt der Antragstellung, aktenkundig.

(242) Vorrangige Ansprüche gegenüber anderen Sozialleistungsträgern (hauptsächlich Wohngeld bzw. Wohngeld für Heimbewohner) wurden in rd. 15 % der geprüften Fälle nicht bzw. nicht rechtzeitig geprüft.

(243) In rd. 45 % der geprüften Fälle bestanden Mängel beim Verfahren zur Unterhaltsheranziehung. Diese waren sowohl von der Leistungs- als auch der Unterhaltssachbearbeitung verursacht. Die Leistungssachbearbeitung ermittelte nicht konsequent die Angaben potenziell Unterhaltspflichtiger und leitete vorhandene Angaben nicht an die Unterhaltssachbearbeitung weiter. Die Prüfung bei der Unterhaltssachbearbeitung dauerte in den wenigen prüfbaren Fällen sehr lange. Wiederholende Unterhaltsprüfungen waren seit bis zu sieben Jahren nicht erfolgt.

(244) Änderungsbescheide wurden mehrfach nicht oder nicht regelmäßig erlassen, obwohl die entsprechenden Zahlungen bereits über das Fachverfahren veranlasst waren. In einem Fall datierte der letzte aktenkundige Bewilligungsbescheid vom Oktober 2012. Den Leistungsbeziehenden wird in diesen Fällen die Möglichkeit genommen, die Höhe der gezahlten Beträge zu überprüfen und ggf. dagegen vorzugehen.

Einige Bescheide enthielten Fehler (z. B. die falsche Hilfeart für eine gewährte Leistung oder voneinander abweichende Beträge einer Rückforderung), die zum Teil schon durch bloßes Korrekturlesen hätten vermieden werden können.

(245) Die Hansestadt teilte mit, dass die Einzelfälle unter Berücksichtigung der festgestellten Prüfungsergebnisse korrigiert würden. Um auch weiterhin eine fachlich korrekte Umset-

⁸⁵ § 82 Abs. 2 Nr. 3 SGB XII.

⁸⁶ § 82 Abs. 7 SGB XII.

zung des SGB XII zu gewährleisten, werde ein Umsetzungskonzept unter Berücksichtigung der Ausführungen des Landesrechnungshofes erstellt.

Der Landesrechnungshof begrüßt die von der Hansestadt getroffenen Maßnahmen.

3 Landkreis Nordwestmecklenburg, Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII

Wegen ihres hohen Anteils an den Gesamtkosten ist die intensive Plausibilisierung und Prüfung der Angemessenheit von Personalkosten besonders wichtig. Im Landkreis Nordwestmecklenburg waren Entscheidungen zum Anerkenntnis bestimmter Kosten häufig nicht nachvollziehbar dokumentiert. Das erschwert nachfolgende Verhandlungen.

Ebenfalls nicht nachvollziehbar war, ob bei einer gleichzeitigen Geltendmachung von Kosten für eine Zentralverwaltung und weiteren Verwaltungskosten einzelne Aufgaben doppelt berücksichtigt wurden. Abschreibungen wurden unterschiedlich berechnet. Das hatte entsprechende Auswirkungen auf die verhandelten Entgelte.

Für Fortbildungen und Supervisionen waren Kosten einkalkuliert. Ob sie durchgeführt wurden, prüfte der Landkreis nicht.

Der Landesrechnungshof hält eine Aktualisierung der Empfehlungen des Landesjugendamtes und des Landesrahmenvertrags Kinder- und Jugendhilfe aus den 1990er Jahren für dringend geboten.

(246) Der Landesrechnungshof hat beim Landkreis Nordwestmecklenburg (im Folgenden Landkreis) den Abschluss der Vereinbarungen mit Einrichtungsträgern (freie Träger) für die Gewährung der Hilfen zur Erziehung nach §§ 34 SGB VIII⁸⁷ (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen) und für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII (stationäre Leistungen für junge Volljährige, Nachbetreuung) geprüft.

(247) Der Landkreis hatte⁸⁸ mit neun freien Trägern Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen (LQE) für 35 Einrichtungen geschlossen. Die freien Träger stellten insgesamt 217 Plätze zur Verfügung.

(248) Der Landesrechnungshof hat auch die freien Träger in seine Prüfung einbezogen. Unter Hinweis auf § 8 Abs. 3 KPG M-V forderte er Unterlagen zu Vergütungsgrundlagen, durchgeführten Weiterbildungen und Supervisionen, der Besetzung ausgewiesener N.N.-Stellen und Aufgaben der Zentralverwaltung an. Bis auf einen reichten die freien Träger die erbetenen Unterlagen ein. Der Landesrechnungshof wird diesen Träger im Auge behalten und erwartet, dass der Landkreis die offen gebliebenen Punkte spätestens im Rahmen der nächsten Vertragsverhandlungen klärt.

⁸⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) - Achstes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163), in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1131).

⁸⁸ Stichtag: 1. Januar 2019.

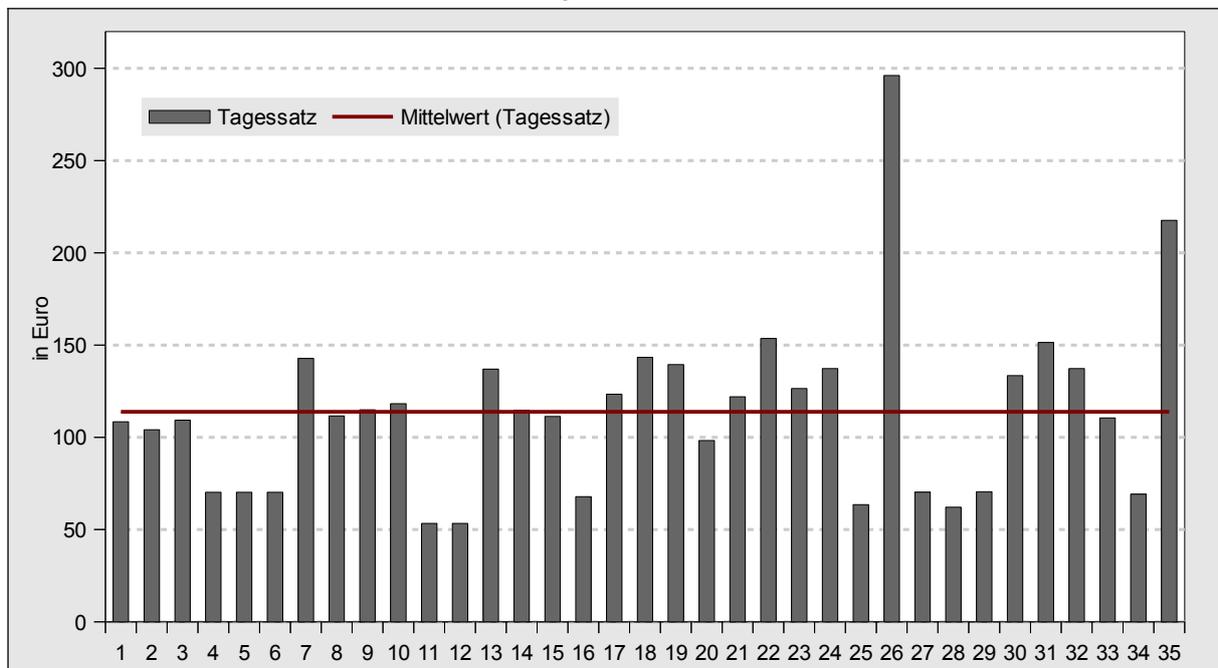
1 Finanzielle Bedeutung

(249) Der jährliche Gesamtfehlbetrag der Produkte 36303 (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen) und 36304 (Hilfen für junge Volljährige, Nachbetreuung) erhöhte sich von 2014 bis 2018 von rd. 5.035.000 Euro auf rd. 6.792.000 Euro. Er stieg damit im Prüfungszeitraum um rd. 35 %. Die finanzielle Entwicklung erklärt sich im Wesentlichen mit der Entwicklung der Fallzahlen und der an den Landkreis erfolgten Erstattungen.

2 Höhe der vereinbarten Entgelte

(250) Die im Prüfungszeitraum geltenden Entgelte (Tagessatz pro belegtem Platz) für die 35 Einrichtungen im Landkreis wiesen eine große Spannweite auf. Sie reichten von 53,3 Euro bis 296,2 Euro (vgl. Abbildung 29).

Abbildung 29: Übersicht über vereinbarte Entgelte für Leistungen nach § 34 SGB VIII (Tagessätze) im Landkreis Nordwestmecklenburg, in Euro



Quelle: Landkreis Nordwestmecklenburg; eigene Berechnungen.

Diese Spannweite ist darauf zurückzuführen, dass die Angebote von Leistungen nach § 34 SGB VIII entsprechend der sehr differenzierten Hilfebedarfe unterschiedlich ausgestaltet sind. Kostenmäßig wirken sich insbesondere unterschiedliche Betreuungsintensitäten aus. Besteht besonders hoher Betreuungsbedarf, reicht der Personalschlüssel im Einzelfall bis zu einer 1:1-Betreuung. Dies erklärt auch die stark abweichenden Tagessätze bei den Einrichtungen 26 und 35. Bei anderen Angeboten ist hingegen ein Personalschlüssel von lediglich 1:4 veranschlagt.

3 Vertragsverhandlungen

3.1 Antragsunterlagen

(251) Der Landkreis stellt den freien Trägern Antragsunterlagen zur Verfügung. Diese enthielten nicht nur Eingabefelder. Es konnten auch Formeln und Verknüpfungen des Landkreises durch die freien Träger mit eigenen Eintragungen überschrieben werden. Die freien Träger konnten auch neue Blätter einfügen. Dies führte in Einzelfällen zu Berechnungsfehlern.

Im Entgeltantrag waren im Kostenblatt Basis- und Antragswerte einzutragen. Der Landkreis machte keine Vorgaben, ob als Basiswerte die im zurückliegenden Jahreszeitraum bzw. dem letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahr entstandenen Ist-Kosten oder lediglich das letzte Verhandlungsergebnis auszuweisen waren. Ein freier Träger stellte für seine Einrichtungen lediglich das letzte Verhandlungsergebnis dar. Nur bei ausgewiesenen Ist-Kosten kann der Landkreis jedoch erkennen, in welchen Kostenpositionen eine Über- bzw. Unterschreitung im Verhältnis zur vorherigen Verhandlung erfolgte.

(252) Der Landkreis teilte mit, dass es keine verbindliche Vorgabe gebe, die von ihm zur Verfügung gestellten Formvorlagen zwingend zu benutzen. Trägereigene Kalkulationsblätter müssten anerkannt werden, sofern sie transparent und nachvollziehbar dargestellt seien. Er werde darauf hinweisen, dass die Basiswerte dargestellt werden sollten.

(253) Auch wenn die Nutzung vorgegebener Formvorlagen nicht verpflichtend durchgesetzt werden kann, hält der Landesrechnungshof möglichst einheitliche Anträge für die Vertragsverhandlungen für hilfreich. Der Landkreis sollte anstreben, dass diese von den freien Trägern verwendet werden. Der Landesrechnungshof betont, dass die Angaben der Träger geeignet sein müssen, die geforderten Entgelte plausibilisieren und die Angemessenheit prüfen zu können.

3.2 Bildung von Orientierungswerten

(254) Der Landesrechnungshof konnte vielfach nicht erkennen, nach welchen Maßstäben der Landkreis die Wirtschaftlichkeit der von den freien Trägern geltend gemachten Kostenpositionen geprüft hat bzw. dieses war nicht dokumentiert. Der Landesrechnungshof hält es für zielführend, Orientierungswerte für die Verhandler jedenfalls für wesentliche Kostenpositionen zu erarbeiten.

Der Landkreis äußerte die Auffassung, dass im Einzelfall ein Orientierungswert (z. B. bei Verpflegungskosten) hilfreich sein könne. Allerdings fielen Aufwendungen bei Personal-, Sach- und Investitionskosten individuell je nach Besonderheit der örtlichen Gegebenheiten, des Leistungsangebots sowie trägerspezifischer Gegebenheiten an, weshalb hier Orientierungswerte aus seiner Sicht wenig hilfreich seien. Eine direkte Vergleichbarkeit der Einrich-

tungen untereinander sei aus den genannten Gründen nur sehr eingeschränkt möglich. Es müsse zudem ein Übermaßverbot bei intensiven Eingriffen in die Rechtssphäre eines Einrichtungsträgers bei der Plausibilitätsprüfung beachtet werden. Dies widerspräche der vom Landesrechnungshof angemerkten Prüfung von lediglich einzelnen Sachkostenpositionen. Eine verminderte Prüfungsnotwendigkeit bestehe aus Sicht des Landkreises bei Kosten von Hausverbrauchsmaterial oder medizinischem Bedarf.

Der Landesrechnungshof sieht die Bildung von Orientierungswerten weiterhin als grundsätzlich zielführend an. Im Rahmen der Verhandlungen muss für den Landkreis zu allen Kostenpositionen deutlich sein, ob diese plausibel und angemessen sind. Gerade bei Positionen von eher geringer finanzieller Bedeutung kann sich, bei einem nachvollziehbar gebildeten Orientierungswert, eine Anforderung einzelner Belege erübrigen. Soweit einzelne Einrichtungen bei bestimmten Kosten starke Abweichungen zeigen, muss dieses auch auf die Spezifika der Einrichtung bzw. des Leistungsangebotes zurückzuführen sein und vom Landkreis dokumentiert werden.

4 Plausibilisierung und Angemessenheit einzelner Kostenpositionen

4.1 Personalkosten

(255) Da der Anteil der Personalkosten in der Regel ca. 80 % des Gesamtentgelts ausmacht, ist die intensive Plausibilisierung und Prüfung der Angemessenheit besonders wichtig.

4.1.1 Eingruppierungen

(256) Der Landkreis dokumentierte nicht durchgehend die tarifgerechte Eingruppierung der Leitungen der Einrichtungen und die Einstufung in die Erfahrungsstufen beim pädagogischen Personal. In seiner Stellungnahme zur Prüfung erläuterte er einige Eingruppierungen. Andere Fälle blieben jedoch für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Ist zum Beispiel bei einem Tätigkeitsmerkmal als Anforderung eine Voraussetzung in der Person der/des Beschäftigten bestimmt, muss auch diese Anforderung erfüllt sein. Der Landkreis sollte auf eine ausreichende Dokumentation achten.

4.1.2 Vergütungsgrundlagen

(257) Dem Landkreis lagen beim Abschluss der Vereinbarungen bei der Hälfte der freien Träger keine unterschriebenen Betriebsvereinbarungen oder eigene Tarifverträge nebst Vergütungstabellen vor. Er hatte somit in diesen Fällen keine Kenntnis, ob und wann die jeweiligen Regelwerke in Kraft getreten sind.

(258) Nach einer Abfrage des Landesrechnungshofes bei den freien Trägern konnten die Inhalte der Vergütungsregelungen weitgehend nachvollzogen werden.

Ein freier Träger hatte in den Antragsunterlagen allerdings angegeben, dass er nicht tarifgebunden sei. Die Berechnung der Personalkosten ergäbe sich aus dem TVöD als Grundlage. Offen blieb, in welchem Umfang er den TVöD anwendete. Dieser freie Träger verweigerte auch die Antwort auf die Abfrage des Landesrechnungshofes. Der Landkreis schloss mit dem freien Träger unbefristete Vereinbarungen für seine beiden Einrichtungen ab. Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis bei künftigen Verhandlungen mit diesem Träger die Grundlagen seiner Personalvergütungen nachfragt und dokumentiert sowie darauf achtet, dass der Träger seinen rechtlichen Verpflichtungen nachkommt, z. B. auch dazu, Prüfungshandlungen zu dulden.

(259) Der Landkreis sollte sich von den freien Trägern verbindlich bestätigen lassen, welche Regelungen in welchem Umfang angewendet werden und ab wann die Betriebsvereinbarungen oder die Tarifverträge nebst Entgelttabellen in Kraft traten. Er sollte die aktuell gültigen Grundlagen für die Entgeltkalkulation in den Einrichtungsakten aufbewahren.

4.1.3 N.N.-Stellen

(260) Bei N.N.-Stellen kalkulierte der Landkreis die dafür beantragten Personalkosten in das Entgelt prospektiv ein und ließ sich nicht nachweisen, dass und ab wann die Stellen besetzt wurden. Er hatte somit keine Kenntnis, ob die vereinbarte Leistung in Bezug auf den Personaleinsatz erbracht wurde. Die Umfrage des Landesrechnungshofes bei den freien Trägern ergab, dass im Antragsverfahren als N.N. ausgewiesene Stellen teilweise erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung besetzt wurden. Der Landkreis zahlte aber bereits nach dem Abschluss der Vereinbarungen das vereinbarte Entgelt, wenn er Plätze in den Einrichtungen belegte.

(261) Der Landkreis teilte mit, dass dem freien Träger durch die vereinzelte Zulassung von N.N.-Stellen die Chance zur zeitnahen Anstellung neuen Personals gegeben werde, um im Zweifel die bisher notwendige Überstundenpraxis zur Umsetzung des verhandelten Schlüssels zu reduzieren. Der Träger habe ohnehin ein eigenes Interesse, die Stellen schnellstmöglich zu besetzen, da die Überstunden einen höheren Kostenaufwand bedeuteten als das im Entgelt enthaltene neue Personal in Anfangsstufen. Eine Überprüfung im Anschluss sei aus Kostensicht wenig sinnvoll, da nachträgliche Ausgleiche nicht zulässig seien und Neuverhandlungen prospektiv geführt werden müssten.

(262) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es bei der Prüfung der Besetzung von N.N.-Stellen insbesondere darum geht, die Erfüllung der vereinbarten Qualität der Leistung sicherzustellen. Soweit sich herausstellt, dass N.N.-Stellen über einen längeren Zeit-

punkt nicht besetzt werden, wäre das schon unter diesem Gesichtspunkt bei künftigen Vertragsverhandlungen zu berücksichtigen. Im Übrigen bleibt ohne entsprechende Prüfung offen, inwieweit nicht besetzte N.N.-Stellen tatsächlich vollumfänglich durch bezahlte Überstunden anderer Mitarbeiter ausgeglichen werden.

4.2 Sachkosten

4.2.1 Verwaltungskosten

(263) Der Landkreis verfügte über keine Nachweise zum Aufgabenumfang, den Zentralverwaltungen freier Träger für die Einrichtungen erbringen. Er verwies darauf, dass die Schiedsstelle einen pauschalen Ansatz befürworte. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Landkreis in den Verhandlungen prüft, wenn von den freien Trägern neben der Pauschale für eine Zentralverwaltung weitere Verwaltungskosten geltend gemacht werden. Es muss sichergestellt sein, dass Kosten nicht doppelt in die Entgeltkalkulation einfließen.

Die Abfrage des Landesrechnungshofes bei den freien Trägern ergab Aufschluss über die von den Zentralverwaltungen für die Einrichtungen wahrgenommenen Aufgaben. Bis auf einen reichten die freien Träger die erbetenen Unterlagen ein. Der Landesrechnungshof erwartet, dass auch der Landkreis in den Verhandlungen mit den freien Trägern die erforderlichen Nachweise einholt, um insbesondere die doppelte Berücksichtigung von Kosten auszuschließen.

4.2.2 Abschreibungen

(264) Der Landkreis akzeptierte bei der Kalkulation von Abschreibungen bei Gebäuden unterschiedliche Berechnungsgrundlagen der freien Träger, die auch zu unterschiedlich hohen Abschreibungssätzen führten. Der Landesrechnungshof hält klare Vorgaben für erforderlich, auf welcher Basis Abschreibungen auf Gebäude akzeptiert werden können. Anderenfalls führen die verschiedenen möglichen Herangehensweisen zu nicht begründbaren unterschiedlichen Auswirkungen in den Entgeltkalkulationen. Ähnlich verhielt es sich bei den veranschlagten Nutzungsdauern für Gebäude und die Betriebs- und Geschäftsausstattungen. Der Landkreis hatte auch andere als betriebsgewöhnliche Nutzungsdauern akzeptiert. Gründe für Abweichungen waren nicht dokumentiert.

(265) Der Landkreis verwies auf unterschiedliche Ansätze, die es zur Ermittlung von Abschreibungen gebe. Er würde eine einheitliche Regelung im Landesrahmenvertrag begrüßen. Ähnlich verhalte es sich hinsichtlich der Nutzungsdauern.

(266) Der Landesrechnungshof hält eine dokumentierte Begründung für erforderlich, wenn von der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer abgewichen wird. Er hält zudem Regelungen im Landesrahmenvertrag für erforderlich, die zu einer einheitlichen Handhabung zur Berechnung von Abschreibungen auf Gebäude beitragen.

4.2.3 Weiterbildung und Supervision

(267) Der Landkreis verhandelte mit den freien Trägern die Kosten für Weiterbildung und Supervisionen über eine Pauschale. Dabei war der begünstigte Personenkreis nicht eindeutig definiert. Dem Landkreis lagen keine Rechnungen bzw. Ist-Kostennachweise und auch keine Teilnahmebescheinigungen bzw. -nachweise der freien Träger vor.

(268) Eine Abfrage des Landesrechnungshofes bei den freien Trägern zeigte, dass Weiterbildungen und Supervisionen teilweise nicht in dem vereinbarten Umfang durchgeführt wurden. Der Landkreis sollte in künftigen Verhandlungen in den Leistungsbeschreibungen mit den freien Trägern festlegen, für welchen Personenkreis (pädagogisches Personal/Leitung) Weiterbildungen als Qualitätsanforderungsmerkmal vereinbart werden sollen. Er sollte dann auch prüfen, ob die freien Träger die vereinbarten Weiterbildungen und Supervisionen durchgeführt und damit die vereinbarten Qualitätsmerkmale eingehalten haben.

(269) Der Landkreis teilte mit, dass der Träger verpflichtet sei, seine pädagogischen Mitarbeiter weiterzubilden. Eine Unterscheidung zwischen pädagogischem Personal und Leitung sei nicht erforderlich. Die für Weiterbildungen zur Verfügung stehenden Mittel seien erfahrungsgemäß nicht vollumfänglich ausreichend. Auf einen Nachweis von Inhalt und Kosten der durchgeführten Weiterbildungen werde zukünftig verstärkt geachtet. Die Anzahl der Supervisionen richte sich nach den Anforderungen des Leistungsinhalts. Eine generelle Überprüfung der durchgeführten Supervisionen sei aus personellen Gründen nicht möglich, im Einzelfall aber denkbar.

(270) Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass der Landkreis künftig verstärkt auf Nachweise von Inhalt und Kosten achten wird. Der Landkreis sollte als Qualitätsmerkmal der zu erbringenden Leistung auch die tatsächliche Durchführung von Supervisionen zumindest im Rahmen von Stichproben, ggf. bei Folgeverhandlungen, überprüfen.

5 Empfehlungen des Landesjugendamtes und Landesrahmenvertrag

(271) Der Landkreis führte die Verhandlungen auf Basis der Empfehlungen des Landesjugendamtes M-V vom 6. Januar 1993 und des Landesrahmenvertrages Kinder- und Jugendhilfe vom 9. September 1999 durch. Der Landesrechnungshof hält sowohl die Empfehlungen des Landesjugendamtes M-V als auch den Landesrahmenvertrag für grundlegend überarbeitungsbedürftig. Die Inhalte sollten überprüft werden. Gerade dort, wo die Prüfung des

Landesrechnungshofes uneinheitliche Herangehensweisen gezeigt hat, die teilweise auch auf Unsicherheiten bei der Verhandlungsführung zurückzuführen sind (z. B. Behandlung von Abschreibungen, Nutzungsdauern, Verpflichtung zur Vorlage von Nachweisen), sind zudem Ergänzungen erforderlich.

4 Immobiliengeschäfte von See(heil)bädern

Der Landesrechnungshof prüfte bei ausgewählten See(heil)bädern, ob und inwieweit beim Erwerb, der Veräußerung und der Verwaltung von Immobilien die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wurden.

Grundsätzlich ist ein Erwerb bzw. eine Veräußerung zum vollen Wert sicherzustellen. Den damit verbundenen Maßgaben haben die Gemeinden teilweise nicht Rechnung getragen.

Die Gemeinden haben bei der Vermietung von Immobilien teilweise keine marktgerechten Entgelte vereinbart und damit die rechtlichen Vorgaben missachtet. Sie haben Entgelte und Erbbauzinsen nicht angepasst und damit auf Erträge verzichtet.

1 Prüfungsgegenstand und -maßstab

(272) In Konkretisierung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 43 Abs. 4 KV M-V) sieht § 56 Abs. 4 S. 2 KV M-V vor, dass Immobilien⁸⁹ nur zum vollen Wert veräußert werden dürfen. In bestimmten Fällen (z. B. Veräußerung unter vollem Wert) bedarf es einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (vgl. § 56 Abs. 6 KV M-V). Entsprechendes gilt auch für die Nutzungsüberlassung an Dritte (z. B. Vermietung/Verpachtung). Hier muss nach § 56 Abs. 5 KV M-V grundsätzlich ein dem Wert entsprechendes Entgelt vereinbart werden.

Prüfmaßstab für die Einhaltung dieser rechtlichen Vorschriften war u. a. der Durchführungserlass zu § 56 Kommunalverfassung (im Folgenden: Durchführungserlass).⁹⁰

(273) Die Einhaltung der Grundsätze des § 56 KV M-V bei Immobiliengeschäften war in den geprüften See(heil)bädern von besonderer Relevanz. Deren Immobilienmarkt ist zu meist attraktiv und dynamisch mit entsprechend hohen Kauf- und Verkaufspreisen. Diese Tatsachen erfordern ein wirtschaftliches Verhalten der Gemeinde bei Immobiliengeschäften. Anderenfalls drohen schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile.

(274) Für seine Prüfung hat der Landesrechnungshof bei 30 Gemeinden zunächst verschiedene Vertragsdaten zu Immobiliengeschäften erhoben und einschlägige Auszüge aus dem Vertragsregister/-verzeichnis angefordert. In 12 Gemeinden führte der Landesrechnungshof örtliche Erhebungen durch.

⁸⁹ Der Landesrechnungshof verwendet den Begriff „Immobilie“ nachfolgend für Grundstücke und ggf. deren Bestandteile.

⁹⁰ Durchführungserlass zu § 56 der Kommunalverfassung vom 13. Dezember 2018 – II 330 - 174-62000-2016/020-017 – (AmtsBl. M-V 2018 S. 683), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 1. März 2019 (AmtsBl. M-V 2019 S. 369). Der aktuelle Durchführungserlass entspricht inhaltlich weitgehend den Vorgängererlassen.

2 Mangelhafte Aktenführung

(275) Die Pflicht zur Aktenführung (Gebot der Aktenmäßigkeit) folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip. Die Gemeinde ist danach zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs verpflichtet.

Auch bei Immobiliengeschäften sind alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig, nachvollziehbar und revisionssicher abzubilden (Gebot der Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit) und wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen (Gebot wahrheitsgetreuer Aktenführung).

(276) Die Prüfungshandlungen des Landesrechnungshofes wurden durch eine überwiegend fehlende bzw. lückenhafte Dokumentation erschwert. Damit waren zahlreiche Verfahrensschritte nicht nachvollziehbar.

(277) Der Landesrechnungshof weist alle Gemeinden auf die Pflicht zur Aktenführung (Gebot der Aktenmäßigkeit) hin. Nur durch eine ordnungsgemäße Aktenführung und -vorhaltung schafft die Gemeinde nachprüfbar und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen und sichert die gebotene Transparenz.⁹¹

(278) Das Innenministerium sieht diese Dokumentationsmängel ebenfalls mit Sorge. Es werde *„deshalb den kommunalen Liegenschaftsverwaltungen zeitnah ein Arbeitsblatt zu den bei einer Grundstücksveräußerung zu beachtenden und zu dokumentierenden Maßgaben zur Verfügung stellen“*.

(279) Der Landesrechnungshof begrüßt diese Maßnahme.

3 Fehlender Datenbestand zu (Immobilien-)Verträgen

(280) Ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln setzt einen Überblick der Gemeinde über alle abgeschlossenen Verträge voraus. Damit kann sie Verbindlichkeiten und potenzielle finanzielle Risiken ohne größeren Verwaltungsaufwand erkennen und analysieren. Ein Vertragsregister vermeidet Informationsverluste und gewährleistet die Anwendung einheitlicher Maßstäbe bei der Datenerfassung.

(281) Die Gemeinden konnten die abgeforderten Daten (z. T. auch nach eigener Auskunft) nur mit Schwierigkeiten und erheblichem Aufwand zur Verfügung stellen. Ursache war u. a., dass die Daten bzw. fragmentierten Datenbestände erst aus verschiedenen Organisationseinheiten beschafft und zusammengeführt werden mussten. Dies führte z. B. in einem Fall zu erheblich lückenhaften Daten. Die übermittelten Daten enthielten nicht alle Miet- und

⁹¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Rundschreiben 3/2016 „Aktenführung“ (abrufbar unter www.lrh-mv.de).

Pachtverträge, da die Gemeinde diese außerhalb der Liegenschaftsverwaltung führte. Auszüge aus Vertragsregistern konnte keine der 30 Gemeinden vorlegen.

(282) Ein fehlendes Vertragsregister mit zentraler Datenerfassung kann zu Kontrollverlusten und Risiken führen.⁹² Die Gemeinde kann die Einhaltung interner Entscheidungen, Weisungen und Richtlinien beim Abschluss von Verträgen nicht zentral kontrollieren.

(283) Zur Verbesserung des Informationsflusses, der Entscheidungsgrundlagen und des Vertragsmanagements empfiehlt der Landesrechnungshof die Einführung eines Vertragsregisters. In diesem Zusammenhang sind durch eine entsprechende begleitende Dienstanweisung auch die Termine und Zuständigkeiten für die Überprüfung laufender Verträge zu regeln.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, das Vertragsregister im Bedarfsfall zu einem Vertragsmanagementsystem auszubauen. Ein solches (IT-)System automatisiert zusätzlich die Prozesse des Vertragsabschlusses, der Vertragsverwaltung, der Termin-/Projektüberwachung und des Risikomanagements.

4 Fehlende organisatorische Rahmenbedingungen

(284) Zur effizienten und effektiven Aufgabenerledigung ist eine eindeutige Abgrenzung und Zuweisung der Aufgaben vorzunehmen (z. B. durch organisatorische Grundlagen wie einen Geschäftsverteilungs-⁹³ und Aufgabengliederungsplan⁹⁴).

(285) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass viele Gemeinden die Aufgaben ihres Immobilienbereichs nicht eindeutig abgegrenzt haben. Geschäftsverteilungs- und Aufgabengliederungspläne oder vergleichbare organisatorische Grundlagen existierten überwiegend nicht. Damit fehlten bereits die Grundlagen einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung.

(286) Der Landesrechnungshof empfiehlt eine eindeutige Zuweisung und Abgrenzung von Aufgaben für die Organisationseinheiten, z. B. in Form eines Geschäftsverteilungs- und eines Aufgabengliederungsplans.

(287) In den geprüften Gemeinden wurden Immobiliengeschäfte durch verschiedene Stellen innerhalb und außerhalb der Kernverwaltung (insbesondere Parallelzuständigkeiten der sogenannten Kurverwaltungen) wahrgenommen. Dies führte z. B. bei der Umsetzung kom-

⁹² Vgl. für einen Beispielfall: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S.119 ff. Zu den Risiken und den Vorschlägen zur Umsetzung eines Vertragsregisters vgl. ausführlich Richter, Martin (2020): Hinweise zur Einrichtung eines Vertragsregisters, in: der gemeindehaushalt, 5/2020, S. 97.

⁹³ Der Geschäftsverteilungsplan regelt die Verteilung der Geschäfte auf der obersten Ebene einer Gemeinde.

⁹⁴ Der Aufgabengliederungsplan enthält die systematische Zusammenstellung aller Aufgaben einer Gemeinde, sortiert nach Themen mit den entsprechenden Untergruppierungen.

munaler Projekte zu erkennbaren Informations- und Reibungsverlusten. Erhöhter Verwaltungsaufwand (Abstimmungsbedarf) und Verzögerungen waren die Folgen. Auch führte diese Aufgabenstreuung zu fragmentierten Datenbeständen (vgl. Tz. 281).

(288) So kam es z. B. bei der Umsetzung eines Bauprojekts aufgrund derartiger Informationsverluste dazu, dass die erforderlichen Grundstücke der Gemeinde für das Projekt nicht (mehr) zur Verfügung standen. Dadurch wurde das Bauobjekt teilweise auf einem Grundstück errichtet, das die Gemeinde nicht hätte bebauen dürfen. Langwierige und komplexe Verhandlungen waren notwendig. Im Ergebnis führte dies zu einer Gefährdung des Gesamtprojekts sowie zu erheblichen Verzögerungen.

(289) Im Immobilienbereich sollte eine weitgehende Zentralisierung angestrebt werden. Diese vermeidet Informationsverluste und trägt zur vollständigen und einheitlichen Umsetzung der rechtlichen Maßgaben bei. Dies erlaubt zudem eine steigende Professionalisierung (durch Spezialisierungseffekte) und die erleichterte Einführung standardisierter Verwaltungsprozesse.

In Fällen von (auch bei Zentralisierung) fehlender Verwaltungskraft⁹⁵ sollten die Gemeinden u. a. die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit prüfen.⁹⁶

5 Keine Ermittlung des Stellenbedarfs

(290) Um den Immobilienbestand ordnungsgemäß verwalten zu können, müssen die ausgewiesenen Stellenanteile im Stellenplan ausreichend bemessen sein und besetzt werden. Maßstab ist eine rechtskonforme, fachlich angemessene und wirtschaftliche Aufgabenerledigung.

(291) Die Anzahl der ausgewiesenen Stellen für die Immobilienverwaltung beruhte beim überwiegenden Teil der geprüften Gemeinden nicht auf einer (aktuellen) Bemessung des tatsächlichen Stellenbedarfs.

(292) Die Gemeinden sind aufgefordert, die für die Aufgabenerledigung notwendigen Stellen zu bemessen und die für die Stellenbemessung erforderlichen Daten zu erheben.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen⁹⁷ empfiehlt der Landesrechnungshof folgende Kennzahlen zur analytischen Stellenbedarfsermittlung für die Immobilienverwaltung⁹⁸:

⁹⁵ D. h. leistungsfähige Verwaltungsstrukturen mit ausreichenden personellen und sächlichen Voraussetzungen, vgl. zum Stichwort „Verwaltungskraft“ auch Eichhorn, Peter et al. (2003): Verwaltungsglossar, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden.

⁹⁶ Vgl. zur interkommunalen Zusammenarbeit bei kleinteiliger Verwaltungsstruktur: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S. 83 ff.

⁹⁷ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014, S. 73 f.

- 1,00 VZÄ je 40 bebaute Grundstücke und
- 1,00 VZÄ je 160 unbebaute Grundstücke der Gemeinde.

(293) Sollte der analytisch ermittelte Stellenbedarf so gering ausfallen, dass eine aufgabenbezogene Spezialisierung erschwert wird, sind Alternativen der Aufgabenerledigung zu prüfen. Dies schließt sämtliche Möglichkeiten einer (inter-)kommunalen Zusammenarbeit ein.⁹⁹

6 Fehlende Dienstanweisungen

(294) Um die ordnungsgemäße Erledigung der Immobilienverwaltung sicherzustellen, sind unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten entsprechende Dienstanweisungen zu erlassen. Diese sollten eine Übersicht der erforderlichen Schritte und Maßnahmen unter Berücksichtigung der getroffenen Festlegungen (z. B. festgelegte Ziele und Strategien sowie Grundsatzentscheidungen) enthalten, um eine wirtschaftliche und rechtskonforme Beschaffung oder Verwertung des Immobilienvermögens der Gemeinde zu gewährleisten.

(295) Bis auf eine hatten die örtlich geprüften Gemeinden keine einschlägigen Dienstanweisungen erlassen. Die festgestellten Mängel bei Erwerb, Veräußerung und Verwaltung des Immobilienvermögens dürften auch darauf zurückzuführen sein.

(296) Der Landesrechnungshof empfiehlt allen Gemeinden die Erarbeitung einschlägiger Dienstanweisungen. Diese sollten um verbindliche Formblätter und Checklisten ergänzt werden.

7 Unzureichende Einbeziehung der Amtsverwaltungen

(297) Ämter treten als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden (§ 125 Abs. 1 S. 2 KV M-V). Auch im Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben gehören die Vorbereitung der gemeindlichen Beschlüsse und Entscheidungen, die verwaltungsmäßige Umsetzung und deren Ausführung grundsätzlich zu den Obliegenheiten des Amtes (§ 127 Abs. 1 S. 1 KV M-V). Zweck der Regelung ist es, u. a. für eine ordnungsgemäße, inhaltlich fundierte und rechtssichere Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse und Entscheidungen zu sorgen. Die gesetzlich vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen amtsangehöriger Gemeinde und Amt ist durch die Gemeindevertretung und den Bürgermeister zwingend zu beachten.

(298) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass amtsangehörige Gemeinden die Ämter teilweise erst spät in die Vorbereitung von Entscheidungen über Vermögensgegenstände einbezogen haben:

⁹⁸ Dies umfasst u. a. den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, die Vermietung und Verpachtung von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie die Bestellung von Erbbaurechten.

⁹⁹ Vgl. Fn. 96.

- Eine inhaltlich mangelhafte und späte Mitteilung der Veräußerungsabsichten durch die amtsangehörige Gemeinde an die Amtsverwaltung hat erheblichen und unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht. Die notwendigen Entscheidungsgrundlagen konnten erst nach der (ersten) Befassung der Gremien beschafft werden. Dadurch wurde eine erneute Vorlage in den Gremien notwendig. Im Ergebnis mussten sich die Amtsverwaltung und die Gemeindevertretung jeweils doppelt mit dem Vorgang befassen. Dieser Verwaltungsaufwand war vermeidbar.
- Eine Gemeinde unterlag der Pflicht zur Haushaltskonsolidierung und wollte eine Immobilie erwerben. Zum geplanten Erwerb lagen im Amt allerdings nur lückenhafte Informationen vor. Das Amt wies darauf hin, dass primär der Bürgermeister den Kauf vorbereitet habe. Ein Gesamtüberblick über den Immobilienerwerb und die Folgen bestünde nicht.

Der beabsichtigte Erwerb hatte erhebliche Auswirkungen auf den aktuellen Haushalt (Kaufpreis) und künftige Haushalte (Finanzierungs- und Folgekosten).

Der Bürgermeister hat die gesetzlich vorgeschriebene Stellung des Amtes nicht beachtet. Bereits aufgrund der Auswirkungen auf den Haushalt wäre eine frühzeitige Einbeziehung und umfassende Information des Amtes über die Kaufabsichten geboten gewesen. Mit Blick auf die Haushaltssituation der Gemeinde war absehbar, dass die Vorbereitung erheblichen Aufwand erfordert. Der vom Amt beklagte fehlende Gesamtüberblick führte dazu, dass nicht sämtliche Auswirkungen auf den Haushalt berücksichtigt werden konnten und Risiken unerkannt blieben.

(299) Die Ämter können auf die Beachtung und Einhaltung aller rechtlichen Maßgaben nur hinwirken, wenn ihnen frühzeitig sämtliche Informationen vorliegen. Bei einem Verstoß oder einer Umgehung der gesetzlich vorgesehenen Kompetenzverteilung besteht die Gefahr, dass sachlich und/oder rechtlich fehlerhafte Beschlüsse oder Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden.

Solche Fälle bergen haftungsrechtliche Risiken, da für die amtsangehörigen Gemeinden ein (anderenfalls vermeidbarer) Schaden entstehen kann.

8 Mängel beim Erwerb von Immobilien

8.1 Notwendigkeit zur Aufgabenerfüllung

(300) Die Gemeinde soll nach § 56 Abs. 1 KV M-V Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Ziel der Regelung ist es, jeden spekulativen Erwerb von (Immobilien-)Vermögen zu verhindern und die damit verbundenen Folgekosten zu begrenzen.

(301) Die Mehrzahl der Gemeinden hat eine Prüfung der Voraussetzungen des § 56 Abs. 1 KV M-V beim Immobilienerwerb nicht dokumentiert. Damit konnten sie in diesen Fällen nicht nachweisen, diese gesetzlich vorgesehene Prüfung vorgenommen zu haben.

Im Ergebnis muss daher offen bleiben, ob und inwieweit die erworbenen Immobilien zur Erfüllung kommunaler Aufgaben überhaupt erforderlich sind.

8.2 Kaufpreisbildung

(302) Beim Erwerb ist auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Immobilien dürfen deshalb grundsätzlich nur zum Verkehrswert (als Höchstgrenze) erworben werden. Ausnahmefälle des Erwerbs über Verkehrswert sind unter sorgfältiger Bewertung und Abwägung der Situation im Lichte der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu prüfen und zu begründen. Eine Begrenzung des Erwerbs über Verkehrswert ist auch vor dem Hintergrund geboten, dass die Gemeinde ihrerseits nicht zum Anstieg des Verkehrswerts beitragen soll.¹⁰⁰

(303) Auch die Preisbildung beim Immobilienerwerb konnte der Landesrechnungshof (mangels Dokumentation) teilweise nicht oder nur eingeschränkt nachvollziehen.

8.3 Berücksichtigung der Folgekosten

(304) Darüber hinaus hat die Gemeinde etwaige Folgekosten für die erworbene Immobilie zu beachten. Für Investitionen ergibt sich dieses Erfordernis auch aus § 9 Abs. 1 GemHVO-Doppik. Die Gemeinde muss daher vor dem Erwerb prüfen, wie sich dieser auf ihren Haushalt auswirkt und/oder wie diese Kosten durch eine Bewirtschaftung der Immobilie begrenzt oder gedeckt werden sollen.

(305) Auch die Folgekosten des Immobilienerwerbs haben die Gemeinden nicht ausreichend berücksichtigt:

- So erwarb eine Gemeinde ein Grundstück mit ihr unbekannter Bebauung/Altlast (Bunker). Diese Bebauung führt potenziell zu erheblichen Kosten im Rahmen der Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht.
- Eine weitere Gemeinde mit gefährdeter bzw. (aktuell) weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit erwarb eine Freizeiteinrichtung mit erheblichem Investitionsstau. Ziel war es, diese Einrichtung weiter zu betreiben. Zum Zeitpunkt der

¹⁰⁰ Wille, Dietger in: Darsow, Thomas et. al. (2014): Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 4., überarbeitete Auflage, Stuttgart, § 56 Rdnr. 2.

(Grundsatz-)Entscheidung über Erwerb durch die Vertretungskörperschaft lagen weder ein Konzept zur Bewirtschaftung der Einrichtung noch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vor.

Im späteren Verlauf des geplanten Erwerbs wurden weitere Unterlagen vorgelegt. Damit konnte jedoch ebenfalls nicht nachgewiesen werden, dass die Gemeinde die Finanzierungs- und Folgekosten der geplanten Investition trotz weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit tragen könne.¹⁰¹ Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass der Erwerb die desolante Haushaltslage der Gemeinde verfestigt bzw. vertieft.

(306) Die Gemeinden sind aufgefordert, die Voraussetzungen des § 56 Abs. 1 KV M-V bei jedem Immobilienerwerb sorgfältig zu prüfen. Dies gilt auch für die damit verbundenen langfristigen Auswirkungen und Risiken für den Haushalt.

9 Mängel bei der Veräußerung von Immobilien

(307) Bei der Veräußerung von Immobilien durch die Gemeinde sind verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten. Einzelheiten regelt der Durchführungserlass.

9.1 Notwendigkeit zur Aufgabenerfüllung

(308) Gemäß § 56 Abs. 4 KV M-V darf die Gemeinde nur solche Immobilien veräußern, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigt.

(309) Bis auf eine Ausnahme hat keine Gemeinde die Prüfung dokumentiert, dass die zu veräußernde Immobilie für die Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werde (vgl. § 56 Abs. 4 KV M-V).

Sofern dazu in den jeweiligen Beschlussvorlagen für die Gemeindevertretung überhaupt ausgeführt wurde, beschränkten sich diese Darstellungen auf die bloße Feststellung, dass die Immobilie nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt werde. Begründet wurden diese Feststellungen nicht.

Insoweit bleibt in vielen Fällen offen, ob die Gemeinden Immobilien veräußert haben, die sie (perspektivisch) zur Aufgabenerfüllung benötigen werden. In diesen Fällen müssten die Gemeinden ggf. teure Ersatzimmobilien erwerben.

9.2 Bildung des Verkaufspreises

(310) Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Als voller Wert gilt der Verkehrswert.

¹⁰¹ Vgl. für Investitionen bei Einschränkungen der dauernden Leistungsfähigkeit auch Nr. I 8.1.5 GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V.

Zu den Anforderungen an den Nachweis des vollen Wertes enthält Nr. 6.4 Durchführungserlass nähere Ausführungen. Bei deren Beachtung kann von einer Veräußerung der Immobilie zum vollen Wert (Verkehrswert) ausgegangen werden. Der Durchführungserlass sieht folgende Ansätze zur Ermittlung des Verkehrswertes vor:

- Ermittlung durch Bodenrichtwerte und Vergleichswerte (unbebaute Grundstücke),
- Gutachten,
- Höchstgebot in einem allgemeinen bedingungsfreien Bietverfahren und
- Höchstgebot bei einer Versteigerung.

(311) Bei der Immobilienveräußerung auf der Grundlage von Gutachten haben die Gemeinden Anforderungen des Durchführungserlasses (z. B. Höchstalter des Gutachtens von 24 Monaten) z. T. nicht eingehalten:

- Eine Gemeinde wählte zur Ermittlung des Verkehrswertes eines bebauten Grundstücks zunächst einen Gutachter, welcher die Anforderungen des Durchführungserlass (vgl. Nr. 6.4.1 a)) nicht erfüllte. Aus diesem Grund musste das Gutachten nochmals beauftragt werden.

Neben den unnötigen Kosten bestand auch die Gefahr, dass die Gemeinde das Grundstück auf der Grundlage eines ungeeigneten Gutachtens verkauft.

- Eine Gemeinde griff auf ein Gutachten zurück, welches bei Vertragsschluss älter als 24 Monate war (vgl. Nr. 6.4.1 b) Durchführungserlass).

(312) Auch die Veräußerung auf der Grundlage von Bodenrichtwerten war teilweise mangelbehaftet:

- Der Bodenrichtwert ist nur anwendbar, wenn das Grundstück dem zugrunde gelegten Richtwertgrundstück entspricht (vgl. Nr. 6.4.1 b) aa) Durchführungserlass). Die Prüfung der Anwendbarkeit des Bodenrichtwerts ist zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof konnte mangels Dokumentation nicht erkennen, ob die Gemeinden die Anwendbarkeit des Bodenrichtwertes für die zu veräußernde Grundstücke geprüft haben. Der Bodenrichtwert wurde trotzdem angewendet.

- Der Bodenrichtwert ist nur für unbebaute Grundstücke anwendbar (vgl. Nr. 6.4.1 b) Durchführungserlass).

In Einzelfällen haben Gemeinden den Bodenrichtwert herangezogen, obwohl sich auf dem Bewertungsgrundstück ein Gebäude befand.

Beispielsweise war das veräußerte Grundstück in einem Fall mit einer Garage bebaut. Der Bodenrichtwert reichte zur Wertermittlung des bebauten Grundstücks nicht aus, wurde jedoch als alleinige Grundlage zur Wertermittlung herangezogen.

- Weiterhin konnte der Landesrechnungshof aus den Aktenvorgängen regelmäßig nicht entnehmen, welchen Bodenrichtwert die Gemeinden ermittelt und angewendet haben. Auf Nachfrage haben die Gemeinden zumeist mitgeteilt, dass der jeweilige Bodenrichtwert aus den im Internet bereitgestellten Bodenrichtwertkarten der Gutachterausschüsse entnommen worden sei. Nur in Ausnahmefällen fanden sich Ausdrücke und/oder Vermerke, die das geschilderte Vorgehen belegten.

(313) Die bedingungsfreie Ausschreibung zum Höchstgebot (Bietverfahren) hat den Zweck, das Angebot einem möglichst breiten Kreis von Interessenten bekannt zu geben und damit den höchstmöglichen Verkaufspreis zu erzielen. Gemäß dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 43 Abs. 4 KV M-V) sollte dieses Verfahren daher der Regelfall sein.

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest:

- Die Gemeinden haben das Bietverfahren bei Immobilienverkäufen nur in Ausnahmefällen angewandt. Dieses Vorgehen ist aus Sicht des Landesrechnungshofes (abgesehen vom Verkauf kleiner Splitterflächen) zumindest bedenklich.

Positiv hervorzuheben ist jedoch der Beschluss einer Gemeindevertretung, alle Immobilien mit einem ermittelten Verkehrswert über 50.000 Euro grundsätzlich durch ein Bietverfahren zu veräußern.

- Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes belegen, dass mit dem Bietverfahren im Erfolgsfall ein Verkaufspreis erzielt werden konnte, der über dem Verkehrswert lag.

(314) In der Gesamtsicht hat die Mehrzahl der Gemeinden die rechtlichen Anforderungen an die Immobilienveräußerung nicht vollumfänglich beachtet.

(315) Der Landesrechnungshof fordert die Gemeinden auf, die rechtlichen Vorgaben bei Immobilienveräußerungen sorgfältig umzusetzen und dies zu dokumentieren. Die Gemeinden sollten im Regelfall das Bietverfahren nutzen. Dabei sollte zuvor – möglichst auf der Grundlage eines Verkehrswertgutachtens – ein Mindestpreis festgelegt werden.

(316) Das Innenministerium verweist auf die Gleichrangigkeit aller Verfahren zur Ermittlung des vollen Werts. Insoweit obliege die Verfahrenswahl allein der Gemeinde. Es beabsichtige nicht, die im Durchführungserlass eingeräumte grundsätzliche Wahlmöglichkeit einzuschränken.

(317) Der Landesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, das Bietverfahren (mit Mindestpreis) verstärkt zu nutzen. Damit werden die Immobilien einem breiten Interessentenkreis bekanntgemacht, ein höchstmöglicher Marktpreis erzielt und der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung umgesetzt. Gerade Kommunen in der Haushaltskonsolidierung sollten daher ein Bietverfahren anwenden.¹⁰²

In seinen Empfehlungen sieht sich der Landesrechnungshof durch entsprechende Vorgaben in anderen Ländern bestätigt.¹⁰³

9.3 Mängel bei der Veräußerung unter vollem Wert

(318) Eine Veräußerung unter dem vollen Wert muss durch ein besonderes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Die Gemeinde hat die Voraussetzungen genau zu prüfen, um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten. Der Preisnachlass ist daher auf das absolut notwendige Maß zu beschränken. In diesen Fällen ist die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde erforderlich (§ 56 Abs. 6 Nr. 1 KV M-V).

(319) In einem Fall verkaufte die Gemeinde nach Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde Grundstücke unter Verkehrswert. Zur Rechtfertigung führte sie an, dass der Käufer bezahlbaren Wohnraum schaffen würde. Aus dem Aktenvorgang war nicht zu entnehmen, ob und inwieweit die Reduzierung des Verkaufspreises tatsächlich zur Erreichung des öffentlichen Zwecks notwendig war. Möglicherweise hätte z. B. mittels Bietverfahren ein höherer Kaufpreis bei gleichzeitiger Erfüllung des öffentlichen Interesses erzielt werden können.

(320) Abweichungen von dem vollen Wert sind in den Beschlüssen der Gemeindevertretung klar und nachvollziehbar zu begründen. Dies setzt zunächst die Feststellung des vollen Wertes voraus. Nur so werden die finanziellen Folgen der Unterwertveräußerung transparent dargelegt.

In einem Fall hat die Gemeinde den Verkehrswert der Grundstücke nicht ermittelt, sondern lediglich auf telefonische Auskünfte von Gutachtern (Schätzwerte) zurückgegriffen. Wenngleich der Gemeindevertretung diese Schätzwerte bei der Beschlussfassung vorlagen, wa-

¹⁰² Vgl. dazu den Durchführungserlass in der Fassung vom 13. Dezember 2018 unter Nr. 6.4.4. b). Die entsprechende Voraussetzung wird dort nur für Gemeinden ohne ein gesetzeskonformes Haushaltssicherungskonzept formuliert. Die Bedingung bestätigt jedoch, dass diese Anforderung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit absichert.

¹⁰³ Vgl. dazu z. B.

- Sachsen-Anhalt: Rundverfügung Nr. 45/09 zur Durchführung von Bietverfahren bei Grundstücksveräußerungen;
- Brandenburg: Runderlass III Nr. 85/1994 Kommunalaufsichtliche Genehmigung nach § 90 Abs. 3 der Gemeindeordnung (GO) unter I.;
- Sachsen: VwV kommunale Grundstücksveräußerung vom 13. April 2017 (SächsABl. S. 584), enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 4. Dezember 2017 (SächsABl. SDr. S. 352) unter V.: „Grundstücke sind, um diese einem möglichst breiten Kreis von Interessenten bekannt zu geben, grundsätzlich öffentlich anzubieten.“

ren der Verkehrswert und damit die Höhe des Verzichts als Differenz zwischen Verkehrswert und Verkaufspreis nicht bekannt.

(321) Die Gemeinden sind aufgefordert, eine Veräußerung unter dem vollen Wert zur Wahrung des öffentlichen Interesses zu vermeiden bzw. die Reduzierung des Verkaufspreises auf das absolut notwendige Maß zu begrenzen. Die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen sind dem zuständigen Gremium mitzuteilen, um zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Verzicht abwägen zu können.

10 Mängel bei der Vermietung und Verpachtung von Immobilien

(322) Für die Überlassung von Immobilien an Dritte gelten nach § 56 Abs. 5 KV M-V vergleichbare Maßstäbe wie bei der Veräußerung (vgl. Tz. 307).

Die Gemeinde muss prüfen, ob die Nutzungsüberlassung (z. B. durch Vermietung und Verpachtung) an Dritte möglich ist, weil sie die Immobilie gegenwärtig nicht selbst zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Als voller Wert gilt in diesen Fällen das marktübliche Entgelt. Dessen Ermittlung ist zu dokumentieren.

Eine wirtschaftliche Verwaltung des Immobilienbestandes setzt bei einem steigenden Preisniveau voraus, dass auch die Entgelte angepasst werden. Dazu muss die Möglichkeit entsprechender Anpassungen fortlaufend überwacht, geprüft und ggf. genutzt werden.

(323) Die Gemeinden haben die Prüfung, ob sie die Immobilie gegenwärtig zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, regelmäßig nicht dokumentiert.

(324) Der Landesrechnungshof konnte die Ermittlung des marktüblichen Entgelts mangels Dokumentation teilweise nicht nachvollziehen.

(325) Soweit nachvollziehbar, haben die Gemeinden das marktübliche Entgelt folgendermaßen ermittelt:

- Bietverfahren,
- Vorfestlegung der Entgelte bei Orientierung an den Regelungen im Durchführungserlass für den Erbbauzins,
- Festlegung anhand von Vergleichspreisen.

Von diesen Verfahren konnten die Gemeinden in den geprüften Fällen nur mit dem Bietverfahren marktübliche Preise erzielen.¹⁰⁴ Die Orientierung an den Erbbauzinsen berücksichtigt nicht die spezifische Marktlage und die örtlichen Gegebenheiten.

(326) Zur Anpassung des Entgelts stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Gemeinden

- Miet- und Pachtverträge überwiegend nicht systematisch überwachen und Anpassungsmöglichkeiten zur Erzielung höherer Erträge nicht prüfen sowie
- Verträge lediglich anlassbezogen anpassen. Zum Teil blieben Mietverträge über zwanzig Jahren unverändert.

Damit haben die Gemeinden auf Erträge verzichtet und gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

(327) Der Landesrechnungshof fordert die Gemeinden auf, marktübliche Entgelte für die Vermietung und Verpachtung ihrer Immobilien zu ermitteln. Dabei ist vorrangig ein Bietverfahren durchzuführen. Bei bestehenden Miet- und Pachtverträgen ist das Entgelt unter Nutzung der rechtlichen Möglichkeiten an die marktübliche Höhe anzupassen. Zur Überwachung und/oder Festlegung von Überprüfungszeitpunkten sollten die Gemeinden ein Vertragsregister (vgl. Tz. 282) einsetzen.

11 Mangelnde Anpassung der Erbbauzinsen

(328) Das Erbbaurecht beinhaltet das Recht, auf oder unter der Oberfläche eines fremden Grundstücks ein Bauwerk zu errichten und zu unterhalten (vgl. § 1 ErbbauRG). Es handelt sich um ein beschränktes dingliches Recht an dem Grundstück, das mit diesem Recht belastet wird. Bei der Vereinbarung von Erbbaurechten ist ebenfalls § 56 KV M-V einschlägig.

(329) Die Gemeinde hat für das Erbbaurecht einen angemessenen Erbbauzins festzusetzen. Dafür sieht Nr. 6.5 Durchführungserlass verschiedene Fallgruppen mit jeweils unterschiedlich hohem Erbbauzins vor. Ein ermäßigter Erbbauzins ist unter bestimmten Maßgaben (z. B. für mildtätige oder gemeinnützige Einrichtungen) möglich.

(330) Verträge zur Erbbaupacht weisen regelmäßig lange Laufzeiten auf. Daher sollten vertragliche Regelungen über die Anpassung des Erbbauzinses während der Vertragslaufzeit getroffen werden.

(331) Der Landesrechnungshof hat bei Erbbaurechtsverträgen verschiedene Mängel festgestellt:

¹⁰⁴ Festzustellen war, dass die Gemeinden die (grundsätzlich mögliche) Festlegung des marktüblichen Entgelts anhand von Vergleichspreisen nicht sachgerecht dokumentierten bzw. durchführten.

- In einem Fall hat die Gemeinde den Verkehrswert des Grundstücks als wesentliche Grundlage für den Erbbauzins nicht hinreichend ermittelt.
- In den geprüften Fällen haben die Gemeinden regelmäßig eine Wertsicherungsklausel für den Erbbauzins vereinbart. Dabei erschwerten unterschiedliche Gestaltungsvarianten (auch innerhalb einer Gemeinde) deren Anwendung und erhöhten damit den Verwaltungsaufwand.
- Gemeinden haben die Möglichkeit zur Anpassung des Erbbauzinses durchgehend nicht abgesichert und damit Ertragspotenziale aus Erbbauzinsanpassungen nicht genutzt.

(332) Der Landesrechnungshof fordert die Gemeinden auf, die vertragliche Möglichkeiten zur Anpassung des Erbbauzinses zu nutzen. Er empfiehlt die einheitliche Gestaltung der Anpassungsklauseln.

5 Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe in See(heil)bädern

Die Fremdenverkehrsabgabe fungiert insbesondere bei kleinen See(heil)bädern als Bagatellabgabe. Vor dem Hintergrund hoher Aufwendungen und geringer Erträge ist der Nutzen einer Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe bei kleinen See(heil)bädern kritisch zu hinterfragen.

Die Anforderungen an die Kalkulation der Fremdenverkehrsabgabe wurden nur von zwei Gemeinden erfüllt. In zwei Fällen lag zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Fremdenverkehrsabgabe überhaupt keine Kalkulation vor.

Nicht alle See(heil)bäder nutzen die Fremdenverkehrsabgabe zur Finanzierung von touristischer Infrastruktur. Finanzielle Reserven liegen insbesondere bei den Reha-/Kurkliniken.

1 Prüfungsgegenstand

(333) Der Landesrechnungshof hat bei ausgewählten See(heil)bädern eine Querschnittsprüfung über die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe durchgeführt.

(334) In Mecklenburg-Vorpommern sind anerkannte Kur- oder Erholungsorte seit dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes (KAG M-V) im Jahr 1993 ermächtigt, für Zwecke der Fremdenverkehrswerbung von Personen und Personenvereinigungen, denen durch den Fremdenverkehr Vorteile geboten werden, laufende Fremdenverkehrsabgaben (§ 11 Abs. 1 Satz 1 KAG M-V) zu erheben.¹⁰⁵

Seit 2005 wurde der Verwendungszweck der Fremdenverkehrsabgabe zusätzlich um Aufwendungen erweitert, die für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Verwaltung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen (touristische Infrastruktur) entstehen (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 KAG M-V).

(335) Die Fremdenverkehrsabgabe dient nicht der Abschöpfung von Gewinnmöglichkeiten aus dem Fremdenverkehr, sondern der Deckung der Aufwendungen, die der Gemeinde durch bestimmte eigene Leistungen entstehen (Aufwendungen zur systematischen Förderung des Fremdenverkehrs).¹⁰⁶ Sie ist außerdem ein Beitrag besonderer Art, der im Gegensatz zu sonstigen Beiträgen keine öffentliche Einrichtung, sondern lediglich kommunale Aufwendungen zur Förderung des Fremdenverkehrs voraussetzt.

¹⁰⁵ Während zur Fremdenverkehrsabgabe ortsansässigen Personen und Personengesellschaften herangezogen werden, sind bei der Kurabgabe ortsfremde Personen abgabepflichtig.

¹⁰⁶ Vgl. Holz, Bernd in PdK Mecklenburg-Vorpommern, Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern (KAG M-V), § 11 unter 3.1 (Stand: Januar 2017); Lichtenfeld in Driehaus (Hrsg.): Kommunalabgaberecht, Herne/Berlin, § 11 Rzn. 66-67 (Stand: September 2014).

Die Fremdenverkehrsabgabe bemisst sich nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen der Abgabepflichtigen aus dem Fremdenverkehr.

(336) Von den 32 See(heil)bädern in Mecklenburg-Vorpommern erheben 28 eine Fremdenverkehrsabgabe. Davon erheben 18 Gemeinden die Fremdenverkehrsabgabe nur für Aufwendungen der Tourismuswerbung. Die restlichen 10 Gemeinden haben durch ihre Fremdenverkehrsabgabensatzung die Möglichkeit eröffnet, neben den Werbeaufwendungen auch Aufwendungen für die touristische Infrastruktur aus der Fremdenverkehrsabgabe zu finanzieren.

(337) Der Landesrechnungshof hat bei insgesamt 21 Gemeinden örtliche Erhebungen durchgeführt. Mit einer Ausnahme bedienten sich alle diese Gemeinden bei der Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe eines Eigenbetriebs. Dieser wurde in allen Gemeinden mit den Aufgaben eines Tourismus- bzw. Kurbetriebs betraut.

2 Haushalt und Fremdenverkehrsabgabe

(338) § 11 Abs. 1 Satz 1 KAG M-V ermächtigt die als Kurort anerkannten Gemeinden, Fremdenverkehrsabgaben zu erheben („können erheben“). Insofern besteht ein Erhebungsrecht. Eine zwingende Pflicht zur Erhebung von Fremdenverkehrsabgaben ist aus den abgaberechtlichen Vorschriften nicht abzuleiten.

(339) Die Erhebungen des Landesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Fremdenverkehrsabgabe insbesondere bei kleinen See(heil)bädern als Bagatellabgabe anzusehen ist.

Gleichwohl ist der gemeindliche Entscheidungsspielraum bei der Frage, ob eine Fremdenverkehrsabgabe erhoben wird, im Fall einer angespannten gemeindlichen Finanzsituation sehr begrenzt. In Einzelfällen kann sich aus den kommunalverfassungsrechtlichen Haushaltssatzungen der Einnahmebeschaffung (§ 44 KV M-V)¹⁰⁷ durchaus ein Erfordernis zur Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe ergeben.

Damit müssen Gemeinden, die dazu berechtigt sind und denen es nicht gelingt, ihren Ergebnishaushalt auszugleichen, eine Fremdenverkehrsabgabe erheben.

(340) Für das Haushaltsjahr 2016 konnten von den 21 geprüften See(heil)bädern fünf See(heil)bäder in ihren Haushaltssatzungen keinen ausgeglichenen Ergebnishaushalt darstellen. Davon haben drei Gemeinden die Fremdenverkehrsabgabe nur für Aufwendungen der Tourismuswerbung erhoben.

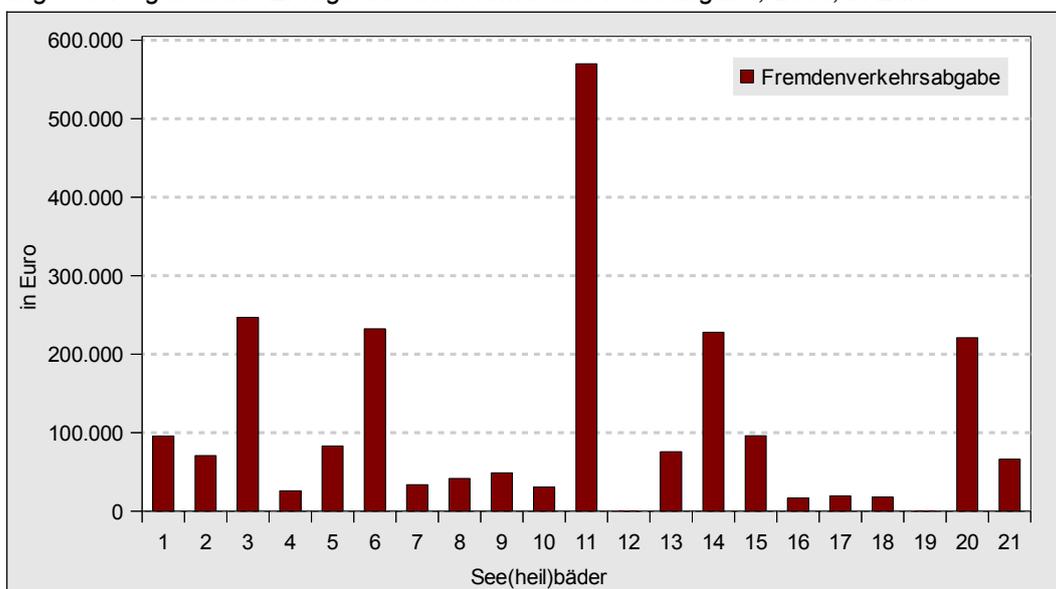
¹⁰⁷ Danach hat eine Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen „1. soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, 2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.“

(341) Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass alle Gemeinden, die zur Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe berechtigt sind, das damit verbundene Einnahmepotenzial ausschöpfen.

3 Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe und Anzahl Übernachtungen

(342) Die Erhebungen des Landesrechnungshofs haben gezeigt, dass zwischen den See(heil)bädern erhebliche Unterschiede in der Höhe der Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe bestehen. Die Spannweite der Erlöse reichte dabei (in Abhängigkeit von den jeweiligen Übernachtungszahlen) von rd. 16.850 Euro bis rd. 570.000 Euro (vgl. Abbildung 30). Nur fünf Gemeinden realisierten Erträge von mehr als 200.000 Euro pro Jahr. Demgegenüber erzielten neun Gemeinden weniger als 50.000 Euro. Für diese Gemeinden dürfte die Fremdenverkehrsabgabe im Ergebnis eine Bagatellabgabe darstellen.

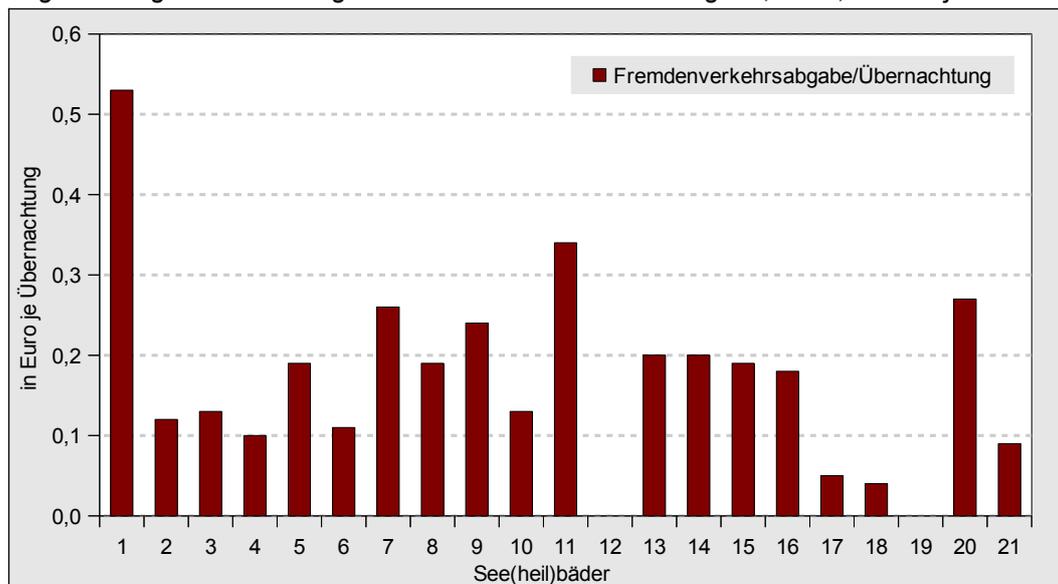
Abbildung 30: Vergleich der Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe, 2014, in Euro



Quelle: Eigene Erhebungen auf der Grundlage der Jahresabschlüsse/Geschäftsberichte.

(343) Unter Berücksichtigung der jeweiligen Übernachtungszahlen erzielen die Gemeinden zwischen 0,09 Euro und 0,53 Euro je Übernachtung, wobei die Mehrzahl der Gemeinden Erträge zwischen 0,10 Euro und 0,20 Euro je Übernachtung realisiert. Dies verdeutlicht nachfolgende Abbildung 31.

Abbildung 31: Vergleich der Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe, 2014, in Euro je Übernachtung



Quelle: Eigene Berechnungen.

(344) Hinsichtlich einer Qualifizierung der Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe als Bagatellabgabe verweist der Landesrechnungshof auf das nachfolgend dargestellte Beispiel einer geprüften Gemeinde. Diese hat in ihre Kalkulation u. a. folgende Positionen aufgenommen:

Tabelle 15: Beispielkalkulation

| | in Euro |
|---|---------|
| Kalkulierte Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe | 50.900 |
| Werbekosten | 45.000 |
| Kalkulierte Verwaltungskosten für die Fremdenverkehrsabgabe | 80.940 |
| darunter u. a. | |
| Personalkosten | 27.465 |
| Porto/Telefon | 11.690 |
| Abschreibungen | 6.780 |
| Gas, Strom, Wasser, Heizung | 3.360 |
| Fahrzeugkosten | 3.325 |
| Versicherungen | 2.520 |
| Reparaturen | 3.420 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Realisierung eines Ertrages von 50.900 Euro aus der Fremdenverkehrsabgabe hat diese Gemeinde bereits Kosten von 39.155 Euro für Personal und Porto/Telefonkosten kalkuliert. Unter Berücksichtigung weiterer Aufwendungen bleiben für den eigentlichen Zweck der Fremdenverkehrsabgabe, Werbung (45.000 Euro) und ggf. touristische Infrastruktur zu finanzieren, keinerlei Mittel übrig.

(345) Eine andere geprüfte Gemeinde hat die Erhebung einer Fremdenverkehrsabgabe aus Wirtschaftlichkeitsgründen zwischenzeitlich eingestellt, da der Erhebungsaufwand in keinem Verhältnis zum Ertrag aus der Fremdenverkehrsabgabe stand.

(346) Der Landesrechnungshof empfiehlt allen Gemeinden, die Wirtschaftlichkeit der Erhebung einer Fremdenverkehrsabgabe kritisch zu prüfen. Dies betrifft insbesondere Gemeinden mit Erträgen von weniger als 20.000 Euro.

4 Bemessungsgrundlage der Fremdenverkehrsabgabe

(347) Die Fremdenverkehrsabgabe bemisst sich nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die dem einzelnen Abgabepflichtigen aus dem Fremdenverkehr erwachsen. Der Verteilungsmaßstab muss dem Entgeltcharakter der Fremdenverkehrsabgabe, dem Vorteilsprinzip sowie dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung tragen.¹⁰⁸

(348) Für die Bemessung der Fremdenverkehrsabgabe sind alle Maßstäbe zulässig, die einen Rückschluss auf die mit dem Fremdenverkehr verbundenen Gewinnmöglichkeiten zulassen.¹⁰⁹ Als Wahrscheinlichkeitsmaßstab kommen eine Bemessung der Vorteile am Umsatz bzw. dem Gewinn der jeweiligen unternehmerischen Tätigkeit (sogenannter Umsatzmaßstab) oder an bestimmten betrieblichen Realgrößen (sogenannter Realmaßstab) in Betracht.

(349) Die Berechnung nach dem umsatz- bzw. gewinnbezogenen Maßstab erfolgt in der Regel in vier Schritten:

1. Der Nettoumsatz wird ermittelt.
2. Der Nettoumsatz wird mit einem Reingewinnsatz multipliziert, der den prozentualen Gewinnanteil am Umsatz bezeichnet. Dieser hat je nach Branche unterschiedliche Höhen und kann der jährlichen Richtsatzsammlung für Gewerbebetriebe des Bundesministeriums für Finanzen entnommen werden.
3. Dieser Gewinnsatz wird mit einem Vorteilssatz (Vorteilsstufen) multipliziert, der für die einzelnen Unternehmensarten festzulegen ist und den auf den Fremdenverkehr entfallenden möglichen prozentualen Anteil am Gewinn zum Ausdruck bringt (Messbetrag).
4. Durch Multiplikation dieses Messbetrags mit einem festgelegten Hebesatz ergibt sich die zu zahlende Fremdenverkehrsabgabe.¹¹⁰

¹⁰⁸ Vgl. Holz in PdK M-V (Januar 2017): § 11 KAG M-V unter 3.3.

¹⁰⁹ Vgl. Holz in PdK M-V (Januar 2017): § 11 KAG M-V unter 3.3.

¹¹⁰ Vgl. Holz in PdK M-V (Januar 2017): § 11 KAG M-V unter 3.3.1.

(350) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nur eine Gemeinde den Umsatzmaßstab anwendet.

(351) Alle anderen geprüften Gemeinden wenden einen Realgrößenmaßstab an. Dabei werden die Vorteilseinheiten unterschiedlich festgelegt:

- Die Höhe der Fremdenverkehrsabgabe richtet sich nach einer Tabelle, die Bestandteil der Satzung ist. In ihr werden die Bemessungsmaßstäbe für jede Personengruppe oder Betriebsart aufgelistet.
- Um die Bemessung der Abgabe den unterschiedlichen Vorteilsgraden anzupassen, die die Abgabepflichtigen aus ihrer Tätigkeit erlangen, werden die Vorteilseinheiten nach Vorteilsstufen bemessen.

In allen diesen Gemeinden wird der Realgrößenmaßstab „Bett“ für Beherbergungsbetriebe, Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Zimmervermittlung und ähnliches angewandt. Dabei reicht die Spannweite von 4 Euro bis 30 Euro je Bett.

(352) Der Landesrechnungshof hat die Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe unter Berücksichtigung der Anzahl der Übernachtungen analysiert. Dabei hat er für die fünf Gemeinden mit den höchsten Übernachtungszahlen festgestellt, dass die Gemeinde mit dem Umsatzmaßstab rd. 0,23 Euro/Übernachtung und die anderen vier Gemeinden bei Anwendung des Realmaßstabs jeweils zwischen 0,08 Euro/Übernachtung und 0,13 Euro/Übernachtung erzielen. Damit wird (zumindest bei hohen Übernachtungszahlen) mit dem Umsatzmaßstab doppelt so viel Fremdenverkehrsabgabe pro Übernachtung erlöst wie bei Anwendung des Realmaßstabs.

(353) Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Landesrechnungshof insbesondere den Gemeinden mit hohen Übernachtungszahlen, die Anwendung eines umsatz- bzw. gewinnbezogenen Maßstabs zu prüfen.

5 Kalkulation

5.1 Grundlagen

(354) Nach § 22 Abs. 3 Nr. 11 KV M-V ist die Gemeindevertretung u. a. für die Ermittlung des Satzes öffentlicher Abgaben zuständig. Sie hat als zuständiger Satzungsgeber die für die Höhe des Abgabenaufkommens maßgeblichen Bestimmungen der Fremdenverkehrsabgabensatzung auf der Grundlage einer Kalkulation zu erlassen. Das Fehlen einer Kalkulati-

on führt dazu, dass die Satzung nicht den rechtlichen Anforderungen genügt. Verstößt eine Satzung gegen das materielle Recht, folgt daraus ihre (Teil-)Nichtigkeit.¹¹¹

(355) Die Fremdenverkehrsabgabe weist insbesondere hinsichtlich des Kostendeckungsgrads und der Wirklichkeitsnähe des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs deutliche Unterschiede zu anderen Abgaben auf.

(356) Bei der Kalkulation der Fremdenverkehrsabgabe ist folgendermaßen zu kalkulieren:

1. Zunächst sind die für den Kalkulationszeitraum ansatzfähigen Aufwendungen im Sinne des § 11 Abs. 1 KAG M-V zu ermitteln. Dabei ist zunächst der für den Fremdenverkehr voraussichtlich entstehende und über Fremdenverkehrsabgaben zu deckende Gesamtaufwand zu bestimmen.
2. Von diesem Gesamtaufwand ist der Anteil abgabefähig, der über Fremdenverkehrsabgaben und nicht auf sonstige Weise refinanziert werden soll.

Insbesondere Gemeinden, die neben den Werbeaufwendungen auch Aufwendungen für die touristische Infrastruktur durch die Fremdenverkehrsabgabe finanzieren, müssen in der Kalkulation nachweisen, dass diese nicht durch die Kurabgabe und damit ggf. doppelt finanziert werden.¹¹²

3. Von diesem fremdenverkehrsabgabefähigen Aufwand errechnet man den umlagefähigen Aufwand, indem ein angemessener Eigenanteil der Gemeinde (vgl. Tzn. 375 ff.) abgezogen wird. Dies ist erforderlich, da der Fremdenverkehr nicht nur den Fremdenverkehrsabgabepflichtigen, sondern auch der Allgemeinheit nützt.
4. Abschließend ist aus dem umlagefähigen Aufwand in Abhängigkeit von der Bemessungsgrundlage (Umsatz- oder Realmaßstab, vgl. Tz. 348) der Abgabesatz zu ermitteln.

(357) Erforderlich ist damit ein Rechenwerk, das im Ergebnis den zu beschließenden Beitragssatz ermittelt. Dabei müssen zumindest die zentralen Positionen des Rechenwerks sowie die wesentlichen Leitentscheidungen zur Kalkulation ausgewiesen werden. Nähere Aufschlüsselungen der zentralen Positionen müssen entweder im Rechenwerk ausdrücklich

¹¹¹ Dabei ist zu beachten: Eine Befugnis zur Nichtigklärung einer Satzung (sogenannte Normverwerfungskompetenz) kommt der Verwaltung selbst nicht zu. Die Verwaltung ist vielmehr zur Anwendung des (ggf. bereits als rechtswidrig und damit als nichtig erkannten) Satzungsrechts verpflichtet, solange diese nicht von einem Gericht für nichtig erklärt oder durch die Rechtsaufsicht oder die Gemeindevertretung aufgehoben worden ist. Gleichwohl sollte die Verwaltung bei erkannten Rechtsmängeln auf ein entsprechendes Tätigwerden der Gemeindevertretung hinwirken.

Zur Erklärung der Gesamtnichtigkeit von Satzungen und darauf beruhenden Aufhebung der angefochtenen Bescheide bei Kurabgaben wegen Mängeln der Kalkulation vgl. VG Greifswald, Urteil vom 11. Dezember 2012 – 3 A 466/10.

¹¹² Dies ist bei den Gemeinden, die mittels der Fremdenverkehrsabgabe ausschließlich Werbeaufwendungen finanzieren, nicht notwendig, da diese Aufwendungen nicht durch die Kurabgabe finanziert werden dürfen.

enthalten oder aber zumindest auf Nachfrage ohne weiteres verfügbar sein. Die Stufen der Berechnung müssen für die Mitglieder der Gemeindevertretung in sich schlüssig und aus sich heraus verständlich dargestellt sein.¹¹³

(358) Dazu stellte der Landesrechnungshof fest:

- Die Anforderungen an die Fremdenverkehrsabgabekalkulation werden nur von zwei Gemeinden erfüllt.
- Bei zwei weiteren Gemeinden hat bei der Beschlussfassung der Fremdenverkehrsabgabensatzung keine Kalkulation vorgelegen.
- Eine dieser Gemeinden konnte dem Landesrechnungshof keine Kalkulation vorlegen.

(359) Bei rechtlichen Auseinandersetzungen bezüglich der Kalkulation ihrer Fremdenverkehrsabgabe werden Gemeinden mit einer mangelhaften Kalkulation Schwierigkeiten haben, die Rechtmäßigkeit ihrer Abgabensatzung nachzuweisen.

5.2 Aktualität der Kalkulation

(360) Das KAG M-V schreibt für die Fremdenverkehrsabgabe keinen Kalkulationszeitraum vor. In Anlehnung an den vorgesehenen Kalkulationszeitraum für Benutzungsgebühren¹¹⁴ von fünf Jahren empfiehlt der Landesrechnungshof, diese Frist auch bei der Kalkulation der Fremdenverkehrsabgabe nicht zu überschreiten.

(361) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Abgabekalkulationen von sechs Gemeinden veraltet waren.

(362) Die Gemeinden sollten einen Kalkulationszeitraum von maximal fünf Jahren anstreben. Bei wesentlichen Änderungen der Aufwendungen sind ggf. auch im laufenden Kalkulationszeitraum Neu- bzw. Nachkalkulationen erforderlich.

(363) Nach Ablauf des Kalkulationszeitraums hat die Gemeindevertretung den Satz der Fremdenverkehrsabgabe auf Grundlage einer neuen Kalkulation zu beschließen. Dies gilt auch, wenn dieser unverändert bleiben soll. Unterbleibt dies, ist die Fremdenverkehrsabgabe nicht mehr durch die Gemeindevertretung legitimiert.

(364) Sieben Gemeinden haben in der Kalkulation einen Zeitraum angegeben. Dieser war zum Zeitpunkt der Prüfung bei zwei Gemeinden abgelaufen.

¹¹³ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 1. Februar 2016 – 9 KN 277/14.

¹¹⁴ Vgl. § 6 Abs. 2d KAG M-V.

(365) Zur Gewährleistung rechtssicherer Satzungen und Abgabesätze sind die Gemeinden gehalten, ihre Satzungen und die zugrundeliegenden Kalkulationszeiträume in Einklang zu bringen.

5.3 Beitragsfähiger Aufwand

(366) Beitragsfähig gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 KAG M-V sind Aufwendungen für Fremdenverkehrswerbung und der Aufwand von Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen.

(367) Das Merkmal „Fremdenverkehrswerbung“ ist dabei weit auszulegen. Es umfasst sämtliche Marketingmaßnahmen wie Werbeprospekte, Anzeigenwerbung in Presse, Funk und Fernsehen, Internetpräsentationen, Präsentationen bei Tourismusmessen, Gästebegrüßungen, Gästeehrungen sowie den Personal- und Sachaufwand der Touristinformation.

(368) Vier Gemeinden haben lediglich pauschal Aufwendungen für Werbung veranschlagt. Eine Veranschlagung von Nebenkosten (z. B. anteilige Personalkosten und Abschreibungen) erfolgte nicht.

(369) Gemeinden, die in ihrer Satzung eine Regelung bezüglich des Aufwands für Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, getroffen haben, müssen das zusätzliche Merkmal *„Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung, Erneuerung, Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen“* in ihre Kalkulation aufnehmen. Dies schließt den gesamten Aufwand zur Unterhaltung und Verwaltung der touristischen Einrichtungen ein, soweit dieser Aufwand nicht bereits durch die Erhebung der Kurabgabe gedeckt wird. Pauschalisierungen sind zu vermeiden. Damit die Gemeindevertretung erkennen kann, welche touristische Infrastruktur durch die Fremdenverkehrsabgabe finanziert wird, muss diese einzeln in der Kalkulation dargestellt werden.

(370) Dazu stellte der Landesrechnungshof fest:

- Zwei Gemeinden, die auch eine Finanzierung der touristischen Infrastruktur durch die Fremdenverkehrsabgabe zulassen, haben nur pauschale Positionen in die Kalkulation aufgenommen.
- Bei einer Gemeinde wurden Aufwendungen für die Strandreinigung, Seetangberäumung sowie die Instandhaltung der Seebrücke kalkuliert, obwohl nach ihrer Satzung die Fremdenverkehrsabgabe nur zur Deckung von Personal- und Sachkosten der Werbung für den Fremdenverkehr dient. Eine Verwendung für die touristische Infrastruktur war nicht vorgesehen.

- Vier Gemeinden haben nur Werbeaufwendungen veranschlagt. Eine Veranschlagung von Nebenkosten (z. B. anteilige Personalkosten und Abschreibungen) erfolgte nicht.

(371) Die See(heil)bäder sind angehalten, alle beitragsfähigen – aber auch nur diese – Aufwendungen in die Kalkulation der Fremdenverkehrsabgabe einzubeziehen.

5.4 Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe

(372) Den fremdenverkehrsabgabefähigen Aufwendungen ist in der Kalkulation das Aufkommen (Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe) gegenüberzustellen, das die Gemeinde unter Anwendung der satzungsrechtlichen Regelung voraussichtlich erzielen wird.

(373) Sieben Gemeinden haben in ihrer Abgabekalkulation keine Aufstellung über die Erträge dargestellt.

(374) Die Gemeinden sind angehalten, in ihren Abgabekalkulationen die (voraussichtlichen) Erträge darzustellen.

5.5 Eigenanteil der Gemeinde

(375) Der Fremdenverkehr ist in einem See(heil)bad von überragender Bedeutung und stellt erfahrungsgemäß den wichtigsten Wirtschaftszweig dar. Gleichwohl ist anzunehmen, dass die touristischen Einrichtungen auch von den Einwohnern genutzt werden. Damit haben nicht nur die Abgabepflichtigen, sondern auch alle anderen Einwohner einen Vorteil von der Förderung des Fremdenverkehrs, weil er die Finanz- und Wirtschaftskraft der Gemeinde insgesamt hebt.

Vor diesem Hintergrund ist bei der Kalkulation der Fremdenverkehrsabgabe ein angemessener Eigenanteil der Gemeinde zu berücksichtigen.

(376) Das VG Greifswald hält einen Eigenanteil von weniger als 10 % der berücksichtigungsfähigen ungedeckten Kosten für nur noch symbolisch, da dieser nicht mehr dem Nutzen der Einwohner entspricht.¹¹⁵ Das Fehlen eines Eigenanteils bzw. ein Eigenanteil von weniger als 10 % wird daher als wesentlicher Mangel der Kalkulation angesehen. Dies führt zur Nichtigkeit der in der Satzung festgesetzten Abgabenhöhe und im Weiteren zur Nichtigkeit der Satzung, da der Mindestinhalt nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG M-V betroffen ist.

(377) Der Eigenanteil muss nicht in der Satzung festgeschrieben werden, sondern kann sich auch aus den Kalkulationsunterlagen ergeben. Dem Ordnungsgeber verbleibt hinsichtlich der Bewertung des Allgemeininteresses eine weitgehende Einschätzungsfreiheit.

¹¹⁵ Vgl. VG Greifswald, Urteil vom 22. November 2013 – 3 A 885/12.

Das Ausmaß bzw. die Höhe des Vorteils der Allgemeinheit kann nicht allgemein gültig festgestellt werden, sondern ist anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Seebades individuell zu ermitteln. Pauschale Bezugnahmen auf die allgemeine Rechtsprechung reichen nicht aus.

(378) Keine Gemeinde hat die konkreten Umstände des Vorteils ihrer Einwohner gewürdigt und daraus eine begründete Einschätzung des Allgemeininteresses abgeleitet.

(379) Die Höhe der Eigenanteile wurde allenfalls „gegriffen“. Sie war in den See(heil)bädern sehr unterschiedlich und reichte von 0 % bis 66 %. Die meisten Gemeinden setzten Eigenanteile zwischen 20 % und 45 % an.¹¹⁶

(380) Die Gemeinden haben in ihren Kalkulationen sachgerechte Eigenanteile zu berücksichtigen. Diese sind aus den örtlichen Gegebenheiten abzuleiten und zu begründen.

6 Satzung

(381) Wie jede hoheitliche Maßnahme, die in Rechte und Pflichten des Bürgers eingreift, müssen auch kommunale Abgabensatzungen auf einer Ermächtigungsgrundlage des Gesetzgebers beruhen (hier: KAG M-V). Bei der Gemeinde verbleibt die Pflicht zur gesetzeskonformen Ausgestaltung und Konkretisierung durch eine Satzung innerhalb der Grenzen des höherrangigen Rechts.

(382) Nach § 2 Abs. 1 KAG M-V setzt die rechtmäßige Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrags den Erlass einer Satzung voraus, die

- den Kreis der Abgabenschuldner,
- den die Abgabe begründenden Tatbestand,
- den Abgabenmaßstab,
- den Abgabensatz sowie
- den Zeitpunkt der Entstehung und
- die Fälligkeit der Abgabe

bestimmen muss.

(383) Alle geprüften Gemeinden mit einer Fremdenverkehrsabgabe habe deren Erhebung mittels Satzung geregelt.

¹¹⁶ In der Literatur werden 10 % bis 30 % als angemessen angesehen. Konkrete Rechtsprechungen der Verwaltungsgerichte in Mecklenburg-Vorpommern sind bislang nicht ergangen. Das VG Greifswald hält einen Eigenanteil von 10 % für nur noch symbolisch (Urteil vom 22. November 2013 – 3 A 885/12, Rz. 30).

6.1 Kreis der Abgabenschuldner

(384) Die Fremdenverkehrsabgabe ist ein Vorteilsentgelt. Der zu entgeltende wirtschaftliche Vorteil besteht in der Gewinnchance oder der erhöhten Verdienstmöglichkeit, die sich aus dem Tourismus ergibt. Nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 KAG M-V unterliegen der Beitragspflicht alle „*Personen und Personenvereinigungen*“, die aus den kommunalen Tourismusmaßnahmen wirtschaftliche Vorteile ziehen können. Abgabenrechtlich relevant sind dabei die unmittelbaren und mittelbaren möglichen Vorteile aus dem Fremdenverkehr. Diese sind bereits mit der bloßen objektiven Möglichkeit erhöhter Gewinne verbunden:

Einen möglichen unmittelbaren Vorteil aus im Sinne des KAG M-V haben Personen oder Personenvereinigungen, die selbst in geschäftlicher Verbindung mit dem Gast stehen oder Dienstleistungen für den Gast erbringen.

Einen möglichen mittelbaren Vorteil aus dem Tourismus ziehen demgegenüber Personen oder Personenvereinigungen, die mit den am Fremdenverkehr unmittelbar partizipierenden Selbständigen oder Unternehmen Geschäfte tätigen, die der notwendigen Bedarfsdeckung für die Gäste dienen.

(385) Bei der Fremdenverkehrsabgabe müssen sämtliche Abgabepflichtigen zumindest gruppenmäßig ermittelt und erfasst werden, damit keine abgabepflichtige Gruppe bevorteilt oder benachteiligt wird. Die Satzung muss eine annähernd vorteilsgerechte Verteilung des umlagefähigen Aufwandes für alle Verteilungskonstellationen ermöglichen, die in der betreffenden Gemeinde im Zeitpunkt des Erlasses der Satzung vorhanden sind oder deren Entstehen aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu erwarten ist.

(386) Die mittelbaren und unmittelbaren Vorteile werden in einigen Satzungen in Vorteilsstufen unterteilt. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Einteilung der Abgabepflichtigen:

- In zwei Gemeinden wird die Strandkorbvermietung nicht als ausschließlich auf den Fremdenverkehr ausgerichtet angesehen.
- Im Gegensatz dazu sehen drei andere Gemeinden diese Tätigkeit als typischerweise auf den Fremdenverkehr ausgerichtet an.
- Eine Seebadgemeinde sieht Bäcker als nur mittelbar Bevorteilte an, während Friseur als unmittelbar Bevorteilte gelten.
- Zwei See(heil)bäder haben in ihren Satzungen Reha/Kur-Kliniken nicht als Abgabepflichtige aufgenommen, obwohl diese auf ihrem Gemeindegebiet angesiedelt sind.

- Während eine Gemeinde die Fremdenverkehrsabgabe für die Reha-/Kurklinik auf gleicher Grundlage wie die Beherbergungsbetriebe bemisst, verzichtet die andere Gemeinde auf die Heranziehung der Reha/Kur-Klinik zur Fremdenverkehrsabgabe.
- Eine weitere Gemeinde hat in ihrer Satzung Kurkliniken und Mutter-Kind-Kureinrichtungen als Abgabepflichtige aufgenommen, eine Erhebung von Fremdenverkehrsabgaben von diesen Einrichtungen findet aber nicht statt.

(387) Werden nicht alle Abgabepflichtigen von der Fremdenverkehrsabgabensatzung erfasst, liegt darin grundsätzlich ein weitreichender Fehler bei der Maßstabsbildung. Durch die fehlerhafte Berücksichtigung oder Zuordnung von Abgabepflichtigen zu Vorteilsstufen kommt es zur Benachteiligung von Abgabepflichtigen. Dies verstößt gegen das Gleichheitsgebot und kann zur Rechtswidrigkeit der Satzung führen.

6.2 Abgabe begründender Tatbestand

(388) Kur- oder Erholungsorte können laufende Fremdenverkehrsabgaben für Zwecke der Fremdenverkehrswerbung und zur Deckung von Aufwendungen für öffentliche Einrichtungen der touristischen Infrastruktur erheben (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KAG M-V).

(389) Die geprüften See(heil)bäder erheben die Fremdenverkehrsabgabe mehrheitlich zur ausschließlichen Deckung von Aufwendungen für die Tourismuswerbung. Vier Gemeinden haben auch Aufwendungen für touristische Infrastruktur in ihrer Kalkulation veranschlagt. Drei See(heil)bäder haben trotz rechtlicher Voraussetzungen in ihrer Satzung keine Aufwendungen für touristische Infrastruktur in der Kalkulation berücksichtigt.

(390) Der Landesrechnungshof empfiehlt See(heil)bädern, die die Fremdenverkehrsabgabe ausschließlich für Tourismuswerbung erheben, zu prüfen, den Gegenstand der Fremdenverkehrsabgabe auf die Finanzierung von touristischer Infrastruktur auszudehnen. Damit können die Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe flexibler eingesetzt werden. Eine Doppelfinanzierung der Infrastruktur aus Fremdenverkehrsabgabe und Kurabgabe ist dabei zu vermeiden.

6.3 Entstehung und Fälligkeit der Abgabe

(391) Die Fremdenverkehrsabgabe ist eine Jahresabgabe. Sie kann bereits zu Jahresbeginn erhoben werden, soweit die abgabepflichtige Tätigkeit zu diesem Zeitpunkt ausgeübt wird.¹¹⁷

¹¹⁷ Vgl. Holz in PdK M-V (Januar 2017): § 11 KAG M-V unter 3.4.

(392) Fast alle Gemeinden lassen die satzungsmäßige Abgabepflicht zum Beginn des Kalenderjahres oder Haushaltsjahres entstehen. Bei einer Gemeinde entsteht die Abgabepflicht zum Ende eines jeden Kalenderjahres, auf das sich die Fremdenverkehrsabgabe bezieht.

Obwohl die Abgabe zum Jahresbeginn erhoben werden kann, werden die Abgabenbescheide in der Mehrzahl der Gemeinden erst im III. bzw. IV. Quartal erstellt.

(393) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Gemeinden vor dem Hintergrund der Liquiditätssicherung, die Abgabenbescheide bereits zu Beginn des Jahres zu erstellen und die Fremdenverkehrsabgabe entsprechend zu vereinnahmen.

(394) Die Satzung muss u. a. den Zeitpunkt der Entstehung der Abgabe und ihrer Fälligkeit angeben (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG M-V).

(395) Die Fremdenverkehrsabgabensatzungen von zwei Gemeinden enthalten in § 5 Abs. 3 eine unwirksame Fälligkeitsregelung. Danach wird die Abgabenschuld nach ihrer Entstehung fällig. Die Satzung weist damit nicht den Mindestinhalt nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG M-V auf. Dies kann zur Nichtigkeit der Satzung führen.

(396) Dem Abgabenschuldner muss nach der Festsetzung der Fremdenverkehrsabgabe eine angemessene Frist verbleiben, in der er die Rechtmäßigkeit des Bescheides überprüfen, sich gegebenenfalls Rechtsrat einholen und dann unter Berücksichtigung von üblichen Banklaufzeiten die Zahlung vornehmen oder einen Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO stellen kann, bevor die Rechtsfolgen der Säumnis eintreten.

(397) Zwei Gemeinden haben in ihren Satzungen eine Fälligkeitsregelung von 14 Tagen nach Zugang des Abgabenbescheids festgelegt.

(398) Die Gemeinden sollten ihre Fälligkeitsregelung (orientiert an den üblichen Rechtsbehelfsfristen) auf die Dauer von einem Monat ausdehnen (vgl. Tz. 396).

(399) In Bescheiden über kommunale Abgaben, die für einen Zeitabschnitt erhoben werden, kann gemäß § 15 KAG M-V bestimmt werden, dass diese Bescheide auch für die folgenden Zeitabschnitte gelten.

Auf dieser Grundlage kann in einem Heranziehungsbescheid zur Fremdenverkehrsabgabe festgelegt werden, dass der genannte Jahresbetrag auch für das jeweils nachfolgende Jahr gilt, soweit zwischenzeitlich nicht eine Änderung der Berechnungsgrundlagen eingetreten ist.

(400) Diese Möglichkeit nutzt bislang keine Gemeinde.

(401) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Gemeinden, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, um Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

6.4 Reha-/Kurkliniken

(402) In vielen See(heil)bädern Mecklenburg-Vorpommerns haben sich Reha- bzw. Kurkliniken angesiedelt.

(403) Die Abgabenhöhe der Reha-/Kurkliniken und damit die Höhe der möglichen Erträge in den einzelnen Gemeinden unterscheidet sich erheblich:

- Ein Großteil der Gemeinden sieht für Reha-/Kurkliniken keine separaten satzungsmäßigen Regelungen vor. In diesen Fällen orientiert sich die Höhe der Fremdenverkehrsabgabe an den regulären Abgabesätzen.
- Sieben Gemeinden regeln die Höhe der Abgabesätze für Reha-/Kurkliniken separat. Diese Regelungen beziehen sich auf den Betriebsgewinn, den Maßstab „Bett“ (zwischen 4 Euro/Bett und 30 Euro/Bett) oder sind als jährliche Pauschalbeträge (z. T. in Abhängigkeit von der Anzahl der Betten) satzungsmäßig festgelegt.
- Im Ergebnis zahlt eine Klinik mit 53 Betten insgesamt 1.590 Euro Fremdenverkehrsabgabe, während die Klinik einer Nachbargemeinde mit bis zu 250 Betten lediglich 223,70 Euro zahlen muss.
- Zwei Gemeinden erheben von Rehakliniken in ihrem Gemeindegebiet keine Fremdenverkehrsabgabe: Eine Gemeinde definiert die Rehaklinik nicht als abgabepflichtige Betriebsart. Die andere Gemeinde hat in ihrer Satzung die Kurkliniken bzw. Mutter/Kind-Kureinrichtungen zumindest in den Kreis der Abgabepflichtigen aufgenommen, erhebt jedoch keine Fremdenverkehrsabgabe. Dieses Vorgehen konnte die Verwaltung gegenüber dem Landesrechnungshof nicht begründen.

(404) In der Gesamtsicht stellt der Landesrechnungshof fest, dass die Gemeinde das Einnahmepotenzial bei Reha-/Kurkliniken bislang nicht bzw. nicht erschöpfend realisieren.

(405) Der Landesrechnungshof empfiehlt allen See(heil)bädern nachdrücklich, ihre Abgabesätze für Kliniken kritisch zu prüfen und vorteilsgerecht anzupassen.

V. Prüfung kommunaler Beteiligungen

1 Aufstellung, Prüfung, Feststellung und Veröffentlichung von Jahresabschlüssen

Bei 96 von 363, d. h. bei mehr als einem Viertel, der kommunalen Wirtschaftsbetriebe wurden die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2018 nicht fristgerecht abgeschlossen. Zum einen haben die Geschäftsführer dem Abschlussprüfer die Unterlagen nicht vollständig in der vereinbarten Form und zum vereinbarten Termin vorgelegt. Zum anderen verzögerten sich die Prüfungen, weil die Jahresabschlussprüfungen der Vorjahre bereits im Rückstand waren.

In einem Fall hatten die Gesellschafter einer GmbH die Jahresabschlüsse 2017 und 2018 bereits festgestellt, obwohl die Prüfungen der Jahresabschlüsse noch nicht beendet waren. Die festgestellten, aber ungeprüften Jahresabschlüsse wurden zudem bereits im Bundesanzeiger offengelegt. Dies stellt eine rechtsmissbräuchliche Auslegung der handels- und kommunalrechtlichen Bestimmungen dar.

1 Allgemeines

(406) Kommunale Wirtschaftsbetriebe können in verschiedenen Organisationsformen betrieben werden: als Eigenbetriebe, Zweckverbände, Gesellschaften des privaten Rechts und Kommunalunternehmen. Abhängig von ihrer Organisationsform gelten für kommunale Wirtschaftsbetriebe unterschiedliche Fristen für die Aufstellung, Prüfung, Feststellung und Offenlegung ihrer Jahresabschlüsse. Diese ergeben sich aus Tabelle 16.

Tabelle 16: Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung und Offenlegung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg Vorpommern

| Fristen für | Eigenbetrieb und Zweckverband | Kommunalunternehmen | kleine Gesellschaft privaten Rechts (§ 267 Abs. 1 HGB) |
|---|--|---|--|
| Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts | innerhalb von 4 Monaten nach dem Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 39 Abs. 1 EigVO M-V bzw. § 42 Abs. 2 i. V. m. § 39 Abs. 1 EigVO M-V) | in den ersten 3 Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr (§ 70b Abs. 1 KV M-V i. V. m. § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB) | in den ersten 3 Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V i. V. m. § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB) |
| Prüfung des Jahresabschlusses und Lageberichts | bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 39 Abs. 2 EigVO M-V i. V. m. §§ 13 Abs. 4 KPG M-V bzw. § 42 Abs. 2 EigVO M-V i. V. m. §§ 39 Abs. 2 EigVO M-V, 13 Abs. 4 KPG M-V) | bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 70b Abs. 2 KV M-V i. V. m. 13 Abs. 4 KPG M-V) | bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V i. V. m. 13 Abs. 4 KPG M-V) |
| Feststellung des <u>geprüften</u> Jahresabschlusses und Lageberichts | bis zum Ende des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Wirtschaftsjahrs, jedoch vor Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde (§ 40 Abs. 1 EigVO M-V bzw. § 42 Abs. 2 i. V. m. § 40 Abs. 1 EigVO M-V) | gemäß Satzung | bis spätestens zum Ablauf der ersten 11 Monate des Geschäftsjahrs (§ 42a Abs. 2 GmbHG) |
| Offenlegung des <u>festgestellten</u> und <u>geprüften</u> Jahresabschlusses und Lageberichts | Bekanntmachung und Auslegung (§ 14 Abs. 5 KPG M-V) | Bekanntmachung und Auslegung (§ 14 Abs. 5 KPG M-V) | spätestens 1 Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjahrs im elektronischen Bundesanzeiger (§ 325 Abs. 1,1a HGB) und Bekanntmachung und Auslegung (§ 14 Abs. 5 KPG M-V) |

Quelle: Eigene Darstellung.

2 Verzögerungen bei den Jahresabschlussprüfungen

(407) Bei 96 von 363 bzw. bei mehr als einem Viertel der kommunalen Wirtschaftsbetriebe konnten die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2018 nicht fristgerecht abgeschlossen werden. Bei 8 Wirtschaftsbetrieben waren die Jahresabschlussprüfungen bis zum 11. September 2020 und damit mehr als 20 Monate nach dem Ende des Wirtschaftsjahrs noch nicht beendet (vgl. Tabelle 17).

(408) Der häufigste Grund für die Prüfungsverzögerungen war, dass die kommunalen Wirtschaftsbetriebe den Abschlussprüfern die Unterlagen zum Jahresabschluss und Lagebericht nicht vollständig in der vereinbarten Form und zum vereinbarten Termin bzw. in einem nicht prüffähigen Zustand zur Verfügung gestellt haben. Teilweise lag es auch daran, dass sich

der Prüfungsbeginn verschob, da es bei der Prüfung des Vorjahres bereits Verzögerungen gegeben hatte.

Tabelle 17: Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2018 nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (Stand: 11. September 2020)

| | Eigenbetrieb | Zweckverband | Kommunalunternehmen | kleine Gesellschaft privaten Rechts | Gesamt |
|--|--------------|--------------|---------------------|-------------------------------------|------------|
| fristgerecht innerhalb von neun Monaten abgeschlossene Prüfungen | 47 | 24 | 1 | 195 | 267 |
| nach neun bis zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen | 18 | 9 | | 31 | 58 |
| nach mehr als zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen | 19 | 2 | | 9 | 30 |
| noch nicht abgeschlossene Prüfungen | 4 | | | 4 | 8 |
| Gesamt | 88 | 35 | 1 | 239 | 363 |

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Auswertung der eingegangenen Prüfungsberichte für das Geschäftsjahr 2018. Als Zeitpunkt für den Abschluss der Prüfung war das Datum des Bestätigungs- bzw. Versagungsvermerks maßgeblich.

(409) Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung führen zu Verzögerungen bei der Feststellung des Jahresabschlusses. Letztere führen wiederum dazu, dass die beteiligte kommunale Körperschaft ihren eigenen Jahresabschluss nicht fristgerecht feststellen kann.

Darüber hinaus läuft der kommunale Wirtschaftsbetrieb Gefahr, dass er seinen Jahresabschluss nicht fristgerecht im Bundesanzeiger offenlegen kann und er somit ein Ordnungsgeld von bis zu 25.000 Euro zu zahlen hat.

(410) Das geschäftsführende Organ eines kommunalen Wirtschaftsbetriebs ist verpflichtet, dem Abschlussprüfer den Jahresabschluss, den Lagebericht und alle weiteren Unterlagen, die der Abschlussprüfer für die Jahresabschlussprüfung benötigt, unverzüglich nach der Aufstellung innerhalb der gesetzlichen Fristen vorzulegen. Eine Verletzung der Aufklärungs- und Nachweispflichten kann sich im Prüfungsergebnis des Abschlussprüfers – z. B. in Form einer Einschränkung oder Versagung des Bestätigungsvermerks bzw. eines Nichterteilungsvermerks (§ 322 HGB) – niederschlagen. Darüber hinaus macht sich der Geschäftsführer bzw. Eigenbetriebsleiter unter Umständen schadensersatzpflichtig, wenn durch seine Pflichtverletzungen die Prüfung verzögert oder diese abgebrochen wird bzw. dem kommunalen Wirtschaftsbetrieb ein günstigeres Prüfungsurteil entgeht.

Eine Verletzung der Vorlagepflicht kann zudem die sofortige Abberufung als Geschäftsführer und die Versagung der Entlastung zur Folge haben.

(411) Prüfungsverzögerungen aufgrund von unvollständigen, nicht prüffähigen bzw. nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellten Unterlagen und daraus ggf. resultierende Mehrkosten sind für den Landesrechnungshof nicht hinnehmbar. In einem kommunalen Unternehmen ist

das geschäftsführende Organ insbesondere verpflichtet, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu befolgen und unnötige Ausgaben zu vermeiden.

(412) Der Landesrechnungshof empfiehlt den kommunalen Gesellschaftern bzw. Trägern von kommunalen Wirtschaftsbetrieben, sich von der Geschäftsführung bzw. Betriebsleitung regelmäßig über den Stand der Jahresabschlussprüfung berichten zu lassen, um – ggf. auch mit Unterstützung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde – rechtzeitig Maßnahmen zur Vermeidung von Prüfungsverzögerungen und Mehrkosten ergreifen zu können.

3 Feststellung und Offenlegung eines ungeprüften Jahresabschlusses

(413) Die Jahresabschlussprüfungen der M GmbH für 2017 und 2018 waren bis zum 11. September 2020 noch nicht abgeschlossen, da dem Abschlussprüfer noch nicht alle Unterlagen in einem prüffähigen Zustand vorgelegt worden waren.

(414) Die Gesellschafterversammlung hatte den noch ungeprüften Jahresabschluss

- für 2017 am 10. Januar 2019 und
- für 2018 am 24. Januar 2020

festgestellt und dem Geschäftsführer Entlastung erteilt. Darüber hinaus hat die M GmbH die beiden ungeprüften Jahresabschlüsse bereits im Bundesanzeiger offengelegt.

(415) Eine Verzögerung bei der Jahresabschlussprüfung rechtfertigt nicht, dass ungeprüfte Jahresabschlüsse festgestellt und offengelegt werden. Dies stellt eine rechtsmissbräuchliche Auslegung der handels- und kommunalrechtlichen Bestimmungen dar.

(416) Der Geschäftsführer räumte Versäumnisse im Zusammenhang mit den Jahresabschlussprüfungen der vergangenen Jahre ein. Er sagte zu, die fehlenden Unterlagen mit Unterstützung einer Steuerberatungsgesellschaft zeitnah zusammenzustellen und dem Abschlussprüfer vorzulegen. Darüber hinaus teilte er mit, dass er die Steuerberatungsgesellschaft aufgefordert habe, die Abschlüsse künftig nach den Terminen im Gesellschaftsvertrag zu erstellen und die Unterlagen unverzüglich nach Fertigstellung an den Abschlussprüfer weiterzuleiten. Der Prozess zur Feststellung und Offenlegung des Jahresabschlusses soll ebenfalls an die gesetzlichen Bestimmungen angepasst werden.

(417) Das Amt, welches die Gesellschaftergemeinde verwaltet, teilte mit, dass ihm die Beschlussfassung der ungeprüften Jahresabschlüsse 2017 und 2018 nicht bekannt war und die Offenlegung im Bundesanzeiger ohne vorherige Rücksprache mit der Amtsverwaltung erfolgt sei. Die Beschlüsse vom 10. Januar 2019 und vom 24. Januar 2020 würden aufgehoben und nach Vorliegen der Prüfungsberichte noch einmal rechtskonform gefasst.

Das Amt sagte zu, dass die Gemeinde künftig alle notwendigen Maßnahmen ergreifen werde, um eine ordnungsgemäße und fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse sicherzustellen. Hierzu wolle sich die Gemeinde regelmäßig vom Geschäftsführer informieren lassen und auch eigenständig mit dem Abschlussprüfer und dem Steuerbüro Rücksprache zum Stand des Prüfungsverfahrens halten. Zudem habe das Amt mit dem Geschäftsführer die Rolle und Bedeutung der gesetzlichen Regelungen zur Aufstellung, Prüfung und Veröffentlichung besprochen.

(418) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass sich sowohl der Geschäftsführer als auch die Gemeinde künftig intensiver mit dem Verlauf der Jahresabschlussprüfung in der M GmbH befassen werden und die Prozesse so aufeinander abstimmen wollen, dass Jahresabschluss und Lagebericht fristwährend aufgestellt, geprüft, festgestellt und offengelegt werden können.

(419) Vor Feststellung des Jahresabschlusses und Entlastung der Geschäftsführung bzw. der Betriebsleitung sollte stets der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers abgewartet werden. Der Abschlussprüfer gibt darin sein Urteil über die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses, des Lageberichts und der Geschäftsführung sowie über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaft ab. Diese Einschätzung des Abschlussprüfers ist die hauptsächliche – nicht die alleinige – Grundlage dafür, dass der Jahresabschluss festgestellt und die Entlastung erteilt werden kann.

Eine wiederholte Prüfungsverzögerung sollte für die kommunalen Gesellschafter Anlass sein, die Strukturen und Verantwortlichkeiten in ihren Beteiligungen auf den Prüfstand zu stellen.

Soweit Beteiligungsverwaltungen eingerichtet sind, empfiehlt der Landesrechnungshof den kommunalen Gremienvertreterinnen und -vertretern kommunaler Gesellschafter zudem dringend, sich vor einer Gesellschafterversammlung oder Aufsichtsratssitzung ausführlich durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen vorbereiten und beraten zu lassen. Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist es, die Mandatsträger bei der Steuerung und Überwachung der Beteiligungen zu unterstützen.

2 Aufstellung eines Jahresabschlusses unter Berücksichtigung der Ergebnisverwendung

Die Gemeinde F hält 100 % an der F GmbH. Die Gesellschafterversammlung hat in 2016 einen Vorratsbeschluss zur Gewinnverwendung gefasst.

Die Satzung der F GmbH enthält Regelungen, welche die Geschäftsführerin zur Rücklagenbildung ermächtigt. Der unter teilweiser Ergebnisverwendung aufgestellte Jahresabschluss weicht vom Vorratsbeschluss ab.

Die Regelungen zur Ergebnisverwendung sind aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht mit der Kommunalverfassung vereinbar.

1 Vorratsbeschluss

(420) Die F GmbH ist 100%ige Tochter der Gemeinde F. Aus ihrer Satzung ergibt sich die Pflicht, 5 % des Jahresüberschusses in eine satzungsmäßige Rücklage einzustellen. Die Zuführung zu einer Bauerneuerungsrücklage ist gemäß der Satzung möglich. Der Zuführungsbetrag ist durch die Gesellschafterversammlung beim Beschluss über die Ergebnisverwendung festzulegen.

Am 24. März 2016 fasste die Gesellschafterversammlung einen Vorratsbeschluss. Danach sollte in den folgenden Jahresabschlüssen ein Bilanzgewinn von 215.000 Euro das Resultat der Ergebnisverwendung sein. Die tatsächliche Ergebnisverwendung unter Berücksichtigung einer Zuführung zu den Rücklagen ist in dem Vorratsbeschluss nicht weiter spezifiziert.

(421) Aus § 42a Abs. 2 GmbHG ergibt sich, dass die Gesellschafter einer GmbH jährlich über die Ergebnisverwendung zu beschließen haben. Vor diesem Hintergrund hält der Landesrechnungshof den Vorratsbeschluss für alle künftigen Jahre für problematisch.

Nach § 68 Abs. 2 Nr. 2 KV M-V i.V.m. § 69 Abs. 1 Nr. 6 KV M-V hat die wirtschaftliche Betätigung immer in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu stehen. Die Höhe eines zur Ausschüttung vorgesehenen Bilanzgewinns ist deshalb durch die Gesellschafter stets sorgfältig zu prüfen. Die satzungsmäßigen Bestimmungen zu den Rücklagen und der Vorratsbeschluss setzen die gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend um.

(422) Der Landesrechnungshof hat den Abschlussprüfer deshalb zu diesem Sachverhalt um Stellungnahme gebeten.

Aus Sicht des Abschlussprüfers handele es sich nicht um einen Vorratsbeschluss, da die Geschäftsführung lediglich „*gebeten*“ würde, einen Bilanzgewinn von 215.000 Euro auszuweisen. Somit „*haben die Gesellschafter damit die für die Zukunft beabsichtigte Gewinnver-*

wendung kundgetan und die Geschäftsführung angewiesen, diese bereits als Ergebnisverwendungsvorschlag bei der Aufstellung des Jahresabschlusses zu berücksichtigen“.

(423) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass es sich um einen unzulässigen Vorratsbeschluss handelt.

(424) Selbst wenn man den Vorratsbeschluss als zulässigen Beschluss zur Aufstellung des Jahresabschlusses unter teilweiser Ergebnisverwendung verstehen würde, sind die Zuführung zur Bauerneuerungsrücklage und der verbleibende Bilanzgewinn weder dem Grunde noch der Höhe nach durch diesen Beschluss gedeckt.

2 Aufstellung des Jahresabschlusses unter teilweiser Ergebnisverwendung

(425) Im Geschäftsjahr 2018 wurde der Jahresabschluss unter teilweiser Verwendung des Jahresüberschusses von 778.615,77 Euro wie folgt aufgestellt:

- Zuführung zur satzungsmäßigen Rücklage in Höhe von 38.930,79 Euro,
- Zuführung zur Bauerneuerungsrücklage in Höhe von 569.684,98 Euro.

Damit verblieb – abweichend von den 215.000,00 Euro im o. g. Vorratsbeschluss – ein Bilanzgewinn von 170.000,00 Euro, welcher an den Gesellschafter ausgeschüttet werden sollte.

Der Ergebnisverwendungsvorschlag der Geschäftsführerin im Anhang zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2018 ist deckungsgleich mit den o. g. Beträgen.

Am 20. September 2019 hat die Gesellschafterversammlung die Gewinnverwendung mit diesen Beträgen beschlossen.

(426) Die Aufstellung des Jahresabschlusses unter teilweiser Ergebnisverwendung wurde vom Abschlussprüfer nicht beanstandet. Nach der Stellungnahme des Abschlussprüfers beruhe der Ausweis eines Bilanzgewinns von „nur“ 170.000,00 Euro auf einem mündlichen Austausch der Geschäftsführung mit dem Aufsichtsrat.

(427) Gemäß § 268 Abs. 1 HGB darf ein Jahresabschluss auch unter Berücksichtigung der vollständigen oder teilweisen Verwendung des Jahresergebnisses aufgestellt werden.

Die Geschäftsführung kann durch satzungsmäßige Regelungen grundsätzlich eine teilweise Ergebnisverwendung bei der Bilanzaufstellung berücksichtigen. Existieren solche satzungsmäßigen Regelungen zur Rücklagenzuführung, sind diese gemäß § 270 Abs. 2 HGB bereits bei der Aufstellung der Bilanz zu berücksichtigen. Dies ist so auszulegen, dass bei zwingen-

der Berücksichtigung einzelner Gewinnverwendungsmaßnahmen alle anderen Maßnahmen ebenfalls schon bei Bilanzaufstellung zu berücksichtigen sind.¹¹⁸

Für die von der Geschäftsführung vorgenommene Zuführung zur Bauerneuerungsrücklage in Höhe von 569.684,98 Euro gab es jedoch weder eine satzungsmäßige Ermächtigung noch einen Beschluss der Gesellschafterversammlung.

(428) Der Landesrechnungshof fordert grundsätzlich dazu auf, Bestimmungen zur Rücklagenzuführung in den Satzungen kommunaler Unternehmen hinreichend konkret zu fassen und bei den jährlichen Beschlüssen zur Gewinnverwendung durch die Gesellschafterversammlung auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu beachten.

(429) Der Beschluss über die Ergebnisverwendung ist nach § 46 Abs. 1 Nr. 1 GmbHG alleinige Aufgabe der Gesellschafterversammlung. Die Verwendung der Jahresergebnisse darf nicht auf die Geschäftsführung oder den Aufsichtsrat der Gesellschaft übertragen werden.

(430) Soweit im Einzelfall Beschlüsse der Gesellschafterversammlung vorliegen, die die Geschäftsführung ermächtigen, den Jahresabschluss unter Berücksichtigung der Ergebnisverwendung aufzustellen, ist die korrekte Umsetzung im Jahresabschluss durch den Abschlussprüfer zu prüfen.

¹¹⁸ Vgl. Beck'scher Bilanzkommentar, 11. Auflage (2018), S. 972, Rn. 16 zu § 270 Abs. 2 HGB.

3 Geschäftliche Beziehungen mit Begünstigung eines Angehörigen

Die Gemeinde C ist alleinige Gesellschafterin der Wohnungsbaugesellschaft, in deren Eigentum sich eine Ferienanlage an der Ostsee befindet. Der Ehemann der Bürgermeisterin der Gemeinde C hatte diese Ferienanlage in 2002 von der Wohnungsbaugesellschaft gepachtet. Der Pachtvertrag war 2018 ausgelaufen.

Für die Verpachtung der Ferienanlage ab 2019 hat die Wohnungsbaugesellschaft mit dem Ehemann der Bürgermeisterin ohne Markterkundung bzw. Wirtschaftlichkeitsberechnung einen neuen Pachtvertrag abgeschlossen. Der neu vereinbarte Pachtzins liegt unter dem marktüblichen Niveau. Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes entgehen der Wohnungsbaugesellschaft somit jährlich Erträge von rd. 4.500 Euro. Dies entspricht einem entgangenen Ertrag von rd. 112.000 Euro über die Vertragslaufzeit inkl. Verlängerungsoption. Bei der Auftragserteilung spielten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit offensichtlich nur eine untergeordnete Rolle.

(431) Die Gemeinde C ist alleinige Gesellschafterin der Wohnungsbaugesellschaft. Im Eigentum der Wohnungsbaugesellschaft befindet sich eine Ferienanlage mit zehn Finnhütten auf einem 5.000 m² großen Grundstück in unmittelbarer Nähe zum Ostseestrand. Ein Wertgutachten aus 2001 ermittelte für die Ferienanlage einen Verkehrswert von rd. 665.000 Euro.

Die Wohnungsbaugesellschaft hat die Ferienanlage am 22. März 2002 an Herrn E verpachtet. Der Pächter ist der Ehemann der Bürgermeisterin der Gemeinde C. Die Bürgermeisterin, Frau E, ist seit ihrer Amtsübernahme 1995 auch Aufsichtsratsvorsitzende der Wohnungsbaugesellschaft. Im Pachtvertrag, der zum 31. Dezember 2018 auslief, war ein jährlicher Pachtzins von 25.800,00 Euro vereinbart. Grundlage für die Berechnung des Pachtzinses war das o. g. Wertgutachten, welches eine durchschnittliche Auslastung von 38,0 % und einen Bodenwert von 20,45 Euro pro m² zu Grunde legte.

Vor dem Auslaufen des Pachtvertrags hat die Wohnungsbaugesellschaft am 9. November 2018 einen neuen Pachtvertrag mit dem bisherigen Pächter, Herrn E, geschlossen. Die Pachtdauer beträgt zunächst 15 Jahre und kann einseitig durch den Pächter zweimal um fünf Jahre verlängert werden. Im Anschluss verlängert sich der Vertrag auf unbestimmte Zeit mit einer zehnmonatigen Kündigungsfrist. Der Pachtzins beträgt 29.730,00 Euro und ist über eine Preisgleitklausel an den „*Verbraucherpreisindex für Deutschland*“ gekoppelt.

1 Keine Auftragserteilung im Wettbewerb

(432) Die Organe einer Kapitalgesellschaft müssen zum Wohl der Gesellschaft handeln; dazu gehört auch, Gesellschaftsvermögen zu wahren und zu vermehren. Das bedeutet,

dass für Leistungen, die eine Gesellschaft am Markt anbietet, die wirtschaftlichsten Konditionen erzielt werden sollten. Das wirtschaftlichste Angebot lässt sich u. a. durch eine Markterkundung, eine Wirtschaftlichkeitsberechnung oder ein Bietverfahren ermitteln.

(433) Die Wohnungsbaugesellschaft hat vor der erneuten Auftragserteilung an den bisherigen Pächter keine Markterkundung durchgeführt. Sie hat ihre Absicht, die Ferienanlage weiterhin zu verpachten, nicht öffentlich bekanntgemacht.

Die Auftragserteilung erfolgte somit nicht im Wettbewerb. Eine Auftragserteilung im Wettbewerb gegen Gebot hätte die Wahrscheinlichkeit eines für die Wohnungsbaugesellschaft günstigen – d. h. möglichst hohen – Pachtzinses erhöht.

Die Wohnungsbaugesellschaft begründete ihr Vorgehen damit, dass es sich um eine Vertragsverlängerung handele.

(434) Aus dem Pachtvertrag ergibt sich nicht, dass es sich hier um eine Vertragsverlängerung handelt.

Unabhängig davon hätte die Wohnungsbaugesellschaft in jedem Fall – also auch im Fall einer Verlängerung – vor ihrer Entscheidung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchführen müssen. Dazu hätte auch die Erstellung eines erneuten Wertgutachtens mit aktualisierter Datenlage gehört. Offensichtlich wurden auch keine Alternativen, wie z. B. die übliche Beauftragung von Ferienhaus- bzw. -wohnungsvermittlungen, in Erwägung gezogen.

Die von der Gesellschaft und der Gemeinde mit ihrer Stellungnahme vorgelegten Unterlagen befassen sich ausschließlich mit der Berechnung des Pachtzinses. Ein Nachweis, dass die Gesellschaft vor dem Abschluss des neuen Pachtvertrags alternative Verwertungsmöglichkeiten geprüft hat, wurde nicht erbracht. Weil es sich aus Sicht der Gesellschaft um eine Vertragsverlängerung handelte, hielt sie eine Auftragserteilung im Wettbewerb nicht für notwendig.

(435) Für den vorangegangenen Pachtzeitraum von 2002 bis 2018 konnten mit Hinweis auf die gesetzlichen Aufbewahrungsfristen keine Unterlagen vorgelegt werden.

Insofern muss offen bleiben, ob vor dem Vertragsschluss 2002 eine Markterkundung durchgeführt, die Absicht zur Verpachtung der Ferienanlage öffentlich bekanntgemacht und der Auftrag im Wettbewerb erteilt worden war.

(436) Der Aufsichtsrat genehmigte den Vertragsentwurf am 26. Oktober 2018 unter Ausschluss der Vorsitzenden. Gemäß Aufsichtsratsbeschluss sollte der Vertrag eine Laufzeit von 15 Jahren haben. Verlängerungsoptionen für den Pächter wurden laut Protokoll nicht thematisiert.

Acht Tage nachdem der Landesrechnungshof erstmals zu diesem Sachverhalt um ergänzende Unterlagen gebeten hatte, genehmigte die Gemeindevertretung unter Ausschluss der Bürgermeisterin am 17. Juni 2020 rückwirkend – 19 Monate nach Schließung des Pachtvertrags – den erneuten Vertragsschluss mit Herrn E.

Der mit Herrn E geschlossene Vertrag hat eine Mindestlaufzeit von 15 Jahren. Zusätzlich steht dem Pächter einseitig das Recht zu, den Vertrag zweimal um fünf Jahre zu verlängern. Sofern der Vertrag nicht gekündigt wird, verlängert sich der Vertrag danach auf unbestimmte Zeit.

(437) Damit handelt es sich im Ergebnis faktisch um einen unbefristeten Vertrag. Die Vertragslaufzeit stimmt insofern nicht mit dem Beschluss des Aufsichtsrats laut Protokoll überein.

2 Keine angemessene Pachtzinserhöhung

(438) Im neuen Pachtvertrag für den aktuellen Pachtzeitraum wurde eine Pachtzinserhöhung um 3.930,00 Euro vorgenommen. Dies entspricht einer relativen Steigerung um rd. 15,2 %. Dem Protokoll der Aufsichtsratssitzung, auf der die Genehmigung des Pachtvertrags erfolgte, ist nicht zu entnehmen, auf welcher Grundlage der Pachtzins erhöht bzw. ob hierüber eine Diskussion geführt wurde.

Der neue Pachtvertrag sieht eine Wertsicherungsklausel für künftige Preisanpassungen vor, die sich am Verbraucherpreisindex für Deutschland orientiert.

Über den vorangegangenen Pachtzeitraum von 2002 bis 2017 hat sich dieser Verbraucherpreisindex um rd. 23,5 % erhöht.

Folglich hätte der jährliche Pachtzins allein aufgrund dieser Preissteigerung anstatt 29.730 Euro mindestens 31.863 Euro betragen müssen. Über 25 Jahre ergibt sich hieraus ein entgangener Ertrag von 53.325 Euro für die Wohnungsbaugesellschaft.

(439) Nach 15 Jahren hätte die Wohnungsbaugesellschaft vor einer erneuten Verpachtung die Annahmen des Wertgutachtens von 2001 überprüfen müssen, da dies die Basis für die Pachtzinsermittlung darstellte.

Der durchschnittliche Mietpreis für ein Ferienhaus in der Ferienanlage hat sich im Vergleich zum Gutachten aus 2001 um rd. 32,5 % erhöht.¹¹⁹ Darüber hinaus erhöhte sich der zu Grunde gelegte Bodenrichtwert um rd. 76 % von damals 20,45 Euro pro m² auf 36,00 Euro pro m².

¹¹⁹ Vgl. Homepage der Ferienanlage (abgerufen am 17. August 2020).

Das bedeutet, dass der Wohnungsbaugesellschaft jährlich Pachtzinseinnahmen von rd. 4.500 Euro entgehen. Über 25 Jahre entspricht dies einem entgangenen Ertrag von rd. 112.000 Euro.

Tabelle 18: Szenarien für den entgangenen Ertrag der Wohnungsbaugesellschaft in Folge einer nicht angemessenen Erhöhung des Pachtzinses

| Pachtzins | Pachtzins p. a. | Erhöhung | Entgangener Ertrag in Euro | |
|---|-----------------|----------|----------------------------|----------------|
| | in Euro | | p. a. | über 25 Jahre |
| Vereinbarter Pachtzins 2002 bis 2018 | 25.800,00 | – | – | – |
| Vereinbarter Pachtzins ab 2019 | 29.730,00 | 15,2 % | – | – |
| Szenario 1: Erhöhung des Pachtzinses von 2002 um die Steigerung des Verbraucherpreisindex zwischen 2002 und 2017 von 24 % | 31.863,80 | 23,5 % | 2.133,00 | 53.325,00 |
| Szenario 2: Erhöhung des Pachtzinses aufgrund der Erhöhung der Mietpreise für ein Ferienhaus in der Ferienanlage seit 2002 bei einer Auslastung von 38 % | rd. 34.200,00 | 32,5 % | rd. 4.500,00 | rd. 112.000,00 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

(440) Die Gemeinde C trägt vor, zur Preisanpassung sei eine Steigerung des Verbraucherpreisindex von 14,9 % für den Zeitraum von 2002 bis 2017 herangezogen worden. Danach habe sich ein Pachtpreis von rd. 29.600 Euro ergeben. Darüber hinaus läge die tatsächliche Auslastung der Ferienanlage unter den im Wertgutachten von 2001 zu Grunde gelegten 38 %.

(441) Die Einwände der Gemeinde C überzeugen nicht.

Für ihr Vorbringen legte die Gemeinde den Index der Einzelhandelspreise zu Grunde (Einzelhandel und Kraftfahrzeughandel). Hierbei handelt es sich um einen Verbraucherpreisindex, in den ausschließlich verkaufte Waren des Einzelhandels, nicht jedoch Dienstleistungen eingehen.

Der Verbraucherpreisindex für Deutschland (+23,5 %), der auch Grundlage der Wertsicherungsklausel des aktuellen Pachtvertrags ist, wie auch der Index für Gaststätten- und Beherbergungsdienstleistungen (+29,7 %) legen deutlich höhere Preissteigerungen nahe.

(442) Die Gemeinde, wie auch die Gesellschaft, verweisen auf die Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2017. Danach betrage die durchschnittliche Auslastung auf der Insel Rügen für Ferienunterkünfte, Campingplätze und sonstige tourismusrelevante Unterkünfte 30 % und weiche demnach deutlich von der im Wertgutachten aus 2001 angenommenen Auslastung von 38 % ab. Nach Angaben der Gesellschaft stehe die Ferienanlage (Baujahr: 2001) aufgrund ihres Alters in hoher Konkurrenz zu deutlich moderneren Anlagen. Ergänzend dazu teilte die Wohnungsbaugesellschaft mit, dass die tatsächliche Auslastung der Ferienanlage beispielsweise 2017 bei 36,3 % gelegen hatte.

(443) Weder die Gemeinde noch die Gesellschaft legten einen Nachweis darüber vor, dass die tatsächliche Kosten- und Ertragsentwicklung bzw. die tatsächliche Auslastung den Verhandlungen über den neuen Pachtvertrag zu Grunde gelegt wurde. Im Übrigen lag die tatsächliche Auslastung jedenfalls 2017 nahe an der im Wertgutachten aus dem Jahr 2001 und deutlich über der Auslastung, die die Gemeinde in ihrem Vorbringen als Argument für die geringe Pachtzinserhöhung eingewendet hat.

(444) Die Berechnungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass die tatsächliche Pachtzinsanpassung zu gering ausgefallen ist. Dies verdeutlicht, dass bei den beteiligten Vertretern von Gemeinde und Wohnungsbaugesellschaft der wirtschaftliche Erfolg der Gesellschaft nicht im Vordergrund stand.

3 Empfehlung

(445) Auch wenn die Bürgermeisterin in den entsprechenden Gremienentscheidungen der Wohnungsbaugesellschaft ordnungsgemäß von der Mitwirkung ausgeschlossen wurde, sieht der Landesrechnungshof hier eine klare Begünstigung der Bürgermeisterin, die von der Auftragserteilung an eine ihr nahestehende Person, der Ausgestaltung der Pachtlaufzeit und der moderaten Pachtzinsanpassung profitierte.

(446) Der Landesrechnungshof fordert die Wohnungsbaugesellschaft auf, eine Markterkundung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die Ferienanlage ergebnisoffen durchzuführen und den Pachtvertrag daraufhin anzupassen bzw. aufzulösen. Dabei ist auch der Aufsichtsratsbeschluss bezüglich der Vertragslaufzeit zu berücksichtigen.

4 Häufung möglicher Interessenkonflikte bei einer Wohnungsgesellschaft

Die Wohnungsgesellschaft K GmbH gehört der Stadt K. Sie unterhält geschäftliche Beziehungen mit der H GmbH und der E GmbH mit einem Gesamtumsatz von rd. 1,5 Mio. Euro in 2018 und rd. 2,0 Mio. Euro in 2019. Der Geschäftsführer der H GmbH und der E GmbH ist Ehemann der Bürgermeisterin, zugleich Sohn des Vorsitzenden des Haushalts- und Finanzausschusses und Arbeitgeber des Aufsichtsratsvorsitzenden der K GmbH. Die Bürgermeisterin vertritt die Stadt K allein in der Gesellschafterversammlung.

Der Landesrechnungshof sieht in der vorgenannten Konstellation eine Häufung von möglichen Interessenkonflikten, die zügig aufzulösen sind.

(447) Unter einem Interessenkonflikt versteht der Landesrechnungshof einen Konflikt zwischen den Amts- oder Mandatspflichten und den Privatinteressen eines Amts- oder Mandatsträgers.¹²⁰

Danach besteht ein Interessenkonflikt immer dann, wenn potenziell gegensätzliche Interessen in der Person eines Amts- oder Mandatsträgers zusammentreffen, weil diese Person unterschiedliche Funktionen inne hat und damit verschiedene Rollen einnimmt. Diese Person hat nun bei jeder Entscheidung die Interessen der einen Funktion, zu deren Wahrung sie aus gesetzlichen, vertraglichen oder moralischen Gründen verpflichtet ist, gegen ihre eigenen Interessen als Privatperson abzuwägen. Allein das Risiko, dass die Entscheidungsfindung eines Amts- oder Mandatsträgers und die Wahrnehmung seines Amtes oder Mandats durch persönliche Interessen und Beziehungen beeinflusst werden könnte, begründet einen Interessenkonflikt.¹²¹

Wurde die Ausübung des Amtes oder Mandats hingegen tatsächlich durch persönliche Interessen und Beziehungen beeinflusst, handelt es sich um Amts- oder Mandatsmissbrauch bzw. um Korruption. Um dies zu verhindern, sollten potenzielle Interessenkonflikte aufgedeckt und umgehend aufgelöst werden.¹²²

¹²⁰ In Anlehnung an die Definition der OECD in OECD (2006): Leitlinien für die Behandlung von Interessenkonflikten im öffentlichen Dienst, S. 8. (https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitlinien-fur-die-behandlung-von-interessenkonflikten-im-offentlichen-dienst_9789264065147-de#page9 – abgerufen am 9. November 2020)

¹²¹ Vgl. Kumpan, Christoph (2014): Der Interessenkonflikt im deutschen Privatrecht, S. 27 f.

¹²² Vgl. OECD (2006), S. 6, 8.

1 Ausgangssituation

(448) Die Wohnungsgesellschaft K GmbH gehört der Stadt K. Die K GmbH unterhält u. a. geschäftliche Beziehungen zur H GmbH und zur E GmbH. Der Geschäftsumfang belief sich in 2018 und 2019 auf:

Tabelle 19: Umsatzerlöse der K GmbH mit der H GmbH und der E GmbH, 2018 und 2019

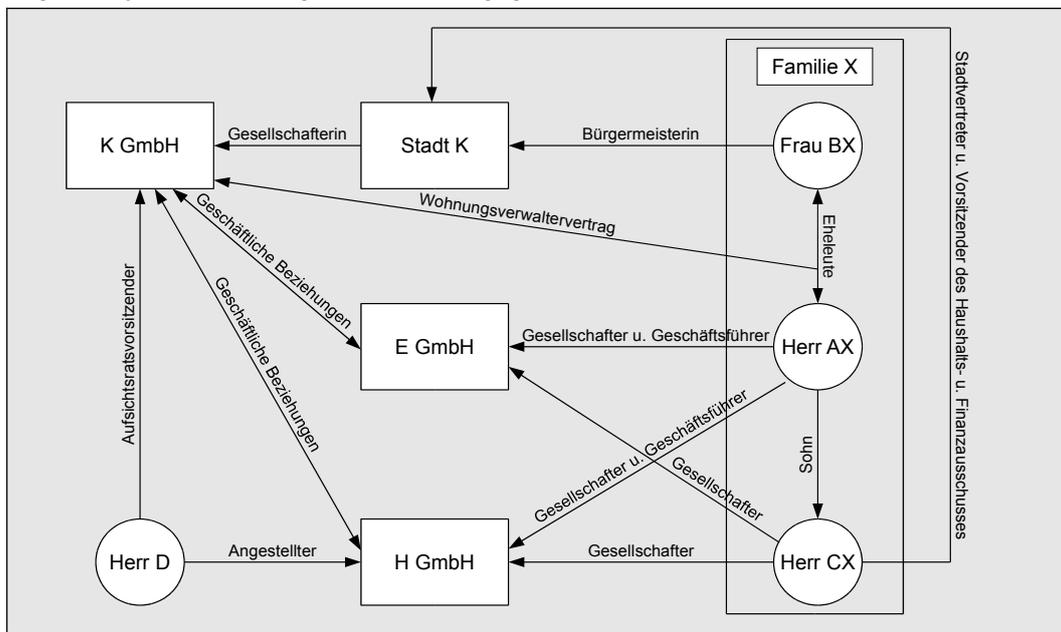
| Geschäftspartner | Art des Umsatzes | Umsatz 2018 | Umsatz 2019 |
|------------------|---------------------------|--------------|-------------|
| | | in Mio. Euro | |
| H GmbH | Laufende Instandhaltungen | 0,2 | 0,2 |
| | Neubau und Modernisierung | | 0,5 |
| E GmbH | Wärmelieferung | 1,3 | 1,3 |
| Summe | | 1,5 | 2,0 |

Quelle: Angaben der K GmbH; eigene Darstellung.

Der Geschäftsführer der H GmbH und der E GmbH (Herr AX) ist der Ehemann der Bürgermeisterin (Frau BX), der Sohn des Vorsitzenden des Haushalts- und Finanzausschusses (Herr CX) und der Arbeitgeber des Aufsichtsratsvorsitzenden der K GmbH (Herr D). Die Bürgermeisterin vertritt die Stadt K allein in der Gesellschafterversammlung. Herr CX und Herr AX sind alleinige Gesellschafter der H GmbH und der E GmbH.

Die Eheleute BX und AX lassen zudem ein ihnen gehörendes Objekt durch die K GmbH verwalten (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 32: Systematisierung des Beziehungsgeflechts



Quelle: Eigene Darstellung.

2 Möglicher Interessenkonflikt der Bürgermeisterin

(449) Einziges Mitglied der Gesellschafterversammlung ist die Bürgermeisterin, Frau BX. Im Verhinderungsfall wird sie durch ihren 1. bzw. 2. Stellvertreter vertreten. Die Hauptsat-

zung der Stadt K und der Gesellschaftsvertrag der K GmbH räumen im Zusammenwirken der Bürgermeisterin weitreichende Befugnisse ein, bei deren Ausübung sie in der Regel an die Beschlüsse der Stadtvertretung gebunden ist. Hierzu gehören zum Beispiel:

- die Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers sowie die Verhandlung des Anstellungsvertrags mit dem Geschäftsführer,
- die Wahl und Abberufung von Aufsichtsratsmitgliedern,
- die Feststellung des Jahresabschlusses, der Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses sowie die Entlastung des Geschäftsführers und des Aufsichtsrats,
- die Geltendmachung von Ersatzansprüchen gegen Geschäftsführer und Aufsichtsratsmitglieder und
- der Beschluss über den Wirtschaftsplan einschließlich des fünfjährigen Finanzplans.

Darüber hinaus stehen der Bürgermeisterin ein Teilnahmerecht an den Sitzungen des Aufsichtsrats der K GmbH und ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht nach § 51a GmbHG¹²³ in die Belange der K GmbH zu.

Als Bürgermeisterin ist Frau BX zudem Vorsitzende im nicht öffentlich tagenden Hauptausschuss der Stadt K.¹²⁴ Der Hauptausschuss entscheidet auch über

- Bauvorhaben und
- die Vergabe von Aufträgen zwischen 100.000 Euro bis 1,5 Mio. Euro (brutto).

(450) Aufgrund der geschäftlichen Beziehungen zwischen den Firmen ihres Ehemanns, Herrn AX, und ihres Schwiegervaters, Herrn CX, und der städtischen K GmbH sowie aufgrund des bestehenden Wohnungsverwaltervertrags der Eheleute AX und BX mit der K GmbH sieht der Landesrechnungshof die Gefahr, dass Frau BX ihre Aufgaben als Gesellschafterin möglicherweise nicht durchgängig mit der gebotenen Unabhängigkeit und Objektivität ausüben kann.

(451) Die Bürgermeisterin Frau BX teilte mit, dass die Wärmelieferverträge mit der E GmbH lange vor ihrer Amtszeit geschlossen worden seien. Die Umsatzsteigerung bei der H GmbH in 2019 sei auf ein Neubauvorhaben der K GmbH zurückzuführen, welches bereits 2016 in Planung gewesen und durch ein Planungsbüro ausgeschrieben worden sei. Sie als Bürgermeisterin sei nicht in diese Verfahren eingebunden gewesen. Befugnisse bei Verga-

¹²³ Vgl. Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist.

¹²⁴ Vgl. § 5 Abs. 1 Hauptsatzung der Stadt Bergen auf Rügen in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 26. Juni 2017 – bekannt gemacht im Amtsbote Nr. 18/2017.

ben und Aufträgen seien ihr weder in der Hauptsatzung noch im Gesellschaftsvertrag eingeräumt worden.

Bezüglich des Wohnungsverwaltervertrags mit der K GmbH teilte Frau BX mit, dass diesem sowohl der Aufsichtsrat als auch die Gesellschafterversammlung zugestimmt haben, wobei der Beschluss für die Gesellschafterversammlung durch den 1. stellvertretenden Bürgermeister gefasst worden sei.

(452) Sowohl die untere Rechtsaufsichtsbehörde als auch das Innenministerium haben keinen formalen Rechtsverstoß festgestellt, der ein Einschreiten der Aufsicht rechtfertigen oder gar erfordern würde.

(453) Auch wenn ihr die Hauptsatzung und der Gesellschaftsvertrag keine direkten Eingriffsmöglichkeiten bei Vergaben und Aufträgen einräumen, so hat sie über die ihr zustehenden Rechte weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die handelnden Personen. Darüber hinaus steht ihr als Gesellschafterin über das Gesellschaftsrecht ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht zu. In ihrer Funktion als Gesellschafterin der K GmbH kann es zu Kollisionen mit ihren Interessen als Privatperson bzw. Ehefrau eines Auftragnehmers kommen, der geschäftliche Beziehungen in einem nicht unerheblichen Umsatzvolumen zur K GmbH unterhält.

3 Möglicher Interessenkonflikt des Aufsichtsratsvorsitzenden

(454) Der Vorsitzende des Aufsichtsrats der K GmbH, Herr D, ist bei der H GmbH angestellt. Dieses Beschäftigungsverhältnis mit der H GmbH begründet eine finanzielle Abhängigkeit des Herrn D. Die Arbeitgeberin von Herrn D unterhält eine dauerhafte Geschäftsbeziehung mit der K GmbH mit beträchtlichen Umsätzen.

(455) Der Landesrechnungshof sieht aufgrund des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses des Aufsichtsratsvorsitzenden bei der H GmbH eine Abhängigkeit, wodurch möglicherweise nicht sichergestellt ist, dass Herr D sein Aufsichtsratsmandat mit der gebotenen Unabhängigkeit und Objektivität ausüben kann. Nach dem Gesellschaftsrecht verfügt der Aufsichtsrat über umfassende Informationsrechte, die diesen Interessenkonflikt noch verschärfen. Zu den Aufgaben als Aufsichtsratsvorsitzender zählen u. a.¹²⁵:

- regelmäßiger Kontakt zur Geschäftsführung;
- Beratung über die Strategie, die Geschäftsentwicklung und das Risikomanagement der K GmbH;

¹²⁵ Vgl. Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) in der Fassung vom 7. Januar 2020, S. 16 ff. (<https://pcg-musterkodex.de/> - abgerufen am 3. November 2020).

- unverzügliche Unterrichtung der anderen Aufsichtsratsmitglieder bei wichtigen Ereignissen, die für die Beurteilung der Lage und Entwicklung sowie für die Leitung der K GmbH von wesentlicher Bedeutung sind.

(456) Der Landesrechnungshof hatte die K GmbH im März 2020 über den nach seiner Ansicht bestehenden Interessenkonflikt informiert und empfohlen, dass Herr D sein Aufsichtsratsmandat niederlegt.

(457) Die Stadt teilte daraufhin mit, dass sie keine Interessenkonflikte und keine Verstöße sehe. Der Gesellschaftsvertrag der K GmbH würde lediglich selbstständige Unternehmer des Bau- und Maklergewerbes ausschließen.

(458) Das Innenministerium hat 2018 Hinweise zum Umgang mit Interessenkonflikten von Aufsichtsratsmitgliedern in kommunalen Unternehmen und Einrichtungen veröffentlicht. Danach müssen sich kommunale Vertretungskörperschaften schon bei der Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern vergewissern, dass die vorgesehenen Personen oder die ihnen nahestehenden Personen oder Unternehmen keine eigenen Interessen verfolgen, die im Widerspruch zu den Interessen der Gesellschaft stehen. Auch während der Tätigkeit der bestellten Aufsichtsratsmitglieder ist fortlaufend zu prüfen, ob die erforderliche Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit weiterhin gewährleistet ist. Interessenkonflikte hat jedes Mitglied dem Aufsichtsrat unverzüglich mitzuteilen. Dieser hat wiederum die Gesellschafter hierüber zu informieren, die in der Gesellschafterversammlung durch Beschluss über das weitere Verfahren entscheiden. Das Vorliegen eines Interessenkonflikts ist eine wichtige Angelegenheit im Sinne des Kommunalverfassungsrechts, über die die kommunalen Mandatsträger den Hauptausschuss oder die Gemeinde- bzw. Stadtvertretung umgehend zu informieren haben. Den Vertretungsorganen der beteiligten Kommunen wird dadurch die Möglichkeit eingeräumt, sich mit der Frage der Fortführung des Mandats zu befassen und ggf. Weisungen auf die diesbezüglichen Entscheidungen der Organe der Gesellschaft Einfluss zu nehmen.

(459) Am 3. Juli 2020 wurde Herr D erneut in den Aufsichtsrat gewählt, obwohl die Bedenken des Landesrechnungshofes bekannt waren. Herr D ist zudem wieder zum Vorsitzenden des Aufsichtsrates bestellt worden.

Laut der Niederschrift über die Sitzung der Stadtvertretung der Stadt K am 3. Juli 2020 zur Neuwahl des Aufsichtsrats bei der K GmbH hat Herr D die Stadtvertreter nicht über seinen möglicherweise bestehenden Interessenkonflikt in Kenntnis gesetzt.

Damit ist Herr D seiner Pflicht nicht nachgekommen, die Stadtvertretung vor seiner Wiederwahl über die Art und den Umfang der geschäftlichen Beziehungen zwischen seiner Arbeitgeberin, der H GmbH, und der kommunalen Wohnungsgesellschaft, der K GmbH, und einen daraus möglicherweise resultierenden Interessenkonflikt zu unterrichten.

(460) Die zuständige untere Rechtsaufsichtsbehörde sieht keine Interessenkollision bei Herrn D. Vielmehr beweise die Wiederwahl, dass Herr D das notwendige Vertrauen der Stadtvertreter genieße. Im Übrigen gehe sie davon aus, dass jedem Stadtvertreter bekannt gewesen sei, dass die H GmbH die Arbeitgeberin von Herrn D ist. Insofern habe die untere Rechtsaufsichtsbehörde keinerlei Rechtsverstöße festgestellt. Trotz der unbestritten hohen Umsatzerlöse der H GmbH mit der K GmbH sehe die untere Rechtsaufsichtsbehörde keinen Anlass, missbräuchliches Handeln der Entscheidungsträger zu konstatieren oder gar zu unterstellen. Zu einem rechtsaufsichtlichen Einschreiten sah sich die untere Rechtsaufsichtsbehörde daher nicht veranlasst. Sie habe aber die Bürgermeisterin aufgefordert, die Hinweise des Innenministeriums – u. a. auch das Schreiben vom 3. Mai 2018 mit den Hinweisen zum Umgang mit Interessenkonflikten von Aufsichtsratsmitgliedern in kommunalen Unternehmen und Einrichtungen – an die Stadtvertreter auszuhändigen.

Darüber hinaus würde die Erklärung des Herrn D vom 21. Juli 2020 bzw. 27. November 2019 zu seinen geschäftlichen Beziehungen bzw. denen seiner Arbeitgeberin, der K GmbH, Aufschluss über seinen Verantwortungsbereich innerhalb seiner beruflichen Tätigkeit geben.

(461) Das Innenministerium stimmt mit der unteren Rechtsaufsichtsbehörde darin überein, dass ein rechtsaufsichtliches Einschreiten einen Rechtsverstoß voraussetze. Mangle es an diesem oder könne dieser nicht ausreichend belegt werden, seien die Mittel der Aufsicht mit Blick auf die gebotene Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung stark begrenzt. Die untere Rechtsaufsichtsbehörde habe mit dem Aushändigen der Hinweise des Ministeriums und der Aufforderung an die Bürgermeisterin, diese an die Stadtvertreter zu verteilen, das ihr zur Verfügung stehende Mittel der Beratung ausgenutzt. Ein darüber hinausgehendes Einschreiten der Aufsicht sei faktisch nicht möglich.

Zudem liege es nicht in der Verantwortung der Rechtsaufsichtsbehörde, sicherzustellen, dass alle Mitglieder der Stadtvertretung über die wirtschaftlichen, geschäftlichen und arbeitsrechtlichen Verhältnisse der Aufsichtsratsmitglieder vollumfänglich informiert seien. Das Ministerium stimmt zu, dass den Sitzungsunterlagen der Stadtvertretung vom 3. Juli 2020 keine Angaben darüber zu entnehmen seien, dass sich die Stadtvertretung mit den Verhältnissen der einzelnen Wahlvorschläge auseinandergesetzt habe.

(462) Das alleinige Vertrauen darauf, dass jedem Stadtvertreter das Beschäftigungsverhältnis von Herrn D mit der H GmbH bekannt war, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht ausreichend, um der Informationspflicht gemäß den Hinweisen des Innenministeriums in angemessener Form nachzukommen. Neben der Tatsache, dass er bei der

H GmbH angestellt ist, hätte er ebenso über die Art der Geschäftsbeziehung zwischen der H GmbH und der K GmbH sowie die daraus resultierenden Umsatzerlöse berichten müssen.

Die Erklärungen des Herrn D zu seinen geschäftlichen Beziehungen bzw. denen seiner Arbeitgeberin enthalten keine Angaben zu Art und Umfang der Geschäftsbeziehung. Die Deklaration der Geschäftsbeziehung als „gewöhnliche Geschäftstätigkeit“ erweckt den Eindruck, dass es sich lediglich um Leistungen der Daseinsvorsorge handelt. Die tatsächlichen Leistungen seiner Arbeitgeberin umfassen aber umfangreiche Werklieferverträge nach VOB/B, Reparaturaufträge und die Installation von Heizungs-, Sanitär- und Klimaanlageanlagen. Darüber hinaus haben diese Erklärungen den Stadtvertretern vor der Beschlussfassung nicht vorgelegen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die Stadtvertretung anders entschieden hätte, wenn ihr Art und Umfang der Geschäftsbeziehung bekannt gewesen wäre.

Im Gegensatz zur Auffassung des Ministeriums hat die Rechtsaufsichtsbehörde nach Ansicht des Landesrechnungshofes dafür Sorge zu tragen, dass die von der Rechtsaufsichtsbehörde herausgegebenen Hinweise beachtet werden. Verletzungen der darin festgelegten Pflichten und nicht ordnungsgemäß ausgefüllte Erklärungen zu den Geschäftsbeziehungen sollten Anlass genug sein, rechtsaufsichtlich tätig zu werden.

Dass Herr D großes Vertrauen bei den Stadtvertretern genießt, stellt der Landesrechnungshof nicht in Frage. Er wirft Herrn D auch nicht vor, die gebotene Unabhängigkeit und Objektivität verletzt zu haben. Vielmehr handelt es sich um die rechtliche Vermutung einer Interessenkollision. Da seine eigenen wirtschaftlichen Interessen mit denen der Gesellschaft nicht zwingend deckungsgleich sein müssen, ist fraglich, ob Herr D aufgrund der geschäftlichen Beziehungen seiner Arbeitgeberin mit der K GmbH und den daraus erwachsenden Umsatzerlösen seine Aufgaben als Aufsichtsratsvorsitzender – Überwachung und Beratung der Geschäftsführung – mit der gebotenen Unabhängigkeit und Objektivität ausüben kann.

(463) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er fordert die Stadt K auf, den Aufsichtsrat und die Position des Aufsichtsratsvorsitzenden zeitnah neu zu besetzen, um den Interessenkonflikt zu beseitigen.

4 Schlussbemerkung

(464) Der Landesrechnungshof stellt abschließend klar, dass es bei einem Interessenkonflikt allein um das Risiko geht, dass die Entscheidungsfindung eines Amts- oder Mandatsträgers und die Wahrnehmung seines Amtes oder Mandats durch persönliche Interessen und Beziehungen beeinflusst werden kann. Läge hingegen eine tatsächliche Beeinflussung der Ausübung des Amtes oder Mandats durch persönliche Interessen und Beziehungen vor, handelte es sich um Amts- oder Mandatsmissbrauch bzw. Korruption.

Letzteres hat der Landesrechnungshof nicht festgestellt und den Beteiligten auch nicht vorgeworfen. Er hat den Beteiligten lediglich nahe gelegt, die aufgezeigten Interessenkonflikte durch geeignete Maßnahmen aufzulösen. Daher sollten alle Beteiligten dazu beitragen, hinreichende Transparenz über mögliche Interessenkonflikte zu gewährleisten.

5 Länderübergreifende kommunale Beteiligung

Die Stadt A hat dem Landrat des Landkreises L als untere Rechtsaufsichtsbehörde ihren Beschluss über eine mittelbare Beteiligung an der T GmbH nicht angezeigt. Der Beschluss der Stadtvertretung ist somit nicht wirksam. Der Geschäftsführer der A GmbH (Muttergesellschaft) war daher nicht autorisiert, den Gesellschaftsvertrag der T GmbH (Tochtergesellschaft) zu unterzeichnen. Die Gründung der T GmbH ist deshalb mit einem Rechtsmangel behaftet.

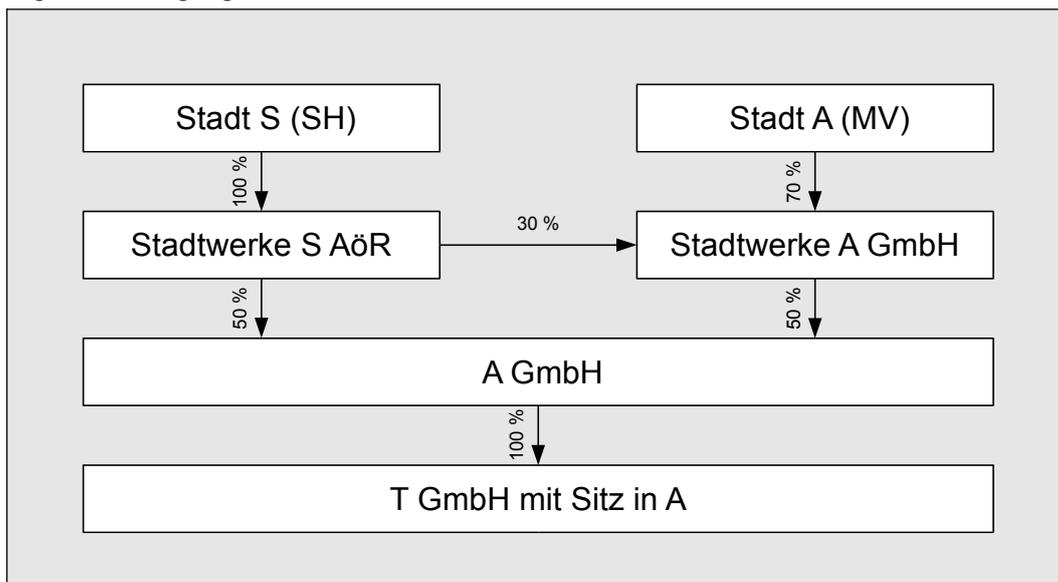
Der Gesellschaftsvertrag legt nicht eindeutig fest, ob die in Schleswig-Holstein oder die in Mecklenburg-Vorpommern geltenden rechtlichen Bestimmungen maßgeblich sind. Dies führt u. a. dazu, dass der Jahresabschluss der T GmbH weder nach dem Kommunalprüfungsgesetz Schleswig-Holstein noch nach dem Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern geprüft wird.

(465) Die Stadt A liegt in Mecklenburg-Vorpommern und ist mit 70 Prozent an der Stadtwerke A GmbH beteiligt. Die Stadt S in Schleswig-Holstein ist Träger der Stadtwerke S AöR, welche einen Anteil von 30 Prozent an der Stadtwerke A GmbH und einen Anteil von 50 Prozent an der A GmbH hält. Die Stadtwerke A GmbH ist ebenfalls mit 50 Prozent an der A GmbH beteiligt.

Die A GmbH hat in 2017 eine Tochtergesellschaft, die T GmbH, gegründet.

Die Stadt A ist folglich mittelbar mit mehr als 20 Prozent an der T GmbH beteiligt (vgl. Abbildung 33).

Abbildung 33: Beteiligungsstruktur der A GmbH



Quelle: Eigene Darstellung.

1 Gesellschaftsvertrag der T GmbH

(466) Die A GmbH hatte in 2016 einen Berater beauftragt, den Gesellschaftsvertragsentwurf mit den Städten A und S als mittelbaren Gesellschaftern sowie den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein abzustimmen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden hatten ihre Anmerkungen zum Vertragsentwurf mitgeteilt, die in den Vertragsentwurf übernommen wurden. Beide Behörden teilten zudem mit, dass ihre Hinweise nicht das formale Anzeigeverfahren nach § 108 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein bzw. nach § 77 KV M-V ersetzen.

Im Verlauf der Beratungen wurde der Sitz der Gesellschaft von der Stadt S (Schleswig-Holstein) in die Stadt A (Mecklenburg-Vorpommern) verlegt. Die Rechtsaufsichtsbehörde in Mecklenburg-Vorpommern hat den geänderten Gesellschaftsvertrag nicht erneut zur Abstimmung erhalten.

(467) Im Gesellschaftsvertrag ist nicht eindeutig festgelegt, ob die in Schleswig-Holstein oder die in Mecklenburg-Vorpommern geltenden rechtlichen Bestimmungen maßgeblich sind. Da der Sitz der Gesellschaft ursprünglich in der Stadt S (Schleswig-Holstein) geplant war, bezieht sich der Gesellschaftsvertrag überwiegend auf Bestimmungen Schleswig-Holsteins.

In Bezug auf die Prüfungspflicht bleibt offen, ob das KPG M-V oder das Kommunalprüfungsgesetz Schleswig-Holstein Anwendung finden soll.

Die T GmbH ist der Ansicht, dass sie nicht der Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V unterliegt. Die Prüfung der Jahresabschlüsse für 2017 und 2018 erfolgte aber auch nicht nach dem Kommunalprüfungsgesetz Schleswig-Holstein. Allerdings waren die Jahresabschlussprüfungen um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz erweitert worden, was nach beiden Kommunalprüfungsgesetzen vorgeschrieben ist.

(468) Ein Mangel hinsichtlich der Präzisierung der anzuwendenden Rechtsnormen darf nicht dazu führen, dass die Gesellschaft keine der möglicherweise in Frage kommenden Rechtsnormen anwendet. Bei Unklarheit hätte die Gesellschaft entweder eine Abstimmung unter den (mittelbaren) Gesellschaftern herbeiführen oder aber eine Präzisierung des Gesellschaftsvertrags vornehmen müssen.

Bei einem Unternehmen, das sich mittelbar in ausschließlich kommunaler Hand befindet, haben die kommunalen Akteure dafür zu sorgen, dass die kommunalrechtlichen Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag adäquat berücksichtigt und eindeutig benannt werden.

2 Gründung der T GmbH

(469) Beabsichtigt eine Kommune in Schleswig-Holstein, sich mittelbar mit mehr als 25 Prozent an einem Unternehmen zu beteiligen, hat sie dies der Rechtsaufsichtsbehörde mindestens sechs Wochen vor der Beschlussfassung anzuzeigen. Darüber hinaus hat sie die Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich zu informieren, sobald sie den Beschluss über das Eingehen der mittelbaren Beteiligung gefasst hat.

Beschließt eine Kommune in Mecklenburg-Vorpommern, sich mittelbar mit mehr als 20 Prozent an einem Unternehmen zu beteiligen, hat sie dies der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen. Eine Anzeigepflicht vor der Beschlussfassung sieht das Kommunalrecht in Mecklenburg-Vorpommern nicht vor.

Erst wenn die Rechtsaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Monaten (Mecklenburg-Vorpommern) bzw. sechs Wochen (Schleswig-Holstein) nach Eingang der erforderlichen Unterlagen keine Verletzung von Rechtsvorschriften geltend gemacht hat bzw. dem Beschluss der Gemeinde widerspricht, ist die Entscheidung der Kommune wirksam und es dürfen Rechtsgeschäfte zum Eingehen der Beteiligung vollzogen werden.

Ein Unterbleiben des Anzeigeverfahrens kann dazu führen, dass die Rechtsaufsichtsbehörde von der beteiligten Kommune verlangt, die Beteiligung aufzugeben, sofern sie dem Beschluss der Kommune zum Eingehen der Beteiligung nicht zustimmen kann. Die finanziellen Folgen der Rückabwicklung hat die Kommune bzw. ggf. deren gesetzlicher Vertreter zu tragen.

(470) Die Rechtsaufsichtsbehörde in Schleswig-Holstein hat im April 2017 erklärt, dass sie von ihrem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch machen wird. Das Anzeigeverfahren in Schleswig-Holstein war somit abgeschlossen.

Die Stadt A in Mecklenburg-Vorpommern hatte ihren Beschluss zur mittelbaren Beteiligung an der neu zu gründenden T GmbH allerdings nicht beim Landrat des Landkreises L als zuständige untere Rechtsaufsichtsbehörde in Mecklenburg-Vorpommern angezeigt. Der Geschäftsführer der A GmbH war somit nicht autorisiert, den Gesellschaftsvertrag der T GmbH zu unterzeichnen.

Der Geschäftsführer der A GmbH hat sich vor der Unterzeichnung des Gesellschaftsvertrags nicht bei der Stadt A rückversichert, ob das Anzeigeverfahren abgeschlossen worden war.

(471) Die Gründung der T GmbH ist daher mit einem Rechtsmangel behaftet. Alle Rechtsgeschäfte dürfen nach § 77 Abs. 1 Satz 4 KV M-V erst vollzogen werden, wenn das Anzeigeverfahren abgeschlossen ist. Sie sind daher schwebend unwirksam.

(472) Die Stadt A räumte ein, dass sie das Anzeigeverfahren nicht durchgeführt hat. Sie sagte zu, dies umgehend nachzuholen.

Der Landrat des Landkreises L bestätigte, dass er sich bereits in Gesprächen mit der Stadt A befinde.

(473) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Stadt A nunmehr das Anzeigeverfahren nachholt.

Er bittet den Landrat, im Rahmen des nachzuholenden Anzeigeverfahrens darauf hinzuwirken, dass die Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V nunmehr im Gesellschaftsvertrag explizit verankert wird. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass der Stadt A ein angemessener Einfluss auf die Gesellschaft nach § 69 Abs. 1 Nr. 4 KV M-V gesichert ist.

(474) Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass Kommunen und untere Rechtsaufsichtsbehörden im Falle einer länderübergreifenden Beteiligungsstruktur die obersten Kommunalaufsichtsbehörden der beteiligten Länder einbeziehen. Sie haben sich bei der Errichtung, Übernahme oder Änderung eines kommunalen Unternehmens darüber abzustimmen, inwieweit die kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Landes im Gesellschaftsvertrag zu berücksichtigen sind.

6 Zögerliche Rückerstattung von Beiträgen

Der Zweckverband D hatte in 2004 die Finanzierung der Trinkwasseranlagen von öffentlich-rechtlichen Gebühren und Beiträgen auf ausschließlich privatrechtliche Entgelte umgestellt. Er hatte zudem beschlossen, auf privatrechtliche Baukostenzuschüsse zu verzichten und bereits gezahlte Beiträge an die Beitragszahler auf Antrag zurückzuerstatten.

Rund 600.000 Euro an Beiträgen sind seit 2005 noch nicht an die Beitragszahler zurückgezahlt worden. Der Zweckverband unterscheidet bei der Entgelterhebung auch nicht zwischen Trinkwasseranschlussnehmern, die einen Beitrag gezahlt, aber noch nicht zurückerhalten haben, und solchen, die keinen Beitrag gezahlt bzw. diesen bereits zurückerhalten haben. Das Mengengericht für den Trinkwasserverbrauch müsste im Rahmen von gesondert kalkulierten Entgelten für Anschlussnehmer, die einen Beitrag gezahlt, aber noch nicht zurückerstattet bekommen haben, geringer ausfallen. Anderenfalls werden sie über ein zu hohes Entgelt nochmals an der Finanzierung der Trinkwasseranlagen beteiligt.

(475) Zur Finanzierung von Trinkwasseranlagen kann der Zweckverband bei einem öffentlich-rechtlichen Finanzierungsmodell einmalig Beiträge erheben. Diese Beiträge mindern die gebührenfähigen Kosten und somit auch die Gebühren. Erfolgt die Finanzierung über ein privatrechtliches Finanzierungsmodell, kann der Zweckverband einmalig Baukostenzuschüsse erheben, was sich reduzierend auf die Höhe der Entgelte auswirkt. Verzichtet ein Zweckverband auf die Erhebung von Beiträgen bzw. Baukostenzuschüssen sind die Investitionskosten für Trinkwasseranlagen ausschließlich über Gebühren bzw. Entgelte zu finanzieren. Die Gebühren und Entgelte sind in diesen Fällen höher, als wenn ein Teil der Investitionskosten bereits über einmalige Beiträge bzw. Baukostenzuschüsse finanziert worden wäre.

(476) Der Zweckverband D hatte in 2004 die Finanzierung der Trinkwasseranlagen von öffentlich-rechtlichen Gebühren und Beiträgen auf ausschließlich privatrechtliche Entgelte umgestellt. Er hatte beschlossen, auf privatrechtliche Baukostenzuschüsse zu verzichten und bereits gezahlte Beiträge an die Beitragszahler auf Antrag zurückzuerstatten. Der Zweckverband hatte die Bürger hierüber in den amtlichen Bekanntmachungen und in der Presse informiert.

Bisher haben noch nicht alle Beitragszahler einen Rückerstattungsantrag gestellt. Die noch ausstehende Rückzahlungsverpflichtung des Zweckverbands beläuft sich insgesamt auf rd. 600.000 Euro.

(477) Seit 2018 bemängelt der Landesrechnungshof die passive Rückzahlungspolitik des Zweckverbands.

Daraufhin hat der Zweckverband die Bürger in 2019 erneut in den amtlichen Bekanntmachungen und in der Presse aufgefordert, ihre Rückzahlungsansprüche gegenüber dem Zweckverband geltend zu machen.

Beim Zweckverband sind infolgedessen 176 Anträge eingegangen. Lediglich acht Anträge waren anspruchsberechtigt und haben zu einer Beitragsrückzahlung von insgesamt rd. 7.800 Euro geführt. Das Verfahren hat nach Aussage des Zweckverbands Verwaltungskosten von rd. 3.500 Euro verursacht.

(478) Der Landesrechnungshof kann das Vorgehen des Zweckverbands nicht nachvollziehen. Obwohl der Zweckverband im Rahmen der Entgeltabrechnungen jährlich Kontakt zu seinen Kunden hat, waren Hinweise über die Erstattungsmöglichkeiten nur der lokalen Presse bzw. dem Amtsanzeiger zu entnehmen. Die Anspruchsberechtigten und die Höhe des ihnen jeweils zustehenden Rückzahlungsanspruchs nebst Bankverbindung sind dem Zweckverband bekannt. Darüber hinaus ist dem Zweckverband bekannt, welche Beitragszahler bereits eine Rückzahlung erhalten haben.

(479) Der Zweckverband vertritt die Auffassung, dass nur der damalige Beitragszahler Anspruchsberechtigter eines solchen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs sein könne und sieht zusätzliche Unwägbarkeiten in den Fällen von Erbschaften und Grundstücksübertragungen sowie etwaiger Abtretungen von Erstattungsansprüchen. In solchen Fällen seien die Anspruchsberechtigten nicht bekannt.

(480) Die Einwände des Zweckverbands überzeugen nicht.

Gemäß den Bestimmungen des Zweckverbands erfolgt die Wasserlieferung aufgrund eines privatrechtlichen Versorgungsvertrags mit dem Grundstückseigentümer. In Fällen, in denen andere Nutzungsberechtigte (z. B. Mieter und Pächter) den Vertrag schließen, verpflichtet sich der Grundstückseigentümer zur Mithaftung. Damit sind die entsprechenden Eigentümer in der Regel Vertragspartner und somit auch bekannt. Sollte der Zweckverband eine deutlich höhere Sicherheit bei der Identifizierung der Anspruchsberechtigten benötigen, könnten beispielsweise die aktuellen Vertragspartner – auch im Rahmen der jährlichen Entgeltabrechnungen – angeschrieben und um klärende Unterlagen gebeten werden.

Im Übrigen könnte der Zweckverband auch grundsätzlich den zu erstattenden Beitrag an den aktuellen Grundstückseigentümer auskehren, auch wenn dieser den Beitrag ursprünglich nicht entrichtet hat. Da öffentliche Lasten bei einer Grundstücksübertragung zu den preisbildenden Faktoren gehören, ist davon auszugehen, dass die für die Trinkwasserversorgung zu leistenden Entgelte bei der Kaufpreisfindung Berücksichtigung fanden. Daher wäre es nur folgerichtig, dass der aktuelle Grundstückseigentümer, der mit der Systemum-

stellung – wegen des Verzichts auf Beiträge bzw. Baukostenzuschüsse – nun höhere Benutzungsentgelte zu zahlen hat, von der Rückzahlung profitiert.¹²⁶

(481) Aktuell erhebt der Zweckverband für alle Trinkwasseranschlussnehmer die gleichen Entgelte. In seiner Entgeltkalkulation berücksichtigt er daher nicht, dass einige Trinkwasseranschlussnehmer ihre Beiträge noch nicht zurückerstattet bekommen haben und somit ihren Anteil an den Herstellungskosten der Trinkwasseranlagen bereits geleistet haben. Diese Anschlussnehmer müssten daher ein geringeres Entgelt zahlen, um nicht doppelt an den Investitionskosten beteiligt zu werden. Sollte der Zweckverband sich entscheiden, die verbleibenden Beiträge nicht auszukehren, so müssten im Verbandsgebiet die Entgelte für die Anschlussnehmer, die Beiträge geleistet und noch nicht zurück erhalten haben, gesondert kalkuliert werden.

(482) Der Zweckverband ist nicht der Auffassung, dass diese Trinkwasserkunden benachteiligt werden, und meint, dass somit auch keine Doppelbelastung vorliege. Er verweist auf die anteilige aufwandsmindernde Auflösung der nicht zurückgezahlten Beiträge von rd. 24.400 Euro im Jahr bei der Kalkulation der Entgelte. Dem liege die Auffassung zugrunde, dass die rd. 600.000 Euro an Beiträgen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr ausgekehrt werden müssten. Der Zweckverband geht von einer 30-jährigen Verjährungsfrist aus, beginnend mit einer Restlaufzeit von 24 Jahren ab 2011.

(483) Der Landesrechnungshof hält die aufwandsmindernde Berücksichtigung von Teilen der noch auszahlenden Beiträge in der Entgeltkalkulation für fehlerhaft. Das bedeutet, dass von den verbleibenden Beiträgen alle Trinkwasserkunden durch ein günstigeres Entgelt profitieren. Im Rahmen von gesondert kalkulierten Entgelten würde die Begünstigung nur die verbleibenden Anspruchsberechtigten treffen.

Die Kalkulation eines einheitlichen Entgeltsatzes unter aufwandsmindernder Berücksichtigung der teilweise gezahlten und nicht erstatteten Beiträge für alle Entgeltzahler verstößt gegen das Äquivalenzprinzip. Dieses gilt grundsätzlich für alle von der öffentlichen Verwaltung erhobenen Gebühren bzw. Entgelte.¹²⁷ Damit wäre die Feststellung von Mängeln bei einer gerichtlichen Überprüfung der Entgeltkalkulation sehr wahrscheinlich.

(484) Weiterhin sieht der Zweckverband zum Einen die Notwendigkeit einer Antragstellung auf Rückerstattung und zum Anderen keine Rechtspflicht zur Aufhebung bzw. Änderung der Beitragsbescheide. Er leitet aus den weiterhin existierenden und bestandskräftigen Beitragsbescheiden ein „Recht auf Behalten dürfen“ ab.

¹²⁶ Vgl. Urteil VG Greifswald vom 5. April 2012 – 3 A 449/11; vgl. im Ergebnis ähnlich auch VG Greifswald vom 10. März 2010 – 3 A 1156/08.

¹²⁷ Vgl. insoweit § 3 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 3 VwKostG M-V.

(485) Mit der rückwirkenden Aufhebung der Trinkwasseranschlussbeitragsatzung entfiel jedoch der rechtliche Grund für die damaligen Beitragszahlungen. Im Übrigen steht es dem Zweckverband frei, aktiv entsprechende Anspruchsberechtigte zu ermitteln und korrespondierende Nachweise zu erbitten.

(486) Der Landesrechnungshof fordert den Zweckverband auf, den Anspruchsberechtigten, die noch keine Rückzahlung erhalten haben, die ihnen zustehenden Beiträge ohne Antragsverfahren kurzfristig zurückzuzahlen. Alternativ hat der Zweckverband die Entgelte für Anschlussnehmer, deren Beiträge bisher noch nicht zurückerstattet wurden, gesondert zu kalkulieren.

(487) Der Zweckverband führt aus, dass zur Beschleunigung des Rückzahlungsverfahrens die Verbandsgremien über einen dauerhaft auf der Website vorzuhaltenden Hinweistext abstimmen werden. Dabei soll auf die Erstattungsmöglichkeit und eine zu beachtende Verjährungsfrist sowie auf die erforderlichen Nachweise und Informationen hingewiesen werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt diesen ersten Schritt des Zweckverbands zur Verbesserung der Information über die Beitragsrückerstattung. Er bleibt jedoch im Übrigen bei seiner Auffassung.

VI. Umsetzung von Landtagsentschlüssen/Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Vergabe und Umsetzung einer Einzelmaßnahme des Landkreises Vorpommern-Greifswald“ (Jahresbericht 2019 – Kommunalfinanzbericht 2019, Tzn. 359-407)

Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 359 bis 407 wird das Ministerium für Inneres und Europa aufgefordert, die Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofs durch den Landkreis zu begleiten. Insbesondere sind zukünftig Rechtsverstöße im Vergabeverfahren abzustellen.“¹²⁸

Das Innenministerium berichtete über bereits veranlasste Maßnahmen.

(488) Der Landesrechnungshof hatte vergabe- und vertragsrechtliche Fragen bei der Umsetzung eines Softwareprojekts durch den Landkreis Vorpommern-Greifswald (Landkreis) geprüft. Die dazugehörigen Vergabeverfahren waren durchweg mit erheblichen und teils schwerwiegenden Mängeln belastet. Die erforderliche Transparenz war nicht gewährleistet. Vielzahl und Art der festgestellten Verstöße belegten erhebliche Kontrolldefizite des Landkreises. Der Landesrechnungshof gab umfangreiche Hinweise und Empfehlungen, um die aufgetretenen Mängel und Kontrollverluste für die Zukunft zu vermeiden.

(489) Das Innenministerium teilte mit, dass der Landkreis auf entsprechende Nachfrage über bereits veranlasste Maßnahmen berichtet habe. So seien im Rahmen der internen Revision u. a.

- die Leistungsbeziehung und Zahlungen an den Leistungserbringer eingestellt,
- Maßnahmen zur Aufklärung und Ahndung von Pflichtverletzungen eingeleitet,
- die Geltendmachung von Rückzahlungs- und Schadensersatzansprüchen vorbereitet und
- zur Bewältigung des Aufwandes eine zeitweise personelle Verstärkung des Rechtsamts veranlasst und externer Sachverstand hinzugezogen

worden.

(490) Zur Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes habe der Landkreis zum damaligen Zeitpunkt bereits folgende Maßnahmen ergriffen:

- Erlass einer Dienstanweisung für das Projektmanagement,

¹²⁸ Drs. 7/4942 unter I. 6) sowie Beschlussprotokoll über die 88. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 13. Mai 2020.

- Erarbeitung einer Organisationsverfügung zu den Wertgrenzen der Hauptsatzung,
- Endabstimmung des Entwurfs einer Dienstanweisung zum Vertragsmanagement (Umsetzung: März 2020),
- Erarbeitung einer Dienstanweisung zu einem Hinweisgebersystem für die Kreisverwaltung,
- Aufnahme der Regelungen zum Vertragsmanagement und zum Hinweisgebersystem in das Compliance-Management-System für die Kreisverwaltung (Fertigstellung: 3. Quartal 2020).

(491) Das Innenministerium *„hält die veranlassten Maßnahmen für geeignet, derartige Vergaberechtsverstöße in Zukunft zu vermeiden, wenn die Regelungen konsequent umgesetzt werden“*.

Die organisatorischen Maßnahmen führten nunmehr dazu, dass Prozesse schriftlich abgebildet würden und die vom Landesrechnungshof kritisierten Fehler in der Vorbereitung und Durchführung der Verfahren vermieden werden. Die festgestellten Verstöße gegen das Prinzip der Aktenmäßigkeit der Verwaltung würden z. B. durch die Umsetzung der Dienstanweisungen zum Projektmanagement und Vertragsmanagement abgestellt. Dies gelte auch für die Sicherstellung der Bestimmung der Projektgröße, Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung sowie die Prüfung der Vergabebedingungen einschließlich der Erarbeitung eines Lastenheftes/einer Leistungsbeschreibung. Der *„schleichenden Verselbständigung eines Projektes“* werde durch die Dienstanweisung für das Projektmanagement entgegengewirkt.

Die vom Landesrechnungshof geforderte Verbesserung der Vertragsgestaltung werde durch eine festgeschriebene Beteiligung des Rechtsamts vor Vertragsabschluss erreicht. Schließlich seien geeignete Regelungen für die Überwachung der Auftragsdurchführung und -abwicklung vorgesehen.

Das Innenministerium habe *„die ursprünglich für Mitte des Jahres vorgesehene Nachfrage zum Stand der in Erarbeitung befindlichen Dokumente sowie zu den ersten Erfahrungen mit den getroffenen Maßnahmen aufgrund der vordringlichen Belastung der Kommunen mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie bewusst auf das IV. Quartal verschoben“*.

(492) Parallel zum Innenministerium hatte der Landesrechnungshof beim Landkreis nachgefragt, ob und wie seine Forderungen und Empfehlungen umgesetzt worden sind.

Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er *„die Feststellungen des Landesrechnungshofes anerkannt und den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen hat und in Zukunft Rechnung tragen wird“*.

In seinen Darstellungen zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen aktualisiert und ergänzt er die Schilderungen des Innenministeriums:

- Mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems solle ein digital gestütztes Vertragsmanagement aufgebaut werden.
- Ein Konzept für die Einführung eines Compliance-Management-Systems liege der Verwaltungsleitung zur Entscheidung vor.
- Die Dienstanweisung zum Vertragsmanagement befinde sich in der Endabstimmung mit den verantwortlichen Fachämtern.
- Zur Sicherstellung des Gebots der Aktenmäßigkeit führte der Landkreis aus:

„Die Berücksichtigung dieses Gebotes erfolgt in der jährlichen Belehrung der Mitarbeiter u. a. zu entsprechenden Regelungen der Allgemeinen Geschäftsanweisung (AGA) durch die Amtsleiter und als Bestandteil von Prüfmaßnahmen des Rechnungsprüfungsamtes.

Darüber hinaus ist beabsichtigt, dieses Gebot bei der Konzeption von speziellen Überwachungsmaßnahmen bezogen auf Organisationseinheiten/Planstellen mit höherem Korruptionsrisiko und/oder höherem Risiko von Vermögensschäden (aufbauend auf einer Risikoanalyse als Bestandteil der Einführung und Fortentwicklung eines Compliance-Managementsystems) zu berücksichtigen.“

- Es sei beabsichtigt, die Dienstanweisung über das Vergabewesen neu zu fassen. Sie werde um Regelungen ergänzt, die *„die Bedarfsstellen verpflichten, Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen und zu dokumentieren und zum anderen die zentrale Vergabestelle verpflichten, das Vorliegen dieser Dokumentation zu prüfen“*.

Der Entwurf befinde sich in der Endabstimmung mit den verantwortlichen Fachämtern. Darin seien *„u. a. Regelungen über die Zuständigkeit, die Durchführung und die Dokumentation bezüglich der Schätzung des Auftragswertes, der Erstellung von Aufgaben- und Leistungsverzeichnissen und zur Angemessenheitsprüfung der Preise enthalten“*.

- Die interne Revision des Projektes sei noch nicht abgeschlossen. Es sei noch nicht allen Feststellungen des Landesrechnungshofes und der internen Revision abschließend nachgegangen worden. Ein abschließender Bericht werde für das 4. Quartal 2020 geplant.

(493) Der Landesrechnungshof nimmt die Darstellungen des Innenministeriums und des Landkreises zur Kenntnis und begrüßt die eingeleiteten, vorbereiteten bzw. geplanten Maß-

nahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen. In der Gesamtsicht sind diese geeignet, die durch den Landesrechnungshof aufgezeigten Mängel und Kontrollverluste in der Zukunft zu vermeiden.

Soweit sich die Maßnahmen noch in der Vorbereitung bzw. Planung befinden, sollte der Landkreis diese möglichst zeitnah festschreiben und umsetzen.

Der Landkreis ist gehalten, bei allen Regelungen bzw. Maßnahmen in geeigneter Art und Weise für deren konsequente Anwendung und Einhaltung zu sorgen.

(494) Das Innenministerium hat den Berichtsbeitrag zur Kenntnis genommen. Der Landkreis äußerte sich nicht.

(495) Der Landesrechnungshof hält die benannten Maßnahmen grundsätzlich für geeignet, möglichen Verstößen in Vergabeverfahren und Kontrollverlusten bei Verträgen vorzubeugen.

Das Innenministerium als oberste Rechtsaufsichtsbehörde wird gebeten, den Kommunen in Ausübung der präventiven Rechtsaufsicht entsprechende Empfehlungen zu erteilen.

2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation und IT ausgewählter Aufgabenbereiche in den Landkreisen Teil B: Baugenehmigungen – Aufbau- und Ablauforganisation“ (Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, Tzn. 253-271)

1 Empfehlungen an die Landesregierung

Der Landesrechnungshof hatte das Energieministerium gebeten zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Landkreise Stellen für Fachkräfte vorhalten müssen, die in der Lage sind, die Nachweise zu prüfen (Prüfung der Rechtmäßigkeit).

Die Prüfung des Energieministeriums hat zu dem Ergebnis geführt, dass die Landkreise kein eigenes Fachpersonal für die Nachweisprüfung vorhalten müssen.

(496) Das Energieministerium verwies darauf, dass sich die Bauaufsichtsbehörden für die Prüfung bautechnischer Nachweise neben eigenen Fachkräften der anerkannten Prüfingenieurinnen und Prüfingenieure für Standsicherheit und Brandschutz bedienen könnten. Die Entscheidung über die interne oder externe Aufgabenwahrnehmung sei jeweils anhand der Kriterien Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu treffen und liege grundsätzlich in der Organisationshoheit der zuständigen Kommunen.

(497) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Energieministerium die entsprechende Vorschrift der Landesbauordnung dahingehend auslegt, dass die Landkreise nicht zwingend eigenes Personal für die Nachweisprüfung beschäftigen müssen. Dies erhöht die Flexibilität der Landkreise.

2 Empfehlungen an die Landkreise

Der Landesrechnungshof hat den Landkreisen eine Reihe von Empfehlungen gegeben. Über die Umsetzung einiger davon berichtet er hier.

2.1 Prüfung der Nachweise zur Standsicherheit und zum Brandschutz

Die Landkreise unterschieden sich bei der Organisation der Prüfung der Nachweise zur Standsicherheit und zum Brandschutz (eigenes Personal, externes Personal, Mischmodell). Sie sollten die von ihnen gewählte Organisationsform hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen.

Die Landkreise sind bei ihren Prüfungen zu dem Ergebnis gekommen, dass ihre jeweiligen Organisationsformen wirtschaftlich und zweckmäßig sind.

(498) Der Landkreis Rostock gehe von einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Aufgabenerfüllung aus. Die baurechtlichen Prüfungen würden durch eigene Ingenieure durchgeführt. Dafür notwendige Stellen würden abhängig vom Arbeitsanfall geschaffen.

Im Landkreis Ludwigslust-Parchim werde aufgrund der im Landkreis betriebenen Kosten-Leistung-Rechnung die Wirtschaftlichkeit ständig hinterfragt.

Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte habe die Prüfung der Statik- und Brandschutz-nachweise ausgelagert. Auch wenn sich rechnerisch die Tätigkeit in der Verwaltung als kostendeckend erweisen würde, stünde die Personalbeschaffung und die Tarifbindung des öffentlichen Dienstes diesem Modell entgegen. Das gewählte Modell beeinflusse die Bearbeitungszeiten von Bauantragsverfahren in der Regel nicht negativ.

Die Prüfung der Nachweise zur Standsicherheit im Baugenehmigungsverfahren würde im Landkreis Nordwestmecklenburg ausschließlich durch Externe vorgenommen, da der Landkreis hierfür kein eigenes Personal sowie keine Fachanwendung vorhalte. Die Prüfung der Nachweise zum Brandschutz erfolge durch zwei Sachbearbeiter sowie durch Externe im Mischmodell.

Im Landkreis Vorpommern-Greifswald würde die Prüfung von Standsicherheit und Brandschutz grundsätzlich extern vergeben. Dies sei recht- und zweckmäßig und zumindest nicht unwirtschaftlich.

Der Landkreis Vorpommern-Rügen teilte mit, dass die aktuelle Organisationsform nicht optimal, aber wirtschaftlich und zweckmäßig sei.

(499) Da das Energieministerium als oberste Behörde keine Vorgaben für die Ausstattung mit eigenem Personal für erforderlich hält, obliegt es den Landkreisen nach Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit über ein geeignetes Organisationsmodell zu befinden. Neben Kostengesichtspunkten ist auch zu beachten, dass bei einer vollständigen Auslagerung an Externe das erforderliche Fachwissen für eigene Prüfungen im Amt fehlt und die Abhängigkeit von Externen steigt. Diese Risiken sind im Rahmen der Organisationsentscheidung zu bewerten.

2.2 Zielvorgaben und Zielvereinbarungen

Mittels Zielvorgaben und/oder Zielvereinbarungen sollten die Landkreise sich verpflichten, eine bestimmte durchschnittliche und/oder maximale Bearbeitungszeit grundsätzlich nicht zu überschreiten. Die Ziele sollten realistisch und an der vorhandenen quantitativen und qualitativen Stellenausstattung orientiert sein.

Nicht in allen Landkreisen existieren Zielvorgaben bzw. -vereinbarungen. Durchschnittliche Bearbeitungszeiten sehen die Landkreise für einen Vergleich als nicht geeignet an.

(500) Zielvereinbarungen seien im Landkreis Rostock nicht geschlossen worden. Dies sei auch nur schwer möglich, da sich Art und Umfang der zu prüfenden Bauvorhaben nicht abschätzen lasse. Die Angemessenheit der Bearbeitungszeiten solle zukünftig durch den im Aufbau befindlichen Bereich „Zentrales Controlling“ geprüft werden.

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim teilte mit, dass Zielvorgaben existierten.

Der Landkreis Mecklenburgische-Seenplatte strebe im Rahmen der strategischen Zielplanung eine qualitativ hochwertige, rechtssichere bau- und denkmalschutzrechtliche Beratung und eine zügige Durchführung von Baugenehmigungs- und Denkmalschutzverfahren an.

Der Landkreis Nordwestmecklenburg halte Zielvereinbarungen hinsichtlich einer bestimmten durchschnittlichen und/oder maximalen Bearbeitungszeit nicht für sachgerecht. Maßgeblichen Einfluss auf die Bearbeitungsdauer habe die zwischen den einzelnen Verfahren höchst unterschiedliche Prüftiefe, die Anzahl der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange sowie die Vollständigkeit und Qualität der Antragsunterlagen.

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald teilte mit, dass Zielvorgaben oder Zielvereinbarungen im Rahmen der leistungsorientierten Bezahlungen geschlossen würden. Für die Ersteinbearbeitung existiere eine Zeitvorgabe. Zeitliche Einsparpotenziale seien bereits dadurch realisiert worden, dass Stellungnahmen und Zuarbeiten der Fachämter elektronisch in das Fachverfahren eingespielt würden, so dass Transport- und Liegezeiten entfallen würden. Durchschnittliche Bearbeitungszeiten seien kein geeigneter Vergleichsmaßstab, da der Arbeitsaufwand je nach Objektgröße und Schwierigkeit differiere. Zudem seien die Bearbeitungszeiten stark abhängig von den Zuarbeiten und Rückläufen Dritter.

Der Landkreis Vorpommern-Rügen teilte mit, dass explizite Zielvereinbarungen nicht abgeschlossen worden seien. Es würden möglichst kurze Bearbeitungszeiten angestrebt. Zur Überwachung der Einhaltung dieses Zieles würden Kennzahlen gebildet und monatlich ausgewertet. Ab 2021 sei geplant, einen Standardbericht über das Controlling zu erstellen, im Fachdienst auszuwerten und notwendige Steuerungsmaßnahmen zu veranlassen.

(501) Der Landesrechnungshof hält die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für vergleichbar. Verbesserungen bei den Durchlaufzeiten können durch Optimierung der Abläufe und insbesondere durch die Digitalisierung erzielt werden. Dabei sollte mittelfristig die Möglichkeit der (Teil-)Automatisierung standardisierter Bearbeitungsschritte berücksichtigt werden.

Er empfiehlt die Vorgabe von Zielen, das Controlling der Zielerreichung anhand von Kennzahlen und Vergleiche der Bauaufsichtsbehörden untereinander (landesweiter Vergleichsring) einschließlich des Austausches über erfolgreiche Konzepte zur Verbesserung der Abläufe.

2.3 Prozessdokumentation und Tätigkeitsbeschreibungen

Die Landkreise sollten den Prozess aktuell, vollständig und konsistent dokumentieren und den Beschäftigten in geeigneter Weise zur Verfügung stellen. Sie sollten zumindest für die Kernaktivitäten des Prozesses grundlegende und verbindliche Vorgaben zur Ausführung von Tätigkeiten auf Ausführungsebene festlegen.

Die Landkreise haben begonnen, Prozesse zu dokumentieren bzw. planen dies in naher Zukunft. In diesem Zusammenhang werden Vorgaben zur Ausführung von Tätigkeiten auf Ausführungsebene festgelegt.

(502) Im Landkreis Rostock erfolge eine Erfassung aller Arbeitsprozesse im Rahmen der Einführung des Digitalen Dokumentenmanagementsystems. Dabei würden alle Prozesse hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit überprüft und ggf. angepasst. Darüber hinaus erfolgten anlassbezogene Prozessfassungen.

Im Landkreis Ludwigslust-Parchim würden der Prozess und die Vorgaben zur Ausführung von Tätigkeiten aufgrund der anstehenden Einführung einer digitalen Bauakte stetig angepasst.

Der Landkreis Mecklenburgische-Seenplatte habe ergänzend zu den bereits während der Prüfung vorgelegten Regelungen einen Aufgabengliederungs- bzw. Geschäftsverteilungsplan für Prozesse nach der Landesbauordnung erstellt, der sich am Musterprozess anlehne.

Im Landkreis Nordwestmecklenburg werde im Rahmen des Projektes „NWM.online“ der Prozess der Erteilung einer Baugenehmigung sowie Zusammenhangsprozesse in verschiedenen Stadien (Ist, Soll, Übergangsphasen) dokumentiert/modelliert. Auch Tätigkeitsbeschreibungen seien Ziel der Modellierung. Es fänden fortlaufende Anpassungen statt. Derzeit werde geprüft, wie die im Haus ablaufenden Prozesse allen Beschäftigten zur Verfügung gestellt werden können.

Im Landkreis Vorpommern-Greifswald werde derzeit eine Dienstanweisung zum Prozessmanagement erarbeitet, damit einzelne Geschäftsprozesse konsistent dokumentiert und den Beschäftigten zur Verfügung gestellt werden könnten. Das dargestellte Schema für einen Antragsdurchlauf werde im Wesentlichen so umgesetzt.

Im Landkreis Vorpommern-Rügen sei der Prozess analysiert, optimiert und im Fachverfahren dokumentiert worden. Grundlegende und verbindliche Vorgaben zur Ausführung der Tätigkeiten seien in Form von Vorlagen und Arbeitsblättern im Fachverfahren festgelegt.

(503) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aktivitäten der Landkreise. Für das Geschäftsprozessmanagement können die Landkreise die durch das Land bereitgestellten Anwendung ADONIS NP nutzen.

Der Landesrechnungshof hält verbindliche Vorgaben zur Ausführung von Tätigkeiten auf Ausführungsebene für notwendig, um eine gleichbleibende Qualität zu erreichen und unwirtschaftliche Bearbeitungsschritte zu vermeiden. Solche Vorgaben einschließlich der Entscheidungsregeln in einem Entscheidungsmodell sind zudem Voraussetzung für eine spätere (Teil-)Automatisierung von Prozessschritten.

2.4 Musterprozess

Der Landesrechnungshof hatte einen Musterprozess erarbeitet und den Landkreisen empfohlen, die Prozesse in ihren Verwaltungen nach diesem Musterprozess zu organisieren.

Mit Ausnahme der Landkreise Rostock und Ludwigslust-Parchim orientieren sich die Landkreise am Musterprozess.

(504) Der Landkreis Rostock werde nach der Prozesserfassung im Bauamt entscheiden, ob er den Musterprozess ganz oder teilweise übernehmen werde.

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim teilte mit, dass keine Änderungen am Prozessablauf vorgenommen worden seien.

Im Landkreis Nordwestmecklenburg werde der Musterprozess als Grundlage für die Erhebung und Fortschreibung des Lokalprozesses (Ist und Soll) verwendet.

Die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Greifswald und Vorpommern Rügen teilten mit, dass sie sich grundsätzlich am Musterprozess orientierten.

(505) Der Landesrechnungshof empfiehlt, Prozesse unabhängig von der bisherigen Durchführung unter Berücksichtigung digitaler Technologien grundlegend neu zu denken. Der Musterprozess soll dies exemplarisch aufzeigen.

3 Zusatzfragen

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen des Nachfrageverfahrens ergänzend erhoben,

- **ob eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung angestrebt wird, z. B. durch Musterprozesse und Musterarbeitsanweisungen,**
- **ob und wie die Landkreise bei der Erarbeitung eines Musterprozesses und von Musterarbeitsanweisungen kooperieren und**
- **welche Unterstützung die Landkreise durch das Energieministerium als Fachaufsicht und durch das dort angesiedelte Büro für kooperatives E-Government (BkE) erhalten.**

Eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung streben das Energieministerium und die Landkreise nicht an. Die Landkreise erarbeiten keine gemeinsame Musterprozesse und Musterarbeitsanweisungen.

(506) Der Landesrechnungshof hatte bereits ausgeführt, dass die Bearbeitung anhand eines Musterprozesses und Arbeitsanweisungen erfolgen sollte.¹²⁹ Da die Landkreise bei der Bearbeitung an dieselben rechtlichen Vorgaben gebunden sind, sollte diese einem vergleichbaren Prozess folgen und anhand vergleichbarer Arbeitsanweisungen vorgenommen werden können. Um Synergien zu heben, sollten die Landkreise gemeinsam einen Musterprozess und Musterarbeitsanweisungen erarbeiten. Dabei sollten sie durch das Energieministerium als Fachaufsicht und hinsichtlich der Digitalisierung durch das dort angesiedelte BkE unterstützt werden.

(507) Der Landkreis Rostock verwies auf die Kooperation über eine Arbeitsgemeinschaft des BkE. Eine darüber hinausgehende nennenswerte Unterstützung durch das Land sei bisher nicht erfolgt. Dies scheine sich aber zu bessern.

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim hat ausgeführt, dass eine Kooperation mit anderen Landkreisen über die Dienstberatungen bei der obersten Bauaufsichtsbehörde oder im Arbeitskreis der Bauaufsichtsbehörden hinaus nicht stattfände. Bei der Einführung der elektronischen Bauakte kooperiere der Landkreis über den gemeinsamen Dienstleister mit der Landeshauptstadt Schwerin. Eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung werde nicht angestrebt. Eine Unterstützung durch das Energieministerium werde nicht in Anspruch genommen, weil der vom Land verfolgte Ansatz zur digitalen Bauakte weit hinter den Möglichkeiten zurückbleibe, die das in der Landeshauptstadt Schwerin und im Landkreis Ludwigslust-Parchim favorisierte System ermögliche.

Der Landkreis Mecklenburgische-Seenplatte beteilige sich an der vom Land veranlassten Entwicklung zur elektronischen Bauakte. Die unteren Bauaufsichtsbehörden kooperierten im Rahmen von Dienstberatungen mit der obersten Bauaufsichtsbehörde.

Der Landkreis Nordwestmecklenburg stelle die Ergebnisse des Projektes „NWM.online“ den anderen Kommunen zur Nachnutzung zur Verfügung. Das BkE sei Ansprechpartner für die Umsetzung des OZG hinsichtlich der Referenzimplementierung des elektronischen Baugenehmigungsverfahrens. Die anderen unteren Bauaufsichtsbehörden könnten hierbei mitarbeiten.

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald führte aus, dass ein regelmäßiger fachlicher Austausch zwischen den Landkreisen stattfände, ein Musterprozess mit Musterarbeitsanweisungen

¹²⁹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, Tzn. 262, 271.

gen jedoch nicht abgestimmt werde. Eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung durch Musterprozesse oder Musterarbeitsanweisungen werde zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angestrebt. Grundsätzlich berate das Energieministerium die untere Bauaufsichtsbehörde initiativ oder auf Nachfrage bei nicht eindeutigen Sachverhalten.

Der Landkreis Vorpommern-Rügen teilte mit, dass es keinen zwischen den Landkreisen abgestimmten Prozess für die Erarbeitung eines Musterprozesses bzw. Musterarbeitsanweisungen gebe. Für die Vereinheitlichung fehle es an der notwendigen Koordination und geeigneten Abstimmungsprozessen zwischen den verschiedenen Akteuren. Das Land arbeite an einer einheitliche Eingabemaske für Bauanträge einschließlich dafür notwendiger rechtlicher Änderungen und stehe als Ansprechpartner in fachlichen Fragen zur Verfügung.

(508) Das Energieministerium strebe keine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung durch Vorgabe eines Musterprozesses bzw. von Musterarbeitsanweisungen an. Aus fachaufsichtsrechtlicher Sicht sei dies zur Gewährleistung der recht- und zweckmäßigen Aufgabenwahrnehmung nicht erforderlich. Es führe regelmäßig Arbeitsberatungen mit den unteren Bauaufsichtsbehörden durch und bearbeite konkrete Einzelfälle. Das BkE sei ein Organ des Lenkungsausschusses¹³⁰ und nur organisatorisch beim Ministerium eingerichtet. Es unterliege nicht den Weisungen des Ministeriums.

(509) Der Landesrechnungshof hält eine enge Kooperation der Landkreise und der Träger der anderen unteren Bauaufsichtsbehörden untereinander und mit dem Energieministerium für notwendig. Mittelfristig sollte landesweit der Einsatz nur einer Fachverfahrenslösung angestrebt werden. Aufgrund der zunehmenden Kooperation der Kommunen durch die Gründung gemeinsamer Dienstleister und den Betrieb gemeinsamer Rechenzentren ist eine Entwicklung in diese Richtung bereits absehbar.

(510) Die Erhebung und Optimierung der Prozesse durch jeden Landkreis ist zeitaufwändig und unwirtschaftlich. Auf der Basis der durch das Föderale Informationsmanagement zur Verfügung gestellten Stamm- bzw. Referenzprozesse sollte ein Musterprozess erarbeitet werden. Die Landkreise bräuchten diesen dann nur noch an ihre Aufbauorganisation anzupassen. Zudem liegen aus dem Landkreis Nordwestmecklenburg Erfahrungen und Erkenntnisse vor, die durch die anderen Landkreise genutzt werden können und sollten.

Das Energieministerium als oberste Fachaufsichtsbehörde und das dort angesiedelte BkE sollten diese Vorgehensweise koordinieren, steuern und die Landkreise beraten. Zudem sollte das Energieministerium prüfen, welche Rechtsgrundlagen geschaffen bzw. geändert werden müssen.

¹³⁰ Lenkungsausschuss E-Government gem. § 17 E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern.

3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Organisation und IT ausgewählter Aufgabenbereiche in den Landkreisen Teil B: Baugenehmigungen – Elektronische Kommunikation und Datenaustausch“ (Jahresbericht 2018 – Kommunalfinanzbericht 2018, Tzn. 272-298)

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, dass das Energieministerium sicherstellen sollte, dass die Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung XBau als Austauschstandard anwenden. Es sollte weiterhin prüfen, inwieweit es die Landkreise bei der Umsetzung dieses E-Government-Projektes unterstützen kann. Es sollte sowohl die allgemeinen Datenaustauschstandards für die elektronische Aktenführung festlegen als auch die speziellen Austauschstandards für die Fachverfahren (hier XBau und XPlanung). Beides sollte möglichst zeitnah erarbeitet und in Kraft gesetzt werden. Das Energieministerium sollte die Landkreise intensiv unterstützen, die von ihnen genutzten Fachanwendungen für diese Standards kompatibel auszugestalten.

Die Verwendung der Standards XDOMEA und XBau ist in einer Rechtsverordnung geregelt worden. Anforderungen für eine elektronische Langzeitarchivierung wurden bisher nicht festgelegt.

(511) Das Energieministerium teilte mit, dass im Ergebnis der Prüfung auf Basis der Muster-Bauordnung und der Muster-Bauvorlagenverordnung ein digitales Bauantrags- und Genehmigungsverfahren eingeführt werde. Die Vorschriften würden entsprechend geändert. Dabei würden auch die Regelungen zur Langzeitarchivierung überprüft. Die Erkenntnisse aus dem OZG-Labor und die Erfahrungen des Landkreis Nordwestmecklenburg sowie der Landeshauptstadt Schwerin mit der digitalen Antragstellung würden dabei berücksichtigt.

Einer separaten Verpflichtung in der Bauvorlagenverordnung bedürfe es nicht. Mit der derzeit angestrebten Änderung im EGovG M-V würden alle Behörden verpflichtet, die durch Beschlüsse des IT-Planungsrats verbindlich vorgeschriebenen Interoperabilitäts- und Informationssicherheitsstandards einzuhalten. Darunter falle auch der Standard XBau. Mit der Datenaustauschverordnung vom 15. Januar 2020 seien einheitliche Standards hinsichtlich des Datenverkehrs zwischen E-Aktensystemen und Fachverfahren (Landesebene verbindlich, kommunale Ebene weitgehend verbindlich) festgelegt worden. Hierzu zählten XDOMEA und XBau.

(512) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aktivitäten des Energieministeriums. Er hält es für dringend geboten, Rechtsvorschriften zu überprüfen und rechtliche Digitalisierungshindernisse abzubauen. Insbesondere die Frage einer sicheren Langzeitarchivierung hätte längst geklärt sein sollen, damit die Landkreise über Planungssicherheit bei der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen verfügen.

1 Empfehlungen an die Landkreise

Der Landesrechnungshof hat den Landkreisen eine Reihe von Empfehlungen gegeben. Über die Umsetzung einiger davon berichtet er hier.

1.1 Schriftformersetzende elektronische Kommunikation

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, dass die Landkreise parallel zur Einführung elektronischer Bauakten die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die in § 3a VwVfG M-V aufgeführten Möglichkeiten der schriftformersetzenden elektronischen Kommunikation schaffen sollten. Sie sollten die Nutzung elektronischer Kommunikationsmöglichkeiten aktiv bewerben, damit diese möglichst umfangreich genutzt werden. Die Landkreise sollten Möglichkeiten prüfen, verstärkt schriftformersetzend elektronisch mit Antragstellern und Entwurfsverfassern zu kommunizieren.

Schriftformersetzende Kommunikation wurde mit Ausnahme von DE-Mail bisher noch nicht umgesetzt.

(513) Der Landkreis Rostock verwies darauf, dass die Voraussetzungen für die Einführung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens geschaffen werden sollen. Die Planungsphase hierfür werde voraussichtlich im vierten Quartal 2020 beginnen. Aufgrund personeller, organisatorischer und haushalterischer Grenzen sei eine Einführung und Umsetzung nur über einen gestreckten Zeitraum möglich. Ergänzend verwies der Landkreis auf eine Änderung der rechtlichen Voraussetzungen durch eine Anpassung der Landesbauordnung hinsichtlich der Schriftformerfordernisse. Ein am Maßstab des § 3a VwVfG M-V zu messendes, das Schriftformerfordernis ersetzende Verfahren werde sich mit den bisherigen Möglichkeiten in der Praxis trotz Werbung nicht durchsetzen, da bei den Antrags- und Entwurfserstellern die hierfür notwendigen technischen und personellen Voraussetzungen als auch die erforderliche Akzeptanz nicht vorlägen und nach Einschätzung des Landkreises auch künftig nicht vorliegen würden.

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim arbeite zusammen mit dem kreislichen IT-Dienstleister und der Bauaufsichtsbehörde der Landeshauptstadt Schwerin an den Voraussetzungen und in Teilen bereits an der Umsetzung der die Schriftform ersetzenden Kommunikation. Da wo es § 57 Abs. 4 Landesbauordnung nach zulasse, würden die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation genutzt.

Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte sei bisher DE-Mail umgesetzt worden. In der Bevölkerung habe sich DE-Mail aber nicht durchgesetzt und werde daher nicht beworben.

Der Landkreis plane für die eigene E-Mail-Kommunikation den standardisierten Versand von signierten E-Mails.

Im Landkreis Nordwestmecklenburg seien die technischen Voraussetzungen geschaffen worden. Eine organisatorische Umsetzung sei noch nicht erfolgt, da das Land die Authentifizierungsfunktion des neuen Personalausweises (nPA) im Nutzerkonto MV noch nicht freigegeben habe. Die elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten würden im Rahmen des Projektes „NWM.online“ und in der Baubehörde im Rahmen der Beratungstätigkeit beworben.

Im Landkreis Vorpommern-Greifswald würden keine schriftformersetzenden Kommunikationsmöglichkeiten mit Antragstellern und Entwurfsverfassern genutzt, abgesehen vom E-Mailverkehr zwecks des kurzfristigen und ergänzenden Informationsaustauschs.

Der Landkreis Vorpommern-Rügen teilte mit, dass das Schriftformerfordernis noch nicht elektronisch ersetzt werde. Es werde auf das landeseinheitliche Serviceportal gewartet.

(514) Das Energieministerium teilte mit, dass derzeit für die Antragstellung Schriftform erforderlich sei. Die Anmeldung im MV-Serviceportal genüge nicht den Anforderungen an den Schriftformersatz. Die für eine schriftformersetzende Kommunikation notwendige Funktionalität sei noch deaktiviert, bis die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen mit der Änderung des EGovG M-V¹³¹ und dem Erlass einer Verordnung zu den Basisdiensten geschaffen worden seien.

Das Ministerium strebe an, dass mit der Einführung eines digitalen Bauantrags- und Genehmigungsverfahren Schriftformerfordernisse weitgehend entfallen. Ein Entwurf zur Änderung der Landesbauordnung befinde sich derzeit in der Ressortanhörung. Es sei geplant, dass die geänderte Landesbauordnung und die neue Bauvorlagenverordnung im März 2021 in Kraft träten.

(515) Die elektronische Kommunikation im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens wird zukünftig infolge der Umsetzung des OZG vorrangig über Portale vollzogen werden. Von daher sind die Landkreise davon abhängig, dass das Land dafür die rechtlichen Voraussetzungen schafft und Basiskomponenten bereitstellt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Energieministerium anstrebt, Schriftformerfordernisse abzubauen, hält aber den geplanten Zeitpunkt für zu spät. Die Landkreise benötigen für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen Planungssicherheit.

¹³¹ Die Änderung des EGovG M-V befindet sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren.

1.2 Austausch von Fachdaten

Der Landesrechnungshof empfahl, Fachdaten weitgehend elektronisch in einem strukturierten Format auszutauschen, damit diese automatisiert übernommen und weiterverarbeitet werden können. Dadurch sollten Medienbrüche und Doppelerfassung von Daten vermieden, das Risiko fehlerhafter Daten aufgrund von Übertragungsfehlern minimiert sowie der Informationsfluss zwischen den Prozessaktivitäten verbessert werden. Sofern die zu beteiligenden Stellen Teil der Landkreisverwaltung sind, sollten diese Zugriff auf die Fachdaten in der von der Baubehörde genutzten Fachanwendung erhalten, entweder durch direkte Nutzung desselben Fachverfahrens oder eine Schnittstelle zum Fachverfahren. Hierzu sind in den zu beteiligenden Stellen XBau-kompatible Fachanwendungen einzusetzen.

Die Landkreise sollten prüfen, inwieweit intern der elektronische Zugriff auf die Fachdaten bzw. ein XBau-konformer Austausch sichergestellt werden kann.

In einigen Landkreisen besteht noch keine Klarheit, ob die genutzten Fachverfahren XBau-kompatibel sind.

(516) Der Landkreis Rostock verwies darauf, dass bereits bei der Prüfung im Jahr 2018 festgestellt worden sei, dass die behördeninterne Kommunikation zwischen den Fachämtern weitestgehend auf digitalem Wege erfolge. Eine ausschließlich digitale Kommunikation sei noch nicht möglich, da Bauantragsunterlagen noch in analoger Form eingereicht und analog zwischen den Fachbehörden ausgetauscht würden. Die Zielsetzung einer XBau-Kompatibilität bestehe, sei jedoch noch nicht umgesetzt bzw. für alle Fachanwendungen verfügbar. Ungeklärt seien die Fragen der Kostentragung, wenn landesseitig die Einhaltung entsprechender Standards festgesetzt werde. Dies stelle sich dann wiederum als tatsächliches Hindernis dar, wenn die Landkreise hier keine Unterstützung erhielten. Auf die Fachverfahrenshersteller könne hinsichtlich der Umsetzung der Standards nur begrenzt Einfluss genommen werden.

Im Landkreis Ludwigslust-Parchim könnten die intern zu beteiligenden Fachbehörden ihre Stellungnahmen digital in das Fachverfahren GEKOS einpflegen. Das Verfahren GEKOS sei nach Aussagen des Anbieters XBau-kompatibel.

Im Landkreis Mecklenburgische-Seenplatte verfüge das Umweltamt als die am häufigsten zu beteiligende Fachbehörde über einen direkten Zugang zum Fachverfahren. Für weitere Fachbehörden sei dies geplant. Das zurzeit genutzte Fachverfahren nutze die X-Standards noch nicht. Deren Nutzung sei aber geplant. Der Hersteller habe die XBau-Konformität in Aussicht gestellt. Zielstellung sei ein System aus einem Online-Antragsassistenten mit einem digitalen Vorhabensraum, der nach den Vorgaben des Föderalen Informationsmanage-

ments (FIM) und X-Standards interoperabel mit dem im Landkreis eingesetzten Dokumentenmanagementsystem die medienbruchfreie Bearbeitung, Beteiligung und Aktenhaltung ermöglichen.

Der Landkreis Nordwestmecklenburg teilte mit, dass die Nutzung von XBau geplant sei, sich jedoch verzögere durch den nicht abgeschlossenen Umsetzungsstand beim Fachsoftwarehersteller. Für das Bauantragsverfahren werde intern ein Fachverfahren verwendet, das über eine Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystem verfüge. Dies ermöglichen internen Fachbehörden, Fachdaten und Dokumente einzusehen und zu bearbeiten, sodass zusätzliche Lizenzen für das Bauverfahren entbehrlich seien.

Im Landkreis Vorpommern-Greifswald sei intern zu beteiligenden Fachbehörden noch kein Zugriff auf die Fachdaten des Baugenehmigungsverfahrens gewährt worden. XBau und XPlanung würden derzeit nicht angewendet. Die XBau-Fähigkeit des Bauverfahrens sei bislang nicht abschließend geklärt worden. Der Landkreis erwarte, dass eine landeseinheitliche Regelung bzw. Empfehlung ausgesprochen werde.

Im Landkreis Vorpommern-Rügen werde internen Ämtern über das Fachverfahren und externen Ämtern und Behörden über ein Onlineportal Zugriff auf Fachdaten im Bauverfahren gewährt. Die im Landkreis genutzten relevanten Fachverfahren seien XBau-kompatibel.

(517) Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass die verbindlichen Beschlüsse des IT-Planungsrats zur Nutzung von Standards wie XBau umzusetzen sind. Soweit Fachverfahren diese bisher nicht unterstützen, sind sie technisch anzupassen oder durch ein standardkonformes Verfahren zu ersetzen.

1.3 Interne Kommunikation

Der Landesrechnungshof empfahl, mit der Einführung elektronischer Akten und elektronischer Vorgangsbearbeitung auch die interne Kommunikation medienbruchfrei in elektronischer Form vorzunehmen. Hierzu sollte ein prozessorientierter, aufbauorganisatorisch unabhängiger Workflow implementiert werden, der alle intern zu beteiligenden Stellen umfasst. Die behördeninterne Kommunikation von der Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme bzw. zum Erteilen des Einvernehmens bis zur Äußerung der zu beteiligenden Stelle könnte durchgehend elektronisch erfolgen und wäre zugleich in der Akte dokumentiert.

Die Landkreise sollten prüfen, wie eine medienbruchfreie elektronische interne Kommunikation ermöglicht werden kann.

Ein medienbruchfreier Workflow kann bisher nicht umgesetzt werden. Bei der internen elektronischen Kommunikation wurden Verbesserungen erreicht.

(518) Der Landkreis Rostock teilte mit, dass ein prozessorientierter, aufbauorganisatorisch unabhängiger Workflow, der alle intern zu beteiligenden Stellen umfasst, nicht implementiert sei. Eine durchgehend medienbruchfreie elektronische Kommunikation sei nicht gewährleistet.

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim führte aus, dass wo möglich, bereits jetzt elektronisch kommuniziert werde, um die Verfahrens- und Aktenlaufzeiten zu optimieren. Mit der Einführung der digitalen Bauakte seien weitere Verbesserungen zu erwarten. Weitere Effekte könnten erzielt werden, wenn das Land die im bauaufsichtlichen Verfahren zu beteiligenden Landesbehörden so ausstatten würde, dass sie am elektronischen Verfahren teilnehmen könnten. Aufgrund des nach wie vor in § 68 Abs. 1 Landesbauordnung geregelten Schriftformerfordernisses für Bauanträge erfolge noch kein medienbruchfreier Workflow. Der damit im Zusammenhang stehende Aufwand lasse sich nicht rechtfertigen.

Der Landkreis Mecklenburgische-Seenplatte teilte mit, dass ein prozessorientierter, aufbauorganisatorisch unabhängiger Workflow noch nicht implementiert worden sei. Um dies auch ressourcenoptimiert zu gestalten, solle die aus dem Themenfeld Bauen und Wohnen fällige FIM-Prozessbeschreibung als Grundlage herangezogen werden, um dann einen optimierten Referenz- und Stamm-Prozess zur Grundlage der Systemkonfiguration zu haben. Eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation sei noch nicht gewährleistet, da die Papier-Akte noch Grundlage der Verwaltung sei.

Im Landkreis Nordwestmecklenburg sei seit dem 1. Januar 2019 Antragstellern (Bauherrn und Bauvorlageberechtigten) die Möglichkeit eröffnet worden, über das Bauportal des Landkreises Nordwestmecklenburg einen „Online-Bauantrag“ elektronisch bei der Bauaufsichtsbehörde einzureichen. Auf Papier eingehende Bauanträge und Unterlagen in Baugenehmigungsverfahren würden nach Eingang gescannt und medienbruchfrei elektronisch weiterverarbeitet. Transport- und Liegezeiten könnten mit einer zeitgleichen und sternförmigen Beteiligung innerhalb der Verwaltung (interne Ämter) vermindert werden. Nachzureichende Unterlagen würden nicht online über das Bauportal, sondern ausschließlich per Papier oder per E-Mail übersandt. Eine Ausfertigung des Bauantrags nebst Bauvorlagen werde in Papierform gefordert, da hier zumeist mehrere Beteiligte bei der Antragstellung mitwirken müssten und die Zustellung des Bescheids (einschließlich Freistempelung der Bauvorlagen) bisher noch nicht online erfolge.

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald führte aus, dass die Bauakten noch nicht komplett digital geführt würden. § 68 Landesbauordnung schreibe für bestimmte Dokumente noch immer Schriftform vor. Es fehle an Kapazitäten und technischer Ausstattung, um alle Schriftstücke zu digitalisieren. Es fehle des weiteren an landeseinheitlichen Regelungen.

Eine rein elektronische Kommunikation bedürfe auch neuer Technik, damit die Bearbeitung durchgehend digital erfolgen könne (z. B. Großbildschirme für die Sichtung größerer Pläne).

Im Landkreis Vorpommern-Rügen sei ein weitgehend medienbruchfreier prozessorientierter Workflow eingeführt worden. Beim Antragsengang und Bescheidausgang erfolge ein Medienbruch, weil dies noch in Papierform geschehe.

(519) Der Landesrechnungshof empfiehlt, auf der Basis der im FIM erarbeiteten Stamm- bzw. Referenzprozesse einen prozessorientierten Workflow zu implementieren. Sobald die Landesregierung die rechtlichen und technischen Möglichkeiten für den elektronischen schriftformersetzenden Antragsengang und die elektronische Bekanntgabe des Bescheids geschaffen hat, sollte der Prozess durchgehend medienbruchfrei abgewickelt werden. Der Prozess sollte die Anforderungen des OZG hinsichtlich der elektronischen Abwicklung über ein Portal berücksichtigen. Hierfür hat das Energieministerium zeitnah die Voraussetzungen zu schaffen.

4 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Einsatz von Derivaten“ (Jahresbericht 2017 – Kommunalfinanzbericht 2017, Tzn. 291-325)

Der Landesrechnungshof hatte empfohlen, den Einsatz derivativer Finanzinstrumente (Derivate)¹³² grundsätzlich kritisch zu prüfen. Deren Einsatz käme zudem nur unter streng definierten Rahmenbedingungen in Betracht (z. B. bei Sicherstellung eines adäquaten Risikomanagements).

Zur Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes ist das Innenministerium mit einem Hinweisschreiben aufsichtsrechtlich tätig geworden. Auch eine besonders auffällige Kommune teilte mit, entsprechende Maßnahmen ergriffen zu haben.

1 Präventive Aufsichtsmaßnahmen

(520) Das Innenministerium hat alle Kommunen des Landes mit seinem Hinweisschreiben vom 16. April 2018 über den Einsatz von Derivaten und Fremdwährungskrediten informiert.¹³³ Darin hat es auch den o. g. Jahresberichtsbeitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis gegeben; den darin enthaltenen Hinweisen und Empfehlungen schließt es sich an.

(521) Damit kam es der Forderung des Landesrechnungshofes nach präventiven Aufsichtsmaßnahmen nach.

2 Aktuelle Entwicklungen in einer Kommune

(522) Der Landesrechnungshof hat bei einer Kommune mit seinerzeit besonders auffälligen Derivaten nachgefragt, ob und wie seine Empfehlungen umgesetzt wurden. Zum Zeitpunkt der Prüfung war bei dieser Kommune u. a. unklar, ob die Bank bei einem Swaption-Derivat¹³⁴ (Swaption) die vereinbarte Option ausgeübt hat.

Der Landesrechnungshof hat nachgefragt, ob

- die Kommune eine grundsätzliche Entscheidung zum (weiteren) Einsatz von Derivaten getroffen hat,

¹³² Bei Derivaten handelt es sich um vertragliche Vereinbarungen, mit denen Ertragschancen gegen Marktrisiken (insbesondere im Zins- und Währungsbereich) getauscht werden. Die Entwicklung des Derivats hängt dabei vom Preis eines anderen, als Grundlage vereinbarten Marktgegenstandes (Basiswert) ab. Basiswert kann z. B. ein bestimmter Leitzins sein. Derivatverträge werden in der Regel für einen bestimmten Zeitraum geschlossen.

¹³³ Az.: 320-174-59000-2011/008-002.

¹³⁴ Mit der Vereinbarung vom April 2010 hat der Verkäufer (sogenannte Stillhalter, hier: Kommune) dem Käufer (Bank) gegen Zahlung einer Prämie das Recht eingeräumt, in einen Swap zu vorher festgelegten Konditionen einzutreten. Das Derivat beinhaltete eine Wette der Kommune auf eine für sie günstige Marktentwicklung, eine Zinssicherung oder -optimierung war damit nicht zu erreichen. Mit diesem Derivat ging die Kommune bewusst erhöhte Zinsrisiken ein.

- beim weiteren Einsatz von Derivaten die erforderlichen Rahmenbedingungen gewährleistet sind und
- die Bank ihre Option bei der Swaption (ggf. mit welchen konkreten Folgen) ausgeübt hat.

2.1 Überprüfung des Derivateeinsatzes/Rahmenbedingungen

(523) Kommunen sollten den Einsatz von Derivaten grundsätzlich kritisch prüfen. Soweit Derivate eingesetzt werden, müssen ein adäquates Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem implementiert werden.

(524) Die Kommune berichtete, dass sie die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen habe, eine neue Dienstanweisung zu erlassen. Derivate seien danach nur noch auf der Grundlage eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft zulässig. Bei entsprechendem Beschluss sei eine gesonderte Dienstanweisung zu dessen Umsetzung zu erarbeiten.

Ein derartiger Beschluss und damit eine gesonderte Dienstanweisung lägen bisher nicht vor, da keine neuen Derivate genutzt würden. Die Schaffung erforderlicher Rahmenbedingungen für den Derivateeinsatz sei deshalb nicht (mehr) notwendig.

(525) Der Landesrechnungshof begrüßt die Entscheidung, künftig auf den Abschluss von Derivaten zu verzichten. Laufende Derivate sind allerdings entsprechend der Empfehlungen zu beobachten.

Für die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen bedarf es einer ausreichenden Verwaltungskraft¹³⁵ und leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dürfte die Verwaltungskraft vieler Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern grundsätzlich nicht ausreichen, den Aufwand beim Derivateeinsatz zu bewältigen und die qualitativen Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement zu erfüllen.

2.2 Entwicklung der Swaption

(526) Die Kommune führte aus, dass die Bank die vereinbarte Option ausgeübt habe. Mit dem damit abgeschlossenen Zinsswap (Einzelabschluss vom 30. Dezember 2018 bis 30. Juni 2034) müsse die Kommune einen Festzinssatz von 3,25 % p. a. zahlen.

¹³⁵ Vgl. zum Stichwort „Verwaltungskraft“ auch Eichhorn, Peter et al.: *Verwaltungslexikon*, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden 2003. Die Verwaltungskraft zeigt sich auch in einer hinreichend spezialisierten Verwaltung u. a. in ausreichenden personellen und sächlichen Voraussetzungen für die Aufgabenerledigung.

Die Bank hatte ursprünglich einen variablen Zinssatz in Höhe des 3-Monats-EURIBOR an die Kommune zu zahlen. Da dieser gegenwärtig negativ sei, müsse nun die Kommune an die Bank zahlen.

Im September 2018 seien mit der Bank Gespräche geführt worden mit dem Ziel, die Ausübung der Option durch die Bank zu verhindern. Die Bank habe Verhandlungen darüber abgelehnt. Anschließend seien verwaltungsintern rechtliche Schritte geprüft worden. Da einer Klage keine Chance auf Erfolg beigemessen wurde, seien keine weiteren Schritte eingeleitet worden.

Der Marktwert der Swaption belaufe sich per 15. September 2020 auf einen Betrag von -1.298.132,02 Euro.

(527) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis und sieht seine Ausführungen zu den Risiken der Swaption bestätigt.

Die Kommune ist nunmehr vertraglich verpflichtet, einen aktuell nicht marktgerechten Festzinssatz an die Bank zu zahlen. Die Ausübung der Option zeigt, dass diese wegen des vergleichsweise hohen Zinssatzes aus Sicht der Bank günstig und damit für die Kommune ungünstig ist.

Dies bestätigt auch der aktuell negative Marktwert des Derivats. Zwar sind negative Marktwerte zu einem Stichtag innerhalb der Laufzeit betragsmäßig nicht automatisch als Verlust oder Schaden zu qualifizieren, jedoch bieten sie einen Anhaltspunkt für den Erfolg oder Misserfolg des abgeschlossenen Derivats.

Die Belastung der Kommune wird zusätzlich durch Zahlungen in Höhe des negativen 3-Monats-EURIBOR (Stand 18. September 2020: -0,504 %) erhöht. Auch auf dieses Risiko hatte der Landesrechnungshof hingewiesen.

Ebenfalls bestätigt wird die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Risiken über die Gesamtlaufzeit des vorliegenden Derivats nicht hinreichend prognostizierbar waren.

(528) Die Kommunen sind gehalten, den Einsatz dieser oder ähnlicher (komplexer) Finanzprodukte vorab kritisch zu prüfen und nur nach Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen zu vollziehen. Das Innenministerium sollte den Einsatz von (rechtlich zulässigen) Finanzprodukten durch die Kommunen weiterhin fortlaufend präventiv begleiten.

5 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Abschluss eines Zins- und Währungsswaps“ (Jahresbericht 2017 – Kommunalfinanzbericht 2017, Tzn. 326-354)

Der Abschluss eines Zins- und Währungsswaps führte zu einer Kombination von Risiken aus Derivatgeschäft und Wechselkursrisiken. Der Vertragsabschluss war mit dem Spekulationsverbot unvereinbar. Beim Abschluss des Vertrags wurden die Entscheidungskompetenzen zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden missachtet.

Im Ergebnis veranschaulichten die Feststellungen und Bewertungen des Landesrechnungshofes das enorme Fehlerpotenzial und -risiko beim Abschluss von Derivatverträgen ohne die erforderlichen sachlichen und fachlichen Voraussetzungen. Die Kompetenzverteilung zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde ist zu beachten und spekulative Geschäfte sind zu unterlassen.

(529) Der Leitende Verwaltungsbeamte eines Amtes hatte für eine amtsangehörige Gemeinde (im Folgenden Gemeinde) 2008 einen Zins- und Währungsswap mit einer Laufzeit bis September 2015 abgeschlossen.¹³⁶ Gegenstand des Derivats waren der quartalsweise Austausch von Zinszahlungen über die gesamte Laufzeit sowie der einmalige Kapitaltausch zum Ende der Laufzeit. Während die Zahlungen der Bank an die Kommune in Euro abgewickelt wurden, waren alle Zahlungen der Kommune nominell in CHF zu leisten. Damit bestanden für die Kommune über die gesamte Laufzeit des Derivats Wechselkursrisiken. Dieses Risiko gab dem Geschäft seine wesentliche Prägung.

(530) Nach Laufzeitende des Swaps hat der Rechtsnachfolger der Bank (im Folgenden Gegenpartei) ggü. dem Amt neben der Zinsabrechnung noch einen zusätzlichen Betrag von rd. 566.000 Euro aus dem Kapitaltausch zum Laufzeitende geltend gemacht. Damit realisierte sich das Wechselkursrisiko des Geschäfts. Grund hierfür war, dass die Schweizerische Nationalbank am 15. Januar 2015 mitgeteilt hatte, den Mindestkurs von 1,20 CHF je Euro aufzugeben. Der anschließend „erstarkende“ CHF führte im Ergebnis zu einer Erhöhung der Zahlungsverpflichtungen der Kommune.

(531) Das Amt hatte bei der Prüfung durch den Landesrechnungshof mitgeteilt, eine juristische Klärung dieses Anspruchs veranlassen zu wollen. Im Verhältnis zwischen Amt und Gemeinde bestanden unterschiedliche Auffassungen zu Vertrags- und Haftungsfragen.

(532) Der Landesrechnungshof hat bei der Gemeinde zum Stand der

- juristischen Klärung des Zahlungsanspruchs der Gegenpartei,

¹³⁶ Zur Ausgestaltung und Struktur des Derivats vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2017 – Kommunalfinanzbericht 2017, Tzn. 326 - 354, hier: Tzn. 326 ff.

- Klärung von Verantwortlichkeiten und Haftungsfragen zwischen dem Amt und der Gemeinde und
- eingeleiteten Maßnahmen, um einen vergleichbaren Fall in der Zukunft auszuschließen,

nachgefragt.

(533) Die Gemeinde berichtete dazu:

- Vor dem zuständigen Landgericht werde eine rechtliche Klärung betrieben. Beteiligt sei hier allein das Amt. Die Gemeinde werde *„nicht für irgendwelche Ansprüche aus dem sogenannten Zins- und Währungsswap haftbar gemacht“*.
- Sie betonte, selbst keinen Vertrag über einen Zins- und Währungsswap abgeschlossen zu haben und verweist auf eine rechtliche Stellungnahme über mögliche Verantwortlichkeiten und/oder Haftungen. Diese Stellungnahme sei offensichtlich Ausgangspunkt dafür, dass weder das Amt noch die Gegenpartei letztlich Ansprüche gegenüber der Gemeinde geltend gemacht hätten.
- Sie habe keine Maßnahmen zur Vermeidung von vergleichbaren Fällen treffen müssen, da sie *„weder in der Vergangenheit eine Entscheidung über den Einsatz derivater Finanzinstrumente getroffen hatte noch die Absicht hatte, eine derartige grundsätzliche Entscheidung zu einem (weiteren) Einsatz zu treffen“*.

(534) Der geprüfte Zins- und Währungsswap belegt, dass der Abschluss spekulativer Derivate mit erheblichen Risiken verbunden ist. Die Aufarbeitung dieser Fälle gestaltet sich aufwändig und nimmt einen langen Zeitraum in Anspruch. Das Ergebnis der juristischen Klärung bleibt abzuwarten. Die dazu ggf. notwendige Hinzuziehung externen Sachverständigen verursacht zusätzliche Kosten.

(535) Die Gemeinde sollte künftig (z. B. über den Amtsausschuss) darauf hinwirken, dass das Amt die Entscheidungskompetenzen der Gemeindevertretungen beachtet und Kompetenzüberschreitungen auf der Amtsebene ausgeschlossen werden.

Der vorliegende Fall verdeutlicht, dass ein (rechtswidriger) Abschluss derartiger Verträge durch ein Amt auch zu Risiken für die betroffenen und/oder alle amtsangehörigen Gemeinden führen kann, z. B. wegen des möglichen Verlustausgleichs über die Amtsumlage.

(536) Der Landesrechnungshof fordert die Kommunen auf, spekulative Rechtsgeschäfte zu unterlassen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 18. November 2020.