

Landesrechnungshof
Mecklenburg-Vorpommern



Abschließende Mitteilung

über die Prüfung

Überörtliche Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin

Teilprüfung „Vermögens-/Grundstücksgeschäfte“

Gz: 22-0-092-560

Schwerin, 7. Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung der wesentlichen Feststellungen.....	1
II.	Prüfungsfeststellungen im Einzelnen.....	5
0	Vorbemerkungen.....	5
0.1	Prüfungsgegenstand.....	5
0.2	Vorgehensweise.....	6
1	Grundlagen und Rahmenbedingungen.....	7
1.1	Fragmentierte Zuständigkeiten.....	7
1.2	Veraltete Zuständigkeitsregelungen.....	8
1.3	Ziele des Immobilienmanagements.....	9
1.3.1	Fehlende Festlegung von Zielen und Strategien.....	10
1.3.2	Mangelnde Einbindung anderer Organisationseinheiten.....	12
1.4	Fehlendes Vertragsregister.....	17
1.5	Unzureichender Einsatz fachspezifischer Software.....	19
1.6	Fehlende Dienstanweisungen und Arbeitshilfen.....	21
2	Einhaltung der rechtlichen Anforderungen bei Immobilienveräußerungen.....	22
2.1	Keine Prüfung der Notwendigkeit der Immobilie zur Aufgabenerfüllung.....	24
2.2	Ermittlung des vollen Wertes (Verkehrswert).....	25
2.2.1	Veräußerung ohne Ermittlung des Verkehrswertes.....	26
2.2.2	Ermittlung des Verkehrswertes durch Gutachten.....	28
2.2.2.1	Veräußerung auf der Grundlage von verfristeten Gutachten.....	30
2.2.2.2	Veräußerung auf der Grundlage inhaltlich ungeeigneter Gutachten.....	34
2.2.2.3	Veräußerung ohne notwendige Anpassung des Gutachtens.....	37
2.2.3	Ermittlung des Verkehrswertes durch Bodenrichtwerte.....	39
2.2.3.1	Fehlende Kontrolle der Aktualität der Bodenrichtwerte.....	40
2.2.3.2	Nicht nachvollziehbare Abschläge vom Bodenrichtwert.....	41
2.2.4	Durchführung von Bietverfahren.....	45
2.2.4.1	Unzureichende Veröffentlichungen.....	46
2.2.4.2	Fehlende Transparenz im Bietverfahren.....	48
2.2.4.3	Bietverfahren ohne Mindestpreis.....	50
2.2.4.4	Kein Bietverfahren bei (potenziell) größerem Interessentenkreis.....	52
2.3	Dokumentationsmängel bei der Prüfung von Belastungsvollmachten.....	55
2.4	Veräußerung unter vollem Wert.....	57
3	Weitere Handlungsfelder bei Immobilienveräußerungen.....	58

3.1	Vereinbarung nachteiliger vertraglicher Regelungen.....	59
3.2	Lückenhafte Kontrolle der Umsetzung vertraglicher Verpflichtungen.....	60
3.3	Fehlende Prüfung möglicher vergaberechtlicher Anforderungen.....	61
3.4	Fehlende/lückenhafte Entscheidungsgrundlagen für Gremien.....	64
4	Vermietung.....	66
4.1	Fehlende Ermittlung und Vereinbarung marktgerechter Entgelte.....	67
4.2	Aufwändige Entgelterhebung.....	68
4.3	Unentgeltliche Überlassung vom Vermögensgegenständen.....	69
5	Nutzungsvereinbarungen für Sportstätten.....	71
5.1	Gegenstand und Inhalt der Nutzungsvereinbarungen.....	71
5.2	Veraltete und rechtlich bedenkliche Grundlagen.....	74
5.3	Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.....	75
5.4	Handlungserfordernisse bei der Verwaltung von Sportstätten.....	76

Abkürzungsverzeichnis

AmtsBl. M-V	Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern
BauGB	Baugesetzbuch, neugefasst durch Bekanntmachung vom 3. November 2017, (BGBl. I S. 3634)
FD	Fachdienst
FG	Fachgruppe
Fn.	Fußnote
GenehmFVO M-V	Verordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften kommunaler Körperschaften (Genehmigungsfreistellungsverordnung) vom 6. November 2008 (GVOBl. M-V S. 442)
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V S. 499)
GutALVO M-V	Landesverordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (Gutachterausschusslandesverordnung - GutALVO M-V) vom 29. Juni 2011 (GVOBl. M-V 2011, S. 441)
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
ImmoWertV	Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KPG M-V	Kommunalprüfungsgesetz, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V S. 467, 471)
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V S. 467)
NKHR M-V	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Mecklenburg-Vorpommern
PfandBG	Pfandbriefgesetz vom 22. Mai 2005 (BGBl. I S. 1373), zuletzt geändert durch Artikel 97 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626)
Rdnr./Rdnrn.	Randnummer/Randnummern
SächsABI	Sächsisches Amtsblatt
SDS	Stadtwirtschaftliche Dienstleistungen Schwerin (Eigenbetrieb)
Tz./Tzn.	Textziffer/Textziffern
ZGM	Zentrales Gebäudemanagement (Eigenbetrieb)

I. Zusammenfassung der wesentlichen Feststellungen

- (1) Die Kommunalverfassung (KV M-V) regelt in § 56 den Umgang mit dem gemeindlichen Vermögen. Dort werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 43 Abs. 4 KV M-V) bei der Veräußerung oder Überlassung von Vermögensgegenständen konkretisiert. Der Landesrechnungshof hat die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften bei Immobiliengeschäften der Landeshauptstadt Schwerin geprüft.
- (2) Das von Schwerin selbst gesetzte Ziel der Zentralisierung der Verwaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken wird aktuell nicht erreicht (Tzn. 23 ff.). Es bestehen weiterhin Sonderzuständigkeiten. Die mit der Zentralisierung beabsichtigten Vorteile können so nicht erzielt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die angestrebte Zentralisierung konsequent umzusetzen.
- (3) Schwerin hat seinen Immobilienbestand nicht umfassend analysiert. Übergreifende Ziele und Strategien wurden nicht festgelegt (Tzn. 31 ff.). Damit besteht das Risiko, dass Entscheidungen lediglich auf den Einzelvertrag bezogen, am kurzfristigen Erfolg orientiert oder zufällig getroffen werden. Dies kann den übergeordneten Zielen der Kommune widersprechen. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher die Analyse des Immobilienbestandes und die Festlegung von übergreifenden Zielen und Strategien.
- (4) Eine strukturierte Beteiligung anderer Organisationseinheiten bei Immobiliengeschäften findet nicht statt (Tzn. 36 ff.). Interessen von Schwerin werden so nicht umfassend berücksichtigt. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die übrigen Organisationseinheiten frühzeitig über Veräußerungsabsichten zu informieren sowie gezielt und strukturiert an den Entscheidungen zu beteiligen.
- (5) Schwerin führt kein zentrales Vertragsregister (Tzn. 42 ff.). Zur Verbesserung des Informationsflusses, der Entscheidungsgrundlagen und des Vertragsmanagements empfiehlt der Landesrechnungshof dessen Einführung. Ferner sollte Schwerin den Einsatz von fachspezifischer Software vereinheitlichen und forcieren (Tzn. 48 ff.).

(6) Es liegen keine spezifischen Dienstanweisungen und interne Arbeitshilfen zum Immobilienmanagement vor (Tzn. 53 ff.). Diese sind jedoch für rechtssichere, einheitliche und wirtschaftliche Entscheidungen notwendig.

(7) Zu den geprüften Immobilienveräußerungen hat der Landesrechnungshof nachfolgende Einzelfeststellungen getroffen:

- Die Prüfung der Notwendigkeit der Immobilie zur Aufgabenerfüllung wurde unzureichend dokumentiert (Tzn. 59 ff.).
- Vor Grundstücksveräußerungen wurde kein Verkehrswert ermittelt (Tzn. 64 f.).
- Veräußerungen erfolgten auf der Grundlage von verfristeten bzw. ungeeigneten Gutachten. Gutachten wurde nicht an die Änderung der wertbildenden Merkmale angepasst (Tzn. 66 ff.).
- Bei der Wertermittlung durch den Bodenrichtwert wurden (durch Eingriffe in Verwaltungsverfahren) nicht nachvollziehbare und/oder ungerechtfertigte Abschläge vorgenommen (Tzn. 89 ff.).
- Bietverfahren wurden nicht ausreichend veröffentlicht und es fehlte an der erforderlichen Transparenz (Tzn. 100 ff.).
- Schwerin hat in geeigneten Fällen keine Bietverfahren durchgeführt. Damit wurde ggf. auf höhere Einnahmen verzichtet (Tzn. 116 ff.).

Grundsätzlich ist eine Veräußerung zum vollem Wert sicherstellen. Die damit verbundenen Maßgaben hat Schwerin in diesen (geprüften) Fällen nicht eingehalten. Es ist nicht auszuschließen, dass Immobilien unter dem vollen Wert veräußert wurden und Schwerin damit den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verletzt hat. Schwerin hat künftig bei jeder Immobilienveräußerung die rechtlichen Vorgaben einzuhalten. Dies kann durch eine Umsetzung der hierzu gegebenen Empfehlungen des Landesrechnungshofes erfolgen.

(8) Schwerin hat bei Grundstücksveräußerungen mit einem möglichen Beschaffungscharakter die gebotene vergaberechtliche Prüfung unterlassen (vgl. Tzn. 135 ff.).

(9) Mit einem Grundstücksverkauf hat Schwerin im Ergebnis einen verdeckten Zuschuss von 405.000 Euro an einen Verein geleistet (Tzn. 140 f.). Dieses Vorgehen

ist mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie den Konsolidierungspflichten Schwerins (u. a. auch gem. § 2 der Konsolidierungsvereinbarung vom 27. Juli 2015) unvereinbar.

(10) Schwerin hat bei Immobiliengeschäften die entscheidungserheblichen Tatsachen nicht ausreichend ermittelt. Entsprechend waren auch die Entscheidungsgrundlagen für die Gremien lückenhaft und/oder unzureichend (Tzn. 142 ff.). Schwerin hat die Gremien künftig über alle wesentlichen Gesichtspunkte der beabsichtigten Veräußerung zu informieren. Zudem sieht sich der Landesrechnungshof veranlasst, nachdrücklich auf die Beachtung der Gremienvorbehalte hinzuweisen.

(11) Dem Grundsatz, marktgerechte Entgelte bei der Vermietung von Immobilien zu vereinbaren, hat Schwerin nicht vollumfänglich Rechnung getragen (Tzn. 147 ff.). Das Bemühen zur Vereinbarung solcher Entgelte ist deutlich zu forcieren, um dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu entsprechen. Die unentgeltliche Überlassung von Vermögensgegenständen ist den gesetzlich zulässigen Ausnahmefällen vorzubehalten und entsprechend zu dokumentieren.

(12) Die langjährig geübte Praxis der (weitestgehend unentgeltlichen) Nutzungsüberlassung von Sportstätten ist mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar (Tzn. 161 ff.). Der Landesrechnungshof hält eine grundsätzliche Überprüfung dieser Praxis für zwingend. Der Abschluss von Nutzungsvereinbarungen für Sportstätten beruht auf rechtlich bedenklichen und veralteten Grundlagen (Tzn. 168 ff.).

(13) Die Feststellungen des Landesrechnungshofes legen in der Gesamtsicht den Schluss nahe, dass die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung (ggf. bei gleichzeitigem Erreichen weiterer Ziele) bei Immobiliengeschäften nicht hinreichend stark gewichtet werden.

(14) Daher ist bei den empfohlenen organisatorischen Maßnahmen zur Immobilienveräußerung und -verwaltung (vgl. z. B. Tzn. 27, 56, 117) ein Hauptaugenmerk auf den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu richten.

(15) Der Landesrechnungshof bittet das Innenministerium zu prüfen, ob die aktuelle Erlasslage dem Grundsatz, Vermögensgegenstände nur zum vollem Wert zu veräußern bzw. zu überlassen, hinreichend zur Durchsetzung verhilft.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte diese Prüfung insbesondere eine detaillierte und klare Regelung zum Ablauf (vgl. Tz. 110) und zum Vorrang (vgl. Tz. 118) des Bietverfahrens (mit Mindestpreis) sowie zur erforderlichen Aktualität von Gutachten (vgl. Tz. 77) betreffen.

II. Prüfungsfeststellungen im Einzelnen

0 Vorbemerkungen

0.1 Prüfungsgegenstand

(16) Die Kommunalverfassung (KV M-V) regelt in § 56 den Umgang mit dem gemeindlichen Vermögen. Dort werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 43 Abs. 4 KV M-V) bei der Veräußerung oder Überlassung von Vermögensgegenständen konkretisiert:

Vermögensgegenstände, insbesondere Immobilien¹, dürfen durch die Gemeinde nur veräußert werden, wenn

- sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht benötigt werden (§ 56 Abs. 4 Satz 1 KV M-V) und
- dies zum vollen Wert erfolgt (§ 56 Abs. 4 Satz 2 KV M-V).

In bestimmten Fällen (z. B. Veräußerung einer Immobilie unter vollem Wert) bedarf es einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 56 Abs. 6 KV M-V).

(17) Wird der Vermögensgegenstand Dritten zur Nutzung überlassen (z. B. Vermietung/Verpachtung), gelten diese Voraussetzungen entsprechend (§ 56 Abs. 5 KV M-V). Auch in diesen Fällen ist durch die Gemeinde zu prüfen, ob ein Bedarf an eigener Nutzung besteht. Bei Vermietung/Verpachtung muss grundsätzlich ein dem Wert des Vermögensgegenstands entsprechendes Entgelt vereinbart werden.

(18) Bei der Prüfung lag der Fokus darauf, ob Schwerin die vorgenannten Rechtsvorschriften eingehalten hat.

¹ Nachfolgend wird, soweit aus Gründen der Klarstellung nicht anders geboten, der Begriff „Immobilie“ für Grundstücke und ggf. deren Bestandteile verwendet.

0.2 Vorgehensweise

(19) Der Landesrechnungshof hat von Schwerin mit einer vorbereiteten Erhebungstabelle u. a. Eckdaten für alle Immobilienkäufe und -verkäufe zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 30. Juni 2019 abgefragt.

Zudem hat er einschlägige Auszüge aus dem Vertragsregister/-verzeichnis angefordert.

(20) Nach eingehender Analyse und Auswertung der Erhebungstabellen hat der Landesrechnungshof (mit Unterbrechungen) von September 2019 bis März 2020 örtliche Erhebungen beim

- Fachdienst „Stadtentwicklung, Wirtschaft“ (FD 60) – dort: Fachgruppe „Wirtschaft und Tourismus“ (FG 60.2),
- Fachdienst „Bildung & Sport“ (FD 40) – dort: Fachgruppe „Sport, Bau und Finanzen“ (FG 40.1) und
- Eigenbetrieb ZGM durchgeführt.

(21) Werden die rechtlichen Vorgaben (vgl. Tz. 16) nicht beachtet, besteht bei Veräußerungs- und Vermietungsverträgen eine besonders hohe Gefahr von Vermögensverlusten. Der Landesrechnungshof hat sich bei der Prüfung daher risikoorientiert auf derartige Verträge konzentriert.

Aus den von Schwerin aufgelisteten 139 Verkaufsfällen zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 30. Juni 2019 hat er stichprobenweise ca. 40 Aktenvorgänge gesichtet. Zu ca. der Hälfte dieser Vorgänge hat er in dieser Prüfungsmitteilung Feststellungen getroffen.

Aufgrund des Umfangs der Akten konnte die Sichtung ausschließlich mit Blick auf das Prüfsthema und die Plausibilität der in den Aktenvorgängen enthaltenen Angaben erfolgen.

Schwerin hat zu den Ergebnissen der Prüfung mit Schreiben vom 30. November 2020 Stellung genommen. Der Landesrechnungshof hat diese Stellungnahme, soweit sie einzelne Sachverhaltsdarstellungen betraf, eingehend geprüft, ausgewertet und, soweit nach seiner Auffassung sachgerecht, in der vorliegenden Mitteilung berücksichtigt.

(22) Eine angeforderte Akte² war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht auffindbar und konnte nicht vorgelegt werden.

1 Grundlagen und Rahmenbedingungen

1.1 Fragmentierte Zuständigkeiten

(23) Im Immobilienbereich ist zur Vermeidung von Informationsverlusten und zur vollständigen sowie einheitlichen Umsetzung der rechtlichen Maßgaben eine weitestgehende Zentralisierung anzustreben. Damit können bei jeweils gleichartigen Aufgaben und Verwaltungsabläufen hohe Routinegrade der Beschäftigten erreicht und die Einführung standardisierter Prozesse erleichtert werden.

(24) Die Zuständigkeiten im Immobilienbereich waren zum Zeitpunkt der Erhebungen folgendermaßen über verschiedene Organisationseinheiten dezentral verteilt:

- Für die Vorbereitung und Abwicklung der Veräußerung von stadteigenen Immobilien ist die FG 60.2 zuständig.
- Aufgaben, welche die Verwaltung und Bewirtschaftung von Immobilien betreffen, sind überwiegend in den ZGM ausgegliedert. Die übertragenen Aufgaben ergeben sich aus der Anlage 1 zum Beschluss der Stadtvertretung vom 15. Dezember 2014 (Drucksachenummer 00154/2014).
- Daneben bestehen für die Verwaltung von Immobilien allerdings noch weitere Zuständigkeiten, so z. B. bei der FG 40.1 für Sportstätten. Die dort verwalteten Immobilien werden nach Angaben des ZGM erst in dessen Verwaltung übergeben, wenn eine Nutzung der Sportstätte nicht mehr durch gemeinnützige Vereine erfolgt (z. B. reine Erholungsnutzung). Im Übrigen seien die vom FD 40 abgeschlossenen Verträge bzgl. der Sportstätten beim ZGM (auch inhaltlich) nicht bekannt. Dass solche Verträge bestünden, käme dem ZGM nur zur Kenntnis, wenn er in deren Umsetzung einbezogen werde.³

² Vertrag Nr. 7. Die vorliegend verwendete Nummerierung der Verträge bezieht sich auf die fortlaufende Nummerierung der Verträge in den Erhebungstabellen. In ihrer Stellungnahme teilt Schwerin mit, dass die Akte aufgefunden wurde.

³ Insoweit stellt sich auch die Frage, ob die dem ZGM übertragene Aufgabe „*Dokumentation, Pflege/Auswertung des Liegenschaftsbestands und grundstücksrelevanten Daten*“ ordnungsgemäß erfüllt werden kann.

(25) Der Landesrechnungshof hat den Akten Unsicherheiten der anderen Organisationseinheiten bei der Wahl des zuständigen Ansprechpartners entnommen. So findet sich in einem Aktenvorgang⁴ die Bemerkung „[...] ich werde bei Liegenschaftssachen nie verstehen, wer wofür zuständig ist...“.

(26) Das Ziel von Schwerin, die Verwaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken zu zentralisieren, wurde bislang nur teilweise realisiert. Es bestehen weiterhin Sonderzuständigkeiten.

Die mit der Zentralisierung beabsichtigten Vorteile⁵ können aufgrund der weiterhin dezentralen Aufgabenwahrnehmung nicht erreicht werden. Damit geht das Risiko von Informationsverlusten und widersprüchlichen Entscheidungen einher.

(27) Der Landesrechnungshof empfiehlt eine konsequente Zentralisierung der mit den Immobilien verbundenen Aufgaben. Ausnahmen für bestimmte Immobilienarten oder Nutzungsformen sind dabei weitestgehend zu vermeiden. Soweit aufgrund der Art der Immobilie besondere Informationen/Maßgaben zu beachten sind, kann dies durch eine festgelegte (spezifische) Einbindung der Fachämter/Gremien sichergestellt werden.

1.2 Veraltete Zuständigkeitsregelungen

(28) Zur Abgrenzung von Zuständigkeiten hat Schwerin eine Organisationsverfügung (Organisationsverfügung Nr. 24/2011) und einen Leitfaden erstellt.

Maßgebliche Entscheidungs- und Vertretungsbefugnisse ergeben sich auch aus der Dienstanweisung über Vollmachten und Befugnisse (Unterschriftenordnung) vom 24. September 2013.

(29) Bereits aus dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der seither unverändert gebliebenen Vorschriften ergibt sich, dass diese nicht an die

- aktuelle Organisationsstruktur sowie
- dem ZGM übertragenen Aufgaben angepasst sind.

⁴ Vertrag Nr. 70.

⁵ Vgl. dazu die Begründung zur Drucksachenummer 00154/2014. Dort werden Synergieeffekte, die Gesamtübersicht über den Immobilienbestand, einheitliche Arbeitsabläufe sowie die Bewirtschaftung nach einheitlichen Maßgaben benannt.

Danach obliegen z. B. dem für „*Liegenschaften zuständigen Amt*“ z. T. noch Aufgaben, die zwischenzeitlich grundsätzlich dem ZGM übertragen wurden.

(30) Die internen Vorschriften sind an die aktuelle Organisationsstruktur anzupassen. Ziel ist eine eindeutige Abgrenzung und Zuweisung der zu erledigenden Aufgaben. Klare und eindeutige Zuordnungen, Kompetenzen und Schnittstellen sind zu definieren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Erarbeitung von Dienstanweisungen zum Immobilienmanagement (einschließlich konkreter organisatorischer Vorgaben zur Veräußerung und zur Vermietung von Immobilien). Damit können Immobiliengeschäfte einheitlich und rechtssicher unter Berücksichtigung sämtlicher entscheidungsrelevanter Informationen abgewickelt werden.

Die internen Vorschriften sind anschließend regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen.

1.3 Ziele des Immobilienmanagements

(31) Das Immobilieneigentum stellt für Schwerin einen beträchtlichen Anteil am Vermögen dar. So belaufen sich die Bilanzposten A 1.2.1 (Wald und Forsten), A 1.2.2 (Sonstige unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte) und A 1.2.3 (Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte) im Jahresabschluss 2017 auf insgesamt rd. 403 Mio. Euro und damit auf rd. 41 % der Bilanzsumme (rd. 972 Mio. Euro).

Darüber hinaus ist Schwerin mit seinem Immobilienbestand ein wesentlicher Akteur am örtlichen Immobilienmarkt und kann diesen maßgeblich beeinflussen.

Entscheidungen über städtische Immobilien haben langfristige Auswirkungen, weshalb diese sorgfältig vorzubereiten sind. Werden Immobilien veräußert, gehen zukünftige (andere) Verwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten endgültig verloren. Eine Einflussnahme auf deren weitere Entwicklung ist nur eingeschränkt möglich. Auch Mietverträge sind i. d. R. auf eine langfristige Bindung angelegt und schränken die Verfügbarkeit der Immobilien ein.

1.3.1 Fehlende Festlegung von Zielen und Strategien

(32) Aufgrund der langfristigen Auswirkungen der Entscheidungen über Immobilien müssen dabei sämtliche relevanten Informationen vorliegen. Auf deren Grundlage sind die Handlungsoptionen mit den Zielen der Kommune abzugleichen.

Lediglich auf den Einzelvertrag bezogene, am kurzfristigen Erfolg orientierte oder zufällige Entscheidungen sind zu vermeiden. Sie können den übergeordneten Zielen der Kommune im Ergebnis zuwiderlaufen.

(33) Um Entscheidungen vorzubeugen, die den (langfristigen) Zielen widersprechend, sollte die Kommune fortlaufend

- ihren Immobilienbestand und dessen Umfeld analysieren,
- auf dieser Grundlage die Erreichbarkeit bereits definierter Ziele⁶ prüfen bzw. Ziele definieren und
- (aktuelle) Vorgaben zu deren Erreichung (Strategie) machen.⁷

(34) Schwerin hat seinen Immobilienbestand nicht umfassend analysiert. Übergreifende Ziele und Strategien wurden nicht festgelegt:

- a) Die „*Grundstückspolitischen Leitlinien*“ (Beschluss der Stadtvertretung vom 8. Dezember 2003) enthalten lediglich allgemeine Ausführungen zu den Erwartungen an die Liegenschaftspolitik (unter Nr. 1.). Konkrete Ziele und Strategien können diesen Leitlinien nicht entnommen werden. Die Ausführungen unter den Nrn. 1.11 (Erwartungen an die Liegenschaftspolitik), 1.12 (Strategisches Flächenmanagement und Bauleitplanung/sozialgerechte Bodennutzung) und 1.13 (Regionalisierung) enthalten ebenfalls nur allgemeine Ausführungen. Gleiches gilt für die Entscheidungsmaßstäbe unter Nr. 2.15 (Kriterien für die Entscheidung über die Vergabeform).

⁶ Ziele können zunächst den Immobilienbestand selbst betreffen (z. B. Bereinigung von Splitterflächen durch deren forcierte Veräußerung zur Reduzierung des damit verbundenen Verwaltungsaufwands; Beschaffung bestimmter Arten von Immobilien etc.).

Darüber hinaus können übergeordnete Ziele der Kommune definiert werden, zu deren Umsetzung der vorhandene Immobilienbestand eingesetzt werden soll.

⁷ Vgl. dazu insgesamt Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2000): Optimierung kommunalen Grund- und Gebäudevermögens - Der strategische Ansatz, KGSt-Bericht Nr. 2/2000.

Die Schwerpunkte der „*Grundstückspolitischen Leitlinien*“ (im Folgenden: Leitlinien) liegen damit eher auf allgemeinen Vorgaben für die organisatorische Abwicklung von Immobiliengeschäften und auf der Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Übrigen ist fraglich, ob und inwieweit Festlegungen aus dem Jahr 2003 (mit zusätzlichem zeitlichen Vorlauf) angesichts eines grundlegend veränderten Immobilienmarktes noch Bestand haben können.

Ebenso ist zweifelhaft, ob die Leitlinien mit Blick auf die zwischenzeitlichen organisatorischen und rechtlichen Änderungen den ihr zugeordneten Funktionen noch gerecht werden (können).

- b) Schwerin hat ein Handlungsprogramm "*Sozialer Wohnungsneubau, Integrierte Stadtentwicklung und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik Schwerin*" beschlossen (Beschluss vom 2. Dezember 2019, Az.: 004/StV/2019).

Dieses konzentriert sich im Schwerpunkt auf den sozialen Mietwohnungsneubau und damit auf einen Teilaspekt des umfassenderen Immobilienbereichs.

(35) Der Landesrechnungshof empfiehlt, Ziele und Strategien hinsichtlich des Immobilienbestandes nach den folgenden Handlungsschritten festzulegen:

- Schwerin sollte eindeutige (öffentliche) Ziele festlegen, die es mit seinen Immobilien erreichen möchte.⁸ Darin können (Teil-)Ziele aus bestehenden Leitlinien, Handlungsprogrammen etc. einfließen.
- Anschließend ist eine Bestandsanalyse vorzunehmen. Dabei sind der Immobilienbestand und dessen Situation⁹ sowie die Organisationsstrukturen¹⁰ zu dessen Verwaltung zu erfassen.
- Der Immobilienbestand ist mit den (auch aus den Zielfestlegungen) ermittelten Bedarfen abzugleichen. Hierbei ist neben der aktuellen Darstellung des Immo-

⁸ Z. B. Deckung des aktuellen und zukünftigen Bedarfs an Immobilien für die Verwaltung, ökologische (z. B. Energieeinsparung) und ökonomische Ziele (z. B. Mieteinnahmen). Dazu können Oberziele formuliert werden, die durch Teilziele zu konkretisieren sind.

⁹ Z. B. die aktuelle Gebäudenutzung (einschl. Auslastung) und energetische Bewertung. Soweit Daten bereits fragmentiert vorliegen, sind diese zusammenzuführen.

¹⁰ Die kommunale Organisation bzgl. des Immobilienmanagements ist transparent darzustellen. Dies ist Grundlage einer Organisationsanalyse mit dem Ziel der Prozessoptimierung durch Schnittstellenreduzierung.

bilienbestands eine zukunftsorientierte Bestands- und Bedarfsentwicklung (z. B. unter Berücksichtigung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung) abzubilden, um Möglichkeiten für zukünftige Entwicklungen zu berücksichtigen und zu wahren.

- Aus dem Abgleich von Immobilienbestand und -bedarf sind Strategien¹¹ und Maßnahmen zur Umsetzung der festgelegten Ziele abzuleiten. Dabei sind der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und eine Optimierung des Kosten-/Nutzenverhältnisses bei den Immobilien anzustreben.
- Die Ziele, Analysen und festgelegten Maßnahmen sind fortlaufend mit den aktuellen Entwicklungen abzugleichen und an die sich verändernden Bedingungen anzupassen.
- Bestehende Regelwerke (Dienstanweisungen etc.) sind ggf. an die festgelegten Maßnahmen anzupassen und fortlaufend zu aktualisieren (vgl. Tz. 30).

1.3.2 Mangelnde Einbindung anderer Organisationseinheiten

(36) Sämtliche Organisationseinheiten der Kommune sollten zur Vermeidung von Informationsverlusten von der geplanten Veräußerung von Immobilien (z. B. durch interne Veröffentlichungen) Kenntnis erlangen können. Daneben sollten Organisationseinheiten, die z. B. potenziell Interesse an einer Nutzung haben bzw. Hinweise zur Art und Weise der Veräußerung geben könnten, gezielt beteiligt werden.

Damit können die Ziele der jeweiligen Organisationseinheiten ggf. frühzeitig in den Entscheidungsprozess sowie in die Abwicklung und Vertragsgestaltung einfließen. Gleichzeitig wird Informationsverlusten und Fehlentscheidungen vorgebeugt.

Ein solches Verfahren beinhaltet

- eine frühzeitige Information über die Veräußerungsabsicht,
- die (fristgebundene) Möglichkeit der Mitteilung von Anmerkungen und Einwendungen etc. und
- deren Auswertung, Ausräumung oder Berücksichtigung.

¹¹ Z. B. Priorisierung von Gebäuden und Grundstücken sowie Entwicklung von konkreten Objektstrategien.

Notwendige Verfahrensschritte sind zu definieren, umzusetzen und zu dokumentieren.

(37) Eine solche strukturierte Einbindung anderer Organisationseinheiten, deren Interessen potenziell betroffen sind, findet in Schwerin nicht statt. Sie wurden lediglich einbezogen, soweit im Veräußerungsprozess konkrete Fragen zu klären waren (z. B. Leitungsrechte, Verkehr, Naturschutz).

(38) Nachfolgende Feststellungen belegen, dass die Definition und Umsetzung eines strukturierten Verfahrens auch in Schwerin erforderlich ist:

- a) In einem Bietverfahren offerierte Schwerin eine Immobilie mit der Maßgabe, dass *„vorrangig eine Wiederaufnahme der Nutzung für soziale oder gemeinnützige Zwecke“* angestrebt werde.¹²

Die Bieter legten unterschiedliche Konzepte für eine solche Nutzung vor. Erst nach Eingang und Vorauswertung der Angebote wurde der FD „Soziales“ hinzugezogen. Dieser stellte klar, dass er ein besonderes Interesse an einem Vorhaben mit pflegerischen Angeboten habe. Dies sah nur ein Angebot vor. Mit diesem Bieter wurde letztendlich der Vertrag geschlossen.

Dieses Vorgehen der Stadt führte dazu, dass die potenziellen Bieter die spezifischen Interessen von Schwerin (pflegerische Angebote) und deren Einfluss auf die Veräußerungsentscheidung nicht bzw. nur unvollständig kannten. Damit war ein Transparenzverlust im Bietverfahren verbunden.

Bei einer frühzeitigen Beteiligung des FD „Soziales“ hätten dessen spezifischen Interessen bereits bei der Gestaltung des Verfahrens zur Veräußerung berücksichtigt werden können (Formulierung von Anforderungen an die zukünftige Nutzung). In der Folge hätten ggf. weitere potenzielle Erwerber interessengerechtere Angebote abgegeben.

Auch die Erzielung eines höheren Kaufpreises ist bei einem ggf. breiteren Kreis von Interessenten nicht auszuschließen.

¹² Vertrag Nr. 99.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 38 a)

Schwerin verweist auf das durchgeführte Bietverfahren. Der Hinweis des Landesrechnungshofes auf die Möglichkeit, dass sich bei einer früheren Beteiligung des FD „Soziales“ weitere potentielle Erwerber beteiligt hätten und somit auch ein höherer Kaufpreis hätte erzielt werden können, sei „*spekulativ*“. Durch die uneingeschränkte Öffnung des Bietverfahrens für alle Bewerber bzw. Nutzungen, die nicht nur den pflegerischen Bereich abdecken wollten, hätte die Marktsituation umfassender erkundet werden können.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 38 a)

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der FD „Soziales“ nicht früher einbezogen wurde. Der vorgetragene Aspekt einer umfassenden Markterkundung erschließt sich nicht, da auf Seiten Schwerins spezifische Interessen bestanden, die bei der Veräußerung berücksichtigt werden sollten. Das Verfahren wäre (im zulässigen Rahmen) dann frühzeitig daran auszurichten gewesen, alleine um eine Gefährdung dieser Interessen auszuschließen.

- b) In einem Fall¹³ hat der FD „Verkehrsmanagement“ der Veräußerung von Immobilien nicht zugestimmt. Der weitere Umgang mit den vorgebrachten Argumenten (z. B. inhaltliche Wertung) erschließt sich aus dem Aktenvorgang nicht. Darin befindet sich lediglich ein Protokollauszug des Dezernates III mit dem Vermerk „*Straßenfläche, entbehrlich, Stellungnahme 69 ersetzen*“. Genaue Gründe, warum die Einwendungen des ebenfalls zum Dezernat III gehörenden FD „Verkehrsmanagement“ der Veräußerung aus dessen Sicht letztendlich nicht entgegenstanden, sind nicht dokumentiert.

Die fehlende Dokumentation entspricht nicht dem Prinzip der Aktenmäßigkeit der Verwaltung.¹⁴

¹³ Vertrag Nr. 121.

¹⁴ Die Pflicht zur Aktenführung (Gebot der Aktenmäßigkeit) folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip. Nur durch Aktenführung und -vorhaltung werden nachprüfbar und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen geschaffen und die gebotene Transparenz gesichert.

Bei einer strukturierten Einbindung der Organisationseinheiten wäre dies gewährleistet. In diesem Verfahren kann auch festgelegt werden, dass die Gremien in der Vorlage über die vorgebrachten Einwendungen zu informieren sind.

Im vorliegenden Fall ist dies nicht geschehen.¹⁵

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 38 b)

Schwerin weist darauf hin, dass der dem FD „Verkehrsmanagement“ vorge setzte Beigeordnete (nach Abstimmung mit dem Leiter des FD 60) die Stellungnahme „ersetzt“ habe. Diese Entscheidung sei mit dem Leiter des FD „Verkehrsmanagement“ erörtert und protokolliert worden. Ebenso wird auf die Ausführungen in der Beschlussvorlage verwiesen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 38 b)

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis und bleibt bei seiner Darstellung. Die Tatsache und der Inhalt der Abstimmung mit dem Leiter des FD 60 und die Erörterung mit dem Leiter des FD „Verkehrsmanagement“ können aus der geprüften Akte nicht nachvollzogen werden. Das Protokoll liegt dem Landesrechnungshof nicht vor.¹⁶ Deshalb ist für den Landesrechnungshof weiterhin nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit die vorgetragenen Belange des FD „Verkehrsmanagement“, die der Veräußerung entgegenstanden, in der Beschlussvorlage Berücksichtigung fanden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt Schwerin künftig die Arbeitshilfe des Innenministeriums für den Grundstücksverkauf (Stand: 26. November 2020) zur notwendigen Dokumentation zu verwenden.

(39) Bei den örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes wurde auf Nachfrage darauf verwiesen, dass die übrigen Organisationseinheiten die entsprechenden Informationen über das Ratsinformationssystem und die Dezernentenberatung erlangen könnten. Eine dezernatsübergreifende Information sei damit (bei größeren Grundstücken) gewährleistet.

¹⁵ In einer ersten Entwurfsfassung der Vorlage für den Hauptausschuss war noch ein Platzhalter „Ab- lehnung 69“ vorgesehen, der jedoch (vor Weiterleitung an die Gremien) gestrichen wurde.

¹⁶ Schwerin verweist insoweit auch nicht auf entsprechende Bestandteile der geprüften Akte.

(40) Diese Möglichkeiten ersetzen aus Sicht des Landesrechnungshofes jedoch kein strukturiertes Verfahren:

- Fraglich ist zunächst, ob auf diese Weise die Information durch eine Organisationseinheit, deren Ziele/Interessen potenziell berührt werden, tatsächlich (frühzeitig) zur Kenntnis genommen werden bzw. zur Kenntnis gelangen. Das Ratsinformationssystem dient primär der Vorbereitung von Gremiensitzungen und nicht der verwaltungsinternen Information. Der Anlass für eine gezielte Suche nach möglichen einschlägigen Immobilienveräußerungen dürfte regelmäßig nicht bestehen.
- Die Information mittels Ratsinformationssystem und Dezernentenberatung erfolgt zudem erst nach (umfangreichen) verwaltungsinternen Vorbereitungen und Verhandlungen mit dem Erwerber. Maßgebliche Informationen und Einwände können im Entscheidungsprozess zu einem so späten Zeitpunkt ggf. nur mit höherem Verwaltungsaufwand und Risiken für die Reputation von Schwerin berücksichtigt werden.
- Das Abgrenzungskriterium für die Bedeutung der Grundstücke („größere“) ist unklar. Es ist nicht auszuschließen, dass auch „kleine“ Grundstücke bzw. solche mit einem geringen Verkehrswert aus Sicht anderer Organisationseinheiten eine herausgehobene Bedeutung haben (können).

(41) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die übrigen Organisationseinheiten frühzeitig über Veräußerungsabsichten zu informieren und gezielt und strukturiert an der Entscheidung zur Veräußerung zu beteiligen.

Es ist abschließend sicherzustellen, dass die Bedeutung einzelner Immobilien (mit ihren spezifischen Merkmalen) bei der Umsetzung gesamtkommunaler Ziele und entsprechender Strategien (vgl. Tz. 32) umfassend berücksichtigt wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass z. B. auf der Grundlage fachspezifischer Stellungnahmen Entscheidungen getroffen werden, die z. B. geplante zukünftige Entwicklungen einschränken.

Die Beteiligungs- und Informationsprozesse sind zu dokumentieren.

Deren Ergebnisse müssen ggf. den Gremien mitgeteilt werden, die über die Veräußerung entscheiden.

Die entsprechende Verantwortung liegt bei der für die Verwertung des Immobilienbestandes zuständigen Organisationseinheit (aktuell FG 60.2).

Der Landesrechnungshof begrüßt die hierzu mitgeteilte Absicht Schwerins (vgl. Tz. 58), Beteiligungsprozesse künftig vollständig zu dokumentieren und Arbeitshilfen (Formblätter) zu verwenden.

1.4 Fehlendes Vertragsregister

(42) Ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln erfordert, dass die Kommune einen Überblick über alle abgeschlossenen Verträge besitzt. Dies ermöglicht es, zunächst Verbindlichkeiten und finanzielle Risiken ohne größeren Verwaltungsaufwand zu erkennen. Ggf. sind Detailanalysen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit einzelner Verträge und/oder Vertragsgruppen zu veranlassen. Um Informationsverluste zu vermeiden und fachübergreifende Informationen (durch Beteiligung aller Organisationseinheiten) sowie die Anwendung einheitlicher Maßstäbe (durch Vorgabe einer Erhebungsmaske¹⁷) zu gewährleisten, ist ein zentrales Vertragsregister erforderlich.

(43) Darin sollen alle wesentlichen Informationen, die eine eindeutige Aussage zum Inhalt und zu den Verantwortlichkeiten ermöglichen, über sämtliche Verträge der Kommune systematisch erfasst, fortlaufend gepflegt und überwacht werden.

Ein Vertragsregister bietet nachfolgende Vorteile:

- zentraler, fachübergreifender Zugriff auf aktuelle Vertragsinformationen und damit Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen zur zentralen Steuerung;
- zentrale Bereitstellung von Informationen über die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen, Rechte und Fristen;
- zentrale Bereitstellung von Informationen für die Haushaltsplanung;
- Darstellung vertraglicher Risiken;

¹⁷ Die Implementierung eines zentralen Vertragsmanagements wird zudem durch einheitliche Vertrags- bzw. Formularmuster befördert. Deren Verwendung führt auch zu einer höheren Rechtssicherheit.

- Einsparungen/Erzielung höherer Einnahmen durch rechtzeitige Vertragsanpassungen sowie durch die Verringerung/Vermeidung etwaiger Doppelverträge.

(44) Das Vertragsregister sollte ggf. zu einem Vertragsmanagementsystem¹⁸ weiterentwickelt werden. Darin werden sämtliche inhaltliche Vertragsdaten unter Zuhilfenahme eines Dokumentenmanagementsystems systematisch erfasst, bearbeitet und automatisiert überwacht.

(45) Die abgeforderten Auszüge aus Vertragsregistern (vgl. Tz. 19) wurden von Schwerin nicht vorgelegt.

Bei den örtlichen Erhebungen teilte Schwerin mit, dass der Aufbau eines zentralen Vertragsregisters beabsichtigt gewesen sei. Die entsprechenden (technischen) Voraussetzungen lägen vor, das Vertragsregister werde jedoch nicht geführt.

(46) Ein fehlendes Vertragsregister kann zu einem Kontrollverlust führen.¹⁹ Die Einhaltung interner Entscheidungen, Weisungen und Richtlinien beim Abschluss von Verträgen kann nicht zentral kontrolliert werden. Durch die fehlende zentrale Erfassung kann es (insbesondere bei der Änderung von Zuständigkeiten) zu Problemen bei der Nachvollziehbarkeit aktueller vertraglicher Verpflichtungen kommen. Folglich können Bearbeitungsprozesse länger dauern und/oder Fristen versäumt werden. Darüber hinaus kann es wegen fehlender Informationen zu unstrukturierten Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen kommen. Diese können z. B. zu Vertragsabschlüssen führen, die sich inhaltlich doppeln, überschneiden oder widersprechen.

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

¹⁸ Ein solches (IT-)System beschränkt sich, anders als ein Vertragsregister, nicht nur auf die Erfassung von Verträgen, sondern automatisiert die Prozesse des Vertragsabschlusses, der Vertragsverwaltung, der Termin- und Projektüberwachung und des Risikomanagements. Vgl. dazu Schlaghecke, Martin in: Hauschka/Moosmayer/Lösler: Corporate Compliance, 3. Auflage 2016, § 43, Rdnrn. 29 ff.

¹⁹ Vgl. für einen Beispielfall: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S.119 ff.

Etwaiger temporärer Personalmehraufwand für die Implementierung eines Vertragsregisters/Vertragsmanagementsystems (Dateneingabe) ist mit Blick auf die zu erwartenden Vorteile abzudecken.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 42 bis 47

Schwerin verweist auf die verwendete Software „Archikart“. Über diese führe sie ein zentrales Vertragsregister. Dem berechtigten Ansatz des Landesrechnungshofes solle dadurch Rechnung getragen werden, dass beim ZGM die Einführung der elektronischen Akte vorbereitet werde. Das ZGM arbeite zudem daran, „*alle Verträge sukzessive in das Programm Archikart einzupflegen*“. Sobald dieser Prozess abgeschlossen sei, könnten die Vorteile eines Vertragsregisters realisiert werden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 42 bis 47

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die angekündigten Maßnahmen seine Empfehlungen nicht vollständig umsetzen:

Ein Vertragsregister ist ein wesentliches Organisations- und Steuerungsinstrument für die Kommune. Das vom Landesrechnungshof empfohlene Vertragsregister bezieht sich auf die gesamten Verträge der Verwaltung. Nur so kann das Vertragsregister seine Aufgabe, die vielfältigen vertraglichen Rechte und Pflichten der Kommune transparent zu machen, erfüllen.

1.5 Unzureichender Einsatz fachspezifischer Software

(48) Der Einsatz fachspezifischer Software kann Verfahrensabläufe optimieren und die Effizienz interner Abläufe fördern. Diese sollte über eine Schnittstelle zum Vertragsregister (vgl. Tz. 42) verfügen und (soweit nicht bereits zentral möglich) ein fachspezifisches Vertragsmanagement (vgl. Tz. 44) ermöglichen.

Im vorliegenden Fall würde ein Softwareeinsatz die Abwicklung und Kontrolle des Veräußerungsprozesses vereinfachen und beschleunigen sowie Informationsverluste verhindern. Ziel ist, einen reibungslosen Informationsaustausch aller (bislang) mit der Liegenschaftsverwaltung befassten Organisationseinheiten (vgl. Tzn. 24 ff.) zu gewährleisten.

(49) Schwerin setzt in der FG 60.2 und im ZGM das Programm „ArchiKart“ ein. Eine intensive Nutzung der Software findet durch die FG 60.2 bei der Veräußerung

von Immobilien auskunftsgemäß erst seit ca. 2017 statt. Seit diesem Zeitpunkt würden Vertragsdaten umfangreich hinterlegt. Eine zentrale Vorgabe, welche Daten einzupflegen und wie das Programm zu verwenden sei, gäbe es nicht. Es existiere neben der Papierakte und „Archikart“ noch ein sog. Laufwerk „L“, in dem ebenfalls Vertragsdaten hinterlegt seien.

Nach Einschätzung der FG 60.2 sei es sinnvoll, in „ArchiKart“ die sog. „Workflows“ anzulegen bzw. zu erweitern und Arbeitsprozesse damit zu vereinfachen und zu dokumentieren. Bspw. seien Erweiterungen um die Prozesse Genehmigungserklärungen (für vollmachtslose Vertreter), Vollwertigkeitserklärungen und Fristenkontrolle denkbar.

Das ZGM setzt im Bereich der Immobilienverwaltung zusätzlich zu „ArchiKart“ eine weitere Software („Tradenet“) ein.

(50) In der Gesamtsicht führt der parallele Softwareeinsatz zu fragmentierten Datenbeständen und dezentraler Verfügbarkeit von Vertragsdaten.

Darüber hinaus ist der Einsatz von Parallelverfahren mit zusätzlichen Kosten und Verwaltungsaufwand sowie der Gefahr von Informationsverlusten verbunden.

(51) Der Landesrechnungshof empfiehlt einen intensiveren Einsatz der fachspezifischen Software (einschließlich Nutzungsvorgaben zur Dateneingabe und zu Arbeitsabläufen). Dazu sind auch die konkreten Vorschläge aus der Organisationseinheit zu berücksichtigen.

Zudem sollten die bei der Veräußerung von Immobilien notwendigen Prozesse erfasst und als „Workflow“ abgebildet werden.

(52) Fragmentierte Datenbestände sollten zukünftig vermieden und die Vertragsdaten zentral zusammengeführt werden. Dabei sind auch die Datenbestände des ZGM zu berücksichtigen.

Schwerin sollte prüfen, ob der Einsatz einer zusätzlichen Software beim ZGM tatsächlich erforderlich ist. Anzustreben ist der Einsatz einer identischen Software und die gemeinsame Pflege vorhandener Datenbestände in der Kernverwaltung und im Eigenbetrieb. Dies ermöglicht problemlose Datenaustausche, medienbruchfreie Informationsflüsse sowie eine flexible Anpassung von Organisationsstrukturen.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 48 bis 52

Schwerin legt dar, dass die Optimierung von Verfahrensabläufen und ein reibungsloser Informationsaustausch aller mit der Liegenschaftsverwaltung befassten Organisationseinheiten über das Programm Archikart verfolgt werde. Dieser Prozess werde noch andauern. Im ZGM gebe es eine regelmäßige Hinterfragung zur Optimierung der eingesetzten Software. Diesen Prozess könne das ZGM allerdings nicht allein bestreiten, sondern müsse sich in den Gesamtüberlegungen der möglichst einheitlichen Gestaltung der EDV-Landschaft im „Konzern Stadt“ bewegen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 48 bis 52

Die Ausführungen von Schwerin bestätigen die Notwendigkeit einer einheitlichen Konzeption und Steuerung des Softwareeinsatzes. Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, entsprechende Bemühungen zu forcieren.

1.6 Fehlende Dienstanweisungen und Arbeitshilfen

(53) Organisatorische Hilfsmittel zur Sicherstellung einer einheitlichen, rechtssicheren und zweckmäßigen Aufgabenerfüllung stellen z. B. Dienstanweisungen und Arbeitshilfen (z. B. Formblätter, Checklisten) dar.

Sinn und Zweck von Arbeitshilfen sind u. a. die Vereinheitlichung und Vereinfachung von (Prüfungs-)Abläufen. Sie dienen zudem der internen Kontrolle und Dokumentation.

Arbeitshilfen erlauben bei regelmäßig wiederholten Tätigkeiten (z. B. bei der Veräußerung einer Immobilie) einen Rückgriff auf bewährte Methoden zur Prüfung und Entscheidungsvorbereitung (z. B. interne Beteiligungsvorgaben, Wertermittlung, Art und Weise der Veräußerung, Gremienbeteiligung). Sie unterstützen die einheitliche, umfassende, lückenlose und widerspruchsfreie Anwendung der einschlägigen Vorschriften und deren Dokumentation.

Die Dokumentation dient gleichzeitig der Einhaltung des Gebots der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns (vgl. Tz. 38).

(54) Es liegen keine spezifischen Dienstanweisungen und interne Arbeitshilfen zum Immobilienmanagement (Verwertung und Bewirtschaftung) vor. Die Beschäftigten verwiesen auf die Leitlinien sowie Musterverträge. Letztere seien z. T. (Veräußerung

von Immobilien) veraltet. Hinsichtlich der Regelungen zur Belastung von städtischen Immobilien mit Dienstbarkeiten wurde auf einen internen Umlauf von 1994 verwiesen.

Die vorstehenden Feststellungen gelten für die Immobilienbewirtschaftung durch den ZGM entsprechend. Der ZGM verweist insoweit auch auf seine Rolle als Dienstleister und entsprechende Vorgaben/Vorbereitungen durch die zuständigen Fachdienste.

(55) Die Regelungen in den Leitlinien (vgl. Tz. 34) stellen keine Arbeitshilfe im v. g. Sinne dar, sondern fassen rechtliche und inhaltliche Anforderungen der Stadtvertretung zusammen.

Benannte Arbeitshilfen wurden nicht fortlaufend geprüft und aktualisiert.

(56) Der Landesrechnungshof empfiehlt die Erarbeitung und fortlaufende Aktualisierung von Dienstanweisungen, um eine einheitliche und rechtssichere Abwicklung von Immobilienveräußerungen und -bewirtschaftungen zu gewährleisten. Die Dienstanweisung sollte auch die Verwendung von zu erarbeiteten Checklisten vorsehen. Soweit möglich, sind Verwaltungsabläufe in der fachspezifischen Software zu hinterlegen (vgl. Tz. 51).

Für den ZGM gelten die Empfehlungen unter Berücksichtigung spezifischer Gegebenheiten entsprechend. Auch im Zuständigkeitsbereich als Dienstleister sind Dienstanweisungen und Arbeitshilfen zur Abarbeitung regelmäßig wiederkehrender Aufträge sinnvoll.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zur empfohlenen Prüfung einer Zentralisierung verwiesen (vgl. Tz. 27). Damit wäre ein konsistentes und schlankes System an Dienstanweisungen und Arbeitshilfen zur Immobilienveräußerung und -bewirtschaftung möglich.

2 Einhaltung der rechtlichen Anforderungen bei Immobilienveräußerungen

(57) Nachfolgend stellt der Landesrechnungshof die von ihm festgestellten Auffälligkeiten bei der Verwertung des Immobilienvermögens dar. Die Aussagen beziehen sich auf die stichprobenweise geprüften Vorgänge (vgl. Tz. 20).

(58) Bei der Veräußerung von Immobilien sind verschiedene rechtliche Anforderungen zu beachten:

- Gemäß § 56 Abs. 4 Satz 1 KV M-V darf die Kommune Vermögensgegenstände (wie u. a. Immobilien) nur veräußern, wenn sie diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht benötigt. Mit dieser Vorschrift wird dem Vorrang der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 43 Abs. 1 Satz 1 KV M-V) Rechnung getragen.
- Die Veräußerung hat gem. § 56 Abs. 4 Satz 2 KV M-V zum vollen Wert zu erfolgen. Unter dem unbestimmten Rechtsbegriff des vollen Wertes ist bei Immobilien der Verkehrswert zu verstehen. Dies ist der Preis, der zum Zeitpunkt der Veräußerung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den Eigenschaften und der sonstigen Beschaffenheit ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre (vgl. § 194 BauGB). Dazu ist eine Vollwertigkeitserklärung gem. § 56 Abs. 7 KV M-V erforderlich.
- Eine Veräußerung unter vollem Wert ist nur dann möglich, wenn ein besonderes öffentliches Interesse dies rechtfertigt. In diesen Fällen ist nach § 56 Abs. 6 Nr. 1 KV M-V die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde erforderlich.

Einzelheiten zur Ermittlung des vollen Wertes bei Immobilien und zum Genehmigungsverfahren regelt ein Durchführungserlass.²⁰

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 57 und 58

Schwerin hat zusammenfassend mitgeteilt, dass die Empfehlungen im Bereich Grundstücksvermarktung aufgenommen würden. Sie sollten wie folgt umgesetzt werden, um dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Verkauf zum vollen Wert höchste Priorität zu verleihen:

- Die umfassende Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachen und deren Darstellung in der Beschlussvorlage sowie die Beachtung des Gremien-

²⁰ Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen galt der Durchführungserlass zu § 56 der Kommunalverfassung vom 13. Dezember 2018 – II 330 - 174-62000-2016/020-017 – (AmtsBl. M-V 2018 S. 683), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 1. März 2019 (AmtsBl. M-V 2019 S. 369). Der Durchführungserlass entspricht inhaltlich weitgehend den Vorgängererlassen.

Bei Rechtsgeschäften vor Inkrafttreten dieses Durchführungserlasses wird auf die zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Durchführungserlasse nur dann eingegangen, soweit inhaltliche Abweichungen bestehen.

vorbehalts bildeten die Grundlage der Verkaufsentscheidung. In Zukunft werde die Einhaltung dieser Grundsätze noch stärker überprüft.

- Beteiligungsprozesse würden zukünftig vollständig dokumentiert. Die einheitliche und rechtssichere Aufgabenerfüllung werde durch die Einführung von Arbeitshilfen in Form von Formblättern sichergestellt.
- Die Überprüfung, ob vertragliche Bau- und Investitionsverpflichtungen erfüllt würden, werde mittels eines Formblattes standardisiert.
- Beim Verkauf von Arrondierungsflächen werde Augenmerk darauf gelegt, die Abschläge zu beschränken.
- Die Beschlussempfehlungen für die politischen Gremien enthielten künftig eine allgemeine Preissteigerungsklausel, so dass eine Anpassung des vereinbarten Preises an eine zwischenzeitliche Erhöhung des Bodenrichtwertes ohne nochmalige Beschlussfassung des zuständigen Gremiums möglich sei.
- Die Landeshauptstadt Schwerin werde die Art der Veröffentlichung im Sinne des Durchführungserlasses anpassen.
- Bietverfahren würden zukünftig in der Regel auf der Grundlage eines Mindestpreises durchgeführt.
- Im Falle nicht befriedigender Kaufangebote würden Nachverhandlungen zur Erzielung eines höheren Verkaufserlöses angestrebt.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 57 und 58

Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Umsetzung seiner Empfehlungen.

2.1 Keine Prüfung der Notwendigkeit der Immobilie zur Aufgabenerfüllung

(59) Die Veräußerung einer Immobilie ist nur dann zulässig, wenn die Kommune mit einer hohen Gewissheit ausschließen kann, dass sie diese noch einmal zur Aufgabenerfüllung benötigt. Näheres dazu führt Nr. 5.1 des Durchführungserlasses aus. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, muss vor der Veräußerung geprüft und dokumentiert werden.

Die Dokumentation der Prüfung kann sich bei bestimmten Standardkonstellationen (z. B. Veräußerung sog. Arrondierungsflächen) auf die in einer Arbeitshilfe (vgl. Tz. 53) formularmäßig vorgesehene Zuordnung zu einer solchen Fallgruppe beschränken.

(60) Eine Prüfung der Voraussetzungen des § 56 Abs. 4 KV M-V wurde in den geprüften Verwaltungsvorgängen nicht ausdrücklich dokumentiert. Soweit sich in den Beschlussvorlagen zu diesem Punkt Ausführungen fanden, beschränkten sich diese regelmäßig auf die Feststellung, dass die Immobilie nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt würde. Diese Feststellung wurde jedoch in keinem Fall näher begründet.

Mit Blick auf die fehlende übergeordnete Festlegung von Zielen und Strategien (Tzn. 32 ff.) und die unterbliebene Einbindung anderer Organisationseinheiten (vgl. Tzn. 36 ff.) ist nicht sichergestellt, dass die jeweilige Feststellung auf einer hinreichend fundierten Prüfung beruht.

(61) Andere Organisationseinheiten sind durch eine frühzeitige Information und gezielte Abfrage am Veräußerungsprozess zu beteiligen (vgl. Tzn. 36 ff.). Diesen wird damit Gelegenheit gegeben, einen etwaigen weiteren Bedarf an der Immobilie zu signalisieren und/oder ergänzende Voraussetzungen für die Veräußerung mitzuteilen. Das Ergebnis kann mittels Checkliste dokumentiert werden (vgl. Tz. 41) und ist in die Prüfung nach § 56 Abs. 4 Satz 1 KV M-V einzubeziehen.

(62) Schwerin hat die Voraussetzungen des § 56 Abs. 4 Satz 1 KV M-V künftig einzelfallbezogen zu prüfen und diese Prüfung zu dokumentieren.

2.2 Ermittlung des vollen Wertes (Verkehrswert)

(63) Für die Anforderungen an den Nachweis des vollen Wertes enthält der Durchführungserlass nähere Ausführungen. Bei deren Beachtung und der Dokumentation der vorgesehenen Schritte zur Verkehrswertermittlung kann von einer Veräußerung der Immobilie zum vollen Wert ausgegangen werden.

Für die Veräußerung von Immobilien sieht der Durchführungserlass nachfolgende Ansätze zur Ermittlung des Verkehrswertes vor:

- Ermittlung durch Bodenrichtwerte und Gutachten (Nr. 6.4.1),

- Höchstgebot in einem allgemeinen bedingungsfreien Bietverfahren (Nr. 6.4.2) und
- Höchstgebot bei einer Versteigerung (Nr. 6.4.3).

2.2.1 Veräußerung ohne Ermittlung des Verkehrswertes

(64) Schwerin hat der Verkehrswertermittlung nicht die erforderliche Bedeutung beigemessen:

- a) Schwerin hat in einem Fall für Grundstücke (Hauptfläche) ein Verkehrswertgutachten eingeholt und für diese Hauptfläche ein Bietverfahren durchgeführt. Das Gutachten ermittelte einen Verkehrswert von 25 Euro/m². Ergebnis des Bietverfahrens war ein Preis von 16,10 Euro/m².²¹

Im Zuge der Veräußerung äußerte der Erwerber den Wunsch, neben der Hauptfläche eine weitere angrenzende Fläche (Ergänzungsfläche) zu erwerben. Für die Ergänzungsfläche wurde weder ein Verkehrswertgutachten erstellt noch ein Bietverfahren durchgeführt.²² Vielmehr hat Schwerin zur Begründung des Preises auf das Verkehrswertgutachten und das Bietverfahren für die Hauptfläche verwiesen. Auch für die Ergänzungsfläche wurde der Preis aus dem Bietverfahren für die Hauptfläche veranschlagt (16,10 Euro/m²).²³

Dazu stellt der Landesrechnungshof fest, dass

- für die Ergänzungsfläche kein Verkehrswert ermittelt und damit gegen § 56 Abs. 4 Satz 2 KV M-V verstoßen wurde,
- die Begründung für den Preis der Ergänzungsfläche nicht trägt, weil das Verkehrswertgutachten und das Bietverfahren andere Grundstücke (Hauptfläche) betrafen und fraglich bleibt, ob die Ergänzungsfläche hinreichend übereinstimmende Grundstücksmerkmale mit der Hauptfläche aufwies sowie

²¹ Das Schreiben des Innenministeriums vom 27. Juli 2017, Gz.: II 330-174-6200D-2017/042-002, bezieht sich auf eine Anfrage bzgl. dieser Hauptfläche und gibt die Rechtslage zutreffend wieder.

²² Vertrag Nr. 103.

²³ Auch die Heranziehung von Vergleichswerten [vgl. Nr. 6.4.1 bb) Durchführungserlass] ist nicht dokumentiert.

- der Preis der Ergänzungsfläche weit unter dem gutachterlich ermittelten Verkehrswert der Hauptfläche lag. Das offenkundig gesteigerte Interesse des Erwerbers an der Ergänzungsfläche hätte bei der Preisbildung berücksichtigt werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass Schwerin damit einen (bei ernsthaftem Bemühen) erzielbaren höheren Preis nicht realisiert hat.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 64 a)

Schwerin legt dar, dass nach Einschätzung des FD 60 Haupt- und Ergänzungsfläche hinreichend übereinstimmende Grundstücksmerkmale aufgewiesen hätten, um bei der Ermittlung des vollen Wertes gemäß Durchführungserlass auf den Vergleichswert von 16,10 Euro/m² der Hauptfläche abzustellen.

Nach Vorliegen der Vorläufigen Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes sei der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Landeshauptstadt Schwerin (Gutachterausschuss) mit der Überprüfung des Verkehrswertes beauftragt worden. In seiner Stellungnahme führt der Vorsitzende des Gutachterausschusses aus, dass er die Übertragung des ermittelten Verkaufspreises auf die Ergänzungsfläche für sachgerecht halte. Auf dieser Grundlage sei der Verkauf der Ergänzungsfläche der Rechtsaufsichtsbehörde vorsorglich zur Genehmigung gemäß § 56 Abs. 6 KV M-V vorgelegt worden. Das Ergebnis werde nachgereicht.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 64 b)

Mit der Begründung für den Verkaufspreis der Ergänzungsfläche wird die vom Landesrechnungshof aufgezeigte Möglichkeit der Prüfung übereinstimmender Grundstücksmerkmale mit der Hauptfläche aufgegriffen (Vorgehen nach Nr. 6.4.1. b) bb) Durchführungserlass). Aus der geprüften Akte geht nicht hervor, dass Schwerin bei der Festlegung des Preises **vor** dem Verkauf auf den Vergleichswert abgestellt hatte.

Der Landesrechnungshof nimmt die nunmehr vorliegende Begründung für den Verkaufspreis zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass der volle Wert des zu verkaufenden Grundstücks stets **vor** dem Verkauf zu ermitteln ist.

b) Aus demselben Aktenvorgang ist ersichtlich, dass im Zusammenhang mit der Veräußerung der Hauptfläche verschiedene Grundstücksgeschäfte mit Anliegern abgeschlossen wurden. Zur Preisbildung wurden überwiegend Abschläge vom Bodenrichtwert für Arrondierungsflächen vorgenommen. In diesen Fällen entsprach das Ergebnis (16,10 Euro/m²) zumeist dem im Bietverfahren (Hauptfläche) erzielten Preis. Für die im Bebauungsplan als Grünfläche festgesetzten Grundstücke wurde der Wert für den überwiegende Teil der Verkäufe mit 16,10 Euro/m² (Preis aus Bietverfahren für die Hauptfläche) angesetzt. Für die als Wohnbauflächen festgesetzten Grundstücke wurde der Wert in Höhe des Bodenrichtwerts mit 85 Euro/m² vereinbart.²⁴

Auch hierzu muss der Landesrechnungshof feststellen, dass überwiegend kein Verkehrswert im Sinne des § 56 Abs. 4 Satz 2 KV M-V ermittelt wurde. Die Begründung der Preisbildung (Abschläge für Arrondierungsflächen vom Bodenrichtwert) trägt bereits mit Blick auf das erzielte Ergebnis nicht. Gestützt wird diese Feststellung durch die Tatsache, dass in der entsprechenden Vorlage nicht auf die Abweichung vom Bodenrichtwert, sondern auf das Bietverfahren bzgl. der Hauptfläche abgestellt wird. Auch dieser Preis war als Vergleichswert ungeeignet.

(65) Der Landesrechnungshof fordert Schwerin auf, vor jeder Immobilienveräußerung sicherzustellen, dass diese zum vollen Wert erfolgt. Anderenfalls stehen mögliche Einnahmeverluste im Raum. Der Verkehrswert ist jeweils durch geeignete und sachgerecht angewendete Methoden zu ermitteln. Dies ist zu dokumentieren.

2.2.2 Ermittlung des Verkehrswertes durch Gutachten

(66) Wird der Verkehrswert eines bebauten Grundstückes durch ein Gutachten ermittelt, so kann dies

- durch den zuständigen Gutachterausschuss für Grundstückswerte,

²⁴ Hiervon wurde nach von Schwerin vorgelegter Beschlussvorlage 01362/2018 im Fall eines einzelnen Erwerbs „als Grundlage der Generationennachfolge“ „aus städtebaulichen Gründen“ abgewichen. Es wurde dort für den als Wohnfläche festgesetzten Grundstücksteil ein Preis von 16,10 Euro/m² und eine Mehrerlösklausel vereinbart. Weitere (genauere) Gründe für diese Vorgehensweise sind der Beschlussvorlage nicht zu entnehmen.

- einen Sachverständigen, der von der Industrie- und Handelskammer für Grundstücks- oder Gebäudebewertung öffentlich bestellt und vereidigt worden ist oder
- durch einen für ein Sachgebiet (das dem konkret zu bewertenden Grundstück entspricht) öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen

erfolgen.

Bei unbebauten Grundstücken ist dies auch durch eine kommunale Bewertungsstelle oder einen freien Sachverständigen möglich.

Die im Erlass formulierten Anforderungen konkretisieren die Verpflichtung der Gemeinde, sich in jedem Fall von der Befähigung des Gutachters zu überzeugen.

Das Gutachten darf bei Vertragsabschluss nicht älter als 24 Monate sein [vgl. Nr. 6.4.1 e) Durchführungserlass].

(67) Der Gutachtauftrag ist genau zu beschreiben und soll alle relevanten Vorgaben für die Begutachtung, in jedem Fall jedoch die folgenden Mindestinhalte²⁵ aufweisen:

- Zweck der Wertermittlung,
- Gegenstand der Wertermittlung:
 - z. B. Grundstück mit/ohne Gebäude, Grundstücksteil, Recht am Grundstück,
 - genaue Bezeichnung des Grundstücks,
 - Art der bisherigen und zukünftigen Nutzung,
 - Mitteilung der bisherigen rechtlichen Verhältnisse (Eigentümer/bestehende Rechte am Grundstück) ggf. mit Vorlage der Verträge und Grundbuchauszüge,
 - Wertermittlungstichtag.

²⁵ Diese Angaben sind zwingend notwendig, damit das Gutachten sachgerecht erstellt und seinen Zweck erfüllen kann. Vgl. zum Inhalt des Auftrages/Wertermittlungsantrages: Freise, Jörn in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Werkstand: 112. Lfg. Oktober 2019, § 2 ImmoWertV, Rdnr. 3 ff.

Auf diese Weise wird sichergestellt, dass das Gutachten für den vorgesehenen Zweck genutzt werden kann. Ferner werden etwaige Missverständnisse und Mehrkosten durch Nachbegutachtungen vermieden.

(68) Soweit Gutachten beauftragt wurden, erfolgte dies in der Regel beim Gutachterausschuss.

(69) Im Übrigen wurden die vorgenannten Vorgaben nicht vollumfänglich eingehalten:

2.2.2.1 Veräußerung auf der Grundlage von verfristeten Gutachten

(70) Für die Veräußerung von Immobilien hat Schwerin in einem Fall ein Verkehrswertgutachten eingeholt.²⁶ Die Veräußerung wurde mehr als 24 Monate nach dem Wertermittlungstichtag realisiert. In der Entscheidungsvorlage wurde darauf verwiesen, dass das Gutachten verfristet und ein Gutachten im Übrigen nicht erforderlich sei, da es sich um eine unbebaute Arrondierungsfläche handele.

Veräußert wurden die Immobilien zu dem im (verfristeten) Verkehrswertgutachten ermittelten Wert. In der Begründung wird dazu ausgeführt, dass sich die dem *„Wertgutachten zugrundeliegenden wesentlichen Tatsachen nicht geändert“* hätten.

(71) Die Diskrepanzen in der Begründung zum Verkaufspreis (kein Gutachten erforderlich/argumentativer Rückgriff auf verfristetes Gutachten) werfen Fragen auf. Nach Aktenlage bleibt die gewählte Methode der Ermittlung des vollen Wertes unklar.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 70 und 71

Schwerin führt aus, dass die gutachterliche Verkehrswertermittlung als Grundlage für die Verhandlungen mit den Anliegern erforderlich gewesen sei. Nach Ablauf der Geltungsfrist des Gutachtens sei festgestellt worden, dass sich die im Gutachten als Bewertungsmaßstab angesetzten Rahmenbedingungen nicht geändert hätten. Beim Verkauf sei auf die Bewertung als Arrondierungsfläche abgestellt und daher auf die Aktualisierung des Gutachtens verzichtet worden.

²⁶ Vertrag Nr. 32.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 70 und 71

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Er empfiehlt, zukünftig auf eindeutige und konsistente Begründungen für den ermittelten vollen Wert zu achten. Im dargestellten Fall liegt eine solche nicht vor. In den Begründungen zu den Verkaufspreisen wird auf das (verfristete) Verkehrswertgutachten verwiesen. Eine eigenständige (dokumentierte) Wertermittlung nach Nr. 6.4.1 b) aa) des Durchführungserlasses findet sich nicht. Vielmehr wird die weitere Anwendung des gutachterlich ermittelten Werts mit den nach Auffassung von Schwerin unveränderten Tatsachen gerechtfertigt. Soweit – wie hier die dokumentierte Begründung nahelegt – zur Rechtfertigung des Verkaufspreises auf Gutachten zurückgegriffen wird, müssen diese jedoch aktuell sein.

Der Durchführungserlass führt unter Nr. 6.4.1 e) für verfristete Gutachten aus:

„Wird das Grundstück nicht innerhalb dieser Frist verkauft, ist das Verkehrswertgutachten in Bezug auf die der Wertermittlung zugrunde liegenden wertbildenden Merkmale fortzuschreiben. Dabei reicht es in der Regel aus, wenn der Gutachter oder der Gutachterausschuss für Grundstückswerte den von ihm vorher ermittelten Verkehrswert aktualisiert oder gegebenenfalls auch als weiterhin geltend bestätigt.“

Eine solche Fortschreibung des Gutachtens existiert nach eigener Darstellung von Schwerin nicht.

(72) In einem weiteren Fall²⁷ wurde der Wertermittlungsstichtag in dem eingeholten Verkehrswertgutachten vom 19. Juli 2016 auf den 24. November 2009 festgelegt. Zur Begründung dieses Stichtags wurde ein Städtebaulicher Grundlagenvertrag angeführt. Dieser beinhaltete jedoch keine rechtliche Verpflichtung, die Immobilien zu den vorgenannten Konditionen zu veräußern. Die Veräußerung erfolgte zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert.

(73) Die Wertermittlung ist für den Verkehrswert zum Veräußerungszeitpunkt nicht aussagekräftig, da zwischen Wertermittlungsstichtag und der Beurkundung des Veräußerungsvertrages nicht höchstens 24 Monate, sondern mehr als 6 Jahre liegen.

²⁷ Vertrag Nr. 47.

Die Immobilie wurde damit nicht zu einem nachgewiesenen vollen Wert veräußert. Eine Unterwertveräußerung nach § 56 Abs. 6 KV M-V kann nicht ausgeschlossen werden.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 72 und 73

In ihrer Stellungnahme verweist Schwerin erneut auf den städtebaulichen Grundlagenvertrag, der im Jahr 2009 geschlossen wurde. Sie führt aus, dass nach ihrer Auffassung, entgegen der Feststellung des Landesrechnungshofes, kein Schaden entstanden sei.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 72 und 73

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass er keinen Schaden „festgestellt“ hat. Allerdings kann er mit Blick auf seine Feststellung, dass Schwerin keinen vollen Wert i. S. d. § 56 KV M-V ermittelt hat, eine Unterwertveräußerung nicht ausschließen.

Die Ausführungen Schwerins stützen die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Eine rechtliche Verpflichtung zum Verkauf auf Basis des gewählten Wertermittlungstichtages bestand nicht. Die Immobilie wurde damit nicht zu einem nachgewiesenen vollen Wert veräußert. Der Hinweis auf eine bereits über zehn Jahre andauernde gemeinsame städtebauliche Entwicklungsaufgabe vermag die gesetzlichen Anforderungen des § 56 KV M-V nicht außer Kraft zu setzen.

(74) In einem weiteren Fall²⁸ wurde der Beurkundungstermin gezielt gewählt, um das Gutachten nicht vor Ablauf der Frist von 24 Monaten aktualisieren zu müssen. So wird in einer E-Mail an die Erwerberin ausgeführt:

„Wir müssen aber unbedingt vor dem 24.6.2015 beurkunden, weil sonst das Gutachten abläuft.“²⁹

Mit Blick auf tendenziell steigende Immobilienpreise und die Gesamtumstände [vgl. Tz. 116 b)] wäre mit einem aktualisierten Gutachten wahrscheinlich ein höherer Wert ermittelt worden. Gestützt wird dies durch die Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt. Im betreffenden Zeitraum waren die Baulandpreise deutlich gestiegen.

²⁸ Vertrag Nr. 5.

²⁹ E-Mail vom 29. Mai 2015.

Dies hat Schwerin im verwendeten Gutachten nicht berücksichtigt.³⁰ Im Ergebnis wurde der Vertrag sechs Tage vor Ablauf der 24-Monats-Frist beurkundet.

Hier wäre mit Blick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit das Gutachten bereits innerhalb der Vertragsverhandlungen zu aktualisieren gewesen. Damit hätte ggf. ein höherer Preis erzielt werden können, der dem aktuellen Marktwert entsprochen hätte.

(75) Veräußerungsverträge sollten auf einem möglichst aktuellen Gutachten beruhen. Dabei bilden die 24 Monate lt. Durchführungserlass die absolute Obergrenze. Ein Ausschöpfen der Obergrenze ist angesichts der dynamischen Entwicklung auf dem Immobilienmarkt allerdings eher zu vermeiden.

Auch Nr. 5.2 der Leitlinien verweist auf die Notwendigkeit einer Neubewertung bei veränderten Wertverhältnissen.

(76) Zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand und Gutachterkosten kann bei einer Aktualisierung innerhalb der Höchstfrist nach sachgerechten Kriterien (z. B. Höhe des Verkehrswertes, Entwicklung des Marktes) vorgegangen werden. Dabei ist auch eine Rücksprache mit dem Gutachter möglich, ob nach seiner Prognose eine erneute Begutachtung ein abweichendes Ergebnis ergeben würde. Auf der Grundlage dieser Beurteilung ist das Gutachten ggf. bereits vor Ablauf der Höchstfrist zu aktualisieren.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 74 bis 76

Schwerin führt aus, dass Verkaufsverhandlungen oftmals einen längeren Zeitraum beanspruchten. Dem trage der Durchführungserlass Rechnung indem er die Gültigkeit eines Verkehrswertgutachtens auf 24 Monate festsetze. Der Kaufvertrag sei in dem vorgeschriebenen Zeitraum beurkundet worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 74 bis 76

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Darstellung. Er hat die formelle Eignung des Gutachtens nicht in Frage gestellt. Nach seiner Einschätzung hätte aber der

³⁰ Vgl. z. B. Grundstücksmarktbericht 2019, S. 27. Der Bodenpreisindex stieg von 2013 auf 2014 um 5,4 Punkte, während der Anstieg in den Vorjahren mit max. 2,5 Punkten deutlich geringer ausfiel. Diese Preisentwicklung der Baulandpreise wirkt sich auch auf die Preise für werdendes Bauland aus.

übergeordnete Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein anderes Vorgehen geboten.

(77) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten Wertgutachten als Grundlage zur Festlegung des vollen Wertes zum Zeitpunkt der vertraglichen Vereinbarung nicht älter als 12 Monate sein.³¹

Das Innenministerium wird gebeten, eine entsprechende Verkürzung der in Nr. 6.4.1 e) Durchführungserlass geregelten Frist von bislang 24 Monaten zu prüfen.

2.2.2.2 Veräußerung auf der Grundlage inhaltlich ungeeigneter Gutachten

(78) Eine Immobilie wurde auf Grundlage eines Gutachtens veräußert.³² Dieses Gutachten wurde jedoch nicht durch Schwerin zur Ermittlung des vollen Wertes nach § 56 Abs. 4 Satz 2 KV M-V, sondern durch eine Bank mit abweichendem Auftrag und Verwendungszweck (Vorbewertung zur Ermittlung des Marktwertes und Beleihungswertes nach § 16 PfandBG) beauftragt.

(79) Die fehlende Eignung ergibt sich bereits daraus, dass die Auftragsbeschreibung für das Gutachten (vgl. Tz. 67) von dessen späterer Verwendung abwich.

Die Verwendung des Gutachtens ohne weitere Anpassungen ist bereits aus diesem Grunde bedenklich.

(80) Im Übrigen berücksichtigt das Gutachten der Bank nicht die konkrete Veräußerungskonstellation: während das Gutachten bei der Wertermittlung für das Grundstück vom Bestehen eines Erbbaurechtes ausgeht, wurde realiter ein Grundstück mit aufstehendem Gebäude veräußert. Das Erbbaurecht wurde im Zuge der Veräußerung beendet.

Insoweit weichen begutachtete Voraussetzungen und reale Vermögensverwertung voneinander ab.

³¹ Vgl. zu kürzeren Fristen z. B. auch Freistaat Sachsen: VwV kommunale Grundstücksveräußerung vom 13. April 2017 (SächsABl. S. 584) unter IV Nr. 1 – „*Das Verkehrswertgutachten soll zum Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgeschäftes nicht älter als zwölf Monate sein.*“ Eine kürzere Frist sieht auch das Land Brandenburg in der Verordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften der Gemeinden (GVBl. II/09, S. 118) im § 2 Abs. 1 Nr. 2 vor. Auch dort ist als Höchstgrenze für das Alter des Gutachtens eine Frist von 12 Monaten vorgesehen.

³² Vertrag Nr. 120.

Das Gutachten war damit für die Ermittlung des vollen Wertes inhaltlich ungeeignet.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 78 bis 80

Schwerin führt aus, dass das Gutachten, das als Grundlage der Kaufverhandlungen diene, ein öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger für Grundstückswerte erstellt habe. Nach Vorliegen der Vorläufigen Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes sei der Gutachterausschuss um eine Stellungnahme gebeten worden. In seiner Stellungnahme vom 25. November 2020 führe der Vorsitzende des Gutachterausschusses aus, dass die Definition des Marktwertes nach § 16 Abs. 2 PfandBG sich in wesentlichen Punkten mit der Definition des Verkehrswertes nach § 194 BauGB decke. Festgestellt werde, dass Schwerin mit dem Verkauf einen durchaus höheren als den marktüblichen Bodenwert erzielt habe.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 78 bis 80

Die Stellungnahme lässt die Feststellungen des Landesrechnungshofes im Kern unberührt. Deren Gegenstand war die unkritische und ungeprüfte Übernahme des Ergebnisses des Gutachtens der Bank für eigene (abweichende) Zwecke. Die Stellungnahme des Gutachterausschusses widerspricht inhaltlich nicht den Ausführungen des Landesrechnungshofes. Sie bestätigt vielmehr, dass die Gesichtspunkte, die zu den Bedenken des Landesrechnungshofes führten, durch Schwerin ungeklärt blieben, denn dort wird ausgeführt:

„Die grundsätzlichen Bedenken des Landesrechnungshofes in Bezug auf die Verwendung des in Rede stehenden Gutachtens lassen sich nur durch die Erstellung eines vollumfänglichen Verkehrswertgutachten des Gutachterausschusses ausräumen.“

(81) Bei einer weiteren Veräußerung³³ lag kein Gutachten, sondern nur eine sog. *„Wertermittlung als Grundlage für Verkaufsverhandlungen“* vor. Dieses Schreiben wurde nach mündlicher Abstimmung des Dezernenten mit dem Vorsitzenden des Gutachterausschusses durch diesen erstellt.

(82) Bereits der einschränkende Titel verdeutlicht, dass es sich nicht um ein Verkehrswertgutachten des zuständigen Gutachterausschusses handelte, das zum

³³ Vertrag Nr. 1.

Nachweis des vollen Wertes nach Nr. 6.4.1 a) Durchführungserlass geeignet gewesen wäre.

Das Schreiben wurde nur durch den Vorsitzenden des Gutachterausschusses verfasst. Damit wurde das Verfahren zur Erstellung von Gutachten nach den §§ 9 und 11 GutALVO M-V erkennbar nicht durchgeführt. Aus dem Titel, der Form und dem Inhalt des Schreibens ergibt sich vielmehr, dass es sich um eine erste Auskunft zu einem möglichen Wert aus Sicht des Vorsitzenden des Gutachterausschusses und nicht um ein vollständiges und abschließendes Gutachten handelte.

(83) Das Schreiben wurde trotz dieser Tatsache nicht nur als (erste) Grundlage für Verhandlungen genutzt, sondern in der Folge bei der Veräußerungsentscheidung wie ein vollwertiges Gutachten behandelt.

Die zweckwidrige Verwendung des Schreibens durch den Dezernenten führte zu einer fehlenden Ermittlung des vollen Wertes. Damit wurde eine Veräußerung zum vollen Wert (§ 56 Abs. 4 Satz 2 KV M-V) nach Nr. 6.4.1 a) des Durchführungserlasses nicht nachgewiesen.

Die Entscheidungen der zuständigen Gremien wurden auf einer unzureichenden Grundlage getroffen.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 81 bis 83

In ihrer Stellungnahme zitiert Schwerin aus dem Schreiben zur sog. *„Wertermittlung als Grundlage für Verkaufsverhandlungen“*.

Nach Einschätzung des FD 60 weise dieses Schreiben alle wesentlichen Merkmale eines Verkehrswertgutachtens auf. Der Gutachterausschuss sei nach Vorliegen der Vorläufigen Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes um eine Stellungnahme gebeten worden. In seiner Stellungnahme vom 25. November 2020 erkläre der Gutachterausschuss, die Wertermittlung erneut geprüft zu haben. Mängel hätten sich keine ergeben.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 81 bis 83

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes bleiben im Kern unberührt. Der Landesrechnungshof hat keine inhaltlichen Mängel des Schreibens zur *„Wertermittlung als Grundlage für Verkaufsverhandlungen“* behauptet. Er hat aber beanstandet, dass

dieses Schreiben außerhalb des vorgesehenen Zwecks verwendet wurde. Es wurde wie ein Gutachten nach Nr. 6.4.1 a) des Durchführungserlasses behandelt, obwohl das Schreiben den genannten Anforderungen nicht genügte. Diese Anforderungen wurden vom Erlassgeber aber bewusst gewählt (Sicherstellung von formellen und inhaltlichen Anforderungen). Abweichungen sind nicht vorgesehen. Das wird von Schwerin offenbar ebenso bewertet, wie das grundsätzliche Vorgehen in anderen Fällen gutachterlicher Wertermittlung zeigt.

Die Ausführungen des Gutachterausschusses bestätigen dies letztlich. Dieser führt abschließend zu diesem Punkt aus: *„Die grundsätzlichen Bedenken des Landesrechnungshofes in Bezug auf die Verwendung des in Rede stehenden Gutachtens lassen sich nur durch die Erstellung eines vollumfänglichen Verkehrswertgutachtens des Gutachterausschusses ausräumen.“*

Damit verweist der Gutachterausschuss selbst darauf, dass es sich bei dem Schreiben zur *„Wertermittlung als Grundlage für Verkaufsverhandlungen“* offenbar nicht um ein solches *„vollumfängliches Verkehrswertgutachten“* handelt.

(84) Der Landesrechnungshof fordert Schwerin auf, in den vom Durchführungserlass definierten Fällen den vollen Wert für Grundstücke und Gebäude durch geeignete Gutachten nachzuweisen.

Soweit bereits vorhandene Gutachten zur Wertermittlung verwendet werden sollen, ist deren inhaltliche Eignung für diesen Zweck sorgfältig zu prüfen. Der an den Gutachter erteilte Auftrag ist zu ermitteln und auf seine Eignung zur Feststellung des vollen Wertes abzugleichen.

2.2.2.3 Veräußerung ohne notwendige Anpassung des Gutachtens

(85) Aus der Gesamtfläche eines Industriegebietes (ca. 2.612.911 m²) veräußerte Schwerin 100.001 m² Gewerbebauland.³⁴ Der Veräußerung lag ein (nach den Anforderungen des Durchführungserlasses) aktuelles Gutachten für die Gesamtfläche zum dort ermittelten Verkehrswert von 4 Euro/m² zugrunde. Dabei war im Gutachten u. a. aufgrund der Gesamtfläche ein Abschlag von 20 % vom Ausgangswert (5,10 Euro/m²) vorgenommen worden.

³⁴ Vertrag Nr. 58.

(86) Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätte dieses Gutachten allerdings nicht ohne weitere Anpassungen zur Ermittlung des Verkehrswertes und damit zur Kaufpreisbildung herangezogen werden können. Da es sich bei der veräußerten Immobilie um eine wesentlich kleinere Teilfläche (rd. 4 % der Gesamtfläche) handelte, wäre zu klären gewesen, ob der Abschlag von 20 % Bestand hat. Insoweit war die für die Begründung des Abschlags herangezogene Größe der Gesamtfläche nicht mehr einschlägig. Die Größe der veräußerten Fläche war vielmehr mit denjenigen Vergleichsgrundstücken vergleichbar, die der Wertermittlung ohne Abschlag zu Grunde lagen.

(87) Bei der Wertermittlung wurde des Weiteren berücksichtigt, dass der Erwerber (gesondert) Erschließungsbeiträge zu zahlen hat („*erschließungsbeitragspflichtiges Land*“). Dieser Umstand wurde wertmindernd berücksichtigt.

Demgegenüber wurde im Kaufvertrag vereinbart, dass die (z. T. noch nicht abschließend bezifferbaren) Erschließungskosten durch den Kaufpreis abgegolten werden.³⁵

Damit wurde dem Erwerber im Ergebnis ein sachlich unbegründeter Abschlag auf den vollen Wert gewährt (Wertminderung für die [tatsächlich nicht vorhandene] Erschließungsbeitragspflicht).

(88) Gutachten sind durch Schwerin darauf zu prüfen, ob bei beabsichtigten Veräußerungen eine Änderung der dort zugrunde gelegten wertbildenden tatsächlichen und rechtlichen Merkmale eintritt bzw. eintreten könnte.

Ggf. ist das Gutachten anzupassen oder ein neues Gutachten einzuholen.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 85 bis 88

Der Gutachterausschuss sei aufgrund der Feststellungen in der Vorläufigen Prüfungsmitteilung um eine Stellungnahme zur Wertüberprüfung gebeten worden. Er halte den als Grundlage für den Verkauf in Ansatz gebrachten Verkehrswert von 4 Euro/m² für sachgerecht. Die Größe des Verkaufsgrundstückes von etwa 10 ha würde einen Abschlag in der Größenordnung wie er bei der Ermittlung des Verkehrs-

³⁵ Offen bleibt, ob die jeweiligen Ablösungsvereinbarungen die Anforderungen von § 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB und § 7 Abs. 5 KAG M-V (z. B. Erlass wirksamer Ablösungsbestimmungen) erfüllen.

wertes von 4 Euro/m² angerechnet worden sei, rechtfertigen. Ein Verkauf unter dem vollen Wert könne ausgeschlossen werden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 85 bis 88

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass die nachträglich durchgeführte Prüfung **vor** dem Verkauf zu veranlassen gewesen wäre. Weiterhin weist er darauf hin, dass die Stellungnahme des Gutachterausschusses nicht zu der Tatsache ausführt, dass mit dem Kaufpreis die Erschließungskosten abgegolten wurden.

2.2.3 Ermittlung des Verkehrswertes durch Bodenrichtwerte

(89) Laut Nr. 6.4.1 b) Durchführungserlass besteht für unbebaute Grundstücke die Möglichkeit, die Ermittlung des vollen Wertes durch Bodenrichtwerte vorzunehmen. Der Bodenrichtwert ist ein durchschnittlicher Lagewert für unbebaute Grundstücke unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustandes (§ 196 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Aufgrund seines Charakters als Richt- und damit Orientierungswert sollte die Anwendung von Bodenrichtwerten zur Wertermittlung wirtschaftlich unbedeutenden Veräußerungsfällen vorbehalten bleiben.

Dabei sind nachfolgende Bedingungen zu beachten, um Bodenrichtwerte anwenden zu können:

- Es müssen geeignete Bodenrichtwerte vorliegen, d. h. die Merkmale des zugrunde liegenden Richtwertgrundstücks müssen mit den Grundstücksmerkmalen des zu bewertenden Grundstücks hinreichend übereinstimmen [§ 16 Abs. 1 Satz 2 ImmoWertV und Hinweis in Nr. 6.4.1 b) aa) Durchführungserlass].
- Die Anwendbarkeit auf das Bewertungsgrundstück ist damit anhand wertbeeinflussender Merkmale des Bodenrichtwertgrundstücks (§ 196 Abs. 1 Satz 1 BauGB) zu prüfen.
- Das Vorgehen ist in der entsprechenden Beschlussvorlage für das zuständige Gremium ausführlich darzulegen [vgl. Nr. 6.4.1 b) aa) Durchführungserlass].
- Dies setzt eine entsprechende Dokumentation voraus.

„Bei sehr kleinen Splitterflächen [...]“ fordert der Durchführungserlass die Berücksichtigung abweichender wertbestimmender Merkmale durch Zu- oder Abschläge auf den Bodenrichtwert. Splitterflächen sind Restgrundstücke und Arrondierungsflächen, die wirtschaftlich von geringer Bedeutung und nicht selbstständig nutzbar sind. Wegen dieser Eigenschaften haben sie einen von vornherein eingeschränkten Käuferkreis. Typischer Anwendungsfall sind kleinere Flächen, die zu den schon im Eigentum befindlichen Immobilien dazugekauft werden. An diesen kann ein herausgehobenes bzw. erhebliches Eigeninteresse bestehen. Auf den Einfluss dieses Interesses auf den Preis weist z. B. auch der Grundstücksmarktbericht 2019 für die Landeshauptstadt Schwerin (S. 29) hin: *„Allgemein lässt sich feststellen, dass der Preis umso höher ist, je wichtiger der Erwerb für den Käufer und je kleiner die zu erwerbende Fläche ist.“*

(90) Die Prüfung der Verkäufe, bei denen zur Wertermittlung auf den Bodenrichtwert zurückgegriffen wurde, ergab folgende Ergebnisse:

2.2.3.1 Fehlende Kontrolle der Aktualität der Bodenrichtwerte

(91) Bei einem Vertrag³⁶ wurde dem vereinbarten Preis lt. Beschlussvorlage der *„Bodenrichtwert per 31.12.2017“* zugrunde gelegt. Die Beurkundung erfolgte am 10. April 2019.

(92) Nach § 14 Landesverordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (Gutachterausschusslandesverordnung - GutALVO M-V) hat das vorsitzende Mitglied des Gutachterausschusses dem Oberen Gutachterausschuss jeweils bis zum 31. März jedes Kalenderjahres die erstellte Bodenrichtwertübersicht zuzuleiten.

Zum Zeitpunkt der Beurkundung (10. April 2019) dürfte damit bereits der auf den 31. Dezember 2018 aktualisierte Bodenrichtwert vorgelegen haben.

Der Landesrechnungshof konnte nicht feststellen, ob Schwerin einen etwaigen Anpassungsbedarf des Bodenrichtwertes (und ggf. des Vertrages) geprüft hat. Die Beschäftigten verwiesen bei den örtlichen Erhebungen darauf, dass die neuen Grundstücksmarktberichte der FG 60.2 nicht unmittelbar nach der Beschlussfassung im Gutachterausschuss vorlägen.

³⁶ Vertrag Nr. 131.

(93) Schwerin hat die Anwendbarkeit des Bodenrichtwertes bei der Wertermittlung in jedem Einzelfall zu prüfen und zu dokumentieren.

Es sind die jeweils aktuellen Bodenrichtwerte anzuwenden. Dazu ist eine möglichst zeitnahe Übermittlung aktueller Bodenrichtwerte an die zuständige FG zu gewährleisten.

Bei Wertfeststellungen mittels Bodenrichtwert ist zu prüfen, ob die Beschlussvorlagen der Verwaltung so gestaltet werden können, dass eine Anpassung des vereinbarten Preises an eine zwischenzeitliche Erhöhung des Bodenrichtwertes ohne nochmalige Beschlussfassung der zuständigen Gremien möglich ist.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 91 bis 93

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Beschlussvorlage der Verwaltung für den Hauptausschuss habe der Bodenrichtwert zum Stichtag 31. Dezember 2017 gegolten. Vor Beurkundung sei die Anwendbarkeit des älteren Stichtags zum Bodenrichtwert durch eine mündliche Rückfrage bei der zuständigen Mitarbeiterin in der Geschäftsstelle für Gutachterausschüsse überprüft worden. Da sich der Bodenwert zum Stichtag 31. Dezember 2018 nicht verändert habe, hätte der Vertrag beurkundet werden können. Leider sei diese Rücksprache nicht in der Akte dokumentiert.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu den Tzn. 91 bis 93

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass alle zu Wertermittlungen durchgeführten Schritte sorgfältig zu prüfen und zu dokumentieren sind.

2.2.3.2 Nicht nachvollziehbare Abschlüsse vom Bodenrichtwert

(94) Der Eigentümer eines Wohngrundstücks wollte von Schwerin eine vor seinem Grundstück liegende Fläche erwerben.³⁷

Die FG kam nach eigener (durch den Landesrechnungshof nachvollziehbarer) Prüfung unter Hinzuziehung des Grundstücksmarktberichtes zu dem Ergebnis, dass für diese Arrondierungsfläche von 55 m² ein Abschlag von maximal 10 % (hier von

³⁷ Vertrag Nr. 70.

325 Euro/m² auf 292 Euro/m²) gerechtfertigt sei. Danach hätte sich der Preis auf 16.060 Euro belaufen müssen.³⁸

(95) Nach direkten Kontakten des späteren Erwerbers mit dem Dezernenten hat dieser der zuständigen FG mitgeteilt, dass er den Ansatz des Interessenten mittlerweile verstehe und befürworte. Der Dezernent fragte: „*Können wir für 50 €/qm für sein Vorhaben verkaufen? Soll ich etwas entscheiden?*“

Mit Entscheidung des Dezernenten vom 6. April 2017 wurde der Verkehrswert auf 50 Euro/m² und der Preis auf nunmehr 2.750 Euro festgesetzt. Zur Begründung wurde auf das öffentliche Interesse (Maßnahmen gegen Sprayer, Aufwertung eines städtebaulichen Missstandes, innerstädtische Grünfläche) verwiesen. Nähere Erläuterungen finden sich nicht.

(96) Im Ergebnis hat der Dezernent einen Abschlag von 13.310 Euro vorgenommen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die allgemein gehaltene Begründung für einen Abschlag von 85 % auf den Bodenrichtwert nicht nachvollziehbar:

- Zunächst lässt diese Begründung das erhebliche Eigeninteresse des Erwerbers an der Immobilie (dokumentiert durch seine Kaufbemühungen und Nachfragen) außer Acht. So verweist auch der Gutachterausschuss auf das Interesse des Käufers und die geringe Grundstücksgröße als werterhöhende Faktoren (vgl. Tz. 89).

Beides lag hier vor.

- Das angeführte öffentliche Interesse kann den Abschlag vom Bodenrichtwert nicht rechtfertigen. Zu berücksichtigen sind allein die vom Richtwertgrundstück abweichenden wertbestimmenden Merkmale des Bewertungsgrundstückes [vgl. Nr. 6.4.1 b) aa) Durchführungserlass].

Bei dem angeführten öffentlichen Interesse handelt es sich nicht um Grundstücksmerkmale. Diese Tatsache wird bereits durch die gesetzlichen Regelungen (§ 56 Abs. 6 KV M-V) verdeutlicht.

³⁸ Die Angaben sind der Entscheidungsvorlage Az.: 2322-486/067 vom 6. April 2017 entnommen. Die Vertragsdaten weichen aufgrund einer Neuvermessung leicht ab (+1 m²).

- Soweit ein öffentliches Interesse bei der Preisbildung berücksichtigt werden soll, kann dies allenfalls eine (genehmigungspflichtige) Ausnahme vom Grundsatz der Veräußerung zum vollen Wert rechtfertigen (§ 56 Abs. 6 KV M-V).

Die danach notwendige Genehmigung des Innenministeriums hat Schwerin nicht eingeholt.

(97) Der vorgenommene Abschlag vom Bodenrichtwert ist mit den angeführten Begründungen sachlich nicht gerechtfertigt.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 94 bis 97

Der Verkaufsfall sei der Rechtsaufsichtsbehörde vorsorglich zur Genehmigung gemäß § 56 Abs. 6 KV M-V vorgelegt und inzwischen genehmigt worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 94 bis 97

Die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde bestätigt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass eine genehmigungspflichtige Veräußerung unter Wert vorlag. Schwerin hat solche Genehmigungspflichten zukünftig zu beachten.

(98) Auch in weiteren Fällen war kein Bemühen erkennbar, bei Arrondierungs- und Splitterflächen einen höheren Preis (und damit den vollen Wert) zu erzielen.

Nicht nachvollziehbar war, warum Schwerin Abschläge vom Bodenrichtwert anlasslos und ohne weitere Verhandlungen mit dem Erwerbsinteressenten vornahm. So wurden z. B.

- angesichts des zum Ausdruck gebrachten erheblichen Interesses des späteren Erwerbers an der Immobilie naheliegende Bemühen, den vollen Bodenrichtwert zu erzielen bzw. geringere Abschläge vorzunehmen, nicht dokumentiert³⁹ und
- Abschläge erst begründet, nachdem ein Verhandlungsergebnis vorlag⁴⁰.

(99) Der Landesrechnungshof empfiehlt Schwerin, das Vorgehen bei der Veräußerung von Restgrundstücken vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung auf folgende Ziele auszurichten:

³⁹ Verträge Nr. 82 und Nr. 121.

⁴⁰ Vertrag Nr. 20. Hier wurde der Kaufpreis lt. Akte durch den Dezernenten nach einem Gespräch mit dem Kaufinteressenten festgelegt.

- a) Abschläge auf den Bodenrichtwert sind auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es wirtschaftlich, zunächst den vollen Bodenrichtwert als Ausgangspunkt für die Verhandlungen heranzuziehen, um einen möglichst hohen Preis zu erzielen. Zudem sind intern (Unter-)Grenzen des Verhandlungsspielraums durch Ermittlung eines sachgerechten (Zu- oder) Abschlages zu bestimmen [vgl. Nr. 6.4.1 b) aa) Durchführungserlass].

Bei der Veräußerung von Splitter- und Arrondierungsflächen muss vermieden werden, dass auch selbstständig nutzbare und wirtschaftlich bedeutende Grundstücke durch Abschläge unter Wert und ohne dafür erforderliche Genehmigung veräußert werden.

- b) Die Prüfung(en) und der Ablauf der Verhandlungen sind zu dokumentieren. Dies kann unter Anwendung eines Formblattes erfolgen.
- c) Denkbar sind Einzelfälle, in denen auch die Veräußerungen kleiner Splitterflächen zu einer erheblichen Werterhöhung des „aufnehmenden“ Grundstückes führen können. In diesen Fällen wären daher eher Zuschläge anstatt Abschläge vorzunehmen. Insbesondere die Abschläge vom Preis für kleine Splitterflächen sind daher genau zu prüfen und zu dokumentieren. Abweichende wertbestimmende Merkmale (z. B. eingeschränkter Interessentenkreis, Zuschnitt des Grundstücks), die den Abschlag auf den Bodenrichtwert rechtfertigen, sind auszuweisen. Auch hier kann ein Formblatt verwendet werden.
- d) In Zweifelsfällen empfiehlt der Landesrechnungshof eine Begutachtung.
- e) Die gesetzlich vorgesehenen Genehmigungspflichten sind zu beachten.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 98 und 99

Schwerin begründet in den genannten Fällen die vorgenommenen Abschläge vom Bodenrichtwert.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 98 und 99

Die Stellungnahme Schwerins lässt den Kern der Feststellung des Landesrechnungshofes unberührt. Die konkrete Höhe der Abschläge war nicht Gegenstand seiner Ausführungen. Der Landesrechnungshof problematisierte vielmehr das aus sei-

ner Sicht nicht erkennbare Bemühen zur Erzielung möglichst hoher Verkaufspreise (fehlende Verhandlungen). Soweit Verhandlungen durchgeführt wurden, fehlte es an einer (vorherigen) Festlegung der Rahmenbedingungen und an einer Dokumentation. Hierzu wird in der Stellungnahme nicht ausgeführt.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigung Schwerins (vgl. Tz. 58), beim Verkauf von Arrondierungsflächen künftig Augenmerk darauf zu legen, die Abschläge zu beschränken.

2.2.4 Durchführung von Bietverfahren

(100) Die bedingungsfreie Ausschreibung zum Höchstgebot (Bietverfahren) hat den Zweck, das Angebot einem möglichst breiten Kreis von Interessenten bekannt zu geben und damit den höchstmöglichen Preis zu erzielen. Nur auf diese Weise wird sichergestellt, dass ein ggf. über dem angenommenen Verkehrswert liegender Marktpreis erzielt werden kann.

Ausgehend vom Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 43 Abs. 4 KV M-V) sollte es sich bei diesem Verfahren daher um den Regelfall der Vermarktung von Immobilien durch die Kommune handeln. Dieser Grundsatz gebietet, einen höchstmöglichen Marktpreis zu erzielen, der dem gemeindlichen Haushalt zugute kommt.⁴¹

Gerade bei Kommunen, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, ist daher in der Regel ein Bietverfahren zwingend geboten.

(101) Nr. 6.4.2 Durchführungserlass konkretisiert die Anforderungen an ein bedingungsfreies Bietverfahren.

Danach muss das Angebot zur Veräußerung einer Immobilie u. a. hinreichend bekannt gemacht werden, damit alle potenziellen Bieter davon Kenntnis erlangen kön-

⁴¹ Vgl. dazu z. B.

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

nen. Das Bietverfahren ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Kommune muss lt. Nr. 6.4.2 f) S. 3 Durchführungserlass nachweisen können, dass den Grundsätzen der Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Gleichbehandlung Rechnung getragen wurde .

(102) Aus den Regelungen Nr. 2.15 Leitlinien ergibt sich, dass Schwerin dem Bietverfahren (dort als „Ausschreibung“ bezeichnet) Vorrang einräumt. Nähere Vorgaben zur Durchführung des Bietverfahrens sind in dem Regelwerk nicht enthalten.

(103) Schwerin hat die Vorgaben an das Bietverfahren nicht eingehalten:

2.2.4.1 Unzureichende Veröffentlichungen

(104) Die Veröffentlichung des Angebots zur Veräußerung eines Grundstücks ist lt. Nr. 6.4.2 c) Durchführungserlass bei einem Bietverfahren hinreichend, wenn es „[...] über einen längeren Zeitraum – mindestens zwei Monate – mehrfach bekannt gemacht wurde.“ Für eine hinreichende Bekanntmachung müssen zur Veröffentlichung im Internet weitere Veröffentlichungen hinzutreten.

Die Anforderungen an die Veröffentlichung des Bietverfahrens wurden nicht erfüllt:

- a) Hinsichtlich der Verkäufe von Gewerbegrundstücken hat die FG 60.2 bei den örtlichen Erhebungen auf die Durchführung eines bedingungsfreien Bietverfahrens verwiesen. Damit wurde u. a. die Veräußerung von Gewerbegrundstücken unter dem Bodenrichtwert begründet. Das Angebot zur Veräußerung von Grundstücken in Gewerbegebieten werde in Schwerin dauerhaft auf deren Internetseite veröffentlicht.⁴² Daneben wurden (für 2015 bis 2019) jährliche Veröffentlichungen in (überregionalen) Zeitungen⁴³ vorgelegt.

Die jährliche Veröffentlichung in überregionalen Zeitungen reicht sowohl hinsichtlich der Häufigkeit als auch des gewählten Mediums nicht aus. Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass Schwerin die Gewerbegrundstücke so bekannt gemacht hat, dass alle potenziellen Bieter davon Kenntnis erlangen

⁴² <https://www.schwerin.de/wirtschaft/wirtschaftsstandort/freie-gewerbeblaechen/unsere-gewerbegebiete/>.

⁴³ Dabei ist fraglich, ob die Veröffentlichungen im „Hamburger Abendblatt“ als überregional einzustufen sind.

konnten. Die geübte Veröffentlichungspraxis entspricht nicht den Anforderungen an ein bedingungsfreies Bietverfahren.

- b) Zur Dauer der Veröffentlichungen hat die FG 60.2 bei den örtlichen Erhebungen angegeben, dass diese üblicherweise vier Wochen betrage⁴⁴, nur in Ausnahmefällen (besonders aufwändige Projekte) werde diese verlängert.

Diese Verfahrensweise ist mit der in Nr. 6.4.2 c) Durchführungserlass vorgesehenen Mindestfrist von zwei Monaten nicht vereinbar.

- c) Die Veröffentlichung werde nach Angaben bei den örtlichen Erhebungen *„immer im Stadtanzeiger als offizielles Medium der Bekanntmachung und parallel auf der Internetseite der Stadt“* vorgenommen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass mit dieser Praxis vorrangig ein regionaler und damit bekannter und sehr begrenzter Bewerberkreis angesprochen wird. Dieses Vorgehen ist insbesondere in den geprüften Fällen, bei denen die Immobilien wegen ihres hohen Wertes oder wegen anderer Merkmale für überregionale Investoren von Interesse sein konnten, unter keinen Umständen nachvollziehbar.

(105) Schwerin hat die Art und Weise der Veröffentlichungen an die Anforderungen eines bedingungsfreien Bietverfahrens i. S. d. Durchführungserlasses anzupassen. Der Landesrechnungshof begrüßt insoweit die entsprechende Ankündigung Schwerins (vgl. Tz. 58).

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine einzelfallbezogene Prüfung der Art und Weise der Veröffentlichung. Die Prüfung kann zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand durch Bildung von Fallgruppen (z. B. durch Wertgrenzen, Arten von Immobilien etc.) erleichtert werden.

Die Prüfung ist zu dokumentieren.

⁴⁴ Bestätigt wurde diese Angabe z. B. durch die Vorgehensweise bei den Verträgen Nr. 51 und Nr. 103. Hier lag die Frist zur Angebotsabgabe (und damit der Veröffentlichung des Angebots) jeweils unter zwei Monate.

2.2.4.2 Fehlende Transparenz im Bietverfahren

(106) Für das Bietverfahren ist das Vergaberecht nicht anwendbar [vgl. auch Nr. 6.4.2 f) Durchführungserlass]. Dennoch unterliegt das Verfahren rechtlichen Bindungen. Zwischen der öffentlichen Hand und den Teilnehmern dieses Verfahrens entsteht ein vorvertragliches Vertrauensverhältnis. Dieses verpflichtet auch außerhalb der Vergaberegeln zur Gleichbehandlung aller Teilnehmer und zur Durchführung eines transparenten und fairen Verfahrens.⁴⁵ Die Verletzung dieser Grundsätze kann zu Schadensersatzansprüchen benachteiligter Teilnehmer führen. Der Durchführungserlass (vgl. bereits Tz. 101) verweist deshalb auf die Pflicht, das Bietverfahren nachvollziehbar zu dokumentieren um nachweisen zu können, „[...] dass den Grundsätzen der Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Gleichbehandlung Rechnung getragen worden ist.“

(107) In einem Fall⁴⁶ hat Schwerin ein Grundstück nach Durchführung eines Bietverfahrens veräußert. Bereits aufgrund des Grundstückswertes (letztendlich erzielter Preis: 1,6 Mio. Euro) war dabei besondere Sorgfalt geboten.

Vor dem Bietverfahren wurden Vorgespräche mit potenziellen Bietern geführt. Das Ziel der Vorgespräche bleibt unklar. In der entsprechenden E-Mail des Amtsleiters vom 5. Juni 2014 wird dieses nur kurz und ohne Begründung wie folgt angegeben: *„Verkehrswertgutachten wird nicht neu bewertet. Wir werden Gespräche mit potentiellen Investoren führen und einen möglichen marktfähigen Preis ermitteln.“*

(108) Der Landesrechnungshof erachtet diese Ausführungen als widersprüchlich, weil das beabsichtigte Bietverfahren gerade dazu dient, den am Markt erzielbaren Preis zu ermitteln. Zur Orientierung hätte das Verkehrswertgutachten aktualisiert bzw. als Ausgangspunkt für Wertbetrachtungen dienen müssen.⁴⁷

Die Inhalte dieser Gespräche wurden nur rudimentär mittels handschriftlicher Notizen dokumentiert.

⁴⁵ BGH, Urteil vom 22. Februar 2008 – V ZR 56/07 –, zit. n. juris.

⁴⁶ Vertrag Nr. 3.

⁴⁷ Warum durch den Amtsleiter der Bedarf einer Neubewertung des Verkehrswertgutachtens thematisiert wurde, erschließt sich aus dem Akteninhalt nicht. Das letzte Gutachten lag – worauf Schwerin in der Stellungnahme hinweist – zum Wertermittlungstichtag 31. März 2014 vor.

Unklar bleibt deshalb u. a., ob und inwieweit die vom Amtsleiter veranlassten Vorgespräche Einfluss auf die Gestaltung der anschließenden Ausschreibung hatten.

(109) Das Vorgehen von Schwerin ist mit dem Transparenzgebot nicht vereinbar. Der Inhalt der Vorgespräche und die den potenziellen Bietern dort ggf. mitgeteilten Informationen bleiben unklar.

Die angesprochenen potenziellen Bieter kannten bereits die Veräußerungsabsicht von Schwerin und konnten (ggf. mit den jeweils aus dem Vorgespräch erlangten Zusatzinformationen) entsprechende Vorbereitungen für das Bietverfahren treffen. Ein Vorteil gegenüber anderen Bietern ist damit nicht auszuschließen.

Das Vorgehen Schwerins gefährdet das Ziel ein faires und transparentes Verfahren zu gewährleisten und ist mit rechtlichen Risiken behaftet.

(110) Der Landesrechnungshof fordert Schwerin auf, sein Vorgehen sorgfältig an den Grundsätzen der Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Gleichbehandlung auszurichten. Geplante Verfahrensschritte (wie Vorgespräche) sind auf ihre Vereinbarkeit mit diesen Grundsätzen zu prüfen, zu gestalten und zu dokumentieren.

(111) Das Innenministerium wird gebeten zu prüfen, ob in den Durchführungserlass genauere Regelungen zum Ablauf des Bietverfahrens aufzunehmen sind, um eine Transparenz des Verfahrens und die Chancengleichheit der Bieter sicherzustellen.⁴⁸

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 106 bis 110

Schwerin schildert die Vorgeschichte des Verkaufs und weist darauf hin, dass die Verkaufsabsicht öffentlich bekannt gewesen sei. Es habe Anfragen von interessierten Erschließungsträgern gegeben. So habe Schwerin vor der Veröffentlichung der Verkaufsabsicht mit allen Nachfragern Gespräche geführt. Der Inhalt der Gespräche sei protokolliert. Die Nachfragen hätten *„insbesondere den Zeitpunkt der voraussichtlichen Ausschreibung sowie die Bedeutung und Verbindlichkeit des städtebaulichen Wettbewerbs für das notwendige Bauleitplanverfahren“* betroffen.

⁴⁸ Vgl. dazu z. B. Freistaat Sachsen: VwV kommunale Grundstücksveräußerung vom 13. April 2017 (SächsABl. S. 584) unter V Nr. 2. und 3.

Nach der Angebotsabgabe seien strukturierte Gespräche mit einheitlichen Fragen mit den Bietern geführt worden. Das Verkehrswertgutachten sei zum Zeitpunkt des Grundstücksverkaufs aktuell gewesen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 106 bis 110

Die Stellungnahme Schwerins bezieht sich nur teilweise auf den Inhalt der Feststellungen. Diese betreffen Gespräche mit ausgewählten potenziellen Bietern im zeitlich engen Vorfeld der Veröffentlichung im Bietverfahren. Der Anlass dieser Gespräche bleibt weiterhin unklar. Wie der Landesrechnungshof festgestellt hat, wurden die Inhalte der Gespräche nur rudimentär mittels handschriftlicher Notizen dokumentiert (Tz. 108). Der Landesrechnungshof versteht die Ausführungen so, dass Schwerin diese Aufzeichnungen als Protokoll einstuft.⁴⁹ Allerdings ist bereits bei Erörterung der in der Stellungnahme aufgezählten Themen ein Vorteil der Gesprächsteilnehmer im Bietverfahren ggü. übrigen Bietern nicht ausgeschlossen.⁵⁰ Die Kenntnis der bevorstehenden Veräußerung war auch Anlass für die Abforderung weiterer Informationen durch einen Gesprächsteilnehmer im Vorfeld der Veröffentlichung. In der Gesamtsicht führt dies zu der vom Landesrechnungshof festgestellten Intransparenz. Wer letztlich ein Angebot abgab, ist für diese prozessbezogene Wertung nicht von Bedeutung.

Zum Inhalt und zur Verwendung des Verkehrswertgutachtens hat der Landesrechnungshof keine Feststellungen getroffen.

2.2.4.3 Bietverfahren ohne Mindestpreis

(112) Bei Verkäufen im Bietverfahren kann ein Mindestpreis festgelegt werden [vgl. Nr. 6.4.2 b) Durchführungserlass].

Kommunen, die (wie Schwerin) über keinen ausgeglichenen Haushalt verfügen, sind gehalten, grundsätzlich ein Bietverfahren mit einem Mindestpreis in Höhe des Bodenrichtwerts oder des Verkehrswerts durchzuführen. Nur so kann i. S. einer Haushaltskonsolidierung sichergestellt werden, den höchstmöglichen Preis zu erzielen.⁵¹

⁴⁹ Auf andere Akteninhalte wurde nicht verwiesen und weitere Unterlagen nicht vorgelegt.

⁵⁰ Denkbar ist z. B., dass ein vorab mitgeteilter Ausschreibungszeitpunkt die Vorbereitungen erleichtert und eine gezieltere Ressourcenplanung ermöglicht.

(113) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, das Schwerin Verkäufe im Bietverfahren nicht mit einem Mindestpreis in Höhe des Bodenrichtwerts oder des (gutachterlich) ermittelten Verkehrswertes durchgeführt hat. Bei der Veräußerung (insbesondere von Gewerbegrundstücken) wurde i. d. R. das unterbreitete Angebot akzeptiert, auch wenn der gebotene Preis unter dem Bodenrichtwert bzw. Verkehrswert lag. Bei einem Vertrag wurden bzgl. einer solchen Veräußerung unter dem vorher ermittelten Verkehrswert durch den FD „Finanzwirtschaft, Stadtkasse“ nachvollziehbar erhebliche Zweifel aus fiskalischen Gründen geäußert. Eine Veräußerung erfolgte dennoch zum Preis des Bieters. Nachverhandlungen, um den ermittelten Verkehrswert doch noch zu erzielen, sind nicht dokumentiert⁵². (Dokumentierte) Nachverhandlungen mit dem Ziel einer Erhöhung des gebotenen Preises wurden nur in Ausnahmefällen durchgeführt.⁵³

(114) So wurde in einem Fall⁵⁴ zunächst ein Preis geboten, der deutlich unter dem Verkehrswert lag. Erst nachdem die Veräußerung zu diesem Preis vom Entscheidungsgremium abgelehnt wurde, konnte durch Nachverhandlungen eine Veräußerung zum ermittelten Verkehrswert sichergestellt werden.

Das Risiko einer Veräußerung unter dem ermittelten Verkehrswert hätte durch die Vorgabe eines entsprechenden Mindestpreises vermieden werden können.

(115) Die Durchführung von Bietverfahren ohne Mindestpreis ist Ausnahmefällen vorzubehalten. Dies ist in jedem Einzelfall zu begründen.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 113 bis 115

Die Stellungnahme beschreibt Besonderheiten in einem Verkaufsfall⁵⁵ und bei Ansiedlungen im Industriepark Schwerin.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 113 bis 115

⁵¹ Vgl. dazu den Durchführungserlass in der Fassung vom 13. Dezember 2018 unter Nr. 6.4.4. b). Die entsprechende Voraussetzung wird dort nur für Gemeinden ohne ein gesetzeskonformes Haushaltssicherungskonzept formuliert. Die Bedingung bestätigt jedoch, dass diese Anforderung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit absichert.

⁵² Vertrag Nr. 103.

⁵³ Z. B. bei den Verträgen Nr. 54 und Nr. 63.

⁵⁴ Vertrag Nr. 54.

⁵⁵ Vertrag Nr. 103.

Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Die ausgeführten Besonderheiten im Verkaufsfall schließen Bemühungen (Nachverhandlungen) zur Erzielung eines höheren Kaufpreises nicht aus. Die getroffene Feststellung zu den Gewerbegrundstücken betraf nicht nur Grundstücke im Industriepark Schwerin.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht Schwerins (vgl. Tz. 58), zukünftig Mindestpreisen und Nachverhandlungen eine höhere Bedeutung beizumessen.

2.2.4.4 Kein Bietverfahren bei (potenziell) größerem Interessentenkreis

(116) Schwerin hat keine Bietverfahren durchgeführt, obwohl bekannt oder zumindest zu erwarten war, dass es weitere potenzielle Käufer gab:

- a) Schwerin plante die Veräußerung des Grundstücks der Schwimmhalle Lankow und einer angrenzenden Teilfläche.⁵⁶
 - Dabei wurde auf ein Bietverfahren verzichtet, obwohl sich nach Bekanntwerden der Veräußerungsabsichten (in der Presse) ein weiterer Kaufinteressent gemeldet hatte.

Fraglich ist, warum nicht zumindest nach der weiteren Interessenbekundung ein Bietverfahren, das möglicherweise weitere Interessenten angesprochen hätte, in Betracht gezogen wurde. Die Aktenlage gibt darüber keinen Aufschluss.

Es besteht ein Wahlrecht der Stadt zwischen den nach Durchführungserlass zulässigen Methoden zum Nachweis des vollen Werts. Das Bietverfahren hätte jedoch einen Verkauf zum am Markt höchstmöglichen Wert sichergestellt. Ein Verkauf zum vollen Wert, wäre, auch vor dem Hintergrund eines fehlenden Verkehrswertgutachtens (vgl. Tz. 81), sichergestellt worden.

- Offen bleibt dabei weiterhin, warum ein Bietverfahren zur Veräußerung der Immobilie mit aufstehender Schwimmhalle nicht von vornherein in Betracht gezogen wurde. Die aus der Akte entnehmbare Behauptung von Schwerin

⁵⁶ Vertrag Nr. 1. Der Preis für das Grundstück der Schwimmhalle belief sich auf 72.063 Euro. Der angrenzende Parkplatz wurde (durch Realisierung der eingeräumten Option) für 63.514 Euro an denselben Erwerber veräußert.

(Schriftverkehr, Presseartikel), dass es keine Interessenten zum Erwerb des Gebäudes gab, wird nicht durch entsprechend dokumentierte gescheiterte Vermarktungsbemühungen gestützt.

Auch die Begründung, dass die Schwimmhalle vor der Veräußerung der Immobilie zwingend abgerissen werden müsse, ist insoweit nicht nachvollziehbar.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 116 a)

Schwerin verweist auf den Neubau der Schwimmhalle im Stadtteil Großer Dreesch. Erst nachdem der Abbruch begonnen worden sei, habe sich ein Interessent gemeldet. Die Abbrucharbeiten hätten nur kurzzeitig unterbrochen werden können. Die Vorbereitung einer Entscheidung hätte zügig innerhalb von 14 Tagen erfolgen müssen. Dieser Handlungsdruck sei nicht von der Landeshauptstadt Schwerin verursacht gewesen. Trotz des kurzen Vorbereitungszeitraums hätten dem zuständigen Gremium nach 14 Tagen alle Informationen in der erforderlichen Güte vorgelegen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 116 a)

Die Ausführungen Schwerins lassen die Feststellungen des Landesrechnungshofes unberührt. Sie erklären nicht, warum eine Veräußerung der Fläche mit aufstehender Schwimmhalle nicht von vornherein in Betracht gezogen wurde.

Der Zeitdruck bzgl. der Abbrucharbeiten ist für den Landesrechnungshof ebenfalls nicht nachvollziehbar. Im Ergebnis der Veräußerung wurde die Abbruchmaßnahme (mit den damit verbundenen vertraglichen Folgen) ohnehin vorzeitig beendet. Es war zu diesem Zeitpunkt erkennbar, dass für die Fläche mit aufstehender Schwimmhalle ein Markt bestand. Da eine Veräußerung (auch mit Blick auf den weiteren Interessenten) hinreichend sicher erschien, hätte die Beendigung der Abbrucharbeiten bereits zu einem früheren Zeitpunkt geprüft werden können.

b) In einem weiteren Fall wurde ein Bietverfahren zunächst wiederholt thematisiert.⁵⁷

Nach einem Treffen mit der späteren Erwerberin wurde der zuständigen FG mit E-Mail vom 2. Oktober 2014 mitgeteilt, dass der Dezernent wolle, *„dass bitte weiter verhandelt und das Ganze zu einem Abschluss gebracht wird. Er hat mit der LGE dabei keine Bedingungen oder Voraussetzungen abgesprochen.“*

Eine nachvollziehbare Begründung, warum auf das Bietverfahren verzichtet werden solle und im Ergebnis eine endgültige Vorfestlegung auf die spätere Erwerberin⁵⁸ stattfand, ist dem Aktenvorgang nicht zu entnehmen.

Auch auf Nachfrage während der örtlichen Erhebungen wurde dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass weitere Begründungen für das Vorgehen außerhalb der Akte nicht vorliegen. Es wurde ergänzt, dass mit der Erwerberin über die Entwicklung der Fläche ein städtebaulicher Grundlagenvertrag abgeschlossen worden sei *„[...] in dem eine konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit vereinbart wurde, um die bauliche Entwicklung der Flächen voranzubringen.“* Allerdings war Schwerin (auch nach eigener Auffassung) rechtlich nicht verpflichtet, an die spätere Erwerberin zu veräußern.

Mit Blick auf die Haushaltslage von Schwerin kann der Landesrechnungshof die Entscheidung, auf ein Bietverfahren zur Erzielung eines möglichst hohen Preises zu verzichten, nicht nachvollziehen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Schwerin selbst bereits im Jahr 2013 den Preis als *„sehr moderat“*⁵⁹ eingeschätzt hatte.⁶⁰

⁵⁷ Vertrag Nr. 5.

⁵⁸ Thematisiert wurde der Erwerb durch die LGE allerdings bereits in einer Besprechung am 13. November 2013, zu der die LGE selbst ein Protokoll erstellte. Danach wies der Dezernent zunächst auf die grundsätzliche Ausschreibungspflicht hin. *„Die LGE hat einen Kaufantrag gestellt. In diesem Fall kann ein Verzicht auf eine Ausschreibung gegenüber der Stadtvertretung argumentiert werden, da eine Entwicklung im Zusammenhang mit den Waisengärten erfolgen würde.“*

⁵⁹ Vgl. handschriftliches Protokoll vom 25. November 2013.

⁶⁰ Zudem wurde die Veräußerung zeitlich forciert, um das Wertgutachten im Jahr 2015 nicht nach Ablauf von 24 Monaten aktualisieren zu müssen. Vgl. dazu und zur Problematik einer zwischenzeitlichen Wertentwicklung, Tz. 74.

Im Übrigen birgt eine fehlende Transparenz im Verfahren grundsätzlich das Risiko, dass die Entscheidungsgremien nicht vollumfänglich informiert werden.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 116 b)

Schwerin schildert Einzelheiten zur Frage, warum die Fläche im betreffenden Gebiet noch zum Verkauf stand.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 116 b)

Die Ausführungen Schwerins lassen die Feststellungen des Landesrechnungshofes unberührt.

(117) Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass Schwerin den Entscheidungsablauf bei (potenziellen) Bietverfahren überarbeitet (z. B. Festlegung und Umsetzung von Dienstanweisungen, Formblättern etc.). Ziel muss es sein, grundsätzlich Bietverfahren durchzuführen.

Abweichungen von diesem Grundsatz sind eng zu fassenden Ausnahmefällen vorzubehalten und in jedem Fall transparent zu begründen. Die Gründe sind zu dokumentieren und dem Entscheidungsgremium vollständig mitzuteilen.

(118) Der Landesrechnungshof regt nachdrücklich an, den Durchführungserlass im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung so zu formulieren, dass dem Bietverfahren grundsätzlich Vorrang einzuräumen ist.

Dabei ist auch eine Regelung für diejenigen Fälle zu prüfen, in denen nur Kaufangebote unter dem (zuvor) ermittelten Verkehrswert eingehen.

Das Innenministerium wird gebeten, entsprechende Änderungen des Durchführungserlasses zu prüfen.⁶¹

⁶¹ Vgl. dazu z. B. Freistaat Sachsen: VwV kommunale Grundstücksveräußerung vom 13. April 2017 (SächsABl. S. 584) unter V Nr. 4. Bei einem „Öffentlichen Anbieten“ wird dort von einer vorab durchzuführenden Wertermittlung ausgegangen. Wird der Verkehrswert nicht erzielt, ist das öffentliche Anbieten in der Regel zu wiederholen oder das Grundstück kann im Wege einer öffentlichen Versteigerung angeboten werden. Eine Veräußerung unter Wert ist nur bei geringfügigen Unterschreitungen (orientiert an Wiederholungs- oder Versteigerungskosten) möglich.

2.3 Dokumentationsmängel bei der Prüfung von Belastungsvollmachten

(119) Die Gemeinde kann den Käufer bevollmächtigen, Grundpfandrechte zu Gunsten Dritter zu bestellen und in Ansehung dieser Grundpfandrechte die jeweiligen Eigentümer der sofortigen Zwangsvollstreckung zu unterwerfen (Belastungsvollmacht), (vgl. § 4 GenehmFVO).

Die Belastungsvollmacht muss die Anforderungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 GenehmFVO M-V erfüllen, um die damit verbundenen Risiken für die Kommune zu begrenzen.⁶²

Damit ist im Zusammenhang mit der begehrten Bestellung einer Belastungsvollmacht die Prüfung nachfolgender Punkte zu dokumentieren:

- Notwendigkeit der Belastungsvollmacht zur Finanzierung des Kaufpreises unter Abwägung des Eigeninteresses der Kommune und des Risikos;
- Gestaltung der entsprechenden vertraglichen Regelungen nach den Vorgaben der GenehmFVO M-V;
- Beachtung der Entscheidungskompetenzen der Gremien.

(120) Soweit dem Käufer in den geprüften Fällen eine Belastungsvollmacht eingeräumt wurde, war die Dokumentation der Prüfung mangelhaft. In den Vorlagen fanden sich hierzu nur Textbausteine, in denen festgestellt wird, dass die vertraglichen Regelungen dem Sicherheitsinteresse von Schwerin Rechnung tragen würden.⁶³

(121) Schwerin hat in Fällen, in denen der Käufer eine Belastungsvollmacht wünscht⁶⁴, die entsprechenden Anforderungen (vgl. Tz. 119) eingehend zu prüfen und diese Prüfung zu dokumentieren.

(122) Zur Thematik der Belastungsvollmachten hat Schwerin Regelungen in den Leitlinien (Nr. 2.11.4) getroffen.

(123) Diese Regelungen berücksichtigen allerdings nicht die aktuelle Rechtslage (z. B. die GenehmFVO M-V).

⁶² Werden die Bedingungen in § 4 GenehmFVO M-V nicht eingehalten, bedarf es der Zulassung einer Ausnahme nach § 57 Abs. 1 KV M-V (vgl. Nr. 12 Durchführungserlass).

⁶³ Z. B. Verträge Nr. 94 und Nr. 105.

⁶⁴ Dies gilt für alle im § 4 GenehmFVO M-V geregelten Fälle.

Die Regelungen in den Leitlinien der Landeshauptstadt Schwerin sind an die aktuelle Rechtslage anzupassen (vgl. Tz. 35).

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 119 bis 123

Schwerin verweist auf die Regelungen der GenehmFVO M-V.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 119 bis 123

Der Landesrechnungshof hat seiner Prüfung die Vorschriften der GenehmFVO M-V zugrunde gelegt. Die GenehmFVO M-V definiert zu prüfende Anforderungen an die Grundpfandrechtsbestellung. Die durch den Landesrechnungshof diesbezüglich festgestellten Dokumentationsmängel bleiben unwidersprochen.

2.4 Veräußerung unter vollem Wert

(124) Eine Veräußerung unter vollem Wert ist nur dann möglich, wenn ein besonderes öffentliches Interesse dies rechtfertigt. Dabei ist zur Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genau zu prüfen, ob und inwieweit das öffentliche Interesse tatsächlich eine Veräußerung unter vollem Wert rechtfertigt. Der Preisnachlass ist dabei auf das zur Erreichung des öffentlichen Interesses absolut notwendige Maß zu beschränken. Bei der Entscheidungsfindung sind die Folgen der Entscheidung transparent zu machen (vgl. Nrn. 6.10.3 und 6.10.4 Durchführungserlass).

(125) Bei einem Vertrag⁶⁵ wurde die Immobilie unter Wert veräußert und die Genehmigung durch das Innenministerium eingeholt. Zur Rechtfertigung der Veräußerung unter Wert (öffentliches Interesse) wurde die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen angegeben. Die zukünftige Nutzung der Immobilie durch eine gemeinnützige Einrichtung mit sozialer Ausrichtung wurde bereits bei der gutachterlichen Wertermittlung berücksichtigt.

(126) Dazu stellt der Landesrechnungshof fest:

⁶⁵ Vertrag Nr. 105.

- Fraglich ist, ob der Wertabschlag⁶⁶ für das öffentliche Interesse nicht durch weitere Verhandlungen bei gleichzeitiger Zielerreichung hätte vermieden oder verringert werden können. Entsprechende Bemühungen zur Erzielung eines höheren Preises sind nicht dokumentiert.
- Zudem wird der Wertabschlag dadurch erhöht, dass mit dem (ohnehin verringerten) Kaufpreis die auf das Grundstück entfallenden Straßenbaubeiträge für die Straßenbeleuchtung abgegolten werden.⁶⁷
- Der Wertabschlag wird in der Vorlage für das Entscheidungsgremium nicht aufgeführt.

(127) Schwerin sollte eine Veräußerung unter vollem Wert zur Umsetzung eines öffentlichen Interesses vermeiden bzw. den Wertabschlag auf das absolut notwendige Maß begrenzen.

Dem zuständigen Gremium ist u. a. die Höhe der verminderten Einnahmen ausdrücklich mitzuteilen. Soweit mit dem ohnehin verminderten Kaufpreis auch weitere Forderungen Schwerins (Erschließungs- und Straßenbaubeiträge) abgegolten werden, ist dies bei den verminderten Einnahmen zu berücksichtigen.

Bei der Verminderung der Einnahmen handelt es sich um einen wesentlichen Gesichtspunkt für die Entscheidung über die Veräußerung. Dieser ist zwingend transparent zu machen.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 125 bis 127

Schwerin schildert den Sachverhalt des Immobilienverkaufs.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 125 bis 127

Die Schilderungen stehen nicht im Widerspruch zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes.

⁶⁶ Differenzbetrag zwischen dem ermittelten Verkehrswert und dem vereinbarten Preis (Höhe des Verzichts auf Einnahmen).

⁶⁷ Vgl. Fn. 35 entsprechend.

3 Weitere Handlungsfelder bei Immobilienveräußerungen

(128) Nachfolgend werden Feststellungen thematisiert, die nicht zum Prüfungsgegenstand im engeren Sinne gehören, jedoch aus Sicht des Landesrechnungshofes einer weiteren kritischen Auseinandersetzung durch Schwerin bedürfen. Dabei sollte ggf. das Rechnungsprüfungsamt einbezogen werden.⁶⁸

3.1 Vereinbarung nachteiliger vertraglicher Regelungen

(129) Die Gestaltung der Verträge hat dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie den Interessen von Schwerin Rechnung zu tragen.

(130) Die geprüften Verträge enthielten für Schwerin nachteilige Regelungen. Deren Zustandekommen wurde nicht dokumentiert und war daher für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar:

- a) Verträge enthielten Regelungen, wonach mit dem Kaufpreis die Erschließungskosten⁶⁹ und Straßenbaubeiträge⁷⁰ abgegolten wurden.

Die dem Preis zugrundeliegende Wertermittlung berücksichtigte jedoch entsprechende Verpflichtungen des Erwerbers wertmindernd.

Im Ergebnis wurde Schwerin mit den Kosten bzw. Beiträgen belastet, ohne dass dem eine Preiserhöhung wg. Wegfalls des wertmindernden Merkmals gegenüberstand.

- b) Schwerin übernahm mittels vertraglicher Regelung Maßnahmen der Kampfmittelberäumung und des Artenschutzes.⁷¹ Dazu wurde eine Kostenerstattung durch die Käuferin vereinbart, die jedoch in der Höhe (Preis je m²) begrenzt wurde.

⁶⁸ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 KPG M-V: „Der Bürgermeister hat das Recht, dem Rechnungsprüfungsamt in Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsausschuss Aufträge zur Prüfung der Verwaltung zu erteilen.“

⁶⁹ Vertrag Nr. 58.

⁷⁰ Verträge Nr. 1 und Nr. 105 (vgl. Tz. 125).

⁷¹ Vertrag Nr. 58.

Wie die Höhe und Begrenzung der Erstattung ermittelt wurde, ist nicht dokumentiert. Insbesondere liegt keine begründete Schätzung der möglichen Kosten für Schwerin und eine Bewertung der finanziellen Risiken vor.⁷²

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 130 b)

Schwerin schildert ihr Vorgehen bei der Veräußerung von Gewerbeflächen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 130 b)

Die Schilderungen stehen nicht im Widerspruch zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes .

(131) Bei vertraglichen Vereinbarungen sind eigenen Interessen von Schwerin zu wahren, Aufwendungen bzw. Kosten zu minimieren und Risiken zu vermeiden. Die Gründe für vertragliche Regelungen sind zu dokumentieren und zu begründen.

3.2 Lückenhafte Kontrolle der Umsetzung vertraglicher Verpflichtungen

(132) Mit den Erwerbern wurden z. T. vertragliche Verpflichtungen über die Zahlung des Kaufpreises hinaus vereinbart. Dazu zählen insbesondere Investitions-, Sanierungs- und Bauverpflichtungen einschließlich Sicherungsklauseln zu Vertragsstrafen, Rückfall und Wiederkauf.

(133) Auf Nachfrage, wie die Einhaltung dieser Verpflichtungen überwacht wird, teilte Schwerin Folgendes mit:

- Die Kontrolle der vertraglichen Verpflichtungen (einschließlich Prüfung der Vertragsstrafen etc.) sei intern nicht ausdrücklich geregelt.
- Die Verträge würden in Archikart mit einer Wiedervorlagefrist versehen.⁷³ Entsprechende Immobilien seien bekannt und würden ggf. durch einen Mitarbeiter, der häufiger unterwegs sei, vor Ort aufgesucht.
- Geprüft werde dabei nach Augenschein, ob Bauverpflichtungen eingehalten würden (ja/nein).

⁷² Bei Nachfrage wurde auf eine Schätzung verwiesen. Unterlagen zur Schätzung konnten nicht vorgelegt werden.

⁷³ Davor Papierliste mit Wiedervorlagefristen.

- Ob die vereinbarten Fristen eingehalten werden, sei nicht Gegenstand der Kontrolle. Es werde damit nicht geprüft, ob und in welcher Höhe etwaige Vertragsstrafen fällig seien. Eine entsprechende Prüfung sei auch schwierig, da die Abgrenzung, zu welchem genauen Zeitpunkt der Bauverpflichtung Genüge getan wurde (Grad der Fertigstellung, Verantwortlichkeiten bei Verzögerungen etc.), problematisch sei.

(134) Die derzeitige Praxis führt dazu, dass etwaige Ansprüche Schwerins nicht erkannt und durchgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine klare Regelung zur Zuständigkeit und zum Inhalt der Prüfung der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen.

Darüber hinaus wird empfohlen, die vertraglichen Regelungen (z. B. durch Anzeige- und Nachweispflichten des Käufers) so zu gestalten, dass der Verwaltungsaufwand minimiert werden kann.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 132 bis 134

Die Prüfung der Einhaltung der Verträge erfolge differenziert nach Art und Inhalt der Bauverpflichtung. Im Regelfall würden die Käufer schriftlich aufgefordert, Unterlagen zum Nachweis des Erreichens des Investitionsvolumens vorzulegen. Die Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung gäben Erklärungen über die Erfüllung der Bauverpflichtung bei Käufen im Gewerbegebiet ab, da ihnen bei ihrer Tätigkeit ein Einblick in den Fortschritt des Bauvorhabens möglich sei. Bei überschaubareren Verpflichtungen (z. B. Errichtung Einfamilienhaus mit Eigennutzung) erfolge die Prüfung über eine Ortsbesichtigung und Einsicht in das zuständige Melderegister.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 132 bis 134

Die Ausführungen in der Stellungnahme stehen teilweise im Widerspruch zu den Angaben während der örtlichen Erhebungen. Diese Differenzen stützen die Empfehlung des Landesrechnungshofes, das Verfahren zur Kontrolle der vertraglichen Verpflichtungen schriftlich zu regeln und eine entsprechende Dokumentation (z. B. durch Checkliste oder Workflow) vorzusehen (vgl. Tz. 51). Der Landesrechnungshof begrüßt insoweit die Ankündigung Schwerins (vgl. Tz. 58), die Überprüfung, ob vertrag-

liche Bau- und Investitionsverpflichtungen erfüllt sind, mittels eines Formblatts standardisiert vorzunehmen.

3.3 Fehlende Prüfung möglicher vergaberechtlicher Anforderungen

(135) Besondere Anforderungen gelten für Immobilienveräußerungen, die zugleich Beschaffungscharakter haben [vgl. dazu und zu weiteren Anforderungen die Hinweise unter Nr. 6.4.4 b) Durchführungserlass]. Darunter fallen z. B. Verkäufe, die mit der Verpflichtung zur Errichtung eines konkreten Gebäudes verbunden sind. Hier kann ein öffentlicher Bauauftrag oder eine öffentliche Baukonzession vorliegen, denen ein Ausschreibungsverfahren vorauszugehen hat.

Ein öffentlicher Bauauftrag liegt beispielsweise vor, wenn sich der Erwerber einklagbar zu einer entgeltlichen Bauleistung verpflichtet, die im unmittelbaren wirtschaftlichen Interesse der öffentlichen Hand liegt. Die Entgeltlichkeit kann dabei auch in einer Veräußerung der Immobilie unter ihrem Verkehrswert liegen.

(136) Bei einem Vertrag wurde ein Bietverfahren durchgeführt.⁷⁴ Der Käufer wurde verpflichtet, Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen am Vereinsgebäude durchzuführen. Ferner wurde vereinbart, dass er einen 30-jährigen Erbbaurechtsvertrag zur Nutzung mit einem dort bereits langjährig ansässigen Verein abschließt. Die mit der Verpflichtung des Erwerbers verbundenen Kosten (Schätzung von 312.870 Euro) wurden (neben der Belastung durch das Erbbaurecht) bereits bei der Ermittlung des Verkehrswertes in Form eines Abschlags berücksichtigt. Der so ermittelte Verkehrswert der belasteten Immobilie wurde auch in der Veröffentlichung angegeben.

Begründet wurde dieses Vorgehen mit dem Interesse von Schwerin, die kommunale Sportanlage dem Verein zu überlassen. Dessen Wunsch, am Standort zu verbleiben, könne damit erfüllt werden. Der Verein benötige zukünftig keinen Betriebskostenzuschuss durch Schwerin mehr und Bewirtschaftungskosten der SDS für das Objekt von jährlich 20.000 Euro würden entfallen.

(137) Bei der Veräußerung verzichtete Schwerin im Ergebnis auf Einnahmen von 405.000 Euro (Differenz zwischen ermitteltem Verkehrswert von 825.000 Euro der

⁷⁴ Vertrag Nr. 51.

unbelasteten Immobilie und dem vereinbarten Preis von 420.000 Euro mit Belastungen).

(138) Das Vorgehen von Schwerin berücksichtigte bei der Veräußerung Preisabschläge für die Belastungen des Erwerbers mit dem Erbbaurecht und im Einzelnen notwendige und verpflichtende Umbaumaßnahmen durch den Erwerber. Mit den Umbaumaßnahmen sollte konkreten Interessen von Schwerin Rechnung getragen werden (Verbleib des Vereins am angestammten Standort unter verbesserten Rahmenbedingungen).

Mit Blick darauf hätte allerdings geprüft werden müssen, ob hier ggf. ein Entgelt (Preisabschlag) für die Umsetzung eines wirtschaftlichen Eigeninteresses von Schwerin vorliegt und die Immobilienveräußerung damit zugleich Beschaffungscharakter hatte.⁷⁵

Diese notwendige Prüfung ist nicht dokumentiert.

(139) Der Landesrechnungshof empfiehlt in Fällen, in denen eine Immobilienveräußerung aufgrund des wirtschaftlichen Zusammenhangs einen Beschaffungscharakter haben kann, sorgfältig zu prüfen, ob diese ausschreibungspflichtig ist.

Die Prüfung ist zu dokumentieren.

(140) Daneben hält der Landesrechnungshof das Vorgehen Schwerins aus weiteren Gründen für bedenklich:

- Der mit der Veräußerung verbundene Einnahmeverzicht (vgl. Tz. 137) geschah letztendlich zugunsten des Vereins, um diesem einen Verbleib an seinem angestammten Standort in einem sanierten Gebäude zu ermöglichen.

Es handelt sich im Ergebnis um einen verdeckten Zuschuss im freiwilligen Aufgabenbereich der Vereinsförderung.

- Dieses Vorgehen ist mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie den Konsolidierungspflichten Schwerins (u. a. auch gem. § 2 der Konsolidierungsvereinbarung vom 27. Juli 2015) unvereinbar.

⁷⁵ Der zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltende Durchführungserlass enthielt noch nicht die Ausführungen unter Nr. 6.4.4 b) der aktuellen Fassung. Die dort beschriebenen rechtlichen Anforderungen galten jedoch unabhängig davon, da im Durchführungserlass nur die Rechtslage wiedergegeben wird.

- Fraglich ist auch, ob dem Interesse Schwerins bei der Vertragsgestaltung hinreichend Rechnung getragen wurde. Die FG 60.2 äußerte (für den Landesrechnungshof nachvollziehbare) Bedenken, dass der Verein die Sportstätte ggf. zweckfremd nutzen könne. Einer solchen Nutzungsänderung könne mit der beabsichtigten Vertragsgestaltung nicht wirksam entgegengewirkt werden. Von der FG 40.1 wurde auf diese Bedenken nicht eingegangen. Die vertraglichen Regelungen berücksichtigen dieses Risiko mithin nicht.

Der verdeckte Zuschuss führt damit gegenüber einer direkten zweckgebundenen Zuschussgewährung zu einem erheblichen Kontrollverlust und Risiko. Die Erreichung der mit dem (verdeckten) Zuschuss verbundenen Ziele kann nicht effektiv kontrolliert und durchgesetzt werden.

(141) Verdeckte Zuschüsse sind zu unterlassen.

Den Maßgaben zur Haushaltskonsolidierung ist ausnahmslos Rechnung zu tragen.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 135 bis 141

Schwerin schildert das Vorgehen und die Motive bei der Veräußerung der Immobilie.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 135 bis 141

Die Ausführungen Schwerins berühren die Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht.

3.4 Fehlende/lückenhafte Entscheidungsgrundlagen für Gremien

(142) Bei der Entscheidung über eine Vermögensveräußerung müssen alle entscheidungserheblichen Tatsachen vorliegen. Diese müssen dem zuständigen Gremium in der Beschlussvorlage mitgeteilt werden (vgl. Nr. 6.10.1 Durchführungserlass).

(143) Entscheidungserhebliche Tatsachen wurden nicht immer vollumfänglich ermittelt:

- a) Alternativen zu einer Veräußerung (z. B. Erbbaurechtsverträge) wurden unzureichend geprüft. In einem Fall wurde die Möglichkeit von Erbbaurechtsverträgen erörtert.⁷⁶

⁷⁶ Vertrag Nr. 103. Die Möglichkeit des Abschlusses von Erbbaurechtsverträgen wird auch im Beschluss der Stadtvertretung vom 29. Januar 2018 (Prüfantrag – Bezahlbaren Wohnraum im ge-

Warum dieser Ansatz (wie auch bei anderen Verträgen) trotz der damit ggf. verbundenen Vorteile⁷⁷ nicht weiterverfolgt und keine konkreten Schritte zur Umsetzung vorgenommen wurden, ist nicht dokumentiert.

b) Die Vereinbarung vertraglicher Verpflichtungen beruhte auf unzureichend ermittelten Grundlagen:

- So wurde in einem Fall⁷⁸ für die Mehrerlösabführungsklausel eine Grenze von 200 Euro/m² als Basis für die Berechnung des Mehrerlöses festgelegt. Berücksichtigt wurden dabei 102 Euro an Entwicklungsaufwand, die auf einer Kalkulation der Vertragspartnerin beruhten. Die Kalkulation lag nicht vor und wurde damit von Schwerin nicht geprüft. Der Wert wurde lediglich als schlüssig und nachvollziehbar eingeschätzt.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 143 b)

Schwerin führt aus, dass sich der Nachweis über den Erschließungsaufwand und die Berechnung der Mehrerlösklausel in einem Vorgang bei der FG „Stadtplanung“ befänden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 143 b)

Der Nachweis über den Erschließungsaufwand und die Berechnung der Mehrerlösklausel wurden nicht vorgelegt. Beides kann daher nicht bewertet werden. Die Stellungnahme steht im Widerspruch zu Angaben während der örtlichen Erhebungen. Auf ausdrückliche Nachfrage wurde mitgeteilt: *„Die Kalkulation liegt hier nicht vor; der Wert wurde als schlüssig und nachvollziehbar eingeschätzt.“*⁷⁹

- In die Kaufpreisbildung wurde ein Angebot des Interessenten über die Erbringung von Umweltplanungsleistungen einbezogen.⁸⁰ Dieses Angebot

samtan Stadtgebiet ermöglichen, Vorlage 01323/2018) erwähnt.

⁷⁷ Z. B. blieben Schwerin die Substanz an Grund und Boden erhalten und Wertsteigerungen erhalten (Kombination Sachwerterhaltung und laufende Einnahmen). Das Erbbaurecht bietet zudem die Möglichkeit, damit sozialen Zielsetzungen (erschwingliche Grundstücke) umzusetzen.

⁷⁸ Vertrag Nr. 5, vgl. dazu auch die ausführlichen Darstellungen unter Tzn. 116 ff.

⁷⁹ Nachfrage des Landesrechnungshofes per E-Mail vom 24. September 2019; Antwort Schwerins per E-Mail vom 25. September 2019.

⁸⁰ Vertrag Nr. 35.

lautete auf einen Nettobetrag. In die Kaufpreisbildung wurde der Bruttobetrag (inkl. 19 % Umsatzsteuer) einbezogen.

Ungeklärt blieb (auch auf Nachfrage des Landesrechnungshofes), ob der Interessent die Umsatzsteuer zahlen musste.

(144) Vertragliche Regelungen sind ausschließlich aufgrund hinreichend ermittelter Tatsachengrundlagen zu treffen.

(145) Die Entscheidung über eine Immobilienveräußerung ist nach KV M-V grundsätzlich der Stadtvertretung als dem kommunalen Hauptorgan vorbehalten. Bis zu bestimmten Wertgrenzen kann die Zuständigkeit auf den Hauptausschuss oder den Bürgermeister übertragen werden (§ 22 Abs. 4 KV M-V).

- Eine konkrete vertragliche Regelung zur Mehrerlösabführung war nicht Gegenstand der Beschlussvorlage für die Gremienentscheidung. Eine solche Regelung war jedoch vorgesehen, obwohl diese nach den Leitlinien (Nr. 2.11.4 – Mehrerlösabführung) nur Sonderfällen vorbehalten sein soll.⁸¹

Eine entsprechende Prüfung ist nicht dokumentiert.

- Bei einem weiteren Vertrag wurde nach der Beschlussfassung an einen anderen Erwerber veräußert.⁸² Dabei handelte es sich um einen vom ursprünglichen Interessenten benannten „Partnerbetrieb“.

Dieses Vorgehen ist (soweit aus dem Aktenvorgang ersichtlich) nicht durch die in den Leitlinien genannten Fälle (mögliche Abweichungen ohne erneute Beschlussfassung) gedeckt.

Eine entsprechende Prüfung ist nicht dokumentiert.

(146) Der Landesrechnungshof verweist nachdrücklich auf die Notwendigkeit, die Gremienvorbehalte zu beachten. Die Gremien sind über alle wesentlichen Gesichtspunkte einer beabsichtigten Veräußerung zu informieren. Ihr Beschluss ist verbindlich für die Ausführung durch die Verwaltung. Etwaige Regelungen zu Ausnahmen in

⁸¹ Vertrag Nr. 5. Es wurde in der Vorlage lediglich auf die Absicht hingewiesen, eine solche Klausel vereinbaren zu wollen. Ausführungen zum Inhalt der Klausel finden sich nicht. Es ist nicht erkennbar, dass die dazu in der Leitlinie unter Nr. 2.11.4 gegebenen inhaltlichen Vorgaben vollständig umgesetzt wurden. Das davon abgewichen werden soll, ist nicht Gegenstand der Vorlage.

⁸² Vertrag Nr. 44.

Grundsatzbeschlüssen (hier: Leitlinien), von denen die Verwaltung Gebrauch machen will, sind genau zu prüfen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigung von Schwerin (vgl. Tz. 58), die Einhaltung dieser Grundsätze in Zukunft stärker zu überprüfen.

4 Vermietung

(147) Die Überlassung der Nutzung von Vermögensgegenständen (hier: Immobilien) an Dritte bemisst sich durch einen entsprechenden gesetzlichen Verweis (vgl. § 56 Abs. 5 KV M-V) an vergleichbaren Maßstäben wie deren Veräußerung. Damit gilt auch hier, dass die Kommune die überlassene Immobilie nicht selbst zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen darf und ein dem Wert entsprechendes Entgelt vereinbart werden muss (vgl. Tz. 17).

4.1 Fehlende Ermittlung und Vereinbarung marktgerechter Entgelte

(148) Für die Vereinbarung des Entgeltes bei Immobiliennutzungen hat die Kommune vergleichbare Überlegungen wie bei der Veräußerung von Immobilien zur Erzielung eines marktgerechten Preises anzustellen (vgl. Nr. 7.1 Durchführungserlass). Nur damit wird dem § 56 Abs. 5 KV M-V entsprochen.

(149) Eine wirtschaftliche Verwaltung des Immobilienbestandes setzt bei regelmäßig steigendem Preisniveau die Vereinbarung und Erzielung möglichst marktgerechter Entgelte voraus.

Innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten sollten (regelmäßige) Anpassungen an die Marktpreise ausdrücklich vertraglich vereinbart werden.

Bei bestehenden Verträgen setzt dies zusätzlich voraus, dass die Möglichkeiten von entsprechenden Entgeltanpassungen aktiv und fortlaufend

- überwacht,
- geprüft und
- ggf. genutzt (z. B. durch Anpassungsverlangen, Kündigung und/oder Nachverhandlung etc.)

werden.

Zur effektiven und effizienten Umsetzung sollte ein Vertragsmanagementsystem (vgl. Tz. 44) eingesetzt werden.

(150) Aus den übersandten Auflistungen der Verträge war insbesondere hinsichtlich der Miet- und Pachtverträge von Gärten und Garagen festzustellen, dass Schwerin die Entgelte nicht fortlaufend geprüft und angepasst hat. Der ZGM verwies auf das Vorgehen bei der Vermietung von bestimmten Erholungsgrundstücken (Bungalowgrundstücke, Bootshaus- und Steganlagen). Hier seien Gutachten über die Höhe der ortsüblichen jährlichen Miete eingeholt und entsprechende Anpassungen der Mietzinsen vorgenommen worden. Der ermittelte Mietzins werde jeweils mit dem aktuellen Bodenrichtwert fortgeschrieben. Bei den Garagen werde derzeit ein vergleichbares Verfahren durchgeführt.

(151) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass Schwerin mögliche Einnahmesteigerungen nicht bzw. nicht vollständig realisiert und damit gegen § 56 Abs. 5 KV M-V verstoßen hat. Bereits angesichts der Haushaltslage von Schwerin ist das bislang im zeitlichen Ablauf äußerst zögerliche Vorgehen mit diesem Grundsatz unvereinbar.

Die Bemühungen, marktgerechte Entgelte erzielen zu wollen, begrüßt der Landesrechnungshof. Das Bemühen zur Vereinbarung marktgerechter Entgelte ist unter Beachtung der rechtlichen Möglichkeiten⁸³ deutlich zu forcieren. Nur so kann Schwerin dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entsprechen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich das marktgerechte Entgelt in der Regel aus Angebot und Nachfrage in der Verhandlung zwischen dem Vermieter und zukünftigen Nutzer/Mieter bildet. Bestehen deshalb Anhaltspunkte dafür, dass es mehrere potenzielle Interessenten gibt, sollten möglichst Bietverfahren mit einem (ggf. gutachterlich zu ermittelnden) Mindestentgelt durchgeführt werden.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 148 bis 151

Schwerin schildert das aktuelle Vorgehen bei der Anpassung der Nutzungsentgelte. Generell sei der Fokus auf die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen und die

⁸³ Z. B. sind – soweit anwendbar – die Nutzungsentgeltverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2002 (BGBl. I S. 2562) oder das Bundeskleingartengesetz vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist, zu beachten.

Steigerung der Einnahmen gerichtet. Die Beanstandung, dass Einnahmemöglichkeiten nicht oder nicht vollständig erhoben würden, träfe aktuell nicht zu.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 148 bis 151

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Er begrüßt die verstärkten Bemühungen zur Erzielung von marktgerechten Entgelten.

4.2 Aufwändige Entgelterhebung

(152) Gemeinden sind auch bei der Gestaltung interner (Verwaltungs-)Verfahren an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 43 Abs. 4 KV M-V) gebunden. Dies gilt (wie im Fall von Schwerin) im besonderen Maße für Gemeinden ohne ausgeglichenen Haushalt.

(153) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Schwerin auch bei vergleichsweise geringen (jährlichen) Entgelten eine Verteilung auf mehrere Zahlungen im Jahr vereinbart hat.

Der ZGM äußerte dazu, dass bei geringen Entgelten künftig die Vereinbarung einer jährlichen Zahlungsweise angestrebt werde.

(154) Da mit jeder Zahlung Verwaltungsaufwand verbunden ist, sollte Schwerin bei vergleichsweise geringen Entgelten durchgehend eine jährliche Zahlungsweise (Vorauszahlung) anstreben. Damit stünden die Einnahmen sofort im vollen Umfang zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen der ZGM, bei geringen Beträgen den Verwaltungsaufwand durch eine jährliche Zahlungsweise zu reduzieren.

4.3 Unentgeltliche Überlassung vom Vermögensgegenständen

(155) Auch bei der Überlassung von Vermögensgegenständen, die unentgeltlich oder unter Wert erfolgt, kann vom Grundsatz der Überlassung zum vollen Wert nur in Ausnahmefällen abgewichen werden.

Dazu muss – wie auch bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen – ein besonderes öffentliches Interesse festgestellt werden. Dieses ist mit dem Einnahmeerzielungsgrundsatz abzuwägen (vgl. Nr. 6.2.1 Durchführungserlass). Es ist genau zu

prüfen, ob die Umsetzung des öffentlichen Interesses tatsächlich eine Überlassung unter vollem Wert rechtfertigt (vgl. analog Tz. 124).

Bereits aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit ist auch hier der mit der unentgeltlichen bzw. Überlassung unter Wert verbundene Einnahmeverzicht transparent zu machen, d. h. das marktgerechte Entgelt zu ermitteln (vgl. zur Veräußerung: Nr. 6.10.4 Durchführungserlass).

(156) Die Sichtung der durch den ZGM überreichten Auflistungen ergab, dass die Datenfelder, mit denen der Landesrechnungshof das ermittelte marktgerechte Entgelt erfragt hatte, bei den unentgeltlichen Überlassungen i. d. R. unausgefüllt blieben. Dies betraf zahlreiche Immobilien bzw. Räumlichkeiten, welche ihren jeweiligen Nutzern zu unterschiedlichsten Zwecken unentgeltlich überlassen wurden.

(157) In diesen Fällen hat Schwerin regelmäßig kein marktgerechtes Entgelt ermittelt. Daher bleibt unklar, auf welche potenziellen Einnahmen Schwerin beim Abschluss dieser Verträge verzichtet und wie hoch die letztendlich damit verbundene (verdeckte) Subvention für den jeweiligen Vertragspartner ist.

Entscheidungen zu den entsprechenden Verträgen wurden deshalb auf einer unzureichenden Entscheidungsgrundlage getroffen.

(158) Der Landesrechnungshof fordert Schwerin auf, auch bei der unentgeltlichen Überlassungen von Vermögensgegenständen zunächst ein marktgerechtes Entgelt zu ermitteln. Nur so können dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit Rechnung getragen sowie interne Zuständigkeiten und Gremienvorbehalte zweifelsfrei bestimmt werden.

(159) Die Höhe des Einnahmeverzichts sollte durch entsprechende Kennzahlen dokumentiert und fortlaufend kontrolliert werden. Damit erfasst und verdeutlicht Schwerin die (trotz seiner Haushaltslage) erbrachten Förderungen bestimmter (öffentlicher) Zwecke.

Stellungnahme von Schwerin zu Tzn. 155 bis 159

Soweit dem ZGM die Zuständigkeit für Verträge, die bislang eine unentgeltliche Überlassung von Vermögensgegenständen vorsehen, übertragen sei, würde diese

darauf hin überprüft, ob und ggf. warum eine kostenfreie Nutzung im öffentlichen Interesse erfolgen dürfe.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 155 bis 159

Der Landesrechnungshof begrüßt die veranlasste Prüfung. Soweit eine kostenfreie bzw. kostengeminderte Nutzung im öffentlichen Interesse nicht in Betracht kommt, ist ein marktgerechtes Entgelt zu vereinbaren.

5 Nutzungsvereinbarungen für Sportstätten

(160) Schwerin hat die Zuständigkeiten für die Verwaltung von Immobilien nicht konsequent zentralisiert (vgl. Tzn. 46 ff.). So ist die FG 40.1 bspw. für Sportstätten⁸⁴ zuständig.

(161) Für die Überlassung der Sportstätten als Immobilien gelten die vorstehenden Anforderungen entsprechend (vgl. Tzn. 147 ff., 155 ff.).

Bei den Nutzungsvereinbarungen sind ein einheitliches Vorgehen und, sofern geboten, einheitliche Vertragsbedingungen anzustreben. Dabei sind auch für die Nutzungsüberlassung von Sportstätten grundsätzlich marktgerechte Entgelte zu vereinbaren. Von diesem Grundsatz kann nur in Ausnahmefällen abgewichen werden.

5.1 Gegenstand und Inhalt der Nutzungsvereinbarungen

(162) Schwerin hat mit Sportvereinen rd. 30 Vereinbarungen über die Nutzung von Sportstätten (i. F. Nutzungsvereinbarungen) geschlossen.

(163) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Sportstätten den Vereinen in der Gesamtsicht

- größtenteils langfristig (z. T. 20 bis 30 Jahre),
- unentgeltlich und/oder
- gegen ein geringes Jahresentgelt (z. B. 50 Euro p. a.)

überlassen werden.

⁸⁴ Der Begriff „Sportstätte“ wird nachfolgend als Sammelbegriff für sämtliche Gebäude und Einrichtungen, die zur Ausübung von einer oder mehreren Sportarten verwendet werden. Keine Berücksichtigung finden Turnhallen. Diese sind Gegenstand einer gesonderten Prüfungsmitteilung.

Die Sportvereine haben die öffentlichen Lasten und Abgaben sowie die Bewirtschaftungskosten zu tragen.

(164) Demgegenüber wurde in den Verträgen zum Teil weiterhin vorgesehen, dass Schwerin neben der unentgeltlichen Überlassung

- zusätzlich bestimmte Nebenkosten trägt und
- Defizite aus der Bewirtschaftung übernimmt sowie
- die Möglichkeit auf Sportförderung (zur Defizitübernahme oder als Bewirtschaftungskostenzuschuss) einräumt,
- während Einnahmen bzw. eventuelle Überschüsse bei den Vereinen verbleiben.

Diesbezüglich war kein einheitliches Vorgehen Schwerins bei der Vereinbarung von Vertragsinhalten erkennbar.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 164

Grundsätzlich unterschieden sich die verglichenen Sportanlagen sowohl in Größe als auch in Funktionalität. Daraus resultierten teilweise stark voneinander abweichende Bewirtschaftungskosten. Bezuschussungen würden in der Regel nur den Sportvereinen zugestanden, die nicht in der Lage seien, die Bewirtschaftung der überlassenen Sportanlage aus eigener Kraft zu bewerkstelligen. Beispielsweise könnten Wassersportvereine Einnahmen erzielen, um die Bewirtschaftungskosten zu tragen. Derartige Ertragsmöglichkeiten hätten andere Sportvereine hingegen nicht, so dass eine Bewirtschaftung ohne Zuschuss unmöglich wäre. Insofern werde das Vorgehen durchaus als einheitlich betrachtet.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 164

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Er bleibt bei seiner Auffassung. Die Stellungnahme bezieht sich nur auf einen der Feststellung zugrundeliegenden Gesichtspunkt (Bezuschussung). Der Landesrechnungshof merkt ergänzend an, dass die geschilderte Vorgehensweise schon deshalb nicht einheitlich sein kann, weil die dafür notwendigen Entscheidungsgrundlagen nicht vorlagen. Schwerin nimmt nach eigener Auskunft keine konkreten wirtschaftlichen Berechnungen vor (vgl. Tz. 165).

(165) Auf Nachfrage bei der FG 40.1 wurde dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass beim Abschluss derartiger Verträge keine konkreten wirtschaftlichen Berechnungen angestellt würden (z. B. Abgleich der Bewirtschaftungskosten mit einem ermittelten marktgerechten Entgelt). Zur Verfahrensweise bei Vertragsabschlüssen wurde auf einen Beschluss der Stadtvertretung aus dem Jahr 1993 verwiesen (Drs. 1011/93).

Zu den vereinbarten Entgelten teilte die FG 40.1 mit, dass die Notwendigkeit gesehen werde, eine Entgeltordnung zur Vereinheitlichung zu erarbeiten.

Bei den bestehenden Entgeltvereinbarungen seien die Möglichkeiten der Entgeltanpassung nicht geprüft worden.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 165

Schwerin trägt vor, für Sportanlagen, die im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge betrieben werden sollen, gäbe es keinen „Markt“. Die Anlagen würden von Sportvereinen betrieben, die aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit (Förderung des Sports) über einen Freistellungsbescheid des Finanzamts verfügten. Eine aktive Teilnahme am „Markt“ sei den Vereinen somit nicht möglich und damit auch nicht die Ermittlung eines marktgerechten Entgelts.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 165

Die Ausführungen Schwerins gehen am Inhalt der Feststellungen des Landesrechnungshofes vorbei. Bei der Überlassung von Immobilien gilt, dass die Kommune ein dem Wert der überlassenen Immobilie entsprechendes Entgelt vereinbaren muss. Ist es (politisch) gewollt, von diesem Grundsatz abzuweichen (z. B. hier: unentgeltliche Überlassung zur Förderung bestimmter Zwecke/Sportvereine) sind die damit verminderten Einzahlungen transparent zu machen (Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit). Dies setzt aber zunächst die Feststellung eines marktgerechten Entgelts voraus.⁸⁵

(166) Weitere Nachfragen des Landesrechnungshofes zur Übergabe von

⁸⁵ Die Ausführungen von Schwerin lassen darauf schließen, dass ein fehlender Markt aufgrund des bereits erfolgten Verzichts zur Förderung des verfolgten Zwecks behauptet wird. Damit werden jedoch die Wirkungen der Förderentscheidung, die erst getroffen werden muss, vorweggenommen. Das z. B. für Wassersportanlagen marktgerechte Entgelte ermittelt werden können, zeigen die Anlagen, die dem ZGM zur Bewirtschaftung übergeben wurden.

- vorbereitenden Entscheidungsgrundlagen zu ausgewählten Verträgen,
- generellen Festlegungen zur Art und Weise der Vertragskontrolle sowie
- Informationen zu ausgereichten Förderungen nach der Sportförderrichtlinie als Defizitausgleich/Bewirtschaftungskostenzuschuss bei ausgewählten Verträgen (ab 2010)

wurden auch nach wiederholten Fristverlängerungen nicht beantwortet.

Mithin ist das Verwaltungshandeln Schwerins insoweit nicht prüfbar.

Stellungnahme von Schwerin zu Tz. 166

Die angeforderten Zuarbeiten könnten nachgeliefert werden. Allerdings ließen sich die Fragen und wiederholten Fristsetzungen des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 166

Die Zuarbeiten wurden erstmals mit E-Mail des Landesrechnungshofes vom 17. Februar 2020 erbeten. Nach Abschluss der Prüfung sind diese nicht mehr notwendig.

(167) Die Verfahrensweise von Schwerin bei der Verwaltung der Sportstätten begegnet bereits in der Gesamtsicht erheblichen grundsätzlichen Bedenken.

Schwerin muss sein Handeln auch im Bereich der Sportstätten am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten. Dazu sind nach einer kritischen Analyse und wirtschaftlichen Betrachtung des Vertragswesens im Bereich der Sportstätten angemessene Verfahrensweisen festzulegen.

Vor dem Hintergrund ihrer Haushaltslage wird Schwerin nicht umhinkommen, alle Verträge kritisch zu prüfen und diese nach den vorgenannten Maßgaben anzupassen.

Um dabei die Berücksichtigung sämtlicher örtlicher Gegebenheiten sicherstellen zu können, kann die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes angezeigt sein.

5.2 Veraltete und rechtlich bedenkliche Grundlagen

(168) Die FG 40.1 beruft sich bei ihrem Vorgehen auf einen Beschluss aus dem Jahr 1993 (vgl. Tz. 165).

(169) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der benannte Beschluss vor rd. 27 Jahren getroffen wurde.

Angesichts der zwischenzeitlich veränderten (haushalts-)rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen zieht der Landesrechnungshof die Eignung dieses Beschlusses in Zweifel.

(170) Eine grundsätzliche Überprüfung und Anpassung der dort festgelegten Verfahrensweise ist dringend geboten.

(171) Der veraltete Beschluss ist im Übrigen rechtlich bedenklich: er verweist bzgl. der Einzelvereinbarungen auf einen zu treffenden Beschluss des „Magistrats“. Es bleibt (auch nach damaliger Rechtslage) unklar, welches Entscheidungsgremium damit gemeint sein soll.

(172) Nach der vom Landesrechnungshof empfohlenen kritischen Analyse werden die Gremien über eine neuerliche Beschlussfassung zu entscheiden haben.

Stellungnahme von Schwerin Tz. 168 bis 172

Die Feststellung des Landesrechnungshofes könne nicht nachvollzogen werden. Es sei keine Regelung bekannt, ab wann ein Beschluss alt oder überholt sei.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tzn. 168 bis 172

Der Landesrechnungshof hat sich in seinen Feststellungen auf keine Regelung dazu berufen, „*ab wann ein Beschluss alt oder überholt ist*“. Er hält an seiner Auffassung fest. Die Feststellungen zum Verweis auf den „Magistrat“ bleiben unwidersprochen.

5.3 Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit

(173) Die Tatsache, dass beim Abschluss der Verträge keine konkreten wirtschaftlichen Berechnungen (vgl. Tz. 165) vorgenommen werden, widerspricht im Ergebnis dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

(174) Die Höhe

- eines möglichen Einnahmeverzichts für Schwerin bzw.
- der im Bereich der Sportstätten geleisteten (verdeckten) Zuschüsse

bleibt im Ergebnis unbekannt.

Die Auswirkungen der Verträge auf den Haushalt können daher dort nicht transparent dargestellt werden. Ggf. können entsprechende Veranschlagungen nicht bzw. nicht auf einer verlässlichen Basis vorgenommen werden. Dies beeinträchtigt auch die Budgethoheit der Stadtvertretung.

Zuständigkeiten und Gremienvorbehalte für den Vertragsabschluss können zudem nicht zweifelsfrei bestimmt werden (zur unklaren Kompetenzzuweisung an den „Magistrat“ vgl. Tz. 171).

(175) Mit dieser Vorgehensweise wird im Übrigen der (veraltete) Beschluss 1011/93 unzureichend umgesetzt. Dort wird unter Nr. 6 die Darstellung der finanziellen Folgen bei der Vorlage zur Entscheidung verlangt. Eine solche Darstellung erfordert (insbesondere nach Einführung des NKHR M-V mit dem Ressourcenverbrauchskonzept) eine umfassende wirtschaftliche Betrachtung.

(176) Schwerin hat Einnahmeverzichte und (verdeckte) Zuschüsse zu ermitteln und in den entsprechenden (Entscheidungs-) Vorlagen transparent und nachvollziehbar auszuweisen.

5.4 Handlungserfordernisse bei der Verwaltung von Sportstätten

(177) Der Landesrechnungshof empfiehlt Schwerin nachdrücklich, die Verwaltung seiner Sportstätten umfassend zu überprüfen und zu überarbeiten. Dies betrifft die organisatorischen (vgl. Tz. 27) und rechtlichen Grundlagen.

Es ist zu gewährleisten, dass die Entscheidungen zum Abschluss der Nutzungsverträge durch das zuständige Gremium auf der Grundlage hinreichend ermittelter Entscheidungsgrundlagen getroffen werden (können).

Zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung der Sportstätten sollten Kennzahlen entwickelt, erfasst und kontrolliert werden.

(178) Mit dieser Vorgehensweise dokumentiert Schwerin auch die von ihr ggf. erbrachten Zuschüsse bzw. Subventionen zur Förderung bestimmter öffentlicher Zwecke. Die damit verfolgten Zwecke sind zu definieren und die Zielerreichung zu kontrollieren.

Dies ist durch eine entsprechende Vertragsgestaltung und -kontrolle sicherzustellen. Auch hier sollten Kennzahlen entwickelt, erfasst und kontrolliert werden, um eine wirtschaftliche und effektive Steuerung der Zielerreichung zu ermöglichen.

Mit Übersendung dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung ist das Prüfungsverfahren für die Teilprüfung „Vermögens-/Grundstücksgeschäfte“ abgeschlossen.

gez. Dr. Johannsen

gez. Fuhrmann