

## **UNTERRICHTUNG**

**durch den Landesrechnungshof**

**Jahresbericht 2023 (Teil 2)**

**Kommunalfinanzbericht 2023**

## Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Der vorgelegte Kommunalfinanzbericht ist der zweite Teil des damit nun komplettierten Jahresberichts 2023.

Die kommunale Finanzlage erscheint auf dem ersten Blick auch im aktuellen Jahr in einem positiven Licht, vor allem auch durch die vielfältigen Finanzmittelzuweisungen des Landes.

Dennoch werfen der Krieg in der Ukraine wie auch die gestiegenen Kosten für Energie und die übrigen Ausgaben ihre Schatten voraus. Das angestiegene Zinsniveau wird gerade für die Kommunen mit einem hohen Anteil an Kassen- oder Investitionskrediten in den kommenden Jahren eine wesentliche Herausforderung darstellen. Einst niedrige Zinsausgaben der vergangenen Jahre drohen nun zu erheblichen Belastungen und zur Schuldenfalle für künftige kommunale Haushalte zu werden. Gleichzeitig gilt es, dringend benötigte Investitionen – auch aus eigener Kraft – durchzuführen und den Investitionsrückstand der vergangenen Jahre aufzuholen, da trotz real gesteigener Einnahmen die Investitionsausgaben lange auf niedrigem Niveau verharren.

Gerade in wirtschaftlich und finanziell herausfordernden Zeiten sollten auch die Kommunen strukturelle Problemfelder und laufende Ausgaben kritisch analysieren und frühzeitig einer negativen Entwicklung entgegenwirken.

Dafür braucht es jedoch auch eine aktuelle Informationsbasis. Noch immer besteht bei den Landkreisen, den großen kreisangehörigen und den kreisfreien Städten und auch bei den kommunalen Beteiligungen Nachholbedarf bei der fristgerechten Auf- und Feststellung der jeweiligen Jahresabschlüsse. Hinzu kommt, dass in der Breite noch immer keine effektive Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden ist. Schon im eigenen Interesse sollten hier verstärkte Anstrengungen durch die Kommunen unternommen werden.

Fehlende Informationen sind nicht nur bei der Finanzwirtschaft problematisch. Das verdeutlichten die Prüfungen des Landesrechnungshofes auch an anderer Stelle. Mangels ausreichender Kenntnisse wurde bestehendes Vermögen in teilweise ungeeignete und bisweilen riskante Anlageprodukte investiert.

Die überörtlichen Prüfungen des Landesrechnungshofes zeigten auch, dass – wie schon in Vorjahren bereits festgestellt – die kommunalen Vergabeverfahren noch immer erhebliche Verfahrens- und Dokumentationsfehler sowie qualitative Mängel aufweisen. Hier sind die Kommunen gefragt, das bestehende Vergaberecht tatsächlich anzuwenden. Aber auch das Land muss die vergaberechtlichen Regelungen so ausgestalten, dass den Erfordernissen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wie auch den weiteren Zielen des Vergaberechtes angemessen Rechnung getragen werden kann.

Auch an verschiedenen anderen Stellen offenbarte sich, dass es an einer ausreichenden und transparenten Dokumentation des Verwaltungshandelns mangelte, so zum Beispiel beim Abschluss von Verträgen nach dem Kindertagesförderungsgesetz mit

freien Trägern. Nur mittels einer verlässlichen und breiten Dokumentationsbasis können die Kommunen die eigenen Entscheidungen und das eigene Verwaltungshandeln hinsichtlich Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit faktenbasiert nachprüfen. Und nur so können sie auch ihrer Verantwortung gegenüber den kommunalen Entscheidungsträgern und letztlich den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinden gerecht werden.

Zu guter Letzt möchte ich sowohl den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes für die umfangreichen Prüfungen als auch den geprüften Kommunen und den übrigen Mitstreitern im Land für die vertrauensvolle und in der Regel auch konstruktive Zusammenarbeit meinen Dank aussprechen.

Schwerin, im Dezember 2023

Dr. Martina Johannsen

# Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Allgemeiner Teil.....</b>	<b>3</b>
	1 Lage der kommunalen Finanzwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern.....	3
	2 Die kommunale Finanzwirtschaft im Vergleich.....	8
	3 Kommunalen Schuldenstand.....	15
	4 Zusammenfassung.....	18
<b>III.</b>	<b>Aktuelle Themen.....</b>	<b>21</b>
	1 Umsetzung des NKHR M-V.....	21
	2 Erhebung der Kreisumlage.....	27
	3 KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse.....	32
	4 Entwicklung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.....	36
	5 Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII.....	46
	6 Nachhaltigkeitsberichte für Unternehmen mit kommunaler Beteiligung.....	60
	7 Abgewendete Zahlungsunfähigkeit eines Zweckverbandes.....	62
<b>IV.</b>	<b>Überörtliche Prüfungen.....</b>	<b>67</b>
	1 Geldanlagen der Kommunen – Teil 2.....	67
	2 Umsetzung der Wertberichtigungen auf Forderungen bei der Hanse- und Universitätsstadt Rostock.....	80
	3 Vergabewesen in Kommunalverwaltungen und Eigenbetrieben.....	86
	4 Landkreis Vorpommern-Rügen, Verträge nach § 24 KiföG M-V.....	94
<b>V.</b>	<b>Prüfung kommunaler Beteiligungen.....</b>	<b>105</b>
	1 Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung.....	105
	2 Verspätete Erstellung Jahresabschlüsse und Lageberichte Eigenbetrieb A.....	108
	3 Kommunale Wohnungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Überblick zur Lage der Wohnungsunternehmen 2021.....	111
<b>VI.</b>	<b>Umsetzung von Landtagsentschließungen.....</b>	<b>139</b>
	1 Entschließungen des Landtags zur Prüfung „Beitreibung von Rundfunkbeiträgen“.....	139
<b>VII.</b>	<b>Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....</b>	<b>141</b>
	1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung: Überörtliche Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin: Teilprüfung „Vermögens-/Grundstücksgeschäfte“.....	141
	2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Beratenden Äußerung gemäß § 88 Abs.3 LHO – Kostenausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde.....	146



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2012-2022, in Mio. Euro.....	4
Abbildung 2:	Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2020-2022, in Euro je Einwohner.....	7
Abbildung 3:	Die kommunale Finanzlage der Länder im Überblick, 2022, in Euro je Einwohner.....	9
Abbildung 4:	Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2022, in Euro je Einwohner.....	10
Abbildung 5:	Bereinigte Einnahmen und Bauinvestitionen in Preisen von 2000, 2000-2022, in Mio. Euro.....	14
Abbildung 6:	Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2022, in Mio. Euro.....	15
Abbildung 7:	Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2020-2022, in Euro je Einwohner.....	17
Abbildung 8:	Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2022, in % (2010=100).....	18
Abbildung 9:	Übersicht über die vereinbarten Entgelte nach § 24 KiföG M-V.....	95
Abbildung 10:	Entwicklung von Wohnungsmieten und Verbraucherpreisindex, 2015-2022.....	117
Abbildung 11:	Kapitaldienst, 2011, 2016 und 2021, in Mio. Euro.....	125



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2018-2022, in Mio. Euro.....	6
Tabelle 2:	Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2022.....	11
Tabelle 3:	Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2022.....	12
Tabelle 4:	Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2020-2022, in Euro je Einwohner.....	13
Tabelle 5:	Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (Öffentlicher Gesamthaushalt), 31. Dezember 2022, in Euro je Einwohner.....	16
Tabelle 6:	Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2023).....	22
Tabelle 7:	Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017-2021 der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 31. Dezember 2022.....	23
Tabelle 8:	Jahresergebnis lt. Ergebnisrechnung, 2014-2021, in Euro.....	33
Tabelle 9:	Übersicht der Verbrauch- und Aufwandsteuern der Kommunen.....	36
Tabelle 10:	Übersicht zur Hundesteuer bei den kreisfreien Städten, 2019-2022.....	37
Tabelle 11:	Übersicht zur Hundesteuer bei den großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022.....	38
Tabelle 12:	Übersicht zur Zweitwohnungsteuer bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022.....	40
Tabelle 13:	Übersicht zur Vergnügungsteuer bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022.....	42
Tabelle 14:	Übersicht zur Spielgerätesteuern bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022.....	43
Tabelle 15:	Übersicht zur Übernachtungsteuer bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022.....	44
Tabelle 16:	Eigenkapitalsituation per 31. Dezember 2020, in Mio. Euro.....	62
Tabelle 17:	Notwendiger Kapitalbedarf per 31. Dezember 2020, in Mio. Euro.....	63
Tabelle 18:	Entwicklung der Geldanlagen der Landkreise 2018-2020, in Mio. Euro.....	68
Tabelle 19:	Entwicklung der Geldanlagen der amtsfreien Kommunen, 2018-2020, in Euro je Einwohner.....	69
Tabelle 20:	Entwicklung der Geldanlagen der Amtsverwaltungen, 2018-2020, in Mio. Euro.....	70

Tabelle 21:	Entwicklung der Geldanlagen der amtsangehörigen Kommunen, 2018-2020, in Mio. Euro.....	70
Tabelle 22:	Mindestinhalte der Dienstanweisung zu Geldanlagen.....	79
Tabelle 23:	Einteilung der Forderungen in Risikoklassen.....	81
Tabelle 24:	Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V.....	105
Tabelle 25:	Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2021 (im Vergleich zum Vorjahr) nach Abschnitt III KPG M-V Stand: 20. Juli 2023).....	106
Tabelle 26:	Bewertungsmaßstab des Landesrechnungshofes für die Risikomatrix.....	112
Tabelle 27:	Grunddaten Wohnungsunternehmen insgesamt, 2016 und 2021.....	113
Tabelle 28:	Median der ausgewählten betrieblichen Kennzahlen, 2016 und 2021.....	113
Tabelle 29:	Zusammenfassende Bewertung der Wohnungsunternehmen nach Risikomatrix, 2016 und 2021.....	114
Tabelle 30:	Höhe der Darlehen, 2016 und 2021, in 1.000 Euro.....	118
Tabelle 31:	Grunddaten Wohnungsunternehmen insgesamt, 2011, 2016 und 2021.....	119
Tabelle 32:	Median der ausgewählten betrieblichen Kennzahlen, 2011, 2016 und 2021.....	120
Tabelle 33:	Abweichung Median ausgewählter betrieblicher Kennzahlen von Unternehmen im ländlichen Raum zu Gesamtmedian, 2016 und 2021.....	120
Tabelle 34:	Zusammenfassende Bewertung der Wohnungsunternehmen nach Risikomatrix, 2011, 2016 und 2021.....	121
Tabelle 35:	Unternehmen mit Leerstandsquoten ab 10 % (2021), 2011, 2016 und 2021, in %.....	122
Tabelle 36:	Unternehmen mit Mieterlösveränderung bis 8 % (2016-2021), 2011, 2016 und 2021.....	123
Tabelle 37:	Entwicklung der Darlehen gesamt, 2011-2021, in 1.000 Euro.....	124
Tabelle 38:	Entwicklung der Darlehen gesamt, 2011-2021, in %.....	125
Tabelle 39:	Unternehmen mit Kapitaldienstquoten ab 50 % (2021), 2011, 2016 und 2021, in %.....	126
Tabelle 40:	Leerstandsquote, Veränderung der Mieterlöse, Kapitaldienstquote, 2021, in %.....	127
Tabelle 41:	Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern (Landkreise), 2011-2021.....	128

Tabelle 42:	Bevölkerung über 60 Jahre in Mecklenburg-Vorpommern (Landkreise), 2016 und 2021.....	129
Tabelle 43:	Entwicklung der Leerstandsquoten, 2011-2021.....	135
Tabelle 44:	Entwicklung der Mieterlöse, 2011-2021.....	136
Tabelle 45:	Entwicklung der Kapitaldienstquoten, 2011-2021.....	137



# Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	Ausschussdrucksache
Afa	Absetzung für Abnutzung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Drs.	Landtagsdrucksache
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
i. V. m.	in Verbindung mit
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
KiföG M-V	Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Kindertagesförderungsgesetz)
KJHG-Org M-V	Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoFiStA	KommunalFinanzStrukturAnalyse
KPG M-V	Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
KV M-V	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
MicroBilG	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinstbetrieben (Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz)
NKHR M-V	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Mecklenburg-Vorpommern
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RV M-V	Rahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern
SGB VIII	Sozialgesetzbuch (SGB) - Ahtes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe

SGB X	Sozialgesetzbuch (SGB) - Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz –
SGB	Sozialgesetzbuch
SuE	Sozial- und Erziehungsdienst
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVöD SuE	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im Bereich Sozial- und Erziehungsdienst
TVöD VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VGE M-V	Vergabeerlass Mecklenburg-Vorpommern
VgV	Vergabeverordnung
VG	Verwaltungsgericht
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes
VK	Vollzeitkraft
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau Teil A
VPI	Verbraucherpreisindex
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZAG	Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten
ZGM	Zentrales Gebäudemanagement, Eigenbetrieb der Landeshauptstadt Schwerin

### **Länderbezeichnungen**

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

### **Bezeichnungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte**

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

### **Bezeichnungen der Landkreise**

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



## I. Einleitung

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

(2) Der Landesrechnungshof überwacht nach Art. 68 Abs. 4 Verf. M-V zudem die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

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

Bei der überörtlichen Prüfung wird insbesondere festgestellt, ob

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

(3) Der Landesrechnungshof kann darüber hinaus Querschnittsprüfungen im Benehmen mit dem Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenministerium) auch bei anderen kommunalen Körperschaften durchführen. Bei Querschnittsprüfungen handelt es sich um vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabenbereich oder zu sachlichen Schwerpunkten.

(4) Der Landesrechnungshof kann nach § 8 Abs. 3 KPG M-V – sofern den kommunalen Körperschaften aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit bestimmten sozialrechtlichen Regelungen<sup>1</sup> finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen – diese jederzeit in gleichem Umfang unabhängig von Prüfungen der kommunalen Körperschaften an ihrer Stelle wahrnehmen. Die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften bleiben daneben bestehen.

(5) Soweit den kommunalen Körperschaften finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten aufgrund von Rahmenverträgen und Vereinbarungen nach dem SGB VIII, dem SGB IX oder dem SGB XII zustehen, die sie abgeschlossen haben, haben

---

<sup>1</sup> Achstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) oder Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII).

sie auf die Prüfungsbefugnisse des Landesrechnungshofes in den Rahmenverträgen und Vereinbarungen hinzuweisen (§ 8 Abs. 4 KPG M-V).

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

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

## II. Allgemeiner Teil

(8) Das Innenministerium als oberste Rechtsaufsicht, das Finanzministerium sowie die kommunalen Landesverbände wurden zum Entwurf des Allgemeinen Teils angehört. Das Finanzministerium hat keine Anmerkungen zu den dargestellten Sachverhalten. Der Landkreistag verzichtete auf eine Stellungnahme.

### II.1 Lage der kommunalen Finanzwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern

(9) Im folgenden Abschnitt wird zunächst die Finanzlage der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns insgesamt dargestellt. Daran schließt ein Überblick über die finanzielle Lage der kommunalen Gebietskörperschaften nach Ebenen an.<sup>2</sup>

(10) Abbildung 1 stellt die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie den Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene<sup>3</sup> im Land dar.<sup>4</sup> Der in der amtlichen statistischen Systematik dargestellte Finanzierungssaldo gibt einen ersten Einblick in die kommunale Haushaltslage. Dazu wird der Saldo aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet.<sup>5</sup>

---

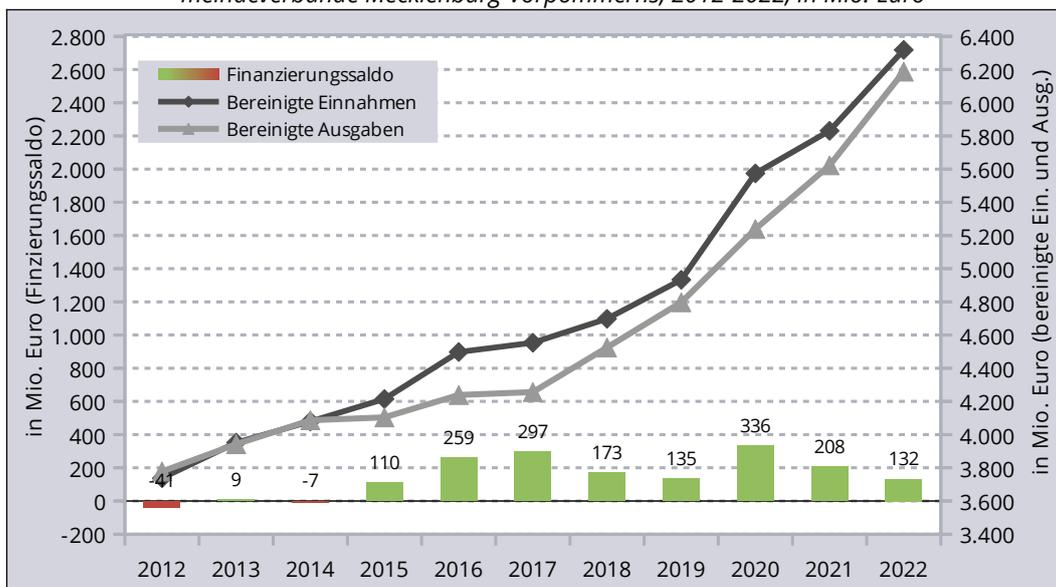
<sup>2</sup> Der Landesrechnungshof nutzt für seine Analysen im Allgemeinen Teil die vierteljährlichen Kassenstatistiken des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern. Sie bilden alle wichtigen Einzahlungs- und Auszahlungsarten sowie die Verschuldung auf der kommunalen Ebene am aktuellen Rand ab. Jüngere Daten sind nicht verfügbar.

<sup>3</sup> Kommunen und Gemeinden/Gemeindeverbände werden in diesem Abschnitt synonym behandelt.

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

<sup>5</sup> Die im Bericht verwendeten statistischen Daten beziehen sich jeweils auf ein Haushaltsjahr.

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2012-2022, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

Ein negativer Saldo bzw. ein Finanzierungsdefizit ergibt sich, wenn die bereinigten Ausgaben höher als die bereinigten Einnahmen sind. Ein Finanzierungsüberschuss folgt, wenn die bereinigten Einnahmen die bereinigten Ausgaben übersteigen.<sup>6</sup>

(11) Die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns schloss das Haushaltsjahr 2022 mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Dieser betrug 2022 132 Mio. Euro (-76 Mio. Euro, -36,6 % im Vergleich zum Vorjahr). Auch wenn der Überschuss gesunken ist, ergibt sich für die gesamte kommunale Ebene auf den ersten Blick ein positives Bild.

(12) Tabelle 1 zeigt Eckdaten zu den kommunalen Einnahmen und Ausgaben für 2018 bis 2022. 2022 betragen die bereinigten Einnahmen 6.318 Mio. Euro (+488 Mio. Euro, +8,4 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich auf 6.187 Mio. Euro (+564 Mio. Euro, +10,0 %). Damit stiegen die bereinigten Ausgaben 2022 stärker als die bereinigten Einnahmen.

(13) Die Einnahmen der laufenden Rechnung betragen im Berichtszeitraum 5.385 Mio. Euro (+394 Mio. Euro, +7,9 %). Auch die Einnahmen der Kapitalrechnung sind gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Sie beliefen sich 2022 auf 933 Mio. Euro (+94 Mio. Euro, +11,2 %).

(14) Auf der Einnahmenseite veränderten sich gegenüber 2021 insbesondere

- die Einnahmen aus Gewerbesteuer (+96 Mio. Euro, +15,9 %),
- die Zuweisungen vom Land (+198 Mio. Euro, +7,1 %) sowie
- die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land (+56 Mio. Euro, +10,6 %).

<sup>6</sup> Die sogenannten besonderen Finanzierungsvorgänge, wie z. B. Krediteinnahmen oder Rücklagenentnahmen, werden nicht berücksichtigt, da sie dem periodenübergreifenden Ausgleich des Haushalts dienen.

(15) Tabelle 1 enthält auch die Ausgaben für 2022. Die Ausgaben der laufenden Rechnung beliefen sich im Berichtszeitraum auf rd. 4.984 Mio. Euro (+345 Mio. Euro, +7,4 %). Die Ausgaben der Kapitalrechnung betragen 2022 in Mecklenburg-Vorpommern 1.202 Mio. Euro (+219 Mio. Euro, +22,2 %).

(16) Auf der Ausgabenseite veränderten sich vor allem

- der laufende Sachaufwand (+135 Mio. Euro, +12,1 %),
- die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+173 Mio. Euro, +9,0 %) und
- die Sozialausgaben (+86 Mio. Euro, +6,6 %).

(17) Positiv zu werten ist, dass die Kassenkreditschulden weiter gesenkt werden konnten. Sie betragen Ende 2022 noch 155 Mio. Euro (-78 Mio. Euro, -33,4 %).

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2018-2022, in Mio. Euro

	2018	2019	2020	2021	2022	relative Veränd. 2021-2022
	in Mio. Euro					
<b>1. Einnahmen laufende Rechnung</b>	<b>4.329</b>	<b>4.424</b>	<b>4.817</b>	<b>4.991</b>	<b>5.385</b>	<b>7,9 %</b>
darunter:						
Steuern u. steuerähnliche Einnahmen	1.306	1.346	1.317	1.438	1.584	10,1 %
Grundsteuer A und B	197	199	203	206	210	1,6 %
Gewerbesteuer	535	525	486	599	694	15,9 %
Gemeindeanteil Einkommensteuer	447	483	481	485	537	10,7 %
Zuweisungen vom Land	2.217	2.255	2.741	2.780	2.978	7,1 %
Zuweisungen vom Bund	21	24	22	24	22	-7,1 %
Gebühren, sonstige Entgelte	265	269	254	261	279	7,0 %
<b>2. Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>368</b>	<b>509</b>	<b>757</b>	<b>839</b>	<b>933</b>	<b>11,2 %</b>
darunter:						
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land	257	347	518	525	581	10,6 %
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	60	62	58	74	91	23,0 %
<b>3. Bereinigte Einnahmen (1.+2.)</b>	<b>4.697</b>	<b>4.933</b>	<b>5.574</b>	<b>5.831</b>	<b>6.318</b>	<b>8,4 %</b>
<b>4. Ausgaben laufende Rechnung</b>	<b>3.955</b>	<b>4.114</b>	<b>4.365</b>	<b>4.639</b>	<b>4.984</b>	<b>7,4 %</b>
darunter:						
Personalausgaben	1.074	1.117	1.162	1.217	1.275	4,8 %
Lfd. Sachaufwand	1.026	1.061	1.015	1.115	1.249	12,1 %
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	1.186	1.297	1.816	1.928	2.101	9,0 %
Zinsausgaben	29	22,2	19	18	17	-3,4 %
Sozialausgaben*	1.283	1.299	1.246	1.300	1.386	6,6 %
<b>5. Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>570</b>	<b>684</b>	<b>873</b>	<b>984</b>	<b>1.202</b>	<b>22,2 %</b>
darunter:						
Sachinvestitionen	522	602	792	750	793	5,8 %
Baumaßnahmen	337	408	478	511	583	13,9 %
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	18	58	79	95	98	2,6 %
<b>6. Bereinigte Ausgaben (4. + 5.)</b>	<b>4.525</b>	<b>4.798</b>	<b>5.239</b>	<b>5.623</b>	<b>6.187</b>	<b>10,0 %</b>
Saldo der laufenden Rechnung (1. ./ 4.)	374	310	452	352	401	13,9 %
Schuldenaufnahme beim nicht-öffentlichen Bereich	123	108	116	144	203	40,9 %
Schuldentilgung beim nicht-öffentlichen Bereich	145	128	127	120	103	-14,2 %
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich**	1.486	1.455	1.361	1.318	1.342	1,8 %
darunter:						
Kassenkredite	394	381	300	233	155	-33,4 %
<b>7. Finanzierungssaldo (3. ./ 6.)</b>	<b>173</b>	<b>135</b>	<b>336</b>	<b>208</b>	<b>132</b>	<b>-36,6 %</b>

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

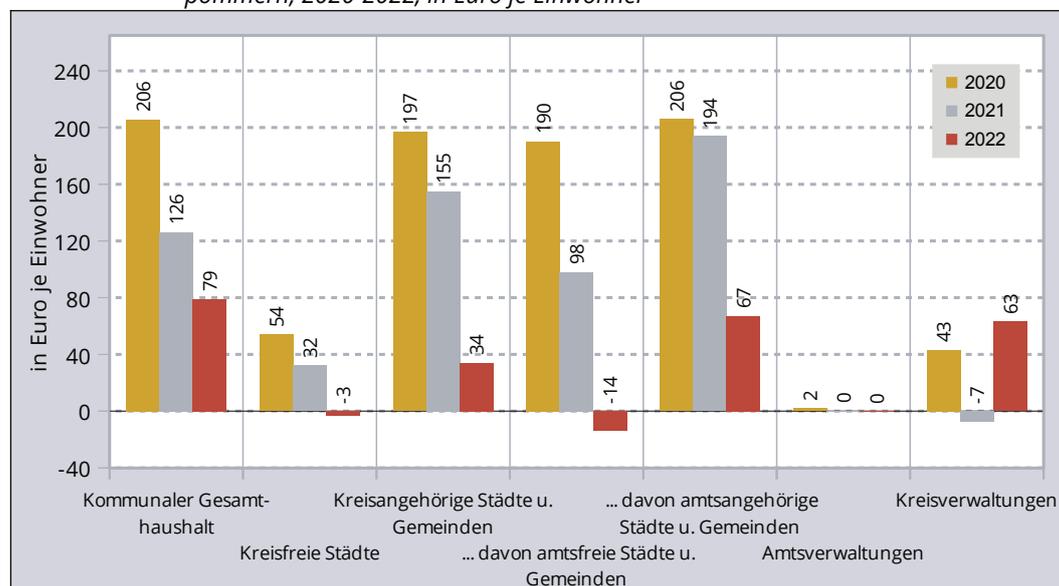
\* Ohne die Aufwendungen der Optionskommune für Grundsicherung für Arbeitssuchende, die der Bund trägt.

\*\* Kassenkredite, Wertpapiersschulden und Kredite.

(18) Abbildung 2 stellt die Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern seit 2020 nach Ebenen dar.

2020 wiesen alle kommunalen Ebenen jeweils positive Pro-Kopf-Finanzierungssalden aus. 2021 gelang dies lediglich den Landkreisen nicht. 2022 zeigt sich eine uneinheitliche Haushaltsentwicklung.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2020-2022, in Euro je Einwohner<sup>7</sup>



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(19) So haben die beiden kreisfreien Städte 2022 mit einem Pro-Kopf-Finanzierungssaldo von insgesamt -3 Euro (2021: 32 Euro) abgeschlossen.

Die 724 kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben 2022 mit einem einwohnerbezogenen Überschuss von 34 Euro beendet. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich dieser um 121 Euro reduziert.

Bei den 38 amtsfreien Städten und Gemeinden drehte der Überschuss von 98 Euro auf -14 Euro je Einwohner ins Minus. Bei den 686 amtsangehörigen Städten und Gemeinden sank der Überschuss im Vergleich zum Vorjahr um 127 Euro auf 67 Euro.

Auch die 76 Amtsverwaltungen wiesen 2022 in der Ebenenbetrachtung ein Defizit auf (-0,48 Euro je Einwohner). Die 6 Kreisverwaltungen erzielten in der Summe 2022 hingegen einen deutlichen Überschuss. Dieser lag bei 63 Euro je Einwohner.

<sup>7</sup> Zu beachten ist, dass sich die einwohnerbezogenen Finanzierungssalden der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raums nicht zum Finanzierungssaldo des kommunalen Gesamthaushaltes addieren lassen, da nicht die gleiche Basis – hier: unterschiedliche Bevölkerungszahlen – verwendet wird.

## II.2 Die kommunale Finanzwirtschaft im Vergleich

(20) Um die finanzielle Lage der Kommunen von Mecklenburg-Vorpommern besser bewerten zu können, wird zunächst anhand von vier Kennzahlen die kommunale Finanzlage in allen Ländern 2022 dargestellt (vgl. Abbildung 3). Anschließend wird ein Überblick über die Entwicklung der Finanzierungssalden der Kommunen der FFW<sup>8</sup> und der FO<sup>9</sup> im Zeitverlauf gegeben. Mit einem Benchmarking wird darauf folgend gezeigt, in welchen Einnahme- und Ausgabebereichen Unterschiede bestehen.

(21) Einen ersten Überblick über die Situation der Kommunen in 2022 gibt auch hier der **Finanzierungssaldo**. Die Kommunen von fünf Ländern wiesen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Das höchste Defizit hatten die Kommunen Sachsens mit -57 Euro je Einwohner. Den höchsten Überschuss hatten die Kommunen in Rheinland-Pfalz mit 228 Euro je Einwohner. Die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns erreichte mit 81 Euro je Einwohner den vierthöchsten Überschuss.

Der **Saldo der laufenden Rechnung** ergibt sich aus den laufenden Einnahmen abzüglich der laufenden Ausgaben. Ein positiver Saldo ist die finanzwirtschaftliche Grundvoraussetzung, um Investitionen tätigen zu können.<sup>10</sup> Die Kommunen aller Länder konnten 2022 Überschüsse bei dieser Kennzahl erreichen. Das Pro-Kopf-Ergebnis lag zwischen 129 Euro (Sachsen-Anhalt) und 554 Euro (Baden-Württemberg). Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns lagen mit 246 Euro je Einwohner im hinteren Mittelfeld.

Der **Saldo der Kapitalrechnung** zeigt, ob Investitionsausgaben aus eigener Kraft erbracht worden sind. Dies zeigen negative Beträge. Je niedriger der Wert, umso höher der eigene Investitionsbeitrag der Kommunen. Der niedrigste selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen lag bei -128 Euro je Einwohner (Saarland). Danach folgen die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns mit -165 Euro. Die bayerischen Kommunen wiesen mit -482 Euro je Einwohner den besten Wert aus.

Investitionen mehren das Vermögen und sind ein Treiber für die wirtschaftliche Entwicklung. Die Pro-Kopf-Ergebnisse der **Sachinvestitionen** liegen zwischen 250 Euro (Saarland) und 739 Euro (Bayern). Mecklenburg-Vorpommern wies mit 487 Euro den vierthöchsten Wert auf.

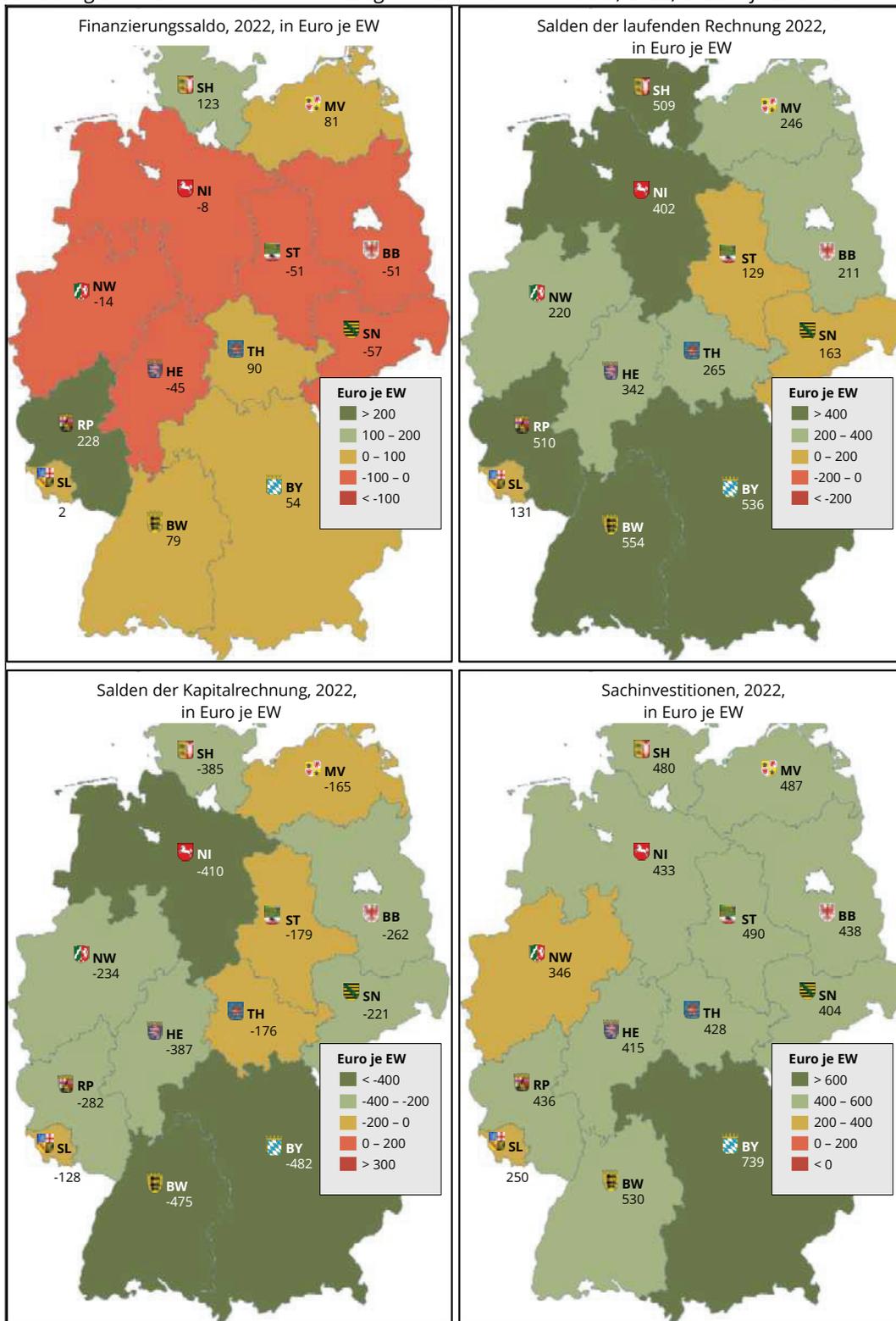
---

<sup>8</sup> Durchschnitt der Kommunen der finanzschwachen Flächenländer West (NI, RP, SL und SH).

<sup>9</sup> Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH).

<sup>10</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen können auch diejenigen Kommunen investieren, deren dauernde Leistungsfähigkeit eingeschränkt, gefährdet oder weggefallen ist (vgl. § 17a GemHVO-Doppik).

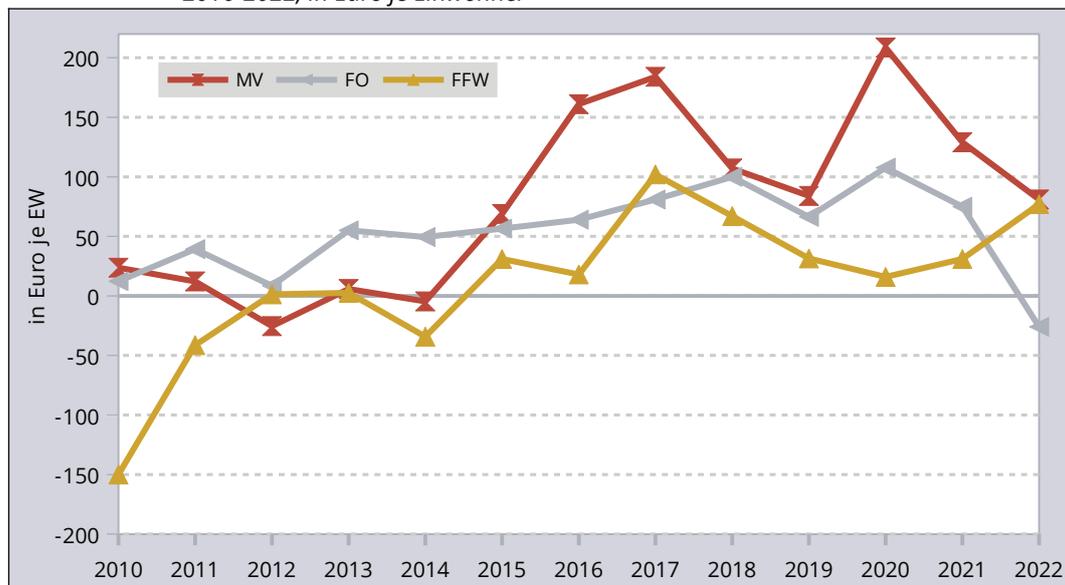
Abbildung 3: Die kommunale Finanzlage der Länder im Überblick, 2022, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(22) Abbildung 4 zeigt, wie sich das Niveau der Finanzierungssalden der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen FO und FFW entwickelt hat. Am aktuellen Rand ist der Pro-Kopf-Saldo der Kommunen der FO von 75 Euro auf ein Defizit von 26 Euro gesunken, während der Finanzierungsüberschuss der Kommunen der FFW von 31 Euro je Einwohner auf 77 Euro je Einwohner gestiegen ist.

Abbildung 4: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2022, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(23) Der Finanzierungsüberschuss der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ist von 129 Euro je Einwohner 2021 auf 81 Euro je Einwohner gesunken. Er liegt dennoch über dem der FFW und deutlich über dem der FO. Seit 2015 liegt der Finanzierungssaldo der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern stets über demjenigen der beiden Vergleichsgruppen.

(24) In Tabelle 2 werden die kommunalen Einnahmen im Benchmarkvergleich dargestellt. Die Daten in diesen Darstellungen werden jeweils als Pro-Kopf-Werte ausgewiesen, um die einzelnen Positionen länderübergreifend vergleichen zu können. Zur Verdeutlichung von Optimierungspotenzialen werden für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ferner Einnahmen- und Ausgabendifferenziale errechnet.

(25) Die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern lagen 2022 mit 3.882 Euro um 176 Euro über denen der FFW (3.707 Euro) bzw. um 425 Euro über denen der FO (3.457 Euro). Nach Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich daraus für 2022 rechnerische Mehreinnahmen von 286 Mio. Euro gegenüber den FFW bzw. von 692 Mio. Euro gegenüber den FO.

Tabelle 2: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2022

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Mindereinnahmen	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2022	1.627.456	16.200.711	10.954.365		
<b>Einnahmeart</b>	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>	<b>3.309</b>	<b>3.535</b>	<b>3.119</b>	<b>-368</b>	<b>309</b>
darunter:					
Steuereinnahmen	973	1.453	1.007	-781	-56
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	192	144	139	78	87
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	1.830	1.538	1.574	476	417
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie zweckgebundene Abgaben	172	199	227	-44	-90
<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>574</b>	<b>172</b>	<b>338</b>	<b>654</b>	<b>383</b>
darunter:					
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	56	47	55	14	0
Vermögensübertragungen vom Land <sup>11</sup>	357	65	235	475	199
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	164	54	43	178	197
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>3.882</b>	<b>3.707</b>	<b>3.457</b>	<b>286</b>	<b>692</b>
davon:					
<i>Zahlungen vom Land insgesamt</i>	<i>2.187</i>	<i>1.603</i>	<i>1.808</i>	<i>950</i>	<i>616</i>

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(26) Vergleichsweise hoch sind hierzulande nach wie vor die Zahlungen des Landes an die Kommunen insgesamt. Diese erhielten 2022 rd. 2.187 Euro je Einwohner als laufende und als investive Mittel und damit noch einmal rd. 135 Euro je Einwohner mehr als im Vorjahr.<sup>12</sup> Im Vergleich mit den FFW leistet Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehrausgaben von rd. 950 Mio. Euro; im Vergleich mit den FO von 616 Mio. Euro.

(27) Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern erzielen nur einen vergleichsweise geringen Anteil der laufenden Einnahmen aus Steuern (29,4 %). Bei den Kommunen der FO betrug dieser Anteil rd. 32,3 %. Noch deutlicher wird die Eigenfinanzierungsschwäche im Vergleich mit den Kommunen der FFW. Dort betrug die Quote in 2022 rd. 41,1 %.

(28) Die Kommunen können insbesondere auch Einnahmen aus Entgelten, Gebühren und Beiträgen (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie zweckgebundene Abgaben) erzielen. Diese Einnahmen lagen 2022 bei 172 Euro je Einwohner und damit unter denen der FFW (199 Euro je Einwohner) und FO (227 Euro je Einwohner). Aus der Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich für 2022 daraus rechnerische Mindereinnahmen von 44 Mio. Euro (FFW) und 90 Mio. Euro (FO).

<sup>11</sup> Darunter sind auch investive Zuweisungen und Zuschüsse zu verstehen.

<sup>12</sup> Etwa die Hälfte der Zuweisungssumme erhalten die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns über den kommunalen Finanzausgleich. Den anderen Teil erhalten sie über Fachförderung aus dem Landeshaushalt.

(29) Tabelle 3 zeigt die Ausgaben der Kommunen im Benchmarkvergleich.

Tabelle 3: Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2022

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Minder Ausgaben	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2022	1.627.456	16.200.711	10.954.365		
<b>Ausgabeart</b>	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>	<b>3.063</b>	<b>3.103</b>	<b>2.932</b>	<b>-65</b>	<b>213</b>
darunter:					
Personalausgaben	784	919	946	-220	-264
davon Bezüge für aktives Personal	699	781	869	-132	-276
davon Versorgungsbezüge	54	104	59	-81	-8
Laufender Sachaufwand	768	739	719	47	78
davon Verwaltungs- und Betriebsaufwand	620	606	589	21	50
davon Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	148	132	131	26	29
Zinsausgaben	10	33	7	-36	6
Allgemeine Zuweisungen und Zuschüsse	509	620	445	-181	103
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	789	550	614	388	284
Sozialausgaben	851	948	718	-158	217
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>739</b>	<b>527</b>	<b>551</b>	<b>345</b>	<b>305</b>
darunter:					
Sachinvestitionen	487	431	434	92	87
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	60	57	63	6	-6
Gewährung von Darlehen	5	43	36	-62	-50
Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinzug	16	17	26	0	-15
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>3.801</b>	<b>3.630</b>	<b>3.483</b>	<b>279</b>	<b>518</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen im Land lagen mit 3.801 Euro über denen der FFW (3.630 Euro) und deutlich über denjenigen der FO (3.483 Euro). Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den Kommunen der FFW in Höhe von rd. 279 Mio. Euro. Ausschlaggebend ist hier das höhere Investitionsniveau. Gegenüber den Kommunen der FO lagen die hochgerechneten Mehrausgaben bei rd. 518 Mio. Euro.

(30) Im Vergleich mit den FO fallen die höheren konsumtiven Ausgaben auf. Während die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 3.063 Euro je Einwohner für laufende Zwecke verwendeten, verausgabten die Kommunen der FO hierfür mit 2.932 Euro je Einwohner weniger. Die Kommunen der FFW gaben hingegen mit 3.103 Euro pro Kopf mehr konsumtiv aus. Daraus ergeben sich rechnerische Minder Ausgaben in Höhe von 65 Mio. Euro (FFW) und Mehrausgaben von 213 Mio. Euro (FO).

(31) Auffällig im Vergleich zu den FO sind nach wie vor die Sozialausgaben. Hier ergeben sich rechnerische Mehrausgaben für Mecklenburg-Vorpommern von

217 Mio. Euro. Gegenüber den Kommunen der FFW ergeben sich hingegen rechnerische Minderausgaben von 158 Mio. Euro.

(32) Bei den Personalausgaben weist die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FO Minderausgaben von 162 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes von 264 Mio. Euro auf. Diese sind vor allem auf geringere Ausgaben für das aktive Personal zurückzuführen. Hier betragen die Minderausgaben 169 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet 276 Mio. Euro.

Im Vergleich zu den FFW betragen die Personalminderausgaben je Einwohner 131 Euro bzw. hochgerechnet 210 Mio. Euro. Sie sind neben den Minderausgaben für aktives Personal (-81 Euro je Einwohner) auch auf niedrigere Versorgungslasten aus der Vergangenheit (-50 Euro je Einwohner) zurückzuführen. Auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechnet liegen die Versorgungslasten damit 81 Mio. Euro niedriger.

(33) Mit 487 Euro je Einwohner investierten die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns wieder etwas mehr als im Vorjahr und erneut auch mehr als die Kommunen der FFW (431 Euro je Einwohner) und die der FO (434 Euro je Einwohner). Die positiv einzuschätzenden hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 92 Mio. Euro (FFW) bzw. 87 Mio. Euro (FO).

(34) Das Innenministerium merkt an, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen auch durch die Infrastrukturpauschale nach § 23 FAG M-V ermöglicht bzw. unterstützt werde.

(35) Das Innenministerium sollte prüfen, ob weitere Instrumente des FAG M-V genutzt werden können, um die Investitionstätigkeit der Kommunen (weiter) bedarfsgerecht zu steigern. Ggf. könnte erwogen werden, grundsätzlich einen Anteil der Schlüsselzuweisungen für Investitionen vorzusehen.

(36) Tabelle 4 zeigt wie bereits in den Vorjahren ein Ungleichgewicht, das aus dem geringen Eigenfinanzierungsbeitrag aus dem laufenden Haushalt und hohen Investitionszuweisungen resultiert.

Tabelle 4: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2020-2022, in Euro je Einwohner

	MV			FFW			FO		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	in Euro je EW								
Einnahmen der Kapitalrechnung	471	521	574	164	180	172	343	337	338
Ausgaben der Kapitalrechnung	543	611	739	454	464	527	469	478	551
<b>Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung</b>	<b>-72</b>	<b>-90</b>	<b>-165</b>	<b>-290</b>	<b>-284</b>	<b>-355</b>	<b>-126</b>	<b>-141</b>	<b>-213</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Ein negativer Betrag beim Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung zeigt an, dass Investitionsausgaben aus eigener Kraft erbracht werden.

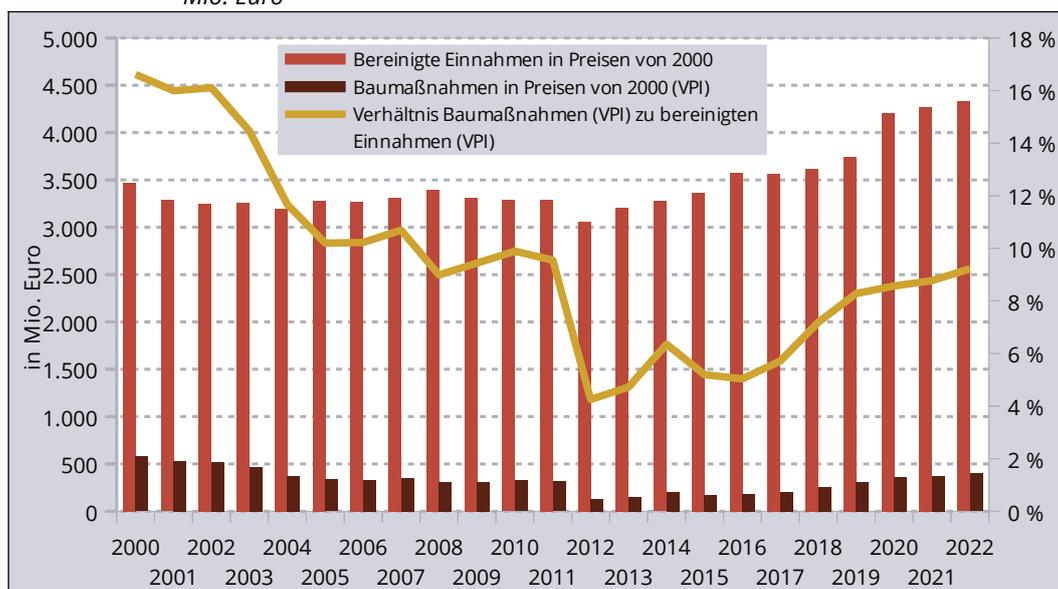
Der von der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen betrug 2022 165 Euro je Einwohner. 2021 waren es nur 90 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FFW (355 Euro je Einwohner) ist dies ein um 190 Euro je Einwohner geringerer Wert. Das Niveau der FO (213 Euro je Einwohner) konnten die Kommunen im Land ebenfalls nicht erreichen. Ziel muss auch künftig bleiben, die eigenfinanzierten Investitionen weiter zu steigern.

(37) Dies zeigt auch die Entwicklung der Investitionsausgaben für Baumaßnahmen. Sie knüpften 2022 mit 582,6 Mio. Euro erstmals wieder an den Stand von 2000 (576,9 Mio. Euro) an.

(38) Unter Einbeziehung von Preissteigerungen<sup>13</sup> reduzieren sich die Ausgaben jedoch deutlich. Während die Bauinvestitionen 2022 nominal 582,6 Mio. Euro betragen, liegt der Wert preisbereinigt bei nur 399,2 Mio. Euro.

Zwar konnte 2022 der positive Entwicklungstrend der Vorjahre fortgesetzt und noch einmal eine Steigerung bei den Bauinvestitionen erreicht werden. Dennoch lag der Anteil der Ausgaben für Bauinvestitionen an den bereinigten Gesamteinnahmen 2022 nur bei 9,2 %.<sup>14</sup> 2000 wurden noch 16,6 % bzw. 576,9 Mio. Euro der bereinigten Einnahmen für Bauinvestitionen verwendet (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Bereinigte Einnahmen und Bauinvestitionen in Preisen von 2000, 2000-2022, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

Die erheblichen Preissteigerungen im Baubereich stellen die Kommunen vor eine erhebliche Herausforderung: Um das Investitionsniveau zumindest konstant zu halten, sind deutlich höhere Bauinvestitionen notwendig.

<sup>13</sup> Die Preisbereinigung erfolgt vereinfacht unter Nutzung des Verbraucherpreisindex für Deutschland (VPI).

<sup>14</sup> Legt man anstelle des Verbraucherpreisindex einen Baupreisindex zugrunde, wären die realen Bauinvestitionsausgaben und deren Anteil an den Gesamtausgaben noch einmal geringer, da die Baupreise in den Jahren 2020 bis 2022 stärker als die Verbraucherpreise gestiegen sind.

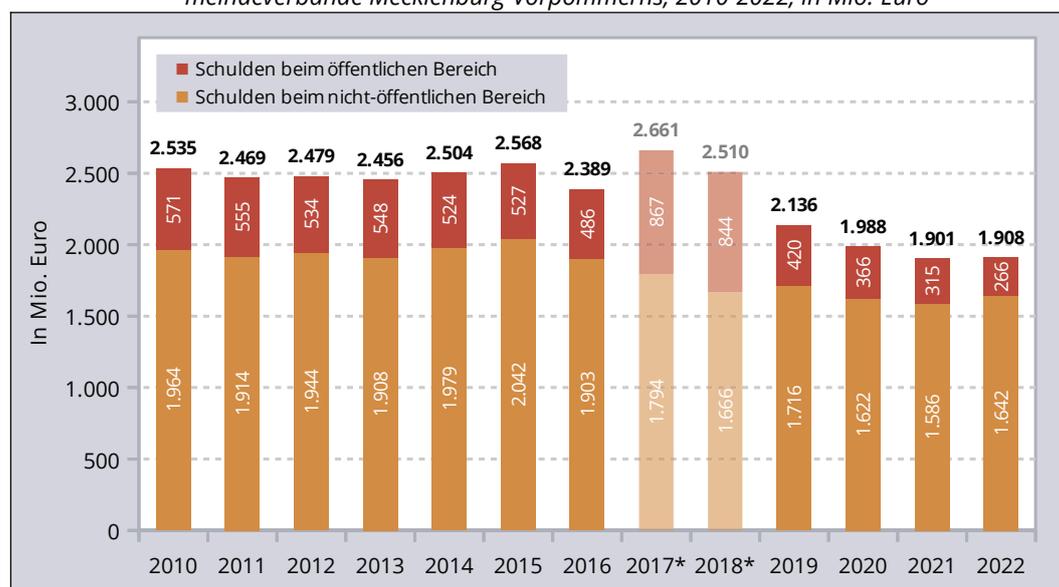
## II.3 Kommunalen Schuldenstand

(39) Der folgende Abschnitt stellt die Verschuldungssituation der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns sowohl im interkommunalen als auch im Ländervergleich dar.

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

(40) Abbildung 6 zeigt, dass die Gesamtschulden (Schulden beim nicht-öffentlichen und Schulden beim öffentlichen Bereich zusammen) im Zeitraum von 2010 bis 2022 von 2.535 Mio. Euro auf 1.908 Mio. Euro verringert werden konnten (-627 Mio. Euro; -24,7 %).

Abbildung 6: Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2022, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.  
\* methodische Änderung<sup>15</sup>

Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich sind seit 2010 von 1.964 Mio. Euro auf 1.624 Mio. Euro gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von 322 Mio. Euro bzw. 16,4 %. Die Schulden beim öffentlichen Bereich konnten von 571 Mio. Euro (2010) auf 266 Mio. Euro (2022) reduziert werden. Dies ist ein Rückgang von 305 Mio. Euro bzw. 53,4 %.

(41) Tabelle 5 zeigt, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit 1.173 Euro (Stand 31. Dezember 2022) im ostdeutschen Vergleich nach wie vor den

<sup>15</sup> Der Schuldenstand der Kommunen insgesamt wird 2017 und 2018 höher ausgewiesen als in den Jahren bis 2016 und ab 2019. Der Niveauunterschied resultiert aus der geänderten Erfassung der sogenannten Einheitskassen bei den Ämtern und ist nicht auf einen realen Anstieg der Verschuldung zurückzuführen. 2019 gab es erneut eine Umstellung, die einen Vergleich der Angaben ab 2019 mit denen von 2010 bis 2016 wieder möglich macht.

zweithöchsten Pro-Kopf-Schuldenstand beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich aufwiesen.

Tabelle 5: *Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (Öffentlicher Gesamthaushalt), 31. Dezember 2022, in Euro je Einwohner*

	Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich insgesamt			Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich			Bürgschaften		
	Stand 31.12.2022, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2020-2022 p.a.	Stand 31.12.2022, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2020-2022 p.a.	Stand 31.12.2022, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2020-2022 p.a.
<b>ostdeutsche Flächenländer</b>									
<b>MV</b>	1.173	4	-2,56 %	97	4	-27,99 %	109	4	-9,63 %
<b>FO</b>	897	-	3,13 %	155	-	0,73 %	133	-	-3,24 %
<b>BB</b>	607	1	-2,57 %	70	2	-32,49 %	90	2	-11,12 %
<b>SN</b>	736	2	13,15 %	78	3	99,43 %	209	5	-3,80 %
<b>ST</b>	1.398	5	6,90 %	538	5	0,53 %	103	3	10,96 %
<b>TH</b>	1.041	3	-7,17 %	10	1	-19,59 %	70	1	-3,76 %
<b>finanzschwache Westflächenländer</b>									
<b>FFW</b>	2.464	-	2,03 %	426	-	-8,64 %	189	-	5,20 %
<b>NI</b>	2.204	2	6,92 %	141	2	-8,69 %	308	4	3,92 %
<b>RP</b>	3.341	4	-2,30 %	1.125	4	-5,59 %	188	2	-2,64 %
<b>SL</b>	2.845	3	-5,72 %	927	3	-18,48 %	281	3	32,95 %
<b>SH</b>	1.820	1	3,51 %	60	1	-19,80 %	97	1	-1,91 %

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

Die Kommunen der FO wiesen durchschnittlich wesentlich geringere Schulden auf (897 Euro je Einwohner). Insbesondere die Kommunen Sachsens (736 Euro je Einwohner) und Brandenburgs (607 Euro je Einwohner) sind vergleichsweise niedrig verschuldet.

Die durchschnittlichen Schulden der FFW lagen 2022 bei 2.464 Euro je Einwohner wesentlich höher als die der FO. Die Kommunen in Rheinland-Pfalz (3.341 Euro je Einwohner) und im Saarland (2.845 Euro je Einwohner) sind auffällig.

Von 2020 bis 2022 sind die Schulden der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern um durchschnittlich 2,6 % p. a. zurück gegangen. Bei den Kommunen der FO stiegen im gleichen Zeitraum die Schulden um 3,1 % p. a. Bei den FFW erhöhten sie sich um 2 % p. a.

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

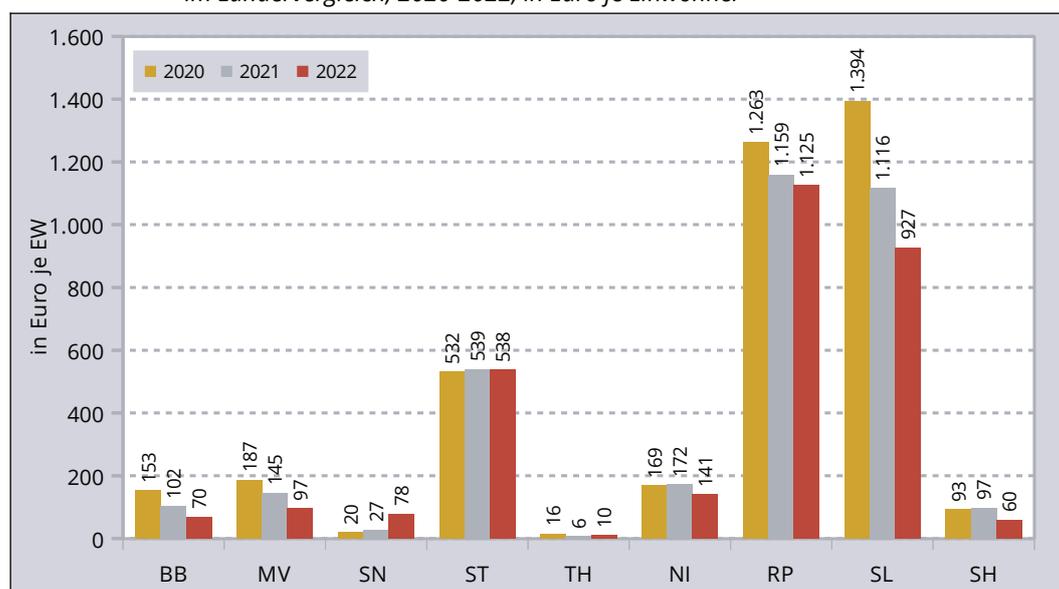
(43) Das Kassenkreditvolumen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern reduzierte sich zum Jahresende 2022 gegenüber dem Vorjahr von 145 Euro je Einwohner auf 97 Euro je Einwohner deutlich (-33,2 %). Damit setzt sich die Reduzierung weiter fort (vgl. Abbildung 7). Von 2020 bis 2022 ist ein merklicher Rückgang des Kassenkreditbestandes von jährlich 28 % festzustellen.

Die Kassenkreditbestände der Kommunen der FO stiegen hingegen. Sie erhöhten sich von 143 Euro auf 155 Euro je Einwohner (+8,2 %). Von 2020 bis 2022 ist für die Kommunen der FO jedoch nur eine durchschnittliche Schuldenerhöhung in Höhe von 0,7 % festzustellen.

Bei den Kommunen der FFW sank der Kassenkreditbestand von 469 Euro im Jahr 2021 auf 426 Euro je Einwohner im Jahr 2022 (-9,1 %). Die jährliche Reduzierung im Zeitraum von 2020 bis 2022 fiel mit 8,6 % etwas niedriger aus (vgl. Tabelle 5).

(44) Abbildung 7 zeigt die Kassenkreditbestände im Vergleich mit den kommunalen Ebenen der FO und der FFW.

Abbildung 7: Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2020-2022, in Euro je Einwohner



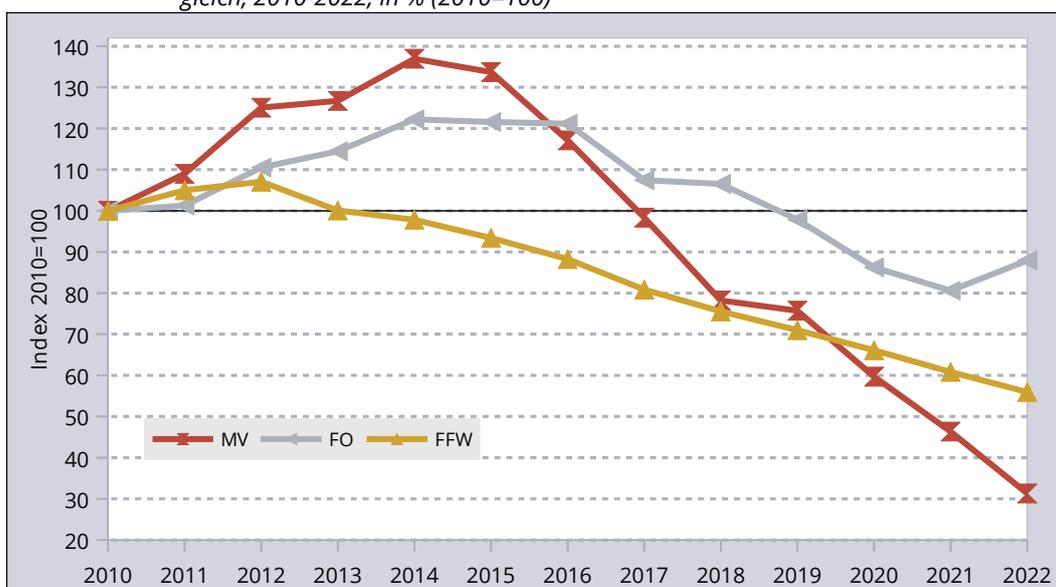
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

Das Niveau der Kassenkreditschulden unterscheidet sich stark. So bewegt sich die Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten von 10 Euro (Thüringen) bis 1.125 Euro (Rheinland-Pfalz). Weiterhin sehr hoch verschuldet sind zudem auch die Kommunen im Saarland (927 Euro je Einwohner).

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bewegen sich 2022 mit dem Kassenkreditbestand von 97 Euro je Einwohner im Mittelfeld.

(45) Abbildung 8 zeigt die Entwicklung des Kassenkreditbestandes seit 2010. Mit Blick auf die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns wird deutlich, dass sich der Bestand an Kassenkrediten seit 2015 kontinuierlich verringert hat. Dies steht in Verbindung mit den deutlichen Finanzierungsüberschüssen seit 2015.

Abbildung 8: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2022, in % (2010=100)



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

(46) Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sollten den Trend zum Abbau bzw. zur Nichtaufnahme von Kassenkrediten verstetigen. Dies gilt insbesondere für die mit Kassenkrediten hoch verschuldeten Kommunen im Land.

(47) Ein Blick auf die übernommenen Bürgschaften zeigt, dass Ende 2022 für Mecklenburg-Vorpommern mit 109 Euro je Einwohner der zweithöchste Pro-Kopf-Wert unter den ostdeutschen Flächenländern zu Buche stand (vgl. Tabelle 5). Zwischen 2020 und 2022 ist jedoch mit -9,6 % p. a. ein durchschnittlicher Rückgang zu verzeichnen. Die Gewährung von Bürgschaften verliert damit weiter an Bedeutung.

## II.4 Zusammenfassung

(48) Folgende wesentliche Ergebnisse lassen sich für die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns zusammenfassen:

- Die Kommunen im Land schlossen 2022 erneut mit einem Überschuss ab (132 Mio. Euro). Auch die Kassenkreditschulden konnten weiter erheblich reduziert werden. Die Finanzausstattung der Kommunen war insoweit ausreichend.
- Im Ländervergleich stehen die Kommunen im Land mit dem viertbesten Ergebnis gut dar.
- Der Finanzierungssaldo sank gegenüber dem Vorjahr dennoch um 76 Mio. Euro. Die weiterhin anhaltende Dynamik bei den laufenden Ausgaben ist im Blick zu halten. Gegenläufige Schritte sind einzuleiten.
- Die Investitionstätigkeit muss weiter gesteigert werden. So liegt der preisbereinigte Wert der Bauinvestitionen aktuell noch unter dem Wert von 2000 bei real gestiegenen Einnahmen.
- Zudem sind die Investitionen stark abhängig von Landeszuweisungen. Es gilt zu prüfen, ob und inwieweit die eigenfinanzierten Investitionen gestärkt werden können.
- Die Kommunen im Land profitieren weiterhin von vergleichsweise hohen Lan-

deszuweisungen. Diese werden nicht nur über den kommunalen Finanzausgleich ausgereicht, sondern auch über Fachförderungen aus dem Landeshaushalt. Das gesamte Zuweisungssystem ist komplex und intransparent. Es sollte auf den Prüfstand gestellt werden.



### III. Aktuelle Themen

#### III.1 Umsetzung des NKHR M-V

**Der Verzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse konnte trotz teilweiser Verbesserungen nicht vollständig beseitigt werden.**

**Der Landesrechnungshof sieht die Beschränkung der Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses auf die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte weiterhin kritisch und sieht die Gefahr erheblicher Intransparenz.**

**Er hält an seiner Auffassung fest, dass die zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte nicht auf eine KLR verzichten können.**

(49) Der Landesrechnungshof aktualisierte seine Abfrage zum Umsetzungsstand des NKHR M-V bei allen Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2023).

(50) Diese Kommunen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Soweit sie davon Gebrauch machten, erhoben sie gegen die Darstellung keine Bedenken.

#### 1 Jahresabschlüsse

(51) § 60 Abs. 1 KV M-V schreibt den Kommunen die Aufstellung eines Jahresabschlusses für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres vor. Innerhalb von fünf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres ist der Jahresabschluss aufzustellen (§ 60 Abs. 4 KV M-V). Die Vertretung hat den geprüften Jahresabschluss bis spätestens zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen.

(52) Das Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie<sup>16</sup> gewährte den Kommunen, abweichend von den obigen Regelungen, eine Fristverlängerung für die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 um jeweils ein Jahr.<sup>17</sup> Sowohl das Gesetz als auch die Verordnung traten mittlerweile außer Kraft. Der Gesetzgeber hat keine weiteren Fristverlängerungen für die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse gewährt.

<sup>16</sup> Vgl. Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie vom 28. Januar 2021, GVOBl. M-V vom 29. Januar 2021, S. 66 - 67. Das Gesetz trat am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

<sup>17</sup> Vgl. Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie im Jahr 2022 vom 16. Dezember 2021, GVOBl. M-V 2021, 1807. Die Verordnung trat am 24. Dezember 2021 in Kraft.

Tabelle 6: Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2023)<sup>18</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Greifswald	22.02.18	22.10.18	21.02.19	25.06.19	01.02.21	13.12.21	27.06.22	20.04.23	Nein	Nein
Neubrandenburg	11.02.16	08.09.16	13.07.17	08.02.18	13.12.18	05.09.19	06.02.20	22.10.20	14.10.21	15.12.22
Hansestadt Rostock	11.04.18	17.10.18	15.05.19	25.09.19	25.09.19	17.06.20	21.10.20	19.05.21	07.12.22	29.03.23
Schwerin	11.12.17	23.04.18	10.09.18	03.12.18	28.10.19	02.12.19	26.10.20	07.12.20	06.12.21	05.12.22
Stralsund	20.06.19	12.12.19	03.12.20	17.06.21	10.03.22	17.11.22	13.07.23	Nein	Nein	Nein
Wismar	23.02.17	28.09.17	15.02.18	13.12.18	28.05.20	29.04.21	29.09.22	30.03.23	Nein	Nein
Landkreis Ludwigslust-Parchim	12.10.17	15.12.17	21.06.18	27.09.18	18.12.18	09.05.19	24.10.19	15.12.20	29.03.22	27.04.23
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	10.10.16	20.03.17	03.07.17	09.10.17	11.12.17	10.12.18	16.12.19	09.12.20	28.03.22	05.12.22
Landkreis Nordwestmecklenburg	10.12.15	03.11.16	03.11.16	07.12.17	07.12.17	06.12.18	12.12.19	09.12.20	09.12.21	02.02.23
Landkreis Rostock	11.10.17	13.06.18	19.12.18	04.12.19	28.04.21	14.12.21	29.06.22	22.02.23	Nein	Nein
Landkreis Vorpommern-Greifswald	06.06.17	09.10.17	19.02.18	25.06.18	10.12.18	08.04.19	25.11.19	07.12.20	06.12.21	28.11.22
Landkreis Vorpommern-Rügen	11.06.16	19.12.16	09.10.17	07.05.18	17.12.18	23.09.19	15.06.20	14.12.20	13.12.21	13.03.23

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Darstellung.

(53) Alle Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte hatten zum Zeitpunkt der Abfrage mindestens Jahresabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2018 festgestellt.

Verbesserungen gegenüber dem Kommunalfinanzbericht 2022 zeigen sich insbesondere bei den Städten Rostock, Stralsund und Wismar. Rostock hat es seit dem letzten Bericht geschafft, zwei Jahresabschlüsse festzustellen. Damit befindet sie sich auf dem aktuellen Stand. Stralsund und Wismar haben innerhalb eines Jahres die Jahresabschlüsse 2017 und 2018 bzw. 2018 und 2019 nachgeholt. Trotzdem hat Stralsund auch weiterhin den größten Nachholbedarf. Zum Stichtag der Abfrage waren acht doppische Jahresabschlüsse festgestellt (2011 bis 2018).

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

- Den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2019 hat nur die Hansestadt Stralsund noch nicht festgestellt.
- Einen festgestellten Jahresabschluss 2020 haben acht Kommunen. Greifswald hatte diesen Jahresabschluss zum Stichtag der Abfrage aufgestellt.<sup>19</sup>
- Der Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2021 wurde bisher von acht Kommunen festgestellt.
- Ebenfalls haben zum Stichtag der Abfrage bislang acht Kommunen den Jahresabschluss 2022 aufgestellt.

<sup>18</sup> Fristgerecht festgestellte Jahresabschlüsse sind grün markiert. Die nach dem Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie gewährten Fristverlängerungen für die Abschlüsse 2019 und 2020 wurden berücksichtigt.

<sup>19</sup> Wismar hat die Jahresabschlüsse 2020 und 2021 nach dem Stichtag der Abfrage am 28. Juli 2023 aufgestellt.

(55) Vier Kommunen hielten die gesetzliche Frist (31. Dezember 2022) zur Feststellung des Jahresabschlusses 2021 ein. Vier Kommunen überschritten die gesetzliche Frist leicht (2 bis 4 Monate). Vier der zwölf befragten Kommunen sind mit der Feststellung der Jahresabschlüsse 2020 und 2021 in Verzug, eine davon (Stralsund) auch mit dem Jahresabschluss 2019.

(56) Tabelle 7 gibt den Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 für den kreisangehörigen Raum wieder.<sup>20</sup>

Tabelle 7: *Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017-2021 der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 31. Dezember 2022<sup>21</sup>*

Bearbeitungsstand	2017	2018	2019	2020	2021
aufgestellt	3 %	6 %	10 %	10 %	15 %
<b>festgestellt</b>	<b>94 %</b>	<b>84 %</b>	<b>63 %</b>	<b>40 %</b>	<b>11 %</b>
davon:					
Landkreis Ludwigslust-Parchim	100 %	82 %	62 %	32 %	4 %
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	99 %	92 %	66 %	30 %	7 %
Landkreis Nordwestmecklenburg	98 %	94 %	63 %	44 %	21 %
Landkreis Rostock	99 %	93 %	83 %	72 %	13 %
Landkreis Vorpommern-Greifswald	85 %	83 %	80 %	52 %	16 %
Landkreis Vorpommern-Rügen	78 %	59 %	17 %	11 %	8 %

Quelle: Angaben des Innenministeriums, eigene Darstellung.

(57) Der Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse im kreisangehörigen Raum zeigt auch weiterhin einen überwiegend rechtswidrigen Zustand. Auch wenn die Kommunen für die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 von einer gesetzlich getragenen Fristverlängerung Gebrauch machen konnten, hätten diese spätestens bis zum 31. Dezember 2021 bzw. 31. Dezember 2022 festgestellt sein müssen. Selbst die Jahresabschlüsse 2017 und 2018 wurden bisher nicht von allen Gemeinden festgestellt. Für das Haushaltsjahr 2017 trifft dies erst für 94 % und für das Haushaltsjahr 2018 lediglich für 84 % der Gemeinden zu.

(58) Dabei unterscheiden sich die Bearbeitungsstände in den einzelnen Landkreisen weiterhin erheblich.

Auffällig ist dabei weiterhin die Situation im Landkreis Vorpommern-Rügen. Während mindestens 85 % der Gemeinden in den anderen Landkreisen den Jahresabschluss 2017 festgestellt haben, ist dies im Landkreis Vorpommern-Rügen bei nur 78 % der Fall. Auch den Jahresabschluss 2018 haben im Landkreis Vorpommern-Rügen lediglich 59 % der Gemeinden festgestellt. In den Gemeinden der anderen

<sup>20</sup> Da die gesetzliche Frist auf den 31. Dezember abstellt, bezieht sich der Landesrechnungshof auch auf diesen Stichtag.

<sup>21</sup> Das Innenministerium gibt zur Übersicht folgende Anmerkung: „Die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 sind landesweit bis auf eine Ausnahme festgestellt. Die Jahresabschlüsse 2014 und 2015 sind zu jeweils 99 % festgestellt. Im kreisangehörigen Raum ist nur eine Gemeinde noch mit der Erarbeitung befasst und vier (2014) bzw. fünf (2015) Gemeinden verfügen erst über aufgestellte Jahresabschlüsse. Auch die Jahresabschlüsse 2016 sind zu 97 % festgestellt.“

Landkreise liegt die Feststellungsquote dagegen bei mindestens 82 %. Bei den Jahresabschlüssen 2019 und 2020 wird der Rückstand im Landkreis Vorpommern-Rügen besonders deutlich. Hier haben bisher lediglich 17 % bzw. 11 % der Gemeinden einen Jahresabschluss festgestellt.

Insgesamt sind im Vergleich zum Vorjahr aber in allen Landkreisen Aufholungstendenzen bei den Bearbeitungsständen zu verzeichnen.

(59) Trotzdem sieht der Landesrechnungshof die rechtswidrigen Zustände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse mit Sorge. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind aufgefordert, auf die Feststellung der Jahresabschlüsse auch mit rechtsaufsichtlichen Mitteln hinzuwirken. Anderenfalls sind fundierte Aussagen zur aktuellen Haushalts- und Finanzlage der Kommunen nicht möglich.

## 2 Gesamtabschlüsse

(60) Gemäß § 61 Abs. 1 KV M-V haben nur noch kreisfreie und große kreisangehörige Städte einen Gesamtabschluss für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres aufzustellen. Spätestens für das Haushaltsjahr 2024 müssen sie diesen erstmalig erstellen (§ 176 KV M-V).

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

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

(61) Die Abfrage des Landesrechnungshofes zeigt für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte folgende Ergebnisse:

- Neubrandenburg ist weiterhin die einzige Kommune, die bisher einen Gesamtabschluss (2010) aufgestellt hat. Der nächste Gesamtabschluss ist für das Haushaltsjahr 2021 vorgesehen und befindet sich derzeit in Bearbeitung.
- Rostock bereitet den ersten Gesamtabschluss für das Haushaltsjahr 2023 vor.
- Alle anderen befragten Städte planen die erstmalige Erstellung eines Gesamtabschlusses für das Haushaltsjahr 2024.

(62) Gemäß § 61 KV-MV sind die Landkreise nicht zur Erstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet und können zwischen der Aufstellung eines Gesamtabschlusses und der Erstellung eines Beteiligungsberichts wählen.

Alle Landkreise haben sich für die Erstellung eines Beteiligungsberichts entschieden.

(63) Viele Kommunen des Landes haben wesentliche Teile ihres kommunalen Vermögens (z. B. kommunale Wohnungsgesellschaften oder Stadtwerke) aus dem Kernhaushalt ausgelagert. Damit sind teils erhebliche Risiken verbunden. Ebenso wird der Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation erschwert.

Die Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses beschränkt sich nunmehr auf die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte. Daher kommt dem Beteiligungsbericht eine herausgehobene Bedeutung zu, um die Vertretung über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde und die damit verbundenen Folgen und Risiken umfassend zu unterrichten.

(64) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte teilt mit, dass er derzeit prüfe, ob die Erstellung eines Gesamtabchlusses für ihn weiterführende Informationen als der bereits bestehende Beteiligungsbericht bringen würde. Er bittet dazu um weitere Erläuterungen des Landesrechnungshofes.

(65) Der Informationsgewinn durch den Gesamtabschluss lässt sich nur unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten beurteilen. In der Regel gilt: Je mehr eine Kommune ihre Aufgaben in wirtschaftlich selbstständige Unternehmungen ausgelagert hat, desto größer ist der Informationsgewinn durch einen Gesamtabschluss. Er bietet durch die Darstellung der wirtschaftlichen Einheit in diesen Fällen eine verbesserte Aussagekraft. Durch diese Gesamtbetrachtung ist eine bessere Einschätzung möglich, ob die Finanzmittel des „Konzerns Kommune“ ausreichen, um die kommunalen Aufgaben insgesamt und nachhaltig zu erfüllen.

Der (klassische) Beteiligungsbericht legt einen Schwerpunkt auf die Steuerung der einzelnen Beteiligungen.<sup>22</sup> Der Gesamtabschluss hat hingegen die strategische Gesamtsteuerung zum Ziel.<sup>23</sup>

### 3 Kosten- und Leistungsrechnung

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

Auf eine KLR kann verzichtet werden, *„wenn durch eine angemessene Produktgliederung und interne Leistungsverrechnungen eine ausreichende Steuerungsgrundlage gegeben ist“*.

Art und Umfang der KLR sind in einer Dienstanweisung zu regeln (§ 27 Abs. 3 GemHVO-Doppik).

(67) Die diesjährige Abfrage zeigt bei der (Ein-)Führung einer KLR keine nennenswerten Veränderungen. Lediglich sieben der zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte haben eine KLR (zumindest in den Grundzügen) eingeführt. Die Abfrage des Landesrechnungshofes ergab, dass eine Kommune

<sup>22</sup> Der Landesrechnungshof hat bereits in der Vergangenheit anlässlich der Einschränkung der Verpflichtung zum Gesamtabschluss Maßnahmen des Innenministeriums angeregt, um auch mit dem Beteiligungsbericht den notwendigen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des „Konzerns Kommune“ zu sichern. Vgl. dazu Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S. 62 f.

<sup>23</sup> Vgl. zur unterschiedlichen Zielrichtung Beteiligungsbericht/Gesamtabschluss: der Gemeindehaushalt 10/2022, „Der Gesamtabchluss – eine nützliche Steuerungsgrundlage“, S. 221 ff.

plant, eine KLR 2025 zu etablieren. Vier Kommunen machten keine Angaben bzw. haben die Einführung einer KLR nicht vorgesehen.

(68) Kommunen, die eine KLR eingeführt haben, haben zum großen Teil auch Dienstanweisungen über Art und Umfang der KLR erlassen. Teilweise haben sie diese zwischenzeitlich angepasst und/oder ergänzt.

(69) Im Zuge einer Änderung der GemHVO-Doppik ist aktuell auch eine weitere Aufweichung der bestehenden „Soll“-Regelung<sup>24</sup> des § 27 GemHVO-Doppik geplant. Nach der geplanten Regelung sollen die für die wirtschaftliche Verwaltungssteuerung erforderlichen Informationen auch allein auf der Grundlage von Fachverfahren oder durch eine angemessene Produktgliederung und interne Leistungsverrechnungen gewonnen werden können.

Diese Entwicklung beobachtet der Landesrechnungshof mit Sorge. Die ursprünglichen Ziele des NKHR M-V geraten zunehmend aus dem Blick. Die mit der Einführung der Doppik verbundenen Vorteile können die Kommunen so nicht nutzen.

(70) Der Verweis auf den mit einer KLR verbundenen Aufwand überzeugt nicht.

Prüfungserfahrungen zeigen, dass die Kommunen ein ausgesprochen großes Bedürfnis nach Informationen haben, die die KLR bietet. Um entsprechende Informationen zu gewinnen, blähen sie den Haushalt systemwidrig<sup>25</sup> durch die Einrichtung von Unterkonten oder gar Produkten (zur Sammlung von Gemeinkosten) auf. Letztlich wird damit Verwaltungsaufwand erzeugt, der ähnliche Informationen wie eine KLR erzeugt, aber nicht zu einer vergleichbaren Qualität der Finanzinformationen einer KLR führt.

Auch der Verweis auf Fachverfahren überzeugt nicht. Sie können der Verwaltungssteuerung nur eingeschränkt dienen, wenn diese losgelöst nebeneinander existieren und die Kommune die dort vorgehaltenen Daten nicht in einem Gesamtsystem zusammenführt. Eine Zusammenführung der Daten bzw. die Anbindung an eine dafür vorgehaltene Spezialsoftware dürfte mindestens einen mit einer KLR vergleichbaren Aufwand erzeugen.

(71) Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass in größeren Kommunen eine wirtschaftliche Verwaltungssteuerung nur auf der Basis von Fachverfahren oder einer angemessenen Produktgliederung möglich ist.

(72) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es sinnvoller, den entsprechenden Kommunen mehr Zeit zur Umsetzung der bisherigen Regelung einzuräumen bzw. diese dabei zu unterstützen. § 27 GemHVO-Doppik aufzuweichen, ist demgegenüber keine adäquate Lösung.

Daher ist der Landesrechnungshof weiterhin der Auffassung, dass die zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte nicht auf eine KLR verzichten sollten.

---

<sup>24</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 39 f.

<sup>25</sup> Ein solcher Haushalt führt zur Unübersichtlichkeit und Intransparenz. Das Ziel im Haushaltsplan aggregierte Daten abzubilden und eine wesentliche Straffung zu erzielen (vgl. Anlage 2 zum IMK-Beschluss vom 21. November 2003, S. 10 f.), wird so nicht erreicht.

## III.2 Erhebung der Kreisumlage

**Landkreise setzen die Kreisumlage<sup>26</sup> in ihrer Haushaltssatzung fest. Nach einer entsprechenden Änderung der Kommunalverfassung M-V kann die Haushaltssatzung zur Behebung von Fehlern auch nach Ablauf des Haushaltsjahres geändert oder erlassen werden. Dabei hatte der Gesetzgeber besonders die Kreisumlage im Blick.**

**Bei der Festsetzung der Kreisumlage sind die finanziellen Interessen der Gemeinden mit denen des Kreises gleichrangig zu berücksichtigen. Wird die Haushaltssatzung nach Ablauf des Haushaltsjahres geändert oder neu erlassen, so muss dies auf Basis der aktuellen Situation zum Zeitpunkt der Änderung bzw. des Neuerlasses der Haushaltssatzung geschehen.**

**Aktuell gibt es zur Festsetzung der Kreisumlage für die Landkreise keine Leitlinien oder Handlungsempfehlungen des Landes, die auf ein einheitliches und rechtssicheres, effizientes und effektives Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage hinwirken.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt erneut, Handlungsempfehlungen für ein solches Verfahren zu erarbeiten.**

(73) Der Landesrechnungshof hat das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage bereits mehrfach thematisiert.<sup>27</sup> Anlässlich aktueller Rechtsprechung hat er die aus seiner Sicht bestehenden Handlungsbedarfe identifiziert und benannt.

(74) Mit Blick auf die Rechtsprechung hat der Gesetzgeber es dem Satzungsgeber zwischenzeitlich ermöglicht, die Haushaltssatzung zur Behebung von Fehlern auch nach Ablauf des Haushaltsjahres zu ändern oder zu erlassen. Auf die veränderte Rechtslage gingen zuletzt Urteile des Oberverwaltungsgerichts Greifswald (OVG) und – im Anschluss – des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ein.

Mit Blick auf diese Urteile stellt der Landesrechnungshof das zugrundeliegende Verfahren dar und gibt Handlungsempfehlungen.

### 1 Verfahrensverlauf

(75) Eine Gemeinde hatte dagegen geklagt, vom Landkreis zur Kreisumlage herangezogen zu werden. Der Rechtsstreit zieht sich bereits durch mehrere Instanzen. Zum Teil wurde er auch zurückverwiesen, sodass sich OVG und BVerwG mehrfach damit befassen mussten.<sup>28</sup> Aktuell liegt der Rechtsstreit wieder dem OVG vor.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Nach § 30 FAG M-V erhebt der Landkreis, soweit seine sonstigen Erträge und Einzahlungen seinen Bedarf nicht decken, eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden (Kreisumlage).

<sup>27</sup> Vgl. zuletzt: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, S. 56 ff.

<sup>28</sup> VG Schwerin, Urteil vom 20. Juli 2016 – 1 A 387/14, zit. n. juris; OVG Greifswald, Urteil vom 18. Juli 2018 – 2 L 463/16, zit. n. juris; BVerwG, NVwZ (2019), Nr. 17, S. 1279 ff.; OVG Greifswald, NordÖR (2021), Nr. 5, S. 230 ff.

<sup>29</sup> BVerwG, NVwZ (2023), Nr. 11, S. 824 ff.

Rechtlicher Ausgangspunkt ist die Frage, wie der Landkreis die Finanzbedarfe der Gemeinden – als Berechnungsgrundlage der Kreisumlage – zu ermitteln und diese mit seinen eigenen finanziellen Interessen auszugleichen hat. Dies umfasste die Frage, ob der Landkreis dazu die kreisangehörigen Gemeinden förmlich anhören muss. Streitgegenstand war darüber hinaus, ob der Landkreis die Kreisumlage nach Ablauf des Haushaltsjahres rückwirkend festsetzen/ändern darf. Letztlich ging es auch um die Frage, auf welchen Zeitpunkt es hinsichtlich des Finanzbedarfs und der Höhe der Kreisumlage ankommt.

Nach aktuellem Stand und nach Änderung der Kommunalverfassung<sup>30</sup> ist weiterhin offen, ob der Landkreis zur förmlichen Anhörung der Gemeinde verpflichtet ist.<sup>31</sup> Festzustellen ist aber, dass

- der Landkreis die Kreisumlage auch nach Ablauf des Haushaltsjahres per Haushaltssatzung festsetzen/ändern darf<sup>32</sup> und
- maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung der Zeitpunkt ihres Erlasses ist – auch bei rückwirkendem Erlass.<sup>33</sup>

## 2 Auswirkungen

(76) Das dargestellte Verfahren hat Auswirkungen auf die Praxis der Kreisumlagerhebung. Aus Art. 28 Abs. 2 GG folgt der Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Belange der Landkreise und der ihnen angehörigen Gemeinden.<sup>34</sup> Aus der Umsetzung dieses Grundsatzes ergeben sich folgende Problemfelder:

- Die Einführung des § 45 Abs. 7 KV M-V räumt zwar Heilungsmöglichkeiten ein. Die Landkreise haben jedoch dafür Sorge zu tragen, dass sie das damit verfolgte Ziel, die Wirksamkeit und Rechtssicherheit von Haushaltssatzungen zu gewährleisten,<sup>35</sup> bereits beim erstmaligen Erlass nachdrücklich verfolgen. Andernfalls besteht die vom OVG aufgezeigte Gefahr, dass die Heilungsmöglichkeit eines Rechtsfehlers Vorwirkung in dem Sinne entfaltet, dass der Anreiz zur Einhaltung rechtlicher Bindungen sinkt.<sup>36</sup>
- Im Lichte des jüngsten Urteils des BVerwG verursacht die Nutzung der Heilungsmöglichkeit zudem einen deutlich höheren Aufwand: In das – ohnehin schon mit Unsicherheiten behaftete – Verfahren der Abwägung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden mit denen des Landkreises ist der Zeitraum bis zum Erlass oder der Änderung mit einzubeziehen. Dies stellt einen nicht unbeachtlichen Mehraufwand dar, da sich die für das Abwägungsverfahren nötigen Erhebungen dadurch ausweiten.
- Ungeklärt bleibt die Frage nach dem Anhörungsverfahren selbst: Zwar ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG laut BVerwG kein formelles Anhörungserfordernis.

---

<sup>30</sup> § 45 Abs. 7 KV M-V – Drs. 7/3222, S. 18 f.

<sup>31</sup> OVG Greifswald, NordÖR (2021), Nr. 5, S. 230, 231.

<sup>32</sup> BVerwG, NVwZ (2023), Nr. 11, S. 824, 826, Rz. 25.

<sup>33</sup> BVerwG, NVwZ (2023), Nr. 11, S. 824, 827, Rz. 31 ff.

<sup>34</sup> BVerwG, NVwZ (2013), Nr. 16, S. 1078 ff.

<sup>35</sup> Drs. 7/3222, S. 18.

<sup>36</sup> OVG Greifswald, Urteil vom 18. Juli 2018 – 2 L 463/16, Rz. 39, zit. n. Juris.

Ob es sich hingegen landesrechtlich aus Art. 72 Abs. 1 Verf. M-V ergeben könnte, hat das OVG offen gelassen. Allerdings hat der Finanzbedarf der Gemeinden dem Kreistag für die Festsetzung der Kreisumlage in geeigneter Weise zur Verfügung zu stehen. Anderenfalls wäre die Beachtung und Überprüfung des gemeindlichen Bedarfs nicht möglich.<sup>37</sup> Für die Praxis ergeben sich hieraus gewisse Unsicherheiten, in welcher Weise der Landkreis die finanziellen Bedarfe der Gemeinden zu ermitteln und festzustellen hat. Das betrifft z. B. den richtigen Zeitpunkt der Anhörung der betroffenen Gemeinden.<sup>38</sup>

### 3 Handlungsempfehlung

(77) Das Land hat bislang keine landeseinheitlichen Vorgaben für das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage getroffen. Der Landesrechnungshof regt mit Blick auf die bestehenden Risiken erneut Handlungsempfehlungen zur Gewährleistung einer landeseinheitlichen, rechtssicheren und gleichzeitig wirtschaftlichen Vorgehensweise an.

(78) Das Innenministerium als oberste Rechtsaufsichtsbehörde sollte dazu – wie bereits empfohlen<sup>39</sup> – eine Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage vornehmen. Aus den dabei erhobenen Daten sollte entnehmbar sein,

- in welchen Zeiträumen,
- mit welchen Instrumenten und
- mit welchem Inhalt

die Landkreise die umlagererelevanten Eckdaten zusammenstellen, aufbereiten und gegeneinander abwägen, dem Kreistag vorlegen und dokumentieren.

Die in dieser Bestandsaufnahme gewonnenen Erkenntnisse sollte es vergleichend auswerten (Best Practice-Analyse) und in der weiteren aufsichtsrechtlichen Behandlung berücksichtigen.

(79) Auf dieser Grundlage sollte das Innenministerium auf ein landeseinheitlich rechtssicheres, effizientes und effektives Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage hinwirken.

Dabei sollte es insbesondere

- den bestehenden Umfang an Ermittlungspflichten und
- die notwendige Abwägung/Abwägungskriterien

konkretisieren.<sup>40</sup>

Bei der Konkretisierung der Ermittlungspflichten sollte es auch den Hinweis des OVG, dass sich ein Anhörungserfordernis auch aus Art. 72 Abs. 1 Verf. M-V ergeben kön-

<sup>37</sup> BVerwG, NVwZ (2022), Nr. 15, S. 1136 ff.

<sup>38</sup> Drs. 7/3751, S. 5.

<sup>39</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, S. 56, 59 ff.

<sup>40</sup> Zu diesen Schritten vgl. z. B. Gundlach, Ulf (2023): Angemessene Finanzausstattung der Gemeinden kontra Kreisumlage, in: LKV (2023), Nr. 3, S. 103 ff.

ne<sup>41</sup>, berücksichtigen. Die Durchführung eines Anhörungsverfahrens führt zudem zu einer breiteren Informationsgrundlage und fördert die Akzeptanz des Ergebnisses der Abwägung.

(80) Der Landesrechnungshof regt darüber hinaus an, zum Verfahren auch die Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden zu suchen.<sup>42</sup>

## 4 Stellungnahmen und Bewertung des Landesrechnungshofes

(81) Von den Landkreisen nahm einzig der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte Stellung. Er teilt mit, dass er die Anregung unterstütze, dass Handlungsempfehlungen für ein Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage erarbeitet werden sollen.

Er führt aus, dass alle Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern eigene Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage anhand der geltenden Gesetzeslage und Rechtsprechung erarbeitet hätten. Diese brächten teilweise unterschiedliche Herangehensweisen sowie verschiedene Datengrundlagen mit sich.

Er sei sehr bestrebt, das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage anhand der aktuell geltenden Rechtsprechung zu gestalten, auch wenn ihn dies vor praktische Herausforderungen stelle.

Er führt weiter aus, dass es ihm *„ein wichtiges Anliegen [sei], dass einheitliche Verfahrensvorgaben für alle Landkreise unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechungen erarbeitet werden. Denn nur so kann sichergestellt werden, dass die kommunalen Belange aller Kommunen im Land Mecklenburg-Vorpommern gleichermaßen bei der Festsetzung der Kreisumlage berücksichtigt werden.“*

(82) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte. Die Ausführungen bestätigen die Wertungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes.

(83) Das Innenministerium führt aus, dass es derzeit keinen Bedarf für Handlungsempfehlungen zur Erhebung der Kreisumlage sehe. Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes sei ein Schwerpunkt der rechtsaufsichtlichen Prüfung der kreislichen Haushaltspläne. Die Prüfung erfolge anhand der materiellen Anforderungen der aktuellen Rechtsprechung. Ihm lägen keine Erkenntnisse vor, dass ein Kreisumlagesatz zu einer Verletzung der finanziellen Mindestausstattung auf der gemeindlichen Ebene geführt oder ein Landkreis bei der Festsetzung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen der kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt habe. Vor diesem Hintergrund seien Regelungen oder Empfehlungen zu Verfahrensanforderungen nicht angezeigt.

Es gehöre zur kommunalen Selbstverwaltung, dass jeder Landkreis das Recht habe, im aufgezeigten Rechtsrahmen den Verfahrensweg selbst zu bestimmen. Dementsprechend lehne es auch eine rechtsverbindliche Regelung zu Verfahrensanforde-

---

<sup>41</sup> OVG Greifswald, NordÖR (2021), Nr. 5, S. 230, 231.

<sup>42</sup> Vgl. zu einer entsprechenden – unbeantworteten – Bitte des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern: Der Überblick (2023), Nr. 5, S. 284, 285.

rungen ab. Diese sei mit Blick auf die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung der Landkreise unverhältnismäßig und verfassungswidrig.

Das Innenministerium nimmt auf den Stand des gerichtlichen Verfahrens Bezug und verweist darauf, dass eine abschließende obergerichtliche Entscheidung zur Erhebung der Kreisumlage weiter ausstehe. Abhängig vom Ausgang würde es prüfen, ob ein Bedarf nach Unterstützung bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes bestehe.

(84) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Wertung und Empfehlung. Er sieht sich durch entsprechende Rückäußerungen der Landkreise<sup>43</sup> bestätigt (vgl. auch Tz. 81).

Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes ist nach eigener Schilderung ein Schwerpunkt der rechtsaufsichtlichen Prüfung der kreislichen Haushaltspläne. Daher könnte das Innenministerium in einem ersten Schritt seine eigenen Prüfungsmaßstäbe als Grundlage für Handlungsempfehlungen heranziehen.

Soweit das Innenministerium ausführt, dass bislang keine Anhaltspunkte für Rechtsverstöße bestanden hätten, verweist der Landesrechnungshof auf den Charakter der präventiven Rechtsaufsicht. Diese soll bereits im Vorfeld Rechtsverstöße verhindern.

Rechtsaufsichtliche Handlungsempfehlungen greifen nicht in die kommunale Selbstverwaltung ein. Sie stärken diese vielmehr durch die damit verbundene Unterstützung.<sup>44</sup> Ein einheitliches und (ggf. mit den kommunalen Landesverbänden) abgestimmtes Verfahren dürfte zudem die Akzeptanz der Kreisumlage erhöhen und dadurch helfen, etwaige weitere rechtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Die Ablehnung einer rechtsaufsichtlichen Handlungsempfehlung kann der Landesrechnungshof daher nicht nachvollziehen. Eine gesetzliche Regelung hatte er ohnehin nicht empfohlen.<sup>45</sup>

Soweit das Innenministerium auf den Stand des gerichtlichen Verfahrens verweist, steht auch dieses Handlungsempfehlungen nicht entgegen. Die materiellen Anforderungen der bisherigen Rechtsprechung sind bereits jetzt Grundlage der rechtsaufsichtlichen Prüfung. Sie können auch ohne Weiteres Grundlage für erste Handlungsempfehlungen sein. Ebenso, wie sich durch neue Rechtsprechung die Grundlagen der rechtsaufsichtlichen Prüfung ändern würden, kann das Innenministerium auch die Handlungsempfehlungen fortschreiben. Daher erscheint es dem Landesrechnungshof – insbesondere mit Blick auf den von den Landkreisen geäußerten Unterstützungsbedarf und die Länge des dargestellten gerichtlichen Verfahrens – nicht nötig, den Abschluss des gerichtlichen Verfahrens abzuwarten.

---

<sup>43</sup> Der Landkreis Ludwigslust-Parchim und der Landkreis Vorpommern-Rügen hatten bereits 2018 eine entsprechende Forderung des Landesrechnungshofes unterstützt, vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, S. 56, 60 ff.

<sup>44</sup> Vgl. § 124 Abs. 1, § 78 Abs. 1 KV M-V.

<sup>45</sup> Eine solche wäre aber nach Ansicht des BVerwG weder zwingend unverhältnismäßig noch verfassungswidrig (vgl. BVerwG, NVwZ (2019), Nr. 17, S. 1279, 1280, Rz. 14).

### III.3 KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse

**Der Landesrechnungshof hat, wie bereits in den Vorjahren, die Jahresabschlussdaten bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten erhoben und ausgewertet. Der Verzug bei der Feststellung der Jahresabschlüsse ist weiterhin nicht durchgehend beseitigt. Auch im nunmehr siebten Jahr der Anwendung des KoFiStA-Kennzahlensets ist lediglich für acht der zwölf Kommunen eine vollumfängliche Beurteilung der aktuellen Finanz-, Ertrags-, Vermögens- und Liquiditätslage möglich.**

**Dessen ungeachtet ist in der Gesamtsicht erkennbar, dass sich die noch 2020 tendenziell zu verzeichnende Verbesserung der Jahresergebnisse vor Veränderung der Rücklagen nicht fortsetzt. Diese Tendenz kehrt sich um.**

#### 1 Veröffentlichung des KoFiStA-Kennzahlensets

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

(86) 2020 passte der Landesrechnungshof die Veröffentlichungspraxis für sein KoFiStA-Kennzahlenset an. Er veröffentlicht die Informationen seither parallel zur Veröffentlichung des Kommunalfinanzberichts auf seiner Internetseite.<sup>46</sup>

Dazu zählen eine Übersicht aller 13 KoFiStA-Kennzahlen einschließlich der jeweiligen Datenquellen, Formeln und Definitionen sowie die 13 KoFiStA-Datenblätter.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof weitere Kennzahlen anzuwenden. Für diese stellt er ebenfalls Datenquellen, Formeln und Interpretationshilfen zur Verfügung.

(87) Der Landesrechnungshof hat für diesen Beitrag eine Kennzahl des KoFiStA-Kennzahlensets ausgewählt, die er im Folgenden darstellt und (vertiefend) analysiert.

(88) Die zwölf Kommunen hatten Gelegenheit, zum Beitrag Stellung zu nehmen. Soweit sie Stellung nahmen, haben sie gegen die Darstellung keine Bedenken erhoben.

#### 2 Anwendung des KoFiStA-Kennzahlensets

##### 2.1 Erhebung von Jahresabschlussdaten

(89) Der Landesrechnungshof hat alle erforderlichen Basisdaten aus den festgestellten Jahresabschlüssen direkt bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten erhoben (Stand der Abfrage: 30. Juni 2023).

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

---

<sup>46</sup> <https://www.lrh-mv.de/KoFiStA/>.

(91) Auch im siebten Jahr der Anwendung des Kennzahlensets besteht der Verzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse fort. Gleichwohl hat sich die Datengrundlage im Vergleich zum Kommunalfinanzbericht 2022 verbessert.<sup>47</sup>

(92) Im Folgenden analysiert der Landesrechnungshof anhand der festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2021 das Jahresergebnis vor Veränderung der Rücklagen<sup>48</sup> der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte. Für die Landkreise und (kreisfreien) Städte hat er interkommunale Vergleichsgruppen gebildet.

## 2.2 Jahresergebnis

(93) Die Berechnung, Beschreibung und Entwicklung des Jahresergebnisses lt. Ergebnisrechnung geht aus Tabelle 8 hervor.

Tabelle 8: Jahresergebnis lt. Ergebnisrechnung, 2014-2021, in Euro<sup>49</sup>

Berechnung (Datenquelle)	gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 20							
Beschreibung der Kennzahl	<p>Das Rechnungsergebnis vor Veränderung der Rücklagen gibt den Ressourcenverbrauch und die Ressourcenentstehung im Haushaltsjahr wieder. Ggf. ist diese Kennzahl durch das Jahresergebnis gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 25 (d. h. nach Veränderung durch Rücklagen) zu ergänzen.</p> <p>Mit dieser Kennzahl kann die allgemeine aktuelle Haushaltslage bzw. wirtschaftliche Situation der Kommune bestimmt werden. Ferner verdeutlicht sie, ob die Kommune den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen verringert bzw. einschränkt.</p> <p>Anzustreben ist ein positives Jahresergebnis.</p>							
Kommune	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HGW	-6.711.781	743.282	3.099.708	-398.382	4.180.901	7.999.471		
NB	4.394.952	1.068.502	424.594	8.117.151	17.077.236	16.246.657	31.899.512	12.010.388
HRO	5.703.051	6.486.261	47.105.584	67.038.793	37.091.632	21.818.047	-1.836.790	16.685.919
LH SN	-15.946.083	-12.643.703	-8.111.370	-7.145.923	7.502.005	2.852.420	14.796.579	5.550.561
HST	-1.578.796	-4.403.404	8.048.001	3.725.947	6.040.676			
HWI	-7.625.122	577.736	1.967.125	13.270.678	4.349.581	5.467.444		
LUP	8.492.553	2.084.682	15.547.536	4.858.424	768.411	-1.574.154	-13.316.891	-14.241.688
MSE	-6.323.836	-4.702.252	8.170.864	6.219.359	-926.100	6.404.711	23.415.871	-1.480.246
NWM	5.525.726	192.684	-1.614.961	-3.573.972	-292.048	-10.563.643	649.540	-1.025.978
LRO	15.989.907	13.357.978	15.223.995	260.584	4.425.319	9.638.698		
VG	-6.014.197	2.518.638	1.330.846	12.838.337	12.947.313	8.960.513	23.499.815	13.019.542
VR	5.171.720	26.416.302	9.900.981	8.927.268	6.275.889	4.343.549	16.388.299	-398.158

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

(94) Im aktuellen Berichtsjahr hat sich das Jahresergebnis bei einem Großteil der Kommunen verschlechtert. Drei Kommunen, die 2020 noch ein positives Jahreser-

<sup>47</sup> Vgl. Abschnitt III.1.

<sup>48</sup> Soweit in diesem Beitrag nachfolgend vom Jahresergebnis die Rede ist, handelt es sich um das (auch in der Tabelle 8 ausgewiesene) Jahresergebnis vor Veränderung der Rücklagen.

<sup>49</sup> Paragraphen ohne Gesetzesangabe in den Tabellen des Beitrags sind die der GemHVO-Doppik.

gebnis vorweisen konnten, waren dazu 2021 nicht mehr in der Lage. Ein positives Jahresergebnis können 2021 nur noch vier Kommunen angeben. Von diesen vier Kommunen hat lediglich eine Kommune ein deutlich besseres Jahresergebnis als im Vorjahr erzielt. Bei den anderen fällt das positive Jahresergebnis deutlich geringer aus als im Vorjahr.

Dabei gibt es zwischen den einzelnen Kommunen, auch innerhalb der Vergleichsgruppen, deutliche Unterschiede:

(95) Bei den Städten weist Rostock mit 16,7 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2021 den höchsten Überschuss aus. Mit diesem Ergebnis ist sie auch die einzige Stadt, die das Vorjahresergebnis (-1,8 Mio. Euro) deutlich verbessern konnte. Sie führte zu dieser Verbesserung aus, dass dazu im Wesentlichen deutlich höhere Steuereinnahmen (+25,5 Mio. Euro) und Zinserträge (+16,7 Mio. Euro) beigetragen hätten. Insgesamt seien die Erträge deutlich stärker angestiegen als die Aufwendungen. Dies führe zu einer deutlichen Verbesserung gegenüber dem Vorjahresergebnis.

(96) Zwar weisen die Städte Neubrandenburg und Schwerin im aktuellen Berichtsjahr ebenfalls positive Jahresergebnisse aus, allerdings haben sich diese im Vorjahresvergleich um 19,9 Mio. Euro (Neubrandenburg) bzw. 9,2 Mio. Euro (Schwerin) verringert.

Neubrandenburg verwies darauf, dass sich das Jahresergebnis 2021, aufgrund zurückgegangener Erträge deutlich reduziert habe. So habe sie 2020 25 Mio. Euro Konsolidierungshilfe sowie 6,3 Mio. Euro Kompensationsmittel für die Gewerbesteuer-ausfälle aufgrund der Corona-Pandemie erhalten. Die restlichen Mittel seien 2021 ausgereicht worden. Sie wären allerdings mit 3,1 Mio. Euro (Konsolidierungshilfe) sowie 3,8 Mio. Euro (Kompensationsmittel) deutlich geringer ausgefallen.

Schwerin gab an, mit dem Jahresabschluss 2021 die Nutzungsdauer von Gebäuden auf 50 Jahre vereinheitlicht zu haben. Dies führe im Vergleich zum Vorjahr zu Mehraufwendungen bei den Abschreibungen in Höhe von ca. 13 Mio. Euro.

(97) Im aktuellen Berichtsjahr (2021) haben sich die Jahresergebnisse aller Landkreise verschlechtert. Noch im Vorjahr haben alle Landkreise, mit einer Ausnahme (Landkreis Ludwigslust-Parchim), positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Im Haushaltsjahr 2021 kann nur noch ein Landkreis (Vorpommern-Greifswald) ein positives Jahresergebnis vorweisen. So lagen die Verschlechterungen zum Vorjahr bei den Landkreisen Vorpommern-Rügen, Vorpommern-Greifswald und Mecklenburgische Seenplatte im zweistelligen Millionenbereich.

(98) Die von den Landkreisen angegebenen Gründe für die deutlichen Verschlechterungen der Jahresergebnisse sind vielfältig.

So gab der Landkreis Vorpommern-Rügen u. a. Kostensteigerungen im sozialen Bereich, erheblich gestiegene Personalaufwendungen, die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eigengesellschaften sowie den Rückgang der geplanten Erträge aus Verwarn- und Bußgeldern als Gründe für die Verschlechterung des Jahresergebnisses um 16,8 Mio. Euro an.

Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte teilte mit, dass das Vorjahresergebnis eine Fehlbetragszuweisung vom Land in Höhe von 10 Mio. Euro enthalten habe, die wesentlichen Einfluss gehabt hätte. Durch deren Wegfall sowie durch Aufwandssteigerungen von ca. 15 Mio. Euro in den Bereichen Personal, Unterhaltung und Soziales verschlechterte sich das Jahresergebnis 2021 um rund 24,9 Mio. Euro.

Das Jahresergebnis des Landkreises Ludwigslust-Parchim war nach seinen Angaben wie bereits im Vorjahr u. a. von der Vorfinanzierung des Landesanteils an den Mehrausgaben im Rahmen der Kindertagesförderung (Spitzabrechnung erfolgt 2022) geprägt. Des Weiteren habe 2021 ein Cyberangriff dazu geführt, dass er Einnahmen nicht hätte generieren können (Fachverfahren waren nicht funktionsfähig). Auch die 2021 andauernde pandemische Lage habe zu Einnahmeausfällen (Schülerbeförderung, Volkshochschule und Musikschule) geführt, so dass sich das Jahresergebnis 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 0,9 Mio. Euro verschlechterte.

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald gab an, dass die Veränderung des Jahresergebnisses vor Veränderung der Rücklagen von 2020 zu 2021 darauf zurückzuführen sei, dass Aufwandssteigerungen von rund 4 Mio. Euro im Bereich Personal, rund 1,7 Mio. Euro im Bereich IT und rund 1 Mio. Euro bei den Wertberichtigungen von Forderungen zu verzeichnen gewesen seien. Die weiteren Abweichungen seien auf die allgemeine Kostendynamik zurückzuführen. Insbesondere betreffe dies den Sozial- und Jugendbereich, aufgrund von gestiegenen Platzkosten bzw. Entgeltsätzen.

Das Jahresergebnis des Landkreises Nordwestmecklenburg hat sich im Vergleich zum Vorjahr um rund 1,7 Mio. Euro verschlechtert. Die Gründe hierfür waren sehr vielfältig. Besonders prägende Einflussfaktoren hat der Landkreis Nordwestmecklenburg nicht benannt.

(99) Insgesamt setzt sich 2021 die in 2020 in der Breite zu verzeichnende positive Entwicklung der Jahresergebnisse nicht fort. Es ist eine deutliche Zunahme der negativen Jahresabschlüsse zu verzeichnen.

### 3 Fazit

(100) Das Ergebnis der Analyse des Jahresergebnisses der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte weist deutliche Unterschiede zwischen den beiden Vergleichsgruppen aus. Insgesamt ist jedoch feststellbar, dass sich im Vergleich zu 2020 ein negativer Trend abzeichnet. Nach Jahren einer überwiegend positiven Entwicklung der Haushalts- und Wirtschaftslage und ohne Hilfen und Kompensationszahlungen werden nun offenbar die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltssituation der Kommunen sichtbar.

Die Kommunen werden mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen ihre Haushaltsführung anzupassen haben, um dem negativen Trend entgegenzuwirken. Insbesondere bei Kommunen, die ohne entsprechende Hilfen des Landes ein deutlich geringeres positives bzw. ein negatives Jahresergebnis ausweisen, könnte dies auf strukturelle Probleme hinweisen. Hier ist ggf. eine tiefgreifende Analyse notwendig, um in Zukunft ein positives Jahresergebnis zu sichern bzw. wieder zu erreichen.

### III.4 Entwicklung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern

**Der Landesrechnungshof hat eine Befragung zu den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern durchgeführt und die Ergebnisse analysiert.**

**Die Kommunen erzielen mit diesen Steuern teilweise hohe Einnahmen. Ihre Erhebung sollte wirtschaftliche Gesichtspunkte beachten.**

(101) Nach § 3 Abs. 1 S. 1 KAG M-V können Gemeinden und Landkreise örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben. § 15 KAG M-V ermöglicht es, dass Bescheide für diese Abgaben über mehrere Zeitabschnitte gelten können.

Um einen Überblick über die Erhebung von Verbrauch- und Aufwandsteuern bei allen Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zu gewinnen, fragte der Landesrechnungshof dazu Daten ab. Die Abfrage betraf 2019 bis 2022. Dies ermöglicht es, Einflüsse der Corona-Pandemie zu erkennen.

(102) Die zwölf Kommunen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Soweit sie sich äußerten, teilten sie mit, dass keine Bedenken gegen die Darstellung bestünden. Auch das Innenministerium äußerte sich entsprechend.

#### 1 Übersicht der Steuerarten

(103) Tabelle 9 stellt dar, welche Steuerarten die jeweiligen Kommunen erheben. Sie umfasst ausschließlich die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte. Landkreise haben erwartbar von der Möglichkeit des § 3 Abs. 1 S. 1 KAG M-V keinen Gebrauch gemacht und keine örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern erhoben.<sup>50</sup>

Tabelle 9: Übersicht der Verbrauch- und Aufwandsteuern der Kommunen

	Hundesteuer	Zweitwohnungsteuer	Übernachtungsteuer	Vergnügung-/Spielgerätesteuern <sup>51</sup>
Greifswald	X			X
Neubrandenburg	X	X		X
Rostock	X	X		X
Schwerin <sup>52</sup>	X		X	X
Stralsund	X	X		X
Wismar	X		X	X

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Darstellung.

(104) Alle kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte erheben eine Hundesteuer sowie eine Vergnügung-/Spielgerätesteuern. Neubrandenburg, Rostock und

<sup>50</sup> Satz 2 stellt klar, dass die Besteuerung desselben Gegenstandes durch eine kreisangehörige Gemeinde und den Landkreis unzulässig ist. Die Jagdsteuer, die ausschließlich den kreisfreien Städten und den Landkreisen zugewiesen war, wurde zum 1. April 2005 abgeschafft (§ 3 Abs. 1 Satz 3 KAG M-V).

<sup>51</sup> Zum Teil ist die Spielgerätesteuern bei einzelnen Kommunen bereits in der Angabe zur Vergnügungsteuer enthalten. Die Darstellung erfolgt daher zusammengefasst.

<sup>52</sup> Schwerin erhob in den Zeitraum der Abfrage auch eine Wettbürosteuer. 2023 wurde die Satzung aufgehoben und die gezahlten Beträge erstattet. Daher fließt diese Steuer nicht in die Auswertung mit ein.

Stralsund haben darüber hinaus eine Zweitwohnungsteuer. Schwerin und Wismar erheben als einzige Kommunen aus dieser Gruppe eine Übernachtungsteuer.

Der Landesrechnungshof analysiert auf der Basis der Auskünfte der Kommunen nachfolgend die einzelnen Steuerarten. Damit der kreisangehörige Raum potenzielle Einnahmehöhen abschätzen kann, weist er zur Information auch einwohnerbezogene Werte aus.

## 1.1 Hundesteuer

(105) Alle sechs Städte erheben für das Halten von Hunden in ihrem Stadtgebiet Hundesteuer. Die Ausgestaltung ist unterschiedlich. So werden beispielsweise für gefährliche oder mehrere Hunde zum Teil höhere Steuern fällig. Andererseits gibt es z. B. Befreiungen für Blindenhunde.

(106) Eine Übersicht der Angaben der Kommunen zur Hundesteuer liefern Tabelle 10 und Tabelle 11.

Zur besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse hat der Landesrechnungshof Berechnungen hinsichtlich der Einnahmen je Steuerschuldner, je Bescheid und je Einwohner vorgenommen.<sup>53</sup> Rostock war die einzige Kommune, welche die Anzahl der Bescheide nicht ermitteln konnte.<sup>54</sup>

Tabelle 10: Übersicht zur Hundesteuer bei den kreisfreien Städten, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
<b>Rostock</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	746.567	764.558	795.382	804.052
Anzahl der Steuerschuldner <sup>55</sup>	6.391	6.722	6.900	6.820
Anzahl der erlassenen Bescheide	nicht ermittelbar			
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	117	114	115	118
Einnahmen je Bescheid in Euro	nicht ermittelbar			
Einnahmen je Einwohner in Euro	3,58	3,66	3,82	3,84
<b>Schwerin</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	375.932	383.129	391.925	416.134
Anzahl der Steuerschuldner	3.754	3.855	3.925	3.955
Anzahl der erlassenen Bescheide <sup>56</sup>	3.754	3.855	3.925	3.955
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	100	99	100	105
Einnahmen je Bescheid in Euro	100	99	100	105
Einnahmen je Einwohner in Euro	3,92	4,01	4,10	4,26

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

<sup>53</sup> Dieses Vorgehen findet sich auch bei den nachfolgenden Steuerarten wieder.

<sup>54</sup> Die gilt auch für die nachfolgend betrachteten Steuerarten. Dort sind ebenfalls keine bzw. keine eindeutigen Zahlen angegeben.

<sup>55</sup> Steuerschuldner ist, wer eine Steuer schuldet, weil er (selbst oder durch Dritte) den Tatbestand verwirklicht hat, an den das Gesetz die Entstehung der Steuerschuld knüpft. Vgl. Klein, AO, 16. Auflage 2022, § 43, Rn. 2.

<sup>56</sup> Schwerin erläuterte hierzu, dass für jeden Hund ein separater Bescheid erteilt und eine Steuermarke bzw. Steuerausweis mit versandt worden sei. Unterjährig schwanke die Anzahl der Steuerpflichtigen. Die Angaben sprechen dafür, dass Schwerin die Anzahl der Steuerschuldner und Anzahl der Bescheide gleichgesetzt hat.

Tabelle 11: Übersicht zur Hundesteuer bei den großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
<b>Greifswald</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	195.102	193.275	206.420	216.278
Anzahl der Steuerschuldner	2.837	2.845	2.880	2.904
Anzahl der erlassenen Bescheide <sup>57</sup>	603	653	5.952	698
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	69	68	72	74
Einnahmen je Bescheid in Euro	324	296	35	310
Einnahmen je Einwohner in Euro	3,31	3,28	3,49	3,64
<b>Neubrandenburg</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	361.912	387.236	368.769	363.412
Anzahl der Steuerschuldner	3.089	3.041	3.170	3.178
Anzahl der erlassenen Bescheide	4.022	3.911	3.987	4.054
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	117	127	116	114
Einnahmen je Bescheid in Euro	90	99	92	90
Einnahmen je Einwohner in Euro	5,66	6,11	5,84	5,72
<b>Stralsund</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	224.081	226.268	243.315	245.863
Anzahl der Steuerschuldner <sup>58</sup>	2.855	2.866	3.004	3.057
Anzahl der erlassenen Bescheide	3.509	3.611	3.636	3.672
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	78	79	81	80
Einnahmen je Bescheid in Euro	64	63	67	67
Einnahmen je Einwohner in Euro	3,78	3,82	4,11	4,14
<b>Wismar</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	174.489	183.022	189.805	198.619
Anzahl der Steuerschuldner	1.967	2.028	2.111	2.177
Anzahl der erlassenen Bescheide	2.510	2.513	2.608	2.637
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	89	90	90	91
Einnahmen je Bescheid in Euro	70	73	73	75
Einnahmen je Einwohner in Euro	4,09	4,27	4,44	4,58

Quelle: Angaben der Kommunen, eigene Berechnungen.

(107) In allen sechs Städten nimmt die absolute Anzahl der Steuerschuldner im Zeitverlauf von 2019 bis 2022 zu. Am stärksten ist der Anstieg (2019 zu 2022) mit 11 % in Wismar, am niedrigsten mit 2 % in Greifswald.

(108) Hinsichtlich der Einnahmen je Steuerschuldner bewegen sich diese zwischen 68 Euro (Greifswald, 2020) und 127 Euro (Neubrandenburg, 2020).

Einzig Neubrandenburg weist 2022 im Vergleich zu 2019 sinkende Einnahmen je Steuerschuldner auf. Alle anderen haben in der Tendenz steigende Einnahmen je Steuerschuldner zu verzeichnen.

<sup>57</sup> Greifswald wendet Dreijahresbescheide an und gab an, im Jahr 2021 diese doppelt erstellt zu haben. Grund war eine Satzungsänderung zum 1. April 2021. Dies erkläre die hohe Anzahl an Bescheiden in diesem Jahr.

<sup>58</sup> Stralsund gab an, dass sich die Anzahl durch den Jahreslauf und Änderungsbescheide (Anmeldungen und Abmeldungen innerhalb des Jahres) ergeben würde.

(109) Auffällig bei der Betrachtung der Einnahmen je Bescheid ist, dass sowohl die niedrigsten Einnahmen von 35 Euro (2021)<sup>59</sup> als auch die höchsten von 324 Euro (2019) bei Greifswald zu finden sind. Diese weist, mit Ausnahme des (nachvollziehbaren) Ausreißers 2021 (vgl. Fn. 9), stets die höchsten Einnahmen je Bescheid aus.

Die jeweils höchsten Einnahmen je Bescheid in den übrigen Jahren sind darauf zurückzuführen, dass Greifswald § 15 KAG M-V anwendet. Es nutzt also die Möglichkeit, Bescheide zu erstellen, die für mehrere Jahre gelten. Neben Greifswald wendet nur Rostock diese Regelung an. Jedoch konnte Rostock nicht die Anzahl der Bescheide ermitteln.

Bei den Kommunen, welche nicht den § 15 KAG M-V anwenden, weisen Stralsund mit 63 Euro 2020 den niedrigsten und Schwerin mit 105 Euro 2022 den höchsten Wert auf.

(110) Kommunen, welche noch nicht die Möglichkeiten des § 15 KAG M-V nutzen, sollten die Anwendung aufgrund des niedrigeren Verwaltungsaufwands prüfen. Die Relation von Aufwand (Erstellung des Bescheides) und erzielter Einnahme ist bei dieser Steuerart wesentlich besser. So erzielt Greifswald (abseits des Sondereffekts 2021) deutlich höhere Einnahmen je erstelltem Bescheid, obwohl die Einnahmen je Steuerschuldner vergleichsweise gering sind.

---

<sup>59</sup> Begründung siehe Fußnote 57.

## 1.2 Zweitwohnungsteuer

(111) Kommunen können für das Innehaben einer Zweitwohnung in ihrem Stadtgebiet Steuern erheben. Von dieser Möglichkeit machen von den großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten Neubrandenburg, Rostock und Stralsund Gebrauch

(112) Tabelle 12 stellt eine Übersicht der Angaben der Kommunen zur Zweitwohnungsteuer dar:

Tabelle 12: Übersicht zur Zweitwohnungsteuer bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
<b>Neubrandenburg</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	67.198	74.560	83.908	89.379
Anzahl der Steuerschuldner	220	243	241	297
Anzahl der erlassenen Bescheide	476	434	537	537
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	305	307	348	301
Einnahmen je Bescheid in Euro	141	172	156	166
Einnahmen je Einwohner in Euro	1,05	1,18	1,33	1,41
<b>Rostock</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	930.975	1.081.890	1.196.721	1.289.843
Anzahl der Steuerschuldner	1.482	1.588	1.715	1.743
Anzahl der erlassenen Bescheide	nicht ermittelbar			
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	628	681	698	740
Einnahmen je Bescheid in Euro	nicht ermittelbar			
Einnahmen je Einwohner in Euro	4,46	5,18	5,75	6,15
<b>Stralsund</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	75.990	94.220	122.780	131.431
Anzahl der Steuerschuldner	359	527	494	523
Anzahl der erlassenen Bescheide <sup>60</sup>	417	615	598	629
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	212	179	249	251
Einnahmen je Bescheid in Euro	182	153	205	209
Einnahmen je Einwohner in Euro	1,28	1,59	2,08	2,21

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(113) Rostock hat mit 740 Euro (2022) die höchsten Einnahmen je Steuerschuldner. Neubrandenburgs und Stralsunds Einnahmen je Steuerschuldner betragen weniger als die Hälfte der Rostocker Einnahmen.

(114) Von den drei Kommunen nutzte nur Stralsund die Möglichkeit des § 15 KAG M-V, mehrjährige Bescheide zu erlassen. Bis auf eine Ausnahme (2020) weist Stralsund auch stets höhere Einnahmen je Bescheid aus als Neubrandenburg. Rostock konnte die Anzahl der Bescheide nicht ermitteln.

Die Daten könnten darauf hindeuten, dass auch bei dieser Steuerart eine Anwendung des § 15 KAG M-V Verwaltungsaufwand reduzieren kann. Die Relation von Auf-

<sup>60</sup> Stralsund gab an, dass sich die Anzahl durch den Jahreslauf und Änderungsbescheide (Anmeldungen und Abmeldungen innerhalb des Jahres) ergeben würde.

wand (Erstellung Bescheid) und Einnahme würde dann verbessert. Die Kommunen sollten deshalb auch hier ein entsprechendes Vorgehen prüfen.

### **1.3 Vergnügungsteuer/Spielgerätsteuer**

(115) Kommunen erheben zum Teil Vergnügung- und Spielgerätesteuern. Da ein Teil der Kommunen Spielgeräte- und Vergnügungsteuer zusammenfassten, sind die Angaben zu diesen Steuerarten nur eingeschränkt vergleichbar. Dies gilt auch für die Anzahl der Bescheide und darauf basierende Auswertungen, weil die Kommunen die Steuern in unterschiedlicher Art und Weise erheben. Zur Information stellt der Landesrechnungshof die Angaben der Kommunen in Tabellen 13 und 14 dar.

Tabelle 13: Übersicht zur Vergnügungsteuer bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
<b>Greifswald</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	483.128	349.895	225.750	370.226
Anzahl der Steuerschuldner	21	18	13	18
Anzahl der erlassenen Bescheide	166	111	52	90
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	23.006	19.439	17.365	20.568
Einnahmen je Bescheid in Euro	2.910	3.152	4.341	4.114
Einnahmen je Einwohner in Euro	8,19	5,93	3,81	6,22
<b>Neubrandenburg</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro <sup>61</sup>	42.223	7.754	9.191	0
Anzahl der Steuerschuldner	21	10	5	-
Anzahl der erlassenen Bescheide	69	12	11	
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	2.011	775	1.838	-
Einnahmen je Bescheid in Euro	612	646	836	-
Einnahmen je Einwohner in Euro	0,66	0,12	0,15	-
<b>Schwerin</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	1.118.664	760.163	468.510	927.635
Anzahl der Steuerschuldner	11	11	12	12
Anzahl der erlassenen Bescheide	keine <sup>62</sup>			
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	101.697	69.106	39.043	77.303
Einnahmen je Bescheid in Euro	nicht ermittelbar			
Einnahmen je Einwohner in Euro	11,67	7,96	4,90	9,49
<b>Stralsund</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	622.196	417.971	194.534	415.563
Anzahl der Steuerschuldner	23	13	13	7
Anzahl der erlassenen Bescheide	196	89	60	94
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	27.052	32.152	14.964	59.366
Einnahmen je Bescheid in Euro	3.174	4.696	3.242	4.421
Einnahmen je Einwohner in Euro	10,50	7,06	3,29	6,99
<b>Rostock</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	80.338	26.382	9.209	21.035
Anzahl der Steuerschuldner	16	16	2	3
Anzahl der erlassenen Bescheide	nicht ermittelbar (ca. 5 pro Jahr) <sup>63</sup>			
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	5.021	1.649	4.604	7.012
Einnahmen je Bescheid in Euro	nicht ermittelbar			
Einnahmen je Einwohner in Euro	0,38	0,13	0,04	0,10

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(116) Bei den zum Teil sehr geringen Einnahmen sollten die Kommunen den Verwaltungsaufwand zur Erhebung der Steuer ermitteln. Dieser sollte, soweit nicht im

<sup>61</sup> Neubrandenburg gab an, dass die Vergnügungsteuer in 2023 ausgesetzt worden sei.

<sup>62</sup> Schwerin erläuterte hierzu, dass die Besteuerung über die Steueranmeldung erfolge.

<sup>63</sup> Rostock äußerte, dass sie Bescheide nur erlasse, wenn Selbsterklärung und Festsetzung nicht übereinstimmen würden.

Einzelfall die Lenkungswirkung im Vordergrund steht, stets unter den Einnahmen liegen.

(117) Tabelle 14 stellt eine Übersicht der Angaben der Kommunen dar, die gesonderte Angaben zur Spielgerätesteuer machten.

Tabelle 14: Übersicht zur Spielgerätesteuer bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
<b>Neubrandenburg</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	781.281	478.679	352.626	729.250
Anzahl der Steuerschuldner	12	13	8	9
Anzahl der erlassenen Bescheide	183	117	100	178
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	65.107	36.821	44.078	81.028
Einnahmen je Bescheid in Euro	4.269	4.091	3.526	4.097
Einnahmen je Einwohner in Euro	12,22	7,55	5,58	11,47
<b>Rostock</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	2.332.745	1.752.225	671.032	1.474.840
Anzahl der Steuerschuldner	38	32	24	23
Anzahl der erlassenen Bescheide	nicht ermittelbar (ca. 10 -15 pro Jahr) <sup>64</sup>			
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	61.388	54.757	27.960	64.123
Einnahmen je Bescheid in Euro	nicht ermittelbar			
Einnahmen je Einwohner in Euro	11,18	8,39	3,22	7,04
<b>Wismar</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	553.756	389.302	206.654	442.920
Anzahl der Steuerschuldner	14	13	10	11
Anzahl der erlassenen Bescheide	167	104	70	107
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	39.554	29.946	20.665	40.265
Einnahmen je Bescheid in Euro	3.316	3.743	2.952	4.139
Einnahmen je Einwohner in Euro	12,98	9,07	4,84	10,21

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(118) Mit Ausnahme des Jahres 2020 hat Neubrandenburg stets die höchsten Einnahmen je Steuerschuldner.

## 1.4 Übernachtungsteuer

(119) Kommunen können eine Steuer auf Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben erheben.

(120) Eine solche Steuer erheben aktuell nur Schwerin und Wismar.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Rostock erläuterte hierzu, dass sie Bescheide nur erlasse, wenn Selbsterklärung und Festsetzung nicht übereinstimmen würden.

<sup>65</sup> Stralsund führte zum 1. September 2023 eine Übernachtungsteuer ein. Vgl. dazu Hansestadt Stralsund: Übernachtungssteuer, in: [https://www.stralsund.de/buerger/rathaus/verwaltung/Aemteruebersicht/kaemmereiamt/Abteilung\\_Steuern/uebernachtungssteuer\\_faq](https://www.stralsund.de/buerger/rathaus/verwaltung/Aemteruebersicht/kaemmereiamt/Abteilung_Steuern/uebernachtungssteuer_faq), 15. November 2023. Das Innenministerium teilte ergänzend mit, dass Greifswald seit dem 1. April 2023 ebenfalls eine Übernachtungsteuer erhebt.

(121) Eine Übersicht der Angaben der Kommunen zur Übernachtungsteuer liefert Tabelle 15:

*Tabelle 15: Übersicht zur Übernachtungsteuer bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, 2019-2022*

	2019	2020	2021	2022
<b>Schwerin</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	579.762	218.796	186.403	662.265
Anzahl der Steuerschuldner	106	74	73	83
Anzahl der erlassenen Bescheide	306	122	158	232
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	5.469	2.957	2.553	7.979
Einnahmen je Bescheid in Euro	1.895	1.793	1.180	2.855
Einnahmen je Einwohner in Euro	6,05	2,29	1,95	6,77
<b>Wismar</b>				
Jährliche Einnahmen in Euro	590.166	547.257	430.148	799.103
Anzahl der Steuerschuldner	294	512	512	371
Anzahl der erlassenen Bescheide	1.208	1.164	1.288	1.446
Einnahmen je Steuerschuldner in Euro	2.007	1.069	840	2.154
Einnahmen je Bescheid in Euro	489	470	334	553
Einnahmen je Einwohner in Euro	13,83	12,75	10,07	18,41

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(122) Schwerin weist in jedem Jahr wesentlich höhere Einnahmen je Steuerschuldner aus als Wismar. Die Schwankungen sind in diesem Bereich jedoch enorm. Sie hat Einnahmen zwischen 2.553 Euro (2021) und 7.979 Euro (2022) je Steuerschuldner. Bei Wismar schwanken die entsprechenden Einnahmen von 840 Euro (2021) bis 2.154 Euro (2022). Nicht nur bei dieser Auswertung, sondern auch bei der Analyse der jährlichen Einnahmen ist 2021 das schwächste und 2022 das stärkste Jahr. Die wesentlich niedrigeren Einnahmen Schwerins in 2020 und 2021 sind darauf zurückzuführen, dass die Satzung zwischen dem 1. April 2020 und dem 31. März 2021 suspendiert war. Auch in Wismar gab es in 2021 auffällig niedrige Gesamteinnahmen. Dies dürfte auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen sein.

## 2 Zusammenfassung

(123) Die Analyse der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte verdeutlicht zum Teil erhebliche Einnahmepotenziale.

Die Höhe der jeweiligen Steuern ist in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Dies sollte auch interkommunale Vergleiche beinhalten.

Generell sollten die Kommunen den Verwaltungsaufwand (und die damit verbundenen Kosten) zur Erhebung bereits existierender Steuern ermitteln. Dieser sollte so gering wie möglich ausfallen und durch die zu erwartenden Einnahmen gerechtfertigt sein. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, müssen die Kommunen Möglichkeiten zur Prozessoptimierung prüfen. Eine Möglichkeit hierzu bietet beispielsweise § 15 KAG M-V, wenn es keine hohe Fluktuation bei den Steuerschuldnern gibt.

Wenn beabsichtigt ist, örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuern einzuführen, sind diese Schritte vorab durchzuführen. Sollte das Ergebnis negativ ausfallen, ist von der Einführung der Steuern unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzusehen. Ausnahmen sind allenfalls möglich, wenn die Steuer eine lenkende Wirkung erzielen soll.

(124) Der kreisangehörige Raum sollte die Ergebnisse nutzen, um Rückschlüsse für seine eigenen (potenziellen) Erhebungen von örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu ziehen. Erste Anhaltspunkte für mögliche Einnahmepotenziale können anhand der einwohnerbezogenen Daten ermittelt werden.

### III.5 Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII

**Der Rahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern und die Empfehlungen des Landesjugendamtes als Grundlagen für Vertragsverhandlungen sind dringend überarbeitungsbedürftig. Gleiches gilt für Handlungsempfehlungen der Landkreise.**

**Die von den freien Trägern eingereichten Unterlagen waren vielfach nicht vollständig oder fehlerhaft.**

**Bei den Verfahren zur Plausibilitäts- und Angemessenheitsprüfung der verschiedenen Kostenpositionen besteht Verbesserungspotenzial.**

(125) Der Landesrechnungshof hat in drei Landkreisen die Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII<sup>66</sup> geprüft. Er traf eine Vielzahl von Feststellungen zum Ablauf der Vertragsverhandlungen zwischen den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe<sup>67</sup> (Landkreise und kreisfreien Städte) und den Trägern der freien Jugendhilfe (freie Träger). Sie bezogen sich auf die Plausibilisierung und die Prüfung der Angemessenheit einzelner Kostenpositionen in den Kalkulationen. Hierzu gehörte auch die Dokumentation der Verhandlungen bzw. der Verhandlungsergebnisse.<sup>68</sup>

(126) Die Ergebnisse der Vertragsverhandlungen gelten bis zur nächsten Verhandlung und binden die Vertragspartner im vereinbarten Zeitraum. Sie können sich auf den Haushalt des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe finanziell erheblich auswirken. Die Fehlbeträge der Leistungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen und Hilfen für junge Volljährige lagen in den geprüften Landkreisen zwischen 6,8 und 9,6 Mio. Euro. Die vereinbarten Entgelte (Tagessatz pro belegtem Platz) wiesen dabei eine große Spannweite auf. Ausschlaggebend für die Spannweite sind vor allem die entsprechend den differenzierten Hilfebedarfen sehr unterschiedlich ausgestalteten Leistungsangebote. Da der Anteil der Personalkosten in der Regel ca. 80 % des Gesamtentgelts ausmacht, kommt diesen bei den Vertragsverhandlungen eine besondere Bedeutung zu.

(127) Das Innenministerium hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Es hat keine Bedenken geäußert.

---

<sup>66</sup> SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163, in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2022, BGBl. I S. 2824.

<sup>67</sup> Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) vom 23. Februar 1993, GVOBl. M-V S. 158, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Juni 2012, GVOBl. M-V S. 208, 211.

<sup>68</sup> Vgl. Rundschreiben 02/2023 – Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. Dies kann unter [www.lrh-mv.de](http://www.lrh-mv.de) eingesehen und heruntergeladen werden.

# 1 Rahmenbedingungen für die Vertragsverhandlungen

## 1.1 Rahmenvertrag Mecklenburg-Vorpommern und Empfehlungen des Landesjugendamtes

(128) Im „Rahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern“ (RV M-V) vom 9. September 1999 hatten sich die Vertragsparteien<sup>69</sup> auf Grundsätze für die Vereinbarung von Leistungen, Entgelten und für die Prüfung der Qualität der Leistungen geeinigt und diese als für ihre Träger verbindlich erklärt. Die geprüften Landkreise führten die Verhandlungen auf Basis des RV M-V durch.

(129) Zwei geprüfte Landkreise zogen für die Verhandlungen die „Empfehlungen des Landesjugendamtes Mecklenburg-Vorpommern zur Arbeit mit der Allgemeinen Pflegesatzvereinbarung M-V“ mit Stand vom 6. Januar 1993, zuletzt geändert am 14. Dezember 1994 (Empfehlungen des Landesjugendamtes M-V) heran. Ein geprüfter Landkreis arbeitete nach eigenen Handlungsempfehlungen von 2015. Er erklärte hierzu, dass diese zum Zeitpunkt der Prüfung überarbeitungsbedürftig waren.

(130) Die Vertragsparteien sollten die Inhalte des RV M-V überprüfen. Ergänzungen sind insbesondere dort erforderlich, wo die Prüfung des Landesrechnungshofes uneinheitliche Herangehensweisen gezeigt hat. Inhaltlich betroffen sind verschiedene Bereiche, wie z. B. die Verpflichtung zur Vorlage von Nachweisen oder die Behandlung von Abschreibungen und Nutzungsdauern.

(131) Der Landesrechnungshof hält sowohl den RV M-V und die Empfehlungen des Landesjugendamtes M-V als auch die Landkreis-eigenen Handlungsempfehlungen für grundlegend überarbeitungsbedürftig.<sup>70</sup>

## 1.2 Interne Handlungsvorgaben als Steuerungsinstrumente

(132) Interne Handlungsvorgaben können als Steuerungsinstrumente genutzt werden, indem sie einheitliche Arbeitsabläufe und Arbeitsweisen bei den Verhandlungen beschreiben. Durch deren Anwendung können gleiche Maßstäbe erreicht werden.

(133) Zwei geprüfte Landkreise verfügten über interne Handlungsvorgaben für die Vertragsverhandlungen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass diese beiden Landkreise die festgelegten Verfahrensabläufe teilweise nicht einhielten und einzelne Instrumente, wie zum Beispiel Kostenvergleiche, nicht durchführten. Ein weiterer Landkreis wendete Eckwerte für einzelne Kostenpositionen an, ohne dass diese in einer Handlungsvorgabe fixiert waren. Alle geprüften Landkreise wendeten Eckwerte

<sup>69</sup> Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern e. V., Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. und Verbund für soziale Projekte e. V. unter Beteiligung des Landesjugendamtes M-V.

<sup>70</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020 ff.): Jahresbericht 2020 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2020, Tz. 271, Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht, Tz. 434 und Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, Tz. 266 ff.

nicht konsequent an, indem sie Abweichungen nicht begründeten. Einige Eckwerte, beispielsweise für Lebensmittel- oder Betreuungsbedarf, waren zum Teil veraltet.

(134) Die Landkreise und kreisfreien Städte können mit Handlungsvorgaben einheitliche Arbeitsweisen und die Gleichbehandlung der freien Träger bei den Verhandlungen sicherstellen. Der Landesrechnungshof hält Handlungsvorgaben daher für geboten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten sicherstellen, dass diese konsequent angewendet und Abweichungen mit einer Begründung dokumentiert werden. Notwendige Aktualisierungen zur Anpassung an marktgerechte Bedingungen sollten zeitnah umgesetzt werden.

## **2 Vertragsverhandlungen**

### **2.1 Anlass für Verhandlungen**

(135) Sowohl die freien Träger als auch die Landkreise und kreisfreien Städte können zu Neuverhandlungen von Vereinbarungen aufrufen. Gründe für die freien Träger, zu Neuverhandlungen aufzurufen, können beispielsweise eine (tarifliche) Erhöhung der Personalkosten, allgemeine Kostensteigerungen oder geplante Investitionsmaßnahmen sein. Die Landkreise und kreisfreien Städte ihrerseits können ebenfalls dazu aufrufen, wenn beispielsweise Stellen seit dem letzten Verhandlungszeitpunkt unbesetzt geblieben sind (N.N.-Stellen) oder zeitlich befristete Sachverhalte, wie Investitionen oder Abschreibungen, während bzw. zum Ende eines Verhandlungszeitraums auslaufen.

(136) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den geprüften Landkreisen ausschließlich die freien Träger zu Neuverhandlungen aufgerufen hatten. Die Landkreise hätten aber ebenfalls Anlässe gehabt, zu Neuverhandlungen aufzurufen. Der Landesrechnungshof empfiehlt den Landkreisen und kreisfreien Städten, vor allem bei kostenintensiven Sachverhalten, die planbar im Vereinbarungszeitraum enden oder außerplanmäßig stattfinden, zu Neuverhandlungen aufzurufen.

### **2.2 Antrag und von den freien Trägern einzureichende Unterlagen**

(137) Der RV M-V sieht vor, dass die Landkreise und kreisfreien Städte einen vollständigen Anforderungskatalog über die mit dem Antrag einzureichenden Unterlagen erstellen.<sup>71</sup> Damit soll ein systematischer Abgleich mit den vorgelegten Unterlagen erfolgen. Alle geprüften Landkreise stellten den freien Trägern hierfür eigene Antragsformulare und Kalkulationsblätter zur Verfügung.

(138) Zu den vollständigen Antragsunterlagen gehören die vom freien Träger ausgefüllten und unterschriebenen Antragsunterlagen und eine aktuelle und unterschriebene Leistungsbeschreibung als Verhandlungsgrundlage.

(139) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den geprüften Landkreisen mehrheitlich keine unterschriebenen Anträge vorlagen. Er empfiehlt den Landkrei-

---

<sup>71</sup> § 6 Abs. 4 RV M-V.

sen und kreisfreien Städten, sich stets die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben von den freien Trägern – schriftlich – bestätigen zu lassen.

## 2.2.1 Leistungsbeschreibung

(140) Der Allgemeine Soziale Dienst als Organisationseinheit des Fachdienstes Jugend der geprüften Landkreise verhandelte die Leistungsbeschreibung inhaltlich auf sozialpädagogischer Ebene mit den freien Trägern. Danach erhielten die Entgeltstellen die verhandelte Leistungsbeschreibung, um auf dieser Basis mit dem freien Träger dafür das leistungsgerechte und angemessene Entgelt zu verhandeln.

Die Leistungsbeschreibung legt Inhalt, Umfang und Qualität des Leistungsangebots fest.<sup>72</sup> Sie sollte auch Angaben über die konzeptionelle Umsetzung, die erforderliche Personalausstattung mit dem Bedarf an Weiterbildung und Supervision, die räumlichen Ressourcen und ggf. einrichtungsbezogene Merkmale enthalten.

(141) Die Leistungsbeschreibungen enthielten überwiegend keine Angaben zum Gültigkeitszeitraum und keine Unterschrift. Der Landesrechnungshof konnte in diesen Fällen nicht feststellen, ob das verhandelte Entgelt zu der verhandelten Leistung passte.

(142) Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten dokumentieren, dass das Leistungsangebot für den Verhandlungszeitraum gilt und die Leistungsbeschreibung von den Leitungsgremien des freien Trägers unterschrieben ist.

(143) Der Landesrechnungshof stellte außerdem fest, dass bei allen geprüften Landkreisen mehrere freie Träger in den Leistungsbeschreibungen die Stellenanteile nicht in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben hatten. Dies erschwerte die Verhandlung der Personalkosten. Weiterhin hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass bei den geprüften Landkreisen der Personenkreis und der Umfang für die Teilnahme der pädagogischen Mitarbeiter an Weiterbildung und Supervision nicht in den Leistungsbeschreibungen festgelegt wurde. Er empfiehlt den Landkreisen und kreisfreien Städten, sich von den freien Trägern den begünstigten Personenkreis und die Anzahl der durchzuführenden Maßnahmen benennen zu lassen.

## 2.2.2 Einrichtungsakte

(144) Bei den geprüften Landkreisen waren nicht alle die Einrichtung betreffenden Unterlagen und Daten vorhanden. Hierzu zählen grundlegende Unterlagen für die Personalkosten wie ein gültiger Tarifvertrag bzw. eine Betriebsvereinbarung oder ein Vorstandsbeschluss für die Zahlung von Vergütungen. Für die Investitionskosten zählen hierzu u. a. Kaufverträge für Gebäude und Kraftfahrzeuge (Kfz) als Basis für Abschreibungen sowie Laufzeiten von Miet- oder Leasingverträgen.

(145) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Landkreisen und kreisfreien Städten, die o. g. von den freien Trägern einzureichenden grundlegenden Unterlagen in einer Akte – entweder als Einrichtungsakte oder als Akte eines freien Trägers – aufzubewahren. Hier könnten auch einrichtungsbezogene Begründungen für die Abwei-

<sup>72</sup> § 2 Abs. 3 RV M-V.

chung von Eckwerten niedergelegt werden. Für diese Akten sollte ein einheitliches Inhaltsverzeichnis angewandt werden. Für künftige Verhandlungen entsteht dadurch eine übersichtliche Sammlung mit allen grundlegenden Daten.

### 2.2.3 Kalkulationsunterlagen des freien Trägers

(146) Für das Antragsverfahren stellten alle geprüften Landkreise den freien Trägern elektronische Kalkulationsblätter als Teil der Antragsunterlagen zur Verfügung. Darin konnten die freien Träger die zukünftig anfallenden Personal-, Sach- und Investitionskosten nach einzelnen Kostenarten differenziert ausweisen.

(147) In den Kalkulationsblättern waren nur teilweise Berechnungsformeln hinterlegt oder die freien Träger füllten die Kalkulationsblätter nicht vollständig aus. Zudem waren die Kalkulationsblätter zum Teil beliebig veränderbar. Dies führte in mehreren Fällen dazu, dass freie Träger vom Landkreis hinterlegte Formeln oder Verknüpfungen in den Kalkulationsblättern modifizierten, wodurch Berechnungsfehler entstanden. Zudem bestand die Möglichkeit, dass die freien Träger einzelne Kostenpositionen falschen Kostenarten in der Kalkulation zuordnen konnten. Beispielsweise wiesen freie Träger teilweise die Kosten für betriebsnotwendige Investitionen fehlerhaft unter den Sachkosten aus. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass der Landkreis oder die kreisfreie Stadt rechtlichen Pflichten nicht nachkommt, wenn der Erhöhung der Investitionskosten nicht vorher zugestimmt wurde. Dieser Zustimmungsvorbehalt<sup>73</sup> ist zu beachten; anderenfalls dürfen die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte diese Investitionen nicht über die Entgelte refinanzieren. Der Landesrechnungshof empfiehlt den Landkreisen und kreisfreien Städten, den freien Trägern ein einheitliches und verbindliches Kalkulationsblatt mit Erläuterungen zur Verfügung zu stellen. Die Stellen, an denen die freien Träger keine Veränderungen vornehmen sollen, müssen schreibgeschützt sein.

(148) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass viele freie Träger nicht die Ist-Kosten der vergangenen Wirtschaftsperiode angaben. In diesen Fällen konnten die Landkreise nicht die beantragte Erhöhung des Entgelts den Ist-Kosten vergleichend gegenüberstellen. Sie konnten damit auch nicht die Entwicklung der Kostenpositionen im Vergleich zur letzten Verhandlung erkennen. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten darauf hinwirken, dass die freien Träger im Kalkulationsblatt des Antrags die in dem letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahr entstandenen Ist-Kosten ausweisen.

(149) Die freien Träger hatten in dem Kalkulationsblatt mögliche Einnahmen oder Erstattungsbeträge anzugeben. Hintergrund ist, dass zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen andere öffentliche Mittel, die der freie Träger erhält, bei der Berechnung der Entgelte anzurechnen sind. Hier stellte der Landesrechnungshof fest, dass bis auf wenige Ausnahmen die freien Träger keine Angaben machten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten darauf hinwirken, dass die freien Träger bereits im Antrag ausdrücklich bestätigen, dass sie für die zu verhandelnden Kostenpositionen keine anderen Einnahmen erzielen bzw. öffentliche Förderungen erhalten. Die Antragsformulare sollten dafür eine entsprechende Erklärung vorsehen.

---

<sup>73</sup> Vgl. § 78c Abs. 2 S. 3 SGB VIII.

## 2.3 Kosten in den Antragsunterlagen/Kalkulationsblättern

(150) Die Entgelte müssen gemäß § 78c Abs. 2 SGB VIII leistungsgerecht<sup>74</sup>, also plausibel und angemessen sein.<sup>75</sup> Plausibel und angemessen ist das Entgelt, wenn geeignete Nachweise für die Kostenpositionen vorliegen oder sie nachvollziehbar gebildeten Eckwerten entsprechen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Landkreise nicht alle in die Kalkulation eingegangenen Kosten auf Plausibilität prüften. Beispielsweise fehlten notwendige Angaben in den Leistungsbeschreibungen (u. a. zu Kfz und zur vorgesehenen Personalbesetzung mit Stellenanteil) oder es lagen keine oder unvollständige Belege für einzelne Kostenpositionen vor (u. a. für Investitionsaufwendungen und Kfz-Leasing). Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten die Kosten systematisch plausibilisieren und dokumentieren.

(151) Eine weitere Möglichkeit für die Plausibilisierung von Kosten stellt die Anwendung von Eckwerten dar. Diese wären auf Basis von Kalkulationen und Erfahrungswerten zu entwickeln und regelmäßig auf Angemessenheit und Notwendigkeit zu überprüfen. Die geprüften Landkreise legten Eckwerte bei den Kosten für Aus- und Fortbildung, für einzelne Sachkostenpositionen und Pauschalen für weitere Kostenpositionen fest. Der Landesrechnungshof hält es für zielführend, dass die Landkreise und kreisfreien Städte Eckwerte und Pauschalen für alle geeigneten Kostenpositionen erarbeiten und diese regelmäßig überprüfen. Die Anwendung dieser einheitlichen Bewertungsmaßstäbe erleichtert die Verhandlungen. Sofern es bei einzelnen Einrichtungen erforderlich ist, die Eckwerte und Pauschalen übersteigende Kosten zu verhandeln, sind die Gründe dafür nachvollziehbar zu dokumentieren. Diese können in den Spezifika der Einrichtung bzw. des Leistungsangebots liegen.

(152) Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Als Grundlage für das Erreichen der günstigsten Relation können z. B. die Vorlage mehrerer Angebote oder ein interner Kostenvergleich zwischen den Einrichtungen dienen. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Landkreise die Wirtschaftlichkeit der von den freien Trägern geltend gemachten Kostenpositionen nur in Einzelfällen geprüft bzw. dokumentiert hatten. Zudem hatten sie nur in wenigen Fällen Kostenvergleiche zwischen Einrichtungen mit einem vergleichbaren Leistungsangebot angestellt. Der Landesrechnungshof hält es für sinnvoll, dass die Landkreise und kreisfreien Städte Kostenvergleiche auf der Basis von Vergleichslisten für gleichartige Leistungsangebote durchführen.

### 2.3.1 Plausibilitäts- und Angemessenheitsprüfung von Personalkosten

(153) Der Anteil der verhandelten Personalkosten an den Gesamtkosten betrug bei den geprüften Landkreisen rund 80 Prozent. Deshalb ist es besonders wichtig, die Personalkosten intensiv auf Plausibilität und Angemessenheit zu prüfen.

<sup>74</sup> Vgl. § 78c Abs. 2 SGB VIII.

<sup>75</sup> Vgl. Banafsche: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB VIII, Rz. 15 b zu § 78c Abs. 2 SGB VIII.

(154) Die Personalkosten sind als plausibel und angemessen anzusehen, wenn diese tatsächlich anfallen und einkalkulierte Kostensteigerungen z. B. auf der Basis eines Tarifvertrages, eines Vorstandsbeschlusses oder einer Betriebsvereinbarung geltend gemacht werden. Sofern ein freier Träger einen Tarifvertrag in Anlehnung anwendet, muss er dem Landkreis in den Antragsunterlagen darlegen, in welchem Umfang dieser gilt.

(155) Bei den geprüften Landkreisen lagen in vielen Fällen beim Abschluss der Vereinbarungen keine gültigen Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen oder Vorstandsbeschlüsse vor. Der Landesrechnungshof konnte deshalb nicht nachvollziehen, auf welcher Basis die Landkreise in diesen Fällen die Personalkosten verhandelten. Er hält es deshalb für zwingend geboten, dass sich die Landkreise und kreisfreien Städte für alle verhandelten Einrichtungen die vollständigen Tarifunterlagen vorlegen lassen und diese fester Bestandteil der Einrichtungs- oder Trägerakte werden.

(156) Keiner der geprüften Landkreise verfügte in den Verhandlungsunterlagen über Nachweise der Ist-Personalkosten. Lediglich ein Landkreis legte in den Vereinbarungen fest, dass die freien Träger zu einem festen Zeitpunkt oder auf Anfrage Lohnjournale vorlegen müssen. Der Landesrechnungshof hält es für zielführend, dass die Landkreise und kreisfreien Städte sich in geeigneter Weise die Ist-Personalkosten nachweisen lassen.

(157) Die geprüften Landkreise schlossen in einer Vielzahl von Fällen mit freien Trägern Vereinbarungen ab, bei denen sie nur die Personalkosten verhandelten. Als Grund nannten sie Tarifsteigerungen bei den freien Trägern. Trotz Anhaltspunkten zu wesentlichen Änderungen bezogen sie andere Kostenpositionen nicht in die Verhandlungen mit ein. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten bei der alleinigen Verhandlung von Personalkosten auch die Ist-Kosten bei den Sachkosten, den Kosten der Unterkunft und Verpflegung, den Sonderaufwendungen und den Investitionskosten betrachten. Wenn bei der Einrichtung signifikant niedrigere Ist-Kosten als die ursprünglich verhandelten Kosten angefallen sind, sollten sie entscheiden, ob sie auch die übrigen Kostenarten verhandeln.

### **N.N.-Stellen**

(158) Die freien Träger wiesen in den Stellenplänen der Antragsunterlagen N.N.-Stellen als nicht besetzte Stellen aus. Der Landesrechnungshof stellte durch Erhebungen bei den freien Trägern fest, dass mehrere freie Träger N.N.-Stellen erst nach mehreren Monaten besetzten. Diese mit Personalkosten hinterlegten N.N.-Stellen flossen prospektiv in das verhandelte Entgelt der Einrichtungen ein. Die geprüften Landkreise vereinbarten nicht, dass die freien Träger während der Laufzeit der Vereinbarung einen Nachweis der tatsächlichen Besetzung der N.N.-Stellen zu führen hatten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten regelmäßig überprüfen, ob die N.N.-Stellen tatsächlich besetzt wurden. Spätestens muss dies nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums erfolgen. Sollte sich herausstellen, dass diese Stellen nicht wie geplant besetzt werden konnten, sollten die Landkreise und kreisfreien Städte dies zum Anlass nehmen, zu Neuverhandlungen aufzurufen.

## Beschäftigungsvolumen

(159) In der von den freien Trägern einzureichenden Leistungsbeschreibung soll die notwendige personelle Ausstattung für jede Beschäftigtengruppe ausgewiesen werden.

(160) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei einem geprüften Landkreis eine große Zahl freier Träger in den Leistungsbeschreibungen die Stellenanteile nicht in VZÄ angegeben hatte. Dem Landesrechnungshof erschloss sich in diesen Fällen nicht, auf welcher Basis der Landkreis die Personalkosten verhandelte. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten sicherstellen, dass die freien Träger die Stellenanteile in den Leistungsbeschreibungen für alle Beschäftigtengruppen vollständig in VZÄ ausweisen.

(161) Ein anderer geprüfter Landkreis verhandelte in zwei Fällen für Beschäftigte ein Beschäftigungsvolumen von mehr als 1,0 VZÄ, obgleich die Leistungsbeschreibungen in diesen Fällen jeweils ein Beschäftigungsvolumen mit dem Maximalwert von 1,0 VZÄ auswiesen. Der Landkreis dokumentierte nicht die Gründe für das abweichend vereinbarte Beschäftigungsvolumen. Er prüfte auch nicht, ob der freie Träger die Stellen besetzt hatte. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten sich im Antragsverfahren nachweisen lassen, inwieweit die Stellen besetzt sind.

## Eingruppierung

(162) Die Entgeltordnung für den Sozial- und Erziehungsdienst (SuE) ist Teil des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD). Darin werden die Tätigkeiten bestimmten Entgeltgruppen zugeordnet. Der Landesrechnungshof konnte bei den geprüften Landkreisen nicht immer eine eindeutige Zuordnung nachvollziehen. Beispielsweise gruppierten mehrere freie Träger in einem Landkreis die Leitungen und stellvertretenden Leitungen ihrer Wohngruppen in die Entgeltgruppen S 15 bis S 18 TVöD SuE ein. Nach der Protokollerklärung Nr. 11 zur Entgeltordnung zum SuE gelten die jeweiligen Tätigkeitsmerkmale dieser Entgeltgruppen nicht für Leitungen bzw. Vertretungen von Leitungen von Wohngruppen. Der Landkreis dokumentierte in diesen Fällen nicht, warum er dennoch das Eingruppierungsmerkmal als erfüllt angesehen hatte. Zwei geprüfte Landkreise akzeptierten die Eingruppierung von drei Leitungen ihrer Wohngruppen in die Entgeltgruppe S 14 TVöD SuE. Die von der Entgeltgruppe S 14 TVöD SuE erfassten Tätigkeiten können jedoch nur im Jugendamt eines öffentlichen Trägers der Jugendhilfe und nicht bei einem freien Träger ausgeübt werden. Auch in diesen Fällen dokumentierten die geprüften Landkreise nicht, warum sie dennoch die Eingruppierung akzeptierten. Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass die Landkreise und kreisfreien Städte transparent dokumentieren, weshalb sie von den freien Trägern vorgenommene Eingruppierungen als tarifgerecht akzeptieren.

(163) In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof auch festgestellt, dass die freien Träger die Einstufung des pädagogischen Personals in die Erfahrungsstufen nach den jeweiligen Tarifwerken in vielen Fällen nicht dokumentiert hatten. In den Kalkulationen der freien Träger fehlten in diesen Fällen häufig die Einstellungsdaten der Beschäftigten. Ohne diese Angaben konnten die Landkreise nicht prüfen,

ob die Einstufung der Beschäftigten in die Erfahrungsstufen plausibel war. Der Landesrechnungshof stellte ebenfalls fest, dass die geprüften Landkreise in einer Vielzahl von Fällen nicht dokumentierten, ob die freien Träger eine Beschäftigungszeit bei einem anderen Arbeitgeber in den Erfahrungsstufen anerkannten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten die Personalkosten nur dann verhandeln, wenn ihnen alle entgeltrelevanten Daten für die Beschäftigten der freien Träger vorliegen. Zudem sollten sie die Eingruppierung des pädagogischen Personals in höhere Erfahrungsstufen als in die Eingangsstufe nachvollziehbar dokumentieren.

(164) Bei mehreren freien Trägern waren Beschäftigte mit dem überwiegenden Teil ihrer Arbeitszeit als pädagogische Fachkräfte eingesetzt, die auch mit einem geringeren Anteil Leitungsaufgaben wahrnahmen. Sie wurden dennoch in die höhere Entgeltgruppe als Leitung eingruppiert. Dies widerspricht der Tarifautomatik des § 12 Abs. 2 TVöD im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA). Nach der Rechtsprechung zur Eingruppierung nach dem TVöD sind die Tätigkeiten der Leitung und der pädagogischen Fachkraft in der Regel nicht zu trennen. „In der Regel“ bedeutet, dass es begründete Ausnahmen geben kann. Danach müssen die Landkreise und kreisfreien Städte prüfen, ob die Tätigkeit als Leitung, die weniger als die Hälfte der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ausmacht, von der Tätigkeit als pädagogische Fachkraft untrennbar ist. Nur dann wäre der geringere Zeitanteil als Leitung unbeachtlich und es könnte eine Eingruppierung in die höhere Entgeltgruppe der Leitung erfolgen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte dies in zukünftigen Verhandlungen dokumentieren.

### 2.3.2 Plausibilitäts- und Angemessenheitsprüfung von Sachkosten

(165) Neben den Personalkosten verhandelten die geprüften Landkreise regelmäßig die für die Leistungsangebote der freien Träger erforderlichen Sachkosten. Als Sachkosten sieht der RV M-V Kosten für Wirtschaftsbedarf, medizinischen Bedarf, Fuhrpark (ohne Leasing und Abschreibungen), Verwaltungsbedarf, Versicherungen und für Betreuungsbedarf vor.<sup>76</sup> Aufgrund der Vielzahl an Kostenpositionen bei den Sachkosten geht der Landesrechnungshof in diesem Rahmen lediglich auf prägnante Beispiele ein.

#### Kosten für Kraftfahrzeuge

(166) Keiner der drei geprüften Landkreise verfügte über vollständige Nachweise der freien Träger zu Kosten für Kfz. Bei einem Landkreis sahen die internen Handlungsempfehlungen vor, die Kosten nach dem tatsächlichen Verbrauch bzw. als ortsüblich anzuerkennen. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten in den Verhandlungen darauf hinwirken, dass die freien Träger die Kosten für Kfz vollständig belegen.

(167) Bei allen geprüften Landkreisen legten mehrere freie Träger mit den Antragsunterlagen Leasingverträge für Kfz vor. Sie hatten diese Kosten den Sachkosten zuge-

---

<sup>76</sup> Vgl. Anlage 2 Ziffer 1.1.2 zum RV M-V.

ordnet. Sie hätten diese jedoch als betriebsnotwendige Investitionskosten ausweisen müssen.<sup>77</sup> In diesen Fällen besteht für die Landkreise das Risiko, dass sie ihrer Pflicht zur vorherigen Zustimmung zu Investitionen nicht nachkommen können.<sup>78</sup>

(168) Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte in den Antragsunterlagen vorgeben, dass die freien Träger die Kosten für Leasingverträge als betriebsnotwendige Investitionskosten ausweisen.

### **Kosten für Betreuungsaufwand und Lebensmittel**

(169) Die geprüften Landkreise verhandelten Kosten sowohl für den Betreuungsaufwand als auch für Lebensmittel mit den freien Trägern. In beiden Fällen sehen die Empfehlungen des Landesjugendamtes M-V jeweils einen „Sachkostenanhaltswert“ vor. Ein Landkreis hatte in seinen internen Handlungsempfehlungen eine geringfügig höhere Pauschale als den Anhaltswert des Landesjugendamtes festgelegt. Zwei weitere geprüfte Landkreise legten für den Betreuungsbedarf und für Lebensmittel einen pauschalen Wert fest, der höher war.

(170) Der Landesrechnungshof konnte bei den geprüften Landkreisen keine Dokumentation vorfinden, auf welcher Grundlage sie die eigenen, höheren Pauschalen ermittelten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten das Zustandekommen der Pauschalen für den Betreuungsaufwand und die Lebensmittelkosten dokumentieren.

(171) Alle geprüften Landkreise verhandelten teilweise höhere Beträge als die eigenen Pauschalen, ohne dafür Gründe zu dokumentieren. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte alle Abweichungen von den Pauschalen prüfen, begründen und dokumentieren.

(172) An dieser Stelle wird nochmal deutlich, dass die Empfehlungen des Landesjugendamtes M-V, hier insbesondere die Sachkostenanhaltswerte, nach mehr als 25 Jahren überarbeitet werden müssen.<sup>79</sup>

### **Kosten für Energie**

(173) Die geprüften Landkreise verhandelten mit den freien Trägern Energiekosten. Nur in wenigen Fällen lagen die vollständigen Nachweise beispielsweise für Heizung, Wasser und Strom vor. Einer der Landkreise legte in seinen internen Handlungsempfehlungen fest, Energiekosten nach dem tatsächlichen Verbrauch anzuerkennen. Ohne die Nachweise der freien Träger konnten die Landkreise den tatsächlichen Verbrauch nicht kennen. Sie hatten keine plausible Datenbasis für die Verhandlung der Energiekosten. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass sich die Landkreise und kreisfreien Städte die Kosten für Energie vollständig nachweisen lassen.

### **Kosten für Zentralverwaltung**

(174) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Landkreise für einen Großteil der Einrichtungen Kosten für Zentralverwaltungen verhandelten, ohne dass dafür die Personal- und Sachkosten belegt waren. Die Empfehlungen des Landesju-

<sup>77</sup> Vgl. Anlage 2 Ziffer 3 zum RV M-V.

<sup>78</sup> Vgl. § 78c Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

<sup>79</sup> Vgl. Ziffer 1.1.

gendamtes M-V sehen vor, dass für die Zentralverwaltung insgesamt bis zu fünf Prozent der Personalkosten im Entgelt verhandelt werden können. Dabei sollen die Kosten für den Personal- und den Sachkostenbereich aufgeschlüsselt werden. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hatten zwei Landkreise in ihren internen Handlungsanweisungen bis zu sechs Prozent der Brutto-Personalkosten für die Zentralverwaltung angesetzt. Ein anderer Landkreis setzte pauschal bis zu fünf Prozent der Brutto-Personalkosten an. Bei zwei Landkreisen machten mehrere freie Träger neben pauschalierten Kosten für die Zentralverwaltung weitere Kosten für eine Verwaltungskraft und Kosten für Verwaltungsbedarf in den Sachkosten geltend. In diesen Fällen sollten die Landkreise sicherstellen, dass Verwaltungsaufgaben, und damit die Kosten dafür, nicht doppelt berücksichtigt werden. Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass die Landkreise und kreisfreien Städte in den Verhandlungen überprüfen, ob die Leistungen der Zentralverwaltungen tatsächlich notwendig und die Kosten dafür angemessen sind. Dafür sollten die Personal- und Sachkosten mit Ist-Kosten belegt werden.

(175) Ein geprüfter Landkreis erkannte bei einem freien Träger mit einer Einrichtung und einem weiteren freien Träger mit fünf Einrichtungen Zentralverwaltungskosten über sechs Prozent an. Der Landkreis dokumentierte keine Begründungen, warum diese freien Träger höhere Zentralverwaltungskosten als die anderen freien Träger erhielten.

(176) Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten in den Verhandlungen dokumentieren, wofür Zentralverwaltungskosten anfallen. Sofern sie höhere pauschale Werte verhandeln, sollten sie deren Begründung prüfen und das Ergebnis dokumentieren.

### **2.3.3 Plausibilitäts- und Angemessenheitsprüfung von Investitionskosten**

(177) Neben den Personal- und Sachkosten spielen auch die Investitionskosten mit teilweise hohen Abschreibungen, Zinsen, Leasingkosten und Instandhaltungsaufwendungen eine wichtige Rolle für die Verhandlungen mit den freien Trägern.

#### **Zustimmung durch den Landkreis**

(178) Eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen können die freien Träger nur dann verlangen, wenn der Landkreis oder die kreisfreie Stadt der Investitionsmaßnahme vorher zugestimmt hat. Förderungen aus öffentlichen Mitteln sind anzurechnen.<sup>80</sup> Bei allen geprüften Landkreisen stellte der Landesrechnungshof fest, dass nur in wenigen Fällen freie Träger eine Zustimmung zu Investitionen beantragten bzw. eine Zustimmung des Landkreises vorlag. Darüber hinaus waren bei keinem der geprüften Landkreise Angaben der freien Träger über Förderungen aus öffentlichen Mitteln in den Unterlagen enthalten. Diese wären aber aus Sicht des Landesrechnungshofes notwendig, um Doppelfinanzierungen aus öffentlichen Mitteln zu vermeiden. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten das gesetzliche Zustimmungserfordernis konsequent prüfen und die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentieren.

---

<sup>80</sup> Vgl. § 78c Abs. 2 Sätze 3 und 4 SGB VIII.

(179) Damit die Landkreise und kreisfreien Städte ihren Zustimmungspflichten gerecht werden können, müssen die freien Träger die Entgeltbestandteile zu den Investitionskosten richtig zuordnen. Das erfolgte bei den geprüften Landkreisen nicht immer. So ordneten die freien Träger Investitionskosten fälschlicherweise den Sachkosten zu. Bei einem geprüften Landkreis beantragten mehrere freie Träger sogar bei der Mehrzahl der verhandelten Einrichtungen Kosten z. B. für Leasing oder Abschreibungen für Kfz im Bereich der Sachkosten, obwohl es sich um Investitionskosten handelte.<sup>81</sup> Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten auf die richtige Zuordnung der Entgeltbestandteile achten.

### **Mieten und Pachten**

(180) Bei allen drei geprüften Landkreisen fand der Landesrechnungshof in einigen Fällen keine aktuellen Mietverträge vor. Hier stimmten die mit den Kalkulationen beantragten Mietkosten nicht mit den in den vorliegenden Mietverträgen vereinbarten überein.

(181) Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass sich die Landkreise und kreisfreien Städte in den Entgeltverhandlungen die Mietverträge in der jeweils neuesten Fassung vorlegen lassen. Bei neu verhandelten Mieten sollten sie einen Mietpreisvergleich durchführen und das Ergebnis dokumentieren.

### **Leasing**

(182) Die freien Träger können Kosten für Leasing geltend machen.

(183) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass es bei allen geprüften Landkreisen Fälle gab, bei denen ihnen Leasingverträge oder Nachweise zu den Leasingkosten nicht vorlagen. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten sich von den freien Trägern die Leasingverträge mit der Angabe der Laufzeit und den Leasingraten vorlegen lassen.

### **Abschreibung von Gebäuden**

(184) Abschreibungen werden von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten entsprechend der betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer – unter Berücksichtigung steuerrechtlicher Vorschriften und Bestimmungen – berechnet und erfolgen nach der linearen Methode. Die Abschreibung von Gebäuden und technische Bauanlagen erfolgt vom Wiederbeschaffungswert.<sup>82</sup>

(185) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Landkreise unterschiedliche Berechnungsgrundlagen der freien Träger akzeptierten. Beispielsweise berücksichtigten sie Antragsdaten, die sich entweder auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten, auf Brandversicherungssummen oder auf versicherte Neuwerte aus Gebäudeversicherungspolice bezogen. Je nachdem, welche Bezugsgröße die Landkreise wählten, ergaben sich unterschiedlich hohe Abschreibungsbeträge, die sich entsprechend unterschiedlich auf das Entgelt auswirkten.

<sup>81</sup> Vgl. Ziffer 2.2 Kalkulationsunterlagen des freien Trägers; Ziffer 2.3.2 Kosten für Kraftfahrzeuge.

<sup>82</sup> Vgl. Anlage 2 Ziffer 3.4 zum RV M-V.

(186) Der RV M-V sieht die Abschreibung von Gebäuden auf der Grundlage des Wiederbeschaffungswertes vor. Er gibt aber keine Erläuterungen, wie dieser errechnet werden muss. Dies ist eine Regelungslücke im RV M-V, die eine Überarbeitung erfordert. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten auf eine solche hinwirken.<sup>83</sup>

(187) Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Wiederbeschaffungswert nach der wirtschaftlichsten Berechnungsmethode zu ermitteln. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten sich von den freien Trägern zunächst die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten belegen lassen. Dazu sollten sie die Berechnung der Abschreibungen auf Daten aus notariell beglaubigten Kaufverträgen oder Auskünften des Gutachterausschusses für Grundstückswerte im jeweiligen Zuständigkeitsbereich über Kaufpreise oder auf Baukostenrechnungen stützen. Falls diese Unterlagen nicht vorgelegt werden können, sollten die Landkreise und kreisfreien Städte anstreben, dass die freien Träger den geltend gemachten Wert belegen und die Abschreibungen, soweit möglich, plausibilisieren.

(188) Mehrere freie Träger legten für die Höhe der Abschreibungen, sowohl bei Gebäuden als auch bei der Betriebs- und Geschäftsausstattung, kürzere als die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zugrunde. Dadurch verhandelten die Landkreise höhere Abschreibungsbeträge für den Vereinbarungszeitraum. In den geprüften Unterlagen befanden sich keine Begründungen der Landkreise, warum sie eine kürzere betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer akzeptierten. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte bei den Abschreibungen von Gebäuden die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer<sup>84</sup> zugrundelegen und für Anlagegüter die in den AfA-Tabellen<sup>85</sup> angegebenen Nutzungsdauern als Anhaltspunkte nutzen. Von den freien Trägern begründete Abweichungen sollten die Landkreise und kreisfreien Städte dokumentieren.

(189) Alle geprüften Landkreise stellten den freien Trägern mit den Antragsunterlagen für die Abschreibungen zwei elektronische Tabellenblätter zur Verfügung, eines für die Einzelpositionen und ein weiteres für die Gesamtsummen von Abschreibungen. Diese wurden bei einem geprüften Landkreis nur von wenigen freien Trägern verwendet. Stattdessen veränderten die freien Träger die Tabellenblätter nach eigenem Ermessen oder erstellten eigene Formblätter. Die von den Landkreisen bereitgestellten Tabellenblätter enthielten kein Muster für ein Anlagenverzeichnis. Der Landesrechnungshof hält es für zielführend, dass die Landkreise und kreisfreien Städte den freien Trägern ein verbindliches Muster-Anlagenverzeichnis vorgeben und sicherstellen, dass dieses verwendet wird und nicht verändert werden kann.

---

<sup>83</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020 f.): Jahresbericht 2020 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2020, Tz. 266 und Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tz. 433.

<sup>84</sup> Die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer für Gebäude beträgt gemäß § 7 Abs. 4 Nr. 2a Einkommensteuergesetz 50 Jahre. Zum 1. Januar 2023 wurde § 7 Abs. 4 Nr. 2 a EStG geändert. Die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer beträgt ab diesem Zeitpunkt 33 Jahre, BGBl. I S. 2294.

<sup>85</sup> Bundesministerium der Finanzen, AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter (AfA-Tabelle „AV“) in der Fassung vom 15. Dezember 2000, IV D 2-S 1551-188/00, B/2-2-337/2000-S 1551 A, S 1551-88/00, BStBl. I; 2000, S. 1532.

## Ersatzbeschaffung/Instandhaltung

(190) Alle drei geprüften Landkreise verhandelten in der Regel pauschale Beträge für die Kosten der Ersatzbeschaffung. Zwei geprüfte Landkreise verhandelten pauschale Beträge für Ersatzbeschaffungen, obwohl mehrere freie Träger geringere Ist-Kosten ausgewiesen hatten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten Pauschalen anpassen, die im Vergleich zu den Ist-Kosten dauerhaft höher sind.

(191) Zwei geprüfte Landkreise verhandelten in der Regel Pauschalen für die Kosten der Instandhaltung/Instandsetzung. Die Landkreise legten in den überlassenen Unterlagen nicht dar, wie sie die pauschalen Beträge für diese Kostenpositionen ermittelten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sollten das Zustandekommen von Pauschalen dokumentieren bzw. Pauschalen in den eigenen Handlungsempfehlungen festlegen.

(192) Der Landesrechnungshof stellte bei den geprüften Landkreisen fest, dass die freien Träger Ansätze für Instandhaltung/Instandsetzung in den Antragsunterlagen auswiesen, aber nur in wenigen Fällen konkrete Maßnahmen benannten. Sofern sich Instandhaltungs-/Instandsetzungsmaßnahmen auf mehrere Jahre erstrecken, sollten sich die Landkreise und kreisfreien Städte von den freien Trägern einen Instandhaltungs-/Instandsetzungsplan vorlegen lassen.

## III.6 Nachhaltigkeitsberichte für Unternehmen mit kommunaler Beteiligung

**EU-rechtliche Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung betreffen auch wirtschaftlich tätige Einrichtungen mit kommunaler Beteiligung. Die Landesregierung sollte dafür Sorge tragen, dass die Umsetzung dieser Vorgaben für die betroffenen Einrichtungen leistbar ist und ggf. die Möglichkeit landesrechtlicher Ausnahmegesetze prüfen.**

(193) Die EU-Richtlinie zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD) weitet die Verpflichtung zur Abgabe einer nichtfinanziellen Erklärung über Umwelt-, Arbeitnehmer- und Sozialbelange, die Achtung der Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung aus. Die Richtlinie wurde am 16. Dezember 2022 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und trat 20 Tage nach dieser Veröffentlichung in Kraft. Die Umsetzung in nationales Recht soll spätestens bis zum 6. Juli 2024 erfolgen. Die Richtlinie ist bezogen auf Geschäftsjahre für bestimmte Unternehmen wie folgt umzusetzen:

- ab 1. Januar 2024 für Unternehmen, die bereits die Non-Financial Reporting Directive (NFRD) anzuwenden haben,
- ab 1. Januar 2025 für alle großen Unternehmen,
- ab 1. Januar 2026 für kapitalmarktorientierte kleine und mittelständische Unternehmen und bestimmte Kreditinstitute,
- ab 1. Januar 2028 für Nicht EU-Unternehmen, die eine oder mehr Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen in der EU haben und mehr als 150 Mio. Euro Umsatz erwirtschaften.

(194) Nach § 73 Abs. 2 Nr. 2 KV M-V soll die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts für Unternehmen oder Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts, an denen eine Gemeinde unmittelbar oder mittelbar mit maßgeblichem Einfluss beteiligt ist, nach den Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften erfolgen. Daraus würde unter Berücksichtigung der genannten EU-Richtlinie eine Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (und deren anschließender Prüfung durch den Abschlussprüfer) ab dem 1. Januar 2026 folgen. Und zwar auch für kleine und Kleinstunternehmen, an denen Gemeinden beteiligt sind. Abhängig von der bundesgesetzlichen Umsetzung und landesrechtlichen Verweisen können auch weitere Einrichtungen in anderen Rechtsformen<sup>86</sup> betroffen sein. Für große Kapitalgesellschaften an denen Kommunen oder das Land maßgeblich beteiligt sind (i. d. R. Wohnungs- oder Verkehrsgesellschaften), gilt die Regelung schon nach derzeitiger Rechtslage verpflichtend.

(195) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es noch eine Reihe von Unklarheiten, in welcher Form die Nachhaltigkeitsberichterstattung und deren Prüfung konkret erfolgen soll. Allerdings geht der Landesrechnungshof von einem erheblichen Arbeitsaufwand aus. Dieser könnte viele kleine Unternehmen gerade mit wenigen und nicht für die Anfertigung derartiger Berichte qualifizierten Mitarbeitenden überfordern. Zudem könnten sich die Kosten für die Jahresabschlussprüfung deutlich erhöhen, wenn

---

<sup>86</sup> Z. B. Eigenbetriebe.

der Abschlussprüfer die Nachhaltigkeitsberichte in seine Prüfung einbeziehen muss. Der Landesrechnungshof stellt zudem fest, dass einige Einrichtungen schon jetzt Schwierigkeiten haben, einen Prüfer für ihre Jahresabschlüsse und Lageberichte zu finden. Denn bei vielen Prüfern bzw. Prüfungsgesellschaften sind Kapazitätsgrenzen erreicht.

(196) Der Landesrechnungshof legt der Landesregierung daher dringend nahe, sich dieses Themas anzunehmen. Sie sollte dafür Sorge tragen, dass die Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben in einer Weise erfolgt, die für die Unternehmen mit kommunaler Beteiligung leistbar ist und diese (auch finanziell) nicht überfordert. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte ggf. auch die Möglichkeit von landesrechtlichen Ausnahmevorschriften geprüft werden.

### **Stellungnahme des Innenministeriums**

(197) Das Innenministerium teilt mit, dass auch einige Unternehmen, Einrichtungen und Zweckverbände an die Kommunalabteilung herangetreten seien. In den entsprechenden landesübergreifenden Unterausschüssen sei die Nachhaltigkeitsberichterstattung bisher jedoch immer wieder vertagt worden, da die bundesgesetzliche Regelung noch ausstehe und insbesondere Form, Umfang und Inhalt noch nicht abschließend geklärt seien.

(198) Derzeit werde diskutiert, inwiefern Erleichterungen für Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts mit kommunaler Beteiligung aufgrund des bundesrechtlichen Vorrangs und der unmittelbaren Geltung überhaupt möglich erscheinen. Darüber hinaus würden die möglichen Auswirkungen der mittelbaren Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung auf Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen und Zweckverbände und die sich daraus ergebenden Änderungsbedarfe bzw. Erleichterungsmöglichkeiten in den landesrechtlichen Vorschriften geprüft. Hierzu solle insbesondere mit dem Landesrechnungshof ein enger Austausch erfolgen.

### **Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes**

(199) Der Landesrechnungshof wird weiter mit dem Ministerium im Austausch bleiben.

### III.7 Abgewendete Zahlungsunfähigkeit eines Zweckverbandes

**Eine Eigenkapitalzuführung über 18,5 Mio. Euro konnte den Fortbestand eines Wasser- und Abwasserzweckverbandes sichern und die drohende Zahlungsunfähigkeit abwenden. Gleichzeitig wurde die bilanzielle Überschuldung beseitigt.**

(200) Die wirtschaftliche Situation des Verbandes hatte sich in der jüngeren Vergangenheit stetig verschlechtert. Das überraschte nicht. Sowohl der Abschlussprüfer als auch der Landesrechnungshof hatten das aufgebrauchte bzw. negative Eigenkapital in den Bereichen Abwasser, Niederschlagswasser und Vermietung/Verpachtung sowie die fehlenden finanziellen Reserven seit mindestens 2006 immer wieder bei der Prüfung der Jahresabschlüsse bemängelt.

#### 1 Wirtschaftliche Situation des Zweckverbandes per 31. Dezember 2020<sup>87</sup>

(201) Der Zweckverband war bilanziell überschuldet. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag betrug zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2020 1,9 Mio. Euro. Die v. g. Bereiche wiesen jeweils ein negatives Eigenkapital aus.

Tabelle 16: Eigenkapitalsituation per 31. Dezember 2020, in Mio. Euro

	Schmutzwasser	Regenwasser	Vermietung/ Verpachtung	Zum Ausgleich notw. Umlage
	in Mio. Euro			
aufgelaufene Verluste	3,97	0,33	0,04	4,34
negatives Eigenkapital	3,70	0,30	0,04	4,04

Quelle: Jahresabschluss per 31. Dezember 2020; eigene Darstellung.

Der Zweckverband schloss das Geschäftsjahr 2020 mit einem Jahresfehlbetrag von 2,14 Mio. Euro. Kein Bereich des Zweckverbandes konnte einen Jahresüberschuss generieren.

(202) Der Zweckverband verfügte über keine finanziellen Reserven. Der Finanzmittelfonds<sup>88</sup> war zum Bilanzstichtag mit 3,50 Mio. Euro im Minus. Zum Zeitpunkt der Jahresabschlussprüfung im August 2021 war das Minus auf 5,50 Mio. Euro angestiegen. Der Liquiditätsgrad<sup>89</sup> betrug zum 31. Dezember 2020 rd. 59 %. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten überstiegen das kurzfristig liquidierbare Vermögen um 3,98 Mio. Euro. Der Cashflow der laufenden Geschäftstätigkeit reichte zudem nicht

<sup>87</sup> Die Prüfungen der Jahresabschlüsse per 31. Dezember 2021 und 31. Dezember 2022 sind noch nicht abgeschlossen. Aufgrund der ausstehenden Prüfungsberichte liegen dem Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern keine aktuelleren Zahlen vor.

<sup>88</sup> Der Finanzmittelfonds wird als Bestand an Zahlungsmitteln und Zahlungsmitteläquivalenten eines Unternehmens definiert.

<sup>89</sup> Die Quote ist eine Liquiditätskennzahl, die misst, ob ein Unternehmen über genügend Ressourcen verfügt, um seinen kurzfristigen Verpflichtungen nachzukommen. Es vergleicht das kurzfristig liquidierbare Vermögen eines Unternehmens mit seinen kurzfristigen Verbindlichkeiten. Eine Quote von weniger als 100 % bedeutet, dass die kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht durch kurzfristig liquidierbares Vermögen gedeckt waren bzw. langfristige Vermögensgegenstände kurzfristig finanziert wurden.

aus, um fällige Kreditverbindlichkeiten zu decken. Die zu leistenden Tilgungen wurden – wie in den Vorjahren auch – kreditär finanziert.

## 2 Bewertung

(203) Anhand der dargestellten Kennzahlen sind eine ungenügende Eigenkapitalausstattung<sup>90</sup> sowie das Fehlen der dauernden Leistungsfähigkeit des Zweckverbandes festzustellen.

(204) Ein Zweckverband gilt erst dann als dauernd leistungsfähig, wenn

- ausgeglichene Jahresergebnisse erwirtschaftet werden,
- der Finanzmittelfonds jederzeit positiv ist und
- durchgehend eine angemessene Eigenkapitalausstattung vorliegt<sup>91</sup>.

(205) Der Zweckverband forcierte eine Eigenkapitalstärkung durch die Erhebung von Verbandssum- bzw. -einlagen. Bei einer im Regelfall anzustrebenden Eigenkapitalquote von 30 % beliefe sich die notwendige Kapitalerhöhung auf 17,207 Mio. Euro. Selbst bei einer Eigenkapitalquote von 15 % ergäbe sich noch ein Kapitalbedarf von 10,622 Mio. Euro (vgl. Tabelle 17). Auf die zu niedrige Eigenkapitalausstattung hatte der Landesrechnungshof mehrfach hingewiesen.

Tabelle 17: Notwendiger Kapitalbedarf per 31. Dezember 2020, in Mio. Euro

	Schmutzwasser	Regenwasser	Vermietung/ Verpachtung	Gesamtumlage
	in Mio. Euro			
notwendiger Kapitalbedarf für 15-%ige Eigenkapitalquote	9,85	0,70	0,07	10,62
notwendiger Kapitalbedarf für 30-%ige Eigenkapitalquote	16,00	1,11	0,96	17,21

Quelle: Jahresabschluss per 31. Dezember 2020; eigene Berechnungen.

## 3 Fortgang nach 2019

(206) Nach wiederholtem Zögern reagierte der Zweckverband mit weitreichenden Anpassungen der Führungsstruktur. Er hat den Geschäftsführer freigestellt und einen Interimsgeschäftsführer sowie einen hauptamtlichen Verbandsvorsteher bestellt. Außerdem steigerte er mehrfach erheblich die Gebühren und schaltete einen externen Kalkulator ein. Der Prozess wurde extern durch Beratungsunternehmen bzw. Gutachter begleitet.

(207) Im Zuge der vorgenannten Aufarbeitung entwickelte der Zweckverband entsprechende Strategien. Er hat deutlich umgesteuert und ist dabei, den richtigen Kurs einzuschlagen. Dennoch konnte der Finanzbedarf kurz- bis mittelfristig nicht gesenkt werden. Insbesondere die kreditäre Finanzierung des laufenden Geschäfts der Vorjahre sowie die zu kurzfristig finanzierten Investitionen führten zu einem enormen laufenden Kapitaldienst. Über mehrere Jahre war es notwendig, die Tilgungsleistung

<sup>90</sup> Vgl. § 11 Abs. 2 EigVO M-V.

<sup>91</sup> Gemäß den Hinweisen zur Umsetzung der EigVO M-V beträgt die im Regelfall anzustrebende Eigenkapitalquote 30 %.

regelmäßig mit Krediten zu finanzieren. Die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit erfolgte durch die Inanspruchnahme der zuvor erweiterten Kontokorrentkreditlinie. Nach Ausschöpfung dieser ergab sich eine temporäre Zahlungsunfähigkeit für die Monate März und April 2022. Die Mitgliedsgemeinden stützten den Zweckverband im Mai 2022 erstmals mit 3,0 Mio. Euro. Im Zuge der Wirtschaftsplanung für das Geschäftsjahr 2023 warnte der Vorstandsvorsteher dennoch vor einer erneut drohenden Zahlungsunfähigkeit für die Monate März bis Mai 2023. Daraufhin beschloss die Verbandsversammlung für 2023 eine weitere Eigenkapitalstärkung von 15,5 Mio. Euro.

(208) Der Zustand der Unterkapitalisierung besteht seit Jahrzehnten. Der Landesrechnungshof hat regelmäßig die Notwendigkeit einer Stützung angemahnt. Der Zweckverband hat damit bis zum Eintreten der Zahlungsunfähigkeit gewartet. Dennoch ist es zu begrüßen, dass die notwendigen Maßnahmen endlich ergriffen wurden.

(209) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die weitere Entwicklung des Zweckverbandes rechtsaufsichtlich begleitet wird. Die angestrebte Stabilisierung muss auch tatsächlich realisiert werden. Um eine Steuerung anhand aktueller belastbarer Zahlen vornehmen zu können, hat der Zweckverband für eine Aufarbeitung der Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse und Lageberichte sowie deren Prüfung Sorge zu tragen.

### **Stellungnahme des Innenministeriums und des Landkreises Ludwigslust-Parchim**

Das Ministerium teilte mit, dass hinsichtlich der Sachverhaltsdarstellungen keine Bedenken bestünden.

Der Landkreis teilte mit, dass es zutreffend sei, dass in der jüngsten Vergangenheit die benannten Voraussetzungen für die dauernde Leistungsfähigkeit des Zweckverbandes kumulativ betrachtet durchaus gefehlt hätten. Des Weiteren könne bestätigt werden, dass sich der Vorstandsvorsteher im Februar 2023 an das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung gewandt und die im Beitrag beschriebene Zahlungsunfähigkeit befürchtet habe.

Um eine akute Zahlungsunfähigkeit, habe es sich dabei (jedoch) nicht gehandelt. Diese sei gegeben, wenn die fälligen Zahlungen nicht geleistet werden können, der Schuldner seinen Verpflichtungen also nicht nachkommen könne. Gerade um dies abzuwenden, habe der Landkreis dem Zweckverband in Aussicht gestellt, den zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit notwendigen Kassenkredit in der erforderlichen Höhe zu genehmigen.

Der Landkreis habe dem Zweckverband verschiedene Hinweise gegeben, wie dieser seine Liquidität verbessern könne. Der Landkreis habe zudem bereits im Vorfeld darauf gedrängt, zur Verbesserung der Liquiditätsslage zum 1. Januar 2021 eine deutliche Gebührenerhöhung für den Bereich Abwasser vorzunehmen und die Erhebung noch ausstehender Beiträge verstärkt in den Blick zu nehmen.

Die aufgezeigten Maßnahmen hätten leider nicht so weit wirken können, dass sich die Liquiditätsslage erheblich entspannt hätte. Daher hätte die beschriebene Umlage

auf ausdrückliches Betreiben und Veranlassung durch den Landrat als untere Rechtsaufsichtsbehörde beschlossen werden müssen.

Neben den beispielhaft aufgezählten Maßnahmen würde der Zweckverband und die insofern verantwortlichen Entscheidungsträger neben der Wiederherstellung der Liquidität auch bei weiteren rechtlichen Belangen rechtsaufsichtlich beraten und intensiv unterstützt. Zusätzlich werde ein stetiger Kontakt sowohl mit dem Zweckverband als auch mit den Mitgliedsgemeinden gepflegt.

Der Zweckverband hat sich nicht geäußert.

### **Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes**

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass gerade in den letzten Jahren verschiedene Schritte unternommen wurden, um die wirtschaftliche Situation des Zweckverbands zu verbessern. Diese waren allerdings nicht ausreichend. Er weist insbesondere darauf hin, dass eine Erweiterung der Kassenkredite nicht geeignet ist, grundlegende strukturelle Probleme zu lösen.

Der Landesrechnungshof geht nun allerdings davon aus, dass ein wesentlicher Schritt zur Stabilisierung des Zweckverbands gemacht wurde. Er erwartet in gleichgelagerten Fällen künftig ein früheres Einschreiten der Rechtsaufsicht. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Landkreis als untere Rechtsaufsichtsbehörde und Zweckverband erscheint zweckmäßig.



## IV. Überörtliche Prüfungen

### IV.1 Geldanlagen der Kommunen – Teil 2

**Der Landesrechnungshof hat die Geldanlagen der Kommunen geprüft. Im Teil 2 der Prüfung nahm er ausgewählte Aspekte der Ergebnisse seiner Abfrage aus Teil 1 näher in den Blick.**

**In einem Zeitreihenvergleich 2018 bis 2020 ist tendenziell über alle kommunalen Ebenen hinweg eine Erhöhung der Geldanlagen festzustellen. Dies spricht für eine sich prinzipiell verbessernde Finanzsituation der Kommunen.**

**Kommunen schlossen bei festverzinslichen Wertpapieren Verträge mit deutlich zu langen Laufzeiten ab. Die durchschnittliche Laufzeit lag bei rd. 7 Jahren.**

**Zum Teil legten die Kommunen Gelder in ungeeigneten Produkte an. Mit dem Erwerb bestimmter Produkte sind sie Risiken eingegangen, die mit dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ nicht zu vereinbaren sind.**

(210) Der Landesrechnungshof hat die Geldanlagen der Kommunen<sup>92</sup> geprüft. Die Ergebnisse des ersten Teils der Prüfung waren bereits Bestandteil des Kommunalfinanzberichts 2022.<sup>93</sup> In diesem Teil 2 der Prüfung nimmt der Landesrechnungshof ausgewählte Aspekte der Ergebnisse seiner Abfrage näher in den Blick.<sup>94</sup>

In Teil 2 der Prüfung hat der Landesrechnungshof folgende zusätzliche Aspekte untersucht:

- Zeitreihenvergleiche zum Volumen der Geldanlagen 2018 bis 2020,<sup>95</sup>
- Einzelne Formen von Geldanlagen und deren Risiken,
- Anpassungsbedarfe in Regelwerken der Kommunen,
- Maßnahmen zur Risikovermeidung.

(211) Wie bereits zum Teil 1 der Prüfung ausgeführt, sind Kommunen nicht gehalten, Geldanlagen zu tätigen. Soweit eine Kommune z. B. über mehrere Jahre hinweg über erhebliche freie Finanzmittel verfügt, sollte sie vorrangig die Umsetzung notwendiger Investitionen (z. B. Auflösung eines bestehenden Investitionsstaus) prüfen. Auch die Absenkung ihrer Einnahmen könnte sie in den Blick nehmen. Unter Umständen besteht die Möglichkeit, die Einwohner (vorrangig als Steuerschuldner, vgl. § 44 Abs. 2 Nr. 2 KV M-V) zu entlasten. Bei der Festlegung der konkreten Vorgehens-

<sup>92</sup> Nachfolgend verwendet der Landesrechnungshof den Begriff Kommunen als Oberbegriff für Landkreise, kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte, amtsfreie Gemeinden, Ämter und amtsangehörige Gemeinden. Die Begrenzung auf eine Gruppe macht er durch ausdrückliche Benennung oder Zusätze kenntlich.

<sup>93</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 116 ff.

<sup>94</sup> Etwaige Abweichungen in den Angaben und Daten zur Prüfung Geldanlagen der Kommunen (Teil 1) erklären sich durch z. T. differenziertere Angaben der Kommunen in den hier ausgewerteten weiteren Erhebungstabellen. Durch Recherchen des Landesrechnungshofes zu den Geldanlagen in besonderen Anlageformen war es ihm darüber hinaus möglich, Angaben der Kommunen dazu zu ergänzen bzw. zu präzisieren.

<sup>95</sup> Das Girokonto zählt in diesem Zusammenhang auch zu den Geldanlagen.

weise sind die absehbare Entwicklung des Haushalts in den Folgejahren und zukünftige Risiken einzubeziehen.

(212) Die Kommunen nahmen zum Beitrag nur vereinzelt Stellung. In diesen Stellungnahmen teilten sie mit, keine Bedenken gegen die Sachverhaltsdarstellungen zu haben oder erteilten Fehlmeldung.

## 1 Entwicklung der Geldanlagen 2018 bis 2020

### 1.1 Landkreise

(213) Tabelle 18 stellt die Entwicklung der Geldanlagen der Landkreise für 2018 bis 2020 dar.

Tabelle 18: Entwicklung der Geldanlagen der Landkreise 2018-2020, in Mio. Euro

	Niedrigste Geldanlagen	Höchste Geldanlagen	Mittelwert
	in Mio. Euro		
2018	0	33,8	16,2
2019	0	27	14,1
2020	5	35	18,2

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(214) Die Auswertung weiterer Daten ergab, dass bei vier von sechs Landkreisen im untersuchten Zeitraum ein Zuwachs bei den Geldanlagen vorlag. Bei zwei Landkreisen verringerten sich die Geldanlagen. Somit zeigt sich in der Gesamtsicht, dass bei der Mehrzahl der Landkreise ein Zuwachs in der Höhe bei den Geldanlagen im Untersuchungszeitraum festzustellen ist. Auch im Durchschnitt ist ein Zuwachs in der Höhe zu verzeichnen. Dies deutet auf eine positive Entwicklung der Finanzlage hin und dürfte z. T. auch auf entsprechende Hilfen des Landes (z. B. Hilfen zur Konsolidierung) zurückzuführen sein.

## 1.2 Amtsfreie Kommunen

(215) Tabelle 19 zeigt die Entwicklung des Geldanlagenbestandes bei den amtsfreien Kommunen unterteilt nach Größenklassen.

Tabelle 19: Entwicklung der Geldanlagen der amtsfreien Kommunen, 2018-2020, in Euro je Einwohner

EW-Gruppe (Anzahl der Kommunen)	Jahr	Niedrigste Geldanlagen	Höchste Geldanlagen	Spannweite	Mittelwert
		in Euro je Einwohner			
0 – 4.999 (12)	2018	0	1.750	1.750	583
	2019	0	1.469	1.469	544
	2020	0	1.330	1.330	604
5.000 – 9.999 (10)	2018	88	1.790	1.702	800
	2019	42	1.814	1.772	770
	2020	250	2.116	1.866	992
10.000 – 19.999 (9)	2018	0	1.687	1.687	547
	2019	198	1.782	1.584	671
	2020	56	1.886	1.830	694
Über 20.000 (9)	2018	0	1.199	1.199	369
	2019	0	1.084	1.084	404
	2020	0	1.163	1.163	475

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(216) In der Gesamtsicht zeigt sich, dass die Höhe der Geldanlagen pro Kopf zunimmt. Dies spricht für eine verbesserte Finanzsituation der amtsfreien Kommunen. Davon profitieren die Kommunen der zweiten Größenklasse im besonderen Maße.

Die positive Entwicklung der Finanzlage bei den amtsfreien Kommunen zeigt sich nicht nur in der Zunahme der Geldanlagen im Betrachtungszeitraum. Die Feststellung stützt sich auch auf weitere Daten aus 2021. So wurden z. B. in diesem Jahr nur in Ausnahmefällen Kassenkredite genutzt.

## 1.3 Ämter und amtsangehörige Kommunen

### 1.3.1 Amtsverwaltungen

(217) Die Erhebung brachte hinsichtlich der Amtsverwaltungen<sup>96</sup> folgende Ergebnisse:

Tabelle 20: Entwicklung der Geldanlagen der Amtsverwaltungen, 2018-2020, in Mio. Euro

	Niedrigste Geldanlagen	Höchste Geldanlagen	Mittelwert
	in Mio. Euro		
2018	0	13,5	1,5
2019	0	15,8	1,5
2020	0	16,3	1,7

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(218) Die durchschnittlichen Geldanlagen stiegen von 1,5 Mio. Euro in 2018 auf 1,7 Mio. Euro in 2020.

Die Auswertung weiterer Daten ergab, dass 44 Amtsverwaltungen (rd. 64 %) im Betrachtungszeitraum eine Zunahme der Geldanlagen angeben konnten. Bei 25 Amtsverwaltungen (rd. 36 %) ergab sich eine Verringerung.

In der Gesamtsicht ergibt sich eine Erhöhung der Geldanlagen bei den Amtsverwaltungen. Dies spricht für eine sich verbessernde Finanzsituation.

Das belegen auch die Daten aus 2021 und die Kassenstatistik. So nahm nur eine Amtsverwaltung 2021 noch Kassenkredite in Anspruch.

### 1.3.2 Amtsangehörige Kommunen

(219) In Summe liegen auswertbare Daten für 605 amtsangehörige Kommunen vor.<sup>97</sup>

(220) Tabelle 21 fasst die Entwicklung der Geldanlagen bei den amtsangehörigen Kommunen zusammen:

Tabelle 21: Entwicklung der Geldanlagen der amtsangehörigen Kommunen, 2018-2020, in Mio. Euro

	Niedrigste Geldanlagen	Höchste Geldanlagen
	in Mio. Euro	
2018	0	25,9
2019	0	26,4
2020	0	26,2

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

<sup>96</sup> Von den Angaben der 76 Ämter konnten 69 in die Auswertung einfließen. Bei den anderen Ämtern waren Datenangaben teilweise unvollständig oder nicht nachvollziehbar.

<sup>97</sup> Für 81 amtsangehörige Kommunen lagen keine bzw. keine auswertbaren Daten vor.

(221) Die Auswertung weiterer Daten erbrachte folgende Ergebnisse:

Für 374 amtsangehörige Kommunen (rd. 62 %) ergab sich im Betrachtungszeitraum eine Erhöhung der Geldanlagen. 135 amtsangehörige Kommunen (rd. 22 %) verzeichneten eine Verringerung.

In der Gesamtsicht ist für die amtsangehörigen Kommunen tendenziell eine Erhöhung der Geldanlagen im Betrachtungszeitraum festzustellen. Dies spricht für eine sich verbessernde Finanzsituation.

Die Daten aus 2021 und die Kassenstatistik bestätigen diesen Trend. Das Folgejahr 2021 weist z. B. nur drei amtsangehörige Kommunen aus, die Kassenkredite beim nichtöffentlichen Bereich in Anspruch nehmen.

## 2 Besondere Anlageformen

(222) Der Landesrechnungshof stieß auf einzelne Anlageformen, die nach erster Sichtung Besonderheiten hinsichtlich ihres Risikos, ihrer Verfügbarkeit oder ihrer Struktur aufwiesen und nachfolgend analysiert werden.

(223) Bewertungsmaßstab ist der Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ (vgl. § 56 Abs. 2 KV M-V).

Die Geldanlage der Kommune muss folgende Anforderungen erfüllen:

- Ein Verlust des Anlagebetrags muss mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein.<sup>98</sup> Dies ist nicht nur ein theoretisches Risiko, wie Angaben einzelner Kommunen bestätigten.<sup>99</sup>
- § 19 Abs. 1 Satz 3 GemKVO-Doppik gibt vor, *„vorübergehend nicht benötigte Finanzmittel [...] so anzulegen, dass sie bei Bedarf verfügbar sind“*. Die Kommune hat die Mittel daher so anzulegen, dass sie diese so ohne Verluste verfügbar machen kann, wie es die Liquiditätsslage der Kasse erfordert. Langfristige Anlagen<sup>100</sup>, aus denen während der Laufzeit ein Ausstieg nur unter Hinnahme eines Verlustes möglich ist, sind mit diesen Anforderungen nur schwer vereinbar.

### 2.1 Wertpapiere

(224) Da Wertpapiere<sup>101</sup> keine Einlagen sind, besteht für sie keine Einlagensicherung. Ein Kreditinstitut verwahrt sie in einem Depot und sie sind Eigentum des Kun-

<sup>98</sup> Im Ausnahmefall sind Verluste durch Verwarentgelte/Negativzinsen hinzunehmen, wenn die Kommune diese aus Erwägungen zur Sicherheit in Kauf nimmt. Vgl. den entsprechenden Hinweis im Vermerk des Innenministeriums vom 28. November 2017, aktualisiert am 19. Oktober 2021, Gz.: II 320-174-50000-2012/047-009, Nr. 2.2, S. 2. Dieser Vermerk wird folgend als „Vermerk IM“ zitiert.

<sup>99</sup> Vertraglich geregelte Verwarentgelte/Negativzinsen/Gebühren waren lt. Abfrage nicht zu berücksichtigen. Soweit Geldanlagen von Insolvenzen etc. betroffen waren, sollten die Kommunen diese als drohenden Verlust angeben.

<sup>100</sup> Zur Höchstdauer der Anlagen von vier/fünf Jahren: vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 122 ff.

<sup>101</sup> Unter Wertpapiere fasst die Prüfung alle Anlagen zusammen, die über eine (internationale) Wertpapierkennnummer verfügen. Beteiligungen nach § 69 KV M-V blieben bei der Prüfung unberücksichtigt.

den. Ansprüche der Kommunen nach dem Anlegerentschädigungsgesetz (AnlEntG), welche sich auf Verbindlichkeiten aus Wertpapieren beziehen, sind nach § 3 Abs. 2 Nr. 4 AnlEntG ausgeschlossen.

Der Emittent des Wertpapiers kann ggf. einem Sicherungssystem angehören (z. B. Institutssicherung der Deutschen Sparkassen-Finanzgruppe<sup>102</sup>), das bei der Beurteilung des Emittenten-/Bonitätsrisikos zu berücksichtigen ist.

## 2.1.1 Festverzinsliche Wertpapiere

(225) Bei festverzinslichen Wertpapieren handelt es sich um eine Anlageform, bei der Zinsen für einen fest angelegten Betrag über einen bestimmten Zeitraum (Laufzeit) festgelegt sind.

(226) Die Anlagen wiesen zum Teil sehr unterschiedliche Produktlaufzeiten auf.

(227) Bei 25 betrachteten festverzinslichen Wertpapieren betrug die Spannweite der Produktlaufzeiten 4 bis 15 Jahre. Die durchschnittliche Produktlaufzeit lag bei rd. 7 Jahren.

Solche Laufzeiten sind deutlich zu lang. Das Liquiditätsrisiko ist zu hoch. Es ist nicht sichergestellt, dass die Mittel bei Bedarf zur Verfügung stehen, bzw. ist ein Ausstieg möglicherweise nur unter Hinnahme eines Verlusts realisierbar.

(228) In der Anlagegruppe der festverzinslichen Wertpapiere gab es zwei Sonderfälle, die der Landesrechnungshof näher betrachtet hat.

- In einem Fall lag eine Inhaberschuldverschreibung vor, deren Zinsbetrag an die Entwicklung eines Aktienkursindex gekoppelt war.
  - Je nach Entwicklung des Kursindex sind zuvor vereinbarte Zinszahlungen auszuführen oder auszulassen. Das Produkt ist daher kein klassisches festverzinsliches Wertpapier, bei dem der Zinsertrag über die Laufzeit feststeht.
  - Die Kommune legte zum Produkt ein Beratungsprotokoll/ eine Geeignetheitserklärung vor. Bemerkenswert ist, dass sie danach eine Risikobereitschaft von 3 (Beschreibung lt. Protokoll: „*Mittlere Kurs- und Währungsrisiken, mittlere Bonitätsrisiken*“) bei einer Risikoskala bis 5 (hohes Risiko) angab. In einem von der Kommune vorgelegten Beratungsprotokoll zu einem anderen Produkt gab sie sogar eine Risikobereitschaft von 4 (Beschreibung lt. Protokoll: „*Hohe Kurs- und Währungsrisiken, hohe Bonitätsrisiken*“) von 5 an. Bei anderen Produkten wiederum stufte sie sich niedriger ein. Eine eindeutige Festlegung zur eigenen Risikobereitschaft lag also nicht vor.
  - Die Emittentin selbst ordnete das Produkt auf ihrem Risikoindikator bei einer Skala von 1 (niedriges Risiko) bis 7 (höheres Risiko) bei 4 (mittleres

---

<sup>102</sup> Ziel der zum Sicherungssystem gehörenden freiwilligen Institutssicherung ist es, die angehörenden Institute selbst zu schützen und bei diesen drohende oder bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten abzuwenden. Ein Einlagensicherungsfall soll vermieden und die Geschäftsbeziehung zum Kunden wie vertraglich vereinbart fortgeführt werden. Vgl.

Risiko) ein.<sup>103</sup> Sie setzte dabei voraus, dass der Anleger das Produkt bis zum Ende der Laufzeit hält.

- Entsprechend dieser Einordnung bestehen nicht nur Risiken bzgl. der tatsächlichen Verzinsung, sondern Verlustrisiken bzgl. des angelegten Betrags.

Die von der Emittentin selbst aufgezeigten Risiken und die Angaben der Kommune zur Risikobereitschaft führen dazu, dass die Kommune ihr Geld in ein für sie ungeeignetes Wertpapier angelegt hat.

Der Landesrechnungshof sieht diese Anlage äußerst kritisch. Die Kommune macht ihren Ertrag und mögliche Verluste von Faktoren abhängig, die sie nicht einschätzen kann. Letztlich handelt es sich um eine Wette auf einen bestimmten Verlauf eines Aktienindexes. Die Kommune hat die eigene Risikobereitschaft viel zu hoch eingestuft. Aus dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ resultiert, dass die Risikobereitschaft im deutlich unteren Bereich anzugeben ist.

- Ein anderes Wertpapier bezog sich bereits in der Namensgebung („Grün“) auf Nachhaltigkeitskomponenten. Auf Nachfrage äußerte die Kommune, dass das Kriterium der Nachhaltigkeit nicht in den Entscheidungsprozess eingeflossen sei.

Der Landesrechnungshof nimmt diese Geldanlage dennoch zum Anlass für folgenden Hinweis:

Kommunen können sich Nachhaltigkeitsziele<sup>104</sup> setzen.

Soweit Geldanlagen den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, können Kommunen zusätzlich bei der Auswahl einer konkreten Geldanlage deren Nachhaltigkeit berücksichtigen. Sie müssen allerdings entscheiden, wie sie dieses Kriterium im Verhältnis zum Ziel des Ertrags gewichten. Dies sollten sie in der Dienstanweisung/Anlagerichtlinie festschreiben. Die Kommunen müssen außerdem sicherstellen, dass das gewählte Produkt das verfolgte Ziel der Nachhaltigkeit tatsächlich erreicht (Vermeidung des sog. „Greenwashing“<sup>105</sup>).

---

zum Sicherungssystem der Sparkassen: Biesok, Carsten (2021), Sparkassenrecht, 1. Auflage 2021, Rn. 1251-1256.

<sup>103</sup> Das vorgelegte Beratungsprotokoll weist auf ein durch die vermittelnde Bank ermitteltes Produktisiko von 3 auf einer Skala bis 5 hin. Es handelt sich um eine vergleichbare Einordnung.

<sup>104</sup> Vgl. zur „Nachhaltigkeit“ i. S. d. UN-Nachhaltigkeitsziele und deren Indikatoren: Bundesregierung (2023): Die UN-Nachhaltigkeitsziele in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/die-un-nachhaltigkeitsziele-1553514>, 4. April 2023 und Statistisches Bundesamt (2023): Indikatoren der UN-Nachhaltigkeitsziele in: <https://sdg-indikatoren.de/>, 4. April 2023.

<sup>105</sup> Als „Greenwashing“ wird die Praxis bezeichnet, ein Finanzprodukt als „grün“, „umweltfreundlich“ oder „nachhaltig“ zu erklären, obwohl dies nach objektiven Kriterien nicht gerechtfertigt ist (z. B. Investition in ethisch zweifelhafte Aktivitäten oder in umwelt-, klima- oder anderweitig gemeinwohlschädliche Industriezweige). Dieser Praxis sollen u. a. auf europäischer Ebene die Taxonomie-VO (Verordnung (EU) 852/2020) und die Transparenz-Verordnung (Verordnung (EU) 2019/2088) entgegen wirken. Der deutsche Gesetzgeber hat die dort enthaltenen Regelungsaufträge mit dem Fondsstandortgesetz (FoStoG) aufgegriffen. Eine eigene Befassung damit, ob die Kommune mit dem Produkt die von ihr erstrebte Nachhaltigkeit erreicht, ersetzen diese Regeln nicht.

## 2.1.2 Geldanlage in Fonds

(229) Die Geldanlage in Fonds umfasst Anlagen in Investmentvermögen und Immobilienfonds. Investmentvermögen (z. B. Aktien- oder Rentenfonds) sammeln für gemeinsame Anlagen von Anlegern Kapital, um es gemäß einer festgelegten Anlagestrategie zum Nutzen der Anleger zu investieren (§ 1 Abs. 1 KAGB).<sup>106</sup>

(230) Das von der Kommune eingesammelte Kapital investiert der Fonds gemäß einer vorgegebenen Anlagestrategie. Die Entscheidung über die Investition des Kapitals wird letztlich innerhalb dieser Grenzen dem Fonds überlassen. Da die Kommune prinzipiell die wesentlichen Fragen zur Anlage selbst prüfen und entscheiden muss, sind hier besondere Anforderungen zu erfüllen. Die Kommune hat sicherzustellen, dass die Anlagestrategie des Fonds den rechtlichen und den internen Vorgaben zur kommunalen Geldanlage genügt. Dies ist auch laufend zu überwachen. Etwaige Änderungen der Anlagestrategie sind auf ihre Vereinbarkeit mit diesen Maßgaben zu prüfen. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Kommune diese Vorgaben nicht einhält.

Die Anlage in Fonds ist vor dem Hintergrund des damit regelmäßig verbundenen langfristigen Anlagehorizonts kritisch zu sehen. Kommunen können die Entwicklung des Haushalts allenfalls mittelfristig überschauen. Daran hat sich auch die zeitliche Planung einer Geldanlage zu orientieren.<sup>107</sup> Es ist daher zweifelhaft, dass bei einer maximal mittelfristigen Planung diese Anlageform wirtschaftlich ist.

### Investmentfonds

(231) Bei einem Investmentfonds investiert ein Investmentvermögen in verschiedene Anlageklassen. Dies können beispielsweise Aktien, festverzinsliche Wertpapiere (wie Anleihen), Immobilien, Fremdwährungen oder andere Fonds sein. Diese Produkte können ggf. wiederum durch Derivate abgesichert sein. Die breite Mischung innerhalb von Investmentfonds kann das Risiko der Geldanlage reduzieren.

#### a) Investmentfonds mit Aktienanteil

(232) Diese Investmentfonds legen zumindest einen Teil des Fondsvermögens in Aktien an.

Da der Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ gilt, schließt der Vermerk des Innenministeriums spekulative Geschäfte, wie die Anlage in Aktien, aus. Dies gilt auch für eine Anlage in Fonds mit Aktienbeimischung sowie Anlagen in Fremdwährungen.<sup>108</sup>

Einige Kommunen verfügten dennoch über Anteile an Investmentfonds, welche (anteilig) in Aktien investierten. Die Ausgestaltung der Fonds war dabei unterschiedlich. Es gab z. B. einen Investmentfonds, der fast ausschließlich in Aktien investierte. Die Investmentgesellschaft schätzte dabei das Risikoprofil dieses Fonds (Stand: 16. März 2022) auf einer Skala bis 7 mit 5 ein (1 = geringes Risiko).

---

<sup>106</sup> Für Anlagen in Investmentvermögen verwendet der Landesrechnungshof den Begriff Investmentfonds bzw. bei Investition in Immobilien als Immobilienfonds.

<sup>107</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 122 ff. zu den maximalen Laufzeiten.

<sup>108</sup> Vgl. Vermerk IM, S. 2.

(233) Der Landesrechnungshof schließt sich der Einschätzung des Innenministeriums an und hält eine Geldanlage in Investmentfonds mit Aktienanteil für nicht vereinbar mit dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“.

### **b) Immobilienfonds**

(234) Kommunen legten vereinzelt Geld in offenen Immobilien(dach)fonds an.

Wegen der starren Haltefristen und des langfristigen Anlagehorizonts hält der Landesrechnungshof die Anlage in Immobilienfonds für ungeeignet. Auch hier gilt, dass die Kommune ggf. Verluste realisieren muss, wenn sie auf die angelegten Mittel zur Sicherung ihrer Liquidität angewiesen ist.

(235) Rein vorsorglich weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass eine Anlage in geschlossene Immobilienfonds für Kommunen wegen der produktspezifischen Risiken unzulässig ist.

### **c) Rentenfonds/Anleihenfonds/Geldmarktnahe Fonds**

(236) Kommunen investierten in Fonds, deren Anlagestrategie Produkte umfasste, in die sie wegen des Grundsatzes „Sicherheit vor Ertrag“ nicht hätten investieren dürfen. So investierten Fonds u. a. in Anleihen mit schlechter Bonität oder in solche, bei denen Fremdwährungsrisiken nicht vollständig ausgeschlossen waren.

(237) Kommunen müssen die Struktur potenzieller Investmentfonds vor Abschluss einer Geldanlage prüfen. Diese muss den für die Kommunen geltenden Vorgaben genügen.

## **2.2 Schuldscheindarlehen**

(238) Eine Kommune tätigte Geldanlagen durch Schuldscheindarlehen.<sup>109</sup> Eines dieser Schuldscheindarlehen enthielt eine Nachrangabrede.<sup>110</sup>

Die Kommune schloss mit dem Schuldscheindarlehen einen Darlehensvertrag (Darlehensgewährung). Die Gewährung von Darlehen durch Kommunen und eine Genehmigungspflicht sind in § 57 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 KV M-V geregelt. Den Schilderungen der Kommune zum Entscheidungsprozess und den übersandten Unterlagen ist keine Auseinandersetzung mit dem Inhalt dieser Vorschriften und keine Genehmigung der Rechtsaufsicht entnehmbar.

(239) Der Landesrechnungshof sieht die Anlage in Schuldscheindarlehen aus grundsätzlichen Erwägungen kritisch. Diese Anlageform hat spezifische Risiken, die auch durch die nicht vorhandene Wertpapiereigenschaft bedingt sind. Eine Einschätzung des Risikos wird somit erschwert, da keine formalen Anforderungen (z. B. Dokumentations-, Prospekt-, Publizitäts- und Prüfungspflichten) gelten. Die Risikoprüfung müsste eine umfassende Prüfung der Kreditwürdigkeit beinhalten.

<sup>109</sup> Bei Schuldscheindarlehen handelt es sich nicht um Wertpapiere. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich um Darlehensverträge (§§ 488 ff. BGB). Dadurch ist der Handel dieser Produkte beispielsweise über eine Börse nicht möglich.

<sup>110</sup> Eine solche Abrede führt dazu, dass die Schuld z. B. in einem Insolvenzverfahren erst nach Befriedigung der übrigen Gläubiger berücksichtigt wird.

Der Landesrechnungshof regt an, dass sich das Innenministerium zur Anlage in Schuldscheindarlehen positioniert. Aus den vorgenannten Gründen sollte es das Schuldscheindarlehen als unzulässige Anlageform einordnen. Sollte es diese ausnahmsweise<sup>111</sup> für zulässig erachten, sollte es diese Ausnahmen definieren. Wegen des üblicherweise abzuschließenden Darlehensvertrags ist das Verhältnis dieser Form der Geldanlage zu § 57 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 KV M-V zu klären.

## 2.3 Versicherungsprodukte

(240) Eine Kommune schloss zwei Anlagen in Form von Rentenversicherungen ab. Die Kommune leistete bei den Versicherungsunternehmen Einmalzahlungen (Einmalprämie).

(241) Bedingt durch die spezifischen Eigenheiten von Versicherungsprodukten, die entstandenen Abschlusskosten (2,2 bzw. 3 % des Anlagebetrags) sowie die Vertragslaufzeit von sechs Jahren, schätzte der Landesrechnungshof die abgeschlossenen Produkte für eine Geldanlage der Kommunen als ungeeignet ein.

(242) Der Landesrechnungshof bittet das Innenministerium, in seinen rechtsaufsichtlichen Hinweisen Geldanlagen in Versicherungsprodukte zu bewerten, um den Kommunen Anleitung bei entsprechenden Angeboten zu bieten.

## 2.4 Bausparverträge

(243) Mehrere Kommunen hatten Bausparverträge abgeschlossen. Die Zielsetzung der Bausparverträge war dabei unterschiedlich, teils dienten sie der Vermeidung von Verwahrgeldern teils der sicheren Geldanlage. Diese Verträge schließen die Vertragspartner meist über einen sehr langen Zeitraum ab. Guthaben werden zumeist gering verzinst.

Bereits die mit diesen Verträgen verbundene langfristige Bindung dürfte dazu führen, dass die Verträge als kommunale Geldanlage ungeeignet sind.

## 2.5 Anlage bei einer ausländischen Bank<sup>112</sup>

(244) Eine Kommune hatte eine Anlage (Festgeld) bei einer österreichischen Bank getätigt. Es handelte sich dabei um eine Geldanlage in Euro. Vermerke zu der Anlageentscheidung gab es keine.

(245) Anlagen bei ausländischen Banken bedürfen einer äußerst sorgfältigen und aufwändigen (rechtsvergleichenden) Prüfung und Kontrolle. Dies ist zu dokumentieren. Kommunen dürften den damit verbundenen Aufwand kaum tragen können.

Geldanlagen bei ausländischen Banken sind aus Sicht des Landesrechnungshofes für Kommunen ungeeignet.

---

<sup>111</sup> Z. B. Schuldscheindarlehen inländischer öffentlicher Körperschaften (z. B. Kommunen).

<sup>112</sup> Gemeint sind dabei Banken, für die das deutsche System zur Einlagensicherung (gesetzlich und/oder freiwillig) nicht gilt.

Das Innenministerium sollte Vorgaben zur Anlage bei ausländischen Banken machen.

## 2.6 Online-Bezahldienste/E-Geld

(246) Bei der Prüfung gab eine Kommune u. a. ein Paypal-Konto mit Guthaben an.

(247) Der Landesrechnungshof nahm dies zum Anlass für folgende beratende Hinweise zum Einsatz von E-Payment-Verfahren<sup>113</sup> (hier: Online Bezahldienste mit E-Geld<sup>114</sup>- Konten basierten Zahlungssystemen):

Die Kommune muss grundlegende Überlegungen anstellen, ob und wo sie ihren Bürgern die Möglichkeit der Nutzung von Online-Bezahldiensten einräumen möchte. Gleiches gilt, wenn sie diese selbst nutzen muss bzw. möchte. Einfließen müssen auch Wirtschaftlichkeitsaspekte (Gebühren). Bei der Auswahl der Online-Bezahldienste sollte die Kommune darauf achten, dass das Angebot ihren Interessen entspricht und sich bei ihr möglichst unkompliziert und rechtskonform einbinden lässt.

Etwaige Risiken durch z. B.

- ggf. englischsprachige und sich dynamisch ändernde Nutzungs-/Geschäftsbedingungen, auch betreffend den Datenschutz, und
- fehlende Prüfungen durch nationale Instanzen (z. B. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)

hat sie zu berücksichtigen.

(248) Bei der Nutzung von Online-Bezahldiensten sind die haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften und Grundsätze zu beachten. Dazu gehören die Grundsätze der Kassensicherheit, die u. a. voraussetzen, dass die IT- und Informationssicherheit<sup>115</sup> gewährleistet ist.

Die Einrichtung und Nutzung von Online-Bezahldiensten sollte die Kommune in einer (gesonderten) Dienstanweisung regeln. Neu hinzukommende Bezahlmöglichkeiten sind ggf. mit spezifischen Anpassungen zu ergänzen. Dort sollte sie z. B. die Einsatzbereiche, die Anwendungs- und die Abrechnungsmodalitäten sowie die einzelnen Befugnisse festlegen. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Beachtung folgender Anforderungen zu legen:

- Sicherung des Vier-Augen-Prinzips (z. B. beim Einloggen und bei Änderungen im Account),
- Nutzung von Sicherungsmöglichkeiten bei Rechtevergaben/Genehmigungser-

<sup>113</sup> E-Payment (Electronic-Payment) bezeichnet und umfasst Zahlungsvorgänge, die unter Zuhilfenahme des Internets vorgenommen werden.

<sup>114</sup> E-Geld ist nach § 1 Abs. 3 Satz 3 ZAG jeder elektronisch, darunter auch magnetisch, gespeicherte monetäre Wert in Form einer Forderung an den Emittenten, der gegen Zahlung eines Geldbetrags ausgestellt wird, um damit Zahlungsvorgänge im Sinne des § 675f Absatz 4 Satz 1 des BGB durchzuführen, und der auch von anderen natürlichen oder juristischen Personen als dem Emittenten angenommen wird.

<sup>115</sup> Vgl. dazu Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020, 2023): Rundschreiben Nr. 1/2023 „*Ordnungsmäßigkeit der Beschaffung und des Einsatzes von Informationstechnik*“ und Rundschreiben Nr. 1/2020 „*Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement*“.

- fordernissen,
- Beschaffung und Verwendung notwendiger Informationen zur nachgelagerten Bearbeitung und deren Ablauf,
  - Einordnung und Behandlung etwaiger Transaktionsgebühren,
  - Umgang mit bzw. Vermeidung von etwaigen E-Geld-Guthaben (z. B. durch sofortige/kurzfristige automatisierte Gutschrift der Einnahmen auf ein Girokonto der Kommune)<sup>116</sup> und
  - Aktualisierung und Evaluation aufgrund der dynamischen Entwicklung.

(249) Das Innenministerium sollte hinsichtlich der An- bzw. Verwendung von E-Payment-Verfahren Vorgaben für die Kommunen schaffen.

### 3 Dienstanweisungen

(250) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Dienstanweisungen<sup>117</sup> zu den Geldanlagen teilweise nur rudimentäre Regelungen enthielten, sofern sie überhaupt vorhanden waren.

Andere Dienstanweisungen wiesen detaillierte Regelungen auf, die jedoch teilweise widersprüchlich waren oder den Grundsatz der Sicherheit nicht hinreichend berücksichtigten. So lassen einige Kommunen in ihren Dienstanweisungen ausdrücklich das Investment in aktien- oder indexbasierte bzw. aktienähnliche Instrumente zu, sofern mindestens ein Rating von A- vorliegt. In mehreren Dienstanweisungen ist eine Anlage in Aktienfonds unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, was jedoch dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ widerspricht. In Einzelfällen enthielten Dienstanweisungen Regelungen, die unklar bzw. nicht an die als zulässig definierten Anlageklassen angepasst waren.

Das Innenministerium sollte die vorhandenen Regelungen zu den Dienstanweisungen ergänzen bzw. konkretisieren.

---

<sup>116</sup> Z. B. ist das Guthaben bei PayPal generell nicht durch das Luxemburger Einlagensicherungssystem des Conseil de protection des déposants et des investisseurs (CPDI) geschützt. Darauf wird in den PayPal-Nutzungsbedingungen ausdrücklich hingewiesen.

<sup>117</sup> Dienstanweisungen sind hier mit Anlagerichtlinien und Arbeitshilfen gleichgesetzt.

(251) Der Landesrechnungshof sieht nach den Feststellungen zu den Dienstanweisungen nachfolgende Bereiche, die die Kommunen in ihrer Dienstanweisung zu Geldanlagen zwingend regeln sollten:

Tabelle 22: Mindestinhalte der Dienstanweisung zu Geldanlagen

Geltungsbereich	Der Geltungsbereich der Dienstanweisung sollte klar umrissen sein: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zu regeln ist, für welche Gelder sie gilt, z. B. Umlaufvermögen und Anlagevermögen.</li> <li>• Der Anwendungsbereich ist festzulegen (Kernverwaltung, Eigenbetriebe).</li> <li>• Bei Ämtern ist zu klären, ob die Dienstanweisung für das Amt selbst und/oder zusätzlich für die amtsangehörigen Gemeinden gilt. Anzustreben ist eine gleichlautende Regelung für das Amt und alle amtsangehörigen Gemeinden.</li> </ul>
Grundsätze und Ziele	Die Grundsätze und Ziele der Dienstanweisung sollten verständlich und klar umrissen sein. Der Grundsatz Sicherheit vor Ertrag ist dabei die Leitlinie. Die Kommune sollte auch klarstellen, dass die Geldanlage mit dem Ziel der sicherzustellenden Liquidität vereinbar sein muss. In der Dienstanweisung ist daher die Maximaldauer von Geldanlagen festzulegen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Laufzeit auf maximal fünf Jahre zu beschränken. <sup>118</sup> Auch das Ziel der Rentabilität (inkl. Werterhalt) sollte die Kommune benennen. Die Kommune sollte prüfen, ob sie Hinweise zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bei der Wahl der Geldanlage aufnimmt. Bei Berücksichtigung sollte sichergestellt sein, dass die gewählte Anlage diese Ziele tatsächlich umsetzt. Klarzustellen ist der Vorrang der Sicherheit.
Währung	Die Dienstanweisung muss klarstellen, dass nur Anlagen in Euro erlaubt sind. Auch abgesicherte Fremdwährungsanlagen (z. B. durch Derivate) sind nicht gestattet. Fonds, welche eine wie auch immer gestaltete Fremdwährungskomponente enthalten, sind für unzulässig zu erklären.
Zulässige Anlagen/ Anforderungen	In diesem Abschnitt sollte die Kommune unter den <u>zulässigen</u> Anlageklassen und -formen eine Auswahl treffen. Sie sind abschließend zu benennen. Bei der Auswahl sollte sie den damit verbundenen Aufwand (Auswahl, Abschluss, Überwachung) und die vorhandene Verwaltungskraft berücksichtigen. Anforderungen/Kriterien zu individuellen Formen der Anlage (z. B. Notwendigkeit einer freiwilligen Einlagensicherung, Mindestrating) sind festzulegen. Dabei sind Besonderheiten der Anlageklassen und -formen zu berücksichtigen. Zur Angebotsabfrage kann die Kommune z. B. die Anzahl und Angabe zur eigenen Risikobereitschaft (gering) regeln.
Verteilung der Anlagen (Risikostreuung)	Die Kommune sollte das Verhältnis der Verteilung auf Klassen/Formen und ggf. Laufzeiten regeln. Auch sollte sie Maximalbeträge je Anlage/Bank vorgeben. Auch hier sind ggf. Besonderheiten der zugelassenen Klassen/Formen zu beachten.
Risikomanagement/ interne Kontrolle	Das Risikomanagement/die interne Kontrolle ist zu regeln. Die Kommune sollte Vorgaben zur (zu dokumentierenden) Bewertung von Risiken vor Abschluss der Geldanlagen sowie zur laufenden (risikoorientierten/anlassbezogenen) Überwachung machen. Maßnahmen zur Risikovermeidung und -eingrenzung (Mehr-Augen-Prinzip, Berichtswesen, Erfolgskontrolle) sollte sie vorsehen. Hierunter fallen u. a. auch Vorgaben für die Anlagen (s. o.) und zu Verantwortlichkeiten/ Zuständigkeiten (s. u.).
Verantwortlichkeiten/ Zuständigkeiten	Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für die Vorbereitung/Bewertung der Anlage, Anlageentscheidung, Durchführung und laufenden Überwachung sind zu regeln. Sie sollten zur internen Kontrolle organisatorisch getrennt sein. Die Kommune sollte klar regeln, dass beabsichtigte Abweichungen von den Regelungen der Dienstanweisung rechtlich zulässig sein müssen und der Zustimmung der zuständigen Gremien bedürfen. Die Entscheidungsgrundlage für die Gremien muss dabei die rechtliche Zulässigkeit sowie den Inhalt der und den Bedarf für die Abweichung aufzeigen.
Fortschreibung/ Evaluation der Dienstanweisung	In einem vorgegebenen Turnus sind Anpassungsbedarfe (Rechtsänderungen/verändertes Marktumfeld) zu prüfen und die bestehenden Regelungen zu evaluieren. Dies sollte anlassbezogen und in einem festzulegenden, regelmäßigen Zeitabstand geschehen.
Inkrafttreten	Das Inkrafttreten der Dienstanweisung ist eindeutig zu regeln.

Quelle: eigene Darstellung.

(252) Der Landesrechnungshof bittet das Innenministerium, die Aufnahme der o. g. Regelungsinhalte in die Vorlage zu prüfen.

<sup>118</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 116 ff.

## IV.2 Umsetzung der Wertberichtigungen auf Forderungen bei der Hanse- und Universitätsstadt Rostock

**Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass das geübte Verfahren potenziell Fehlerquellen aufwies und gab Hinweise zu deren Beseitigung und zur Optimierung des Verfahrens.**

**Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock unterzog bestimmte Forderungen keiner Wertberichtigung. Bestehende Risiken bildete sie so unzureichend ab. Auch hier gab der Landesrechnungshof Hinweise, wie sie diese bei der Wertberichtigung berücksichtigen kann.**

**Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock teilte im Prüfungsverfahren mit, dass sie ihr Verfahren zwischenzeitlich angepasst habe.**

(253) Der Landesrechnungshof hat in der Teilprüfung „Umsetzung der Wertberichtigungen auf Forderungen“ für 2018 bis 2020 geprüft, ob die Hanse- und Universitätsstadt Rostock (Stadt) u. a.

- eine Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinie hat, die Regelungen zur Bewertung von Forderungen und Wertberichtigungen enthielt,
- die Wertberichtigungen vollständig, begründet und in der Höhe angemessen vornahm,
- bei den eingerichteten Wertberichtigungskonten die landesrechtlichen Vorschriften beachtete,
- Forderungen wertberichtigte, die keinem Ausfallrisiko<sup>119</sup> unterlagen bzw. die nicht zu bereinigen waren (z. B. treuhänderisch verwaltete Forderungen),
- eine jährliche Anpassung der Wertberichtigungen vornahm und korrekt verbuchte,
- Forderungen und deren Bereinigung ordnungsgemäß in den Abschlüssen sowie der Forderungsübersicht abbildete.

(254) Die Stadt hat zum übersandten Entwurf dieses Beitrags mitgeteilt, dass sie keinen Änderungsbedarf sehe.

(255) Beim Jahresabschluss sind Forderungen gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 34 Abs. 7 GemHVO-Doppik auf erforderliche Wertberichtigungen zu prüfen und ggf. zum Bilanzstichtag mit einem niedrigeren beizulegenden Wert zu bewerten. Sämtliche Forderungen sind im Regelfall entsprechend ihrer vermuteten Einbringlichkeit einzeln zu erfassen und zu bewerten sowie gemäß § 33 Abs. 5 GemHVO-Doppik mit dem Nominalwert anzusetzen. Um das Ausfallrisiko einzelner Forderungen zu ermitteln, sollten sie in sichere bzw. einwandfreie Forderungen, zweifelhafte Forderungen und uneinbringliche Forderungen unterteilt werden (vgl. Tabelle 23).

---

<sup>119</sup> Risiko, dass die Forderung nicht oder nicht in voller Höhe eingeht.

Tabelle 23: Einteilung der Forderungen in Risikoklassen

Risikoklasse	Definition	Merkmale	Wertberichtigungstyp
<b>Sichere Forderungen</b>	mit dem Zahlungseingang kann noch sicher gerechnet werden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mahnstufe 0 o. 1</li> <li>keine Risikoschuldnergruppe</li> </ul>	Pauschalwertberichtigung
<b>Zweifelhafte Forderungen</b>	es besteht ein erhebliches Ausfallrisiko	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forderungsalter</li> <li>Mahnstufe 2</li> <li>Sonderfälle (Aussetzung der Vollziehung)</li> <li>Risikoschuldnergruppe</li> </ul>	pauschale Einzelwertberichtigung
<b>Uneinbringliche Forderungen</b>	mit dem Zahlungseingang kann nicht mehr gerechnet werden	<ul style="list-style-type: none"> <li>befristete und unbefristete Niederschlagung</li> <li>Insolvenzantrag etc.</li> <li>Forderungsalter</li> </ul>	Einzelwertberichtigung

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an: Erdmann, Christian, Präsentation: „Forderungsbewertung in der Doppik – Chancen und Risiken“, 1. Ostdeutscher Kämmerertag in Leipzig, 29. Februar 2012, S. 13.

## 1 Bewertungs- und Bilanzierungsrichtlinie

(256) Als Hilfestellung und zur Orientierung hat das Land den Kommunen einen Leitfaden zur Bilanzierung und Bewertung des kommunalen Vermögens zur Verfügung gestellt.

(257) Dem folgend hatte die Stadt zur vollständigen und einheitlichen Bewertung und Bilanzierung ihrer Vermögenswerte und ihrer Schulden eine entsprechende Richtlinie erlassen. Die vorgefundenen Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten bei der Stadt waren nicht hinreichend geregelt bzw. dokumentiert.

(258) Die Stadt arbeitete mit individuell erstellten, sehr komplexen Excel-Tabellen, um die Wertberichtigungen zu ermitteln. Die zugrundeliegenden Formeln und die Handhabung der Tabellen hatte die Stadt nicht dokumentiert bzw. beschrieben. Dies barg ein erhebliches Fehlerpotenzial. Darüber hinaus bestand bei einem Mitarbeiterwechsel die Gefahr, dass das zugrundeliegende Spezialwissen verlorengeht.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Verwender bei entsprechenden Verfahren technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit zu ergreifen hat. Diese müssen auch die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips absichern. Ein Wissensmanagement/Wissenstransfer sollte ebenfalls gewährleistet sein.

(259) Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Richtlinie durch ein Handbuch zu ergänzen und darin das derzeitige Verfahren sowie die Zuständigkeiten für die Wertberichtigungen detailliert zu beschreiben bzw. festzulegen.

(260) Die Stadt bestätigte in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die Erforderlichkeit von angemessen qualifiziertem Personal. Im Bereich des Forderungsmanagements und der zentralen Buchhaltung seien Mitarbeiter mit hohem Fachwissen

und sehr guten Softwarekenntnissen mit der Erstellung der Jahresabschlüsse be-  
traut. Weiter teilte die Stadt mit, dass die Nebenbuchhaltung und das anschließende  
manuelle Einbuchen im HKR-Verfahren durch Kontrollmechanismen geprüft worden  
sei. Etwaige Fehler könnten somit ausgeschlossen werden.

Die Stadt teilte zudem mit, dass zwischenzeitlich die Möglichkeit zur automatisierten  
Ermittlung und Einbuchung der Wertberichtigungen sowie das korrekte Verbuchen  
der befristet niedergeschlagenen Forderungen in die HKR-Software implementiert  
worden sei.

(261) Die Ausführungen der Stadt zur Qualifikation des Personals bestätigten den  
Hinweis des Landesrechnungshofes auf mögliche Probleme beim Wechsel oder Aus-  
fall verantwortlicher Personen.

Auch der Hinweis auf nicht näher beschriebene Kontrollmechanismen belegt die  
Feststellungen des Landesrechnungshofes. Diese sind wegen der Fehleranfälligkeit  
notwendig. Allerdings können Kontrollmechanismen Fehler nicht vollständig aus-  
schließen. Vielmehr sollte das Verfahren selbst möglichst nicht anfällig für Fehler  
sein.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Stadt nunmehr die berichtete Möglichkeit  
zur automatisierten Ermittlung und Einbuchung der Wertberichtigungen sowie zum  
korrekten Verbuchen der befristet niedergeschlagenen Forderungen hat. Damit ent-  
fallen die geschilderten manuellen Arbeitsschritte.

## **2 Einzel- und Pauschalwertberichtigung**

(262) Gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GemHVO-Doppik sind Forderungen einzeln zu  
bewerten sowie vorhersehbare Risiken zu berücksichtigen.

Den gesamten Forderungsbestand (offene Posten) eines Jahres überführte die Stadt  
aus dem HKR-System in eine komplexe Excel-Tabelle. Anhand bestimmter Merkmale  
(Forderungsbetrag, Personentyp, Fälligkeit) legte sie nach den Ergebnissen der Excel-  
Auswertung fest, welche Forderungen einzel- oder pauschalwertberichtigt bzw. nicht  
wertberichtigt werden. Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften wur-  
den gesondert behandelt. Die Stadt unterzog diese Forderungen keiner Wertberichti-  
gung, da hier grundsätzlich kein Ausfallrisiko wegen mangelnder Bonität bestehe.

### **2.1 Einzelwertberichtigung**

(263) Jede einzelne Forderung, die den Betrag von 5.000 Euro übersteigt, überprüf-  
te die Stadt individuell anhand von Erkenntnissen zur Zahlungsfähigkeit (z. B. laufen-  
de Insolvenzverfahren, Aussetzung der Vollziehung, Stundungen) auf eine ggf. vorzu-  
nehmende Einzelwertberichtigung.

(264) Die Einzelwertberichtigung von Forderungen ist das zu bevorzugende und  
gängige Verfahren bei der Forderungsbewertung. Allerdings erfordert es einen er-  
heblichen manuellen und zeitlichen Aufwand. Die erforderliche systematische Analy-  
se sämtlicher offener Posten erfordert von den Mitarbeitenden sehr gute analytische  
Fähigkeiten sowie anwendungsbereites Methodenwissen im Umgang mit der Tabel-  
lenkalkulation Excel.

(265) Der Landesrechnungshof hatte zwar keine Anhaltspunkte für nicht vorgenommene Einzelwertberichtigungen. Dennoch hat er empfohlen, regelmäßig – z. B. im Rahmen einer Forderungsinventur – zu prüfen, ob sämtliche Informationen in der für die Forderungsbewertung verantwortlichen Organisationseinheit vorliegen. Der Landesrechnungshof sah die Gefahr, dass aufgrund der dezentralen Bearbeitung und der Vielzahl der Fachverfahren der Stadt ([manuelle] Schnittstellen, fehlende Automatisierung) bewertungsrelevante Informationen verloren gehen.

Weiterhin hat er eine Überprüfung der bisherigen Vorgehensweise angeregt. Denkbar wäre es, auch zweifelhafte Forderungen über 5.000 Euro (ggf. bis zu einer selbst festgelegten Wertgrenze) anhand individuell definierter Merkmale (z. B. Fälligkeit, Mahnstufe) und Erfahrungswerten zu Gruppen mit gleichartigen Risiken zusammenzufassen. Diese kann die Stadt dann ggf. einer pauschalen Einzelwertberichtigung unterziehen. So wäre mit vertretbarem Aufwand eine individuelle Bewertung einer größeren Anzahl von Forderungen und eine hinreichend genaue Abschätzung des Risikos möglich.

## 2.2 Pauschalwertberichtigung

(266) Forderungen können auch pauschal im Wert berichtigt werden. Generell sollten Forderungen pauschal wegen des allgemeinen Ausfallrisikos, des möglichen Zinsverlusts infolge verspäteten Geldeingangs (Verzögerungsrisiko) und der Kosten für die Beitreibung (Einziehungsrisiko) wertberichtigt werden. Grundlage für die Pauschalwertberichtigung bilden daher alle nicht einzelwertberichtigten, sicheren Forderungen. Das umfasste nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch die nicht einzelwertberichtigten Forderungen über 5.000 Euro und die Forderungen gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

(267) Die Stadt hat sämtliche Forderungen über 5.000 Euro sowie die Forderungen gegen die öffentliche Hand herausgefiltert. Der verbleibende Forderungsbestand bildete die Grundlage für die Pauschalwertberichtigung.

Eine Pauschalwertberichtigung hatte die Stadt lediglich für Forderungen unter 5.000 Euro gebildet, deren Fälligkeit zum Bilanzstichtag 30 Tage überschritten war.

Bei dieser Vorgehensweise war festzustellen:

- Grundsätzlich blieben alle nicht einzelwertberichtigten Forderungen über 5.000 Euro unberücksichtigt.
- Forderungen gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften unterzog die Stadt generell keiner Pauschalwertberichtigung.

Dadurch wies die Stadt in den geprüften Haushaltsjahren eine jährliche Pauschalwertberichtigung von lediglich rund 10.000 Euro aus.

(268) Der Landesrechnungshof sah hier die Gefahr der Unterzeichnung, insbesondere, weil die nicht einzelwertberichtigten Forderungen über 5.000 Euro unberücksichtigt blieben.

Er hat weiterhin darauf verwiesen, dass auch bei Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften eine Verwirklichung von Risiken nicht völlig ausgeschlos-

sen werden kann. Diese verbleibenden Risiken bildete die Stadt weder bei der Einzelwertberichtigung (vgl. Tz. 262) noch bei der Pauschalwertberichtigung ab.

(269) Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung aus, dass die Feststellung zur nicht vorhandenen pauschalen Wertberichtigung auf nicht einzelwertberichtigte Forderungen über 5.000 Euro bis zum Jahresabschluss 2020 zuträfe. Ab dem Jahresabschluss 2021 würden diese Forderungen einer Pauschalwertberichtigung unterzogen.

Zur Wertberichtigung gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften erklärte sie, dass in den vergangenen Jahren ein Zinsverlustisiko nicht bestanden habe. Daher sei keine Wertberichtigung bei diesen Forderungen erfolgt.

(270) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Anregung zur Änderung des Verfahrens zur Pauschalwertberichtigung auf nicht einzelwertberichtigte Forderungen über 5.000 Euro.

Der Landesrechnungshof entnimmt den Erläuterungen der Stadt, dass sie die Auffassung des Landesrechnungshofes zur Pauschalwertberichtigung bei Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften dem Grunde nach teilt. Sie begründet Umstände, warum sie dies in den vergangenen Jahren davon abweichend nicht getan hat.

Die Stadt sollte mit Blick auf ihre Schilderungen und die Entwicklung ihrer Haushaltslage sowie der Finanzmärkte ihr Vorgehen insbesondere bezüglich der Pauschalwertberichtigung von öffentlich-rechtlichen Forderungen laufend prüfen. Der Landesrechnungshof merkt an, dass nicht nur Verzögerungsrisiken<sup>120</sup> eine Pauschalwertberichtigung erforderlich erscheinen lassen können. Denkbar wären z. B. Forderungen auf Erstattung, die von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft dem Grunde und der Höhe nach bestritten werden. Da die Stadt Forderungen gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften keiner Einzelwertberichtigung unterzieht, sind diese etwaigen Risiken ohne Pauschalwertberichtigung an keiner Stelle abgebildet.

### 3 Probleme der Datenverarbeitung

(271) Medienbrüche verlangsamen Datenverarbeitungsprozesse und bergen das Risiko von Übermittlungsfehlern. Sie sind daher zu vermeiden.

(272) Die Stadt berichtete während der örtlichen Erhebungen von Problemen mit dem verwendeten HKR-Verfahren. So gäbe es für die befristeten und unbefristeten Niederschlagungen nur einen Zahlschlüssel, der bei der automatisierten Buchung beider Niederschlagungsarten zur Anwendung komme. Das führe regelmäßig dazu, dass bei der Buchung von befristeten Niederschlagungen die Forderungen zu niedrig ausgewiesen würden, da der offene Posten im System erlösche.

Der Landesrechnungshof stellte entsprechend fest, dass die Stadt daher sämtliche Niederschlagungen manuell korrigieren musste. Dazu bediente sie sich der im HKR-System erzeugten Listen der Niederschlagungen und offenen Posten. Die Korrektur

---

<sup>120</sup> Zinsverlustisiko bei verspätetem Zahlungseingang.

war arbeitsaufwendig, zeitintensiv und durch die Vielzahl an Umbuchungen im HKR-Verfahren unübersichtlich und schwer nachzuvollziehen.

(273) Der Landesrechnungshof hat der Stadt empfohlen, (nochmals) an den Softwarehersteller heranzutreten und die Einrichtung eines weiteren Zahlschlüssels durchzusetzen. Ggf. ist ein gemeinsames Vorgehen mit anderen Kommunen notwendig, die ebenfalls dieses HKR-Verfahren nutzen. Bei diesen dürfte dieselbe Problematik auftreten.

### IV.3 Vergabewesen in Kommunalverwaltungen und Eigenbetrieben

Der Landesrechnungshof hat – wie bereits in den Vorjahren<sup>121</sup> – das Vergabewesen im kreisangehörigen Raum in einer Querschnittsprüfung geprüft. Aktuell hat er erneut Stellen geprüft, die er in den Vorjahren bereits geprüft hatte (Nachschauprüfung). Eine wesentliche Verbesserung der Umsetzung der vergaberechtlichen Vorschriften ist für den Landesrechnungshof nicht erkennbar.

Insbesondere wiederholten sich die Mängel in der Aktenführung und Dokumentation der Verfahren, in der Schätzung des Auftragswerts, in der Begründung der Wahl der Vergabeart und bei der Prüfung der Eignung der Bieter.

Das Ausräumverfahren haben sowohl die geprüften Stellen als auch die Rechtsaufsichtsbehörden nicht nachdrücklich genug betrieben. Daher ist der von diesem Verfahren eigentlich zu erwartende positive Effekt für das Vergabewesen der geprüften Stellen bisher nicht eingetreten.

Auf Grundlage der Prüfungsfeststellungen zum Ausräumverfahren und der darauf aufbauenden Empfehlungen des Landesrechnungshofes hat das Innenministerium die Erläuterungen zum Kommunalprüfungsgesetz bereits angepasst und präzisiert.

#### 1 Zusammenfassung

(274) Mit der Querschnittsprüfung/Nachschauprüfung des Vergabewesens setzt der Landesrechnungshof u. a. die Bitte des Landtags an den Landesrechnungshof um, „die Praxis der öffentlichen Vergabe bei kommenden Prüfungen weiterhin im Fokus zu behalten“<sup>122</sup>.

(275) Der Landesrechnungshof prüfte sechs Stellen (zwei Ämter, eine Stadt, drei kommunale Eigenbetriebe). Von diesen sechs geprüften Stellen hatte er drei 2015<sup>123</sup> und drei 2021<sup>124</sup> geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass das Vergabewesen nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprach.

(276) Mit der aktuellen Prüfung hat der Landesrechnungshof feststellen wollen, ob und inwieweit die geprüften Stellen die ursprünglich festgestellten Mängel abgestellt haben und ob sie seinen Empfehlungen nachgekommen sind.

---

<sup>121</sup> Vgl. u. a. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014, Tzn. 189 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2015, Tzn. 221 ff. und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tzn. 371 ff.

<sup>122</sup> Entschließung des Landtags zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014 (Drs. 6/4551).

<sup>123</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2015, S. 86 ff.

<sup>124</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 108 ff.

(277) Dazu erbat er Übersichten sämtlicher Vergaben des Jahres 2022 ab einem Auftragswert von 1.000 Euro (netto), getrennt nach Vergaben gemäß der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und gemäß der Unterschwellen-Vergabeordnung (UVgO). Aus diesen Übersichten hat der Landesrechnungshof 37 Vergabevorgänge für eine tiefergehende Prüfung ausgewählt.

(278) Darüber hinaus hatten alle geprüften Stellen im Nachgang zu den vorherigen Prüfungen eine Stellungnahme nach § 9 Abs. 3 des KPG M-V gegenüber ihrer jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde abzugeben (Ausräumverfahren). Die Stellungnahmen sowie Nachweise über die daraufhin getroffenen Maßnahmen hat der Landesrechnungshof abgefordert. Damit waren auch Ablauf, Inhalt und Auswirkung dieses Verfahrens Prüfungsgegenstand.

(279) Die Ergebnisse der Prüfung der Vergabevorgänge 2022 hat er dann

- mit den Ergebnissen der Prüfungen aus den Vorjahren und
- den im Ausräumverfahren getätigten Stellungnahmen und angekündigten Maßnahmen

abgeglichen.

(280) Die Prüfung bestätigte die Ergebnisse aus den vorangegangenen Prüfungen. Der Landesrechnungshof traf Feststellungen:

- zur fehlenden Aussagekraft der Vergabeübersichten (z. B. durch unvollständige, widersprüchliche und fehlerhafte Angaben zu den durchgeführten Vergaben),
- zur mangelnden Qualität der Vergabeakten und Dokumentation der Vergabeverfahren (z. B. durch fehlende Unterlagen und unzureichende Abbildung von Entscheidungsvorgängen bei der Vergabe),
- sowie zur generell lückenhaften Umsetzung der vergaberechtlichen Normen (z. B. durch Nichtdurchführung notwendiger Vergabeverfahren, nicht nachvollziehbare Schätzung des Auftragswertes und fehlende Überprüfung der Bieter-eignung).

Eine wesentliche Verbesserung der vergaberechtlichen Praxis aufgrund der vorhergegangenen Prüfungen konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen.

(281) Die Stellungnahmen der geprüften Stellen im Ausräumverfahren genügten regelmäßig nicht den Ansprüchen, um den Zweck des Ausräumverfahrens zu erfüllen. Die angekündigten Maßnahmen haben die geprüften Stellen nicht konkretisiert und spezifiziert. Sie erschöpften sich in allgemeinen Ankündigungen. Die angekündigten Maßnahmen konnte die Rechtsaufsicht so nicht kontrollieren und abrechnen. Der Landesrechnungshof konnte nicht erkennen, dass die Rechtsaufsichtsbehörden ihrerseits auf Konkretisierungen hinwirkten bzw. die inhaltliche Umsetzung der Ankündigungen kontrollierten.

Der Landesrechnungshof sieht daher die Gefahr, dass die geprüften Stellen das Ausräumverfahren lediglich als Formalismus handhaben und sie den Mehrwert nicht erzielen, der damit verbunden sein sollte. Dies kann ein Grund dafür sein, dass eine ei-

gentlich erwartbare wesentliche Verbesserung der vergaberechtlichen Praxis bei den geprüften Stellen bisher nicht eingetreten ist.

(282) Die Gelegenheit zur Stellungnahme nahm nur eine Kommune wahr. Sie teilte mit, dass keine inhaltlichen Einwendungen bestünden.

## 2 Vergabeübersichten, Aktenführung und Dokumentation

(283) Die geprüften Stellen sind verpflichtet, sich eine lückenlose Übersicht über alle jährlichen Vergaben zu verschaffen. Eine solche Übersicht ist für eine effektive Kontrolle der Haushaltsdurchführung durch die zuständigen Gremien und die Behördenleitung erforderlich. Sie bildet daneben die Grundlage für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe der örtlichen Prüfung.<sup>125</sup>

Die von den geprüften Stellen vorgelegten Vergabeübersichten entsprachen teilweise nicht den an sie gestellten Anforderungen. Der Landesrechnungshof hat unter anderem folgende Mängel festgestellt:

- Die geprüften Stellen haben VOB- und UVgO-Vergaben nicht klar abgegrenzt. Teilweise wurden UVgO-Vergaben als VOB-Vergaben (und umgekehrt) deklariert.
- Die Auftragswerte sind nicht netto angegeben bzw. sie sind gegenüber den ausgewiesenen Auftragswerten in den Vergabeakten nicht nachvollziehbar.
- Die Vergabearten in den Vergabeübersichten stimmen nicht mit denen in den Vergabeakten überein.
- Die Vergabeübersichten enthalten Vergaben, die nicht im geprüften Zeitraum getätigt wurden.
- Einzelaufträge und Schlussrechnungen wurden als eigenständige Vergaben ausgewiesen.

(284) Damit wiesen bereits die Vergabeübersichten auf offensichtliche Mängel und Fehler im kommunalen Vergabewesen hin: Sind bereits die Eckdaten der Vergabe unvollständig bzw. fehlerhaft erfasst, erhöht dies signifikant die Gefahr, dass vergaberechtliche Verpflichtungen im folgenden Vergabeprozess nicht ordnungsgemäß eingehalten werden (können).

(285) Eine Vergabeakte muss alle relevanten Unterlagen enthalten, die den Vergabevergänger inhaltlich vollständig und nachvollziehbar abbilden. Die Notwendigkeit der aktenmäßigen Abbildung des Vergabeverfahrens ergibt sich bereits aus der allgemeinen Pflicht der Verwaltung zur Aktenführung. Die in den vergaberechtlichen Vorschriften geregelten speziellen Dokumentationspflichten zum Vergabeverfahren konkretisieren, ergänzen und/oder erweitern die allgemeinen Grundsätze zur Aktenführung. Die Dokumentation muss diesen Anforderungen entsprechen, um die einzelnen Verfahrensschritte vollständig sowie inhaltlich zutreffend wiederzugeben.

---

<sup>125</sup> Vgl. dazu und zu den Inhalten der Übersicht die Erläuterungen zum KPG M-V, Stand: 09/2023, Tz. 54, abrufbar unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Kommunales/>.

(286) Die vorgelegten Vergabeakten entsprachen diesen Anforderungen in weiten Teilen nicht. Die Akten waren häufig unvollständig, teilweise fehlten zentrale Bestandteile. Dies erschwerte nicht nur die Prüfung der Vergabevorgänge. Es ließ zumindest die begründete Vermutung zu, dass die fehlenden Schritte nicht nur nicht dokumentiert, sondern erst gar nicht durchgeführt wurden.

### 3 Einhaltung der Vergabevorschriften

(287) Aus den zur Prüfung ausgewählten Vergaben hat der Landesrechnungshof als in Art und Häufigkeit überwiegend auftretende Fehlergruppen festgestellt:

- Die Schätzung des Auftragswerts fehlte oder war nicht nachvollziehbar (30 von 37 Fällen und fünf der sechs geprüften Stellen).
- Die Begründung der Wahl der Vergabeart fehlte oder war nicht nachvollziehbar (21 von 37 Fällen und fünf der sechs geprüften Stellen).
- Die Vergabeunterlagen waren unvollständig oder der Versand war nicht nachgewiesen (18 von 34 einschlägigen<sup>126</sup> Fällen und sechs der sechs geprüften Stellen).
- Die Angebotseröffnung war fehlerhaft oder unzureichend dokumentiert (21 von 34 einschlägigen Fällen und drei von sechs geprüften Stellen).
- Nachweise der Bieter fehlten oder waren nicht nachvollziehbar geprüft, z. B. Eignungsnachweise (20 von 34 einschlägigen Fällen und sechs der sechs geprüften Stellen).
- Absageschreiben fehlten (17 von 34 einschlägigen Fällen und fünf der sechs geprüften Stellen).
- Veröffentlichungen fehlten (15 von 19 einschlägigen Fällen und fünf der sechs geprüften Stellen).

(288) Die dargestellten Mängel traten demnach nahezu flächendeckend auf. Dazu kommt, dass die einzelnen Vergabevorgänge selten mit nur einem dieser Mängel behaftet waren. Häufig traten sie pro Vergabevorgang nebeneinander auf.

(289) Zu den Feststellungen hat nur eine der geprüften Stellen eine Stellungnahme abgegeben. Neben Äußerungen zu sie betreffenden Einzelfeststellungen sichert sie zu, die Hinweise des Landesrechnungshofes zukünftig zu berücksichtigen.

### 4 Ausräumverfahren

(290) Zweck des Ausräumverfahrens ist, dass die geprüfte Stelle Folgerungen aus den Prüfungsergebnissen des Landesrechnungshofes zieht. Es soll sicherstellen, dass sie Maßnahmen ergreift, damit sich z. B. festgestellte Rechtsverstöße in Zukunft nicht wiederholen. Dazu ist der Rechtsaufsicht innerhalb von drei Monaten nach Zugang der abschließenden Prüfungsmitteilung insbesondere zu berichten, ob und inwieweit den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen wird. Die Erläuterungen zum KPG M-V führten zum Zeitpunkt der Prüfung<sup>127</sup> dazu aus, dass die Stellungnahme hin-

<sup>126</sup> Es wurden unterschiedliche Vergabevorgänge geprüft, die hinsichtlich des anzuwendenden Vergaberechts individuell zu beurteilen waren. Daher können Fehler ggf. nicht in allen 37 Fällen auftreten.

<sup>127</sup> Vgl. Fn. 125. Die Darstellung bezieht sich auf die Erläuterungen Stand: 5/2021 unter

reichend konkret sein muss, d. h. auch Auskunft zum jeweiligen Zeitpunkt der Umsetzung der Prüffeststellungen bzw. Vorschläge gibt.

(291) Soweit geprüfte Stellen überhaupt Stellungnahmen im Ausräumverfahren abgaben, genügten diese in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle den Anforderungen der Erläuterungen zum KPG M-V nicht. Einige geprüfte Stellen erfüllten bereits ihre formelle Pflicht nicht, fristgerecht und unaufgefordert zu berichten.

(292) Die meisten geprüften Stellen kündigten zwar mehr oder minder konkret an, eine zentrale Vergabestelle einzurichten, ihre Mitarbeiter zukünftig regelmäßig zu schulen, Vergaberichtlinien zu erarbeiten und bestehende Formblätter häufiger zu nutzen. Allerdings hatte nur eine der sechs geprüften Stellen diese Ankündigungen mit einem Zeitplan hinterlegt. Alle anderen hatten zur Umsetzung ihrer Ankündigungen und ihrer zeitlichen Planung keinerlei Angaben gemacht.

(293) Die Aussagen waren inhaltlich weder hinreichend konkret, noch waren sie – mit einer Ausnahme – mit der notwendigen, überprüfbaren zeitlichen Planung versehen. Darüber hinaus haben mehrere der geprüften Stellen in diesem Prüfungsverfahren angegeben, dass die vormals angekündigten Maßnahmen nicht umgesetzt worden seien.

## 5 Nachschau

(294) Im Vergleich der in den vorherigen Prüfungen getroffenen Feststellungen mit den Feststellungen der aktuellen Prüfung hinsichtlich der Umsetzung des Vergaberechts ergab sich kein positives Bild. Verbesserungen des Vergabewesens waren nur punktuell erkennbar, dabei zeigte nur eine Kommune wesentliche Verbesserungen. Verbesserungen ließen sich vor allem darauf zurückführen, dass die geprüften Stellen die Empfehlungen des Landesrechnungshofes sinnvoll umsetzten. Erkennbar ist, dass vergaberechtliche Verfahren dort am wenigsten fehleranfällig waren, wo geschulte Mitarbeitende sie in spezialisierten, weil organisatorisch zentralisierten Einheiten bearbeiten.

(295) In der Mehrzahl der geprüften Stellen war keine wesentliche Verbesserung erkennbar. Teilweise ließen die Feststellungen sogar eine Verschlechterung des Vergabewesens befürchten.

(296) Es gab punktuell erkennbare Verbesserungen. Diese fallen jedoch mit Blick auf die erneut festgestellten Vergaberechtsverstöße nicht ins Gewicht. Dies gilt insbesondere, weil es sich in erheblichen Teilen um Verstöße handelt, die der Landesrechnungshof bereits in vorangegangenen Prüfungen benannt hat. Angesichts der seit diesen Prüfungen verstrichenen Zeit wären deutliche Fortschritte möglich und zu erwarten gewesen.

---

Nr. 2.6.3. Die Erläuterungen wurden zwischenzeitlich überarbeitet und ergänzt (aktueller Stand: 9/2023).

(297) Das Innenministerium hat zum Ergebnis der Prüfung ausgeführt:

*„Es ist nicht in Abrede zu stellen, dass noch nicht von einem ‚Durchbruch‘ im Sinne einer flächendeckenden, vorbildlichen Anwendung des Vergaberechts gesprochen werden kann. Das Innenministerium stimmt dem Landesrechnungshof auch darin zu, dass eine weitere Verbesserung nur durch Zentralisierung, Schulung sowie Nutzung von bestpractice-Beispielen/Formblättern/Beratungsangeboten gelingen kann.“*

Allerdings bewertete es die getroffenen Feststellungen positiver als der Landesrechnungshof und verwies darauf, dass bei der Hälfte der geprüften Einrichtungen eine positive Entwicklung erkennbar sei.

Es führte weiterhin aus: *„Jedoch sehen wir durch die Prüfungsmitteilung auch die hiesige Beobachtung bestätigt, dass – insbesondere bei kleineren Kommunen – zwar kleine, aber stetige Verbesserungen in der Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen festzustellen sind.“*

(298) Hinsichtlich der Feststellungen und den daraus resultierenden Handlungsbedarfen besteht zwischen dem Landesrechnungshof und dem Innenministerium grundsätzlich Einigkeit.

Die positive Einschätzung des Innenministeriums teilt der Landesrechnungshof mit Blick auf die (wiederholten) Feststellungen nicht (vgl. Tzn. 295 f.). Lediglich bei zwei geprüften Stellen sind marginale Verbesserungen erkennbar, die indes in keinem Verhältnis zu den erwartbaren Verbesserungen stehen. Nur eine geprüfte Stelle hat sich deutlich verbessert, worauf der Landesrechnungshof hinweist (Tz. 294).

## 6 Verteilung der Vergabearten

(299) Das (landesrechtliche) Vergaberecht soll primär sicherstellen, dass die kommunale Ebene die in § 43 Abs. 3 KV M-V normierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhält. Dies fußt auf dem Gedanken, dass der öffentliche Wettbewerb der Bieter dem öffentlichen Auftraggeber die Auswahl des besten Angebots ermöglicht. So ist er in der Lage, den benannten Grundsätzen bestmöglich zu entsprechen.

(300) Weitestgehende Umsetzung erfahren diese Ziele in einem Verfahren, das eine größtmögliche Öffentlichkeit gewährleistet. Dementsprechend stehen gemäß den §§ 119 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 3a Abs. 1 VOB/A, 8 Abs. 2 UVgO die Öffentliche Ausschreibung und die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb dem Auftraggeber immer zur Wahl. Abweichende Verfahrensarten sollen eine Ausnahme bilden, die nur auf Grundlage besonderer, gesetzlich normierter Umstände eröffnet sind.

(301) In den geprüften Stellen stellt sich dies jedoch lt. der übersandten Vergabeübersichten anders dar.

Bezogen auf die Anteile der Arten der Vergaben ergibt sich daraus folgendes Bild:

- Rund 41 % der Vorgänge wurden im Wege eines Direktauftrags vergeben.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> In einer geprüften Stelle waren es sogar 85,2 %.

- Rund 50 % der Vorgänge wurden freihändig oder im Verhandlungsverfahren vergeben.
- Rund 7,6 % wurden im Wege einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnehmerwettbewerb vergeben.
- Nur bei rund 1,3 % der Vorgänge hatte eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen die Möglichkeit an der Vergabe teilzunehmen.

(302) Ähnlich zu Ungunsten der Möglichkeit der Teilnahme eines unbeschränkten Bewerberkreises sind die betrachteten Vergaben auch nach ihren finanziellen Volumina verteilt. Insgesamt wurden lt. Vergabeübersichten Aufträge mit einem Volumen von rund 8 Mio. Euro vergeben. Davon entfielen

- rund 780.000 Euro auf Direktvergaben (entspricht rund 9 %),
- rund 2 Mio. Euro auf Freihändige Vergaben oder Vergaben im Verhandlungsverfahren (entspricht rund 25 %),
- rund 4 Mio. Euro auf beschränkte Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb (entspricht rund 50 %) und
- rund 1,3 Mio. Euro auf Vergaben, bei denen eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen die Möglichkeit hatte, teilzunehmen (entspricht rund 16 %).

Also haben die geprüften Stellen Aufträge mit einem Volumen von knapp 6,8 Mio. Euro (entspricht rund 84 %) vergeben, ohne dass ein unbeschränkter Bewerberkreis die Möglichkeit gehabt hätte, mitzubieten.

(303) Das gesetzliche Regel-Ausnahme-Verhältnis hat sich in der kommunalen Realität in sein Gegenteil verkehrt. Ursächlich hierfür ist primär der immer weiter ausgestaltete Spielraum, von Verfahrensarten der Öffentlichen Ausschreibung und der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb abzuweichen. Symptomatisch für diese Entwicklung sind die immer höher gesetzten Wertgrenzen nach dem Vergabeerlass (VgE M-V) bzw. in den Vorgängerregelungen. Diese Tendenz hatte der Landesrechnungshof auch bereits in der Vergangenheit kritisiert.<sup>129</sup>

(304) Das Innenministerium merkte dazu an, dass die Verteilung der Vergaben nach finanziellem Volumen (Tz. 302) nicht so eklatant zu Ungunsten der Möglichkeit der Teilnahme eines unbeschränkten Bewerberkreises ausfiel, wie die Verteilung der Vergaben nach Vergabevorgängen (Tz. 301).

Zum Grund für die Verteilung führte es aus:

*„Aufgrund der Regelungen des sog. Wertgrenzenerlasses wird selbstverständlich eine hohe Anzahl der wertmäßig geringeren (Alltags-)Vergaben – zulässigerweise – in eingeschränkten Verfahren vergeben, woraus der hohe prozentuale Anteil an der Gesamtanzahl der Vergaben resultiert, während sich der finanzielle Anteil an den Gesamtauftragswerten jedoch anders darstellt.“*

(305) Die Ausführungen des Innenministeriums stehen den getroffenen Feststellungen nicht entgegen. Hinsichtlich der Ursache (sog. Wertgrenzenerlass<sup>130</sup>) besteht Einigkeit.

---

<sup>129</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2015, S. 102.

<sup>130</sup> Bestandteil des VgE M-V unter Nr. II. 1.

## 7 Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(306) Vor dem Hintergrund der Feststellungen haben die geprüften Stellen sicherzustellen, dass die Vergabevorgänge nach den jeweils gültigen Vorschriften abgewickelt werden. Sie sind in den Vergabeakten transparent und nachvollziehbar abzubilden (zu Tzn. 283 ff., 294 f.).

(307) In der Praxis haben sich

- die Zentralisierung des Vergabewesens,
- Checklisten und Formblättern,<sup>131</sup>
- Dienstanweisungen für das Vergabewesen und
- die regelmäßige Schulung der Mitarbeitenden

dazu als besonders hilfreich erwiesen.

(308) Der Landesrechnungshof fordert die Rechtsaufsichtsbehörden auf, dem Ausräumverfahren eine größere Aufmerksamkeit zu widmen. Sie sollten von den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln Gebrauch machen. Insbesondere sollten sie auf die Umsetzung der Änderungen hinwirken, die zum September 2023 neu in die Erläuterungen zum KPG M-V aufgenommen wurden (zu Tzn. 287 f., 295).

(309) Veranlasst durch die Prüfung hat das Innenministerium bereits zum September 2023 die Erläuterungen zum KPG M-V im Sinne der Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Ausräumverfahren konkretisiert.

(310) Nunmehr haben die geprüften Stellen über konkret nachprüfbare Maßnahmen und den konkreten Zeitplan zur zügigen Umsetzung dieser Maßnahmen zu berichten. Sollten die Stellungnahmen diesen Anforderungen nicht entsprechen, sind die Rechtsaufsichtsbehörden nun ausdrücklich angehalten, unverzüglich eine ergänzende oder neue Stellungnahme anzufordern. Weiterhin ist das Ausräumverfahren zu dokumentieren und die Rechtsaufsichtsbehörden sollen die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen prüfen.

(311) Der Landesrechnungshof begrüßt diese Änderungen.

(312) Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass in der aktuellen Ausgestaltung einiger vergaberechtlicher Regelungen dem Erfordernis von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (und auch weiteren Zielen des Vergaberechts)<sup>132</sup> hinreichend Rechnung getragen wird. Er regt daher an, Wertgrenzen und Ausnahmetatbestände im VgE M-V mit Blick auf die Teilnahme eines unbeschränkten Bewerberkreises an den Vergaben kritisch zu prüfen. Ziel sollte es sein, bei angemessenem Verwaltungsaufwand dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (und den weiteren Zielen des Vergaberechts) Geltung zu verschaffen (zu Tzn. 299 ff.).

<sup>131</sup> So z. B. zu finden unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Kommunales> oder unter [www.fib-bund.de/Inhalt/Vergabe/VHB/](http://www.fib-bund.de/Inhalt/Vergabe/VHB/).

<sup>132</sup> Vgl. z. B. § 1 Abs. 1 VgG M-V. Danach sollen die gesetzlichen Vorschriften die Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe in Mecklenburg-Vorpommern und die Rahmenbedingungen für mittelständische Unternehmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe verbessern. Sie dienen darüber hinaus einem gerechten Interessenausgleich zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern sowie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

## IV.4 Landkreis Vorpommern-Rügen, Verträge nach § 24 KiföG M-V

**Dem Landkreis standen bei den Entgeltverhandlungen zahlreiche Unterlagen der freien Träger nicht zur Verfügung, obwohl diese für die Prüfung der Höhe der Personalkosten notwendig gewesen wären.**

**Der Landkreis hat die Gemeinden nicht ordnungsgemäß an den Verhandlungen beteiligt. Die Verhandlungsergebnisse hat er nicht einheitlich dokumentiert.**

**Aufgrund verspäteter Einigung zwischen dem Landkreis und den freien Trägern waren in mehreren Fällen die neu abgeschlossenen Vereinbarungen vom rückdatierten Beginn bis zum Tag des tatsächlichen Abschlusses unwirksam. Für diesen Zeitraum hätte der Landkreis nur das niedrigere Entgelt der weiter geltenden vorherigen Vereinbarung auszahlen dürfen.**

**Bei den Verfahren zur Plausibilisierung und Prüfung der verschiedenen Kostenpositionen auf Angemessenheit besteht Verbesserungspotenzial.**

(313) Wird eine Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 78b Abs. 1 SGB VIII<sup>133</sup> zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet. Voraussetzung dafür ist, dass mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen worden sind. Soweit Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt, ist gemäß § 78e SGB VIII der örtliche Träger der Jugendhilfe für den Abschluss von Vereinbarungen zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. In Mecklenburg-Vorpommern sind dies gemäß § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V<sup>134</sup> die Landkreise und kreisfreien Städte.

(314) Das System zur Finanzierung dieser Vereinbarungen änderte sich zum 1. Januar 2020 mit dem Inkrafttreten des KiföG M-V. Die Förderung von Kindertageseinrichtungen erfolgt ausschließlich durch das Land, die Gemeinden und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe:

- Das Land beteiligt sich jährlich mit 54,5 % an den Kosten der Kindertagesförderung (§ 26 Abs. 1 KiföG M-V).
- Die Gemeinden beteiligen sich an den Kosten der Kindertagesförderung mit einer kindbezogenen Pauschale. Der Gemeindeanteil pro Kind betrug nach dem Erlass des Sozialministeriums vom 1. Juli 2021 für 2022 167,38 Euro. Diese Pauschale entspricht 32,0 % der Kosten der Kindertagesförderung (§ 27 Abs. 1 KiföG M-V).

---

<sup>133</sup> SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163, in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2022, BGBl. I S. 2824.

<sup>134</sup> Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) vom 23. Februar 1993, GVOBl. M-V S. 158, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Juni 2012, GVOBl. M-V S. 208, 211).

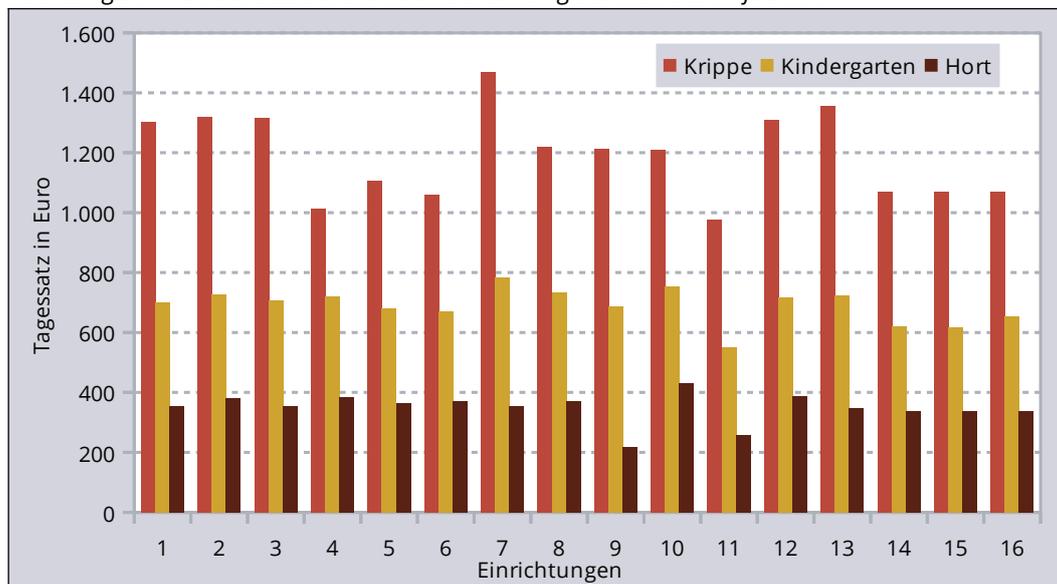
- Die Landkreise und kreisfreien Städte tragen die restlichen 13,5 % der Kosten für die mit den Trägern der Einrichtungen abgeschlossenen Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.

(315) Der Landesrechnungshof hat beim Landkreis Vorpommern-Rügen den Abschluss der Vereinbarungen zur Kindertagesförderung nach § 24 KiföG M-V<sup>135</sup> geprüft. Im Landkreis bestanden mit acht öffentlichen Trägern und 50 freien Trägern Leistungs-, Entgelt und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen für 164 Einrichtungen. Die öffentlichen und freien Träger stellten insgesamt 14.993 Plätze zum Stichtag 1. März 2020 bzw. 14.665 Plätze zum Stichtag 1. März 2021 – inkl. Plätze für Umlandkinder<sup>136</sup> – in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung.<sup>137</sup>

(316) Die lediglich um die Erträge und Aufwendungen für die Tagespflege bereinigten negativen Jahresergebnisse für die Kindertagesstätten in gemeindlicher und privater Trägerschaft stiegen von 2020 bis 2021 von rd. 16,9 Mio. Euro um rd. 2,3 Mio. Euro (rd. 14 %) auf rd. 19,2 Mio. Euro.

(317) Die im Prüfungszeitraum vereinbarten Entgelte für die Leistungen Krippe, Kindergarten und Hort (Tagessatz pro belegtem Ganztagsplatz) für die 16 geprüften Einrichtungen im Landkreis wiesen verschiedene Spannweiten auf. Sie reichten im Bereich Krippe von 977,49 Euro bis 1.468,38 Euro, im Bereich Kindergarten von 550,72 Euro bis 781,87 Euro und im Bereich Hort von 216,84 Euro bis 430,43 Euro.

Abbildung 9: Übersicht über die vereinbarten Entgelte nach § 24 KiföG M-V



Quelle: Landkreis; eigene Berechnungen.

(318) Die kommunalen Landesverbände schließen gemäß § 78f SGB VIII mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leis-

<sup>135</sup> Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V) vom 9. September 2019, GVOBl. M-V, S. 588.

<sup>136</sup> Kinder, die ihren Wohnsitz in angrenzenden Gebietskörperschaften des Landes M-V, anderen Bundesländern und in Polen haben.

<sup>137</sup> Vgl. Meldungen des Landkreises zu den Stichtagen 1. März 2020 und 1. März 2021 an das Landesamt für Gesundheit und Soziales.

tungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII. Nach § 24 Abs. 5 KiföG M-V sollen die Vertragspartner einen Rahmenvertrag innerhalb eines Jahres schließen, nachdem eine der Parteien zu Verhandlungen aufgerufen hat.

(319) Mit Inkrafttreten des KiföG M-V zum 1. Januar 2020 hatte die LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern e. V. zur Verhandlung eines Landesrahmenvertrags aufgefordert. Eine Einigung konnte bislang nicht erzielt werden. Die Verhandlungsparteien beantragten im Januar 2023, ein Schlichtungsverfahren gemäß § 24 Abs. 5 KiföG M-V beim Bildungsministerium einzuleiten.<sup>138</sup>

Das Bildungsministerium teilte mit, dass ein Schlichter eingesetzt sei. Ein Abschluss des Verfahrens sei noch nicht absehbar.<sup>139</sup>

(320) Der Landkreis Vorpommern-Rügen hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Er hat keine Bedenken geäußert.

## 1 Prüfungsrechte und Erhebungen bei freien Trägern

(321) Die Prüfungsrechte in der Kindertagesförderung sind in § 33 KiföG M-V geregelt. Für den Landesrechnungshof sieht § 33 Abs. 4 KiföG M-V ein eigenes Prüfungsrecht vor. Er kann im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung die Einhaltung der Vereinbarungen über Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung nach § 24 Abs. 1 und 3 KiföG M-V prüfen.

(322) Der Landesrechnungshof hat schwerpunktmäßig die abgeschlossenen Vereinbarungen und die Vertragsverhandlungen des Landkreises mit den freien Trägern geprüft. Die Prüfung umfasste den Zeitraum von 2020 bis 2021. Der Landesrechnungshof bezog 16 Vereinbarungen in die Prüfung ein. Die Stichprobe umfasste damit rund zehn Prozent der im Landkreis betriebenen Kindertageseinrichtungen.

(323) Der Landesrechnungshof führte bei sechs freien Trägern mit neun Einrichtungen Erhebungen durch. Er sichtete bei den freien Trägern im Schwerpunkt die Personalakten nebst den Arbeitsverträgen, die personalisierten Stellenpläne und die Lohnjournale.

(324) Der Landesrechnungshof stellt als Fazit aus den örtlichen Erhebungen bei den freien Trägern fest, dass dem Landkreis bei den Entgeltverhandlungen zahlreiche Unterlagen der freien Träger nicht zur Verfügung standen. Durch die fehlenden Unterlagen war es dem Landkreis nicht möglich, die Höhe der Personalkosten abschließend zu plausibilisieren und deren Angemessenheit festzustellen.

## 2 Durchführung der Vertragsverhandlungen

(325) § 27 Abs. 2 KiföG M-V sieht vor, dass die Gemeinde, in der die Förderung angeboten wird, über die Verhandlung von Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung zu informieren ist und an dieser beratend teilnehmen kann. Die Richtlinie des Land-

---

<sup>138</sup> Schreiben vom 13. Januar 2023.

<sup>139</sup> E-Mail des Bildungsministeriums vom 29. September 2023.

kreises<sup>140</sup> greift die gesetzliche Regelung auf und verlangt eine unverzügliche Information über den Antrag auf Verhandlung und die Weiterleitung der eingereichten Unterlagen an die Gemeinde. Darüber hinaus ist die Gemeinde bei den Verhandlungen, die in der Regel in einem schriftlichen Verfahren erfolgen, hinzuziehen.<sup>141</sup>

(326) In mehreren Fällen hat der Landkreis die Antragsunterlagen mit erheblicher zeitlicher Verzögerung an die zuständige Gemeinde weitergeleitet. Die Hinzuziehung der Gemeinden bei den Verhandlungen setzte der Landkreis so um, dass er ihnen die schriftlichen Verhandlungsergebnisse übermittelte. Die Gemeinden sollten den Ergebnissen dann zustimmen bzw. ihr Einvernehmen erteilen.

(327) Der Landkreis hat künftig die Antragsunterlagen unverzüglich an die zuständigen Gemeinden weiterzuleiten, um die gesetzlichen Anforderungen und die der Richtlinie zu erfüllen.

(328) Um die Verhandlungsergebnisse transparent nachvollziehen zu können, ist eine vollständige Dokumentation erforderlich, z. B. in Form eines Aktenvermerks oder Protokolls. Die Dokumentation der Verhandlungsergebnisse erfolgte beim Landkreis nicht einheitlich. Teilweise enthielten die Antragsunterlagen schriftliche Kommentare zu einzelnen Kostenpositionen, die als Dokumentation des Verhandlungsergebnisses gewertet werden können. Andere Verhandlungsakten enthielten eine Zusammenfassung der verhandelten Kostenpositionen auf einem separatem Blatt. Eine einheitliche Dokumentation in Form eines Protokolls lag für keine geprüfte Einrichtung vor.

(329) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Verhandlungsergebnisse einheitlich zu dokumentieren.

### 3 Wirksamkeit von Vereinbarungen

(330) Die Vereinbarungen sind gemäß § 78d Abs. 1 SGB VIII „für einen zukünftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen. Nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig.“

Die Vereinbarungen treten gemäß § 78d Abs. 2 SGB VIII „zu dem darin bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Wird ein Zeitpunkt nicht bestimmt, so werden die Vereinbarungen mit dem Tage ihres Abschlusses wirksam. Eine Vereinbarung, die vor diesen Zeitpunkt zurückwirkt, ist nicht zulässig [...]. Nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums gelten die vereinbarten Vergütungen bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter.“

<sup>140</sup> Richtlinie für den Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen für Kindertageseinrichtungen im Landkreis Vorpommern-Rügen (LEQ-Vereinbarung Kita RL LK V-R).

<sup>141</sup> Vgl. § 2 Abs. 3 und 6 der Richtlinie.

Ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot macht den Vertrag gemäß § 61 SGB X<sup>142</sup> i. V. m. § 134 BGB<sup>143</sup> unwirksam.<sup>144</sup>

(331) Ausweislich der Verhandlungsakten einigten sich der Landkreis und die freien Träger in mehreren Fällen erst nach dem in der Vereinbarung genannten Beginn über das Entgelt. Das ist durch Unterschrift auf der Vereinbarung oder per E-Mailverkehr belegt.

(332) In diesen Fällen waren die Vereinbarungen mit dem höheren Entgelt vom rückdatierten Beginn der Vereinbarungen bis zum Tag des Abschlusses unwirksam. Der Landkreis hätte bis zum Abschluss der neuen Vereinbarung nur das niedrigere Entgelt auf der Basis der weiter geltenden vorherigen Vereinbarung auszahlen dürfen.

(333) Der Landkreis hat darauf zu achten, dass ihm die unterschriebenen Vereinbarungen vor dem Beginn des Vereinbarungszeitraums vorliegen. Hilfsweise kann die Einigung über das Entgelt in einem unterschriebenen Protokoll oder durch E-Mailverkehr erfolgen.

(334) Der Landkreis teilt mit, dass er künftig in den Vereinbarungen den Tag der Verhandlung und den der Einigung mit dem freien Träger ausweisen wolle.

## 4 Plausibilisierung und Angemessenheit einzelner Kostenpositionen

(335) Nach Nr. 1 der Internen Festlegungen des Landkreises<sup>145</sup> sind geeignete Nachweise zu erbringen. Eine Kostenkalkulation ist hinreichend zu belegen und muss tatsächlich nachvollziehbar sein. Die Plausibilität der Personalkosten orientiert sich an den jeweiligen tarifrechtlichen Bedingungen.

(336) Die Verhandelnden des Landkreises sollen die Angemessenheit der Kosten mit Hilfe eines internen und externen Vergleichs prüfen.<sup>146</sup> Dazu dienen Finanzierungseckwerte, die jährlich auf der Basis der Vorjahreswerte fortgeschrieben werden.<sup>147</sup>

Diese Prüfung ist obligatorisch, wenn das beantragte Entgelt für die jeweilige Kostenposition zwischen Mittelwert und Maximalwert der Vergleichsentgelte liegt. Der freie Träger hat dann den prognostizierten höheren Aufwand nachzuweisen. Der Landkreis hat in der Folge zu prüfen, ob das höhere Entgelt leistungsgerecht ist.

---

<sup>142</sup> SGB X – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1237).

<sup>143</sup> BGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. I Nr. 72).

<sup>144</sup> Vgl. Wiesner/Wapler/Schön, 6. Aufl. 2022, SGB VIII, § 78d Rn. 6.

<sup>145</sup> Interne Festlegungen im Rahmen der Entgeltverhandlungen gemäß §§ 78b ff SGB VIII für den Fachdienst Jugend vom 11. Februar 2016.

<sup>146</sup> Vgl. Nr. 2 der Internen Festlegungen.

<sup>147</sup> Vgl. Nr. 4 der Internen Festlegungen.

(337) Der Landesrechnungshof fand in der überwiegenden Anzahl der Verhandlungsakten keine Hinweise auf diese Prüfung vor.

(338) Die Fachdienstleitung sollte sicherstellen, dass die Verhandelnden die vorgesehene Prüfung durchführen und das Ergebnis nachvollziehbar dokumentieren.

## 4.1 Satzung des Landkreises zur Stellenbemessung

(339) In § 4 der Satzung des Landkreises zur Bemessung des pädagogischen Personals in den Kindertageseinrichtungen wird dem Leitungsanteil bis zu 1,0 VK (Vollzeitkraft) bei einer Platzzahl von 180 Kindern in der Einrichtung zugeordnet. Zum Leitungsumfang waren außerdem zusätzliche sozialpädagogische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Der Landkreis regelte in der Satzung weder für mehr als 180 Kinder noch für zusätzliche sozialpädagogische Gesichtspunkte einen über 1,0 VK hinausgehenden Stundenumfang für die Leitung.

(340) Der Landkreis teilt mit, dass er die Satzung überarbeiten werde, sobald die abschließende Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vorliegt.

(341) Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis die Satzung zeitnah überarbeitet. Dabei sollte er insbesondere den Umfang von Leitungsanteilen für Einrichtungen mit mehr als 180 belegten Plätzen ausweisen.

## 4.2 Plausibilisierung und Angemessenheit der Personalkosten

(342) Der Anteil der verhandelten Personalkosten an den Gesamtkosten betrug rund 80 %. Deshalb ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes besonders wichtig, die Personalkosten intensiv auf Plausibilität und Angemessenheit zu prüfen.

(343) Die Personalkosten sind als plausibel und angemessen anzusehen, wenn diese tatsächlich anfallen und einkalkulierte Kostensteigerungen z. B. auf der Basis eines Tarifvertrags, eines Vorstandsbeschlusses oder einer Betriebsvereinbarung geltend gemacht werden.

(344) Gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V werden Mittel nur an solche Träger von Einrichtungen geleistet, die sich an den jeweiligen tariflichen Bedingungen orientieren und sich verpflichten, ihren Mitarbeitenden mindestens ein Stundenentgelt in Höhe des gesetzlichen Mindestlohns zu zahlen. Nach Satz 3 gilt dies nicht für Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Studierende.

Der Landkreis legte in der Richtlinie fest: *„Als Bemessungsgrundlage für die Kosten gilt der jeweilige Tarifvertrag des Leistungserbringers. Der Leistungserbringer orientiert sich am Arbeitgeberbrutto TVöD & TVSuE<sup>148</sup>. Gleichlautende Verträge sind anzuerkennen“*. Wenn die freien Träger mit einer Gewerkschaft einen Tarifvertrag abgeschlossen hatten, verhandelte der Landkreis die beantragten Entgelte.

<sup>148</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 1 der Richtlinie.

### 4.3 Tarifgrundlagen

(345) Gültige Tarifgrundlagen können z. B. ein Tarifvertrag, eine Betriebsvereinbarung oder ein Vorstandsbeschluss sein. Sofern ein freier Träger einen Tarifvertrag in Anlehnung anwendet, muss er dem Landkreis mit den Antragsunterlagen darlegen, in welchem Umfang er ihn anwendet.

(346) Für die Mehrheit der Einrichtungen lagen die geltenden Tarifunterlagen in den Antragsunterlagen vor. Der Landkreis legte weitere Unterlagen nachträglich vor, die er in separaten Akten aufbewahrte. Der Landesrechnungshof erhielt jedoch die Tarifgrundlagen von drei freien Trägern erst in den dortigen örtlichen Erhebungen. Diese konnte der Landkreis nicht vorlegen.

(347) Der Landkreis kann nur dann die Personalkosten als tarifgerecht verhandeln, wenn ihm die vollständigen Tarifgrundlagen vorliegen.

(348) Er hat darauf zu achten, dass ihm die aktuellen Tarifgrundlagen mit den Antragsunterlagen vorgelegt werden oder unverändert fortgeltende in Einrichtungs- oder Trägerakten aufbewahrt werden.

Der Landkreis teilte mit, dass er die aktuellen Tarifgrundlagen künftig elektronisch an zentraler Stelle für alle Verhandelnden vorhalten wolle.

### 4.4 Eingruppierung der Leitungen

(349) Der/Die Beschäftigte ist in der Entgeltgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte von ihm/ihr nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht. Die gesamte auszuübende Tätigkeit entspricht den Tätigkeitsmerkmalen einer Entgeltgruppe, wenn zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die für sich genommen die Anforderungen eines Tätigkeitsmerkmals oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale dieser Entgeltgruppe erfüllen.<sup>149</sup>

(350) Nach der Rechtsprechung zur Eingruppierung von Leitungen nach dem TVöD sind die Tätigkeiten der Leitung und der pädagogischen Fachkraft „in der Regel“ nicht zu trennen. Die Formulierung „in der Regel“ bedeutet, dass es begründete Ausnahmen geben kann. In diesen Fällen hat der freie Träger die begründenden Ausnahmetatbestände darzulegen.

(351) Der Landkreis berief sich auf ein Urteil<sup>150</sup> des Bundesarbeitsgerichts, nach dem der Arbeitsvorgang der Leitung als ein Arbeitsvorgang anzusehen ist, wenn mehr als die Hälfte aller Arbeitsvorgänge dem Arbeitsergebnis der Leitung zuzuordnen sind.

(352) Nach dem vom Landkreis zitierten Urteil war von den freien Trägern zu dokumentieren, dass mehr als die Hälfte der Arbeitsvorgänge dem Arbeitsergebnis der Leitung dienen. In den Verhandlungsunterlagen befanden sich hierzu keine Feststellungen der freien Träger. Der Landkreis dokumentierte in keinem der Fälle, ob die vom freien Träger vorgenommene Eingruppierung der Leitungen tarifgerecht war.

---

<sup>149</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 und 2 TVöD und gleichlautende Formulierungen in den TV freier Träger.

<sup>150</sup> Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 13. Mai 2020 – 4 AZR 173/19.

(353) Der Landkreis muss in allen Fällen prüfen, ob die Eingruppierung als Leitung tarifgerecht ist. Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis dies künftig dokumentiert.

## 4.5 Kalkulation der Entgelte für Hausmeister und Reinigungskräfte

(354) Als Bemessungsgrundlage für die Höhe des Entgelts von Hausmeister\*innen und Reinigungskräften gelten die Ausführungen zu Tz. 344. Danach gilt, dass ein freier Träger, der über einen Tarifvertrag verfügt, das tarifliche Entgelt für Hausmeister\*innen und Reinigungskräfte in den Verhandlungen erhält. In § 4 Abs. 2 Nr. 1 lit. d der Richtlinie legte der Landkreis eine Grenze der Plausibilität für die Höhe des Entgelts von Hausmeister\*innen fest. § 4 Abs. 2 Nr. 1 lit. e enthält die Regelungen für eine Grenze der Plausibilität für Reinigungspersonal. Die freien Träger mussten – soweit sie keinen Tarifvertrag hatten – Abweichungen von der Grenze der Plausibilität für Hausmeister\*innen und Reinigungskräfte nachweisen und begründen.

(355) Der Landkreis setzte die Richtlinie nicht konsequent um: er kürzte einerseits das Entgelt für Hausmeister\*innen und Reinigungskräfte bei freien Trägern, die über einen Tarifvertrag verfügten. Andererseits kürzte der Landkreis bei anderen freien Trägern, die über keinen Tarifvertrag verfügten, nicht die Entgelte für Hausmeister\*innen und Reinigungskräfte.

(356) Der Landesrechnungshof fand in den Verhandlungsakten des Landkreises über die Kürzungen keine dokumentierten Verhandlungsergebnisse.

(357) Der Landesrechnungshof führte zu diesem Thema örtliche Erhebungen bei den freien Trägern durch. Diese ergaben, dass die freien Träger das bis auf die Grenze der Plausibilität gekürzte Entgelt nur unter der Annahme verhandelten, dass das verhandelte Gesamtentgelt auskömmlich ist.

(358) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Verhandlungsergebnisse mit dem Inhalt der Einigung in der Verhandlungsakte zu dokumentieren.

## 4.6 Plausibilisierung und Angemessenheit der Sachkosten

(359) Für einzelne Sachkostenpositionen legte der Landkreis in der Richtlinie Plausibilitätsgrenzen fest, für andere Sachkostenpositionen nicht.<sup>151</sup> Die Verhandlenden sollten mit den in den Internen Festlegungen ausgewiesenen Verhandlungsergebnissen anderer Einrichtungen des Landkreises einen externen Vergleich vornehmen. Die Internen Festlegungen enthielten für einzelne Kostenarten Minimalwerte, Mittelwerte und Maximalwerte. Soweit die beantragten Sachkosten für eine der Betreuungsarten zwischen dem Mittelwert und dem Maximalwert lagen, sollte der Landkreis eine Begründung für einen höheren Aufwand vom freien Träger abfordern und das Ergebnis seiner Prüfung dokumentieren.

<sup>151</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 3 der Richtlinie.

(360) Der Landkreis verhandelte die Sachkosten in fast allen Fällen innerhalb der Plausibilitätsgrenzen der Richtlinie.<sup>152</sup> Er dokumentierte das Ergebnis der Prüfung jedoch nicht einheitlich an zentraler Stelle.

(361) Der Landesrechnungshof empfiehlt, das Ergebnis der Plausibilitätsprüfung einheitlich zu dokumentieren.

(362) Für andere Positionen der Sachkosten legte der Landkreis keine Plausibilitätsgrenzen fest.<sup>153</sup> Die freien Träger füllten die Anlagen zu diesen Kostenpositionen in den Antragsunterlagen in vielen Fällen nicht aus. Der Landkreis konnte in diesen Fällen nicht abgleichen, ob die beantragten Kosten durch Nachweise belegt waren.

(363) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Kostenpositionen nur dann zu verhandeln, wenn die freien Träger die Anlagen in den Antragsunterlagen ausgefüllt haben.

(364) In vielen Fällen lagen die beantragten Sachkosten<sup>154</sup> zwischen dem Mittelwert und dem Maximalwert nach den Internen Festlegungen. Nur in wenigen Verhandlungsakten befanden sich Hinweise darauf, dass der Landkreis von den freien Trägern eine Begründung für einen höheren Aufwand abforderte.

(365) Der Landkreis hat in diesen Fällen – wie nach den Internen Festlegungen gefordert – eine Begründung abzufordern und das Ergebnis seiner Prüfung zu dokumentieren.

Der Landkreis teilte mit, dass er den Prozess des Verhandlungsablaufs beschreiben und darin die Arbeitsschritte für die Verhandelnden festhalten wolle.

## 4.7 Plausibilisierung und Angemessenheit der Investitionskosten

(366) Eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen kann nur dann verlangt werden, wenn der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe der Investitionsmaßnahme vorher zugestimmt hat. Förderungen aus öffentlichen Mitteln sind anzurechnen.<sup>155</sup> Die Richtlinie des Landkreises konkretisiert diesen Grundsatz. Danach sind betriebsnotwendige Investitionen, die ohne Zustimmung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe geschaffen werden, nicht entgeltrelevant.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> Kosten für pädagogische Materialien, Entwicklung des Kindes (Portfolio), Fachliteratur/Medien, Wirtschaftsbedarf/medizinischen Sachbedarf und Verwaltungsbedarf (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 lit. b der Richtlinie).

<sup>153</sup> Versicherungen (ohne Gebäude), Gebäudeversicherungen, Mitglieds- und Vereinsbeiträge, Energie-, Wasser-, Abwasser- und Heizkosten, Abgaben, Gebühren und Steuern (außer von Gebäuden) und externe Wäschereinigung (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 lit. c der Richtlinie).

<sup>154</sup> Z. B. pädagogischen Materialien, Wirtschafts- und Verwaltungsbedarf, Energiekosten oder Abgaben und Gebühren.

<sup>155</sup> Vgl. § 78c Abs. 2 Sätze 3 und 4 SGB VIII.

<sup>156</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 5 der Richtlinie.

(367) Der Landkreis bestätigte, dass er Investitionen ohne vorherige Zustimmung nicht verhandeln durfte. Der Landesrechnungshof hat in den örtlichen Erhebungen unterschiedliche Arbeitsweisen der Verhandellnden festgestellt:

- Die Zustimmung wurde für jede einzelne Investition im Antrag abgegeben.
- Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung durch den Landkreis wurde den beantragten Investitionen konkludent zugestimmt.
- Nur bei einer Erhöhung des Entgelts für Investitionen im Vergleich zur letzten Verhandlung wurde erst die Notwendigkeit für eine Zustimmung zu der beantragten Investition gesehen.

Nur in wenigen Fällen lagen die vollständigen Anträge der freien Träger und die Zustimmungen des Landkreises zu den Investitionen vor. Der Landkreis teilte mit, dass in keinen weiteren Akten schriftliche Zustimmungen zu Investitionen existieren.<sup>157</sup>

(368) Der Landkreis muss sicherstellen, dass er in den Verhandlungen konsequent allen Investitionen vorher zustimmt, damit er seiner gesetzlichen Verpflichtung nachkommen kann.

Im Abschlussgespräch bestand mit dem Landkreis Einvernehmen darüber, dass alle Investitionen seiner vorherigen Zustimmung bedürfen. Dies ist von besonderer Bedeutung, da Förderungen aus öffentlichen Mitteln anzurechnen sind. Der Landkreis erklärte, er wolle die Arbeitsschritte zur vorherigen Zustimmung der Investitionen in die Beschreibung des Verhandlungsprozesses aufnehmen. Er strebt an, damit eine einheitliche Arbeitsweise der Verhandellnden sicherzustellen.

---

<sup>157</sup> Auszug aus der E-Mail des Landkreises vom 2. Juni 2022, 8:59 Uhr.



## V. Prüfung kommunaler Beteiligungen

### V.1 Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung

Bei etwas mehr als einem Viertel der kommunalen Wirtschaftsbetriebe wurden die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2021 nicht fristgerecht abgeschlossen. Damit hat sich dieser Anteil gegenüber dem Vorjahr leicht erhöht. Bei einmal eingetretenen Verspätungen ist dringend darauf hinzuwirken, nachfolgend wieder die gesetzlichen Fristen einzuhalten. Sind einmal erhebliche Rückstände eingetreten, fällt es nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofes zunehmend schwer, diese aufzuarbeiten.

(369) Kommunale Wirtschaftsbetriebe können in verschiedenen Organisationsformen betrieben werden: als Eigenbetriebe, Zweckverbände, Gesellschaften des privaten Rechts und Kommunalunternehmen.<sup>158</sup>

Tabelle 24: *Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V*

Fristen für	Eigenbetrieb und Zweckverband	Kommunalunternehmen	kleine Gesellschaft des privaten Rechts (§ 267 Abs. 1 HGB)
Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts	innerhalb von 4 Monaten nach dem Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 39 Abs. 1 EigVO M-V bzw. § 42 Abs. 2 i. V. m. § 39 Abs. 1 EigVO M-V)	in den ersten 3 Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr (§ 70b Abs. 1 KV M-V i. V. m. § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB)	in den ersten 3 Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V i. V. m. § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB)
Prüfung des Jahresabschlusses und Lageberichts	bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 39 Abs. 2 EigVO M-V i. V. m. § 13 Abs. 4 KPG M-V bzw. § 42 Abs. 2 EigVO M-V i. V. m. § 39 Abs. 2 EigVO M-V, § 13 Abs. 4 KPG M-V)	bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 70b Abs. 2 KV M-V i. V. m. § 13 Abs. 4 KPG M-V)	bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V i. V. m. § 13 Abs. 4 KPG M-V)
Feststellung des <u>geprüften</u> Jahresabschlusses und Lageberichts	bis zum Ende des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Wirtschaftsjahrs, jedoch vor Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde (§ 40 Abs. 1 EigVO M-V bzw. § 42 Abs. 2 i. V. m. § 40 Abs. 1 EigVO M-V)	gemäß Satzung	bis spätestens zum Ablauf der ersten 11 Monate des Geschäftsjahrs (§ 42a Abs. 2 GmbHG)
Offenlegung und Bekanntmachung des <u>festgestellten</u> und <u>geprüften</u> Jahresabschlusses und Lageberichts	Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)	Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)	spätestens 1 Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjahrs im elektronischen Bundesanzeiger (§ 325 Abs. 1, 1a HGB) und Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)

Quelle: eigene Darstellung.

<sup>158</sup> Gemeinden können wirtschaftliche Unternehmen und Einrichtungen auch in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen) errichten, § 70 KV M-V.

In Tabelle 24 sind die unterschiedlichen Fristen für die Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung der Jahresabschlüsse für die Organisationsformen dargestellt.

(370) Bei rund einem Viertel (97 von 358) der kommunalen Wirtschaftsbetriebe konnten die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2021 nicht fristgerecht abgeschlossen werden. Bei 13 Wirtschaftsbetrieben waren die Jahresabschlussprüfungen bis zum 20. Juli 2023 und damit mehr als 18 Monate nach dem Ende des Wirtschaftsjahrs noch nicht beendet (vgl. Tabelle 25).

Tabelle 25: Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2021 (im Vergleich zum Vorjahr) nach Abschnitt III KPG M-V (Stand: 20. Juli 2023)

	Eigenbetrieb		Zweckverband		Kommunalunternehmen		kleine Gesellschaft privaten Rechts		Gesamt	
	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020
fristgerecht innerhalb von neun Monaten abgeschlossene Prüfungen	39	49	23	27	3	2	194	199	<b>259</b>	<b>277</b>
nach neun bis zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen	25	26	8	6	0	0	25	30	<b>58</b>	<b>62</b>
nach mehr als zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen	14	4	1	1	0	0	11	4	<b>26</b>	<b>9</b>
nach mehr als zwölf Monaten nicht abgeschlossene Prüfungen	8	8	1	1	0	0	4	3	<b>13</b>	<b>12</b>
<b>Gesamt</b>	<b>86</b>	<b>87</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>234</b>	<b>236</b>	<b>358</b>	<b>360</b>

Quelle: eigene Darstellung auf Basis einer Auswertung der eingegangenen Prüfungsberichte für das Geschäftsjahr 2021. Als Zeitpunkt für den Abschluss der Prüfung war das Datum des Bestätigungs- bzw. Versagungsvermerks maßgeblich.

Im Vorjahr wurden 83 von 360 Prüfungen nicht fristgerecht abgeschlossen. Damit hat sich die Anzahl der verspäteten Prüfungen gegenüber 2020 erhöht. Erhöht hat sich insbesondere die Anzahl der Prüfungen, die erst nach mehr als zwölf Monaten abgeschlossen wurden.

(371) Die häufigste Ursache für Prüfungsverzögerungen war, dass die kommunalen Wirtschaftsbetriebe den Abschlussprüfern die Unterlagen zum Jahresabschluss und Lagebericht nicht vollständig, in nicht prüffähigem Zustand oder nicht in der vereinbarten Form und zum vereinbarten Termin zur Verfügung gestellt haben. Teilweise verschob sich der Prüfungsbeginn, da bei der Prüfung des Vorjahrs bereits Verzögerungen aufgetreten waren.

(372) Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung führen zu Verzögerungen bei der Feststellung des Jahresabschlusses. In der Folge kann die beteiligte kommunale Körperschaft ihren eigenen Jahresabschluss nicht fristgerecht feststellen.

Darüber hinaus läuft der kommunale Wirtschaftsbetrieb Gefahr, dass er seinen Jahresabschluss nicht fristgerecht im Bundesanzeiger offenlegen kann. Neben den immer wieder aufgezeigten Konsequenzen kann daraus auch ein Ordnungsgeld von bis zu 25.000 Euro folgen.

(373) Das geschäftsführende Organ eines kommunalen Wirtschaftsbetriebs ist verpflichtet, dem Abschlussprüfer den Jahresabschluss, den Lagebericht und alle weite-

ren Unterlagen vorzulegen, die er für die Jahresabschlussprüfung benötigt. Und zwar unverzüglich nach der Aufstellung des Jahresabschlusses innerhalb der gesetzlichen Fristen. Dazu gehört auch, den aufgestellten Jahresabschluss zu unterzeichnen.

Eine Verletzung der Aufklärungs- und Nachweispflichten kann sich im Prüfungsergebnis des Abschlussprüfers niederschlagen – z. B. in Form einer Einschränkung oder Versagung des Bestätigungsvermerks bzw. eines Nichterteilungsvermerks (§ 322 HGB). Darüber hinaus macht sich das geschäftsführende Organ unter Umständen schadensersatzpflichtig, wenn durch Pflichtverletzungen die Prüfung verzögert oder abgebrochen wird. Das gilt auch, wenn dem kommunalen Wirtschaftsbetrieb ein günstigeres Prüfungsurteil entgeht.

Eine Verletzung der Vorlagepflicht kann zudem die sofortige Abberufung als Mitglied des geschäftsführenden Organs und die Versagung der Entlastung zur Folge haben.

(374) Prüfungsverzögerungen aufgrund von unvollständigen, nicht unterzeichneten, nicht prüffähigen bzw. nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellten Unterlagen sind für den Landesrechnungshof nicht hinnehmbar. Dies gilt ebenso für daraus ggf. resultierende Mehrkosten. In einem kommunalen Unternehmen ist das geschäftsführende Organ verpflichtet, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu befolgen und unnötige Ausgaben zu vermeiden.

(375) Der Landesrechnungshof empfiehlt den kommunalen Gesellschaftern bzw. Trägern von kommunalen Wirtschaftsbetrieben, sich vom geschäftsführenden Organ regelmäßig über den Stand der Jahresabschlussprüfung berichten zu lassen. So ist es möglich, – ggf. auch mit Unterstützung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde – rechtzeitig Maßnahmen zur Vermeidung von Prüfungsverzögerungen und Mehrkosten zu ergreifen. Sind einmal deutliche Verzögerungen eingetreten, fällt es den betroffenen Einrichtungen nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofes zunehmend schwer, diese wieder aufzuholen.

### **Stellungnahme des Innenministeriums**

(376) Das Innenministerium hat keine Bedenken gegen die Sachverhaltsdarstellung geäußert. Ausdrücklich stimmt es den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu und bedankt sich für die Auswertung der Daten. Diese hat es zum Anlass genommen, die Kommunen seinerseits nochmals nachdrücklich auf die fristgerechte Erstellung der Jahresabschlüsse hinzuweisen.

### **Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes**

(377) Zwischen Innenministerium und Landesrechnungshof besteht Einvernehmen, die fristgerechte Erstellung der Jahresabschlüsse weiter mit Nachdruck zu verfolgen.

## V.2 Verspätete Erstellung Jahresabschlüsse und Lageberichte Eigenbetrieb A

**Die Erstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts für das Jahr 2019 sowie deren Prüfung sind entgegen den gesetzlichen Fristen beim Eigenbetrieb A noch immer nicht erfolgt. Der Eigenbetrieb ist gefordert, diese Rückstände aufzuarbeiten.**

(378) Nach § 39 Abs. 1 EigVO M-V hat die Betriebsleitung eines Eigenbetriebs den Jahresabschluss und den Lagebericht innerhalb von vier Monaten nach dem Ende des Wirtschaftsjahres aufzustellen. Nach § 39 Abs. 2 EigVO i. V. m. § 13 Abs. 4 KPG M-V soll der Jahresabschluss von Eigenbetrieben bis zum Ablauf von neun Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs geprüft sein.

Der Eigenbetrieb Hafen- und Tourismuswirtschaft A hält diese Vorgaben seit mehreren Jahren nicht ein.

### 1 Jahresabschluss 2018

(379) Bereits vor 2018 erfolgten die Erstellung von Jahresabschluss und Lagebericht sowie daran anschließend deren Prüfung immer wieder verspätet. Das hatte der Landesrechnungshof mehrmals u. a. im Rahmen der Weiterleitungsschreiben zu den Prüfungsberichten angemahnt. Neben Aussagen zu Verspätungen hat der Landesrechnungshof regelmäßig auch weitere Feststellungen in die Weiterleitungsschreiben aufgenommen, welche die wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs betrafen.

Dann wechselte 2018 die Betriebsleitung.

Der geprüfte Jahresabschluss für 2018 mit Bestätigungsvermerk vom 22. November 2022 ging am 19. Dezember 2022 beim Landesrechnungshof ein. Mit der Weiterleitung dieses Prüfungsberichts äußerte der Landesrechnungshof die Erwartung an den Eigenbetrieb, dass dieser die noch ausstehenden Jahresabschlüsse und Lageberichte für die Wirtschaftsjahre ab 2019 zeitnah fertigstellt und die notwendigen Unterlagen den Abschlussprüfern zur alsbaldigen Prüfung vorlegt.

### 2 Jahresabschluss 2019

(380) Im Juni 2023 erkundigte sich der Landesrechnungshof zunächst beim Abschlussprüfer nach dem Stand der Jahresabschlussprüfung für 2019. Der Abschlussprüfer teilte mit, dass ihm der Jahresabschluss noch nicht vorläge. Eine diesbezügliche Anfrage beim Eigenbetrieb vom Februar 2023 sei bislang unbeantwortet geblieben. Der daraufhin kontaktierte Betriebsleiter teilte mit, dass er alle erforderlichen Unterlagen an den Steuerberater übermittelt habe. Auf seine – vom Landesrechnungshof veranlasste – Anfrage zum Stand und zu einem verbindlichen Termin für die Fertigstellung des Jahresabschlusses nannte der Steuerberater als „ganz vorsichtiges Zeitfenster“ den Zeitraum September/Oktober 2023. Zunächst seien andere Arbeiten für die Einrichtung zu erledigen. Zudem fehle es an Bearbeitungskapazitäten.

(381) Angesichts des erheblichen Rückstands erwartet der Landesrechnungshof, dass die Betriebsleitung dessen Aufarbeitung deutlich stärker voranbringt. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass unvorhergesehene Probleme auftreten können. Fehlendes Personal, Erkrankungen, Unstimmigkeiten in Unterlagen oder der Abgang von Wissensträgern können für erhebliche Schwierigkeiten sorgen. Allerdings darf das nicht dazu führen, dass sich über Jahre immer weitere Rückstände aufbauen. Vielmehr sind aktive Bemühungen zu unternehmen, wieder in den gesetzlichen „Normalzustand“ zurückzufinden. Zu den Aufgaben des Betriebsleiters gehören u. a. die Verantwortlichkeit für Erstellung von Jahresabschluss und Lagebericht, laufende Abstimmung und Koordination mit anderen Beteiligten wie Steuerberater und Abschlussprüfer sowie entsprechende Nachfragen zum Sachstand. Nach dem Eindruck des Landesrechnungshofes fehlte es vorliegend daran.

(382) Der Landesrechnungshof hat den Eigenbetrieb nachdrücklich aufgefordert, für die Erstellung der Jahresabschlüsse und Lageberichte sowie die anschließende Prüfung Sorge zu tragen. Darüber hinaus sollte der Eigenbetrieb in Abstimmung mit den übrigen Beteiligten einen Zeitplan erstellen, aus dem ersichtlich ist, wie die Rückstände aufgeholt werden sollen.

(383) Für den Jahresabschluss 2019 teilte der Eigenbetrieb mit, dass dieser nach Rücksprache mit dem Steuerbüro bis Ende September 2023 erstellt werde. Parallel zur Übermittlung des Jahresabschlusses an den Abschlussprüfer werde dann unmittelbar anschließend der Lagebericht zum Abschluss erstellt. Unter der Voraussetzung, dass keine besonders erklärungsbedürftigen Sachverhalte aufgedeckt würden, sei von einer Bearbeitungszeit von anderthalb Monaten auszugehen. Der geprüfte Abschluss könne daher am 15. November 2023 in der Sitzung des Betriebsausschusses des Eigenbetriebes und nachfolgend am 4. Dezember 2023 in der Sitzung der Gemeindevertretung beschlossen werden. Der Eigenbetrieb werde den Landesrechnungshof monatlich über die Ausführung des Zeitplans informieren.

Zu den Abschlüssen für die Folgejahre äußerte sich der Eigenbetrieb nicht.

(384) Der Eigenbetrieb hat dem Landesrechnungshof konkrete Termine für bestimmte Handlungsschritte mitgeteilt. Der Landesrechnungshof weist allerdings darauf hin, dass die Fristen für die Erstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts sowie deren Prüfung selbst dann schon überschritten wären, wenn es sich um das Abschlussjahr 2022 handeln würde. Nicht ersichtlich ist zudem, wie die Folgejahre abgearbeitet werden sollen und wie insbesondere der bestehende Rückstand aufgeholt werden kann.

Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass der Eigenbetrieb auch für die auf das Abschlussjahr 2019 folgenden Jahre eine Zeitplanung vornimmt. Diese muss darauf ausgerichtet sein, die eingetretenen Rückstände so schnell wie möglich aufzuholen. Das bisherige Tempo reicht bei weitem nicht aus. Der Landesrechnungshof erwartet auch von der zuständigen Rechtsaufsicht, dass sie diesen Prozess begleitet.

Die Vorlage fristgerecht erstellter Jahresabschlüsse und Lageberichte ist eine wesentliche Grundlage, um ein zutreffendes Bild zur aktuellen wirtschaftlichen Lage der Einrichtung zu erhalten. Ohne dies ist es nur schwer möglich, den Eigenbetrieb und seine Haushaltswirtschaft sachgerecht zu steuern.

### **Stellungnahme des Innenministeriums**

(385) Das Innenministerium teilt mit, dass die getroffenen Feststellungen nach Mitteilung der unteren Rechtsaufsichtsbehörde zutreffend seien. Es teilt ferner mit, dass bereits unabhängig vom bevorstehenden Jahresberichtsbeitrag mit der Eigenbetriebsleitung eine Übereinkunft getroffen worden sei, zeitnah einen verbindlichen Zeitplan für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse 2020 bis 2023 zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang werde beabsichtigt, dass spätestens der Jahresabschluss 2025 fristgerecht abzuschließen sei. Die Betriebsleitung werde die untere Rechtsaufsichtsbehörde quartalsweise über den Stand der Bearbeitung und unverzüglich bei Abweichungen vom Zeitplan informieren.

(386) Dem Innenministerium stünden die Daten über verspätete Jahresabschlüsse nicht zur Verfügung. Es danke dem Landesrechnungshof für die Auswertung und Darstellung. Die Gesamtproblematik der verspäteten Jahresabschlüsse werde weiterhin verfolgt. Ihr werde im Einzelnen im Rahmen der Rechtsaufsicht auch mit geeigneten Maßnahmen begegnet, sobald entsprechende Hinweise vorlägen. In diesem Fall sei zunächst nur um Übersendung des Zeitplans gebeten worden. Gründe für fachaufsichtliche Maßnahmen würden aktuell nicht gesehen.

### **Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes**

(387) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme des Innenministeriums zur Kenntnis. Er hat den Eigenbetrieb ebenfalls um eine Rückmeldung betreffend des geplanten Ablaufs für die Jahresabschlüsse 2020 ff. gebeten und wird die Aufarbeitung weiter verfolgen.

## V.3 Kommunale Wohnungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Überblick zur Lage der Wohnungsunternehmen 2021

**Insgesamt ist die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern stabil. Nach wie vor haben einzelne Unternehmen aber teilweise erhebliche Strukturprobleme.**

(388) 2014 veröffentlichte der Landesrechnungshof einen Sonderbericht zur kommunalen Wohnungswirtschaft.<sup>159</sup> Dabei hat er kommunale Wohnungsunternehmen sowohl im ländlichen Raum als auch in kreisangehörigen Städten einbezogen. Im Ergebnis stellte er fest, dass die Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum zum Teil erheblichen Entwicklungsrisiken ausgesetzt sind. Für diese Unternehmen hat er eine Fortschreibung im Kommunalfinanzbericht 2018<sup>160</sup> vorgenommen. Der vorliegende Beitrag knüpft an beide Veröffentlichungen an.

### 1 Einbezogene Unternehmen und Maßstab für ihre Beurteilung

(389) Von den kommunalen Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern unterliegen nicht alle der Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V. Große und mittelgroße Kapitalgesellschaften sind ausgenommen.<sup>161</sup> Die Prüfungen der Jahresabschlüsse werden nicht vom Landesrechnungshof beauftragt und die Jahresabschlüsse werden nicht von ihm weitergeleitet. Diese Gesellschaften sind daher auch bei der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt.

Dem Landesrechnungshof sind aktuell 82 kommunale Unternehmen der Wohnungswirtschaft zugeordnet. Davon sind fünf als Verwalter für Dritte tätig. Diese verfügen in der Regel über keinen eigenen Bestand an Wohn- und Gewerbeflächen und bleiben daher bei der Analyse ebenfalls unberücksichtigt.

In Teil I dieses Beitrags analysiert der Landesrechnungshof die Lage der verbliebenen 77 kommunalen Wohnungsunternehmen mit Stand 31. Dezember 2021 anhand der Daten aus den Prüfungsberichten zum Jahresabschluss 2021. In Teil II des Beitrags wertet er die Entwicklung der Wohnungsunternehmen aus, die seit 2011 im Fokus seiner Betrachtungen stehen, da sie in besonders von strukturellen Problemen betroffenen Kommunen gelegen sind.

(390) Zur weiteren Analyse wählte der Landesrechnungshof solche Kennzahlen aus, die kurzfristig nicht veränderbar sind und daher längerfristig einen starken Einfluss auf das wirtschaftliche Ergebnis des Unternehmens haben. Er entwickelte für

<sup>159</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Sonderbericht Wohnungsunternehmen.

<sup>160</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2018, S. 117 ff.

<sup>161</sup> Die Prüfung von mittelgroßen und großen Kapitalgesellschaften ist durch § 316 Abs. 1 HGB vorgeschrieben. Daher unterfallen der Jahresabschlussprüfung nach KPG grundsätzlich nur kleine Kapitalgesellschaften i. S. von § 267 Abs. 1 HGB.

die Bewertung und Darstellung der Risiken einen Stresstest in Form einer Risikomatrix (Tabelle 26). In diese Risikomatrix nahm er die Leerstandsquote<sup>162</sup>, den Verschuldungsgrad<sup>163</sup>, die Verschuldung bezogen auf die Wohn- und Gewerbefläche und den Anteil des Kapitaldienstes an den Mieterlösen<sup>164</sup> auf.<sup>165</sup>

Tabelle 26: Bewertungsmaßstab des Landesrechnungshofes für die Risikomatrix

	Hohes Risiko: ein Punkt	Mittleres Risiko: zwei Punkte	Geringes Risiko: drei Punkte
Leerstandsquote	> 14 %	9-14 %	< 9 %
Verschuldungsgrad	> 285 %	100-285 %	< 100 %
Verschuldung Wohn- und Gewerbefläche	> 295 Euro je m <sup>2</sup>	250-295 Euro je m <sup>2</sup>	< 250 Euro je m <sup>2</sup>
Kapitaldienst an den Mieterlösen	> 60 %	42-60 %	< 42 %
<b>Maximal zu erreichende Punktzahl:</b>			<b>12</b>

Quelle: eigene Berechnungen.

Der Landesrechnungshof geht bei Erreichen von maximal sechs von zwölf Punkten von einem bestandsgefährdenden Gesamtrisiko aus.

(391) Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) und seine regionalen Prüfungsverbände haben eine Arbeitshilfe zur Insolvenzvorsorge und zum Krisenmanagement in den Wohnungsunternehmen herausgegeben.<sup>166</sup> Nach dieser Arbeitshilfe sind bei Wohnungsunternehmen, die überwiegend ihren eigenen Bestand bewirtschaften, die Stresstest-Kriterien Leerstandsquote und Kapitaldienstquote unter bestimmten Voraussetzungen als Krisensymptome zu betrachten:

- Eine Leerstandsquote über 10 % und/oder
- eine Kapitaldienstquote über 50 % gefährden die Entwicklung des Wohnungsunternehmens.

(392) GdW und Landesrechnungshof vertreten somit in Teilen vergleichbare Positionen dazu, welche Kennzahlen in welcher Ausprägung Auskunft über Bestands- und Entwicklungsrisiken für wohnungswirtschaftliche Unternehmen geben können.

<sup>162</sup> Anteil der leerstehenden Wohnungen am gesamten eigenen Wohnungsbestand.

<sup>163</sup> Schulden im Verhältnis zum Eigenkapital.

<sup>164</sup> Anteil Zins und Tilgung an den Nettomieterlösen (Bruttomieterlöse minus Erlösschmälerungen wegen Leerstands).

<sup>165</sup> Vgl. auch: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Sonderbericht Wohnungsunternehmen, S. 8-9.

<sup>166</sup> GdW Arbeitshilfe 76, März 2016.

## 2 Teil I – Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen insgesamt

### 2.1 Wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen im Überblick

(393) Für die hier analysierten Unternehmen ergibt sich für 2016 und 2021 zu nächst folgendes Gesamtbild:

Tabelle 27: Grunddaten Wohnungsunternehmen insgesamt, 2016 und 2021

	Gesamt	
	2016	2021
Anzahl der Unternehmen	77	77
Anzahl Wohn- und Gewerbeeinheiten im eigenen Bestand	59.347	57.665
Wohn- und Gewerbefläche in m <sup>2</sup>	3.335.512	3.253.320
Verbindlichkeiten <sup>167</sup> in 1.000 Euro	863.902	657.970
Eigenkapital in 1.000 Euro	623.576	758.179
Mieterträge in 1.000 Euro	173.114	177.650
Instandhaltungskosten im Jahr in 1.000 Euro	36.028	49.600
Jahresgewinn in 1.000 Euro	19.062	26.512

Quelle: eigene Berechnungen.

(394) Für den wohnungswirtschaftlichen Unternehmensvergleich ermittelte der Landesrechnungshof für die ausgewählten betrieblichen Kennzahlen den Median.<sup>168</sup>

Tabelle 28: Median der ausgewählten betrieblichen Kennzahlen, 2016 und 2021

	Medianwert	
	2016	2021
Leerstandsquote	6,60 %	7,90 %
Verschuldung Wohn- und Gewerbefläche	245,37 Euro je m <sup>2</sup>	193,27 Euro je m <sup>2</sup>
Kapitaldienst an den Mieterlösen	43,0 %	41,8 %
Nettokaltmiete Wohn- und Gewerbefläche	4,49 Euro je m <sup>2</sup>	4,81 Euro je m <sup>2</sup>

Quelle: eigene Berechnungen.

(395) Der Median ist der Wert in der Mitte einer der Größe nach geordneten Datenreihe. Im Gegensatz zum Durchschnitts- oder arithmetischen Mittelwert bewirkt die Bildung des Medians, dass einzelne Werte, die von den anderen extrem abweichen („Ausreißer“), keinen zu großen Einfluss auf die Bewertung gewinnen. Der Median ist somit für einen Unternehmensvergleich aussagekräftiger als der arithmetische Mit-

<sup>167</sup> Darlehensverbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und anderen Kreditgebern (z. B. Versicherungen, Gesellschafter).

<sup>168</sup> Siehe dazu auch Tz. 390.

telwert, da die wirtschaftlichen Kennzahlen der Unternehmen eine große Spannbreite aufweisen.

(396) Die ermittelten Medianwerte zeigen, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen 2021 insgesamt sowohl bei der Verschuldung pro m<sup>2</sup> Wohn- und Gewerbefläche als auch bei der Kapitaldienst- und Leerstandsquote ein geringes wirtschaftliches Risiko aufweisen (vgl. Tabelle 26). Im Vergleich zu 2016 ist festzustellen, dass sich sowohl die Nettokaltmiete als auch die Leerstandsquote erhöht hat. Im Gegensatz dazu sind die Medianwerte für die Verschuldung je m<sup>2</sup> und die Kapitaldienstquote deutlich gesunken.

## 2.2 Risikomatrix auf der Grundlage der Daten für 2016 und 2021

(397) Eine zusammenfassende Darstellung der Bewertung der Wohnungsunternehmen nach dem Punktesystem der in Tz. 390 vorgestellten Risikomatrix ist aus der folgenden Tabelle 29 ersichtlich. Hinzuweisen ist darauf, dass sich aus dieser Risikomatrix zwar Indizien ergeben. Eine sichere Prognose zum Fortbestand des einzelnen Unternehmens ist aber nicht möglich. Die Risikomatrix ersetzt nicht eine vollständige Analyse der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der betroffenen Unternehmen. Es ist jedoch festzustellen, dass die Kombination von hoher Leerstandsquote mit einem hohen Kapitaldienst und geringem Mietsteigerungspotenzial im Ergebnis zu einem hohen wirtschaftlichen Risiko führt.

Tabelle 29: Zusammenfassende Bewertung der Wohnungsunternehmen nach Risikomatrix, 2016 und 2021

Bewertung nach Punktesystem (Höchstpunktzahl: 12)	Risikoanalyse	
	2016	2021
4 von 12	1	0
5 von 12	2	1
6 von 12	6	4
7 von 12	6	3
8 von 12	21	7
9 von 12	10	13
10 von 12	11	17
11 von 12	8	15
12 von 12	11	17

Quelle: eigene Berechnungen.

(398) Zum 31. Dezember 2016 erreichten neun von 76<sup>169</sup> Unternehmen lediglich maximal sechs von zwölf Punkten. Dies entspricht ca. 11,8 % der analysierten Unternehmen. Zum 31. Dezember 2021 erreichten nur noch fünf der 77 Unternehmen (ca. 6,5 %) diesen Wertebereich. Für diese Unternehmen kann jeweils ein bestandsgefährdendes Gesamtrisiko vorliegen. Die Gesamtentwicklung ist also positiv.

<sup>169</sup> Für ein Unternehmen lagen in 2016 nicht alle notwendigen Daten zur Risikoanalyse vor.

Die anzustrebende volle Punktzahl erreichten 2016 11 Unternehmen (ca. 14,5 %). Dieser Wert erhöhte sich 2021 auf 17 Unternehmen (ca. 22,1 %). Während 2016 noch 30 Unternehmen (ca. 39,5 %) im oberen Drittel des Bewertungssystems rangierten, sind es 2021 bereits 49 (ca. 63,6 %). Für diese Wohnungsunternehmen bestehen kaum oder nur geringe Risiken für die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Auch hier lässt sich also ein positiver Trend ablesen.

## 2.3 Wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen anhand von Kennzahlen

### 2.3.1 Leerstandsquote

(399) Die Leerstandsquote als eine wesentliche wohnungswirtschaftliche Kennzahl gibt den Anteil nicht vermieteter Wohn- und Gewerbefläche am Wohnungsbestand an. Sie wird in der Regel vom Wirtschaftsprüfer ermittelt und in den Prüfungsberichten dargestellt.

(400) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Leerstandsquote über alle Unternehmen betrachtet erheblich schwankt. Wies die Leerstandsquote 2016 noch eine Schwankungsbreite von 0,0 % bis 29,1 % auf, lag sie 2021 zwischen 0,0 % und 27,9 %. Gleichzeitig hat sich aber der Median der Leerstände von 6,6 % auf 7,9 % erhöht.

Die Arbeitshilfe 76 des GdW sieht einen Leerstand von mehr als 10 % bereits als Risikofaktor (vgl. Tz. 391). Sowohl 2016 als auch 2021 lagen bei 29 der 77 untersuchten Unternehmen Leerstände von über 10 % vor. Damit könnte in diesen Unternehmen die künftige wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt sein.

(401) Von diesen Unternehmen hatten 2016 zudem noch 13 Unternehmen eine Leerstandsquote von über 14 % (vgl. dazu Tabelle 26); bis 2021 stieg diese Zahl auf 18 Unternehmen an.

Nach der in Tabelle 28 dargestellten Risikomatrix bedeutet dies für die betroffenen Unternehmen ein hohes wirtschaftliches Risiko. Leerstände in dieser Höhe sind besonders problematisch, weil die Unternehmen auf die Nachfragesituation nur bedingt Einfluss haben. Ohne dauerhafte Stützungsmaßnahmen der Gesellschafter oder Fördermaßnahmen der Landesregierung wird der strukturelle Leerstand in der Mehrzahl der Unternehmen mit dauerhaften Leerstandsquoten von über 10 % nicht aus eigener Kraft zu bewältigen sein.

(402) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich insbesondere bei Wohnungsunternehmen in angespannter wirtschaftlicher Situation Rückbau, Abriss und Umbau nicht ohne externe Mittel bewältigen lassen. Da das Mietsteigerungspotenzial insgesamt gering ist, wird es diesen Unternehmen auch künftig schwerfallen, liquide Mittel für die anstehenden Aufgaben anzusammeln.

## 2.3.2 Mieterlöse

(403) Die kommunalen Wohnungsunternehmen haben 2021 Mieterlöse von insgesamt 177,65 Mio. Euro erzielt. Dies stellt zu 2016 ein Plus von ca. 4,5 Mio. Euro (ca. 2,6 %) <sup>170</sup> dar. Im selben Zeitraum ist die Anzahl der eigenen Wohn- und Gewerbeeinheiten um 1.682 (ca. 2,8 %) <sup>171</sup> gesunken, die Nettokaltmiete je m<sup>2</sup> hat sich jedoch durchschnittlich um 0,22 Euro (ca. 5,1 %) erhöht.

(404) Der Mietenindex des Verbraucherpreisindex (VPI) des Statistischen Bundesamtes gibt Auskunft über die Änderung der Mieten im Gesamtbestand aller Wohnungen. Er gibt im Wesentlichen die Änderungsraten der Mieten von bestehenden Mietverträgen wieder. Deutschlandweit haben sich die Nettokaltmieten nach Verbraucherpreisindex <sup>172</sup> im Durchschnitt seit 2016 um 1,4 % erhöht. Dabei stiegen sie in den kreisfreien Großstädten durchschnittlich um 1,5 % und in den dünnbesiedelten ländlichen Kreisen um 1,3 %. <sup>173</sup> Damit lag die Entwicklung der Nettokaltmieten etwas unter dem Niveau der allgemeinen Preisentwicklung von durchschnittlich 1,5 %. <sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Vgl. Tabelle 27.

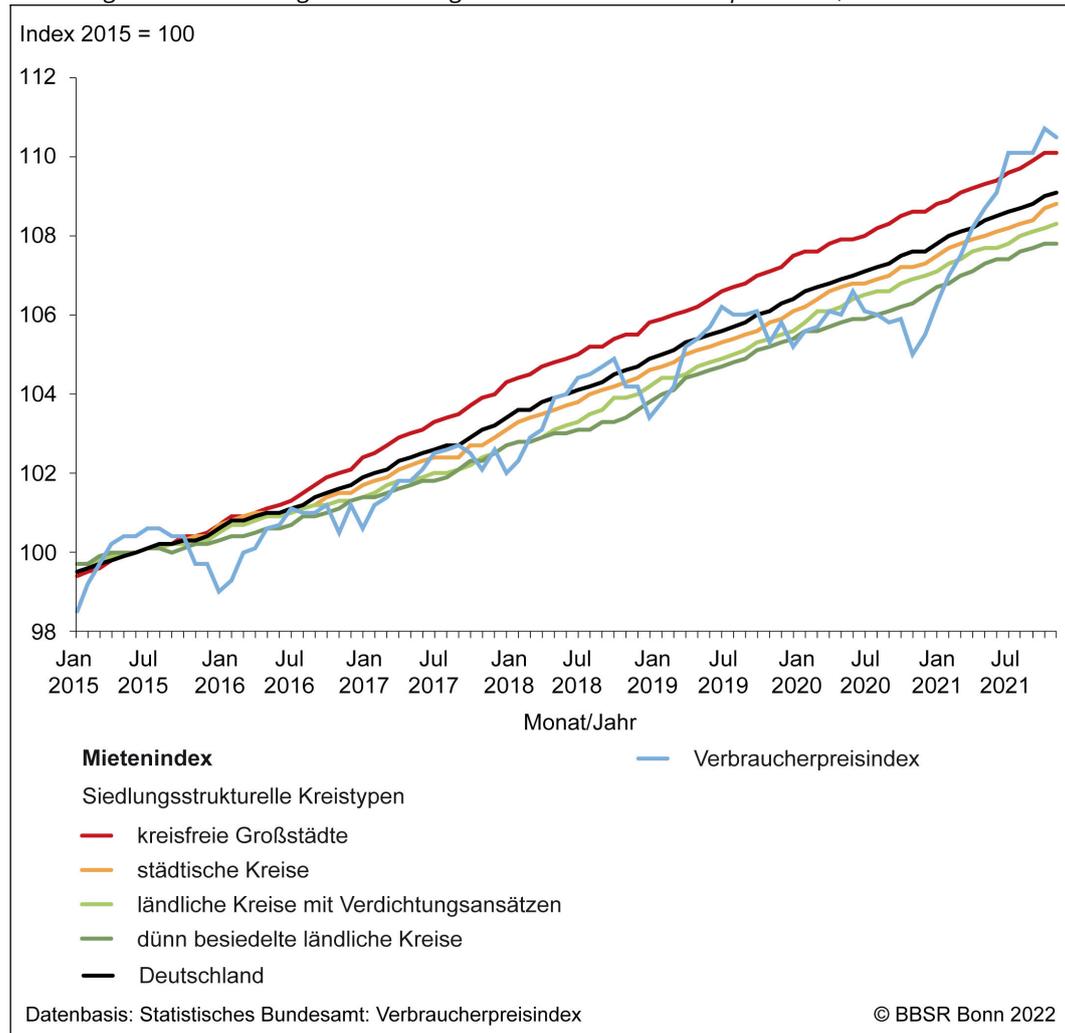
<sup>171</sup> Vgl. Tabelle 27.

<sup>172</sup> Der Verbraucherpreisindex misst die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen, die private Haushalte für Konsumzwecke kaufen (z. B. Nahrungsmittel, Bekleidung, Kraftfahrzeuge, Mieten, Reinigungsdienstleistungen, Reparaturen).

<sup>173</sup> Vgl. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023): Fakten zum Wohnungsmarkt, in: [https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/fakten-wohnungsmarkt/fakten-wohnungsmarkt-node.html;jsessionid=E144F23EF9343527D8D3397F040049AB.2\\_cid295#doc17169946bodyText5](https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/fakten-wohnungsmarkt/fakten-wohnungsmarkt-node.html;jsessionid=E144F23EF9343527D8D3397F040049AB.2_cid295#doc17169946bodyText5), 20. November 2023 und BT Drs. 19/31570, S. 115.

<sup>174</sup> 2016 (0,5 %), 2017 (1,5 %), 2018 (1,8 %), 2019 (1,4 %), 2020 (0,5 %), 2021 (3,1 %).

Abbildung 10: Entwicklung von Wohnungsmieten und Verbraucherpreisindex, 2015-2022



Quelle: BBSR Bonn 2022.

2016 lag die durchschnittliche Nettokaltmiete über alle Wohnungsanbieter in Mecklenburg-Vorpommern betrachtet bei 5,70 Euro<sup>175</sup> je m<sup>2</sup>. Unter Zugrundelegung der gesamtdeutschen Preisentwicklung würde sich für die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2021 eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 6,04 Euro je m<sup>2</sup> errechnen. Dies entspräche einer Steigerung von ca. 6,0 %.

Für die hier untersuchten kommunalen Wohnungsunternehmen lag der Durchschnitt für die vermieteten Flächen (Wohn- und Nutzflächen) 2016 nach den Angaben in den Prüfungsberichten und den Berechnungen des Landesrechnungshofs bei 4,33 Euro je m<sup>2</sup> und erhöhte sich bis 2021 auf durchschnittlich 4,55 Euro je m<sup>2</sup>. Dies entspricht einer Steigerung von ca. 5,1 % (vgl. Tz. 403).

(405) Das Erzielen niedriger Mieterlöse je m<sup>2</sup> ist nicht allein der Lage der Unternehmen im ländlichen Raum geschuldet. Auch Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Regionen mit relativ hohen Einwohnerzahlen stehen vor dieser Problematik. Maßgeblichen Anteil an dieser Situation hat aus Sicht des Landesrechnungshofs der hohe Leerstand und die damit einhergehenden Erlösschmälerungen durch

<sup>175</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Datenreport 2021 – Sozialbericht für Deutschland,

Nichtvermietung. Zudem wirkt sich der Anteil von Transferleistungsbeziehern<sup>176</sup> am Gesamtmieteranteil nachteilig aus. Die unter Berücksichtigung der von den Landkreisen erlassenen KdU-Richtlinien erzielbaren Mieten liegen zum Teil deutlich unter dem, was am freien Markt für vergleichbaren Wohnraum erzielbar wäre.

### 2.3.3 Kapitaldienstquote

(406) Die Kapitaldienstquote gibt als betriebswirtschaftliche Kennzahl der Wohnungswirtschaft an, welchen Anteil der Mieterlöse das Unternehmen für Zinszahlungen und Tilgung der Darlehen aufbringen muss. Der Landesrechnungshof legte für seine Berechnungen die Darlehensverbindlichkeiten der Wohnungsunternehmen gegenüber Kreditinstituten, Gesellschaftern und Dritten (z. B. Versicherungsunternehmen) zu Grunde.

(407) Die Höhe der Darlehen und der Kapitaldienst entwickelten sich bei den untersuchten Unternehmen 2016 und 2021 wie folgt:

Tabelle 30: Höhe der Darlehen, 2016 und 2021, in 1.000 Euro

	Kredithöhe	Zinsen	Tilgung
2016	863.902,3	29.481,3	52.053,3
2021	657.969,7	12.638,6	59.682,3
<b>Differenz</b>	<b>204.274,7</b>	<b>16.842,7</b>	<b>-7.629</b>

Quelle: eigene Berechnungen.

Dabei standen noch 2016 Mieterlösen von 173,114 Mio. Euro (vgl. Tabelle 27) Kreditverbindlichkeiten von 863,902 Mio. Euro entgegen. Bei einer Zins- und Tilgungslast von insgesamt 81,535 Mio. Euro mussten die Unternehmen im Median noch 43,0 % ihrer Mieterlöse für den Kapitaldienst verwenden (vgl. Tabelle 28). 2021 steht Mieterlösen von 177,65 Mio. Euro (vgl. Tabelle 27) ein Kapitaldienst in Höhe von 72,321 Mio. Euro entgegen. Dies entspricht im Median einer Kapitaldienstquote von 41,8 % (vgl. Tabelle 28). Dabei sank die Zins- und Tilgungslast im Betrachtungszeitraum um ca. 12,7 %.

(408) Nach den Krisensymptomen des GdW kann eine Kapitaldienstquote, die höher als 50 % ist, ein Unternehmen in seiner wirtschaftlichen Entwicklung beeinträchtigen (vgl. Tz. 391).

Mit Stand 31. Dezember 2016 wiesen noch 27 von 77 Unternehmen (ca. 35,1 %) eine kritische Kapitaldienstquote von mindestens 50 % aus. Bei acht Unternehmen (ca. 10,4 %) betrug die Kapitaldienstquote mehr als 60 %. Dabei lag ein Unternehmen bei einer Quote von 80 % – es konnte diesen Wert aber bis 2021 auf 50,7 % senken. Auch bei anderen Wohnungsunternehmen setzte ein positiver Trend ein. So haben 2021 nur noch 12 der 77 kommunalen Wohnungsunternehmen (ca. 15,6 %) den kritischen Wert von 50 % überschritten; zwei davon eine Quote von mehr als 60 % (ca. 2,6 %). Dabei lag die Kapitaldienstquote 2021 bei 39 Unternehmen (ca. 50,6 %)

Wohnen, in: [https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-7.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-7.pdf?__blob=publicationFile), S. 268, 20. November 2023.

<sup>176</sup> Zu den staatlichen Transferleistungen zählen unter anderem Bürgergeld, Sozialhilfe, Ausbildungshilfen, Eltern-, Kinder- und Wohngeld.

unter 42 %. 2016 hatten lediglich 27 der untersuchten Unternehmen (ca. 35,1 %) diesen Wert erreicht.

(409) Die langandauernde Niedrigzinsphase hat den Unternehmen in den letzten Jahren Verbesserungen der Kapitaldienstquote durch Umschuldungen und/oder hohe Tilgungen ermöglicht. Den Prüfungsberichten ist zu entnehmen, dass die frei gewordene Liquidität ganz oder teilweise für höhere Tilgungen genutzt wurde, sofern sie nicht für gestiegene Personal-, Verwaltungs- oder Instandhaltungskosten aufgewendet werden musste. Ob sich dieser Trend künftig fortsetzen wird, bleibt angesichts der aktuellen Zinsentwicklung abzuwarten.

### 3 Teil II – Lage ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen

#### 3.1 Wirtschaftliche Lage kommunaler Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum im Überblick

(410) Im Folgenden analysiert der Landesrechnungshof in vertiefter Form und in Fortschreibung sowohl seines Sonderberichts aus 2014 als auch des Kommunalfinanzberichts 2018 die wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum (vgl. Tz. 388). Dazu hat er die Daten von 35 kommunalen Unternehmen gesondert analysiert.

(411) Für den untersuchten Zeitraum ergibt sich für diese Unternehmen nachstehendes Gesamtbild:

Tabelle 31: Grunddaten Wohnungsunternehmen insgesamt, 2011, 2016 und 2021

	Gesamt		
	2011	2016	2021
Anzahl der Unternehmen	35	35	35
Anzahl Wohn- und Gewerbeeinheiten im eigenen Bestand	15.256	14.312	13.609
Wohn- und Gewerbefläche in m <sup>2</sup>	801.243	782.769	771.657
Verbindlichkeiten <sup>177</sup> in 1.000 Euro	245.519	202.639	160.424
Eigenkapital in 1.000 Euro	125.005	134.124	165.642
Mieterträge in 1.000 Euro	42.193	41.063	40.459
Instandhaltungskosten im Jahr in 1.000 Euro	7.858	8.765	12.393
Jahresgewinn in 1.000 Euro	2.508	3.217	5.940

Quelle: eigene Berechnungen.

<sup>177</sup> Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und anderen Kreditgebern (z. B. Versicherungen, Gesellschafter).

(412) Für die Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum hat der Landesrechnungshof für ausgewählte betriebliche Kennzahlen erneut den Median ermittelt (vgl. Tz. 28). In der nachfolgenden Tabelle sind die Mediane für diese Kennzahlen und insbesondere auch ihre Entwicklung für 2011, 2016 und 2021 dargestellt:

Tabelle 32: Median der ausgewählten betrieblichen Kennzahlen, 2011, 2016 und 2021

	Median		
	2011	2016	2021
Leerstandsquote	10,25 %	9,87 %	9,20 %
Verschuldung Wohn- und Gewerbefläche	253,5 Euro je m <sup>2</sup>	225,4 Euro je m <sup>2</sup>	182,2 Euro je m <sup>2</sup>
Kapitaldienst an den Mieterlösen	51,6 %	47,3 %	44,2 %
Nettokaltmiete Wohn- und Gewerbefläche	4,15 Euro je m <sup>2</sup>	4,45 Euro je m <sup>2</sup>	4,69 Euro je m <sup>2</sup>

Quelle: eigene Berechnungen.

Hiernach haben sich der Median für die Leerstandsquote<sup>178</sup> seit 2011 (um 10,2 %), für die Verschuldung (um 28,1 %) und für den Kapitaldienst (um 14,3 %) erheblich vermindert. Die Nettokaltmiete je m<sup>2</sup> ist dagegen im betrachteten Zeitraum um ca. 13 % gestiegen. Die Vergleichsbetrachtung der Werte zeigt, dass sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen im Betrachtungszeitraum insgesamt positiv entwickelt hat.

(413) Vergleicht man die Medianwerte der hier betrachteten Unternehmen mit den Medianwerten aller Unternehmen für 2016 und 2021 (vgl. Tabelle 28), ist festzustellen, dass sich diese Werte teilweise angeglichen haben.

Tabelle 33: Abweichung Median ausgewählter betrieblicher Kennzahlen von Unternehmen im ländlichen Raum zu Gesamtmedian, 2016 und 2021

	Differenz	
	2016	2021
Leerstandsquote	3,27 %	1,3 %
Verschuldung Wohn- und Gewerbefläche	-19,97 Euro je m <sup>2</sup>	-11,07 Euro je m <sup>2</sup>
Kapitaldienst an den Mieterlösen	4,3 %	2,4 %
Nettokaltmiete Wohn- und Gewerbefläche	-0,04 Euro je m <sup>2</sup>	-0,12 Euro je m <sup>2</sup>

Quelle: eigene Berechnungen.

Vergrößert hat sich allerdings der Abstand bei der Nettokaltmiete je m<sup>2</sup>. Lag dieser Wert 2016 nur 0,04 Euro je m<sup>2</sup> unter dem Gesamtmedian, stieg der Abstand bis 2021 auf 0,12 Euro je m<sup>2</sup> an. Ein Grund könnte sein, dass die Unternehmen in besonders strukturschwachen Gegenden aufgrund besonders schwacher Einkommensverhältnisse der Einwohner und einem hohen Anteil an Beziehern von Transferleistungen besonders geringe Mietsteigerungspotenziale nutzen können (vgl. Tz. 405).

<sup>178</sup> Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich auch die Zahl der Wohn- und Nutzflächen im Bestand sowie deren Gesamtfläche verringert hat, vgl. Tabelle 27.

### 3.2 Risikomatrix auf der Grundlage der Daten für 2011, 2016 und 2021

(414) Die Bewertung der Wohnungsunternehmen nach dem Punktesystem der in Tz. 390 dargestellten Risikomatrix ist aus Tabelle 34 ersichtlich.

Tabelle 34: Zusammenfassende Bewertung der Wohnungsunternehmen nach Risikomatrix, 2011, 2016 und 2021

Bewertung nach Punktesystem (Höchstpunktzahl: 12)	Anzahl der Unternehmen		
	2011	2016	2021
4 von 12	2	1	0
5 von 12	2	0	0
6 von 12	5	3	0
7 von 12	6	3	3
8 von 12	4	10	4
9 von 12	3	4	8
10 von 12	3	3	9
11 von 12	4	5	5
12 von 12	5	5	6

Quelle: eigene Berechnungen.

(415) Zum 31. Dezember 2011 erreichten 9 von 34<sup>179</sup> Unternehmen lediglich maximal sechs von zwölf Punkten; dies entspricht einem bestandsgefährdenden Gesamtrisiko (vgl. Tz. 391). Dieses Risiko bestand zum 31. Dezember 2016 nur noch bei 4 von 34 Unternehmen. 5 der 34 Unternehmen hingegen erreichten 2011 als auch 2016 die volle Punktzahl. Für diese Unternehmen bestanden kaum Risiken für die weitere wirtschaftliche Entwicklung.

(416) Damit hat von 2011 bis 2016 die Zahl derjenigen Unternehmen abgenommen, die ausgehend von diesen Kennzahlen bestandsgefährdet waren. Dieser positive Trend hat sich bis 2021 weiter fortgesetzt. Mit Stand 31. Dezember 2021 weist nunmehr kein Unternehmen in der Summe kritische Risikoparameter auf. 6 von 35 Wohnungsunternehmen erreichen die volle Punktzahl. Hervorzuheben ist auch, dass mehr als die Hälfte der Unternehmen (60,6 %) mindestens 10 Punkte erreichen. Im Ergebnis hat sich die Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft im ländlichen Raum von 2011 bis 2021 wesentlich verbessert.

(417) Vergleicht man dies mit dem Ergebnis aller Wohnungsunternehmen (vgl. Tabelle 29) ist festzustellen, dass sich die fünf Unternehmen mit lediglich maximal sechs von zwölf Punkten ausschließlich in der Gruppe befinden, die der Landesrechnungshof 2011 und 2016 aufgrund ihrer vergleichsweise günstigeren Ausgangslage nicht berücksichtigt hat. Auf der anderen Seite erreichen aus dieser Gruppe aber 29 Unternehmen (ca. 69 %) mindestens 10 Punkte und weisen damit eine solide wirtschaftliche Lage auf.

<sup>179</sup> Bei einem der 35 betrachteten Unternehmen lagen für 2011 und 2016 nicht alle für die Risikomatrix erforderlichen Daten vor.

### 3.3 Wirtschaftliche Lage ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen im Einzelnen

#### 3.3.1 Leerstandsquote

(418) Die Leerstandsquote (vgl. Tz. 399) ab 10 % hat sich im Zeitraum 2011 bis 2021 wie folgt entwickelt (Tabelle 35). Die vollständige Übersicht der Leerstandsquoten ist in Tabelle 43 am Ende des Beitrags dargestellt.

Tabelle 35: Unternehmen mit Leerstandsquoten ab 10 % (2021), 2011, 2016 und 2021, in %

Unternehmen	Leerstandsquoten		
	31.12.2011	31.12.2016	31.12.2021
	in %		
7	19,2	29,1	27,9
21	13,9	22,0	27,8
34	16,5	18,9	22,9
11	16,2	17,4	19,8
31	17,1	16,7	18,0
27	29,4	13,8	17,3
3	11,9	10,3	16,6
23	7,4	9,9	16,6
4	14,3	17,2	15,5
5	6,4	12,8	14,9
29	5,9	11,1	12,7
22	20,5	11,1	11,7
17	8,7	7,1	11,6
32	13,1	12,8	11,4
35	9,4	12,7	10,7
19	16,0	11,8	10,6
20	9,2	17,3	10,5

Quelle: Prüfungsberichte, eigene Berechnungen.

(419) In 22 der 35 untersuchten Unternehmen sind die Leerstandsquoten im Vergleich zu 2011 gesunken. Dies ist sowohl auf Rückbaumaßnahmen als auch auf eine positive Entwicklung der Vermietung zurückzuführen. Trotzdem weisen 17 Wohnungsunternehmen Leerstände von über 10 % (2016: 18 Unternehmen) aus. Bei zehn Unternehmen (2016: sieben Unternehmen) ist der Leerstand als besorgniserregend anzusehen. Er beträgt dort mehr als 14 %. Nach der in Tabelle 26 dargestellten Risikomatrix bedeutet dies ein hohes Risiko. Die Arbeitshilfe 76 des GdW sieht einen Leerstand von mehr als 10 % bereits als Risikofaktor (vgl. Tz. 391). Damit könnte in diesen Unternehmen die künftige wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt sein. Das Risiko durch einen anhaltend hohen Leerstand hat im Vergleich zu den Daten aus 2011 und 2016 nicht wesentlich abgenommen.

(420) Im Vergleich zu den Wohnungsunternehmen insgesamt (vgl. Tz. 400) ist die Bandbreite der Werte bei den Unternehmen im ländlichen Raum mit 0,0 % bis 27,9 % stärker ausgeprägt als bei den Unternehmen mit vergleichsweise besseren Entwicklungsmöglichkeiten (0,5 % bis 23,6 %). Während von den übrigen 42 Unternehmen 12 über den kritischen 10 % liegen (vgl. Tz. 419), sind es im ländlichen Raum 17 der 35 Wohnungsunternehmen. Davon befinden sich acht über dem Wert von 14 %, der ein Indiz für ein hohes Risiko ist (vgl. Tabelle 26).

### 3.3.2 Mieterlöse

(421) Die Mieterlöse je m<sup>2</sup> Wohn- und Gewerbefläche mit einer Steigerung von 2016 auf 2021 um bis zu 8 % sind in Tabelle 36 dargestellt. Sie haben sich bei fast allen Wohnungsunternehmen gegenüber 2011 und 2016 erhöht, verbleiben aber insgesamt auf einem niedrigen Niveau. Die vollständige Übersicht der Entwicklung der Mieterlöse ist am Ende des Berichts in Tabelle 44 dargestellt.

Tabelle 36: Unternehmen mit Mieterlösveränderung bis 8 % (2016-2021), 2011, 2016 und 2021

Unternehmen	Mieterlöse				
	2011	2016	2021	Veränderung 2011-2016	Veränderung 2016-2021
	in Euro je m <sup>2</sup>			in %	in %
19	3,52	4,48	3,70	27,3	-17,4
31	3,64	4,47	3,89	22,8	-13,0
26	3,35	3,70	3,30	10,5	-10,8
21	3,39	3,29	3,02	3,0	-8,2
1	4,24	4,23	3,99	-0,2	-5,7
32	3,62	4,31	4,09	19,1	-5,1
25	3,67	4,02	3,93	9,5	-2,2
5	4,47	4,52	4,49	1,1	-0,7
23	4,05	4,17	4,14	3,0	-0,7
20	4,80	4,83	4,80	0,6	-0,6
13	3,96	4,17	4,27	5,3	2,4
11	4,70	4,97	5,09	5,7	2,4
15	4,74	4,95	5,09	4,4	2,8
6	4,41	4,42	4,57	0,2	3,4
2	4,42	5,14	5,32	16,3	3,5
34	3,71	3,76	3,91	1,4	4,0
27	4,12	4,46	4,64	8,3	4,0
14	3,58	4,97	5,17	38,8	4,0
10	4,53	4,72	4,93	4,2	4,5
24	4,95	5,19	5,46	4,9	5,2
29	4,15	4,18	4,40	0,7	5,3
7	4,52	4,44	4,69	-1,8	5,6
17	4,24	4,59	4,89	8,3	6,5

Quelle: Prüfungsberichte, eigene Berechnungen.

(422) Die Entwicklung der Mieterlöse je m<sup>2</sup> schwankt in den Jahren 2011 bis 2016 zwischen -3,0 % und +38,8 %. Bei rund zwei Drittel der Unternehmen liegt die Steigerungsrate deutlich unter der über denselben Zeitraum aggregierten Inflationsrate von 7,5 %. Zwischen 2016 und 2021 verstärkt sich die Schwankungsbreite noch einmal. Hier liegen die Veränderungen zwischen -17,4 % und +29,2 %. Bei einer aggregierten Inflationsrate von 8,8 % blieb in diesem Zeitraum die Steigerung der Mieterlöse bei mehr als 70 % der Unternehmen unterhalb der Inflationsrate. Aufgrund der Wohnungsmarktsituation bei den untersuchten Unternehmen (vgl. Tz. 405) sind auch in den kommenden Jahren keine signifikanten Steigerungen zu erwarten.

(423) Im Vergleich der Unternehmen im ländlichen Raum mit denen mit einer vergleichsweise günstigeren Ausgangslage liegen die Mieterlöse je m<sup>2</sup> im ländlichen Raum zwischen 3,02 Euro und 6,11 Euro, bei den anderen zwischen 3,78 Euro und 6,75 Euro.

(424) Die Spielräume für Mieterhöhungen dürften nach wie vor gering sein, da sich alle betrachteten Unternehmen in strukturschwachen Regionen mit geringem Einkommen befinden. Hinzu kommt der hohe Anteil an Mietern, die Transferleistungen (vgl. Fn. 176) erhalten. Nach Schätzungen des Verbandes norddeutscher Wohnungsunternehmen e. V. sind in Mecklenburg-Vorpommern 30 bis 40 % der Mieter auf derartige Leistungen angewiesen. Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum werden diese Werte zum Teil übertroffen. Das Potenzial für Mietersteigerungen ist daher gering (vgl. Tz. 405).

### 3.3.3 Kapitaldienstquote

(425) Die Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum haben bis 2021 von der anhaltenden Niedrigzinsphase in Europa profitiert (vgl. Tz. 409). Die Darlehen haben sich im untersuchten Zeitraum wie folgt entwickelt:

Tabelle 37: Entwicklung der Darlehen gesamt, 2011-2021, in 1.000 Euro

Jahr	Kredithöhe	Zinsen	Tilgung
	in 1.000 Euro		
2011	246.902,2	10.519,8	11.137,6
2016	204.296,4	8.194,3	12.959,2
<i>Differenz 2011-2016</i>	<i>-42.605,8</i>	<i>-2.543,5</i>	<i>1.421,7</i>
2016	204.296,4	8.194,3	12.959,2
2021	166.961,6	3.510,8	15.144,6
<i>Differenz 2016-2021</i>	<i>-37.334,83</i>	<i>-4.683,51</i>	<i>2.185,4</i>
2011	255.292,2	10.922,2	11.730,7
2021	166.961,6	3.510,8	15.144,6
<i>Differenz 2011-2021</i>	<i>-79.940,6</i>	<i>-7.148,0</i>	<i>3.237,2</i>

Quelle: eigene Berechnungen.

Dies entspricht einer prozentualen Entwicklung von:

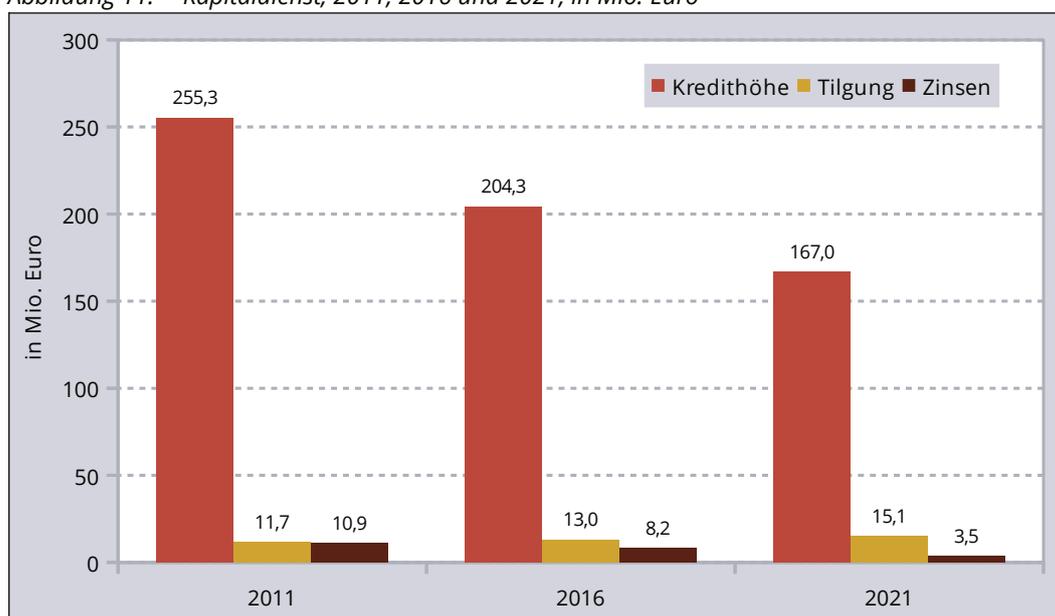
Tabelle 38: Entwicklung der Darlehen gesamt, 2011-2021, in %

Jahr	Kredithöhe	Zinsen	Tilgung
	in %		
Differenz 2011-2016	-17,3	-24,2	12,8
Differenz 2016-2021	-18,3	-57,2	16,9
Differenz 2011-2021	-32,4	-67,9	29,1

Quelle: eigene Berechnungen.

Von 2011 bis 2016 haben die Darlehen insgesamt um 42,6 Mio. Euro (-17,3 %) und die jährliche Zinsbelastung um 2,5 Mio. Euro (-24,2 %) abgenommen. Dieses setzte sich im Zeitraum 2016 bis 2021 weiter fort. Hier reduzierten sich die Darlehen um 37,3 Mio. Euro (-18,3 %) und die Zinsbelastung sank um 4,7 Mio. Euro (-57,2 %). Insgesamt haben sich die Darlehen seit 2011 um 79,9 Mio. Euro (31,3 %) reduziert, wobei allerdings sieben Unternehmen 2021 zusammen 8,7 Mio. Euro höhere Darlehen als noch 2011 aufweisen. Die erhöhten Kreditverbindlichkeiten ergeben sich in einem Fall aus einem Gesellschafterdarlehen im Rahmen eines Sanierungskonzeptes; in anderen Fällen für die Modernisierung des Bestands sowie für Neubaumaßnahmen. Die Zinsbelastung sank insgesamt um 7,1 Mio. Euro (-67,9 %). Gleichzeitig erhöhten sich die Tilgungszahlungen auf 15,1 Mio. Euro (29,1 %).

Abbildung 11: Kapitaldienst, 2011, 2016 und 2021, in Mio. Euro



Quelle: eigene Darstellung.

(426) Die Kapitaldienstquote ist der Anteil, den ein Wohnungsunternehmen zur Finanzierung seiner Kredite aus den Nettomieterlöhnen generieren muss. Dabei stellen Werte über 50 % ein Krisensymptom dar (vgl. Tz. 391).

Von 2011 bis 2021 hat sie sich bei den Unternehmen, die den Wert von 50 % 2021 überschritten haben, wie folgt entwickelt (Tabelle 39). Eine vollständige Übersicht für alle Unternehmen ist am Ende des Beitrags in Tabelle 45 dargestellt.

Tabelle 39: Unternehmen mit Kapitaldienstquoten ab 50 % (2021), 2011, 2016 und 2021, in %

Unternehmen	Kapitaldienstquoten		
	31.12.2011	31.12.2016	31.12.2021
	in %		
33	23,2	47,2	60,4
34	52,5	47,3	55,7
5	51,8	48,1	52,8
7	40,8	34,2	51,8
13	71,6	50,2	50,7

Quelle: Prüfungsberichte, eigene Berechnungen.

Im Jahr 2021 haben fünf der 35 Wohnungsunternehmen die kritische Kapitaldienstquote von 50 % überschritten. Davon weist ein Unternehmen ausgehend von einer Kapitaldienstquote von mehr als 60 % ein besonders hohes Risiko für eine Bestandsgefährdung auf. 2011 und 2016 lag die Anzahl der Unternehmen mit einer kritischen Kapitaldienstquote von 50 % noch bei jeweils 19 bzw. 13; ein besonderes hohes Risiko bestand seinerzeit bei 10 bzw. 6 Unternehmen.

Auch insoweit ist also ein positiver Trend festzustellen.

Abschließend sind in Tabelle 40 die Kennzahlen für die Leerstandsquote, die Veränderung der Mieterlöse 2016 zu 2021 sowie die Kapitaldienstquote für alle Unternehmen zusammengefasst.

Tabelle 40: Leerstandsquote, Veränderung der Mieterlöse, Kapitaldienstquote, 2021, in %

Unternehmen	Leerstandsquote 2021	Mieterlöse Veränderung 2016-2021	Kapitaldienstquote 2021
	in %		
1	4,0	-5,7	7,3
2	0,0	3,5	45,8
3	16,6	13,6	32,5
4	15,5	9,2	36,9
5	14,9	-0,7	52,8
6	3,6	3,4	28,3
7	27,9	5,6	51,8
8	9,2	-	49,6
9	6,9	8,2	44,4
10	2,1	4,5	39,7
11	19,8	2,4	46,7
12	7,2	14,2	27,5
13	4,4	2,4	50,7
14	0,8	4,0	47,8
15	3,3	2,8	0,1
16	2,9	29,2	44,2
17	11,6	6,5	34,2
18	2,1	26,7	42,8
19	10,6	-17,4	45,2
20	10,5	-0,6	46,7
21	27,8	-8,2	26,3
22	11,7	16,2	30,5
23	16,6	-0,7	36,0
24	2,9	5,2	49,9
25	7,6	-2,2	43,5
26	1,0	-10,8	8,3
27	17,3	4,0	29,8
28	0,3	10,1	45,7
29	12,7	5,3	46,6
30	7,9	21,5	37,0
31	18,0	-13,0	49,0
32	11,4	-5,1	46,5
33	3,4	9,7	60,4
34	22,9	4,0	55,7
35	10,7	10,2	25,9

Quelle: Prüfungsberichte, eigene Berechnungen.

Die farblich hervorgehobenen Zeilen weisen dabei solche Werte aus, die aus Sicht des Landesrechnungshofes (einzelnen oder in Summe) ein wirtschaftliches Risiko für das jeweilige Unternehmen darstellen könnten (vgl. Tabellen 35, 36, 39).

## 4 Weitere Aspekte zu allen Unternehmen

### 4.1 Demografische Entwicklung

(427) Seit 1990 ist die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns um ca. 15 % gesunken. Ursächlich war zum einen, dass mehr Menschen starben als geboren wurden. Zudem wanderten viele Einwohner ab. In den letzten Jahren hat sich aufgrund von Wanderungsgewinnen aus dem In- und Ausland die Bevölkerungszahl stabilisiert.<sup>180</sup> Von diesem Trend konnten neben den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten nur deren unmittelbar angrenzende Umlandgemeinden sowie die Kommunen in Ostseennähe profitieren.

(428) Tabelle 41 zeigt, dass die Bevölkerung in den Landkreisen im Zeitraum 2011 bis 2021 zwar abgenommen hat, aber nicht so stark wie noch 2013 für 2020 prognostiziert. Zudem konnten drei Landkreise seit 2011 sogar einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen.

Tabelle 41: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern (Landkreise), 2011-2021

	Bevölkerungsstand nach Zensus 2011	Bevölkerung Stand 31.12. 2021	Bevölkerungsprognose für 2020	Differenz Bevölkerung nach Zensus 2011 zum Stand 31.12.2021		Differenz Prognose 2020 zu Bevölkerung Stand 31.12.2021	
				in %	in %	in %	in %
MSE	266.593	257.525	245.089	-9.068	-3,4	-12.436	-4,8
LRO	211.863	217.796	203.696	5.933	2,8	-14.100	-6,5
VR	224.751	225.900	215.304	1.149	0,5	-10.596	-4,7
NWM	156.004	158.449	154.042	2.445	1,6	-4.407	-2,8
VG	240.971	235.451	234.246	-5.520	-2,3	-1.205	-0,5
LUP	213.577	211.899	205.872	-1.678	-0,8	-6.027	-2,8
<b>Landkreise</b>	<b>1.313.759</b>	<b>1.307.020</b>	<b>1.258.249</b>	<b>-6.739</b>	<b>-0,5</b>	<b>-48.771</b>	<b>-3,7</b>
<b>Land</b>	<b>1.609.982</b>	<b>1.611.160</b>	<b>1.566.943</b>	<b>1.178</b>	<b>0,1</b>	<b>-44.217</b>	<b>-2,8</b>

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(429) Mit einem Durchschnittsalter von 47,5 Jahren hatte Mecklenburg-Vorpommern 2021 die drittälteste Bevölkerung in Deutschland; 1990 war es noch die jüngste. Der Anteil der unter 20-Jährigen ist von 28 % auf 17 % gesunken. Demgegenüber nimmt der Anteil älterer Menschen kontinuierlich zu (vgl. Tabelle 16).

<sup>180</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2023), Bevölkerungszahl in Mecklenburg-Vorpommern, in: <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerungszahl-mecklenburg-vorpommern.html;jsessionid=C65EC734B8A5C9D785AF7F379BB4B914.intranet671>, 20. November 2023.

Tabelle 42: Bevölkerung über 60 Jahre in Mecklenburg-Vorpommern (Landkreise), 2016 und 2021

	Stand 2016	Stand 2021	davon über 60 Jahre				Differenz zu 2016
	Anzahl		Anzahl 2016	in %	Anzahl 2021	in %	in %
MSE	261.816	257.525	86.882	34,0	96.046	37,3	3,4
LRO	213.945	217.796	66.723	31,2	75.527	34,7	3,5
VR	224.971	225.900	75.294	33,5	83.500	37,0	3,5
NWM	156.825	158.449	47.685	30,4	53.528	33,8	3,4
VG	237.374	235.451	76.893	32,4	84.899	36,1	3,7
LUP	212.562	211.899	66.423	31,3	73.998	35,0	3,7
<b>Landkreise</b>	<b>1.307.493</b>	<b>1.307.020</b>	<b>419.900</b>	<b>32,1</b>	<b>467.498</b>	<b>35,8</b>	<b>3,7</b>
<b>Land</b>	<b>1.610.674</b>	<b>1.611.160</b>	<b>512.457</b>	<b>31,8</b>	<b>565.181</b>	<b>35,1</b>	<b>3,3</b>

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Insgesamt beträgt der Anteil der über 60-jährigen in Deutschland 29,3 %<sup>181</sup>. Die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern liegen alle deutlich über diesem Wert. Die Geburtenzahlen in Mecklenburg-Vorpommern reichen nicht, um den Trend der Überalterung umzukehren. 2021 überstieg die Zahl der Gestorbenen mit 24.152 die Zahl der Lebendgeborenen mit 11.845<sup>182</sup> deutlich.

Die aufgezeigte demografische Entwicklung legt die Annahme nahe, dass insbesondere im ländlichen Raum die Bevölkerung insgesamt weiter abnehmen wird. Gleichzeitig wird der Anteil der über 60-jährigen weiter ansteigen. Die Konzepte der Wohnungsunternehmen werden sich auch daran ausrichten müssen, wie die Daseinsvorsorge von den Kommunen organisiert wird und welche Dienstleistungen (z. B. Kranken- oder Pflegeversorgung) wohnortnah angeboten werden können.

## 4.2 Beispiele besonderer Bestandsgefährdungen

(430) Anhand von zwei Beispielen soll die Bestandsgefährdung von Wohnungsunternehmen verdeutlicht werden. Die Angaben beziehen sich auf den Stichtag 31. Dezember 2021. Beide Unternehmen befinden sich, ausgehend von der in Tabelle 29 (Tz. 397) aufgezeigten Risikoanalyse, sowohl 2016 als auch 2021 in einer Krisensituation.

### 4.2.1 Wohnungsunternehmen A

(431) Die Gesellschaft verfügt über einen Bestand von ca. 1.714 Wohn- und Gewerbeeinheiten. Die Leerstandsquote beträgt 22 %, die Kapitaldienstquote 59 % und die Verschuldung je m<sup>2</sup> Wohn- und Gewerbefläche 335,17 Euro. Die Bevölkerung in der Kommune hat in den Jahren 2014 bis 2020 um ca. 6,1 % abgenommen. Auch künftig

<sup>181</sup> Statistisches Bundesamt (2023), Bevölkerung nach Altersgruppen, in: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/bevoelkerung-altersgruppen-deutschland.html>, 15. November 2023.

<sup>182</sup> Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Jahrbuch 2022, S. 40.

wird mit einem weiteren Bevölkerungsrückgang gerechnet. Die Kreditverbindlichkeiten der Gesellschaft belaufen sich auf ca. 32,4 Mio. Euro bei einem Eigenkapital von 4,94 Mio. Euro. Dies entspricht einem Verschuldungsgrad von ca. 656,5 %. Die hohen Verbindlichkeiten resultieren im Wesentlichen aus der umfangreichen Sanierung und Modernisierung fast aller Objekte in den 90er-Jahren.

Die planmäßigen Abschreibungsbeträge reichen nicht aus, um die laufenden Kredittilgungen zu finanzieren. Die übersteigenden Tilgungsbeträge muss die Gesellschaft aus laufender Rechnung und Zuschüssen des Gesellschafters finanzieren. Hinzu kommt, dass mittelfristig weitere erhebliche Mittel in den Bestand investiert werden müssen. Das dazu notwendige Kapital kann die Gesellschaft nicht selbst erwirtschaften. Für eine stabile mittelfristige Unternehmensfortführung ist künftig zusätzliches Kapital aufzunehmen.

Aufgrund der prekären Vermögens-, Finanz- und Ertragslage unterstützt der Gesellschafter das Unternehmen seit Jahren mit 200.000 Euro jährlich und ist darüber hinaus mit 17 Mio. Euro in der Mithaftung.

Die Gesellschaft hat 2022 ein Unternehmenskonzept erarbeitet. Dessen Umsetzung wird durch eine enge Zusammenarbeit mit der Hausbank, einer großen Wohnungsgesellschaft und dem Verband norddeutscher Wohnungswirtschaft e. V. begleitet und sichergestellt. Mit dem Konzept und den darin enthaltenen Maßnahmen scheint die Zahlungsfähigkeit bis zum Ende des Planungszeitraums sichergestellt. Wesentliche Kennzahlen werden sich erst im Laufe der Umsetzung bis 2030 sukzessive verbessern. Erhebliche Erleichterungen könnten sich durch eine Altschuldenentlastung ergeben.

Um die Zahlungsfähigkeit auch künftig zu gewährleisten, sind weitere Kapitalerhöhungen durch den Gesellschafter und der Verkauf nicht zwingend benötigter Immobilien notwendig. Auch wenn die Gesellschaft von einer langfristig positiven Fortführungsprognose ausgeht, wird diese nur unter Beteiligung des Gesellschafters und der Banken sowie dem Rückbau und dem Verkauf von Beständen zu erfüllen sein. Zudem ist die Verringerung des Leerstands von existentieller Bedeutung für das Unternehmen.

## 4.2.2 Wohnungsunternehmen B

(432) Der Eigenbetrieb bewirtschaftet 138 eigene Wohn- und Gewerbeeinheiten. Die Kreditverbindlichkeiten von 12,93 Mio. Euro bei einem Eigenkapital von 4,61 Mio. Euro führen zu einem Verschuldungsgrad von 280,5 %. Aufgrund der geringen Anzahl von Wohn- und Gewerbeeinheiten liegt die Verschuldung je m<sup>2</sup> bei 593,86 Euro. Hinzu kommt, dass mit dem geringen Bestand nur überschaubare Mieterlöse erzielt werden können. Die Kapitaldienstquote liegt bei 75,4 %. Die hohe Verschuldung ist auch mit dem guten Sanierungszustand der Immobilien begründet. Gleichzeitig ist die Leerstandsquote mit 5,6 % eher gering.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Liquiditätslage des Eigenbetriebs durch die hohe Kapitaldienstquote weiterhin bestandsgefährdend. Zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen stellt die Kommune zudem Finanzmittel zur Verfügung. Der ho-

he Kapitaldienst und das laufende Geschäft sind aber nur mit Hilfe der Inanspruchnahme von Kontokorrentkrediten finanzierbar. Aktuell profitiert der Eigenbetrieb auch von einer sehr guten Auslastung seines Bestands.

### 4.3 Corona-/ Energiekrise

(433) Die Coronakrise hatte 2020 bis 2022 erhebliche Auswirkungen auf das private wie öffentliche Leben. Die Wohnungswirtschaft hat sich dabei als sehr robust erwiesen. Die Auswertung der Lageberichte hat ergeben, dass die Unternehmen coronabedingt keine wesentlichen wirtschaftlichen Einbußen zu verzeichnen hatten.

(434) Ab Oktober 2021 sind im Zuge der Sanktionen gegen Russland die Energiepreise drastisch gestiegen. Ein Großteil der Unternehmen sieht für 2021 noch keine direkten Auswirkungen auf ihre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Weiter steigende Energiepreise hätten aber direkten Einfluss auf die zu zahlenden Bruttowarmmieten. Mit weiter steigenden Mieten geht die Mehrheit der Unternehmen bei einigen Kunden von fehlender Zahlungsfähigkeit aus. Dies könne dann zu Erlösausfällen führen.

(435) Die Entwicklung der Unternehmen sei von der Vermietbarkeit des Bestands und den zu erzielenden Mieterlösen abhängig. Daher ziele ein Teil der unternehmerischen Maßnahmen auf die energetische Modernisierung des Bestands. Damit könne zum einen der Betriebskostenanstieg dauerhaft gedämpft und zum anderen die Attraktivität des Wohnraums weiter gesteigert werden. Für die Zielerreichung seien die Unternehmen neben eigenen Mitteln auch auf öffentliche Fördermittel angewiesen.

### 4.4 Instandhaltungsaufwendungen

(436) Der Landesrechnungshof hat – wie in vorangegangenen Berichten – die Instandhaltungskosten je Quadratmeter Wohn- und Gewerbefläche erfasst. Die Instandhaltungskosten haben sich im Betrachtungszeitraum um insgesamt 13,572 Mio. Euro erhöht (vgl. Tabelle 27). Dies entspricht einem prozentualen Zuwachs von 37,7 %. Im Gegensatz dazu stiegen die Mieterlöse jedoch nur um 2,6 % bzw. die Nettokaltmiete je m<sup>2</sup> um 5,1 % (vgl. Tz. 403).

(437) Die Instandhaltungskosten wiesen zum 31. Dezember 2016 eine Schwankungsbreite je m<sup>2</sup> zwischen 1,11 Euro und 33,80 Euro auf, bei einem Median von 10,15 Euro. Bei der aktuellen Nachschau ergaben sich für 2021 Instandhaltungskosten je m<sup>2</sup> zwischen 1,25 Euro und 34,21 Euro; bei einem Median von 14,40 Euro.

(438) Damit liegt der Median, anders als 2016, deutlich über dem vom GdW in seiner Arbeitshilfe 76 angegebenen Risikowarnwert von 10,00 Euro je m<sup>2</sup>. Dieser Wert wird in 2021 allerdings von 21 Unternehmen zum Teil deutlich unterschritten und gegenüber 2016 deutlich verbessert. Da lag dieser Anteil mit 37 Unternehmen noch bedeutend höher.

(439) Allerdings sind die erhobenen Daten zu den Instandhaltungskosten nur bedingt für belastbare Aussagen geeignet. Sie werden in den Lageberichten bzw. den Prüfungsberichten nicht einheitlich dargestellt. Weiterhin schwanken die Werte bei vielen Unternehmen stark. Einzelne Unternehmen haben die Mittel für die Instand-

haltung stark vermindert, um Kredite abzulösen oder die gewonnene Liquidität für den Rückbau/Abriss von vom Leerstand betroffenen Gebäuden zu nutzen. Diese Maßnahmen können die wirtschaftliche Lage des Unternehmens verbessern, sodass ein niedriger Wert für Instandhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> nicht immer ein Indikator für eine kritische Entwicklung ist.

Ein Vergleich der Jahreswerte ist daher kaum aussagekräftig. Eine Gesamtaussage zur Entwicklung ist nicht möglich.

(440) Den durch die Niedrigzinsphase verminderten Zinsaufwendungen stehen gestiegene Instandhaltungskosten gegenüber. Wie sich die aktuellen Entwicklungen auf dem Finanz- und Bausektor auf die Wohnungsunternehmen auswirken, wird der Landesrechnungshof weiterhin beobachten. Absehbar ist, dass sich gestiegene Kapitalzinsen direkt auf das Investitionsverhalten auswirken werden. Dadurch könnte es zu einem Rückgang der Instandhaltungsaufwendungen kommen. Das könnte dann zu einem weiteren Anstieg des Instandhaltungsstaus führen. Dies und das geringe Mietsteigerungspotenzial dürfte bei den Unternehmen mit angespannter Finanzlage die wirtschaftlichen Probleme verschärfen.

## 4.5 Altschulden

(441) Bei den Altschulden handelt es sich um Verbindlichkeiten der ostdeutschen kommunalen „Wohnungswirtschaft“, die nach 1990 von den Nachfolgegesellschaften übernommen wurden. Diese belaufen sich auf rd. 326 Mio. Euro.<sup>183</sup>

(442) Die Darstellung der Altschulden in den Wirtschaftsprüferberichten erfolgt nicht einheitlich. Zu einem Großteil sind die Altschulden getilgt oder umgeschuldet. Dazu haben verschiedene Förderprogramme wie das Altschuldenhilfe-Gesetz und die Altschuldenhilfeverordnung beigetragen. In den wenigen Fällen, in denen den Schulden kein adäquates Vermögen gegenüberstand, wurden die Altschulden vom kommunalen Gesellschafter des Unternehmens abgelöst.

(443) Im Januar 2021 hat das Innenministerium eine neue Verordnung zur Entlastung der Gemeinden und zugehöriger Wohnungsgesellschaften von deren Altschulden erlassen. Diese beinhaltet einen kommunalen Entschuldungsfonds zur Tilgung von Altschulden im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes. Grundlage der neuen Verordnung ist § 26 FAG M-V. Nach dessen Absatz 1 hat das Land „unter dem Namen *„Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“* ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen mit dem Ziel errichtet, die Kommunen bei der Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 45 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 39 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, zu unterstützen.“ Hierfür stehen jährlich 25 Mio. Euro zur Verfügung.

---

<sup>183</sup> Vgl. Begründung der Verordnung zur Ablösung von Altverbindlichkeiten für die kommunale Wohnungswirtschaft, abrufbar unter <https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerium%20f%C3%BCr%20Inneres%20und%20Europa/Inhalte/Kommunales/Wohnungsbau%20Altschulden/Daten/Begr%C3%BCndung.pdf>.

(444) Der Einfluss vorhandener Altschulden auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wird in den Prüfungsberichten nicht einheitlich dargestellt und kann daher nicht bewertet werden. Die Ablösung der Altverbindlichkeiten führt aber zur weiteren wirtschaftlichen Entlastung der Unternehmen und wird sich positiv auf das künftige Investitions- und Instandhaltungsverhalten der Unternehmen auswirken.

## 5 Fazit

(445) Der Landesrechnungshof hat die Prüfung der kommunalen Wohnungswirtschaft fortgeschrieben. Dies beruht auf einer Bewertung zum 31. Dezember 2021. Im Ergebnis hat sich die Lage der Wohnungsunternehmen sowohl im ländlichen Raum als auch insgesamt verbessert und als stabil erwiesen. Positiven Einfluss auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage hatten die anhaltend niedrigen Zinsen für Darlehen.

(446) Bei einer weiterhin negativ verlaufenden demografischen Entwicklung sieht der Landesrechnungshof die strukturellen Wohnungsleerstände als ein wesentliches wirtschaftliches Risiko an. Auch die Überalterung der Bevölkerung hat Einfluss auf die Größe und Ausstattung des nachgefragten Wohnraums. Die Unternehmen schildern in ihren Lageberichten<sup>184</sup>, dass u. a. die Nachfrage nach kleinerem und altersgerecht umgebautem Wohnraum wächst und dies künftig in den Investitionsplänen eine wesentliche Rolle einnehmen wird.

(447) Um Leerstandsquoten von über 10 % begegnen zu können, sind Maßnahmen (wie z. B. Abriss, Rückbau) sowohl der Gesellschafter als auch des Bundes und des Landes (je nach Einzelfall) notwendig (vgl. Tz. 400). Die Unternehmen haben nachfragebedingt zum Teil wenig Einfluss auf die Leerstände. Der – wenn auch abgeschwächte – Bevölkerungsrückgang, die steigende Überalterung in Verbindung mit einer hohen Leerstandsquote stellen weiterhin ein erhebliches finanzielles Risiko für die Unternehmen dar. Voraussichtlich können sie dem ohne externe Hilfe teilweise nur bedingt entgegenwirken.

(448) Insgesamt betrachtet haben 12 der 77 kommunalen Wohnungsunternehmen 2021 die kritische Kapitaldienstquote von 50 % überschritten, davon zwei Unternehmen mit einer Quote über 60 %. Überwiegend hat sich die Kapitaldienstquote aber positiv entwickelt.

Die positive Entwicklung der Kapitaldienstquote ist vor allem auf die anhaltende Niedrigzinsphase in den letzten zehn Jahren zurückzuführen. Die frei gewordene Liquidität konnte ausweislich der Prüfungsberichte in erheblichem Maße zur Entschuldung genutzt werden (vgl. Tz. 409).

(449) Steigende Bau- und Instandhaltungskosten und steigende Bewirtschaftungskosten konnten im Betrachtungszeitraum durch sinkende Zins- und Tilgungsleistungen kompensiert werden. Das Zinsniveau war in diesem Zeitraum anhaltend niedrig. Zudem wird sich die Altschuldenentlastung (vgl. Tz. 443) positiv auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen auswirken. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die frei

<sup>184</sup> Bestandteil des Jahresabschlusses; s. a. § 289 HGB.

gewordenen Mittel zur Senkung des strukturellen Leerstands und zur Verringerung eines etwaigen Instandhaltungsstaus zu nutzen.

(450) Seit Juli 2022 hat die EZB sukzessive den Leitzins von 0,05 % auf nunmehr 4,5 % erhöht. Das nur geringe Mietsteigerungspotenzial verbunden mit den zu erwartenden Kostensteigerungen bringen aus Sicht des Landesrechnungshofes erhebliche betriebswirtschaftliche Herausforderungen für die betrachteten Unternehmen mit sich.

### **Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung**

Das Innenministerium hat keine Bedenken gegen die Sachverhaltsdarstellung geäußert. Es dankt für die umfangreiche Auswertung der Kennzahlen und ist sicher, durch die Entlastung von den Altschulden weiter zur Verbesserung des Kapitaldienstes und zur Verringerung bestandsgefährdender Risiken beizutragen. Das Ministerium begrüßt sehr, dass der Landesrechnungshof die Auswirkungen der aktuellen Entwicklung auf dem Finanz- und Bausektor auf die Wohnungsunternehmen beobachten wird. Die möglichen Auswirkungen des Gebäudeenergiegesetzes, des Wärmeplanungsgesetzes und der Zuwanderung fänden auch beim Innenministerium durchgehend Beachtung.

### **Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes**

Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung der kommunalen Wohnungsunternehmen weiter verfolgen. Hierzu wird er im Austausch mit dem Innenministerium bleiben.

Tabelle 43: Entwicklung der Leerstandsquoten, 2011-2021

Unternehmen	Leerstandsquoten				
	31.12.2011	31.12.2016	31.12.2021	Differenz 2011 zu 2016	Differenz 2016 zu 2021
	in %			in %-Punkte	
7	18,2	29,1	27,9	10,9	-1,2
21	13,9	22,0	27,8	8,1	5,8
34	16,5	18,9	22,9	2,4	4,0
11	16,2	17,4	19,8	1,2	2,4
31	17,1	16,7	18,0	-0,4	1,3
27	29,4	13,8	17,3	-15,6	3,5
3	11,9	10,3	16,6	-1,6	6,3
23	7,4	9,9	16,6	2,5	6,7
4	14,3	17,2	15,5	2,9	-1,7
5	6,4	12,8	14,9	6,4	2,1
29	5,9	11,1	12,7	5,2	1,6
22	20,5	11,1	11,7	-9,4	0,6
17	8,7	7,1	11,6	-1,6	4,5
32	13,1	12,8	11,4	-0,2	-1,5
35	9,4	12,7	10,7	3,3	-2,0
19	16,0	11,8	10,6	-4,2	-1,2
20	9,2	17,3	10,5	8,1	-6,8
8	8,3	13,8	9,2	5,5	-4,6
30	5,9	4,6	7,9	-1,3	3,3
25	k. A.	2,8	7,6	-	4,8
12	4,0	7,5	7,2	3,5	-0,3
9	13,2	10,6	6,9	-2,6	-3,7
13	7,1	9,1	4,4	2,0	-4,7
1	5,9	5,0	4,0	-0,9	-1,0
6	1,1	0,5	3,6	-0,6	3,1
33	13,1	6,6	3,4	-6,5	-3,2
15	1,7	1,7	3,3	0,0	1,6
16	6,5	6,5	2,9	0,0	-3,6
24	6,8	5,6	2,9	-1,2	-2,7
10	7,3	5,5	2,1	-1,8	-3,4
18	20,6	20,0	2,1	-0,6	-17,9
26	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
14	20,0	6,2	0,8	-13,8	-5,4
28	1,3	0,0	0,3	-1,3	0,3
2	11,1	2,4	0,0	-8,7	-2,4

Quelle: Prüfungsberichte, eigene Berechnungen.

Tabelle 44: Entwicklung der Mieterlöse, 2011-2021

Unternehmen	Mieterlöse						
	2011	2016	2021	Veränderung 2011-2016		Veränderung 2016-2021	
	in Euro je m <sup>2</sup>			in Euro je m <sup>2</sup>	in %	in Euro je m <sup>2</sup>	in %
16	3,84	4,73	6,11	0,89	23,2	1,38	29,2
24	4,95	5,19	5,46	0,24	4,9	0,27	5,2
28	4,76	4,95	5,45	0,19	4,0	0,50	10,1
2	4,42	5,14	5,32	0,72	16,3	0,18	3,5
4	4,30	4,78	5,22	0,48	11,2	0,44	9,2
14	3,58	4,97	5,17	1,39	38,8	0,2	4,0
11	4,70	4,97	5,09	0,27	5,7	0,12	2,4
15	4,74	4,95	5,09	0,21	4,4	0,14	2,8
33	4,61	4,52	4,96	-0,09	-2,0	0,44	9,7
35	4,18	4,49	4,95	0,31	7,4	0,46	10,2
18	3,55	3,90	4,94	0,35	9,9	1,04	26,7
3	4,09	4,34	4,93	0,25	6,1	0,59	13,6
10	4,53	4,72	4,93	0,19	4,2	0,21	4,5
12	4,20	4,30	4,91	0,1	2,4	0,61	14,2
17	4,24	4,59	4,89	0,35	8,3	0,3	6,5
30	3,13	4,00	4,86	0,87	27,8	0,86	21,5
20	4,80	4,83	4,80	0,03	0,6	-0,03	-0,6
7	4,52	4,44	4,69	-0,08	-1,8	0,25	5,6
27	4,12	4,46	4,64	0,34	8,3	0,18	4,0
9	4,20	4,25	4,60	0,05	1,2	0,35	8,2
22	3,95	3,95	4,59	0,00	0,00	0,64	16,2
6	4,41	4,42	4,57	0,01	0,2	0,15	3,4
5	4,47	4,52	4,49	0,05	1,1	-0,03	-0,7
29	4,15	4,18	4,40	0,03	0,7	0,22	5,3
13	3,96	4,17	4,27	0,21	5,3	0,10	2,40
23	4,05	4,17	4,14	0,12	3,0	-0,03	-0,7
32	3,62	4,31	4,09	0,69	19,1	-0,22	-5,1
1	4,24	4,23	3,99	-0,01	-0,2	-0,24	-5,7
25	3,67	4,02	3,93	0,35	9,5	-4,02	-2,2
34	3,71	3,76	3,91	0,05	1,4	0,15	4,0
31	3,64	4,47	3,89	0,83	22,8	-0,58	-13,0
19	3,52	4,48	3,70	0,96	27,3	-0,78	-17,4
8	k. A.	k. A.	3,30	-	-	-	-
26	3,35	3,70	3,30	0,35	10,5	-0,40	-10,8
21	3,39	3,29	3,02	-0,10	-3,0	-0,27	-8,2

Quelle: Prüfungsberichte, eigene Berechnungen.

Tabelle 45: Entwicklung der Kapitaldienstquoten, 2011-2021

Unternehmen	Kapitaldienstquoten				
	31.12.2011	31.12.2016	31.12.2021	Veränderung 2011-2016	Veränderung 2016-2021
	in %			in %-Punkte	
33	23,2	47,2	60,4	24,0	13,2
34	52,5	47,3	55,7	-5,2	8,35
5	51,8	48,1	52,8	-3,7	4,7
7	40,8	34,2	51,8	-6,6	17,6
13	71,6	50,2	50,7	-21,4	0,5
24	62,3	60,6	49,9	-1,7	-10,7
8	60,6	35,1	49,6	-25,5	14,5
31	60,1	61,2	49,0	1,1	-12,2
14	56,3	48,9	47,8	-7,4	-1,1
11	49,0	42,5	46,7	-6,5	4,2
20	44,8	39,9	46,7	-4,9	6,8
29	41,9	43,0	46,6	1,1	3,61
32	36,3	65,6	46,5	29,3	-19,1
2	51,5	59,7	45,8	8,2	-13,9
28	61,7	74,8	45,7	13,1	-29,07
19	67,7	48,6	45,2	-19,1	-3,4
9	56,2	52,4	44,4	-3,8	-8,0
16	67,1	77,7	44,2	10,6	-33,5
25	51,5	50,9	43,5	-0,6	-7,4
18	69,7	59,5	42,8	-10,2	-16,7
10	47,1	41,8	39,7	-5,3	-2,1
30	17,3	20,3	37,0	3,0	16,7
4	48,9	45,9	36,9	-3,0	-9,0
23	51,7	36,3	36,0	-15,4	-0,26
17	56,7	33,5	34,2	-23,2	0,7
3	29,3	33,5	32,5	4,2	-1,0
22	56,1	58,2	30,5	2,1	-27,7
27	31,1	38,3	29,8	7,2	-8,55
6	32,4	47,5	28,3	15,1	-19,2
12	40,7	39,3	27,5	-1,4	-11,8
21	92,7	58,5	26,3	-34,2	-32,19
35	41,4	29,3	25,9	-12,1	3,4
26	75,2	67,6	8,3	-7,6	-59,3
1	38,1	11,7	7,3	-26,4	-4,4
15	24,6	10,7	0,1	-13,9	-10,6

Quelle: Prüfungsberichte, eigene Berechnungen.



## VI. Umsetzung von Landtagsentschlüssen

### VI.1 Entschlüsse des Landtags zur Prüfung „Beitreibung von Rundfunkbeiträgen“

(Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tzn. 331-370)

**Der Landtag hat beschlossen: „In Bezug auf die Textzahlen 331 bis 370 wird die Landesregierung gebeten, gemeinsam mit den Kommunen auf eine Anpassung des Vollstreckungsverfahrens hinzuwirken. Dabei ist auf eine möglichst einheitliche und digitale Vorgehensweise abzustellen.“**

**Der Landtag teilt die Auffassung [des Landesrechnungshofes], dass es nicht Aufgabe der Kommunen ist, die Befreiung von der Beitragspflicht für den Beitragsservice umzusetzen. Fälle, in denen eine Befreiung von der Beitragspflicht möglich ist, müssen vom Beitragsservice geprüft werden und sollen nicht Bestandteil des Vollstreckungsverfahrens bei den Kommunen sein.**

**Die Landesregierung wird gebeten, die Auskömmlichkeit der Pauschale des Ausgleichsbetrags für die Vollstreckung der Bescheide über rückständige Rundfunkbeiträge zu prüfen und die Pauschale gegebenenfalls anzupassen.“<sup>185</sup>**

(451) Die Staatskanzlei teilte zur Umsetzung der Entschlüsse mit, dass die Überprüfung der Auskömmlichkeit des Ausgleichsbetrages noch nicht abgeschlossen sei. Es sei aber bereits jetzt erkennbar, dass eine deutliche Anpassung vorzunehmen sein werde.

(452) Der Landesrechnungshof begrüßt die Überprüfung der Auskömmlichkeit des Ausgleichsbetrages. Diese sollte zeitnah abgeschlossen und der Betrag angepasst werden. Wenn der Betrag nicht auskömmlich ist, entstehen für die Kommunen bei der Vollstreckung der Rundfunkbeiträge andernfalls weitere Kosten, die ungedeckt bleiben.

(453) Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass sich die Landtagsentschlüsse nicht auf die Anpassung des Ausgleichsbetrages beschränke:

Sie habe darüber hinaus zum Inhalt, dass auf eine möglichst einheitliche und digitale Vorgehensweise hingewirkt werden soll. Der Landesrechnungshof habe in seiner Prüfung festgestellt, dass das Verfahren zur Befreiung von der Beitragspflicht dem Adressatenkreis nicht ausreichend zugänglich ist. Das Land sollte u. a. auf eine Verbesserung des Verfahrens beim Beitragsservice hinwirken.<sup>186</sup>

Vor diesem Hintergrund sei der Hinweis in der Landtagsentschlüsse, dass die Verantwortung für die Umsetzung einer Befreiung von der Beitragspflicht beim Beitragsservice liege, als Aufforderung an die Landesregierung zu verstehen. Sie solle im Rah-

<sup>185</sup> Vgl. Drs. 08/0517 [Beschlussempfehlung, Nr. 3]] und Beschlussprotokoll über die 18. Sitzung des Landtags am 6. April 2022, TOP 11.

<sup>186</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 103 f.

men ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass der Beitragsservice dieser Verantwortung nachkommt.

(454) Die Staatskanzlei weist in ihrer Stellungnahme vorab darauf hin, dass sie „*keine gegenüber den sich selbst verwaltenden öffentlichen-rechtlichen [sic!] Rundfunkanstalten mit fachaufsichtlichen Befugnissen ausgestattete oder vorgesetzte Behörde*“ sei. Einem Einwirken von Seiten der Staatskanzlei auf den von den Anstalten genutzten Beitragsservice seien daher bereits aus diesem Grunde strikte Grenzen gesetzt.

Ergänzend führt die Staatskanzlei aus:

Sie habe bereits im Oktober 2021 den Norddeutschen Rundfunk (dieser unter Beteiligung des Beitragsservices in Köln) zu den Hinweisen des Landesrechnungshofes um eine Stellungnahme gebeten. Dieser habe daraufhin wie folgt Stellung genommen:

*„Auf der Internetseite [rundfunkbeitrag.de](http://rundfunkbeitrag.de) werden Informationen und Antragsformulare angeboten, was auch bei anderen Behörden mittlerweile üblich ist. Das Formular zur Beantragung einer Befreiung ist hier direkt auf der Startseite zu finden.*

*In der schriftlichen und telefonischen Kommunikation mit den (potenziellen) Beitragszahlenden weist der Beitragsservice in einem eigenen Informationsteil ebenfalls auf die Möglichkeiten einer Befreiung oder Ermäßigung hin. Dies ist z. B. bei Klärungsschreiben an noch nicht angemeldete Personen oder bei Anmeldebestätigungen der Fall. Bei telefonischem und/oder schriftlichem Kontakt erfolgt der Hinweis auf die Befreiungsmöglichkeiten im Rahmen der Korrespondenz, auch z. B., wenn das geführte Beitragskonto einen Rückstand aufweist und der/die Beitragszahlende/r angibt, den Rückstand nicht zahlen zu können.*

*Des Weiteren hat der Beitragsservice, seitdem er das Befreiungsverfahren von den Kommunen übernommen hat, etliche Verfahrensvereinfachungen umgesetzt:*

*Sechs Wochen vor Ablauf einer bereits gewährten Befreiung erhält der/die Beitragszahlende ein Antragsformular mit dem Hinweis, dass die Befreiung neu beantragt werden muss. Dem Sozialbescheid (ALG II, Grundsicherung, BAföG) wird von Seiten der Behörden automatisch eine sogenannte Drittbescheinigung beigefügt. Mit dieser kann sogar ohne ein Antragsformular einfach und unkompliziert die Befreiung beantragt werden.*

*Die Rundfunkanstalten haben in der Vergangenheit zudem mehrfach Kontakt mit der Bundesagentur für Arbeit aufgenommen, um die Möglichkeiten eines Datenaustauschs bzw. -abgleichs auszuloten. Bislang sind die Gespräche allerdings ohne Erfolg geblieben.“*

Die Staatskanzlei kündigt an, dass sie auch in Zukunft, im Rahmen der rechtlich zulässigen Möglichkeiten, den Austausch mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch zu Verbesserungspotenzialen bei der Beitragserhebung suche. Gleiches gelte für den Austausch auf Länderebene.

(455) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen der Staatskanzlei. Er regt an zu prüfen, ob sich die vom Norddeutschen Rundfunk beschriebenen Maßnahmen bei den Vollstreckungsverfahren der Kommunen positiv bemerkbar machen. Er weist darauf hin, dass der Landtag in seiner Entschließung die Grenzen der Einwirkungsmöglichkeiten („*hinwirken*“) bereits berücksichtigt hat. Gleiches gilt für den Landesrechnungshof bei seinen Empfehlungen.

## VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

### VII.1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung: Überörtliche Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin: Teilprüfung „Vermögens-/Grundstücksgeschäfte“

(Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tzn. 301-330)

**Der Landesrechnungshof hat bei der Landeshauptstadt Schwerin in der Prüfung „Überörtliche Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin: Teilprüfung ‚Vermögens-/Grundstücksgeschäfte‘“ geprüft, ob und inwieweit sie beim Erwerb, der Veräußerung und der Verwaltung von Immobilien die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhält. Er hat dazu eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung ausgesprochen. Diese hat die Landeshauptstadt Schwerin weitgehend umgesetzt.**

(456) Der Landesrechnungshof hat den Stand der Umsetzung seiner Empfehlungen bei der Landeshauptstadt Schwerin (Stadt) erfragt (Stand Juni 2023). Dies betraf auch Maßnahmen, die diese bereits anlässlich der Ergebnisse der Prüfung angekündigt hatte.

(457) Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass keine Bedenken gegen die Sachverhaltsdarstellungen bestünden.

## 1 Entwicklung von Zielen und Strategien

(458) Der Landesrechnungshof empfahl, Ziele bzgl. des Immobilienbestandes festzulegen und Strategien zu deren Erreichung zu entwickeln. Als mögliche Handlungsschritte regte er an:

- Zielfestlegung,
- Analyse Immobilienbestand,
- Abgleich Immobilienbestand/Bedarfe und Ziele,
- Strategieentwicklung zur Zielerreichung und
- Etablierung von Kontrollmaßnahmen.

(459) Die Stadt führte aus, dass sie daran arbeite, *„die Ziele bezüglich des Immobilienbestandes und die Strategie zu deren Erreichen den Herausforderungen des Klimaschutzes anzupassen und den Immobilienbestand im Interesse der Klimagerechtigkeit zu bewirtschaften“*.

(460) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen der Stadt.

## 2 Einführung eines zentralen Vertragsregisters

(461) Der Landesrechnungshof regte an, ein zentrales Vertragsregister zu führen. Es sollte alle Verträge der Stadt enthalten. Diese Empfehlung sprach er mit Blick auf die dadurch zu erzielenden Vorteile aus. Ein zentrales Vertragsregister ermöglicht ei-

nen Überblick über alle geschlossenen Verträge. Damit stehen verwaltungsweit gebündelt Informationen über Verbindlichkeiten und finanzielle Risiken zur Verfügung.

(462) Die Stadt führte aus, im Bereich der Liegenschaftsverwaltung eine fachspezifische Anwendung zu nutzen. Dort erfasse sie den gesamte Datenbestand der Bereiche Grundstücksgeschäfte und der Grundstücksverwaltung, einschließlich der zugehörigen Verträge. Die Einführung der elektronischen Akte befinde sich in der Vorbereitung. Generell würden in der Verwaltung Teilvertragsregister geführt. Ein zentrales Vertragsregister für alle Fachdienste der in der Stadtverwaltung vorhandenen vielfältigen Aufgabenbereiche werde zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bevorzugt angestrebt.

(463) Dass die Stadt ein Vertragsregister für den Immobilienbereich führt, ist zu begrüßen. Allerdings empfiehlt der Landesrechnungshof auf Grund der dargestellten Vorteile weiterhin, ein zentrales Vertragsregister zu prüfen.

### **3 Zentralisierte Aufgabenwahrnehmung**

(464) Der Landesrechnungshof empfahl, das von der Stadt selbst gesetzte Ziel, die Verwaltung und Bewirtschaftung der Immobilien zu zentralisieren, weiter zu verfolgen.

Positive Effekte einer zentralisierten Verwaltung sind u. a.

- die Vermeidung von Informationsverlusten,
- hohe Spezialisierung der Mitarbeitenden und
- damit einhergehend ein hoher Routinegrad.

(465) Die Stadt führte aus, dass sie das Ziel der Zentralisierung der Immobilienverwaltung und -bewirtschaftung weiter verfolge. Jedoch habe sie dies durch die mit der Grundsteuerreform verbundenen zusätzlichen Anforderungen im Liegenschaftsbereich bislang nicht realisieren können.

(466) Das Ziel, die Verwaltung und Bewirtschaftung der Immobilien weiter zu zentralisieren, sollte die Stadt zeitnah umsetzen.

### **4 Verbesserung der Beschlussvorlagen**

(467) Die Stadt hatte auf Grundlage entsprechender Empfehlungen des Landesrechnungshofes angekündigt, die Beschlussvorlagen für die Stadtvertretung zu verbessern. Dazu wollte sie die Ermittlung der für die Entscheidung der Gremien erheblichen Tatsachen und deren Darstellung in der Beschlussvorlage noch stärker überprüfen.

(468) Die Stadt berichtete, dass sie in Vorbereitung von Beschlussvorlagen die für eine Entscheidung erheblichen Tatsachen verstärkt überprüfe und umfassend im Beschlusstext darstelle.

(469) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 5 Verwendung von Preissteigerungsklauseln

(470) Die Stadt hatte angekündigt, die Empfehlung des Landesrechnungshofes umzusetzen und in Beschlussempfehlungen für die Gremien eine Preissteigerungsklausel einzufügen. Damit sollte der Verwaltungsaufwand bei zwischenzeitlichen Steigerungen z. B. des Bodenrichtwertes reduziert und Verzögerungen entgegengewirkt werden.

(471) Die Stadt führte aus, dass für den Fall, dass sich im Zeitraum von der Beschlussfassung bis zur Beurkundung der Bodenrichtwert ändere, eine Preisanpassungsklausel in die Beschlussempfehlungen für die politischen Gremien eingearbeitet würde.

(472) Der Landesrechnungshof begrüßt die herbeigeführte Transparenz und die Vermeidung von Verwaltungsaufwand.

## 6 Dokumentation/Verwendung von Formblättern

(473) Die Stadt hatte auf Grundlage der Prüfungsergebnisse angekündigt, bei Veräußerungen die internen Beteiligungsprozesse vollständig zu dokumentieren und Arbeitshilfen (Formblätter) zu verwenden. Die Überprüfung, ob vertragliche Bau- und Investitionsverpflichtungen erfüllt wurden, wollte sie mittels eines Formblatts standardisieren.

(474) Die Stadt berichtete, für die Dokumentation der internen Beteiligungsprozesse und für die Überprüfung von vertraglichen Bau- und Investitionsverpflichtungen ein Formblatt entwickelt zu haben.

(475) Der Landesrechnungshof befürwortet die Einführung und Nutzung der Formblätter.

## 7 Veröffentlichung

(476) Die Stadt hatte angekündigt, auf der Grundlage der Feststellungen des Landesrechnungshofes die Art der Veröffentlichung im Sinne des Durchführungserlasses zu § 56 der KV M-V anzupassen.

(477) Die Stadt berichtete, dass sie zwischenzeitlich die erforderlichen Anpassungen vorgenommen habe.

(478) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

## 8 Erzielung marktgerechter Entgelte

(479) Der Landesrechnungshof mahnte an, bei der Nutzungsüberlassung (z. B. Vermietung/Verpachtung) von Immobilien marktgerechte Entgelte zu vereinbaren.

(480) Die Nutzungsüberlassung darf gemäß § 56 Abs. 5 KV M-V nur zu einem marktüblichen Entgelt erfolgen.

(481) Die Stadt führte aus:

*„Das ZGM verwaltet die städtischen Liegenschaften. Das ZGM überprüft regelmäßig die Angemessenheit der Nutzungsentgelte. Aktuell wurden die Mieten für Garagengrundstücke*

*gutachterlich neu bestimmt und entsprechend angepasst. Gleiches gilt für die Kleingartenpachten - hier [wird] demnächst ein aktuelles Gutachten erwartet. Die Anpassung der Pachten ist für 2024 vorgesehen. Ebenfalls wurde ein Verkehrswertgutachten für Erholungsgrundstücke in Auftrag gegeben. Da sich dieses üblicherweise an den aktuellen Bodenrichtwerten orientiert und diese gestiegen sind, ist auch mit einer Anpassung der Nutzungsentgelte zu rechnen. Auch die übrigen Entgelte werden auf der Basis der aktuellen Bodenrichtwerte bestimmt. Bei landwirtschaftlichen Nutzflächen erfolgt die Pachterhebung auf der Grundlage der aktuellen Bewertung.“*

(482) Der Landesrechnungshof begrüßt dieses Vorgehen.

## **9 Abschlüsse beim Verkauf von Arrondierungsflächen<sup>187</sup>**

(483) Die Stadt hatte angekündigt, die Empfehlung des Landesrechnungshofes umzusetzen und sich zu bemühen, beim Verkauf von Arrondierungsflächen die Abschlüsse zu beschränken.

(484) Die Stadt berichtete, beim Verkauf von Arrondierungsflächen würden im Regelfall die Verkaufsverhandlungen auf Grundlage des geltenden Bodenrichtwerts begonnen. Erst im Laufe der weiteren Verhandlungen würden Abschlüsse von diesem vorgenommen.

(485) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Stadt Verkaufsverhandlungen auf Grundlage des geltenden Bodenrichtwerts beginnt. Abschlüsse sind nur hinzunehmen, soweit sie den Grundsatz des § 56 KV M-V einhalten.

## **10 Mindestpreis im Bieterverfahren**

(486) Die Stadt hatte auf die Empfehlung des Landesrechnungshofes hin angekündigt, Bieterverfahren auf Grundlage eines Mindestpreises durchzuführen.

(487) Dazu führte die Stadt aus, dass sie entsprechende Änderungen im Bieterverfahren vorgenommen habe. Solche Verfahren würden auf Grundlage eines Mindestpreises durchgeführt.

(488) Der Landesrechnungshof begrüßt die Festsetzung von Mindestpreisen in Bieterverfahren.

## **11 Nachverhandlungen zur Erhöhung des Verkaufserlöses**

(489) Die Stadt hatte angekündigt, die Forderung des Landesrechnungshofes zur Erzielung angemessener Erlöse auch dadurch umzusetzen, dass sie im Falle nicht befriedigender Kaufangebote Nachverhandlungen zur Erhöhung des Verkaufserlöses durchführe.

(490) Die Stadt berichtete dazu:

*„Im Falle nicht befriedigender Kaufangebote werden Nachverhandlungen mit dem Ziel der Erhöhung des Kaufangebotes geführt bzw. das Verfahren beendet.“*

---

<sup>187</sup> Arrondierungsflächen sind selbständig nicht bebaubare Teilflächen. Der Erwerb ist meist nur für einen bestimmten Personenkreis interessant, um z. B. entweder die bauliche Nutzbarkeit des angrenzenden Grundstücks zu erhöhen oder den bisher ungünstigen Verlauf einer Grundstücksgrenze zu begradigen.

(491) Der Landesrechnungshof befürwortet die Maßnahmen zur Einhaltung der Anforderungen des § 56 KV M-V.

## VII.2 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Beratenden Äußerung gemäß § 88 Abs. 3 LHO – Kostenausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde

**Der Landesrechnungshof untersuchte den Kostenausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde. Die Ergebnisse veröffentlichte er in einer Beratenden Äußerung.**

(492) Im Schwerpunkt prüfte der Landesrechnungshof die Ermittlung, Berechnung und Erstattung des Bedarfs an Zuweisungsmitteln für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde.

Im Ergebnis stellte der Landesrechnungshof fest,

- dass zwar mit dem bisherigen Verfahren eine belastbare Datengrundlage erarbeitet wurde, aber
- im Übrigen unter Zugrundelegung der verfassungsrechtlichen Anforderungen verschiedene Zweifel am Verfahren bestanden.

Die Beratende Äußerung<sup>188</sup> des Landesrechnungshofes enthielt deshalb umfangreiche Hinweise und Vorschläge zur Überarbeitung des bisherigen Verfahrens. So hat er insbesondere Empfehlungen zur Datenerhebung, zur Datenauswertung (einschließlich Effizienzprüfung) und zu Kostendeckungs-/Verteilungsregelungen gegeben. Seine Hinweise betrafen auch den Umgang mit der Organleihe. Gegenstand war außerdem eine verwaltungsökonomische Gestaltung des Verfahrens zur möglichst fehlerfreien Datenerhebung.

Ziel des Landesrechnungshofes war es, das Land bei der Gestaltung eines rechtssicheren und effizienten Verfahrens zu unterstützen.

(493) Um die Zielerreichung zu prüfen, bat der Landesrechnungshof das Innenministerium um Mitteilung, ob und inwieweit es seine Empfehlungen aus der Beratenden Äußerung umgesetzt hat.

(494) Das Innenministerium betonte, „*dass die Beratende Äußerung mit den dazugehörigen Gutachten unsere Arbeit bezüglich des üWK signifikant unterstützt hat. Einerseits wurde das bestehende Erhebungsverfahren grundsätzlich bestätigt. Andererseits hat die Umsetzung der Hinweise die Rechtssicherheit des Verfahrens und die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen erhöht.*“

Die meisten Empfehlungen des Landesrechnungshofes seien übernommen und in das Berechnungsverfahren integriert worden. Das Innenministerium stellte dabei „*die Verkürzung des Überprüfungszeitraumes auf zwei Jahre, die Ermittlung von Effizienz-*

---

<sup>188</sup> Abrufbar unter: [https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Sonderberichte/Beratende\\_%C3%84u%C3%9Fering\\_%C3%BCWK.pdf](https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Sonderberichte/Beratende_%C3%84u%C3%9Fering_%C3%BCWK.pdf).

*renditen und die Einführung einer Stichprobe für die Ämter und amtsfreien Gemeinden“ heraus.<sup>189</sup>*

Das Innenministerium führte aus, dass die Erhebungspraxis und der Dialog mit den Kommunen dazu geführt habe, dass das Berechnungsverfahren unter Berücksichtigung der Hinweise des Landesrechnungshofes fortwährend weiterentwickelt werde.

(495) Der Landesrechnungshof begrüßt die weitgehende Umsetzung seiner Empfehlungen. Er sieht sich durch die Äußerungen des Innenministeriums bestätigt.

Mit den Anpassungen aufgrund weiterer Erkenntnisse und aktueller Entwicklungen nutzt das Land seinen Gestaltungs- und Bewertungsspielraum, auf den der Landesrechnungshof explizit hingewiesen hat.

Der Landesrechnungshof hält es für wichtig, dass das Land auch künftig durch aussagekräftige Effizienzanalysen dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung bei der Erledigung der übertragenen Aufgaben Rechnung trägt.

(496) Das Innenministerium teilt mit, dass es vollumfänglich zustimme und sich für die Unterstützung bedanke.

---

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 15. November 2023.

---

<sup>189</sup> Das Innenministerium verwies für weitere Angaben auf die Änderung des FAG M-V mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022/2023 (Drs. 8/599), insbesondere auf die Gesetzesbegründung und die Anlage 2.