

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006 (Teil 1)
- Kommunalbericht 2006

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Jahresbericht 2006

- Teil 1 -

Kommunalbericht

Vorwort des Präsidenten

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern ist nicht nur Organ der Finanzkontrolle des Landes, sondern auch die für einen beachtlichen Teil der kommunalen Ebene zuständige Prüfungsbehörde. Die Ergebnisse und Feststellungen seiner Tätigkeit wurden bislang in einem Jahresbericht zusammengefasst. Die Erkenntnisse aus der kommunalen Prüfung konnten daher nur in sehr gestraffter Form dargestellt werden, obwohl die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen prägend für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen von Mecklenburg-Vorpommern insgesamt ist. Um dem gerecht zu werden, hat sich der Landesrechnungshof entschieden, den Jahresbericht 2006 erstmalig in zwei gesonderte Teile für die Landes- und kommunale Ebene aufzutrennen. Die sich aus den finanzwissenschaftlichen Analysen und Prüfungen der kommunalen Ebene ergebenden Feststellungen und Empfehlungen werden in einem Teil I, dem hier vorliegenden Kommunalbericht, dargestellt. Die Prüfungsergebnisse für die Landesebene folgen im Teil II des Jahresberichtes 2006.

Gleichzeitig ist es mir an dieser Stelle ein wichtiges Anliegen, zu verdeutlichen, dass das Land und seine Kommunen eine finanzwirtschaftliche Schicksalsgemeinschaft bilden. Sie sitzen sprichwörtlich in einem Boot; beide stehen in der Verantwortung für notwendige Kurskorrekturen. So sind kommunale Forderungen nach höheren Zuweisungen vom Land ohne Rücksicht auf seine finanzwirtschaftlichen Probleme und Haushaltszwänge ebenso unangebracht, wie auf kommunaler Ebene kostentreibende Regulierungen des Landes, die offensichtlich ohne Rücksicht auf die Finanzsituation der Kommunen erfolgen. Für Beides gab es in der vergangenen Legislaturperiode eine Reihe von Beispielen, die nachdenklich stimmen müssen. Hier ist eine andere Kultur des Umgangs miteinander, mehr Fairness und gegenseitige Rücksichtnahme angezeigt. So kann die Zielstellung, die finanzielle Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene zurück zu gewinnen, nur unter Berücksichtigung der absehbaren finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das Land erfolgen. Die Kommunen werden dementsprechend über den kommunalen Finanzausgleich und sonstige Zuweisungen vom Land ihren Teil der schrittweise rückläufigen Einnahmen aus dem Solidarpaket sowie der demographisch bedingten Einnahmerückgänge zu tragen haben.

In den kommenden anderthalb Jahrzehnten bis zum Auslaufen des Solidarpaketes II sind die Grundlagen für ein sich in hohem Maße selbsttragendes Gemeinwesen in unserem Land zu schaffen.

Neben dem schrittweisen Rückgang der Transfermittel und einer damit einhergehenden Anpassung des Finanzrahmens auf „Normalniveau“ müssen sich Land und Kommunen auch den globalen ökonomischen Entwicklungsprozessen stellen. Darin liegen Risiken, aber in diesem Wandel stecken auch Chancen, die durch einen langfristig angelegten Änderungsprozess aktiv genutzt werden können.

Der Landesrechnungshof wird die politisch Verantwortlichen bei den vor uns liegenden wichtigen Weichenstellungen auf Grundlage seiner Prüf- und Beratungstätigkeit unterstützen. Gleichzeitig wird er im Rahmen seiner Tätigkeit beratenden, zukunftsgerichteten Äußerungen und Querschnittsprüfungen ein noch stärkeres Gewicht beimessen. Der enthaltene Diskussionsbeitrag zur anstehenden Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes ist in diesem Kontext zu sehen.

Ich verspreche mir von den Analysen und Empfehlungen des ersten Kommunalberichts des Landesrechnungshofes einen wichtigen Beitrag für notwendige finanzpolitische Kurskorrekturen. Zugleich erhoffe ich mir mehr Transparenz über die Lage der öffentlichen Finanzen in Mecklenburg-Vorpommern. Dieser Bericht ist insofern auch im Kontext mit meinem Bericht „Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich“ zu sehen. Der Landesrechnungshof liefert den kommunalen und staatlichen Akteuren empirische Grundlagen und Prüfungserkenntnisse, die faktenbasierte politische Entscheidungen ermöglichen.

Schwerin, im September 2006

Dr. Tilmann Schweisfurth

Zusammenfassung

- Die Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Eckdaten der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern, wie die steigenden Defizite im Verwaltungshaushalt, die sinkende Investitionstätigkeit, der hohe Schuldenstand sowie die ausufernde Inanspruchnahme von Kassenkrediten, sind Besorgnis erregend.
- Die kommunalen Steuereinnahmen haben sich zuletzt zwar positiv entwickelt, liegen jedoch sowohl unter dem Niveau der ostdeutschen als auch deutlich unter dem der westdeutschen Vergleichsländer. Ein Teil dieser Steuerschwäche ist auf nicht genutzte Spielräume beim Ausschöpfen eigener Einnahmepotentiale zurückzuführen. Im Vergleich der Hebesätze der kommunalen Realsteuern unter allen deutschen Flächenländern liegt Mecklenburg-Vorpommern jeweils auf den hinteren Plätzen. So hätten Durchschnittshebesätze wie in den sächsischen Kommunen 2005 zu Mehreinnahmen von rund 134 Mio. Euro geführt.
- Gleichzeitig wird die kommunale Steuerschwäche im Vergleich zum durchschnittlichen Niveau der kommunalen Ebene in den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern (FFW) Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein durch die laufenden Zuweisungen des Landes in Mecklenburg-Vorpommern nicht – wie in den anderen neuen Ländern – nur kompensiert, sondern weit überkompensiert.

Derzeit liegen die Gesamteinnahmen rund 20 % über dem Niveau der Kommunen in den FFW. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, die laufenden Zuweisungen an die Kommunen, innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA), schrittweise um 150 Mio. Euro zu reduzieren.
- Die kommunale Ebene leistet sich zu hohe Ausgaben der laufenden Rechnung. So hätte das Erreichen des einwohnerbezogenen laufenden Ausgabenniveaus sächsischer Kommunen im Jahr 2005 absolute Minderausgaben von rd. 500 Mio. Euro ermöglicht. Auch gegenüber den FFW wird von den Kommunen z.B. für aktives Personal und laufenden Sachaufwand deutlich mehr ausgegeben, bei Letzterem ist vor allem im kreisangehörigen Raum ein hohes Ausgabendifferential zu erkennen.

Der hieraus abzulesende Konsolidierungsbedarf ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch als Indiz für die Notwendigkeit einer Kreisgebietsreform und weiterer struktureller Maßnahmen auf unterkreislicher Ebene (Gemeindegebietsreform, Ämterreform, Eingemeindungen) zu werten.

- Bei der Entwicklung der Gesamtausgaben der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern fällt 2005 vor allem die Ausgaben- und Einnahmensteigerung im Sozialbereich auf. Der Zuwachs auf der Ausgabenseite, dem erhöhte Einnahmen gegenüber stehen, lag hier bei einem Drittel bzw. fast einer Mrd. Euro gegenüber dem Niveau von 2004, u.a. hervorgerufen durch die Änderungen im Sozialrecht seit dem 01.01.2005. Im Land weisen derzeit alle sozialen Leistungen höhere Ausgabenniveaus als in den anderen ostdeutschen Ländern auf. Im Bereich der SGB-II-Leistungen sind in Relation zu den Privathaushalten nicht nur die bundesweit höchsten Fallzahlen, sondern auch überproportionale Leistungen je Bedarfsgemeinschaft festzustellen.

Sofern diese Ausgabendifferentiale auch aus objektiven sozio-ökonomischen Unterschieden zwischen den Ländern erklärbar sind und dafür Land und Kommunen keine entsprechenden zusätzlichen Einnahmen zur Verfügung stehen, bedarf es der bundesgesetzlichen Schaffung von Möglichkeiten zur regional differenzierten Leistungsgewährung. Darüber hinaus gilt es, soziale Mehrausgaben, die auf Management- und Steuerungsdefiziten sowie überhöhten Standards beruhen, zu verringern.

In diesem Zusammenhang fordert der Landesrechnungshof die Landesregierung auf, die Ursachen für die bundesweit höchsten kommunalen Sozialausgaben und die Abhilfemöglichkeiten im Rahmen eines Strukturgutachtens untersuchen zu lassen.

- Inzwischen gibt die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern mehr als doppelt so viel Mittel für soziale Leistungen wie für Sachinvestitionen aus. Der einwohnerbezogene Investitionsausgabenvorsprung gegenüber den Kommunen der Westflächländer ist auf 20 % zusammengeschrumpft. Besonders kritisch ist die Situation dabei in den Kreisfreien Städten des Landes.

Zudem erwirtschaften die Kommunen aufgrund der vielfach defizitären Verwaltungshaushalte kaum noch Eigenanteile für Investitionen. Daneben führen die zu hohen Förderquoten des Landes bei kommunalen Infrastrukturmaßnahmen zu Fehlsteuerungseffekten und Fehlanreizen.

Insgesamt ist die Lage bei den kommunalen Investitionen aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht akzeptabel. So wird zu wenig Potential für eine selbsttragende nachhaltige Entwicklung mit den Mitteln für den Aufbau Ost geschaffen und der Nachweis der sachgerechten Verwendung der Solidarpaktmittel gefährdet. Bei den Kommunen sind wieder Investitionsspielräume zu schaffen.

- Auf den Kommunen des Landes lastet innerhalb der ostdeutschen Vergleichsgruppe der größte Pro-Kopf-Schuldenberg, der sich ebenso in den höchsten Zinsausgaben je Einwohner niederschlägt. Zudem ist inzwischen in nahezu allen deutschen Flächenländern ein ausufernder Gebrauch von Kassenkrediten zu beobachten.
- In Folge der spürbar rückläufigen Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern und den anderen neuen Ländern in den kommenden Jahren wird das derzeitige Niveau der kommunalen Zuweisungen durch das Land nicht zu halten sein. Beide Ebenen bilden dabei eine finanz- und haushaltswirtschaftliche Schicksalsgemeinschaft. Die Tatsache ist u.a. für den bestehenden Kommunalen Finanzausgleich und dessen anstehende Novellierung von großer Bedeutung.
- Der Landesrechnungshof zeigt für den derzeit im Land geltenden Finanzausgleich auf Basis eigener vorläufiger Einschätzungen einige Anhaltspunkte auf, die vor dem Hintergrund der vorgegebenen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen behoben werden müssen. Kritisch ist zu sehen, dass die bestehenden Zweck- und Bedarfszuweisungen zunehmend den Anteil der Schlüsselzuweisungen schmälern. Zudem bestehen Ungleichgewichte bei der Verteilung der Finanzmittel zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum. Die relativen Finanzkraftunterschiede der Kommunen werden nicht – wie angedacht – teilweise ausgeglichen, statt dessen wird deren Reihenfolge verschoben und eine stärkere Streuung verursacht.
- Als Ziel der EntschlieÙung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern zur Novellierung des Kommunalen Finanzausgleichs wird ein „Zwei-Quellen-Modell“ genannt. Derzeit bestehen aus Sicht des Landesrechnungshofes aufgrund seiner Erfahrungen zahlreiche Bedenken gegenüber einer solchen Lösung. Die anstehende Beauftragung eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens durch das Innenministerium wird daher vom Landesrechnungshof begrüÙt.

Die an dieser Stelle aufgezeigten Reformansätze sollten dabei geprüft werden. So gilt es z.B., die Zuweisungen des Landes an die Kommunen auf ein im Ländervergleich normales Niveau abzusenken und die Schlüsselzuweisungen zu stärken, da diese für die Wirksamkeit der Ausgleichsfunktion unerlässlich sind. Zudem ist es u.a. geboten, die investive Bindung der Schlüsselzuweisungen zu erhöhen und gleichzeitig deutlich höhere kommunale Kofinanzierungsanteile bei der Förderung kommunaler Investitionsprojekte einzufordern.

Im Übrigen hat der Landesrechnungshof bei weiteren Prüfungen Folgendes festgestellt:

- Kleine Kapitalgesellschaften, an denen kommunale Körperschaften mehrheitlich beteiligt sind, Eigenbetriebe und Zweckverbände unterliegen der Abschlussprüfung nach Abschnitt III KPG M-V. Der Landesrechnungshof vergibt danach die Aufträge zur Jahresabschlussprüfung dieser kommunalen Wirtschaftsbetriebe.

Die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe erbrachte folgende aktuellen Erkenntnisse: Die Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage vieler kommunaler Wirtschaftsbetriebe verschlechtert sich zunehmend. In Folge der Auflösung von Investitionszuschüssen und künftig ausbleibenden Investitionshilfen werden die Einrichtungen unter wachsenden Liquiditätsproblemen leiden. Die allgemeine wirtschaftliche Lage bedingt in den verschiedensten Geschäftszweigen Umsatzeinbußen und gefährdet den Bestand zahlreicher Unternehmen. Die demografische Entwicklung führt zu weiter steigenden Wohnungsleerständen, zu sinkenden Wasser- und Abwassermengen und damit zu verringerten Einnahmen. Nur eine angemessene Eigenkapitalausstattung, zutreffende Bewertung der Bilanzansätze und rasche Gebührenanpassungen können die Existenz sichern.

- Der Haushaltsplan 2005 und die mittelfristige Finanzplanung des Landkreises Nordwestmecklenburg weisen erhebliche Defizite aus. Auch nach dem Haushaltssicherungskonzept des Landkreises wird der Haushaltsausgleich nicht erreicht. Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist weggefallen, die stetige Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr gesichert.

- Der Landesrechnungshof berät derzeit die Hansestadt Rostock bei der Konsolidierung ihres defizitären Haushalts. Den Entwurf einer Prüfungsmitteilung mit zahlreichen Einsparungsvorschlägen hat der Landesrechnungshof der Hansestadt Rostock am 14.07.2006 übergeben.
- Der Landesrechnungshof hat die Praxis des Innenministeriums bei der Genehmigung des Investitionskreditvolumens, der Kassenkredithöchstbeträge und des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen der Landkreise und Kreisfreien Städte geprüft. Im Interesse der kommunalen Haushaltskonsolidierung hält er eine weitgehende Überarbeitung und Ergänzung der Erlasse des Innenministeriums zum Genehmigungsverfahren sowie Änderungen in der Genehmigungspraxis für geboten. Entsprechende Schritte hat das Innenministerium bereits während des Prüfungsverfahrens eingeleitet.
- Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Förderstruktur im Wohnungswesen und im Städtebau neu zu ordnen. Auf die Förderung der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand ist zu verzichten, da sie nicht mehr gerechtfertigt ist. Im Gegenzug ist die Förderung für den Rückbau von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen aufzustocken, um so die Rentabilität der kommunalen Wohnungsunternehmen zu verbessern.

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen.....	1
2. Lage der kommunalen Finanzwirtschaft.....	2
2.1 Überblick über den kommunalen Gesamthaushalt.....	4
2.2 Einnahmen der kommunalen Haushalte	7
2.2.1 Steuereinnahmen.....	8
2.2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse.....	12
2.2.3 Einnahmen der Kapitalrechnung.....	17
2.3 Ausgaben der kommunalen Haushalte	22
2.3.1 Personalausgaben.....	23
2.3.2 Laufender Sachaufwand.....	25
2.3.3 Ausgaben für soziale Leistungen.....	26
a) Sozialausgaben je Einwohner im Ländervergleich.....	26
b) Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften im Ländervergleich.....	28
c) SGB-II-Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft im Ländervergleich.....	31
2.3.4 Investitionsausgaben.....	34
2.4 Verschuldung der kommunalen Ebene.....	39
3. Kommunaler Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern.....	43
3.1 Finanzielle Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches.....	44
3.2 Theoretische Einführung in den Kommunalen Finanzausgleich.....	47
3.2.1 Ziele des Kommunalen Finanzausgleichs.....	47
3.2.2 Geeignetheit der Zuweisungsformen nach den Zielen des kommunalen Finanzausgleichs.....	48
3.3 Defizitanalyse des derzeitigen Systems.....	50
3.4 Zwei-Quellen-Modell.....	56
3.5 Vorschläge für eine Neuausrichtung.....	59
3.5.1 Landeszuweisungen auf Normalniveau reduzieren.....	59
3.5.2 Stärkung der Schlüsselzuweisungen.....	59
3.5.3 Hauptansatz im Schlüsselzuweisungssystem modifizieren.....	60
3.5.4 Nebenansätze im Schlüsselzuweisungssystem einführen.....	60

3.5.5 Fehlbetragszuweisungen modifizieren.....	61
3.5.6 Investive Bindung der Schlüsselzuweisungen erhöhen.....	62
3.6 Empfehlungen im Kontext der Kommunal Finanzen.....	63
4. Ergebnisse der Kommunalprüfungen.....	65
4.1 Aktuelles zur Prüfung der Jahresabschlüsse kommunaler Wirtschaftsbetriebe.....	65
4.2 Überörtliche Prüfung des Landkreises Nordwestmecklenburg.....	85
4.3 Überörtliche Prüfung der Hansestadt Rostock.....	88
4.4 Haushaltsrechtliche Genehmigungspraxis des Innenministeriums.....	90
4.5 Querschnittsprüfung zur Wohnungsbauförderung, Stadtumbauförderung und Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft.....	98

Anlage: „Querschnittsprüfung zur Wohnungsbauförderung, Stadtumbauförderung und Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft“

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Finanzierungssalden der kommunalen Ebene, 1997-2005, in Euro je EW.....</i>	<i>6</i>
<i>Abbildung 2: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in MV, 1995-2005, in Mio. Euro</i>	<i>8</i>
<i>Abbildung 3: laufende Einnahmen der kommunalen Ebene, 2005, in Euro je EW, im Ländervergleich</i>	<i>15</i>
<i>Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben nach Ebenen in MV, 1998-2005, in Euro je EW....</i>	<i>24</i>
<i>Abbildung 5: Struktur der kommunalen Sozialausgaben, 2005, in Euro je EW</i>	<i>28</i>
<i>Abbildung 6: relative Veränderung der Zahl der BG im Jahresverlauf, 2005.....</i>	<i>30</i>
<i>Abbildung 7: Entwicklung und Struktur der BG nach Haushaltsgröße in MV, 2005.....</i>	<i>30</i>
<i>Abbildung 8: relative Änderung der Sachinvestitionen je EW seit 1995 (1995 = 100).....</i>	<i>35</i>
<i>Abbildung 9: Überschüsse/ Fehlbeträge der KfS in MV, 2004 und 2005, in Euro je EW</i>	<i>37</i>
<i>Abbildung 10: Überschüsse/ Fehlbeträge der LK in MV, 2004 und 2005, in Euro je EW.....</i>	<i>38</i>
<i>Abbildung 11: Entwicklung der Verschuldung (am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten) auf der Gemeindeebene, 1960-2005, in Euro je EW.....</i>	<i>39</i>
<i>Abbildung 12: Stand der Verschuldung und der Kassenkredite in den Kreisfreien Städten zum 31.12.2005, in Euro je EW.....</i>	<i>42</i>
<i>Abbildung 13: Stand der Verschuldung und der Kassenkredite im kreisangehörigen Raum zum 31.12.2005, in Euro je EW.....</i>	<i>42</i>
<i>Abbildung 14: Entwicklung der SoBEZ-Zahlungen an das Land Mecklenburg-Vorpommern bis 2019, in Mio. Euro.....</i>	<i>44</i>
<i>Abbildung 15: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der Landes- und kommunalen Ebene bis 2020 im Vergleich, in Euro je EW.....</i>	<i>46</i>
<i>Abbildung 16: Veränderung der Finanzkraft-Finanzbedarf-Relationen in Kreisfreien Städten und Kreisen (Gemeinden und Landkreise) durch Zuweisungen im FAG M-V, 2006.....</i>	<i>55</i>
<i>Abbildung 17: Veränderungen in den Wohnungsbeständen in MV im Jahr 2004.....</i>	<i>99</i>
<i>Abbildung 18: Wohnungswirtschaftliche Veränderungen in MV.....</i>	<i>100</i>

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gv. in Mecklenburg-Vorpommern, 2002-2005.</i>	5
<i>Tabelle 2: Einnahmen der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	7
<i>Tabelle 3: Steuereinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	9
<i>Tabelle 4: Gewogene Durchschnitte der Hebesätze der kommunalen Realsteuern 2005 im Vergleich</i>	11
<i>Tabelle 5: Saldo der Kapitalrechnung auf der kommunalen Ebene im Vergleich, 2005, in Euro je EW</i>	18
<i>Tabelle 6: Saldo der laufenden Rechnung auf der kommunalen Ebene im Vergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	19
<i>Tabelle 7: Ausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	22
<i>Tabelle 8: Personalausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	23
<i>Tabelle 9: Personalausgaben der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	25
<i>Tabelle 10: Laufender Sachaufwand nach kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	26
<i>Tabelle 11: Sozialausgaben (Gemeinden/Gv.) im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	27
<i>Tabelle 12: Bedarfsgemeinschaften je Tsd. Privathaushalte im Ländervergleich, 2005</i>	29
<i>Tabelle 13: Vergleich der SGB-II-Leistungen in Euro je BG, jahresdurchschnittlich 2005.....</i>	32
<i>Tabelle 14: Ausgaben der Kapitalrechnung (Gemeinden/Gv.) im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW.....</i>	34
<i>Tabelle 15: Verschuldung (am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten), Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen auf der kommunalen Ebene (Kernhaushalte), in Euro je EW....</i>	40
<i>Tabelle 16: Zuweisungen an die kommunale Ebene im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW.....</i>	51
<i>Tabelle 17: Finanzausgleichsleistungen MV von 2003-2007, in Mio. Euro.....</i>	51
<i>Tabelle 18: Einnahmen der laufenden Rechnung, 2005, in Euro je EW.....</i>	53

Abkürzungen

AbfAIG	Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
BG	Bedarfsgemeinschaften
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GfK	Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände
GmbHG	GmbH-Gesetz
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Gv.	Gemeindeverbände
HGB	Handelsgesetzbuch
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
KAG	Kommunalabgabengesetz
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfS	Kreisfreie Städte
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KV	Kommunalverfassung
LFI	Landesförderinstitut
LRHG	Landesrechnungshofsgesetz
LK	Landkreise
LVerfG	Landesverfassungsgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RL	Richtlinie
SoBEZ	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder
SZ	Schlüsselzuweisungen
VV	Verwaltungsvorschrift
WPK	Wirtschaftsprüferkammer

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
FFW	Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (SL, NI, RP und SH)
3FO	Durchschnitt der drei Flächenländer Ost ohne MV und SN (BB, ST, TH)

Bezeichnungen der Kreisfreien Städte und Landkreise

HGW	Hansestadt Greifswald
NB	Neubrandenburg
HRO	Hansestadt Rostock
LH SN	Schwerin
HST	Hansestadt Stralsund
HWI	Hansestadt Wismar
DBR	Bad Doberan
DM	Demmin
GÜ	Güstrow
LWL	Ludwigslust
MST	Mecklenburg-Strelitz
MÜR	Müritz
NVP	Nordvorpommern
NWM	Nordwestmecklenburg
OVP	Ostvorpommern
PCH	Parchim
RÜG	Rügen
UER	Uecker-Randow

1. Vorbemerkungen

Dem Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern unterliegt gemäß § 14 Satz 1 LRHG i. V. m. §§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 KPG M-V auch die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der sonstigen Verwaltungstätigkeit der Landkreise (LK) und Kreisfreien Städte (KfS). Er ist insofern neben seiner verfassungsmäßigen Kernaufgabe als unabhängige Finanzkontrollbehörde für das Land Mecklenburg-Vorpommern auch für einen beachtlichen Teil der kommunalen Ebene Prüfungsbehörde.

Der hier vorliegende Kommunalbericht wird erstmals gesondert als Teil I des Jahresberichtes dem Landtag im Rahmen des Entlastungsverfahrens übergeben. Der Landesrechnungshof beabsichtigt, künftig dem Landtag regelmäßig einen Kommunalbericht vorzulegen.

Die Erkenntnisse aus den Kommunalprüfungen (Kap. 4) werden dabei ergänzt durch eine voranstehende Analyse der Finanzlage der Kommunen (Kap. 2) und einen Diskussionsbeitrag zur anstehenden Novellierung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes (FAG M-V) in Kap. 3.

Der Kommunalbericht enthält auch einen Beitrag zur Querschnittsprüfung der Wohnungsbau- und Stadtumbauförderung und Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft. Einen Sonderbericht hierzu hatte der Landesrechnungshof dem Landtag noch in der vergangenen Legislaturperiode mit Drs. 4/2292 zugeleitet. Da er vor deren Ablauf nicht mehr im Landtag behandelt werden konnte, bringt der Landesrechnungshof ihn als Anlage zum Kommunalbericht erneut ein.

Das Innenministerium als oberste Kommunalaufsicht und das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern wurden zum Entwurf des Berichtes angehört. Gleichzeitig wurde auch den Geschäftsstellen der kommunalen Landesverbände Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Das Finanzministerium begrüßt die Entscheidung des Landesrechnungshofes, die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung durch eine umfassende Analyse der kommunalen Finanzausstattung und Finanzlage sowie Herleitung von Handlungsvorschlägen zu ergänzen. In der Stellungnahme des Innenministeriums wird zudem die Entscheidung des Landesrechnungshofes, notwendige Änderungsprozesse auf Grundlage seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit begleiten zu wollen, ausdrücklich begrüßt. Die Hinweise der angehörten Ministerien und der Geschäftsstellen der kommunalen Landesverbände wurden im Bericht berücksichtigt.

2. Lage der kommunalen Finanzwirtschaft

Im Rahmen der nachfolgenden Analyse sollen die kommunale Ebene insgesamt, als auch einzelne Gebietskörperschaften bzw. Einnahmen- und Ausgabenarten einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden. Das Ziel ist es, die finanzwirtschaftliche Entwicklung der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern zu analysieren und daraus Empfehlungen abzuleiten. Da dem Landesrechnungshof die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der sonstigen Verwaltungstätigkeit der Kreisfreien Städte und Landkreise obliegt, wird zusätzlich deren finanzwirtschaftliche Situation anhand gesonderter Kennzahlen untersucht.

Für die Analyse wird auch auf Vergleichsdaten anderer Flächenländer zurückgegriffen, um aus den sich abbildenden Unterschieden mögliche Erklärungsansätze abzuleiten.¹ Neben dem Freistaat Sachsen (SN) und den finanzschwachen Flächenländern West (FFW)² werden in der Regel auch die anderen drei ostdeutschen Flächenländer (3FO) Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen als Vergleichsmaßstab genutzt. Die 3FO werden gegenüber den bisherigen Benchmarkvergleichen des Landesrechnungshofes als weiterer Vergleichsmaßstab zusätzlich herangezogen, um die Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern innerhalb aller ostdeutschen Flächenländer besser bewerten zu können.

Dem vorliegenden Bericht liegt eine Vielzahl von Datenquellen zu Grunde, wobei nicht nur Daten aus Publikationen, sondern auch Datenmaterial verwendet wird, welches in der Regel nicht publiziert, sondern auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt wird. Die Kerndatenbasis bilden:

- die Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände (GfK), die gegenwärtig bis zum Jahr 2005 vorliegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass Abweichungen zu den Jahresabschlüssen der Kommunen nicht ausgeschlossen sind, da die Kassenstatistik die notwendigen Buchungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt nicht berücksichtigt, aber dafür zeitlich aktueller vorliegt. Gleichwohl sind die aus der

1 Die Methode des Benchmarkings wurde zuletzt auch vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern als geeignete Methode der öffentlichen Finanzanalyse bezeichnet. Siehe Urteil des LVerfG (1/05, 5/05, 9/05); S. 29.

2 Eine detaillierte Begründung für die Wahl von Sachsen bzw. der Ländergruppe FFW, bestehend aus Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Saarland (SL) und Schleswig-Holstein (SH), als Referenz für Ländervergleiche findet sich in „Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich“, S. 1; LT-Drs. 4/2151.

Kassenstatistik zu entnehmenden Daten für zeitnahe finanzwirtschaftliche Analysen in der Wissenschaft geeignet und allgemein gebräuchlich, so z.B. auch beim Städte- und Gemeindetag. Zudem steht der Bereich der laufenden Ausgaben im Fokus des Berichts, der durch die GfK sehr exakt abgebildet wird.

- Die Rechnungsstatistik wird erst mit einem zeitlichen Verzug von ca. 2 Jahren publiziert, demnach liegen derzeit erst die Daten für das Jahr 2003 vor. Für aktuelle Analysen, z.B. der veränderten Sozialausgaben aufgrund der Neugestaltung des SGB II (Hartz IV), ist sie daher nicht geeignet.
- Für die Abbildungen 9 und 10 wurden einige Daten aus den vorläufigen Jahresabschlüssen 2005 der Kreisfreien Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern vom Landesrechnungshof abgefragt.
- Für die Vergleichsberechnungen wurden u.a. einwohnerbezogene Einnahmen und Ausgaben verwendet. Als Grundlage dienten die Bevölkerungszahlen des Statistischen Bundesamtes jeweils vom 30.06. des betreffenden Jahres.

2.1 Überblick über den kommunalen Gesamthaushalt

Die aktuellen finanzwirtschaftlichen Kennzahlen der kommunalen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern für 2005 sind in der Gesamtsicht weiter unbefriedigend. Eine stabile und nachhaltige Entwicklung lässt sich aus den vorliegenden Ergebnissen für das Haushaltsjahr 2005 nicht ablesen. Ein Anstieg der kommunalen Gesamteinnahmen um 4,5 % (siehe Tabelle 1) reichte nicht aus, um den zuletzt positiven Trend bei der Entwicklung des Finanzierungssaldos fortzusetzen (siehe Abbildung 1), da sich gleichzeitig die kommunalen Ausgaben um 6,2 % erhöhten.

Die für 2005 festzustellende Ausgabensteigerung ist zu großen Teilen auf die kommunalen Sozialausgaben zurückzuführen, die sich vor allem aufgrund der Sozialrechtsänderungen gegenüber 2004 um ein Drittel auf fast 1 Mrd. Euro erhöht haben. Bereits an dieser Stelle sei deshalb auf die Analyse der Sozialausgaben unter Abschnitt 2.3.3 verwiesen. Daneben stiegen auch die laufenden kommunalen Zuweisungen und Zuschüsse weiter an. Diese haben sich in Jahresfrist um mehr als 13 % auf 677 Mio. Euro erhöht.

Positiv anzumerken ist der festzustellende Rückgang bei den Personalausgaben und beim laufenden Sachaufwand. Der laufende Sachaufwand war um 1,8 % rückläufig gegenüber 2004, die Personalausgaben konnten sogar um 4,5 % reduziert werden. Allerdings macht für die Personalausgaben ergänzend die konsolidierte Darstellung mit den lfd. Zuweisungen und Zuschüssen Sinn, um Auslagerungseffekte von Personal in kommunale Betriebe zu erfassen. Bei „Stellenabbau“ durch Auslagerungen würden die Personalausgaben im Kernhaushalt niedriger ausfallen, ohne dass dies zu einer Ergebnisverbesserung im kommunalen Haushalt führt, da sich diese Stellenkosten nunmehr in Zuschüssen aus dem Haushalt an die kommunalen Betriebe widerspiegeln. In 2005 sind die zusammengefassten Ausgaben für Personal und laufende Zuweisungen und Zuschüsse um 2,6 % gestiegen. Das kann darauf hindeuten, dass Stellenabbau auch durch Auslagerungen – also rein optisch – erfolgte.

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gv. in Mecklenburg-Vorpommern, 2002-2005

		2002 ¹	2003 ¹	2004 ²	2005 ²	2002-2005	2004-2005
		- in Mio. Euro -				Veränderung in %	
1.	Einnahmen laufende Rechnung	2.790	2.819	2.822	3.065	9,8	8,6
	darunter:						
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	459	483	513	570	24,1	11,0
	- Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer ^{3;4}	168	177	156	180	7,1	15,4
	- Gewerbesteuer (netto) ³	141	150	201	233	65,0	15,9
	- Grundsteuer A und B ³	138	144	144	145	4,9	0,3
1.2	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, sonstige lfd. Einnahmen	213	198	225	216	1,3	-4,1
1.3	Gebühren, sonstige Entgelte	352	352	300	292	-17,2	-2,8
1.4	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁶	1.951	1.994	1.810	2.065	5,9	14,1
2.	Einnahmen Kapitalrechnung	573	595	569	480	-16,3	-15,7
	darunter:						
2.1	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	459	464	368	383	-16,6	4,1
2.2	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	103	103	172	71	-30,8	-58,5
3.	Bereinigte Einnahmen (1.+2.)	3.363	3.414	3.391	3.544	5,4	4,5
4.	Ausgaben laufende Rechnung	2.660	2.745	2.764	3.003	12,9	8,7
	darunter:						
4.1	Personalausgaben	905	914	901	861	-4,9	-4,5
4.2	Laufender Sachaufwand	691	716	679	666	-3,6	-1,8
4.3	Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	553	568	598	677	22,5	13,2
4.4	Zinsausgaben	120	122	117,6	113	-5,5	-3,6
4.5	Sozialausgaben ⁶	623	631	734	978	57,0	33,3
5.	Ausgaben der Kapitalrechnung	768	749	601	569	-25,9	-5,3
	darunter:						
5.1	Sachinvestitionen	603	576	473	430	-28,7	-9,1
	- Baumaßnahmen	519	494	396	361	-30,4	-8,6
5.2	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	132	144	111	111	-16,0	0,4
6.	Bereinigte Ausgaben (4.+5.)	3.428	3.494	3.365	3.572	4,2	6,2
7.1	Saldo der laufenden Rechnung (1. ./ 4.)	130	74	58	62	-52,7	5,3
7.2	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen ⁵	237	74	244	214	-9,6	-12,3
7.3	Schuldentilgung ⁵	170	230	264	243	43,1	-8,0
8.	Schulden am 31. Dezember ⁵	2.401	2.418	2.391	2.334	-2,8	-2,4

1) lfd. Nr. 1. bis 6.: Statistisches Bundesamt, FS 14 Reihe 3.1 – öffentliche Finanzen, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes 2002 bzw. 2003

2) lfd. Nr. 1. bis 6.: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (GfK) 1. - 4. Vierteljahr 2004 bzw. 2005

3) Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, Gewerbesteuer (netto), Grundsteuer A und B für 2002 und 2003: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Statistische Berichte – Gemeindefinanzen, Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Haushaltsrechnungsstatistik) in Mecklenburg-Vorpommern 2002 bzw. 2003

4) Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2002 und 2003: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Statistische Berichte – Gemeindefinanzen, Realsteuervergleich in Mecklenburg-Vorpommern 2002 bzw. 2003

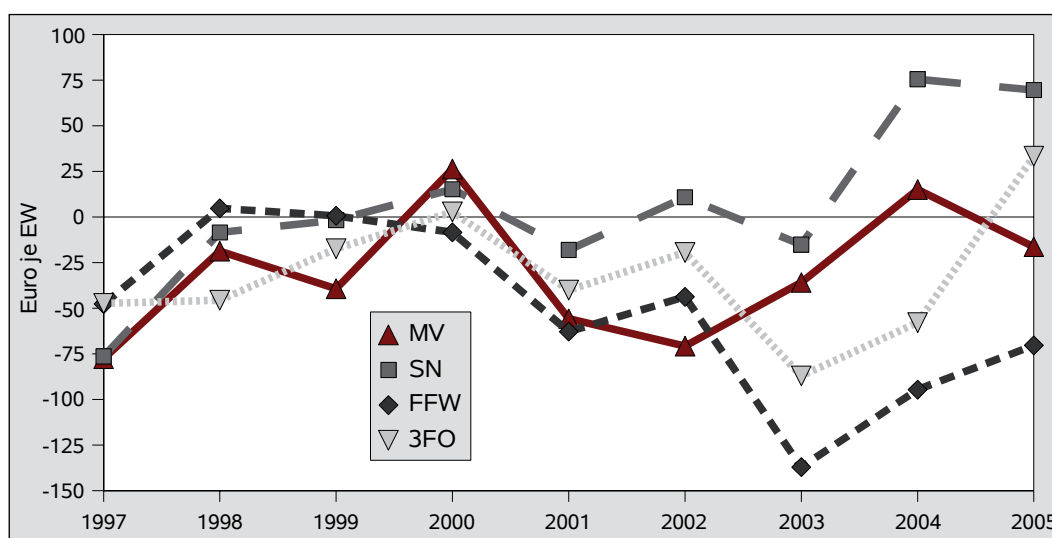
5) lfd. Nr. 7. und 8.: Statistisches Landesamt, Statistische Berichte – Schulden und Personal, Schulden der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern 31.12.2002 bzw. 31.12.2003 bzw. 31.12.2004 bzw. 31.12.2005

6) Erhöhungen 2005 sind in großem Maße auf die Sozialrechtsänderungen im SGB II zurückzuführen

Wenig erfreulich ist zudem der weiter anhaltende Rückgang der kommunalen Investitionen. So sind die Sachinvestitionen allein im vergangenen Jahr um rd. 9 % zurückgegangen, gegenüber dem Jahr 2002 ist sogar ein Rückgang von fast einem Drittel festzustellen. Mittlerweile sind die Ausgaben für soziale Leistungen mit 978 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch wie die Sachinvestitionen (430 Mio. Euro). 2002 waren beide Ausgabearten noch fast gleich hoch. Diese Veränderung beruht jedoch zu großen Teilen auf einer Aufgabenumverteilung, wobei das höhere Ausgabenniveau der Kommunen auch durch entsprechend höhere Einnahmen – quasi als durchlaufende Posten – kompensiert wird.

Allerdings lässt sich für 2005 kein bundesweiter Trend zur Verschlechterung der kommunalen Haushalte ablesen. Die zur Referenz herangezogenen Kommunen des Freistaates Sachsen bzw. der finanzschwachen Flächenländer West und der anderen drei ostdeutschen Flächenländer (3FO) zeigen bessere Finanzierungssalden auf bzw. konnten den positiven Trend der Vorjahre weiter fortsetzen.

Abbildung 1: Finanzierungssalden der kommunalen Ebene, 1997-2005, in Euro je EW



Quelle: Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

In den folgenden Abschnitten sollen anhand weitergehender Analysen der Einnahmen- und Ausgabenseite der kommunalen Haushalte die Ursachen der vergleichsweise schlechten finanzwirtschaftlichen Performance der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern untersucht werden.

2.2 Einnahmen der kommunalen Haushalte

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sind gegenwärtig – entgegen einer weit verbreiteten Einschätzung – keineswegs finanzschwach. Die Gesamteinnahmen je EW lagen 2005 rd. 20 % über denen der kommunalen Ebene der finanzschwachen Westflächenländer, wobei ein erheblicher Teil dieser Mehreinnahmen nicht im Bereich der für den Aufbauprozess des Landes relevanten investiven, sondern bei den laufenden Einnahmen festzustellen war. Gleichzeitig hatten die hiesigen Kommunen auch deutlich höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die Kommunen ostdeutscher Vergleichsländer. Dieses Ergebnis kam, trotz eingeleiteter Konsolidierung (Wegfall der Mindestgarantie im FAG), durch die mit 1.214 Euro je EW höchsten Zahlungen vom Land zustande (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Tabelle 2: Einnahmen der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr (+)/ Mindereinnahmen (-) in Mio. Euro		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Einnahmen der laufenden Rechnung	1.789	1.605	1.556	1.624	316	399	282
darunter:							
- Steuereinnahmen	332	423	628	378	-156	-506	-77
- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	126	115	113	108	18	22	30
- Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse vom Land	1.039	832	539	897	355	857	244
- Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	170	123	160	161	81	17	16
Einnahmen der Kapitalrechnung	280	279	173	305	1	183	-43
darunter:							
- Vermögensveräußerungen	42	41	59	40	1	-30	3
- Vermögensübertragungen vom Land	175	206	70	226	-53	180	-88
- Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	49	28	45	44	35	6	8
Bereinigte Einnahmen	2.069	1.884	1.729	1.929	317	582	239
nachrichtlich: Zahlungen vom Land	1.214	1.038	609	1.123	302	1.037	156

Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

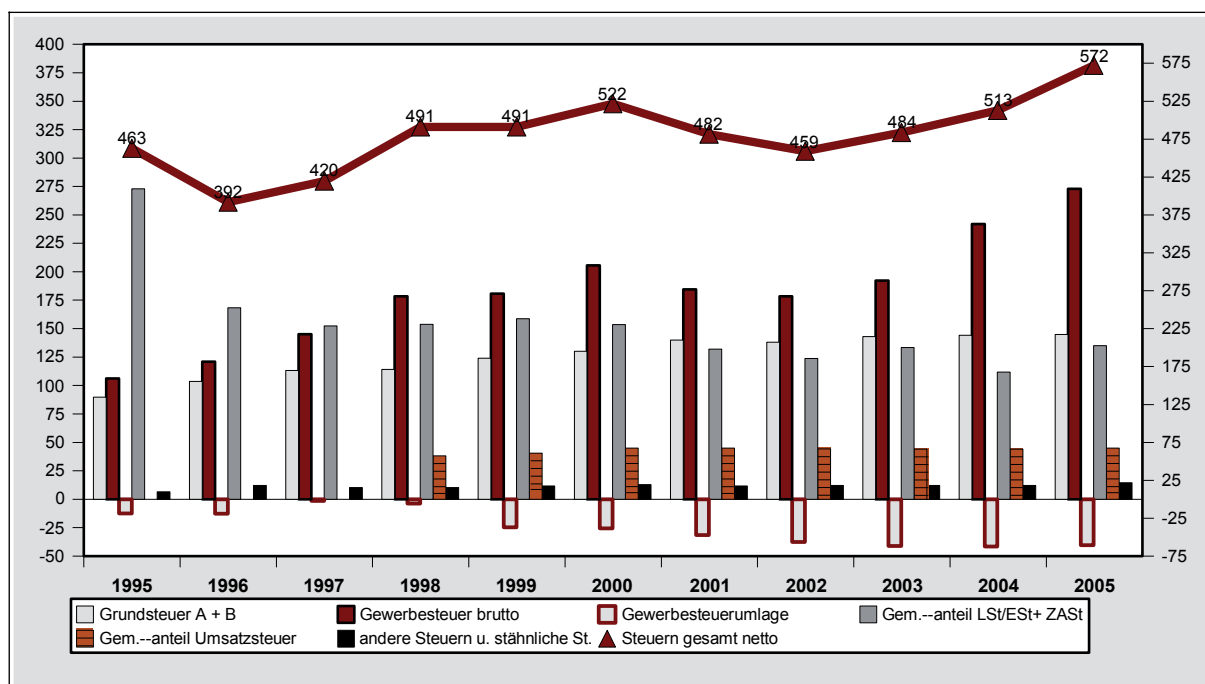
Bemerkenswert ist, dass die Relation von laufenden zu investiven Zuweisungen an die kommunale Ebene unter den neuen Ländern in Mecklenburg-Vorpommern am ungünstigsten ausfällt. Es dominieren die laufenden Zuweisungen. Der Landesrechnungshof empfiehlt hier ein deutliches Umsteuern zugunsten der investiven Mittel.

2.2.1 Steuereinnahmen

Die kommunalen Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern stiegen 2005 insgesamt um 11 % zum Vorjahr auf 570 Mio. Euro³, wobei insbesondere bei der Gewerbesteuer eine deutlich positive Tendenz festzustellen ist.

Dieser insgesamt erfreuliche Befund für die Steuern ist allerdings von Kommune zu Kommune unterschiedlich ausgefallen, wie auch ein Blick auf die Größenklassen zeigt. Während die Kreisfreien Städte (12,9 %) und die kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern (11,3 %) überproportionale Zuwächse bei den Steuereinnahmen zu verzeichnen hatten, lag das Wachstum bei den Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern „nur“ bei 6 %.

Abbildung 2: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in MV, 1995-2005, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Mit einem Durchschnittswert von 424 Euro je EW haben die Kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern über ein Viertel niedrigere Steuereinnahmen als die sächsischen Kreisfreien Städte (577 Euro je EW) und fast 10 % geringere als die in den 3FO (467 Euro je EW). Die relative Steuerschwäche zu den Kreisfreien Städten in den finanzschwachen Flächenländern West (801 Euro je EW) ist mit fast 50 % noch einmal deutlich größer.

³ Netto-Steuereinnahmen, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage von 40,3 Mio. Euro.

Das für die Kreisfreien Städte festzustellende Bild ist fast eins zu eins auf die gesamte kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns zu übertragen, die ebenfalls rd. 50 % weniger Steuereinnahmen je EW verbuchen konnte als die kommunale Ebene in den finanzschwachen Westflächenländern. Tabelle 3 fasst die Ergebnisse noch einmal zusammen.

Tabelle 3: Steuereinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO
	in Euro je EW			
Kommunaler Gesamthaushalt	332	423	628	378
Kreisfreie Städte	424	577	801	467
Kreisangehöriger Raum (Landkreise/Gemeinden/Ämter)	292	340	594	355

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Diese kommunale Steuerschwäche im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West ist Ausdruck der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den neuen und alten Ländern. Allerdings weisen die fast 30 % höheren Pro-Kopf-Steuereinnahmen in sächsischen Kommunen und die ebenfalls höheren Steuereinnahmen in den Kommunen der anderen drei ostdeutschen Flächenländer auf eine unzureichende Pflege und Ausschöpfung eigener steuerlicher Einnahmepotentiale der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern hin. Ursächlich dafür ist auch eine zu auskömmliche Ausstattung mit laufenden Zuweisungen innerhalb und außerhalb des KFA durch das Land. So zeigt ein Vergleich der Hebesätze der kommunalen Realsteuern 2005 für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich unterdurchschnittliche Werte.

- Die gewogenen Durchschnitte des Hebesatzes für die fiskalisch nicht so ergiebige Grundsteuer A (239) werden nur durch Thüringen und Nordrhein-Westfalen unterboten.
- Bei der Grundsteuer B (347) wird mit Rang 8 ein hinterer Mittelfeldplatz belegt, wobei bis auf Thüringen alle neuen Länder z.T. deutlich höhere Hebesätze haben.
- Der Hebesatz für die Gewerbesteuer (307) wird lediglich knapp von Brandenburg unterboten.

Die Ergebnisse für alle Länder sind aus nachfolgender Tabelle ersichtlich. Dabei wird neben dem jeweiligen gewogenen Hebesatz für die einzelnen Realsteuern die jeweilige Rangfolge der Länder – beginnend mit dem höchsten Hebesatz – ausgewiesen. Ergänzend wird dargestellt, wie hoch die potentiellen Mehreinnahmen für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern wären, wenn sie 2005 durchschnittliche Hebesätze wie die Kommunen der anderen Länder erhoben hätten.

Aus methodischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass bei der Durchschnittsbildung die Unterschiede bei den Größenklassen der Gemeinden eines Landes nicht berücksichtigt werden. Dies ist daher relevant, da sich empirisch ein positiver Zusammenhang zwischen den Größenklassen und den Hebesätzen ergibt. Daher sind geringere Durchschnittshebesätze insbesondere bei der Gewerbesteuer in Mecklenburg-Vorpommern auch zum Teil auf die ländlich geprägte Struktur mit einem relativ großen Anteil von kleinen Gemeinden zurückzuführen.

Allerdings lässt sich dieses Problem nicht vollständig durch Vergleiche der Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen und anschließender Addition beheben. Der Grund sind fehlende Referenzkommunen in einigen Größenklassen, die von den hiesigen Kommunen besetzt werden. So sind Kreisfreie Städte der 3 untersten Kategorien⁴ neben in Mecklenburg-Vorpommern lediglich in 2 weiteren Ländern, nämlich in Thüringen und Rheinland-Pfalz, besetzt. Für diese beiden Länder ergeben sich bezogen auf 2004 bei der differenzierten Berechnung nach Größenklassen der Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden zwischen 10 und 15 % geringere potentielle Mehreinnahmen als bei der Durchschnittsberechnung.⁵ Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die erfolgten Berechnungen die potentiellen Mehreinnahmen anhand der Durchschnitte der Hebesätze generell etwas überzeichnen.

4 Dazu gehören folgende Größenklassen: 20.000-50.000/ 50.000-100.000/ 100.000-200.000 Einwohner.

5 Die Berechnung erfolgte auf Basis des Realsteuervergleiches 2004 vom Stat. Bundesamt, da die Daten für 2005 noch nicht detailliert veröffentlicht sind.

Tabelle 4: Gewogene Durchschnitte⁶ der Hebesätze der kommunalen Realsteuern 2005 im Vergleich

	Grundsteuer A			Grundsteuer B			Gewerbsteuer			Summe
	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Mehr- einnahmen in Mio. Euro bei Hebesätzen wie...
BW	333	3	4,9	350	7	1,2	357	8	44,3	50,4
BY	334	2	5,0	367	5	7,6	372	6	57,6	70,2
BB	252	9	0,7	365	6	6,9	306	13	-1,0	6,5
HE	271	7	1,7	322	12	-9,4	398	4	80,7	73,0
MV	239	11	-	347	8	-	307	12	-	-
NI	339	1	5,3	376	3	11,0	375	5	60,3	76,6
NW	217	13	-1,2	432	2	32,2	434	1	112,7	143,7
RP	284	6	2,4	338	10	-3,4	369	7	55,0	54,0
SL	247	10	0,4	335	11	-4,5	416	2	96,7	92,6
SN	295	4	2,9	442	1	36,0	414	3	94,9	133,8
ST	285	5	2,4	373	4	9,9	315	11	7,0	19,3
SH	270	8	1,6	315	13	-12,0	337	10	26,5	16,1
TH	234	12	-0,3	341	9	-2	342	9	31	28,5

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Nach der Modellrechnung anhand der durchschnittlichen Hebesätze wären gegenüber allen Ländern Mehreinnahmen möglich gewesen. Im Fall von Brandenburg hätten sich diese auf 6,5 Mio. Euro bemessen. Unter den neuen Ländern hatten die sächsischen Kommunen 2005 die höchsten Hebesätze. Deren Anwendung auf die hiesigen Realsteuer-Grundbeträge zeigt sogar potentielle Zusatzeinnahmen von 133,8 Mio. Euro. Dieses Ergebnis heisst auf der anderen Seite auch, dass der Unterschiedsbetrag zur Steuerkraft der sächsischen Kommunen von 91 Euro je EW zu rd. 85 % durch die niedrigeren Hebesätze in Mecklenburg-Vorpommern und insoweit nicht durch wirtschaftlich bedingte Steuerkraftdisparitäten zustande kommt. Die steuerlichen Einnahmen der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns stellten sich also besser dar, würden nicht erhobene Steuern bzw. nicht genutzte Spielräume bei der Festlegung der Hebesätze, insbesondere bei der Grundsteuer B, realisiert.

⁶ Durchschnitt = Summe Istaufkommen x 100 / Summe Grundbeträge.

Die Grundsteuer B wirkt wie eine Gemeindeeinwohnersteuer, weil neben dem Grundeigentümer auch der Mieter über die Nebenkosten die entsprechenden steuerlichen Lasten tragen. Damit ist sie prädestiniert, durch die individuellen Belastungen am ehesten den Leistungsumfang an öffentlichen Gütern einer Gemeinde spürbar und transparent zu machen.

Die rechnerisch sich ergebenden zusätzlichen Einnahmepotentiale bei der Gewerbesteuer sind dahingehend einzuschränken, dass schwächere Standortfaktoren in ländlich geprägten Gebieten in gewissem Umfang niedrigere Hebesätze rechtfertigen können.

Der Landesrechnungshof ist gleichwohl der Auffassung, dass die Kommunen zur Ausschöpfung bestehender Einnahmepotentiale (Entgelte, Steuern) verpflichtet sind. So hat auch das Landesverfassungsgericht⁷ festgestellt: „Kommunen können nicht, wenn und soweit sie ihre die Wahrnehmung freiwilliger Selbstaufgaben behindernde Finanznot selber beheben könnten, Finanzhilfen des Staates in Anspruch nehmen.“

Von kommunaler Seite wird in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, die Steuerbelastung der Bürger und Unternehmer müsse sich an der Einkommens- und Ertragslage orientieren. Dem ist zu entgegnen, dass sich dann konsequenter Weise diese für erforderlich gehaltene, geringere Steuerbelastung auch beim kommunalen Angebot von öffentlichen Leistungen niederschlagen müsste. Wenn also die verfügbaren Einkommen nur einen Teil des Bundesdurchschnitts betragen und sich die Kommunen bei der Steuererhebung daran orientieren, dürfte folglich auch nur ein entsprechender Teil der öffentlichen Leistungen angeboten werden. Da die tatsächlichen kommunalen Ausgaben aber über dem Bundesdurchschnitt liegen, muss von den Kommunen auch eine äquivalente Ausschöpfung der Einnahmepotentiale gefordert werden.

2.2.2 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Neben den Steuereinnahmen stehen den Kommunen als eigene Einnahmen die Gebühren und Abgaben, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und einige sonstige Einnahmen im Verwaltungshaushalt zur Verfügung. Die Schließung der verbleibenden Einnahmelücke in den kommunalen Haushalten erfolgt durch subsidiäre Zuweisungen des Landes, um eine angemessene Finanzausstattung zu erreichen. Dadurch sollen die Kommunen finanziell in die Lage versetzt werden, ihre verfassungsmäßigen bzw. gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen.

⁷ Siehe Urteil des LVerfG (1/05, 5/05, 9/05) vom 11. Mai 2006; S. 28 f.

Allerdings ist die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung seit Bestehen der Bundesrepublik in allen Ländern sehr strittig, da es, wie in allen vertikalen Finanzbeziehungen, kaum möglich erscheint, diese als objektiv quantifizierbare Größe zu ermitteln. Auch in diesem Land ist sie wiederholt Streitgegenstand zwischen Kommunen und Land gewesen.

Zur **Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung** führte das Landesverfassungsgericht im Urteil vom 11. Mai 2006 aus⁸:

Das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung umfasse auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Den Gemeinden müsse dabei nicht nur hinsichtlich der Pflichtaufgaben eine genügende Finanzmasse zur Verfügung stehen; sie müssten darüber hinaus auch in der Lage sein, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Dies gehöre zum unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Der Gesetzgeber habe bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs aber einen weiten Gestaltungsspielraum.

Das aus der Selbstverwaltungsgarantie zu entnehmende Recht auf eine angemessene Finanzausstattung beschränke sich nicht auf die Vermeidung von Notlagen, sondern gelte vielmehr auch für Regelungen, welche die Kommunalfinanzen in der Normalsituation betreffen.

Das Gericht erläutert, angemessen sei eine aufgabenadäquate Finanzausstattung, weil die Ausgaben sich nach den Aufgaben richteten. Die Angemessenheit sei aber auch zu beurteilen als Relation zwischen der Finanzausstattung des Landes und der Kommunen. Richtschnur sei die Gleichwertigkeit der Ebenen und ihrer Aufgaben. Es seien Verteilungsmaßstäbe zu wählen, durch die eine einseitige Benachteiligung der Kommunen vermieden wird.

Nicht mehr angemessen sei die Finanzausstattung, wenn die Kommunen mangels finanzieller Mittel außerstande seien, ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen, weil dann der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung verletzt sei. Die Mindestfinanzausstattung, die eine derartige Betätigung noch ermögliche, bilde daher eine zwingend einzuhaltende Untergrenze angemessener Finanzausstattung. Diese Mindestfinanzausstattung sei indes nicht allgemein quantifizierbar, insbesondere könne nicht angenommen werden, dass für freiwillige Aufgaben ein bestimmter (prozentualer) Anteil des Verwaltungshaushaltes verfügbar sein müsse.

Ob Kommunen sich in ihrem Kernbereich noch genügend entfalten können, lasse sich vielmehr nur im Wege wertender Betrachtung ermitteln. Dabei sei auch von Bedeutung, ob die Kommunen dem Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nachkommen. Das Landesverfassungsgericht hat ausdrücklich ausgeführt, dass die Kommunen keine Finanzhilfen des Staates erwarten können, wenn und soweit sie ihre Finanznot selbst beheben können. Im Rahmen der wertenden Betrachtung könne unter anderem die Frage aufgeworfen werden, ob die Betätigungsfelder der Gemeinde (unbeschadet der Unterschiede im Einzelfall) einer in der Realität generell vorhandenen Typik noch entsprechen. Als

8 Siehe Urteil des LVerfG (1/05, 5/05, 9/05) vom 11. Mai 2006; S. 28 f.

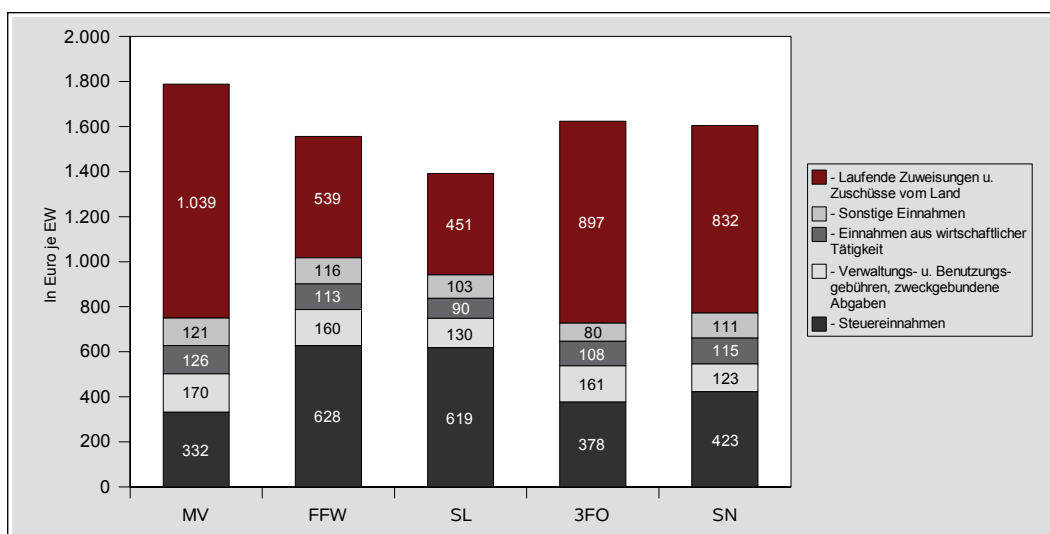
geeigneten Weg zur Beurteilung der Finanzsituation der Kommunen hat das Gericht aber auch den Vergleich mit derjenigen der Kommunen in anderen Ländern – unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten – angesehen. Das Gericht hat außerdem ausdrücklich hervorgehoben, dass das Recht der Kommunen auf eine Mindestfinanzausstattung nur in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes bestehe, das finanziell Mögliche sei eine Grenze für Leistungen des Staates, die auch zugunsten der Kommunen nicht überschritten werden könne. Wenn das Land selber auf ein niedriges Niveau gehen müsse, hätten die Kommunen kein Recht, davon ausgenommen zu werden.

Die Diskrepanz zwischen der in jedem Falle zu gewährenden Mindestfinanzausstattung und der Leistungsfähigkeit des Landes hat das Gericht dabei damit aufzulösen gesucht, dass es feststellt, der Umfang der den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung ermöglichenden Finanzausstattung sei – je nach den finanziellen Gegebenheiten – veränderlich.

In Schlussfolgerung aus diesen Ausführungen des Gerichts wird danach in Zeiten einbrechender Einnahmen auf der Ebene des Landes insgesamt der für Kernaufgaben kommunaler Selbstverwaltung notwendige Finanzbedarf anders zu beurteilen sein. Damit kann die Mindestfinanzausstattung auch nicht als statische, sondern nur als dynamische Größe, die in finanzwirtschaftlich schwierigen Zeiten auch nach unten veränderbar ist, verstanden werden.

Eine Möglichkeit, sich der Frage nach der geeigneten Höhe der subsidiären Landeszuweisungen anzunähern, besteht im Benchmarkansatz, der auf die Annahme einer weitgehenden Vergleichbarkeit bei den kommunalen Aufgabenstrukturen aufsetzt. Vergleicht man also die laufenden Pro-Kopf-Einnahmen der kommunalen Ebene (Gemeinden und Gemeindeverbände), so zeigt sich, dass die kommunale Steuerschwäche Ostdeutschlands durch laufende Zuweisungen des Landes nicht nur kompensiert, sondern z.T. erheblich überkompensiert wird.

Abbildung 3: laufende Einnahmen der kommunalen Ebene, 2005, in Euro je EW, im Ländervergleich



Quelle: GfK des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Während die anderen ostdeutschen Kommunen in der Ebenenbetrachtung einschließlich der laufenden Landeszuweisungen einnahmenseitig ungefähr auf dem Niveau der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern liegen, so wird dieses Einnahmenniveau bei den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich übertroffen. Noch gravierender fällt der Unterschied zu den Kommunen im Saarland, dem finanzschwächsten Land innerhalb der Vergleichsgruppe West, aus – hier liegt für alle neuen Länder eine Überkompensation der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft vor. Auch das Landesverfassungsgericht hat sich dieser Auffassung angeschlossen.⁹

Dies ist insofern relevant, da auf Grund des Übernivellierungsverbots¹⁰ das finanzschwächste westdeutsche Flächenland als Vergleichsmaßstab heranzuziehen ist, um im Rahmen der Nachweisführung der Solidarpaktmittel den abrechenbaren Höchstbetrag zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzschwäche zu ermitteln.

Das Land wird den Rückgang der aufbaubedingten Transfermittel durch die feststehende Degression der Solidarpaktmittel, schon zur Vermeidung einer finanzwirtschaftlichen Selbstgefährdung, symmetrisch auch an seine Kommunen weitergeben müssen. Ein entsprechendes Regulativ stellt dabei der gegenwärtige Gleichmäßigungsgrundsatz (GMG) im kommunalen Finanzausgleich dar.

⁹ LVerfGE vom 11. Mai 2006; S. 44.

¹⁰ Das Übernivellierungsverbot besagt im konkreten Fall, dass die kommunale Finanzkraft der ostdeutschen Länder durch die SoBEZ zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft maximal auf das Niveau des westdeutschen Landes mit der geringsten kommunalen Finanzkraft angehoben werden darf.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, gewährt das Land Mecklenburg-Vorpommern der kommunalen Ebene hochgerechnet 200 bis 300 Mio. Euro mehr an laufenden Zuweisungen und Zuschüssen in 2005, als es in Sachsen bzw. den 3FO der Fall ist. Ein kleinerer Teil an höheren Zuweisungen ist dabei gerechtfertigt, zieht man die geringe Einwohnerdichte im Land in Betracht. Dafür erhielt das Land 2005 über den LFA (Dünnsiedleransatz) rd. 34,8 Mio. Euro.

Das Land selbst hat trotz konjunkturell besserer Steuereinnahmen sowie den steuerpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung ab 2007 und dem eingeleiteten Konsolidierungskurs weiterhin erhebliche strukturelle Haushaltsprobleme. Wie bereits im Performance-Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes dargestellt, müssen die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung deutlich beschleunigt und intensiviert werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher der Landesregierung, unverzüglich gesetzliche Schritte einzuleiten, um die laufenden Zuweisungen an die kommunale Ebene innerhalb und insbesondere außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs schrittweise um 150 Mio. Euro zu reduzieren. Ein Teil davon könnte seitens der kommunalen Ebene mit dem Ausschöpfen eigener Einnahmepotentiale, beispielsweise bei der Grundsteuer B, kompensiert werden (siehe Tabelle 4).

Die Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern wies darauf hin, dass weitere Kürzungen der laufenden Zuweisungen des Landes bereits in der Vergangenheit vollständig durch steigende Kassenkredite kompensiert wurden. Daher würde eine Umsetzung der Empfehlung des Landesrechnungshofes diesen Trend weiter fortschreiben.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes offenbart diese Argumentation ein Aufgabenverständnis, das davon ausgeht, dass keinerlei Ermessensspielraum besteht, wie und warum eine kommunale Aufgabe erledigt wird, und damit die Ausgaben vollständig determiniert seien. Der Landesrechnungshof kann diese Auffassung nicht teilen. Nur bei relativ wenigen kommunalen Aufgaben ist ein „ob“ und „wie“ durch gesetzliche und sonstige Vorgaben vollständig festgelegt. Mitunter ist nur das „ob“, nicht jedoch das „wie“ bestimmt. Die Kommunen haben hier ganz erhebliche Spielräume bei der Aufgabenwahrnehmung und können z.B. durch geringere Aufgabenintensität ihre Ausgaben spürbar senken. So sind auch Variationen bei den Pro-Kopf-Ausgaben je Aufgabengebiet in den einzelnen Kommunen festzustellen.

Der Landesrechnungshof erwartet daher von der kommunalen Ebene, sich selbst verstärkt um vergleichende Analysen einzelner Aufgabenbereiche zu bemühen.

2.2.3 Einnahmen der Kapitalrechnung

Die Pro-Kopf-Einnahmen der Kapitalrechnung in den Kommunen von Mecklenburg-Vorpommern lagen trotz der aufgezeigten höheren Einnahmen im laufenden Bereich mit 280 Euro je EW im Jahr 2005 fast auf gleichem Niveau wie in den sächsischen Kommunen (279 Euro je EW). Die 3FO hatten mit 305 Euro je EW etwas höhere Einnahmen in ihren Vermögenshaushalten zu verbuchen.

Greift man an dieser Stelle der Frage vor, welche Effekte diese Einnahmen bei den Ausgaben der Kapitalrechnung bzw. bei den kommunalen Investitionen bewirkt haben, sind die Ergebnisse ernüchternd. Der Saldo der Kapitalrechnung (siehe Tabelle 5) stellt vereinfachend den aus dem laufenden Haushalt selbst erwirtschafteten kommunalen Eigenanteil an den getätigten Investitionen dar. Danach betrug der von den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen lediglich 52 Euro je EW, was einem kommunalen Eigenanteil von rd. 16 % der Gesamtausgaben der Kapitalrechnung entspricht. Diese sehr geringe Aktivierung von kommunalen Eigenmitteln aus dem laufenden Haushalt für Investitionen resultiert neben den überhöhten laufenden Ausgaben der kommunalen Ebene aus den vergleichsweise sehr hohen Förderquoten des Landes (z.T. nahe der Vollförderung) in den investiven Förderprogrammen und den folglich äußerst geringen Kofinanzierungsquoten für die Kommunen.

Die investive Förderpolitik des Landes für die kommunale Infrastruktur hat unter anderem wegen dieser sehr hohen Förderquoten häufig Fehlallokationen und Ressourcenverschwendung aufgrund von Fehlsteuerungseffekten und Fehlanreizen zur Folge. Hinsichtlich der kommunalen Haushalte hat sie zudem, weniger aktivierende - Mobilisierung kommunaler Haushaltsmittel für Infrastrukturinvestitionen - als substituierende Wirkung zur Folge. So erhöhen sich durch investive Fördermaßnahmen letztlich die konsumtiven Finanzierungsspielräume der kommunalen Ebene.

Tabelle 5: Saldo der Kapitalrechnung auf der kommunalen Ebene im Vergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO
	in Euro je EW			
Kommunaler Gesamthaushalt				
Einnahmen der Kapitalrechnung	280	279	173	305
Ausgaben der Kapitalrechnung	332	358	254	339
Saldo der Kapitalrechnung	-52	-79	-81	-34
Kreisfreie Städte				
Einnahmen der Kapitalrechnung	318	251	237	355
Ausgaben der Kapitalrechnung	320	325	303	359
Saldo der Kapitalrechnung	-2	-74	-66	-4
Kreisangehöriger Raum (Landkreise/Gemeinden/Ämter)				
Einnahmen der Kapitalrechnung	266	295	179	295
Ausgaben der Kapitalrechnung	341	376	277	341
Saldo der Kapitalrechnung	-75	-81	-98	-46

Quelle: Berechnet aus Angaben der GfK des Statistischen Bundesamtes.

Zwischen den Ergebnissen für die Kreisfreien Städte und die Landkreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern zeigen sich dabei deutliche Unterschiede. So sind bei den Kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern die Ausgaben mit 320 Euro je EW lediglich 2 Euro höher gewesen als die Einnahmen der Kapitalrechnung. Im Grunde genommen werden die investiven Ausgaben fast vollständig durch investive Zuweisungen des Landes, Vermögensveräußerungen sowie Schuldenaufnahmen im öffentlichen Bereich finanziert. Eine ähnlich besorgniserregende Situation zeigt sich auch bei den Kreisfreien Städten der 3FO. Dagegen haben die sächsischen Kreisfreien Städte rd. 23 % Eigenmittel für die Ausgaben der Kapitalrechnung mobilisiert.

Die zuvor getroffenen Aussagen zur Kapitalrechnung lassen sich in ähnlicher Form auch durch die Abbildung des aus der Kassenstatistik ermittelten Saldos der laufenden Rechnung der kommunalen Ebene wiedergeben. Er lässt Rückschlüsse dahingehend zu, inwieweit die Kommunen durch Überschüsse im Verwaltungshaushalt in der Lage sind, Zuführungen zum Vermögenshaushalt zu leisten und den Nachweis eigener Mittel im Rahmen der Ausgaben der Kapitalrechnung zu erbringen. In Tabelle 6 sind die entsprechenden Ergebnisse dargestellt.

Tabelle 6: Saldo der laufenden Rechnung auf der kommunalen Ebene im Vergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO
	in Euro je EW			
Kommunaler Gesamthaushalt				
Einnahmen der laufenden Rechnung	1.789	1.605	1.556	1.624
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.753	1.456	1.546	1.556
Saldo der laufenden Rechnung	36	148	10	68
Kreisfreie Städte				
Einnahmen der laufenden Rechnung	1.939	1.849	1.891	1.922
Ausgaben der laufenden Rechnung	2.052	1.729	1.941	1.948
Saldo der laufenden Rechnung	-113	120	-50	-26
Kreisangehöriger Raum (Landkreise/Gemeinden/Ämter)				
Einnahmen der laufenden Rechnung	1.739	1.455	1.584	1.560
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.634	1.302	1.547	1.464
Saldo der laufenden Rechnung	105	153	37	96

Quelle: Berechnet aus Angaben der GfK des Statistischen Bundesamtes.

Die zuvor festgestellten Unterschiede im Nachweis von Eigenmitteln für kommunale Investitionsausgaben zwischen dem kreisangehörigen Raum und den Kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern und insgesamt zu den Kommunen der Vergleichsländer lassen sich auch anhand des Saldos der laufenden Rechnung gut erkennen. Gerade gegenüber den sächsischen Kommunen müssen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ihre Eigenanstrengungen zur Senkung ihrer laufenden Ausgaben deutlich intensivieren und beschleunigen, um sich überhaupt wieder Eigenfinanzierungsspielräume für Investitionen zu erarbeiten.

Darüber hinaus liefern die hier getroffenen Feststellungen bereits Indizien für eine der Thesen in Abschnitt 3.3, wonach in Mecklenburg-Vorpommern die Fokussierung von Finanzmitteln auf größere Städte zur Abbildung ihrer zentralörtlichen Funktion im Vergleich mit anderen Ländern nicht hinreichend gelungen ist.

Ohne den Ausführungen zu den Investitionsausgaben vorzugreifen, sei hier bereits auf den kaum noch vorhandenen investiven Ausgabenvorsprung der hiesigen Kreisfreien Städte gegenüber den Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern verwiesen (siehe Abschnitt 2.3.4).

Hier scheint es aus Sicht des Landesrechnungshofes geboten, vor dem Hintergrund der in Tabelle 5 dargestellten Ergebnisse im FAG eine Mittelumschichtung vom kreisangehörigen Raum an die Kreisfreien Städte zu prüfen und zugleich durch erhöhten Konsolidierungsdruck auf die laufenden Haushalte der Kreisfreien Städte dort mehr Raum für die Eigenfinanzierung von Investitionen zu schaffen. Gleichzeitig sollten die Kommunen bei der notwendigen Aufgabenkritik durch das Land unterstützt werden, um bestehende Konsolidierungspotentiale zu heben. Der Landesrechnungshof ist sich dessen bewusst, dass diese Ziele weitere flankierende Maßnahmen bedürfen. Dazu zählen kommunalrechtliche Maßnahmen, wie wirksamere Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht und eine Reform der Kommunalverfassung (Vgl. Abschnitt 3.6).

Das Innenministerium hat hierzu in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass möglicherweise auch eine Umschichtung der FAG-Zuweisungen innerhalb des kreisangehörigen Raumes zugunsten der Landkreise als Sozialleistungsträger erforderlich sein könnte. Diese Frage ist im Rahmen der erforderlichen Novellierung des FAG zu thematisieren.

Erste Überlegungen des Landesrechnungshofes hierzu finden sich in Kapitel 3. Ein Bestandteil dessen sollte die Gewährung niedrigerer laufender, aber höherer investiver Zuweisungen an die Kommunen des Landes im Rahmen einer grundlegenden Reform der investiven Förderpolitik sein, bei der gleichzeitig die sehr hohen Förderquoten reduziert und die dadurch zu niedrigen kommunalen Kofinanzierungsquoten angehoben werden sollten.

Das Innenministerium äußerte im Rahmen seiner Stellungnahme Zweifel, ob die geforderte Erhöhung der kommunalen Kofinanzierungsanteile – im Hinblick auf die teilweise sehr angespannte Haushaltslage – mit der gewünschten Zunahme kommunaler Investitionen einher gehen wird. Nach Meinung des Landesrechnungshofes ist dem nur in kurzfristiger Sicht zuzustimmen. Ein entsprechender Kurswechsel der Förderpolitik ist unvermeidlich, wird aber natürlich erst greifen, wenn in den kommunalen Verwaltungshaushalten ausreichend hohe Überschüsse für investive Eigenanteile erwirtschaftet werden. Dies wird allerdings nur durch ergänzende kommunalaufsichtsrechtliche Instrumentarien zu erreichen sein.

Insgesamt versetzt die investive Mittelausstattung die Kommunen des Landes wie gesehen in die Lage, deutlich mehr als die kommunale Ebene in den westdeutschen Vergleichsländern für Infrastruktur auszugeben.

Dieser Vorsprung schmilzt inzwischen jedoch zusehends zusammen, wie ebenfalls in Abschnitt 2.3.4 aufgezeigt wird. Vor dem Hintergrund von überproportionalen Leistungen u.a. aus Solidarpakt II, Bund-Länder- sowie EU-Programmen führt dies zu einer Gefährdung der Ziele des Aufbaus Ost.

2.3 Ausgaben der kommunalen Haushalte

Aus der vergleichenden Gegenüberstellung der Ausgaben je EW wird deutlich, dass die entscheidende Ursache für die vergleichsweise schlechte finanzwirtschaftliche Performance der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in den viel zu hohen Ausgaben der laufenden Rechnung (1.753 Euro je EW) liegt. Unterstellt, sie hätten statt dessen das einwohnerbezogene laufende Ausgabenniveau sächsischer Kommunen erreicht, wären 2005 absolute Minderausgaben von rd. 500 Mio. Euro möglich gewesen. Selbst das laufende Ausgabenniveau der Kommunen in den 3FO hätte Minderausgaben von 337 Mio. Euro gebracht.

Tabelle 7: Ausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.753	1.456	1.546	1.556	508	355	337
darunter:							
- Personalausgaben	502	464	491	552	65	20	-84
- Laufender Sachaufwand	389	302	347	368	149	71	36
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	338	268	280	297	119	100	70
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	51	34	68	71	30	-29	-35
- Zinsausgaben	66	56	63	54	17	6	20
- Allgemeine Zuweisungen u. Umlagen	181	206	304	213	-42	-211	-55
- Sonstige Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke	214	198	183	223	28	53	-15
- Sozialausgaben	571	423	461	407	253	188	281
Ausgaben der Kapitalrechnung	332	358	254	339	-44	134	-12
darunter:							
- Sachinvestitionen	251	315	207	285	-109	75	-58
- Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	65	32	47	55	56	30	16
- Gewährung von Darlehen	12	5	4	2	11	13	16
- Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	2	8	3	2	-11	-2	-1
Bereinigte Ausgaben	2.085	1.814	1.800	1.896	464	489	324

Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Neben den Sozialausgaben haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern auch beim laufenden Sachaufwand und den Zinsausgaben die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben aufzuweisen. Bei den Personalausgaben wird zwar mit 502 Euro je EW der Wert der Kommunen der 3FO um rd. 7 % unterboten, wohl sind aber deutliche Mehrausgaben beim kommunalen Personal gegenüber Sachsen und den finanzschwachen Flächenländern West festzustellen. Bei den investiven Ausgaben dagegen haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit 332 Euro je EW das niedrigste Ergebnis unter den neuen Ländern aufzuweisen.

2.3.1 Personalausgaben

Obwohl im Jahr 2005 ein spürbarer Rückgang der Personalausgaben je EW feststellbar war, weisen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin deutliche Mehrausgaben zu den sächsischen Kommunen und denen der finanzschwachen Westflächenländer auf. Noch deutlicher wird der Unterschied, wenn auf die Ausgaben für aktives Personal, also Ausgaben für derzeit in den Verwaltungen Beschäftigte, abgestellt wird (siehe Tabelle 8). Dann zeigt sich, dass die Kommunen in den finanzschwachen Flächenländern West weiterhin mit spürbar weniger Personal auskommen als die ostdeutschen Kommunen. Für Mecklenburg-Vorpommern belaufen sich die daraus resultierenden rechnerischen Mehrausgaben auf 91 Mio. Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Ausgabendifferential für aktives Personal durch den bestehenden Ost-West-Unterschied bei der Vergütung und Besoldung noch unterzeichnet ist.

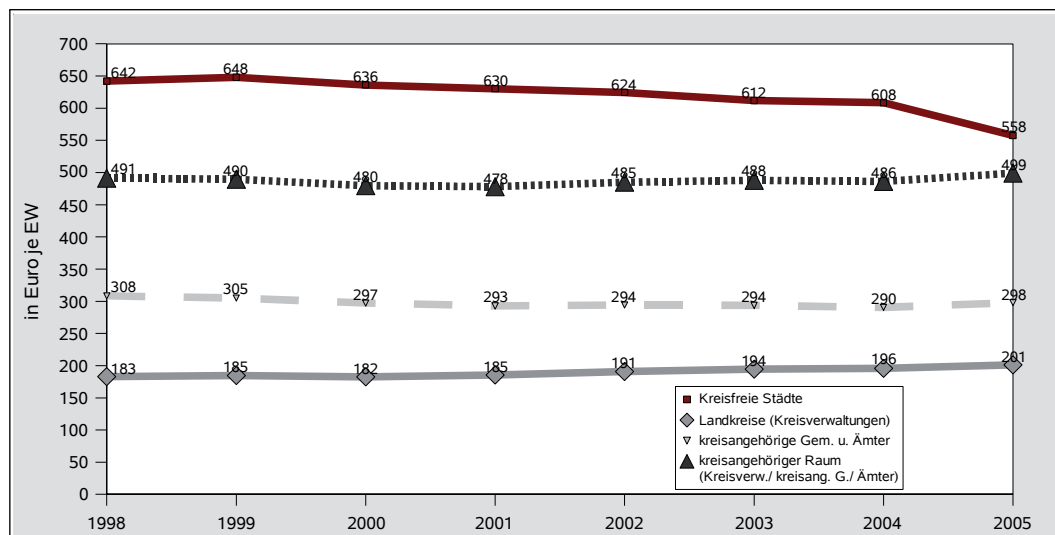
Tabelle 8: Personalausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.753	1.456	1.546	1.556	508	355	337
darunter:							
- Personalausgaben	502	464	491	552	65	20	-84
- für aktives Personal	485	444	433	522	72	91	-63
- Versorgungsbezüge u. dgl.	17	21	58	30	-6	-70	-22

Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass sich die Personalausgaben innerhalb der kommunalen Ebene zuletzt sehr unterschiedlich entwickelt haben, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben nach Ebenen in MV, 1998-2005, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Die Kreisfreien Städte konnten von 2004 auf 2005 ihre einwohnerbezogenen Personalausgaben um 50 Euro je EW (-8 %) senken. Dies geht u.a. zurück auf personalpolitische Maßnahmen wie Stellenabbau und geschlossene Haustarifverträge. Gleichzeitig wurden einzelne Aufgabenbereiche aus den Kernhaushalten ausgegliedert, mit dem Effekt, dass Personalausgaben durch laufende Zuweisungen substituiert werden. Damit tragen sie zur tatsächlichen Sanierung der kommunalen Haushalte kaum bei, sondern haben zunächst nur „optische“ Effekte auf die ausgewiesenen Personalausgaben. In welchem Umfang Ausgliederungen für den sich darstellenden Ausgabenrückgang verantwortlich sind, lässt sich ohne genaue Prüfung nicht beurteilen.

Bezogen auf die Vergleichsländer haben die Kreisfreien Städte mit Personalausgaben von 558 Euro je EW das Ausgabenniveau der 3FO und der finanzschwachen Westflächenländer unterschritten. Gleichzeitig liegen sie weiter rd. 7 % über den Personalausgaben der sächsischen Kreisfreien Städte mit 524 Euro je EW. Speziell die Kreisverwaltungen bleiben mit ihren Personalausgaben von 201 Euro je EW deutlich über den Vergleichswerten Sachsens und der finanzschwachen Flächenländer West, die 139 bzw. 131 Euro je EW aufweisen. Tabelle 9 fasst diese Zahlen noch einmal zusammen.

Tabelle 9: Personalausgaben der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO
	in Euro je EW			
Kommunaler Gesamthaushalt	502	464	491	552
Kreisfreie Städte	558	524	612	577
Landkreise (Kreisverwaltungen)	201	139	131	207

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Folglich haben nicht nur die Kreisfreien Städte, sondern auch die Kreisverwaltungen erheblichen Konsolidierungsbedarf, der sich nicht zuletzt aus der derzeitigen Kleingliedrigkeit der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Land ergibt. Die beschlossene Kreisgebietsreform sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes durch weitere Maßnahmen auf der unterkreislichen Ebene ergänzt werden.

2.3.2 Laufender Sachaufwand

Die weiterhin größten relativen Mehrausgaben zu den Kommunen in den Vergleichsländern sind beim laufenden Sachaufwand festzustellen. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern geben hierfür mit 389 Euro je EW fast ein Drittel mehr aus als die sächsischen Kommunen. Auch die Ausgaben der finanzschwachen Flächenländer West und der 3FO werden um 12 bzw. 6 % überschritten.

Interessant ist an dieser Stelle eine differenzierte Betrachtung innerhalb der kommunalen Ebene, die entsprechenden Zahlen sind aus Tabelle 10 ersichtlich. So hatten zwar die hiesigen Kreisfreien Städte 2005 auch einen erheblichen Ausgabenüberhang gegenüber Sachsen, lagen aber gleichzeitig günstiger als die finanzschwachen Westflächenländer und 3FO. Der kreisangehörige Raum lag aber mit 167 Euro deutlich über dem entsprechenden Niveau der Vergleichsländer, was vor allem auf den Verwaltungs- und Betriebsaufwand zurückzuführen ist. Hier besteht erheblicher Konsolidierungsbedarf, der auch als Indiz für die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform angesehen werden kann, welche die kostenintensive Kleinteiligkeit der Verwaltungsstrukturen im kreisangehörigen Raum bereinigt.

Tabelle 10: Laufender Sachaufwand nach kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
					SN	FFW	3FO
in Euro je EW							
Kommunaler Gesamthaushalt							
- Laufender Sachaufwand	389	302	347	368	149	71	36
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	338	268	280	297	119	100	70
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	51	34	68	71	30	-29	-35
Kreisfreie Städte							
- Laufender Sachaufwand	424	302	430	455	63	-3	-16
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	313	268	296	315	23	9	-1
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	111	34	134	140	40	-12	-15
Kreisangehöriger Raum (Landkreise/Gemeinden/Ämter)							
- Laufender Sachaufwand	167	114	112	145	63	65	26
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	149	99	85	110	60	76	46
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	18	14	27	35	4	-11	-21

Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

2.3.3 Ausgaben für soziale Leistungen

a) Sozialausgaben je Einwohner im Ländervergleich

Der Vergleich der laufenden Ausgaben des Jahres 2005 zeigt mit 571 Euro je EW erheblich höhere Sozialausgaben für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern (siehe Tabelle 11). Bei einem einwohnerbezogenen Ausgabenniveau der Kommunen der 3FO, das um rd. ein Drittel niedriger ist, wären die absoluten Ausgaben für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern um rd. 281 Mio. Euro geringer ausgefallen. Bereits in den vergangenen Jahren wären ähnliche Ergebnisse festzustellen. Daher soll sich in diesem Abschnitt der Frage nach den Ursachen genähert werden. Da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Sozialgesetzgebung (Hartz IV) seit dem 1.1.2005 erheblich verändert haben, liegen derzeit nur punktuell Prüfungserfahrungen vor.

Tabelle 11: Sozialausgaben (Gemeinden/Gv.) im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.753	1.456	1.546	1.556	508	355	337
darunter: - Sozialausgaben	571	423	461	407	253	188	281

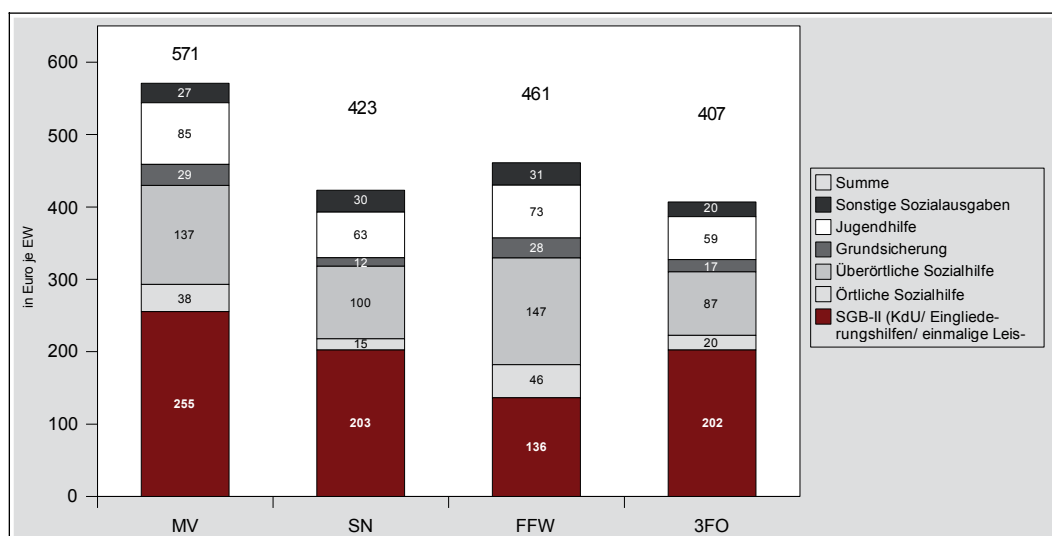
Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Von dem laufenden Ausgabenunterschied von 197 Euro je EW zwischen den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns und denen der 3FO entfielen 164 Euro bzw. mehr als 83 % auf die Sozialausgaben. Um der Frage nachzugehen, ob diese Mehrausgaben sozio-ökonomisch determiniert oder auf vermeidbare Steuerungs- und Kontrolldefizite sowie Ineffizienzen zurückzuführen sind, ist zu klären, aus welchen einzelnen sozialen Leistungen dieses Ausgabendifferential resultiert. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die Vergleichbarkeit nicht in allen Bereichen vollständig gegeben ist. Dies ist insbesondere ein Problem der unterschiedlichen Trägerschaft der überörtlichen Sozialhilfe.

Aus der Aufgliederung der kommunalen Sozialausgaben wird deutlich, dass es in Mecklenburg-Vorpommern keine soziale Leistung mit unterproportionalem Ausgabenniveau gibt. Im Gegenteil, im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern zeigen sich durchgehend höhere Pro-Kopf-Ausgaben. Diese sind insbesondere im Ausgabenbereich der SGB-II-Leistungen festzustellen. Aber auch in den anderen Bereichen, der örtlichen und überörtlichen¹¹ Sozialhilfe, der Grundsicherung und der Jugendhilfe, liegen die einwohnerbezogenen kommunalen Ausgaben über dem Niveau der anderen neuen Länder.

¹¹ Auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit wurde bereits hingewiesen.

Abbildung 5: Struktur der kommunalen Sozialausgaben, 2005, in Euro je EW



Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Ein nahe liegender Erklärungsansatz für die vergleichsweise hohen kommunalen Sozialausgaben könnten, bezogen auf die Einwohnerzahl, überdurchschnittliche Fallzahlen in den Sozialleistungssystemen sein. Die relativ schwache wirtschaftliche Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern und das daraus resultierende, vergleichsweise geringe wirtschaftliche Einkommen des Großteils seiner Einwohner führt bei bundeseinheitlichen Bedürftigkeitsgrenzen in den Sozialgesetzen zwangsläufig zu regional höheren Fallzahlen.

b) Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften im Ländervergleich

Eine Bestätigung für die Annahme überproportionaler Fallzahlen findet man, wenn die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (BG) nach SGB II zu den privaten Haushalten ins Verhältnis gesetzt. Danach zählen in Mecklenburg-Vorpommern 184 von 1.000 Haushalten zu den Bedarfsgemeinschaften. Das ist der absolute Spitzenwert im Ländervergleich, der nur annähernd von Sachsen-Anhalt erreicht wird. Die anderen neuen Länder liegen zwischen 134 und 155 BG und die alten Länder mit einem deutlichen Nord-Süd-Gefälle zwischen rd. 49 und 98 BG je Tsd. Privathaushalten (siehe Tabelle 12).

Tabelle 12: Bedarfsgemeinschaften je Tsd. Privathaushalte im Ländervergleich, 2005

	Bedarfsgemeinschaften (BG)	Privathaushalte in Tsd.	BG je Tsd. Privathaushalte	Rang
BW	253.303	4.881	52	12
BY	285.230	5.787	49	13
BB	188.636	1.218	155	3
HE	222.040	2.870	77	10
MV	153.857	834	184	1
NI	341.817	3.763	91	8
NW	821.568	8.402	98	6
RP	125.449	1.872	67	11
SL	45.088	502	90	9
SN	307.907	2.186	141	4
ST	213.753	1.188	180	2
SH	131.280	1.359	97	7
TH	150.636	1.123	134	5

Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

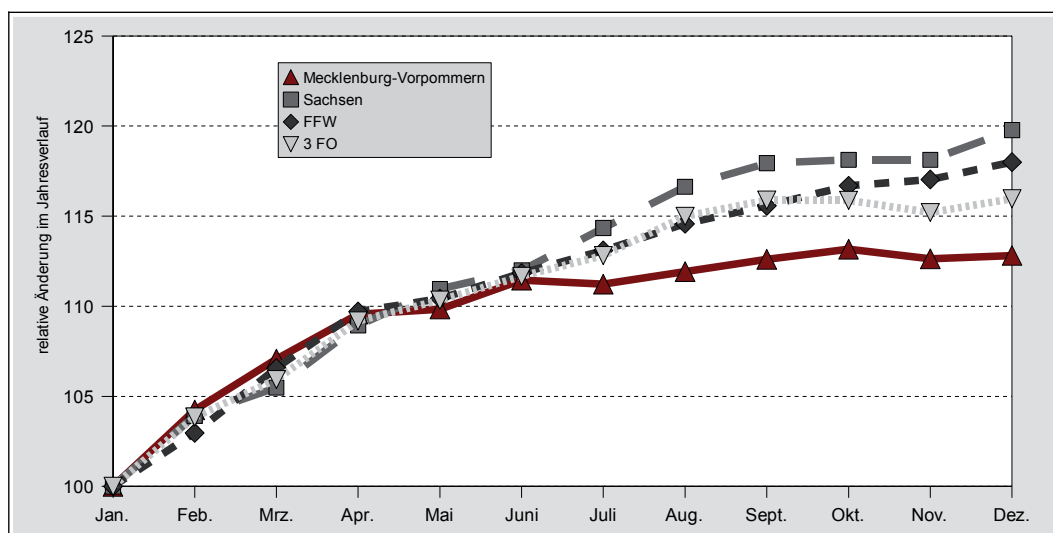
Neben dem Nord-Süd-Gefälle ist aus voranstehender Tabelle auch ein Ost-West-Gefälle bei den BG in Relation zu den Privathaushalten ersichtlich, da die ostdeutschen Werte allesamt deutlich über denen der finanzschwachen Westflächenländer liegen.

Das sich hier dokumentierende Ergebnis für die Fallzahlen ist allerdings nicht neu. Bereits Ende des Jahres 2003 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Bundesvergleich mit 16 % den höchsten Anteil von Haushalten mit Wohngeldbezug aufzuweisen. Als nächste Flächenländer folgten mit deutlichem Abstand Sachsen (rd. 13 %) und Sachsen-Anhalt (rd. 12 %).¹²

Nachvollziehbarer Weise hat Mecklenburg-Vorpommern 2005 auch bei den BG nach SGB II den „Spitzenplatz“ inne. Der Abstand zu den anderen Ländern hat sich aber etwas verringert, da die neuen Länder und die finanzschwachen Flächenländern West z.T. deutlich höhere Steigerungsraten bei den BG aufweisen (siehe Abbildung 6).

¹² Statistisches Bundesamt (2005): Die Bundesländer, S. 34.

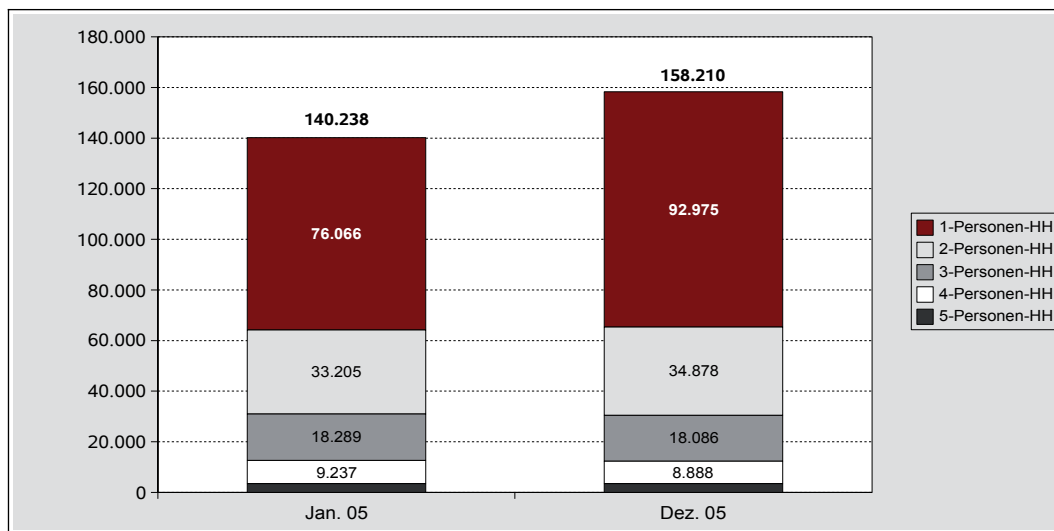
Abbildung 6: relative Veränderung der Zahl der BG im Jahresverlauf, 2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Ein wesentlicher Teil dieser Erhöhung bei den BG entfällt in allen Ländern auf die 1-Personen-Haushalte. Während die Anzahl der 2- und 3-Personen-Haushalte unter den BG hierzulande sogar rückläufig war, stieg die Anzahl der 1-Personen-Haushalte annähernd im bundesdeutschen Durchschnitt um rd. 22 %. Somit entfielen von der absoluten Erhöhung der BG (17.972) über 94 % auf die 1-Personen-Haushalte. Dies war bundesweit der höchste Wert.

Abbildung 7: Entwicklung und Struktur der BG nach Haushaltsgröße in MV, 2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Offensichtlich dokumentiert dieses Ergebnis auch, dass sich Bedarfsgemeinschaften von zwei oder mehr Personen getrennt haben, um Leistungen nach dem SGB II und Krankenversicherungsschutz zu erlangen. Dazu kam eine gewisse Anzahl von Haushaltsneugründungen von Jugendlichen, die aus dem elterlichen Haushalt ausgezogen sind und – mitunter unter Ausnutzung großzügiger gesetzlicher Regelungen – Leistungen nach dem SGB II beanspruchen konnten.

Gerade diese Fälle, zuzüglich sogenannter „Aufstocker“¹³, ließen die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für die Kommunen ansteigen, da fallzahlenbedingt zusätzliche Kosten anfielen. Durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24.03.2006 wurde diese Möglichkeit eingeschränkt.

Nachdem die höheren einwohnerbezogenen Fallzahlen als eine Ursache für die sehr hohen kommunalen Sozialausgaben herausgearbeitet worden sind, stellt sich die Frage, ob diese auch durch höhere fallbezogene Leistungen mit verursacht werden.

c) SGB-II-Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft im Ländervergleich

Die Analyse beschränkt sich dabei weiter auf die SGB-II-Leistungen (Hartz IV), welche die KdU, Eingliederungshilfen (z.B. Kinderbetreuung, Suchtberatung, psychologische Betreuung) und einmalige Leistungen (z.B. für die Ersteinrichtung eines eigenen Haushaltes) umfassen. Insgesamt liegen die Ausgaben je BG in Mecklenburg-Vorpommern mit 2.843 Euro im Jahr hinter Brandenburg (2.882 Euro p.a.) an zweiter Stelle unter den neuen Ländern. Auffällig sind dabei neben Ausgaben für die KdU vor allem die vergleichsweise hohen Ausgaben für Eingliederungshilfen und einmalige Leistungen. Wäre es den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern gelungen, ihre Ausgaben je BG an Thüringen, mit dem niedrigsten Wert unter den Ländern, auszurichten, wären Einsparungen von rd. 45 Mio. Euro möglich gewesen.

Ein Vergleich der KdU in den FFW – wie vom Innenministerium in seiner Stellungnahme angeregt – ist nur bedingt zielführend, wie Tabelle 13 zeigt. Eine wesentliche Ursache für die höheren Ausgaben je BG in den FFW ist in den nicht vergleichbaren Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt, so z.B. bei Modernisierungsstand und Siedlungsstruktur, zu sehen.

¹³ Gemeint sind Privatpersonen, die aufgrund eines zu geringen Markteinkommens Leistungen nach SGB II beziehen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Kommunen die tatsächlichen und nicht die pauschalierten Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II zu übernehmen haben, soweit diese angemessen sind. Bei der Festlegung der Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit der KdU, die sich an den jeweiligen örtlichen Verhältnissen orientieren, bestehen durchaus Spielräume, aus denen sich Einsparungen ergeben können. Diese Kriterien sind ein wichtiges Steuerungsinstrument, da sie die Entscheidungsgrundlagen für die Sachbearbeitung und somit die Leistungsbewilligung bilden.

Tabelle 13: Vergleich der SGB-II-Leistungen in Euro je BG, jahresdurchschnittlich 2005

	Ausgaben je BG in Euro monatlich			
	KdU	Eingliederungshilfen	Einmalige Leistungen	Summe
BB	236,8*	1,2	2,2	240,2
MV	231,9	1,9	3,0	236,9
SN	231,1	1,2	2,6	234,9
ST	219,3	0,4	2,1	221,8
TH	208,1	0,4	3,8	212,3
FFW	276,2	2,8	2,4	281,5

Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

* Im Fall von BB weisen die Daten der Kassenstatistik eine deutliche Abweichung zu den Daten der BA auf. Danach lagen die Ausgaben der KdU je BG im Dez. 2005 lediglich bei 227 Euro.

Die vorläufigen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Hansestadt Rostock 2005/06 liefern Hinweise, dass Möglichkeiten zur Senkung der KdU bestehen, ohne den Anspruch der Betroffenen auf angemessenen Wohnraum in Frage zu stellen.

Aus den Analysen für den Bereich der Sozialausgaben sind folgende Ergebnisse festzuhalten: Ein Teil der sich darstellenden Mehrausgaben beruht offenbar auf normalen Steuerungs- und Managementdefiziten, ein Teil aber scheint aufgrund der Fallzahlen und Fallkosten objektiv nicht vermeidbar, solange bundesgesetzlich keine Spielräume für eine regional differenzierte Leistungsgewährung bestehen. Der Landesrechnungshof würde diese begrüßen. Eine weniger realistische Variante wäre, die der sozioökonomischen Situation eines Landes geschuldeten Sonderbedarfe durch einen zusätzlichen Bedarfsansatz im Bund-Länder-Finanzausgleichssystem zu berücksichtigen.

Unabhängig vom Weg muss es das Ziel sein, dass die Sozialausgaben nicht zu Lasten von Investitionen und sonstigen zukunftsgerichteten Ausgaben für Bildung und Forschung und damit für eine nachhaltige Entwicklung des Landes gehen.

Daher sollten auch alle Möglichkeiten genutzt werden, die festzustellenden vermeidbaren Mehrausgaben der Kommunen abzubauen. Dies kann nur dadurch erreicht werden, dass die Landesregierung und die kommunalen Aufgabenträger die verschiedenen Arten von Sozialausgaben einer Strukturuntersuchung unterziehen.

Das Sozial- und Jugendhilferecht ist vom Grundsatz der Bedarfsdeckung geprägt. Der Sozial- bzw. Jugendhilfeträger stellt den Hilfebedarf des Hilfesuchenden fest und nur dieser ist abzudecken. Die Strukturuntersuchung sollte deshalb zunächst bei der Bedarfsfeststellung ansetzen. Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, dass der Sozial- bzw. Jugendhilfeträger den Bedarf selbst ermittelt und dies nicht den späteren Leistungserbringern überlässt. Auch zu hinterfragen wäre, welche Standards bei der Bedarfsfeststellung zugrunde gelegt werden.

Im nächsten Schritt wäre die Bewilligung der als Bedarf festgestellten Leistung zu überprüfen. Hier sollte zum Einen festgestellt werden, ob seitens der Leitungsebene in den Sozial- und Jugendämtern eine Steuerung der verschiedenen Hilfearten dergestalt erfolgt, dass eine einheitliche Leistungsbewilligung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben gewährleistet ist (z.B. durch Richtlinien). Zum Anderen sollten die Leistungsbewilligungen im Falle der Leistungserbringung durch Dritte so bestimmt genug abgefasst werden, dass sie geeignet sind, als Grundlage für die spätere Abrechnung zu dienen.

Als Drittes sollte die Leistungserbringung daraufhin untersucht werden, ob sie möglichst wirtschaftlich in der Organisation und bei Personal- und Sachmitteleinsatz erfolgt. Bei der Leistungserbringung durch Dritte sollten die Ziele, die mit der Maßnahme verfolgt werden sollen, möglichst genau definiert und in kürzeren Zeitabständen deren Erfüllung vom Sozial- und Jugendhilfeträger selbst kontrolliert werden (insbesondere im Bereich der Jugendhilfe).

Zuletzt sollte eine wirksame nachgehende Kontrolle erfolgen. Es wäre zu prüfen, ob die Leistungserbringer die Leistung auch nur in der bewilligten Höhe abgerechnet haben und es ist festzustellen, ob alle Einnahmerückgriffsmöglichkeiten (z.B. Erstattung, Unterhalt) umfassend ausgeschöpft wurden.

Wo soziale Transferzahlungen an Einzelhaushalte gewährt werden, die dem Grundsatz der Bedarfsdeckung entsprechen, sind weitere institutionelle und projektbezogene Sozialleistungen auf den Prüfstand zu stellen, um eine kostentreibende und auf den Hilfeempfänger anreizmindernde Überförderung zu vermeiden.

2.3.4 Investitionsausgaben

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern haben ihre Investitionen, vor allem auch die für den Aufbauprozess des Landes dringend erforderlichen Sachinvestitionen, in den letzten Jahren stark eingeschränkt und befinden sich mit 251 Euro je EW auf dem letzten Platz unter den neuen Ländern.

Damit ist der einwohnerbezogene Investitionsausgabenvorsprung gegenüber den Kommunen der finanzschwachen Westflächenländer von einstmalig 84 % (1995) bzw. 45 % (2000) auf nunmehr 20 % zurückgegangen.

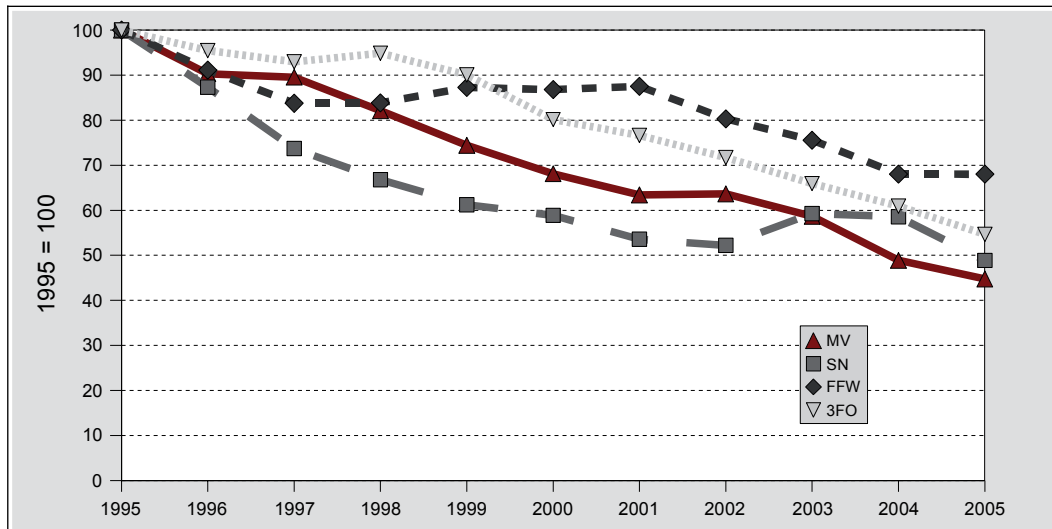
Tabelle 14: Ausgaben der Kapitalrechnung (Gemeinden/Gv.) im Ländervergleich, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Ausgaben der Kapitalrechnung	332	358	254	339	-44	134	-12
darunter:							
- Sachinvestitionen	251	315	207	285	-109	75	-58
- Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	65	32	47	55	56	30	16
- Gewährung von Darlehen	12	5	4	2	11	13	16
- Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	2	8	3	2	-11	-2	-1

Quelle: GfK 2005 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Verglichen mit dem Niveau von 1995 wurden 2005 nur noch 44 % der Sachinvestitionen durchgeführt. Damit ist in Mecklenburg-Vorpommern der stärkste relative Rückgang bundesweit festzustellen, wenn gleich der sehr hohe Ausgangswert im Jahr 1995 auch ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist.

Abbildung 8: relative Änderung der Sachinvestitionen je EW seit 1995 (1995 = 100)



Quelle: Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Diese Entwicklung ist im Hinblick auf die verbleibende Laufzeit des Solidarpaktes II äußerst Besorgnis erregend. Wenn schon die derzeit solidarpaketbedingt gute Finanzausstattung, verbunden mit der derzeit noch überproportionalen Ausstattung mit Fördermitteln, nicht zu einem deutlich höheren Investitionsniveau der ostdeutschen Kommunen und insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern führt, ist bei rückläufigen Solidarpaktmitteln in den kommenden Jahren mit weiteren Einschränkungen zu rechnen.

Neben dem Erfolg des weiteren infrastrukturellen Aufbauprozesses gefährden die Kommunen damit auch die Einhaltung der Verpflichtung gegenüber der Bund-Länder-Gemeinschaft für die sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel. Das Land allein wird nicht in der Lage sein, mittelfristig einen vollständigen Nachweis der Solidarpaktmittel zu erbringen, wenn die kommunale Ebene ihren Beitrag nicht leistet. Dazu bedarf es auf beiden Ebenen einer energischen Reduzierung der laufenden Ausgaben, um sich wieder Investitionsspielräume zu erarbeiten.

Noch weitaus kritischer ist die Lage bei den Kreisfreien Städten. Hier liegen die Sachinvestitionen in Mecklenburg-Vorpommern mit 201 Euro je EW sogar unter den Kreisfreien Städten in den finanzschwachen Flächenländern West mit 223 Euro. Dagegen konnten die sächsischen Kreisfreien Städte mit 315 Euro je EW einen deutlichen Investitionsvorsprung bewahren, der für den weiteren infrastrukturellen Aufbauprozess auch erforderlich ist.

Momentan wird durch den Aufbau Ost insgesamt zu wenig Potential geschaffen, um eine nachhaltige selbsttragende Entwicklung zu generieren. Statt dessen wird durch die Transferleistungen zuviel Gegenwartskonsum finanziert. Auf Grund der absehbar sinkenden Einnahmen aus Solidarpakt II und Bund-Länder- sowie EU-Programmen für Investitionen ist ein Umsteuern hin zu höheren investiven und geringeren laufenden Zuweisungen an die kommunale Ebene bzw. eine entsprechende Gestaltung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalten durch die Kommunen selbst dringend geboten. Der Investitionsvorsprung ist, wie gesehen, stark zusammengeschmolzen bzw. partiell gar nicht mehr vorhanden. Dies ist nicht akzeptabel.

Vergegenwärtigt man sich die vorläufigen Ergebnisse der Haushaltsrechnungen der Kreisfreien Städte, insbesondere die üblicher Weise genutzten Kennzahlen Überschüsse bzw. Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt und freier Finanzspielraum, wird auch deutlich, warum sie keine Eigeninvestitionskraft besitzen, denn dafür wäre die Erwirtschaftung eines Überschusses im Verwaltungshaushalt erforderlich.

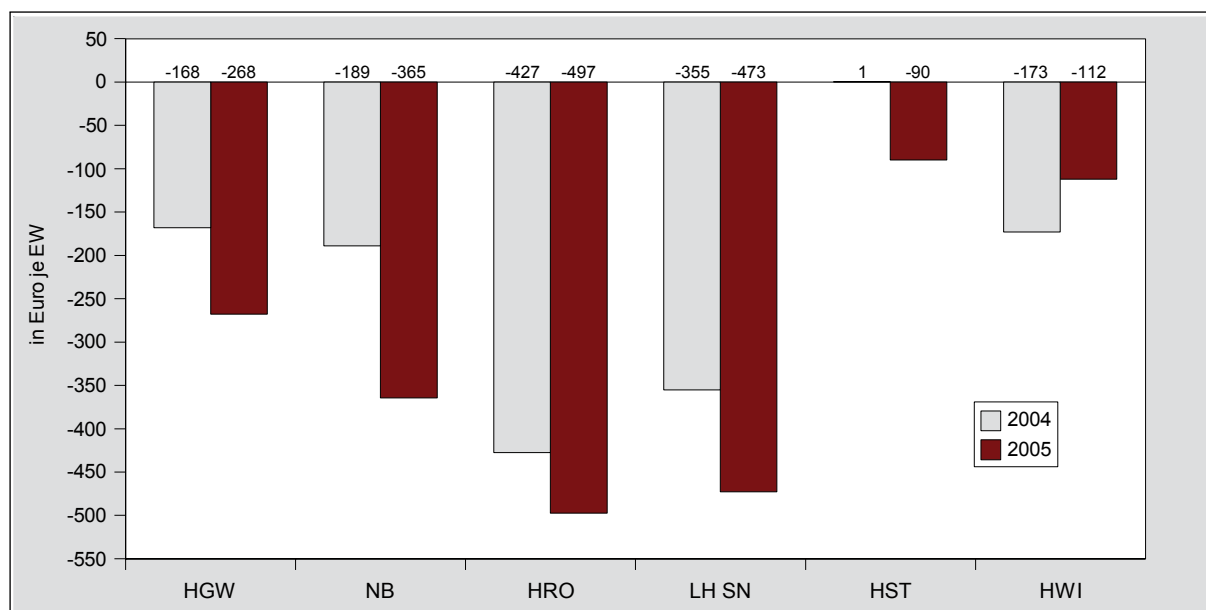
Die Erwirtschaftung eines Überschusses im Verwaltungshaushalt ist als Mindestanforderung an einen kommunalen Haushalt zu betrachten, d.h. die laufenden Ausgaben müssen durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden und es sollen darüber hinaus freie Finanzierungsmittel zur Verwendung im Vermögenshaushalt verbleiben. Bevor dieses Ziel erreicht wird, ist aber die sogenannte Pflicht-Zuführung zu leisten¹⁴. Im Idealfall reicht der Überschuss im Verwaltungshaushalt nicht nur für eigenfinanzierte Ersatzinvestitionen. Dann spricht man vom freien Finanzspielraum für zusätzliche, dem Vermögensaufbau dienende Investitionen.

Unter den Kreisfreien Städten in Mecklenburg-Vorpommern konnte 2005 aber keine Stadt einen freien Finanzspielraum erwirtschaften. Vielmehr standen bei allen, nach Pflicht-Zuführungen an den Vermögenshaushalt¹⁵, zum Teil erhebliche Fehlbeträge zu Buche.

¹⁴ Vgl. § 21 GemHVO

¹⁵ Entgegen den rechtlichen Erfordernissen von § 19 Abs. 3 GemHVO werden die Zuführungen an die allgemeine Rücklage nicht von allen Kommunen geleistet.

Abbildung 9: Überschüsse/ Fehlbeträge der KfS in MV, 2004 und 2005, in Euro je EW



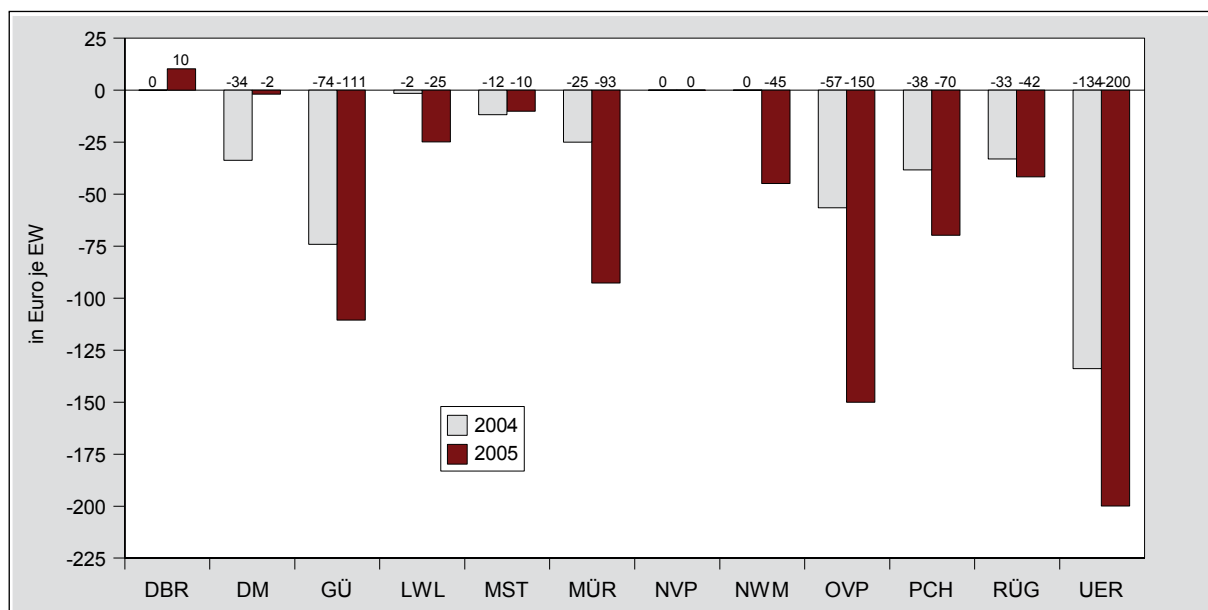
Quelle: Haushaltsrechnungen der KfS; eigene Berechnungen.

Den größten einwohnerbezogenen Fehlbetrag unter allen Kreisfreien Städten hatte sowohl 2004 als auch 2005 die Hansestadt Rostock aufzuweisen.

Bis auf die Hansestadt Wismar, die ihren Fehlbetrag auf 112 Euro je EW reduzieren konnte, haben die anderen Kreisfreien Städte für das Haushaltsjahr 2005 einen zum Vorjahr gestiegenen Fehlbetrag ausweisen müssen. Insgesamt haben somit alle Kreisfreien Städte keinen freien Finanzspielraum für eigenfinanzierte Investitionen erwirtschaften können.

Die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2005 für die Landkreise zeigen ebenfalls keine Wende zum Besseren. Einen Überschuss bzw. einen freien Finanzspielraum erreichte lediglich der Landkreis Bad Doberan, Nordvorpommern schloss den Haushalt ohne Fehlbetrag ab und zwei Landkreise (Mecklenburg-Strelitz und Demmin) konnten ihren Fehlbetrag gegenüber 2004 zumindest reduzieren. Alle anderen Landkreise haben gegenüber dem Vorjahr steigende Fehlbeträge zu verbuchen. Schlusslicht ist der Landkreis Uecker-Randow mit -200 Euro je EW.

Abbildung 10: Überschüsse/ Fehlbeträge der LK in MV, 2004 und 2005, in Euro je EW



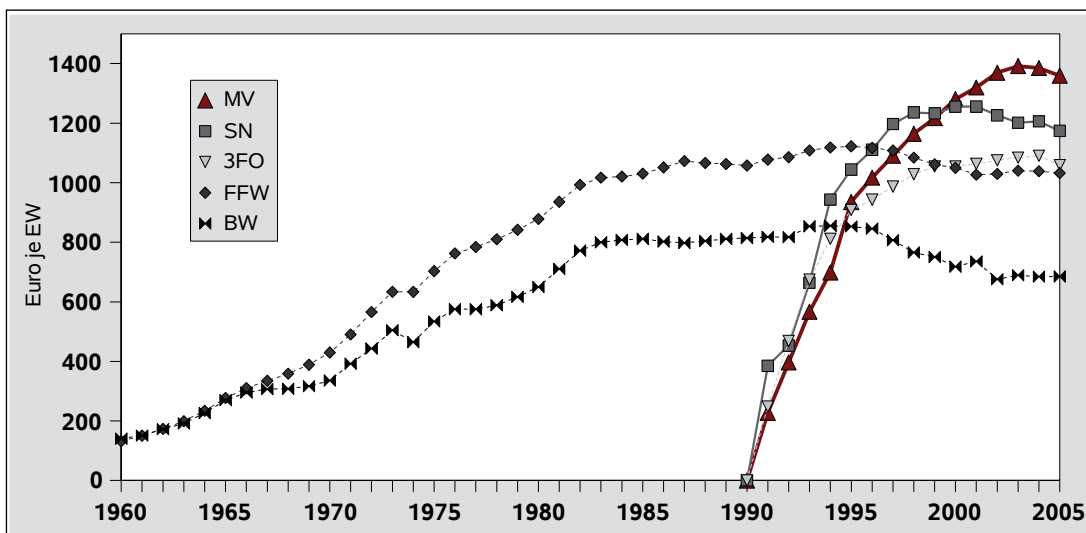
Quelle: Haushaltsrechnungen der LK; eigene Berechnungen.

Diese, sich in den Fehlbeträgen widerspiegelnde, finanzwirtschaftliche Entwicklung der Kreisfreien Städte und Landkreise setzt sich zudem in steigender Verschuldung fort, wie aus nachfolgendem Abschnitt ersichtlich wird.

2.4 Verschuldung der kommunalen Ebene

Ähnlich der Entwicklung auf der Landesebene haben die Kommunen im Osten Deutschlands seit der Wiedervereinigung zügig einen immensen Schuldenberg angehäuft. Abbildung 11 zeigt dies deutlich. Binnen vier bzw. fünf Jahren war die Summe aus Kreditmarktschulden und Schulden bei den öffentlichen Haushalten je EW bereits so hoch wie die der Kommunen Baden-Württembergs. Diese weisen hier zum einen bis dato den bundesweit niedrigsten Wert auf, zum anderen hatte die Anhäufung ihres Schuldenstandes bis 1995 schon mehr als 45 Jahre gedauert. Auch das Benchmark-Niveau der Kommunen der finanzschwachen Westflächenländer wurde in der Folge schnell erreicht bzw. übertroffen, wie der Abbildung zu entnehmen ist.

Abbildung 11: Entwicklung der Verschuldung (am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten) auf der Gemeindeebene, 1960-2005, in Euro je EW



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Bei der Mehrheit der Ostländer gelang gegen Ende der 1990er Jahre zumindest eine Verstetigung der Verschuldung auf kommunaler Ebene. Für Sachsens Kommunen ist bereits längerfristig eine rückläufige Tendenz erkennbar. In Sachsen-Anhalt (Bestandteil der 3FO) und Mecklenburg-Vorpommern kann man hingegen erst 2004 eine Trendwende erkennen. Zum 31.12.2005 wiesen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern den höchsten Schuldenstand unter denen der neuen Länder auf. Tabelle 15 fasst die entsprechenden Ergebnisse zusammen.

Deutlich wird zudem, dass die Kommunen in einer Reihe von Ländern ausufernden Gebrauch von Kassenkrediten (einschließlich innerer Darlehen) machen. So haben beispielsweise die saarländischen Kommunen inzwischen höhere Volumina an Kassenkrediten als klassische Investitionskredite aufzuweisen. Die kommunale Ebene Sachsen-Anhalts hat in den vergangenen fünf Jahren ihr Volumen an Kassenkrediten um mehr als 62 % pro Jahr erhöht. Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns liegen bei der Zuwachsrate im Durchschnitt der neuen Länder.

Tabelle 15: Verschuldung (am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten), Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen auf der kommunalen Ebene (Kernhaushalte), in Euro je EW

	Verschuldung durch Investitionskredite			Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen		
	Stand 31.12.2005, in Euro je EW	Platz	Wachstum 2000-2005, p.a.	Stand 31.12.2005, in Euro je EW	Platz	Wachstum 2000-2005, p.a.
Flächenländer Ost						
MV	1.359	5	1,2 %	115	3	29,8 %
SN	1.174	2	-1,3 %	48	2	-3,5 %
3FO	1.059	-	0,1 %	209	-	37,8 %
ST	1.334	4	1,6 %	323	5	62,2 %
TH	1.202	3	-0,5 %	35	1	7,3 %
BB	663	1	-1,2 %	258	4	29,1 %
Flächenländer West						
FFW	1.032	-	-0,3 %	530	-	24,3 %
NI	997	4	-1,5 %	509	5	23,0 %
RP	1.174	5	2,0 %	682	7	28,6 %
SL	857	2	-2,4 %	981	8	13,9 %
SH	995	3	0,0 %	204	3	56,3 %
BW	685	1	-0,9 %	64	2	14,0 %
BY	1.249	6	3,1 %	24	1	-8,1 %
HE	1.527	8	0,7 %	440	4	24,5 %
NW	1.370	7	-0,6 %	596	6	35,4 %

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Kassenkredite spielen in der inzwischen erreichten Höhe längst nicht mehr nur eine Rolle zur Deckung kurzfristiger Liquiditätsbedarfe. Sie dienen der kommunalen Ebene weitgehend als Ausweichinstrument, um Haushaltsfehlbeträge auszugleichen, anstatt konsequent eine Konsolidierung der Verwaltungshaushalte zu betreiben.

Inzwischen hat sich die kurzfristige Liquiditätsaufnahme im Euro-Raum schon verteuert (im Vergleich mit dem US-Dollar-Raum aber immer noch moderat), dennoch sind derzeit weitere Leitzinserhöhungen durch die Europäische Zentralbank nicht auszuschließen. Für die erläuterte Inanspruchnahme der Kassenkredite durch die Kommunen hat das zwei wesentliche Folgen: Erstens verteuert sich die Refinanzierung angehäufter Altfehlbeträge zusehends. Zweitens erzeugen unterlassene Konsolidierungsbemühungen in diesem Szenario zusätzlichen Druck - dieser führt zunächst zu einem unwillkürlichen Anstieg der Zinsausgaben auf der kommunalen Ebene. Gleichzeitig erhöht sich die Zinssensitivität des gesamten Schuldenbestandes, je nachdem welcher Anteil bei der jeweiligen Kommune auf solche kurzen Laufzeiten entfällt.

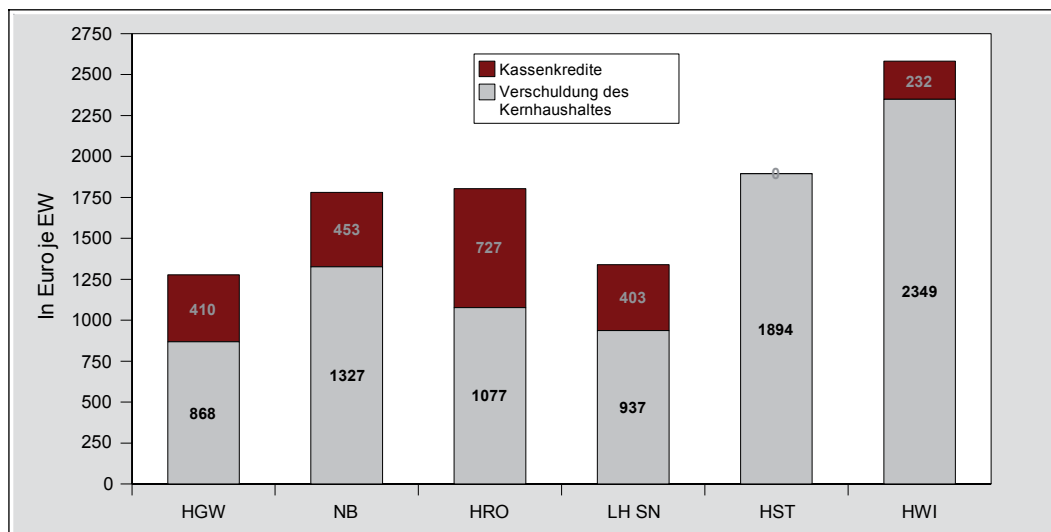
Wie man den Zahlen in Tabelle 15 entnehmen kann, ist die seit 2000 zu beobachtende Stagnation der Schuldenstände nicht in jedem Fall Ergebnis konsequenter Konsolidierungs- und Sparbemühungen. Der Zuwachs bei den Kassenverstärkungskrediten belegt dies eindrucksvoll. Zudem muss man berücksichtigen, dass ein beachtlicher Teil der Verschuldung bei kommunalen Beteiligungen, also sog. Sondervermögen, erfolgt.

So setzt sich beispielsweise die Gesamtverschuldung von der Hansestadt Rostock in Höhe von 389 Mio. Euro (Stand 2005) aus den Schulden des Kernhaushaltes¹⁶ von 214 Mio. Euro, Kassenkrediten von 145 Mio. Euro und den Schulden bei Sondervermögen von 30 Mio. Euro zusammen.

Bei einem Vergleich der Verschuldungssituation je EW und dem Stand der Kassenkredite am 31.12.2005 in den Kreisfreien Städten sticht die Hansestadt Wismar heraus. Wismar hat mit +59 % noch vor Rostock (+39 %) in den vergangenen 5 Jahren die größte Steigerungsrate bei der Verschuldung je EW aufzuweisen. Gleichzeitig hat Rostock den höchsten Stand an Kassenkrediten angehäuft.

¹⁶ Nur dieser Teil wird in der öffentlichen Schuldenstandsstatistik ausgewiesen.

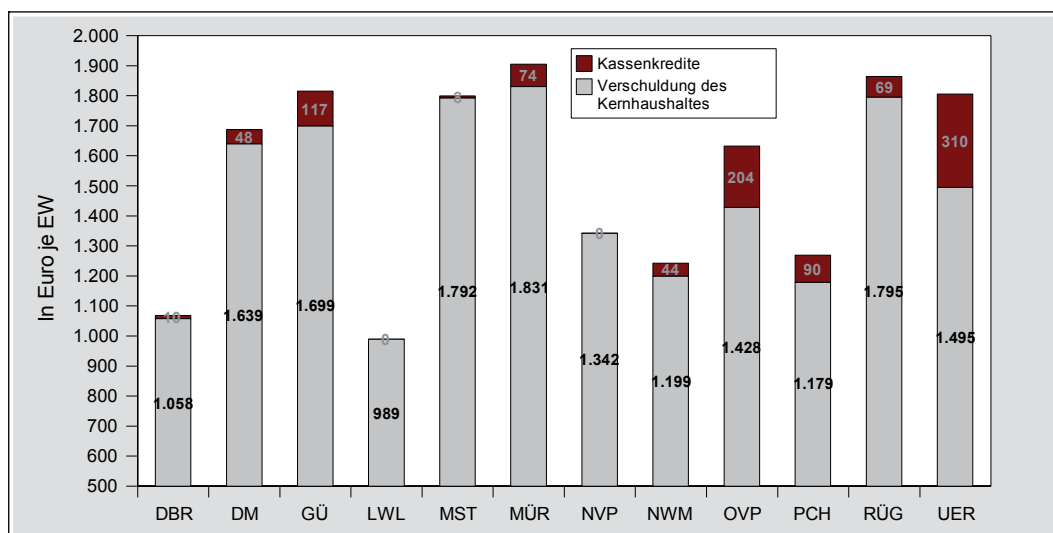
Abbildung 12: Stand der Verschuldung und der Kassenkredite in den Kreisfreien Städten zum 31.12.2005, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Auch im kreisangehörigen Raum zeigt sich ein sehr uneinheitliches Bild. Auffällig sind vor allem die Kreise Uecker-Randow und Ostvorpommern beim Anteil der Kassenkredite. Uecker-Randow hat mit 36 % auch die höchste Zuwachsrate bei der Verschuldung beim Vergleich der Jahre 2000 bis 2005 aufzuweisen. Die höchste einwohnerbezogene Gesamtverschuldung ist für den Landkreis Müritz mit 1.905 Euro festzustellen.

Abbildung 13: Stand der Verschuldung und der Kassenkredite im kreisangehörigen Raum zum 31.12.2005, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

3. Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern

Im Zuge der langfristig rückläufigen Transferzahlungen seitens des Bundes und der EU sowie der zu erwartenden Einnahmeverluste aufgrund des Bevölkerungsrückgangs muss das Land bestehende Konsolidierungspotentiale beharrlich nutzen. Zwar werden auch längerfristig aufgrund der kommunalen Steuerschwäche vergleichsweise höhere Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich notwendig sein, jedoch ist das derzeitige Niveau der laufenden Zuweisungen an die Kommunen aus Sicht des Landesrechnungshofes weder notwendig (siehe Vergleich der laufenden Ausgaben) noch zu halten, soll eine finanzwirtschaftliche Überforderung und Selbstgefährdung des Landes verhindert werden (siehe Abschnitt 3.1).

Kommunale Forderungen nach Beibehaltung der gegenwärtigen Finanzausstattung können nur unter Berücksichtigung und nicht unabhängig von der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes erfolgen (siehe auch Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 11. Mai 2006).

Unter den gegebenen Bedingungen kommt somit Land und Kommunen die Aufgabe zu, den Konsolidierungskurs in ihrer Haushaltspolitik zu beschleunigen und deutlich zu intensivieren. Dabei ist mit Blick auf den bestehenden KFA und dessen anstehende Novellierung zu prüfen, inwieweit der bisherige Mechanismus der vertikalen und horizontalen Verteilung der kommunalen Finanzausgleichsmittel die Haushaltskonsolidierung eher behindert oder fördert.

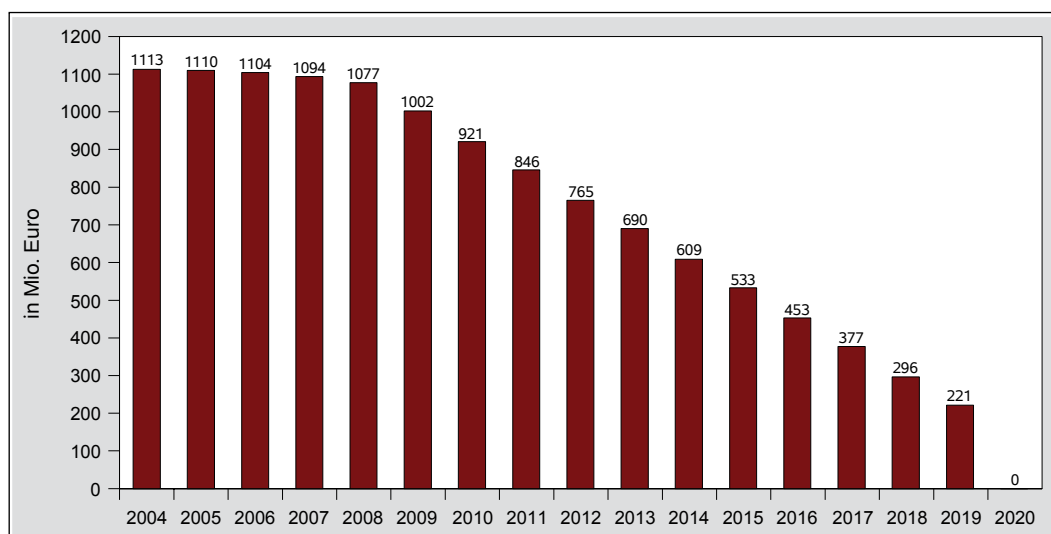
Der Landesrechnungshof begrüßt daher auch die Beauftragung eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich durch das Innenministerium in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden. Die hier in der Folge dargelegten Überlegungen von Seiten des Landesrechnungshofes sollen dem nicht vorgreifen, sondern stellen Hinweise und Anregungen zum derzeitigen und künftigen FAG dar, die im Rahmen des Gutachtens geprüft werden sollten.

3.1 Finanzielle Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches

In Mecklenburg-Vorpommern – dies gilt auch für die anderen neuen Länder – werden die öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren durch zwei Faktoren unter Druck geraten, durch rückläufige Transfermittel des Bundes und der EU einerseits und Einnahmeverluste aufgrund der Bevölkerungsentwicklung andererseits. So werden die degressiv gestalteten Einnahmen aus den teilungsbedingten SoBEZ (Korb 1 Solidarpakt II) bis zum Jahr 2020 vollständig auslaufen, die EU-Strukturfondsmittel reduzieren sich in der Förderperiode 2007 bis 2013 bereits um bis zu 10 % und werden danach aller Voraussicht nach weiter abgebaut, gleiches gilt für die überproportionalen aufgabenbezogenen Zuweisungen des Bundes (Korb 2 Solidarpakt II).

Der Verlust eines Einwohners führt zu Einnahmeverlusten von rd. 2.350 Euro p.a aus Steuern und Finanzausgleich. Daneben gibt es noch eine Reihe anderer Einnahmenkomponenten, die kurz- oder zumindest mittelfristig von der Bevölkerungszahl abhängig sind. So werden Mittel von der EU und des Bundes zu einem erheblichen Teil auf der Basis von Bevölkerungsquoten verteilt, wobei diese Anpassungen aber sehr häufig nur im Abstand von mehreren Jahren durchgeführt werden. Von den gesamten Osttransferleistungen, die das Land Mecklenburg-Vorpommern erhält, stellen die SoBEZ die mit Abstand gewichtigste Komponente dar.

Abbildung 14: Entwicklung der SoBEZ-Zahlungen an das Land Mecklenburg-Vorpommern bis 2019, in Mio. Euro



Quelle: § 11 Abs. 3 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

Gegenwärtig belaufen sich diese Zahlungen auf ca. 1.104 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2008 werden diese zunächst moderat auf ca. 1.077 Mio. Euro abgesenkt, bevor sie anschließend bis zum Jahr 2020 kontinuierlich abgebaut werden.

Der Landesrechnungshof hat mit einer Modellrechnung die langfristige Einnahmenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern abgeschätzt.¹⁷ Danach sind für 2020 – selbst bei optimistischen Wachstumsannahmen¹⁸ – um rd. 1.000 Mio. Euro (-16 %) geringere Realeinnahmen zu erwarten als 2004.

Mecklenburg-Vorpommern wird bis 2020 seinen Einnahmever sprung im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West verlieren. Das Land (ohne kommunale Ebene) wird ab dem Jahr 2020 zwar noch 7 % höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die finanzschwachen Westflächenländer aufweisen, da unterstellt werden kann, dass seine Kommunen ihre unterproportionale kommunale Finanzkraft bis dahin nicht vollständig abbauen werden. Das wird im Länderfinanzausgleich für das Land zu einem höheren Anspruch auf Ausgleichsleistungen führen, um über den KFA einen Teil der kommunalen Steuerschwäche auszugleichen.¹⁹

In welchem Maße das Land nach Auslaufen des Solidarpaktes II in der Lage sein wird, die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen, hängt auch von der Neugestaltung des Länderfinanzausgleiches ab 2020 ab. In diesem Zusammenhang wird auch die Berücksichtigung der kommunalen Steuerkraft thematisiert werden, die bis 2020 auf 64 % festgelegt ist. Insofern bestehen auch an dieser Stelle erhebliche finanzielle Risiken.

Ganz offensichtlich ist dennoch, dass das derzeitige Niveau der kommunalen Zuweisungen nicht zu halten sein wird, da die kommunale Finanzausstattung nicht unabhängig von der finanziellen Leistungskraft des Landes ausgestaltet werden kann.

Auch das Landesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil grundsätzlich festgestellt, dass weder das Land noch die Kommunen einseitig zu Lasten des jeweils anderen eine Finanzausstattung für sich beanspruchen können, die von der finanziellen Gesamtsituation oder der Situation der jeweils anderen Ebene losgelöst ist.

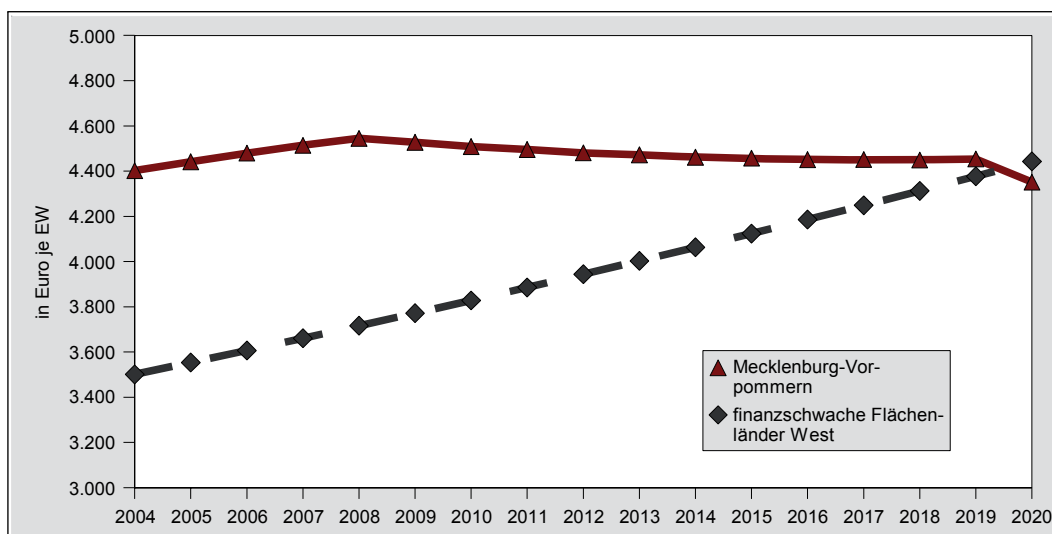
17 Vgl. Landesrechnungshof MV (2006): Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich, S. 25ff; LT-Drs. 4/2151.

18 In der optimistischen Variante wurde mit einer Wachstumsrate des gesamtdeutschen BIPs von 1,5 % p.a. gerechnet. Werden lediglich 1 % p.a. unterstellt, würden sich die realen Einnahmeverluste auf rd. 1,4 Mrd. Euro gegenüber 2004 erhöhen.

19 Implizit gehen wir hier auch von der Annahme aus, dass das im Jahr 2019 auslaufende Finanzausgleichsgesetz des Bundes durch ein Länderfinanzausgleichssystem ersetzt wird, das in seiner Ausgleichsintensität weitgehend dem ab dem Jahr 2005 gültigen Länderfinanzausgleichssystem entspricht.

Dieser Auffassung schließt sich der Landesrechnungshof ausdrücklich an und sieht beide Ebenen ebenfalls in einer finanz- und haushaltswirtschaftlichen „Schicksalsgemeinschaft“, bei der beide Seiten zum fairen Umgang miteinander aufgerufen sind. Kommunale Finanzforderungen, die die finanzwirtschaftlichen Realitäten des Landes ausblenden, sind daher heute und in der Zukunft genauso unangemessen wie regulative Eingriffe des Landes (z.B. Standardsetzungen) ohne Rücksicht auf die Finanzlage der Kommunen.

Abbildung 15: Entwicklung der bereinigten Einnahmen auf der Landes- und kommunalen Ebene bis 2020 im Vergleich, in Euro je EW



Quelle: Eigene Berechnungen.

Fasst man Land und kommunale Ebene bei den modellierten Einnahmen zusammen, wird aus der Abbildung 15 deutlich, dass der Einnahmever sprung, im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern, bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut wird und sich schrittweise auf einen Wert von ca. 98 % des Durchschnitts der Benchmark West reduziert. Das wird dazu führen, dass Land und kommunale Ebene zusammen weniger öffentliche Güter steuerfinanziert anbieten können als der Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer.

Um so dringender ist es, bestehende Effizienzreserven innerhalb der kommunalen und der Landesverwaltungen zu heben, um den Bürgern ein qualitativ und quantitativ notwendiges Maß an öffentlichen Gütern bereitstellen zu können. Der Landesrechnungshof hofft, dass die Verwaltungs- und Funktionalreform dafür einen wichtigen Beitrag leistet.

3.2 Theoretische Einführung in den Kommunalen Finanzausgleich²⁰

3.2.1 Ziele des Kommunalen Finanzausgleichs

Kommunale Finanzausgleichssysteme in Deutschland bestehen im Wesentlichen aus vertikalen Finanzausgleichssystemen – also Zuweisungen, die von der Landesebene an die kommunale Ebene nach bestimmten Kriterien geleistet werden. Mit diesen Zuweisungen werden im kommunalen Finanzausgleich unterschiedliche Ziele verfolgt.

Ein wichtiges Ziel besteht in der Aufstockung der originären – d.h. aus eigenen Einnahmequellen stammenden - kommunalen Finanzkraft. Das Land hat über die Steuer- verteilung und den KFA in den Grenzen seiner eigenen Leistungsfähigkeit und subsidiär zu den eigenen Einnahmen der Kommunen aus Steuern und Entgelten eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu gewährleisten. Insgesamt stellt der KFA in seiner fiskalischen Funktion eine wichtige Grundlage der Gemeindeautonomie sowie einer stetigen kommunalen Ausgabenpolitik dar.

Die fiskalische Funktion wird mit einer redistributiven Funktion des Finanzausgleiches gekoppelt, bei der es um die Angleichung der Finanzkraftdisparitäten der Gemeinden innerhalb eines Landes geht. Die im FAG gesetzlich „normierte“, berechnete Finanzkraft einer Kommune wird ins Verhältnis gesetzt zu einem „normierten“, berechneten Finanzbedarf²¹ und mit einem bestimmten Ausgleichssatz²² angeglichen. Ziel ist eine bestimmte – keine vollständige – Angleichung des kommunalen Angebots an öffentlichen Leistungen in gleicher Quantität und Qualität, um fiskalisch motivierte Wanderungen zu begrenzen. Dies impliziert, dass sich die Differenzen in der Finanzkraft-Finanzbedarf-Relation der Kommunen zwar verringern, dass sich jedoch die Reihenfolge der Kommunen gemessen an dieser Relation nicht verändert.

20 Die folgenden Ausführungen des Abschnittes 3.3 setzen auf dem vom Landesrechnungshof in Auftrag gegebenen Kurzgutachten zum Kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommern von Prof. Lenk (Universität Leipzig) auf.

21 Im Gegensatz zum fast reinen Finanzkraftausgleich des Länderfinanzausgleichs.

22 Dieser Ausgleichssatz darf nicht zu hoch sein, um leistungsfeindliche Fehlanreize im Hinblick auf die Pflege der eigenen Steuerquellen zu vermeiden.

Über diese beiden Funktionen hinaus verfolgt der KFA auch eine allokativen Zielsetzung. Grundlegender Gedanke dabei ist, dass die in einem Gemeinwesen zur Verfügung stehenden Ressourcen an dem Ort bzw. für den Zweck eingesetzt werden sollten, wo sie für die Gesamtwirtschaft den größten Nutzen generieren. Dieses Prinzip ist auf kommunaler Ebene zum Beispiel dann verletzt, wenn Gemeinden bestimmte öffentliche Leistungen bereitstellen, die auch von Einwohnern anderer Gemeinden nachgefragt werden (z.B. zentralörtliche Leistungen). Da die externen Nutzer im Gegensatz zu den Gemeindeeinwohnern keinen steuerlichen Beitrag zur Finanzierung dieser Güter leisten, erscheinen diese Güter „zu teuer“ und die von der produzierenden Gemeinde gewählte Angebotsmenge fällt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu gering aus. Im Rahmen des KFA kann durch Abbildung der durch zentralörtliche Funktionen entstehenden Mehrbedarfe eine Subventionierung der anbietenden Gemeinde erfolgen, um allokativen Fehlentscheidungen zu vermeiden.

3.2.2 Geeignetheit der Zuweisungsformen nach den Zielen des kommunalen Finanzausgleichs

Die Verwirklichung der im vorhergehendem Abschnitt skizzierten Ziele des kommunalen Finanzausgleichs ist abhängig von den genutzten Zuweisungsformen, da an diese gewisse Reaktionen der empfangenden Kommune geknüpft sind. Die gängige Typologie unterscheidet zunächst allgemeine Zuweisungen von Zweckzuweisungen. Während allgemeine Zuweisungen von den Gebietskörperschaften ohne Auflagen als allgemeine Deckungsmittel vereinbart und nach ihrem Ermessen frei eingesetzt werden dürfen, sind die Zweckzuweisungen hinsichtlich ihrer Verwendung an die Erfüllung bestimmter Aufgaben gebunden.

Allgemeine Zuweisungen sind in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik überwiegend an bestimmte Bemessungsgrundlagen (z.B. Einwohnerzahlen, Steuerkraftmeßzahl) gebunden und werden Schlüsselzuweisungen genannt, die grundsätzlich finanzkraftabhängig ausgereicht werden. Daneben sind auch Formen finanzkraftunabhängiger allgemeiner Zuweisungen denkbar, die als Sonderlastenausgleich ausgestaltet sind, bei denen aber auf eine Zweckbindung verzichtet wird.

Zweckzuweisungen wiederum erfolgen entweder als Festbetrags- oder Pauschalzuweisungen im Rahmen von Sonderlastenausgleich nach bestimmten sachlichen Kriterien, unabhängig von der Finanzkraft des Zuweisungsempfängers oder als ebenfalls finanzkraftunabhängige Bedarfszuweisungen in Form von Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO.

Grundsätzlich ist dabei festzuhalten, dass der Finanzausgleich aufgrund des verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgrundsatzes vorrangig die allgemeine kommunale Finanzausstattung durch allgemeine Deckungsmittel in Form von Schlüsselzuweisungen und sonstigen ungebundenen Zuweisungen sicherzustellen hat, bevor er Lenkungs Zwecken nachgehen kann. Im Zentrum eines guten Finanzausgleichssystems müssen daher Schlüsselzuweisungen stehen. Als allgemeine Deckungsmittel dienen sie nicht nur der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, sondern entsprechen durch die finanzkraftabhängige Gewährung den redistributiven Zielen des Finanzausgleiches.

3.3 Defizitanalyse des derzeitigen Systems

Die Grundlage für die kritische Auseinandersetzung mit dem derzeitigen FAG M-V bilden die unter Kapitel 2 erfolgte Analyse der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen, die unter 3.1 skizzierten finanziellen Rahmenbedingungen der nächsten Dekaden, das jüngste Urteil des Verfassungsgerichts sowie die theoretischen Vorüberlegungen zum Kommunalen Finanzausgleich.

Daraus hergeleitet werden hier erste vorläufige Einschätzungen aus Sicht des Landesrechnungshofes zu bestehenden Defiziten des derzeit geltenden kommunalen Finanzausgleiches. Diese werden in Form von Thesen formuliert:

These 1: Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern haben weniger ein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem.

Trotz erheblicher Einnahmereserven bei Realsteuern und sonstigen kommunalen Steuern sowie Entgelten für kommunale Leistungen verfügten die Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2005 zuweisungsbedingt über laufende Einnahmen, die - hochgerechnet auf die Bevölkerungszahl - ca. 400 Mio. Euro über dem Vergleichswert der Kommunen in den finanzschwachen Flächenländern West und rd. 300 Mio. Euro über den anderen ostdeutschen Kommunen lagen (siehe Tabelle 2).

These 2: Das Land überkompensiert die bestehende kommunale Steuerschwäche.

Die bestehende Finanzierungslücke der hiesigen Kommunen zu den Kommunen der finanzschwachen Westflächenländer bzw. des Saarlandes, dem finanzschwächsten westdeutschen Flächenland, von rd. 270 bzw. 190 Euro je EW wird durch laufende Zuweisungen des Landes deutlich überkompensiert (vgl. Abschnitt 2.2.2). Im Endeffekt haben die hiesigen Kommunen laufende Mehreinnahmen zu verbuchen. Diese münden offensichtlich auch in einer unzureichenden Pflege und Ausschöpfung eigener Einnahmepotentiale (siehe Abschnitt 2.2.1).

These 3: Die Pro-Kopf-Zuweisungen an die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern liegen auch nach Abschaffung der Mindestfinanzgarantie im FAG auf höchstem Niveau.

Mit 658 EUR je EW liegen 2006 die Zuweisungen im Rahmen des KFA in Mecklenburg-Vorpommern rd. 22 Euro höher als der ostdeutsche Durchschnitt (ohne Mecklenburg-

Vorpommern) mit 636 EUR je EW. Darüber hinaus erhalten die hiesigen Kommunen die höchsten Zuweisungen außerhalb des KFA, so dass sich die gesamten Zuweisungen auf 1.314 Euro je EW fast exakt verdoppeln. Damit liegen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern auch insgesamt deutlich vor allen anderen neuen Ländern.

Tabelle 16: Zuweisungen an die kommunale Ebene im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW

	FAG	FAG und Zuweisungen aus dem Landeshaushalt
	in Euro je EW	
BB*	623	1.257
MV	658	1.314
SN	587	1.097
ST**	680	1.232
TH	694	1.241
<i>Neue Länder ohne MV</i>	636	1.190

Quelle: Länderumfrage des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern

*ohne 190 Mio. Euro Hartz-IV-SoBEZ, die in den anderen Ländern nicht Teil des KFA sind.

** einschl. Familienleistungsausgleich, Schülerbeförderungskosten, Jugendpauschale, Kostenerst. übertr. Aufgaben

These 4: Ein zunehmend kleinerer Teil der FAG-Zuweisungen wird in Mecklenburg-Vorpommern als Schlüsselzuweisungen ausgereicht.

Gründe sind das strenge Konnexitätsprinzip und eine sich ausweitende sowie der Kommunalfinanzautonomie zuwider laufende Zahl von Vorwegabzügen für finanzkraftunabhängige Sonderlastenausgleiche und Bedarfzuweisungen.

Tabelle 17: Finanzausgleichsleistungen MV von 2003-2007, in Mio. Euro

	Soll 2005	Soll 2006	Soll 2007
	in Mio. Euro		
Schlüsselzuweisungen	642	612	608
- laufend	603	575	570
- investiv	39	37	37
Vorwegabzüge gem. § 6 (1) FAG	558	515	518
Finanzausgleichsleistungen gesamt	1.200	1.127	1.126
Anteil der SZ an FAG gesamt	53,5 %	54,3 %	54,0 %

Quelle: Kommunales Finanzausgleichsgesetz; Landeshaushaltsplan 2006/2007; eigene Berechnungen.

Das FAG M-V kennt derzeit 11 verschiedene Tatbestände (§ 6 Abs. 1 FAG M-V), die Zweckzuweisungen begründen und vorab aus der FAG-Masse entnommen werden. Im Ergebnis werden 2006 fast die Hälfte aller Leistungen (46 %) im FAG als Vorwegabzüge gewährt und nur der verbleibende Teil der Finanzausgleichsmasse als Schlüsselzuweisungen.

Des weiteren engt die erhebliche „Töpfchenwirtschaft“ von Zuweisungen an die Kommunen außerhalb des FAG (siehe Tabelle 16) die Möglichkeiten zur Gewährung eines größeren Betrages an Schlüsselzuweisungen ein.

Diese Entwicklung wird sich durch die beginnende Degression der Solidarpaktmittel erheblich verschärfen, so dass die fiskalische und redistributive Funktion des FAG weiter abnimmt, indem sich der Ausgleichsgrad des Systems und der Anteil der die kommunale Finanzautonomie sichernden allgemeinen Deckungsmittel zunehmend verschlechtern.

These 5: Es bestehen Ungleichgewichte bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum (Landkreise/Gemeinden/Ämter).

Gemäß § 6 Abs. 2 FAG M-V entfallen von den insgesamt zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen auf:

- die Kreisfreien Städte 26,10 % und
 - den kreisangehörigen Raum 73,90 %
- (Summe aus kreisangehörigen Gemeinden 46,23 % und die Landkreise 27,67 %)

Dem gegenüber sind 30,4 % (Stand 30.06.2005) der Bevölkerung in den Kreisfreien Städten wohnhaft. Damit wird deutlich, dass die relativen Bevölkerungsanteile und die Anteile der kommunalen Ebenen an den Schlüsselzuweisungen auseinander fallen. Während 2006 eine Kreisfreie Stadt für einen Einwohner nur rd. 288 Euro an Schlüsselzuweisungen erhält, gehen rund 356 Euro je EW an den kreisangehörigen Raum. Dies entspricht einer Gewichtung von 1,236 für den im Kreisgebiet lebenden Einwohner.

Im Ergebnis dieser unterproportionalen Beteiligung an den frei verfügbaren Schlüsselzuweisungen und überproportionaler Beteiligung an Zweckzuweisungen besteht in den Kreisfreien Städten ein vergleichsweise hoher Bindungsgrad der Haushalte (goldener Zügel).

Im Ergebnis haben die Städte eine deutlich geringere Disponibilität auf der Ausgabenseite als die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden zusammen. Zweckgebundene Mittel verringern den Anreiz, bestehende Effizienzpotentiale zu realisieren, da die Reduzierung von Ausgaben mit einem Verzicht der korrespondierenden Landeszuweisungen einherginge. Bei einem unterstellten kommunalen Eigenanteil von 50 % würde eine Ausgabenreduzierung um beispielsweise 100 Euro „nur“ 50 Euro kommunale Haushaltsmittel freisetzen. Dagegen kommen den Kommunen Einsparungen von Ausgaben die aus Schlüsselzuweisungen bzw. aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden, vollständig zu gute. Möglicherweise erklärt also der höhere Bindungsgrad der Haushalte in den Kreisfreien Städten im Zusammenhang mit der beschriebenen Problematik von Fehlanreizen einen Teil der dort festzustellenden Haushaltsprobleme.

Das wesentliche Qualitätskriterium eines FAG – die Dominanz der Schlüsselzuweisungen im Zuweisungssystem – wird also allgemein, aber vor allem für die Kreisfreien Städte verfehlt.

These 6: In anderen Ländern erfolgt eine stärkere Fokussierung der Finanzmittel auf die größeren Städte.

Die Einnahmen der laufenden Rechnung zwischen den Kreisfreien Städten und dem Umland sind in den Vergleichsländern deutlich stärker ausdifferenziert. Damit werden diese in der relativen Betrachtung besser in die Lage versetzt, zentralörtliche Leistungen zu erbringen und die infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen, um zur treibenden Kraft bzw. zum Wachstumsmotor für die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb einer Region zu werden.

Tabelle 18: Einnahmen der laufenden Rechnung, 2005, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO
	in Euro je EW			
Kreisfreie Städte	1.939	1.849	1.891	1.922
Kreisangehöriger Raum (Landkreise./ kreisang. Gem./ Ämter)	1.739	1.455	1.584	1.560
Relation KfS zu Kreisen	1,12	1,27	1,19	1,23

Quelle: GfK des Stat. Bundesamtes für 2005; eigene Berechnungen.

Diese Mittelverteilung nach dem „Gießkannenprinzip“ auf die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern ist auch eine Ursache für die mittlerweile geringsten Sachinvestitionen je EW der Kreisfreien Städte im Ländervergleich (siehe Abschnitt 2.3.4). Das Land sollte hier im Interesse einer nachhaltigen selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung umsteuern.

These 7: Der Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns erfüllt die Umverteilungsfunktion nur eingeschränkt.

Die Finanzkraft einer Kommune im Verhältnis zum Finanzbedarf, der durch das FAG normiert ist, ergibt deren relative Finanzkraft. Das Ausgleichsziel des FAG besteht darin, die relativen Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Kommunen zum Teil anzugleichen. In Abbildung 16 sind die verschiedenen Stufen dieses Mechanismus für die Kreisfreien Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern grafisch dargestellt und werden in der Folge anhand von zwei Beispielen genauer erläutert. Vor Finanzausgleichszuweisungen liegt beispielsweise der Landkreis Uecker-Randow („uer“) mit seiner relativen Finanzkraft bei rd. 35 % und damit ganz links auf der unteren Linie im Diagramm, während der Landkreis Demmin („dm“, ganz rechts in der Darstellung) rd. 66 % aufzuweisen hat.

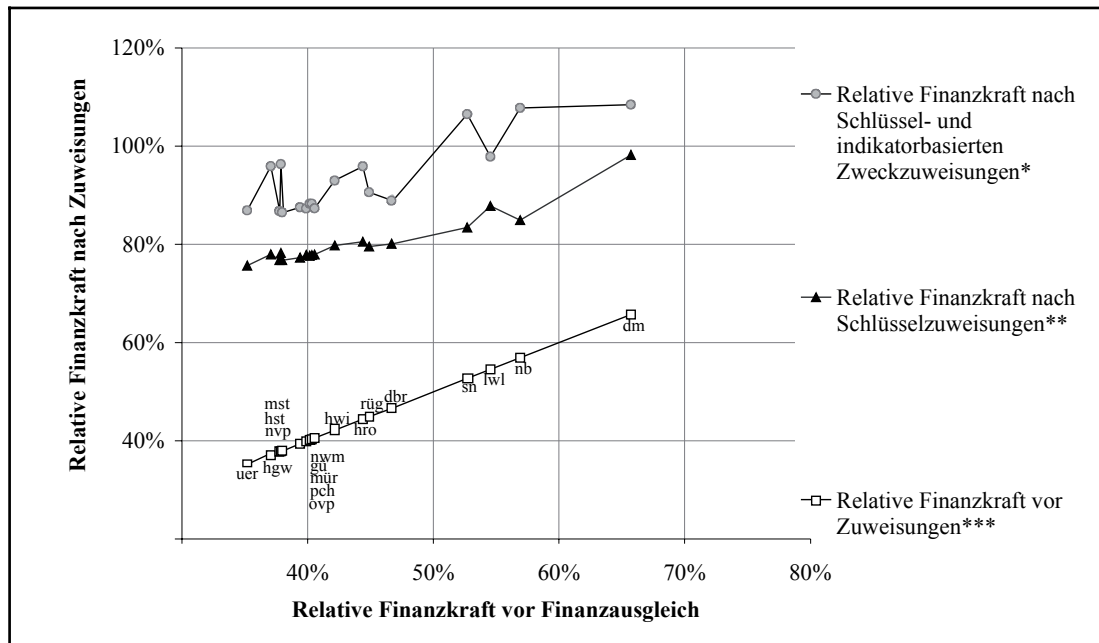
Untersucht man die horizontalen Verteilungseffekte der Zuweisungen im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, so wird deutlich, dass die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen zu einer Angleichung der Unterschiede beitragen. Jetzt erreichen alle Kommunen – angefangen mit dem Landkreis Uecker-Randow – 75 bis 87 % der relativen Finanzkraft. Der Landkreis Demmin liegt bereits nahe der 100%-Marke, wie der mittleren Linie in der Darstellung zu entnehmen ist.

Mit Blick auf die oberste Linie in Abbildung 16 wird ersichtlich, dass die finanzkraftunabhängigen Zuweisungen und die Zweckzuweisungen für bestehende Sonderlasten²³ nicht nur zur einer Verschiebung der Reihenfolge der relativen Finanzkraftpositionen der Gebietskörperschaften führen, sondern auch eine stärkere Streuung hervorrufen. So erreichen die Beispielkommunen in Mecklenburg-Vorpommern nunmehr Werte von ca. 87 % (Uecker-Randow) und 109 % (Demmin). Die beschriebene Verschiebung und Streuung ist darüber hinaus vor allem bei einigen in der Mitte der Darstellung abgebildeten Kommunen sehr gut zu erkennen.

23 Hierzu zählen insbesondere die Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben, Sozialhilfelaisten, ÖPNV, Schülerbeförderung und Infrastruktur.

Bestehende Sonderlasten bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, wie zentralörtliche Leistungen, sollten daher besser im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt werden, um die Ausgleichsfunktion des FAG stärker zum Tragen zu bringen und gleichzeitig Verschiebungen der relativen Finanzkraftpositionen zu verhindern.

Abbildung 16: Veränderung der Finanzkraft-Finanzbedarf-Relationen in Kreisfreien Städten und Kreisen (Gemeinden und Landkreise) durch Zuweisungen im FAG M-V, 2006



Quelle: Berechnungen nach FAG M-V 2006; Lenk (2006).

* In den Zweckzuweisungen wurden die Zuweisungen für Schülerbeförderung, ÖPNV, Sozialhilfe, übergemeindliche Aufgaben (investiv), und Infrastrukturinvestitionen berücksichtigt.

** Es werden die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und des Landkreises berücksichtigt.

*** Bei Kreisen: Steuerkraft der Gemeinden zzgl. Umlagekraft des Landkreises in Relation zur Summe der Ausgangsmesszahlen der Gemeinden und des Landkreises; bei Kreisfreien Städten: Steuerkraft in Relation zur Ausgangsmesszahl

3.4 Zwei-Quellen-Modell

Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes am 05.04.2006 hat der Landtag einer EntschlieÙung zur Novellierung des Kommunalen Finanzausgleiches zugestimmt. Dabei wird als deren Ziel explizit ein Zwei-Quellen-Modell genannt.²⁴

Diese EntschlieÙung ging offenbar zurück auf entsprechende Forderungen der kommunalen Landesverbände. Nach deren Vorstellungen soll eine Zweiteilung des Finanzausgleiches erfolgen. Aus Quelle 1 soll das Land den Kommunen finanzkraftunabhängige Erstattungen sowohl für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben leisten. Aus der Quelle 2 sollen dann finanzkraftabhängige Zuweisungen zur Finanzierung freiwilliger Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung fließen. Nach Ansicht der Kommunalen Landesverbände lieÙe sich damit die Finanzierung der übertragenen und pflichtigen Aufgaben der Gemeinden absichern und die haushaltspolitischen Verantwortlichkeiten klar abgrenzen. Zudem würden damit für das Land Anreize zur Deregulierung und zum Aufgabenabbau gesetzt.

Der Landesrechnungshof bittet Landtag und Landesregierung, die Einführung eines solchen Modells noch einmal zu überdenken. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sprechen gewichtige Argumente dagegen, dass die notwendige gleichrangige Konsolidierung der Landes- und Kommunalfinanzen auf der Grundlage des Zwei-Quellen-Modells gelingen kann.

Das Zwei-Quellen-Modell geht davon aus, dass die übertragenen und pflichtigen Aufgaben nach Art und Umfang der Leistungserbringung abschließend bestimmt sind. Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass die gleiche Aufgabe im kommunalen Bereich von Landkreis zu Landkreis und von Kreisfreier Stadt zu Kreisfreier Stadt jeweils unter Einsatz sehr viel größerer oder geringerer sachlicher und personeller Mittel wahrgenommen wird. Gerade auch dort, wo im Landesdurchschnitt bereits außerordentlich geringe Mittel eingesetzt werden, werden weitere Einsparungsmöglichkeiten erschlossen. Dies gilt insbesondere in jenen kommunalen Körperschaften, die über ausgeglichene Verwaltungshaushalte verfügen.

²⁴ Vgl. LT-Drs. 4/2163.

Zu befürchten ist eine „Töpfchenwirtschaft“ in den kommunalen Haushalten. So wäre es sehr wahrscheinlich, dass die von Land und Kommunen gemeinsam festzulegenden Kostenrichtwerte bei der Aufgabenerfüllung der Quelle 1 sich eins zu eins auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte widerspiegeln. Eine davon abweichende, das Gemeinwohl optimierende Prioritätensetzung bei den kommunalen Ausgaben durch kommunale Haushaltsentscheidungen würde dadurch erheblich erschwert und Haushaltsstrukturen bis hin zur Unbeweglichkeit verfestigt („in Beton gegossen“).

Darüber hinaus wäre die intendierte Ermittlung von Kostenrichtwerten je Aufgabe von Quelle 1 nicht frei von Problemen. Zwar wäre die Feststellung der notwendigen Ausgaben für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben mit Hilfe von Standardkostenansätzen möglich. Dabei sollte man sich aber bewusst sein, dass Standardkostenansätze nicht nur sehr aufwändig zu ermitteln sind, sondern in vielen Detailfragen ebenso subjektive Entscheidungen erfordern. Beispielsweise dürfte es schwierig sein, aus den von bestimmten Gemeinden geforderten Sonderlasten bei der Aufgabenbewältigung in jedem Fall die objektiv begründeten herauszufiltern. Hierzu stehen zwar verschiedene mathematische Verfahren zur Verfügung (z.B. Regressionsanalysen oder Clusteranalysen), um solche kostentreibenden Sondereffekte zu ermitteln, diese können jedoch zu abweichenden Ergebnissen²⁵ führen und damit eine Objektivierung erschweren. Insofern würden auch die Ausgleichseffekte im Rahmen eines „Zwei-Quellen-Modells“ letztlich immer auf politischen Kompromissen basieren. Der regulative und administrative Aufwand sowie verwaltungsrechtliche Risiken wären beträchtlich.

Erstattungssysteme führen im Allgemeinen zu Fehlanreizen auf das Ausgabeverhalten der Empfänger. Es besteht kein Anreiz, Leistungen wirtschaftlicher und sparsamer zu erbringen. Diese allokativen Ineffizienzen, die bereits bei den Konnexitätsleistungen (§ 2a FAG M-V) besteht, sollte nicht auf die pflichtigen Selbstverwaltungsausgaben der Kommunen ausgedehnt werden.

Die Einführung des Zwei-Quellen-Modells würde den kürzlich durch das Landesverfassungsgericht als verfassungskonformes und dem Gedanken der Verteilungssymmetrie Rechnung tragendes vertikales Verteilungsprinzip festgestellten Gleichmäßigkeitsgrundsatz faktisch abschaffen.

²⁵ Auch der Gebrauch statistischer Untersuchungsmethoden erfordert vom Anwender mehr oder minder subjektive Entscheidungen z.B. über die Struktur der zu schätzenden Modelle, die einbezogenen Variablen, die verwendeten Datenquellen und die anzuwendenden Schätzverfahren.

Finanzkraftabhängig und damit dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz unterworfen wäre nur die Quelle 2 zur Finanzierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben. Diese machen nur einen sehr geringen einstelligen Prozentsatz der kommunalen Gesamtausgaben aus. Die finanziellen Auswirkungen für die Kommunen bei einer sich verändernden Finanzsituation wären damit marginal. Damit würde durch das Zwei-Quellen-Modell die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes bei der Bemessung der Finanzausgleichsleistung weitgehend ausgeblendet. Dies widerspräche dem Grundsatz der Gleichrangigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben und damit einem tragenden Grundsatz des Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen.

3.5 Vorschläge für eine Neuausrichtung

Basierend auf den Überlegungen in den vorangegangenen Abschnitten werden nachfolgend einige mögliche Reformansätze für den Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns zusammengefasst.

3.5.1 Landeszuweisungen auf Normalniveau reduzieren

Die laufenden Zuweisungen des Landes an seine Kommunen innerhalb und außerhalb des FAG sind im Ländervergleich weiter überhöht. Um die bestehende strukturelle Schieflage des Landeshaushaltes von rd. 600 Mio. Euro²⁶ zu beseitigen, sind auch weitere Einschnitte bei den laufenden Zuweisungen an die Kommunen notwendig. Für die im Ländervergleich höchsten Landeszuweisungen außerhalb des FAG, die häufig nur Ressort- und Klientelinteressen bedienen, sollte neben der generellen Erforderlichkeit geprüft werden, ob – im Fall der Fortführung – zur Verbesserung der fiskalischen redistributiven Funktion eine sachgerechte Möglichkeit zur Integration in den Ausgleichsmechanismus des FAG besteht.

3.5.2 Stärkung der Schlüsselzuweisungen

Die Summe der Vorwegabzüge aus der Gesamtmasse des FAG ist deutlich zu hoch. Die bestehende Zahl der Leistungsansätze (Vorwegentnahmen) sollte deutlich reduziert und die Schlüsselmassen entsprechend erhöht werden, um die Flexibilität und die Ausgleichsfunktion des Systems zu verbessern. Insbesondere im Hinblick auf die sich weiter reduzierende Finanzausgleichsmasse durch Auslaufen des Solidarpaktes II ist eine Verringerung der Vorwegentnahmen schon allein dafür notwendig, um den bisherigen Anteil der Schlüsselzuweisungen konstant zu halten.

Folgende Zuweisungen (Vorwegabzüge) sollten den Schlüsselzuweisungen zugeschlagen werden:

- die Zuweisungen im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs gem. § 10d FAG M-V (Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises),
- Zuweisungen für die übergemeindlichen Aufgaben nach § 10e FAG M-V und

²⁶ „Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich“, S. 43; LT-Drs. 4/2151.

- die Zuweisungen für Schülerbeförderung, ÖPNV, Sozialhilfe gem. §§ 10a, 10b, 10g FAG M-V, wobei auf eine Berücksichtigung von entsprechenden Bedarfsindikatoren im Schlüsselzuweisungssystem (durch Ausgestaltung des Hauptansatzes und eventuell ergänzender Einführung von Nebenansätzen) zu achten wäre,
- sowie die Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen nach § 10h FAG M-V.

Die Einbeziehung der Vorwegentnahmen nach den §§ 10a, 10b, 10g, 10h, 10e FAG M-V in die Schlüsselmasse würde diese um 32,9 % bzw. 201,3 Mio. Euro erhöhen.

3.5.3 Hauptansatz im Schlüsselzuweisungssystem modifizieren

Als Hauptansatz für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen sollte künftig der nach Gemeindegrößenklassen gewichtete (statt bisher der ungewichtete) Einwohner genutzt werden. Neben dem Ausgleich der zentralörtlichen Funktion werden durch einen steigenden Anteil von freien Deckungsmitteln bei den Zentren größere Flexibilität und Handlungsfreiräume geschaffen. Damit könnten die Zentren ihre Aufgaben als Agglomerationsräume und regionale Wachstumskerne besser als bislang erfüllen. Zudem werden dadurch implizite Anreize für freiwillige Gemeindegemeinschaften geschaffen, um in den Genuss einer höheren Einwohnerwertung und damit höherer Schlüsselzuweisungen zu kommen. Außer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein setzen alle Flächenländer in ihren FAG auf nach Größenklassen gewichtete Einwohner in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen.

3.5.4 Nebenansätze im Schlüsselzuweisungssystem einführen

Die Einführung ergänzender bedarfsorientierter Nebenansätze würde erforderlich sein, wenn der Hauptansatz, nach Vorschlag des Landesrechnungshofes die gewichtete Einwohnerzahl, diese Bedarfe noch nicht ausreichend widerspiegelt. Dabei ist zu beachten, dass die Zahl der Nebenansätze gering zu halten ist und die den Nebenansätzen zugrunde liegenden Kriterien so gewählt werden, dass sie die objektiven Bedarfe treffen, aber nicht durch einzelne Kommunen durch strategisches Verhalten beeinflussbar sind.

Die bisherigen Indikatoren für die Verteilung der Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung berücksichtigen die tatsächlichen Kosten, die Zahl der Jugendlichen und Kinder sowie die Einwohnerdichte des Landkreises.

Der erste Indikator scheint in größerem Umfang von der Einzelgemeinde beeinflussbar zu sein, wenngleich die Einflussnahme durch die relative Betrachtung begrenzt ist. Für einen Nebenansatz kommen jedoch die tatsächlichen Ausgaben nicht in Betracht. Da die Gemeinden und Landkreise bisher keine Zuweisungen für die nach Schultyp sehr unterschiedlichen Schulsachkosten erhalten, könnten die Beförderungskosten mit den Schulsachkosten gemeinsam abgegolten werden. Dies würde die Ermittlung der schularttypischen Kosten und eine entsprechende Gewichtung der jeweiligen Schülerzahlen voraussetzen. Da die Flächenkomponente in Mecklenburg-Vorpommern eine größere Rolle als in anderen Ländern spielt, sollten die bei der Schülerbeförderung durch die Einwohnerdichte einbezogenen Belastungsanteile im Rahmen eines allgemeinen Flächenansatzes für die Landkreise mit berücksichtigt werden. Der Flächenansatz wäre entsprechend zu gewichten.

Die Zuweisungen für den ÖPNV könnten gleichermaßen für die Kreisfreien Städte und Landkreise über die Einwohnerzahl abgegolten werden. Aufgrund der flächenbezogenen Skaleneffekte wäre auch in diesem Bereich für die Landkreise eine zusätzliche Berücksichtigung in einem Flächenansatz sinnvoll.

Bei der Gestaltung eines Nebenansatzes für die Soziallasten könnte man sich weiterhin an den bereits verwendeten Indikatoren orientieren, vorausgesetzt diese spiegeln in ihrer Kombination und Gewichtung die Bedarfsrelationen sachgerecht wider. Die Indikatoren selbst beziehen sich auf den Aufwand für Leistungen der Sozialhilfe und sind durch ihre Durchschnittsbezogenheit weitgehend vor Beeinflussung durch die Einzelgemeinde bzw. den einzelnen Landkreis geschützt. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang auch die Integration der Zuweisungen für die überörtliche Sozialhilfe in das FAG M-V, die bisher auf Grundlage des Landespflegegesetz M-V geleistet werden.

3.5.5 Fehlbetragszuweisungen modifizieren

Die Fehlbetragszuweisungen in der bisherigen Form, die als Vorwegabzug aus der FAG-Masse auch von den Kommunen mitfinanziert werden, die sich um eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft bemühen, begünstigen die Kommunen, deren Haushalte nicht ausgeglichen sind. Benachteiligt werden diejenigen Kommunen, die ihre Haushalte ordnungsgemäß aufstellen und vollziehen.

Das Wissen um bestehende Einstandsleistung („Bail out“) ist im Grunde genommen ein Anreiz zu unsolidem haushaltswirtschaftlichen Handeln. Anstelle der Fehlbetragszuweisungen sollten „Haushalts-Konsolidierungsbeihilfen“ als „Hilfe der Selbsthilfe“ gewährt werden, die aber eben nur eine Mithilfe für kurzfristig anfallende Konsolidierungskosten (z.B. Gutachten- oder Abfindungskosten) darstellen dürfen. Unterstützt werden soll also nicht – wie bisher – das falsche Agieren der Vergangenheit, sondern das richtige der Gegenwart. Diese Änderungen sind in ein Gesamtsystem einzubinden, das auch flankierende kommunalrechtliche Reformen umfasst.

3.5.6 Investive Bindung der Schlüsselzuweisungen erhöhen

Das bestehende System des FAG sichert nicht in ausreichendem Maße eine auf den Aufbau des Landes orientierte Ausgabenpolitik der kommunalen Ebene. Die Sachinvestitionen haben sich seit 1995 trotz der vergleichsweise guten Finanzausstattung mehr als halbiert.

Es sollte daher die investive Bindung der Schlüsselzuweisungen von derzeit 6,1 % – mit der bemerkenswerten Einschränkung, solange die Verwaltungshaushalte keinen Fehlbetrag ausweisen – auf 10-15 % erhöht werden. Diese Mittel müssten dann auch zwingend in den Vermögenshaushalt gebucht und dürften auch nicht bei Fehlbeträgen zurück in den Verwaltungshaushalt übertragen werden, wodurch der Konsolidierungsdruck auf die Verwaltungshaushalte steigt. Gleichzeitig ständen ausreichend Mittel im Vermögenshaushalt bereit, um Eigenanteile für die Abnahme von investiven Fördermitteln zu erbringen. Gleichzeitig sollten die kommunalen Kofinanzierungsanteile bei Förderung kommunaler Investitionsprojekte in Richtung 30-40 % deutlich erhöht werden. Das gegenwärtige Förderquotenniveau bis nahe an die Vollförderung führt nicht zu den erwünschten Mobilisierungseffekten, sondern führt zur Substitution kommunaler Mittel. Gleichzeitig haben zu geringe kommunale Eigenanteile die Folge, dass Kommunen „fast geschenkte“ Investitionen in die kommunale Infrastruktur tätigen und dabei die langfristigen Bedarfe, die notwendigen Dimensionen und angemessenen Standards sowie entstehende laufende Folgekosten nicht hinreichend beachten. Jedoch sind auch hier gleichzeitig ergänzende Maßnahmen erforderlich, um den Kommunen das Generieren von Überschüssen in den Verwaltungshaushalten überhaupt erst zu ermöglichen.

3.6 Empfehlungen im Kontext der Kommunalfinanzen

Für die finanziellen Probleme, Verpflichtungen und Unwägbarkeiten auf kommunaler Ebene haben zumindest für die laufende Leistungsfähigkeit nicht nur die Kommunen einzustehen, sondern letztlich auch das Land. Es ist daher erforderlich, dass auf beiden Ebenen finanzwirksam diszipliniert und verantwortungsvoll gehandelt wird. Die Kommunen haben ihre haushaltsrechtlichen Verpflichtungen nicht nur wegen ihren Verpflichtungen nach der Kommunalverfassung und ihrer Verantwortung gegenüber ihren Einwohnern einzuhalten, sondern auch als Teil der finanzwirtschaftlichen Schicksalsgemeinschaft, in der Land und Kommunen vereint sind. Flankiert werden muss dies durch Instrumentarien, die auf Landesebene zur Verfügung stehen und notwendige Überwachungen und ggf. Korrekturen ermöglichen. Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes haben gezeigt, dass die derzeit zur Verfügung stehenden Instrumente hierfür nicht ausreichend sind. Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Aufsicht des Landes über die kommunale Finanzwirtschaft mit wirksameren Handlungsmöglichkeiten auszustatten, um sicherzustellen, dass das Land die aus Sicht der Gesamtfinanzverantwortung notwendigen Einwirkungsmöglichkeiten hat. Die Ergebnisse der Prüfung der haushaltsrechtlichen Genehmigungspraxis des Innenministeriums sind in Abschnitt 4.4 zusammengefasst.

In diesen Zusammenhang gehört auch eine effektive und effiziente Ausgestaltung der Finanzkontrolle der Kommunen. Derzeit sind nach dem KPG der Landesrechnungshof für die überörtliche Prüfung der Landkreise und Kreisfreien Städte, die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde für die überörtliche Prüfung im kreisangehörigen Raum zuständig. Die örtliche Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung wiederum ist Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Kommunen. Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, diese Zersplitterung zu beenden. Für die überörtliche Prüfung aller Ebenen sollte nach einer umfassenden Kreis- und Gemeindegebietsreform nur eine Prüfbehörde zuständig sein, um so Prüfungserfahrungen optimal bündeln, nutzen und verwenden zu können. Diese Prüfbehörde sollte keinen Weisungsrechten unterliegen und vor interessengeleiteten Einflussnahmen geschützt, also unabhängig sein.

Angesichts der engen Verflechtung der FAG-Politik mit der Haushaltspolitik des Landes und seinen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen liegt die Zuständigkeit für das FAG in Brandenburg, Sachsen und Bayern beim jeweiligen Finanzministerium.

Das Finanzministerium hält eine solche Verlagerung der Ressortzuständigkeit angesichts der Erfahrungen in Bayern, Sachsen und Brandenburg zwar für möglich. Dies liege aber nicht in seiner vorrangigen Interessenlage.

Das Innenministerium hält eine Übertragung der Ressortzuständigkeit auf das Finanzministerium für nicht angezeigt. Begründet wird dies vordringlich damit, dass eine Trennung der Zuständigkeiten für kommunale Haushalte und den kommunalen Finanzausgleich nicht sachgerecht wäre.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Analyse zahlreiche Anhaltspunkte für Defizite in der Haushaltsführung der Kommunen im Land, so z.B. den ausufernden Gebrauch von Kassenkrediten und die Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten, festgestellt. Hier gilt es auch zu prüfen, inwieweit vor dem Hintergrund gleichzeitig steigender Sozialausgaben und sinkender Einnahmen Verbesserungen bei den kommunalen Haushalten durch eine veränderte Ressortzuständigkeit möglich sind.

4. Ergebnisse der Kommunalprüfungen

4.1 Aktuelles zur Prüfung der Jahresabschlüsse kommunaler Wirtschaftsbetriebe

Die Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage vieler kommunaler Wirtschaftsbetriebe verschlechtert sich zunehmend. In Folge der Auflösung von Investitionszuschüssen und künftig ausbleibenden Investitionshilfen werden die Einrichtungen unter wachsenden Liquiditätsproblemen leiden. Die allgemeine wirtschaftliche Lage bedingt in den verschiedensten Geschäftszweigen Umsatzeinbußen und gefährdet den Bestand zahlreicher Unternehmen. Die demografische Entwicklung führt zu weiter steigenden Wohnungsleerständen, zu sinkenden Wasser- und Abwassermengen und damit zu verringerten Einnahmen. Nur eine angemessene Eigenkapitalausstattung, zutreffende Bewertung der Bilanzansätze und rasche Gebührenanpassungen können die Existenz sichern.

1 Prüfungsgegenstand

(1) Die Kommunaldatenbank des Landesrechnungshofes weist einen aktuellen Bestand von 379 prüfungspflichtigen Einrichtungen aus (246 kleine Kapitalgesellschaften, an denen kommunale Körperschaften mehrheitlich beteiligt sind, 96 Eigenbetriebe und 37 Zweckverbände). Sie unterliegen der Prüfungspflicht nach §§ 11 Abs. 1 und 3, 12 Abs. 1 und 3 Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (KPG M-V).

(2) Zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch den Landesrechnungshof, handelnd im Namen und für Rechnung des kommunalen Wirtschaftsbetriebs, und einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder einem Wirtschaftsprüfer wird nach § 14 Abs. 1 KPG M-V ein Vertrag über die Jahresabschlussprüfung des prüfungspflichtigen kommunalen Wirtschaftsbetriebs geschlossen. Der Abschlussprüfer hat den Auftrag, den Jahresabschluss zu prüfen und alsbald nach Abschluss der Prüfung die Ergebnisse in einem Prüfungsbericht zusammenzufassen.

(3) Im Falle der Neubestellung eines Abschlussprüfers – bei Firmengründungen oder aus Anlass eines nach fünf Jahren vorzunehmenden Prüferwechsels – hat der kommunale Wirtschaftsbetrieb zur Vergabe des öffentlichen Auftrags das Ausschreibungsverfahren durchzuführen und einen Abschlussprüfer vorzuschlagen. Dabei sind die Regelungen über die Auswahl des Abschlussprüfers und Ausschlussgründe zu beachten (§§ 319, 319a Handelsgesetzbuch, HGB).

(4) Als Auftraggeber kann der Landesrechnungshof bei der Abschlussprüfung Prüfungsschwerpunkte vorgeben. Zudem hat er nach § 16 Abs. 4 KPG M-V im Rahmen der Jahresabschlussprüfung die Kompetenz, selbst Prüfungshandlungen vorzunehmen. Von diesen Rechten macht der Landesrechnungshof vielfach Gebrauch. Stellungnahmen werden entsprechend der Thematik und nach Gewichtung angefordert: von der prüfungspflichtigen Einrichtung, vom Abschlussprüfer, von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde oder vom Innenministerium. Im Ergebnis gibt der Landesrechnungshof den Prüfungsbericht nach § 16 Abs. 3 KPG M-V frei oder er ergänzt den Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers nach Durchführung eines Anhörungsverfahrens durch einen eigenen Feststellungsvermerk.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wohnungswirtschaft

(5) Nach den allgemeinen handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätzen, die auch für die Bewertung von Wohnungsgesellschaften gelten, sind die im Jahresabschluss ausgewiesenen Vermögensgegenstände und Schulden vorsichtig zu bewerten. Es sind alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, zu berücksichtigen. Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens (z.B. Wohnungsbeständen) sind die Anschaffungskosten um planmäßige Abschreibungen zu vermindern. Außerplanmäßige Abschreibungen sind vorzunehmen bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung (§§ 252 Abs. 1 Nr. 4, 253 Abs. 2 S. 3 HGB). Die Bewertung des Anlagevermögens ist im Rahmen der Jahresabschlussprüfung stets kritisch zu prüfen. Werden Anlagegüter zu einem unter dem Buchwert liegenden Erlös veräußert, stellt sich die Frage nach der Werthaltigkeit des verbleibenden Anlagevermögens und des korrekten Bilanzausweises. Gesetzlich vorgeschriebene niedrigere Bilanzansätze auf der Aktivseite können rasch zu einer bilanziellen Überschuldung führen.

Eine Überschuldungsprüfung des Abschlussprüfers zeigt in diesen Fällen, ob ausreichende stille Reserven im Betrieb vorhanden oder die erforderlichen Schritte zur Einleitung des Insolvenzverfahrens vorzunehmen sind.

Das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) hat sich zur Bewertung von Wohnungsbauten geäußert: *Stellungnahme zu Abschreibungen auf Wohngebäude des Anlagevermögens in der Handelsbilanz von Wohnungsunternehmen (IDW WFA 1/1993) und Stellungnahme zur Berücksichtigung von strukturellem Leerstand bei zur Vermietung vorgesehenen Wohngebäuden (IDW RS WFA 1/2002)*. Die Bewertung solcher Gebäude hat im Einklang mit diesen Grundsätzen zu erfolgen. Zur Ermittlung von Wertansätzen für eine Überschuldungsprüfung hat das IDW in seiner *Stellungnahme FAR 1/1996* Empfehlungen bekannt gegeben. Die vom IDW herausgegebenen Stellungnahmen und Empfehlungen sind vom Abschlussprüfer zu beachten.

(6) Der Wohnungsmarkt in Mecklenburg-Vorpommern ist von einem Überangebot an Wohnraum geprägt. Die demografische Entwicklung führt zu weiter steigenden Wohnungsleerständen. Daher werden technische und wirtschaftliche Restnutzungsdauern der Wohnungsbauten in zunehmenden Maße auseinander fallen. Seit 2003 haben kommunale Wohnungsgesellschaften vermehrt Grundstücksverkäufe zu unter den Buchwerten liegenden Erlösen getätigt. Entscheidend für den Landesrechnungshof ist, dass insbesondere dort, wo die Kommunen für ihre Gesellschaften Sicherheiten gegeben haben, der dauerhafte Bestand der Gesellschaften – auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und künftiger Zinsrisiken – in einem Mietermarkt gesichert wird. Um dieses zu erreichen, ist die wirtschaftliche Restnutzungsdauer losgelöst von der technischen Restnutzungsdauer zu ermitteln, und entsprechend dieser wirtschaftlichen Restnutzungsdauer sind Abschreibung und Tilgung zu bestimmen. Die Differenz zwischen dem Wert des so festgestellten Anlagevermögens und den Buchwerten muss durch Eigenkapitalzuführungen der Gesellschafter aufgefüllt werden. Die Höhe oder Notwendigkeit der Eigenkapitalzuführungen ist jeweils nach Fortschreibung von Planungsrechnungen zu bestimmen.

(7) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass in diesen Fällen eine Planungsvorschau über die künftige Vermögens- und Ertragsentwicklung zu erstellen ist, die langfristig Folgendes berücksichtigt:

- Da voraussichtlich nicht der gesamte Wohnungsbestand dauerhaft genutzt werden kann, muss dieser Teil des Bestands zum mutmaßlichen Zeitpunkt des Endes der

wirtschaftlichen Nutzungsdauer bezahlt und abgeschrieben sein. Bei diesem Teil des Wohnungsbestands ist die wirtschaftliche Restnutzungsdauer nicht identisch mit der technischen Restnutzungsdauer.

- Der in Stand gesetzte Teil des Bestands, der auf absehbare Zeit erfolgreich am Markt verbleiben kann, bedarf nach etwa 30 Jahren wiederum einer grundlegenden Erneuerung. Dieser Teil muss zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Erneuerung ansteht, so weit bezahlt sein, dass diese Investitionen problemlos entweder aus Eigenmitteln oder aus grundbuchlich gesicherten Darlehen finanziert werden können.
- Die Risiken zukünftiger Zinsentwicklungen müssen in die Betrachtung einbezogen werden, soweit Zinsbindungen nicht vereinbart sind. Erhöhungen der Nettokaltmieten werden sich hingegen nicht begründen lassen.

Es ist sicherzustellen, dass im Zeitpunkt der vollständigen Abschreibung des Wohnungsbestands nach der wirtschaftlichen Nutzungsdauer die darauf entfallenden Darlehensverbindlichkeiten ebenfalls vollständig getilgt sind. Der Landesrechnungshof erwartet hierzu von den Abschlussprüfern prüfungspflichtiger kommunaler Wohnungsunternehmen in den Prüfungsberichten eine umfassende Prognose. Die dieser Vorausschau zugrunde liegenden Berechnungen sollten dem Jahresabschlussprüfungsbericht beigelegt werden.

(8) Eine Wohnungsgesellschaft veräußerte im Geschäftsjahr 2003 Grundstücke mit einem Buchwert von 833 T€ zu einem Verkaufserlös von 467 T€ und erwirtschaftete einen Verlust von 366 T€; damit betrug der Veräußerungspreis lediglich 56 % des Buchwerts. Im Folgejahr konnten bei Grundstücksverkäufen nur 51 % des Buchwerts erzielt werden. Die Leerstandsquote 2003 betrug 11,1 % und stieg 2004 auf 11,9 %. Der Wohnungsbestand umfasst zum einen leerstehende Wohnungen, die zum Verkauf vorgesehen sind, leerstehende Wohnungen, die wegen der örtlichen Gegebenheiten unverkäuflich sind sowie Wohnungen, die auf Dauer vermietbar sind.

Der Landesrechnungshof führte für 2003 und 2004 das Anhörungsverfahren durch. Der Abschlussprüfer vertrat die Auffassung, dass die Prüfung der Bewertung des Anlagevermögens zum 31.12.2003 und 31.12.2004 nicht zu außerplanmäßigen Abschreibungen auf den niedrigeren beizulegenden Wert führe, da in 2003 lediglich noch ein Gebäude zum Verkauf mit einem voraussichtlich unter dem Buchwert liegenden Verkaufspreis bestimmt gewesen sei und der – für den weiterhin zu vermietenden Wohnungsbestand – niedrigere beizulegende Wert nach dem Ertragswertverfahren nicht erheblich unter dem Buchwert läge.

Die Prüfungen seien unter Beachtung der Stellungnahme des IDW (RS WFA 1) vorgenommen worden.

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens wurde Übereinkunft erzielt. Es wurde vereinbart, dass die Gesellschaft für 2005 eine Planungsvorschau über die künftige Vermögens- und Ertragsentwicklung zu erstellen hat, die langfristig die oben ausgeführten Punkte berücksichtigt. Unter diesem Hinweis gab der Landesrechnungshof die Jahresabschlussprüfungsberichte 2003 und 2004 frei.

(9) Die Bilanz einer anderen Wohnungsgesellschaft wies seit mehreren Jahren einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus, zum 31.12.2004 belief sich dieser auf 4.275 T€. Bei der Prüfung einer etwaigen Überschuldung der GmbH ging der Abschlussprüfer davon aus, dass die Wohnplattenbauten der Gesellschaft mit etwa der 14,3fachen Jahresnettomiete zu bewerten sind. Er begründete seine Auffassung mit dem „going concern“ (der Fortführung) des Unternehmens und verneinte eine insolvenzrechtliche Überschuldung. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes liegt ein etwaiger Verkaufserlös für diese Wohnungen bei außerordentlich optimistischer Prognose dagegen nur bei der 4- bis 5fachen Jahresmiete.

Der Landesrechnungshof ist wegen der Probleme bei der Bewertung kommunaler Wohnungsbestände an das IDW herangetreten und bat die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) um Stellungnahme zu der Frage, wie dort diese Problematik eingeschätzt wird. Während von der WPK noch keine abschließende Äußerung vorliegt, hat das IDW in seinem Schreiben vom 12. Mai 2006 mitgeteilt, dass die Bewertungsmethode des Abschlussprüfers (sog. Mietenmultiplikatormethode, auch als Maklermethode bezeichnet) lediglich verwendet werden kann, um Wertansätze überschlägig zu verplausibilisieren und um erste Anhaltspunkte für eine mögliche Überbewertung oder Überschuldung zu erhalten. Das IDW hat auf seine zu dieser Thematik ergangenen Stellungnahmen WFA 1/1993, RS WFA 1/2002, insbesondere FAR 1/1996 (Empfehlungen zur Überschuldungsprüfung) verwiesen. Im Ergebnis ist für die Beurteilung, ob eine Überschuldung vorliegt, ein stichtagsbezogener Status (Überschuldungsstatus) aufzustellen. Dazu sind Vermögen und Schulden gegenüberzustellen, die Bewertung richtet sich nach deren Verwertbarkeit im Rahmen des zu Grunde liegenden Unternehmenskonzepts. Der Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes ist dabei von herausragender Bedeutung.

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens wurde Übereinstimmung erzielt, dass die Gesellschaft für 2005 eine Planungsvorschau über die künftige Vermögens- und Ertragsentwicklung zu erstellen hat, die langfristig die oben ausgeführten Punkte berücksichtigt. Erst nach Vorlage dieser Prognose wird der Landesrechnungshof entscheiden, ob die Jahresabschlussprüfungsberichte 2003 und 2004 mit einem eigenen Feststellungsvermerk nach § 16 Abs. 4 KPG M-V ergänzt werden.

2.2 Abwasser- und Abfallentsorgungsbetriebe

(10) Gemeinden, kreisangehörige und Kreisfreie Städte sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (§ 2 Abs. 1 KV M-V). Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören insbesondere die Abwasserbeseitigung und -reinigung (§ 2 Abs. 2 KV M-V). Die Zuständigkeit der Gemeinden für die Abwasserbeseitigung ergibt sich aus § 40 Abs. 1 S. 1 Landeswassergesetz i. V. m. § 2 Abs. 3 KV M-V.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Abfallbeseitigung sind die Landkreise und Kreisfreien Städte. Ihre Zuständigkeit für die Abfallentsorgung ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz Mecklenburg-Vorpommern, AbfAlG M-V i. V. m. § 2 Abs. 3 KV M-V). Die Landkreise können durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung einzelne Aufgaben der Abfallentsorgung den Ämtern und amtsfreien Gemeinden übertragen, wenn eine ordnungsgemäße Abfallentsorgung gewährleistet ist (§ 165 KV M-V, § 5 Abs. 1 AbfAlG M-V).

Bei den von den Kommunen mit der Abwasser- und Abfallentsorgung betrauten Betrieben oder Einrichtungen handelt es sich überwiegend um Eigenbetriebe oder Zweckverbände, die nach den Vorschriften der Kommunalverfassung (KV M-V) sowie der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) und der Verwaltungsvorschrift zur Eigenbetriebsverordnung (VVEigVO) geführt werden. Die Entsorgungsbetriebe unterliegen darüber hinaus den Grundsätzen des Kommunalabgabengesetzes (KAG M-V); denn sie finanzieren sich aus öffentlich-rechtlichen Gebühren und Beiträgen.

2.2.1 Eigenkapitalentnahmen bei Betrieben und Einrichtungen, die ausschließlich aus öffentlich-rechtlichen Gebühren finanziert werden

(11) Nach der Eigenbetriebsverordnung sind die Eigenbetriebe mit einem dem Betriebsumfang angemessenen Eigenkapital auszustatten (§ 7 EigVO). Die Gemeinden haben dafür Sorge zu tragen, dass die dauernde technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigenbetriebs gesichert ist (§ 8 Abs. 1 EigVO). Die Einrichtungen sind gehalten, einen Jahresgewinn zu erwirtschaften, der so bemessen sein soll, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird (§ 75 Abs. 2 KV M-V, § 8 Abs. 5 EigVO).

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, darf die Gemeinde Eigenkapital entnehmen, wenn dadurch die Erfüllung der Aufgaben und die zukünftige Entwicklung des Eigenbetriebs nicht beeinträchtigt werden (§ 8 Abs. 4 Satz 1 EigVO). Eine Eigenkapitalentnahme kann durch die Ausschüttung (von Teilen) aus Jahresgewinnen oder die Entnahme aus Rücklagen geschehen (§ 8 VVEigVO).

(12) Bei Betrieben, die ausschließlich aus öffentlich-rechtlichen Gebühren i. S. d. Kommunalabgabengesetzes finanziert werden (Entsorgungsbetriebe), kann eine Entnahme aus Jahresgewinnen (und Gewinnrücklagen) nur in Höhe der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals erfolgen (§ 8 VVEigVO). Die Verzinsung des Eigenkapitals wird als Bestandteil der Aufwandspositionen bei der Gebührenkalkulation über die Erhebung von Gebühren vereinnahmt.

(13) Der Landesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass bei Abwasser- und Abfallentsorgungsbetrieben Eigenkapital entnommen wurde, ohne die rechtlichen Regelungen der Eigenbetriebsverordnung und der Verwaltungsvorschriften zu beachten.

(14) Die im Wirtschaftsjahr 2004 vorgenommene Kapitalentnahme i. H. v. 1.500 T€ aus der Rücklage führte bei einem Abwasserentsorgungsbetrieb dazu, dass die am 31.12.2003 vorhandene Überdeckung (Überdeckung zeigt im kurzfristigen Bereich die Liquiditätsreserve des Netto-Umlaufvermögens zum Bilanzstichtag) außergewöhnlich gesunken ist. Aus dem Bilanzgewinn des Wirtschaftsjahres 2004 (Jahresverlust zuzüglich Gewinnvortrag) sollen nach dem Vorschlag der Betriebsleitung im Folgejahr weitere Mittel i. H. v. 840 T€ an den städtischen Haushalt abgeführt werden. Der beabsichtigte Betrag überschreitet erheblich die durch die EigVO und die VVEigVO vorgegebene Größenordnung. Darüber hinaus beschloss die Stadtvertretung für das Jahr 2005 erneut eine Eigenkapitalentnahme i. H. v. 1.500 T€.

Bei gleicher Liquiditätsentwicklung wie 2004 können die Eigenkapitalabflüsse zu Liquiditätsengpässen führen oder werden nur durch Aufnahme von Fremdmitteln finanzierbar sein. Insoweit ist diese weitere Entnahme nicht mehr mit den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung und der Verwaltungsvorschrift zur Eigenbetriebsverordnung vereinbar.

(15) Das Innenministerium hält die in der Vergangenheit vorgenommenen Eigenkapitalentnahmen und Ausschüttungen für rechtmäßig. Die Eigenkapitalzuführung, die zur Eigenkapitalentnahme herangezogen wurde, führte zu einer Eigenkapitalquote von 56 %. Da diese Zuführung nicht aus der gebührenrelevanten Betriebstätigkeit stamme, sei die Kapitalherabsetzung gebührenneutral, so dass die Beschränkung der Abführung an den Hoheitshaushalt auf eine kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung nicht zu beachten sei. Der Auffassung des Landesrechnungshofes, dass künftige Eigenkapitalentnahmen nur unter Aufrechterhaltung einer angemessenen Eigenkapitalquote und bei ausreichender Liquidität mit den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung und der Verwaltungsvorschrift zur Eigenbetriebsverordnung vereinbar sind, folgt das Innenministerium.

(16) Der Landesrechnungshof vertritt weiterhin die Auffassung, dass die Bestimmungen zur Eigenkapitalentnahme bei Betrieben und Einrichtungen, die ausschließlich aus öffentlich-rechtlichen Gebühren finanziert werden, keine Differenzierung hinsichtlich der Herkunft des Eigenkapitals vorsehen.

(17) Ein Abfallentsorgungsbetrieb schüttete im Wirtschaftsjahr 2002 aufgrund eines Beschlusses des Landkreises 852 T€ an den Landkreis aus. Bedingt durch eine weitere Ausschüttung im Geschäftsjahr 2004 von 171 T€ sank die Eigenkapitalquote des Abfallentsorgungsbetriebs auf 8 %. Trotz dieser Entwicklung beschloss der Landkreis auch für das Wirtschaftsjahr 2005 nochmals Ausschüttungen von 344 T€. Diese Ausschüttungen sind zwischenzeitlich erfolgt und haben zu einer weiteren Verringerung des Eigenkapitals geführt. Nach derzeitigem Kenntnisstand schließt das Jahr 2005 mit einem Verlust von 251 T€ ab. Damit wäre das bilanzielle Eigenkapital vollständig aufgezehrt.

(18) Der Landesrechnungshof wies bereits im Rahmen seiner Prüfungen der Vorjahresberichte auf die seiner Auffassung nach unzulässigen Eigenkapitalentnahmen hin. Die kommunalen Gesellschafter hielten an ihrer bisherigen Verfahrensweise fest. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der prüfungspflichtigen Einrichtungen gaben insoweit Anlass zu wesentlichen Beanstandungen.

Im Ergebnis wurden durch den Landesrechnungshof die vorliegenden Prüfungsberichte mit einem eigenen Feststellungsvermerk gemäß § 16 Abs. 4 KPG M-V ergänzt.

2.2.2 Beachtung des Kostendeckungsgebots

(19) Nach den Regelungen des Kommunalabgabengesetzes sind Gemeinden und Landkreise berechtigt, Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben) zu erheben. Für die Erhebung der Gebühren und Beiträge bei Abwasser- und Abfallentsorgungsbetrieben gelten die Bestimmungen der §§ 6 bis 9 KAG M-V. Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung decken, aber nicht überschreiten (Kostendeckungsgebot; § 6 Abs. 1 Satz 2 KAG M-V). Der Gebührenberechnung ist eine Kalkulation zu Grunde zu legen, die die ansatzfähigen Kosten beinhaltet. Gebühren- und Beitragsarten sowie deren Höhe sind in Satzungen festzulegen und zu veröffentlichen (§ 5 KV M-V).

(20) Sind bei Entsorgungsbetrieben Verluste aus Vorjahren aufgelaufen, sind die Gemeinden zum Verlustausgleich verpflichtet. Ein Verlustvortrag kommt nicht in Betracht, wenn in den Folgejahren keine entsprechenden Gewinne zu erwarten sind. Der Verlustausgleich ist im Wirtschaftsjahr im Haushaltsplan der Gemeinde zu veranschlagen (§ 8 Abs. 6 EigVO).

(21) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die erhobenen Gebühren der Entsorgungsbetriebe nicht immer den Anforderungen des Kostendeckungsgebots gem. § 6 Abs. 1 KAG entsprachen. So sind seit mehreren Jahren Kostenunterdeckungen zu verzeichnen. Verluste wurden durch die Gemeinden nicht entsprechend den Vorgaben der Eigenbetriebsverordnung ausgeglichen.

(22) Trotz der Gebührenerhöhungen, die ein Abwasserentsorgungsbetrieb im Wirtschaftsjahr 2003 vornahm, waren die Gebühren nicht kostendeckend. Insbesondere waren in vier Tarifgebieten erhebliche Fehlbeträge zu verzeichnen. Den durch Satzung festgesetzten Gebühren lag eine Kalkulation zugrunde. Die tatsächliche Gebührenerhebung wich bei vier Gemeinden hiervon ab (z.B.: Gebührenmaßstab lt. Satzung: 6,60 €/m³, Ist: 4,82 €/m³; lt. Satzung: 6,60 €/m³, Ist: 3,82 €/m³; lt. Satzung: 7,56 €/m³, Ist: 3,61 €/m³ und lt. Satzung: 5,06 €/m³, Ist: 3,47 €/m³). Die Mindereinnahmen beliefen sich dadurch auf 92 T€. Durch die Erhebung nicht kostendeckender Gebühren ist der Verlustvortrag auf 6.008 T€ gestiegen, die bisher als Forderung eingestellte Verbandsumlage betrug 2.799 T€. Der Ausgleich der aufgelaufenen Jahresverluste stand im Wesentlichen noch aus (3.000 T€). Diesbezüglich erfolgten keine entsprechenden Beschlüsse und keine Zahlungseingänge.

Die Forderungen gegen Verbandsmitglieder enthielten 734 T€ aus Umlagen und Verlustausgleich für die Jahre 1996 bis 2001. Bis August 2005 waren diese Forderungen des Abwasserentsorgungsbetriebs gegen die Gemeinden nicht beglichen.

(23) Das Innenministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass der Abwasserentsorgungsbetrieb die Abwassergebühren für den Zeitraum 01.10.2002 bis 30.09.2004 kostendeckend festgesetzt hat. Darüber hinaus wurden inzwischen satzungsändernde Beschlüsse zur Einführung einer Solidargebühr gefasst, die ebenfalls kostendeckend kalkuliert und satzungsmäßig erhoben wird.

(24) Ein weiterer Abwasserentsorgungsbetrieb erhob seit Jahren nicht kostendeckende Gebühren. Eine gesonderte Regenwassergebühr war bisher nach der Satzung nicht vorgesehen. Der erwirtschaftete Verlust betrug im Wirtschaftsjahr 2004 534 T€. Insgesamt ist die Unterdeckung auf 1.266 T€ angewachsen. Eine Regenwassergebühr wurde vom Eigenbetrieb mit Wirkung zum 1.1.2005 erstmals erhoben. Zum 1.7.2005 erfolgte eine Gebührenerhöhung im Abwasserbereich.

(25) Ein anderer Abwasserentsorgungsbetrieb setzte in seiner neu beschlossenen Satzung höhere Abwasser- und Niederschlagswassergebühren fest, die in der Nachkalkulation für 2004 jedoch deutliche Gebührenunterdeckungen aufzeigten.

(26) Der Landesrechnungshof hat die gebührenpflichtigen Einrichtungen seit Jahren auf die Erhebung kostendeckender Gebühren aufmerksam gemacht. Die Gemeinden sind auf ihre Verlustausgleichsverpflichtungen hingewiesen worden. In den Fällen, in denen durch die Entsorgungsbetriebe eine neue Gebührenkalkulation in Auftrag gegeben bzw. selbst vorgenommen wurde, geht der Landesrechnungshof davon aus, dass die kalkulierten Gebühren ausreichend sind, um die Verluste aus Gebührenunterdeckungen auszugleichen.

(27) In seiner Stellungnahme trägt das Innenministerium vor, dass nach seiner Einschätzung nur in überschaubaren Einzelfällen der Verdacht auf die Nichteinhaltung des Kostendeckungsgebots besteht.

2.2.3 Neufassung des Kommunalabgabengesetzes

(28) Der Landesrechnungshof hat die betreffenden Entsorgungsbetriebe auf die Neufassung des Kommunalabgabengesetzes vom 12.4.2005 (GVObI. M-V 2005 S. 146) hingewiesen. Weichen am Ende des Kalkulationszeitraums die tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ab, so sind Kostenüberdeckungen spätestens innerhalb von drei Jahren nach Ende des abgeschlossenen Kalkulationszeitraums auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraums ausgeglichen werden (§ 6 Abs. 2d KAG). Dazu sind jährlich Nachkalkulationen erforderlich, um dann ggf. notwendige Gebührenanpassungen vorzunehmen. Die Abschlussprüfer wurden im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse vom Landesrechnungshof beauftragt, Gebühren- und Nachkalkulationen auf ihre Richtigkeit zu prüfen und Abweichungen zwischen erhobenen und den sich aus der Nachkalkulation ergebenden Gebühren aufzuzeigen.

2.2.4 Planungsvorschau

(29) Der Prüfungsbericht soll darüber hinaus eine 10-jährige Planungsvorschau enthalten, die dem Landesrechnungshof und den Rechtsaufsichtsbehörden ermöglicht, rechtzeitig Negativtendenzen zu erkennen und diesen entgegen zu wirken.

2.3 Eigenkapitalausstattung von Eigenbetrieben

(30) Das Eigenkapital dient der Sicherung des Fremdkapitals und ist Ausdruck der Eigenfinanzierung. Es besteht aus dem Stammkapital zuzüglich der Rücklagen und eines Gewinns oder abzüglich eines Verlustes (§ 7 VVEigVO). Langfristig gebundenes Vermögen (Anlagevermögen) soll durch langfristig zur Verfügung stehendes Eigen- und/oder Fremdkapital gedeckt werden (sogenannte „goldene Bilanzregel“). Die Eigenkapitalausstattung kann allgemein dann als angemessen betrachtet werden, wenn der Anteil des Eigenkapitals an der um die Baukostenzuschüsse und den Sonderposten mit Rücklagenanteil gekürzten Bilanzsumme zwischen 30 und 40 % beträgt. Unterschieden in der betrieblichen Struktur der einzelnen Unternehmen ist jedoch Rechnung zu tragen. Insbesondere ist in den Fällen, in denen ständig Verluste erwirtschaftet werden, eine deutlich höhere dauerhafte Eigenkapitalausstattung anzustreben.

(31) Die wirtschaftliche Entwicklung kommunaler Wirtschaftsbetriebe in Mecklenburg-Vorpommern ist zunehmend mit Problemen behaftet. Die Eigenkapitalausstattung vieler Unternehmen ist stark rückläufig.

(32) Die Eigenkapitalquote eines Entsorgungs- und Verkehrsbetriebs betrug zum 31.12.2004 nur 19,9 % und war damit nicht mehr angemessen. Ursachen waren die in den Vorjahren erfolgten Ergebnisabführungen einzelner Sparten des Eigenbetriebs an die Kommune, obwohl die ebenfalls in Vorjahren erwirtschafteten Verluste des gesamten Eigenbetriebs weder durch Gewinne noch durch Verlustausgleichszahlungen vollständig ausgeglichen waren. Der Jahresabschluss zum 31.12.2004 wies einen Bilanzverlust (Verlustvortrag 2.073 T€ abzüglich Jahresüberschuss 5 T€) von 2.068 T€ aus. Der Wirtschaftsplan 2004 sah dennoch eine Ergebnisabführung an die Kommune vor. Der Abschlussprüfer wies in seinem Bericht darauf hin, dass die im Wirtschaftsplan vorgesehene Ergebnisabführung nicht mit dem erzielten Jahresergebnis, den Regelungen der EigVO und der Verwaltungsvorschrift zur EigVO sowie der wirtschaftlichen Lage des Eigenbetriebs vereinbar sei. Er erteilte einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk.

Der Landesrechnungshof gab den Prüfungsbericht nur unter Zurückstellung von Bedenken nach § 16 Abs. 3 KPG M-V frei mit dem Hinweis, dass er künftig von einem eigenen Feststellungsvermerk nach § 16 Abs. 4 KPG M-V Gebrauch machen werde, sollte sich die Eigenkapitalausstattung des Eigenbetriebs nicht positiv verändern.

(33) Wie das Innenministerium mitteilt, bilanziere der Entsorgungs- und Verkehrs-betrieb im Jahresabschluss zum 31.12.2005 eine Forderung an die Hansestadt Wismar i. H. v. 1.100 T€. Der zum 31.12.2004 bestehende Verlustvortrag von 2.073 T€ habe somit deutlich reduziert werden können. Der verbleibende Verlustvortrag werde ausweislich des Wirtschaftsplans 2006 im Finanzplanungszeitraum abgebaut werden.

(34) Die Eigenkapitalquote eines Abwasserentsorgungsbetriebs entwickelte sich weiter negativ (2003: 11,2 %, 2004: 8 %). Zum Bilanzstichtag war das langfristig gebundene Vermögen nicht in voller Höhe durch eigene Mittel und langfristige Mittel finanziert. Finanzierungsengpässe konnten nur durch kurzfristig zur Verfügung gestellte Mittel der Betriebsführerin überbrückt werden. Der Abschlussprüfer erteilte einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk und versah ihn mit einem kritischen Zusatz hinsichtlich der Finanzlage zum Bilanzstichtag.

Der Landesrechnungshof gab den Prüfungsbericht nur unter Zurückstellung von Bedenken nach § 16 Abs. 3 KPG M-V frei.

(35) Der Landesrechnungshof hält bei Eigenbetrieben grundsätzlich eine Eigenkapitalausstattung von mindestens 30 % für erforderlich, um Finanzierungsengpässe sowie Unterdeckungen zu vermeiden. Eine geringere Eigenkapitalquote sieht er wegen etwaiger Risiken aus künftigen Verpflichtungen als nicht ausreichend an.

(36) Das Innenministerium stellt fest, es bedürfe stets einer Einzelfallbetrachtung. Die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung ließe sich nicht anhand fester, betragsmäßiger Grenzen festlegen. Die durch den Landesrechnungshof als erforderlich erachtete Mindesthöhe werde der gebotenen Einzelfallbetrachtung nicht gerecht, da mit dieser Grenze die Besonderheiten der unterschiedlichen Branchen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung nicht hinreichend berücksichtigt würden.

(37) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Seine Ansicht steht im Einklang mit den Regelungen der Verwaltungsvorschrift zur Eigenbetriebsverordnung, die grundsätzlich ebenso von einer Eigenkapitalausstattung zwischen 30 und 40 % ausgeht (§ 7 VVEigVO).

2.4 Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung

(38) Der Jahresabschluss ist nach handelsrechtlichen Vorschriften aufzustellen. Er muss den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen und vollständig sein. Er hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Aufwendungen und Erträge auszuweisen (§§ 243, 246 HGB). Nach den allgemeinen Bewertungsgrundsätzen sind Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahrs unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen (§ 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB).

(39) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung nicht immer beachtet wurden. Verschiedene Eigenbetriebe der Abwasserentsorgung wiesen zum Bilanzstichtag keine Forderungen aus Zuschüssen Dritter und Kanalbaubeiträgen aus, sondern buchten diese Beträge erst mit dem Geldeingang. Die Jahresabschlüsse zum 31.12.2004 waren somit unvollständig; sie konnten kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln.

Der Landesrechnungshof gab die Jahresabschlussprüfungsberichte in der vorliegenden Fassung nicht frei. Die Jahresabschlüsse sind zu ändern. Der Abschlussprüfer hat die Unterlagen erneut zu prüfen, soweit es die Änderung erfordert (Nachtragsprüfung) und über das Ergebnis der Prüfung zu berichten. Der Bestätigungsvermerk ist entsprechend zu ergänzen (§ 316 Abs. 3 HGB).

(40) Die Buchführung und die Aufstellung des Jahresabschlusses liegen in der Verantwortung der prüfungspflichtigen Einrichtung. Der Abschlussprüfer hat auf der Grundlage seiner pflichtgemäßen Prüfung ein Urteil über den Jahresabschluss hinsichtlich der Einhaltung der handelsrechtlichen Vorschriften abzugeben. Stellt er Verstöße fest, hat er auf eine Korrektur des Abschlusses hinzuwirken.

3 Verletzung der Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes nach Abschnitt III KPG M-V

(41) Gehört einer Gemeinde unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit der Anteile an einem Unternehmen oder einer Einrichtung in einer Rechtsform des privaten Rechts, so hat sie dafür Sorge zu tragen, dass im Gesellschaftsvertrag die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts nach den Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften und deren Prüfung nach den Vorschriften des Kommunalprüfungsgesetzes über die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe vorgeschrieben werden (§ 53 HGrG, § 73 Abs. 1 Nr. 2a KV M-V, § 12 Abs. 1 Nr. 1 KPG M-V). Kommt der kommunale Mehrheitsgesellschafter diesen gesetzlichen Verpflichtungen nach, so sind diese kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform nach § 11 Abs. 3 KPG M-V prüfungspflichtig. Auch im Falle einer Minderheitsbeteiligung hat die Gemeinde grundsätzlich, sofern ihr Interesse es erfordert, darauf hinzuwirken, dass durch Satzung oder Gesellschaftsvertrag eine Jahresabschlussprüfung nach dem KPG M-V durchgeführt wird (§ 12 Abs. 3 KPG M-V).

(42) Verschiedene kommunale Körperschaften sind mehrheitlich an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts (GmbH) beteiligt. Neben dem kommunalen Mehrheitsgesellschafter halten private Unternehmen als Minderheitsgesellschafter Anteile an diesen Gesellschaften.

Die Gesellschaftsverträge beinhalten keine gesellschaftsvertraglichen Regelungen zur gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungspflicht nach dem Kommunalprüfungsgesetz. Darüber hinaus ist in den Gesellschaftsverträgen verankert, dass Änderungen des Gesellschaftsvertrags beispielsweise einer $\frac{3}{4}$ -Mehrheit bedürfen. Diese $\frac{3}{4}$ -Mehrheit entspricht zwar der in § 53 Abs. 2 S. 2 GmbHG vorgesehenen gesetzlichen Regelung, weicht aber von den tatsächlichen Anteilsverhältnissen ab, so dass es der kommunalen Körperschaft als Mehrheitsgesellschaft nicht möglich ist, die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsrechte nach dem Kommunalprüfungsgesetz durch Änderung des Gesellschaftsvertrags durchzusetzen.

(43) Von den betreffenden Gesellschaften werden zunächst genannt: die Gasversorgung Grevesmühlen GmbH, die Stadtwerke Ribnitz-Damgarten GmbH und die Bützower Wärme GmbH. Bei allen Gesellschaften sind die kommunalen Körperschaften durch eine unmittelbare Beteiligung Mehrheitsgesellschafter.

Bei den Minderheitsgesellschaftern, die sich gegen die Verankerung der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsrechte wenden, handelt es sich um die WEMAG AG und die E.ON Hanse AG als Rechtsnachfolgerin der HGW HanseGas GmbH.

(44) Landesrechnungshof und Rechtsaufsichtsbehörden haben die betreffenden Gesellschaften in der Vergangenheit mehrfach aufgefordert, entsprechende gesellschaftsvertragliche Änderungen zur Verankerung der Prüfungspflicht nach dem KPG M-V vorzunehmen. Die Anträge der Mehrheitsgesellschafter auf eine derartige Änderung des Gesellschaftsvertrags sind aufgrund der nicht zu erreichenden $\frac{3}{4}$ -Mehrheit bei der Abstimmung in allen Fällen abgelehnt worden.

(45) Diese Verweigerungshaltung bestimmter Minderheitsgesellschafter ist nicht gerechtfertigt, da sich auch privatrechtliche Gesellschaften, die an kommunalen Unternehmen beteiligt sind, den landesrechtlichen Regelungen wie dem Kommunalprüfungsgesetz, der Kommunalverfassung, der Eigenbetriebsverordnung sowie der dazu ergangenen Verwaltungsvorschrift zu unterwerfen haben. Die Jahresabschlussprüfung nach Abschnitt III KPG M-V soll vor allem sicherstellen, dass der kommunale Gesellschafter über die wirtschaftlichen Verhältnisse und eventuelle Risiken für das im Unternehmen gebundene Vermögen informiert wird. Aus diesen Gründen sollte auch bei den genannten Gesellschaften eine Abschlussprüfung nach diesen Vorschriften durchgeführt werden.

(46) Das Innenministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich um Einzelfälle handelt, die einer früheren unklaren Rechtslage geschuldet sind. Die Gesellschaften wurden teilweise vor Inkrafttreten der einschlägigen kommunalrechtlichen Rechtsgrundlagen gegründet. Das Ministerium bestätigt, dass im Gesellschaftsvertrag eingeräumte „Vetorechte“ für die Minderheitsgesellschafter der Umsetzung der Prüfungspflichten nach dem KPG M-V entgegen stehen. Da die aktuelle Rechtslage derartige Konstruktionen nicht zulässt, sind künftig für neue Gesellschaften derartige Probleme nicht zu erwarten.

(47) Im Rahmen des Anhörungsverfahrens gab der Landesrechnungshof den kommunalen Mehrheitsgesellschaftern und den privaten Minderheitsgesellschaftern die Gelegenheit zur Stellungnahme.

(48) Die WEMAG AG beginnt ihre Stellungnahme mit der Aussage, dass die Jahresabschlüsse seit Bestehen der Gesellschaft durch unabhängige Wirtschaftsprüfungsinstitute aufgrund einstimmiger Gesellschafterbeschlüsse ordnungsgemäß geprüft worden sind. Prüfungsinhalt und -auftrag hätten ausnahmslos alle gesetzlichen Vorschriften und Forderungen umfasst, deren Anwendung vom Landesrechnungshof gefordert wird. Die Differenz in der Betrachtungsweise zum Landesrechnungshof bestünde ausschließlich darin, dass der Prüfungsauftrag von der Gesellschaft selbst erteilt werde. Dies entspräche vollumfänglich den Vorschriften des Gesellschaft- und Handelsrechts sowie dem darauf basierenden Gesellschaftsvertrag.

Die Forderung des Landesrechnungshofes, dass er (allein) den Auftrag zur Prüfung erteilt, sei eine rein formale und stelle nur eine bürokratische Erschwerung wirtschaftlicher Prozesse dar. Die WEMAG AG ist der Ansicht, dass bei einer Beauftragung von Wirtschaftsprüfern durch den Landesrechnungshof sowohl der zeitliche als auch der finanzielle Aufwand höher sei, als bei einer Beauftragung durch die Gesellschaft selbst. Dies läge nicht im kommunalen Interesse, da hierdurch das wirtschaftliche Handeln der Gesellschaften beeinträchtigt würde. Sie bezeichnet die Vorschrift des KPG M-V, sofern sie überhaupt anwendbar sei, als bürokratische Überflüssigkeit, die im Sinne der Deregulierungsvorstellungen der Landesregierung schleunigst abgeschafft gehöre.

(49) Der Landesrechnungshof wird durch das KPG M-V bei der Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe gleichsam zum Treuhänder der kommunalen Gesellschafter bestellt. Indem der Gesetzgeber den Landesrechnungshof mit Vergabe der Prüfungsaufträge betraut und eigenen Prüfungsrechten ausstattet, weist er ihm die Aufgabe zu, für eine ordnungsgemäße Durchführung der Jahresabschlussprüfung – insbesondere der Prüfung nach § 53 HGrG – Sorge zu tragen. Dies umfasst das Setzen von Qualitätsstandards, die Überwachung ihrer Einhaltung und die Bestimmung von Prüfungsschwerpunkten im Interesse der öffentlichen Finanzkontrolle. Es geht dem Gesetzgeber darum, mit der Einschaltung des Landesrechnungshofes die durch § 53 HGrG bezweckte umfassende Information des kommunalen Gesellschafters über die wirtschaftlichen Verhältnisse seines Beteiligungsunternehmens und über Risiken für sein in diesem Unternehmen gebundenes Vermögen sicherzustellen. Die Behauptung der WEMAG AG, die Erteilung von Prüfungsaufträgen durch den Landesrechnungshof sei eine bürokratische Überflüssigkeit, ist interessensgeprägte Polemik.

Auch einen höheren finanziellen Aufwand kann der Landesrechnungshof nicht erkennen. Im Gegenteil: Es hat sich gezeigt, dass das im Jahr 2005 eingeführte Ausschreibungsverfahren zur Bestellung der Abschlussprüfer auch der Kosteneinsparung dient. Der Landesrechnungshof sieht auch keinen ins Gewicht fallenden zeitlichen Mehraufwand. Die Vorteile des Verfahrens überwiegen den auf das Notwendigste reduzierten Bearbeitungsaufwand um ein Vielfaches.

(50) Die E.ON Hanse AG ist der Auffassung, dass es sich bei der Prüfung des Jahresabschlusses nach Abschnitt III KPG M-V nicht um eine gesetzlich vorgeschriebene Prüfungspflicht handele. Die Jahresabschlussprüfung sei keine Prüfung kraft Gesetzes, sondern bedürfe der Vereinbarung im Gesellschaftsvertrag. Es bestehe lediglich die Verpflichtung der kommunalen Körperschaften, auf die Regelung einer Jahresabschlussprüfung nach dem KPG M-V hinzuwirken. Eine solche Hinwirkungspflicht habe aber im Zeitpunkt der Gründung der betreffenden Gesellschaften nicht bestanden, da das KPG M-V vom 6. April 1993 noch nicht galt. Auch die zur Zeit der Gründung der Gesellschaften geltende Kommunalverfassung enthielt keine entsprechende Vorschrift. Ist eine Jahresabschlussprüfung nach dem KPG M-V nicht im Gesellschaftsvertrag vorgesehen, habe sich die Gesellschaft, an der eine kommunale Körperschaft – auch als Mehrheitsgesellschafter – beteiligt ist, auch nicht der Prüfung nach dem KPG M-V zu unterwerfen.

Zudem hätten in zivilrechtlich organisierten Gesellschaften die gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen Vorrang vor den kommunalrechtlichen Bestimmungen. Da die Jahresabschlussprüfung nach dem KPG M-V keine Prüfung kraft Gesetzes sei, bestünde auch keine Verpflichtung der Minderheitsgesellschafter, einer Änderung des Gesellschaftsvertrags zuzustimmen. Dem Landesrechnungshof stünden keine Prüfungsrechte gegenüber den betreffenden Gesellschaften zu.

Die E.ON Hanse AG widerspricht der Veröffentlichung des Beitrags in der vorliegenden Form.

(51) Der private Minderheitsgesellschafter verkennt die Rechtslage. Da kleine Kapitalgesellschaften nicht nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches prüfungspflichtig sind, regelte der Gesetzgeber die Prüfungspflicht auf Landesebene. Damit ist die Jahresabschlussprüfung eine gesetzlich vorgeschriebene Pflichtprüfung kraft Landesgesetz. Das KPG M-V vom 6. April 1993 trat am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Es ist auch auf vorher gegründete Gesellschaften anzuwenden, denn das Gesetz sieht eine Differenzierung nicht vor. Nur eine Hinwirkungspflicht auf die Regelung einer Jahresabschlussprüfung nach dem KPG M-V kann dem Sinn und Zweck – nämlich Information der kommunalen Gesellschafter über die wirtschaftlichen Verhältnisse und eventuelle Risiken für das im Unternehmen gebundene Vermögen – nicht genügen.

(52) Der Landesrechnungshof bittet den Landtag um Unterstützung bei der Durchsetzung seiner Prüfungsrechte gegenüber den Minderheitsgesellschaftern.

4 Schwerpunkte der laufenden Prüfungstätigkeit

(53) Der Landesrechnungshof wird im Rahmen der laufenden Bearbeitung der Jahresabschlussprüfungsberichte folgende Prüffelder vertieft untersuchen:

- Betriebsführungsverträge: Würdigung von Vertragsinhalt und -durchführung von Betriebsführungsverträgen durch den Abschlussprüfer im Rahmen der Prüfung nach § 53 HGrG,
- Erfolgsübersichten und Spartenbilanzen: Diese sind bei allen prüfungspflichtigen Einrichtungen mit mehr als einem Betriebszweig erforderlich,
- Lagebericht und Prognose: Bei gebührenfinanzierten Einrichtungen wird eine Aussage über die Gebühren- und Beitragsentwicklung in den nächsten 10 Jahren sowie eine

Würdigung durch den Abschlussprüfer erwartet,

- Spezialkontenrahmen: Das Innenministerium hat allen Betrieben der Wasserver und Abwasserentsorgung empfohlen, nach einem Musterkontenplan zu buchen. Eine Aussage des Abschlussprüfers dazu ist erforderlich.

5 Folgerungen/ Empfehlungen

(54) Der Landesrechnungshof veröffentlicht regelmäßig in seinen Rundschreiben bedeutsame Erkenntnisse aus der Bearbeitung der Jahresabschlussprüfungsberichte sowie seine Auffassungen zu Rechtsfragen. Er empfiehlt allen kommunalen Wirtschaftsbetrieben und deren Abschlussprüfern, seine Äußerungen zu beachten. Bei der Prüfung des Jahresabschlusses sind die Rundschreiben stets Gegenstand des Vertrags zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch den Landesrechnungshof, und dem Abschlussprüfer. Der Landesrechnungshof behält sich vor, bei Pflichtverletzungen von einer weiteren Beauftragung Abstand zu nehmen, die Wirtschaftsprüferkammer (Berufsaufsicht) zu unterrichten oder aus wichtigem Grund eine Kündigung des vom Abschlussprüfer angenommenen Prüfungsauftrags zu prüfen (§ 318 Abs. 6 HGB).

6 Schlussbemerkung

(55) Die Jahresabschlussprüfungsberichte geben Aufschluss über die wirtschaftlichen Verhältnisse kommunaler Wirtschaftsbetriebe. Neben den Informationen zum Geschäftsjahr enthalten sie Aussagen zu Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung. Der Inhalt der Prüfungsberichte dient nicht nur den Gesellschaftern und Gläubigern bei ihren Entscheidungen, sondern steht der gesamten Öffentlichkeit (Politiker und Einwohner) als Informationsquelle zur Verfügung.

Darüber hinaus dient die Jahresabschlussprüfung nach Abschnitt III KPG M-V den kommunalen Gesellschaftern als Frühwarnsystem gerade bei Wirtschaftsbetrieben mit strukturellen Problemen (z.B. Wohnungsunternehmen und Entsorgungsbetriebe). Gleichzeitig erhalten die Kommunen ein Signal für künftige Belastungen ihrer Hoheitshaushalte, aus denen Verluste zu decken wären.

Die Qualität der Prüfungsberichte konnte inzwischen deutlich verbessert werden. Der Landesrechnungshof anerkennt das Bestreben vieler Abschlussprüfer, die Prüfungsaufträge ordnungsgemäß zu erfüllen; gleichwohl sollten sie in ihrem Bemühen, vorhandene Defizite abzubauen, nicht nachlassen. Das im Jahr 2005 eingeführte Ausschreibungsverfahren zur Bestellung der Abschlussprüfer hat sich bewährt.

4.2 Überörtliche Prüfung des Landkreises Nordwestmecklenburg

Der Haushaltsplan 2005 und die mittelfristige Finanzplanung des Landkreises weisen erhebliche Defizite aus. Auch nach dem Haushaltssicherungskonzept des Landkreises wird der Haushaltsausgleich nicht erreicht. Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist weggefallen, die stetige Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr gesichert.

1 Haushalts- und Finanzwirtschaft

(56) Der Haushaltsplan 2005 und die mittelfristige Finanzplanung des Landkreises bis 2008 weisen erhebliche Haushaltsdefizite aus. Für das Haushaltsjahr 2005 ist ein Fehlbedarf von rund 5,8 Mio. Euro veranschlagt. Nach der Finanzplanung wird sich die defizitäre Entwicklung noch verschärfen. Für das Haushaltsjahr 2007 ist mit einem Defizit in Höhe von rund 10 Mio. Euro zu rechnen, im Haushaltsjahr 2008 noch mit rund 9 Mio. Euro. Auch das Haushaltssicherungskonzept des Kreises weist für den Finanzplanungszeitraum keinen Haushaltsausgleich aus.

(57) Die strukturelle Schieflage des Kreishaushalts wird auch durch ausgewählte Haushaltskennzahlen offen gelegt.

Seit 2003 werden im Verwaltungshaushalt für die Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen keine Überschüsse (Eigenmittel) mehr erwirtschaftet. Nach der Finanzplanung des Kreises wird sich hieran bis zum Jahr 2008 nichts ändern. Zuführungen an die allgemeine Rücklage sind nicht vorgesehen. Entgegen seiner Verpflichtung aus § 19 Abs. 2 Satz 2 GemHVO wird der Landkreis die allgemeine Rücklage im Finanzplanungszeitraum bis 2008 auf Null fahren. Künftige Investitionen müssten, sofern der Landkreis in der Haushaltswirtschaft nicht gegensteuert, allein über Kredite und gegebenenfalls Zuwendungen (fremd-) finanziert werden.

Die Schulden des Landkreises aus Krediten betragen Ende 2004 rd. 55,6 Mio. Euro gegenüber rd. 34,8 Mio. Euro Ende 1999. Pro Einwohner hatte der Landkreis 424 Euro Schulden (Stand: 31.12.2003); der beste Vergleichskreis in Mecklenburg-Vorpommern lag demgegenüber bei 272 Euro Schulden je Einwohner.

Der Landkreis hat eine im Verhältnis zu Vergleichskreisen in Mecklenburg-Vorpommern hohe Schuldendienstquote von 5,66 % (Stand: 31.12.2003), also eine ungünstige Relation der Summe aus Zins- und Tilgungsausgaben zu den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes. Auf je 100 Euro Einnahmen des Kreises aus Schlüsselzuweisungen, Kreisumlage und Gebühren (Finanzkraft) kamen im Jahr 2004 bereits Zinsausgaben in Höhe von 5,04 Euro. Der Kreis muss je Einwohner jährlich 20,96 Euro Zinsen aufwenden (Stand: 31.12.2003); im besten Vergleichskreis in Mecklenburg-Vorpommern beläuft sich die Zinslast nur auf 11,86 Euro/Einwohner. Aufgrund des für den Finanzplanungszeitraum bis 2008 zu erwartenden Anstiegs der Verschuldung werden die Haushaltsbelastungen durch den Schuldendienst voraussichtlich weiter zunehmen.

(58) Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit des Kreises ist weggefallen, die stetige Aufgabenerfüllung nicht mehr gesichert.

2 Kostenrechnende Einrichtungen

(59) Die kostenrechnenden Einrichtungen belasteten im Zeitraum von 1999 bis 2004 den Kreishaushalt mit rund 5,2 Mio. Euro. Die tatsächliche Kostenbelastung fällt noch höher aus, denn entgegen § 11 Abs. 1 GemHVO wurden im Kreishaushalt für diese Einrichtungen nicht durchweg Verwaltungskosten und kalkulatorische Kosten (Abschreibungen und Verzinsung des Anlagekapitals) veranschlagt. Der Landkreis sollte für alle Gebührenhaushalte die Kosten- und Leistungsrechnung einführen.

(60) Zur Reduzierung der Kosten bei Kreismusikschule und Kreisvolkshochschule sollte der Landkreis den Anteil der Honorarkräfte erhöhen. Für das Kreisagarmuseum sollte der Landkreis eine Zusammenarbeit mit den Trägern vergleichbarer musealer Einrichtungen mit dem Ziel der Kostenreduzierung oder eine Schließung prüfen.

3 Zentralisierung der Kreisverwaltung in der Malzfabrik

(61) Der Entscheidung des Kreistages zur Zentralisierung der Verwaltung in der Malzfabrik Grevesmühlen lagen Berechnungen und Annahmen zugrunde, die die Kosten des Umbaus und der anschließenden Nutzung der Malzfabrik wesentlich zu niedrig und die Kosten eines (alternativen) Neubauvorhabens zu hoch ansetzten. Auf einen Zeitraum von 10 Jahren gerechnet ergeben sich durch den Umbau und die Nutzung der Malzfabrik im Vergleich zur Neubauvariante voraussichtlich Mehrausgaben von mindestens 6,7 Mio. Euro; bei einer

(62) Gebäudenutzungsdauer von 50 Jahren müsste mit einem Mehraufwand von 9,6 Mio. Euro gerechnet werden.

4 Schlussbemerkung

(63) Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

4.3 Überörtliche Prüfung der Hansestadt Rostock

Der Landesrechnungshof berät derzeit die Hansestadt Rostock bei der Konsolidierung ihres defizitären Haushalts. Den Entwurf einer Prüfungsmitteilung mit zahlreichen Einsparungsvorschlägen hat der Landesrechnungshof der Hansestadt Rostock am 14.07.2006 übergeben.

(64) Der Landesrechnungshof hat am 14.07.2006 der Hansestadt Rostock den Entwurf eines Berichts über die überörtliche Prüfung der Stadt gemäß § 14 Landesrechnungshofgesetz i. V. m. §§ 4 ff. Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern übergeben. Die Stadt wurde am 03.05.2005 von der Einleitung dieses Prüfverfahrens unterrichtet. Die örtlichen Erhebungen wurden bei Verwaltung und wirtschaftlichen Unternehmen der Hansestadt Rostock vom 24.10.2005 bis 23.03.2006 durchgeführt.

(65) In diesem Prüfungsverfahren sieht der Landesrechnungshof seine Aufgabe darin, die Stadt bei der Konsolidierung ihres hoch defizitären Haushalts zu beraten. Ziel der Prüfung ist, auf Grundlage einer umfassenden Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Verwaltung der Hansestadt Rostock Einsparungspotentiale nachzuweisen und langfristig eine Perspektive auf Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit zu eröffnen, sofern die Stadt bis zum Jahr 2009 die notwendigen Schritte zur Erhebung dieser Potentiale unternimmt. Bei dieser umfangreichen und komplexen Prüfung hat der Landesrechnungshof gemäß § 8 Abs. 2 Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern die VEBERAS Consulting GmbH, Berlin, als Sachverständige hinzugezogen.

(66) Seiner Prüfung legt der Landesrechnungshof die Annahme zugrunde, dass die Stadt zügig Sparmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von mindestens 70 bis 75 Mio. € jährlich beschließen und umsetzen muss, wenn sie bis 2009 die strukturelle Unterdeckung im Verwaltungshaushalt von jährlich rund 50 Mio. Euro beseitigen und Mittel für die allmähliche Rückführung ihrer aufgelaufenen, weitgehend kassenkreditfinanzierten Haushaltsdefizite (Stand 2009 voraussichtlich rund 383 Mio. Euro) erwirtschaften will. Eine Verschiebung oder Streckung des Konsolidierungsprozesses in das nächste Jahrzehnt würde die Hansestadt Rostock vor kaum noch lösbare Haushaltsprobleme stellen: Ab 2009 werden die Solidarpaktmittel bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2020 von Jahr zu Jahr zurückgehen.

Diese Entwicklung wird auf den städtischen Haushalt durchschlagen. Im Jahr 2020 können sich die Mindereinnahmen der Hansestadt auf bis zu 26 Mio. Euro jährlich belaufen.

(67) Die Schwerpunkte seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof in den Bereichen Personalausgaben, Ausgaben für soziale Sicherung, kulturelle Einrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen der Stadt sowie Öffentlicher Personennahverkehr gesetzt. Nach den Ergebnissen seiner Vorprüfung muss der Landesrechnungshof davon ausgehen, dass die größten Konsolidierungspotentiale in diesen Bereichen gehoben werden können.

(68) Der vorgelegte Entwurf des Prüfungsberichts wird wie üblich zunächst im Rahmen einer Schlussbesprechung eingehend mit der Hansestadt Rostock erörtert, bevor die Berichtsendfassung erstellt wird. Ein Termin für die Schlussbesprechung ist für den Oktober diesen Jahres vorgesehen. Der Landesrechnungshof wird in seinem Kommunalbericht 2007 die Ergebnisse seiner Prüfung vorstellen.

4.4 Haushaltsrechtliche Genehmigungspraxis des Innenministeriums

Der Landesrechnungshof hat die Praxis des Innenministeriums bei der Genehmigung des Investitionskreditvolumens, der Kassenkredithöchstbeträge und des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen der Landkreise und Kreisfreien Städte geprüft. Im Interesse der kommunalen Haushaltskonsolidierung hält er eine weitgehende Überarbeitung und Ergänzung der Erlasse des Innenministeriums zum Genehmigungsverfahren sowie Änderungen in der Genehmigungspraxis für dringend notwendig. Entsprechende Schritte hat das Innenministerium bereits während des Prüfungsverfahrens eingeleitet.

1 Prüfungsgegenstand

(69) Die Haushaltsprobleme der kommunalen Gebietskörperschaften gefährden die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich. Nur die Erhaltung oder Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit wird auch in Zukunft die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben gewährleisten können. An dieser Zielstellung müssen sich die Rechtsaufsichtsbehörden bei Wahrnehmung ihrer Befugnisse im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft orientieren. Bei der Genehmigung von Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen ist deshalb die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit zentrale Genehmigungsvoraussetzung.

2 Prüfungsergebnisse

(70) Die Landesregelungen zum Genehmigungsverfahren für kommunale Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen bedürfen in Teilen der Überarbeitung und Änderung. Diese Bestimmungen gewährleisten nicht in dem erforderlichen Maße, dass die Rechtsaufsichtsbehörde bei Prüfung und Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften zu belastbaren Ergebnissen kommt.

(71) Eine stichprobenartige Überprüfung der Genehmigungspraxis ergab ferner, dass eine einheitliche Auslegung und Anwendung der Landesbestimmungen, insbesondere der einschlägigen Erlasse vom 27.04.1992 und 28.08.2001 zur Genehmigung von kommunalen

Kredit- und Verpflichtungsermächtigungen, durch das Innenministerium als oberste Rechtsaufsichtsbehörde nicht durchweg gewährleistet war.

(72) Im Genehmigungsverfahren muss die Kommune den Nachweis, dass die aufgrund der vorgesehenen Kreditaufnahmen bzw. Verpflichtungsermächtigungen zu erwartenden finanziellen Belastungen mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit im Einklang stehen, im Wege der Vorlage einer belastbaren Prognose führen. Eine entsprechende Verpflichtung der Kommune ist aber den Erlassen des Innenministeriums vom 27.04.1992 und 28.08.2001 nicht zu entnehmen.

(73) Der Nachweis der zukünftigen finanziellen Leistungsfähigkeit sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Genehmigungsverfahren auch über den Zeitraum der fünfjährigen Finanzplanung hinaus geführt werden. Nach den einschlägigen Erlassen des Innenministeriums entspricht der Prognosezeitraum dem Finanzplanungszeitraum.

(74) Die Kommunen müssen im Genehmigungsverfahren ihre vorgelegten Finanzplanungsdaten durch eine Haushaltsanalyse unterlegen und plausibilisieren. Auch diese Verpflichtung ergibt sich nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit aus den Erlassen des Innenministeriums. In der Praxis erstellt das Innenministerium die Haushaltsanalysen selbst.

(75) Um negative oder positive Entwicklungstendenzen bei der kommunalen Haushaltslage aufzeigen und sichtbar machen zu können, sollte die Haushaltsanalyse sich auch auf die Rechnungsergebnisse abgelaufener Haushaltsjahre erstrecken. Auf diesem Wege können die vorgelegten Planungsansätze durch einen Abgleich mit Rechnungsergebnissen plausibilisiert werden. Die Erlasse des Innenministeriums stellen hinsichtlich der Prüfung und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit ausschließlich auf Finanzplanungsdaten ab. In der Genehmigungspraxis bezieht das Innenministerium allerdings auch das aktuelle Rechnungsergebnis in die Haushaltsanalyse ein. Der Landesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus, zumindest die letzten drei Jahresrechnungen in die Haushaltsanalyse einzubeziehen.

(76) Im Rahmen einer Haushaltsanalyse sind Haushaltskennzahlen und deren voraussichtliche Entwicklung zu erheben und zu bewerten. Unter einer Haushaltskennzahl ist ein Zahlenwert zu verstehen, der sich auf einen konkreten haushalts- bzw. finanzwirtschaftlichen Sachverhalt bezieht und dem eine konzentrierte Aussagekraft über diesen Sachverhalt beigemessen werden kann. Diese Zahlenwerte können zu einem Gesamtbild der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft verdichtet werden.

Es wird fallweise zu prüfen sein, welche Haushaltskennzahlen aussagekräftig sind und wie diese Kennziffern ggfs. zu gewichten sind.

Nach den Erlassen des Innenministeriums kommt bei der Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen der Kennzahl freier Finanzspielraum ausschlaggebende Bedeutung zu. Die Kennzahl freier Finanzspielraum ist die um die ordentliche Tilgung und um die Pflichtzuführungen zu Sonderrücklagen bereinigte Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt demgegenüber, bei Prüfung und Bewertung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune nicht allein auf die Kennzahl freier Finanzspielraum abzustellen. Diese Kennzahl gibt, wenn sie in der gegenwärtig durch das Gemeindehaushaltsrecht vorgeschriebenen Weise ermittelt wird, nur eingeschränkt Auskunft über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune, insbesondere zu ihrer Fähigkeit, im Verwaltungshaushalt Mittel zur Eigenfinanzierung von Investitionen zu erwirtschaften. So sind nach dem amtlichen Muster (Anlage 21 zu § 3 GemHVO) Zuführungen vom Vermögens- zum Verwaltungshaushalt infolge von Vermögensveräußerungen oder von Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage bei Ermittlung des freien Finanzspielraums nicht abzusetzen. Diese Einnahmen lassen sich jedoch nur einmal, nicht nachhaltig erzielen. Werden sie nicht aus dem freien Finanzspielraum herausgerechnet, so ergibt sich ein zu positives Bild der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

(77) Im Genehmigungsverfahren sind im Innenministerium erhobene Haushaltskennziffern nach Aktenlage verschiedentlich auch dann nicht bei Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune eingeflossen, wenn von der Aussagefähigkeit dieser Kennziffern hätte ausgegangen werden müssen.

(78) Im Genehmigungsverfahren müssen in die Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen auch potenzielle Haushaltsbelastungen aus Kommunalbürgschaften und Gewährverträgen einfließen. Die Erlasse des Innenministeriums vom 27.04.1992 und 28.08.2001 berücksichtigen dies nicht. Es ist nach Aktenlage nicht erkennbar, dass das Ministerium diese Haushaltsrisiken in Genehmigungsverfahren in seine Bewertung einbezogen hat. Es hat aber in seinem ersten Haushaltserlass 2005 an die Kommunen erstmals verfügt, dass der Vorbericht zur Haushaltsplanung eine Darstellung der Bürgschaftsverpflichtungen wegen der Bedeutung dieser Risiken für die Genehmigungsfähigkeit der Kreditaufnahmen enthalten müsse.

(79) Die Erlasse des Innenministeriums zur Genehmigung kommunaler Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen vom 27.04.1992 und 28.08.2001 sind inhaltlich nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Beide regeln das Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Insoweit bestehen zwischen den Erlassen auch erhebliche Differenzen. Sie geben insbesondere auf die Frage, ob die Genehmigungsbehörde Prognosen zur finanziellen Leistungsfähigkeit und Haushaltsanalysen einer Prüfung auf ihre Plausibilität zu unterziehen hat, unterschiedliche Antworten.

Im Genehmigungsverfahren sollten die von den Kommunen vorgelegten Prognosen zur zukünftigen finanziellen Leistungsfähigkeit und Haushaltsanalysen einer umfassenden Prüfung auf Plausibilität unterzogen werden. Das Innenministerium hat nach Aktenlage demgegenüber nur die Haushaltssatzung, nicht aber die weitere Finanzplanung der Kommunen auf Plausibilität geprüft.

(80) Kann die Kommune den Nachweis nicht führen, dass die geplanten Haushaltsbelastungen mit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit im Einklang stehen, so ist nach den Erlassen des Innenministeriums vom 27.04.1992 und 28.08.2001 in Ausnahmefällen entsprechend § 49 KV M-V dennoch die Erteilung von Genehmigungen zulässig. Den Erlassbestimmungen können die Voraussetzungen für Ausnahmegenehmigungen in bestimmten Fallkonstellationen jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit entnommen werden. Zudem sind die Ausnahmetatbestände verschiedentlich zu weit gefasst und verstoßen gegen höherrangiges Recht.

Bei der Erteilung mehrerer Ausnahmegenehmigungen durch das Innenministerium war nach Aktenlage nicht erkennbar, welche Ausnahmetatbestände der Erlasse erfüllt gewesen sein sollen.

(81) Auch vor Genehmigung von Kassenkredithöchstbeträgen sind die Auswirkungen der vorgesehenen Kreditaufnahmen auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen zu prüfen. Die Erlasse des Innenministeriums vom 27.04.1992 und 28.08.2001 enthalten jedoch keine Regelungen zum Verfahren und zu den Voraussetzungen einer Kassenkreditgenehmigung.

(82) Vor Genehmigung des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen einer Kommune ist ebenfalls zu prüfen, ob die geplanten Verpflichtungen im Einklang mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit stehen.

Auf diese Prüfung hat das Innenministerium in der Praxis dann verzichtet, wenn die Kommune bei Antragstellung erklärte, auf eine Finanzierung der Investitionen durch Kredite verzichten zu wollen. Dies verstößt gegen § 49 Abs. 1 und 3 KV M-V und § 15 GemHVO (Gesamtdeckungsprinzip).

(83) Sollen die Kreditaufnahmen bzw. Verpflichtungsermächtigungen für einen Eigenbetrieb erfolgen respektive veranschlagt werden, ist im Genehmigungsverfahren eine Gesamtbetrachtung und -bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommune und Eigenbetrieb geboten. Hierauf weisen die Erlasse des Innenministeriums vom 27.04.1992 und 28.08.2001 nicht hin. Das Innenministerium hat dementsprechend im Genehmigungsverfahren wiederholt nur geprüft, welche finanziellen Auswirkungen die geplanten Belastungen auf den Eigenbetrieb haben würden.

(84) Die Praxis des Innenministeriums bei der Genehmigung von Einzelkrediten verstößt gegen § 49 Abs. 4 Satz 3, Abs. 5 Nr. 2 KV M-V. Ist bei Genehmigung des Gesamtbetrags der Kredite die Krediteinzelgenehmigung vorbehalten worden, so müssen aus Anlass eines Antrags auf Genehmigung eines Einzelkredits die Auswirkung dieses Kredits auf die dauernde Leistungsfähigkeit nochmals geprüft werden. Das Innenministerium verzichtet auf diese Prüfung.

(85) Die Kommunen legen vielfach im Genehmigungsverfahren zwingend benötigte entscheidungserhebliche Unterlagen nicht, unvollständig oder in nicht vorschriftsgemäßer Form vor. Das Innenministerium hat, obwohl es verschiedentlich erfolglos zur Vervollständigung aufgefordert hat, über diese Genehmigungsanträge entschieden. Es spricht vieles dafür, dass das der Genehmigungsbehörde eingeräumte Ermessen in diesen Fällen fehlerhaft ausgeübt worden ist und die Entscheidungen des Innenministeriums mit Aussicht auf Erfolg hätten gerichtlich angefochten werden können.

(86) Das Innenministerium hat im Genehmigungsverfahren verschiedentlich von einer Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen nach den in seinem Erlass vom 28.08.2001 vorgegebenen Kategorien („Gefährdung“ oder „Wegfall“ der dauernden Leistungsfähigkeit) abgesehen. Nach dem Erlass richten sich die Voraussetzungen für eine Genehmigung auch danach, in welche Kategorie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune einzuordnen ist. Deshalb konnte in diesen Fällen auch nicht nachvollzogen werden, nach welchen Bestimmungen und unter welchen Voraussetzungen das Innenministerium über die Genehmigungsanträge entschieden hat.

3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes²⁷

(87) Die Erhebung der Haushaltskennzahl freier Finanzspielraum nach den einschlägigen Bestimmungen des Gemeindehaushaltsrechts (§ 19 Abs. 4 GemHVO und Anlage 21 zu § 3 GemHVO) führt nur zu eingeschränkt belastbaren Erkenntnissen über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Änderung dieser haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

(88) Das Innenministerium sollte seine Erlasse vom 27.04.1992 und 28.08.2001 in einem Erlass zusammenfassen. Dieser Erlass sollte um Regelungen zur Bewertung von Risiken aus Bürgschaften und Gewährverträgen, zur Behandlung von Kreditaufnahmen/Verpflichtungsermächtigungen für Eigenbetriebe und zur Behandlung von Anträgen auf Genehmigung von Kassenkredithöchstbeträgen ergänzt werden.

(89) Das Innenministerium sollte in diesem Erlass ferner klarstellen, dass Prognosen zur dauernden Leistungsfähigkeit und Haushaltsanalysen von den antragstellenden Kommunen zu erarbeiten und im Genehmigungsverfahren vorzulegen sind. Der Erlass ist um Bestimmungen über den Prognosezeitraum und die Einbeziehung von Rechnungsergebnissen zu ergänzen. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass die Genehmigungsbehörde die Plausibilität der vorgelegten Finanzdaten zu prüfen hat.

(90) Das Innenministerium sollte im Erlass ferner die Voraussetzungen, unter denen von der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune ausgegangen werden darf, präzise darstellen. Gleiches gilt für die Voraussetzungen, unter denen im Ausnahmefall trotz fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit der Kommune eine Genehmigung erteilt werden kann. Die Ausnahmetatbestände sollten auf wenige reduziert werden, die verbleibenden Tatbestände enger und präziser gefasst werden.

(91) Das Innenministerium sollte eine Checkliste für die Antragsunterlagen erarbeiten. Diese könnte im Genehmigungsverfahren den Kommunen übermittelt werden und die Einreichung aller entscheidungsrelevanten Antragsunterlagen gewährleisten.

²⁷ Vgl. auch die Beratende Äußerung „Kommunalaufsicht“ des Sächsischen Landesrechnungshofes, Drucksache 4/4140 des Sächsischen Landtages.

4 Stellungnahme des Innenministeriums

(92) Das Innenministerium teilt mit, eine Vielzahl der vom Landesrechnungshof angeführten Punkte würden in einem unmittelbar vor der Anhörung stehenden neuen Runderlass zur dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen abgehandelt und umgesetzt. Dieser Erlass werde wie vorgeschlagen die beiden Erlasse vom 27.04.1992 und vom 28.08.2001 ersetzen. Der Landesrechnungshof sei in die Erarbeitung des Erlasses eingebunden.

Die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Kennziffer freier Finanzspielraum würden durch umfangreiche Runderlasse vom 18.01. und 19.07.2006 umgesetzt.

Des Weiteren seien die Haushaltskennziffern Eigenfinanzierungsquote, Tilgungsquote und Schuldendienstfähigkeit in die Haushaltsfinanzanalysen aufgenommen worden. Diese Kennzahlen fänden seit 2006 auch Anwendung bei der Haushaltsprüfung. Bei der Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit sei schon zu früheren Zeiten nicht nur auf die Haushaltskennziffer freier Finanzspielraum abgestellt worden.

Das Innenministerium teile die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass Haushaltsrisiken aus Bürgschaften und Gewährverträgen im haushaltsrechtlichen Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssten. Bei Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune sei dies stets der Fall gewesen. Hinsichtlich der Bewertung von Kassenkrediten und Verpflichtungsermächtigungen bestünde ebenfalls Einvernehmen, wenngleich in der Genehmigungspraxis hinsichtlich der Kassenkredite Umsetzungsprobleme auftreten könnten.

(93) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium bereits während des Prüfungsverfahrens die Überarbeitung seiner Erlasse und Anpassung seiner Genehmigungspraxis an die geänderten kommunalfinanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eingeleitet hat. Die bereits vorgenommenen Änderungen der Erlasslage werden ebenso wie die gegenwärtig noch in Vorbereitung befindlichen weiteren Maßnahmen vom Landesrechnungshof befürwortet. Allerdings berücksichtigen die Erlasse des Innenministeriums vom 18. Januar und 19. Juli 2006 nicht alle Vorschläge des Landesrechnungshofes zur Berechnung des freien Finanzspielraumes. Da aber in fast allen wesentlichen Fragen Übereinstimmung erzielt werden konnte, hat der Landesrechnungshof das Prüfungsverfahren zwischenzeitlich am 6. Juli 2006 beendet.

5 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bittet den Landtag um Kenntnisnahme.

4.5 Querschnittsprüfung zur Wohnungsbauförderung, Stadtumbauförderung und Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Förderstruktur im Wohnungswesen und im Städtebau neu zu ordnen. Auf die Förderung der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand ist zu verzichten, da sie nicht mehr gerechtfertigt ist. Im Gegenzug ist die Förderung für den Rückbau von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen aufzustocken, um so die Rentabilität der kommunalen Wohnungsunternehmen zu verbessern.

1 Prüfungsgegenstand

(94) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung im Jahr 2005 die wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern vor dem Hintergrund der Förderung von Modernisierung und Instandhaltung von Miet- und Genossenschaftswohnungen auf der Grundlage des Wohnraumförderungsgesetzes und den Rückbau von Wohnungen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ zur Wohnungsmarktstabilisierung in räumlich festlegten Fördergebieten nach den Landeswohnungsbauprogrammen der Jahre 2002 bis 2005 untersucht. Ziel der untersuchten Landeswohnungsbauprogramme ist die Verbesserung der qualitativen Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu sozialverträglichen Mieten durch Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie die Schaffung funktionierender Wohnungsmärkte und intakter Stadtstrukturen. Dafür stellte das Land (einschließlich der Bundesfinanzhilfen) in den Jahren 2002 bis 2005 192,781 Mio. € zur Verfügung. Während die Förderung der Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes durch die Gewährung von Darlehen erfolgt, erhalten die Wohnungsunternehmen für den Rückbau von dauerhaft leer stehenden Wohnungen nicht rückzahlbare Zuschüsse.

(95) Über das Ergebnis dieser Prüfung wurde der Landtag mit Drucksache 4/2292 vom 13.06.2006 unterrichtet. Dieser Bericht, mit dem sich der 4. Landtag nicht mehr befassen konnte, ist beigelegt.

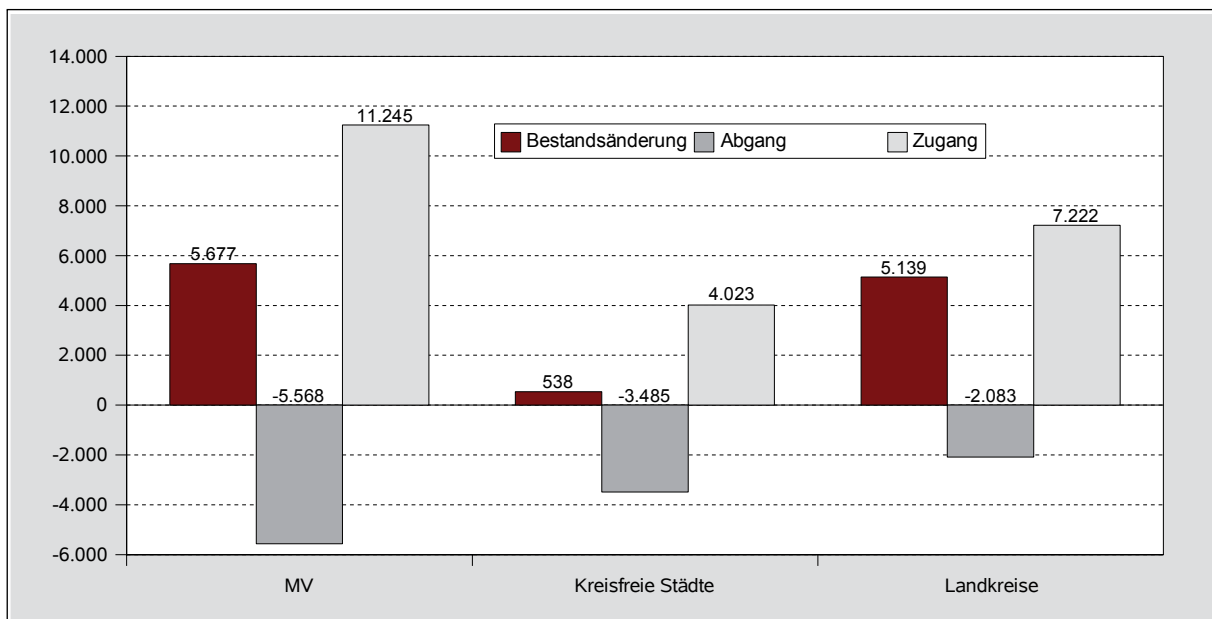
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einstellung der Modernisierungsförderung

2.1.1 Feststellung des Landesrechnungshofes

(96) Seit 1991 ist der Wohnungsbestand in Mecklenburg-Vorpommern stetig gestiegen. Im Jahr 2004 belief sich der Wohnungsbestand im Land auf 879.132 Wohnungen. Damit stand der Bevölkerung eine Wohnfläche von 63.635.900 m² zur Verfügung. Demgegenüber hat das Land einen hohen Bevölkerungsverlust infolge von Abwanderung erlitten; bis 2020 wird von einem weiteren Rückgang der Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns auszugehen sein. Zwar kommt es durch Abgänge an Wohnungen zu Veränderungen im Wohnungsbestand, jedoch ist der Neubau an Wohnungen immer noch höher als der Abgang, so dass sich auch im Jahr 2004 der Wohnungsbestand im Land erhöht hat.

Abbildung 17: Veränderungen in den Wohnungsbeständen in MV im Jahr 2004

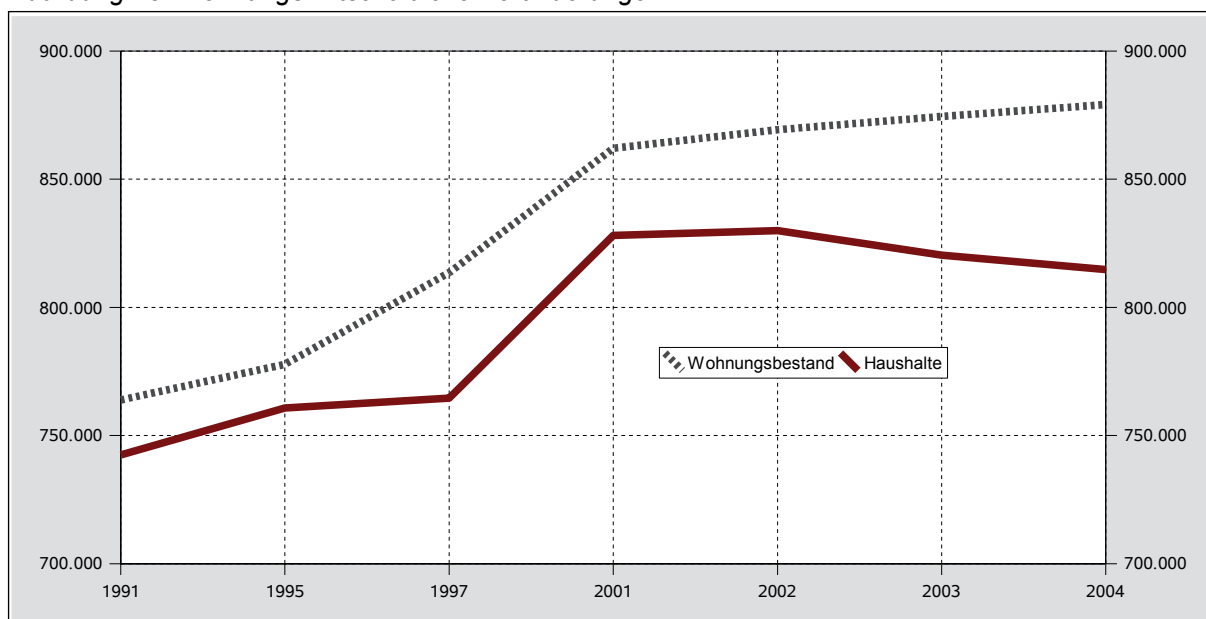


Quelle: Statistisches Landesamt MV

(97) Schon im Jahr 1991 überstieg das Wohnungsangebot das Nachfragepotential um 21.410 WE, im Jahr 2004 lag der rechnerische Wohnungsüberschuss sogar bei 64.332 WE. Der Wohnungsmarkt in Mecklenburg-Vorpommern ist demzufolge nicht durch einen Mangel, sondern durch einen Überschuss an Wohnungen gekennzeichnet.

Aus einem Vermietermarkt ist somit ein Mietermarkt geworden.

Abbildung 18: Wohnungswirtschaftliche Veränderungen in MV



Quelle: Statistisches Landesamt MV

(98) Die wohnungs- und gesellschaftspolitische Aufgabe, Wohnraumangel zu beseitigen und breiten Schichten der Bevölkerung eine gute Wohnungsversorgung zu sozialverträglichen Mieten zu ermöglichen, ist in Mecklenburg-Vorpommern – auch infolge der bisherigen Förderaktivitäten der Landesregierung – erfüllt.

(99) Auch wirkt sich die Bewilligung von Darlehen zur Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen nicht durchweg positiv aus. Die Zins- und Tilgungsleistungen aus diesen Darlehensgaben belasten die finanzielle Lage der Unternehmen zusätzlich.

(100) Die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen ist somit einzustellen. Die dafür vorgesehenen Landesmittel sind stattdessen in den Rückbau von leer stehenden Wohnungen einzusetzen, um den Wohnungsmarkt zu stabilisieren.

2.1.2 Stellungnahme des Ressorts

(101) Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung weist die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zurück, da sie die Unterschiedlichkeit der regionalen Wohnungsteilmärkte völlig außer Betracht lasse.

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen zeitgemäßer Ausstattung zu bezahlbaren Preisen sei eine elementare und stetige wohnungspolitische Aufgabe. Sie könne nicht zu einem bestimmten Stichtag erfüllt sein.

(102) Demografische Entwicklungsprozesse, Bevölkerungszusammensetzung, Haushaltsbildungsverhalten, Wohnkostenentwicklung, Wohnqualitätsnachfrage, Quartiersentwicklungen u. a. Faktoren beeinflussen die Wohnungsmärkte. Diese können, selbst bei ausgeglichenem Wohnungsangebot im gesamten Land, regional angespannt sein. Denn es müssen Wohnungen in zeitgemäßer Ausstattung zu bezahlbaren Preisen bei Nachfrage auch am richtigen Standort zur Verfügung stehen. Daher sei es für die Fortsetzung des Rückbaus von Wohnungen unverzichtbar, diesen durch weitere Wohnungsmodernisierung und -instandsetzung zu flankieren, damit attraktiver und nicht zu teurer Ersatzwohnraum an der richtigen Stelle vorhanden sei. Daraus folge, dass die einzelnen Wohnungsteilmärkte im Land auch differenziert betrachtet werden müssen, da sie sich, abhängig von der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung, auch unterschiedlich entwickeln.

(103) Das Ministerium führte weiter aus, die Wohnraumförderungsprogramme stellten lediglich ein Angebot von öffentlichen Finanzierungshilfen dar. Kein Unternehmen sei verpflichtet, derartige Hilfen in Anspruch zu nehmen, die Entscheidung treffen diese eigenständig. Nach Angabe des LFI habe sich die Vermietbarkeit der geförderten Bestände erhöht und damit positiv auf die Rentabilität der Unternehmen ausgewirkt.

2.1.3 Folgerungen und Empfehlungen

(104) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Das Ministerium verkennt, dass mit der Reform der Wohnungsbauförderung ab dem Jahr 2002 nicht mehr breite Schichten der Bevölkerung, sondern nur noch einkommensschwache Haushalte in den Genuss einer Förderung kommen sollen. Es gehört nicht zu den staatlichen Aufgaben, diese Zielgruppe mit Wohnungen zu versorgen, die gehobenen Ansprüchen genügen. So müssen keinesfalls sämtliche Wohnungen mit einem Balkon ausgestattet sein. Unbestritten beeinflussen die vom Ministerium angeführten Faktoren die Stadtstrukturen und den Wohnungsmarkt. Dennoch hat es diese Faktoren bei der Analyse und Planung des Wohnungsbedarfs weitgehend außer Acht gelassen.

(105) Der Landesrechnungshof stimmt dem Ministerium zwar insoweit zu, als die Inanspruchnahme der Fördermittel allein von den Wohnungseigentümern entschieden wird.

Faktisch jedoch wird der Entscheidungsspielraum vielfach auf Null reduziert, denn eine Vielzahl der wirtschaftlich angeschlagenen Wohnungsunternehmen erhält auf dem Kapitalmarkt keine Kredite mehr oder nur solche zu überhöhten Konditionen. Bei den Rentabilitätsberechnungen ist das LFI von einer unrealistisch langen Nutzungsdauer der Gebäude ausgegangen. Deren wirtschaftliche Nutzungsdauer wird angesichts des Bevölkerungsrückgangs weit unterhalb der technischen Nutzungsdauer liegen, so dass die Rentabilitätsaussagen des LFI zu relativieren sind.

2.2 Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben in der Rückbauförderung

2.2.1 Feststellung des Landesrechnungshofes

(106) Das Land gewährt den Gemeinden nach Maßgabe der Rückbaurichtlinien (RückbauRL)²⁸ im Wege der Festbetragsfinanzierung für jeden Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche nicht rückzahlbare Zuschüsse in Höhe von 60 €. Der Bund beteiligt sich mit 30 € pro Quadratmeter an den Rückbaukosten, wobei er im Rahmen einer jährlichen Vereinbarung mit den Ländern genau definiert, welche Ausgaben zuwendungsfähig sind.

(107) Die Förderrichtlinien des Landes enthalten keine abschließende Definition, welche Maßnahmen im Zuge des Rückbaues förderfähig sind, so dass einige Unternehmen auch Abfindungen und Umzugskosten an umzugsunwillige Mieter zahlten, um deren Auszugsbereitschaft zu fördern.

(108) Die Zahlung der Abfindungen an die Mieter und die Übernahme der Umzugskosten sind durch die VV-Städtebauförderung nicht gedeckt. Die Höhe dieser Zahlungen zeigt, dass es sich bei diesem Rückbau nicht um Wohngebäude mit überwiegend strukturellem Leerstand handelte; eine Förderung nach Maßgabe der RückbauRL hätte in diesen Fällen nicht erfolgen dürfen.

(109) Auch bei einer Festbetragsfinanzierung gilt das Prinzip der Zweckbindung. Ein Verstoß hiergegen wird aber mangels Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht zu einem durchsetzbaren Erstattungsanspruch des Landes gegenüber dem Zuwendungsempfänger führen. Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung hat dafür zu sorgen, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben abschließend definiert werden.

²⁸ Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Wohnungsmarktstabilisierung durch Rückbau in räumlich festgelegten Fördergebieten (Rückbaurichtlinien-Stadtumbau Ost) vom 28. Juni 2002, AmtsBl. M-V S. 710

2.2.2 Stellungnahme des Ressorts

(110) Das Ministerium hält die Feststellungen des Landesrechnungshofes für unzutreffend. Der Bund habe nach den Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung (VV Städtebauförderung) die Gewährung eines Zuschusses in Höhe von bis zu 30 € als Pauschalbetrag je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche vorgesehen, den die Länder in gleicher Höhe komplementieren müssen, so dass insgesamt bis zu 60 € je m² Wohnfläche bereit stehen. Eine Festbetragsförderung beziehe sich immer auf eine Einheit. Bei der Rückbauförderung ist es die Wohnfläche, deren Rückbau nachzuweisen ist. Werde weniger Wohnfläche abgerissen als bewilligt, werden die Zuwendungen gekürzt. Das sei Förderpraxis. Eine andere Finanzierungsart als die Festbetragsfinanzierung würde den Verwaltungsaufwand sowohl bei den Wohnungseigentümern als auch beim Landesförderinstitut unvertretbar erhöhen. Der Landesrechnungshof habe im Übrigen dieser Festbetragsfinanzierung am 31.5.2002 zugestimmt.

(111) Das Ministerium weist die Empfehlung zurück, die Ausgaben für den Rückbau zu definieren und die nicht zweckentsprechend eingesetzten Mittel zurückzufordern. Die vom Landesrechnungshof beanstandete Übernahme der Umzugskosten für umzugsunwillige Mieter hält es für legitim. Mit der Entscheidung zugunsten der Festbetragsfinanzierung entfalle die konkrete Benennung der zuwendungsfähigen Ausgaben.

2.2.3 Folgerungen des Landesrechnungshofes

(112) Der Landesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das Ministerium verkennt, dass die Festbetragsfinanzierung eine Rückforderung keinesfalls ausschließt. Übersteigt die bewilligte Zuwendung die zuwendungsfähigen Ausgaben, ergibt sich ein Erstattungsanspruch²⁹. Dieser ergibt sich zwingend aus dem Gesichtspunkt der Zweckbindung³⁰, nämlich wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben insgesamt unter die bewilligte Zuwendung absinken. Dieser Gesichtspunkt greift auch gegenüber der Festbetragsfinanzierung durch³¹. Wenn – so wie bei der Bewilligungsbehörde vorgefunden – die zuwendungsfähigen Ausgaben durch den Zuwendungsempfänger nicht belegt werden müssen, läuft der in den Förderrichtlinie verankerte Erstattungsanspruch ins Leere. Auch die Bundestransferstelle „Stadtumbau Ost“ sieht die Kosten für den notwendigen Umzug von Mietern als nicht förderfähig an³².

29 s. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D V, Oktober 2001

30 Nr. 8.2.2 ANBest-P zu § 44 LHO

31 s. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 44 BHO Anm. 24.3.2

32 www.stadtumbau-ost.info/service/glossar/detail.php

(113) Der Landesrechnungshof hat dieser Finanzierungsart und dem Festbetrag von 60 Euro je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche zugestimmt, weil Bund und Länder in ihrer Verwaltungsvereinbarung seinerzeit von noch höheren Kosten ausgegangen waren. Das Ministerium hätte den von ihm bereits im April 2002 erwarteten³³ und mittlerweile zu beobachtenden Preisverfall und die je nach Gebäudeart unterschiedliche Höhe der Abrisskosten zum Anlass nehmen müssen, den Festbetrag in den jeweiligen Landeswohnungsbauprogrammen anzupassen, um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Mit dem dann auf weitere Antragsteller verteilbaren Fördervolumen hätten mehr Wohnungen rückgebaut werden können.

2.3 Dingliche Sicherung der Modernisierungsdarlehen

2.3.1 Feststellung des Landesrechnungshofes

(114) Die Modernisierungsrichtlinien des Landes sehen eine dingliche Sicherung der ausgereichten Darlehen an rangbereiter Stelle vor. Diese Regelung erspart dem LFI im Einzelfall zu prüfen, ob bei den Zuwendungsempfängern aufgrund der vorrangig besicherten Grundschulden noch eine werthaltige Besicherung des ausgereichten Darlehens an dieser rangbereiten Stelle möglich ist.

(115) Auf Grund der schlechten wirtschaftlichen Lage einer Vielzahl kommunaler Wohnungsunternehmen befürchtet der Landesrechnungshof ein Ansteigen des Risikos von Forderungsausfällen für das Land, da es den Unternehmen neben der Bedienung des Kapitaldienstes zugunsten anderer Kreditinstitute immer schwerer fallen wird, die Zins- und Tilgungsleistungen für die Landesdarlehen aufzubringen.

(116) Für die künftige Haushaltsentwicklung des Landes werden sich aus dieser Situation zusätzliche Risiken für den Haushaltsausgleich ergeben. Deshalb sind die für die Bestandsförderung ausgereichten Landesdarlehen durch Grundpfandrechte an Rangstellen zu sichern, die ausreichend Gewähr für die Rückzahl der Darlehen bieten. Die Werthaltigkeit der Rangstelle ist deshalb regelmäßig zu prüfen.

(117) Zudem sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um für bereits besicherte Darlehen eine Verbesserung der Rangstelle zu erreichen.

³³ Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 22.4.2002

2.3.2 Stellungnahme des Ressorts

(118) Der Landesrechnungshof verkenne, so das Ministerium, die Möglichkeit der nachstelligen Finanzierung als Förderinstrument. Nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz und nach dem Wohnraumförderungsgesetz sei das der nachstelligen Finanzierung dienende Förderdarlehen ohne Rücksicht auf den Rang seiner dinglichen Sicherung zur Schließung der Finanzierungslücke zu bewilligen, die nach Einsatz angemessener Kapitalmarktdarlehen und Eigenleistungen des Bauherrn noch verbleibt. Der Subventionsvorteil drücke sich nicht nur im günstigen Zinssatz, sondern vor allem auch in der Absicherung im nachstelligen Beleihungsraum aus.

(119) Das Ministerium gibt weiter zu bedenken, dass die Empfehlung des Landesrechnungshofes, alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Rangstelle auszuschöpfen, die Gefahr der Insolvenz für die betroffenen Unternehmen stark erhöhen würde. Das Beharren auf einen Rangrücktritt könnte sogar die Kündigung der Darlehensverträge zur Folge haben, was in einigen Fällen zur Zahlungsunfähigkeit der bürgenden Kommunen führen könne.

2.3.3 Folgerungen des Landesrechnungshofes

(120) Der Vorwurf des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung greift hier nicht. Die nach dem Wohnungsbauförderungsgesetz mögliche nachstellige Finanzierung bedeutet nicht, dass die Sicherung an rangbereiter Stelle auch dann vorzunehmen ist, wenn sie nicht werthaltig ist. Zweck und Ziel der sozialen Wohnraumförderung sind – entgegen der Ansicht des Ministeriums – nicht etwa die Schließung eventueller Finanzierungslücken und deren Absicherung im nachstelligen Beleihungsraum, sondern vielmehr die Versorgung von sozial schwachen Haushalten mit Mietwohnraum. Auch geht der Hinweis des Ministeriums auf die nur geringe Ausfallquote in der Vergangenheit fehl. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation vieler Wohnungsunternehmen droht bereits in naher Zukunft eine erhebliche Steigerung dieser Quote. Mindereinnahmen im Landeshaushalt sind damit wahrscheinlich. Zugleich ergeben sich im Hinblick auf die vom Land garantierten und bereits veräußerten Wohnungsbaudarlehen zusätzliche Haushaltsrisiken. Eine Fortsetzung der Praxis des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung darf damit nicht in Betracht kommen.

(121) Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung und erwartet, dass das Ministerium die Sicherung der Darlehen banküblich veranlasst. Die Wohnungsunternehmen sollten angehalten werden, umfassende Sanierungsmaßnahmen einzuleiten, um vorrangig besicherte Kredite so schnell wie möglich zurückzuführen, damit die Landesdarlehen werthaltig abgesichert werden können. Dafür gibt es bankübliche Verfahren, die das Landesförderinstitut als Teil der Nord/LB beherrschen muss.

2.4 Abrisskündigung

2.4.1 Feststellung des Landesrechnungshofes

(122) Die kommunalen Wohnungsunternehmen gewährten umzugsunwilligen Mietern unterschiedliche Vergünstigungen, um den Freizug der für den Abriss vorgesehenen Wohnungen zu beschleunigen. So zahlten einige Unternehmen den Mietern Abfindungen, übernahmen die Umzugskosten und modernisierten den Ersatzwohnraum aus den bewilligten Zuschüssen zum Rückbau oder gewährten unbefristete Mietminderungen für die Ersatzwohnung, die über Jahre hinweg zu Erlösschmälerungen führen.

(123) Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb der Landesregierung, die Gesetzesinitiative des Freistaates Sachsen zu unterstützen, den Katalog des § 573 Abs. 2 BGB um den Kündigungstatbestand der Abrisskündigung aufgrund überwiegenden Leerstands zu erweitern.

2.4.2 Stellungnahme des Ressorts

(124) Nach Ansicht des Ministeriums hat der Tatbestand der Abrisskündigung in Mecklenburg-Vorpommern keine praktische Bedeutung. Bereits heute bestehe die Möglichkeit der Kündigung aufgrund eines berechtigten Interesses i. S. des § 573 Abs. 1 BGB.

2.4.3 Folgerungen des Landesrechnungshofes

(125) Das Argument des Ministeriums entkräftet die Empfehlung des Landesrechnungshofes nicht. Zwar hat der Bundesgerichtshof entschieden, der Vermieter könne die Kündigung eines Mietverhältnisses für eine abzureißende Wohnung aufgrund berechtigten Interesses im Einzelfall durchaus auf § 573 Abs. 1 BGB stützen³⁴. Nach dieser Vorschrift ist aber eine umfassende Abwägung aller Interessen von Mieter und Vermieter vorzunehmen. Solche Interessenabwägungen sind stets mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet. Deshalb mussten die Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern in diesen Fällen den Freizug mit großzügigen Abfindungen an die umzugsunwilligen Mieter erkaufen – auch aus Mitteln für den Rückbau.

(126) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Mit dem Tatbestand der Abrisskündigung kann höhere Rechtssicherheit geschaffen und die Planungssicherheit für die Rückbaumaßnahmen erhöht werden.

34 Urteil vom 24.3.2004 VIII ZR 188/03

3 Zusammenfassende Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(127) Die angeführten Argumente des Ministeriums entkräften die Auffassung des Landesrechnungshofes in keiner Weise. Die anhaltende Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Wohnungsbestand bei gleichzeitiger Bestandsreduzierung durch Rückbau verschlechtert die Entwicklung der Kapitaldienstdeckung, die Ertragslage und die Liquidität, den Verschuldungsgrad sowie die Eigenkapitalbasis der kommunalen Wohnungsunternehmen. Dadurch zeigt sich bei ihnen eine Tendenz der bilanziellen Überschuldung durch vollständigen Verzehr des Eigenkapitals. Deshalb hat die Kommunalaufsicht sicher zu stellen, dass die Kommunen den Wohnungsunternehmen Eigenkapital durch Einsparungen an anderer Stelle des kameraleen Haushalts zuführen, um deren Bestand zu sichern – jedenfalls dann, wenn die Insolvenz zu einer unabsehbar großen Inanspruchnahme des kommunalen Haushalts führen würde.

(128) Der Rückbau von dauerhaft nicht benötigtem Wohnraum ist zu verstärken, um eine nachhaltig und langfristig wirkende Stabilisierung sowohl des Wohnungsmarktes als auch der wirtschaftlichen Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen zu erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen hinreichend preiswerten grundsanierten Wohnraum für die Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II vorhalten, um ihre Haushalte nicht unnötig zu belasten. Es ist zu vermeiden, dass einerseits der Abriss preiswerten Wohnraums mit öffentlichen Mitteln gefördert wird, während andererseits der mit öffentlichen Mitteln modernisierte Wohnraum für die Unterkunft der Bezieher der genannten staatlichen Hilfen höhere Kosten verursacht, die von den Kommunen zu tragen sind.

(129) Zwischenzeitlich hat das Ministerium die geänderten Modernisierungsrichtlinien³⁵ veröffentlicht, die für die kommunalen Wohnungsunternehmen verbesserte Darlehenskonditionen und neue Fördertatbestände enthalten. Diese Richtlinien stehen im Widerspruch zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes. Damit wird das Ziel verfehlt, einen Wohnungsmarkt zu etablieren, der aus sich heraus funktionsfähig ist und ohne Subventionierung des Staates auskommt.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

³⁵ AmtsBl. M-V 2006 S. 486

Anlage

**Querschnittsprüfung zur Wohnungsbauförderung,
Stadtumbauförderung und Lage
der kommunalen Wohnungswirtschaft**

Inhaltsverzeichnis

0	Vorbemerkungen.....	113
1	Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen.....	114
1.1	Feststellungen.....	114
1.2	Empfehlungen.....	115
2	Aktuelle Wohnungsmarktlage und Wohnsituation im Land.....	118
2.1	Wohnungsversorgung.....	118
2.2	Wohnungsleerstand.....	123
3	Wohnungsmarktentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis 2020.....	126
3.1	Entwicklung der Bevölkerung.....	126
3.2	Entwicklung der Anzahl von Wohnungen und privaten Haushalte.....	127
3.3	Entwicklung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte.....	130
3.4	Gesellschaftliche Strategie aus dem demographischen Wandel.....	131
4	Wirtschaftliche Entwicklung kommunaler Wohnungsunternehmen.....	132
4.1	Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen in den kreisfreien Städten.....	136
4.2	Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen in den Landkreisen.....	139
4.3	Künftige Entwicklung der kommunalen Wohnungsunternehmen.....	141
5	Förderpolitik des Landes.....	144
5.1	Förderung der Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung.....	144
5.1.1	Förderziele, -volumen und Inanspruchnahme der Fördermittel.....	145
5.1.2	Probleme in der Umsetzung der Förderung.....	151
5.1.2.1	Werthaltigkeit der dinglichen Sicherung.....	151
5.1.2.2	Verzahnung von Modernisierungs- und Rückbauförderung.....	152
5.2	Förderung des Rückbaus von Wohnungen.....	153
5.2.1	Förderziele, -volumen und Inanspruchnahme der Fördermittel.....	155
5.2.2	Probleme bei der Förderung.....	160
5.2.2.1	Zuwendungsfähige Ausgaben.....	160
5.2.2.2	Abrisskündigung.....	162
5.2.2.3	Altschuldenentlastung.....	163
5.3	Erfolgskontrolle der Landeswohnungsbauprogramme.....	164
6	Wirkung der Förderung.....	165
6.1	Wirkung auf die kommunalen Wohnungsunternehmen.....	165
6.1.1	Förderung der Instandsetzung und Modernisierung durch Darlehen.....	165
6.1.2	Förderung von Rückbaumaßnahmen durch Zuschüsse.....	169
6.2	Wirkung der Förderung auf die Kommunen.....	170
7	Stellungnahme der Ministerien und deren Bewertung durch den Landesrechnungshof.....	173
7.1	Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung.....	173
7.2	Stellungnahme des Innenministeriums.....	177

Anlagen:

- Anlage 1: Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 28. April 2006 zur Unterrichtung durch den Landesrechnungshof.....178
- Anlage 2a: Stellungnahme des Innenministeriums vom 20. April 2006 zur Prüfungsmitteilung „Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern“193
- Anlage 2b: Stellungnahme des Innenministeriums vom 3. Mai 2006 zur Unterrichtung durch den Landesrechnungshof.....196

Abkürzungsverzeichnis

AHG	Altschuldenhilfe-Gesetz
AHGV	Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AmtsBl.	Amtsblatt
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BR-/BT-Drs.	Bundesrats-/Bundestags-Drucksache
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EigVO	Verordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden – Eigenbetriebsverordnung –
ESTG	Einkommensteuergesetz
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
LFI	Landesförderinstitut
LHO/BHO	Landeshaushaltsordnung/Bundeshaushaltsordnung
ModRL	Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Modernisierung und Instandsetzung von Miet- und Genossenschaftswohnungen – Modernisierungsrichtlinien –
PfandBG	Pfandbriefgesetz
RückbauRL	Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Wohnungsmarktstabilisierung durch Rückbau in räumlich festgelegten Fördergebieten – Rückbaurichtlinien-Stadtumbau Ost –
VV-Städtebauförderung	Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen
VV-Soziale Wohnraumförderung	Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die soziale Wohnraumförderung
WE	Wohneinheiten
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung

0 Vorbemerkungen

Das Land legt seit langem jährlich Wohnungsbauprogramme auf. Deren Ziel ist die Verbesserung der qualitativen Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu sozialverträglichen Mieten durch Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie die Schaffung funktionierender Wohnungsmärkte und intakter Stadtstrukturen durch den Rückbau von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen. Der Bund stellt dazu Finanzhilfen zur Verfügung, die durch das Land in gleicher Höhe zu komplementieren sind. Seit 2002 sind insgesamt 192.781 Mio. € für diesen Zweck zur Verfügung gestellt worden.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung im Jahr 2005 die wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern vor dem Hintergrund der Förderung von Modernisierung und Instandhaltung von Miet- und Genossenschaftswohnungen auf der Grundlage des Wohnraumförderungsgesetzes und den Rückbau von Wohnungen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ zur Wohnungsmarktstabilisierung in räumlich festgelegten Fördergebieten nach den Landeswohnungsbauprogrammen der Jahre 2002 bis 2005 untersucht. Das Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof mit Mitteilung vom 17. März 2006 dem Minister für Arbeit, Bau und Landesentwicklung und dem Innenminister sowie nachrichtlich der Finanzministerin und dem Chef der Staatskanzlei übermittelt.

Darin bringt der Landesrechnungshof zum Ausdruck, dass der bisherige und prognostizierte demographische Wandel zum einen und der durchschnittlich hohe Modernisierungsgrad der Miet- und Genossenschaftswohnungen im Land zum anderen eine Fortsetzung der Förderung der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand nicht mehr rechtfertigen. Stattdessen sollten die dafür vorgesehenen Landesmittel teils zusätzlich für den Rückbau, teils für die Haushaltskonsolidierung vorgesehen werden. Ziel ist ein Wohnungsmarkt, der aus sich heraus funktionsfähig ist und ohne Subventionierung des Staates auskommt. Gleichzeitig würde die Aufstockung der Fördermittel für den Rückbau von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen die Rentabilität der Wohnungsunternehmen verbessern.

Das Ministerium ist den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes aus seiner Untersuchung zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes nicht gefolgt. Es beabsichtigt nicht nur bei seiner bisherigen Wohnungsförderungspolitik zu bleiben, sondern die Förderung noch großzügiger als bisher zu gewähren. So sollen mit dem am 10. April 2006 vorgelegten Entwurf der Ersten Änderung der Modernisierungsrichtlinien die Förderquoten, -pauschalen und -höchstbeträge angehoben, Darlehenskonditionen verbessert und neue Fördertatbestände geschaffen werden.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Anhörung nach § 103 LHO unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die vorgesehenen Änderungen im krassen Widerspruch zu seinen Empfehlungen stehen.

Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung und das Innenministerium haben mit Schreiben vom 20. April 2006 zu der Prüfungsmitteilung und mit Schreiben vom 28. April und 3. Mai zu dem Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. In Gliederungspunkt 7 dieses Berichts geht der Landesrechnungshof auf die Auffassungen der Ministerien ein.

Mit diesem Bericht unterrichtet der Landesrechnungshof den Landtag nach § 99 LHO über die Wirkung der Förderung auf den Wohnungsmarkt und die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern. Der Landtag sollte erwägen, ob er die Landesregierung ersuchen will, entsprechend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes die Förderstruktur im Wohnungswesen und im Städtebau neu zu ordnen.

1 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

1.1 Feststellungen

1. Der Wohnungsmarkt in Mecklenburg-Vorpommern ist zwischenzeitlich nicht durch einen Mangel, sondern durch einen Überschuss an Wohnungen gekennzeichnet. Aus einem Vermietermarkt ist ein Mietermarkt geworden. Die wohnungs- und gesellschaftspolitische Aufgabe, Wohnraummangel zu beseitigen und breiten Schichten der Bevölkerung eine gute Wohnungsversorgung zu sozialverträglichen Mieten zu ermöglichen, ist in Mecklenburg-Vorpommern – auch infolge der Förderaktivitäten der Landesregierung – erfüllt.
2. Die anhaltende Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Wohnungsbestand bei gleichzeitiger Bestandsreduzierung durch Rückbau verschlechtert die Entwicklung der Kapitaldienstdeckung, die Ertragslage und die Liquidität, den Verschuldungsgrad sowie die Eigenkapitalbasis der kommunalen Wohnungsunternehmen. Dadurch zeigt sich bei ihnen eine Tendenz der bilanziellen Überschuldung durch vollständigen Verzehr des Eigenkapitals.

3. Die Anzahl leer stehender Wohnungen hat sich trotz der Förderung des Rückbaus nur unwesentlich verringert. Von einer nachhaltig und langfristig wirkenden Stabilisierung des Wohnungsmarktes ist Mecklenburg-Vorpommern weit entfernt.
4. Vor dem Hintergrund weiterhin sinkender Bevölkerungszahlen werden künftig auch mit Fördermitteln modernisierte Bestände zurückgebaut werden müssen, um den Wohnungsmarkt nicht weiter zu destabilisieren.
5. Die zuwendungsfähigen Ausgaben für den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen sind in den Rückbau Richtlinien des Landes (RückbauRL) nicht abschließend definiert. Deshalb sind auch Umzugskosten gefördert worden, die nach den VV-Städtebauförderung nicht förderfähig sind. Mit der gegenwärtigen Praxis des Nachweises gegenüber dem Landesförderinstitut (LFI) sind Ausgabenüberschreitungen bei Rückbaumaßnahmen nicht erkennbar und damit ggf. gebotene Kürzungen der Zuwendungen nicht durchsetzbar.
6. Eine werthaltige Besicherung der Modernisierungsdarlehen ist durch die Sicherung an rangbereiter Stelle nicht gegeben.
7. Die Zahlung der Abfindungen an die Mieter und die Übernahme der Umzugskosten sind durch die VV-Städtebauförderung nicht gedeckt.
8. Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung führt keine Erfolgskontrolle durch. Inwieweit die Zielsetzungen in den jährlichen Landeswohnungsbauprogrammen erreicht wurden, bleibt somit offen.

1.2 Empfehlungen

1. Die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen ist einzustellen. Die vorgesehene Erste Änderung der Modernisierungsrichtlinien ist damit überflüssig.
2. Die zuwendungsfähigen Ausgaben für den Rückbau sind abschließend zu definieren, um die Rückforderung nicht zweckentsprechend eingesetzter Fördermittel von den Unternehmen durchsetzen zu können.

3. Die für die Bestandsförderung ausgereichten Darlehen des Landes sind durch Grundpfandrechte an Rangstellen zu sichern, die ausreichend Gewähr für die Rückzahlung der Darlehen bieten. Die Werthaltigkeit der Rangstelle ist regelmäßig zu prüfen.
4. Alle Möglichkeiten sind auszuschöpfen, um für bereits besicherte Darlehen eine Verbesserung der Rangstelle zu erreichen.
5. Die Landesregierung sollte die Gesetzesinitiative des Freistaats Sachsen mit dem Ziel unterstützen, den Katalog des § 573 Abs. 2 BGB um den Kündigungstatbestand der Abrisskündigung aufgrund überwiegenden Leerstands zu erweitern.
6. Um dauerhaft nicht benötigten Wohnraum vom Markt zu nehmen, ist der Rückbau erheblich zu verstärken. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen hinreichend preiswerten grundsanierten Wohnraum für die Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II vorhalten, um ihre Haushalte nicht unnötig zu belasten. Es ist zu vermeiden, dass einerseits der Abriss preiswerten Wohnraums mit öffentlichen Mitteln gefördert wird, während andererseits der mit öffentlichen Mitteln modernisierte Wohnraum für die Unterkunft der Bezieher der genannten staatlichen Hilfen höhere Kosten verursacht, die von den Kommunen zu tragen sind.
7. Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung hat darauf hinzuwirken, dass die Sozialdaten in sämtlichen Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (ISEK) künftig durchweg nicht mehr isoliert ausgewiesen, sondern konsistent als Zeitreihe dargestellt werden, um daraus den Wohnraumbedarf für die Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II ableiten zu können.
8. Die Kommunalaufsicht hat sicherzustellen, dass die Kommunen den Wohnungsunternehmen Eigenkapital durch Einsparungen an anderer Stelle des kameraleen Haushalts zuführen, um deren Bestand zu sichern. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Insolvenz zu einer unabsehbar großen Inanspruchnahme des kommunalen Haushalts führen würde.
9. Die Kommunalaufsicht soll darauf hinwirken, dass bei erkennbar dauerhaft defizitärer Lage die Möglichkeit der Verschmelzung von Wohnungsunternehmen geprüft wird. Im Hinblick auf die noch bis Ende 2006 für diese Fälle vorgesehene Befreiung von der Grunderwerbsteuer¹ ist Eile geboten. Auch sollten die Unternehmen zur Verbesserung der Eigenkapitalquote und der Liquidität ihre Wohnungsbestände zum Kauf anbieten, solange es Interessenten gibt.

¹ § 4 Nr. 8 GrEStG

Darüber hinaus sollten die Kommunen prüfen, ob sie ihre Wohnungsunternehmen insgesamt veräußern – auch zur Vermeidung künftiger Haushaltsrisiken und angesichts des günstigen Marktumfeldes.

10. Die zunehmend kritischer werdende wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen macht es erforderlich, die Rechtsaufsichtsbehörde zeitnah über die wirtschaftliche Situation der Unternehmen zu unterrichten. Weisen bei einem Unternehmen in zwei aufeinander folgenden Jahren mindestens zwei Krisenkennzahlen² auf eine Bestandsgefährdung hin, haben die jeweiligen Kommunen – unabhängig von der Pflicht, den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses vorzulegen – die Rechtsaufsichtsbehörde darüber zu unterrichten und Wege zur Lösung des Problems zu finden.
11. Das Ministerium sollte künftig von der Ermächtigung Gebrauch machen, Mittel nach der sozialen Wohnraumförderung auch für die Altschuldenentlastung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG) einzusetzen.

² nach dem Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), vgl. Gliederungspunkt 4

2 Aktuelle Wohnungsmarktlage und Wohnsituation im Land

2.1 Wohnungsversorgung

Der Wohnungsbestand in Wohn- und Nichtwohngebäuden³ nahm aufgrund der großen Nachfrage von 763.910 im Jahr 1991 um 14,5 % auf 874.476 Wohnungen im Jahr 2003 zu. Im Jahr 2004 erhöhte sich der Bestand weiter um 4.656 auf 879.132 Wohnungen⁴. Damit standen der Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns 63.635.900 m² Wohnfläche⁵ zur Verfügung, davon 98 % in Wohn- und 2 % in Nichtwohngebäuden. Seit der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 hat sich die verfügbare Wohnfläche je Einwohner von knapp 30 m² somit auf 37 m² erhöht.

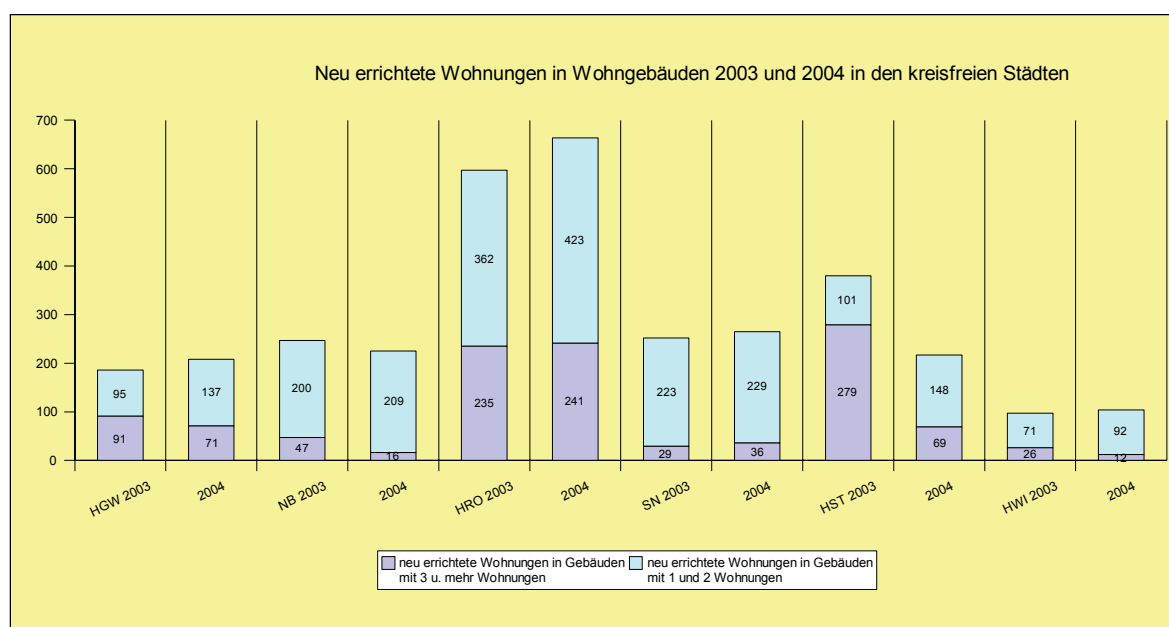


Abbildung 1: Neu errichtete Wohnungen in Wohngebäuden⁶ 2003 und 2004 in den kreisfreien Städten
(Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

3 Wohngebäude sind Gebäude, die mindestens zur Hälfte – gemessen an der Gesamtnutzfläche nach DIN 277 – Wohnzwecken dienen. Zu den Wohngebäuden rechnen auch Ferien-, Sommer- und Wochenendhäuser mit einer Mindestgröße von 50 m² Wohnfläche.

4 18.123 Wohnungen befinden sich davon in Nichtwohngebäuden

5 1.272.718 m² Wohnfläche befinden sich davon in Nichtwohngebäuden

6 Ohne Berücksichtigung der neu errichteten Wohnungen in Nichtwohngebäuden, da Nichtwohngebäude nach Gebäudearten statistisch nicht erfasst werden. Nur 1 % des Wohnungsneubaus im Jahr 2003 und 1,5 % im Jahr 2004 erfolgte in Nichtwohngebäuden.

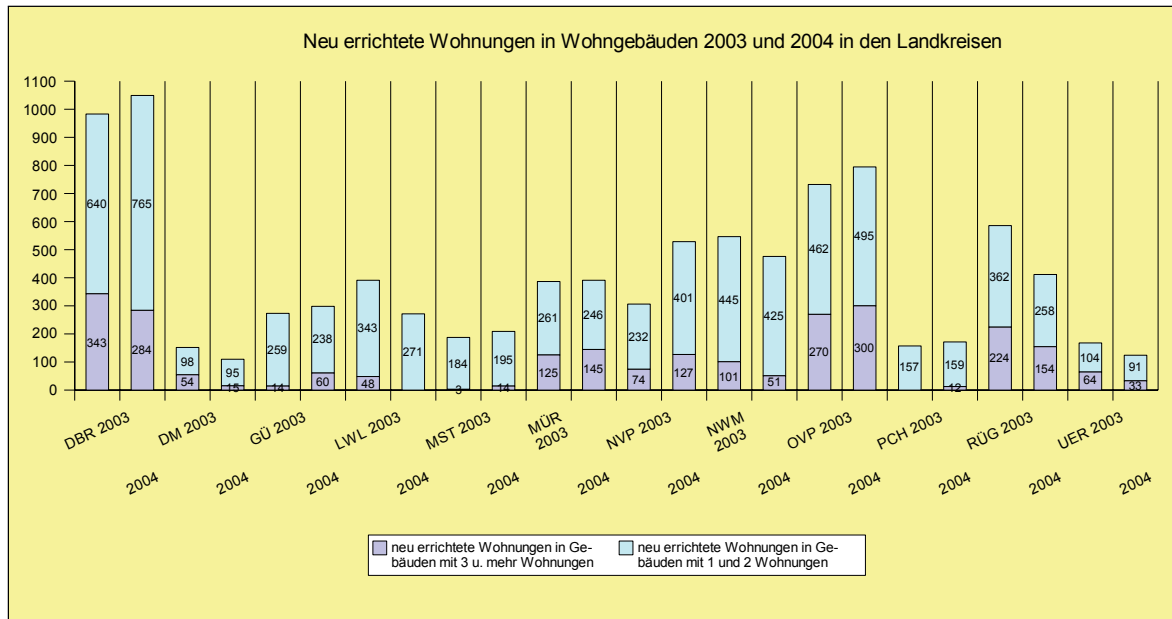


Abbildung 2: Neu errichtete Wohnungen in Wohngebäuden⁷ 2003 und 2004 in den Landkreisen (Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

Im seit 1996 rückläufigen Wohnungsneubau zeigten sich im Jahr 2003 regionale Unterschiede in den kreisfreien Städten und den Landkreisen. Die meisten Neubauten entstanden in der Hansestadt Rostock mit 597 WE, in den Landkreisen Bad Doberan mit 983 WE, Ostvorpommern mit 742 WE, Rügen mit 586 WE und Nordwestmecklenburg mit 546 WE. Deutlich niedriger lag die Neubautätigkeit in der Hansestadt Wismar mit 97 WE und in den Landkreisen Demmin mit 152 WE, Parchim mit 157 WE, Uecker-Randow mit 168 WE und Mecklenburg-Strelitz mit 187 WE. Entsprechend dem landesweiten Trend ist in den Städten Neubrandenburg, Schwerin und Wismar sowie in den Landkreisen Mecklenburg-Strelitz und Ludwigslust der Mehrfamilienhausbau wesentlich verringert worden. Im Landkreis Parchim ist er im Jahr 2003 gänzlich zum Erliegen gekommen. Insgesamt wurden im Jahr 2003 in Mecklenburg-Vorpommern 6.626 WE in Wohngebäuden neu gebaut, wobei 3.953 WE (60 %) in Wohngebäuden mit einer Wohnung und 646 WE in Gebäuden mit zwei Wohnungen (10 %) neu errichtet wurden. In Wohngebäuden mit drei und mehr Wohnungen waren es lediglich 2.027 WE (30 %).

Auch im Jahr 2004 verzeichneten die Hansestadt Rostock mit 664 und der Landkreis Bad Doberan mit 1.049 WE den höchsten Zuwachs an neu errichteten Wohnungen in Wohngebäuden. In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2004 insgesamt 6.517 WE neu gebaut.

Zu Veränderungen des Wohnungsbestandes kommt es auch durch Abgänge.

⁷ s. Fußnote 6

Im Jahr 2003 wurden dem Wohnungsmarkt 4.268 WE in Wohngebäuden durch Abriss oder Nutzungsänderung entzogen. 3.662 davon befanden sich in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen. Sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Landkreisen wurden in etwa zu gleichen Teilen Wohnungen vom Markt genommen (2.151 WE in den kreisfreien Städten; 2.117 WE in den Landkreisen).

5.568 WE wurden im Jahr 2004 dem Wohnungsmarkt entzogen. 88,6 % hiervon befanden sich in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen. 3.485 WE wurden in den kreisfreien Städten und 2.083 WE in den Landkreisen vom Markt genommen.

Bei den kreisfreien Städten konzentrieren sich die Wohnungsabgänge im Jahr 2003 wie auch im Jahr 2004 auf die Städte Rostock (707; 785) und Schwerin (750; 837). Allein in der Hansestadt Wismar wurden im Jahr 2004 881 WE abgerissen – ausschließlich in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen.

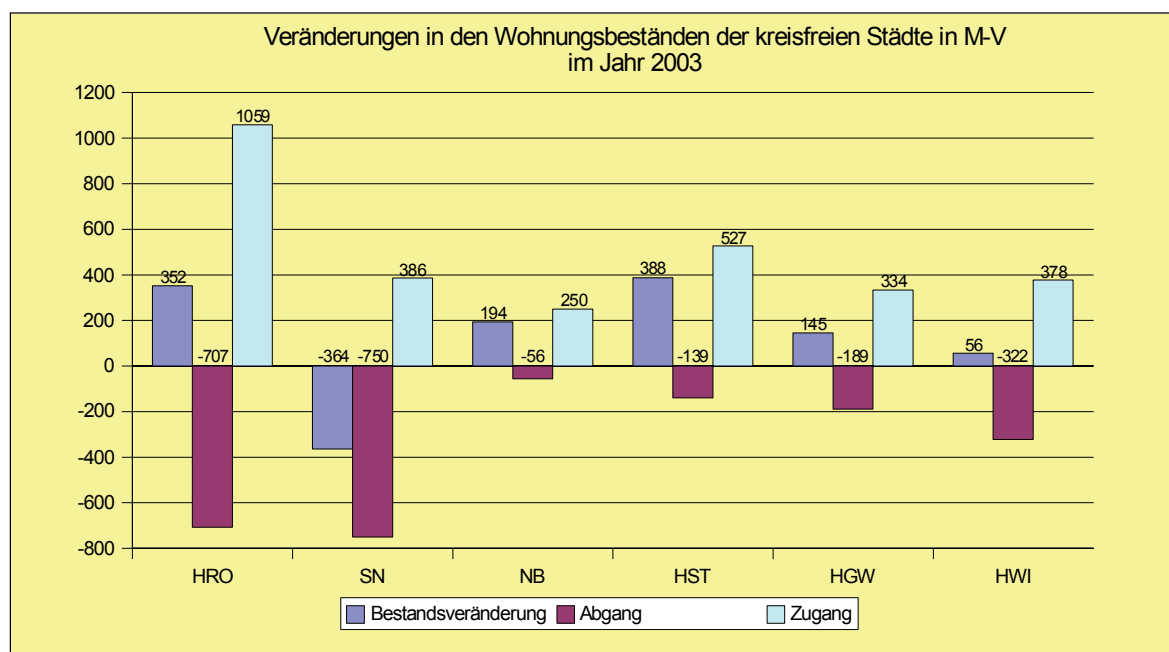


Abbildung 3: Veränderungen in den Wohnungsbeständen der kreisfreien Städte in M-V im Jahr 2003 (Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

Im Jahr 2003 sank der Wohnungsbestand lediglich in der Landeshauptstadt Schwerin, da dem Abgang von 750 WE ein Neubau von nur 386 WE gegenüberstand.

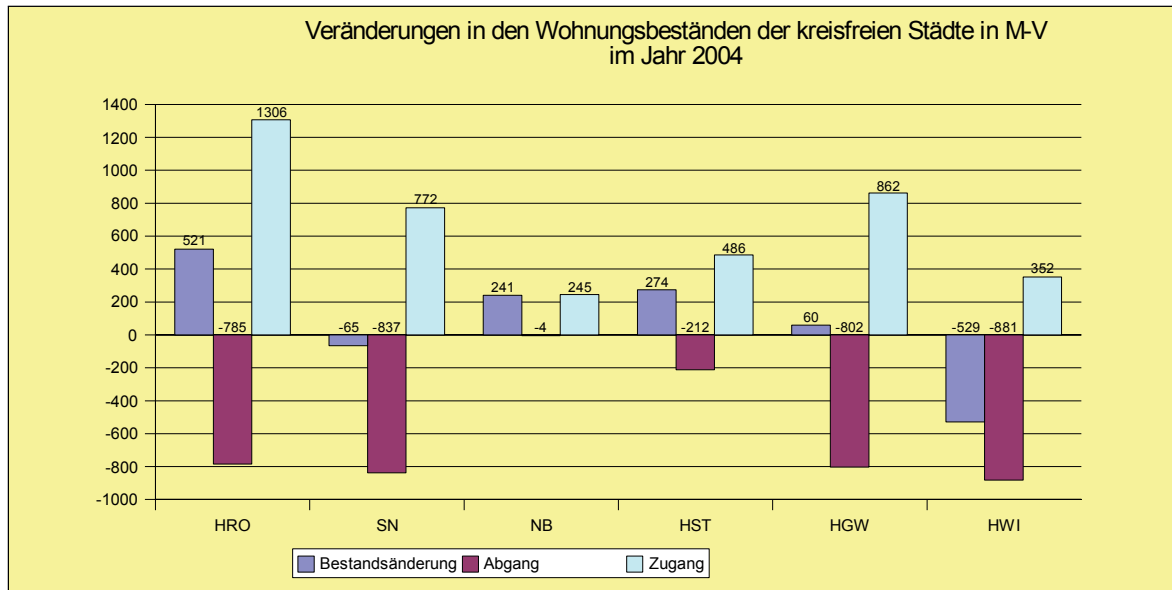


Abbildung 4: Veränderungen in den Wohnungsbeständen der kreisfreien Städte in M-V im Jahr 2004 (Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

Ähnlich verhält es sich im Jahr 2004 in der Hansestadt Wismar: Dem Abgang von 881 WE steht der Neubau von 352 WE gegenüber.

Die Landeshauptstadt Schwerin verringerte ihren Wohnungsbestand um 65 WE. In den anderen kreisfreien Städten verringerte sich der Bestand nicht, da mehr Wohnungen hergestellt als abgerissen worden sind.

In den Landkreisen änderte sich der Wohnungsbestand wie folgt:

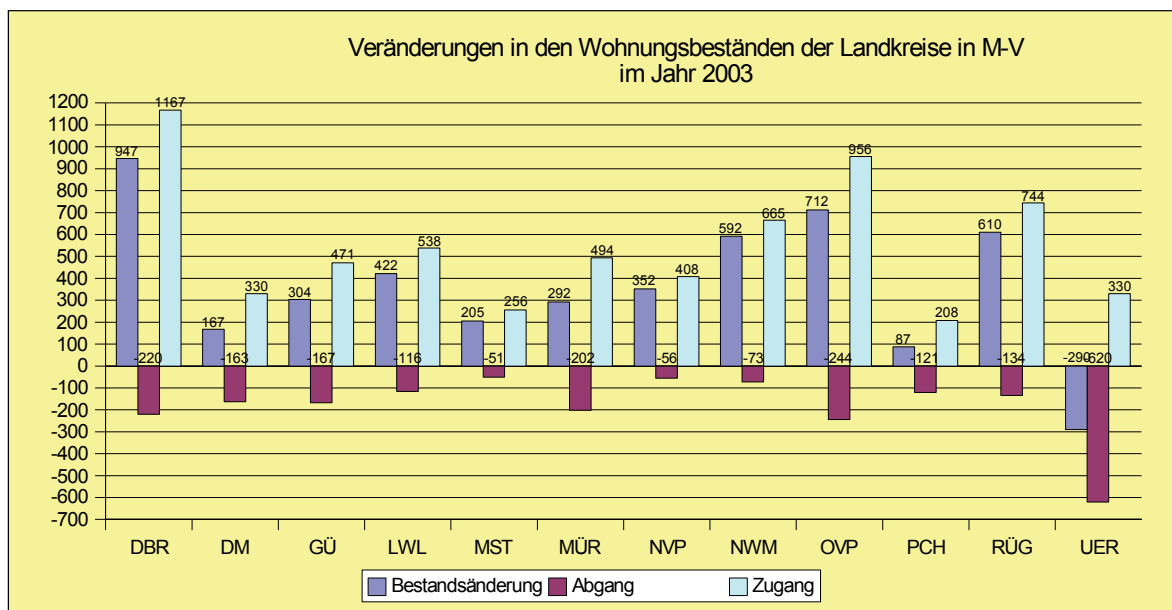


Abbildung 5: Veränderungen in den Wohnungsbeständen der Landkreise in M-V im Jahr 2003 (Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

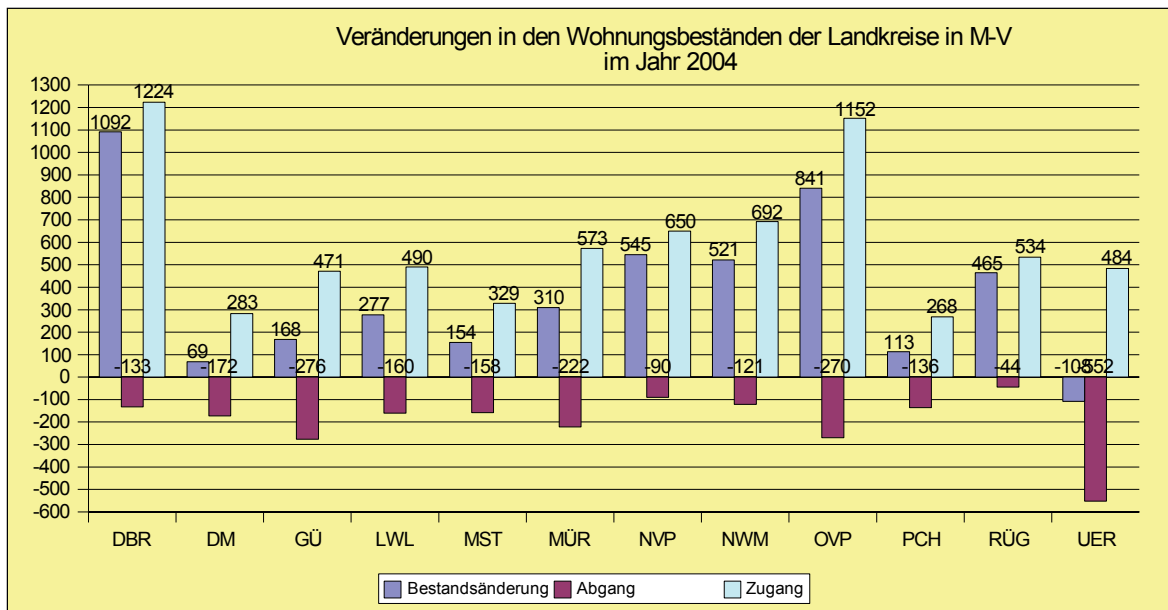


Abbildung 6: Veränderungen in den Wohnungsbeständen der Landkreise in M-V im Jahr 2004 (Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

Von den Landkreisen verzeichnete nur der Landkreis Uecker-Randow in den Jahren 2003 und 2004 eine Verringerung des Wohnungsbestandes. In allen anderen Landkreisen überstieg der Neubau in diesen beiden Jahren die Zahl der abgerissenen Wohnungen erheblich.

Der Wohnungsbestand in Mecklenburg-Vorpommern hat sich 2004 folgendermaßen geändert:

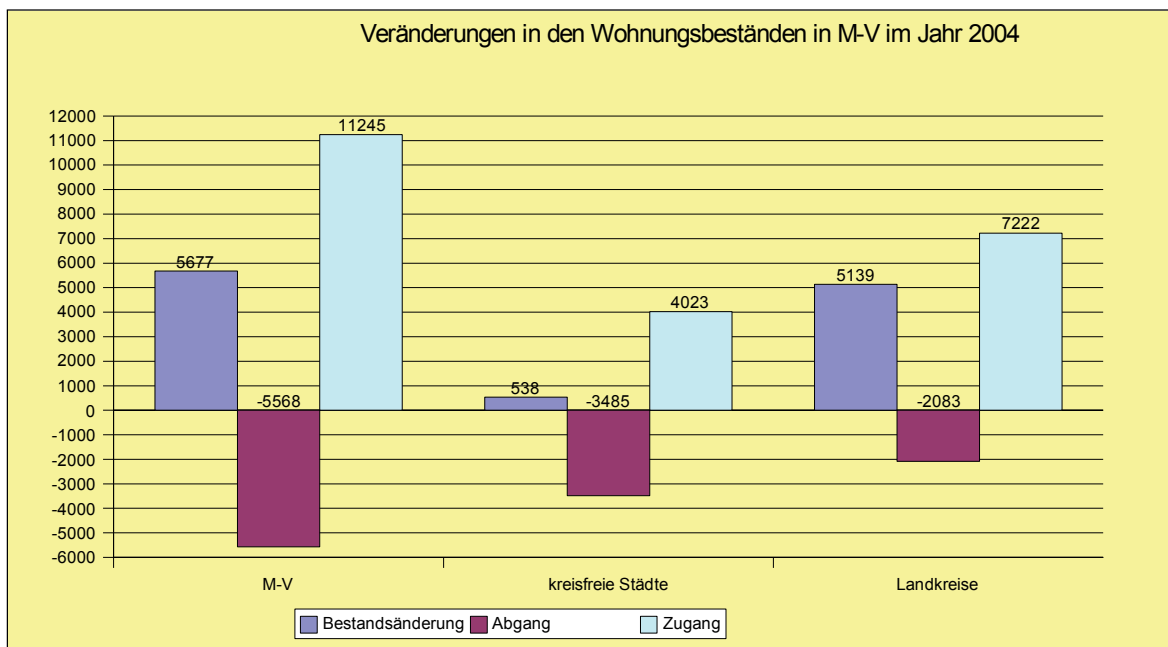


Abbildung 7: Veränderungen in den Wohnungsbeständen in M-V im Jahr 2004 (Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

In den kreisfreien Städten wurden im Jahr 2004 mehr Wohnungen neu gebaut als abgerissen (15,4 %). In den Landkreisen liegt der Neubauüberschuss mit 247 % wesentlich höher. Ursächlich dafür ist der hohe Anteil an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (63 %).

Schon im Jahr 2002 hatten sich die Wohnverhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern teilweise denen der alten Bundesländer angenähert:

- Die Wohneigentumsquote (Anteil der vom Eigentümer selbst genutzten Wohnungen, gemessen an allen dauernd bewohnten Wohnungen) lag im April 2002 bei 35,9 % und damit leicht über der Durchschnittsquote der neuen Bundesländer und Berlin-Ost (34,2 %), während die Wohneigentumsquote des früheren Bundesgebietes bei 44,6 % lag;
- 33,3 % der Wohnungen stammten aus der Zeit bis 1948 und damit geringfügig über dem Altbestand von unter 30 % in den westlichen Ländern;
- im Durchschnitt stand jeder Person eine Wohnfläche von 36 Quadratmetern zur Verfügung. Das entsprach dem Durchschnittswert in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost. Im früheren Bundesgebiet lag die durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche bei 41 Quadratmetern;
- Durchschnittlich gut 80 % der Wohnungen waren bereits modernisiert;
- 128.174 Wohnungen wurden seit 1990 neu gebaut. Demgegenüber wurden nur 19.189 Wohnungen vom Markt genommen. Auf je 1.000 Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns entfielen 498 Wohnungen; im früheren Bundesgebiet dagegen nur 461 Wohnungen.

2.2 Wohnungsleerstand

Infolge des Sterbeüberschusses sowie der Wanderungsbewegungen ging die Bevölkerungszahl von 1,89 Mio. im Jahr 1991 auf 1,73 Mio. im Jahr 2003 und damit die Nachfrage nach Wohnungen zurück. Bereits im Jahr 1991 war – rechnerisch⁸ – ein Wohnungsüberschuss von 21.410 Wohnungen zu verzeichnen.

Durch den massiven Neubau von Wohnungen in den Jahren 1994 bis 2000 und dem auf niedrigerem Niveau fortgeführten Neubau bis 2004 sowie der gleichzeitig stattfindenden Sanierung vormals leer stehender Wohnungen und dem Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern wurde ein breites An-

⁸ Der Wohnungsstatistik ist nicht zu entnehmen, wieviel dieser Wohnungen tatsächlich nicht bewohnbar waren.

gebot von Wohnungen geschaffen. Selbst ohne die vielen nicht mehr bewohnbaren Wohnungen (Ruinen) besteht ein hoher Überschuss an Wohnungen in Mecklenburg-Vorpommern. Aufgrund des seinerzeitigen Wohnungsüberhangs und der demographischen Entwicklung hatte sich die Leerstandsquote von 11,3 % im Jahr 1998 auf 11,8 % im Jahr 2002 erhöht. Im April 2002 standen 101.600 Wohnungen⁹ leer.

Entscheidende Bedeutung für die Wohnungsnachfrage hat neben der Bevölkerungsentwicklung die Entwicklung der Anzahl der Haushalte. Die Zahl der Haushalte ist in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1991 und 2004 von 742.500 auf 814.800 Haushalte gestiegen; die Wachstumsrate betrug 9,7 %. Ursächlich sind zum einen die sinkende Haushaltsgröße und zum anderen die Altersverteilung der Bevölkerung.

Trotz sinkender Bevölkerung ist die Anzahl der Haushalte gestiegen, wobei die Anzahl der Einpersonenhaushalte von April 1991 bis März 2004 insgesamt um 53,8 % gestiegen und die Anzahl der Mehrpersonenhaushalte um 4,3 % gesunken ist. Die Zahl der Einpersonenhaushalte, die noch bis 2001 jährlich zunahm, ist mit 2004 das dritte Jahr in Folge gesunken.

Die durchschnittliche Haushaltsgröße verringerte sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich. Im April 1991 lebten in Mecklenburg-Vorpommern durchschnittlich 2,58 Personen je Haushalt, 1995 2,40 und im März 2004 2,12 Personen.

Überstieg im Jahr 1991 das Wohnungsangebot das Nachfragepotential um 21.410 WE, so lag der rechnerische Wohnungsüberschuss im Jahr 2004 bei 64.332 WE.

⁹ Statistisches Landesamt M-V; Statistisches Jahrbuch 2004

Anmerkung: Gezählt wurden WE, die am Erhebungsstichtag weder vermietet waren noch vom Eigentümer selbst genutzt wurden und auch keine Ferien- und Freizeitwohnungen sind; die nächste Zählung erfolgt im Jahr 2006.

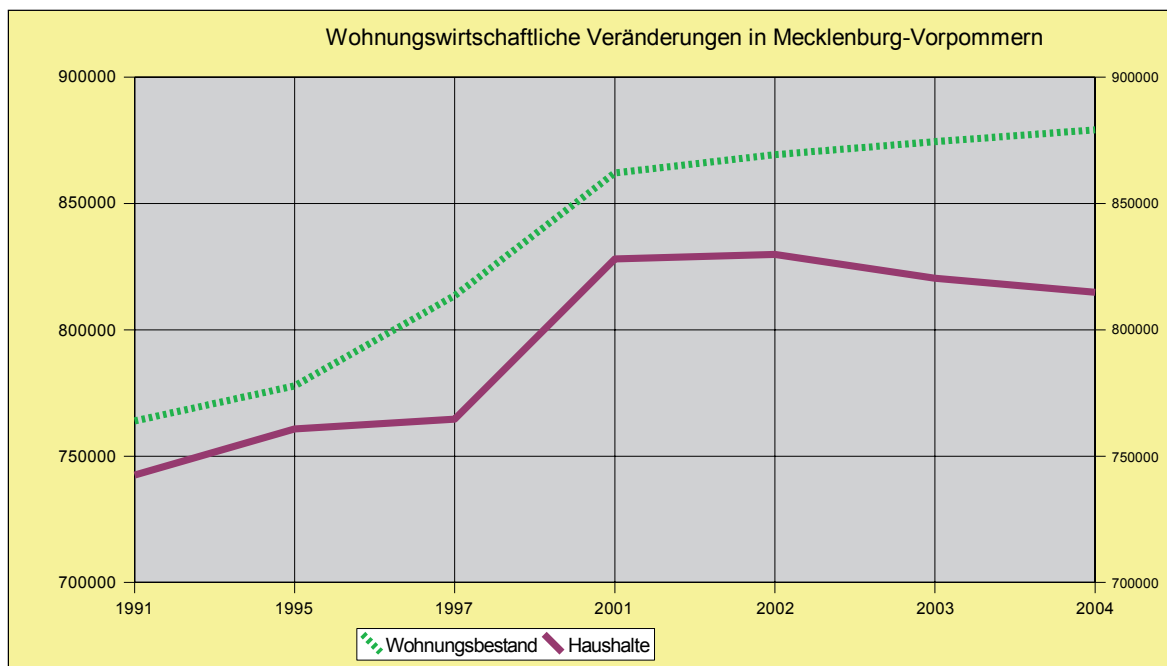


Abbildung 8: Wohnungswirtschaftliche Veränderungen in Mecklenburg-Vorpommern (Quelle: Statistisches Landesamt M-V)

Besonders betroffen von den Leerständen in Mecklenburg-Vorpommern sind:

- die Städte, in deren Umland eine hohe Neubautätigkeit herrscht,
- die Städte, deren Wohnungsstruktur nicht an die Abnahme der Haushaltsgrößen angepasst ist,
- die Städte, in denen Wirtschaftsstrukturen weggebrochen sind und hohe Arbeitslosigkeit herrscht und
- die strukturschwachen ländlichen Räume.

Der Leerstandsentwicklung soll mit den Finanzhilfen des Bundes aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ und den Haushaltsmitteln des Landes auf der Grundlage der Rückbauprogramme seit 2002 entgegengewirkt werden.

3 Wohnungsmarktentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis 2020

3.1 Entwicklung der Bevölkerung

Die 3. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2020 geht von einem Rückgang der Einwohnerzahlen von derzeit 1,72 Mio. auf 1,51 Mio. aus. Die Wanderungsverluste wirken sich mit 27 % aus; mit 73 % weit stärker wirkt der Sterbeüberschuss. Im Jahr 2020 werden 25 % der Einwohner 56 Jahre und älter sein.

Nach der Regionalisierung dieser Prognose wird angenommen, dass – ausgehend von dem Basisberechnungsjahr 2002 – lediglich in Greifswald und Bad Doberan die Bevölkerung geringfügig um 1,7 % bzw. 2,7 % wächst. Im übrigen Landesgebiet schrumpft die Bevölkerung sowohl in den kreisfreien Städten als auch überproportional in den Landkreisen (mit Ausnahme der Landkreise Ludwigslust und Nordwestmecklenburg).

Während die kreisfreien Städte bislang vom Bevölkerungsrückgang am stärksten betroffen waren und gleichmäßige Einbußen zwischen 16,6 % und 22,1 % zu verzeichnen hatten, müssen sich einzelne Landkreise auf einen drastischen Einwohnerschwund einstellen. Dies gilt für die im Süden der Mecklenburgischen Seenplatte gelegenen Landkreise Müritz und Mecklenburg-Strelitz, den Landkreis Parchim in der Region Westmecklenburg und die beiden östlich gelegenen Landkreise Nordvorpommern und Ostvorpommern. Die bedeutendsten Bevölkerungsverluste mit 27,5 % bzw. 24,5 % ab 2004 haben die Landkreise Uecker-Randow und Demmin zu erwarten. Lediglich die im westlichen Landesteil gelegenen Landkreise Bad Doberan und Ludwigslust werden von dieser Entwicklung nicht betroffen sein, Nordwestmecklenburg mit einem geringeren Verlust von 5 %.

Den deutlichsten Bevölkerungszuwachs hatte bislang der Landkreis Bad Doberan zu verzeichnen, der auch weiterhin mit leichten Zuwächsen rechnen kann. Von den 6 kreisfreien Städten werden Neubrandenburg, Schwerin, Wismar und Stralsund zukünftig mit einer unterschiedlich starken Bevölkerungsabnahme rechnen müssen, wohingegen die Bevölkerungszahl in den Hansestädten Rostock und Greifswald annähernd konstant bleiben wird.

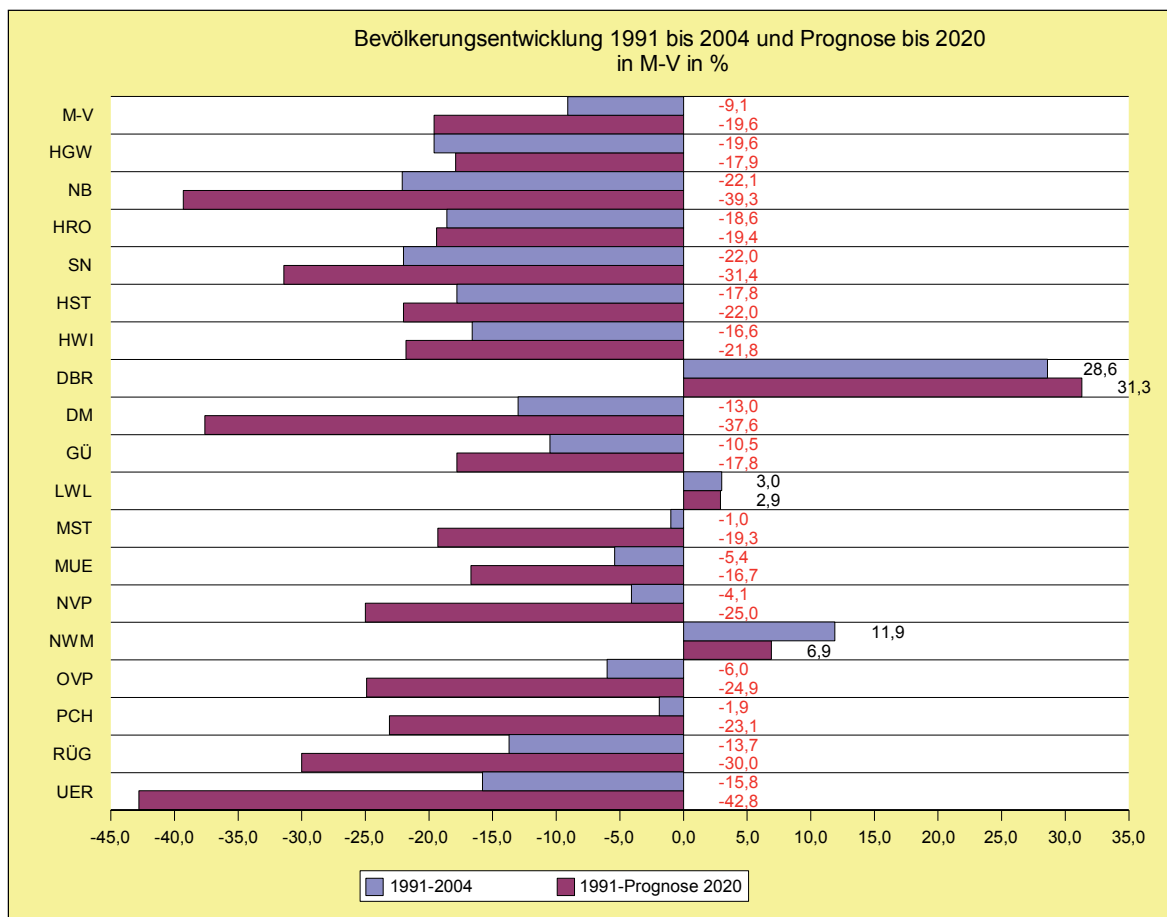


Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung 1991 bis 2004 und Prognose bis 2020 in M-V (Quelle: Statistisches Landesamt M-V, eigene Berechnungen)

Auf der Basis der aktualisierten Bevölkerungsprognose wird aus der Anzahl der Haushalte und der Haushaltsgröße die Nachfrage ermittelt. Da sich Bevölkerungs- und Haushaltszahlen nicht parallel entwickeln, sind auch die Anteile der Ein-, Zwei- und Mehrpersonenhaushalte von Bedeutung.

3.2 Entwicklung der Anzahl von Wohnungen und privaten Haushalte

In der Haushaltsprognose wird die Zahl der Haushalte auf Basis der Bevölkerung anhand der durchschnittlichen Haushaltsgröße bestimmt, die derzeit bei 2,12 Personen liegt.

Geht man in diesem Modell davon aus, dass

1. angesichts des inzwischen hohen Sanierungsstandes von mehr als 80 % der Miet- und Genossenschaftswohnungen die Abgänge wegen Überalterung des Bestandes gering sein werden und

2. die Neubautätigkeit im Mietwohnungsbau auf Null sinkt,

bleibt das Wohnungsangebot annähernd konstant.

Der Bevölkerungsverlust hingegen wird zu einem – regional unterschiedlichen – weiteren Anwachsen des rechnerischen Überangebots führen, welches durch das gegenwärtige Rückbauvolumen nicht nennenswert verringert werden kann. Das Überangebot an Wohnungen wird insbesondere in 9 von 12 Landkreisen weiter wachsen: in Demmin, Güstrow, Mecklenburg-Strelitz, Müritz, Nordvorpommern, Ostvorpommern, Parchim, Rügen und Uecker-Randow.¹⁰ Von den kreisfreien Städten sind besonders Neubrandenburg und Schwerin betroffen. Ein gewisser Grad der Unterversorgung besteht – zumindest rechnerisch – gegenwärtig in den westlich gelegenen Landkreisen Bad Doberan, Nordwestmecklenburg, Parchim und Ludwigslust sowie im Landkreis Mecklenburg-Strelitz, wobei perspektivisch die Unterversorgung in Nordwestmecklenburg, Mecklenburg-Strelitz und Parchim entfallen wird. In den Landkreisen Bad Doberan – dem Speckgürtel der Hansestadt Rostock – und Ludwigslust wird mit großer Wahrscheinlichkeit die rechnerische Differenz durch den privaten Eigenheimbau gedeckt werden können.

¹⁰ Es wird darauf hingewiesen, dass die Erschließung von Baugrundstücken mit Hilfe der Landesgrunderwerb M-V GmbH (LGE) gefördert wird. Bei dem derzeitigen Überangebot an Wohnungen ist ein Landesinteresse an der LGE nicht mehr erkennbar. Siehe Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2005 (Tzn. 490 - 504).

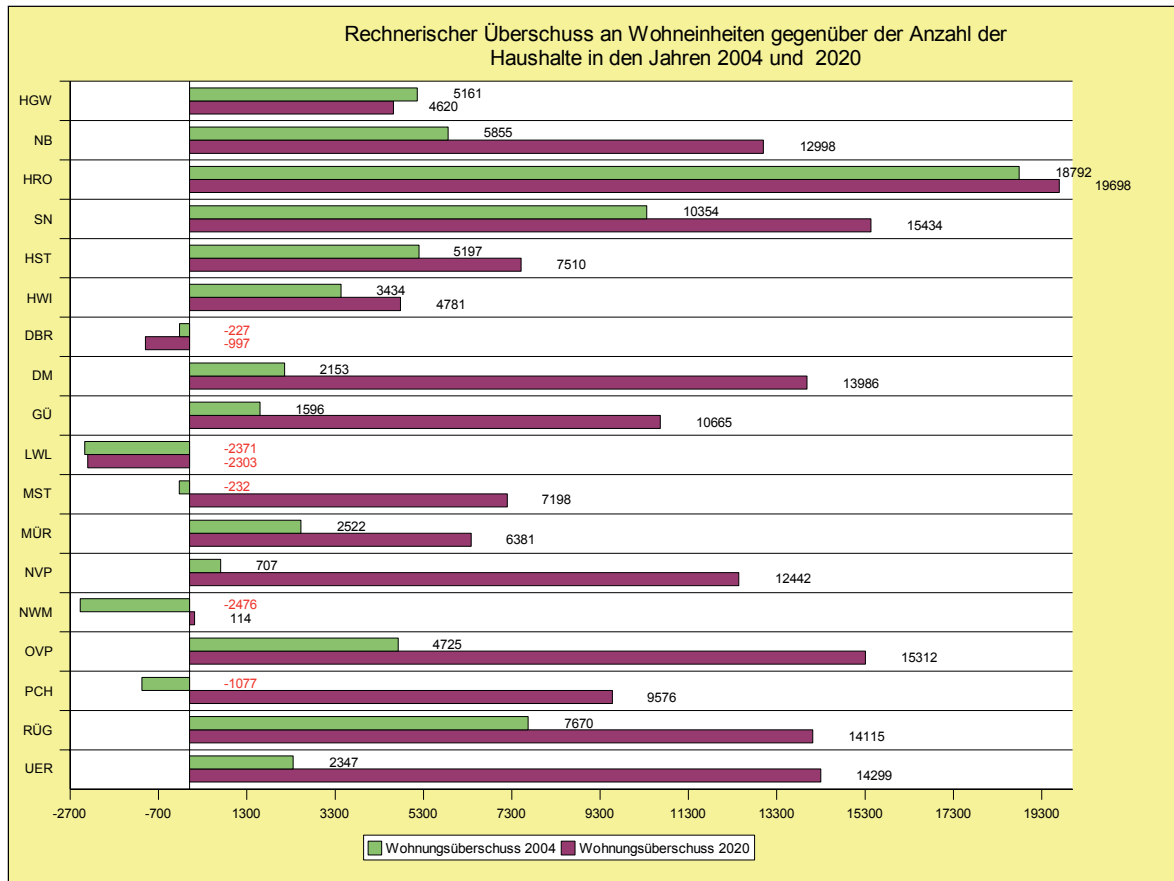


Abbildung 10: Rechnerischer Überschuss an Wohneinheiten gegenüber der Anzahl der Haushalte in den Jahren 2004 und 2020 (Quelle: eigene Berechnungen)

Die Wohnungsnachfrage hängt u. a. von der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese beeinflusst die Zahl der Haushalte, die als Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt auftreten, und auch das zur Verfügung stehende Haushaltseinkommen. Der sich abzeichnende Singularisierungstrend¹¹ wird in Mecklenburg-Vorpommern den Rückgang der Privathaushalte angesichts wachsender Bevölkerungsverluste auf Dauer nicht ausgleichen können.

¹¹ s. Gliederungspunkt 2.2

3.3 Entwicklung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte

Die Wohnungsnachfrage hängt nicht nur von der Zahl der Haushalte, sondern von weiteren Faktoren ab. Besondere Bedeutung kommt dabei der allgemeinen Einkommensentwicklung zu. Steigen die Einkommen signifikant, führt dies erfahrungsgemäß zu einer erhöhten Nachfrage nach größeren und höherwertig ausgestatteten Wohnungen.

In Mecklenburg-Vorpommern hingegen wird die Wohnungsnachfrage gehemmt durch die schleppende Wirtschaftsentwicklung, die niedrige Kaufkraft (Im Jahr 2005 betragen die Löhne und Gehälter je Arbeitnehmer 20.477 Euro, das entspricht 77,5 % des Bundesdurchschnitts; 2004 waren es noch 77,9 %, 2003 sogar 78,9 %) und die hohe Arbeitslosigkeit. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte des Landes belief sich im Jahr 2003 auf insgesamt 23.886 Mio. €. Je Einwohner waren das durchschnittlich 13.745 €, die für den Konsum und zum Sparen zur Verfügung standen, während das Durchschnittseinkommen in den neuen Ländern insgesamt bei 14.297 € lag¹². Dabei wurden 8,5 % des verfügbaren Einkommens gespart und 91,5 % konsumiert. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich das durchschnittlich verfügbare Einkommen je Einwohner nur unwesentlich um 25 €. Mit Ausnahme von Wismar lag in den kreisfreien Städten das verfügbare Einkommen über dem Landesdurchschnitt. Von den Landkreisen hatten das höchste verfügbare Einkommen je Einwohner Bad Doberan mit 14.166 € und Ludwigslust mit 14.030 €. Das geringste verfügbare Einkommen je Einwohner verzeichneten die Landkreise Demmin mit 12.863 € und Uecker-Randow mit 12.701 €.

Einfluss auf diese Entwicklung hat neben der – bundesweit höchsten – Arbeitslosigkeit¹³ auch der erheblich steigende Anteil älterer Menschen in Mecklenburg-Vorpommern. Waren im Jahr 2001 noch 24 % der Bevölkerung 60 Jahre und älter, so werden es im Jahr 2010 bereits 28 % und im Jahr 2020 sogar 35 % der Bevölkerung sein. Damit wird Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2020 das Bundesland mit der im Durchschnitt ältesten Bevölkerung sein.

Diese nicht abschließend aufgeführten Faktoren lassen erwarten, dass die Einkommensentwicklung in den nächsten Jahren keine positiven Effekte auf den Wohnungsmarkt ausüben wird.

12 Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGR); Statistisches Landesamt M-V, Stat. Sonderheft Z 101 2004 00; zu den verfügbaren Einkommen liegen – anders als zu den Löhnen und Gehältern – Daten für das Jahr 2004 erst Ende Juni 2006 vor

13 Die Arbeitslosenquote ist von 19 % im Jahr 1997 auf 22,1 % im Jahresdurchschnitt 2004 gestiegen. Nach den veränderten Arbeitsmarktregelungen 2005 hat sich die Arbeitslosenquote auf 25,2 % erhöht (Westmecklenburg: 19,8 %; Vorpommern 29,3 %); Statistisches Landesamt M-V, Stat. Sonderheft Z 101 2004 00

3.4 Gesellschaftliche Strategie aus dem demographischen Wandel

Diese prognostizierten wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen der Bevölkerungsbewegung werden sich auch in den Jahren nach 2020 fortsetzen¹⁴. Die Auswirkungen des demographischen Wandels werden sich zunächst vor allem in der weiteren Alterung der Gesellschaft zeigen, bevor in etwa 10 bis 15 Jahren der gravierende Rückgang der Zahl der privaten Haushalte einsetzt. Dem wird der Wohnungsmarkt Rechnung zu tragen haben.

Schon heute rechtfertigen weder der Bestand an Wohnungen an sich noch der bereits erreichte Modernisierungsstand eine weitere Förderung von Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen. Im Gegenteil: Eine Fortsetzung der Förderung würde künftig Leerstände und Erlösprobleme in der Wohnungswirtschaft weiter erhöhen und damit die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes nachhaltig stören. Daran kann das Land kein Interesse haben! Eine Förderung ohne erhebliches Interesse des Landes steht im Widerspruch zu den Bestimmungen der §§ 23 und 44 LHO.

Der Rückbau von Wohnungen dagegen ist deutlich zu intensivieren. Dabei wird es künftig nicht gänzlich vermeidbar sein, auch bereits mit öffentlichen Mitteln geförderten und (teil)sanierten Wohnungsbestand zurückzubauen, um die eigenständige Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes – ohne Förderung durch die öffentliche Hand – zu sichern. Die für die Modernisierung und Instandsetzung veranschlagten Haushaltsmittel sollten in den Rückbau fließen bzw. zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden.

In die ISEK sollten in jedem Fall entgegen der teilweise geübten Praxis Daten zur sozialen Infrastruktur (Sozialhilfe, Wohngeld, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Pendler, Arbeitslose) in teilträumlicher Untergliederung aufgenommen werden, da diese wichtige Indikatoren für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung einer Stadt und damit für den Umfang und die Art der Nachfrage nach Wohnungen sind.

Durch die geplante Übertragung der Kompetenz der Wohnungsbauförderung auf die Länder – wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 beschlossen – erhält das Land einen selbstbestimmten Handlungsspielraum, der es ermöglicht, regionalen Besonderheiten besser zu entsprechen.

¹⁴ Siehe auch 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Juni 2003 bis zum Jahr 2050.

4 Wirtschaftliche Entwicklung kommunaler Wohnungsunternehmen

Der Landesrechnungshof hat die wirtschaftliche Lage ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen im Land vor dem Hintergrund des demographischen Wandels untersucht.

Grundlage für die Prüfung waren die Berichte der Abschlussprüfer über die Prüfung der Jahresabschlüsse 1998 bis 2003 sowie die Antworten der Geschäftsführungen der Unternehmen zu einem vom Landesrechnungshof erarbeiteten Fragenkatalog und die Angaben der Unternehmen zu den Wirtschaftsjahren 2004 und 2005¹⁵.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes umfasste die Bewertung der wirtschaftlichen Situation von 16 kommunalen Wohnungsunternehmen, davon 14 Gesellschaften mit beschränkter Haftung und 2 Eigenbetriebe.

Diese Unternehmen verfügen im Jahr 2005 mit 111.258 Wohnungen über 28,2 % des Mietwohnungsbestandes des Landes. Davon gehören 83 % den sieben ausgewählten Wohnungsunternehmen der kreisfreien Städte und 17 % den neun ausgewählten kommunalen Wohnungsunternehmen aus den Landkreisen Bad Doberan, Güstrow, Ludwigslust, Nordwestmecklenburg, Nordvorpommern, Ostvorpommern, Parchim und Uecker-Randow.

Bei der Bewertung dieser Wohnungsunternehmen bediente sich der Landesrechnungshof einer vom Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V. (GdW) entwickelten Arbeitshilfe zur Insolvenzvorsorge und zum Krisenmanagement in den Wohnungsunternehmen¹⁶.

Die Bewertung beschränkte sich auf folgende Krisenkennzahlen, die aus den Jahresabschlüssen zum 31.12.2003 und 31.12.2004 sowie aus den Angaben der Unternehmen zu den ungeprüften Jahresabschlüssen zum 31.12.2005 entwickelt wurden:

1. Leerstandsquote,
2. Eigenkapitalquote,
3. Gesamtkapitalrentabilität,
4. Kapitaldienstdeckung und
5. Tilgungskraft.

¹⁵ Bei den Kennzahlen 2005 handelt es sich um das Vorläufige Ist, sie sind durch den Abschlussprüfer noch nicht bestätigt.

¹⁶ GdW, Arbeitshilfe 42, März 2003

Diese Kennzahlen dienen als Indikatoren krisenhafter Tendenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung. Nach der Arbeitshilfe des GdW werden die Krisenerscheinungen der Wohnungsunternehmen differenziert nach Entwicklungsbeeinträchtigung und Bestandsgefährdung. Anhand der Kennzahlen und ihrer Schwellenwerte zeigen sich die Risiken, die die Entwicklung oder den Fortbestand des Unternehmens gefährden können. Der Hinweis einzelner Kennzahlen auf eine Existenzgefährdung bedeutet nicht, dass das Unternehmen unmittelbar vor der Insolvenz steht, sondern vielmehr, dass seine wirtschaftliche Entwicklung – erfolgte keine Sanierung – in diese Richtung weist (nicht gleichzusetzen mit der Aufgabe der Unternehmensfortführungsprämisse im Sinne von § 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB)¹⁷.

$$\text{1. Leerstandsquote} = \frac{\text{Leerstand von Wohneinheiten} \times 100}{\text{Anzahl der Wohneinheiten}}$$

Die Leerstandsquote gibt den Anteil der nicht vermieteten Wohnungen im Verhältnis zum Wohnungsbestand an; für gewerbliche Zwecke genutzte Wohnungen wurden nicht berücksichtigt. Aus Wohnungsleerständen werden keine Mieten und Umlagen erzielt, obwohl sie Kosten verursachen, so dass es zu Ertragsausfällen kommt. Leerstände bis zu 3 % des Bestandes sind für einen funktionierenden Wohnungsmarkt und als Fluktuationsreserve erfahrungsgemäß unschädlich. Die kritische Grenze für die Ertragslage eines Unternehmens wird erreicht, wenn der strukturelle Leerstand über 3 Monate hinweg mindestens 10 % des Wohnungsbestandes oder der leerstandsbedingte Mietausfall mehr als 10 % der Sollmiete beträgt. Eine Bestandsgefährdung wird bei mehr als 15 % gesehen.

Leerstandsquote	Gefährdungsgrad	Von den geprüften Wohnungsunternehmen sind betroffen im Jahr		
		2003	2004	2005
Zwischen 10 und 15 %	Entwicklungsbeeinträchtigung	6	6	3
Mehr als 15 %	Bestandsgefährdung	2	2	2

$$\text{2. Eigenkapitalquote} = \frac{\text{Eigenkapital} \times 100}{\text{Gesamtkapital}}$$

Die Eigenkapitalquote gibt Auskunft über den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital eines Unternehmens.

¹⁷ s. Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz (AHGV) vom 15. Dezember 2000, BGBl. I S. 1734 (Begründung)

Eine Mindestausstattung ist erforderlich, damit nicht schon geringe Verluste zu einer Überschuldung und somit zu einer Insolvenz führen können. Dies gilt besonders, wenn stille Reserven nicht mehr bestehen.

Eine Entwicklungsbeeinträchtigung wird bei einer Eigenkapitalquote von 10 bis 15 % oder bei einer Verringerung in den vergangenen drei Jahren um mehr als 20 % gesehen. Eine Bestandsgefährdung tritt bei einer Quote von weniger als 10 % oder bei einem Rückgang um mehr als 33 % ein:

Eigenkapitalquote	Gefährdungsgrad	Von den geprüften Wohnungsunternehmen sind betroffen im Jahr		
		2003	2004	2005
Zwischen 10 und 15 %	Entwicklungsbeeinträchtigung	1	2	1
Weniger als 10 %	Bestandsgefährdung	2	1	2

Verringerung der Eigenkapitalquote	Gefährdungsgrad	Von den geprüften Wohnungsunternehmen sind betroffen im Jahr		
		2003	2004	2005
Mehr als 20 %	Entwicklungsbeeinträchtigung	5	2	1
Mehr als 33 %	Bestandsgefährdung	1	0	0

$$3. \text{ Gesamtkapitalrentabilität} = \frac{\text{Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit} + \text{Zinsen für langfristiges Fremdkapital} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

Die Gesamtkapitalrentabilität gibt an, wie sich das im Unternehmen befindliche Gesamtkapital verzinst hat. Sie veranschaulicht die Leistungsfähigkeit des Unternehmens unter Einbeziehung von Eigen- und Fremdkapital. Da der Gewinn vor Steuern eine gestaltbare Größe ist, wurde die Kennzahl aus dem Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit abgeleitet.

Gesamtkapitalrentabilität	Gefährdungsgrad	Von den geprüften Wohnungsunternehmen sind betroffen im Jahr		
		2003	2004	2005
Zwischen 3 und 6 %	Entwicklungsbeeinträchtigung	8	8	7
Weniger als 3 %	Bestandsgefährdung	8	8	7

4. Kapitaldienstdeckung = $\frac{\text{Zins u. Tilgung der Finanzierungsmittel} \times 100}{\text{Erlöse aus Netto-Kaltniete}}$

Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil der Mieterlöse das Unternehmen für Zins und Tilgung aufbringen muss. Die Differenz zu 100 % steht für die Deckung der betrieblichen Aufwendungen und Investitionen aus Eigenmitteln zur Verfügung. Übersteigt die Verhältniszahl 50 %, drohen Liquiditätsengpässe für die laufende Bewirtschaftung der Bestände.

Kapitaldienstdeckung	Gefährdungsgrad	Von den geprüften Wohnungsunternehmen sind betroffen im Jahr		
		2003	2004	2005
Mehr als 50 %	Entwicklungsbeeinträchtigung	4	10	6
Mehr als 65 %	Bestandsgefährdung	7	5	7

5. Tilgungskraft = $\frac{\text{Cashflow aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit} \times 100}{\text{planmäßige Tilgung des Fremdkapitals}}$

Diese Kennzahl gibt an, welche Schuldenlast aus eigener Kraft innerhalb eines Jahres abgebaut werden kann (Schuldentilgungspotential). Der Cashflow stellt das liquiditätsmäßige Ergebnis des Unternehmens dar. Aus diesem Ergebnis sind in der Wohnungswirtschaft insbesondere die laufenden Tilgungsleistungen zu erbringen. Wenn der Cashflow dauerhaft nicht die Höhe der laufenden Tilgungen erreicht, führt dies zur Liquiditätskrise. Andererseits leistet ein höherer Cashflow-Überschuss Spielraum für zusätzliche Darlehenstilgungen.

Tilgungskraft	Gefährdungsgrad	Von den geprüften Wohnungsunternehmen sind betroffen im Jahr		
		2003	2004	2005
100 bis 150 %	Entwicklungsbeeinträchtigung	4	5	4
Weniger als 100 %	Bestandsgefährdung	8	8	8

4.1 Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen in den kreisfreien Städten

Die **Leerstandsquoten** bewegen sich zum Ende des Jahres 2004 bei drei der sieben in die Prüfung einbezogenen Wohnungsunternehmen der kreisfreien Städte zwischen 10 % und 15 %; sie sind in ihrer Entwicklung beeinträchtigt. Bei Unternehmen E hat sich die Leerstandsquote – trotz der Inanspruchnahme von Zuwendungen – stetig erhöht, so dass ab 2004 der Leerstand auf eine Bestandsgefährdung hinweist. Die Leerstandsquote des Unternehmens D hat sich im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr fast verdoppelt.

Wohnungsunternehmen	2000		2003		2004		2005	
	Leerstandsquote in %							
	Mit Förderung	Ohne Förderung	Mit Förderung	Ohne Förderung	Mit Förderung	Ohne Förderung	Mit Förderung	Ohne Förderung
A	7,0		10,3		7,7		k. A.	
B	9,0		9,0		9,3		k. A.	
C	8,0		14,8		14,0		13,7	
D	2,3			6,8		12,7		13,9
E	10,4		15,0		15,2		15,3	
F	4,0		8,1		6,8			6,1
G	9,8		13,0		13,2		8,3	
Erläuterungen:	Mit/Ohne Förderung: Mit/Ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln für den Rückbau k. A.: keine Angaben							

Abbildung 11: Leerstandsquoten kommunaler Wohnungsunternehmen der kreisfreien Städte in den Jahren 2000 und 2003 bis 2005, getrennt nach Inanspruchnahme oder Verzicht von Fördermitteln

Die Leerstandsquoten des Jahres 2005 zeigen im Vergleich zum Vorjahr kein wesentlich anderes Bild.

Die **Eigenkapitalquote** aller geprüften kommunalen Wohnungsunternehmen der kreisfreien Städte lag in den Jahren 2003 bis 2005 jeweils über 15 %.

Hier wird demzufolge keine Entwicklungs- und Bestandsgefährdung signalisiert. Betrachtet man jedoch die Veränderung der Eigenkapitalquote über den Zeitraum von 2000 bis 2003, so ist ersichtlich, dass sie bei drei kommunalen Wohnungsunternehmen in den kreisfreien Städten um mehr als 20 % gesunken ist und damit auf eine Entwicklungsbeeinträchtigung hinweist. Im Jahr 2004 hingegen weist die Verringerung der Eigenkapitalquote bei keinem Unternehmen der kreisfreien Städte auf eine Gefährdung hin.

Zu bedenken ist, dass die Höhe des Eigenkapitals durch den Buchwert des Anlagevermögens wesentlich bestimmt wird. Da nicht alle Unternehmen die wirtschaftliche Restnutzungsdauer der Gebäude – die vom Nachfrageverhalten am Wohnungsmarkt bestimmt wird – ansetzen, sondern vielmehr die technische Lebensdauer, erfolgt die Wertminderung über einen ungerechtfertigt langen Zeitraum, so dass das Eigenkapital jährlich nur geringfügig gemindert wird. So schreiben zwei Unternehmen ihre Gebäude grundsätzlich über einen Zeitraum von 80 Jahren ab. Während das Steuerrecht von einer Nutzungsdauer von 40 oder 50 Jahren ausgeht¹⁸, lässt das Handelsrecht eine Verteilung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten auf die Geschäftsjahre zu, „in denen der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt werden kann“.¹⁹ Die Annahme einer längeren als der steuerrechtlich zulässigen Nutzungsdauer wird nur ausnahmsweise in Betracht kommen.²⁰ Andere Unternehmen orientieren sich hierbei an der Marktfähigkeit, wiederum andere schreiben die Buchwerte außerplanmäßig ab.

Da bei der Bemessung der Restnutzungsdauer im Gegensatz zur technischen Lebensdauer ausschließlich auf den Zeitraum abzustellen ist, in dem das Gebäude bei ordnungsgemäßer Unterhaltung und Bewirtschaftung noch wirtschaftlich betrieben werden kann, ist davon auszugehen, dass die in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapitalquoten nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Daher wird einer Vielzahl der Wohnungsunternehmen durch deren Gesellschafter Eigenkapital durch Einsparungen an anderer Stelle im kamerale Haushalt zugeführt werden müssen, um den Bestand ihrer Unternehmen zu sichern.

Die **Gesamtkapitalrentabilität** lag im Jahr 2004 bei fünf Unternehmen (im Vorjahr waren es noch vier) unter 3 % und signalisiert damit eine Bestandsgefährdung. Zwei Unternehmen sind in ihrer Entwicklung beeinträchtigt. Damit ist die Leistungsfähigkeit sämtlicher geprüfter Unternehmen der kreisfreien Städte stark eingeschränkt.

Die **Kapitaldienstdeckung** hat sich im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr insgesamt verschlechtert: Zwar setzten im Jahr 2003 noch drei Wohnungsunternehmen über 65 % der Mieterlöse zur Deckung ihres Kapitaldienstes ein, während es im Jahr 2004 nur noch ein Unternehmen war, dem damit die Bestandsgefährdung droht. Jedoch setzten im Jahr 2004 fünf – gegenüber nur zwei Unternehmen im Jahr 2003 – mehr als 50 % ihrer Mieterlöse zur Deckung des Kapitaldienstes ein. Lediglich ein Unternehmen liegt seit Jahren unter der 50 %-Marke und hat damit keine Liquiditätsprobleme. Nach den vorläufigen Daten für das Jahr 2005 zeichnet sich wiederum eine Bestandsgefährdung für drei Unternehmen ab.

18 § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 EStG

19 § 253 Abs. 2 Satz 2 HGB

20 s. Hoyos/Schramm/Ring in Beck'scher Bilanzkommentar, Anm. 342 zu § 253 HGB

Dabei ist eine Verschlechterung dieser Kennzahl bei zwei Unternehmen eingetreten, die danach nicht nur in ihrer Entwicklung beeinträchtigt, sondern in ihrem Bestand gefährdet sind. Das dritte Unternehmen weist zwar eine geringfügig günstigere Quote als im Vorjahr auf. Gleichwohl bleibt dieses Unternehmen im Bestand gefährdet; diesen Status trägt es bereits wenigstens seit dem Jahr 2000.

Die **Tilgungskraft** deutete im Jahr 2003 bei fünf der sieben geprüften kommunalen Wohnungsunternehmen der kreisfreien Städte auf eine Bestandsgefährdung hin. Im Jahr 2004 lagen sechs Unternehmen mit dieser Kennzahl in der Bestandsgefährdung, da sie über den Cashflow nicht die planmäßige Tilgung erwirtschaften konnten. Lediglich das Unternehmen D weist seit dem Jahr 2003 durchweg eine ausreichende Tilgungskraft aus:

Wohnungs- unternehmen	2000		2003		2004		2005	
	Tilgungskraft in %							
	Mit Förde- rung	Ohne Förde- rung	Mit Förde- rung	Ohne Förde- rung	Mit Förde- rung	Ohne Förde- rung	Mit Förde- rung	Ohne Förde- rung
A	-60,0		90,0		28,3		k. A.	
B	-20,0		80,0		52,2		k. A.	
C	60,0		70,0		84,6		114,7	
D	128,0			170,0	252,8			203,1
E	-40,0		60,0		78,7		77,9	
F	170,0		110,0		44,7			-1,7
G	40,0		90,0		96,3			81,6
Erläuterungen:	Mit/Ohne Förderung: Mit/Ohne Inanspruchnahme von Darlehen für Modernisierung und Instandsetzung k. A.: keine Angaben							

Abbildung 12: Tilgungskraft der kommunalen Wohnungsunternehmen der kreisfreien Städte in den Jahren 2000 und 2003 bis 2005, getrennt nach Inanspruchnahme oder Verzicht von Fördermitteln für Modernisierung und Instandsetzung

Im Jahr 2005 weist das Unternehmen D immer noch eine ausreichende Tilgungskraft aus. Das Unternehmen C hat im Jahr 2005 erstmals seit 2000 – zumindest hinsichtlich dieser Kennzahl – die Bestandsgefährdung verlassen.

Die Tilgungskraft der Unternehmen E und G hat sich in der Bestandsgefährdung noch geringfügig verschlechtert; das Unternehmen F hat seine Tilgungskraft völlig eingebüßt.

4.2 Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen in den Landkreisen

Die **Leerstandsquoten** der neun geprüften Wohnungsunternehmen in den Landkreisen bewegten sich Ende 2004 zwischen 1,9 % und 16,2 %. Während fünf dieser Unternehmen eine Leerstandsquote von unter 10 % auswiesen, deutete sie bei drei Unternehmen auf eine Entwicklungsbeeinträchtigung und bei dem Unternehmen M – bereits seit Jahren – auf eine Bestandsgefährdung hin. In fünf Unternehmen ist die Leerstandsquote 2004 gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

Wohnungs- unterneh- men	2000		2003		2004		2005	
	Leerstandsquote in %							
	Mit Förde- rung	Ohne För- derung	Mit Förde- rung	Ohne För- derung	Mit Förde- rung	Ohne För- derung	Mit Förde- rung	Ohne Förde- rung
H		k. A.		6,0		7,2		6,5
I		5,0		14,0		13,0		10,1
J		k. A.		7,6		7,7		7,5
K	17,0		16,0		10,5		8,6	
L	8,0		8,7		11,3			9,6
M	24,5		16,0		16,2		16,5	
N	2,0		2,1		1,9			1,1
O		k. A.		0,0		2,9		2,5
P	12,1		10,6		9,3		8,8	
Erläuterungen:	Mit/Ohne Förderung: Mit/Ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln für den Rückbau k. A.: keine Angaben							

Abbildung 13: Leerstandsquoten kommunaler Wohnungsunternehmen der Landkreise in den Jahren 2000 und 2003 bis 2005, getrennt nach Inanspruchnahme oder Verzicht von Fördermitteln

Im Jahr 2005 konnten acht Unternehmen ihre Leerstandsquote sogar senken; bei zwei von ihnen ist ein struktureller Leerstand nicht mehr gegeben. Das Unternehmen I ist weiterhin in der Entwicklung beeinträchtigt, während das Unternehmen M unverändert in seinem Bestand gefährdet ist.

Die **Eigenkapitalquote** eines Unternehmens weist im Jahr 2004 auf eine Bestandsgefährdung hin. Zwei Unternehmen sind in ihrer Entwicklung beeinträchtigt.

Einem Eigenbetrieb der Kommune wurde der Verlust der Vorjahre nach § 8 Abs. 6 EigVO anteilig ausgeglichen, so dass das Eigenkapital erhöht wurde und die Bestandsgefährdung abgewendet werden konnte – jedoch signalisiert die Kennzahl immer noch eine Entwicklungsbeeinträchtigung. Ein weiteres Unternehmen ist ebenfalls in der Entwicklung beeinträchtigt.

Bei zwei Wohnungsunternehmen verringerte sich die Eigenkapitalquote im Zeitraum von 2000 bis 2003 um mehr als 20 %, bei einem weiteren sogar um mehr als 33 %. Betrachtet man die Veränderung der Eigenkapitalquote im Zeitraum von 2002 bis 2005 ist sichtbar, dass keines der Unternehmen im Bestand gefährdet ist, jedoch zwei Unternehmen im Jahr 2004 in ihrer Entwicklung beeinträchtigt sind. Im Jahr 2005 gilt dies nur noch für ein Unternehmen. Auf die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.1 zur Eigenkapitalquote wird verwiesen.

Die **Gesamtkapitalrentabilität** weist im Jahr 2004 bei sechs Unternehmen auf eine Entwicklungsbeeinträchtigung hin (im Vorjahr waren es lediglich fünf); bei den drei anderen Unternehmen sogar auf eine Bestandsgefährdung. Im Jahr 2005 ist eine weitere Verschlechterung festzustellen: Ein Unternehmen ist von der Entwicklungsbeeinträchtigung in die Bestandsgefährdung abgestiegen.

Nach der **Kapitaldienstdeckung** befinden sich im Jahr 2004 vier der neun geprüften Unternehmen in der Bestandsgefährdung, da sie mehr als 65 % der Mieterlöse zur Deckung des Kapitaldienstes einsetzen müssen. Fünf der Unternehmen sind in ihrer Entwicklung beeinträchtigt. Auch insoweit sind alle geprüften kommunalen Unternehmen in den Landkreisen gefährdet.

Die **Tilgungskraft** liegt im Jahr 2004 bei zwei Wohnungsunternehmen in der Bestandsgefährdung, die Kennzahlen von fünf Unternehmen signalisieren eine Entwicklungsbeeinträchtigung. Nach dem Jahresabschluss 2003 waren insoweit nur drei der Unternehmen in der Entwicklung beeinträchtigt. Lediglich in zwei Unternehmen ist das Schuldentilgungspotential im Jahr 2004 auskömmlich:

Wohnungs- unterneh- men	2000		2003		2004		2005	
	Tilgungskraft in %							
	Mit Förde- rung	Ohne För- derung	Mit Förde- rung	Ohne För- derung	Mit Förde- rung	Ohne För- derung	Mit Förde- rung	Ohne För- derung
H		80,0		120,0		112,4		41,6
I		160,0		150,0		124,6		78,3
J	50,0		110,0		110,5			121,6
K	170,0		50,0		168,9		157,1	
L	250,0		180,0		113,3			137,7
M		-30,0		0,0		-160,6		-64,8
N	k. A.		200,0		148,5		135,0	
O		k. A.		26,0		27,7		87,4
P	173,0		256,0		255,2		99,2	
Erläuterungen:	Mit/Ohne Förderung: Mit/Ohne Inanspruchnahme von Darlehen für Modernisierung und Instand- k. A.: k. A.: setzung keine Angaben							

Abbildung 14: Tilgungskraft der kommunalen Wohnungsunternehmen der Landkreise in den Jahren 2000 und 2003 bis 2005, getrennt nach Inanspruchnahme oder Verzicht von Fördermitteln für Modernisierung und Instandsetzung

Im Jahr 2005 hat sich die Tilgungskraft bei fünf Unternehmen – zum Teil wiederum erheblich – verschlechtert, während vier Unternehmen diese Kennzahl günstiger als im Vorjahr darstellen – wenngleich, ohne ihre Gefährdungsstufe jeweils zu verlassen.

4.3 Künftige Entwicklung der kommunalen Wohnungsunternehmen

Alle in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen zeigten in allen Jahren des Betrachtungszeitraums (2000 und 2003 bis 2005) in unterschiedlichem Maße entwicklungsbeeinträchtigende und bestandsgefährdende Risiken.

Die Durchsicht der Jahresabschlüsse zum 31.12.2003 hat gezeigt, dass die betroffenen Wohnungsunternehmen ihre wirtschaftliche Situation deutlich positiver einschätzen als der Landesrechnungshof.

Auf bestandsgefährdende Risiken haben lediglich 2 der 16 Unternehmen im Lagebericht hingewiesen. Nach einer Bündelung der Krisensymptome ist jedoch festzustellen, dass Ende 2003 tatsächlich 9 Unternehmen in ihrem Bestand gefährdet erscheinen.

Hierbei ist jedoch eine gewisse Vorsicht geboten, weil die Krisensymptome lediglich Prognosen für maximal zwei Jahre zulassen. Eine ständige Beobachtung der Entwicklung ist demzufolge notwendig, um von Seiten der Gesellschafter kurzfristig reagieren zu können.

Die Betrachtung der Krisensymptome zeigt – jedenfalls in den Jahren 2003 und 2004 mit einer verlässlichen Datenbasis – eine deutliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen: Wenngleich die Häufigkeit der eine Bestandsgefährdung anzeigenden Symptome im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 14 % abgenommen hat, ist bei den auf eine Entwicklungsbeeinträchtigung hinweisenden Symptomen eine erhebliche Steigerung (um 41 %) festzustellen. Noch drastischer zeigt sich diese Entwicklung bei einem Vergleich mit dem Jahr 2000:

Krisensymptome	2000		2003		2004		2005*	
	Gefährdungsgrad							
	E	B	E	B	E	B	E	B
Leerstandsquote	2	2	6	2	6	2	3	2
Eigenkapitalquote	1	2	1	2	2	1	1	2
Gesamtkapitalrentabilität	9	7	8	8	8	8	7	7
Kapitaldienstdeckung	6	4	4	7	10	5	6	7
Tilgungskraft	1	8	4	8	5	8	4	8
Summe der Krisensymptome	19	23	23	27	31	24	21	26
Anmerkungen:	E = Krisensymptome, die eine Entwicklungsbeeinträchtigung anzeigen B = Krisensymptome, die eine Bestandsgefährdung anzeigen							

* für das Jahr 2005 wurden die Krisensymptome aus dem voraussichtlichen Ist ermittelt, so dass die Belastbarkeit der Aussage eingeschränkt ist.

Abbildung 15: Entwicklung der Krisensymptome der kommunalen Wohnungsunternehmen auf der Grundlage der Jahresabschlüsse 2000, 2003 und 2004 sowie den vorläufigen Kennzahlen 2005

Eine Prognose über die Entwicklung der Wohnungsunternehmen ist abhängig von der Einschätzbarkeit externer und interner Unternehmensrisiken.

Die Geschäftsführungen aller Wohnungsunternehmen sehen die Wirkung der **externen Risiken** – mit wachsender Bedeutung – als hoch und von ihnen als nicht beeinflussbar an. Langfristig auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen wirken:

- Die **regionale Wirtschaftsentwicklung** mit dem Arbeitsmarkt, der Kaufkraft und der Einkommensentwicklung;
- die **Bevölkerungsentwicklung** mit ihrer Altersstruktur, der Geburtenrate, den Wanderungsbewegungen und den geänderten Haushaltsstrukturen;
- der **regionale Immobilien- und Mietwohnungsmarkt** mit der Anzahl und dem Zustand der verfügbaren Wohnungen, dem Wohnumfeld, der Wettbewerbssituation und Mietentwicklung;
- die **gesetzlichen Rahmenbedingungen** mit staatlicher Förderung, steuerlichen Regelungen, dem Miet- und Schuldrecht und den Umweltbestimmungen sowie
- die **allgemeine Entwicklung der Kapitalkosten** mit den Finanzierungs- und Zinsänderungsrisiken.

Um diese Risiken in langfristige Strategien einzubeziehen, muss das Management sich mit den ständig ändernden äußeren Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Hier erscheinen die ISEK bereits hilfreich. Deren notwendige Überarbeitung bzw. Aktualisierung und die lückenlose Erfassung aller sozialen Daten ist jedoch bisher nicht durchgängig in allen Kommunen abgeschlossen.

Zur Beherrschung der **internen Risiken** steht die Portfolio-Analyse des Wohnungsbestandes an erster Stelle. Darauf basierend ist ein ausgeprägtes Planungssystem Grundlage für die Unternehmenssteuerung.

Die Abschlussprüfer haben durchweg bestätigt, dass interne Kontrollsysteme und Risikomanagements installiert seien. Damit werde auf die Liquiditätssicherung, die Finanzierung, auf Investitionen und die Instandhaltung sowie auf die Entwicklung des Personalwesens Einfluss genommen. So seien vielfach Kredite aus den 90-er Jahren in der gegenwärtigen Tiefzinsphase umgeschuldet worden.

Es ist nicht erkennbar, dass sich die wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen in den kommenden Jahren wesentlich verbessern wird. Dem dürfte schon die langfristige und nachhaltig wirkende demographische Entwicklung entgegenstehen.

Das Haftungsrisiko der kommunalen Haushalte wird daher in den nächsten Jahren weiter ansteigen. Diese Einschätzung wird von den Abschlussprüfern und Geschäftsführungen der Wohnungsunternehmen geteilt. Die Abschlussprüfer sehen die Bestandssicherung von vier Wohnungsunternehmen nur mit Unterstützung durch die Kommune gewährleistet.

Für einen Eigenbetrieb bezweifelt der Abschlussprüfer, dass die Gemeinde mit Blick auf deren angespannte finanzielle Haushaltssituation ihrer Verlustausgleichsverpflichtung nach der EigVO nachkommen kann.

Darüber hinaus ist nach Ansicht der Abschlussprüfer die Tendenz zu verzeichnen, dass Kreditinstitute Darlehen nur äußerst zurückhaltend gewähren – oder sie gar verweigern. Selbst kommunale Bürgschaften als Sicherungsinstrumente werden von einigen Banken aufgrund der prekären Haushaltslage der Kommunen nicht mehr akzeptiert. Dies stellt sich als unternehmerisches Risiko der Gegenwart und Zukunft dar.

5 Förderpolitik des Landes

5.1 Förderung der Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung

Der Bund gewährt den Ländern Bundesfinanzhilfen auf der Grundlage des Art. 104a Abs. 4 GG für Investitionen ab 2002 nach Maßgabe des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung²¹ (WoFG) sowie den Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern (VV-Soziale Wohnraumförderung). Die Bundesfinanzhilfen werden den Ländern als Zuschuss gewährt. Die Länder haben abweichende oder ergänzende Regelungen in ihren Programmen zu treffen.

Das Ziel der hier untersuchten Landeswohnungsbauprogramme Mecklenburg-Vorpommerns ist die Verbesserung der qualitativen Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu sozialverträglichen Mieten durch Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie die Schaffung funktionierender Wohnungsmärkte und intakter Stadtstrukturen. Mit diesen Programmen soll die Attraktivität des Landes als Wohn- und Wirtschaftsstandort verbessert und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen unterstützt werden. Schwerpunkt der Landesprogramme Wohnraumförderung ist die Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes, wobei die soziale Wohnraumförde-

²¹ vom 13. September 2001, BGBl. I S. 2376, zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 2, Art. 2 und Art. 4 des Gesetzes vom 15. Dezember 2004, BGBl. I S. 3450

rung in enger Verzahnung mit der Förderung im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ zu erfolgen hat. Vorrangig werden die Mittel deshalb für diejenigen Wohnungseigentümer bereitgestellt, die sich aktiv am Stadtumbau durch Rückbau von Wohnungen beteiligen.

5.1.1 Förderziele, -volumen und Inanspruchnahme der Fördermittel

Das Land gewährt nach Maßgabe der Modernisierungsrichtlinien (ModRL) vom 30. April 2003²² Eigentümern, deren Grundstücke in Mecklenburg-Vorpommern mit Miet- und Genossenschaftswohnungen bebaut sind, zinsgünstige Darlehen zur Deckung der Gesamtausgaben im Wege der Anteilfinanzierung. Neben bzw. anstelle des Darlehens können zur Schaffung von altengerechten Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Betreuungsangebot im Bestand nicht rückzahlbare Zuschüsse zur Deckung laufender Aufwendungen im Wege der Festbetragsfinanzierung gewährt werden.

Gefördert werden:

- allgemeine Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen von Wohnraum (Wohngebäude und Wohnungen) wie Wärmedämmung, Fenster, Heizungsanlagen, sanitäre Einrichtungen,
- der nachträgliche Anbau bzw. Ersatz von Balkonen,
- Maßnahmen zum barrierefreien Wohnen,
- der Dachaufbau und die Wiederherstellung von Außenanlagen nach partiellem Rückbau von Wohngebäuden sowie
- die Schaffung von altengerechten Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Betreuungsangebot im Bestand.

Die Förderrichtlinien sehen die Belegungsbindung nicht vor, da mit dem Belegungsbindungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern²³ ausreichend Wohnungen belegungsgebunden sind. Im Jahr 2003 lag der Umfang der Belegungsbindungen in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern bei 31 %²⁴.

²² Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Modernisierung und Instandsetzung von Miet- und Genossenschaftswohnungen; AmtsBl. M-V S. 566

²³ vom 18. Dezember 1995, GVOBl. M-V S. 661; geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Juli 2003, GVOBl. M-V S. 358

²⁴ Antwort des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 15. Juni 2005 auf das Schreiben des Landesrechnungshofes vom 28. April 2005

Lediglich für die Schaffung altengerechter Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Betreuungsangebot im Bestand wurden in den Richtlinien behinderte und ältere Menschen als Zielgruppe gesondert benannt.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern stellte zur Fortsetzung der Wohnungsbauförderung nach den Landeswohnungsbauprogrammen²⁵ in den Jahren 2002 bis 2005 insgesamt (einschließlich Bundesmittel) 192,781 Mio. € zur Verfügung.

An diesem Gesamtvolumen haben die Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen an Wohnungseigentum (wurde nur 2002 gefördert) sowie an Miet- und Genossenschaftswohnungen einen Anteil von 86,154 Mio. €. Deren Verteilung auf die jeweiligen Fördergegenstände der ModRL stellt sich nach den jeweiligen Landeswohnungsbauprogrammen wie folgt dar:

Fördergegenstand	Programmjahr			
	2002	2003	2004	2005
	– in Mio. € Wohneinheiten –			
Instandsetzung und Modernisierung von Miet- und Genossenschaftswohnungen	39,10 4.580 WE	25,00 2.500 WE	11,00 1.200 WE	11,054 1.675 WE
Darunter:				
1. Allgemeines Programm	24,50 4.000 WE	15,00 1.800 WE	6,567 k. A.	7,224 k. A.
2. hoher Sanierungsaufwand davon Verdichtungsräume*	k. A. 430 WE 150 WE	–	–	–
3. Dachaufbau nach partiellem Rückbau	1,00 k. A.	3,50 k. A.	0,90 k. A.	0,50 k. A.
4. Außenanlagen**	1,50	0,49 400 WE	0,08	0,08
5. Schaffung altengerechter Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Betreuungsangebot im Bestand	k. A. 150 WE	1,50 300 WE	1,50 75 WE	1,50 75 WE
6. Verbesserung der sozialen Infrastruktur in Großwohnsiedlungen	k. A.	–	–	–
7. Modernisierung und Instandsetzung in innerstädtischen Altstadtquartieren***	–	–	2,00 k. A.	1,75 k. A.

* Verdichtungsräume wurden nur im Jahr 2002 gefördert

** Fördergegenstand hat sich von 2002 zu 2003 geändert von Förderung für Außenanlagen an grundinstandgesetzten oder grundmodernisierten industriell gefertigten Wohngebäuden oder Wohnhochhäusern auf Wiederherstellung von Außenanlagen an Wohngebäuden nach partiellem Rückbau.

*** 2004 erstmals im Modernisierungsprogramm enthalten, vorher Bestandteil des Programms "Stadtumbau Ost"

Danach ist die betragsmäßig und nach Anzahl der zu fördernden Wohneinheiten höchste Förderung seit 2002 im allgemeinen Programmteil vorgesehen.

25 Für 2002: AmtsBl. M-V S. 403; für 2003: AmtsBl. M-V S. 564; für 2004: AmtsBl. M-V S. 619; für 2005: nicht veröffentlicht

Im Programmjahr 2002 wurden zur Sicherstellung einer gleichmäßigen landesweiten Verteilung der Fördermittel für das allgemeine Programm die hierfür vorgesehenen 24,5 Mio. € auf die kreisfreien Städte und Landkreise kontingentiert. In den Folgejahren ist diese Kontingentierung nicht weitergeführt worden.

Von den geplanten 9.955 instand zu setzenden und zu modernisierenden Wohnungen in den Programmjahren 2002 bis 2005 sollten 600 altengerechte Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Betreuungsangebot im Bestand geschaffen werden.

Die Finanzhilfen des Bundes werden nach der VV-Soziale Wohnraumförderung jährlich nach dem Bevölkerungsschlüssel dem Land zur Verfügung gestellt. Für die Jahre 2002 bis 2005 wurde der Verpflichtungsrahmen für Mecklenburg-Vorpommern wie folgt festgelegt:

Programmjahr	Bevölkerung	Verpflichtungsrahmen
	%	Mio. €
2002	11,7444	12,152*
2003	11,7277	8,800
2004	14,1216**	4,236
2005	2,0943***	4,236

* davon sind 1,644 Mio. € für Verdichtungsräume einzusetzen

** Anteil an der Bevölkerung der neuen Länder (ohne Sachsen) und Berlin

*** Anteil an der Bevölkerung der Bundesrepublik

Die Mittel des jeweiligen Verpflichtungsrahmens stellt der Bund dem Land über einen Zeitraum von 7 Jahren für das Programmjahr 2002 und von 5 Jahren für die Programmjahre ab 2003 als Zuschuss zur Verfügung.

Die Haushaltsmittel des Bundes werden dem Land zur selbständigen Bewirtschaftung übertragen. Bewilligungen aus dem jeweiligen Jahresprogramm dürfen nach der VV-Soziale Wohnraumförderung bis zum 31. Dezember des Folgejahres vorgenommen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt nicht durch Bewilligungen oder bindende Vorbescheide ausgeschöpfte Verpflichtungsrahmen des Bundes verfallen endgültig (§ 10 Abs. 2 VV-Soziale Wohnraumförderung).

Durch Umschichtungen von Landesmitteln aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ und der Umverteilung von Bundesfinanzhilfen – vorrangig zum allgemeinen Programmteil – nach den jeweiligen Verwaltungsvereinbarungen erhöhte sich das Programmvolumen in den Jahren 2002 bis 2005 wie folgt:

Programmjahr	Volumen lt. Landesprogramm in Mio. €	Volumen nach Umschichtung in Mio. €
2002	39,100	60,256
2003	25,000	26,105
2004	11,000	12,244
2005	11,054	11,307

Zum 31.12.2005 sind die Programmvolumen der Jahre 2002 bis 2004 zu 100 % und das Volumen des Jahres 2005 zu 64 % mit Zuwendungsbescheiden bewilligt; damit stehen aus dem Programmrahmen 2005 noch 4,09 Mio. € (36 %) zur Verfügung.

Nach Angaben des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung stellt sich die Bewilligung zum 31.12.2005 für die Programmjahre 2002 bis 2005 wie folgt dar:

Fördergegenstand	Programmjahr			
	2002	2003	2004	2005
	– in Mio. € Wohneinheiten –			
Instandsetzung und Modernisierung von Miet- und Genossenschaftswohnungen	60,256 12.249 WE	26,105 4.794 WE	12,243 2.058 WE	7,222 1.338 WE
Darunter:				
1. Allgemeines Programm	41,384 8.288 WE	23,983 4.224 WE	10,743 1.061 WE	6,001 1.266 WE
2. Gebäude mit hohem Sanierungsaufwand, Hochhäuser und Plattenbauten	9,878 1.169 WE/	–	–	
3. Verdichtungsräume	2,123 413 WE	–		
3. Dachaufbau nach partiellem Rückbau	0,323 207 WE	0,514 364 WE		
4. Außenanlagen	1,545 1.956 WE	0,108 130 WE		
5. Schaffung altengerechter Miet- und Genossenschaftswohnungen mit Betreuungsangebot im Bestand	5,003 216 WE	1,50 76 WE	1,50 97 WE	1,221 72 WE
6. Verbesserung der sozialen Infrastruktur in Großwohnsiedlungen	–	–	–	
7. Modernisierung und Instandsetzung in innerstädtischen Altstadtquartieren	–	–		

Zu diesem Zeitpunkt waren aus den Programmjahren 2002 bis 2005 insgesamt 20.439 Wohnungen modernisiert worden.

Die Auszahlung der Zuwendungen bis zum 31.12.2005 stellt sich in den jeweiligen Haushaltsjahren wie folgt dar:

(Angaben in €, gerundet)

	Haushaltsjahr				Summe	Anteil
	2002	2003	2004	2005	über die Jahre	in %
Programmjahr 2002						
Gemeinden		235.635	46.492	32.796	314.923	1
Kom. Wohnungsunternehmen	7.570.166	12.476.424	12.092.467	883.923	33.022.980	59
Wohnungsgenossenschaften	1.333.775	4.470.401	7.653.746	1.820.170	15.278.092	27
Privateigentümer	2.073.004	2.260.514	806.116	139.331	5.278.965	10
Sonstige	105.628	292.082	144.303	265.043	807.056	1
Sonst. private Gesellschaften	184.561	752.296	208.301	-	1.145.158	2
Auszahlungssumme	11.267.134	20.487.352	20.951.425	3.141.263	55.847.174	100
Bewilligungsrahmen					60.256.000	
Programmjahr 2003						
Gemeinden					-	-
Kom. Wohnungsunternehmen			5.406.966	4.944.198	10.351.164	62
Wohnungsgenossenschaften			554.559	4.841.796	5.396.355	32
Privateigentümer				136.179	136.179	1
Sonstige				192.011	192.011	1
Sonst. private Gesellschaften			126.176	574.472	700.648	4
Auszahlungssumme			6.087.701	10.688.656	16.776.357	100
Bewilligungsrahmen					26.105.000	
Programmjahr 2004						
Gemeinden			91.113	139.603	230.716	7
Kom. Wohnungsunternehmen				1.695.266	1.695.266	54
Wohnungsgenossenschaften				694.548	694.548	22
Privateigentümer				389.957	389.957	13
Sonstige				-	-	-
Sonst. private Gesellschaften				113.507	113.507	4
Auszahlungssumme			91.113	3.032.880	3.123.994	100
Bewilligungsrahmen					12.244.000	
Programmjahr 2005						
Gemeinden					-	-
Kom. Wohnungsunternehmen				577.369	577.369	64
Wohnungsgenossenschaften				296.300	296.300	33
Privateigentümer				27.360	27.360	3
Sonstige					-	-
Sonst. private Gesellschaften					-	-
Auszahlungssumme				901.029	901.029	100
Bewilligungsrahmen					11.307.000	

Abbildung 16: Auszahlung der Zuwendungen (Quelle: Landesförderinstitut)

Mit Stand vom 31.12.2005 waren die Fördermittel aus den jeweiligen Programmjahren wie folgt ausgezahlt:

- Programmjahr 2002 zu 93 %,
- Programmjahr 2003 zu 64 %,
- Programmjahr 2004 zu 26 % und
- Programmjahr 2005 zu 8 %.

Die Fördermittel wurde zum überwiegenden Teil von den kommunalen Wohnungsunternehmen in Anspruch genommen:

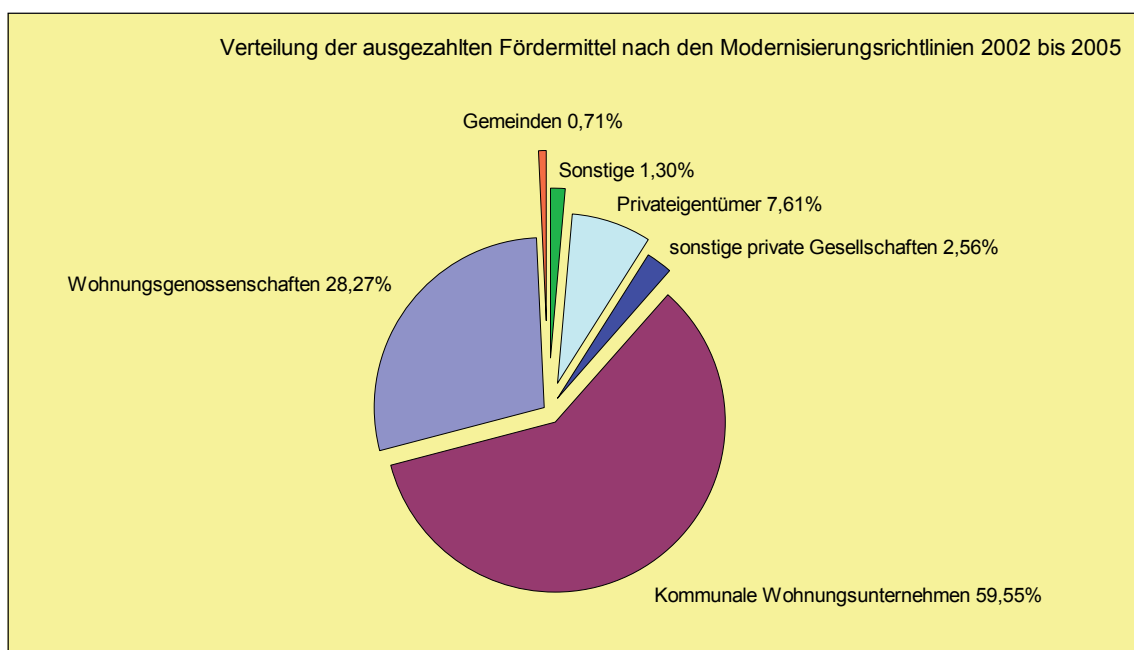


Abbildung 17: Verteilung der ausgezahlten Fördermittel nach den Modernisierungsrichtlinien 2002 bis 2005 (Quelle: Landesförderinstitut)

Gleichwohl ist erkennbar, dass die Inanspruchnahme der Fördermittel durch die kommunalen Wohnungsunternehmen im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr wesentlich verhaltener erfolgte. Das ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Kapitaldienstdeckung durch die Mieterlöse nicht gesichert ist.

5.1.2 Probleme in der Umsetzung der Förderung

5.1.2.1 Werthaltigkeit der dinglichen Sicherung

Zur Sicherung der Zuwendungen ist nach Nr. 7.5 der ModRL bei Darlehen von mehr als 5.000 € vor Auszahlung der Nachweis der dinglichen Sicherung an rangbereiter Stelle zu führen. Dies erspart der Bewilligungsstelle die Einzelfallprüfung. Sie prüft demzufolge nicht, ob aufgrund der vorrangig besicherten Grundschulden noch eine werthaltige Besicherung des Darlehens an dieser rangbereiten Stelle möglich ist.

Das Ministerium führte dazu aus, die Förderung bestehe nicht nur in dem gegenüber dem Kreditmarkt niedrigeren Zinssatz der Darlehen, sondern auch darin, dass sich der Zuwendungsgeber mit einer Rangstelle begnüge, mit der der Zuwendungsempfänger von einer Bank einen Kredit nur zu einem stark erhöhten Zinssatz oder aber überhaupt nicht bekäme. Das Ausbedingen einer werthaltigen Rangstelle würde regelmäßig dazu führen, dass Fördermaßnahmen nicht mehr durchführbar seien, weil die anderen Grundschuldgläubiger einen Rangrücktritt zugunsten der Fördermittel kategorisch ablehnen würden²⁶.

Die Aussagen des Ministeriums entkräften die Ansicht des Landesrechnungshofes nicht. Die Werthaltigkeit des Grundpfandrechts ist besonders deswegen von Bedeutung, weil die Bewilligungsstelle keine weiteren Geschäftsbeziehungen mit dem Gläubiger pflegt, folglich keine Hausbankfunktion und somit auch keinen Einblick in die laufende Entwicklung des Kontokorrentkontos hat. Wegen dieses fehlenden Einblicks in die wirtschaftlichen Verhältnisse des Darlehensnehmers muss die Sicherung durch das Grundpfandrecht werthaltig sein. Hierbei sollte auf die banküblichen Beleihungsgrenze – diese liegen in der Regel für erststellige Hypothekendarlehen bei 60 bis 80 % des Beleihungswertes (§ 14 PfandBG)²⁷ – und die sorgfältige Ermittlung des Beleihungswertes (Marktwert des Beleihungsobjektes, § 16 PfandBG) zurückgegriffen werden. In dem von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vorgelegten Entwurf zur Beleihungswertermittlungsverordnung (BelWertV)²⁸ ist bei der Kapitalisierung der Reinerträge nicht von der technischen Lebensdauer, sondern von der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer auszugehen. Es wird nach § 12 Abs. 2 der Verordnung auf den Zeitraum abgestellt, in dem das Gebäude bei ordnungsgemäßer Unterhaltung und Bewirtschaftung noch wirtschaftlich betrieben werden kann.

²⁶ Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 15. Juni 2005

²⁷ Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Pfandbriefrechts vom 22. Mai 2005, BGBl. I S. 1373

²⁸ Entwurf zur Verordnung über die Ermittlung der Beleihungswerte von Grundstücken gemäß § 16 Abs. 1 und 2 PfandBG

Dies entspricht auch der handelsrechtlichen Beurteilung. Die wirtschaftliche Restnutzungsdauer der Gebäude wird beeinflusst durch das Nachfrageverhalten am Wohnungsmarkt. Dauerhaft leer stehende nicht mehr benötigte Wohngebäude müssten demnach auf den Erinnerungswert abgeschrieben werden.

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes im Rahmen dieser Prüfung lassen befürchten, dass auf Grund der schlechten wirtschaftlichen Lage einer Vielzahl kommunaler Wohnungsunternehmen das Risiko von Forderungsausfällen für das Land steigen wird, da es den Unternehmen neben der Bedienung des Kapitaldienstes zugunsten anderer Kreditinstitute immer schwerer fallen wird, die Zins- und Tilgungsleistungen für die Landesdarlehen aufzubringen.

Für die künftige Haushaltsentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich aus dieser Situation zusätzliche Risiken für den Haushaltsausgleich. Die Landesregierung hat von der Ermächtigung nach § 17 Abs. 6 Nachtragshaushaltsgesetz 2003 Gebrauch gemacht und im Jahr 2004 Darlehensforderungen des Landes aus der Wohnungsbauförderung im Barwert von 50 Mio. € verkauft. Dafür hat das Land nach § 14 Abs. 10b dieses Gesetzes Garantien bis maximal in Höhe deren Nominalwerte zu übernehmen. Können die Wohnungsunternehmen ihren Tilgungsverpflichtungen nicht nachkommen, steht das Land in der Pflicht.

5.1.2.2 Verzahnung von Modernisierungs- und Rückbauförderung

Mit dem Landeswohnungsbauprogramm 2003 wurde erstmals die Modernisierungs- und Instandsetzungsförderung mit der Rückbauförderung verzahnt. Nach den ModRL werden Maßnahmen vorrangig dann gefördert, wenn die Zuwendungsempfänger

- einen Antrag auf zusätzliche Altschuldenentlastung nach der Altschuldenhilfeverordnung in Verbindung mit § 6a AHG gestellt haben und/oder
- Rückbaumaßnahmen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ durchführen.

Diese Verzahnung beider Fördermaßnahmen reicht nicht aus, um den Wohnungsmarkt zu stabilisieren und intakte Stadtstrukturen zu schaffen. Durch die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung wurden in den Jahren 2002 bis 2005 insgesamt 20.439 Miet- und Genossenschaftswohnungen im Bestand modernisiert. Demgegenüber wurden in diesem Zeitraum nur 9.740 Wohnungen abgerissen.

Dieses Missverhältnis führt dazu, dass das Ziel des Rückbaus konterkariert wird: Einerseits wird Wohnraum rückgebaut, andererseits aber neu hergerichtet – beides von Bund und Land gefördert. Da sich die Restnutzungsdauer dieser modernisierten Bestände verlängert, belasten sie den Wohnungsmarkt langfristig weiter.

Auch wird völlig außer Acht gelassen, dass die Kommunen hinreichend preiswerten grundsanierten Wohnraum vorzuhalten haben. Da sie seit dem 1.1.2005 zu 70,9 % für die Kosten der Unterkunft für Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II aufkommen müssen, gilt es, ihre ohnehin strapazierten Haushalte nicht noch stärker mit wachsenden Sozialausgaben zu belasten.

5.2 Förderung des Rückbaus von Wohnungen

Mit Kabinettsbeschluss vom 15.8.2001 hat die Bundesregierung den Startschuss für das Programm „Stadtumbau Ost“ gegeben. Das Programm soll ein Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern sein. Es soll der Stabilisierung von durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohten Stadtteilen ebenso wie dem Erhalt der teuer zu sanierenden und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvollen innerstädtischen Altbaubestände dienen, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufweisen. Das Programm soll außerdem einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte leisten, indem sowohl notwendige Rückbau- als auch Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen gezielt gefördert werden. Zugleich unterstützt es die nachhaltige Stadtentwicklung, indem die Innenstädte – mit ihrer für eine größere Bevölkerungsdichte ausgebauten Infrastruktur – revitalisiert und der Stadtflucht entgegengewirkt wird. Ferner soll erreicht werden, dass sich die Bürger in ihrer Stadt wohlfühlen und sich wieder stärker mit ihr identifizieren.

Das Programm umfasst

- den Rückbau dauerhaft leer stehender Wohnungen,
- die Aufwertung von Stadtquartieren und
- die Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren.

Die Städte und Gemeinden erarbeiten seitdem gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzepte oder Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, auf deren Grundlage der Stadtumbau durchgeführt wird.

Der Bund gewährt nach Art. 104a GG²⁹ Bundesfinanzhilfen zur Durchführung dieses Programms. Kernstück hinsichtlich der Bereitstellung der Bundesfinanzhilfen ist die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV-Städtebauförderung) zwischen Bund und Ländern auf der Grundlage von § 164b Baugesetzbuch, in die das neue Programm „Stadtumbau Ost“ integriert wurde.

Bundesfinanzhilfen können nur für Maßnahmen in solchen Fördergebieten gewährt werden, die von den Gemeinden nach bestimmten Kriterien ausgewiesen worden sind. Der Bund beteiligt sich mit 30 € pro Quadratmeter überbauter Wohnfläche an den Rückbaukosten. Die Länder haben diesen Betrag in zumindest gleicher Höhe zu komplementieren, so dass sich ein Gesamtbetrag von 60 € pro Quadratmeter abzureißender Wohnfläche ergibt. Die Bundesfinanzhilfen können eingesetzt werden für den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude oder Wohngebäudeteile in den festgelegten Gebieten. Eine Beschränkung auf das Baualter ist nicht vorgesehen, es können also neben industriell gefertigten Wohngebäuden auch Gründerzeithäuser abgerissen werden. Förderfähig sind auch die Abtragung von Geschossen und die Herausnahme von Segmenten bei industriell gefertigten Wohngebäuden. Zu den Wohngebäuden gehören auch die Gewerbeflächen in überwiegend zum Wohnen genutzten Gebäuden.

Nach der VV-Städtebauförderung sind im Teilprogramm Rückbau förderfähig:

- der Rückbau bzw. die Demontage des Bauwerks einschließlich der Ver- und Entsorgungsleitungen,
- der Abtransport des Rückbaumaterials einschließlich der Enddeponierung,
- die Sicherungsmaßnahmen an abgetrennten Ver- und Entsorgungsleitungen,
- die Aufwendungen für die Freimachung der Wohnungen (ohne Umzugskosten) und
- die Aufwendungen für die einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung, dazu zählt insbesondere die Begrünung.

²⁹ Mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 ist der Abbau der Mischfinanzierungen vorgesehen. Die Wohnungsbauförderung soll auf die Länder übertragen werden. Bis zum 31.12.2006 soll das nach Art. 104a Abs. 4 GG erlassene Recht gelten (Übergangsvorschrift in Art. 125b neu GG), ab dem 1.1.2007 sollen die Länder zur Förderung des Wohnungsbaus jährlich Finanzhilfen nach Art. 143c neu GG aus dem Haushalt des Bundes erhalten.

5.2.1 Förderziele, -volumen und Inanspruchnahme der Fördermittel

Das Land gewährt den Gemeinden nach Maßgabe der Rückbau Richtlinien (RückbauRL)³⁰ im Wege der Festbetragsfinanzierung für jeden Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche nicht rückzahlbare Zuschüsse in Höhe von 60 €. Begünstigte dieser Förderung sind natürliche und juristische Personen, soweit sie Eigentümer eines im Fördergebiet gelegenen Wohngebäudegrundstücks sind und ein kommunales Stadtentwicklungskonzept vorliegt.

Der Bund gewährte dem Land im Zeitraum von 2002 bis 2005 für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen Finanzhilfen in folgender Höhe:

Programmjahr	Finanzhilfen für Rückbau und Aufwertung in Mio. €
2002	17,549
2003	17,561*
2004	16,045*
2005	15,922*

* Ab 2003 hat der Bund bis zu 0,2 % seiner Finanzhilfen zur Effizienzbewertung der Programmteile der VV-Städtebauförderung einbehalten.

Abbildung 18: Finanzhilfen des Bundes für Rückbau und Aufwertung (Quelle: Haushaltsrechnungen)

Die Länder haben sicherzustellen, dass mindestens die Hälfte dieser Bundesmittel für die Förderung des Rückbaus von Wohnungen eingesetzt wird. Die Fälligkeiten der Bundesmittel sind über 5 Jahre geplant.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat in den Jahren 2002 bis 2005 jeweils 50 % der Bundesfinanzhilfen für den Rückbau eingesetzt und die Bundesmittel in derselben Höhe komplementiert. Damit standen für Rückbaumaßnahmen im Zeitraum von 2002 bis 2005 Zuwendungen in folgender Höhe zur Verfügung:

Programmjahr	Fördermittel in Mio. €
2002	17,549
2003	17,528
2004	16,013
2005	15,890
Summe der Fördermittel	66,980

Abbildung 19: Fördermittel des Bundes und des Landes für den Rückbau (Quelle: Landesförderinstitut)

³⁰ Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Wohnungsmarktstabilisierung durch Rückbau in räumlich festgelegten Fördergebieten (Rückbau Richtlinien-Stadtumbau Ost) vom 28. Juni 2002, AmtsBl. M-V S40. 710

Die nach den Landeswohnungsbauprogrammen 2002 bis 2005 in Höhe von 66,98 Mio. € vorgesehenen Fördermittel für den Rückbau von 19.000 Wohnungen wurden vollständig mit vorläufigen Zuwendungsbescheiden des Ministeriums an die Kommunen bewilligt.

Die Zuwendungsbescheide wiederum sind mit Zustimmungsbescheiden des LFI an die Einzelmaßnahmeträger (Begünstigte) per 31.12.2005 wie folgt untersetzt:

		Programmjahre			
		2002	2003	2004	2005
Bewilligungsrahmen	Mio. €	17,549	17,528	16,013	15,890
Mit Zuwendungsbescheid an Gemeinden bewilligt	Mio. €	17,549	17,528	16,013	15,890
davon mit Zustimmungsbescheid an Begünstigte bewilligt	Mio. €	11,616	13,273	7,942	3,006
Anteil der mit Zustimmungsbescheid bewilligten Zuwendungen	%	66,2	75,7	49,6	18,9
Auszahlung der mit Zustimmungsbescheid bewilligten Mittel	Mio. €	11,616	11,578	6,584	1,257
Anteil der Auszahlungen an den mit Zustimmungsbescheid bewilligten Mitteln an die Begünstigten	%	100,0	87,2	82,9	41,8
Anteil der Auszahlung vom Bewilligungsrahmen	%	66,2	66,1	41,1	7,9

Abbildung 20: Stand der Bewilligungen und Auszahlungen zum 31.12.2005 (Quelle: Landesförderinstitut)

Zwar wurden die Zuwendungen mit Zuwendungsbescheiden an die Kommunen vollständig bewilligt, jedoch erfolgt der Abruf dieser Mittel durch die Begünstigten nur sehr schleppend. So sind zum Ende des Jahres 2005 erst 50 % des Programmvolumens 2004 und nur 19 % des Volumens 2005 mit Zustimmungsbescheiden gebunden. Ausgezahlt sind davon lediglich 41 % (6,6 Mio. €) bzw. 8 % (1,3 Mio. €). Seit In-Kraft-Treten der Rückbaurichtlinien im Jahr 2002 fließen die Zuwendungen derart stockend ab, dass von Vollzugsdefiziten gesprochen werden muss.

Gemeinde/Landkreis	Programm 2002		Programm 2003		Programm 2004		Programm 2005		Summe	
	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung	Bewilligung	Auszahlung
	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
Hansestadt Greifswald			1.586.169	1.522.774	395.405	296.118			1.981.574	1.818.892
Neubrandenburg	191.460	191.460	430.665	430.665	1.242.198	1.242.198	187.786	14.408	2.052.109	1.878.731
Hansestadt Rostock	663.101	663.101	1.166.320	1.166.320	794.446	466.813	736.346	117.182	3.360.213	2.413.416
Schwerin	2.396.821	2.391.639	2.011.466	1.298.679			170.323	170.323	4.578.610	3.860.641
Hansestadt Stralsund	462.742	275.088							462.742	275.088
Hansestadt Wismar	589.396	546.751	2.454.901	2.412.153	1.211.811	828.582			4.256.108	3.787.486
Landkreis Bad Doberan	88.140	88.140	446.813	446.813	14.940	14.940	137.387	68.694	687.280	618.587
Landkreis Demmin	156.300	156.300	447.948	447.948	125.856	105.048	305.597	146.280	1.035.701	855.576
Landkreis Güstrow	1.924.020	1.892.628	510.756	498.456	1.329.119	976.614	5.700		3.769.595	3.367.698
Landkreis Ludwigslust	491.400	491.400	620.414	620.414	51.601	51.601			1.163.415	1.163.415
LK Mecklenburg-Strelitz	122.083	109.588	303.033	271.847	403.207	270.966			828.323	652.401
Landkreis Müritz	319.144	319.144	765.052	616.181	167.595	167.595	99.660		1.351.451	1.102.920
LK Nordvorpommern	141.400	141.400			87.049	69.864			228.449	211.264
LK Nordwestmecklenburg					47.748	36.228	139.059		186.807	36.228
LK Ostvorpommern			1.010.164	747.318			280.326	140.163	1.290.490	887.481
Landkreis Parchim	462.312	462.312	261.996	257.796	1.543.773	1.536.886	903.137	600.057	3.171.218	2.857.051
Landkreis Rügen	1.344.725	1.344.725	528.885	371.951					1.873.610	1.716.676
LK Uecker-Randow	2.262.587	1.848.156	727.923	469.038	519.768	519.768	40.248		3.550.526	2.836.962
Land M-V					7.500	1.000			7.500	1.000
Summe	11.615.631	11.615.631	13.272.505	11.578.353	7.942.016	6.584.221	3.005.569	1.257.107	35.835.721	30.341.513
Bewilligungsrahmen	17.549.000		17.528.000		16.013.000		15.890.000		66.980.000	

Abbildung 21: Bewilligungen und Auszahlungen sortiert nach Gebietskörperschaften mit Stand vom 31.12.2005
(Quelle: Landesförderinstitut)

Aus Abbildung 21 ist ersichtlich, wie zögerlich das Rückbauprogramm in den kreisfreien Städten und in den Landkreisen – mit Ausnahme der Landeshauptstadt Schwerin und der Landkreise Güstrow, Rügen und Uecker-Randow – angelaufen ist. Zwar haben fünf der sechs kreisfreien Städte bereits im ersten Programmjahr Fördermittel in Anspruch genommen, jedoch ist auffällig, dass gegenüber der Landeshauptstadt Schwerin mit 36.858 Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche die restlichen kreisfreien Städte insgesamt nur 19.876 Quadratmeter rückgebaut haben. Die höchste Förderung im Verlauf der Programmjahre bis 2005 hat die Landeshauptstadt Schwerin erhalten. Bis auf die Hansestadt Stralsund, die nur in einem Programmjahr Fördermittel erhalten hat, haben die übrigen kreisfreien Städte und Landkreise aus zwei oder mehr Programmjahren Zuwendungen zum Rückbau erhalten. Insgesamt wurden aus den vier Programmjahren rd. 30 Mio. € ausgezahlt; damit wurden rd. 500.000 Quadratmeter Wohnfläche rückgebaut.

Die Fördermittel flossen zu 17 % an die Kommunen und zu 51 % an kommunale Wohnungsgesellschaften; von ihnen wird der Rückbau im Wesentlichen initiiert und getragen.

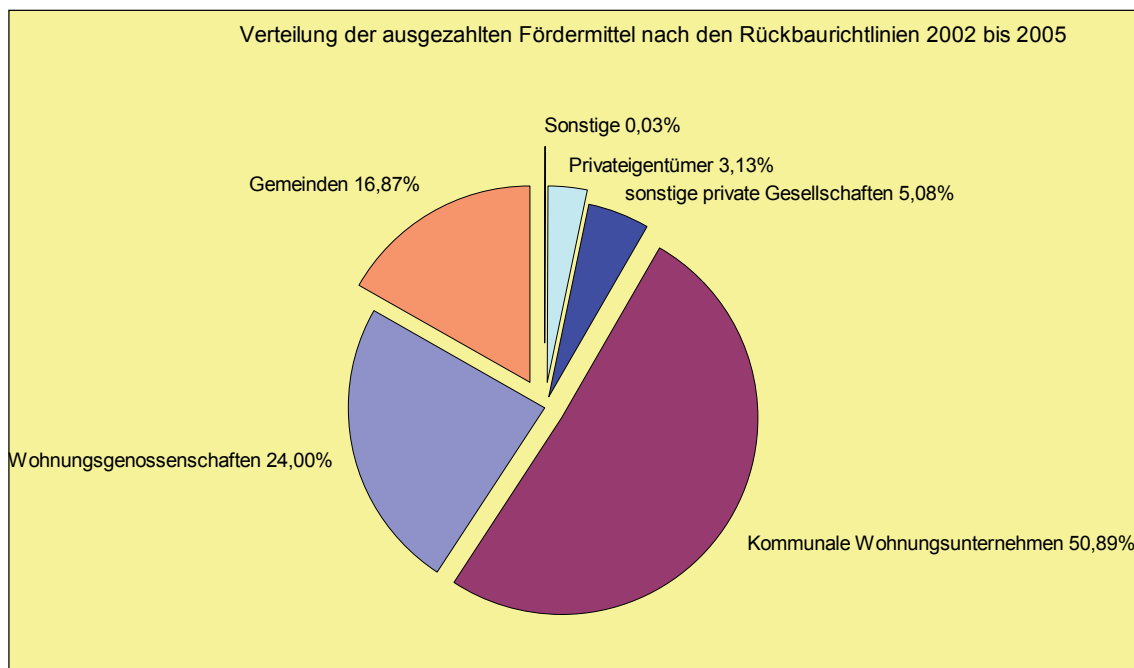


Abbildung 22: Verteilung der ausgezahlten Fördermittel nach den Rückbaurichtlinien 2002 bis 2005 (Quelle: Landesförderinstitut und eigene Berechnungen, Stand 31.12.2005)

Das Landesförderinstitut hat bis zum 31.12.2005 Zuschüsse für den Rückbau von insgesamt 11.009 Wohnungen bewilligt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden 9.740 Wohnungen abgerissen und die Zuschüsse bereits ausgezahlt.

Die Entwicklung des Rückbaus sieht wie folgt aus:

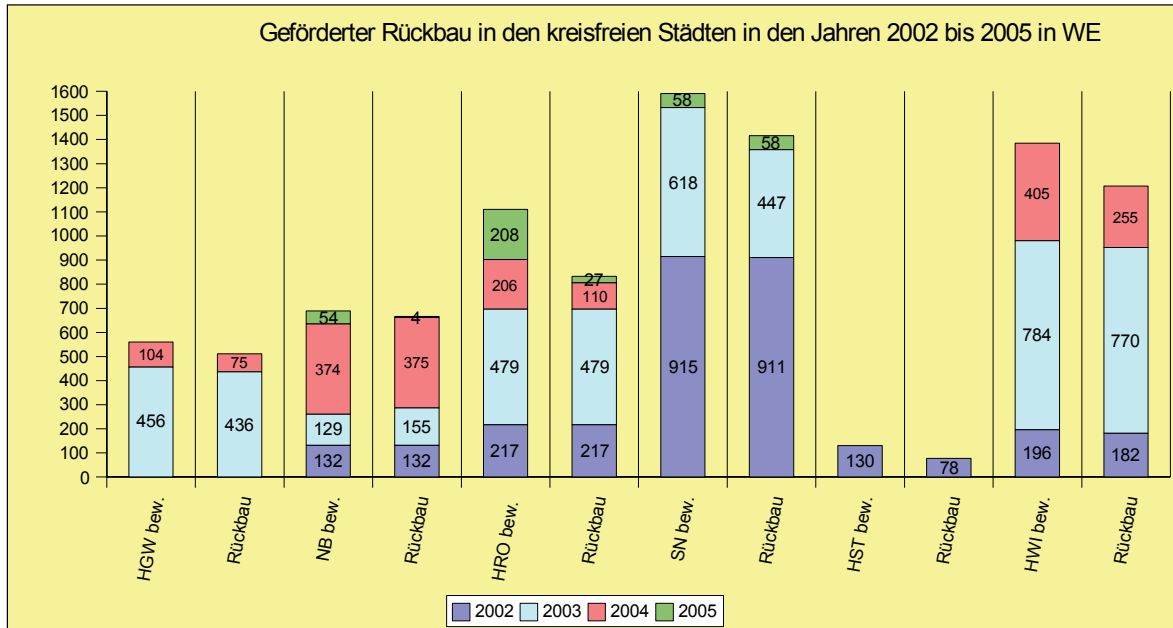


Abbildung 23: Geförderter Rückbau in den kreisfreien Städten (Quelle: Landesförderinstitut, Stand: 31.12.2005)

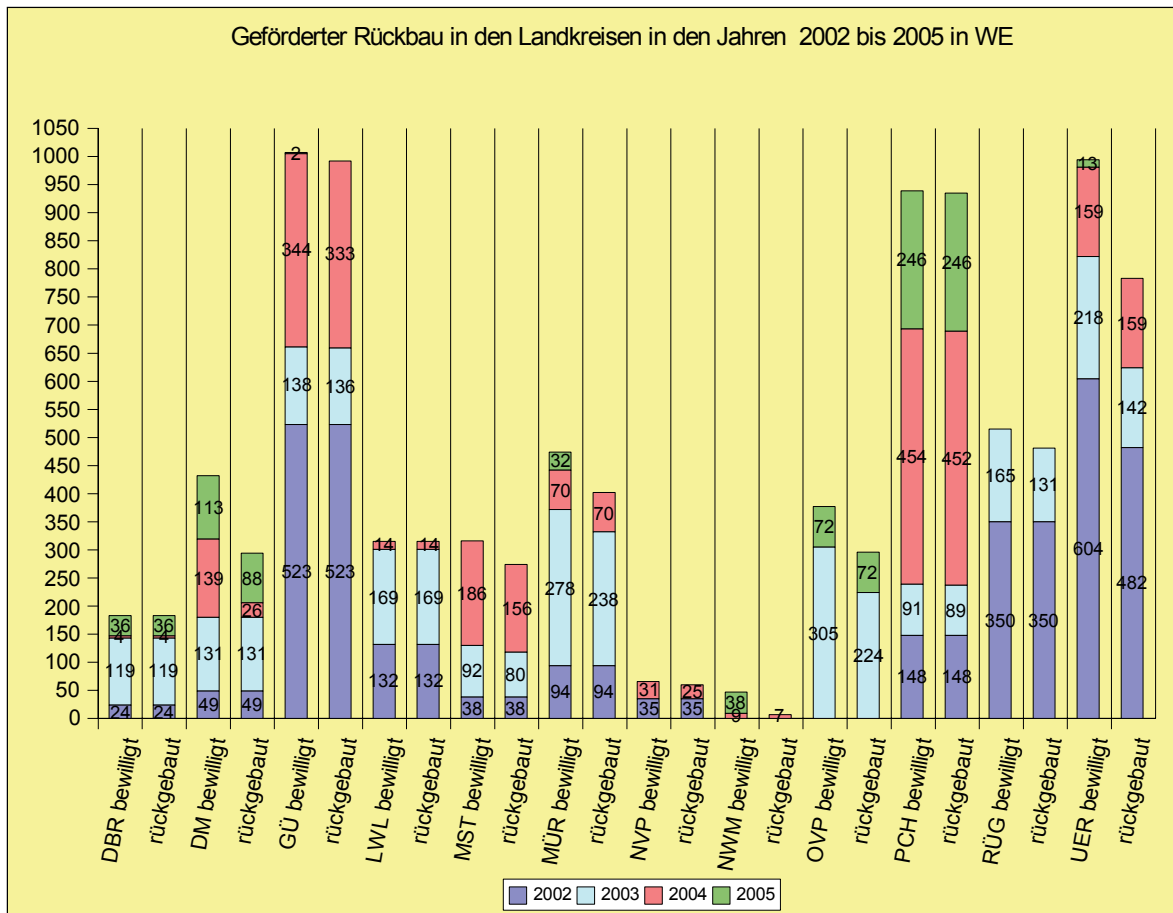


Abbildung 24: Geförderter Rückbau in den Landkreisen (Quelle: Landesförderinstitut, Stand: 31.12.2005)

Ursächlich für den stockenden Mittelabfluss ist nach Ansicht vieler Unternehmen die Auflage, die Zustimmung der Bank zum Abriss vorzulegen, wenn für die betroffenen Wohnungen Kredite in Anspruch genommen wurden. Da eine Altschuldenentlastung nach § 6a AHG aufgrund der Leerstände vielerorts nicht mehr greift, sind die Unternehmen gezwungen, Sondertilgungen vorzunehmen oder die Altschulden auf andere Objekte umzuschulden, um die Freigabe dieser Abrissgebäude aus dem Sicherheitenportfolio der Bank zu erhalten. Auch gaben einige Unternehmen an, dass die ISEK nicht fortgeschrieben wurden, so dass diese Zuwendungsvoraussetzung zunächst zu erfüllen sei.

5.2.2 Probleme bei der Förderung

5.2.2.1 Zuwendungsfähige Ausgaben

Die VV-Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern stellen die Grundlage für die Förderung von Rückbaumaßnahmen dar; sie bezeichnen die förderfähigen Maßnahmen im Rahmen des Rückbaus konkret³¹.

In der RückbauRL des Landes sind diese Maßnahmen nicht abschließend definiert. Unter Nr. 5.2 ist lediglich ausgeführt, dass die Ausgaben für den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude oder Wohngebäudeteile zuwendungsfähig sind.

Die ausgewählten Wohnungsunternehmen erklärten, die Fördermittel im Rahmen des Rückbaus wie folgt eingesetzt zu haben:

- für die Planung des Rückbaus,
- für die Entkernung,
- für den Abbruch,
- für die Herrichtung des Wohnumfeldes und
- für sonstige Ausgaben, wie die Übernahme der Umzugskosten und Abfindungszahlungen an die Mieter, um deren Auszugsbereitschaft zu fördern.

³¹ Siehe Gliederungspunkt 5.2

So hat ein Unternehmen im Rahmen zweier Rückbaumaßnahmen (Abriss) in den Jahren 2002 und 2003 Abfindungszahlungen an Mieter in Höhe von insgesamt rd. 47.340 € getätigt:

1. Das Wohnungsunternehmen beantragte die Förderung für den Abriss des Gebäudes mit 45 Wohneinheiten. Mit Zustimmungsbescheid vom 12.12.2003 wurden hierfür 127.309 € bewilligt.

Die reinen Abrisskosten beliefen sich auf 73.711 €; für die Grundstückswiederherstellung wurden 6.163 € ausgegeben. Um die Auszugsbereitschaft der verbliebenen 28 Mietparteien zu honorieren, wurden Abfindungen von insgesamt 22.340 € und Umzugskosten von 10.300 € gezahlt, die Ersatzwohnung für 21.374 € hergerichtet. Darüber hinaus senkte das Unternehmen für diese Wohnungen die Mieten, was zu Mietausfällen von monatlich 626 € führt.

2. Mit Zustimmungsbescheid vom 12.12.2003 wurde für den Abriss dieses Gebäudes mit 30 Wohnungen eine Zuwendung von 127.557 € bewilligt.

Vor dem Abriss waren noch 73 % der Wohnungen belegt. Auch hier zahlte das Unternehmen Abfindungen und Umzugskosten von insgesamt rd. 37.000 €; daneben gewährte es Mietvergünstigungen.

Die reinen Abrisskosten und die Kosten für die Grundstückswiederherstellung werden mit 79.001 € beziffert (64 % der vom Unternehmen angegebenen Gesamtausgaben von 123.643 €).

Die Zahlung der Abfindungen an die Mieter und die Übernahme der Umzugskosten sind durch die VV-Städtebauförderung nicht gedeckt. Die Höhe dieser Zahlungen zeigt, dass es sich hierbei nicht um Wohngebäude mit überwiegend strukturellem Leerstand handelte; eine Förderung nach Maßgabe der RückbauRL hätte nicht erfolgen dürfen. Unterstützt wird diese Ansicht dadurch, dass für die Nachnutzung dieses Geländes eine kleinteilige Wohnbebauung – also der Neubau von Wohnungen – vorgesehen ist, was dem Zweck der Rückbauförderung zuwiderläuft. Zwei weitere Unternehmen haben ebenfalls Abfindungen an die Mieter gezahlt.

Die fehlende Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben lässt Nr. 7.8 der RückbauRL ins Leere laufen. Eine Ausgabenüberschreitung wird kaum eintreten können, wenn die Ausgaben nicht abschließend definiert sind. Auch bei einer Festbetragsfinanzierung gilt das Prinzip der Zweckbindung. Ein Verstoß hiergegen wird aber mangels Definition der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht zu einem durchsetzbaren Erstattungsanspruch des Landes führen.

Die konkrete Bezeichnung dieser Ausgaben ist daher notwendig, um den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgend nur für diesen Zweck benötigte Fördermittel auszureichen und um eine einheitliche Bewilligungspraxis sicherzustellen.

5.2.2.2 Abrisskündigung

Für Mietverträge in den neuen Ländern, die vor dem 3. Oktober 1990 abgeschlossen worden sind, wurde mit Artikel 232 § 2 Abs. 2 EGBGB eine nur in den neuen Ländern geltende Rechtslage geschaffen, indem die Möglichkeit einer Verwertungskündigung nach § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB für Mietverhältnisse ausgeschlossen wurde. Das Mietrechtsreformgesetz³² hat diese Regelung im Kern unangetastet gelassen.

Das Verbot der Verwertungskündigung wurde mit Wirkung vom 1. Juni 2005 aufgehoben³³, da sich die Verhältnisse am Wohnungsmarkt zwischenzeitlich grundlegend geändert haben. Statt Wohnungsmangel ist ein Wohnungsleerstand zu verzeichnen, auch steht ausreichend preiswerter Wohnraum zur Verfügung. Daher ist der fortgesetzte Kündigungsausschluss für die Vermieter in den neuen Ländern unzumutbar³⁴.

Zwischenzeitlich hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass ein vom Vermieter geplanter ersatzloser Abriss eines Gebäudes keine wirtschaftliche Verwertung darstellt³⁵. Als wirtschaftliche Verwertung sind vielmehr die Vermietung und Veräußerung anzusehen. Der Abriss eines Gebäudes stellt dagegen nur dann eine wirtschaftliche Verwertung dar, wenn gleichzeitig ein Neubau vorgesehen ist. Der dem Grundstück innewohnende Wert wird durch den bloßen Abriss nicht realisiert. Die Verwertungskündigung greift demnach beim ersatzlosen Abriss von Wohnungen nicht.

Im Jahr 2004 haben die Länder Sachsen und Thüringen die Aufnahme der Abrisskündigung als neuen Kündigungstatbestand in § 573 Abs. 2 BGB initiiert. Die Bundesregierung hat dieser Bundesratsinitiative³⁶ nicht zugestimmt. Die abschließende Beratung im Bundestag konnte wegen Ablaufs der 15. Wahlperiode nicht erfolgen.

32 Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1149

33 EGBGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1994; zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Mai 2005, BGBl. I S. 1425

34 BT-Drs. 15/1490 vom 28. August 2003

35 Urteil vom 24.3.2004 VIII ZR 188/03

36 BT-Drs. 15/2951 vom 22. April 2004

Aufgrund eines erneuten Antrags des Freistaates Sachsen³⁷ hat der Bundesrat den Gesetzentwurf zur Änderung des Mietrechts am 10. Februar 2006 unverändert beim Deutschen Bundestag eingebracht.

Von den in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen sahen 33 % die Abrisskündigung als hilfreich an, 20 % hingegen nicht. Einige Unternehmen äußerten sich zu dieser Frage nicht; andere gaben an, den Freizug der Abrissgebäude durch das Angebot anderer Leistungen (Abfindungen, Mietminderungen, Schaffung von modernisiertem Ersatzwohnraum etc.) zu sichern – wenn auch zuweilen später als geplant.

Die erhebliche Höhe der unterschiedlichen Vergünstigungen für umzugsunwillige Mieter – die teils über Jahre hinweg Erlöseinbußen für die ohnehin wirtschaftlich schwachen Unternehmen verursachen – ist ein Indiz dafür, dass den Unternehmen hinreichende Rechtssicherheit zu bieten ist, damit sie zügiger die bereitgestellten Fördermittel abfordern. Die Aufnahme des Kündigungstatbestandes Abriss aufgrund überwiegenden Leerstands ist ein geeigneter Lösungsansatz.

5.2.2.3 Altschuldenentlastung

Ein Großteil der mit Altschulden belasteten Wohnungsbestände steht dauerhaft leer. Erträge werden damit nicht erwirtschaftet. Werden diese Wohnungen abgerissen, müssen die Unternehmen für die darauf lastenden Verbindlichkeiten gleichwohl weiterhin eintreten. Der GdW forderte auf seinem 3. Leerstandskongress zur Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ im März 2003, dass alle Wohnungsunternehmen, die sich am Stadtumbau beteiligen, von den Altverbindlichkeiten auf den dauerhaft leer stehenden und abzureißenden Wohnungen zu entlasten seien und die Antragsfrist für die Härtefallregelung nach § 6a AHG³⁸ bis zur generellen Lösung der Altschuldenproblematik zu verlängern sei. Ohne derartige Regelungen lasse die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen eine Beteiligung am Rückbau kaum zu.

Zuschüsse für den Rückbau haben 2003 11 der 16 ausgewählten Wohnungsunternehmen in Anspruch genommen, lediglich 5 davon wurde eine Altschuldenentlastung gewährt.

Die fehlende Entlastung hindert folglich etliche Unternehmen, am Rückbauprogramm teilzunehmen.

³⁷ BR-Drs. 950/05 vom 30. Dezember 2005

³⁸ Nach § 6a AHG werden die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften von ihren Altschulden entlastet, wenn ihr jeweiliger Wohnungsleerstand (einschließlich der seit Anfang 1998 abgerissenen Wohnfläche) bei Antragstellung mindestens 15 % ihres Gesamtbestandes beträgt und das Wohnungsunternehmen infolge finanzieller Belastungen durch nicht vermietete Wohnfläche in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet ist. Die Entlastung beträgt in der Regel 70,56 € (max. 77 €) je m² Wohnfläche. Anträge konnten bis zum 31.12.2003 gestellt werden.

Ohne Altschuldenentlastung stehen die Unternehmen vor den gleichen finanziellen Problemen wie jene Unternehmen, die teilsanierte Wohngebäude zurückbauen, auf denen noch Neuschulden für die Sanierungsmaßnahmen lasten und die deshalb gegenüber den Banken für Ersatzsicherheiten auf anderen unbelasteten Grundstücken sorgen müssen.

Ab dem Haushaltsjahr 2004 sind die neuen Länder ermächtigt, die Härtefallregelung nach § 6a AHG mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung auszufüllen. Von dieser Ermächtigung sollte künftig unbedingt Gebrauch gemacht werden, um das Programm „Stadtumbau Ost“ zügig voranzutreiben und damit die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes im Land zu sichern.

5.3 Erfolgskontrolle der Landeswohnungsbauprogramme

Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung hat nicht geprüft, ob die Ziele der Landeswohnungsbauprogramme auch nur in einem der vergangenen Förderjahre erreicht wurden. Die in den Förderrichtlinien bestimmten Zuwendungsvoraussetzungen hatten nur verwaltenden und verteilenden Charakter. Eine Steuerungsfunktion hätten sie erfüllen können, wenn das Ministerium oder die Bewilligungsstelle den Einfluss der Förderung auf die Umsetzung der ISEK beobachtet hätte. Der Kontakt zwischen dem Ministerium und der Bewilligungsstelle beschränkte sich auf die Übermittlung

- der Listen mit den in das Förderprogramm aufzunehmenden Antragstellern durch das LFI und deren Bestätigung durch das Ministerium sowie
- der jeweiligen Bewilligungsstatistiken an das Ministerium und dessen Anweisungen für eine Beschleunigung des Mittelabflusses (die nicht immer im Einklang mit den Förderrichtlinien standen).

Inwieweit die ISEK die Anforderungen an städtebauliche Entwicklungskonzepte erfüllen und eine Beurteilung der kommunalen Planung hinsichtlich deren Schlüssigkeit und Erreichbarkeit der Förderziele zulassen, wird seitens der Bewilligungsstelle nicht geprüft. Gerade dies aber könnte verhindern, dass infolge fehlender Koordination von Stadtumbau und sozialer Wohnraumförderung künftig neuer Finanzierungsbedarf entsteht, der durch die öffentliche Hand zu tragen ist.

6 Wirkung der Förderung

6.1 Wirkung auf die kommunalen Wohnungsunternehmen

Die untersuchten Förderprogramme wirken sich bei den kommunalen Wohnungsunternehmen unterschiedlich aus. Ursächlich hierfür sind die jeweiligen Finanzierungsformen. Während die Zuwendungen nach den Modernisierungsrichtlinien überwiegend als unbedingt rückzahlbare Darlehen gewährt werden, handelt es sich bei den Mitteln nach den Rückbaurichtlinien „Stadtumbau Ost“ um nicht rückzahlbare Zuschüsse.

6.1.1 Förderung der Instandsetzung und Modernisierung durch Darlehen

Die Förderung der Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes der kommunalen Wohnungsunternehmen erfolgt durch die Gewährung von Darlehen und beruht auf Zins- und Tilgungsvorteilen sowie auf einem zusätzlichen Aufwendungszuschuss für die Schaffung altengerechter Mietwohnungen im Bestand. Die Besicherung der Modernisierungsdarlehen an rangbereiter Stelle stellt einen zusätzlichen Fördereffekt dar.

Die Entscheidung über einen Darlehensantrag soll unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Modernisierungsdarlehens auf die jährlichen Kapitalkosten, die erforderliche Miethöhe und die Ertragslage des Wohngebäudes nach der Modernisierung getroffen werden. Daneben ist die Auswirkung des Darlehens auf die Eigenkapitalquote, die Tilgungskraft und die Kapitaldienstgrenze des Wohnungsunternehmens zu prüfen, um eventuelle Insolvenzsrisiken zu erkennen und zu begrenzen. Die Förderakten des LFI enthielten hierzu Unterlagen über die Risikobewertungen der Modernisierungsobjekte und die Bonitätsprüfungen bei den Wohnungsunternehmen.

Bei diesen Bonitätsprüfungen der Wohnungsunternehmen mit angespannter wirtschaftlicher Lage, so das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung im Juni 2005, sei besonderes Augenmerk darauf gerichtet worden, die Förderung ausschließlich auf wirtschaftlich rentable Objekte in Stadtlagen mit guten Vermietbarkeitsaussichten zu beschränken, die damit zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens durch Erhöhung der Mieterträge und Verringerung der Leerstandskosten beitragen.

Das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung geht in seiner wirtschaftlichen Betrachtung – ebenso wie das LFI – von einem Vergleich der Ein- und Auszahlungen einer Periode aus. Danach ist die Modernisierung wirtschaftlich, wenn die Mieteinnahmen (unter Beachtung des Mietspiegels und der durchschnittlichen Leerstandsquote) die Kapital- und Bewirtschaftungskosten übersteigen. Unberücksichtigt hierbei bleiben die Auswirkungen auf die Verzinsung (Rentabilitätsrechnung) und auf die Rückflussdauer (Amortisationsrechnung) des eingesetzten Kapitals. Dadurch werden der absehbare Bedarfsrückgang an Mietwohnungen, verursacht durch die sinkende Bevölkerungszahl, und die daraus folgende Verkürzung der Nutzungsdauer und der Abschreibungen vernachlässigt.

Beispielhaft sei hier genannt:

Für eine Modernisierungsmaßnahme im Plattenbau weist das Ministerium in seinem Schreiben vom 15. Juni 2005 ein positives wohnungswirtschaftliches Ergebnis aus.

Der Landesrechnungshof ist dagegen der Ansicht, dass diese Modernisierungsmaßnahme kein positives wohnungswirtschaftliches Ergebnis erzielt. Durch den enormen Bevölkerungsrückgang in den nächsten Jahren wird der Angebotsüberhang auf dem Wohnungsmarkt weiter ansteigen und die Plattenbauten immer weniger nachgefragt werden. Deshalb muss im Gegensatz zu den in Ansatz gebrachten 50 Jahren von einer wirtschaftlichen Restnutzungsdauer bei Plattenbauten von durchschnittlich 20 Jahren ausgegangen werden³⁹. Die Refinanzierung des Investitionsaufwandes hat deshalb in diesem Zeitraum zu erfolgen. Das erfordert für dieses Objekt bei einem Investitionsaufwand von insgesamt rd. 1,76 Mio. € jährlichen Abschreibungen von rd. 88 T€ sowie Zinsen von rechnerisch rd. 42 T€. Um diese zusätzlichen Aufwendungen aus den Mieteinnahmen in den nächsten 20 Jahren decken zu können, ist eine monatliche Mieterhöhung in Höhe von 3,53 €/m² erforderlich. Nach der Risikobewertung des LFI wird der Mietspiegel jedoch nur Mieteinnahmen von 4,43 €/m² zulassen. Nach Abzug der notwendigen Refinanzierungsaufwendungen verbleibt dem Unternehmen lediglich ein monatlicher Mieterlös in Höhe von 0,90 €/m². Sofern die Miete der nicht modernisierten Wohnungen 0,90 €/m² übersteigt – wovon regelmäßig auszugehen ist –, kann zumindest in den nächsten 20 Jahren kein positives wohnungswirtschaftliches Ergebnis erzielt werden. Modernisierungsobjekte anderer Wohnungsunternehmen weisen ähnliche Missverhältnisse auf.

Die langfristig wirkenden Rahmenbedingungen, insbesondere den Nachfragerückgang und damit die Verkürzung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer der Mietwohnungen, hat das LFI in keiner Risikobewertung berücksichtigt.

³⁹ s. Fußnote 27

Die Analyse der wirtschaftlichen Lage der Wohnungsunternehmen mit hohem Sanierungsstand zum Bilanzstichtag 31.12.2003 zeigt, dass sich deren Rentabilität durch die Inanspruchnahme zinsverbilligter Modernisierungsdarlehen nicht durchweg verbessert hat, sondern vielmehr nach 3 Förderjahren bei der einen Hälfte der untersuchten Unternehmen weniger als 3 % beträgt und damit Bestandsgefährdung signalisiert, bei der anderen Hälfte immer noch auf eine Entwicklungsbeeinträchtigung hindeutet, so auch in den Jahren 2004 und 2005.

Ein Wohnungsunternehmen hat etwa ein Viertel des gesamten Fördervolumens des Landes aus den Programmjahren 2002 und 2003 als Modernisierungs- und Instandsetzungsdarlehen erhalten und seinen Bestand nahezu vollständig saniert. Dennoch sank die Gesamtkapitalrentabilität, während die Kapitaldienstdeckung kontinuierlich stieg. Auch hat sich im Jahr 2004 die Tilgungskraft weiter verringert; für 2005 zeichnet sich insoweit sogar eine drastische Verschlechterung ab.

Demgegenüber hat ein anderes Unternehmen in den Jahren 2002, 2003 und 2005 Modernisierungsmaßnahmen in zurückhaltendem Maße durchgeführt. Eingesetzt hat es durchweg Eigenmittel, lediglich im Jahr 2004 nahm es geringe Fördermittel in Anspruch. Seine Kreditverbindlichkeiten konnte es verringern. Das Unternehmen setzt zwischen 40 % und 45 % der Mieterlöse zur Deckung seines Kapitaldienstes ein. Dies ließ die Abschreibung von Wohngebäuden zu, die zum Abriss vorgesehen sind.

Der Landesrechnungshof hat die Geschäftsführungen der untersuchten Wohnungsunternehmen zu den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der Darlehensinanspruchnahme befragt. Sie sahen zwischen den Modernisierungsdarlehen und der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen keinen eindeutigen und quantifizierbaren Zusammenhang. Vielmehr entfalte die Förderung komplexe Wirkungen sowohl auf Aufwands- und Ertragspositionen als auch auf die Finanz- und Vermögenslage. Es komme zur teilweisen Kompensation gegensätzlicher Tendenzen.

Folgende Aussagen der Geschäftsführungen können verallgemeinert werden:

- Die Modernisierung und Instandsetzung des Bestandes hat die Leerstände verringert, Leerstandskosten und Erlösschmälerungen reduziert und die Mieterträge in den sanierten Objekten erhöht. Ohne Förderung wären diese Bestandsverbesserungen nicht erreichbar gewesen;
- aktivierungsfähige Modernisierungsmaßnahmen wirken positiv auf die Vermögenslage des Unternehmens;
- das Angebot sanierter Wohnungen ermöglicht den Freizug von Wohngebäuden mit hohem Leerstand und deren Rückbau;

- verbesserte Wohnbedingungen halten die Mieter im Wohnungsunternehmen und in der Region.
- Diesen positiven Tendenzen wirken entgegen:
- die erhöhten Zins- und Tilgungsleistungen aus den Modernisierungsdarlehen;
- die verschlechterte Kapitaldienstdeckung erfordert Kostensenkungen durch Personalabbau und Einschränkung der Hausbewirtschaftung;
- zunehmend wird von weiteren kreditfinanzierten Modernisierungsmaßnahmen Abstand genommen, um Kredite tilgen und das Eigenkapital stärken zu können;
- externe Faktoren überlagern Management- und Controllingmaßnahmen: Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsrückgang, veränderte Haushaltsstrukturen und Nachfrage nach kleineren Wohnungen. Sie wirken regional unterschiedlich und beeinflussen die Möglichkeit, Mieterhöhungen am Markt durchzusetzen;
- die bisherigen Stadtentwicklungskonzepte geben den Unternehmen nicht die erforderlichen Rahmenbedingungen und Informationen für langfristig durchsetzbare Unternehmens- und Sanierungsprogramme.

Der Landesrechnungshof hält angesichts der dargestellten Wirkung der Modernisierungsförderung auf die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen eine weitere Förderung für nicht vertretbar. Die Bestandsförderung würde zur weiteren Verschuldung und Existenzgefährdung mancher Wohnungsunternehmen führen. Das tendenziell langfristig bestehende Wohnungsüberangebot und auch der bereits erreichte Sanierungsstand erfordern derzeit – und noch auf nicht absehbare Zeit – keine Bestandsförderung. Zudem gewährleistet die kurze wirtschaftliche Restnutzungsdauer der modernisierten Bestände sowie die Beschränkung der Mietsteigerungsmöglichkeiten nach Modernisierung nicht die gesicherte Refinanzierung weiterer Modernisierungsdarlehen.

6.1.2 Förderung von Rückbaumaßnahmen durch Zuschüsse

Die Förderung des Rückbaus von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohngebäuden oder Gebäudeteilen dient der Bereinigung des Wohnungsmarktes und erfolgt als nicht rückzahlbarer Zuschuss im Wege der Festbetragsfinanzierung. Darüber hinaus ist bei partiellem Rückbau einzelner Geschosse oder Geschossabschnitte ein kumulativer Fördermitteleinsatz aus zinsverbilligten Darlehen zulässig.

Der Antragsteller hat für die Einzelmaßnahme ein Unternehmenskonzept vorzulegen. Dieses muss unter Berücksichtigung der finanziellen Ausgangssituation, des örtlichen und regionalen Wohnungsleerstands, des langfristig zu erwartenden Wohnungsangebots und der Nachfragesituation, der realistisch eingeschätzten Mieteinnahmen und der betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahme schlüssig sein.

Die Rückbauförderung wirkt durch den Abriss leer stehender Wohngebäude auf die Verringerung des Wohnungsbestandes und die Senkung des Wohnungsangebots. Damit verringert sie einerseits den Leerstand und die sich daraus ergebenden Leerstandskosten und Erlösschmälerungen. Andererseits führt die Verringerung des Wohnungsangebots im Zusammenspiel mit der spezifischen Nachfrage – je nach Ausmaß der Angebotsverknappung – möglicherweise zur wirtschaftlich tragfähigen Preisen für die Wohnungsunternehmen. Das dient der Entwicklung rentabilitätssteigernder Marktmieten. Beides wirkt sich langfristig stabilisierend auf die Liquiditäts- und Ertragslage der Wohnungsunternehmen aus.

Diese positiven Wirkungen entfalten sich insbesondere bei den Wohnungsunternehmen, die auf Grund eines Wohnungsleerstandes von mindestens 15 % ihres Gesamtbestandes Altschuldenentlastung nach § 6a AHG erhielten. Das betraf allerdings nur fünf von elf der befragten Wohnungsunternehmen, die Fördermittel für den Rückbau in Anspruch genommen haben.

Beispielsweise zeigten die Kennzahlen von 2000 bis 2003 bei einem Eigenbetrieb folgende Entwicklung:

Der Leerstand sank von 24,5 auf 15,6 %. Die Eigenkapitalquote, die Gesamtkapitalrentabilität und die Tilgungskraft stiegen vom negativen in den positiven Bereich.

Kann die Altschuldenentlastung nicht in Anspruch genommen werden, wirkt der Rückbau weit weniger vorteilhaft.

Die Abschreibung der Restbuchwerte, ggf. der Kapitaldienst aus verbleibenden Altschulden und aus Neuschulden der Abrissobjekte sowie der bilanzielle Abgang von Anlagevermögen belasten die Ertrags- und Vermögenslage, so dass die positiven Effekte einer Senkung der Leerstandskosten und der Erlösschmälerungen im Betriebsergebnis und in der Bilanz nicht oder nur teilweise zum Ausdruck kommen.

Einige Wohnungsunternehmen haben zwar diese Nachteile als Ursache für den zögerlichen Anlauf des Rückbauprogramms genannt, dennoch beteiligen sich daran auch Wohnungsunternehmen ohne Altschuldenentlastung. Diese Unternehmen werden jedoch durch den Kapitaldienst in den Folgejahren längerfristig belastet.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, den Rückbau voranzutreiben, um eine nachhaltige Marktberreinigung durch Abbau der Überhänge auf der Angebotsseite zu erreichen und die Wohnungsunternehmen dadurch wirtschaftlich zu stabilisieren⁴⁰. Gleichwohl gibt er zu bedenken, dass für Bezieher von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II ausreichend grundsaniertes Wohnraum zu niedrigen Mieten zur Verfügung stehen muss, um die Kommunen nicht noch weiter finanziell zu belasten. Es ist unbedingt zu vermeiden, dass einerseits der Abriss preiswerten Wohnraums mit öffentlichen Mitteln gefördert wird, um andererseits anschließend für mit öffentlichen Mitteln modernisierten Wohnraum höhere Kosten der Unterkunft für Bezieher der genannten staatlichen Hilfen tragen zu müssen.

6.2 Wirkung der Förderung auf die Kommunen

Neubau, Sanierung und Modernisierung von Mietwohnungen schaffen andernorts Leerstand, weil langfristig die Nachfrage an Mietwohnungen rückläufig ist. Rückbau in der notwendigen Größenordnung zur Marktberreinigung würde zunehmend den Abriss sanierten Wohnraums erfordern, der mit nicht getilgten Krediten belastet ist. Derzeit nicht gesichert ist die Gegenfinanzierung der verbleibenden Kredite, beispielsweise durch höhere Abschreibungen bei Verkürzung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer sanierter Wohngebäude oder durch Rückstellungen.

Die fortgesetzte Förderung der Modernisierung durch Gewährung von Darlehen bei gleichzeitiger Bestandsreduzierung durch Rückbau verschlechtert die Entwicklung der Kapitaldienstdeckung, der Ertragslage, der Liquidität sowie des Verschuldungsgrades und der Eigenkapitalbasis der Woh-

⁴⁰ Grundsätzlich sollten Bund und Land prüfen, ob sich nicht künftig die Kreditwirtschaft an den Kosten des Rückbauprogrammes beteiligen sollte, da der Rückbau der Wohnungen tendenziell zu einer Werterhöhung des Restbestandes führt.

nungsunternehmen. Dies begünstigt eine Tendenz der bilanziellen Überschuldung durch vollständigen Verzehr des Eigenkapitals.

Die Verschuldung kommunaler Unternehmen hat negative finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte und die Haftung der Kommunen. Abgesehen von den seltenen Fällen der sog. Durchgriffshaftung oder Nachschusspflicht bestehen für die Kommunen in der Regel keine Haftungsrisiken für die wirtschaftlichen Aktivitäten ihrer Gesellschaften; eine Haftung kommt jedoch für solche Verbindlichkeiten in Betracht, die kommunal besichert wurden. Die Kommune haftet etwa, wenn sie als Kreditnehmer für eine Gesellschaft aufgetreten ist, wenn sie Bürgschaften übernommen oder Patronatserklärungen abgegeben hat. Darüber hinaus haftet sie in Höhe des von ihr eingesetzten Vermögens. Die Kommune kann auch aus ortsspezifischen Erwägungen heraus gehalten sein, für die Verbindlichkeiten eines kommunalen Unternehmens einzustehen, um beispielsweise die drohende Insolvenz abzuwenden. Für die Verbindlichkeiten ihres Eigenbetriebs haftet die Kommune im Falle seiner Zahlungsunfähigkeit in voller Höhe.

Bei den Trägerkommunen bestehen durch die bereits übernommenen Bürgschaften für die kommunalen Unternehmen erhebliche Haushaltsrisiken. Zum 31.12.2002 betrug das Bürgschaftsvolumen der kommunalen Körperschaften zugunsten ihrer kommunalen Unternehmen landesweit rd. 914 Mio. €. Darunter haben die kreisfreien Städte rd. 227 Mio. €, die kreisangehörigen Gemeinden sogar rd. 406 Mio. € zugunsten ihrer Wohnungsunternehmen übernommen. Bei den kreisangehörigen Kommunen sind das 78 % ihres gesamten Bürgschaftsvolumens. Entsprechende Rücklagen für den Fall der Inanspruchnahme der Kommunen im Bürgschaftsfall sind vielfach nicht oder nur in nicht ausreichender Höhe vorhanden⁴¹.

Die in den letzten Jahren in eine wirtschaftliche Schieflage geratenen kommunalen Wohnungsgesellschaften und Eigenbetriebe belasten die Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Zum einen burden die dauerhaften Jahresverluste der Eigenbetriebe ihren Kommunen die Pflicht zum Verlustausgleich nach § 8 Abs. 6 EigVO auf, zum anderen erhöhen die Liquiditätsprobleme deren Haftungsrisiko. So hat eine Gemeinde für die langfristigen Verbindlichkeiten ihres Wohnungsunternehmens von rd. 61 Mio. € per Ende 2004 mit rd. 17 Mio. € gebürgt.

Auch bei den kreisfreien Städten führt die wirtschaftliche Lage ihrer jeweiligen Wohnungsunternehmen zu einem erhöhten Haftungsrisiko. So sind rd. 300 Mio. € an Dauerfinanzierungsmitteln bei einem Unternehmen durch Bürgschaften der Stadt in Höhe von rd. 120 Mio. € besichert. Die seit 1999 anhaltenden Liquiditätsprobleme dieses Unternehmens führen dazu, dass die Stadt seit 2002 laufende Barleistungen erbringen muss.

41 LT-Drs. 4/1381 vom 11. Oktober 2004

Damit sollen die Kontokorrentlinien zurückgeführt und Investitionen nach dem Unternehmenssicherungs- und Stadtumbaukonzept finanziert werden. Auch im Jahr 2004 sind Barmittel von rd. 2,3 Mio. € geflossen.

In Einzelfällen stellen daher die Ergebnisse der Wirtschaftsführung der kommunalen Wohnungsunternehmen eine hohe Belastung für den kommunalen Träger dar, die sich in Fehlbeträgen niederschlagen können.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kommunen die öffentliche Wohnungsversorgung zwar in eigener Verantwortung durchführen, jedoch ihre Unternehmen derzeit nicht mehr im angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Städte stehen und – mit zwei Ausnahmen – keine Erträge für die kommunalen Haushalte abwerfen. Dauerhafte Zuschüsse der kommunalen Gesellschafter sind nicht finanzierbar. Notwendig sind in Verbindung mit den ISEK Bestandsanalysen und realistische Entwicklungsprogramme für die Wohnungsunternehmen.

Bei dauerhaft defizitärer Lage sollte die Fusion von Wohnungsunternehmen zeitnah geprüft werden, um die nur noch bis Ende 2006 bestehende Möglichkeit der Grunderwerbsteuerbefreiung zu nutzen. Ebenfalls sollten die Unternehmen zur Verbesserung ihrer Eigenkapitalquote und ihrer Liquidität Wohnungsbestände zum Kauf anbieten, solange es eine Nachfrage gibt. Darüber hinaus sollten die Kommunen prüfen, ob sie ihre Wohnungsunternehmen insgesamt veräußern – auch zur Vermeidung künftiger Haushaltsrisiken und angesichts der günstigen Marktumfeldes.

Die soziale Wohnraumförderung trägt – wie ausgeführt – nicht zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen bei. Vielmehr hat sich die wirtschaftliche Lage vieler Unternehmen sogar verschlechtert und das Haftungsrisiko der Kommunen weiter erhöht.

Ein zusätzliches finanzielles Risiko für die Kommunen stellen die Kosten der Unterkunft für die Bezieher der Sozialhilfe und des Arbeitslosengeldes II dar, die die Kommunen seit dem 1.1.2005 zu 70,9 % zu tragen haben.

Somit erhalten die Kommunen als Gesellschafter ihrer Unternehmen zum einen Zuwendungen zur Modernisierung der Wohnungen um höhere Mieteinnahmen zu erzielen, zum anderen haben sie diese höheren Mieten aber auch selbst zu tragen.

7 Stellungnahme der Ministerien und deren Bewertung durch den Landesrechnungshof

7.1 Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung

Mit Schreiben vom 28. April 2006 wies das Ministerium die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes durchweg zurück (Anlage 1). Folgen konnte es lediglich der Empfehlung Nr. 6, für Empfänger von Arbeitslosengeld II müsse hinreichend preiswerter Wohnraum vorgehalten werden, um die finanziellen Belastungen der Kommunen nicht ausufern zu lassen.

Die vom Ministerium angeführten Gründe überzeugen nicht. Sie sind in keinem Fall geeignet, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes einzuschränken oder gar zurückzunehmen. Gleichwohl erachtet der Landesrechnungshof es als zweckmäßig, auf einige Stellungnahmen des Ministeriums einzugehen:

Zu Empfehlung Nr. 1 (Einstellung der Modernisierungsförderung)

Das Ministerium weist die zentrale Empfehlung des Landesrechnungshofes zurück, die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung im Mietwohnungsbau einzustellen. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen zeitgemäßer Ausstattung zu bezahlbaren Preisen sei eine elementare und stetige wohnungspolitische Aufgabe; sie könne nicht zu einem bestimmten Stichtag erfüllt sein. So sei der Stadtumbau und die Stadtentwicklung ein langfristiger und vielschichtiger Prozess, der von zahlreichen Faktoren beeinflusst werde, darunter der demographischen Entwicklung, der Bevölkerungszusammensetzung, dem Haushaltsbildungsverhalten sowie der Wohnkosten- und Quartiersentwicklung. Auch sei es erforderlich, die regionalen Wohnungsteilmärkte differenziert zu betrachten.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Das Ministerium verkennt, dass mit der Reform der Wohnungsbauförderung ab dem Jahr 2002 nicht mehr breite Schichten der Bevölkerung, sondern nur noch einkommensschwache Haushalte in den Genuss einer Förderung kommen sollen. Es gehört nicht zu den staatlichen Aufgaben, diese Zielgruppe mit Wohnungen zu versorgen, die gehobenen Ansprüchen genügen. So müssen keinesfalls sämtliche Wohnungen mit einem Balkon ausgestattet sein. Unbestritten beeinflussen die vom Ministerium angeführten Faktoren die Stadtstrukturen und den Wohnungsmarkt.

Dennoch hat es diese Faktoren bei der Analyse und Planung des Wohnungsbedarfs weitgehend außer Acht gelassen. Hinsichtlich der differenzierten Betrachtungsweise der Wohnungsteilmärkte verweist der Landesrechnungshof auf Gliederungspunkt 3.3.

Das Ministerium führte weiter aus, die Wohnraumförderungsprogramme stellten lediglich ein Angebot von öffentlichen Finanzierungshilfen dar. Kein Unternehmen sei verpflichtet derartige Hilfen in Anspruch zu nehmen, die Entscheidung treffen diese eigenständig. Nach Angabe des LFI habe sich die Vermietbarkeit der geförderten Bestände erhöht und damit positiv auf die Rentabilität der Unternehmen ausgewirkt.

Diese Darstellung entkräftet die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht. Zwar stimmt dieser dem Ministerium insoweit zu, als die Inanspruchnahme der Fördermittel allein von den Wohnungseigentümern entschieden wird. Faktisch jedoch wird der Entscheidungsspielraum vielfach auf Null reduziert, denn eine Vielzahl der wirtschaftlich angeschlagenen Wohnungsunternehmen erhält auf dem Kapitalmarkt keine Kredite mehr oder nur solche zu überhöhten Konditionen. Hinsichtlich der Rentabilität verweist der Landesrechnungshof auf seine Ausführungen unter Gliederungspunkt 6.1.1. Sie zeigen, dass die Rentabilitätsberechnung des LFI von einer unrealistisch langen Nutzungsdauer der Gebäude ausgeht. Deren wirtschaftliche Nutzungsdauer wird angesichts des Bevölkerungsrückgangs aber weit unterhalb der technischen Nutzungsdauer liegen.

Zu Empfehlung Nr. 2 (Zuwendungsfähige Ausgaben)

Das Ministerium weist die Empfehlung zurück, die Ausgaben für den Rückbau zu definieren und die nicht zweckentsprechend eingesetzten Mittel zurückzufordern. Die vom Landesrechnungshof beanstandete Übernahme der Umzugskosten für umzugsunwillige Mieter hält es für legitim. Mit der Entscheidung zugunsten der Festbetragsfinanzierung geht das Ministerium davon aus, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht konkret benannt werden müssen, da sich diese Finanzierungsart an einer Einheit (60 Euro je Quadratmeter abgerissene Wohnfläche). Der Landesrechnungshof habe dieser Finanzierungsart zugestimmt.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das Ministerium verkennt, dass die Festbetragsfinanzierung eine Rückforderung keinesfalls ausschließt. Übersteigt die bewilligte Zuwendung die zuwendungsfähigen Ausgaben, ergibt sich ein Erstattungsanspruch⁴². Dieser ergibt sich zwingend aus dem Gesichtspunkt der Zweckbindung⁴³. Dieser Gesichtspunkt greift auch gegenüber der Festbetragsfinanzierung durch⁴⁴.

⁴² s. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, D V, Oktober 2001

⁴³ Nr. 8.2.2 ANBest-P zu § 44 LHO

⁴⁴ s. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, § 44 BHO Anm. 24.3.2

Der Landesrechnungshof hat dieser Finanzierungsart und dem Festbetrag von 60 Euro je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche zugestimmt, weil Bund und Länder in ihrer Verwaltungsvereinbarung seinerzeit von noch höheren Kosten ausgegangen waren. Das Ministerium hätte den von ihm bereits im April 2002 erwarteten⁴⁵ und mittlerweile zu beobachtenden Preisverfall und die je nach Gebäudeart unterschiedliche Höhe der Abrisskosten zum Anlass nehmen müssen, den Festbetrag in den jeweiligen Landeswohnungsbauprogrammen anzupassen, um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten. Im Übrigen sieht die Bundestransferstelle „Stadtumbau Ost“ die Kosten für den notwendigen Umzug von Mietern als nicht förderfähig an⁴⁶. Mit dem dann auf mehr Antragsteller verteilbaren Fördervolumen hätten weitere Wohnungen rückgebaut werden können.

Zu Empfehlung Nr. 3 (Sicherung der Darlehen)

Das Ministerium wirft dem Landesrechnungshof vor, die Möglichkeit der nachstelligen Finanzierung als Förderinstrument zu verkennen. Dieser Vorwurf greift nicht. Die nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 WoFG mögliche nachstellige Finanzierung bedeutet nicht, dass die Sicherung an rangbereiter Stelle auch dann vorzunehmen ist, wenn sie nicht werthaltig ist. Zweck und Ziel der sozialen Wohnraumförderung sind – entgegen der Ansicht des Ministeriums – nicht etwa die Schließung eventueller Finanzierungslücken und deren Absicherung im nachstelligen Beleihungsraum, sondern vielmehr die Versorgung von sozial schwachen Haushalten mit Mietwohnraum. Auch geht der Hinweis des Ministeriums auf die nur geringe Ausfallquote in der Vergangenheit fehl. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation vieler Wohnungsunternehmen droht bereits in naher Zukunft eine erhebliche Steigerung dieser Quote.

Mindereinnahmen im Landeshaushalt sind damit wahrscheinlich. Zugleich ergeben sich im Hinblick auf die vom Land garantierten und bereits veräußerten Wohnungsbaudarlehen zusätzliche Haushaltsrisiken (s. 5.1.2.1 am Ende). Eine Fortsetzung der bisherigen Praxis des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung darf damit nicht in Betracht kommen.

Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung und erwartet, dass das Ministerium die Darlehen banküblich sichert.

Zu Empfehlung Nr. 4 (Verbesserung der Darlehenssicherung)

Das Ministerium gibt zu bedenken, dass die Empfehlung des Landesrechnungshofes, alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Rangstelle auszuschöpfen, die Gefahr der Insolvenz für die betroffenen Unternehmen stark erhöhen würde.

⁴⁵ Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 22.4.2002

⁴⁶ www.stadtumbau-ost.info/service/glossar/detail.php

Das Beharren auf einen Rangrücktritt könnte sogar die Kündigung der Darlehensverträge zur Folge haben, was in einigen Fällen zur Zahlungsunfähigkeit der bürgenden Kommunen führen könne.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Dabei ist seine Empfehlung nicht so zu verstehen, dass die Unternehmen ihre Kreditgeber zu einem Rangrücktritt bewegen sollten. Die Wohnungsunternehmen sollten vielmehr angehalten werden, umfassende Sanierungsmaßnahmen einzuleiten, um vorrangig besicherte Kredite so schnell wie möglich zurückzuführen, damit die Landesdarlehen werthaltig abgesichert werden können. Dafür gibt es bankübliche Verfahren, die das LFI als Teil der Nord/LB beherrschen muss.

Zu Empfehlung Nr. 5 (Abrisskündigung)

Nach Ansicht des Ministeriums hat der Tatbestand der Abrisskündigung in Mecklenburg-Vorpommern keine praktische Bedeutung. Bereits heute bestehe die Möglichkeit der Kündigung aufgrund eines berechtigten Interesses i. S. des § 573 Abs. 1 BGB.

Wie der Bundesgerichtshof entschieden hat, kann der Vermieter die Kündigung eines Mietverhältnisses für eine Wohnung, die abgerissen werden soll, aufgrund berechtigten Interesses im Einzelfall durchaus auf § 573 Abs. 1 BGB stützen⁴⁷. Nach dieser Vorschrift ist eine umfassende Abwägung aller Interessen von Mieter und Vermieter vorzunehmen. Solche Interessenabwägungen sind stets mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet. Deshalb mussten die Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern in diesen Fällen den Freizug mit großzügigen Abfindungen an die umzugsunwilligen Mieter erkaufen – auch aus Mitteln für den Rückbau. Ferner haben sie sonstige – teilweise unbefristete – Vorteile gewährt, die erhebliche Erlösschmälerungen zur Folge haben.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Mit dem Tatbestand der Abrisskündigung kann höhere Rechtssicherheit geschaffen und die Planungssicherheit für die Rückbaumaßnahmen erhöht werden.

Zu Empfehlung Nr. 7 (ISEK)

Das Ministerium weist die Empfehlung des Landesrechnungshofes zurück, denn das „Monitoring Stadtentwicklung“ erhebe soziodemographische und sozioökonomische Daten als Grundlage für die daraus zu entwickelnden ISEK.

Mit diesem Monitoring ist das Ministerium auf dem richtigen Weg, gleichwohl hält der Landesrechnungshof an seiner Empfehlung fest. Längst nicht alle Kommunen beteiligen sich an dem Monitoring. Auch haben nur 44 Kommunen ISEK erstellt. Das Ministerium hat darauf hinzuwirken, dass

⁴⁷ Urteil vom 24.3.2004 VIII ZR 188/03

im Rahmen der Fortschreibung bei sämtlichen ISEK die notwendige kleinräumliche Erfassung der soziodemographischen und -ökonomischen Daten erfolgt.

Zu Empfehlung Nr. 11 (Altschuldenentlastung)

Das Ministerium folgt der Empfehlung des Landesrechnungshofes nicht, von der Ermächtigung im Bundeshaushalt Gebrauch zu machen, Bundeshilfen zur sozialen Wohnraumförderung für die Altschuldenentlastung einzusetzen. Das Ministerium sieht in der Empfehlung des Landesrechnungshofes einen Widerspruch zum System der Aufteilung der Förderung zwischen Bund und Ländern (Soziale Wohnraumförderung als Landes-, Altschuldenhilfe als Bundesangelegenheit). Aus diesem Grunde habe sich Mecklenburg-Vorpommern gegen die Ermächtigung durch den Bund ausgesprochen.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Da die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung nicht mehr erforderlich ist, sollte von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden.

7.2 Stellungnahme des Innenministeriums

Die Stellungnahmen des Innenministeriums vom 20. April und 3. Mai 2006 zu den Empfehlungen Nr. 8 bis 10 zeigen eine weitgehende Übereinstimmung mit den Auffassungen des Landesrechnungshofes (Anlagen 2a und 2b).

Dem Ministerium sei die wirtschaftlich schwierige Lage der Wohnungsunternehmen seit Jahren bekannt. So habe es durch verschiedene Handlungsoptionen⁴⁸ versucht, die Kommunen dahingehend zu sensibilisieren, die wirtschaftliche Situation ihrer Unternehmen zu verbessern. Dies sei in Einzelfällen auch gelungen. Ob die vereinzelt erfolgte Kapitalerhöhung angesichts der sehr angespannten Haushaltslage der Kommunen fortgesetzt werden könne, sei indes fraglich. Das Innenministerium sieht sich mit dem Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung darin einig, dass eine weitgehende Einflussnahme auf die Kommunen – besonders die Fusion von Wohnungsunternehmen betreffend – nicht ratsam sei.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Das Ministerium wird seine Bemühungen im Sinne der Empfehlungen des Landesrechnungshofes verstärken müssen.

⁴⁸ z. B. Handlungsempfehlungen für die kommunale Wohnungswirtschaft im Runderlass vom 24. November 2003 – II 340 – 173.114.0 – und die Ergänzung dazu zur Grunderwerbsteuerbefreiung bei Fusionen von Wohnungsunternehmen mit in den neuen Ländern gelegenen Grundstücken vom 12. Mai 2005 – Az. w. o. -

Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom**28. April 2006****Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern****hier:** Unterrichtung durch den Landesrechnungshof gemäß § 99 LHO

Schreiben des Landesrechnungshofes vom 12.04.2006, Az.: 22-514/1.05

Aus Sicht des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung (AM) wird zu den Anmerkungen des Landesrechnungshofes wie folgt Stellung genommen:

zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 1:

Diese pauschal getroffene Feststellung des Landesrechnungshofes wird nicht geteilt. Sie lässt die Unterschiedlichkeit der regionalen Wohnungsteilmärkte des Landes völlig außer Betracht.

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen zeitgemäßer Ausstattung zu bezahlbaren Preisen ist eine elementare und stetige wohnungspolitische Aufgabe. Diese kann aus der Natur der Sache heraus auch nicht zu einem bestimmten Stichtag erfüllt sein.

Demografische Entwicklungsprozesse, Bevölkerungszusammensetzung, Haushaltsbildungsverhalten, Wohnkostenentwicklung, Wohnqualitätsnachfrage, Quartiersentwicklungen u. a. Faktoren beeinflussen die Wohnungsmärkte. Diese können, selbst bei ausgeglichenem Wohnungsangebot im gesamten Land, regional angespannt sein. Denn es müssen Wohnungen in zeitgemäßer Ausstattung zu bezahlbaren Preisen bei Nachfrage auch am richtigen Standort zur Verfügung stehen. Daher ist es für die weitere Fortsetzung des Rückbaus von Wohnungen unverzichtbar, dass dieser durch die weitere Wohnungsmodernisierung und -instandsetzung flankiert wird, damit attraktiver und nicht zu teurer Ersatzwohnraum an der richtigen Stelle vorhanden ist.

Daraus folgt, dass die einzelnen Wohnungsteilmärkte im Land auch differenziert betrachtet werden müssen, da sie sich, abhängig von der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung, auch unterschiedlich entwickeln.

zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 2:

Die sozialen Wohnraumförderprogramme des Landes stellen lediglich ein Angebot von öffentlichen Finanzierungshilfen dar. Kein Wohnungseigentümer wird dadurch verpflichtet, Baumaßnahmen an seinem Bestand durchzuführen. Wohnungsunternehmen entscheiden selbstverantwortlich nach kaufmännischen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten über ihre Investitionen. Die überwiegend kommunal beteiligte und genossenschaftlich strukturierte Wohnungswirtschaft im Land bietet durch ihre Aufsichtsgremien Gewähr für einen verantwortungsbewussten Umgang mit dem Sozial- und Wirtschaftsgut Wohnung.

Prüfungen durch das Landesförderinstitut ergaben, dass sich durch die geförderten Baumaßnahmen der Wohnwert erhöhte und dieser sich außerordentlich positiv auf die Vermietbarkeit der Wohnungen und damit auch positiv auf die Rentabilität der Unternehmen auswirkt. Dadurch sind die Bestände wettbewerbsfähig und ermöglichen den Unternehmen, ohne Mieterverlust am Rückbau teilzunehmen. Folgen der Modernisierungen sind Existenzsicherung und Verringerung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Bürgschaftsfalls.

zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 3:

Diese Feststellung des Landesrechnungshofes greift zu kurz. Der frei finanzierte Neubau von Wohnungen wird wie bisher auch in Zukunft unabhängig von der Förderung des Rückbaus im Land erfolgen. Fakt ist jedoch, dass ohne die bisherige Rückbauförderung zusätzlich zu den neu gebauten Wohnungen rd. 10.400 leer stehende Wohnungen mehr auf dem Wohnungsmarkt vorhanden wären.

Auf die ohne Landesförderung errichteten Wohnungen hat die Landesregierung keinen Einfluss. Insbesondere kann nicht verhindert werden, dass Bauherren in den Wohnungsneubau investieren. Ein Wohnungsneubauverbot seitens der Landesregierung ist rechtlich nicht möglich, und wohl auch vom Landesrechnungshof nicht gewollt.

Anmerkung:

Für die Rückbauförderung stehen in den Jahren 2002 bis 2009 rd. 108 Mio. EUR zur Verfügung. Damit können ca. 30.000 Wohnungen zurück gebaut werden. Das sind 3.750 Wohnungen pro Jahr. Mit diesen Mitteln können rd. 1/3 der in Mecklenburg-Vorpommern leer stehenden Wohnungen vom Markt genommen werden. Von 2002 bis 2005 wurden Zuwendungsbescheide in Höhe von rd. 67 Mio. EUR für den Abriss von rd. 20.000 Wohnungen erteilt. Tatsächlich abgerissen wurden davon bisher rd. 10.400 Wohnungen. Nach Aussage des Verbandes norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. konnte die Leerstandsentwicklung bei der organisierten Wohnungswirtschaft nicht nur gestoppt, sondern sogar reduziert werden.

zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 4:

Die Auffassung des Landesrechnungshofes wird nicht geteilt. Es kann im Einzelfall insbesondere aus betriebswirtschaftlichen, städtebaulichen oder infrastrukturellen Gründen zu einem Rückbau von zuvor geförderten Wohnungen kommen.

Die Wohnungsmodernisierungen werden allein von den Wohnungseigentümern finanziert. Das Land erleichtert diese Aufgaben lediglich anteilig mit zinsverbilligten, aber rückzahlbaren Darlehen. Die wirtschaftlichen Lasten des Abbruchs und den enormen Substanzverlust haben die Eigentümer zu tragen, die genau abwägen, ob sie Wohnungen abreißen, die sie vorher mit hohen Kosten modernisiert haben. Es ist und wird der Ausnahmefall bleiben, dass in den 90er- Jahren modernisierte und geförderte Wohnungen abgerissen werden.

zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 5:

Die Aussage des Landesrechnungshofes ist unzutreffend. Zuwendungsfähig sind nach den Richtlinien die Ausgaben für den Rückbau leer stehender Wohngebäude oder Wohngebäudeteile entsprechend den zwischen dem Bund und allen Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung. Der Bund hat in Umsetzung der Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung (VV Städtebauförderung) die Gewährung eines Zuschusses in Höhe von bis zu 30 EUR als Pauschalbetrag je Quadratmeter rückgebaute Wohnfläche vorgesehen, den die Länder in gleicher Höhe komplementieren müssen, so dass insgesamt bis zu 60 EUR je m² Wohnfläche bereit stehen. Eine Festbetragsförderung bezieht sich immer auf eine Einheit. Bei der Rückbauförderung sind es die rückgebauten Quadratmeter Wohnfläche, die im Verwendungsnachweis nachgewiesen werden

müssen. Wird weniger Wohnfläche abgerissen, als im Zustimmungsbescheid bewilligt wurde, werden die Zuwendungen gekürzt. Das ist Förderpraxis.

Eine andere Finanzierungsart als die Festbetragsfinanzierung würde den Verwaltungsaufwand sowohl bei den Wohnungseigentümern als auch beim Landesförderinstitut unvertretbar erhöhen. Der Landesrechnungshof hat dieser Festbetragsfinanzierung am 31.05.2002 zugestimmt.

zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 6:

Der Landesrechnungshof verkennt hier den Grundsatz der Förderung nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz bzw. nach dem Wohnraumförderungsgesetz ab 2002 (§ 44 Abs. 1 II. WoBauG, § 2 Abs. 2 Nr. 1 WoFG). Danach ist das der nachstelligen Finanzierung dienende Förderdarlehen ohne Rücksicht auf den Rang seiner dinglichen Sicherung zur Schließung der Finanzierungslücke zu bewilligen, die nach Einsatz angemessener Kapitalmarktdarlehen und Eigenleistungen des Bauherrn noch verbleibt. Der Subventionsvorteil drückt sich nicht nur im günstigen Zinssatz sondern vor allem auch durch die Schließung der Finanzierungslücke und deren Absicherung im nachstelligen Beleihungsraum aus. Dieser wird vom Kapitalmarkt, wenn überhaupt, nur gegen entsprechend hohe Risikoprämien bedient. Dies für den Förderungsnehmer zu verhindern, ist jedoch gerade Sinn, Zweck und Ziel der sozialen Wohnraumförderung.

zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 7:

Eine Erfolgskontrolle der jährlichen Landesprogramme Wohnraumförderung erfolgt durch die ständige Analyse der quantitativen und qualitativen Fördernachfrage sowie regelmäßige Auswertungen mit dem Landesförderinstitut und dem Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. über die Wirksamkeit der Förderprogramme und die Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten, wie z. B. erreichter Modernisierungsgrad im Bestand, Leerstandsentwicklung, Investitionstätigkeit. Die Mitgliedsunternehmen des Verbandes norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. verwalten rd. 60 % des vermieteten Wohnungsbestandes im Land. Die Ergebnisse dieser Auswertungen fließen in die inhaltliche Gestaltung der jährlichen Landesprogramme Wohnraumförderung ein.

Die Landesprogramme Wohnraumförderung enthalten landesspezifisch bestimmte Ziele (Verbesserung der qualitativen Wohnraumversorgung der Bevölkerung zu sozialverträglichen Mieten

durch Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie die Schaffung funktionierender Wohnungsmärkte und intakter Stadtstrukturen). Den unterschiedlichen regionalen Bedürfnissen wird im Rahmen der Kontingentierungen Rechnung getragen.

Konkrete Zielvorgaben z. B. zur Modernisierung von einer bestimmten Anzahl von Wohnungen in einer bestimmten Stadt mit der Folge, dass der örtliche Wohnungsmarkt um eine bestimmte Anzahl von Wohnungsproblemen entlastet und das Quartier sich strukturell in eng beschriebener Weise entwickeln wird, sind im Bereich einer so verstandenen Wohnraumförderung politisch ungeeignete Mittel. Im Rahmen der vorgenannten Erfolgskontrolle sind die Förderergebnisse aber wichtiger Indikator für den Mitteleinsatz.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 1:

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 1 verwiesen.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 2:

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 5 verwiesen.

Die zuwendungsfähigen Ausgaben sind in den Rückbaurichtlinien entsprechend den Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung definiert und festgelegt. Hier besteht uneingeschränktes Einvernehmen zwischen Bund und Ländern.

Eine abschließende Aufzählung der förderfähigen Ausgaben ist nicht zweckdienlich, weil die Aufwendungen für den Abriss eines Wohngebäudes je nach Einzelfall sehr unterschiedlich sein können. Hier ist aus praktischen Gründen heraus Flexibilität erforderlich, wie sie die jetzige Festlegung gewährleistet. Ein „spitzer“ Ver- und Aufwendungsnachweis ist auch wirtschaftlich nicht sinnvoll, weil für dessen Prüfung i. d. R. weitaus höhere Verwaltungskosten sowohl bei den Wohnungsunternehmen als auch beim Landesförderinstitut anfallen dürften, als durch mögliche Kürzungen des Rückbauszuschusses erzielt werden könnten.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 3:

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 6 verwiesen.

Die vom Landesrechnungshof verfolgte Präferenz würde dazu führen, dass das Land Aufgaben des freien und funktionierenden Kapitalmarktes übernimmt. Sinn und Zweck der öffentlichen Hilfen ist es jedoch gerade dort einzugreifen, wo der freie Markt nicht funktioniert.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 4:

Der Landesrechnungshof verkennt, dass gerade die Besicherung der Förderdarlehen an rangbereiter Stelle und im nachstelligen Beleihungsraum zur Schließung der Finanzierungslücke einen wesentlichen Teil der Förderung darstellt (zur Vermeidung von Wiederholungen s. Ausführungen zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 6).

Die Empfehlung/Forderung des Landesrechnungshofes würde die Gefahr der Insolvenz von Unternehmen stark erhöhen. Kreditinstitute würden, sofern sie überhaupt einem Rangrücktritt zustimmen sollten, im günstigsten Fall diesen mit Zinserhöhungen (= Kapitaldienststeigerung) verbinden. Das Beharren auf einen Rangrücktritt könnte auch die Kündigung der Darlehensverträge zur Folge haben. Für die Mehrheit der Wohnungseigentümer wäre damit dann der Weg in die Insolvenz unvermeidbar. Bei kommunalen Wohnungsunternehmen würden die von den Gemeinden übernommenen Bürgschaften fällig werden, was in einigen Fällen zur Zahlungsunfähigkeit dieser Gemeinden führen dürfte.

Darüber hinaus geht mit der fortschreitenden Tilgung der vor den Landesdarlehen im Grundbuch besicherten Darlehen automatisch eine Verbesserung der dinglichen Sicherung einher, denn das Wohnungsunternehmen als Darlehensnehmer hat regelmäßig seine Ansprüche auf Rückgewähr für vor- oder gleichrangige Grundschulden an das Landesförderinstitut abgetreten.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 5:

Die Frage der Notwendigkeit der Schaffung eines Abrisskündigungstatbestandes hat auch nach Auffassung des Verbandes norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. in Mecklenburg-Vorpommern keinerlei praktische Bedeutung. Daher stünde die Verunsicherung der Bürger, die eine solche Regelung auslösen würde, dazu in keinem Verhältnis.

Zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates aus dem Jahre 2004, der eine Abrisskündigung vorsah, hat auch die Bundesregierung eine ablehnende Stellungnahme abgegeben. Sie vertrat darin insbesondere die Auffassung, dass es nicht klar sei, ob die Vorschläge zur Abrisskündigung wegen der darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe geeignet seien, mehr Rechts- und Planungssicherheit für die Vermieter zu schaffen. Ebenso bestünde keine praktische Relevanz für eine Abrisskündigung, da das geltende Recht die gebotene Einzelfallabwägung durch die Gerichte hinreichend absichere. Es besteht bereits heute die Möglichkeit der Kündigung aufgrund eines berechtigten Interesses i. S. d. § 573 Abs. 1 BGB.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 6:

Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass in den Kommunen hinreichend preiswerter Wohnraum vorgehalten werden sollte, wird geteilt. Gesellschaftspolitisches Ziel ist es gleichwohl, eine Ghettoisierung der Empfänger von Sozialhilfe und ALG II zu vermeiden. Dies dient auch dem sozialen Frieden im Wohnquartier.

Der Landesrechnungshof verkennt in diesem Zusammenhang allerdings das Förderziel des Rückbaus als Teil des Stadtumbaus. Denn es erfolgt kein geförderter Abriss von preiswerten Wohnungen, sondern der Rückbau von dauerhaft leer stehenden, nicht mehr benötigten Wohnungen.

Zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Mieter wurde 1996 vom Land das Landesbelegungsbindungsgesetz (BelBindG M-V) verabschiedet. Damit unterliegen bis zu 50 % der dem Altschuldenhilfegesetz zuzuordnenden rd. 240.000 kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen in Mecklenburg-Vorpommern einer Belegungsbindung. Da der örtliche Wohnungsmarkt differenziert zu beurteilen ist, können die Gemeinden selbst den notwendigen Anteil durch Rechtsverordnung festlegen und den jeweiligen Änderungen auf dem Wohnungsmarkt anpassen. Im Jahr 2004 lag der Umfang der Belegungsbindungen in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern bei 31,6 %.

Diese Belegungsquote zeigt, dass die vorhandenen Regelungen des BelBindG zur Versorgung einkommensschwacher Mieter erfolgreich genutzt werden. Für zusätzliche Maßnahmen besteht kein Bedarf.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 7:

Die Anmerkung des Landesrechnungshofes von einer „isolierten Ausweisung“ ist unzutreffend. Das Monitoring Stadtentwicklung als Datengrundlage für die daraus zu entwickelnden ISEK erhebt u. a. soziodemographische und sozioökonomische Daten als statistische Grundlagen jeweils zum 31.12 eines Jahres und setzt die jährlichen Erhebungsscheiben zu Zeitreihen zusammen. Nur so können Trends abgebildet und Prognoseszenarien für die ISEK entwickelt werden.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 8 bis 10:

Eine Stellungnahme des Ministeriums zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes entfällt, da Adressat der Empfehlungen die Kommunal- bzw. Rechtsaufsicht ist.

zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 11:

Nach der Verwaltungsvereinbarung Soziale Wohnraumförderung erhält das Land vom Bund gegenwärtig Bundesmittel in Höhe von rund 4,2 Mio. EUR. Mit der Komplementierung durch Landesmittel stehen für die Wohnraumförderung damit rund 9,5 Mio. EUR jährlich zur Verfügung - also verhältnismäßig wenig Fördermittel für die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen. Diese Fördergelder sind in der engen Verzahnung mit dem Rückbauprogramm - wie bereits mehrfach dargestellt – jetzt und auch zukünftig unverzichtbar.

Die Bewilligungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau für die Entlastung der Altschulden betragen rund 52,8 Mio. EUR. Hätte das Land von der Ermächtigung durch die Verwaltungsvereinbarung Soziale Wohnraumförderung Gebrauch gemacht, hätte dies die völlige Aufgabe der sozialen Wohnraumförderung zugunsten einer verhältnismäßig geringen und nicht auskömmlichen Verstärkung der Altschuldenhilfe zur Folge gehabt.

Das wäre eine förderpolitisch nicht sinnvolle Maßnahme gewesen, von der bis auf Berlin (und auch nur für eine Maßnahme) kein anderes Bundesland Gebrauch gemacht hat und zwar auch, um die Verantwortung des Bundes für die Altschuldenproblematik als Vereinigungsfolgelast und damit als gesamtstaatliche Aufgabe aufrechtzuerhalten.

Der Vorschlag des Landesrechnungshofes steht zudem im Widerspruch zum System der Aufteilung der Förderung zwischen dem Bund und den Ländern. Denn die soziale Wohnraumförderung ist eine Landesangelegenheit, auch wenn hierzu Finanzhilfen des Bundes verwendet werden. Demgegenüber ist die Altschuldenhilfe eine bundesstaatliche Aufgabe, für die der Bund allein in der Pflicht steht. Hierbei handelt es sich um den Ausgleich für die Schulden der ehemaligen DDR-Staatsbank als vereinigungsbedingte Folgelasten. Mecklenburg-Vorpommern hat sich aus diesen Gründen gegen die vom Landesrechnungshof genannte Ermächtigung durch den Bund ausgesprochen.

zu Nr. 3.4 Gesellschaftliche Strategien aus dem demographischen Wandel – S. 20 letzter Abs. und S. 21 erster Abs.:

Der Verzicht auf eine den Stadtumbau-Ost begleitende Förderung der Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes würde im Ergebnis zu einem stetigen Verfall der Bausubstanz und damit auch zu instabilen Wohnungsmärkten und problembehafteten Stadtstrukturen führen (s. auch die Ausführungen zu Nr. 0.1 Feststellungen Tz. 1). Die Wohnungswirtschaft ist nicht in der Lage, Sanierungsmaßnahmen allein durch Kapitalmarkt- und Eigenmittel zu finanzieren. Die Unterlassung der Anpassung der Wohnungsbestände an zeitgemäße Mindeststandards würde auch eine Signalwirkung zur Abwanderung von Menschen erzeugen. Erst durch Unterlassen der begleitenden Modernisierungsförderung würde die Funktionsfähigkeit der Wohnungsteilmärkte nachhaltig gestört. Daran hat das Land kein Interesse.

Rd. 80 % der vor 1990 gebauten Wohnungen wurden bisher modernisiert, instand gesetzt bzw. zumindest teilsaniert. Unter Berücksichtigung der bis 2009 zum Abriss vorgesehenen Wohneinheiten, verbleibt noch ein Gesamtsanierungsbedarf von rd. 130.000 Wohnungen. Selbst wenn man von diesen Wohnungen die Hälfte z. B. für die Vorhaltung von preiswertem Wohnraum unsaniert ließe, verblieben immer noch rd. 65.000 Wohnungen, die noch modernisiert/instand gesetzt oder zumindest teilsaniert werden müssen.

Eine Auswertung der Förderdaten durch das LFI ergab, dass bei rund 50 % der geförderten Wohnungen die getätigten Investitionen lediglich bei rd. 6.000 EUR je Wohnung (also teilsaniert) lagen. Für eine komplexe Sanierung einer Wohnung sind rd. 36.000 EUR erforderlich. D.h., dass zukünftig auch Wohnungen zur Sanierung anstehen, die bereits in den 90er-Jahren teilsaniert wurden.

zu Nr. 4 Wirtschaftliche Entwicklung kommunaler Wohnungsunternehmen:

Der Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die von ihm verwendeten Kennzahlen zur Bewertung der wirtschaftlichen Situation der 16 von ihm geprüften Wohnungsunternehmen nur eine eingeschränkte Aussagekraft haben, stimmt das AM zu. Es ist gerade deshalb nicht verständlich, warum er sie dennoch als Maßstab seiner Unternehmensbeurteilungen zugrunde legt, die oftmals erheblich von den Aussagen der Abschlussprüfer der Wohnungsunternehmen abweichen.

zu Nr. 5.1.2.1 Werthaltigkeit der dinglichen Sicherung:

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen zu Nr. 1.1 Feststellungen Tz. 6 verwiesen.

Die Forderung des Landesrechnungshofes zur dinglichen Sicherung der Fördermittel innerhalb einer "banküblichen Beleihungsgrenze" zwischen 60 - 80 % des Beleihungswertes widerspricht den Zielen der sozialen Wohnraumförderung.

Die Ausfälle aus den grundbuchrechtlich bestellten Sicherheiten von Anbeginn an bis einschließlich 2005 betragen insgesamt 3,1 Mio. EUR, was im Verhältnis zu den Gesamtforderungen an ausgereichten Förderdarlehen einem Anteil von lediglich rd. 0,1 % entspricht.

Der vom Landesrechnungshof erwähnte Entwurf einer Beleihungswertermittlungsverordnung ist noch kein geltendes Recht. Die Bauministerkonferenz hat mit Schreiben vom 27.12.2005 an den Bundesfinanzminister umfangreiche Änderungen gefordert, der diese prüfen will.

zu Nr. 5.1.2.2 Verzahnung von Modernisierungs- und Rückbauförderung – S. 41 Abs. 2:

Stadtumbau und Stadtentwicklung sind langfristige und vielschichtige Prozesse, die von zahlreichen Faktoren, wie demografischer Entwicklung, Bevölkerungszusammensetzung, Haushaltsbildungs-

verhalten, Wohnkostenentwicklung, Quartiersentwicklungen u. a. beeinflusst werden. Bei diesem, nach städtebaulichen Aspekten gerade erst begonnenen und noch viele Jahre zu begleitenden Prozess ist es verfrüht, zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon zu sprechen, dass die Verzahnung beider Fördermaßnahmen nicht ausreichen würde, um den Wohnungsmarkt zu stabilisieren.

Die derzeitige Planung des Programms Stadtumbau Ost geht bis in das Jahr 2009. Die Fortsetzung dieses Programms ab 2010 ist im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung festgeschrieben. D. h., dass es nicht mehr um das „Ob“ der Fortsetzung geht, sondern nur noch um das „Wie“. Diese Aussage der Bundesregierung zeigt deutlich, dass es sich in der Tat bei dem Stadtumbau und der Stadtentwicklung um langfristige und auch vielschichtige Prozesse handelt.

Diese Forderung des Landesrechnungshofes steht im Widerspruch zu seinen Forderungen (siehe Nrn. 1.2 Empfehlungen Tz. 1 und 3.4 Gesellschaftliche Strategien aus dem demographischen Wandel – S. 20 letzter Abs. und S. 21 erster Abs.), die Modernisierungsförderung gänzlich einzustellen. Wenn es die Modernisierungsförderung nicht mehr gäbe, wäre auch die hier geforderte Verzahnung nicht möglich.

zu Nr. 5.2 Förderung des Rückbaus von Wohnungen – S. 43 erster Satz:

Der Klammerausdruck „(ohne Umzugskosten)“ findet sich im Stichpunkt „Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen“, den der LRH in seinem Bericht aufgreift, so nicht wörtlich in der Verwaltungsvereinbarung wieder. In den Bund-Länder-Verhandlungen zur VV wurde gerade dieser Punkt erörtert und ausdrücklich vom Bund als ein zulässiger Fördergegenstand benannt. Dieser Fördergegenstand beinhaltet u. a. auch Ausgaben für den Umzug bzw. das Umzugsmangement.

Eine abschließende Auflistung weiterer möglicher Fördergegenstände ist nicht sinnvoll. Denn diese wäre nur bei einer Einzelnachweisprüfung von Bedeutung, die allerdings dem Sinn und Zweck der Pauschalförderung widerspricht. Im Hinblick auf den sehr viel höheren Verwaltungsaufwand bei einer Anteilfinanzierung ist die Pauschalfinanzierung die von Bund und den überwiegenden ostdeutschen Ländern gewollte Finanzierungsart.

Es liegt gerade im Wesen jeder Pauschale, das für die Verwirklichung eines bestimmten Tatbestandes (hier ist es ausschließlich der Rückbau von Wohnungen) ein bestimmter Betrag gezahlt wird. Bei dieser vom Bund festgelegten Finanzierungsart kann gerade auf den Einzelkostennachweis verzichtet werden, was in der Praxis zu einer wesentlichen Vereinfachung und Kosteneinsparung führt.

zu Nr. 5.2.1 Förderziele, -volumen, und Inanspruchnahme der Fördermittel – S. 44 letzter Abs.:

In jedem Jahr wird ein Rückbauprogramm aufgestellt, das jeweils eine Abwicklungszeit von 5 Jahren hat. Die Rückbauplanungen verteilen sich daher notwendigerweise über diesen 5- Jahreszeitraum. Ein Vollzugsdefizit kann daraus nicht abgeleitet werden. Im Gegenteil vollzieht sich der Rückbau geordnet nach dem vom Ministerium festgelegten Programmablauf.

zu Nr. 5.2.2.1 Zuwendungsfähige Ausgaben – Seite 50 Nr. 2:

Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass hier eine Förderung nicht hätte erfolgen dürfen, wird nicht geteilt. Es geht nicht nur um den Rückbau der jeweiligen, überwiegend leer stehenden Wohngebäude, sondern um den Stadtumbau und um die städtebauliche Gestaltung des Wohnquartiers oder des Straßenzuges. Es macht z. B. städtebaulich keinen Sinn, ein leer stehendes Eckgebäude eines Wohnquartiers abzureißen und die beiden noch zur Hälfte belegten Gebäude im Innenhof stehen zu lassen. Hier ist es sinnvoll, die Mieter in das Eckgebäude umziehen zu lassen, um dann den Innenhof zu räumen, neu zu gestalten und anzulegen. Nur so lässt sich aktiver und attraktiver Stadtumbau gestalten und nur so lassen sich willkürliche „Zahnlücken“ vermeiden.

zu Nr. 5.2.2.1 Zuwendungsfähige Ausgaben – Seite 50 vorletzter Abs.:

Grundlage der Rückbauförderung sind Stadtentwicklungskonzepte, in denen sich die Kommunen und die betreffenden Wohnungseigentümer geeinigt haben, welche Wohngebäude aufgrund der Leerstände und der zukünftigen Stadtentwicklung zurückgebaut werden sollen. Beim Stadtumbau Ost geht es nicht nur um den Abriss leer stehender Wohngebäude, sondern auch um die Neugestaltung des Wohnquartiers oder auch des Stadtteils, z.B. durch kleinteilige Neubebauung.

zu Nr. 5.2.2.2 Abrisskündigung:

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen zu Nr. 1.2 Empfehlungen Tz. 5 verwiesen.

Dem AM liegt keine Umfrage vor, die die Abrisskündigung zum Inhalt hat. Auch ist der Anteil von 33 % an Unternehmen, die diese Möglichkeit befürworten, nicht die Mehrheit.

Da auch bei einer Abrisskündigung eine Räumungsklage notwendig sein kann, kann auch hierbei von einer schnellen Lösung nicht ausgegangen werden. Insbesondere wäre bei einer Abrisskündigung aufgrund der dann u. U. folgenden Räumungsklage keine Planungssicherheit für den Vermieter, aber auch nicht für die Kommune im Stadtumbauprozess gegeben.

zu Nr. 6.1.1 Förderung der Instandsetzung und Modernisierung durch Darlehen – S. 55 Abs. 1:

Gegenstand der Förderung nach dem WoFG ist die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen u. a. durch die Gewährung von Darlehen. Das WoFG ist ein Bundesgesetz, das in enger Zusammenarbeit mit den Ländern geschaffen wurde. Die Feststellung des Landesrechnungshofes, dass die Förderung der Instandsetzung und Modernisierung sozialverträgliche Mieten verhindere (Zitat LRH: „Damit läuft die Intention des WoFG ins Leere, mit dieser Förderung sozialverträgliche Mieten zu sichern.“), ist nicht nachvollziehbar.

Die generelle Feststellung des Landesrechnungshofes, durch die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung habe sich die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen verschlechtert, ist unzutreffend.

Die Situation der Wohnungsunternehmen hat sich, wenn auch auf niedrigem Niveau, insbesondere auch nach Einschätzung des Verbandes norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. insgesamt stabilisiert. Aufgrund unvergleichbarer Ausgangssituationen werden vergleichbare Ergebnisse, wie sie Wohnungsunternehmen in den alten Bundesländern erzielen, nicht erreichbar sein. Voraussetzung für die Stabilisierung ist aber die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbauprogramms, parallel zur Modernisierungsförderung, um am Markt ein wettbewerbsfähiges Produkt, nämlich die Wohnung, überhaupt erst anbieten zu können.

zu Nr. 6.1.1 Förderung der Instandsetzung und Modernisierung durch Darlehen – S. 57 Abs. 1:

Die vom Landesrechnungshof wiedergegebenen Aussagen der Geschäftsführungen der kommunalen Wohnungsunternehmen werden geteilt. Die Unternehmen bestätigen die Auffassung des Ministeriums, dass sich die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung des Bestandes und auch die Verbindung mit dem Rückbau positiv ausgewirkt haben.

Der vom Landesrechnungshof geforderte Verzicht auf die Bestandsförderung wäre ein falsches Signal gegenüber den Wohnungsunternehmen und potentiellen Investoren. Die Folge wäre ein Anstoßeffekt für die Abwanderung von Bürgern in andere Bundesländer. Damit würden auch die Bemühungen der Landesregierung konterkariert, den Wirtschafts- und damit auch den Wohnstandort Mecklenburg-Vorpommern zu stärken. Die Versorgung mit angemessenen, zeitgemäßen und bezahlbaren Wohnungen gehört zu den Elementarbedürfnissen des Menschen.

zu Nr. 6.2 Wirkung der Förderung auf die Kommunen – S. 59 und 60:

Die Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen mag teilweise als problematisch zu betrachten sein. Ohne die bisherigen Wohnungsbauförderprogramme stünden jedoch bereits deutlich mehr Gesellschaften vor ernststen wirtschaftlichen Problemen, als dies tatsächlich der Fall ist. Anders als der Landesrechnungshof meint, wird aber „die wirtschaftliche Lage der Unternehmen“ nicht „verschlechtert“, sondern im Gegenteil wird durch die soziale Wohnraumförderung des Landes der dauerhafte Bestand dieser Unternehmen erst ermöglicht. Die Aufgabe kommunaler Wohnungsunternehmen besteht nämlich in der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit Wohnraum, insbesondere von Haushalten mit geringem Einkommen, Menschen mit Behinderungen, Alleinerziehenden und älteren Menschen. Gerade in der angespannten wirtschaftlichen Situation einiger kommunaler Wohnungsunternehmen lässt sich der Balanceakt zwischen niveauvoller Sanierung und bezahlbaren Mieten nur meistern, wenn die erforderlichen Finanzierungsmittel zu günstigen Konditionen eingeworben werden. Die Aussage des Landesrechnungshofes, dass sich Banken zunehmend von Immobilienfinanzierungen in den neuen Bundesländern lösen, mag auf einige überregionale Kreditinstitute zutreffen. Dagegen treten andere überregionale Kreditinstitute wesentlich stärker als Finanzpartner der Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern auf. Die Anforderungen nach "Basel II" erschweren die Kreditvergabe zusätzlich und bewirken, dass Kunden mit guter Ertragsstärke günstiger ihren Finanzierungsbedarf am Kapitalmarkt decken können, als solche mit schwächerer Leistung.

Gerade deshalb sollte die Finanzenge von Wohnungsunternehmen durch die Bereitstellung zinsgünstiger Fördermittel substituiert und dadurch sinnvolle Investitionen in den Bestand ausgelöst werden. Werden Mietobjekte nicht saniert und damit nicht vermietungsfähig am Markt angeboten, gehen sie mittelfristig nicht nur dem Markt, sondern auch dem Unternehmen als wirtschaftliche Grundlage verloren. Es ist immer noch wirtschaftlicher, einen kleineren Deckungsbeitrag aus einem Objekt zu generieren, als gar keinen. Ein wesentliches Element und Ziel der Förderung ist es, zugleich die Erhaltung bezahlbarer Mieten zu beeinflussen. Anderenfalls müsste die öffentliche Hand

auf breiter Front durch (verwaltungsaufwändige) soziale, konsumtive Transferleistungen einspringen. Durch die investiven Förderungsinstrumente des Landes werden dagegen Arbeitsplätze erhalten und Steueraufkommen generiert.

Für ein erneutes Gespräch zu diesen Auffassungen steht das AM gerne zur Verfügung.

Im Auftrag

gez. Hubert Thorenz

Anlage 2a

Stellungnahme des Innenministeriums vom 20. April 2006

Sehr geehrter Herr Dr. Rudolph,

sehr geehrter Herr Dr. Hempel,

ich danke Ihnen für die Übersendung der o.g. Mitteilung.

Ihre Untersuchungsergebnisse richten sich im Wesentlichen an das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V und könnten Anlass sein, die dortige Förderpolitik zu überdenken.

Die problematische Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt wurde hier bereits vor Jahren erkannt und war Anlass, den Kommunen mehrfach Hinweise und Handlungsempfehlungen zur Thematik zu geben. Das diesbezügliche Engagement des Innenministeriums ist dem Landesrechnungshof bekannt und wurde seinerzeit mit dem Landesrechnungshof abgestimmt.

Zu den das Innenministerium tangierenden Empfehlungen (Seite 7, Ziffern 8 - 10) ist im Einzelnen Folgendes anzumerken:

Zu Ziffer 8

Wortlaut: "Die wirtschaftliche Lage vieler kommunaler Wohnungsunternehmen erfordert eine Eigenkapitalzuführung durch die Gesellschafter, um deren Bestand zu sichern".

Dies erfolgt vielfach bereits seit längerer Zeit (Beispiel: Die Landeshauptstadt Schwerin hat ihrer Eigengesellschaft WGS bereits mehrfach Eigenkapital zugeführt). Fraglich ist, wie lange sich die betroffenen Kommunen angesichts ihrer z.T. sehr angespannten Haushaltslage Eigenkapitalzuführungen an ihre Gesellschaften noch werden leisten können.

Zu Ziffer 9

Wortlaut: „Bei erkennbar dauerhaft defizitärer Lage sollten Möglichkeiten der Fusion kleinerer Wohnungsunternehmen geprüft werden. Auch sollten die Unternehmen Wohnungsbestände zum Kauf anbieten, solange es noch Interessenten gibt“.

Die kommunalen Gesellschaften und insbesondere auch die kommunalen Gesellschafter sind sich – nicht zuletzt auch auf Grund der mehrfachen Hinweise und Handlungsempfehlungen des Innenministeriums M-V – der schwierigen Lage im Bereich der kommunalen Wohnungswirtschaft durchaus bewusst und prüfen daher bereits seit längeren verschiedene Handlungsoptionen. Der Fusionsprozess hat sich jedoch bisher leider nicht wie erhofft entwickelt. Es besteht gleichwohl Einvernehmen zwischen dem Innenministerium und dem Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung, dass eine weitergehende Einflussnahme auf die Kommunen nicht ratsam ist. Wie schon die vergeblichen Bemühungen des Verbandes der norddeutschen Wohnungsunternehmen erkennen lassen, liegt es offensichtlich in der Natur der Sache, dass einer komplexen unternehmerischen Entscheidung für eine Fusion nicht in geeigneter Art und Weise über eine generalisierende Empfehlung vorgegriffen werden kann. Weitergehende Einflussnahme könnte zuletzt Fehlentscheidungen heraufbeschwören, die dann das Land zu verantworten hätte.

Zu Ziffer 10

Wortlaut: “Die zunehmend kritischer werdende wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen macht es erforderlich, die Rechtsaufsichtsbehörde zeitnah über die wirtschaftliche Situation der Unternehmen zu unterrichten. Weisen bei einem Unternehmen in zwei aufeinander folgenden Jahren mindestens zwei Krisenkennzahlen auf eine Bestandsgefährdung hin, haben die jeweiligen Kommunen – unabhängig von der Pflicht, den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses vorzulegen – die Rechtsaufsichtsbehörde darüber zu unterrichten und Wege zur Lösung des Problems zu finden.“

Die Rechtsaufsichtsbehörden sind durch die Handreichungen des Innenministeriums (s. o.) längst hinreichend sensibilisiert. Im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanprüfung, in die auch die aktuellen Jahresabschlüsse einzubeziehen sind, können die Rechtsaufsichtsbehörden Erkenntnisse über die Lage der Gesellschaften gewinnen. Einer gesonderten Mitteilung seitens der Kommunen bei Bestandsgefährdungen bedarf es aus hiesiger Sicht daher nur in Einzelfällen.

Wege zur Lösung der Probleme in der kommunalen Wohnungswirtschaft zu finden, ist ein ständige Aufgabe. Die Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen wurden bereits im Rahmen des Runderlasses vom 24. November 2003 dazu angehalten, bereits bei den ersten Anzeichen einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation im Bereich der Wohnungswirtschaft geeignete Maßnahmen i.S.d. Erlasses zu ergreifen. Vorzugswürdig ist es, bereits vor Eintritt von Bestandsgefährdungen präventiv Maßnahmen zu ergreifen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Gottfried Timm

Anlage 2b

Stellungnahme des Innenministeriums vom 3. Mai 2006

Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern zur „Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern“;

Ihr Schreiben vom 12. April 2006, Stellungnahme zu der beabsichtigten Unterrichtung des Landtages nach § 99 LHO

Sehr geehrter Herr Dr. Hempel,

der mit o. g. Schreiben übersandte Berichtsentwurf deckt sich inhaltlich im Wesentlichen mit Ihrer Prüfungsmitteilung vom 17. März 2006, zu der das Innenministerium gegenüber dem Landesrechnungshof bereits Stellung genommen hat.

Insoweit verweise ich auf diese Stellungnahme und darf nochmals darauf aufmerksam machen, dass das Innenministerium den Kommunen bereits mehrfach Hinweise und Handlungsempfehlungen zur Thematik gegeben hat, die Ihnen im Übrigen auch bekannt sind. Es ist bedauerlich, dass der Landesrechnungshof den Landtag über das diesbezügliche Engagement des Innenministeriums im Rahmen seines Berichtes offenbar nicht informieren will; aus hiesiger Sicht entsteht so kein vollständiges Bild.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Ideler