

## **UNTERRICHTUNG**

**durch den Landesrechnungshof**

**Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2009 (Teil 2)**

**Kommunalfinanzbericht 2009**



**Landesrechnungshof  
Mecklenburg-Vorpommern**



**Jahresbericht 2009**

**- Teil 2 -**

**Kommunalfinanzbericht 2009**



## Vorwort des Präsidenten des Landesrechnungshofes

Als zweiten Teil unseres Jahresberichtes legen wir den Kommunalfinanzbericht 2009 in einem finanzpolitischen Umfeld vor, dass für die Kommunen auf absehbare Zeit erheblich geringere Einnahmen mit sich bringen wird. Der gesamtwirtschaftliche Rückgang und die damit verbundenen niedrigeren Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte steigern den ohnehin schon bestehenden Konsolidierungsdruck auch auf kommunaler Ebene. Auch die geplanten steuerpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung werden voraussichtlich zu weiteren Einnahmeverlusten führen. Die daraus erwachsenden strukturellen Defizite der kommunalen Haushalte müssen durch fortgesetzte konsequente Konsolidierungsmaßnahmen abgebaut werden.

Diese Anpassungsprozesse begleiten wir durch unsere überörtlichen Prüfungen der kreisfreien Städte. Sie bilden bei uns wie auch in den Vorjahren einen Arbeitsschwerpunkt. Die Prüfungsverfahren in Neubrandenburg und in der Hansestadt Stralsund befinden sich im Abstimmungsverfahren und stehen somit kurz vor ihrem Abschluss.

Der Fokus der Prüf- und Beratungstätigkeit des Landesrechnungshofes lag für den Kommunalbereich im laufenden Jahr auf der Kreisgebietsreform. Mit unserer Anfang 2009 veröffentlichten Beratenden Äußerung zu den Einspareffekten einer Kreisgebietsreform und den anschließenden Beratungen der Ergebnisse mit der Landesregierung, dem Landtag und den Kommunalen Landesverbänden haben wir fundierte Sachargumente für die Notwendigkeit einer solchen Reform in die Diskussion eingebracht. Damit einher ging für den Landesrechnungshof und insbesondere für unsere Kommunalabteilung eine erhebliche Bindung von vorhandenen Kapazitäten.

Mit der Novellierung des Kommunalprüfungsgesetzes im Oktober 2009 bekommt der Landesrechnungshof erweiterte Zuständigkeiten für die Kommunen. Zukünftig ist er neben der Prüfung der kreisfreien Städte und Landkreise auch für Querschnittsprüfungen im kreisangehörigen Raum zuständig. Diese Aufgabe gilt es ab dem Jahr 2010 mit den vorhandenen Ressourcen zu meistern.

Ich möchte an dieser Stelle allen Mitgliedern des Landtags und der Landesregierung, den Landräten und Oberbürgermeistern sowie allen Mitarbeitern des Landes und der Kommunalverwaltungen für ihre Zusammenarbeit danken.

Mein Dank gilt ebenfalls den Mitgliedern und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes, die durch Analysen und Prüfberichte die Grundlage dieses Kommunalfinanzberichts gelegt haben.

Schwerin, den 3. Dezember 2009

Dr. Tilmann Schweisfurth

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>I.</b>	<b>Vorbemerkungen.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Lage der kommunalen Finanzwirtschaft.....</b>	<b>3</b>
1	Zur aktuellen Situation der kommunalen Finanzstatistik.....	3
2	Entwicklung des kommunalen Gesamthaushalts.....	5
3	Einnahmen der kommunalen Haushalte.....	12
4	Ausgaben der kommunalen Haushalte.....	20
5	Verschuldung der kommunalen Ebene.....	25
6	Ausblick.....	28
<b>III.</b>	<b>Die Entwicklung kommunaler Ausgaben unter demographischen Aspekten.....</b>	<b>29</b>
1	Grundlagen.....	29
2	Ergebnisse der Projektionsrechnung.....	36
3	Interpretation der Resultate und Fazit.....	40
<b>IV.</b>	<b>Ergebnisse der überörtlichen Prüfungen.....</b>	<b>43</b>
1	Umsetzung der Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin aus den Jahren 2006 und 2007.....	43
<b>V.</b>	<b>Prüfung kommunaler Beteiligungen.....</b>	<b>49</b>
1	Aktuelle Entwicklungen in der Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe.....	49





## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gv. in Mecklenburg-Vorpommern, 1997 bis 2008, in Mio. Euro.....	7
Abbildung 2: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 1997 bis 2008, in Euro je EW.....	9
Abbildung 3: Finanzierungssalden der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen in Mecklenburg-Vorpommern, 2005 bis 2008, in Euro je EW.....	10
Abbildung 4: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern, 1991 bis 2008, in Mio. Euro.....	15
Abbildung 5: Entwicklung der Kassenkredite und inneren Darlehen (Gemeinden/Gv.) im Ländervergleich, 1995 bis 2008, in Euro je EW .....	26
Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, 2006 bis 2030, 2006 = 100.....	30
Abbildung 7: Veränderung der Altersstruktur in Mecklenburg-Vorpommern (Basisjahr 2006), 2006 bis 2030, in % der Gesamtbevölkerung .....	31
Abbildung 8: Veränderung der Größe der Alterskohorten in Mecklenburg-Vorpommern (Basisjahr 2006), 2006 bis 2030, in %.....	32
Abbildung 9: Laufende Ausgaben (Epl. 0-8) der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, in Euro je EW.....	33
Abbildung 10: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) der kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, in Euro je EW.....	35
Abbildung 11: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) im kreisangehörigen Raum Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, in Euro je EW...	36
Abbildung 12: Projektion der Veränderung der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns nach Alterskohorten, 2007 bis 2030, in Mio. Euro .....	37

---

Abbildung 13: Projektion der Veränderung der laufenden Ausgaben im Epl. 4 der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns nach Alterskohorten, 2007 bis 2030, in Mio. Euro.....	38
Abbildung 14: Bevölkerungsentwicklung und Projektion der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns, 2007 bis 2030, 2007 = 100.....	39

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gv. in Mecklenburg-Vorpommern, 2003 bis 2008, in Mio. Euro.....	8
Tabelle 2: Salden der laufenden Rechnung der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen Mecklenburg-Vorpommerns, 2005 bis 2008, in Euro je EW.....	12
Tabelle 3: Einnahmen der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2008.....	13
Tabelle 4: Gewogene Durchschnitte der Hebesätze der kommunalen Realsteuern im Vergleich der Flächenländer, 2008.....	17
Tabelle 5: Ausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2008.....	21
Tabelle 6: Ausgaben der Kapitalrechnung der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen Mecklenburg-Vorpommerns, 2005 bis 2008, in Euro je EW .....	24
Tabelle 7: Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 31.12.2008, in Euro je EW .....	27

## Abkürzungsverzeichnis

Drs.	Landtagsdrucksache
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GfK	Vierteljährliche Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände
Gv.	Gemeindeverbände
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IDW PH	IDW Prüfungshinweis
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KfS	Kreisfreie Städte
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LK	Landkreise
LRHG	Landesrechnungshofgesetz Mecklenburg-Vorpommern
SFK	Vierteljährliche Kassenstatistik der Staatsfinanzen
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder gemäß § 11 Abs. 3 FAG)
Tz.	Textzahl
v. H.	vom Hundert
WE/MA	Wohnungseinheiten/Mitarbeiter
WGS	Wohnungsgesellschaft Schwerin mbH
ZGM	Zentrales Gebäudemanagement Schwerin

**Länderbezeichnungen**

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



## **I. Vorbemerkungen**

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

(2) Zweck des Berichts ist es, strukturelle Probleme der kommunalen Haushalts- und Finanzlage aufzuzeigen und daraus die aus Sicht des Landesrechnungshofes geeigneten Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Entscheidungsträger in den Kommunen vor Ort stehen in der Verantwortung, die kommunalen Haushalte in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Dabei sind sie durch flankierende Maßnahmen auf Ebene des Landes zu unterstützen. Insbesondere bedarf es einer kritischen Bestandsaufnahme bestehender Standards bei der kommunalen Aufgabenerfüllung, die vermeidbare Kostenfolgen für die kommunalen Haushalte mit sich bringen, sowie der Eröffnung zusätzlicher Einnahmepotenziale.

(3) Der Kommunalfinanzbericht 2009 beinhaltet neben den Ergebnissen der Prüfungen kommunaler Beteiligungen (Abschnitt V) Analysen der kommunalen Finanzwirtschaft sowie zur Demographieabhängigkeit von kommunalen Ausgaben (Abschnitt II und III). Im Abschnitt IV wird über die Umsetzung der Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin berichtet.

(4) Sowohl das Innenministerium als oberste Kommunalaufsicht als auch das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern sind zum Entwurf des Kommunalfinanzberichtes angehört worden. Gleichzeitig haben die Geschäftsstellen der kommunalen Landesverbände Gelegenheit zu ihrer Stellungnahme erhalten. Die Hinweise der angehörten Ministerien sowie der Geschäftsstellen der kommunalen Landesverbände wurden im Bericht gewürdigt.





## **II. Lage der kommunalen Finanzwirtschaft**

(5) Der Kommunalfinanzbericht 2009 beinhaltet wie in den Vorjahren vergleichende Analysen zur finanzwirtschaftlichen Situation und Entwicklung der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns einschließlich des Haushaltsjahres 2008 anhand eines Benchmarking. Grundlage dessen ist eine Gegenüberstellung einwohnerbezogener Kennzahlen der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns mit denen ausgewählter Vergleichsländer.

Ziel dieser Analyse ist es, anhand statistischer Ergebnisse Ansatzpunkte für strukturelle Probleme aufzuzeigen. Diese aus der „Vogelperspektive“ gewonnenen Erkenntnisse sind geeignet, um erste Ansatzpunkte für realisierbare Effizienzpotenziale bzw. Handlungsbedarfe für Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren.

(6) Vergleichsmaßstäbe für die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns sind die finanzwirtschaftlichen Daten des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer (FFW) sowie der sonstigen ostdeutschen Flächenländer (FO).<sup>1</sup>

### **1 Zur aktuellen Situation der kommunalen Finanzstatistik**

(7) Bei der Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Haushaltsjahr 2008 sieht sich der Landesrechnungshof erstmals mit den durch die Reform des kommunalen Rechnungswesens hervorgerufenen Einschränkungen der Transparenz konfrontiert. Wie das Statistische Bundesamt bereits seit längerem angekündigt hatte, muss die länderweise Berichterstattung über die Kommunalfinzen nach Körperschaftsgruppen und Größenklassen ab den Daten für 2008 bis auf Weiteres eingestellt werden. Für das Benchmarking der kommunalen Haushalte bedeutet dies u. a., dass alle länderübergreifenden Vergleiche der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raums, bzw. auch der Kreisverwaltungen sowie auf unterkreislicher Ebene, entfallen müssen. Differenzierte Einnahme- und Ausgabendaten liegen länderweise nur noch für die kommunale Ebene insgesamt vor.

Das Statistische Bundesamt sah sich dazu veranlasst, da die Ergebnisse aus einzelnen Ländern nur noch sehr eingeschränkt aussagefähig sind, insbesondere die Ausgabenseite der kommu-

---

<sup>1</sup> Für eine detaillierte Begründung der Wahl der Vergleichsmaßstäbe siehe auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2008, S. 35 sowie ders. (2008): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, S. 3.

nen Haushalte wird teils verzerrt wiedergegeben.<sup>2</sup> Demnach waren u. a. die Personalausgaben im ersten Halbjahr 2008 stark unterzeichnet. Zudem soll es zum doppischen Ausweis von Ausgaben als laufender Sachaufwand gekommen sein, die im kameralen System investiv zu verbuchen sind.<sup>3</sup> Die Daten der Kommunen eines Landes mussten komplett geschätzt werden.

(8) In den Ländern gibt es für die Kommunen bei der Umstellung von kameraler auf doppische bzw. erweiterte kamerale Buchführung verschieden lange Übergangsphasen bzw. Optionsfristen. In diesem Zeitraum bestehen unterschiedliche Rechnungssysteme innerhalb der Länder sowie länderübergreifend parallel. Ungeklärte Zuordnungsfragen, Software-Probleme, verspätete Meldungen mit erheblichen Korrekturbedarfen sowie der Ausfall kompletter Berichtseinheiten bei doppisch buchenden Kommunen sind die Folge.<sup>4</sup> Bei einer weiter detaillierten Untergliederung (z. B. nach Gebietskörperschaftsebenen) in der Finanzstatistik würde dies zu einer Datenlage führen, deren zeitliche und räumliche Vergleichbarkeit nicht mehr gewährleistet wäre.

(9) Im zurückliegenden Jahr hatte der Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang die Orientierungsprüfung „Einhaltung der Auskunftspflichten gemäß Finanz- und Personalstatistikgesetz bei der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens“ durchgeführt. Dabei waren in Mecklenburg-Vorpommern ähnliche Probleme wie bundesweit festzustellen, über die im Kommunalfinanzbericht 2008 ausführlich berichtet wurde.<sup>5</sup> Der Doppik-Frühstarter Neubrandenburg hatte im neuen Rechnungswesen finanzstatistische Belange nur unzureichend umgesetzt, das Statistische Amt M-V musste u. a. Daten aus den Vorjahresquartalen in aktuelle Statistiken übernehmen und konnte Lieferfristen an das Statistische Bundesamt nicht einhalten.

Die aktuelle Situation macht insgesamt eine differenzierte Bewertung notwendig. Die Übergangsprobleme sollten eher kurzfristiger Natur sein, da sie primär aus dem Umstellungsprozess herrühren. Dem stehen systematische Probleme langfristiger Art gegenüber, die auf dem bundesweit mittlerweile sehr heterogen ausgestalteten kommunalen Haushaltsrecht beruhen.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Vgl. u. a. Statistisches Bundesamt (2009): Pressemitteilung Nr. 366 vom 25.09.2009.

<sup>3</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2009): Monatsbericht April 2009, S. 9.

<sup>4</sup> Vgl. u. a. Statistisches Bundesamt (2009): Wirtschaft und Statistik, Nr. 4/2009, S. 349.

<sup>5</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, Tzn. 28-70.

<sup>6</sup> Einen Überblick über die einzelnen landesrechtlichen Regelungen bietet bspw. die Datenbank des Projekts „Rechtsvergleich Doppik“ von KGSt und Bertelsmann-Stiftung.

(10) Qualitativ hochwertige Finanzstatistiken sind u. a. als Grundlage für finanzpolitische Entscheidungen auf Länder-, Bundes- und europäischer Ebene unabdingbar. Allerdings weist selbst die Deutsche Bundesbank im Zusammenhang mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens darauf hin, dass die in den nächsten Jahren fortschreitende Umstellung eine Besserung bei der Datenlage noch erheblich verzögern könnte.<sup>7</sup>

Dabei ist zu beachten, dass sich die kommunale Kassenstatistik eventuell nur als „Spitze des Eisberges“ erweist, da die – wie erläutert schon problembehaftete – Zusammenführung von Gruppierungsplan und Finanzrechnung noch vergleichsweise leicht zu realisieren ist. Bei der kommunalen Jahresrechnungsstatistik ist nach Information des Statistischen Bundesamtes von noch erheblicheren Verzerrungen auszugehen, wenn die Daten nach Produktgruppen und Aufgabenbereichen zusammenzuführen sind. Hier sei demnach auch zu erwarten, dass die Probleme mit einem steigenden Anteil doppisch buchender Kommunen größer werden.

(11) Die aktuelle Entwicklung rund um die Finanzstatistik schränkt die Möglichkeiten einer zeitnahen und länderübergreifenden finanzwirtschaftlichen Analyse der Kommunalhaushalte sehr stark ein. Die Methode des Benchmarkings auf Basis aktueller statistischer Veröffentlichungen hat sich für die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns in den vergangenen Jahren als informatives und wertvolles Analyseinstrument etabliert und bewährt. Gerade aufgrund der starken finanzwirtschaftlichen Verflechtungen, von denen das Land in hohem Maße profitiert und auch hinsichtlich der künftigen Einnahmeentwicklung abhängig ist, sind aussagekräftige Ländervergleiche unverzichtbar. Die nunmehr perspektivisch eingeschränkte Verfügbarkeit qualifizierter, allgemein zugänglicher Datengrundlagen führt somit zu einem Verlust von Transparenz und Vergleichbarkeit bei den öffentlichen Haushalten.

Im Ergebnis dieser strukturellen Probleme der Modernisierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ist das Innenministerium aufgefordert, sich im Rahmen der Innenministerkonferenz auf Maßnahmen zu verständigen, die zügig eine länderübergreifende Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennziffern sicherstellen.

## **2 Entwicklung des kommunalen Gesamthaushalts**

(12) Während der Landesrechnungshof den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns bereits im Kommunalfinanzbericht des Vorjahres eine in der Gesamtsicht freundliche Entwick-

---

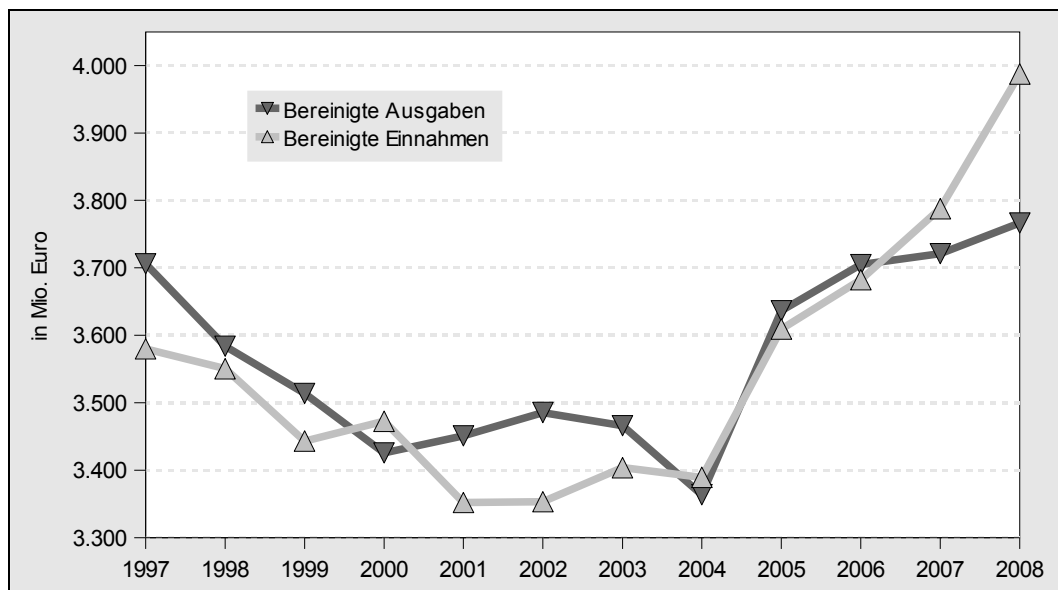
<sup>7</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2009): Monatsbericht Juli 2009, S. 10.

lung der Haushaltslage attestieren konnte, hat sich der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2008 nochmals deutlich verbessert. Auch nach Einschätzung des Innenministeriums war das Jahr 2008 für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und insbesondere für die Landkreise und kreisfreien Städte aus finanzieller Sicht ein gutes Jahr.

(13) So legten die bereinigten Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Berichtszeitraum gegenüber dem Vorjahr um 5,2 % zu, während bei den bereinigten Ausgaben ein (gegenüber dem Vorjahr allerdings doppelt so hoher) Zuwachs um 1,3 % festzustellen war (vgl. Tabelle 1). Insofern war die Verbesserung der kommunalen Haushaltssituation überwiegend einnahmegetrieben, also der noch positiven konjunkturellen Entwicklung des Jahres 2008 geschuldet. Etwaige ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen waren lediglich von untergeordneter Bedeutung (vgl. Abbildung 1). Diese Sicht bestätigt das Innenministerium in seiner Stellungnahme. Es verweist darauf, dass insbesondere bei den kreisfreien Städten eigene strukturell wirkende Maßnahmen nicht in erforderlichem Umfang erfolgt seien.

Desweiteren ergaben sich kaum erkennbare ausgabendämpfende Effekte aus der guten wirtschaftlichen Entwicklung, obwohl diese zu erwarten gewesen wären. Vielmehr stagnierten die Sozialausgaben auf dem hohem Niveau des Jahres 2006 (rd. 1,0 Mrd. Euro p. a.) und erhöhten sich die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse im gleichen Zeitraum sogar um rd. 100 Mio. Euro.

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gv. in Mecklenburg-Vorpommern, 1997 bis 2008, in Mio. Euro<sup>8</sup>



Quelle: Statistisches Amt M-V.

(14) Auf der Einnahmeseite ist die positive Entwicklung insbesondere auf das nochmals deutlich gestiegene kommunale Steueraufkommen (+10,2 %) sowie die im Vergleich zu den Vorjahren höheren Zuweisungen vom Land (+4,2 %), insbesondere höhere Schlüsselzuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs im Sog der gleichfalls guten Einnahmementwicklung auf der Landesebene, zurückzuführen. Diese kumulativ positiven Effekte haben maßgeblich zu einer Steigerung der laufenden Einnahmen um 4,9 % beigetragen.

(15) Ausgabenseitig ist für das Jahr 2008 ein deutlicher Anstieg bei den Aufwendungen für Personal (+4,2 %) festzustellen, welche hauptsächlich in tarifrechtlichen Anpassungen zum 01.04.2008 begründet liegen. Während bei den laufenden Sachaufwendungen ein moderater Anstieg (+1,6 %) zu verzeichnen war, hat sich der Wachstumstrend bei den bereits im Vorjahresvergleich merklich angewachsenen laufenden Zuschüssen fortgesetzt (+7,4 %), was auf weitere Auslagerungen kommunaler Aufgaben aus den Kernhaushalten schließen läßt. Die bereits im Vorjahr festgestellte Stagnation der kommunalen Sozialausgaben hat sich im Jahr 2008 fortgesetzt (-0,2 %). Trotz deutlich verbesserter Haushaltsrelationen im Berichtszeitraum und um 6,5 % gestiegenen investiven Zuweisungen und Zuschüssen vom Land hat sich der Abwärtstrend bei den Investitionen weiter verstärkt (-2,7 %), wobei die Reduzierung der kommunalen Baumaßnahmen um 47 Mio. Euro (-11,6 %) besonders hervorsteicht.

<sup>8</sup> Der Niveauunterschied zwischen den Jahren 2004 und 2005 erklärt sich zu großen Teilen durch die Reform der Sozialgesetzgebung.

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gv. in Mecklenburg-Vorpommern, 2003 bis 2008, in Mio. Euro

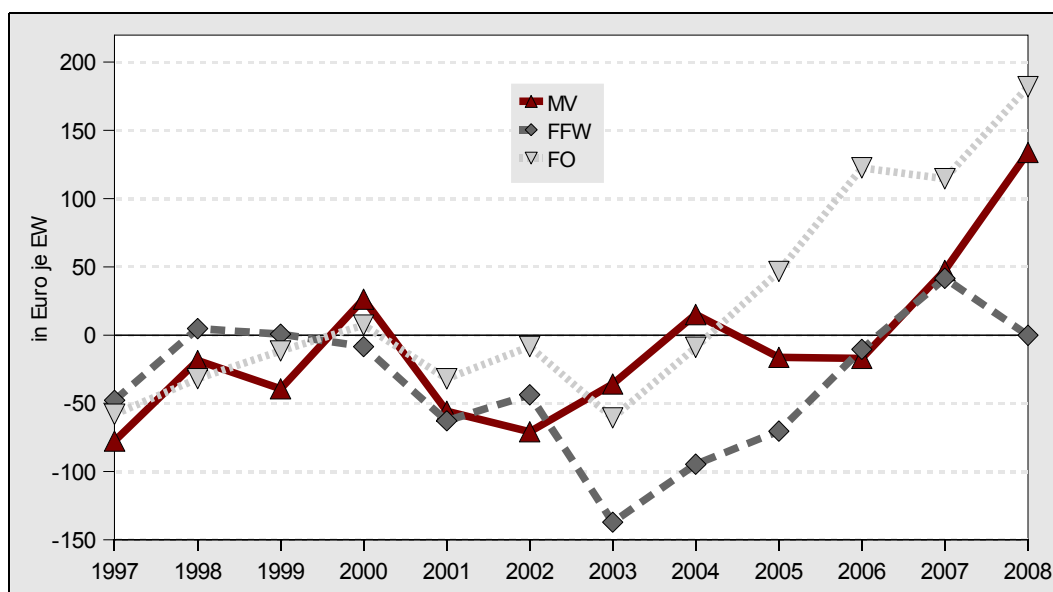
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003-2008	2007-2008
		- in Mio. Euro -						Veränderung in %	
<b>1.</b>	<b>Einnahmen laufende Rechnung</b>	<b>2.806</b>	<b>2.822</b>	<b>3.065</b>	<b>3.083</b>	<b>3.255</b>	<b>3.415</b>	<b>21,7%</b>	<b>4,9%</b>
	darunter:								
1.1	Steuern u. steuerähnliche Einnahmen	484	513	570	625	668	736	52,2%	10,2%
1.2	Zuweisungen vom Land	1.596	1.568	1.780	1.751	1.878	1.956	22,5%	4,2%
1.3	Zuweisungen vom Bund	18	34	34	38	35	39	116,6%	13,6%
1.4	Gebühren, sonstige Entgelte	324	300	292	294	301	291	-10,1%	-3,4%
<b>2.</b>	<b>Einnahmen Kapitalrechnung</b>	<b>598</b>	<b>569</b>	<b>480</b>	<b>505</b>	<b>462</b>	<b>494</b>	<b>-17,3%</b>	<b>7,0%</b>
	darunter:								
2.1	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen v. Land	362	281	300	278	279	297	-17,9%	6,5%
2.2	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	103	172	71	85	67	72	-30,4%	7,3%
<b>3.</b>	<b>Bereinigte Einnahmen (1.+2.)</b>	<b>3.404</b>	<b>3.391</b>	<b>3.544</b>	<b>3.588</b>	<b>3.717</b>	<b>3.910</b>	<b>14,9%</b>	<b>5,2%</b>
<b>4.</b>	<b>Ausgaben laufende Rechnung</b>	<b>2.720</b>	<b>2.764</b>	<b>3.003</b>	<b>3.033</b>	<b>3.057</b>	<b>3.120</b>	<b>14,7%</b>	<b>2,1%</b>
	darunter:								
4.1	Personalausgaben	910	901	861	839	831	866	-4,8%	4,2%
4.2	Laufender Sachaufwand	698	679	666	674	673	683	-2,1%	1,6%
4.3	Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	568	598	677	678	723	777	36,8%	7,4%
4.4	Zinsausgaben	120	118	113	108	113	115	-4,5%	1,3%
4.5	Sozialausgaben*	676	734	978	1.030	1.039	1.037	53,4%	-0,2%
<b>5.</b>	<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>746</b>	<b>601</b>	<b>569</b>	<b>584</b>	<b>581</b>	<b>566</b>	<b>-24,2%</b>	<b>-2,7%</b>
	darunter:								
5.1	Sachinvestitionen	572	473	430	444	455	409	-28,5%	-10,2%
	- Baumaßnahmen	492	396	361	367	398	351	-28,6%	-11,6%
5.2	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	141	111	111	124	109	114	-19,1%	5,1%
<b>6.</b>	<b>Bereinigte Ausgaben (4.+5.)</b>	<b>3.466</b>	<b>3.365</b>	<b>3.572</b>	<b>3.617</b>	<b>3.638</b>	<b>3.686</b>	<b>6,3%</b>	<b>1,3%</b>
7.1	Saldo der laufenden Rechnung (1. ./ 4.)	86	58	62	50	198	295	241,9%	48,6%
7.2	Einnahmen aus Krediten, inneren Darlehen	249	244	214	220	202	185	-25,5%	-8,0%
7.3	Schuldentilgung	230	264	243	260	248	271	17,5%	9,0%
8.	Schulden am 31.12.	2.418	2.391	2.334	2.243	2.233	2.139	-11,5%	-4,2%
8.1	Kassenverstärkungskredite am 31.12.	143	224	197	477	547	497	247,8%	-9,2%

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Gemeindefinanzen in Mecklenburg-Vorpommern 2003-2008; Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (GFK) 2003-2008; Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistische Berichte – Schulden und Personal, Schulden der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern 31.12. d. J. 2004-2008.

\* Ohne die Optionskommunen. Inklusive des optierten Landkreises Ostvorpommern hätten die Sozialausgaben rd. 1.118 Mio. Euro betragen.

(16) Die positive Entwicklung der Relation von bereinigten Einnahmen und Ausgaben hat im Vergleich zum Vorjahr erneut zu einer deutlichen Verbesserung des Finanzierungssaldos des kommunalen Gesamthaushalts von 40 auf 132 Euro je Einwohner geführt (vgl. Abbildung 2). Damit weist der kommunale Gesamthaushalt zum zweiten Mal in Folge einen Überschuss auf. Eine Fortsetzung dieses positiven Entwicklungstrends konnte 2008 auch für die ostdeutschen Vergleichsländer, nicht jedoch für die finanzschwachen Westflächenländer festgestellt werden.

Abbildung 2: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 1997 bis 2008, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14/2; eigene Berechnungen.

Vor allem die im Sog der 2008 noch überwiegend guten Konjunkturlage in Deutschland insgesamt positive Entwicklung des Steueraufkommens hat auch in den anderen ostdeutschen Flächenländern dazu geführt, dass die bereinigten Einnahmen 2008 wesentlich stärker als die bereinigten Ausgaben und damit der Pro-Kopf-Überschuss der Kommunen von 115 Euro auf 182 Euro (2006: 49 Euro<sup>9</sup>) angestiegen sind.

Während sich die Finanzierungssalden der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern im Zeitraum von 2003 bis 2006 kontinuierlich verbessert und 2007 mit 42 Euro je Einwohner seit 1999 erstmals wieder einen deutlich positiven Wert erreicht hatten, ist für das Haushaltsjahr 2008 eine schwarze Null zu konstatieren. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf die im Verhältnis zu den gestiegenen Einnahmen überproportionalen Ausgabensteigerungen der Kommunen.

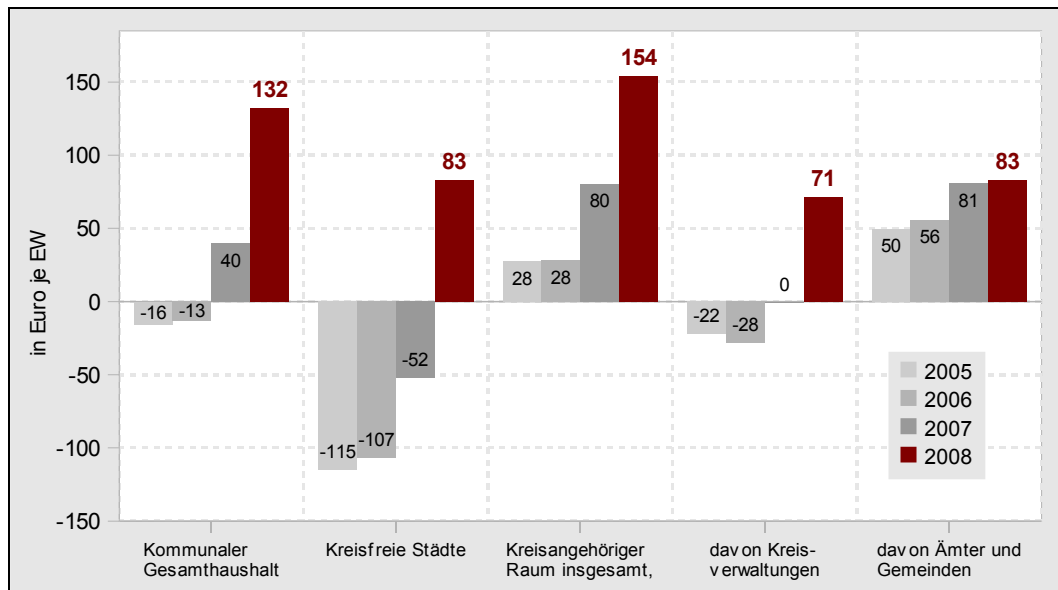
(17) Im Gegensatz zu 2007 gilt die Feststellung einer insgesamt günstigen Haushaltsentwicklung des Jahres 2008 für alle kommunalen Gebietskörperschaftsebenen Mecklenburg-Vorpommerns gleichermaßen (vgl. Abbildung 3), wengleich die positiven Finanzierungssalden ein unterschiedliches Niveau aufweisen.

Die kreisfreien Städte erzielten 2008 einen positiven Pro-Kopf-Finanzierungssaldo von 83 Euro, nachdem noch im Vorjahr ein Defizit von 52 Euro festzustellen war. Der kreisange-

<sup>9</sup> Bereinigt um den Verkauf der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft WOBA Dresden.

hörige Raum konnte seinen einwohnerbezogenen Überschuss mit 154 Euro im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppeln, was überwiegend auf die deutlich positive Entwicklung der Landkreisfinanzen zurückzuführen war.

Abbildung 3: Finanzierungssalden der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen in Mecklenburg-Vorpommern, 2005 bis 2008, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Insgesamt betrachtet hat sich der Abstand zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum bei den Finanzierungssalden von 135 Euro (2006) bzw. 132 Euro (2007) auf 71 Euro je Einwohner verringert (vgl. Abbildung 3).<sup>10</sup> Auch im Lichte der konjunkturell bedingten, positiven Einnahmesituation der kreisfreien Städte sieht der Landesrechnungshof insbesondere die weiterhin bestehende Diskrepanz zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum als deutliches Indiz dafür an, dass die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften zugunsten der Zentren einer notwendigen Korrektur bedarf. Die im Oktober beschlossene Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes<sup>11</sup> ab 01.01.2010 sieht zwar Umschichtungen zugunsten der kreisfreien Städte vor. Ob diese Verschiebungen der Finanzkraft zwischen den kommunalen Ebenen ausreichen, um die bestehenden Finanzbedarfe entsprechend zu decken, bleibt abzuwarten. Unabhängig von möglichen Umverteilungen durch das Finanzausgleichsgesetz werden die kreisfreien Städte einen spürbaren Eigenanteil zur Konsolidierung ihrer Haushalte leisten müssen.

<sup>10</sup> Geringfügig abweichende Angaben gegenüber den Kommunalfinanzberichten der Vorjahre sind auf die Umstellung der Abbildung auf die Daten des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern zurückzuführen.

<sup>11</sup> Vgl. Drs. 5/2685, 5/2873 und 5/2890.



Diese Einschätzung wird vom Finanzministerium geteilt. Eine Konsolidierung bei den meisten kreisfreien Städten könne nur durch erhebliche Leistungsverminderungen bei der Bereitstellung öffentlicher Angebote erfolgen. Dies betreffe derzeit besonders Rostock und Schwerin.

(18) Das divergierende Bild bei den Finanzierungssalden setzt sich auch beim Saldo der laufenden Rechnung fort. Die Differenz der laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben der Kommunen ist eine wichtige Kennzahl zur strukturellen Verfassung der Verwaltungshaushalte und gibt nicht zuletzt Auskunft über die Möglichkeiten einer Kommune zur Eigenfinanzierung von Investitionen.

Wie in Tabelle 2 dargestellt, bestehen an dieser Stelle weiterhin deutliche Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaftsebenen in Mecklenburg-Vorpommern.<sup>12</sup> Der kreisangehörige Raum kann seit 2005 durchweg positive Salden der laufenden Rechnung ausweisen, die zudem kontinuierlich angestiegen sind.

Die kreisfreien Städte konnten erst mit den hohen Einnahmen des Jahres 2008 einen positiven Saldo erwirtschaften. Dies stellt zwar eine deutliche Verbesserung zu den Vorjahren dar, da – rein rechnerisch und auf den Durchschnitt bezogen – ihre Investitionen 2008 erstmals nicht vollumfänglich durch investive Zuweisungen, Vermögensverkäufe oder Kredite finanziert wurden. Gleichzeitig ging aber das Investitionsvolumen um fast 31 Mio. Euro bzw. 18 % und damit auf den tiefsten Stand seit Anfang der 90er Jahre zurück.

Die bereits mehrfach thematisierten Unwuchten zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsebenen bestehen als ein zentrales Problem der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern weiter fort. Dabei bleibt als eine wesentliche Ursache, dass die kreisfreien Städte seit Jahren über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse leben. Gleichzeitig gibt es Ungleichgewichte bei der Verteilung von Finanzmitteln, die den kreisangehörigen Raum zulasten der kreisfreien Städte bevorteilen.

---

<sup>12</sup> Der bislang durchgeführte Vergleich mit den FO bzw. FFW auf der Ebene der Gebietskörperschaften ist aufgrund der aktuellen Probleme mit den länderübergreifenden Statistiken nicht mehr möglich, vgl. Tz. 7 ff.

Tabelle 2: Salden der laufenden Rechnung der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen Mecklenburg-Vorpommerns, 2005 bis 2008, in Euro je EW

	2005	2006	2007	2008
	in Euro je EW			
<b>Kommunaler Gesamthaushalt</b>				
Einnahmen	1.827	1.868	1.971	2.088
Ausgaben	1.790	1.835	1.861	1.913
<b>Saldo der laufenden Rechnung</b>	<b>37</b>	<b>33</b>	<b>110</b>	<b>175</b>
<b>Kreisfreie Städte</b>				
Einnahmen	1.939	1.948	2.074	2.190
Ausgaben	2.052	2.084	2.105	2.163
<b>Saldo der laufenden Rechnung</b>	<b>-113</b>	<b>-137</b>	<b>-32</b>	<b>27</b>
<b>Kreisangehöriger Raum</b>				
Einnahmen	1.778	1.833	1.926	2.041
Ausgaben	1.676	1.725	1.752	1.801
<b>Saldo der laufenden Rechnung</b>	<b>102</b>	<b>108</b>	<b>173</b>	<b>241</b>

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

### 3 Einnahmen der kommunalen Haushalte

(19) Auch 2008 konnten die kommunalen Haushalte gegenüber dem Vorjahr insgesamt deutliche Einnahmezuwächse verbuchen. Diese beruhen sowohl für die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns als auch für die Kommunen der Vergleichsländer hauptsächlich auf gestiegenen Steuereinnahmen und höheren Zuweisungen von der Landesebene.

Wie Tabelle 3 zu entnehmen ist, lagen die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen der hiesigen Kommunen rd. 15 % über denen der finanzschwachen Westflächenländer bzw. rd. 7 % höher als in den übrigen ostdeutschen Flächenländern. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes ergeben sich hieraus für 2008 gegenüber den beiden Benchmarks positive Einnahmedifferenziale von rd. 517 Mio. bzw. 244 Mio. Euro.

Auch an der Feststellung in den beiden Vorjahresberichten, dass die Relation von laufenden und investiven Zuweisungen an die Kommunen hierzulande am ungünstigsten ausfällt, hat sich im aktuellen Berichtszeitraum nichts verändert. Gegenüber den anderen Ostflächenländern stehen hochgerechneten investiven Mindereinnahmen von rd. 80 Mio. Euro laufende Mehreinnahmen von rd. 344 Mio. Euro gegenüber.<sup>13</sup> Der Landesrechnungshof sieht sich in Anbetracht dieser Verfestigung der Einnahmestruktur in seiner auch in den Vorjahren geäußerten Einschätzung bestätigt, dass – trotz der nach wie vor eingeschränkten Finanzierungs-

<sup>13</sup> Ein Teil des laufenden Einnahmedifferenzials entfällt auf den sozialen Bereich, zwischen einigen neuen Ländern bestehen hierbei Vergleichbarkeitsprobleme. Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht 2007, Tz. 44.

spielräume einiger Kommunen – insgesamt ein Umsteuern zugunsten investiver Mittel notwendig ist.

Tabelle 3: Einnahmen der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2008

	MV	FFW	FO	Auf Bevölkerung in M-V hochgerechnete Mehr- (+)/ Mindereinnahmen (-)	
				FFW	FO
Bevölkerung am 30.06.2008	1.672.964	15.876.161	11.411.210		
<b>Einnahmeart</b>	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>	<b>2.041</b>	<b>1.876</b>	<b>1.897</b>	<b>276</b>	<b>241</b>
darunter:					
Steuereinnahmen	440	811	560	-621	-201
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	131	117	117	23	24
Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse vom Land	1.169	653	964	863	344
Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	174	154	147	32	44
<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>296</b>	<b>152</b>	<b>294</b>	<b>241</b>	<b>3</b>
darunter:					
Vermögensveräußerungen	43	48	45	-9	-3
Vermögensübertragungen vom Land	178	66	225	187	-80
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	48	36	29	20	32
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>2.337</b>	<b>2.028</b>	<b>2.191</b>	<b>517</b>	<b>244</b>
<i>nachrichtlich: Zahlungen vom Land insgesamt</i>	<i>1.347</i>	<i>719</i>	<i>1.189</i>	<i>1.050</i>	<i>264</i>

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK 1.-4. Vierteljahr 2008; eigene Berechnungen.

(20) Im Vergleich der einzelnen Einnahmepositionen fällt auf, dass auf der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns nur knapp 22 % der laufenden Einnahmen auf Steuern entfielen, während es in den übrigen neuen Ländern im Durchschnitt rd. 30 % waren.

Der gleichzeitig festzustellende positive Trend der kommunalen Steuereinnahmen ist auf die noch überwiegend günstige konjunkturelle Entwicklung des Jahres 2008 zurückzuführen und hat sich vor allem beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den Gewerbesteuererinnahmen (netto) ausgewirkt. Beigetragen zur positiven Entwicklung kommunaler Einnahmen haben auch die gestiegenen Steuereinnahmen des Landes, welche sich (mit zeitlicher Verzögerung) auch in den Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs niederschlagen.

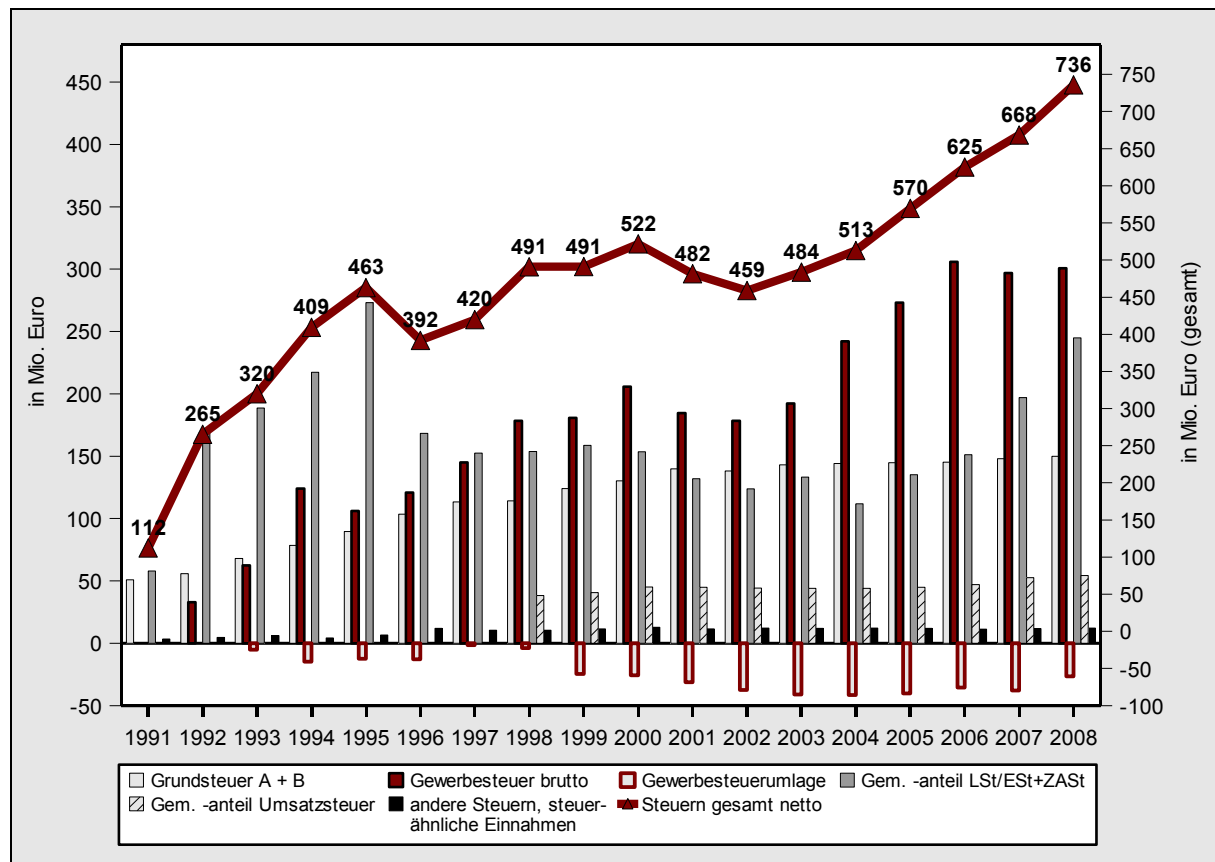
(21) Einen zusätzlich einnahmeerhöhenden Effekt hatte zudem die Zuweisung des positiven Abrechnungsbetrages aus dem Finanzausgleichsjahr 2007 i. H. v. 30 Mio. Euro. Damit wurde die Kann-Regelung des § 5 Abs. 5 S. 5 FAG M-V, die vorsieht, dass der Unterschiedsbetrag zwischen den vorläufigen und den endgültigen Ansätzen spätestens mit der Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des übernächsten Haushaltsjahres zu verrechnen ist, zugunsten der Kommunen ausgelegt. Dieser Beschluss der Landesregierung führte zu zusätzlich

höheren Einnahmen der kommunalen Haushalte im Haushaltsjahr 2008, in welchem ohnehin eine konjunkturell bedingt sehr gute Einnahmesituation bestand. Die Kehrseite dieser kurzfristig ausgerichteten Maßnahme war, dass sie prozyklisch wirkte und diese Mittel jetzt in der Phase des konjunkturellen Abschwungs fehlen. Auch im Hinblick auf die aktuelle Diskussion über die Finanzausstattung der Kommunen zeigt sich, dass die Nutzung der vorgesehenen Fristen zur Berücksichtigung von Abrechnungsbeträgen etwa im laufenden Haushaltsjahr 2009 einen einnahmestabilisierenden Effekt gehabt hätte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung künftig von vorfristigen Abrechnungen zugunsten der Kommunen Abstand zu nehmen. Statt dessen sollte nach dem Vorbild anderer Länder die Bildung einer Konjunkturdämpfungsrücklage bei Überschreitung eines definierten Einnahmevermögens des kommunalen Gesamthaushaltes gegebenenfalls auch durch Änderung der gesetzlichen Bestimmungen geprüft werden.

(22) Die Dynamik beim Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern hat sich 2008 mit 10,1 % wieder erhöht, nachdem die Steigerungsrate für 2007 mit 6,9 % etwas niedriger war als im Jahr zuvor (9,8 %). Wie Abbildung 4 zeigt, lag deren Summe bei 736 Mio. Euro (netto) und damit fast 70 Mio. Euro höher als 2007.

Abbildung 4: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern, 1991 bis 2008, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Amt M-V; eigene Berechnungen.

Der Vergleich der Steuerarten zeigt für Mecklenburg-Vorpommern, dass für das Gesamtjahr 2008 aufgrund der noch positiven konjunkturellen Gesamtsituation ein spürbarer Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Lohn- bzw. veranlagten Einkommensteuer (+24,3 % auf 245 Mio. Euro) zu verzeichnen war. Die Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer stiegen im Vergleich zum Vorjahr merklich an (+5,9 % auf 274 Mio. Euro), was angesichts des geringen Wachstums der Bruttoeinnahmen von 1,3 % auf die sinkende Gewerbesteuerumlage zurückzuführen ist<sup>14</sup>. Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass alle in Abbildung 4 aufgezeigten Arten kommunaler Steuereinnahmen im Vergleich zu 2007 nochmals angewachsen sind, wenn auch in unterschiedlichen Ausmaßen.

(23) Die relative Steuerschwäche, die den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in den Vorjahren attestiert wurde, konnte auch 2008 nicht überwunden werden. Beim kommunalen

<sup>14</sup> Durch das Unternehmensteuerreformgesetz vom 14.08.2007 wurde der Vervielfältiger zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage für die neuen Länder von 16 (2007) auf 12 (2008) gesenkt.

Gesamthaushalt des Landes konnte im Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West die Lücke des Steueraufkommens pro Kopf nur marginal um ein Prozentpunkt verringert werden. Mecklenburg-Vorpommern erreicht auf kommunaler Ebene gerade einmal 54 % des Niveaus der westdeutschen Vergleichsländer.

Weiterhin deutlich ist der Unterschied gegenüber dem Durchschnitt der kommunalen Gesamthaushalte der anderen neuen Länder. Diese nahmen 2008 rd. 27 % bzw. 120 Euro je Einwohner mehr Steuern ein als die Kommunen hierzulande. Der Abstand hat sich damit im Vorjahr um die Hälfte vergrößert, nachdem die ostdeutschen Flächenländer 2007 noch mit 81 Euro je Einwohner vor den hiesigen Kommunen lagen. Der weitaus größte Anteil an dieser Lücke resultiert aus den Gewerbesteuereinnahmen (netto): 2008 konnten die übrigen Ostflächenländer hier ein Pro-Kopf-Aufkommen von 257 Euro verzeichnen, auf der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern waren es nur 164 Euro bzw. gerade einmal 64 % des Vergleichswertes. Selbst zu Ländern wie Sachsen-Anhalt und Brandenburg, mit annähernd vergleichbaren sozioökonomischen Rahmenbedingungen, bleiben mit 66 % (BB) bzw. 67 % (ST) die hiesigen Gewerbesteuereinnahmen (netto) je Einwohner deutlich unterdurchschnittlich. Diese Divergenz hat sich zudem weiter erhöht, nachdem die Kommunen im Lande in Bezug auf die Vergleichsländer 2007 noch rd. 68 % der Nettoeinnahmen pro Einwohner bei der Gewerbesteuer erzielten. Differenzen zum Steueraufkommen der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern sind für alle Steuerarten zu beobachten, wenn auch in durchaus unterschiedlichem Umfang.

(24) Die Unterschiede in dieser Größenordnung sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes Ausdruck der immer noch unzureichenden Ausschöpfung und Pflege von Einnahmepotenzialen und nicht allein der ökonomischen Entwicklungsunterschiede. Dies trifft insbesondere auf die Einnahmen aus den kommunalen Realsteuern in Mecklenburg-Vorpommern zu. Die Einschätzung des Landesrechnungshofes aus den Vorjahren, dass bei den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ein deutlich unterdurchschnittliches Hebesatzniveau vorherrscht, wird auch durch den Vergleich 2008 bestätigt. Würden die Durchschnittshebesätze auf das Niveau Niedersachsens angepasst, ergäben sich Mehreinnahmen von rd. 50 Mio. Euro. Bei sächsischen Durchschnittshebesätzen würden die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt sogar rd. 103 Mio. Euro mehr einnehmen.

Einen zusätzlichen Ansatzpunkt zur Einnahmeverbesserung sieht der Landesrechnungshof in der Angleichung des Hebesätze der Grundsteuer B an das Niveau der übrigen Flächenländer Ost. Eine Anpassung an die Höhe der Durchschnittshebesätze dieser Vergleichsländer würde zum Teil erhebliche Mehreinnahmen mit sich bringen, ohne dass Ausweichreaktionen zu befürchten wären.

Vom Innenministerium wird hierbei die Auffassung vertreten, dass bei einer Erhöhung der Hebesätze auch die Leistungsfähigkeit der Bürger im Blick behalten werden sollte. Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss aber in erster Linie das von den Kommunen bereitgestellte Leistungsangebot an die Bürger Ansatzpunkt für die Festlegung kommunaler Steuerbelastung sein.

Ein Grund hierfür ist das starke Hebesatzgefälle zwischen Zentren und Umland. Die hieraus erwachsenden Probleme hatte der Landesrechnungshof im Kommunalfinanzbericht 2008 aufgezeigt.<sup>15</sup>

*Tabelle 4: Gewogene Durchschnitte der Hebesätze der kommunalen Realsteuern im Vergleich der Flächenländer, 2008*

Land	Grundsteuer A			Grundsteuer B			Gewerbsteuer			Summe
	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesätzen wie...
<b>BW</b>	339	2	4,9	356	7	0,7	355	8	14,4	<b>20,0</b>
<b>BY</b>	335	3	4,7	368	6	5,4	367	6	25,2	<b>35,3</b>
<b>BB</b>	264	9	0,9	374	5	7,9	319	13	-17,6	<b>-8,9</b>
<b>HE</b>	274	8	1,4	329	12	-9,6	393	4	47,9	<b>39,8</b>
<b>MV</b>	<b>248</b>	<b>10</b>	-	<b>354</b>	<b>8</b>	-	<b>339</b>	<b>11</b>	-	-
<b>NI</b>	342	1	5,1	381	3	10,3	378	5	34,5	<b>49,9</b>
<b>NW</b>	220	13	-1,5	435	2	31,2	433	1	83,5	<b>113,2</b>
<b>RP</b>	285	6	2,0	338	9	-6,1	367	7	25,2	<b>21,0</b>
<b>SL</b>	247	11	0,0	336	10	-6,9	407	3	60,2	<b>53,3</b>
<b>SN</b>	299	4	2,8	449	1	36,5	411	2	63,4	<b>102,7</b>
<b>ST</b>	293	5	2,4	377	4	9,0	333	12	-5,6	<b>5,8</b>
<b>SH</b>	277	7	1,6	323	13	-12,0	341	10	1,5	<b>-8,9</b>
<b>TH</b>	237	12	-0,6	336	11	-7,0	344	9	4,7	<b>-2,9</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14/10.1; eigene Berechnungen.

(25) Erste Statistiken für 2009 zeigen, dass neben Bund und Ländern auch die Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum Aufkommenseinbußen werden hinnehmen müssen.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, S. 52-69.

<sup>16</sup> Vgl. dazu und im Folgenden Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht August 2009, S. 53 f.

Dies betrifft insbesondere (teilweise massiv) rückläufige Gewerbesteuereinnahmen<sup>17</sup> sowie sinkende Einkommensteuerzahlungen im Sog eventuell steigender Arbeitslosigkeit als Folge der konjunkturellen Entwicklung. Der Trend rückläufiger Einnahmen wird sich zumindest bis ins Haushaltsjahr 2010 hinein fortsetzen, von steigenden Steuereinnahmen kann frühestens ab 2011 ausgegangen werden.<sup>18</sup>

Die in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Finanzausgleichsleistungen werden in den kommenden Jahren im Sinne einer Normalisierung merklich zurückgehen. Werden den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2009 (einschl. Abrechnungen aus den Vorjahren) noch rd. 1.328 Mio. Euro bereitgestellt (2008: 1.352 Mio. Euro), ist aufgrund der sinkenden Einnahmen des Landes und des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im FAG für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 von Finanzausgleichszahlungen von rd. 1.160 Mio. Euro bzw. rd. 1.101 Mio. Euro auszugehen. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes muss dies zur weiteren Intensivierung der Konsolidierung der kommunalen Haushalte führen.

(26) Die vorgenannten Zahlen machen deutlich, welches Gewicht dem kommunalen Finanzausgleich bei der Finanzierung kommunaler Ausgaben zukommt. Mit Blick auf den Gesetzentwurf der Landesregierung begrüßt der Landesrechnungshof die vorgesehene Beibehaltung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Dieser ist Ausdruck der Schicksalsgemeinschaft von Land und Kommunen, indem er eine gleichmäßige Verteilung von Be- bzw. Entlastungseffekten bei veränderten Einnahmen garantiert. Auf diese Weise wird aus Sicht des Landesrechnungshofes auch gewährleistet, dass die kommunale Ebene eine angemessene Finanzausstattung erhält. Garant hierfür ist die ab 2011 im Abstand von zwei Jahren vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Aufgaben- und dementsprechend Ausgabenbelastung von Land und kommunaler Ebene. Insofern werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Fragen des vertikalen Finanzausgleichs, die Finanzbeziehungen zwischen Land und kommunaler Ebene insgesamt betreffend, aus Sicht des Landesrechnungshofes zutreffend beantwortet.

(27) Deutlich differenzierter sind die Regelungen zur horizontalen Finanzverteilung innerhalb der kommunalen Ebene zu betrachten, die eine sachgerechte Verteilung der kommunalen Einnahmen aus dem FAG entsprechend der zu leistenden Aufgaben und der Einwohner-

---

<sup>17</sup> Bei den Steuereinnahmen der Gemeinden wird eine Reduzierung von 77 Mrd. Euro auf 63,5 Mrd. Euro prognostiziert.

<sup>18</sup> Gemäß der Kabinettsvorlage zum Haushaltsplanentwurf 2010/11 wird bei den Gemeindesteuern in Mecklenburg-Vorpommern nach einem Ist von 736,2 Mio. Euro (2008) ein Rückgang auf 669 Mio. Euro (2009) bzw. 649 Mio. Euro (2010) prognostiziert. Für 2011 wird mit einem Anstieg auf 674 Mio. Euro gerechnet.



zahl sicherstellen sollen. Dabei wird aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere die vorgesehene Stärkung der Schlüsselzuweisungen durch die verabschiedete Novellierung des FAG nur in Teilen erreicht. Diesbezügliche Vorschläge der finanzwissenschaftlichen Gutachten<sup>19</sup> sowie des Landesrechnungshofes<sup>20</sup> wurden nur punktuell aufgegriffen.

Beispielsweise fand der Vorschlag zur weitgehenden Abschaffung der Vorwegabzüge und die Einführung einer Hauptansatzstaffel mit gewichteten Einwohnern und bedarfsorientierten Nebenansätzen keinen Eingang in den Gesetzentwurf. Dies hätte zu einer deutlichen Stärkung des Schlüsselzuweisungssystems geführt und damit die Verteilungsfunktion so verbessert, dass sie ein mit anderen Ländern vergleichbares Niveau erreicht hätte.

(28) Kritisch zu beurteilen ist die fast vollständige Beibehaltung der bisher vorgenommenen Vorwegabzüge, da weiterhin am Zentrale-Orte-Ansatz festgehalten und keine Hauptansatzstaffel nach einwohnerbezogenen Größenklassen und ergänzende Nebenansätze eingeführt wird. Eine Auflösung von Vorwegabzügen ist daher nur äußerst begrenzt möglich, da unerwünschte Verteilungswirkungen nicht durch Feinjustierung im Schlüsselzuweisungssystem bedarfsgerecht ausgesteuert werden können.

Im Ergebnis des vorgesehenen Wegfalls der Vorwegabzüge für Straßenbaulastträger, für die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie für Infrastrukturinvestitionen und der weiteren Maßnahmen mit Einfluss auf die FAG-Masse soll sich im Jahr 2010 der Anteil der Schlüsselzuweisungen gegenüber dem geltenden Status quo von 53,21 % nur marginal auf 56,33 % erhöhen. Auch für die Folgejahre ergibt sich lediglich eine Erhöhung um durchschnittlich drei Prozentpunkte. Damit liegt der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den gesamten Finanzausgleichsleistungen immer noch weit hinter den Vergleichszahlen der anderen ostdeutschen Bundesländer. Da die Finanzausgleichsleistungen bis 2019 tendenziell rückläufig sind, werden die Vorwegabzüge weiter an Gewicht gewinnen. Insofern bleibt die fiskalische Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs auch künftig in zunehmendem Maße eingeschränkt und eine wesentliche Zielstellung der vorgesehenen umfassenden FAG-Reform wird nicht erreicht.

<sup>19</sup> Büttner, T. et al. (2008): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, Teil II: Der horizontale Finanzausgleich; Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2008.

<sup>20</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2006): Jahresbericht 2006 (Teil 1) – Kommunalbericht 2006, S. 43-64, ders. (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht 2007, S. 20-26 sowie ders. (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, S. 39-51.

(29) Insgesamt ist aus Sicht des Landesrechnungshofes zu resümieren, dass das neue Finanzausgleichsgesetz mit seiner Fortschreibung des Gleichmäßigkeitssatzes als Kernelement des vertikalen Finanzausgleichs positiv zu bewerten ist. Es bleibt aber beim horizontalen Finanzausgleich hinter dem Anspruch, eine durchgreifende Reform auf den Weg zu bringen, zurück. Hier bleibt teilweise erheblicher Reformbedarf bestehen, der vom Gesetzgeber in den kommenden Jahren abgearbeitet werden muss, um etwa die absehbaren demographischen Entwicklungen mit den daraus folgenden Effekten für die kommunalen Haushalte angemessen bei der Finanzverteilung zu berücksichtigen.

(30) Diesbezüglich verweist das Innenministerium in seiner Stellungnahme auf die Gesetzesbegründung, wonach die Gründe für einen Verzicht auf die Einführung einer Hauptansatzstaffel dargelegt seien. Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die gebotene Stärkung der Schlüsselzuweisungen in engem Zusammenhang mit der Abschaffung der Vorwegabzüge und einer Einführung von Haupt- und Nebenansätzen steht.

#### **4 Ausgaben der kommunalen Haushalte**

(31) Die Ausgaben der kommunalen Haushalte Mecklenburg-Vorpommerns sind auch 2008 deutlich langsamer als die Einnahmen gestiegen, liegen aber in absoluten Beträgen weiterhin auf vergleichsweise hohem Niveau.

Während in der laufenden Rechnung insgesamt 1.865 Euro je Einwohner verausgabt wurden, das sind 53 Euro bzw. 3 % mehr als im Jahr 2007, fielen die vergleichbaren Ausgaben der kommunalen Gesamthaushalte der anderen neuen Länder trotz einer Steigerung von rd. 5 % auf 1.663 Euro je Einwohner deutlich geringer aus. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns liegen die laufenden Mehrausgaben für 2007 bei rd. 338 Mio. Euro (vgl. Tabelle 5). Das heißt bei umgekehrter Betrachtung, ein Pro-Kopf-Ausgabenniveau der anderen ostdeutschen Flächenländer hätte rechnerisch zu geringeren Ausgaben von 338 Mio. Euro für die hiesigen Kommunen geführt. Neben den vergleichsweise höheren Ausgaben beim Laufenden Sachaufwand (55 Mio. Euro) entfällt der überwiegende Teil der Mehrausgaben auf den Sozialbereich (291 Mio. Euro), der mit 620 Euro je Einwohner deutlich über den Vergleichsländern liegt.

Tabelle 5: Ausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2008

	MV	FFW	FO	Auf Bevölkerung in M-V hochgerechnete Mehr-(+)/Minderausgaben(-)	
				FFW	FO
Bevölkerung am 30.06.2008	1.672.964	15.876.161	11.411.210		
<b>Ausgabenart</b>	in Euro je EW			in Mio. Euro	
<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>	<b>1.865*</b>	<b>1.745</b>	<b>1.663</b>	<b>201</b>	<b>338</b>
darunter:					
Personalausgaben	518	507	562	19	-75
Laufender Sachaufwand	408	406	375	5	55
davon Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	330	322	311	13	32
davon Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	78	83	64	-8	23
Zinsausgaben	69	77	51	-13	30
Allgemeine Zuweisungen u. Umlagen	248	391	247	-239	2
Sonstige Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke	217	202	255	25	-63
Sozialausgaben	620	540	446	134	291
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>338</b>	<b>283</b>	<b>346</b>	<b>91</b>	<b>-14</b>
darunter:					
Sachinvestitionen	244	233	294	19	-83
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	68	45	50	40	30
Gewährung von Darlehen	2	5	3	-5	-2
Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	3	5	3	-3	0
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>2.203</b>	<b>2.028</b>	<b>2.009</b>	<b>293</b>	<b>325</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

\* Die Zahl fällt rd. 48 Euro geringer als in Tabelle 2 aus, da das Statistische Amt M-V für 2008 rd. 80 Mio. Euro höhere Ausgaben der laufenden Rechnung als das Statistische Bundesamt ausweist, vgl. dazu auch Tz. 7 ff.

Gegenüber den Kommunen der finanzschwachen Westflächenländern hat sich das bevölkerungsbezogene Ausgabendifferenzial in der laufenden Rechnung 2008 im Vorjahresvergleich nochmals um rd. 74 Mio. auf rd. 201 Mio. Euro reduziert, was auf die dort stark angestiegenen kommunalen Ausgaben in nahezu allen Bereichen zurückzuführen ist.

(32) Der Landesrechnungshof hält die Maßgabe, dass die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns das einwohnerbezogene Ausgabenniveau der Kommunen in den finanzschwachen Westflächenländern perspektivisch erreichen und langfristig sogar leicht unterschreiten muss, weiterhin für richtungsweisend.<sup>21</sup>

Insofern offenbart der länderübergreifende Vergleich der Kommunalhaushalte insbesondere im Bereich der laufenden Rechnung vor dem Hintergrund einwohnerbezogener Mehrausgaben noch erhebliche Konsolidierungsnotwendigkeiten. Hervorzuheben sind diesbezüglich die

<sup>21</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht 2007, Tzn. 110 ff.

laufenden Ausgaben für den Geschäftsbetrieb (Verwaltungs- und Betriebsaufwand), die Aufwendungen für Sozialleistungen sowie sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse.<sup>22</sup>

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern hat im Rahmen seiner Stellungnahme zu Bedenken gegeben, dass bei einem Niveau der Sozialausgaben auf Höhe der Vergleichsländer auch die gesamten Ausgaben der laufenden Rechnung in etwa gleich hoch wären. Die Mehrausgaben in diesem Bereich seien aber aufgrund struktureller Probleme kommunal nicht zu beeinflussen. Hier müsse das Land steuernd eingreifen und entsprechende Landesanteile bei den Zuweisungen zur Verfügung stellen.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass der Möglichkeit, den Anstieg der Sozialausgaben zu bremsen oder diese gar zu reduzieren, Grenzen gesetzt sind. Die in diesem Bereich im Ländervergleich anfallenden – dem Grunde, nicht der Höhe nach – relativen Mehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern können bei den Kommunen selber nur durch Minderausgaben in anderen Bereichen kompensiert werden. Sofern die Position vertreten wird, dass eine derartige Kompensation zwischen Mehr- und Minderausgaben im kommunalen Bereich nicht vollständig möglich sei, bliebe als Ausweg nur ein stärkeres finanzielles Engagement des Landes. Damit würde sich aber die Frage, welche Aufgabenbereiche relativ zu den Vergleichsländern unterdurchschnittlich finanziert werden sollen, teilweise auf die Landesebene verlagern.

Für das Land und die Kommunen ist es daher von herausragendem Interesse, bei der Problematik der Steuerung der Sozialausgaben anzusetzen, um dieses Dilemma zumindest in Teilen zu lösen. Eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung im Sozialbereich gehört daher zu den zentralen Aufgaben des Landes und seiner Kommunen.

(33) Angesichts seiner Analysen kommt der Landesrechnungshof nicht umhin, neben den seit geraumer Zeit angemahnten Konsolidierungsmaßnahmen insbesondere auf mögliche Ausgabenrisiken in den Kommunalhaushalten hinzuweisen.

Perspektivisch ist in den Jahren 2009 und 2010 mit einem weiteren Anstieg kommunaler Ausgaben zu rechnen, welcher zum einen auf zunehmende Personalausgaben als Folge der allge-

---

<sup>22</sup> Die Ausgabenbereiche der kommunalen Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen sowie Sozialausgaben hat der Landesrechnungshof bereits im Kommunalbericht 2007 detailliert analysiert und bestehende Konsolidierungsspielräume aufgezeigt. Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht 2007, Tzn. 67 ff., 145 ff.

meinen kommunalen Tarifentwicklung<sup>23</sup> sowie den Tarifabschluss für die Beschäftigten kommunaler Kindertagesstätten zurückzuführen sein wird.

Zum anderen könnte es zu einer (zumindest temporär) steigenden Belastung der Kommunalkommunalhaushalte für die Unterstützung von Hartz IV-Empfängern kommen, falls der sinkende Bundeszuschuss für die Kosten der Unterkunft (von 25,4 % auf 23,0 %) mit einer höheren Anzahl an Bedarfsgemeinschaften aufgrund der Entwicklung des Arbeitsmarktes im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise einhergeht.<sup>24</sup>

(34) Auch vor dem Hintergrund der in den Jahren 2007 und 2008 deutlich positiven kommunalen Haushaltslage beobachtet der Landesrechnungshof die insgesamt rückläufige Entwicklung der Investitionsausgaben mit zunehmender Sorge. Trotz deutlich positiver Salden der laufenden Rechnung gelang es nur wenigen Kommunen, in den Verwaltungshaushalten eigene Investitionsmittel zu erwirtschaften. Ungeachtet einer 2008 gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich verbesserten Haushaltsrelation lagen die Ausgaben der Kapitalrechnung in Mecklenburg-Vorpommern mit 338 Euro je Einwohner geringfügig unter dem Vorjahresniveau (344 Euro), wobei im Gegensatz zum Vorjahr auch die Sachinvestitionen um rd. 10 % auf 244 Euro je Einwohner zurückgegangen sind. Damit konnte auch der 2007 festgestellte Spitzenwert bei den investiven Pro-Kopf-Ausgaben im Ländervergleich nicht gehalten werden.

Insbesondere bei den kreisfreien Städten war 2008 ein erheblicher Rückgang der Investitionstätigkeit festzustellen, wie Tabelle 6 zeigt. Obwohl die Einnahmen der Kapitalrechnung im Vergleich zum Vorjahr gestiegen sind, sanken hier vor allem die Sachinvestitionen deutlich und erreichten nur noch rd. 52 % des Pro-Kopf-Niveaus im kreisangehörigen Raum. Die Relation muss bezweifeln lassen, dass die kreisfreien Städte überhaupt noch Investitionen im notwendigen Umfang leisten, um notwendige Ersatzinvestitionen in die kommunale Infrastruktur zu sichern.

---

<sup>23</sup> Die Bezüge für die Beschäftigten von Bund und Kommunen stiegen zum 01.01.2008 (West) bzw. 01.04.2008 (Ost) um 3,1 Prozent. Darüber hinaus wurden die Gehälter um einen Sockelbetrag von 50 Euro erhöht. Am 01.01.2009 sind die Gehälter um weitere 2,8 Prozent angestiegen. Außerdem erhielten die Tarifbeschäftigten eine Einmalzahlung von 225 Euro. Der Abschluss gilt auch für Angestellte in kommunalen Betrieben (Krankenhäuser, Nahverkehr- und Versorgungsunternehmen).

<sup>24</sup> Dies ist auf eine Modifikation der Berechnungsformel zurückzuführen. Bei einem weiteren Anstieg der Bedarfsgemeinschaften würde sich der prozentuale Bundeszuschuss allerdings wieder erhöhen.

Aufgelaufene (Alt-)Fehlbeträge und die damit notwendige Wiedererlangung des Ausgleichs der Verwaltungshaushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen sollten aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht zu einer Vernachlässigung der mittel- und langfristig notwendigen kommunalen Infrastruktur führen. Das Unterlassen wirtschaftlich gebotener Instandhaltungsmaßnahmen stellt in der Konsequenz einen Vermögensverzehr dar und impliziert die Verschiebung von Finanzierungslasten in die Zukunft.

Neben dem Erhalt und Ausbau der kommunalen infrastrukturellen Grundversorgung entlang der wirtschaftlichen Entwicklungspfade sollte dabei zunehmend stärkeres Gewicht auf künftige Nutzungsperspektiven der kommunalen Infrastruktureinrichtungen gelegt werden, die in den städtischen und ländlichen Entwicklungsräumen erheblich voneinander abweichen. Hierbei steht das Land vor der Wahl, eine in etwa gleich hohe Infrastruktur unabhängig von der Siedlungsdichte vorzuhalten oder die Infrastruktur auf vergleichsweise dicht besiedelte Gebiete zu konzentrieren. In Anbetracht der absehbaren demographischen Veränderungen und der Problematik langfristig tragbarer Folgekosten ist eine Konzentration zwingend erforderlich, um bestehende Einsparpotenziale aus der sich verändernden Bevölkerungsstruktur auch realisieren zu können (siehe dazu auch Kap. III).

Tabelle 6: Ausgaben der Kapitalrechnung der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen Mecklenburg-Vorpommerns, 2005 bis 2008, in Euro je EW

	2005	2006	2007	2008
	in Euro je EW			
<b>Kommunaler Gesamthaushalt</b>				
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	332	343	344	338
darunter Sachinvestitionen	251	261	270	244
<b>Kreisfreie Städte</b>				
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	320	345	330	271
darunter Sachinvestitionen	201	188	197	150
<b>Kreisangehöriger Raum</b>				
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	338	343	351	369
darunter Sachinvestitionen	273	293	302	287

Quelle: Statistisches Amt M-V; eigene Berechnungen.

(35) Die 2009 und 2010 durch den Bund im Rahmen der Konjunkturpakets II bereitgestellten Finanzhilfen fordern von den Kommunen, trotz perspektivisch sinkender Steuereinnahmen und Zuweisungen vom Land im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zusätzli-

che Investitionen zu tätigen.<sup>25</sup> Insofern ist zu erwarten, dass sich der Abwärtstrend bei den kommunalen Investitionsausgaben zumindest für die Dauer der Finanzhilfen gemäß Zukunftsinvestitionsgesetz<sup>26</sup> umkehrt. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen insbesondere in Anbetracht weiterhin bestehender Konsolidierungsbedarfe in den Kommunalhaushalten ab 2012 massiv zurückgehen wird, sobald die Sondereffekte des Konjunkturpakets nicht mehr zum Tragen kommen.

Diese Einschätzung wird vom Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern geteilt. Die Mittel des Konjunkturpakets II werden nach dessen Dafürhalten in keiner Weise ausreichen, den vorhandenen kommunalen Investitionsstau dauerhaft zu beseitigen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes demonstriert diese Auffassung des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern die bereits mehrfach angemahnten Ungleichgewichte zwischen laufenden und investiven Ausgaben in den kommunalen Haushalten. Dies ist um so bemerkenswerter, als dass Mecklenburg-Vorpommern gegenwärtig in erheblichem Maße investive Mittel des Bundes aus dem Solidarpaket sowie der EU aus den Strukturfonds erhält. Soll die Chance zum Aufbau einer nachhaltigen Infrastruktur bis zum Auslaufen des Solidarpakts nicht ungenutzt verstreichen, müssen die laufenden Ausgaben zugunsten von Investitionen signifikant zurückgeführt werden.

## **5 Verschuldung der kommunalen Ebene**

(36) Der im Vergleich zum Vorjahr nochmals deutlich verbesserte positive Finanzierungssaldo des kommunalen Gesamthaushalts Mecklenburg-Vorpommerns hat 2008 zu einer leichten Entspannung bei der bereits in den Vorjahren besorgniserregenden Entwicklung der Kassenkredite geführt (vgl. Abbildung 5), welche ursprünglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehen sind. Deren Volumen reduzierte sich zum Jahresende gegenüber 2007 von 324 Euro auf 297 Euro je Einwohner (-8,3 %).

Eine gleichlaufende Entwicklung war in den ostdeutschen Vergleichsländern festzustellen, deren Kassenkredite durchschnittlich von 175 Euro auf 154 Euro je Einwohner gesunken sind (-12 %). Demgegenüber hat sich das bereits sehr hohe Niveau der Kassenkredite (2007:

---

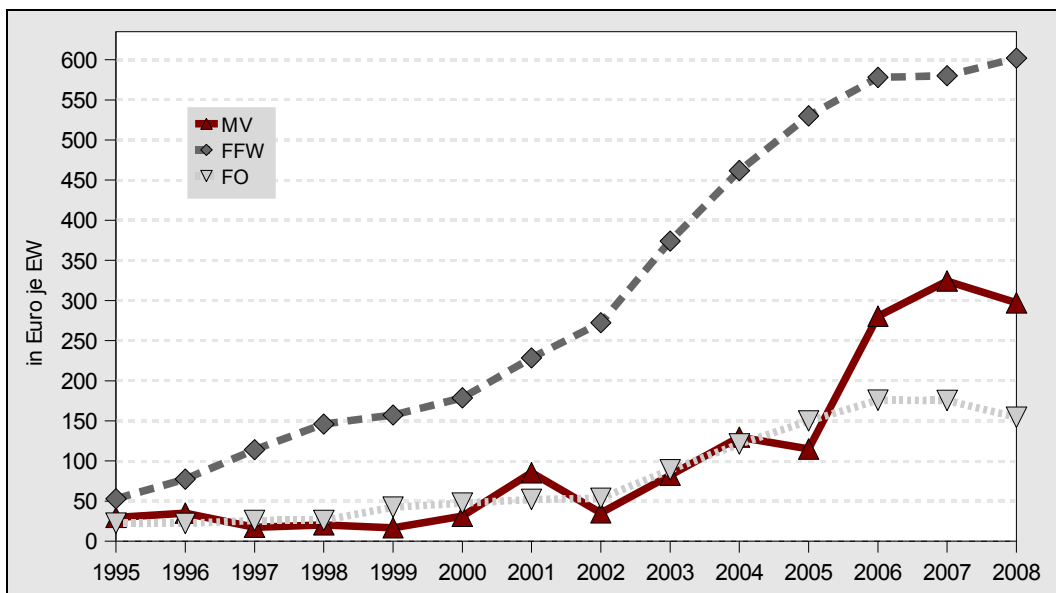
<sup>25</sup> Allerdings dürfte bereits die Finanzierung des vergleichsweise geringen kommunalen Eigenanteils zahlreiche Kommunen finanziell überfordern.

<sup>26</sup> Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG).

580 Euro je Einwohner) in den finanzschwachen Westflächenländern nochmals um 22 Euro erhöht.

(37) Aus dem positiven Trend für die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes allerdings noch keine grundlegende Wende abzuleiten. Angesichts der sich für 2009 und 2010 abzeichnenden Verschlechterung der Einnahmesituation ist zumindest für diese beiden Haushaltsjahre von einer verstärkten Inanspruchnahme von Kassenkrediten auszugehen.

Abbildung 5: Entwicklung der Kassenkredite und inneren Darlehen (Gemeinden/Gv.) im Ländervergleich, 1995 bis 2008, in Euro je EW



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

Die Kommunalaufsicht ist weiterhin angehalten, Kassenkredite auch zukünftig nur in dem Rahmen zu genehmigen, wie sie auf Basis einer sachgerechten Liquiditätsvorschau zur Abwendung einer Zahlungsunfähigkeit erforderlich sind. Grundsätzlich sollte die Kommunalaufsicht weiterhin auf die Einleitung bzw. strikte Fortsetzung eines Haushaltskonsolidierungskurses drängen, weil nur die erwirtschaftete Deckung alter Vorjahresfehlbeträge zu einer signifikanten Rückführung des Kassenkreditbestandes auf ein finanzwirtschaftlich vertretbares Niveau führt.

(38) Wie bereits im Vorjahr bilden die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts im ostdeutschen Vergleich von Schuldenstand und Kassenkrediten je Einwohner weiterhin gemeinsam die Schlusslichter (vgl. Tabelle 7). Diese Feststellung gilt nicht nur für die absoluten Werte. Zwischen 2004 und 2008 waren für die kommunale Ebene beider Länder



sowohl der geringste prozentuale Rückgang der Verschuldung im engeren Sinne (Verbindlichkeiten am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten) als auch der höchste prozentuale Anstieg der Kassenverstärkungskredite bzw. inneren Darlehen festzustellen. Insbesondere bei letzteren ist unter den Kommunen der neuen Länder zudem eine klare Zwei-Klassen-Gesellschaft zu erkennen, wobei die einwohnerbezogenen Werte in Sachsen und Thüringen seit Jahren vergleichsweise stabil auf niedrigem Niveau verharren.

*Tabelle 7: Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 31.12.2008, in Euro je EW*

	Kreditmarktschulden und Schulden bei öffentl. Haushalten			Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen			Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen		
	Stand 31.12.2008, in Euro je EW	Rang	Veränderung 2004-2008, p.a.	Stand 31.12.2008, in Euro je EW	Rang	Veränderung 2004-2008, p.a.	Stand 31.12.2008, in Euro je EW	Rang	Veränderung 2004-2008, p.a.
<b>Flächenländer Ost</b>									
<b>MV</b>	1.288	5	-1,8%	297	4	+23,0%	295	5	-29,2%*
<b>FO</b>	967	-	-3,9%	154	-	+6,3%	183	-	-3,7%
<b>BB</b>	647	1	-2,5%	241	3	+2,1%	215	3	-5,7%
<b>SN</b>	951	2	-5,8%	18	1	-23,8%	253	4	-0,5%
<b>ST</b>	1.220	4	-2,4%	408	5	+16,9%	118	2	-6,6%
<b>TH</b>	1.085	3	-3,0%	44	2	+7,4%	85	1	-9,6%
<b>finanzschwache Flächenländer West</b>									
<b>FFW</b>	1.026	-	-0,3%	602	-	+6,9%	260	-	+1,4%
<b>NI</b>	957	2	-1,6%	519	2	+3,7%	214	1	-1,9%
<b>RP</b>	1.220	4	1,3%	917	3	+12,3%	369	4	+2,9%
<b>SL</b>	1.012	3	4,4%	1.204	4	+6,7%	301	3	+0,8%
<b>SH</b>	948	1	-1,0%	169	1	+0,9%	217	2	+9,7%

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

\* Diese p.a.-Veränderung ist erheblich überzeichnet. Bis heute weist die Finanzstatistik für die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns für 2004 Eventualverbindlichkeiten von 2,02 Mrd. Euro (1.171 Euro je Einwohner aus). Allerdings ist dieser einmalig hohe Wert auf die statistische Fehlerfassung einer Bürgschaft zurückzuführen, vgl. dazu Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2006): Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes „Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich, S. 52.

(39) Ein Blick auf die Eventualverbindlichkeiten der kommunalen Haushalte zeigt, dass Ende 2008 für Mecklenburg-Vorpommern immer noch der höchste Pro-Kopf-Wert unter den neuen Ländern zu Buche stand und sich dieser im Vergleich zum Vorjahr mit 11 Euro je Einwohner allerdings nur geringfügig reduziert hat. Auch aufgrund der vergleichsweise höchsten prozentualen Rückgänge der Haftungssummen für Bürgschaften, Garantien usw. im Zeitraum von 2004 bis 2008 entfällt auf die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns allerdings nicht mehr der höchste einwohnerbezogene Wert unter allen Vergleichsländern wie noch 2006. Sollten in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise weitere Bürgschaften, Garantien etc. auch durch die Kommunen übernommen werden, sind angesichts realistisch zu bewertender Ausfallwahrscheinlichkeiten auch entsprechende haushaltsseitige Vorkehrungen

zu treffen. Falls diese nicht möglich sind, hat die Gewährung von Bürgschaften zu unterbleiben.

## 6 Ausblick

(40) Aufgrund der festgestellten, strukturell bedingten Mehrausgaben auf kommunaler Ebene bleibt die dringende Notwendigkeit einer wirklich durchgreifenden Reform der öffentlichen Verwaltungsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin bestehen.

(41) Trotz der von kommunaler Seite stetig geäußerten Vorbehalte gegen die Ergebnisse seiner Analysen sieht der Landesrechnungshof unverändert die Notwendigkeit, die bislang unzureichend ausgeschöpften Einnahmepotenziale vor allem im Bereich der kommunalen Steuern mit den im Ländervergleich überproportional hohen Pro-Kopf-Ausgaben in Einklang zu bringen.<sup>27</sup> Das Finanzministerium teilt diese Einschätzung und verweist an dieser Stelle ausdrücklich auf die analysierten Einnahmen und Ausgaben in den Tabellen 3 und 5, die weitere Handlungsbedarfe aufzeigen.

(42) Das von kommunaler Seite vorgebrachte Argument, dass diese Finanzierungslücke in den bestehenden Aufgabenstrukturen von den Kommunen ohne weiterhin positive Einnahmementwicklung nicht nachhaltig zu schließen sei, sieht der Landesrechnungshof als weiteres Indiz für den dringenden Bedarf umfassender kommunaler Gebietsreformen, um die laufenden Verwaltungsausgaben durch Synergien und Skaleneffekte zu senken. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof insbesondere bei seinen Konsolidierungsprüfungen der kreisfreien Städte Ansatzpunkte für Einnahmeverbesserungen und Ausgabenreduzierungen aufgezeigt. Deren Umsetzung wurde bislang allerdings nur äußerst zurückhaltend in Angriff genommen oder unterblieb gänzlich, wie der Verzicht auf einschneidende Maßnahmen am Beispiel der Landeshauptstadt Schwerin zeigt (vgl. hierzu Kap. IV).

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu ausführlich Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, Tz. 24.

### **III. Die Entwicklung kommunaler Ausgaben unter demographischen Aspekten**

(43) Der Landesrechnungshof setzt sich neben seiner Prüftätigkeit regelmäßig mit den grundsätzlichen Rahmenbedingungen bzw. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern auseinander. In diesem Zusammenhang stellt sich die wichtige Frage, welche Aufgaben durch die Kommunen in mittelfristigen Zeiträumen wahrgenommen werden, bzw. inwieweit – ausgehend von der Entwicklung der Einnahmen – Konsolidierungsnotwendigkeiten bei den Ausgaben bestehen. Einen wichtigen Aspekt für die Einnahme- als auch Ausgabenseite der kommunalen Haushalte stellt dabei die demographische Prognose für das Land dar. Derartige Ergebnisse sollten u. a. in notwendige Haushaltssicherungskonzepte der kommunalen Gebietskörperschaften einfließen.

Mit dem nachstehenden Beitrag richtet der Landesrechnungshof den Fokus auf die absehbaren Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern auf das langfristige Ausgabengefüge in den Verwaltungshaushalten der Kommunen. Diese Überlegungen sollen dazu beitragen, die enorme Tragweite demographischer Prozesse für die zukünftige Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand zu skizzieren.

#### **1 Grundlagen**

##### **1.1 Idee**

(44) Der Berichtsbeitrag stellt Berechnungsgrundlagen und Ergebnisse einer Projektion der Ausgaben der kommunalen Ebene im Land auf Basis der demographischen Entwicklung vor. Grundlage bildet dabei das Konzept des Altersstrukturkostenprofils bzw. Altersstrukturausgabenanteils. Dies wurde bereits 2006 als Orientierungshilfe zur Perspektive der Landes- und Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern herangezogen.<sup>28</sup>

Die nachfolgend vorgestellten Ergebnisse bauen wesentlich auf einem Gutachterauftrag des im Frühjahr 2009 verstorbenen Finanzwissenschaftlers Prof. Dr. Helmut Seitz auf.

---

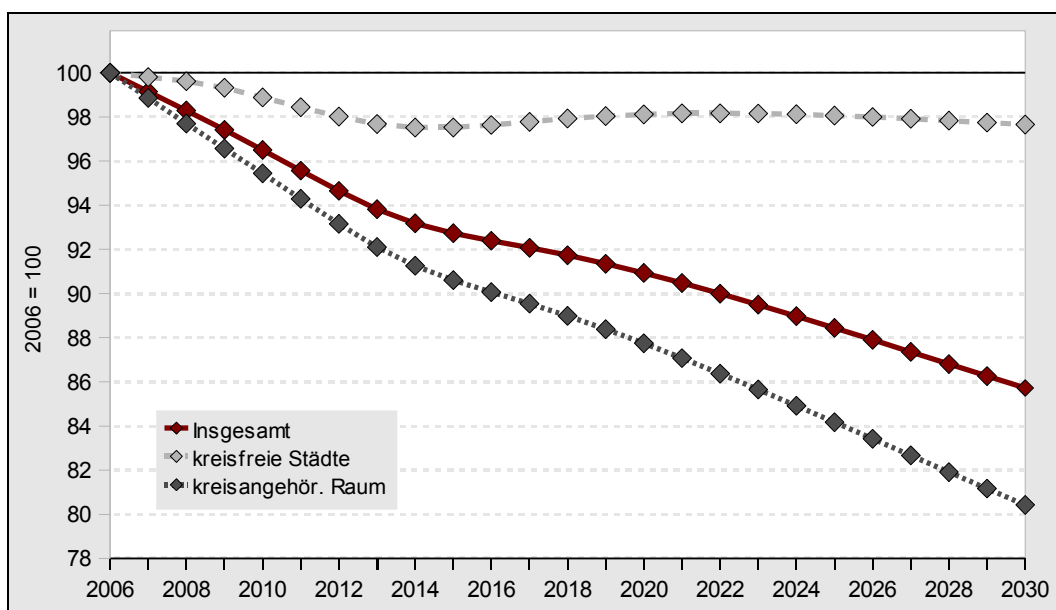
<sup>28</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2006): Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes „Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich“, S. 11-14.

## 1.2 Demographische Prognose

(45) Die einfache Projektionsrechnung kann die Entwicklung der Ausgaben sowohl für den kommunalen Gesamthaushalt als auch die Gebietskörperschaftsebenen „kreisfreie Städte“ und „kreisangehöriger Raum“ (jeweils im Durchschnitt) abbilden. Den Berechnungen wurde die „Bevölkerungsentwicklung der kreisfreien Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern bis 2030 (Basisjahr 2006)“ zugrunde gelegt.<sup>29</sup>

Die prognostizierte Entwicklung der Bevölkerungszahl im Land zeigt Abbildung 6. Während der kreisangehörige Raum von 2006 bis 2030 fast 20 % seiner Einwohner verlieren wird, fällt der Rückgang in den kreisfreien Städten mit rd. 2 % vergleichsweise moderat aus. Für das gesamte Land ergibt sich hieraus ein Rückgang von rd. 14 %, für 2030 sagt die Prognose einen Bevölkerungsstand von 1,452 Mio. Einwohnern voraus (Basiswert 2006: 1,694 Mio.).

Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, 2006 bis 2030, 2006 = 100



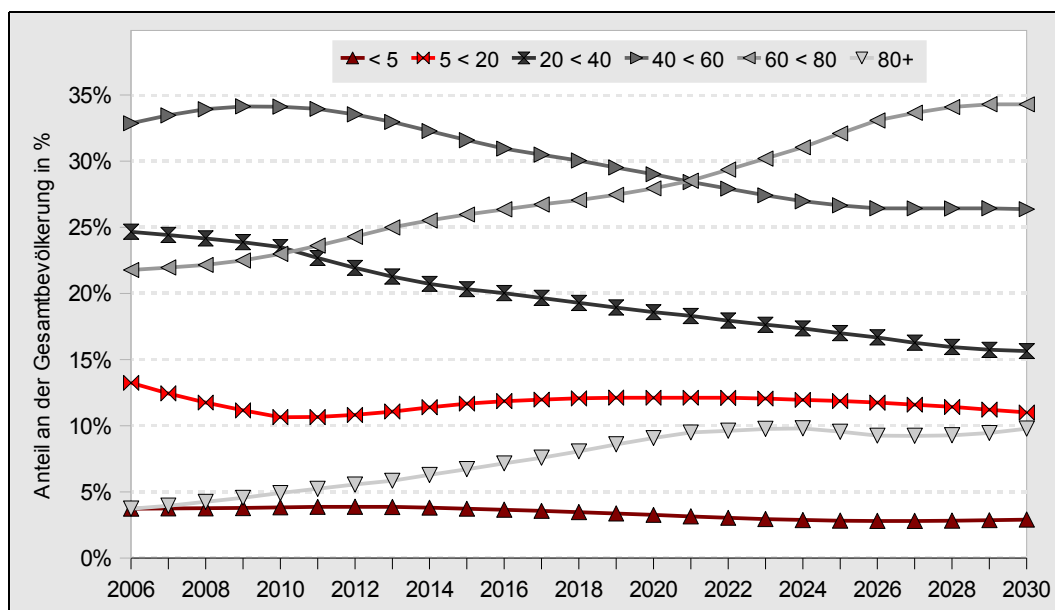
Quelle: Statistisches Amt M-V; eigene Darstellung.

(46) Das Konzept des Altersstrukturkostenprofils bzw. Altersstrukturausgabenanteils stützt sich auf die Komponenten Einwohnerzahl und Altersstruktur der Bevölkerung. Insbesondere letzterer kommt dabei eine große Bedeutung zu, da die Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen und Güter stark altersabhängig ist, wie in der Folge noch gezeigt wird. Die Veränderung der Altersstruktur in Mecklenburg-Vorpommern bis 2030 zeigt Abbildung 7. Wäh-

<sup>29</sup> Grundlage ist die 4. Landesprognose Mecklenburg-Vorpommern 2030 vom September 2008. Die Gebietsstände im Rahmen der Projektionsrechnung entsprechen denen des Basisjahres 2006.

rend die über 60-Jährigen 2006 zusammen rd. ein Viertel der Gesamtbevölkerung ausmachten, wird ihr Anteil im Jahr 2030 voraussichtlich bei rd. 44 % liegen. Dem entgegen wird sich der Anteil der 20- bis unter 60-Jährigen (die maßgebliche Erwerbsbevölkerung) von fast 58 % in 2006 auf nur noch 42 % im Jahr 2030 spürbar reduzieren.

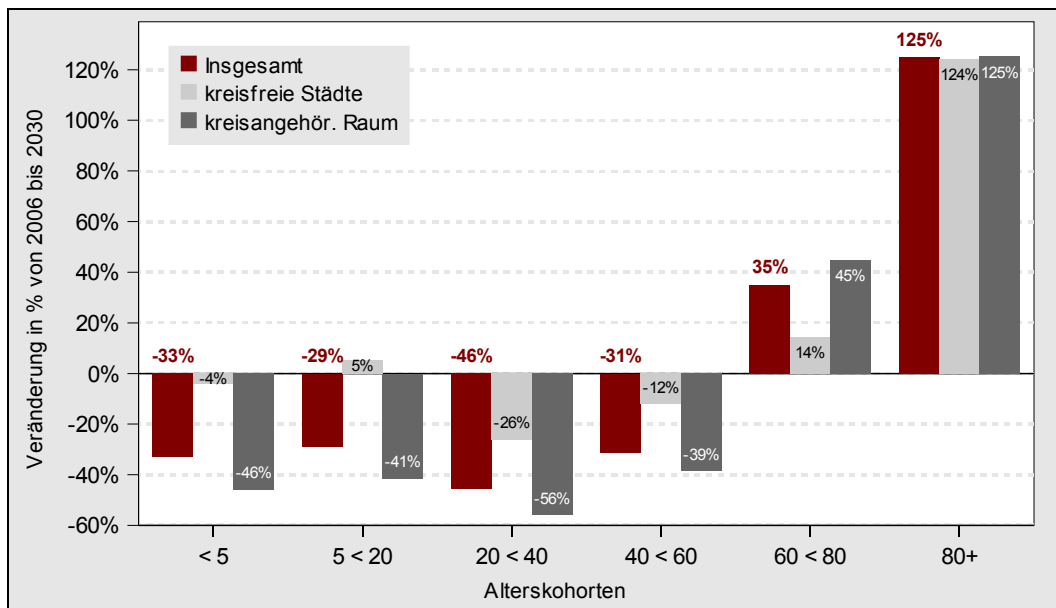
Abbildung 7: Veränderung der Altersstruktur in Mecklenburg-Vorpommern (Basisjahr 2006), 2006 bis 2030, in % der Gesamtbevölkerung



Quelle: Statistisches Amt M-V; eigene Darstellung.

(47) Für die Projektionsrechnung zu den Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen ist zu berücksichtigen, dass die Veränderung der Größen der einzelnen Alterskohorten teils deutlich zwischen Städten und ländlichem Raum divergiert (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Veränderung der Größe der Alterskohorten in Mecklenburg-Vorpommern (Basisjahr 2006), 2006 bis 2030, in %



Quelle: Statistisches Amt M-V; eigene Darstellung.

Für den ländlichen Raum lassen die derzeitigen Prognosen insbesondere erhebliche Einschnitte im Bereich der unter 60-Jährigen erwarten: so wird sich die Anzahl der 20- bis unter 40-Jährigen in den Landkreisen bis 2030 bspw. mehr als halbieren (-56 %). Im Vergleich dazu fällt die Veränderung dieser Altersgruppen in den kreisfreien Städten noch moderat aus. Ein deutliches Indiz für die absehbare Alterung der Gesellschaft ist zudem die Größe der Alterskohorte 80+, die sich in Mecklenburg-Vorpommern bis 2030 – bei einer insgesamt schrumpfenden Bevölkerungszahl – mehr als verdoppeln (+125 %) wird.

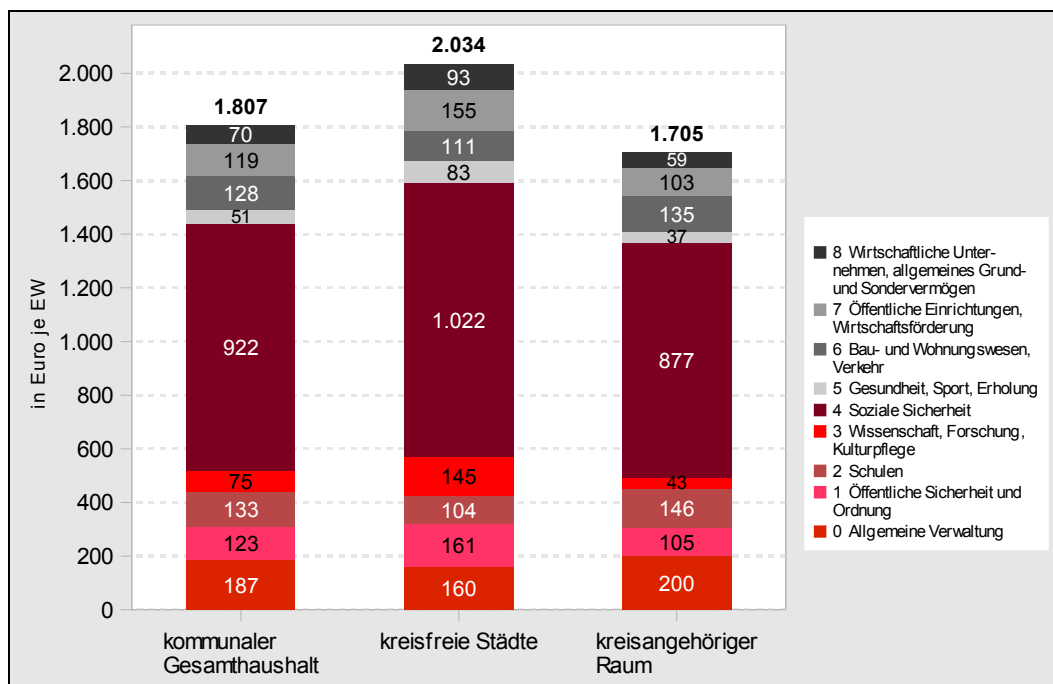
## 1.3 Methodik

### 1.3.1 Die Ausgaben im kommunalen Verwaltungshaushalt nach Aufgabenbereichen bzw. Einzelplänen

(48) Die Grundlage einer Zuordnung von kommunalen Ausgaben zum „Konsum“ öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch verschiedene Alterskohorten sind die Ausgaben nach Aufgabenbereichen bzw. die Gliederung der kommunalen Haushalte gemäß Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten. Der entsprechende statistische Ausweis erfolgt in der Jahresrechnungsstatistik, die gegenüber der Kassenstatistik mit erheblicher Zeitverzögerung veröffentlicht wird und für die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns derzeit bis einschließlich 2007 vorliegt. Die Projektionsrechnung wird nur die laufenden Ausgaben (Verwaltungsaus-

halt) der Kommunen der Einzelpläne Nr. 0 bis 8 einbeziehen.<sup>30</sup> Im Jahr 2007 entfielen jeweils folgende Pro-Kopf-Werte auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Laufende Ausgaben (Epl. 0-8) der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, in Euro je EW



Quelle: Statistisches Amt M-V; eigene Berechnungen.

### 1.3.2 Indikatorvariablen zur Altersabhängigkeit der laufenden Ausgaben

(49) Grundlage für eine Projektion ist ein verlässliches Bild darüber, welche Altersgruppen welche laufenden Ausgaben der Kommunen in den diversen Aufgabenbereichen/Einzelplänen (vgl. Abbildung 9) typischerweise „konsumieren“. Hierzu kann auf eine Vielzahl von Daten zurückgegriffen werden, so zur Anzahl und Altersstruktur der Schüler, der Sozialhilfeempfänger, der Besucher von Theatern, Kultureinrichtungen usw. Verteilt auf insgesamt 17 Alterskohorten (<5 bis 80+) gehen diese für die jeweiligen Einzelpläne, Abschnitte bzw. Unterabschnitte in die Berechnung ein.

(50) Der Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) weist bspw. ein „uniformes“ Altersstrukturprofil auf: die gesamte Bevölkerung ist hierbei versorgungsrelevant. Da es wenig Anhaltspunkte für eine altersklassenspezifische Inanspruchnahme gibt, erhalten alle Altersklassen die „1,00“ als Indikatorvariable. Gymnasien (Abschnitt 23) werden am stärksten im Alter von 15

<sup>30</sup> Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) wird aus der Berechnung ausgeklammert, da die demographieabhängige Fortschreibung darunter subsumierter Ausgaben (Zinszahlungen usw.) wenig sinnvoll erscheint.

bis unter 20 Jahren besucht (1,00), die Altersgruppe von zehn bis unter 15 Jahren wechselt in der Regel im Alter von elf bis zwölf Jahren ans Gymnasium, so dass sich aus der Altersstrukturstatistik der Schüler ein Wert von 0,78 als relative Inanspruchnahme ergibt. Die entsprechenden Werte der Ausgaben in Abschnitt 33 (Theater/Konzerte/Musikpflege) stützen sich auf die Auswertung des Kulturbarometers des Zentrums für Kulturforschung sowie Daten des Deutschen Musikrats über den Besuch von Oper-, Konzert- und Theaterveranstaltungen.

(51) Aus der Zusammenführung dieser altersabhängigen Nutzungsintensitäten in den verschiedenen Aufgabenbereichen lässt sich eine Indikatorenmatrix über alle laufenden Ausgaben der Kommunen erstellen. Auf die weitreichende Relevanz entsprechender finanzwissenschaftlicher Überlegungen hatte der Landesrechnungshof in der Vergangenheit bereits mehrfach hingewiesen, so u. a. im Kommunalfinanzbericht 2008 im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich: entsprechend projizierbare Effekte für den Finanzbedarf der Kommunen aufgrund unterschiedlicher Alters- und Sozialstrukturen im Land ließen sich im FAG z. B. durch entsprechende Nebenansätze berücksichtigen.<sup>31</sup>

### **1.3.3 Altersstrukturkostenprofil und Altersstrukturausgabenanteil**

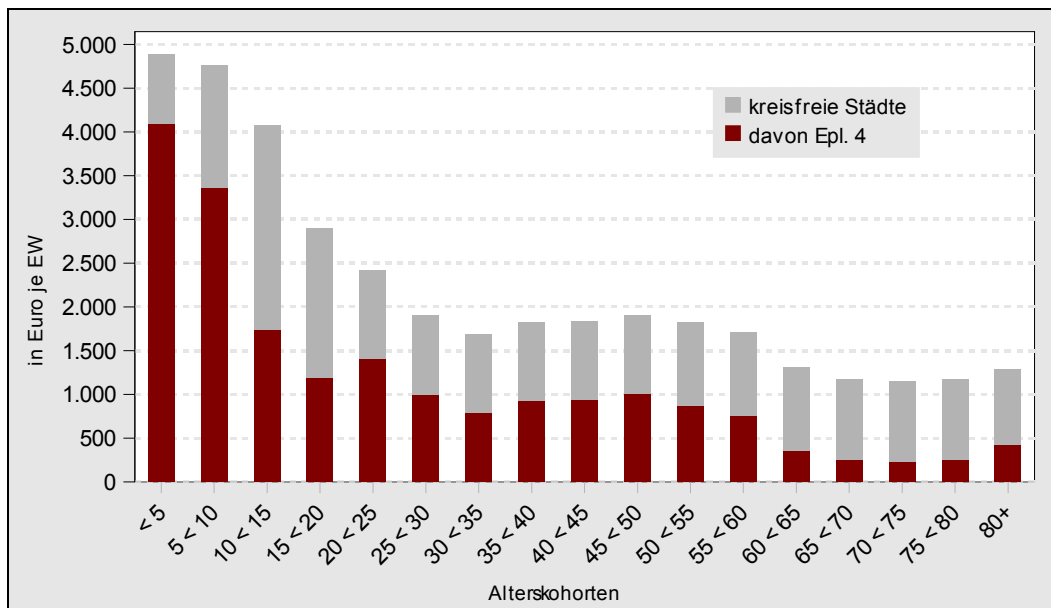
(52) Führt man die kommunale Jahresrechnungsstatistik (vgl. Abschnitt 1.3.1) und mit den Indikatorvariablen zusammen, ergibt sich das sogenannte Altersstrukturkostenprofil. Es zeigt, welche Pro-Kopf-Ausgaben bei den Kommunen im Verwaltungshaushalt, bzw. in jedem Aufgabenbereich, für eine Altersklasse in einem Jahr anfallen. Die durchschnittlichen Altersstrukturkostenprofile 2007 stellt Abbildung 10 für die kreisfreien Städte und Abbildung 11 für den kreisangehörigen Raum Mecklenburg-Vorpommerns dar.

---

<sup>31</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, Tz. 96.



Abbildung 10: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) der kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, in Euro je EW



Quelle: Eigene Berechnungen.

(53) Die durchschnittliche kreisfreie Stadt im Land gab 2007 im Verwaltungshaushalt rd. 2.034 Euro je Einwohner aus (vgl. Abbildung 9). Im Altersstrukturkostenprofil zeigt sich die heterogene Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Alterskohorten. Während die bildungsrelevante Bevölkerung der unter 20-Jährigen die vergleichsweise hohen kommunalen Ausgaben für Kita, Schulen usw. konsumiert, fallen für die Alterskohorten ab 25 Jahren aufwärts nur noch unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Ausgaben an. Für die unter 5-Jährigen ergeben sich mit 4.889 Euro bspw. die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben aller Altersgruppen. Bei den jüngsten Kohorten ist gleichfalls der Anteil des ohnehin bedeutsamen Einzelplans 4 an den laufenden Ausgaben insgesamt überdurchschnittlich hoch: für die Altersgruppe der unter 5-Jährigen werden rd. 84 % im Bereich Soziales geleistet, während es bei den über 60-Jährigen jeweils nur ca. 20 bis 30 % sind.

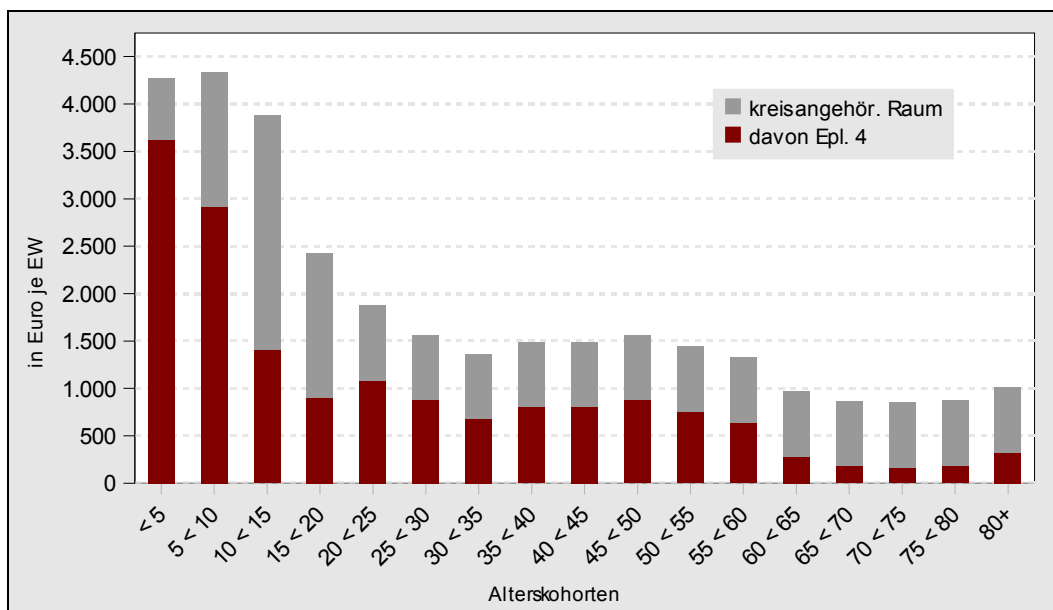
(54) Stellt man das Altersstrukturkostenprofil als Altersstrukturausgabenanteil<sup>32</sup> dar, offenbart sich der überproportionale Bedarf der fünf jüngsten Altersgruppen an die Versorgung mit kommunalen Gütern und Dienstleistungen gleichermaßen: den unter 25-Jährigen waren 2007 rd. 40 % der laufenden Gesamtausgaben der kreisfreien Städte zuzurechnen, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt nur rd. 23 % der Bevölkerung ausmachten. Bezieht man diesen Altersstruk-

<sup>32</sup> Dabei wird jeder Alterskohorte sowohl ihr Anteil an den Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt als auch an der Einwohnerzahl zugeordnet.

turausgabenanteil nur auf den Einzelplan 4, stehen dem Bevölkerungsanteil der unter 25-Jährigen sogar rd. 48 % der Ausgaben gegenüber. Zum direkten Vergleich, die Alterskohorten ab 50 Jahren aufwärts stellten 2007 in den kreisfreien Städten zwar rd. 42 % der Einwohner, beanspruchten jedoch nur rd. 19 % der Ausgaben im Einzelplan 4.

(55) Im Altersstrukturkostenprofil des kreisangehörigen Raum (vgl. Abbildung 11) spiegeln sich diese Ergebnisse strukturell gleichermaßen wider. Die Unterschiede bei der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben der Alterskohorten sind auf die divergierende Ausgabenhöhe in den Einzelplänen beider Gebietskörperschaftsebenen zurückzuführen (vgl. Abbildung 9). In der Berechnung wird in den Städten und im ländlichem Raum von einer prinzipiell identischen Inanspruchnahme kommunaler Leistungen, also gleichen Indikatorvariablen ausgegangen.

Abbildung 11: Altersstrukturkostenprofil der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) im kreisangehörigen Raum Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, in Euro je EW



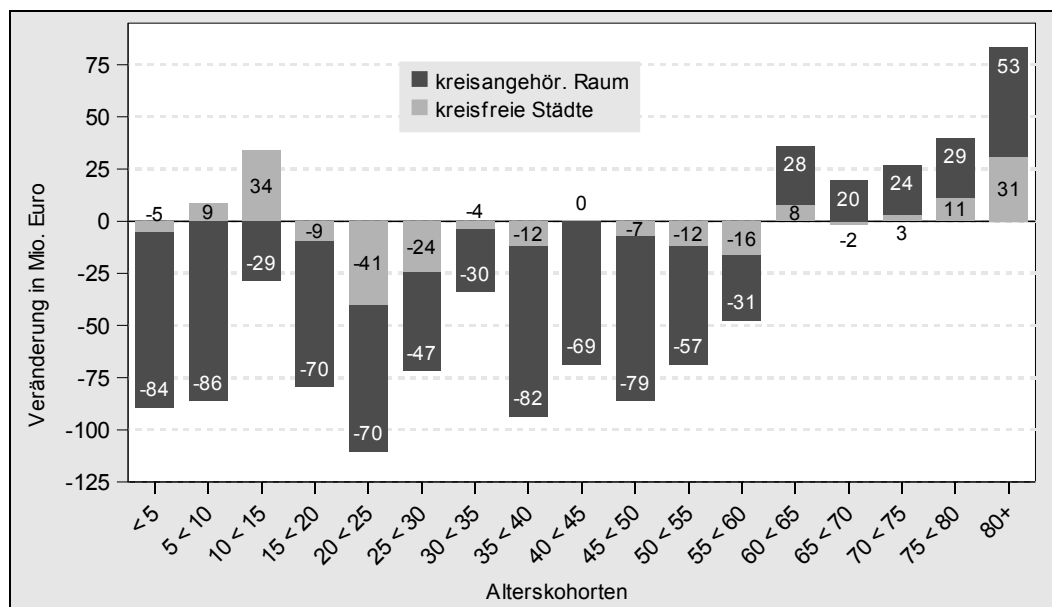
Quelle: Eigene Berechnungen.

## 2 Ergebnisse der Projektionsrechnung

(56) Ausgehend von den Altersstrukturkostenprofilen 2007 lässt sich auf Basis der demographischen Prognose (vgl. Abschnitt 1.2) für die kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum eine Ausgabenprojektion ermitteln: die Veränderung der Bevölkerungszahl in den insgesamt 17 Alterskohorten wird von 2007 bis zum Jahr 2030 fortgeschrieben, woraus eine Prognose resultiert, wie sich zukünftig die laufenden Ausgaben der Kommunen für jede Alterskohorte (bzw. insgesamt) entwickeln würden, sofern die sonstigen Determinanten für die laufen-

den Ausgaben der Kommunen unverändert bleiben. Das Ergebnis für das Prognosejahr 2030 zeigt Abbildung 12.

Abbildung 12: Projektion der Veränderung der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns nach Alterskohorten, 2007 bis 2030, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen.

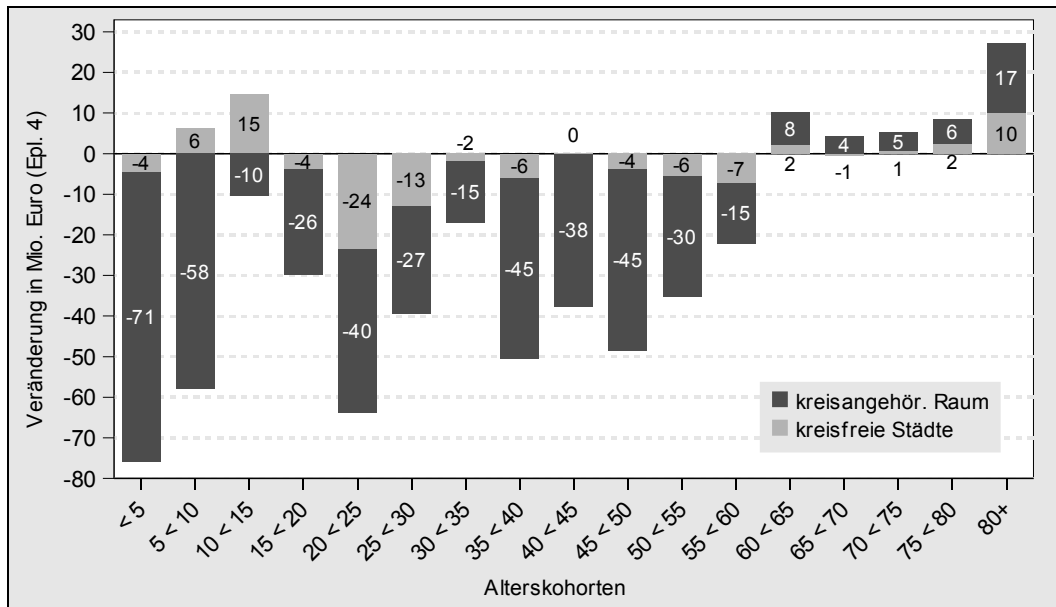
(57) Die erwartete Veränderung der Altersgruppe der unter 5-Jährigen (vgl. Abbildung 8) wird bspw. Einsparpotenziale von rd. fünf Mio. Euro in den kreisfreien Städten bzw. rd. 84 Mio. Euro im kreisangehörigen Raum eröffnen, sofern die strukturell notwendigen Anpassungen auch vollzogen werden.<sup>33</sup> Für die besonders stark vom Bevölkerungsrückgang betroffene Alterskohorte der 20- bis unter 25-Jährigen ergeben sich in der Projektion in Addition beider Gebietskörperschaftsebenen rückläufige Ausgaben i. H. v. rd. 111 Mio. Euro bis 2030. Das starke Anwachsen der Altersgruppe 80+ dürfte die kommunale Ebene insgesamt hingegen mit laufenden Mehrausgaben von rd. 84 Mio. Euro belasten.

(58) Im maßgeblichen Einzelplan 4 fallen diese Veränderungen gleichfalls beträchtlich aus, wie Abbildung 13 skizziert. So führt die erläuterte, starke Inanspruchnahme der sozialen Leistungen der Kommunen durch die jüngsten Alterskohorten u. a. dazu, dass der Ausgabeneffekt bei den unter 5-Jährigen am höchsten sein dürfte, wogegen er bei den älteren Altersgruppen erwartungsgemäß geringer ausfallen sollte. Mögliche Aspekte zunehmender Altersarmut und eines damit verbundenen Anstiegs der Sozialausgaben je Bedürftigem (Grundsicherung)

<sup>33</sup> Weitere Erläuterungen hierzu folgen in Abschnitt III.3.

fließen in diesem auf demographische Aspekte ausgelegten Modell nicht in die Projektion der Ausgaben mit ein. Insofern sich diesbezügliche Prognosen, auf die vom Finanz- und Innenministerium verwiesen wird, bestätigen sollten, können entsprechende Modifikationen am Modell vorgenommen werden.

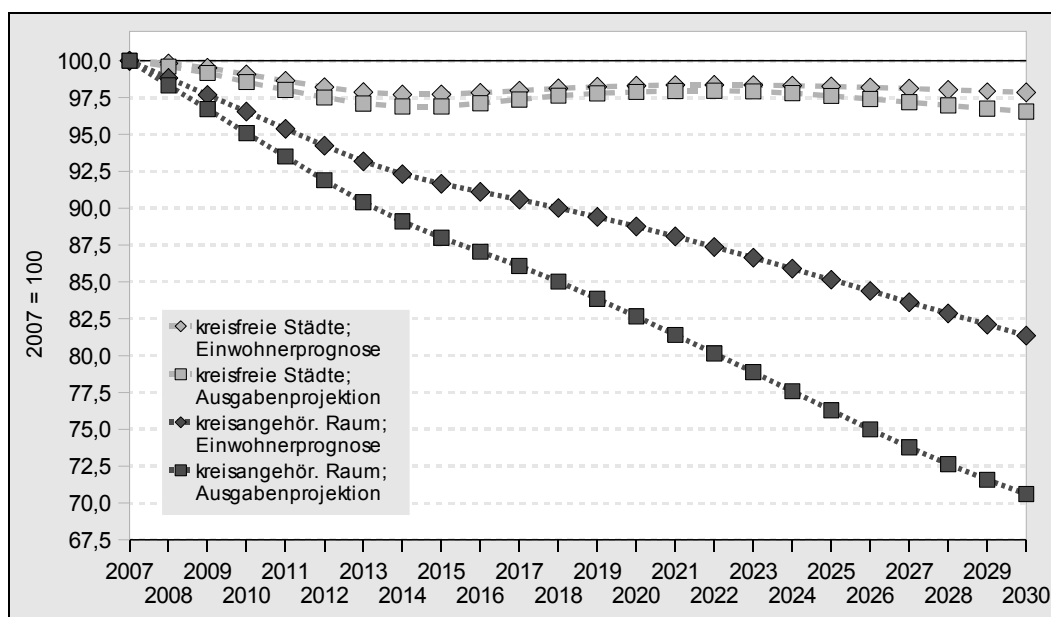
Abbildung 13: Projektion der Veränderung der laufenden Ausgaben im Epl. 4 der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns nach Alterskohorten, 2007 bis 2030, in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen.

(59) Von 2007 bis 2030 eröffnen für die laufenden Ausgaben der kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns sich nach der Projektion Einsparpotenziale um insgesamt rd. 36 Mio. Euro bzw. 3,4 %, während ihre Einwohnerzahl um 2,2 % abnehmen soll (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Bevölkerungsentwicklung und Projektion der laufenden Ausgaben (Epl. 0-8) der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns, 2007 bis 2030, 2007 = 100



Quelle: Statistisches Amt M-V; eigene Berechnungen.

Wesentlich spürbarer dürften die demographisch bedingten Ausgabeneffekte im kreisangehörigen Raum werden: der bis 2030 erwartete Bevölkerungsrückgang von 19,6 % könnte demnach eine Ausgabenreduktion um 29,4 % bzw. rd. 581 Mio. Euro möglich machen.

Die summierten Ausgabenveränderungen bis 2030 im Einzelplan 4 (vgl. Abbildung 13) fallen dabei für die kreisfreien Städte mit rd. 34 Mio. Euro fast so hoch wie gesamten Verwaltungshaushalt aus, im kreisangehörigen Raum sind es zusammen rd. 379 Mio. Euro.

(60) Die in Relation zur Einwohnerprognose insgesamt überproportionalen Effekte auf die Ausgaben in den Städten und im ländlichen Raum werden durch die Verschiebung der Altersstruktur hin zu den älteren Altersgruppen bedingt. Die erläuterte „Jugendlastigkeit“ des Konsums kommunaler Leistungen führt in der Projektionsrechnung insgesamt zur relativen finanziellen Entlastung der Verwaltungshaushalte über den Bevölkerungsrückgang hinaus: für die kreisfreien Städte ergibt sich als Differenz der Einwohnerprognose (-2,2 %) und der Ausgabenprojektion (-3,4 %) insofern ein „demographisches Einsparpotenzial“ von rd. 1,2 %. Für den kreisangehörigen Raum fällt dieses mit rd. 9,8 % deutlich größer aus. Dieser Interpretation liegt allerdings zugrunde, dass sich die Einnahmen der Kommunen real nicht stärker als deren Bevölkerungszahl ändern.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften korrelieren die Einnahmen sehr stark mit der Einwohnerzahl, es bestehen aber kaum Altersstruktureffekte. Wären die Veränderungen auf der Einnahmeseite grö-

### 3 Interpretation der Resultate und Fazit

(61) Für die Akteure in den Kommunen sowie in der Landesregierung und im Landtag bietet die vorliegende Projektionsrechnung eine Handreichung, das Bewusstsein für die Auswirkungen des demographischen Wandels insbesondere auf die finanzwirtschaftliche Situation der einzelnen Gebietskörperschaften zu schärfen.

(62) Für die Landespolitik folgt aus den voranstehenden Analysen, dass kommende Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs die absehbaren demographischen Veränderungen auch hinsichtlich der strukturellen Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum berücksichtigen müssen.

(63) Die Kommunalpolitik ist aufgefordert, die Relevanz der demographischen Veränderungen im individuellen Umfeld vor Ort und auf der Landesebene in anstehende strategische Weichenstellungen einfließen zu lassen. Derzeit noch bestehende Gestaltungsspielräume für rechtzeitige Anpassungsprozesse in demographisch besonders sensiblen Bereichen sollten genutzt werden. Dies betrifft Potenziale für absehbar mögliche Ausgabenenkungen gleichermaßen wie Risiken alterungsverursachter Mehrausgaben.

(64) In diesem Zusammenhang wurde bereits 2006 auf die Problematik der sogenannten Kostenremanenzen bei rückläufigen Einwohnerzahlen hingewiesen.<sup>35</sup> Die Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand sind insbesondere bei den laufenden Ausgaben von mehr oder minder hohen Fixkosten geprägt: werden Alterskohorten z. B. deutlich kleiner, tendieren die jeweiligen Pro-Kopf-Ausgaben dazu, spürbar anzusteigen, anstatt weitgehend konstant zu bleiben. Der Rückgang um eine bestimmte Einwohnerzahl führt nicht zu einer adäquaten Ausgabenreduktion, da sich vorhandene Aufwendungen für den Betrieb von Verwaltungsapparaten oder Infrastruktureinrichtungen, bspw. ein Theater, nicht immer eins zu eins der Bevölkerungsentwicklung anpassen lassen.

Kostenremanenzen können des Weiteren auch Folge von Zeit- und Wirkungsverzögerungen („Time-Lags“) bei der Umsetzung notwendiger Anpassungsprozesse in den Kommunen sein. Strukturelle Einschnitte sollten daher „stufenweise“ erfolgen und deren Notwendigkeit rechtzeitig und regelmäßig überprüft werden.

---

ber oder kleiner, würde das „demographische Einsparpotenzial“ entsprechend niedriger oder höher ausfallen.

<sup>35</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2006): Bericht des Präsidenten des Landesrechnungshofes „Mecklenburg-Vorpommern – Finanzwirtschaftliche Performance im Ländervergleich“, S. 14.

(65) Demographische Einsparpotenziale im Sinne der vorgestellten Ausgabenprojektion sind in den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns also nur zu realisieren, wenn Kostenremanenzen gezielt vermieden bzw. möglichst gering gehalten werden können. Die kommunale Ebene läuft sonst Gefahr, die Möglichkeit des Realisierens von Ausgabeneinsparungen durch den demographischen Wandel zu beschneiden.





## **IV. Ergebnisse der überörtlichen Prüfungen**

### **1 Umsetzung der Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin aus den Jahren 2006 und 2007**

**Die Landeshauptstadt nutzt die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Konsolidierungspotenziale nicht konsequent. Sie verzichtet bisher auf einschneidende Strukturentscheidungen zur Senkung ihrer Ausgaben. Die Stadt wird weiterhin überregional attraktive Leistungsangebote in den Bereichen Kultur, Unterhaltung und Sport vorhalten, obwohl sie mit der Finanzierung dieser Einrichtungen weit überfordert ist.**

**Der Landesrechnungshof erwartet eine deutliche Verschlechterung der städtischen Finanz- und Vermögenslage bis hin zum nicht mehr umkehrbaren Verlust ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Das Land sollte die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel prüfen, wenn die Landeshauptstadt Schwerin sich zur Einhaltung strikter Sparmaßnahmen verpflichtet und diese auch einhält.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

(1) Mit Prüfungsmitteilung vom 09.04.2008, die in allen wesentlichen Punkten auf einem Entwurf vom 05.09.2007 beruht, hatte der Landesrechnungshof bei der Landeshauptstadt Schwerin Einspar- und Ergebnisverbesserungspotenziale in der Größenordnung von jährlich rd. 33,3 Mio. Euro bis zum Haushaltsjahr 2010 nachgewiesen. Konsolidierungspotenziale bestehen vor allem bei den Personalausgaben, bei den Entgelten für Dienstleistungen städtischer Eigenbetriebe und -gesellschaften, im öffentlichen Personennahverkehr, bei den freiwilligen Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport und Unterhaltung und bei den Realsteuern. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes vom 05.09.2007 bzw. 09.04.2008 steht die Landeshauptstadt Schwerin vor der Alternative, entweder mit einschneidenden Sparmaßnahmen vor allem bei den freiwilligen Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport und Unterhaltung aus eigener Kraft mittel- bis langfristig finanziell wieder leistungs- und handlungsfähig zu werden oder aber zusätzliche Mittel des Landes, der Umlandkreise und -gemeinden zur Finanzierung dieser in erheblichem Maße überregional genutzten Einrichtungen einzuwerben.

(2) Der Landesrechnungshof hat den Konsolidierungsprozess in der Landeshauptstadt auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen weiter begleitet.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Feststellungen des Landesrechnungshofes**

(3) Mit ihrem Haushaltsplan 2009, dem Haushaltssicherungskonzept 2008 bis 2020 (1. Fortsetzung 2009) und ihrer mittelfristigen Finanzplanung bis 2012 hält die Stadt an ihrem Leitbild einer Landeshauptstadt fest, die vor allem in Kultur, Sport und Unterhaltung sowie im öffentlichen Personennahverkehr kommunale Leistungen bzw. Einrichtungen auf hohem Niveau vorhält. Mit der Umsetzung von Vorhaben wie dem Projekt Lambrechtsgrund und dem Beschluss der Stadtvertretung zur Schwimmhallensanierung wird dieses die städtischen Finanzen überfordernde Selbstverständnis noch unterstrichen. Der Landeshauptstadt Schwerin ist es bislang nicht gelungen, die hierfür benötigte erheblich bessere Finanzausstattung durch das Land oder eine substantielle Beteiligung von Umlandkreisen und -gemeinden an den Kosten der überregional frequentierten Einrichtungen der Stadt durchzusetzen. Nach der am 21.10.2009 vom Landtag beschlossenen Novelle zum Finanzausgleichsgesetz ist eine Umverteilung der Finanzausgleichsmittel zugunsten von Schwerin auch zukünftig nicht in größerem Ausmaß zu erwarten. Auch eine ins Gewicht fallende Beteiligung der Umlandkreise und -gemeinden an den Kosten der überregional attraktiven Einrichtungen der Stadt ist weiterhin unwahrscheinlich.

(4) Es steht danach außer Zweifel, dass die Landeshauptstadt Schwerin das Ziel der Haushaltssanierung aus eigener Kraft nicht erreichen wird. Nach der Haushaltssatzung 2009 wird der jahresbezogene Fehlbedarf im Verwaltungshaushalt gegenüber dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2008 um mehr als 8,1 Mio. Euro von rd. 14,2 Mio. Euro auf rd. 22,3 Mio. Euro ansteigen. Bis 2012 steigt der jahresbezogene Fehlbedarf nach der Finanzplanung der Stadt sogar noch auf rd. 30,8 Mio. Euro an. Im Jahr 2020 würde sich bei Umsetzung aller im Haushaltssicherungskonzept 2008 bis 2020 (1. Fortschreibung 2009) vorgesehenen Maßnahmen immer noch ein neuer struktureller Fehlbetrag von knapp 5 Mio. Euro ergeben. Das Gesamtdefizit im Verwaltungshaushalt der Stadt würde sich bis 2020 auf rd. 267 Mio. Euro summieren.

(5) Die vom Landesrechnungshof mit seinem Bericht vom 05.09.2007 bzw. 09.04.2008 aufgezeigten Konsolidierungspotenziale werden von der Landeshauptstadt Schwerin überwiegend nicht gehoben. Einnahmeseitig hat die Landeshauptstadt Schwerin wie vom Landesrechnungshof vorgeschlagen den Gewerbesteuerhebesatz mit der Haushaltssatzung 2009 auf 420 v. H. erhöht. Der Hebesatz der Grundsteuer B wird im Haushaltsjahr 2009 auf 500 v. H. angehoben. Der Empfehlung des Landesrechnungshofes, den Grundsteuerhebesatz mit 550 v. H. festzulegen, wird die Stadt zum Haushaltsjahr 2012 entsprechen. In den städtischen Gesellschaften Stadtwerke Schwerin GmbH (SWS) und Wohnungsgesellschaft Schwerin mbH (WGS) sind ab 2013 Ausschüttungen auf das gebundene Eigenkapital geplant, im Falle der WGS mit steigender Tendenz bis 2018. Das entspricht im Wesentlichen den Vorschlägen des Landesrechnungshofes, die ab 2012 die Erwirtschaftung von Überschüssen für den Hoheitshaushalt vorsehen. Welche Maßnahmen im Einzelnen geplant sind, um diese gegenwärtig ertragsschwachen städtischen Gesellschaften zur Erwirtschaftung der vorgesehenen Ausschüttung zu ertüchtigen, wird im Haushaltssicherungskonzept 2008 bis 2020 aber nur kurso-risch oder gar nicht dargestellt.

(6) Auf der Ausgabenseite ist festzustellen, dass die Landeshauptstadt Schwerin das Projekt eines gemeinsamen Theaterbetriebs mit dem Volkstheater Rostock nicht mit Nachdruck verfolgt und auch von einer Reduzierung ihres Theaterzuschusses absehen möchte. Vielmehr werden die Zuwendungen zumindest vorübergehend zwischen 2009 und 2011 deutlich erhöht. Die Vorschläge des Landesrechnungshofes zur Reduzierung der Ausgaben für die sonstigen Kultureinrichtungen finden im Haushaltssicherungskonzept ebenfalls weitgehend keine Berücksichtigung. Die Rückführung der Entgelte bzw. Zuschüsse für die Eigenbetriebe Zentrales Gebäudemanagement (ZGM) und Stadtwirtschaftliche Dienstleistungen Schwerin (SDS) sowie der Ausgaben für die EDV-Dienstleistungen der Schweriner IT- und Service GmbH (SIS) soll in deutlich geringerem Umfang und zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen als vom Landesrechnungshof vorgeschlagen. Für das ZGM ist zunächst bis 2011 offenbar mit noch höheren städtischen Zuschüssen zu rechnen. Substanzielle Einsparungen beim Nahverkehr Schwerin sieht das Haushaltssicherungskonzept gleichfalls nicht vor.

(7) Die Einschätzung der Stadt, sie habe schon jetzt eine Personalkostenreduzierung erreicht, die sowohl nach der Anzahl der Stellen als auch nach dem finanziellen Volumen über die Vorschläge des Landesrechnungshofes hinausgehe, trifft nicht zu. Nach dem Haushaltssicherungskonzept ist ein Einsparvolumen, das größer ist als das vom Landesrechnungshof im

Personalbereich ermittelte Konsolidierungspotenzial, erst für 2016 geplant, während der Landesrechnungshof bereits für 2010 die Realisierung der Konsolidierungspotenziale in diesem Bereich als machbar nachgewiesen hat.

(8) Im Sozial- und Jugendbereich liegen die von der Stadt geplanten Einsparungen bei den Kindertageseinrichtungen nicht nur deutlich unter dem vom Landesrechnungshof aufgezeigten Konsolidierungsvolumen. Vielmehr erhöht die Stadt bis einschließlich 2009 die Haushaltsansätze noch einmal. Aufgrund der Verabschiedung einer neuen Richtlinie zu den Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II ergeben sich seit dem Haushaltsjahr 2008 Mehrausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung anstelle von Einsparungen, die nach dem Gutachten des Landesrechnungshofes möglich wären.

## **2.2 Stellungnahme des Innenministeriums**

(9) Das Innenministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Der wahrgenommene freiwillige Aufgabenbestand und die Standards der Aufgabenwahrnehmung stünden nicht mehr im Verhältnis zur Einwohnerzahl und zur Finanzkraft der Landeshauptstadt Schwerin. Die Stadt müsse in Wahrnehmung ihrer aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erwachsenden finanziellen Eigenverantwortung zunächst die eigenen Haushaltskonsolidierungspotenziale nutzen. Eine finanzielle Unterstützung durch das Land sei nur diskussionswürdig, wenn die Stadt diese Möglichkeiten vollumfänglich ausschöpfe. Die schlechte Haushaltslage der Stadt sei auch Folge der geringen Finanzkraft der kommunalen Unternehmen, die weitgehend unternehmerischen Fehlentscheidungen aus den 90er Jahren geschuldet sei. Die Aufgabe der Haushaltskonsolidierung sei nicht frühzeitig genug erkannt und mit der nötigen Konsequenz verfolgt worden. Strukturellen Haushaltsproblemen sei, wie die konsumtive Verwendung von Veräußerungserlösen und anderen einmaligen Einnahmeeffekten zeige, nicht wirksam begegnet worden.

### **2.3 Stellungnahme der Landeshauptstadt Schwerin**

(10) Die Landeshauptstadt Schwerin teilte in ihrer Stellungnahme vom 26.10.2009 mit, dass Einspar- und Ergebnisverbesserungspotenziale in der Größenordnung von rd. 33,3 Mio. Euro jährlich nicht gehoben werden könnten. Stellenkürzungen in der Verwaltung oder Theater seien zudem nicht unmittelbar umsetzbar und dementsprechend auch nicht zur sofortigen Kosteneinsparung geeignet. Im Übrigen verzichtete die Landeshauptstadt Schwerin auf eine weitere Begründung ihrer Auffassung.

### **3 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes**

Die Diskussion über die Vorschläge des Landesrechnungshofes zur Haushaltskonsolidierung sind bereits im Rahmen der überörtlichen Prüfung und der Berichterstattung über die überörtliche Prüfung im Kommunalfinanzbericht 2008 auf der Grundlage differenzierender Stellungnahmen der Landeshauptstadt Schwerin geführt und abgeschlossen worden. Dabei stand die Existenz der vom Landesrechnungshof nachgewiesenen Konsolidierungspotenziale im Wesentlichen außer Streit<sup>36</sup>. Nunmehr bestreitet die Landeshauptstadt Schwerin erstmalig die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung.

Im Übrigen stimmt der Landesrechnungshof mit der Landeshauptstadt Schwerin darin überein, dass Stelleneinsparpotenziale in Verwaltung und beim Theater regelmäßig nicht kurzfristig realisiert werden können. Aus diesem Grunde hatte der Landesrechnungshof zunächst mit seinem Berichtsentwurf vom 05.09.2007, dann mit seiner Prüfungsmitteilung vom 09.04.2008 einen zeitlichen Rahmen bis Ende 2010 zur Hebung der Einsparpotenziale abgesteckt.

Landesregierung und Landtag sind bisher den Vorschlägen des Landesrechnungshofes nicht gefolgt, die Einnahmesituation der Landeshauptstadt Schwerin durch Eingemeindungen bzw. eingemeindungsähnliche Finanzmittelumschichtungen im Stadt-Umland durchgreifend zu verbessern. Die Landeshauptstadt Schwerin hat wiederum an ihrem Leitbild festgehalten und lässt daher einen konsequenten Konsolidierungskurs und die damit verbundenen schmerzhaften Einschnitte vermissen. Der Landesrechnungshof schlägt daher vor, dass der Abschluss eines Konsolidierungsvertrages zwischen dem Land und der Landeshauptstadt Schwerin erwogen wird. Er sollte temporäre Landeshilfen an die Einhaltung strikter Sparvorgaben knüpfen.

---

<sup>36</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, Tz. 182.

Wird die gegenwärtige Finanzlage der Landeshauptstadt nicht wesentlich verbessert, ist zu befürchten, dass die Landeshauptstadt Schwerin nicht nur mittel- und langfristig weitere Defizite erwirtschaftet, sondern in eine unaufhaltsame Verschuldungsspirale hineingerät und dauerhaft finanziell handlungsunfähig wird. Für das Land wird das nicht ohne Folgen bleiben.

## **V. Prüfung kommunaler Beteiligungen**

### **1 Aktuelle Entwicklungen in der Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe**

Die Berichte über die Jahresabschlussprüfungen kommunaler Wirtschaftsbetriebe zeigen, dass sich zunehmend kommunale Unternehmen der Wohnungswirtschaft in einer wirtschaftlichen Krise befinden oder in ihrer Existenz bedroht sind. Der Landesrechnungshof begleitet notwendige Sanierungskonzepte im Rahmen der Jahresabschlussprüfung.

Bei einer seit mehreren Jahren von der Insolvenz bedrohten Wohnungsgesellschaft erfolgte die Sanierung im Wege der Auseinandersetzung der Gesellschafter. Der Wohnungsbestand der kommunalen Minderheitsgesellschafter wurde ausgegliedert und wird fortan in deren Haushalten als Regiebetrieb geführt. Die Darlehen wurden anteilig von den ausgeschiedenen Anteilseignern und dem kommunalen Hauptgesellschafter übernommen. Durch die eingegangenen Verpflichtungen aller Gesellschafter zur Einzahlung in die Kapitalrücklage (durch Schuldnerwechsel) konnte der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ausgeglichen werden. Damit ist die verbleibende Wohnungsgesellschaft zwar vorerst vor der Insolvenz bewahrt. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Probleme der Vergangenheit nicht beseitigt, sondern auf diese Weise nur verlagert worden sind. Weil die übernommenen Schulden die Verkehrswerte der ausgegliederten Grundstücke und Gebäude um nahezu 100 % übersteigen, müssen die sich daraus ergebenden Risiken von nun an ausschließlich von den Hoheitshaushalten der beteiligten Gemeinden getragen werden.

Weil private Gesellschafter die Verankerung der gesetzlichen Prüfungskompetenzen des Landesrechnungshofes im Gesellschaftsvertrag seit Jahren verhindern, hat der Landesrechnungshof mit einer privaten Gesellschaft eine Vereinbarung getroffen, wonach die Abschlussprüfungen dieser kommunalen Wirtschaftsbetriebe wie Jahresabschlussprüfungen nach den Bestimmungen des KPG M-V unter Berücksichtigung von § 53 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 HGrG durchgeführt werden und die in den Rundschreiben und im Grundwerk des Landesrechnungshofes niedergelegten Regelungen und Hinweise zur Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe eingehalten werden. Die Auswertung

**der Berichte über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 dieser Gesellschaften hat ergeben, dass die Vereinbarung im Wesentlichen eingehalten wurde.**

**Der Landesrechnungshof beobachtet verstärkt die Komponenten Eigenkapital und Ertragskraft, um so möglichst frühzeitig auf Anhaltspunkte für eine zukünftige Insolvenz hinzuweisen und gleichzeitig wirksame Empfehlungen auszusprechen.**

**Insbesondere kleinere Unternehmen der Wohnungswirtschaft sollten zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse den Personalbestand auf das notwendige Maß begrenzen und damit Kosten sparen.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

(66) Der Landesrechnungshof prüft laufend die von den Abschlussprüfern verfassten Berichte über die Jahresabschlussprüfungen kommunaler Wirtschaftsbetriebe. Die Prüfungspflicht ergibt sich aus §§ 11 Abs. 1 und 3, 12 Abs. 1 und 3 KPG M-V. Im Ergebnis gibt der Landesrechnungshof den Prüfungsbericht nach § 16 Abs. 3 KPG M-V frei oder er ergänzt den Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers nach Durchführung des Anhörungsverfahrens durch einen eigenen Feststellungsvermerk.

Seine Lenkungs- und Leitungsfunktion nimmt der Landesrechnungshof wahr, indem er zukunftsorientierte Leitlinien für die Jahresabschlussprüfung festlegt und Prüfungsschwerpunkte vorgibt. In Erfüllung dieser Aufgabe verfasst er Grundsätze, Standards, Regelungen und Hinweise, die er – nach Abstimmung mit den Vertretern des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW), dem Landespräsidenten der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) sowie dem Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern – in seinen Rundschreiben veröffentlicht und in seinem Grundwerk zusammenfasst. Das Grundwerk findet neben den gesetzlichen Vorschriften und Prüfungsstandards des IDW Anwendung und ist bei der Prüfung des Jahresabschlusses kommunaler Wirtschaftsbetriebe stets Vertragsgegenstand.



## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Entwicklung von in den Kommunalfinanzberichten 2006, 2007 und 2008 des Landesrechnungshofes aufgezeigten Sachverhalten

(67) Der Landesrechnungshof schildert im Folgenden den weiteren Verlauf der in früheren Berichten dargestellten Prüfungsverfahren bei einer Wohnungsgesellschaft<sup>37</sup> und zeigt die Sachverhaltsentwicklung zur Thematik „Verletzung der Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes nach Abschnitt III KPG M-V“<sup>38</sup> auf. Darüber hinaus berichtet er zum Sachstand bei einem Zweckverband zum Problem „Verstoß gegen das EU-Vergaberecht“<sup>39</sup>.

#### 2.1.1 Wohnungswirtschaft

(68) Weil die Bilanz einer Wohnungsgesellschaft seit mehreren Jahren einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag auswies (zum 31.12.2006 war dieser auf 4,467 Mio. Euro angestiegen), ergänzte der Landesrechnungshof den uneingeschränkten Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers in dem Bericht über die Jahresabschlussprüfung 2006 wie in den vorhergehenden Jahren mit einem eigenen Feststellungsvermerk nach § 16 Abs. 4 KPG M-V. Im Gegensatz zur Auffassung des Abschlussprüfers ging der Landesrechnungshof auch unter Berücksichtigung der vorgelegten realistischen Prognoserechnungen bis zum Jahr 2020 von einer tatsächlichen und nicht nur von einer bilanziellen Überschuldung aus. Zur Sicherstellung der Unternehmensfortführung im Wirtschaftsjahr 2007 hielt er einen unverzüglichen Eigenkapitalzuschuss der Gesellschafter von mindestens 4 Mio. Euro und weitere Eigenkapitalzuführungen von 2 Mio. Euro spätestens im Jahr 2016 für notwendig. Seine wesentliche Aussage im ergänzenden Feststellungsvermerk lautete:

*„Der Landesrechnungshof präzisiert und ergänzt aus seiner Sicht die Feststellungen des Abschlussprüfers, dass der Bestand der Gesellschaft von der finanziellen Absicherung durch die Anteilseigner abhängt und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaft zu wesentlichen Beanstandungen Anlass geben.“*

<sup>37</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2006): Jahresbericht 2006 (Teil 1) – Kommunalbericht 2006, Tzn. 5-9, ders. (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht 2007, Tzn. 196-200 sowie ders. (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, Tzn. 235-240.

<sup>38</sup> Vgl. ders. (2006): Jahresbericht 2006 (Teil 1) – Kommunalbericht 2006, Tzn. 41-52, ders. (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht 2007, Tzn. 201-212 sowie ders. (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, Tzn. 241-249.

<sup>39</sup> Vgl. ders. (2007): Jahresbericht 2007 (Teil 1) – Kommunalbericht 2007, Tzn. 213-215 sowie ders. (2008): Jahresbericht 2008 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2008, Tzn. 250-252.

Weil die Geschäftsführung wegen eines Strafverfahrens (Verdacht auf Insolvenzverschleppung und der Untreue) von den Gesellschaftern abberufen wurde, ist im Februar 2008 ein neuer Geschäftsführer bestellt worden. Dieser bestätigte die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass zum Erhalt der Gesellschaft in kürzester Zeit mindestens 4 Mio. Euro aufzubringen wären.

Zum 31.12.2007 war infolge von außerplanmäßigen Abschreibungen sowie Wertzuschreibungen der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf 6,750 Mio. Euro angestiegen. Nachdem ein Verkauf des Unternehmens oder des Wohnungsbestands im Geschäftsjahr 2008 nicht gelang, wurde im September 2008 ein Beschluss zur Sanierung der Gesellschaft gefasst. Danach ist die Gesellschaft vermögensrechtlich nach dem Territorialprinzip auseinanderzusetzen. Der Wohnungsbestand der kommunalen Minderheitsgesellschafter soll ausgegliedert und die Darlehensverbindlichkeiten von den Gesellschaftern im Verhältnis der anteiligen Verkehrswerte der ausgegliederten Grundstücke und Gebäude übernommen werden. Damit wäre die Gesellschaft saniert und nicht mehr überschuldet.

Der Abschlussprüfer erteilte für das Geschäftsjahr 2007 einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk unter der Bedingung, dass die Gemeindevertretungen dem von der Gesellschafterversammlung beschlossenen und vom Landrat als untere Rechtsaufsichtsbehörde gebilligten Sanierungsplan zustimmen. Der Landesrechnungshof schloss sich den Ausführungen des Abschlussprüfers an und gab den Prüfungsbericht zum 31.12.2007 nach eingeschränkter Prüfung frei.

Dem Sanierungskonzept haben die Gesellschafter auf einer außerordentlichen notariell beurkundeten Gesellschafterversammlung am 30.12.2008 zugestimmt.

Am 06.07.2009 fand im Rahmen einer Gesellschafterversammlung unter Anwesenheit von Vertretern der kommunalen Rechtsaufsichtsbehörden und des Landesrechnungshofes die Schlussbesprechung zum Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2008 statt. Hierbei wurden unter den Gesellschafterkommunen bestehende Differenzen über Ausgleichsforderungen und -verbindlichkeiten aus dem Sanierungskonzept deutlich.

Wegen des heranrückenden Stichtags zur beabsichtigten rückwirkenden Umwandlung auf den 01.01.2009 (Stichtag 31.08.2009) bestand beträchtlicher Einigungsdruck. Daher legten die Gesellschafter neben den Beschlussfassungen zur Anerkennung und Bestätigung des Jahresabschlusses zum 31.12.2008, zur Entlastung des Geschäftsführers und zur Verlustverwendung

fest, dass der Auseinandersetzungsvertrag zur notariellen Vermögensübertragung im Rahmen der Umwandlung auf den Stichtag zum 01.01.2009 noch kurzfristig inhaltlich abzustimmen sei. Am 28.08.2009 haben die Gesellschafter die Auseinandersetzungsvereinbarung geschlossen. Danach wurde die Gesellschaft im Wege der Auseinandersetzung der Gesellschafter rückwirkend entschuldet. Der Wohnungsbestand der kommunalen Minderheitsgesellschafter wurde ausgegliedert und wird fortan in deren Haushalten als Regiebetrieb geführt. Nur der Wohnungsbestand des kommunalen Hauptgesellschafters verbleibt in der Gesellschaft. Die Darlehen wurden mit Genehmigung des Landrats anteilig von den ausgeschiedenen Anteilseignern und dem kommunalen Hauptgesellschafter übernommen.

Der Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2008 wurde vom Abschlussprüfer am 19.06.2009 testiert. Der uneingeschränkte Bestätigungsvermerk enthält den Hinweis, dass die Gesellschaft in ihrem Bestand gefährdet ist, wenn der von der Gesellschafterversammlung beschlossene Sanierungsplan nicht umgesetzt wird. Nach seiner Beurteilung geben die wirtschaftlichen Verhältnisse Anlass zu wesentlichen Beanstandungen. Der Landesrechnungshof hat sich den Ausführungen des Abschlussprüfers angeschlossen und den Bericht nach eingeschränkter Prüfung freigeben (§ 16 Abs. 3 KPG M-V), weil die Insolvenzgefahr für die prüfungspflichtige Wohnungsgesellschaft vorerst beseitigt ist. Allerdings hat hier nur eine Problemverlagerung stattgefunden. Denn von nun an müssen die Hoheitshaushalte der beteiligten Gemeinden die Risiken tragen, die sich daraus ergeben, dass die übernommenen Schulden die Verkehrswerte der ausgegliederten Grundstücke und Gebäude um nahezu 100 % übersteigen. In seinem Freigabeschreiben richtete der Landesrechnungshof darüber hinaus die Erwartung an das kommunale Unternehmen, die Maßnahmen zu Rückbau und Abriss in den folgenden Jahresabschlüssen ausführlich darzulegen.

(69) Die Jahresabschlüsse einer anderen Wohnungsbaugesellschaft zum 31.12.2005 und 31.12.2006 ließen erkennen, dass sich die Gesellschaft in ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten befand. Die Gefahr der bilanziellen Überschuldung konnte nur durch Maßnahmen, die aufgrund eines in Auftrag gegebenen Sanierungskonzepts in 2005 eingeleitet und in 2006 umgesetzt wurden, zeitweilig abgewendet werden. Eckpunkte dieses ersten Sanierungskonzepts waren: Darlehensübernahmen und Forderungsverzichte durch die Gesellschaftergemeinden sowie Liquiditätshilfen der Gläubigerbanken.

Die schwierige wirtschaftliche Lage der Gesellschaft veranlasste den Landesrechnungshof, in seinem Freigabeschreiben zum Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2005 ausdrücklich auf die unzureichende Eigenkapitalausstattung sowie die daraus resultierende bestandsgefährdende Vermögenslage hinzuweisen. Den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2006 gab er wegen der nachhaltigen Eigenkapitalauszehrung nur unter Zurückstellung von zum Teil erheblichen Bedenken frei.

Zur Sicherstellung der Unternehmensfortführung wurde durch den Hauptgläubiger unter dem 16.10.2006/16.01.2007 ein Darlehensvertrag zur Anschlussfinanzierung für den bestehenden Darlehensbestand abgeschlossen.

Im Geschäftsjahr 2007 bewirtschaftete die Wohnungsbaugesellschaft einen Bestand von insgesamt 647 Einheiten. Mehr als die Hälfte des Wohnungsbestands war nicht vollständig modernisiert; 23 % der Wohnungen standen leer. Die Bilanz wies zum 31.12.2007 einen Verlustvortrag in Höhe von 1,594 Mio. Euro aus. Das Geschäftsjahr schloss mit einem Jahresfehlbetrag von 176.700 Euro ab. Dies führte zu einer weiteren Verringerung der Eigenkapitalquote. Mit 131.600 Euro (1,2 % der Bilanzsumme) lag die Quote deutlich unter dem Branchendurchschnitt. Der Wert aller Objekte betrug das 6-fache der Jahressollmieten, die Verschuldung das 7,8-fache der Jahressollmieten nach Erlösschmälerung. Außerplanmäßige Abschreibungen und größere Investitionen sind nicht vorgenommen worden. Mit der Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben der Geschäftstätigkeit wurde ein Geschäftsbesorger beauftragt.

Wegen der anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten identifizierte der Abschlussprüfer für die Durchführung der Jahresabschlussprüfung 2007 in Abstimmung mit dem Landesrechnungshof unter anderem folgende Prüfungsschwerpunkte:

- Unternehmensfortführung durch Sanierungskonzepte,
- Abrissvorhaben/Risikoinventur bei den Rückstellungen.

Zu dem Prüfungsschwerpunkt „Unternehmensfortführung“ enthält der Bericht über die Jahresabschlussprüfung umfangreiche Ausführungen.

Zu dem Prüfungsschwerpunkt „Abrissvorhaben“ stellte der Abschlussprüfer fest, dass dem Wohnraumüberangebot durch Abriss von 48 Wohnungen in 2008 begegnet werden sollte. Die zwischenzeitlich dafür beschiedenen Fördermittel führten zur Auflösung der bestehenden Rückstellungen.

Bei der Jahresabschlussprüfung 2007 sind auch mehrere Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung festgestellt worden, wie zum Beispiel: Forderungsverzichte gegen einen Gesellschafter, unterlassene Preisanpassungen für Wärmelieferungen, versäumte Grundsteuerbefreiungen für Leerstandsobjekte. Ein Maklervertrag zum Verkauf des gesamten Unternehmens ohne Gesellschafterbeschluss wurde erst nach der gegenüber dem Abschlussprüfer abgegebenen Vollständigkeitserklärung bekannt. Des Weiteren wurden Schadenersatzansprüche gegen die ehemalige Geschäftsführung aufgrund eines außergerichtlichen Vergleichs nur in Höhe von 47.000 Euro erstmalig bilanziert (Anspruch ursprünglich 844.400 Euro). All diese Verstöße und Unregelmäßigkeiten haben die negative Gesamtsituation des Wohnungsunternehmens noch verschärft.

Der Wirtschaftsprüfer erteilte für die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2007 einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk, jedoch mit folgenden Zusätzen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen:

*„Die Liquidität der Gesellschaft ist wegen des hohen Leerstands und den damit verbundenen Erlösausfällen angespannt. Die Ertragskraft der Gesellschaft ist unter dem Gesichtspunkt des in Zukunft zunehmenden Instandhaltungsbedarfs zur Sicherung der Vermietbarkeit des Wohnungsbestandes und der Vermietungssituation nicht ausreichend. Die Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft mit einer Eigenkapitalquote von 1,2 % liegt weit unter dem Durchschnitt vergleichbarer Wohnungsunternehmen und ist nicht ausreichend. Auf das Risiko einer drohenden bilanziellen Überschuldung wird hingewiesen. Ohne diese Beurteilung einzuschränken, weisen wir auf die Ausführungen im Lagebericht hin. Dort ist im Abschnitt V. – Prognosebericht – aufgeführt, dass der Fortbestand der Gesellschaft gefährdet ist. Von der Fortführung der Gesellschaft kann nur dann ausgegangen werden, wenn das aktualisierte Sanierungskonzept umgesetzt wird.“*

Mit seinem Testat nahm der Abschlussprüfer auf die Fortschreibung des Sanierungskonzepts vom September 2008 Bezug, die wegen der fortbestehenden Gefahr der bilanziellen Überschuldung erforderlich wurde. Das fortgeschriebene Konzept, das auch eine Liquiditäts- und Erfolgsprognose bis 2018 zum Inhalt hatte, sah zusätzlich den Verkauf des Darlehens der Hauptgläubigerbank an die Gesellschafterkommunen unter Gewährung eines Abschlags in Höhe von 1,2 Mio. Euro auf die Restvaluta von 6,152 Mio. Euro vor.

Am 11.11.2008 fand unter Teilnahme der Geschäftsführung der Wohnungsgesellschaft eine Bankenrunde statt. Im Ergebnis dieser Verhandlung musste die Liquiditäts- und Erfolgsprognose vom September 2008 nochmals angepasst werden, um das Unternehmen auf Dauer zu stabilisieren. Danach sind als weitere wesentliche Verhandlungsergebnisse zu nennen: Zinsfestschreibungen, Darlehensstreckungen durch Tilgungsreduzierungen und der Erlass einer Vorfälligkeitsentschädigung in Höhe von 297.900 Euro durch die Hausbank. Am Ende des Prognosezeitraums (2018) soll sich danach eine Eigenkapitalquote von 17,28 % ergeben.

Das nochmals fortgeschriebene Sanierungskonzept (3. Fassung, Stand: 21.11.2008) war unter anderem Gegenstand der Gesellschafterversammlung am 10.12.2008. Hieran nahmen auch Vertreter der obersten und unteren Rechtsaufsichtsbehörden und des Landesrechnungshofes teil. Der Jahresabschluss zum 31.12.2007 wurde festgestellt, die Ergebnisverwendung beschlossen; Geschäftsführer und Aufsichtsrat wurden jedoch nicht entlastet. Darüber hinaus fasste die Gesellschafterversammlung den Beschluss, einen Strafantrag gegen den ehemaligen Aufsichtsratsvorsitzenden und die ehemalige Geschäftsführung wegen des Verdachts auf Untreue zu stellen.

Das Sanierungskonzept in der dritten Fassung bewerteten die Vertreter der obersten und unteren Rechtsaufsicht übereinstimmend als genehmigungsfähig. Der Landesrechnungshof vertrat ergänzend dazu die Auffassung, dass die konsequente Umsetzung des Konzepts die einzige Lösung sei, um den Fortbestand der Gesellschaft vorerst zu sichern, andernfalls die Insolvenz unmittelbar bevor stünde.

Darauf hin wurde die Umsetzung dieses Konzepts von der Gesellschafterversammlung einstimmig beschlossen. Ausschlaggebend für den Beschluss des nochmals überarbeiteten Konzepts war letztlich das Angebot der Hausbank, wie im Sanierungskonzept vorgesehen jetzt einen Abschlag auf die Restvaluta in Höhe von 1,2 Mio. Euro zu gewähren.

Mit Schreiben vom 04.03.2009 hat der Landesrechnungshof den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2007 unter Zurückstellung von Bedenken nach § 16 Abs. 3 KPG M-V frei gegeben und sich damit den Ausführungen des Abschlussprüfers angeschlossen. Ergänzend hat er auf die möglichen künftigen Risiken aus dem nur restriktiven Abriss von Teilen des Wohnungsbestands sowie erforderlich werdende Neubewertungen hingewiesen. Darüber hinaus richtete er an das kommunale Unternehmen die Erwartung, die festgestellten

Sachverhalte zum Nachteil der Gesellschaft (nicht ordnungsmäßige Geschäftsführung) aufzuklären und im folgenden Jahresabschluss ausführlich darzulegen.

### **2.1.2 Verletzung der Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes nach Abschnitt III KPG M-V**

(70) In seinen Kommunalfinanzberichten 2006, 2007 und 2008 hatte der Landesrechnungshof berichtet, dass eine Jahresabschlussprüfung nach Abschnitt III KPG M-V bei verschiedenen kommunalen Wirtschaftsbetrieben nicht durchzusetzen war.

Der Bitte des Landesrechnungshofes um Unterstützung bei der Durchsetzung seiner Prüfungsrechte war der Landtag mit seinem Beschluss vom 23.04.2008 gefolgt. Dieser lautete: *„Im Hinblick darauf, dass die Durchführung der Jahresabschlussprüfung bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben nach § 14 KPG M-V der Information des kommunalen Gesellschafters über die wirtschaftlichen Verhältnisse seines Beteiligungsunternehmens und die Risiken für sein in diesem Unternehmen gebundenes Vermögen dient, ist zu prüfen, ob mit geeigneten rechtsaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber den kommunalen Gesellschaftern eine Jahresabschlussprüfung nach § 14 KPG M-V auch in den Fällen durchgesetzt werden kann, in denen kommunale oder private Gesellschafter eine Verankerung der Prüfungskompetenzen des Landesrechnungshofes bislang verhindert haben.“*

Am 08.10.2008 kam zwischen der E.ON Hanse AG (Minderheitsgesellschafterin bei der Bützower Wärme GmbH, der Gasversorgung Grevesmühlen GmbH und der Gasversorgung Wismar Land GmbH) und dem Landesrechnungshof bis auf Weiteres eine Vereinbarung zustande, wonach die Abschlussprüfungen dieser kommunalen Wirtschaftsbetriebe im Wesentlichen wie Jahresabschlussprüfungen nach den Bestimmungen des KPG M-V unter Berücksichtigung von § 53 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 HGrG durchgeführt werden, und die in den Rundschreiben und im Grundwerk des Landesrechnungshofes niedergelegten Regelungen und Hinweise zur Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe nach Abschnitt III KPG M-V eingehalten werden. Die E.ON Hanse AG sieht hierin ein freiwilliges Entgegenkommen.

(71) Der Bericht über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 der Bützower Wärme GmbH ist am 11.06.2009 bei dem Landesrechnungshof eingegangen. Dem Prüfungsbericht ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob die Vereinbarung vom 08.10.2008 in vollem Umfang eingehalten worden ist. Es erfolgte lediglich ein Hinweis auf die Prüfungspflicht nach dem KPG

M-V. Der Bestätigungsvermerk enthält keine Aussagen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen nach § 16 Abs. 4 KPG M-V. Der Bericht enthält auch keine Aussagen, ob die in den Rundschreiben und im Grundwerk des Landesrechnungshofes niedergelegten Regelungen, Hinweise und Prüfungsschwerpunkte zur Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe vom Abschlussprüfer berücksichtigt wurden. Eine Freigabe des Berichts nach § 16 Abs. 3 KPG M-V durch den Landesrechnungshof kann nicht erfolgen, weil die Beauftragung von der Gesellschafterversammlung der Bützower Wärme GmbH vorgenommen wurde. Von dem Recht, sich zu dem Jahresabschluss zu äußern, hat der Landesrechnungshof Gebrauch gemacht und die Gesellschaft zur Stellungnahme aufgefordert.

(72) Die Bützower Wärme GmbH vertritt in ihrer Stellungnahme vom 21.10.2009 zur Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 und zum Kommunalfinanzbericht 2009 die Auffassung, die Vereinbarung zwischen der E.ON Hanse AG und dem Landesrechnungshof sei eingehalten und die Abschlussprüfung nach den Vorschriften des KPG M-V durchgeführt worden. So sei die Abschlussprüfung unter Berücksichtigung von § 53 HGrG sowie der im Grundwerk des Landesrechnungshofes niedergelegten Regelungen und Hinweise nach dem KPG M-V erfolgt. Der Bestätigungsvermerk treffe Aussagen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen nach § 16 Abs. 4 KPG M-V. Mit der Zuleitung einer Berichtsausfertigung habe der Landesrechnungshof die Möglichkeit zur Äußerung erhalten, zudem könne sich der Landesrechnungshof zu jeder Zeit über den Stand der Durchführung und zu den Ergebnissen der Jahresabschlussprüfung informieren. Nachweislich würde der Jahresabschluss gemäß § 16 Abs. 5 KPG M-V bekannt gegeben und öffentlich ausgelegt. Auf die Auslegung würde in der Bekanntmachung hingewiesen. Die ausdrückliche Erwähnung im Prüfungsbericht wäre nicht Inhalt der Vereinbarung.

(73) Dem Bericht über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 ist gerade nicht mit der erforderlichen Sicherheit zu entnehmen, ob die Vereinbarung eingehalten worden ist. Der Prüfungsauftrag weist zwar auf die Prüfungspflicht der Gesellschaft nach dem KPG M-V hin, lässt aber offen, ob die Prüfung nach diesen Vorschriften durchgeführt wurde. Der Bestätigungsvermerk wurde gemäß IDW PH 9.400.3 erteilt. Es fehlt aber die Aussage, ob die wirtschaftlichen Verhältnisse Anlass zu wesentlichen Beanstandungen geben oder nicht (§ 16 Abs. 4 KPG M-V). Darüber hinaus ist auch nicht erkennbar, ob sich der Abschlussprüfer vertraglich zur Beachtung der in den Rundschreiben und im Grundwerk des Landesrechnungshofes niedergelegten Regelungen und Hinweise zur Jahresabschlussprüfung nach dem KPG



M-V sowie der vom Landesrechnungshof gegebenenfalls gesetzten Prüfungsschwerpunkte verpflichtet hat, so wie es in der Vereinbarung vom 08.10.2008 vorgesehen ist.

(74) Die Berichte über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 der Gasversorgung Grevesmühlen GmbH und der Gasversorgung Wismar Land GmbH sind im Rahmen des Anhörungsverfahrens am 23.10.2009 und am 26.10.2009 bei dem Landesrechnungshof eingegangen.

Der Prüfungsauftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses der Gasversorgung Grevesmühlen GmbH erstreckt sich nach Aussage des Prüfungsberichts gemäß § 15 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 KPG M-V auch auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftlichen Verhältnisse. Der Prüfungsauftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses der Gasversorgung Wismar Land GmbH enthält keine Angaben zur Prüfungspflicht oder zur Durchführung der Prüfung nach dem KPG M-V. Der Bestätigungsvermerk wurde in beiden Fällen gemäß IDW PH 9.400.3 erteilt, es fehlen jeweils Aussagen darüber, ob die wirtschaftlichen Verhältnisse Anlass zu wesentlichen Beanstandungen geben oder nicht (§ 16 Abs. 4 KPG M-V). Darüber hinaus ist nicht erkennbar, ob sich die Abschlussprüfer vertraglich zur Beachtung sämtlicher in den Rundschreiben und im Grundwerk des Landesrechnungshofes niedergelegten Regelungen und Hinweise zur Jahresabschlussprüfung sowie der gegebenenfalls gesetzten Prüfungsschwerpunkte verpflichtet haben. Der Prüfungsbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Gasversorgung Grevesmühlen GmbH enthält lediglich Feststellungen zu dem Rundschreiben des Landesrechnungshofes vom 11.03.2003, der Prüfungsbericht der Gasversorgung Wismar Land GmbH enthält hierzu keine Angaben.

(75) Zusammenfassend ist festzustellen, dass die zwischen dem Landesrechnungshof und der E.ON Hanse AG am 08.10.2008 zustande gekommene Vereinbarung in Bezug auf die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 im Wesentlichen eingehalten wurde. Zur Verdeutlichung sollte dieses zukünftig in den Prüfungsberichten nachvollziehbar dargelegt werden.

(76) Der Bericht über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 der Stadtwerke Ribnitz-Damgarten GmbH ist am 22.06.2009 eingegangen. Minderheitsgesellschafterin ist die E.ON edis AG. Diese Abschlussprüfung wurde analog der zwischen der E.ON Hanse AG und dem Landesrechnungshof getroffenen Vereinbarung grundsätzlich wie eine Jahresabschlussprüfung nach den Bestimmungen des KPG M-V unter Berücksichtigung von § 53 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 HGrG durchgeführt. Der Abschlussprüfer ergänzte seinen nach IDW PH 9.400.3 erteil-

ten Bestätigungsvermerk um die Aussage zu den wirtschaftlichen Verhältnissen (§ 16 Abs. 4 KPG M-V). Die in den Rundschreiben und im Grundwerk des Landesrechnungshofes niedergelegten Regelungen und Hinweise zur Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe nach Abschnitt III KPG M-V wurden eingehalten. Von einer Veröffentlichung des Vorjahresabschlusses nach § 16 Abs. 5 KPG M-V hat die Gesellschaft jedoch Abstand genommen. Eine Freigabe des Berichts nach § 16 Abs. 3 KPG M-V durch den Landesrechnungshof konnte nicht erfolgen, weil die Beauftragung zur Jahresabschlussprüfung durch den Aufsichtsratsvorsitzenden der Stadtwerke Ribnitz-Damgarten GmbH vorgenommen worden war. Von dem Recht, sich zu dem Jahresabschluss zu äußern, hat der Landesrechnungshof allerdings Gebrauch gemacht, indem er auf die Pflicht zur Einhaltung der Vorschriften zur Bekanntmachung und Offenlegung des Jahresabschlusses nach § 16 Abs. 5 KPG M-V hingewiesen hat.

(77) Die Stadtwerke Barth GmbH übersandte dem Landesrechnungshof ein Exemplar des Berichts über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 und teilte mit Schreiben vom 02.09.2009 mit, dass der Jahresabschluss nicht nach den Vorschriften des KPG M-V durchgeführt worden sei, weil hierzu weder eine gesetzliche noch eine gesellschaftsvertragliche Verpflichtung bestanden hätte. Die Gesellschaft beruft sich auf eine anderweitige gesetzliche Verpflichtung zur Jahresabschlussprüfung nach der Regelung des § 10 Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG).

Von 1993 bis 2008 hatte der Landesrechnungshof für die Stadtwerke Barth GmbH Verträge über die Prüfung der Jahresabschlüsse nach den Vorschriften des Abschnitts III KPG M-V geschlossen, ohne dass Geschäftsführung, Aufsichtsrat oder Gesellschafterversammlung hiergegen Einwände erhoben haben. Die Gesellschaft und ihre Organe haben damit durchgehend eine Prüfungspflicht nach den Bestimmungen des KPG M-V anerkannt. Die Berufung der Stadtwerke auf § 10 Abs. 1 EnWG geht schon deswegen fehl, weil diese Regelung bereits am 13.07.2005 in Kraft getreten ist, die Gesellschaft von 2006 bis 2008 dem Abschluss von Verträgen über eine Jahresabschlussprüfung nach den Bestimmungen des KPG M-V aber nicht widersprochen hat. Die Annahme einer Prüfungspflicht aus § 10 Abs. 1 EnWG ist zudem unzutreffend, weil sich die Prüfungspflicht der Kapitalgesellschaften – und damit auch einer Kapitalgesellschaft der Energiewirtschaft – grundsätzlich aus § 316 Abs. 1 Satz 1 HGB ergibt. Danach findet § 12 KPG M-V auf die Prüfung der Jahresabschlüsse der Stadtwerke Barth Anwendung.

Der Landesrechnungshof hat die Stadt Barth als kommunale Mehrheitsgesellschafterin aufgefordert, einen Beschluss der Gesellschafterversammlung zur klarstellenden Ergänzung des Gesellschaftsvertrags herbeizuführen. Denn die Stadt hat nach § 12 Abs. 1 KPG M-V dafür Sorge zu tragen, die Prüfungspflicht nach den Bestimmungen des KPG M-V im Gesellschaftsvertrag zu verankern.

Die Diskussion um die Prüfungspflicht der Stadtwerke Barth GmbH nach dem KPG M-V zwischen der Stadt Barth, der Gesellschaft und dem Landesrechnungshof ist noch nicht abgeschlossen.

(78) Der Landesrechnungshof bittet den Landtag weiterhin um Unterstützung bei der Durchsetzung seiner Prüfungsrechte gegenüber denjenigen Minderheitsgesellschaftern, die eine Verankerung der Prüfungspflicht nach KPG M-V im Gesellschaftsvertrag ablehnen.

### **2.1.3 Verstoß gegen das EU-Vergaberecht**

(79) Der Sachverhalt bei einem Zweckverband zum Problem „Verstoß gegen das EU-Vergaberecht“ hat sich wie folgt entwickelt:

Der Bericht über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2007 ist am 05.01.2009 eingegangen. Darin heißt es: *„Der Zweckverband hat nach Maßgabe des Schreibens des Landesrechnungshofes zur Freigabe des Prüfungsberichts 2006 eine Prüfung der Verträge mit der Kapitalgesellschaft unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beauftragt, die noch nicht abgeschlossen wurde. Im Berichtsjahr wurden keine neuen Verträge mit der Kapitalgesellschaft geschlossen oder bestehende Verträge verlängert.“*

Nach Vorliegen der Prüfungsergebnisse beziehungsweise des Berichts über die Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2008 wird der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2010 über den weiteren Fortgang berichten.

## **2.2 Auswertung von Prüfungsberichten kommunaler Unternehmen**

(80) Der Landesrechnungshof beobachtet verstärkt Branchen, in denen verbreitet Risikolagen auftreten (gebührenfinanzierte Einrichtungen der Abwasser- und Abfallentsorgung, Unternehmen der Wohnungswirtschaft). Hierbei können bei der Durchsicht der Prüfungsberichte Risiken für die Unternehmen in einem frühen Stadium – noch vor Eintritt einer akuten Krise – festgestellt werden. Der Landesrechnungshof hat so die Möglichkeit, die Gesellschafter dieser

Unternehmen und gegebenenfalls auch die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden möglichst frühzeitig auf Anhaltspunkte für eine zukünftige Insolvenz hinzuweisen und gleichzeitig wirksame Empfehlungen auszusprechen. Dabei betrachtet er zunächst die Komponenten Eigenkapital und Ertragskraft. Der Landesrechnungshof hat für die Mindesteigenkapitalausstattung einen Vorwarngrenzwert festgelegt; dieser beträgt bei den gebührenfinanzierten Einrichtungen der Abwasser- und Abfallentsorgung (Eigenbetriebe/Zweckverbände) 30 % und bei den Unternehmen der Wohnungswirtschaft 25 %.

Bei Unterschreitung dieses Vorwarngrenzwerts, beispielsweise im Jahresabschluss 2008, zieht der Landesrechnungshof die Komponenten Eigenkapital und Gewinn/Verlust der beiden vorangegangenen Geschäftsjahre (hier: 2007 und 2006) heran. Wurde sowohl der Grenzwert in allen drei Geschäftsjahren unterschritten als auch in allen drei Geschäftsjahren ein Verlust erzielt, würde der Landesrechnungshof in seinem Freigabeschreiben zum Jahresabschlussprüfungsbericht 2008 neben seinen Empfehlungen zur Eigenkapitalverstärkung darauf hinweisen, dass er den Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers im Folgejahr gegebenenfalls mit einem eigenen Feststellungsvermerk nach § 16 Abs. 4 KPG M-V ergänzen werde, falls sich die wirtschaftliche Situation nicht verbessern sollte.

Bisher werden acht kommunale Wirtschaftsbetriebe (zwei gebührenfinanzierte Einrichtungen der Abwasserentsorgung und sechs Unternehmen der Wohnungswirtschaft) vom Landesrechnungshof verstärkt beobachtet, weil die genannten Kriterien erfüllt waren. In sieben Fällen davon drohte der Landesrechnungshof einen ergänzenden Feststellungsvermerk für das Folgejahr an, falls sich die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht verbessern sollten. Nach dem Inhalt der Jahresabschlussprüfungsberichte des jeweiligen Folgejahrs war in drei Fällen eine positive Unternehmensentwicklung zu erkennen, sodass ein ergänzender Feststellungsvermerk nicht erforderlich wurde. Hier konnte die Bestandsgefährdung insbesondere durch die strikte Umsetzung von Sanierungskonzepten beseitigt werden. Ein Wohnungsunternehmen wurde aufgelöst. In zwei Fällen wurden die Jahresabschlussprüfungsberichte des Folgejahrs noch nicht ausgewertet, ein Bericht liegt noch nicht vor.

In einem Fall ergänzte der Landesrechnungshof den Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers bereits seit mehreren Jahren mit einem eigenen Feststellungsvermerk. Diese Gesellschaft ist inzwischen saniert.

## **2.3 Schwerpunkte der Jahresabschlussprüfung**

(81) Der Landesrechnungshof stellte in seinem Kommunalbericht 2008 fest, dass die Bearbeitung der im Rundschreiben 1/2008 genannten Schwerpunkte:

- Geschäfte kommunaler Unternehmen mit Aufsichtsratsmitgliedern, Mitgliedern der Kommunalvertretung und sonstigen der Gesellschaft nahestehenden Personen,
- Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen,
- Personalbestand in der Wohnungswirtschaft,
- Rentabilitätsprüfung von Neuinvestitionen in der Wohnungswirtschaft

noch nicht zu aussagekräftigen Ergebnissen geführt hatte. Konkrete Aussagen des Landesrechnungshofes dazu waren erst nach Ablauf eines größeren Zeitraums zu erwarten. In dem Zeitraum vom 01.07.2008 bis zum 30.06.2009 unterzog der Landesrechnungshof im Rahmen der laufenden Bearbeitung insgesamt 392 Jahresabschlussprüfungsberichte der Geschäftsjahre 2007 und 2008 einer Auswertung. Sachverhalte zu den genannten Prüfungsschwerpunkten lagen bei 340 Unternehmen vor.

### **2.3.1 Verflechtungen**

(82) Um wirtschaftliche oder vertragliche Verflechtungen direkter oder indirekter Natur zwischen Mitgliedern des Überwachungsorgans einerseits und dem kommunalen Wirtschaftsbetrieb andererseits zu verdeutlichen, hatte der Landesrechnungshof mit seinem Rundschreiben 1/2008 die Geschäftsführung dieser Unternehmen aufgefordert, von den Mitgliedern des Überwachungsorgans jährlich eine Erklärung zu geschäftlichen Beziehungen zu verlangen. Dabei muss das Aufsichtsratsmitglied auch erklären, ob es bei einem Unternehmen beschäftigt ist, das geschäftliche Beziehungen zum prüfungspflichtigen Unternehmen unterhält. Ferner muss die Erklärung gegebenenfalls Aufschluss geben über Vertragspartner, Gegenleistung, Laufzeit und Vertragsabschluss sowie Ausschreibungs- und Genehmigungsverfahren. Die Erklärung war erstmals zum 01.01.2009 für das Geschäftsjahr 2008 abzugeben. Der Prüfungsschwerpunkt „Geschäfte kommunaler Unternehmen mit Aufsichtsratsmitgliedern, Mitgliedern der Kommunalvertretung und sonstigen der Gesellschaft nahestehenden Personen“ führte bislang in wenigen Einzelfällen zu formellen Beanstandungen der Erklärungen, wie ungenaue Angaben zum Vertragsabschluss, zur Laufzeit oder zum Ausschreibungsverfahren, oder die Erklärungen waren nur allgemein abgefasst. In den anderen geprüf-

ten Fällen bestanden nach den Ausführungen im Prüfungsbericht entweder keine geschäftlichen Beziehungen, oder es ergaben sich nach dem Inhalt der Erklärungen, z. B. wegen Geringfügigkeit, keine Anhaltspunkte zum Vorliegen von Interessenkollisionen. Die folgenden Beispiele zeigen das Auswertungsergebnis.

Eine Wohnungsbaugesellschaft unterhielt geschäftliche Beziehungen zu mehreren Aufsichtsratsmitgliedern. Zwei Handwerksmeister gaben in ihrer schon für das Geschäftsjahr 2007 abgegebenen Erklärung als Gegenleistung an: „*Vergütung nach Aufwand und Rechnungslegung*“. Zum Vertragsabschluss und Laufzeit erklärten sie: „*wird individuell beauftragt*“ und zum Ausschreibung- und Genehmigungsverfahren: „*entfällt*“.

Ein Aufsichtsratsmitglied (Malermeister) einer anderen Wohnungsgesellschaft erklärte für das Geschäftsjahr 2008 „*ein Gesamtauftragsvolumen von 11.225 Euro*“ und, „*dass er unabhängig und pflichtgemäß sein Mandat wahrnehmen konnte und es bei der Ausübung zu keinen Interessenkonflikten seinerseits kam.*“ Die anderen geforderten Angaben fehlten in der Erklärung.

In einem anderen Fall ergab die nachgeforderte Erklärung zu den Geschäftsbeziehungen mit Aufsichtsratsmitgliedern für das Geschäftsjahr 2008, dass zwischen dem kommunalen Wirtschaftsbetrieb und einer Versicherungsgesellschaft ein Versicherungsmaklervertrag bestand. Der Aufsichtsratsvorsitzende ist Gesellschafter/Geschäftsführer dieses Unternehmens. Weitere Einzelheiten enthielt die Erklärung nicht. Der Landesrechnungshof hat die fehlenden Angaben vor Freigabe des Prüfungsberichts angefordert; eine Antwort liegt noch nicht vor.

In den anderen zu beanstandenden Einzelfällen bat der Landesrechnungshof mit seinen Freigabeschreiben künftig um klare und vollständige Angaben.

Der Landesrechnungshof hält die Angaben zu den Verflechtungen aus Gründen der Transparenz für sinnvoll und wird an der Aufforderung zur Abgabe der Erklärungen festhalten. Zur Erleichterung und Vereinheitlichung hat er mit seinem Rundschreiben 2/2009 dem Grundwerk zur Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe einen Mustervordruck für das jeweils zu prüfende Geschäftsjahr als unverbindliche Anlage beigelegt.

### **2.3.2 Vergaben**

(83) Die Auswertung der Jahresabschlussprüfungsberichte hinsichtlich der „Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen“ hat ergeben, dass die Regelungen nahezu von allen kom-

munalen Einrichtungen beachtet und eingehalten wurden. Verstöße wurden lediglich in Einzelfällen festgestellt. In einem Fall erfolgte die Auftragsvergabe im Geschäftsjahr 2007 nicht durch den beauftragten Geschäftsbesorger, sondern durch die Geschäftsführung oder den Aufsichtsrat der Wohnungsgesellschaft. Den kritischen Bemerkungen des Abschlussprüfers hat sich der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Freigabe angeschlossen.

### **2.3.3 Personalbestand Wohnungsverwaltung**

(84) Weil Personalkosten die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens zum Teil stark belasten, hatte der Landesrechnungshof in seinem Rundschreiben 1/2008 die Geschäftsführung von kommunalen Wohnungsgesellschaften aufgefordert, die Kennziffer „Wohneinheiten/Gewerbeeinheiten je Mitarbeiter“ (WE/MA) in der Anlage „Wohnungswirtschaftliche Kennzahlen“ darzustellen. Als angemessen sieht der Landesrechnungshof 300 WE/MA an, sofern die Reparaturarbeiten durch beauftragte Handwerker ausgeführt werden. Bei Unterschreitung dieser Größe sollte dieses von der Geschäftsführung begründet werden. Der Abschlussprüfer wurde gebeten, im Rahmen seiner Berichterstattung nach § 53 HGrG die Begründung auf ihre Schlüssigkeit zu prüfen. Zum Prüfungsschwerpunkt „Personalbestand in der Wohnungswirtschaft“ ist festzustellen, dass von 70 ausgewerteten Prüfungsberichten fast die Hälfte (34 Fälle) wegen Nichterreichen der Kennzahl zu beanstanden war. Die folgenden sechs Kurzbeispiele veranschaulichen das Prüfungsergebnis.

Eine Wohnungsbaugesellschaft verwaltete einen Bestand von insgesamt 234 eigenen und fremden Wohn- und Gewerbeeinheiten mit einem Geschäftsführer und einer Arbeitskraft. Damit bewirtschaftete ein Mitarbeiter im Durchschnitt 117 Einheiten.

Eine andere Wohnungsgesellschaft mit insgesamt 497 Einheiten beschäftigte neben der Geschäftsführerin im Durchschnitt 2,2 Angestellte, davon einen Hauswart. Auf einen Mitarbeiter entfielen somit 226 Einheiten.

Bei einer weiteren Wohnungsbaugesellschaft bewirtschafteten zwei Mitarbeiter insgesamt 370 Einheiten; damit betrug die WE/MA 185.

Eine Gesellschaft bewirtschaftete einen Bestand von insgesamt 1807 Einheiten bei einem Personaleinsatz von 10,22 Beschäftigten. Somit ergab sich eine wohnungswirtschaftliche Kennzahl von 177.

Eine andere Wohnungsbaugesellschaft bewirtschaftete mit acht Mitarbeitern einen Bestand von 1.855 Einheiten. Darüber hinaus wurden sechs gewerbliche Mitarbeiter (Betriebshandwerker) beschäftigt, die bei der Ermittlung der WE/MA nicht berücksichtigt werden. Es ergab sich somit eine Kennzahl von 232.

Im letzten Beispiel waren mit der Wohnungsverwaltung von rd. 1.000 Einheiten sechs kaufmännische Mitarbeiter beschäftigt. Die ermittelte WE/MA betrug damit 167.

Das bisherige Auswertungsergebnis zeigt, dass das Verhältnis Wohnungseinheiten/Mitarbeiter gerade bei kleineren Wohnungsgesellschaften oft nicht angemessen ist. Kapazitätsreserven wurden sichtbar. Das Geschäftsergebnis wurde durch zu hohe Personalkosten negativ beeinflusst.

Als Begründung für den hohen Verwaltungsaufwand und dem damit beschäftigten hohen Personalbestand, der zur Unterschreitung der WE/MA von 300 führte, gaben die Gesellschaften unter anderem an:

- überdurchschnittliche Fluktuationsrate wegen Kündigungen, Neuvermietungen und Wohnungswechsel,
- wenig Synergieeffekte wegen kleiner Objekte mit nur 4 bis 6 Wohneinheiten,
- Koordinierung der Arbeitsaufgaben der Betriebshandwerker,
- untertarifliche Bezahlung ermöglicht die Beschäftigung von mehr Personal,
- höherer Personaleinsatz ermöglicht die Reduzierung des Wohnungsleerstands sowie die erfolgreiche Bearbeitung der Mietrückstände (Folge: Verbesserung der wirtschaftlichen Situation).

Die Argumente überzeugen nur zum Teil. Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, warum die Koordinierung der Tätigkeiten der Betriebshandwerker einen höheren Verwaltungsaufwand erfordern soll als die Auftragsvergabe an Fremdhandwerker nach vorangegangenem Ausschreibungsverfahren. Auch die Beschäftigung von mehr Arbeitnehmern bei untertariflicher Bezahlung ist als Begründung für die Unterschreitung der WE/MA nicht geeignet, weil eine kommunale Wohnungsgesellschaft keine Beschäftigungsgesellschaft ist, die Arbeitsplätze sichert, sondern als Unternehmenszweck die Bereitstellung von Wohnraum verfolgt und die damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben zu erfüllen hat.



Im Rahmen der Freigabe der Prüfungsberichte äußerte der Landesrechnungshof seine Bedenken zur deutlichen Unterschreitung der wohnungswirtschaftlichen Kennzahl und bat für das folgende Geschäftsjahr um weitere Ausführungen und Begründungen zum Personalbestand. In Fällen ohne Angabe der wohnungswirtschaftlichen Kennzahl hat er diese mit dem Bericht über die nächste Jahresabschlussprüfung nachgefordert.

Der Landesrechnungshof hält diesen Prüfungsschwerpunkt aufrecht und wird die Sachverhalte weiterhin kritisch würdigen.

### **2.3.4 Rentabilitätsprüfung**

(85) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei Neuinvestitionen in der Wohnungswirtschaft die erforderliche Rentabilitätsprüfung von den prüfungspflichtigen Einrichtungen durchweg im Vorwege der Maßnahme vorgenommen worden ist. Die Auswertung der Prüfungsberichte von 62 Unternehmen mit entsprechenden Sachverhalten führte zu keinen Beanstandungen.

## **2.4 Weitere Schwerpunkte der laufenden Bearbeitung gemäß Rundschreiben 1/2009 und Rundschreiben 2/2009**

(86) Der Landesrechnungshof hat mit Veröffentlichung seiner Rundschreiben 1/2009 und 2/2009 neue Prüfungsschwerpunkte gesetzt:

- Umstellung vom Beitrags- und Gebührensystem auf privatrechtliche Entgeltregelungen für die Wasserver- und Abwasserentsorgung (dient der Umgehung von Beitragserhebungen für Altanschießer);
- Auswirkungen der Wirtschaftskrise (Risiken aufgrund von Einnahmerückgängen);
- Auswirkungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes (Risiken aus der Finanzierung des Eigenanteils).

Die laufende Bearbeitung hat noch nicht zu aussagekräftigen Ergebnissen geführt. Nach Auswertung weiterer Jahresabschlussprüfungsberichte der Geschäftsjahre 2008 und 2009 werden fundierte Aussagen möglich. Aus diesem Grund stellt der Landesrechnungshof die Darstellung dieser Themen zurück; er wird gegebenenfalls wichtige Erkenntnisse in seinem Jahresbericht 2010 veröffentlichen.

## 2.5 Stellungnahme des Innenministeriums

(87) Das Innenministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass hinsichtlich der dargestellten Sachverhalte keine Einwendungen bestehen.

## 2.6 Folgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(88) Nur die ständige Beobachtung des Geschäftsverlaufs durch die geschäftsführenden Organe und die gleichzeitige Kontrolle durch sachkundige Aufsichtsgremien können den Geschäftsverlauf eines Unternehmens positiv beeinflussen. Rasches Erkennen von Schwachstellen sowie die konsequente Umsetzung geeigneter Unternehmenskonzepte können dazu beitragen, krisengeschüttelte Betriebe in ein ruhiges Fahrwasser zurückzuführen. Der Landesrechnungshof erwartet von allen Entscheidungsträgern kommunaler Wirtschaftsbetriebe verantwortliches Handeln.

Kleineren Wohnungsunternehmen empfiehlt der Landesrechnungshof, die Fusion mit geeigneten Unternehmen zu prüfen, um über Kostendegressionen den Personalaufwand zu reduzieren. Auch durch die Beauftragung eines Geschäftsbesorgers können Personalkosten eingespart werden. Im Vorwege wäre hier allerdings eine Vergleichsrechnung erforderlich. Soweit Kapazitätsreserven im Personalbestand vorhanden sind, könnten diese durch die Übernahme der Geschäftsbesorgung für andere Unternehmen genutzt werden. Auf diese Weise könnten Synergieeffekte entstehen. Unwirtschaftliche Objekte wie Randbestände oder Einzelimmobilien sollten veräußert werden.

---

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 10.11.2009.

Dr. Schweisfurth	Dr. Hempel	Dr. Schuelper	Dipl.-Ing. Scheeren
Präsident	Ministerialdirigent	Ministerialdirigent	Ministerialdirigent