

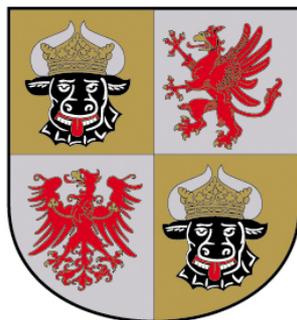
UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht 2022 (Teil 2)

Kommunalfinanzbericht 2022

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Jahresbericht 2022

Teil 2 - Kommunalfinanzbericht 2022

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Auch in diesem Jahr hat der Landesrechnungshof seinen Jahresbericht in einen Landesfinanz- und einen Kommunalfinanzbericht unterteilt und veröffentlicht diese als Teil 1 und Teil 2.

Mit dem vorliegenden Kommunalfinanzbericht 2022 übermittelt der Landesrechnungshof nach Artikel 68 Abs. 5 der Landesverfassung nunmehr dem Landtag und der Landesregierung das Ergebnis seiner Prüfungen im kommunalen Bereich, die er im Rahmen seiner Überwachungsfunktion über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften gemäß Artikel 68 Abs. 4 der Landesverfassung in Verbindung mit § 14 Landesrechnungshofgesetz und den Bestimmungen des Kommunalprüfungsgesetzes durchgeführt hat.

Allerdings musste der Landesrechnungshof mit Blick auf seine begrenzten Möglichkeiten als relativ kleine Behörde seine Prüf- und Beratungstätigkeiten auf ausgewählte Gebiete konzentrieren. Dennoch gibt der Kommunalfinanzbericht wie gewohnt einen guten Überblick über die Qualität der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen und die kommunale Finanzsituation.

Auch das zweite Jahr der Corona-Pandemie hat die Kommunen im Land nicht in den roten Bereich rutschen lassen. Das Gegenteil ist der Fall. Mit einem deutlichen jahresbezogenen Finanzierungsüberschuss von 208 Mio. Euro wurde das Haushaltsjahr 2021 abgeschlossen. Damit liegen die Kommunen – auch dank des funktionierenden kommunalen Finanzausgleichs – seit sieben Jahren im Plus.

Doch die Krisenzeichen mehren sich. Die stark gestiegene Inflation wird die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land negativ beeinflussen. Sofern die Einnahmen weiter steigen, ist dies zu einem erheblichen Teil inflationsbedingt und auch mit anwachsenden Ausgaben in allen Bereichen verbunden. Auch das ansteigende Zinsniveau wird dazu führen, dass die kommunalen Haushalte – soweit sie Zinszahlungen zu leisten haben – zukünftig wieder stärker belastet werden.

Das Land versucht momentan weiter, in Verbindung mit Mitteln des Bundes die Kommunen finanziell zu stützen und zu schützen. Ob dies in Zukunft weiterhin in großem Umfang bis hin zur kompletten Schadensfreistellung geschehen kann, bleibt abzuwarten. Die Kommunen müssen sich darauf einstellen, ggf. einen größeren finanziellen Beitrag selbst zu leisten. Bei sinkenden Einnahmen und zusätzlich erforderlichen Ausgaben z. B. zur Abfederung von Krisen müssen daher alle Aufgaben auf den Prüfstand.

Seit einiger Zeit werden als Reaktion auf echte oder vermeintliche finanzielle Notlagen sogenannte Kommunalgipfel einberufen. Auf diesen erarbeitet die Landesregierung zusammen

mit Vertretern der kommunalen Ebene Lösungen, die vom Parlament dann nur noch mit geringen Änderungen beschlossen werden können. Der inzwischen zur festen Institution gereifte Kommunalgipfel ist jedoch weder in der Landesverfassung noch in einem Gesetz als Beschlussorgan vorgesehen. Hier wäre die Verlagerung der Diskussion in den Landtag der richtige Weg.

Ein besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes. Dank ihres steten Engagements und ihrer ausgezeichneten Arbeit konnte der Jahresbericht auch 2022 in gewohnter Qualität und Quantität erstellt werden. In diesen schwierigen Zeiten ist dies keine Selbstverständlichkeit.

Für die vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit in 2022 möchte ich mich auch bei den übrigen Mitstreitern im Land bedanken.

Schwerin, im Dezember 2022

Dr. Martina Johannsen

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Allgemeiner Teil	3
1	Lage der kommunalen Finanzwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern.....	3
2	Die kommunale Finanzwirtschaft im Vergleich.....	18
3	Kommunaler Schuldenstand.....	25
4	Zusammenfassung.....	31
III.	Aktuelle Themen	33
1	Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Mecklenburg-Vorpommern.....	33
2	Krankheitstage in der Corona-Pandemie.....	42
3	KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse.....	54
4	Gewerbesteuerentwicklung in der Corona-Pandemie.....	62
IV.	Überörtliche Prüfungen	67
1	Kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II.....	67
2	Prüfung des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte, Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII.....	77
3	Vergabewesen in Kommunalverwaltungen und Eigenbetrieben.....	87
4	Überörtliche Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin: Teilprüfung „Sporthallen“.....	95
5	Überörtliche Prüfung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock: Teilprüfung „Umsetzung Kosten- und Leistungsrechnung/Interne Leistungsverrechnung/Berichtswesen“.....	107
6	Geldanlagen der Kommunen (Teil 1).....	116
V.	Prüfung kommunaler Beteiligungen	129
1	Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung.....	129
2	Hafen- und Kurbetrieb einer Gemeinde.....	132
3	Kommunale Beteiligungen – Entwicklungen bis 2020.....	139
4	Kommunale Beteiligungen – Informationsfluss bei kommunalen Gesellschaften.....	144
VI.	Umsetzung von Landtagsentschlüssen	147
1	Entschließung des Landtags zur Prüfung „Vergabewesen im kreisangehörigen Raum“.....	147
2	Entschließung des Landtags zum Berichtsbeitrag „Schuldenmanagement im kommunalen Bereich“.....	149
3	Entschließung des Landtags zur Prüfung „Kommunale Pflegeplanung“.....	152

VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....	157
1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Prüfung der Jugendhilfeplanung in Mecklenburg-Vorpommern“	157

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2012-2021, in Mio. Euro.....	4
Abbildung 2: Finanzierungssalden des Landes und der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2018-2021, in Mio. Euro.....	5
Abbildung 3: Zahlungen des Landes an die Gemeinden/Gemeindeverbände, 2014-2021, in Mio. Euro.....	7
Abbildung 4: Finanzierungssaldo, Saldo der Kapitalrechnung und Saldo der laufenden Rechnung der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2017-2021, in Mio. Euro.....	9
Abbildung 5: Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	10
Abbildung 6: Finanzierungssalden der Landkreise (Kreisverwaltungen) und kreisfreien Städte, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	11
Abbildung 7: Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	12
Abbildung 8: Anteil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Größenklassen mit Finanzierungsüberschüssen und -defiziten, 2021, in %.....	13
Abbildung 9: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	19
Abbildung 10: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2021, in Euro je Einwohner.....	20
Abbildung 11: Personalausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns im Ländervergleich, 2018-2020, in VzÄ je 1.000 Einwohner..	23
Abbildung 12: Sachinvestitionsausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns im Ländervergleich, 2019-2021, in Mio. Euro....	24
Abbildung 13: Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2021, in Mio. Euro.....	26

Abbildung 14: Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	28
Abbildung 15: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2021, in % (2010=100).....	29
Abbildung 16: Krankheitstage pro Kopf – Kernverwaltung, 2018-2021.....	44
Abbildung 17: Krankheitstage pro Kopf – Gesundheitsamt, 2018-2021.....	48
Abbildung 18: Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) von 2019 zu 2020, in %.....	64
Abbildung 19: Übersicht vereinbarte Entgelte für Leistungen nach § 34 SGB VIII (Tagessätze).....	78
Abbildung 20: Beispiele für den Zustand der Sporthallen.....	98
Abbildung 21: Beispiel für Verschmutzungen.....	99
Abbildung 22: Beispiele für Stolperfallen und Gefahrenstellen.....	99
Abbildung 23: Beispiele für fehlende Feuerlöscher.....	100
Abbildung 24: Beispiele für verdeckte/verspernte Erste-Hilfe-Kästen.....	101
Abbildung 25: Systematik der KLR.....	109
Abbildung 26: Magische Dreieck der Vermögens- bzw. Geldanlage.....	117
Abbildung 27: Geldanlagen der Kommunen – Verteilung nach Anlageart und Anzahl zum 31. Dezember 2021.....	118

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2021, in Mio. Euro.....	6
Tabelle 2: Planmäßige Tilgung und Saldo der laufenden Rechnung der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2017-2021, in Mio. Euro.....	9
Tabelle 3: Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Größenklassen und Landkreisen, 2021, in Euro je Einwohner.....	14
Tabelle 4: Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, 2019-2021.....	15
Tabelle 5: Saldo der laufenden Rechnung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	16
Tabelle 6: Saldo der laufenden Rechnung der kreisfreien Städte und Landkreise (Kreisverwaltungen) in Mecklenburg-Vorpommern, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	17
Tabelle 7: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2021.....	21
Tabelle 8: Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2021.....	22
Tabelle 9: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2019-2021, in Euro je Einwohner.....	25
Tabelle 10: Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (öffentlicher Gesamthaushalt), 31. Dezember 2021, in Euro je Einwohner.....	27
Tabelle 11: Kassenkredite der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern beim nicht-öffentlichen Bereich 2021 mit Entwicklung seit 2017, in Euro.....	30
Tabelle 12: Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2022).....	34
Tabelle 13: Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017-2020 der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 31. Dezember 2021.....	35
Tabelle 14: Krankheitstage pro Kopf – Kernverwaltung, 2018-2021.....	43
Tabelle 15: Stellenbesetzungsgrad in der Kernverwaltung, 2018-2021, in %.....	45
Tabelle 16: Durchschnittsalter in der Kernverwaltung, 2018-2021.....	46
Tabelle 17: Krankheitstage pro Kopf – Gesundheitsamt, 2018-2021.....	48

Tabelle 18: Stellenbesetzungsgrade im Gesundheitsamt, 2018-2021, in %.....	49
Tabelle 19: Durchschnittsalter im Gesundheitsamt, 2018-2021.....	50
Tabelle 20: Jahresergebnis lt. Ergebnisrechnung, 2012-2020, in Euro.....	56
Tabelle 21 : Eigenkapitalveränderungsquote, 2012-2020, in %.....	58
Tabelle 22: Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit, 2012-2020, in %.....	60
Tabelle 23: Gewerbesteureinnahmen (netto) im Ländervergleich, 2017-2021, in 1.000 Euro.....	63
Tabelle 24: Gewerbesteureinnahmen (Schätzungen und Ist-Werte), 2019-2021, in Mio. Euro.....	66
Tabelle 25: Gesamtanzahl und -volumen kommunaler Geldanlagen zum 31. Dezember 2021.....	118
Tabelle 26: Geldanlagen der Landkreise - Verteilung auf die verschiedenen Anlagearten (Anzahl und Gesamtvolumen) zum 31. Dezember 2021.....	119
Tabelle 27: Geldanlagen der amtsfreien Kommunen - Verteilung auf die verschiedenen Anlagearten (Anzahl und Gesamtvolumen) zum 31. Dezember 2021.....	120
Tabelle 28: Geldanlagen der Ämter - Verteilung auf die verschiedenen Anlagearten (Anzahl und Gesamtvolumen) zum 31. Dezember 2021.....	121
Tabelle 29: Gesamtlaufzeiten ausgewählter Anlagearten der amtsfreien Kommunen zum 31. Dezember 2021.....	123
Tabelle 30: Gesamtlaufzeiten ausgewählter Anlagearten der Ämter zum 31. Dezember 2021.....	123
Tabelle 31: Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V.....	129
Tabelle 32: Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2020 (im Vergleich zum Vorjahr) nach Abschnitt III KPG M-V (Stand: 19. Juli 2022).....	130
Tabelle 33: Umsatzerlöse, 2016-2020, in 1.000 Euro.....	139
Tabelle 34: Jahresergebnisse gesamt, 2016-2020, in 1.000 Euro.....	140
Tabelle 35: Umsatzerlöse und Jahresergebnisse Tourismus/Kurverwaltung, 2016-2020, in 1.000 Euro.....	141

Tabelle 36: Umsatzerlöse und Jahresergebnisse Beschäftigungsgesellschaften, 2016-2020, in 1.000 Euro.....	142
Tabelle 37: Umsatzerlöse und Jahresergebnisse Kultur, 2016-2020, in 1.000 Euro.....	142

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Absetzung für Abnutzung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BGA	Betriebs- und Geschäftsausstattung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BStBl.	Bundessteuerblatt
EB	Eröffnungsbilanz
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EW	Einwohner
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HE MSE	Handlungsempfehlung für Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen gemäß §§ 77, 78a ff SGB VIII des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte
HGB	Handelsgesetzbuch
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
i. V. m.	in Verbindung mit
IfSAG M-V	Infektionsschutzausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
ILV	Interne Leistungsverrechnung
ISEP	Integrierte Sportentwicklungsplanung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KoFiStA	KommunalFinanzStrukturAnalyse
KPG M-V	Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
KSV	Kommunaler Sozialverband
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LEQ	Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen
MicroBilG	Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz
NKHR M-V	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Mecklenburg-Vorpommern
RUBIKON	Rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen
RV M-V	Landesrahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern
SchulG M-V	Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
SGB	Sozialgesetzbuch
Tz./Tzn.	Textziffer/Textziffern
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VGE M-V	Vergabeerlass Mecklenburg-Vorpommern
VgG M-V	Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen

VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Länderbezeichnungen

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

Bezeichnungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte

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

Bezeichnungen der Landkreise

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

I. Einleitung

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

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

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

Bei der überörtlichen Prüfung wird insbesondere festgestellt, ob

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

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

(4) Der Landesrechnungshof kann nach § 8 Abs. 3 KPG M-V sofern den kommunalen Körperschaften aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen, diese jederzeit in gleichem Umfang unabhängig von Prüfungen der kommunalen Körperschaften an ihrer Stelle wahrnehmen. Die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften bleiben daneben bestehen.

(5) Soweit den kommunalen Körperschaften finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten aufgrund von Rahmenverträgen und Vereinbarungen nach SGB VIII, SGB IX oder SGB XII zustehen, die sie abgeschlossen haben, haben sie auf die Prüfungsbefugnisse des Landesrechnungshofes in den Rahmenverträgen und Vereinbarungen hinzuweisen (§ 8 Abs. 4 KPG M-V).

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

(7) Aufgrund seiner breit gefächerten Aufgaben und begrenzten Personalressourcen muss der Landesrechnungshof bei der Auswahl seiner Prüfungsvorhaben Prioritäten setzen. Bei der Entscheidung über die Prüfungsplanung stützt sich der Landesrechnungshof auf alle ihm zugänglichen Informationen. So bezieht er im Kommunalbereich auch die allgemeine Haushaltslage der Kommunen in seine Überlegungen ein.¹

¹ Der Landesrechnungshof achtet auf eine gendergerechte Ausdrucksweise. Wegen der besseren Lesbarkeit verzichtet er jedoch auf die gleichzeitige Verwendung geschlechterspezifischer Sprachformen. Die im Bericht aufgeführten Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für alle Formen analog.

II. Allgemeiner Teil

1 Lage der kommunalen Finanzwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern

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

(9) Das Innenministerium als oberste Rechtsaufsicht, das Finanzministerium sowie die kommunalen Landesverbände wurden zum Entwurf des Allgemeinen Teils angehört.

Das Finanzministerium und der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern haben keine Anmerkungen zu den dargestellten Sachverhalten. Das Innenministerium weist u. a. darauf hin, dass zwischen der Bewertung der kommunalen Finanzlage im vorliegenden Bericht und seiner finanzaufsichtlichen Bewertung Unterschiede bestünden.

(10) Die vom Innenministerium angeführten Differenzen haben ihre Ursache in den unterschiedlichen Datenquellen und den damit verbundenen Ansätzen. Das Innenministerium verwendet für seinen Analysen selbst erhobene und teilweise vorläufige Daten. Der Landesrechnungshof greift bei seinen Analysen im Allgemeinen Teil auf Daten der amtlichen Statistik zurück und wertet diese finanzstatistisch aus. Diese Daten sind bundesweit methodisch vergleichbar erhoben und berechnet. Nur so sind länderübergreifende Vergleiche möglich.

(11) Abbildung 1 zeigt die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie den Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene³ im Land.⁴ Der in der amtlichen statistischen Systematik dargestellte Finanzierungssaldo gibt einen ersten Einblick in die kommunale Haushaltslage. Dazu wird der Saldo aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet.⁵

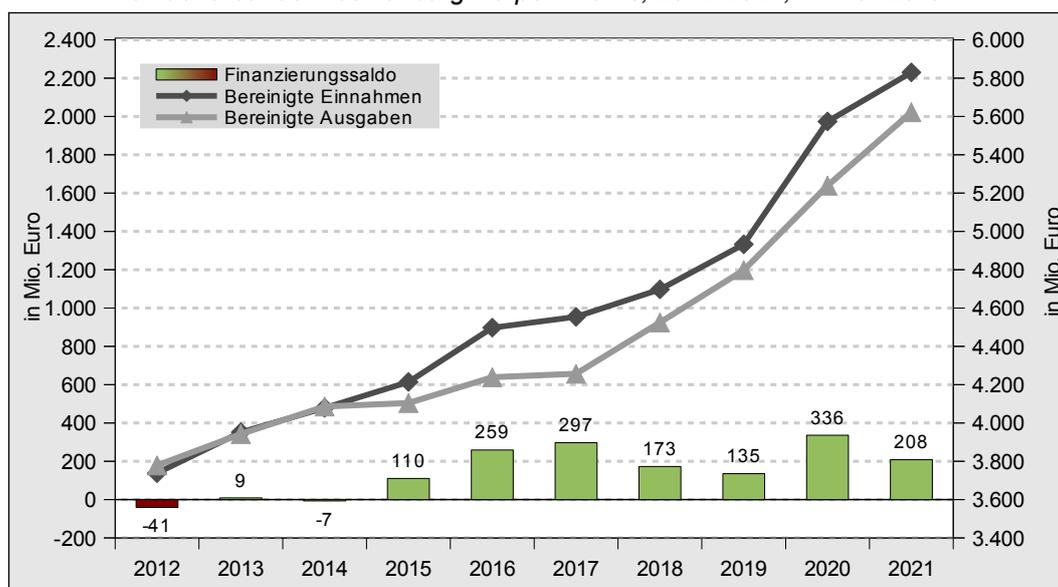
² Der Landesrechnungshof nutzt für seine Analysen im Allgemeinen Teil die vierteljährlichen Kassenstatistiken des Statistischen Bundesamtes und Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern. Aktuellere amtliche Daten, die alle wichtigen Einzahlungs- und Auszahlungsarten sowie die Verschuldung auf der kommunalen Ebene darstellen, existieren nicht.

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

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

⁵ Die im Bericht verwendeten statistischen Daten beziehen sich jeweils auf ein Haushaltsjahr.

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2012-2021, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Ein Finanzierungsdefizit ergibt sich, wenn die Ausgaben höher als die Einnahmen sind und ein Finanzierungsüberschuss, sofern die Einnahmen die Ausgaben übersteigen.⁶

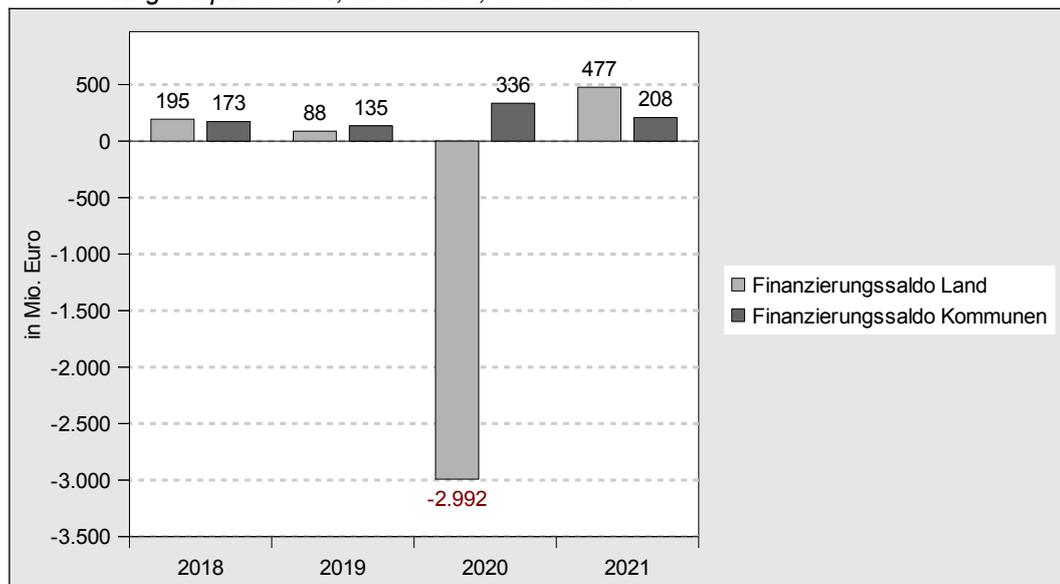
(12) Die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns schloss, wie auch die sechs Jahre zuvor, das Haushaltsjahr 2021 mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Das waren 2021 rd. 208 Mio. Euro (-128 Mio. Euro, -38,0 % im Vergleich zum Vorjahr). Auch wenn der Überschuss gesunken ist, ergibt sich für die gesamte kommunale Ebene auf den ersten Blick ein positives Bild. Einschränkend sei jedoch darauf hingewiesen, dass sich die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinden durchaus anders darstellen kann.

(13) Abbildung 2 zeigt, dass das Land wie die kommunale Ebene 2021 mit einem Überschuss abgeschlossen hat. Das Land verzeichnete 2020 ein Rekord-Defizit von knapp 3 Mrd. Euro. Dieses war insbesondere durch die (haushalterische) Zuführung von 2,85 Mrd. Euro aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ bedingt.⁷

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

⁷ Die (haushalterische) Zuführung zum Sondervermögen führt zu einer Belastung des Finanzierungssaldos in derselben Höhe, weil nach der amtlichen Abgrenzung des Finanzierungssaldos die Krediteinnahmen als besondere Finanzierungsvorgänge nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 2: Finanzierungssalden des Landes und der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2018-2021, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(14) Tabelle 1 zeigt Eckdaten zu den kommunalen Einnahmen und Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns für 2017 bis 2021. 2021 betragen die bereinigten Einnahmen 5,830 Mrd. Euro (+257 Mio. Euro, +4,6 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich auf 5,622 Mrd. Euro (+384 Mio. Euro, +7,3 %). Damit stiegen die bereinigten Ausgaben 2021 stärker als die bereinigten Einnahmen.

(15) Die Einnahmen der laufenden Rechnung betragen im Berichtszeitraum 4,991 Mrd. Euro (+174 Mio. Euro, +3,6 %). Auch die Einnahmen der Kapitalrechnung sind gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Sie beliefen sich 2021 auf 839 Mio. Euro (+82 Mio. Euro, +10,8 %).

(16) Auf der Einnahmenseite veränderten sich gegenüber 2020 insbesondere

- die Einnahmen aus Gewerbesteuer (+113 Mio. Euro, +23,2 %)⁸,
- die Zuweisungen vom Land (+39 Mio. Euro, +1,4 %) sowie
- die Erlöse aus Vermögensveräußerungen (+15 Mio. Euro, +26,4 %).

⁸ Vgl. dazu Abschnitt III. 4, der das Thema Gewerbesteuereinnahmen als aktuelles Thema darstellt.

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2017-2021, in Mio. Euro

	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021	2020-2021
	in Mio. Euro					Veränderung in %	
1. Einnahmen laufende Rechnung	4.191	4.329	4.424	4.817	4.991	19,1%	3,6%
darunter:							
Steuern u. steuerähnliche Einnahmen	1.228	1.306	1.346	1.317	1.438	17,1%	9,2%
Grundsteuer A + B	193	197	199	203	206	7,2%	1,6%
Gewerbsteuer (netto)	507	535	525	486	599	18,1%	23,2%
Gemeindeanteil Einkommensteuer	419	447	483	481	485	15,7%	0,9%
Zuweisungen vom Land	2.157	2.217	2.255	2.741	2.780	28,9%	1,4%
Zuweisungen vom Bund	34	21	24	22	24	-28,1%	7,6%
Gebühren, sonstige Entgelte	262	265	269	254	261	-0,3%	2,9%
2. Einnahmen der Kapitalrechnung	363	368	509	757	839	131,5%	10,8%
darunter:							
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land	246	257	347	518	525	114,0%	1,4%
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	79	60	62	58	74	-6,5%	26,4%
3. Bereinigte Einnahmen (1. + 2.)	4.554	4.697	4.933	5.574	5.831	28,0%	4,6%
4. Ausgaben laufende Rechnung	3.852	3.955	4.114	4.365	4.639	20,4%	6,3%
darunter:							
Personalausgaben	1.038	1.074	1.117	1.162	1.217	17,3%	4,7%
Laufender Sachaufwand	1.024	1.026	1.061	1.015	1.115	8,8%	9,8%
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	1.093	1.186	1.297	1.816	1.928	76,5%	6,2%
Zinsausgaben	31	29	22	19	18	-43,0%	-8,4%
Sozialausgaben*	1.289	1.283	1.299	1.246	1.300	0,9%	4,3%
5. Ausgaben der Kapitalrechnung	405	570	684	873	984	143,0%	12,6%
darunter:							
Sachinvestitionen	391	522	602	792	750	91,7%	-5,3%
Baumaßnahmen	260	337	408	478	511	96,4%	7,0%
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	26	18	58	79	95	260,6%	20,4%
6. Bereinigte Ausgaben (4. + 5.)	4.257	4.525	4.798	5.239	5.623	32,1%	7,3%
Saldo der laufenden Rechnung	339	374	310	452	352	3,8%	-22,0%
Schuldenaufnahme beim nicht-öffentlichen Bereich	134	123	108	116	144	7,3%	24,7%
Schuldentilgungen beim nicht-öffentlichen Bereich	153	145	128	127	146	-4,9%	14,6%
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich**	1.611	1.486	1.455	1.361	1.318	-18,2%	-3,1%
darunter:							
Kassenkredite	495	394	381	300	233	-53,0%	-22,6%
7. Finanzierungssaldo (3. ./ 6.)	297	173	135	336	208	-30,0%	-38,0%

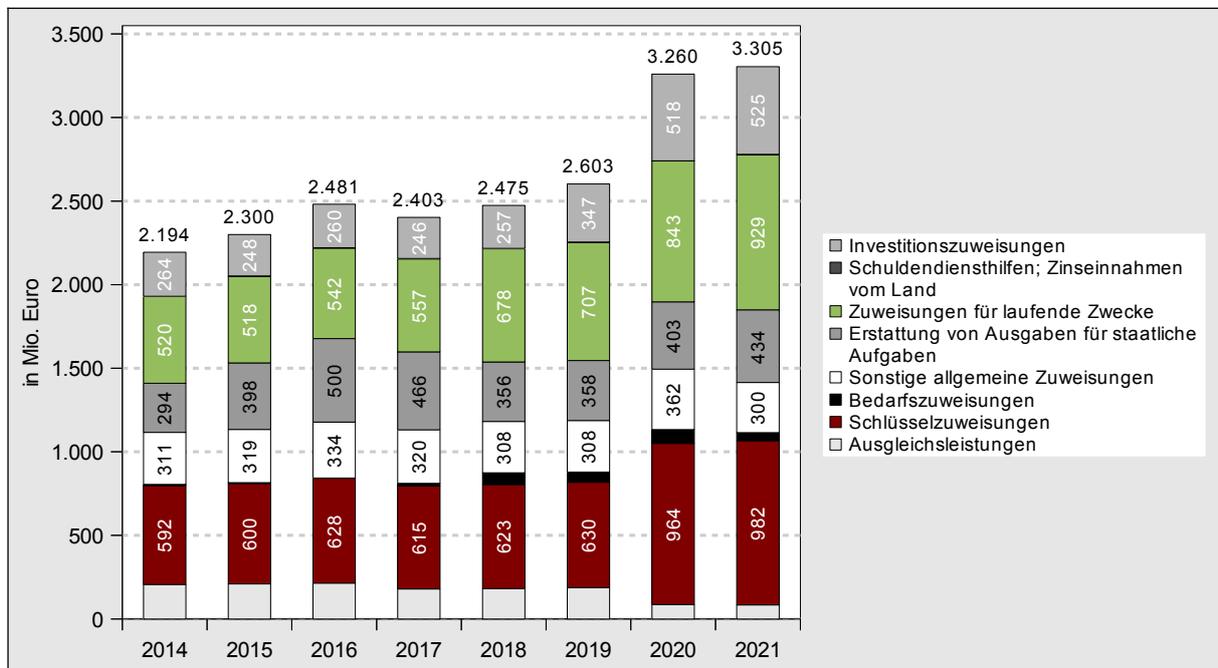
Quelle: Statistisches Bundesamt, GFK und Fachserie 14 Reihe 5; Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Kassenstatistik; eigene Berechnungen.

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

** Kassenkredite, Wertpapiersschulden und Kredite.

(17) Das seit dem 1. Januar 2020 neu gefasste Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) hat zu einer Stabilisierung der Kommunalfinanzen auf hohem Niveau geführt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Zahlungen des Landes an die Gemeinden/Gemeindeverbände, 2014-2021, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(18) 2021 haben die Kommunen rd. 3,305 Mrd. Euro vom Land erhalten. Verglichen mit 2020 sind die Landeszuweisungen damit um rd. 45 Mio. Euro gestiegen. Positiv ist dabei, dass die finanzkraftabhängig gewährten Schlüsselzuweisungen von 964 Mio. Euro (2020) weiter auf 982 Mio. Euro (2021) gestiegen sind. Als allgemeine Deckungsmittel stehen sie den Kommunen frei zur Verfügung. Auf einem hohen Niveau verfestigt haben sich die Investitionszuweisungen. Mit 525 Mio. Euro liegen sie 2021 höher als 2020 (518 Mio. Euro). Diese Zuweisungen enthalten auch die ab 2020 gewährte Infrastrukturpauschale mit 150 Mio. Euro p. a. (§§ 14, 23 FAG M-V).

(19) Tabelle 1 zeigt auch die Ausgabenseite für 2021. Die Ausgaben der laufenden Rechnung beliefen sich im Berichtszeitraum auf rd. 4,639 Mrd. Euro (+274 Mio. Euro, +6,3 %). Die Ausgaben der Kapitalrechnung betragen 2021 in Mecklenburg-Vorpommern rd. 984 Mio. Euro (+110 Mio. Euro, +12,6 %).

(20) Auf der Ausgabenseite veränderten sich vor allem

- der laufende Sachaufwand (+100 Mio. Euro, +9,8 %),
- die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+113 Mio. Euro, +6,2 %) und
- die Sozialausgaben (+54 Mio. Euro, +4,3 %).

(21) Die Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich⁹ betragen mit Stand 31. Dezember 2021 rd. 233 Mio. Euro (-67 Mio. Euro, -22,6 %). Damit sind die nur ausnahmsweise zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen vorgesehenen Kredite weiterhin rückläufig (vgl. Tzn. 67 ff.). Der Kassenkreditbestand konnte seit 2017 mehr als halbiert werden.

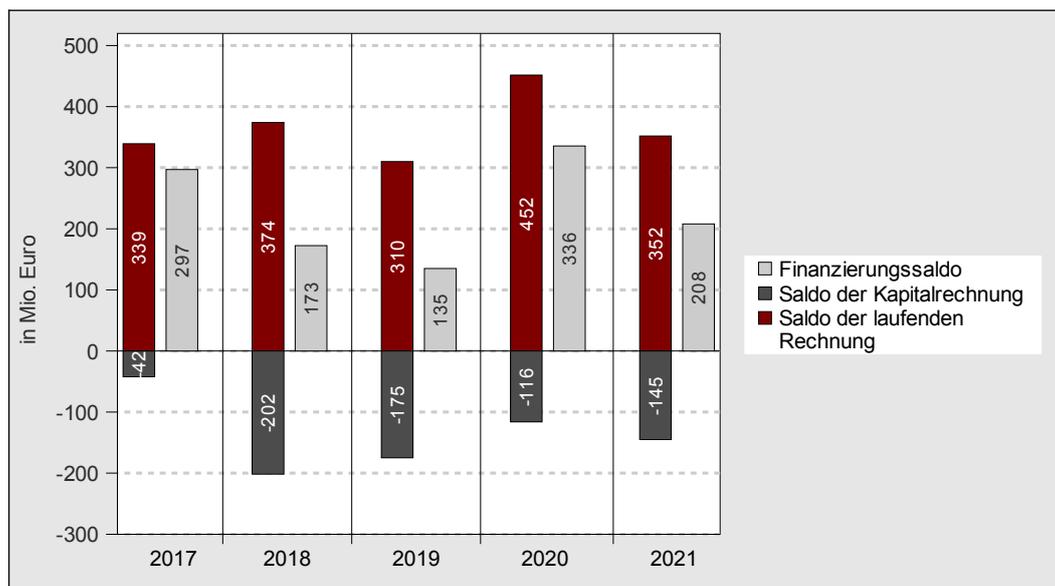
Tabelle 1 enthält zudem Schuldenaufnahmen und -tilgungen beim nicht-öffentlichen Bereich. 2021 wurden Schulden in Höhe von 146 Mio. Euro getilgt (+19 Mio. Euro, +14,9 %). Die Schuldenaufnahme betrug 144 Mio. Euro (+28 Mio. Euro, +24,2 %). Damit wurden wie in den letzten Jahren – wenn auch geringfügig – mehr Schulden getilgt als aufgenommen. Betragsmäßig unterscheiden sich die beiden Positionen auch mit Blick auf die Vorjahre vergleichsweise wenig. Schuldentilgungen belasten demnach die Finanzsituation geringfügig mehr als 2020 (vgl. dazu auch Tzn. 40 ff.).

(22) Abbildung 4 zeigt neben dem Saldo der laufenden Rechnung auch den Saldo der Kapitalrechnung ab 2017. Ein Überschuss in der laufenden Rechnung zeigt an, dass die laufenden Einnahmen zur Deckung der laufenden Ausgaben ausgereicht haben. Ein Defizit in der Kapitalrechnung zeigt, dass die Kommunen aus eigener Kraft investiert haben.

Die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern erreichte 2021 einen Überschuss in der laufenden Rechnung von 352 Mio. Euro. Die Kommunen nutzten diesen u. a. für eigenfinanzierte Investitionen. Dies zeigen die negativen Salden der Kapitalrechnung von 2017 bis 2021.

⁹ Der nicht-öffentliche Bereich umfasst Kreditinstitute sowie den sonstigen inländischen Bereich und den sonstigen ausländischen Bereich. Zum öffentlichen Bereich zählen der Bund, die Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Zweckverbände und dergleichen, die gesetzliche Sozialversicherung, verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen sowie die sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen.

Abbildung 4: Finanzierungssaldo, Saldo der Kapitalrechnung und Saldo der laufenden Rechnung der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2017-2021, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Darstellung.

(23) Tabelle 2 weist u. a. die seit dem Berichtsjahr 2017 vom Statistischen Amt berechnete Position „Planmäßige Tilgung“ aus. Auch wenn die planmäßige Tilgung von dem Saldo der laufenden Rechnung abgezogen wird, bleibt es bei einem deutlichen jährlichen Überschuss. Diesen konnten die Kommunen nutzen für Investitionen und/oder den Ausgleich negativer Salden der laufenden Rechnung aus vergangenen Jahren bzw. zur (außerplanmäßigen) Schuldentilgung. 2021 beliefen sich diese freien Mittel auf 233 Mio. Euro.

Tabelle 2: Planmäßige Tilgung und Saldo der laufenden Rechnung der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2017-2021, in Mio. Euro

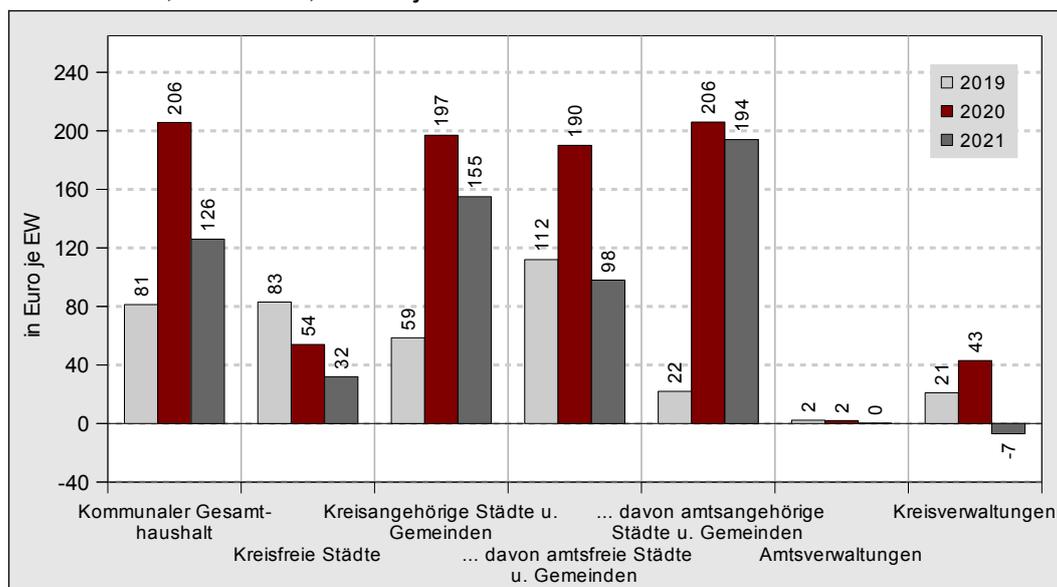
		2017	2018	2019	2020	2021
		in Mio. Euro				
1.	Saldo der laufenden Rechnung	339	374	310	452	345
2.	Planmäßige Tilgung	116	129	121	116	113
	Freie Mittel	223	245	189	336	233

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(24) Abbildung 5 stellt die Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern seit 2019 nach Ebenen dar.

Im Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2021 wiesen alle kommunalen Ebenen jeweils positive Pro-Kopf-Finanzierungssalden aus. In der Ebenenbetrachtung sind allerdings teils deutliche Niveauunterschiede zu erkennen.

Abbildung 5: Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2019-2021, in Euro je Einwohner¹⁰



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(25) Die beiden kreisfreien Städte erzielten 2021 einen positiven Pro-Kopf-Finanzierungssaldo von insgesamt 32 Euro (2020: 54 Euro).

Die 724 kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben das Jahr 2021 mit einem einwohnerbezogenen Überschuss von 155 Euro abgeschlossen. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich dieser um 42 Euro verringert. Bei den 38 amtsfreien Städten und Gemeinden sank der Überschuss um 92 Euro auf 98 Euro je Einwohner. Bei den 686 amtsangehörigen Städten und Gemeinden sank der Überschuss im Vergleich zum Vorjahr um 12 Euro auf 194 Euro.

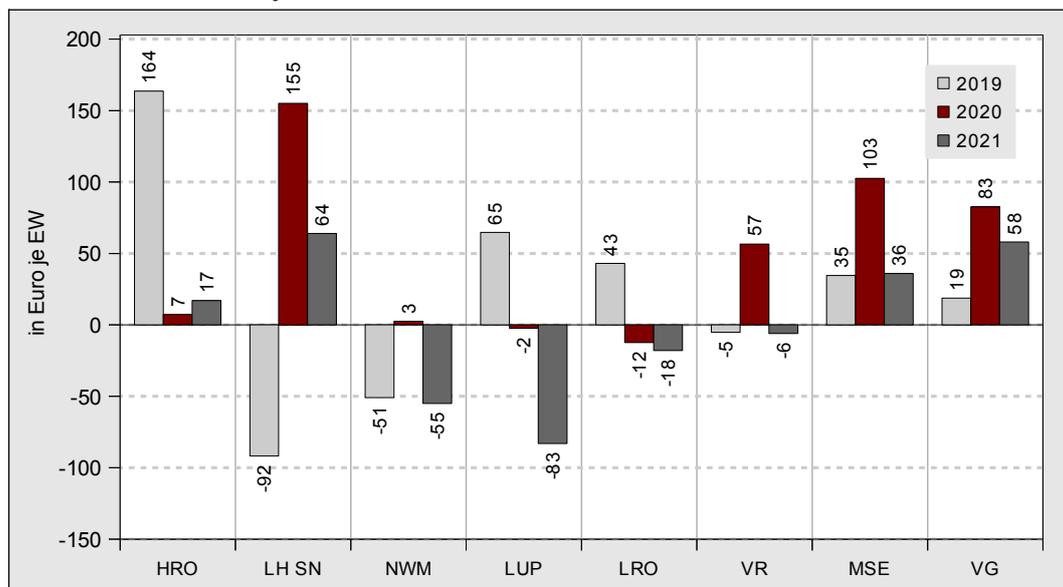
Die 76 Amtsverwaltungen erwirtschafteten 2021 in der Ebenenbetrachtung einen knappen Überschuss (0,13 Euro je Einwohner). Die 6 Kreisverwaltungen erzielten in der Summe 2021 keinen Überschuss. Das Defizit lag bei 7 Euro je Einwohner. Wegen ihrer Finanzierung über Umlagen fallen die Ergebnisse der Amts- und Kreisverwaltungen regelmäßig niedriger aus als die der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

(26) Abbildung 6 zeigt, dass die beiden kreisfreien Städte 2021 einen Überschuss erwirtschaften konnten. Während dieser mit 17 Euro je Einwohner bei der Hansestadt Rostock im Vergleich zum Vorjahr mit 7 Euro je Einwohner höher ausfiel, verschlechterte sich das Ergebnis der Landeshauptstadt Schwerin gegenüber dem Vorjahr. Das Jahr 2020 schloss die Landeshauptstadt mit einem Überschuss von 155 Euro je Einwohner ab. 2021 erreichte sie ein Plus von 64 Euro je Einwohner. Gleichzeitig hatte die Landeshauptstadt jedoch Ende 2021 88,4 Mio. Euro Kassenkreditschulden, die es gilt, schnellstmöglich zurückzuführen.

¹⁰ Zu beachten ist, dass sich die einwohnerbezogenen Finanzierungssalden der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raums nicht zum Finanzierungssaldo des kommunalen Gesamthaushaltes addieren lassen, da nicht die gleiche Basis – hier: unterschiedliche Bevölkerungszahlen – verwendet wird.

(27) 2021 haben nur zwei der sechs Landkreise einen Überschuss erzielen können. Die Landkreise Mecklenburgische-Seenplatte (36 Euro je Einwohner) und Vorpommern-Greifswald (58 Euro je Einwohner) lagen im Plus. Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen insgesamt in einem Band von -83 bis 58 Euro je Einwohner. Die Spannweite bei den Pro-Kopf-Ergebnissen liegt damit bei 141 Euro je Einwohner (2020: 115 Euro je Einwohner).

Abbildung 6: Finanzierungssalden der Landkreise (Kreisverwaltungen) und kreisfreien Städte, 2019-2021, in Euro je Einwohner



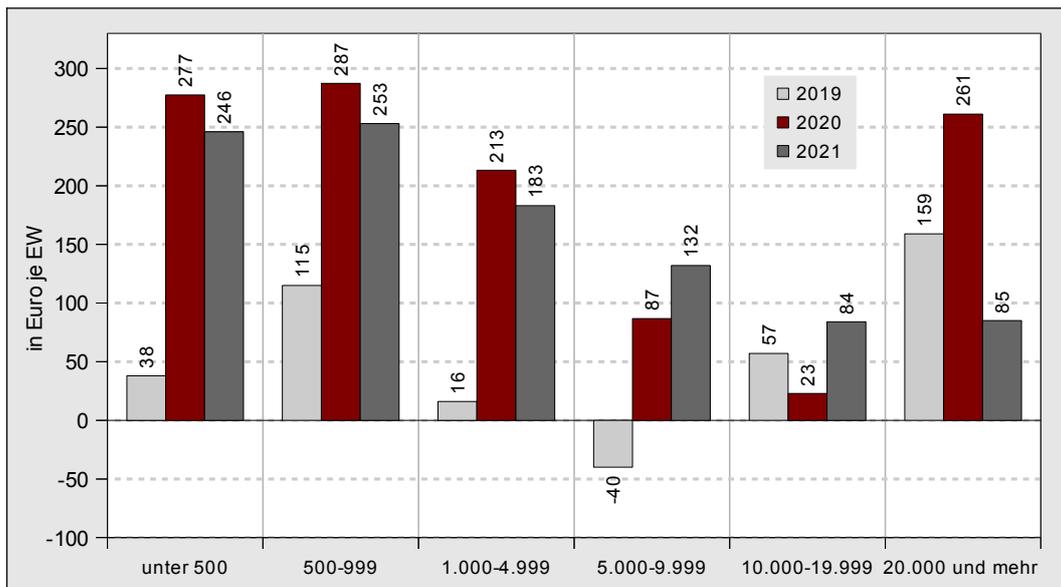
Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(28) Abbildung 7 zeigt die Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden¹¹ in Mecklenburg-Vorpommern nach Gemeindegrößenklassen.

Wie schon für 2020 ist auch für 2021 positiv anzumerken, dass in sämtlichen Größenklassen ein Überschuss erwirtschaftet werden konnte.

¹¹ Zur besseren Lesbarkeit werden die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei der hier durchgeführten Betrachtung in der Regel als Gemeinden bezeichnet.

Abbildung 7: Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2019-2021, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(29) In der Größenklasse unter 500 Einwohner befinden sich 243 Gemeinden. 2021 wiesen 187 Gemeinden (77,0 %) einen Überschuss auf. Insgesamt belief sich dieser auf durchschnittlich 246 Euro je Einwohner. Im Vorjahr lag er mit 277 Euro je Einwohner etwas höher. Das Pro-Kopf-Ergebnis lag in dieser Klasse zwischen -1.275 Euro und 3.861 Euro. Die Spannweite betrug damit 5.136 Euro.

(30) 240 Gemeinden enthält die Größenklasse von 500 bis 999 Einwohner. Bei 186 Gemeinden (77,5 %) war 2021 ein Überschuss zu verzeichnen. Insgesamt erreichten die Gemeinden in dieser Klasse einen Überschuss von durchschnittlich 253 Euro je Einwohner (2020: 287 Euro je Einwohner). Das höchste einwohnerbezogene Defizit lag bei 3.949 Euro, der höchste Überschuss belief sich auf 4.259 Euro. Die Spannweite betrug somit 8.207 Euro.

(31) Die Größenklasse von 1.000 bis 4.999 Einwohner umfasst 192 Gemeinden, davon 146 (76,0 %) mit einem Überschuss. 2021 konnte ein Plus von durchschnittlich 183 Euro je Einwohner erzielt werden (2020: 213 Euro je Einwohner). Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen zwischen -1.337 Euro und 1.595 Euro. Dementsprechend betrug die Spannweite 2.932 Euro.

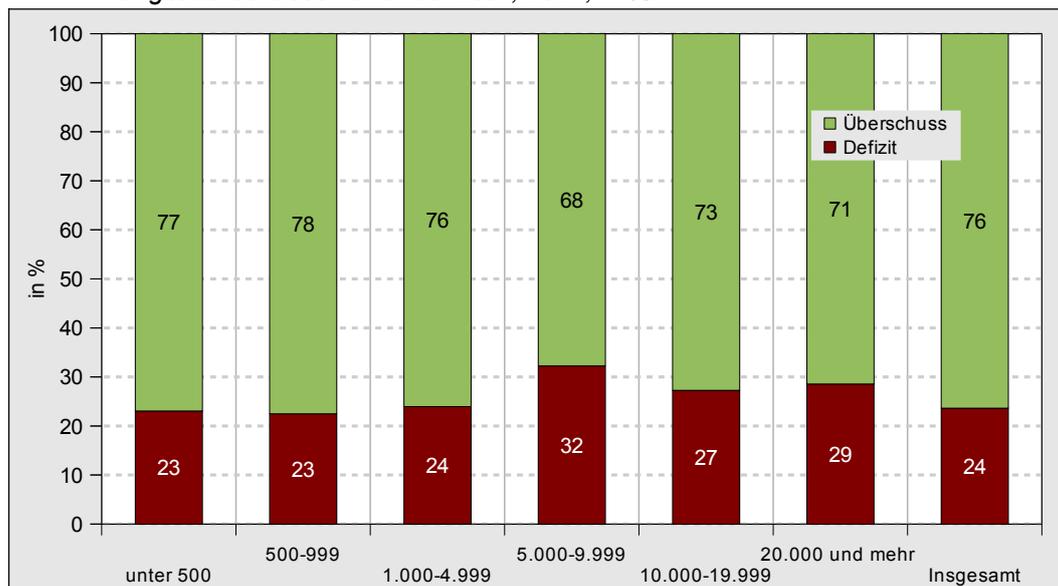
(32) Die Größenklasse von 5.000 bis 9.999 Einwohner enthält 31 Gemeinden. Bei 20 Gemeinden (67,7 %) war ein Überschuss festzustellen. In dieser Größenklasse wurde ein Überschuss von durchschnittlich 132 Euro je Einwohner erwirtschaftet (2020: 87 Euro je Einwohner). Das Pro-Kopf-Ergebnis bewegt sich in dieser Klasse zwischen -558 Euro und 1.245 Euro und damit in einer Spannweite von 1.803 Euro.

(33) In der Größenklasse von 10.000 bis 19.999 Einwohner liegen elf Gemeinden. Bei acht Gemeinden (72,7 %) war ein Überschuss zu verzeichnen. Dieser belief sich durchschnittlich auf 84 Euro je Einwohner (2020: 23 Euro je Einwohner). Das höchste Defizit betrug 186 Euro, der höchste Überschuss 348 Euro. Dies ergibt eine Spannweite von 533 Euro.

(34) Sieben Städte befinden sich in der Größenklasse von 20.000 und mehr Einwohner. Fünf Städte wiesen einen Überschuss aus. 2021 betrug der Überschuss in dieser Größenklasse durchschnittlich 85 Euro je Einwohner (2020: 261 Euro je Einwohner). Das höchste Defizit betrug 58 Euro je Einwohner. Der Spitzenwert beim Überschuss lag bei 238 Euro je Einwohner, insoweit belief sich die Spannweite auf 296 Euro.

(35) Zusammenfassend verdeutlicht Abbildung 8, dass (fast) in jeder Größenklasse der weit überwiegende Teil der Städte und Gemeinden Überschüsse erwirtschaften konnte. Über alle Größenklassen mussten 24 % aller Gemeinden 2021 ein Defizit ausweisen. Seit mindestens 2016 lag – mit einer Ausnahme – der Anteil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit einem Überschuss immer über über 50 %.¹²

Abbildung 8: Anteil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Größenklassen mit Finanzierungsüberschüssen und -defiziten, 2021, in %



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(36) Tabelle 3 zeigt, wie sich die Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Größenklassen und in den jeweiligen Landkreisen darstellt. In den Landkreisen Rostock, Vorpommern-Rügen, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Greifswald sind 2021 in einzelnen Größenklassen vereinzelt negative Finanzierungssalden festzustellen.

¹² Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 17.

Das Pro-Kopf-Ergebnis insgesamt bewegt sich zwischen 104 Euro (Landkreis Rostock) und 207 Euro (Mecklenburgische Seenplatte).

Tabelle 3: Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Größenklassen und Landkreisen, 2021, in Euro je Einwohner

	NWM	LUP	LRO	VR	MSE	VG
in Euro je EW						
Finanzierungssaldo						
unter 500	176	185	298	360	237	265
500-999	223	131	352	379	233	240
1.000-4.999	136	102	178	335	108	223
5.000-9.999	313	123	-135	44	458	179
10.000-19.999	226	86	243	-97	-148	253
20.000 und mehr	238	0	-58	12	172	-36
Durchschnitt	194	114	104	152	207	160

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(37) Wie zuvor dargestellt ist die Spannweite zwischen dem niedrigsten und höchsten Pro-Kopf-Ergebnis teilweise groß. 2021 war sie in der Gemeindegrößenklasse von 500 bis 999 Einwohner mit 8.207 Euro am höchsten. 2020 lag die größte Spannweite bei 9.157 Euro ebenfalls in dieser Größenklasse.

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

Der durchschnittliche Finanzierungssaldo je Größenklasse wird in der Folge nicht mehr aus allen Werten einer Größenklasse berechnet, sondern nur noch aus denjenigen, die in einem 90 %-Korridor aller Gemeinden dieser Größenklasse liegen.¹³ Hierdurch kann der überwiegende Teil der auffälligen Gemeinden identifiziert werden.

(39) Tabelle 4 zeigt, wie sich der Ausschluss der 5 %-Ränder in der jeweiligen Größenklasse auf den Finanzierungssaldo und die Spannweite (jeweils in Euro je Einwohner) in den Jahren 2019, 2020 und 2021 auswirkt.

¹³ Vgl. dazu auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2020, Fn. 10.

Tabelle 4: Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, 2019-2021

		Gemeindegrößenklassen (Einwohner)					
		unter 500	500-999	1.000-4.999	5.000-9.999	10.000-19.999	20.000 und mehr
Anzahl Gemeinden	2019	245	241	188	30	12	7
	2020	246	241	188	31	11	7
	2021	243	240	192	31	11	7
Einwohnerzahl	2019	81.495	170.649	377.404	214.966	149.621	295.265
	2020	82.127	171.404	404.622	212.864	139.230	294.845
	2021	80.985	169.686	409.845	212.800	139.152	294.593
Finanzsituation der Gemeindegrößenklassen (alle Gemeinden)							
Finanzierungssaldo (in Euro/EW)	2019	38	115	16	-40	57	159
	2020	277	287	213	87	23	261
	2021	246	253	183	132	84	85
Spannweite (in Euro/EW)	2019	11.959	7.517	2.677	1.336	506	304
	2020	6.319	9.157	3.435	1.928	893	769
	2021	5.136	8.207	2.932	1.803	534	296
Finanzsituation der Gemeindegrößenklassen (ohne auffällige Gemeinden)							
Anzahl auffälliger Gemeinden	2019						
	2020	26	24	20	4	2	2
	2021						
Finanzierungssaldo (in Euro/EW)	2019	68	100	47	-33	58	123
	2020	281	256	212	88	41	144
	2021	238	241	179	126	93	78
Spannweite (in Euro/EW)	2019	1.140	1.408	1.246	919	330	193
	2020	1.503	1.419	1.132	1.171	569	230
	2021	2.814	1.620	1.537	1.034	458	296

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

In der Größenklasse

- unter 500 Einwohner sinkt 2021 der Finanzierungssaldo auf durchschnittlich 238 Euro und die Spannweite verringert sich um 45,2 % auf 2.814 Euro,
- von 500 bis 999 Einwohner sinkt der Finanzierungssaldo 2021 auf durchschnittlich 241 Euro und die Spannweite verringert sich massiv um 80,3 % auf 1.620 Euro,
- von 1.000 bis 4.999 Einwohner sinkt der Finanzierungssaldo 2021 auf durchschnittlich 179 Euro und die Spannweite verringert sich um 47,6 % auf 1.537 Euro,
- von 5.000 bis 9.999 Einwohner verringert sich der Finanzierungssaldo 2021 auf durchschnittlich 126 Euro und die Spannweite verringert sich um 42,8 % auf 1.034 Euro,
- von 10.000 bis 19.999 Einwohner erhöht sich der Finanzierungssaldo 2021 auf 93 Euro und die Spannweite verringert sich um 14,2 % auf 458 Euro und

- über 20.000 Einwohner sinkt der Finanzierungssaldo 2021 auf durchschnittlich 78 Euro und die Spannweite bleibt bei 296 Euro.

(40) Wie bereits im Kommunalfinanzbericht 2021 ergänzt der Landesrechnungshof die Analyse zur Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dafür zieht er

- den Saldo der laufenden Rechnung und
- den Saldo der laufenden Rechnung abzüglich der planmäßigen Tilgung

heran. Beide Kennziffern zeigen, ob und inwieweit die laufenden Ausgaben durch laufende Einnahmen gedeckt werden können. Ein Überschuss führt dazu, dass beispielsweise Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen.

(41) Tabelle 5 zeigt die beiden Kennziffern für die Gemeindegrößenklassen im Zeitverlauf.

Tabelle 5: Saldo der laufenden Rechnung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nach Größenklassen, 2019-2021, in Euro je Einwohner

	Gemeindegrößenklassen					
	unter 500	500-999	1.000-4.999	5.000-9.999	10.000-19.999	20.000 und mehr
	in Euro je EW					
Saldo der laufenden Rechnung						
2019	109	155	140	111	92	212
2020	226	287	248	183	162	309
2021	193	242	199	270	147	204
Summe	527	684	588	565	401	725
Saldo der laufenden Rechnung abzgl. planmäßiger Tilgung						
2019	55	106	89	47	50	170
2020	174	236	202	127	129	268
2021	140	183	154	214	115	162
Summe	369	525	445	389	294	600

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Positiv hervorzuheben ist, dass in allen Größenklassen 2019 bis 2021 Überschüsse erzielt werden konnten. Dies gilt sowohl für den Saldo der laufenden Rechnung als auch für den Saldo der laufenden Rechnung abzgl. der Position „Planmäßige Tilgung“.

Die aufsummierten Beträge beim Saldo der laufenden Rechnung liegen in einem Band von 401 Euro je Einwohner (Größenklasse von 10.000 bis 19.999 Einwohner) bis 725 Euro je Einwohner (Größenklasse über 20.000 Einwohner). Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Saldo der laufenden Rechnung abzgl. planmäßiger Tilgung. Die aufsummierten Pro-Kopf-Ergebnisse bewegen sich zwischen 294 Euro (Größenklasse von 10.000 bis 19.999 Einwohner) und 600 Euro (Größenklasse über 20.000 Einwohner).

(42) Tabelle 6 zeigt die beiden Kennziffern für die beiden kreisfreien Städte und die Landkreise. Während die kreisfreien Städte durchweg Überschüsse ausweisen konnten, gelang dies den Landkreisen nicht durchgängig.

Tabelle 6: Saldo der laufenden Rechnung der kreisfreien Städte und Landkreise (Kreisverwaltungen) in Mecklenburg-Vorpommern, 2019-2021, in Euro je Einwohner

	Kreisfreie Städte und Landkreise (Kreisverwaltungen)							
	HRO	SN	NWM	LUP	LRO	VR	MSE	VG
	in Euro je EW							
Saldo der laufenden Rechnung								
2019	209	133	-18	56	52	7	59	54
2020	101	289	-15	12	-5	25	98	130
2021	113	274	-28	-19	-10	-4	34	67
Summe	423	696	-61	49	37	28	191	251
Saldo der laufenden Rechnung abzgl. planmäßiger Tilgung								
2019	164	49	-41	19	20	-15	36	25
2020	60	217	-38	-22	-38	2	75	91
2021	72	198	-49	-54	-40	-26	17	37
Summe	295	464	-128	-57	-58	-39	128	153

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Lediglich die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte (128 Euro je Einwohner) und Vorpommern-Greifswald (153 Euro je Einwohner) konnten unter Berücksichtigung von planmäßigen Tilgungen in der Summe einen Überschuss erzielen.

Wegen der Finanzierung der Landkreise über die Kreisumlage ist das Erzielen von Überschüssen nicht im gleichen Umfang wie bei anderen kommunalen Ebenen zu erwarten. Eine bedarfsgerechte Anpassung könnte zumindest perspektivisch bei einer Verstetigung der Ergebnisse sachgerecht sein. Vorrangig sollten jedoch rechtzeitig Konsolidierungsmaßnahmen bei den Ausgaben ergriffen werden.

(43) Das Innenministerium führt zu den seiner Rechtsaufsicht unterstehenden Körperschaften aus, dass es in Teilen zu einer abweichenden Einschätzung der Haushalts- und Finanzlage komme.

Die Landkreise Nordwestmecklenburg, Rostock und Vorpommern-Rügen würden ungeachtet negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen 2021 positive Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2021 ausweisen können. Begründet sei dies in bestehenden positiven Vorträgen bei laufenden Ein- und Auszahlungen der Vergangenheit. Sie erfüllten insoweit die Rechtspflicht zu einem Ausgleich des Finanzhaushalts.

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald und die Landeshauptstadt Schwerin würden hingegen diese Rechtspflicht trotz positiver Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen 2021

nicht erfüllen. Grund seien noch nicht gedeckte negative Vorträge. Beide Gebietskörperschaften unterlägen einer konsequenten Haushaltskonsolidierungspflicht.

(44) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Innenministeriums zur Kenntnis. Aufgrund des unterschiedlichen Auswertungsansatzes (Tz. 10) stehen sie seinen Ausführungen nicht entgegen.

Er weist nochmals darauf hin, dass nur die von ihm verwendeten Daten länderübergreifende Vergleiche ermöglichen. Lediglich diese werden bundesweit nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz einheitlich erhoben und aufbereitet.

Ebenfalls klarstellend merkt der Landesrechnungshof an, dass der Fokus seiner Analysen auf der aktuellen Entwicklung der finanziellen Lage der Kommunen in den jeweiligen Jahren liegt. Nur die amtliche Statistik bietet hierfür die notwendige verlässliche Datenbasis. Durch das Haushaltsrecht geprägte Analysen der Haushaltssituation nimmt der Landesrechnungshof gleichwohl anlassbezogen bzw. in den entsprechenden Abschnitten der Kommunalfinanzberichte (z. B. mittels des KoFiStA-Kennzahlensets¹⁴) vor. Dem Ansatz des Innenministeriums ist insoweit ausreichend Rechnung getragen. Weitere eigene Auswertungen des Landesrechnungshofes auf Basis der Daten des Innenministeriums wären nur mit Einschränkungen möglich. Dies liegt daran, dass die Daten nur eingeschränkt zugänglich, transparent und belastbar sind. Vor allem liegen aktuelle Jahresabschlüsse zum Teil nicht vor.¹⁵

2 Die kommunale Finanzwirtschaft im Vergleich

(45) Zunächst wird ein Überblick über die Entwicklung der Finanzierungssalden der Kommunen in Deutschland sowie der FFW¹⁶ und der FO¹⁷ im Zeitverlauf gegeben. Anschließend wird mit einem Benchmarking gezeigt, in welchen Einnahme- und Ausgabebereichen Unterschiede bestehen und welche Verbesserungsmöglichkeiten existieren.

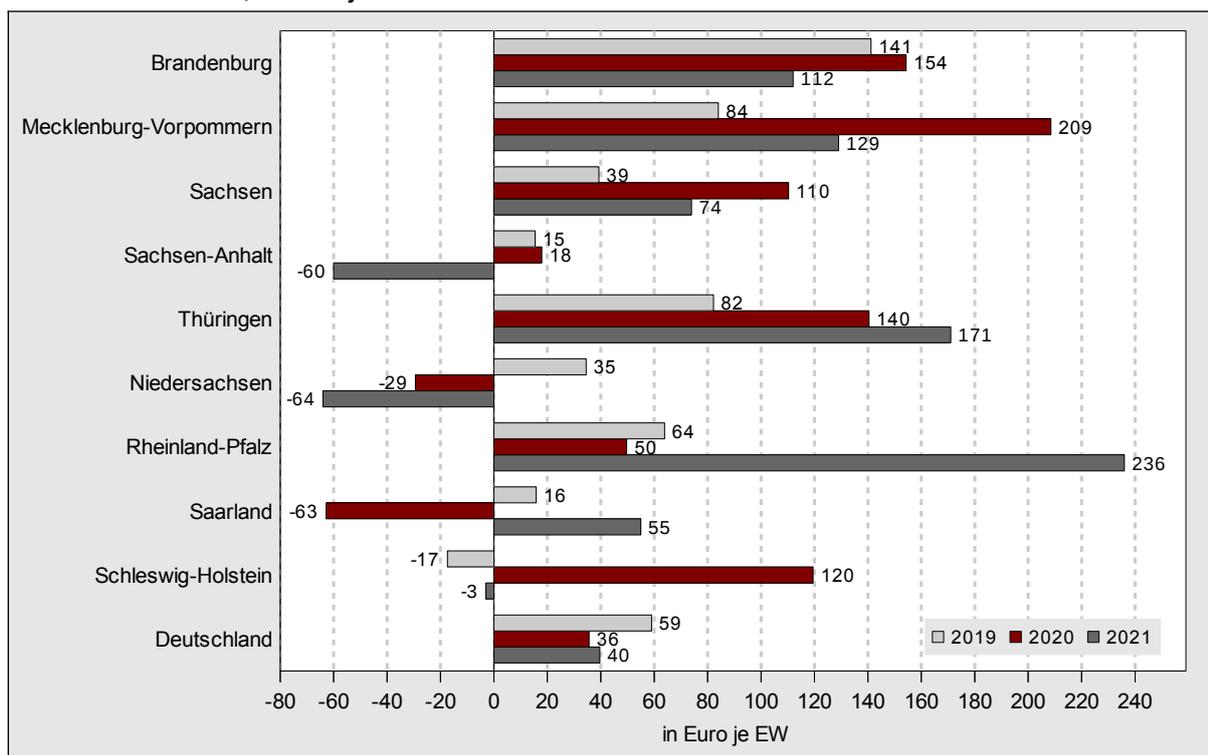
¹⁴ Vgl. Abschnitt III.3.

¹⁵ Vgl. Abschnitt III.1.

¹⁶ Durchschnitt der Kommunen der finanzschwachen Flächenländer West (NI, RP, SL und SH).

¹⁷ Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH).

Abbildung 9: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019-2021, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(46) Abbildung 9 zeigt, dass die Kommunen in Deutschland auch das Jahr 2021 mit einem (jahresbezogenen) Überschuss (40 Euro je Einwohner) abgeschlossen haben. Im Vergleich zum Vorjahr ist dies ein etwas höherer Betrag.

So sind 2021 die bereinigten Einnahmen etwas stärker gestiegen (+11,4 Mrd. Euro; +4,1 %) als die bereinigten Ausgaben (+11,1 Mrd. Euro; +4,0 %).

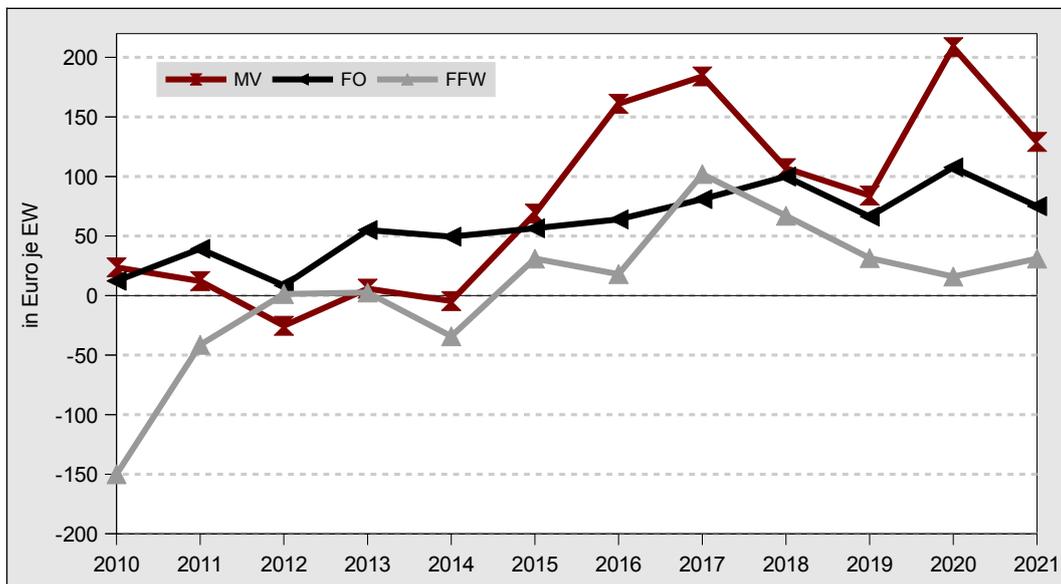
(47) Mit Blick auf die gewählten Vergleichsländer ist festzustellen, dass mit Ausnahme der Kommunen von Sachsen-Anhalt alle ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt 2021 einen positiven Finanzierungssaldo erreicht haben. Das Pro-Kopf-Ergebnis bemisst sich dabei in einer Spannweite von -60 Euro (Sachsen-Anhalt) bis 171 Euro (Thüringen). Während die Kommunen im Saarland (+55 Euro je Einwohner) und in Rheinland-Pfalz (+236 Euro je Einwohner) einen positiven Finanzierungssaldo auswiesen, gab es Defizite in Niedersachsen (-64 Euro je Einwohner) und in Schleswig-Holstein (-3 Euro je Einwohner).

(48) Weiterhin ist festzuhalten, dass die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern 2021 bundesweit den dritthöchsten Überschuss erreichte.

(49) Abbildung 10 veranschaulicht, wie sich das Niveau der Finanzierungssalden der Kommunen von Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den der FO und FFW entwickelt hat. Am aktuellen Rand ist der Pro-Kopf-Überschuss der Kommunen der FO von 108 Euro

auf 75 Euro gesunken, während der Finanzierungsüberschuss der Kommunen der FFW von 16 Euro je Einwohner auf 31 Euro je Einwohner gestiegen ist.

Abbildung 10: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2021, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Der Finanzierungsüberschuss der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ist von 209 Euro je Einwohner 2020 auf 129 Euro je Einwohner gesunken. Er liegt dennoch deutlich über den Durchschnitt der FFW und FO. Seit 2015 liegt der Finanzierungssaldo der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern stets über demjenigen der FO und der FFW.

(50) In Tabelle 7 werden die kommunalen Einnahmen im Benchmarkvergleich dargestellt. Die Daten in diesen Darstellungen werden jeweils als Pro-Kopf-Werte ausgewiesen, um die einzelnen Positionen länderübergreifend vergleichen zu können. Zur Verdeutlichung von potenziellen Einsparungen werden für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ferner Einnahmen- und Ausgabendifferenziale errechnet.

(51) Die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern lagen 2021 mit 3.619 Euro um 160 Euro über denen der FFW (3.459 Euro) bzw. um 289 Euro über denen der FO (3.330 Euro). Nach Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich daraus für 2021 rechnerische Mehreinnahmen von 258 Mio. Euro gegenüber den FFW bzw. von 466 Mio. Euro gegenüber den FO.

Tabelle 7: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2021

	MV	FFW	FO	Mehr-(+)/Mindereinnahmen(-) gegenüber	
				FFW	FO
Bevölkerung am 30. Juni 2021	1.610.923	16.014.464	10.862.417		
Einnahmeart	in Euro je Einwohner			in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.098	3.279	2.994	-291	169
darunter:					
Steuereinnahmen	893	1.328	977	-701	-136
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	187	140	136	76	82
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	1.726	1.429	1.519	478	333
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie zweckgebundene Abgaben	162	182	203	-32	-66
Einnahmen der Kapitalrechnung	521	180	337	549	297
darunter:					
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	46	60	62	-22	-25
Vermögensübertragungen vom Land ¹⁸	326	64	234	422	149
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	152	57	42	153	178
Bereinigte Einnahmen	3.619	3.459	3.330	258	466
davon:					
<i>Zahlungen vom Land insgesamt</i>	<i>2.052</i>	<i>1.493</i>	<i>1.753</i>	<i>900</i>	<i>482</i>

Quelle: Statistisches Bundesamt, GFK; eigene Berechnungen.

(52) Vergleichsweise hoch sind nach wie vor die Zahlungen des Landes an die Kommunen. Diese erhielten im Jahr 2021 rd. 2.052 Euro je Einwohner als laufende und als investive Mittel. Im Vergleich mit den FFW leistet Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehrausgaben von rd. 900 Mio. Euro; im Vergleich mit den FO von 482 Mio. Euro. Damit reicht das Land – wie in den Vorjahren – im Vergleich zu den FO und FFW die höchsten Zahlungen an seine Kommunen aus.

(53) Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern erzielen nur einen vergleichsweise geringen Anteil der laufenden Einnahmen aus Steuern (28,8 %). Bei den Kommunen der FO betrug dieser Anteil rd. 32,6 %. Noch deutlicher wird die Eigenfinanzierungsschwäche im Vergleich mit den Kommunen der FFW. Dort betrug die Quote in 2021 rd. 40,5 %.

(54) Die Kommunen können insbesondere auch Einnahmen aus Entgelten, Gebühren und Beiträgen erzielen.¹⁹ Diese Einnahmen lagen 2021 bei 162 Euro je Einwohner und damit unter denen der FFW (182 Euro je Einwohner) und FO (203 Euro je Einwohner). Aus der Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich für

¹⁸ Darunter sind auch investive Zuweisungen und Zuschüsse zu verstehen.

¹⁹ Auch Entscheidungen des Landes wie etwa die Abschaffung der Straßenbaubeiträge oder der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung wirken sich auf die Höhe der Einnahmen aus Entgelten, Gebühren und Beiträgen aus.

2021 daraus rechnerische Mindereinnahmen von 32 Mio. Euro (FFW) und von 66 Mio. Euro (FO).

(55) Tabelle 8 zeigt die Ausgaben der Kommunen im Benchmarkvergleich. Die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen im Land lagen mit 3.490 Euro leicht über denen der FFW (3.428 Euro), aber deutlich über denjenigen der FO (3.255 Euro). Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den Kommunen der FFW in Höhe von rd. 100 Mio. Euro. Ausschlaggebend ist hier das höhere Investitionsniveau. Gegenüber den Kommunen der FO lagen die hochgerechneten Mehrausgaben bei rd. 378 Mio. Euro.

Tabelle 8: Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2021

	MV	FFW	FO	Mehr-(+)/Minderausgaben(-) gegenüber	
				FFW	FO
Bevölkerung am 30. Juni 2021	1.610.923	16.014.464	10.862.417		
Ausgabenart	in Euro je Einwohner			in Mio. Euro	
Ausgaben der laufenden Rechnung	2.880	2.964	2.753	-135	205
darunter:					
Personalausgaben	755	886	902	-210	-236
davon Bezüge für aktives Personal	672	751	828	-127	-251
davon Versorgungsbezüge	54	149	56	-152	-3
Laufender Sachaufwand	692	683	664	14	44
davon Verwaltungs- und Betriebsaufwand	543	553	536	-15	12
davon Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	148	130	128	29	32
Zinsausgaben	11	34	8	-37	5
Allgemeine Zuweisungen und Zuschüsse	464	603	418	-224	73
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	738	530	579	335	256
Sozialausgaben	807	909	671	-164	219
Ausgaben der Kapitalrechnung	611	464	503	236	174
darunter:					
Sachinvestitionen	465	385	404	130	98
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	59	52	51	12	13
Gewährung von Darlehen	2	22	37	-32	-57
Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	7	18	18	-18	-19
Bereinigte Ausgaben	3.490	3.428	3.255	100	378

Quelle: Statistisches Bundesamt, GFK; eigene Berechnungen.

(56) Im Vergleich mit den FO fallen die höheren konsumtiven Ausgaben auf. Während die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 2.880 Euro je Einwohner für laufende Zwecke ausgaben, verausgabten die Kommunen der FO mit 2.753 Euro je Einwohner hierfür weniger. Die Kommunen der FFW gaben hingegen mit 2.964 Euro pro Kopf mehr konsumtiv aus. Daraus ergeben sich rechnerische Minderausgaben in Höhe von 135 Mio. Euro (FFW) und Mehrausgaben von 205 Mio. Euro (FO).

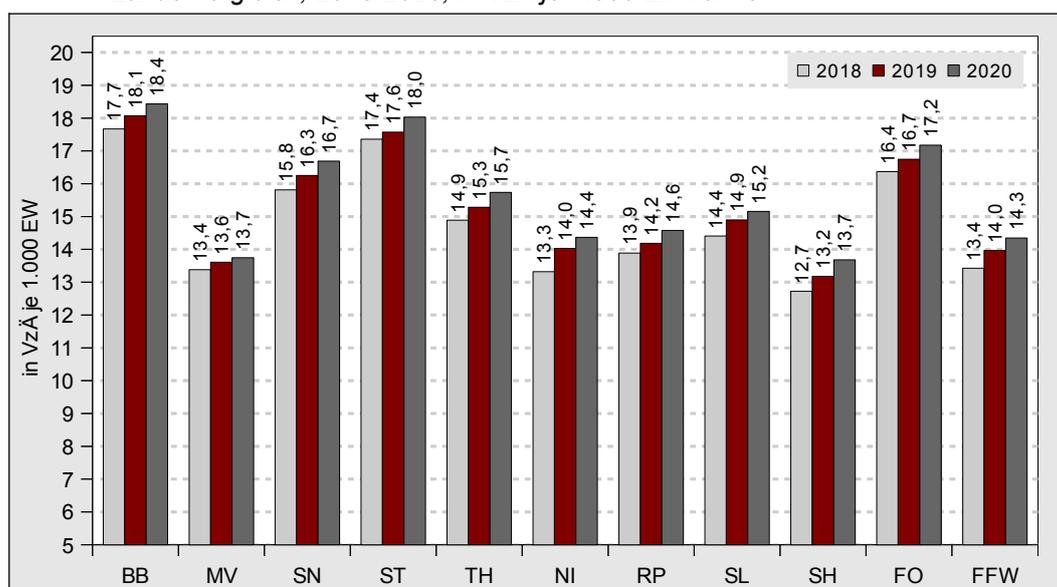
(57) Auffällig im Vergleich zu den FO sind nach wie vor die Sozialausgaben. Hier ergeben sich rechnerische Mehrausgaben für Mecklenburg-Vorpommern von 219 Mio. Euro. Gegenüber den Kommunen der FFW ergeben sich hingegen rechnerische Minderausgaben von 164 Mio. Euro.

(58) Bei den Personalausgaben weist die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FO Minderausgaben von 147 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes von 236 Mio. Euro auf. Diese sind vor allem auf geringere Ausgaben für das aktive Personal zurückzuführen: Hier betragen die Minderausgaben 156 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet 251 Mio. Euro.

Im Vergleich zu den FFW betragen die Personalminderausgaben je Einwohner 131 Euro bzw. hochgerechnet 210 Mio. Euro. Sie sind neben den Minderausgaben für aktives Personal (-79 Euro je Einwohner) insbesondere auf niedrigere Versorgungslasten aus der Vergangenheit (-95 Euro je Einwohner) zurückzuführen. Auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechnet liegen die Versorgungslasten damit 152 Mio. Euro niedriger.

(59) In Abbildung 11 werden die Beschäftigten in der Kommunalverwaltung²⁰ ins Verhältnis zur Bevölkerungszahl gesetzt. Dargestellt wird die Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten (VzÄ) je 1.000 Einwohner. 2020 lag die kommunale Ebene von Mecklenburg-Vorpommern mit 13,7 VzÄ je 1.000 Einwohner deutlich unter dem Wert der FO (17,2 VzÄ je Einwohner). Der Abstand zu den FFW (14,3 VzÄ je Einwohner) ist jedoch nur gering.

Abbildung 11: Personalausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns im Ländervergleich, 2018-2020, in VzÄ je 1.000 Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

²⁰ Kern- und Extrahaushalte.

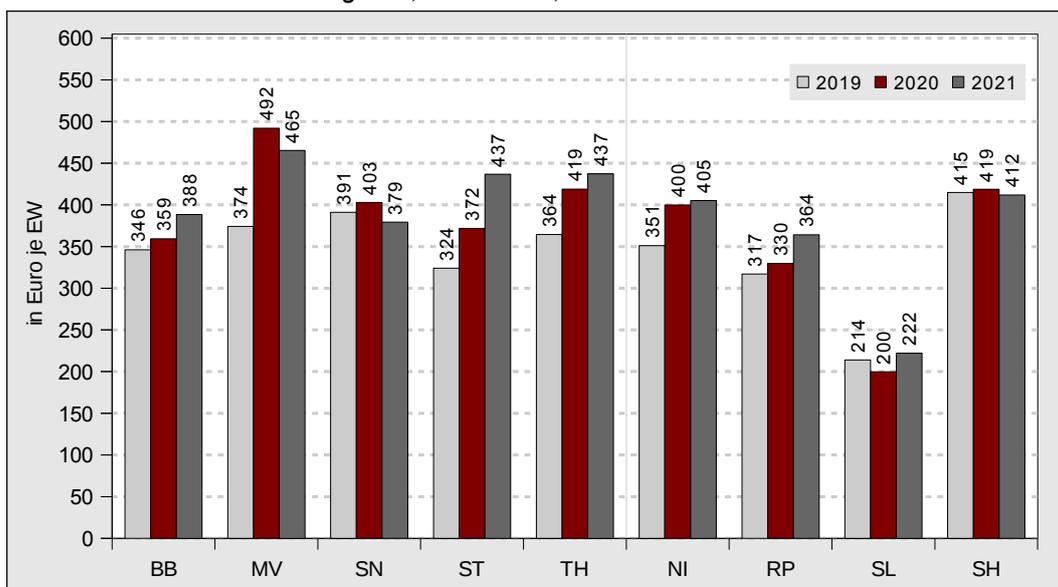
Die Personalausgaben ergeben sich aus der Anzahl der Beschäftigten und dem Vergütungsniveau. Letzteres ist stark normiert durch den TVöD und durch die tendenziell auch im Ländervergleich gleichartige Besoldung für die Beamten.

Die niedrigeren Personalausgaben in Bezug auf die FO lassen sich mit Blick auf Abbildung 11 mit der Anzahl der Beschäftigten erklären. Die vergleichsweise höheren Personalausgaben der FFW resultieren hingegen zum einen aus höheren Versorgungslasten der FFW aus der Vergangenheit und zum anderen aus höheren Ausgaben für aktives Personal.

(60) Mit 465 Euro je Einwohner investierten die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns zwar etwas weniger als im Vorjahr, jedoch mehr als die Kommunen der FFW (385 Euro je Einwohner) und die der FO (404 Euro je Einwohner). Die als positiv anzusehenden hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 130 Mio. Euro (FFW) und 98 Mio. Euro (FO).

(61) Abbildung 12 zeigt, wie sich die Sachinvestitionsausgaben entwickelt haben.

Abbildung 12: Sachinvestitionsausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns im Ländervergleich, 2019-2021, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Die Kommunen in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen investierten 2021 mehr als im Vorjahr. Dies gelang den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen nicht – ihre Investitionen lagen schon im Vorjahr auf hohem Niveau. Die hiesigen Kommunen investierten 2021 mit 465 Euro je Einwohner dennoch am meisten.

(62) Tabelle 9 zeigt wie bereits in den Vorjahren ein Ungleichgewicht, das aus dem geringen Eigenfinanzierungsbeitrag aus dem laufenden Haushalt und hohen Investitionszuweisungen resultiert.

Tabelle 9: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2019-2021, in Euro je Einwohner

	MV			FFW			FO		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	in Euro je EW								
Einnahmen der Kapitalrechnung	316	471	521	150	164	180	274	343	337
Ausgaben der Kapitalrechnung	425	543	611	413	454	464	432	469	478
Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung	-109	-72	-90	-263	-290	-284	-158	-126	-141

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Ein negativer Betrag bedeutet, dass Investitionsausgaben aus eigener Kraft erbracht werden.

Der von der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen betrug 2021 90 Euro je Einwohner. 2020 waren es 72 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FFW (284 Euro je Einwohner) ist dies ein um 194 Euro je Einwohner geringerer Wert. Das Niveau der FO (141 Euro je Einwohner) konnten die Kommunen im Land ebenfalls nicht erreichen. Ziel muss auch künftig bleiben, die eigenfinanzierten Investitionen weiter zu steigern.

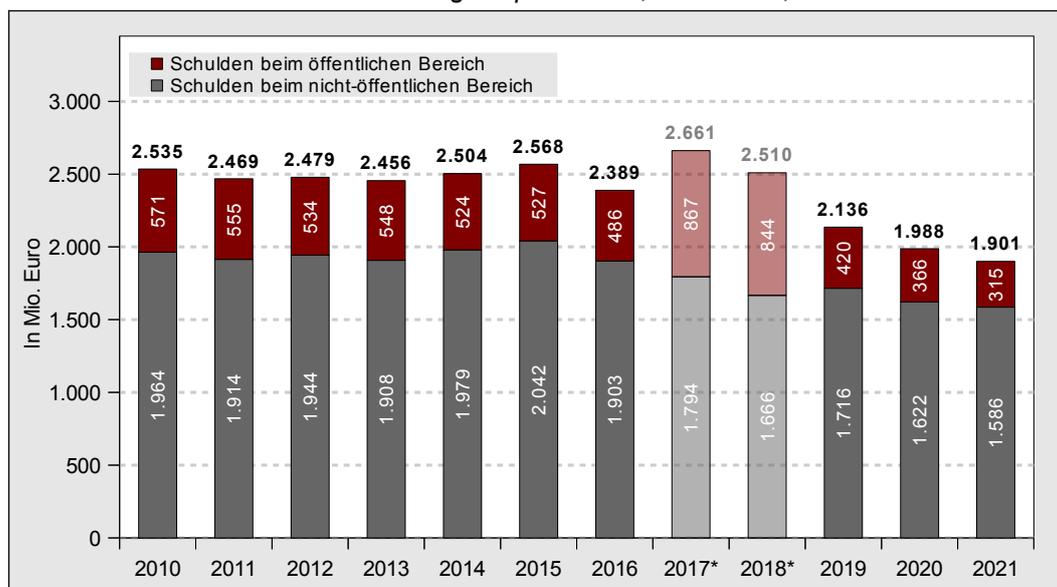
3 Kommunalen Schuldenstand

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

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

(64) Abbildung 13 zeigt, dass die Gesamtschulden (Schulden beim nicht-öffentlichen und Schulden beim öffentlichen Bereich zusammen) im Zeitraum von 2010 bis 2021 von 2,535 Mrd. Euro auf 1,901 Mrd. Euro verringert werden konnten (-634 Mio. Euro; -25,0 %).

Abbildung 13: Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2021, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.
* methodische Änderung²¹

Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich sind seit 2010 von 1,964 Mrd. Euro auf 1,586 Mrd. Euro gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von 378 Mio. Euro bzw. 19,2 %. Die Schulden beim öffentlichen Bereich konnten von 571 Mio. Euro (2010) auf 315 Mio. Euro (2021) reduziert werden. Dies ist ein Rückgang von 256 Mio. Euro bzw. 44,8 %.

(65) Tabelle 10 zeigt, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit 1.180 Euro (Stand 31. Dezember 2021) im ostdeutschen Vergleich den zweit höchsten Pro-Kopf-Schuldenstand beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich aufwiesen. Die Kommunen der FO wiesen durchschnittlich wesentlich geringere Schulden auf (848 Euro je Einwohner). Insbesondere die Kommunen von Sachsen (613 Euro je Einwohner) und Brandenburg (595 Euro je Einwohner) sind vergleichsweise niedrig verschuldet. Die durchschnittlichen Schulden der FFW lagen 2021 bei 2.369 Euro je Einwohner wesentlich höher als die der FO. Die Kommunen von Rheinland-Pfalz (3.349 Euro je Einwohner) und des Saarlands (2.918 Euro je Einwohner) sind hierbei auffällig.

²¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 29.

Tabelle 10: Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (öffentlicher Gesamthaushalt), 31. Dezember 2021, in Euro je Einwohner

	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich und öffentlichen Bereich insgesamt			Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich			Bürgschaften		
	Stand 31.12.2021, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2019-2021 p.a.	Stand 31.12.2021, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2019-2021 p.a.	Stand 31.12.2021, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2019-2021 p.a.
ostdeutsche Flächenländer									
MV	1.180	4	-5,71 %	145	4	-21,81 %	119	4	-10,05 %
FO	848	-	-5,75 %	143	-	-8,98 %	133	-	-6,60 %
BB	595	1	-8,75 %	102	3	-29,07 %	105	3	-7,97 %
SN	613	2	-11,33 %	27	2	22,27 %	211	5	-5,70 %
ST	1.296	5	2,37 %	539	5	-1,09 %	79	2	-6,42 %
TH	1.137	3	-5,60 %	6	1	-61,27 %	71	1	-5,60 %
finanzschwache Westflächenländer									
FFW	2.369	-	0,04 %	469	-	-7,57 %	177	-	-3,76 %
NI	2.018	2	4,29 %	172	2	1,84 %	290	4	-2,60 %
RP	3.349	4	-2,99 %	1.159	4	-4,66 %	191	2	-2,26 %
SL	2.918	3	-10,34 %	1.116	3	-24,14 %	248	3	-6,85 %
SH	1.756	1	3,21 %	97	1	-5,04 %	89	1	-10,19 %

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

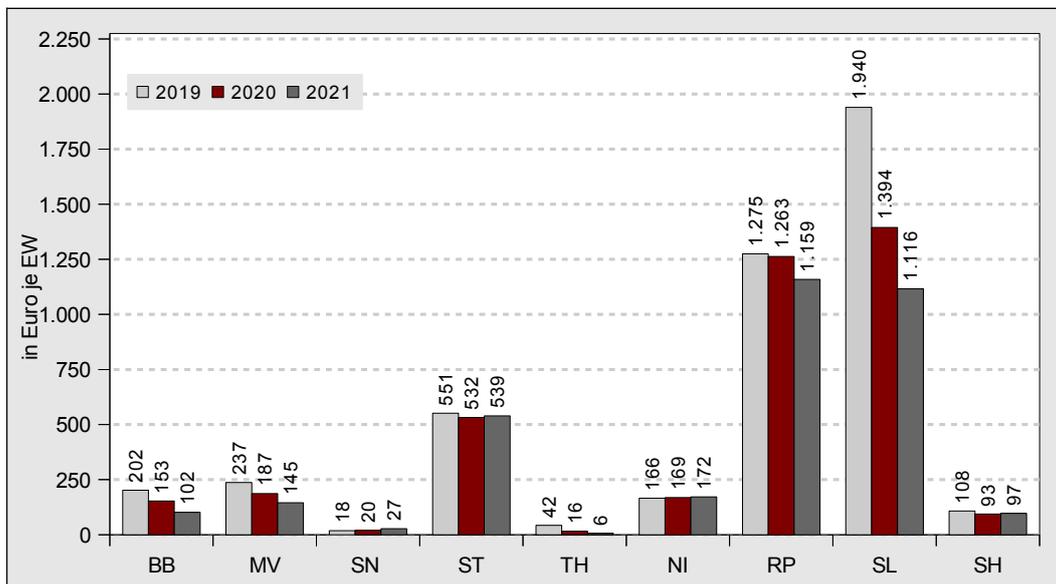
Von 2019 bis 2021 sind die Schulden der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern um durchschnittlich 5,7 % p. a. zurück gegangen. Die Kommunen der FO senkten im gleichen Zeitraum die Schulden um 5,8 % p. a. Bei den FFW blieben die Schulden im selben Zeitraum annähernd gleich hoch.

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

(67) Das Kassenkreditvolumen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern reduzierte sich zum Jahresende 2021 gegenüber dem Vorjahr von 187 Euro je Einwohner auf 145 Euro je Einwohner deutlich (-22,4 %). Von 2019 bis 2021 ist ein merklicher Rückgang des Kassenkreditbestandes von jährlich 21,8 % festzustellen. Die Kassenkreditbestände der Kommunen der FO sind ebenfalls gesunken. Sie gingen von 153 Euro auf 143 Euro je Einwohner (-6,5 %) zurück. Von 2019 bis 2021 ist für die Kommunen der FO ein durchschnittlicher Schuldenrückgang in Höhe von 9,0 % festzustellen. Bei den Kommunen der FFW sank der Kassenkreditbestand von 511 Euro im Jahr 2019 auf 469 Euro je Einwohner im Jahr 2021 (-8,2 %). Die jährliche Reduzierung fiel mit 7,6 % niedriger aus als bei den FO (vgl. Tabelle 10).

(68) Abbildung 14 zeigt die Kassenkreditbestände im Vergleich mit den kommunalen Ebenen der FO und der FFW.

Abbildung 14: Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2019-2021, in Euro je Einwohner



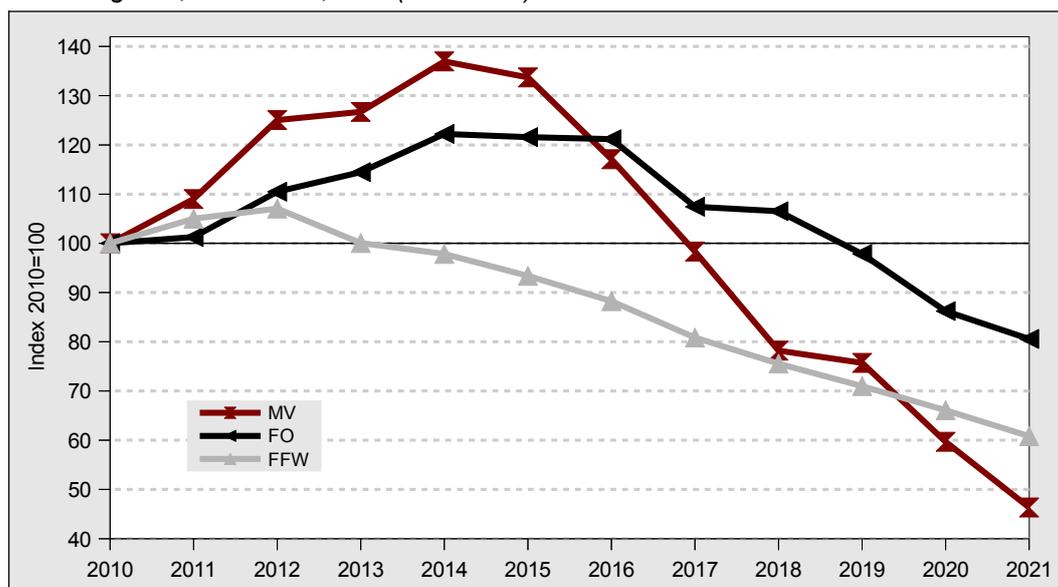
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

Das Niveau der Kassenkreditschulden unterscheidet sich stark. So bewegt sich die Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten von 27 Euro (Sachsen) bis 1.159 Euro (Rheinland-Pfalz). Sehr hoch verschuldet sind zudem auch die Kommunen in Saarland (1.116 Euro je Einwohner).

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern wiesen 2021 einen Kassenkreditbestand von 145 Euro je Einwohner aus und bewegen sich im Mittelfeld.

(69) Abbildung 15 zeigt die Entwicklung des Kassenkreditbestandes seit 2010. Mit Blick auf die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns wird deutlich, dass sich der Bestand an Kassenkrediten seit 2015 kontinuierlich verringert hat. Dies steht in Verbindung mit den deutlichen Finanzierungsüberschüssen seit 2015.

Abbildung 15: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2021, in % (2010=100)



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

(70) Kassenkredite sind problematisch, weil ihnen keine Vermögenswerte gegenüberstehen. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sollten den Trend zum Abbau bzw. zur Nichtaufnahme von Kassenkrediten verstetigen. Dies gilt insbesondere für die mit Kassenkrediten hoch verschuldeten Kommunen im Land.

(71) Das Gesamtvolumen der Kassenkredite der Kommunen beim nicht-öffentlichen Bereich betrug zum 31. Dezember 2021 rd. 233 Mio. Euro. In 2017 nahmen noch 35 Kommunen Kassenkredite in Anspruch. Die Zahl sank im Jahr 2021 auf 11 Kommunen.

(72) Die Kommunen mit Kassenkreditbeständen beim nicht-öffentlichen Bereich waren:

- der Landkreis Vorpommern-Greifswald mit 91,0 Mio. Euro,
- die Landeshauptstadt Schwerin mit 88,1 Mio. Euro,
- der Landkreis Ludwigslust-Parchim mit 16,6 Mio. Euro,
- die Stadt Eggesin mit 12,1 Mio. Euro,
- die Amtsverwaltung Anklam-Land mit 9,9 Mio. Euro,
- die Hansestadt Rostock mit 5,0 Mio. Euro,
- die Stadt Wittenburg mit 4,2 Mio. Euro,
- die Stadt Lübbtheen mit 3,3 Mio. Euro,
- die Stadt Penzlin mit 1,8 Mio. Euro,
- die Stadt Strasburg (Uckermark) mit 0,5 Mio. Euro und
- die Gemeinde Feldberger Seenlandschaft mit 0,05 Mio. Euro.

(73) Tabelle 11 setzt bei diesen Kommunen die absolute Höhe der Kassenkredite ins Verhältnis zur Einwohnerzahl im Zeitraum 2017 bis 2021.

Tabelle 11: Kassenkredite der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern beim nicht-öffentlichen Bereich 2021 mit Entwicklung seit 2017, in Euro

	2017		2018		2019		2020		2021	
	in Euro	in Euro je EW								
Landkreis Vorpommern-Greifswald	145.000.000	612	122.527.731	518	120.697.080	511	106.009.220	450	91.019.152	386
Landeshauptstadt Schwerin	160.644.797	1.678	136.189.135	1.424	130.807.727	1.364	108.686.758	1.138	88.145.040	921
Landkreis Ludwigslust-Parchim	-	-	8.608.943	40	6.626.244	31	14.493.077	68	16.595.942	78
Stadt Eggesin	7.918.098	1.653	7.959.612	1.689	10.998.605	2.333	20.800.000	4.416	12.066.367	2.563
Amt Anklam-Land	9.000.000	920	8.570.748	884	11.577.965	1.208	11.297.072	1.189	9.929.047	1.044
Hansestadt Rostock	5.000.000	24	5.000.000	24	5.000.000	24	5.000.000	24	5.000.000	24
Stadt Wittenburg	2.094.925	330	2.491.913	395	4.385.202	696	8.003.933	1.280	4.175.350	662
Stadt Lübbtheen	5.776.338	1.196	5.376.232	1.112	5.248.771	1.110	5.270.727	1.126	3.255.064	693
Stadt Penzlin	4.081.350	974	1.889.016	454	849.281	205	1.621.851	390	1.819.365	437
Stadt Strasburg (Uckermark)	1.800.000	370	1.800.000	378	1.200.000	256	1.000.000	217	500.000	110
Gemeinde Feldberger Seenlandschaft	307.615	69	1.041.114	235	2.381.122	537	1.467.549	331	54.400	12
Kassenkreditvolumen insgesamt	495.215.787		393.621.385		381.103.683		300.406.258		232.559.727	

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(74) Auch 2021 weist die Stadt Eggesin, wie bereits in den letzten Jahren, die mit Abstand höchste Belastung je Einwohner bei den Kassenkrediten auf (2.563 Euro je Einwohner).

(75) Positiv auffällig im Vergleich zum Jahr 2020 sind auch die verhältnismäßig hohen Reduzierungen der Kassenkredite bei der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft, der Stadt Strasburg, der Stadt Wittenburg und der Stadt Lübbtheen. Der Landeshauptstadt Schwerin und dem Landkreis Vorpommern-Greifswald gelang es im selben Zeitraum, die Kassenkredite in absoluten Beträgen am meisten zu reduzieren. Beide Kommunen weisen jedoch immer noch Kassenkredite auf einem sehr hohen Niveau auf.

(76) Der Anteil der drei Kommunen mit dem höchsten Kassenkreditvolumen stieg von knapp 75 % in 2017 auf knapp 84 % in 2021 an. Auch dies ist u. a. auf die sinkende Zahl der mit Kassenkrediten verschuldeten Kommunen zurückzuführen (vgl. Tz. 71).

(77) Wie sich schon in den letzten Jahren abzeichnete, entspannt sich die Situation bei den Kassenkrediten weiterhin. Dies betrifft sowohl das Gesamtvolumen als auch die Anzahl der Kommunen, die solche in Anspruch nehmen (vgl. Tz. 71). Zurückzuführen ist dies u. a. auf die gute Finanzsituation der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern.

Der Landesrechnungshof bewertet diese Entwicklung insgesamt positiv. Er weist jedoch darauf hin, dass die noch vorhandenen Kassenkredite unbedingt kurzfristig zurückgeführt wer-

den sollten. Durch ein sich änderndes Zinsniveau²² werden Kommunen mit Kassenkrediten zukünftig stärker belastet, da die kurze Laufzeit der Kassenkredite zu einer regelmäßigen Umschuldung zu den dann aktuellen Marktkonditionen zwingt.

(78) Das Innenministerium merkt an, dass die Reduzierung der Kassenkredite u. a. auf die Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs nach § 27 FAG M-V zurückzuführen sei. Diese seien an nachhaltige Maßnahmen gebunden und wirkten zielführend.

(79) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Die genannten Hilfen sollten Anlass sein, die strukturellen Defizite der Kommunen zu analysieren und zu beseitigen. Nur so können betroffene Kommunen das damit verbundene Ziel – den Aufbau neuer Schulden zu vermeiden – nachhaltig erreichen. Dies ist rechtsaufsichtlich zu begleiten.

(80) Ein Blick auf die übernommenen Bürgschaften zeigt, dass Ende 2021 für Mecklenburg-Vorpommern mit 119 Euro je Einwohner der zweithöchste Pro-Kopf-Wert unter den ostdeutschen Flächenländern zu Buche stand (vgl. Tabelle 10). Zwischen 2019 und 2021 ist jedoch mit -10,0 % p. a. ein hoher durchschnittlicher Rückgang zu verzeichnen. Die Gewährung von Bürgschaften verliert damit weiter an Bedeutung.

4 Zusammenfassung

(81) Folgende wesentliche Ergebnisse lassen sich zusammenfassen:

- Auch wenn der bisherige Rekordüberschuss des Vorjahres (336 Mio. Euro) nicht ganz erreicht werden konnte, hat die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns 2021 mit einem deutlichen Finanzierungsüberschuss von 208 Mio. Euro abgeschlossen. Damit haben sich auch im zweiten Pandemiejahr die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen in der Gesamtschau nicht auf die Finanzlage der kommunalen Ebene im Land niedergeschlagen.
- Die 2020 eingebrochenen Gewerbesteuererinnahmen haben sich nicht nur erholt, sondern sind auf einen neuen Rekordwert gestiegen. Einen neuen Höchststand haben auch die Zahlungen des Landes erreicht. Auch wenn hier vom Bund weitergeleitete Zahlungen enthalten sind, ist das Niveau im Ländervergleich auffällig hoch.
- Nicht alle kommunalen Gebietskörperschaften konnten im Durchschnitt einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaften. Die Landkreise lagen 2021 im Minus. Sie sollten die Gründe analysieren und – sofern geboten – rechtzeitig Konsolidierungs-

²² So hat die EZB im September 2022 den Leitzins auf 1,25 % erhöht.

maßnahmen ergreifen. Perspektivisch könnte eine Anpassung der Kreisumlage erforderlich werden.

- Mehr als 75 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden konnten einen Überschuss erzielen. Strukturelle Probleme konnten bei diesen auch 2021 nicht identifiziert werden.
- Das Benchmarking mit den FO sowie mit den FFW zeigt, dass die Kommunen im Land nicht nur Handlungsspielräume haben, sondern deckt auch Auffälligkeiten auf. So wird etwa die Eigenfinanzierungsschwäche erkennbar, die Mindereinnahmen bei den Entgelten, Gebühren und Beiträgen und die niedrigen Personalausgaben.
- Ausgabenseitig fallen erneut vergleichsweise höhere Sachinvestitionsausgaben auf. Mit Blick auf den hohen Überschuss wird jedoch deutlich, dass 2021 Finanzmittel für noch höhere Investitionen vorhanden waren.
- Die Schulden der Kommunen sind 2021 noch weiter gesunken. Auf den ersten Blick ist dies ein positiver Fakt. In Verbindung mit der starken Inflationsentwicklungen – insbesondere bei den Baupreissteigerungen – kann eine geringe Investitionsneverschuldung darauf hindeuten, dass die Investitionsausgaben real eher sinken.
- Auch wenn nur noch elf Kommunen im Land mit Kassenkrediten verschuldet sind, ist dies mit Sorge zu sehen. Durch die Anhebung des Leitzinses ist das Zinsänderungsrisiko nicht mehr nur theoretisch, sondern real. Das steigende Zinsniveau führt unausweichlich zu höheren Zinsausgaben. Die Landkreise Vorpommern-Greifswald und Ludwigslust-Parchim sowie die Landeshauptstadt Schwerin hatten Ende 2021 die höchsten absoluten Kassenkreditbestände. Hier bedarf es konkreter Lösungsansätze, wie diese abgebaut werden können. Etwaige Hilfen des Landes sollten an nachhaltige Maßnahmen gebunden werden, die einem erneuten Aufbau von Kassenkrediten in absehbar wirtschaftlich schwierigen Zeiten nachhaltig entgegenwirken.
- Der Landesrechnungshof hält es angesichts der sich weiter verschlechternden Rahmenbedingungen für gefährlich, dass es nach wie vor keine grundlegenden Maßnahmen gibt, um diesen zu begegnen. Ziel solcher Maßnahmen sollte u. a. die Stärkung der Wirtschaftskraft und die Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstrukturen sein.²³

²³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 34.

III. Aktuelle Themen

1 Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Mecklenburg-Vorpommern

Trotz Verbesserungen ist bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse auch weiterhin ein rechtswidriger Zeitverzug zu verzeichnen. Dies betrifft insbesondere die Haushaltsjahre 2017 und 2018.

Aufgrund der Beschränkungen bei den kommunalen Gesamtab schlüssen und mangels Regelungen zu den Beteiligungsberichten sieht der Landesrechnungshof weiterhin die Gefahr erheblicher Intransparenz.

Soweit sich Kommunen außer Stande sehen, eine bedarfsgerechte Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen, kann auch die Hinzuziehung externer Unterstützung erwogen werden.

(82) Der Landesrechnungshof aktualisierte seine Abfrage zum Umsetzungsstand des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Mecklenburg-Vorpommern (NKHR M-V) bei allen Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2022).

1 Jahresabschlüsse

(83) Die Aufstellung eines Jahresabschlusses für den Schluss eines jeden Haushaltsjahrs regelt § 60 Abs. 1 Kommunalverfassung M-V (KV M-V). Innerhalb von fünf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahrs ist der Jahresabschluss aufzustellen (§ 60 Abs. 4 KV M-V). Der geprüfte Jahresabschluss ist bis spätestens zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres durch die Vertretungskörperschaft zu beschließen.

(84) Davon abweichend gewährt das Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie²⁴ den Kommunen eine Fristverlängerung für die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 um jeweils ein Jahr.

(85) Der aktuelle Umsetzungsstand ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle 12:

²⁴ Vgl. Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie vom 28. Januar 2021, GVOBl. M-V vom 29. Januar 2021, S. 66-67. Das Gesetz trat am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Eine Fortgeltung für 2022 ist in der Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie im Jahr 2022 vom 16. Dezember 2021, GVOBl. M-V 2021, 1807, geregelt.

Tabelle 12: Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2022)

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

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Darstellung.

(86) Alle Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte hatten zum Zeitpunkt der Abfrage mindestens Jahresabschlüsse für 2012 bis 2016 festgestellt.

Gegenüber dem Kommunalfinanzbericht 2021 zeigen sich insbesondere bei der Universitäts- und Hansestadt Greifswald sowie dem Landkreis Rostock Verbesserungen. Beide Kommunen haben innerhalb eines Jahres die Jahresabschlüsse 2017 und 2018 nachgeholt. Den größten Nachholbedarf hat weiterhin die Hansestadt Stralsund. Sie hat zum Stichtag der Abfrage sechs doppelseitige Jahresabschlüsse festgestellt (2011²⁵ bis 2016). Bei der Hansestadt Wismar stagniert der Aufholprozess. Die Stadt hat seit der Vorjahresabfrage keinen weiteren Jahresabschluss auf- oder festgestellt. Dies ist nicht durch das Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie gedeckt, da sich die darin enthaltene Regelung nicht auf nachzuholende Abschlüsse bis 2018 bezieht.²⁶

(87) Für die einzelnen Haushaltsjahre ergibt sich für die zwölf Kommunen folgendes:

- Den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2017 hat nur die Hansestadt Stralsund noch nicht festgestellt.²⁷

²⁵ Die Hansestadt Stralsund ist ein sog. „Frühstarter“. Sie hat zum 1. Januar 2011 das Haushalts- und Rechnungswesen vorzeitig auf die Regeln der doppelten Buchführung umgestellt.

²⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 40.

²⁷ Das Innenministerium teilte mit, dass der Jahresabschluss 2017 voraussichtlich im Oktober 2022 festgestellt werde.

- Den Jahresabschluss 2018 haben zehn Kommunen festgestellt. Die Hansestadt Wismar hat diesen Jahresabschluss am 24. Juni 2021 aufgestellt.²⁸
- Einen festgestellten Jahresabschluss 2019 haben acht Kommunen. Die Universitäts- und Hansestadt Greifswald hatte diesen Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Abfrage aufgestellt.
- Der Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2020 wurde bisher von sieben Kommunen festgestellt.
- Ebenfalls haben bislang sieben Kommunen den Jahresabschluss 2021 aufgestellt.

(88) Fünf Kommunen hielten die gesetzliche Frist (31. Dezember 2021) zur Feststellung des Jahresabschlusses 2020 ein. Zwei Kommunen überschritten die ursprüngliche gesetzliche Frist leicht (ca. 3 Monate). Hier wäre es aufgrund des Gesetzes zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie möglich gewesen, von einer Fristverlängerung um ein Jahr Gebrauch zu machen. Der Landesrechnungshof begrüßt die erfolgreichen Bemühungen dieser Kommunen, die üblichen Fristen (nahezu) einzuhalten. Zwei der zwölf befragten Kommunen sind mit der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse 2017 und 2018 in Verzug. Diese Kommunen sollten den nötigen Aufholprozess forcieren.

(89) Tabelle 13 gibt den Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017 bis 2020 für den kreisangehörigen Raum zur gesetzlichen Frist 31. Dezember 2021 wieder.

Tabelle 13: Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017-2020 der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 31. Dezember 2021²⁹

Bearbeitungsstand	2017	2018	2019	2020
aufgestellt	7 %	5 %	9 %	14 %
festgestellt	88 %	72 %	43 %	12 %
davon:				
Landkreis Ludwigslust-Parchim	92 %	69 %	35 %	1 %
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	98 %	90 %	49 %	12 %
Landkreis Nordwestmecklenburg	94 %	76 %	33 %	12 %
Landkreis Rostock	97 %	84 %	77 %	29 %
Landkreis Vorpommern-Greifswald	78 %	73 %	50 %	17 %
Landkreis Vorpommern-Rügen	64 %	31 %	5 %	2 %

Quelle: Angaben des Innenministeriums; eigene Darstellung.

²⁸ Im Nachgang teilten das Innenministerium und die Hansestadt Wismar mit, dass der Jahresabschluss 2018 am 29. September 2022 festgestellt worden sei.

²⁹ Das Innenministerium gibt zur Übersicht folgende Anmerkung: „Aufgrund des nahezu abgeschlossenen Nachholprozesses bei der Feststellung der Jahresabschlüsse 2012-2016 wird auf eine kreisbezogene Darstellung zu diesen Jahresabschlüssen verzichtet. So sind die Jahresabschlüsse bis 2013 landesweit bis auf eine Ausnahme festgestellt. Die Jahresabschlüsse 2014 und 2015 sind zu 99 % festgestellt. Im kreisangehörigen Raum ist nur eine Gemeinde noch mit der Erarbeitung befasst und sechs (2014) bzw. sieben (2015) Gemeinden verfügen erst über aufgestellte Jahresabschlüsse. Auch die Jahresabschlüsse 2016 sind zu 96 % festgestellt.“

(90) Deutlich wird dabei auch weiterhin ein überwiegend rechtswidriger Zustand. Dies gilt auch bei Berücksichtigung der gesetzlichen Fristverlängerung für die Jahresabschlüsse 2019 und 2020. Die Regelung bezieht sich nicht auf nachzuholende Abschlüsse bis 2018. Diese hätten bereits festgestellt sein müssen. Für das Haushaltsjahr 2017 haben 88 % und für das Haushaltsjahr 2018 lediglich 72 % der Gemeinden die gesetzliche Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse durch deren Vertretungskörperschaften eingehalten.

(91) Dabei unterscheiden sich die Stände in den einzelnen Landkreisen teils erheblich.

Auffällig ist weiterhin die Situation im Landkreis Vorpommern-Rügen. Während der Jahresabschluss 2017 in den anderen Landkreisen von mindestens 78 % der Gemeinden festgestellt wurde, ist dies im Landkreis Vorpommern-Rügen bei nur 64 % der Fall. Auch den Jahresabschluss 2018 haben im Landkreis Vorpommern-Rügen lediglich 31 % der Gemeinden festgestellt. In den Gemeinden der anderen Landkreise liegt die Feststellungsquote dagegen bei mindestens 69 %.

Tendenziell haben alle Landkreise im Vergleich zum Vorjahr bei den Bearbeitungsständen aufgeholt. Allerdings ist diese Tendenz nicht mehr so deutlich wie in den Vorjahren.

(92) Der Verzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist schnellstmöglich zu beenden. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind aufgefordert, auf die Feststellung der Jahresabschlüsse auch mit rechtsaufsichtlichen Mitteln hinzuwirken. Dies gilt insbesondere für die Jahresabschlüsse 2017 und 2018, bei denen die Gemeinden nicht von einer Fristverlängerung Gebrauch machen können.

(93) Das Innenministerium berichtete, dass es die Kommunen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen engmaschig begleite. Es verweist ergänzend auf positive Effekte des Antragsverfahrens für Konsolidierungshilfen nach § 27 FAG M-V. Eine Anordnung und Ersatzvornahme stelle aus seiner Sicht keine zielführende Maßnahme dar.

(94) Der Landesrechnungshof begrüßt eine engmaschige rechtsaufsichtliche Begleitung. Dabei sollte selbstverständlich zunächst die beratende Funktion der Rechtsaufsicht im Mittelpunkt stehen. Eine (Selbst-)Beschränkung des rechtsaufsichtlichen Instrumentariums sollte damit aber nicht einhergehen. Die erforderlichen Maßnahmen sind im Einzelfall zu prüfen.

2 Gesamtabschlüsse

(95) Kreisfreie und große kreisangehörige Städte haben gemäß § 61 Abs. 1 KV M-V einen Gesamtabschluss für den Schluss eines jeden Haushaltsjahrs aufzustellen. Die erstmalige Erstellung hat spätestens für das Haushaltsjahr 2024 zu erfolgen (§ 176 KV M-V).

Alle anderen Gemeinden sind nicht zur Erstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet. Nach § 73 Abs. 3 KV M-V haben diese Gemeinden einen Beteiligungsbericht zu erstellen,

sollten sie über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen verfügen. Der Beteiligungsbericht ist bis zum 30. September des Folgejahres der Vertretungskörperschaft und der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Er ist erstmals für das Haushaltsjahr 2019 zu erstellen.

Nach § 73 Abs. 4 KV M-V sind Gemeinden, die einen Gesamtabchluss erstellen, von der Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichts befreit.

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

- Die einzige Kommune, die bisher einen Gesamtabchluss (nur für 2010) aufgestellt hat, ist weiterhin die Stadt Neubrandenburg. Der Gesamtabchluss für das Haushaltsjahr 2021 ist derzeit in Bearbeitung.
- Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock bereitet den ersten Gesamtabchluss für das Haushaltsjahr 2023 vor.
- Alle anderen befragten Städte planen die erstmalige Erstellung eines Gesamtabchlusses für das Haushaltsjahr 2024.

(97) Die Landkreise sind gemäß § 61 KV M-V nicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet und können zwischen der Aufstellung eines Gesamtabchlusses und der Erstellung eines Beteiligungsberichts wählen.

Wie bereits in den Vorjahren entschieden sich alle Landkreise dazu, einen Beteiligungsbericht zu erstellen.

(98) Viele Kommunen des Landes haben wesentliche Teile ihrer Aufgaben ausgelagert. Diese Auslagerungen betreffen u. a. einen Großteil des kommunalen Vermögens (z. B. kommunale Wohnungsgesellschaften oder Stadtwerke). Damit sind erhebliche Risiken verbunden. Ebenso wird der Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation dieser Kommunen erschwert.

Da sich die Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses nunmehr auf die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte beschränkt, kommt den Beteiligungsberichten eine herausgehobene Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund teilte das Innenministerium in seiner Vorjahresstellungnahme mit, in Zusammenarbeit mit dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern Muster und Arbeitshilfen zu den Beteiligungsberichten erarbeiten zu wollen.³⁰

³⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 41.

Nach Auskunft des Innenministeriums ist der Vorgang in Bearbeitung, aber der Prozess noch nicht abgeschlossen.

3 Kosten- und Leistungsrechnung

(99) Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung sowie als Grundlage der Verwaltungssteuerung soll gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 GemHVO-Doppik eine den örtlichen Bedürfnissen entsprechende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) geführt werden.

Die Kommunen können nach § 27 Abs. 1 Satz 2 GemHVO-Doppik auf eine KLR verzichten, *„wenn durch eine angemessene Produktgliederung und interne Leistungsverrechnungen eine ausreichende Steuerungsgrundlage gegeben ist“*.

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

(100) Auch die diesjährige Abfrage zeigt bei der (Ein-)Führung einer KLR keine Veränderungen. Lediglich sieben der zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte haben eine KLR (zumindest in den Grundzügen) eingeführt. Die Abfrage des Landesrechnungshofes ergab, dass drei Kommunen planen, eine KLR 2023/2024 bzw. mittelfristig zu etablieren. Zwei Kommunen machten keine Angaben zur Einführung einer KLR.

(101) Die meisten Kommunen, die eine KLR eingeführt haben, haben auch entsprechende Dienstanweisungen über Art und Umfang der KLR erlassen. Diese wurden in einigen Fällen zwischenzeitlich aktualisiert und/oder ergänzt.

(102) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte nicht auf eine KLR verzichten können. Er bezweifelt, dass Kommunen dieser Größenordnung den Ausnahmetatbestand des § 27 Abs. 1 Satz 2 GemHVO-Doppik erfüllen und hält daher deren Einführung weiterhin für zwingend notwendig.

(103) Es ist unbestritten, dass die Einführung einer KLR mit dem Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen verbunden ist. Dennoch vermag die KLR nach Auffassung des Landesrechnungshofes einen Mehrwert zu stiften, der diesen einmaligen Einführungsaufwand rechtfertigt und über die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen hinausgeht.

Soweit sich eine Kommune aufgrund fehlender Hilfsmittel und fehlender eigener Ressourcen außer Stande sieht, eine bedarfsgerechte kommunale KLR einzuführen, die einen möglichst

großen individuellen Mehrwert generiert, kann sie auch erwägen, externe Unterstützung hinzuzuziehen.

Dem Landesrechnungshof ist bekannt, dass zumindest ein Landkreis eine solche externe Hilfe in Anspruch genommen hat und dadurch eine KLR etablieren konnte.

(104) Der Landesrechnungshof empfiehlt den Landkreisen, kreisfreien und kreisangehörigen Städten, die bisher keine KLR implementiert haben, deren Einführung zeitnah nachzuholen.

(105) Das Innenministerium führte aus, dass der Landesrechnungshof *„nach dem Wortlaut des § 27 Absatz 1 GemHVO-Doppik weiterhin von einem Regel- (Kommunen sollen eine KLR führen) / Ausnahmeverhältnis (auf die Führung einer KLR kann verzichtet werden...)“* ausgehe. Es stimme *„der an die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, die noch keine KLR implementiert haben, gerichteten Empfehlung des Landesrechnungshofes, deren Einführung zeitnah nachzuholen, nicht zu“*.

Es berichtet über die Umsetzung einer Entschließung des Landtags zum Kommunalfinanzbericht 2021.³¹ Dazu habe es eine Dienstberatung mit Vertretern der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte durchgeführt. Festzustellen sei, dass sich die Kommunen im Wesentlichen dahingehend geäußert hätten, dass zur Steuerung des Haushalts eine flächendeckende KLR nicht zwingend sei. Mit der Einführung einer flächendeckenden KLR sei ein hoher Verwaltungsaufwand verbunden, der im Missverhältnis zum Ergebnis stünde. Weiterhin sei auf die kommunale Selbstverwaltung hingewiesen worden.

Das Innenministerium beabsichtige daher, *„§ 27 GemHVO-Doppik dahingehend klarstellend zu ändern, als es der kommunalen Selbstverwaltung überlassen bleiben soll, die Frage, in welchen Verwaltungsbereichen eine Verwaltungssteuerung stattfinden soll und ob die hierfür erforderlichen Informationen auf der Grundlage einer KLR, einer Produktgliederung oder in sonstiger Weise, beispielsweise aus speziellen Fachverfahren gewonnen werden soll, zu entscheiden“*.

(106) Der Landesrechnungshof weist auf die Begründung des Innenministeriums zur Änderung des § 27 GemHVO-Doppik 2016 hin.

Dort hatte es ausgeführt:

*„Der **ausnahmsweise**³² Verzicht auf eine Kosten- und Leistungsrechnung kann gerechtfertigt sein, wenn eine angemessene Produktbildung und die Darstellung der internen*

³¹ Drs. 8/517.

³² Hervorhebung durch den Landesrechnungshof.

*Leistungsverrechnung für die Steuerung ausreichend erscheinen und aus einer Kosten- und Leistungsrechnung kein zusätzlicher Informationsgewinn erwachsen würde. So ist zum Beispiel im Produktbereich Soziale Hilfen eine tiefe Untergliederung bis zur Produktebene bereits verbindlich vorgegeben, so dass hier eine angemessene Steuerung über die Produkte erfolgen kann“.*³³

Diesen (zutreffenden und aktuell geltenden) Maßgaben zu § 27 GemHVO-Doppik trägt der Landesrechnungshof mit seinen Empfehlungen Rechnung. Eine Ausnahme ist zu begründen und ggf. zu prüfen. Das Vorliegen einer differenzierten Produktgliederung, die eine Ausnahme rechtfertigen soll, ist nachzuweisen. Maßstab ist dabei die tiefe Gliederung im Produktbereich Soziale Hilfen.

Zudem sollte bei der Abwägung zur Einführung der KLR der Fokus nicht ausschließlich auf der Steuerung liegen. Sie dient auch der Gewinnung von Informationen, die ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln ermöglichen (Kostentransparenz und Kostenbewusstsein) sowie zur Planung und Kontrolle.

Daten aus der KLR könnten darüber hinaus im Zusammenhang mit dem Thema „Nachhaltigkeit“ (i. S. einer Berücksichtigung ökologischer und sozialer Aspekte) Bedeutung erlangen. Soweit die Kommune Nachhaltigkeitsziele festlegt, sollte sie deren Erreichung (ggf. unter Festlegung von Zwischen-/Teilzielen) messbar und durch eine Berichterstattung transparent machen. Daten aus der (ggf. dazu angepassten) KLR könnten dabei einfließen und zur Steuerung dienen. Voraussetzung ist, dass die Kommune Finanzziele mit Nachhaltigkeitszielen und dort verwendeten Indikatoren verknüpft. Aufgrund der transparenten Darstellung von Kostenstrukturen ermöglicht die KLR darüber hinaus ggf. eine vertiefte Kosten-/Nutzenanalyse bei einzelnen Maßnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit.

Um den vollständigen Ressourcenverbrauch darzustellen, muss die KLR flächendeckend geführt werden. Wird die KLR nicht flächendeckend geführt, besteht die Gefahr von Informationsverlusten. Bei einer Kombination unterschiedlicher Verfahren zur Informationsgewinnung droht die Gefahr, dass Daten nicht konsistent und nicht vergleichbar sind. Eine zentrale Steuerung über verschiedenste Bereiche hinweg wird so erschwert oder unmöglich.

(107) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte berichtete in seiner Stellungnahme über die bei ihm eingeführte KLR.

³³ Auszug aus der Begründung zu dem Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und der Gemeindekassenverordnung-Doppik, die dem Landesrechnungshof im Rahmen der Ressortanhörung am 17. Februar 2016 zugeleitet wurde.

Die Einführung sei durch fehlendes Fachwissen und Praxiserfahrung erschwert worden. Daher sei externe Unterstützung notwendig geworden. Die Einführung sei flächendeckend erfolgt. Die Haushaltsplanung sowie die Planung der ILV (diese ab 2023) erfolge auf KLR-Ebene. Die KLR ermögliche einen Vergleich von Kostenpauschalen und eigenen Kosten. Hier sei ein Wechsel von Pauschalbeträgen zur differenzierten Berechnung der Kosten möglich. Die KLR werde bei der Kalkulation von Gebühren und Nutzungsentgelten herangezogen.

Die Ergebnisse der KLR würden allerdings teilweise bei Dritten, z. B. bei Verwendungsnachweisprüfungen, keine Anerkennung finden.

Um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen, sei die KLR unverzichtbar. Die damit erzeugte Kostentransparenz erhöhe zudem die Akzeptanz der Kalkulation der Gebühren.

Er führt aus:

„Entgegen den Hinweisen zu § 4 in den Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik werden alle zentralen Steuerungsprodukte (Produktbereich 11 – Innere Verwaltung) auf alle in die KLR einbezogenen Produkte verteilt. Damit wird eine vollständige Ermittlung aller Aufwendungen sämtlicher Bereiche durch die Darstellung aller Leistungsbeziehungen zwischen der Verwaltungssteuerung, den Servicebereichen und den übrigen Produktbereichen ermöglicht. Der vollständige Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen kann nur so eindeutig dargestellt werden. Dies dient vor allem einer besseren Kostentransparenz und der vollständigen Darstellung der Realkosten in den Produkten.“

(108) Der Landesrechnungshof begrüßt die berichtete Einführung einer flächendeckenden KLR im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Die Stellungnahme verdeutlicht deren Vorteile. Danach ist der Landkreis z. B. für zukünftige Erhebungen der Kosten für den übertragenen Wirkungskreis durch das Land und die Umsetzung des § 2b UStG (Vorsteuernachweis für Vorleistungen) gut vorbereitet.

Die berichteten Schwierigkeiten bei der Einführung der KLR hätten ggf. bei einer Unterstützung durch das Land vermieden werden können. Einschränkungen bei der Verwendung der Ergebnisse der KLR bei Dritten haben ihre Ursache nicht in der KLR. Hier empfiehlt der Landesrechnungshof eine Überprüfung.

2 Krankheitstage in der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hatte 2020 und 2021 keinen großen Einfluss auf die durchschnittlichen Krankheitstage in der Kernverwaltung. Tendenziell nehmen diese im Betrachtungszeitraum ab (2018 bis 2021).

Die Gesundheitsämter weisen hingegen bzgl. der Krankheitstage im zweiten Jahr der Pandemie (2021) mehrheitlich deutlich höhere Durchschnittswerte als noch 2020 auf. 2022 könnten die durchschnittlichen Krankheitstage zum Teil erheblich steigen.

(109) Die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen stellten die öffentliche Verwaltung vor Herausforderungen. Diese betrafen z. B. die Organisation der Aufgabenerledigung unter der Geltung von Maßnahmen des Infektionsschutzes. Insbesondere der öffentliche Gesundheitsdienst musste darüber hinaus zusätzliche Aufgaben bewältigen.³⁴

Der Landesrechnungshof nahm dies zum Anlass, die Entwicklung der Krankheitstage in den Kernverwaltungen und in den Gesundheitsämtern zu betrachten.

1 Gegenstand der Abfrage

(110) Der Landesrechnungshof hat dazu die relevanten Daten von allen Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten erbeten. Der Zeitraum der Abfrage betraf 2018 bis 2021 sowie in Teilen das erste Halbjahr 2022. So konnten auch Daten vor der Corona-Pandemie vergleichsweise in die Auswertung einfließen. Die Daten ermöglichten, Einflüsse der Corona-Pandemie auf die Krankheitstage zu erkennen. Darüber hinaus konnten etwaige weitere Abhängigkeiten vom Besetzungsgrad und dem Durchschnittsalter untersucht werden.

Alle zwölf Kommunen nahmen an der Abfrage teil. Nur in Einzelfällen konnten sie Einzelfragen nicht beantworten.³⁵

2 Ergebnisse der Abfrage

(111) Nachfolgend betrachtet der Landesrechnungshof die Entwicklung der Krankheitstage, des Stellenbesetzungsgrads³⁶ und des Altersdurchschnitts. Dieselben Daten wertet er anschließend gesondert für die Gesundheitsämter der sechs Landkreise und der zwei kreisfrei-

³⁴ Vgl. hierzu beispielhaft für das Land Hessen: Deutscher Landkreistag (2022): Gesundheitsämter in der Pandemie – Herausforderungen und ihre (künftige) Bewältigung aus Sicht des Landes Hessen, Der Landkreis 7/2022, S. 335 ff.

³⁵ Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte korrigierte mit seiner Stellungnahme teilweise seine Angaben. Der Landesrechnungshof hat diese Korrekturen in der vorliegenden Darstellung berücksichtigt.

³⁶ Der Stellenbesetzungsgrad gibt das Verhältnis VZÄ lt. Stellenplan zur tatsächlichen Besetzung wieder.

en Städte aus.³⁷ Ziel war es, mögliche Unterschiede zwischen der Entwicklung in den Kernverwaltungen und in den Gesundheitsämtern zu erkennen.

2.1 Ergebnisse für die Kernverwaltungen

(112) Tabelle 14 stellt die durchschnittlichen Pro-Kopf-Krankheitstage³⁸ der Kernverwaltung in 2018 bis 2021 dar.

Tabelle 14: Krankheitstage pro Kopf – Kernverwaltung, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Hansestadt Greifswald	23,21	21,33	21,45	17,46
Neubrandenburg	27,50	27,62	30,25	25,34
Hansestadt Rostock	27,10	27,46	27,50	27,47
Landeshauptstadt Schwerin	26,85	25,32	23,67	25,01
Hansestadt Stralsund	29,54	29,23	31,23	31,00
Hansestadt Wismar	33,02	31,50	k. A.	27,18
Landkreis Ludwigslust-Parchim	31,81	31,01	31,21	32,68
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	34,88	35,08	31,24	28,80
Landkreis Nordwestmecklenburg	23,85	24,66	23,01	23,93
Landkreis Rostock	29,40	32,98	33,36	31,63
Landkreis Vorpommern-Greifswald	32,09	33,96	32,31	31,85
Landkreis Vorpommern-Rügen	24,78	24,37	22,03	22,01

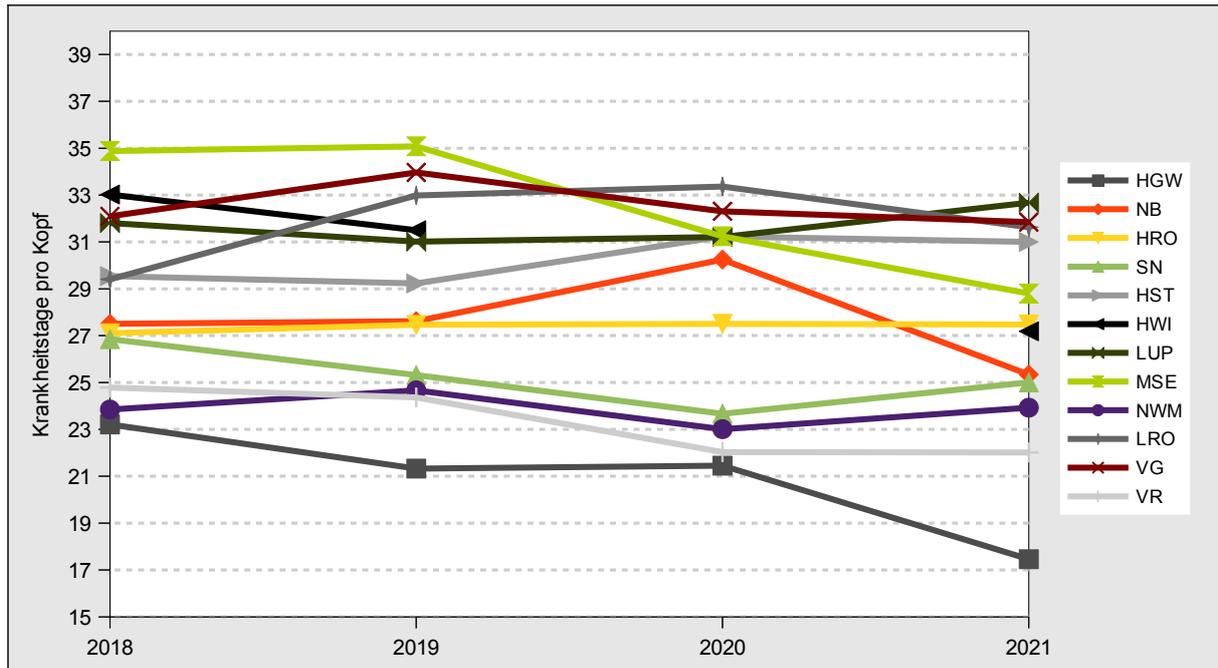
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Datenabfrage bei den Kommunen.

Abbildung 16 veranschaulicht die Entwicklung grafisch.

³⁷ Die Landkreise und die kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben nach § 2 Abs. 1 und 2 IfSAG M-V wahr.

³⁸ Die Anzahl der Krankheitstage wurde durch die Anzahl der tatsächlich Beschäftigten (Personen-/Kopfzahl) dividiert.

Abbildung 16: Krankheitstage pro Kopf – Kernverwaltung, 2018-2021



Quelle: Eigene Darstellung.

(113) Die Werte befinden sich in einem Korridor zwischen den Extremwerten von rd. 17 Tagen (Hansestadt Greifswald, 2021) und rd. 35 Tagen (Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2019). Das Minimum fällt somit in die Zeit der Corona-Pandemie, während der Maximalwert nicht in diese Zeit fiel.

Die durchschnittlichen jährlichen Krankheitstage bei den zwölf Kommunen insgesamt liegen zwischen rd. 27 Tagen (2021) und rd. 29 Tagen (2019). Der höchste Durchschnittswert liegt somit ebenfalls außerhalb der Corona-Pandemie, während der niedrigste in diese Zeit fällt.

(114) Eine einheitliche Entwicklung der Krankheitstage der Kernverwaltungen ist in der Zeit der Corona-Pandemie nicht zu erkennen. Ein spürbarer negativer Einfluss auf die Krankheitstage ist nicht erkennbar. Vielmehr sinken diese tendenziell. Das könnte auf die Verhinderung sonstiger anderer ansteckender Erkrankungen durch die Verringerung der Kontakte, z. B. durch Home-Office, geringeres Ansteckungsrisiko durch Maskenpflicht, freiwillige Isolation etc. zurückzuführen sein.

(115) Um eventuelle Abhängigkeiten der Krankheitstage von dem Stellenbesetzungsgrad der VZÄ der jeweiligen Kommunen zu untersuchen, erfragte der Landesrechnungshof ebenfalls die tatsächliche Besetzung der VZÄ laut Stellenplan zum 31. Dezember eines jeden Jahres. Die Ergebnisse sind in Tabelle 15 dargestellt.

Tabelle 15: Stellenbesetzungsgrad in der Kernverwaltung, 2018-2021, in %

	2018	2019	2020	2021
	in %			
Hansestadt Greifswald	92,96	91,74	89,06	87,82
Neubrandenburg	98,41	93,37	95,02	92,66
Hansestadt Rostock	92,14	91,67	90,48	91,43
Landeshauptstadt Schwerin	91,95	94,31	92,52	92,00
Hansestadt Stralsund	96,76	98,62	89,23	91,29
Hansestadt Wismar	89,60	93,32	89,99	82,82
Landkreis Ludwigslust-Parchim	96,44	95,10	95,83	93,20
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	97,65	96,96	97,15	97,87
Landkreis Nordwestmecklenburg	92,78	93,63	94,40	93,42
Landkreis Rostock	89,08	88,48	89,83	87,56
Landkreis Vorpommern-Greifswald	92,62	86,55	88,37	92,21
Landkreis Vorpommern-Rügen	98,29	99,72	101,65	97,69

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

(116) Der Stellenbesetzungsgrad innerhalb der Kernverwaltung bewegt sich zwischen rd. 83 % (Hansestadt Wismar, 2021) und rd. 102 % (Landkreis Vorpommern-Rügen, 2020). Der durchschnittliche Stellenbesetzungsgrad der Kommunen insgesamt sank seit 2018 kontinuierlich von rd. 94 % auf rd. 92 %.

(117) Ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Krankheitstage und der Höhe des Stellenbesetzungsgrads ist in der Gesamtbetrachtung nicht belegbar. Allein der Vergleich der jeweils abnehmenden Durchschnittswerte der Krankheitstage und Stellenbesetzungsgrade insgesamt lässt diesen Rückschluss zu. Darüber hinaus weist der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte mit stets überdurchschnittlichen Krankheitstagen durchweg sehr hohe Stellenbesetzungsgrade auf. Die Hansestadt Greifswald zeigt im Jahr mit den niedrigsten Krankheitstagen (2021) wiederum den drittniedrigsten Stellenbesetzungsgrad. Die Hansestadt Wismar hat im Jahr 2021 den niedrigsten Stellenbesetzungsgrad. Gleichzeitig ist die Höhe der Krankheitstage aber nahe dem Durchschnitt.

(118) Die Kommunen sind angehalten, eine schnellstmögliche Besetzung offener Stellen anzustreben. Die tatsächliche Besetzung vorhandener Stellen ist für eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben notwendig. Eine zeitnahe Besetzung der vorhandenen Stellen verhindert zudem eine mögliche Überlastung derjenigen Beschäftigten, die andernfalls die Aufgaben miterledigen müssen. Sie ist daher unter dem Gesichtspunkt der Fürsorge geboten. Der über die Jahre sinkende Stellenbesetzungsgrad ist daher bedenklich. Die Kommunen sollten Maßnahmen prüfen, um dieser Tendenz entgegenzuwirken.

(119) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte erbat Vorschläge bzw. die Benennung konkreter Maßnahmen zur Erhöhung des Stellenbesetzungsgrads vor dem Hintergrund,

dass auch öffentliche Arbeitgeber immer größere Probleme haben, entsprechendes Personal zu finden und zu binden.

(120) Das Vorgehen zur Stellenbesetzung hängt von der/den konkret zu(r) besetzenden Stelle(n) und den Gegebenheiten vor Ort ab. Allgemeingültige Vorschläge und die Benennung konkreter Maßnahmen sind daher nicht möglich. Diese muss die jeweilige Kommune selbst erarbeiten.

Dabei kann sie sich verschiedener Mittel bedienen und z. B.

- eine strategische Personalplanung und ein Personalcontrolling zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen implementieren,
- Maßnahmen zum Personalmarketing und sog. „Employer Branding“³⁹ ergreifen und
- die Stellenbesetzungsverfahren optimieren.⁴⁰

(121) Darüber hinaus erfragte der Landesrechnungshof das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Kernverwaltung. So konnte er mögliche Zusammenhänge zwischen Durchschnittsalter und den Krankheitstagen untersuchen.⁴¹

Das Durchschnittsalter der Kernverwaltung der Kommunen ist Tabelle 16 zu entnehmen.

Tabelle 16: Durchschnittsalter in der Kernverwaltung, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Hansestadt Greifswald	46,25	45,44	45,58	45,84
Neubrandenburg	48,80	46,80	46,20	45,50
Hansestadt Rostock	47,10	46,90	46,70	46,40
Landeshauptstadt Schwerin	46,54	46,45	46,27	45,80
Hansestadt Stralsund	49,10	49,00	48,90	48,90
Hansestadt Wismar	46,15	45,71	45,24	45,37
Landkreis Ludwigslust-Parchim	46,75	46,21	45,69	45,47
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	46,75	46,69	45,47	44,63
Landkreis Nordwestmecklenburg	46,79	46,78	46,78	46,28
Landkreis Rostock	49,08	48,02	46,58	45,45
Landkreis Vorpommern-Greifswald	46,88	46,74	45,94	44,93
Landkreis Vorpommern-Rügen	47,49	46,68	46,06	45,76

Quelle: Angaben der Kommunen.

³⁹ Als „Employer Branding“ werden der Aufbau und die Pflege einer Arbeitgebermarke bezeichnet. Dies zielt darauf ab, die Bewerberqualität zu steigern, die Mitarbeitersuche zielgerichteter zu gestalten und Leistungsträger langfristig an den Arbeitgeber zu binden.

⁴⁰ Vgl. zu den genannten Maßnahmen zur Personalgewinnung: Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 1. Auflage 2017, §§ 1-6.

⁴¹ Einschlägigen Darstellungen z. B. der gesetzlichen Krankenkassen ist zu entnehmen, dass die Höhe des Krankenstands deutlich vom Lebensalter abhängt, vgl. z. B. BARMER Gesundheitsreport 2021, S. 36 ff. Entsprechende Untersuchungen für die Bundesverwaltung ergaben ebenfalls, dass das steigende Lebensalter einen Einfluss auf die Anzahl der Krankheitstage hat. Vgl. dazu Breithaupt, ZTR 2009, S. 359-363.

(122) Das Durchschnittsalter befindet sich zwischen den Extremwerten von rd. 45 Jahren (Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2021) und rd. 49 Jahren (Hansestadt Stralsund, 2018).

Das Durchschnittsalter aller Kernverwaltungen insgesamt sank von rd. 47 Jahren in 2018 leicht, aber kontinuierlich auf rd. 46 Jahre in 2021. Alle Kommunen weisen 2021 ein niedrigeres Durchschnittsalter auf als 2018.

(123) Ein Zusammenhang zwischen Krankheitstagen und hohem Altersdurchschnitt könnte somit in der Gesamtsicht zu vermuten sein. Dafür spricht die tendenziell abnehmende Zahl der Krankheitstage im Zeitverlauf bei gleichzeitig sinkendem Altersdurchschnitt.

Allerdings sprechen Einzelfallbetrachtungen gegen eine solche Ableitung:

- Die Hansestadt Wismar hat 2018 und 2019 ein unterdurchschnittliches Alter, aber überdurchschnittlich hohe Krankheitstage.
- Beim Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, der generell überdurchschnittlich hohe Krankheitstage hat, liegt der Altersdurchschnitt in den betrachteten Jahren stets unter dem der Vergleichsgruppe.

Ob ein Zusammenhang zwischen Krankheitstagen und hohem Altersdurchschnitt besteht, bleibt somit offen.

(124) Die Entwicklung des abnehmenden Durchschnittsalters ist zu begrüßen. So wirken die Kommunen z. B. möglichen Personallücken⁴² durch das Ausscheiden älterer Beschäftigter entgegen.

2.2 Ergebnisse für die Gesundheitsämter

(125) Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Krankheitstage der Gesundheitsämter für 2018 bis 2021 zeigt Tabelle 17 auf.

⁴² Sog. Engpassrisiko, vgl. Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 1. Auflage 2017, § 1 Rn. 41 ff.

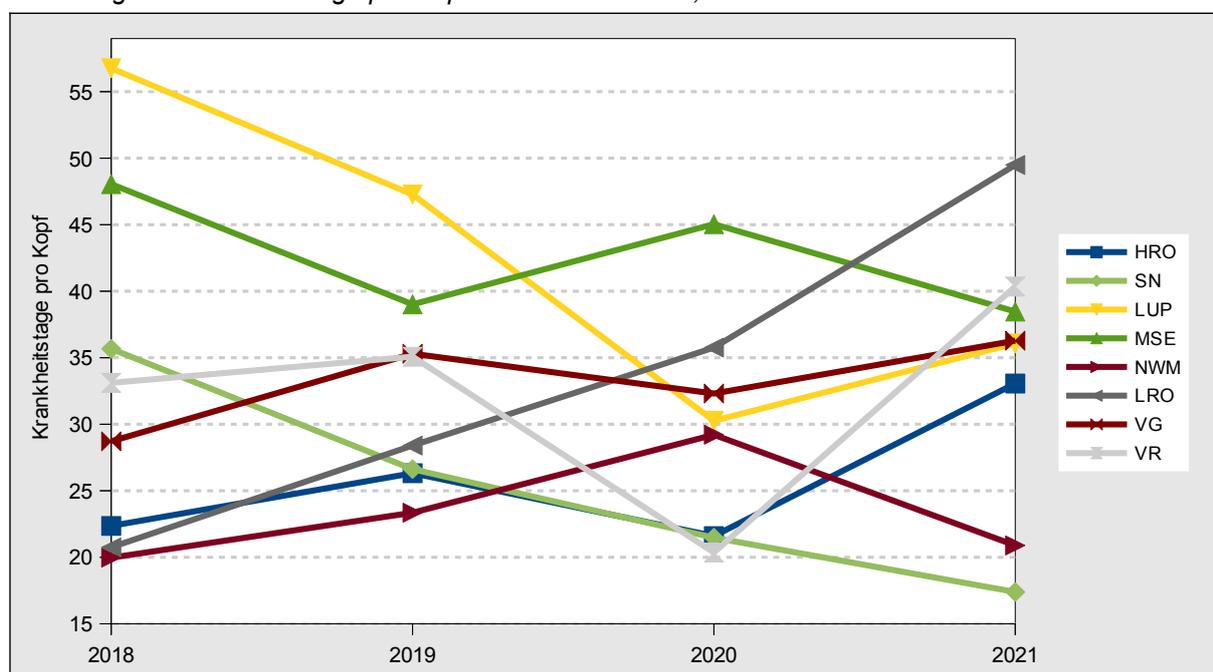
Tabelle 17: Krankheitstage pro Kopf – Gesundheitsamt, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Hansestadt Rostock	22,35	26,31	21,59	33,06
Landeshauptstadt Schwerin	35,67	26,62	21,47	17,39
Landkreis Ludwigslust-Parchim	56,76	47,27	30,25	36,07
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	48,05	39,01	45,04	38,46
Landkreis Nordwestmecklenburg	19,97	23,34	29,21	20,89
Landkreis Rostock	20,74	28,39	35,76	49,49
Landkreis Vorpommern-Greifswald	28,71	35,30	32,31	36,28
Landkreis Vorpommern-Rügen	33,11	35,08	20,36	40,35

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

Die Abbildung 17 veranschaulicht die Entwicklung grafisch.

Abbildung 17: Krankheitstage pro Kopf – Gesundheitsamt, 2018-2021



Quelle: Eigene Darstellung.

(126) Die Schwankungen der Krankheitstage in den einzelnen Jahren ist hier wesentlich höher als in der Kernverwaltung. Sie bewegen sich zwischen den Extremwerten von rd. 17 Tagen (Landeshauptstadt Schwerin, 2021) und rd. 57 Tagen (Landkreis Ludwigslust-Parchim, 2018). Auch der Vergleich der Kommunen innerhalb eines Jahres ergibt zum Teil große Unterschiede. 2021 wies der Landkreis Rostock fast dreimal mehr durchschnittliche Krankheitstage aus als die Landeshauptstadt Schwerin.

Auffällig sind die deutlichen Unterschiede zu den Krankheitstagen im Vergleich zur Kernverwaltung. Bemerkenswert sind hier die Ergebnisse des Landkreises Ludwigslust-Parchim, der 2018 und 2019 jeweils rd. 25 bzw. rd. 16 Krankheitstage pro Kopf im Gesundheitsamt mehr aufweist als in der Kernverwaltung. Auch die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte, Ro-

stock und Vorpommern-Rügen weisen in einzelnen Jahren bei den Krankheitstagen pro Kopf auffällige Abweichungen (mehr als 10 Tage nach oben) beim Gesundheitsamt auf.

Höhere Schwankungen in den einzelnen Jahren werden sich mitunter auch durch die kleinere Grundgesamtheit erklären lassen. Z. B. fallen insbesondere längerfristige Erkrankungen eines einzelnen Beschäftigten mehr ins Gewicht als bei der größeren Kernverwaltung.

Die durchschnittlichen Krankheitstage der einzelnen Kommunen variieren in den Jahren, so dass kein eindeutiger Trend feststellbar ist. Jedoch lassen sich in Einzelfällen Trends erkennen: Die Landeshauptstadt Schwerin hat durchweg sinkende, der Landkreis Rostock durchweg steigende Krankheitstage.

Eine Gesamtbetrachtung für alle hier einzubeziehenden Kommunen zeigt folgendes:

Lag der Durchschnitt in 2018 noch bei rd. 33 Tagen sank er kontinuierlich auf rd. 29 Tage in 2020, um in 2021 schließlich auf rd. 34 Tage anzusteigen. Die durchschnittlichen Krankheitstage während der Corona-Pandemie waren somit höchst unterschiedlich. In 2020 lag der niedrigste Durchschnittswert vor, in 2021 der höchste. Das zweite Jahr der Corona-Pandemie scheint einige Gesundheitsämter bezüglich der Krankheitstage stärker getroffen zu haben, als es beispielsweise bei den Kernverwaltungen der Fall war.

(127) Tabelle 18 zeigt den Stellenbesetzungsgrad in den acht Gesundheitsämtern.

Tabelle 18: Stellenbesetzungsgrade im Gesundheitsamt, 2018-2021, in %

	2018	2019	2020	2021
	in %			
Hansestadt Rostock	87,95	90,12	89,23	87,07
Landeshauptstadt Schwerin	86,27	90,50	92,80	87,26
Landkreis Ludwigslust-Parchim	98,59	92,65	90,14	87,49
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	97,50	99,55	98,54	99,30
Landkreis Nordwestmecklenburg	87,67	92,16	93,64	89,79
Landkreis Rostock	86,17	85,70	92,27	91,47
Landkreis Vorpommern-Greifswald	94,87	89,27	87,36	85,51
Landkreis Vorpommern-Rügen	97,85	93,19	97,43	93,97

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

(128) Die Spannweite des Stellenbesetzungsgrads bewegt sich zwischen 85,5 % (Landkreis Vorpommern-Greifswald, 2021) und 99,6 % (Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, 2019). Im Durchschnitt schwankt sie zwischen rd. 90 % (2021) und rd. 93 % (2020). In der Tendenz liegt der Stellenbesetzungsgrad der Gesundheitsämter aber unter dem der Kernverwaltungen.

Ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Stellenbesetzungsgrads und der Höhe der Krankheitstage ist nicht vordergründig feststellbar. Der Landkreis Ludwigslust-Parchim wies z. B. 2018 und 2019 hohe durchschnittliche Krankheitstage auf, hatte aber in diesen Jahren

vergleichsweise hohe Stellenbesetzungsgrade. Die Landeshauptstadt Schwerin wiederum weist 2021 die geringste Anzahl an durchschnittlichen Krankheitstagen aus, der Stellenbesetzungsgrad ist jedoch der drittniedrigste.

(129) Die Kommunen sind angehalten, auch in den Gesundheitsämtern stets hohe Stellenbesetzungsgrade zu gewährleisten. Das Erfordernis einer ausreichenden Stellenbesetzung zur Absicherung der Aufgabenerledigung im öffentlichen Gesundheitsdienst ist durch die Herausforderungen der Corona-Pandemie belegt.

(130) Tabelle 19 stellt das Durchschnittsalter der Beschäftigten in den Gesundheitsämtern dar.

Tabelle 19: Durchschnittsalter im Gesundheitsamt, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Hansestadt Rostock	49,40	49,40	49,70	49,00
Landeshauptstadt Schwerin	50,66	49,03	48,03	49,97
Landkreis Ludwigslust-Parchim	50,51	49,00	48,24	46,12
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	51,01	50,53	50,70	48,77
Landkreis Nordwestmecklenburg	52,36	52,08	50,23	48,24
Landkreis Rostock	51,21	50,31	49,56	48,68
Landkreis Vorpommern-Greifswald	49,42	49,74	45,89	41,99
Landkreis Vorpommern-Rügen	46,68	46,76	44,98	44,50

Quelle: Angaben der Kommunen.

(131) Das Durchschnittsalter bewegt sich zwischen rd. 42 Jahren (Landkreis Vorpommern-Greifswald, 2021) und über 52 Jahren (Landkreis Nordwestmecklenburg, 2018). Die Spannweite ist somit deutlich höher als in der Kernverwaltung (vgl. Tz. 122). Das Durchschnittsalter der Kernverwaltungen der Gesamtheit aller Kommunen liegt unter dem der Gesundheitsämter, welches sich zwischen 47 Jahren (2021) und über 50 Jahren (2018) bewegt.⁴³ In der Tendenz ist aber auch dieses fallend.

Ein Zusammenhang zwischen durchschnittlichen Krankheitstagen und hohem Altersdurchschnitt ist anhand der vorliegenden Daten nicht feststellbar. Die Landeshauptstadt Schwerin weist die niedrigsten durchschnittlichen Krankheitstage in 2021 auf. Gleichzeitig hat sie aber auch den höchsten Altersdurchschnitt in diesem Jahr. Der Landkreis Ludwigslust-Parchim, welcher 2018 und 2019 auffällige Werte bei den Krankheitstagen hatte, liegt in diesen Jahren knapp über bzw. knapp unter den Durchschnittswerten beim Alter.

(132) Auch in den Gesundheitsämtern sollten die Kommunen weiterhin einer Überalterung der Verwaltung entgegenwirken (vgl. Tz. 124).

⁴³ Diese Feststellung gilt im Ergebnis auch, wenn nur die Kommunen mit Gesundheitsämtern einbezogen werden.

2.3 Ausfalltage

(133) Der Landesrechnungshof erfragte auch die Anzahl der Ausfalltage der Beschäftigten durch Quarantäne/Isolation (COVID-19) während der Pandemie, soweit diese nicht bereits als Krankheitstage erfasst waren. Die Fragestellung sollte klären, ob Ausfalltage entstanden, weil Arbeitsleistungen nicht anderweitig, z. B. im Home-Office erbracht werden konnten. Die Abfrage der Tage wurde für den Bereich der Kernverwaltung und, bei den relevanten Kommunen, auch für die Gesundheitsämter durchgeführt.

Die Antworten waren in Einzelfällen undifferenziert bzw. widersprüchlich. So gab es

- zu dieser Frage Auslassungen,
- Verweise auf die Krankheitstage oder
- Hinweise, dass (noch) keine Auswertungen vorliegen würden.

Bei den Kommunen, die Antworten lieferten, bewegten sich die Pro-Kopf-Ausfalltage im Bereich der Kernverwaltung zwischen 0,07 und 0,96 Tagen. Im Bereich des Gesundheitsamts zwischen 0,17 und 1,69 Tagen.

(134) Kommunen, die die Tage noch nicht konkret erfassen, sind angehalten dies zukünftig zu tun. Kommunen die Ausfalltage aufwiesen, sollten Möglichkeiten der Verbesserungen für vergleichbare Situationen durch Flexibilisierungen und technische Maßnahmen suchen. Die Senkung bzw. Verhinderung von Ausfalltagen ist für die Zukunft anzustreben.

(135) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte berichtete, dass er bei der Erfassung eine Unterteilung nach Fehlzeitarten vornehme.

(136) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2.4 Entwicklung 2022

(137) Der Landesrechnungshof erbat auch Auskunft über die bis zum 30. Juni angefallenen Krankheits- und Ausfalltage⁴⁴ des Jahres 2022. Diese Angaben hat er für den weiteren Jahresverlauf hochgerechnet. Bei einem vergleichbaren Pandemiegeschehen wie in der 1. Jahreshälfte würde dies bei allen zehn Kommunen, welche Daten liefern konnten, (zum Teil deutlich) erhöhte Krankheitstage im Vergleich zu den Vorjahren bedeuten.

Für die Ausfalltage gilt, bis auf eine Ausnahme, das gleiche Ergebnis. In einem Fall würden diese sich sogar mehr als vervierzehnfachen.

Ein vergleichbares Ergebnis ergibt sich bei der Betrachtung der Gesundheitsämter:

⁴⁴ Einschränkungen aus Tz. 133 gelten analog.

Hinsichtlich der prognostizierten Krankheitstage würden rd. 63 % der Kommunen neue Höchststände bei den Krankheitstagen erreichen. Bei den Ausfalltagen gilt dies für alle Kommunen, welche Zahlen lieferten.

(138) Mit Blick auf die hohen Krankheitstage sollten die Kommunen möglichst Maßnahmen treffen (vgl. Tz. 134), um die Zahl der Ausfalltage gering zu halten.

(139) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte hält die Hochrechnung der Krankheitstage für nicht nachvollziehbar. Er äußert Zweifel daran, dass sich krankheitsbedingte Ausfälle auf der Grundlage der Hochrechnung planen ließen.

(140) Die Anmerkung steht nicht im Bezug zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes. Dieser hatte verdeutlicht, dass es sich um eine Hochrechnung auf Basis der Halbjahresdaten handelt. Das Ergebnis ist naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet und dient vorrangig zur Verdeutlichung der auffälligen Entwicklung im ersten Halbjahr 2022. Eine „Planung“ von Krankheitstagen ist auf dieser Basis selbstverständlich nicht möglich und vom Landesrechnungshof auch nicht empfohlen worden.

2.5 Maßnahmen zur Verstärkung des Gesundheitsamts

(141) Der Landesrechnungshof erbat darüber hinaus Auskunft, mit welchen Maßnahmen die Kommunen das Gesundheitsamt während der COVID-19-Pandemie personell verstärkt haben.

(142) Die Kommunen haben mit einem sehr unterschiedlichen Detailgrad über ergriffene Maßnahmen berichtet. Folgende Verstärkungsmaßnahmen für das Gesundheitsamt haben sie schwerpunktmäßig benannt:

- Alle Kommunen berichteten über
 - Unterstützung durch die Bundeswehr sowie
 - den Einsatz von Beschäftigten aus anderen Ämtern/Fachdiensten bzw. -bereichen.
- Ein Teil der Kommunen berichtete über
 - befristete Einstellungen,
 - den Einsatz von Personaldienstleistern und
 - die Unterstützung aus anderen Behörden (Bund, Land oder Kommune).
- Einsatzbereiche der Verstärkungen waren beispielsweise die
 - Impfzentren,
 - Testcenter,

- eingerichteten Hotlines,
- Kontaktnachverfolgung.

Bei Kommunen, welche Angaben zum Umfang der Verstärkungsmaßnahmen gemacht haben, ist festzustellen, dass sie diese mehrheitlich 2021 intensiver nutzten als 2020.

(143) Die Kommunen sollten die durchgeführten Verstärkungsmaßnahmen evaluieren. Die Ergebnisse sollten zusammengefasst in Konzepte für vergleichbare Krisensituationen einfließen. Der Landesrechnungshof regt darüber hinaus einen entsprechenden Erfahrungsaustausch der Kommunen an.

3 Fazit

(144) Die Auswertungen zeigen, dass sich die durchschnittlichen Krankheitstage bei den zwölf Vergleichskommunen höchst unterschiedlich entwickelt haben. Dies und die Ergebnisse hinsichtlich des Stellenbesetzungsgrads, der Altersentwicklung und der Verstärkungsmaßnahmen sollte zum Anlass genommen werden, einen Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen durchzuführen. Hier könnten die Kommunen unter anderem die Ergebnisse der internen Evaluationen vergleichen (vgl. Tz. 143) und übergreifende Konzeptionen für zukünftige vergleichbare Krisensituationen erarbeiten.

3 KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse

Der Landesrechnungshof hat, wie bereits in den Vorjahren, die Jahresabschlussdaten bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten erhoben und ausgewertet. Auch im sechsten Jahr der Anwendung des KoFiStA-Kennzahlensets ist keine vollumfängliche Beurteilung der aktuellen Finanz-, Ertrags-, Vermögens- und Liquiditätslage möglich, da der Verzug bei der Feststellung der Jahresabschlüsse nicht durchgehend beseitigt ist.

Dessen ungeachtet ist in der Gesamtsicht erkennbar, dass sich die Haushalts- und Wirtschaftslage der Landkreise und Städte in weiten Teilen verbessert hat. Dies zeigt sich insbesondere in der positiven Entwicklung der Jahresergebnisse vor Veränderung der Rücklagen, den Eigenkapitalveränderungsquoten sowie der Deckungsgrade der Verwaltungstätigkeit.

1 Veröffentlichung des KoFiStA-Kennzahlensets

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

(146) In 2020 passte der Landesrechnungshof die Veröffentlichungspraxis für sein KoFiStA-Kennzahlenset an. Er veröffentlicht diese und weitere Informationen seither parallel zur Veröffentlichung des Kommunalfinanzberichts auf seiner Internetseite.⁴⁵

(147) Der Landesrechnungshof hat für diesen Beitrag drei Kennzahlen des KoFiStA-Kennzahlensets ausgewählt, die er im Folgenden darstellt und (vertiefend) analysiert.

2 Anwendung des KoFiStA-Kennzahlensets

2.1 Erhebung von Jahresabschlussdaten

(148) Der Landesrechnungshof hat alle erforderlichen Basisdaten aus den festgestellten Jahresabschlüssen direkt bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten erhoben (Stand der Abfrage: 30. Juni 2022).

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

⁴⁵ <https://www.lrh-mv.de/KoFiStA/>.

(150) Der Verzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse besteht fort. Allerdings hat sich die Datengrundlage im Vergleich zum Kommunalfinanzbericht 2021 weiter verbessert.⁴⁶

(151) Im Folgenden analysiert der Landesrechnungshof anhand der festgestellten Jahresabschlüsse 2012 bis 2020 das Jahresergebnis vor Veränderung der Rücklagen, die Eigenkapitalveränderungsquote sowie den Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte.⁴⁷ Für die Landkreise und (kreisfreien) Städte hat er interkommunale Vergleichsgruppen gebildet.

2.2 Jahresergebnis

(152) Die Berechnung, Beschreibung und Entwicklung des Jahresergebnisses lt. Ergebnisrechnung geht aus Tabelle 20 hervor.

⁴⁶ Vgl. Abschnitt III.1.

⁴⁷ Sofern Kommunen ihre Vorjahresangaben bei der aktuellen Datenerhebung korrigiert haben, hat der Landesrechnungshof diese rückwirkend berücksichtigt.

Tabelle 20: Jahresergebnis lt. Ergebnisrechnung, 2012-2020, in Euro⁴⁸

Berechnung (Datenquelle)	gem. § 2 Abs. 1 Nr. 20								
Beschreibung der Kennzahl	<p>Das Rechnungsergebnis vor Veränderung der Rücklagen gibt den Ressourcenverbrauch und die Ressourcenentstehung im Haushaltsjahr wieder. Ggf. ist diese Kennzahl durch das Jahresergebnis gem. § 2 Abs. 1 Nr. 25 GemHVO-Doppik (d. h. nach Veränderung durch Rücklagen) zu ergänzen.</p> <p>Mit dieser Kennzahl kann die allgemeine aktuelle Haushaltslage bzw. wirtschaftliche Situation der Kommune bestimmt werden. Ferner verdeutlicht sie, ob die Kommune den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen verringert bzw. einschränkt.</p> <p>Anzustreben ist ein positives Jahresergebnis.</p>								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hansestadt Greifswald	926.702	-898.892	-6.711.781	743.282	3.099.708	-398.382	4.180.901		
Neubrandenburg	-8.441.890	-471.829	4.394.952	1.068.502	424.594	8.117.151	17.077.236	16.246.657	31.899.512
Hansestadt Rostock	-16.424.545	-276.914	5.703.051	6.486.261	47.105.584	67.038.793	37.091.632	21.818.047	
Landeshauptstadt Schwerin	-23.797.968	-13.100.095	-15.946.083	-12.643.703	-8.111.370	-7.145.923	7.502.005	2.852.420	14.796.579
Hansestadt Stralsund	-16.059.567	-3.907.063	-1.578.796	-4.403.404	8.048.001				
Hansestadt Wismar	-4.448.064	898.607	-7.625.122	577.736	1.967.125	13.270.678			
Landkreis Ludwigslust-Parchim	-12.093.292	2.861.496	8.492.553	2.084.682	15.547.536	4.858.424	768.411	-1.574.154	-13.316.891
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	-31.509.826	-17.574.746	-6.323.836	-4.702.252	8.170.864	6.219.359	-926.100	6.404.711	23.415.87 ¹⁴⁹
Landkreis Nordwestmecklenburg	7.852.061	2.953.323	5.525.726	192.684	-1.614.961	-3.573.972	-292.048	-10.563.643	649.540
Landkreis Rostock	-1.227.499	7.705.878	15.989.907	13.357.978	15.223.995	260.584	4.425.319		
Landkreis Vorpommern-Greifswald	-28.325.282	-17.188.110	-6.014.197	2.518.638	1.330.846	12.838.337	12.947.313	8.960.513	23.499.815 ⁵⁰
Landkreis Vorpommern-Rügen	-11.535.675	-10.169.857	5.171.720	26.416.302	9.900.981	8.927.268	6.275.889	4.343.549	16.388.299

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

(153) Im aktuellen Berichtsjahr erzielte der Großteil der Kommunen ein positives Jahresergebnis (vor Veränderung der Rücklagen). Dabei unterscheidet sich die Höhe der positiven Jahresergebnisse innerhalb der Vergleichsgruppen (z. B. den Landkreisen) sehr deutlich.

(154) Bei den Städten weist die Stadt Neubrandenburg mit 31,9 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2020 den höchsten Überschuss aus. Auch die Landeshauptstadt Schwerin konnte 2020 einen Überschuss von 14,8 Mio. Euro erwirtschaften und damit das Vorjahresergebnis deutlich verbessern.

⁴⁸ Paragraphen ohne Gesetzesangabe in den Tabellen des Beitrags sind die der GemHVO-Doppik.

⁴⁹ Der Landkreis verweist auf den Einsatz der Infrastrukturpauschale. Diese könne für die laufende Unterhaltung eingesetzt werden. Er habe 2020 9,2 Mio. Euro der Gesamtzuweisung von 11,2 Mio. Euro zum Ausgleich des laufenden Haushalts verwendet. Die notwendigen Investitionen habe er somit über Investitionskredite finanzieren müssen.

⁵⁰ Der Landkreis weist darauf hin, dass er aufgrund der Erfüllung der Konsolidierungsvereinbarung mit dem Innenministerium 10.568.828,72 Euro erhalten habe, die vollständig in die Kapitalrücklage eingestellt worden seien. Darüber hinaus hätten weitere 9.000.000,00 Euro aufgrund des § 27 FAG M-V im laufenden Haushalt zum Abbau der Fehlbeträge vereinnahmt werden können. Ohne diese zusätzlichen Erträge hätte das Jahresergebnis „aus eigener Kraft“ vor Veränderung der Rücklagen 3.930.985,90 Euro betragen.

(155) Mit einer Ausnahme (Ludwigslust-Parchim) haben alle Landkreise positive Jahresergebnisse (2020) erwirtschaftet. So lagen die Verbesserungen zum Vorjahr bei den Landkreisen Vorpommern-Rügen, Vorpommern-Greifswald, Nordwestmecklenburg und Mecklenburgische Seenplatte im zweistelligen Millionenbereich. Auffällig ist, dass sich das Jahresergebnis des Landkreises Ludwigslust-Parchim im gleichen Zeitraum um 11,7 Mio. Euro auf -13,3 Mio. Euro verschlechtert hat.

(156) Der Landkreis Ludwigslust-Parchim teilte mit, dass das Jahresergebnis 2020 insbesondere von der Vorfinanzierung des Landesanteils an den Mehrausgaben im Rahmen der Kitaförderung (Spitzabrechnung erfolgt 2021) sowie von Kosten, die im Zuge der Bekämpfung des Waldbrands bei Lübtheen entstanden⁵¹, geprägt sei. Zudem wirke sich 2020 erstmals die Neufassung des FAG aus. Die Stärkung der Schlüsselzuweisungen und der damit verbundene Wegfall der Vorwegabzüge für den ÖPNV und die Schülerbeförderung hätten erhebliche Mindereinnahmen zur Folge gehabt, die der Landkreis nicht aus eigener Kraft habe ausgleichen können.

(157) Insgesamt gehen mit den festgestellten Jahresabschlüssen 2020 deutliche Verbesserungen der Jahresergebnisse einher. Im Zeitreihenvergleich hat sich die Lage der Landkreise und Städte seit 2012 in weiten Teilen verbessert.

2.3 Eigenkapitalveränderungsquote

(158) In Tabelle 21 wird die Veränderung des Eigenkapitals seit Aufstellung der Eröffnungsbilanzen dargestellt.

⁵¹ Eine Sonderbedarfszuweisung sei noch nicht beschieden worden.

Tabelle 21 : Eigenkapitalveränderungsquote, 2012-2020, in %

Berechnung (Datenquelle)	Eigenkapital (§ 47 Abs. 5 Nr. 1) EigenkapitalEB x 100									
Beschreibung der Kennzahl	<p>Die Eigenkapitalveränderungsquote (EKVQ) setzt das Eigenkapital des Haushaltsjahres zum Eigenkapital der Eröffnungsbilanz ins Verhältnis. Sie zeigt somit die Veränderung des Eigenkapitals seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz und damit losgelöst von der Bilanzsumme an.</p> <p>Bei einer EKVQ > 100 % hat sich das Eigenkapital erhöht, bei einem Wert < 100 % hat es sich vermindert. Bei einem nahezu gleichbleibenden Wert von 100 % kann davon ausgegangen werden, dass die Kommune das Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit erreicht.</p> <p>Kommunen sollten den Erhalt ihres Eigenkapitals der Eröffnungsbilanz (und damit eine EKVQ von mindestens 100 %) anstreben.</p>									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Hansestadt Greifswald	100,1	102,2	102,1	103,0	104,8	106,1	108,9			
Neubrandenburg	84,5	86,4	91,5	91,1	93,0	97,7	106,2	118,0	133,5	
Hansestadt Rostock	101,2	102,4	106,7	109,1	115,8	124,6	130,3	134,7		
Landeshauptstadt Schwerin	96,9	96,0	94,4	93,5	94,6	94,8	98,5	101,7	107,1	
Hansestadt Stralsund	98,7	99,1	100,0	100,1	104,6					
Hansestadt Wismar	108,0	113,9	111,2	114,1	116,9	125,7				
Landkreis Ludwigslust-Parchim	72,0	79,2	96,6	105,5	136,9	150,3	156,7	171,7	169,3	
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	73,4	56,8	53,5	51,3	60,3	67,9	75,6	86,1	117,5	
Landkreis Nordwestmecklenburg	130,8	141,2	160,1	164,5	164,9	161,0	163,5	149,7	189,7	
Landkreis Rostock	103,2	132,8	182,1	228,5	276,1	283,3	301,4			
Landkreis Vorpommern-Greifswald	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Landkreis Vorpommern-Rügen	85,4	83,9	96,2	128,1	153,3	168,9	186,8	199,5	243,8	

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

(159) Die Eigenkapitalveränderungsquote stieg im Zeitverlauf bei allen Kommunen an. Im letzten festgestellten Jahresabschluss liegen die Quoten bei allen Städten und Landkreisen über 100 %. Der Landkreis Vorpommern-Greifswald ist in der Betrachtung zu vernachlässigen, da er ein negatives Eigenkapital aufweist.

(160) Die höchste Eigenkapitalveränderungsquote der Städte weist die Hansestadt Rostock mit 134,7 % (2019) auf. Die Stadt Neubrandenburg erreicht mit 133,5 % (2020) ein ähnliches Niveau. Die Eigenkapitalveränderungsquoten der Städte sind insgesamt recht homogen und steigen im Zeitverlauf zumeist moderat an.

(161) In der Vergleichsgruppe der Landkreise hat der Landkreis Rostock mit 301,4 % (2018) die höchste Eigenkapitalveränderungsquote. Das ursprünglich in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital (37,1 Mio. Euro) hat er somit verdreifacht. Auch im Land-

kreis Vorpommern-Rügen ist das ursprünglich in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital (57,0 Mio. Euro) um rund 144 Prozentpunkte gestiegen.

(162) Die positive Entwicklung der Kennzahl begründete der Landkreis Rostock insbesondere mit

- deutlichen Jahresüberschüssen in Höhe von rund 56,4 Mio. Euro in den Jahren 2012-2018,
- der Erhöhung des Eigenkapitals, aufgrund von Zuführungen zur zweckgebundenen Kapitalrücklage in Höhe von rund 12,2 Mio. Euro (aus investiven Schlüsselzuweisungen) sowie
- mit nachträglichen Korrekturen der Eröffnungsbilanz (bis 2016) mit rund 5,7 Mio. Euro.

(163) Auch der Landkreis Vorpommern-Rügen gab an, dass die positive Entwicklung der Eigenkapitalveränderungsquote auf das Jahresergebnis 2020 (16,4 Mio. Euro) sowie die Zuführung zur Kapitalrücklage (8,8 Mio. Euro) zurückzuführen sei. Er teilte mit, dass die kumulierten Jahresüberschüsse seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz rund 60,8 Mio. Euro betragen würden. Insgesamt sei das Eigenkapital 2020 um 25,2 Mio. EUR auf 138,9 Mio. Euro gestiegen.

(164) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte erreichte 2020 erstmals wieder eine Quote über dem anzustrebenden Wert von 100 %. Demnach standen wieder 117,5 % des ursprünglichen Eigenkapitals zur Verfügung. Der Landesrechnungshof begrüßt diese Entwicklung. Die Eigenkapitalveränderungsquoten der Landkreise (bis auf Vorpommern-Greifswald) stiegen im Zeitverlauf teils deutlich an und liegen durchweg bei weit über 100 %.

2.4 Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit

(165) Der Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit in Tabelle 22 zeigt an, bis zu welcher Höhe die Kommune Aufwendungen durch die Erträge deckt.

Tabelle 22: Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit, 2012-2020, in %

Berechnung (Datenquelle)	$\frac{\text{Summe der Erträge} \quad (\S 2 \text{ Abs. 1 Nr. 10})}{\text{Summe der Aufwendungen} \quad (\S 2 \text{ Abs. 1 Nr. 19})} \times 100$									
Beschreibung der Kennzahl	Angezeigt wird der Grad der Deckung der Aufwendungen durch die Erträge. Diese Kennzahl zeigt an, ob die Kommune „über ihre Verhältnisse“ lebt und bildet damit ein Indiz für strukturelle Probleme. Ggf. wäre diese Kennzahl durch die Pro-Kopf-Darstellung der Salden der Erträge und Aufwendungen (in Euro/EW) zu ergänzen. Anzustreben ist ein Wert von mindestens 100 %.									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Hansestadt Greifswald	100,5	99,1	94,6	100,2	103,0	99,6	104,1			
Neubrandenburg	92,5	99,6	104,0	100,8	100,5	107,0	113,5	112,4	121,5	
Hansestadt Rostock	96,9	99,9	100,9	101,1	107,6	110,7	105,6	103,2		
Landeshauptstadt Schwerin	90,7	95,3	94,3	95,7	97,2	97,7	102,0	100,9	104,3	
Hansestadt Stralsund	84,8	96,4	98,7	96,1	106,9					
Hansestadt Wismar	93,2	101,2	90,0	100,8	102,6	117,1				
Landkreis Ludwigslust-Parchim	95,5	101,1	103,0	100,7	104,9	101,5	100,2	99,5	96,7	
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	92,8	96,2	98,3	98,9	101,8	101,4	99,8	101,4	104,5	
Landkreis Nordwestmecklenburg	96,7	98,7	102,7	100,1	100,3	98,5	99,9	95,6	100,2	
Landkreis Rostock	98,9	102,2	106,0	104,7	105,0	100,1	101,5			
Landkreis Vorpommern-Greifswald	92,1	95,2	98,1	100,7	100,2	103,4	103,4	102,3	105,1	
Landkreis Vorpommern-Rügen	96,2	98,2	101,1	108,6	103,1	102,7	101,8	101,3	103,9	

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

(166) Mit Ausnahme des Landkreises Ludwigslust-Parchim liegt der Deckungsgrad der Verwaltungstätigkeit bei allen Kommunen im jeweils zuletzt festgestellten Jahresabschluss über 100 %.

(167) Bei den Städten weist die Stadt Neubrandenburg mit 121,5 % (2020) den höchsten Deckungsgrad aus.

(168) Bei den Landkreisen hat aktuell (2020) der Landkreis Ludwigslust-Parchim mit 96,7 % den niedrigsten Deckungsgrad.

(169) Der Deckungsgrad von unter 100 % spiegelt sich u. a. im negativen Jahresergebnis (vgl. Textziffer 156) des Landkreises Ludwigslust-Parchim wider. Im Haushaltsjahr 2020 konnten die realisierten Erträge die Aufwendungen nicht in Gänze decken. Der Landkreis teilte mit, dass es in Folge der „Coronapandemie“ zum einen zu Mindererträgen (Bereiche Bußgeld, Gebühren Volkshochschule, Musikschule etc.) und zum anderen zu Mehraufwen-

dungen im Rahmen der Beschaffung von Schutzausrüstungen (Masken, Desinfektionsmittel und dergleichen) gekommen sei.

(170) Somit erreichen nur elf der zwölf Kommunen im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr einen Deckungsgrad von mindestens 100 %. Diese Kommunen sind in der Lage, ihre Aufwendungen vollständig durch Erträge zu decken. Werte von unter 100 % führen ggf. zu Jahresfehlbeträgen bzw. zu einem Verbrauch von Rücklagen und sind daher möglichst zu vermeiden.

3 Fazit

(171) Die Analyse des Jahresergebnisses vor Veränderung der Rücklagen, der Eigenkapitalveränderungsquote sowie des Deckungsgrads der Verwaltungstätigkeit der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zeigt eine überwiegend positive Entwicklung an. Dies deutet auf eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftslage in weiten Teilen der Landkreise und Städte hin. Die Kennzahlenentwicklung in 2020 zeigt – soweit die Jahresabschlüsse vorliegen – , dass die Corona-Pandemie bei den Kommunen größtenteils (noch) keine negativen Auswirkungen hatte.

(172) Das Innenministerium weist darauf hin, dass in den Erträgen einzelner Landkreise und Städte Konsolidierungshilfen / Aufstockungsbeträge / 1:1-Regelung (§ 22a FAG M-V a. F. / Zuweisungen nach § 27 FAG M-V) enthalten sein können. Diese Zahlungen verbesserten den jeweiligen jahresbezogenen Saldo.

(173) Die angesprochenen Hilfen dienen der nachhaltigen Unterstützung der Kommunen bei der Rückführung negativer Salden und damit beim Haushaltsausgleich. Eine Berücksichtigung der Hilfen in der Darstellung entspricht damit deren Sinn und Zweck. Würden sie in der Darstellung nicht berücksichtigt, würde deren Wirkung nicht abgebildet. Inwieweit die Hilfen langfristig wirken und deren Ziel umgesetzt wird, den Aufbau neuer Schulden zu verhindern, werden künftige Betrachtungen über einen längeren Zeitraum zeigen. Die betreffende Kommune selbst hat Kenntnis von den Unterstützungsleistungen und kann dies bei internen Interpretationen und Auswertungen berücksichtigen. Soweit sie bei der Erhebung oder in ihrer Stellungnahme auf die Höhe der Hilfen hinweist, nimmt der Landesrechnungshof dies nachrichtlich auf (vgl. z. B. Fn. 56).

4 Gewerbesteuerentwicklung in der Corona-Pandemie

Die Gewerbesteuereinnahmen brachen deutschlandweit im Jahr 2020 fast ausnahmslos ein. Mecklenburg-Vorpommern wies dabei verhältnismäßig geringe Einbußen auf. In 2021 weisen alle Länder höhere Gewerbesteuereinnahmen auf als noch 2017.

(174) Der Landesrechnungshof betrachtet nachfolgend die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. In Erwartung von Gewerbesteuermindereinnahmen erhielten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern 2020 und 2021 pauschale Ausgleichszahlungen (§§ 36 und 37 FAG M-V).

1 Grundlagen der Analyse

(175) Zur Einschätzung der Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern in der Corona-Pandemie wertete der Landesrechnungshof Daten des Statistischen Bundesamtes aus. Durch die Nutzung dieser Daten ist auch ein deutschlandweiter Vergleich über einen Zeitraum von fünf Jahren möglich. Die verwendeten Netto-Werte ergeben sich aus den Brutto-Gewerbesteuereinnahmen der Länder reduziert um die Gewerbesteuerumlage (Ausgabe).

2 Ergebnisse der Analyse

(176) Tabelle 23 stellt die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen für die einzelnen Länder von 2017 bis 2021 dar.

Tabelle 23: Gewerbesteuereinnahmen (netto) im Ländervergleich, 2017-2021, in 1.000 Euro

	2017	2018	2019	2020	2021
	in 1.000 Euro				
Baden-Württemberg	6.351.424	6.751.270	6.649.402	5.853.206	7.626.297
Bayern	7.928.557	8.585.767	8.494.279	7.627.370	10.653.239
Brandenburg	906.722	905.461	1.018.465	849.240	1.075.450
Hessen	4.209.256	4.413.093	4.598.892	4.083.934	5.741.346
Mecklenburg-Vorpommern	507.182	534.880	524.973	486.087	598.790
Niedersachsen	3.375.263	3.626.110	3.730.708	3.337.870	4.360.397
Nordrhein-Westfalen	10.444.009	10.608.860	10.832.545	9.304.347	12.115.341
Rheinland-Pfalz	1.797.350	2.014.857	1.952.727	1.711.633	2.919.741
Saarland	385.959	433.542	407.502	393.738	460.926
Sachsen	1.496.027	1.510.085	1.562.826	1.263.499	1.898.919
Sachsen-Anhalt	715.506	756.699	770.001	659.138	777.995
Schleswig-Holstein	1.254.580	1.303.929	1.344.945	1.441.531	1.611.715
Thüringen	692.789	764.248	742.978	636.426	824.092
Berlin	1.876.434	1.976.402	1.919.669	1.624.697	2.358.830
Bremen	486.980	503.737	465.715	370.068	610.645
Hamburg	1.876.126	2.105.568	2.238.411	1.585.907	2.295.587
Deutschland	44.304.164	46.794.508	47.254.038	41.228.691	55.929.310

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes.

(177) Der Zeitreihenvergleich verdeutlicht, dass es zum Teil massive Einbrüche bei den Gewerbesteuereinnahmen im Jahresvergleich 2019 zu 2020 gab.⁵² Die Auswirkungen der Corona-Pandemie waren somit auch in den Steuereinnahmen sichtbar.

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern verzeichneten bereits im Jahr 2019 sinkende Gewerbesteuereinnahmen. Dies war auch bei sieben weiteren Ländern der Fall.

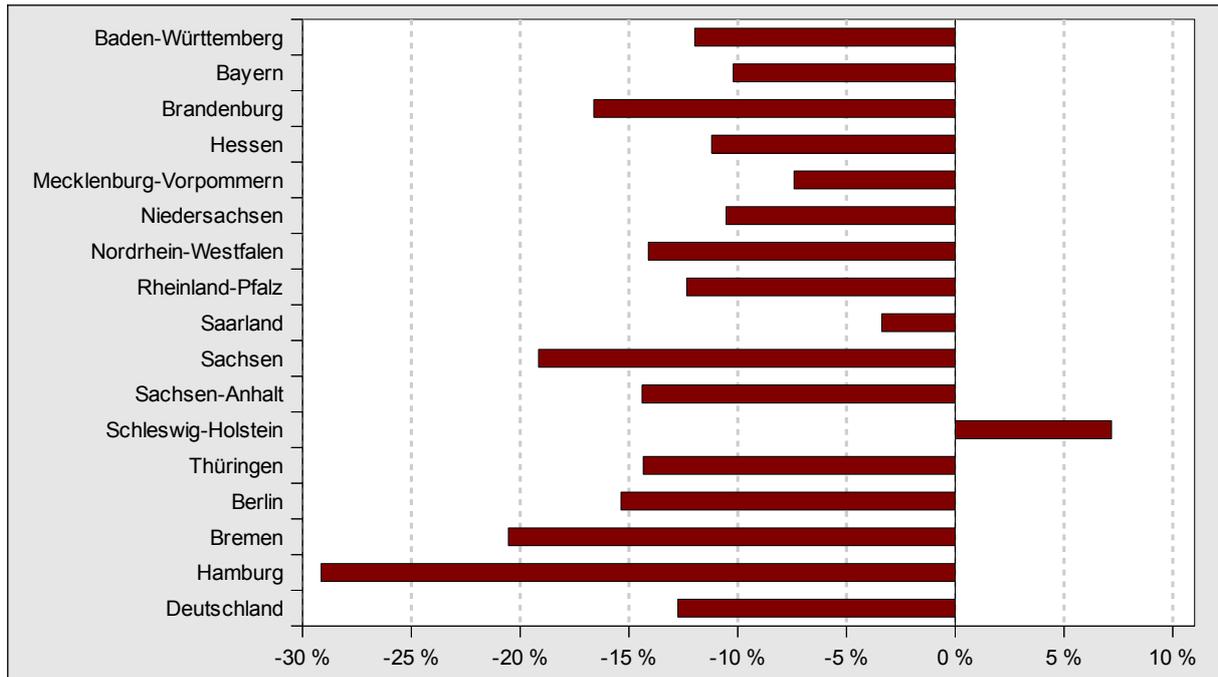
Die Kommunen in allen Ländern weisen 2021 wieder Höchststände bei den Gewerbesteuereinnahmen für den gesamten Betrachtungszeitraum auf. Der Anstieg des Gewerbesteueraufkommens in Mecklenburg-Vorpommern 2021 ist u. a. auf den gestiegenen gewogenen Durchschnittshebesatz zurückzuführen. Er stieg von 384 in 2020 auf 388 in 2021. Insgesamt erhöhten 57 der 726 Gemeinden ihren individuellen Hebesatz.⁵³

(178) Abbildung 18 veranschaulicht die prozentuale Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen von 2019 zu 2020 für die Länder und die Bundesrepublik insgesamt.

⁵² Beim dem Vergleich der Einnahmen der Gewerbesteuer der Jahre 2019 und 2020 gilt es zu berücksichtigen, „dass für die Städte und Gemeinden der westdeutschen Flächenländer 2020 der Landesvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage von 49,5 % auf 20,5 % sank (Wegfall des Solidarpakts). Die geringere Gewerbesteuerumlage federte somit in den westdeutschen Städten und Gemeinden einen Teil der Gewerbesteuer-Ausfälle ab“, vgl. Burth, ZKF 2021, S. 102 ff.

⁵³ Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern: <https://www.laiv-mv.de/Pressemitteilungen/?id=184011&processor=processor.sa.pressemitteilung>, abgerufen am 22. September 2022.

Abbildung 18: Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) von 2019 zu 2020, in %



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes.

(179) Die Darstellung verdeutlicht, dass prozentual gesehen die Gewerbesteuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern im ersten Jahr der Corona-Pandemie vergleichsweise wenig sanken (rd. -7 %). Nur das Saarland (rd. -3 %) und Schleswig-Holstein (rd. +7 %) hatten noch weniger Einnahmeverluste bzw. sogar Einnahmegewinne.⁵⁴ Somit kam Mecklenburg-Vorpommern bei den Gewerbesteuereinnahmen besser durch das erste Jahr der Corona-Pandemie als die meisten Länder. Von den ostdeutschen Flächenländern waren vor allem Sachsen (rd. -19 %) und Brandenburg (rd. -17 %) von Gewerbesteuermindereinnahmen betroffen.

(180) Die Netto-Einnahmen der Gewerbesteuer fielen 2020 in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu 2019 um ca. 39 Mio. Euro geringer aus. Die Kommunen erhielten für die Mindereinnahmen einen pauschalen Ausgleich von 120 Mio. Euro.⁵⁵

Es fand somit eine deutliche Überkompensation statt.⁵⁶

In § 36 Abs. 5 und 6 FAG M-V ist geregelt, dass bei der Abrechnung des Finanzausgleichs 2020 und bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl 2022 der pauschale Ausgleich mit einbezogen wird. Das Innenministerium wies darauf hin, dass dadurch Über- als auch Unterkompensationen aufgefangen würden.⁵⁷

⁵⁴ Die Ergebnisse des Saarlandes und Schleswig-Holsteins sind unter der Berücksichtigung von Fn. 52 zu interpretieren.

⁵⁵ § 36 FAG M-V.

⁵⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 5 f.

⁵⁷ Vgl. Fn. 56.

(181) Allerdings bleibt es bei der dargestellten Überkompensation bzw. Erhöhung der kommunalen Finanzausstattung. Daran ändert auch die Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen bei der Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs für die Folgejahre nichts. Im Übrigen deuten die Schilderungen des Innenministeriums darauf hin, dass der Verteilungsmechanismus bislang möglicherweise nicht hinreichend feinjustiert war.

(182) In 2021 gab es ebenfalls einen pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen in Höhe von 67 Mio. Euro.⁵⁸ Die Netto-Gewerbesteuereinnahmen stiegen 2021 jedoch wieder auf ca. 599 Mio. Euro an und lagen damit knapp 18 % über dem Niveau von 2017. Es fand somit erneut eine deutliche Überkompensation statt. Die vom Landesrechnungshof bereits prognostizierte Überkompensation ist somit sogar noch deutlich übertroffen worden.⁵⁹ Der Gesetzgeber ging bei der Regelung des pauschalen Ausgleichs für 2021 von zu erwartenden Steuermindereinnahmen⁶⁰ der Kommunen in Höhe von 105 Mio. Euro aus. Diese Prognose ist für die Gewerbesteuer nicht eingetreten. Die Gewerbesteuereinnahmen stiegen gegenüber dem Vorjahr (2020) um rd. 113 Mio. Euro. Sie sind höher als im Jahr vor der Corona-Pandemie (2019). Dies spiegelt sich auch in der aktuellen Finanzsituation der Kommunen wieder.

In § 37 Abs. 3 und 4 FAG M-V ist ebenfalls die Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung des Finanzausgleichs und bei der Steuerkraftmesszahl geregelt. Auch hier gilt, dass sich dadurch nichts an der in der Gesamtsicht festzustellenden Überkompensation 2021 ändert. Die mit der Ausgleichszahlung beabsichtigte Hilfe war nicht zielgenau.

(183) Das Innenministerium berichtet, es habe zum Beitragsentwurf das Finanzministerium beteiligt. Dieses habe ausgeführt, dass Maßstab für eine nachträgliche Beurteilung der Kompensationszahlungen in 2020 und 2021 nicht die Veränderung der Netto-Einnahmen der Gewerbesteuer zu den entsprechenden Einnahmen des Vorjahres sein könne. Bei einer konjunkturellen Normallage sei grundsätzlich von wachsenden Steuereinnahmen auszugehen. Die Kompensationsbeträge seien nach den pandemiebedingt geringeren Einnahmeerwartungen für das jeweilige Jahr auf Basis der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung bemessen worden.

(184) Der Landesrechnungshof hat auf die in der Gesetzesbegründung dargestellte Art und Weise der Bezifferung des Rückgangs der Steuereinnahmen der Gemeinden (insgesamt) hingewiesen.⁶¹ Die erwarteten Mindereinnahmen bei den gesamten Steuereinnahmen

⁵⁸ § 37 FAG M-V.

⁵⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 5 f.

⁶⁰ Die Gesetzesbegründung differenziert nicht nach Steuerarten. Begründet wurde die Zahl mit der Interims-Steuerschätzung im September 2020. Vgl. Drs. 7/5436, S. 56, 63, 70.

⁶¹ Vgl. Fn. 60.

der Gemeinden wurden durch einen Vergleich der Steuerschätzung Mai 2019 mit der Interims-Steuerschätzung 2020 ermittelt.⁶²

Auch bei dieser Betrachtungsweise ist eine Überkompensation eingetreten. Dies zeigt die nachfolgende Übersicht:

Tabelle 24: Gewerbesteuereinnahmen (Schätzungen und Ist-Werte), 2019-2021, in Mio. Euro

	Gewerbesteuereinnahmen (netto)			
	Steuerschätzung Mai 2019	Steuerschätzung Oktober 2019	Steuerschätzung September 2020	Ist-Einnahmen
	in Mio. Euro			
2019	518	532		525
2020	531	533	405	486
2021	550	550	477	599

Quelle: Regionalisierte Steuerschätzungen; Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Die Gemeinden hatten 2020 bei der Gewerbesteuer nur Mindereinnahmen von 45 Mio. Euro gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2019. Sie erhielten dafür jedoch einen pauschalen Ausgleich von 120 Mio. Euro (je 50 % Bundes- und Landesmittel).

2021 hatten die Gemeinden bei der Gewerbesteuer sogar Mehreinnahmen i. H. v. 49 Mio. Euro gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2019. Dennoch erhielten sie einen pauschalen Ausgleichsbetrag von 67 Mio. Euro (Landesmittel) für Gewerbesteuermindereinnahmen.

Die Stellungnahme stellt die Überkompensation im Ergebnis nicht in Abrede.

Diese Überkompensation sollte das Land, soweit diese nicht ggf. anderweitig abgebaut wird (vgl. Tz, 180), bei zukünftigen Hilfen an die Kommunen berücksichtigen. Die mit einer Schätzung der Gewerbesteuereinnahmen verbundenen Unsicherheiten belasten sonst einseitig das Land.

(185) Mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen müssen sich die Kommunen auf schwankende Einnahmen bei der Gewerbesteuer einstellen. Diese ist stark konjunkturabhängig. Dementsprechend sollten die Kommunen Vorsorge treffen. Dies kann eine Aufgaben-/Ausgabenkritik ebenso leisten wie die Erschließung bzw. intensivere Nutzung konjunkturunabhängiger Einnahmequellen.

⁶² Vgl. Drs. 7/5436, S. 74.

IV. Überörtliche Prüfungen

1 Kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II

Im Vergleich zu anderen Bundesländern wurden statistisch gesehen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich weniger kommunale Eingliederungsleistungen je 1.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte erbracht. Grund war eine mangelhafte statistische Erfassung durch die Jobcenter.

Den auf die Eingliederungsleistungen entfallenden finanziellen Aufwand haben die kommunalen Träger weitestgehend nicht separat erfasst. Ein interkommunaler und länderübergreifender Vergleich war dem Landesrechnungshof daher nicht möglich.

Bei der Einzelfallsachbearbeitung lagen insbesondere bei der Datenerfassung in den IT-Fachverfahren Defizite vor. Die Jobcenter sollten prüfen, ob sie Vor-Ort-Maßnahmen zur leichteren Kontaktaufnahme der Leistungsberechtigten mit den Beratungsstellen einführen. Es fehlten Vorgaben für die Beschäftigten, wie sie mit den Eingliederungsleistungen in den Eingliederungsvereinbarungen verfahren sollen.

Im Bereich der strategischen Steuerung hält der Landesrechnungshof u. a. den Abschluss von Zielvereinbarungen und Festlegungen zum Aufbau eines Controllings für erforderlich. Zur Sicherstellung einer bedarfsdeckenden Infrastruktur sollten die Jobcenter bei der Erstellung der kommunalen Sozialplanung beteiligt werden.

1 Prüfungsgegenstand

(186) Nicht nur fehlende Qualifikationen oder Arbeitserfahrungen erschweren die Arbeitsvermittlung von Leistungsbeziehenden nach dem SGB II⁶³. Sie kann auch durch persönliche Rahmenbedingungen wie die familiäre, gesundheitliche oder finanzielle Situation beeinträchtigt werden. Diese Vermittlungshemmnisse müssen in der Regel zuerst beseitigt werden. Nur dann können weiterführende Eingliederungsleistungen wie bspw. Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen erfolgreich absolviert werden. Dazu sieht § 16a SGB II folgende kommunale Eingliederungsleistungen vor:

- die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
- die Schuldnerberatung,
- die psychosoziale Betreuung und

⁶³ Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906).

- die Suchtberatung.

(187) Der Landesrechnungshof hat bei allen acht kommunalen Trägern (Landkreise und kreisfreie Städte) in Mecklenburg-Vorpommern eine Querschnittsprüfung zu diesen Leistungen durchgeführt.

2 Zuständigkeiten

(188) Zuständig für die Gewährung dieser Leistungen sind die Jobcenter. Insgesamt gibt es in Mecklenburg-Vorpommern zehn Jobcenter (neun „gemeinsame Einrichtungen“ der jeweiligen kommunalen Träger und der Bundesagentur für Arbeit⁶⁴ sowie ein kommunales Jobcenter⁶⁵).

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in einem Landkreis die Trägerversammlungen der beiden gemeinsamen Einrichtungen die Aufgabe „Kommunale Eingliederungsleistungen“ auf den Landkreis rückübertragen haben.⁶⁶ Jedoch nimmt tatsächlich nicht der Landkreis, sondern weiterhin das jeweilige Jobcenter diese wahr. Zudem hat der Landkreis keine für die Fallbearbeitung auf Kreisebene erforderlichen Strukturen geschaffen. Er hat z. B. keine Leitungsvorgaben (vgl. Tz. 208 bis 210) erlassen und keine Beratungsstruktur zur Feststellung der Erforderlichkeit der Leistungen aufgebaut. Die Trägerversammlungen sollten deshalb die Entscheidung der Rückübertragung überdenken.

(189) Der Landkreis hat mitgeteilt, dass nach der Vorstellung der Thematik die Trägerversammlungen voraussichtlich die Rückübertragung der Aufgabe „Kommunale Eingliederungsleistungen“ zeitnah beenden werden.

(190) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Maßnahme.

3 Anzahl kommunaler Eingliederungsleistungen

(191) Anlass der Prüfung war u. a., dass in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich weniger kommunale Eingliederungsleistungen je 1.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erbracht wurden. So lag das Land 2018 mit 2,9 und 2019 mit 3,0 Leistungen je 1.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Bundesvergleich

⁶⁴ Träger der Leistungen nach § 16a SGB II sind gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II die kreisfreien Städte und Landkreise. Diese bilden zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit „gemeinsame Einrichtungen“ zur Erbringung der Leistungen nach dem SGB II (§ 44b Abs. 1 S. 1 SGB II).

⁶⁵ Ein rein kommunales Jobcenter betreibt ein kommunaler Träger (sog. Optionskommune), wenn er die Aufgaben nach dem SGB II anstelle der Bundesagentur für Arbeit wahrnimmt (§ 6a SGB II).

⁶⁶ Ausnahmsweise kann ein als gemeinsame Einrichtung geführtes Jobcenter einzelne Aufgaben nach Entscheidung durch die Trägerversammlung durch die Träger selbst oder durch Dritte wahrnehmen lassen (§ 44b Abs. 4 S. 1 SGB II, § 2 Abs. 4 Landesausführungsgesetz SGB II – AG-SGB II [vom 28. Oktober 2004, GVBl. M-V 2004, 502, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. April 2020, GVBl. M-V S. 166, 181] i. V. m. § 44c Abs. 2 Nr. 4 SGB II); hier durch Beschluss der Trägerversammlung vom 28. Januar 2014.

mit großem Abstand an vorletzter Stelle. Das liegt weit unter dem Durchschnittswert von 14,2 (2018) und 16,5 (2019) der ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin).⁶⁷

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die bei der Bundesagentur für Arbeit statistisch erfassten Zahlen⁶⁸ für Mecklenburg-Vorpommern nicht vollständig sein können, weil

- nur sechs der zehn Jobcenter Daten zur statistischen Erfassung gemeldet haben,
- den für die kommunalen Eingliederungsleistungen zuständigen Stellen teilweise ihre Datenerhebungs- und -übermittlungspflicht nicht bekannt war und
- alle geprüften Stellen, die Daten zur statistischen Erfassung gemeldet haben, nicht sicher waren, ob ihre Beschäftigten die Daten nach gleichen Maßstäben erfassen und somit richtige Meldungen für die Statistik generiert werden.

Der Landesrechnungshof konnte im Rahmen der Prüfung nicht aufklären, wie viele kommunale Eingliederungsleistungen im Land pro Jahr tatsächlich in Anspruch genommen wurden.

(192) Ein Landkreis hat mitgeteilt, dass er mit dem Jobcenter eine Dienstanweisung zur Verbesserung der Darstellung der kommunalen Eingliederungsleistungen und zur statistischen Abbildung der vermittelten Leistungen abstimmen werde.

Eine kreisfreie Stadt hat den Erlass einer Leitungsvorgabe als zu aufwändig abgelehnt. Das Jobcenter sichere jedoch zu, dass die Eingliederungsleistungen künftig in der Fachsoftware⁶⁹ vollständig erfasst und zur statistischen Erfassung gemeldet würden.

(193) Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die kommunalen Eingliederungsleistungen innerhalb der Jobcenter und im Geltungsbereich eines kommunalen Trägers nach gleichen Maßstäben erfasst, dokumentiert und zur statistischen Erfassung gemeldet werden.

4 Mitteleinsatz für die kommunalen Eingliederungsleistungen

(194) Der Landesrechnungshof konnte nicht feststellen, welchen finanziellen Aufwand die Träger im Land für kommunale Eingliederungsleistungen tatsächlich erbracht haben.

Die Eingliederungsleistungen werden in der Regel in Beratungs- und Behandlungsstellen oder mittels Betreuungsangeboten erbracht. Diese stehen im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge allen Bürgern gleichermaßen offen. Dies gilt unabhängig davon, ob sie Sozialleistungen beziehen oder nicht. Die kommunalen Träger ermitteln und verbuchen die da-

⁶⁷ Statistiken der Bundesagentur für Arbeit „Kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II“ und „Erwerbsfähige Leistungsberechtigte“.

⁶⁸ Vgl. § 51b SGB II.

⁶⁹ Fachsoftware COSACH (Computerunterstützte **S**achbearbeitung).

bei auf ihre Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II entfallenden Aufwendungen weitestgehend nicht separat. Deshalb können sie den verursachten Aufwand nicht beziffern.

(195) Eine kreisfreie Stadt hat mitgeteilt, dass sie bisher pauschal sämtliche Leistungen für die Kindertagesbetreuung aller Leistungsbeziehenden nach dem SGB II bei den kommunalen Eingliederungsleistungen verbucht habe. Sie werde dieses Verfahren ab 2022 beenden. Künftig werde nur der Aufwand für die tatsächlich als Eingliederungsleistung erbrachten Kinderbetreuungsleistungen auf dem entsprechenden Konto verbucht, wie bspw. die Betreuung in Randzeiten oder eine spezielle Betreuung für ein behindertes Kind. Eine einzelfallbezogene Kostenzuordnung in den Bereichen Schuldner- und Suchtberatung könne dagegen absehbar nicht umgesetzt werden.

(196) Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Verfahrensumstellung der Stadt im Bereich der Kindertagesbetreuung. Er hält es aber für unabdingbar, dass die kommunalen Träger vollumfänglich Kenntnis davon haben, welche Angebote welchen Aufwand verursachen. Nur dann können die Träger durch Vergleich Unterschiede zwischen den verschiedenen Leistungserbringern feststellen und den Ursachen für diese nachgehen. Ergäbe sich dabei, dass einige Angebote passgenauer auf die „16a-Leistungen“ ausgerichtet sind als andere, könnte angemessen nachgesteuert werden. Dadurch könnte mit den vorhandenen Ressourcen eine möglichst vielfältige und zielorientierte Angebotsstruktur geschaffen werden.

5 Steuerung im Einzelfall

(197) Kommunale Eingliederungsleistungen werden von der Sachbearbeitung gewährt. Je nach Organisation sind verschiedene Fachkräfte damit betraut. Zur Vereinfachung verwendet der Landesrechnungshof im Folgenden stellvertretend für alle Bearbeitenden den Begriff „Fallmanagement“.

5.1 IT-Fachverfahren zur Einzelfallbearbeitung

(198) Zur Steuerung des Einzelfalls ist es zwingend erforderlich, dass das Fallmanagement alle fallrelevanten Daten so erfasst und dauerhaft bereithält, dass konsequent am Eingliederungsprozess gearbeitet werden kann. Dies gilt insbesondere für den Vertretungsfall, damit die dann zuständigen Beschäftigten auf alle Informationen zugreifen können. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die jeweiligen Beschäftigten die Daten in den Fachverfahren unterschiedlich erfassen. Dem kann durch eine Leitungsvorgabe⁷⁰ entgegengewirkt werden.

⁷⁰ Leitungsvorgaben sind verwaltungsinterne Anweisungen, die ein einheitliches und rechtmäßiges Verwaltungshandeln gewährleisten sollen.

(199) Eine kreisfreie Stadt hat darauf hingewiesen, dass sie keinen Raum für den Erlass einer Leitungsvorgabe sehe. Im Jobcenter würden die Daten bereits nach der Arbeitshilfe „Sozialdatenschutz im Zusammenhang mit der Erfassung sensibler Daten und Veröffentlichung von Bewerberdaten in der Jobbörse“ erfasst.

(200) Der Landesrechnungshof erwartet eine einheitliche Erfassung durch alle Beschäftigten des Fallmanagements. Die kommunalen Träger sollten auf den Erlass einer entsprechenden Leitungsvorgabe hinwirken.

5.2 Zugang zu den kommunalen Eingliederungsleistungen (Vermittlung)

(201) Die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stellen den Kontakt zu den Beratungsstellen regelmäßig selbst her. Besondere Fälle bedürfen oftmals einer engeren Begleitung. Die Jobcenter gehen dabei unterschiedlich vor. Einige bieten bspw. an,

- sich über den Konsiliardienst beraten zu lassen,
- über ein im Jobcenter eingerichtetes „Büro für Dritte“ Erstkontakte zur Schuldnerberatung herzustellen oder
- einmal wöchentlich einen Vor-Ort-Termin für die psychosoziale Betreuung abzuhalten.

Der Landesrechnungshof regt daher an, dass Jobcenter, die bisher solche Angebote nicht vorhalten, prüfen, inwieweit diese auch für sie praktikabel sein könnten.

(202) Ein Landkreis hat mitgeteilt, dass er ab 2022 in seinem Jobcenter einen Schuldnerberater dauerhaft „verorten“ werde. Darüber hinaus wolle er prüfen, ob dort weitere Unterstützung in regelmäßigen Abständen angeboten werden können.

Eine kreisfreie Stadt hat ausgeführt, dass sie solche Angebote in der Vergangenheit mehrfach vor Ort vorgehalten habe. Sie habe diese aber mangels Inanspruchnahme wieder abgeschafft.

(203) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landkreises und bleibt im Übrigen bei seiner Empfehlung. Die Jobcenter sollten immer wieder zusätzliche Maßnahmen prüfen, um die Kontaktaufnahme der Leistungsberechtigten zu den Beratungsstellen zu erleichtern.

5.3 Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen

(204) Mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person sollen die für ihre Eingliederung erforderlichen Leistungen vereinbart werden (Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II). Bisher gibt es in keinem der Jobcenter ein verbindliches Verfahren zur Aufnahme/

Nichtaufnahme der kommunalen Eingliederungsleistungen in Eingliederungsvereinbarungen. Vielmehr entscheidet das Fallmanagement selbständig und stets im Einzelfall, ob und wie Eingliederungsleistungen vereinbart werden. Ziel sei nach übereinstimmender Äußerung der Jobcenter, dass die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Hilfsangebote freiwillig in Anspruch nehmen.

(205) Ein Landkreis hat mitgeteilt, dass er auch künftig jeweils nur im Einzelfall im Dialog mit den Leistungsberechtigten unter Berücksichtigung der besonderen Lebensumstände Eingliederungsleistungen in die Vereinbarungen aufnehmen werde. Dies gelte vorbehaltlich gesetzlicher Änderungen bzw. Klarstellungen, insbesondere zu Sanktionierungen. Gerade bei psychisch belastenden Suchterkrankungen und Schuldenproblematiken halte er eine Aufnahme in die Eingliederungsvereinbarung mit nachfolgender Sanktionierung häufig für nicht zielführend. Gleiches gelte beim Unterlassen der Inanspruchnahme der Eingliederungsleistungen.

Eine kreisfreie Stadt hat mitgeteilt, dass das Fallmanagement gehalten sei, alle mit dem Kunden getroffenen Absprachen in der Eingliederungsvereinbarung zu dokumentieren und nachzuhalten. Weiter hat die Stadt ausgeführt, dass es im Bereich der kommunalen Eingliederungsleistungen insbesondere um sehr sensible und vertrauliche Informationen gehe. Diese würden möglicherweise in jahrelanger, mühsamer Beratungs-/Vertrauensarbeit herausgearbeitet. Daher sei es nicht hilfreich, mit Sanktionen zu arbeiten. Auch eine Sanktion wegen fehlender Durchführung eines Beratungsgesprächs werde niemanden motivieren, bei einer Beratungsstelle um Unterstützung nachzusuchen. Daher würden, auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, kaum noch Sanktionen veranlasst.

(206) Dem Landkreis ist zuzugeben, dass bei der Aufnahme von Eingliederungsleistungen wie Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung in die Eingliederungsvereinbarungen stets ein zielführendes Augenmaß erforderlich ist. Der Landesrechnungshof weist jedoch darauf hin, dass das Ermessen dabei durch § 15 SGB II beschränkt ist. Vom Regelfall darf nur abgewichen werden, wenn der Einzelfall dies durch besondere Umstände rechtfertigt.

Ebenso bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass, wenn Berechtigte Leistungen nicht in Anspruch nehmen, nichts unversucht gelassen werden sollte, um sie zu motivieren. Damit soll ein Langzeit-SGB-II-Bezug vermieden werden. Der Landesrechnungshof hält Leitungsvorgaben weiterhin für dringend erforderlich, die dem Fallmanagement einen einheitlichen Entscheidungsrahmen bieten. Dazu gehören:

- die Aufnahme/Nichtaufnahme kommunaler Eingliederungsleistungen in die Eingliederungsvereinbarungen,

- der Einsatz von und der Verzicht auf Sanktionen sowie
- die Dokumentation der Einzelfallentscheidungen.

6 Strategische Steuerung

(207) Die strategische Steuerung ist Aufgabe der Leitungsebene. Der Landesrechnungshof hat geprüft, ob die Träger der kommunalen Eingliederungsleistungen strategische Steuerungsinstrumente entwickelt und wirksam eingesetzt haben.

6.1 Leitungsvorgaben

(208) Verwaltungsinterne Anweisungen wie bspw. Leitungsvorgaben sollen ein einheitliches und rechtmäßiges Verwaltungshandeln gewährleisten. Sie sollten insbesondere detaillierte Regelungen zur Leistungsgewährung enthalten, um auf optimierte Verfahrensabläufe und eine verbesserte Leistungssteuerung hinzuwirken.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Mehrzahl der Jobcenter über keine Leitungsvorgaben zu den kommunalen Eingliederungsleistungen verfügt. Neben den bereits o. g. Leitungsvorgaben sieht der Landesrechnungshof Potenzial für weitere Regelungen, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten (z. B. Vorgaben zur Kontaktpflege, zur Dokumentation, zur Fortschreibung der Eingliederungsvereinbarung). Auch hält er Festlegungen zum Aufbau eines Controllings für erforderlich. Dazu zählt bspw.

- welche Daten zur Wirkungsmessung vom Fallmanagement zu erfassen sind,
- wer sie in welchen Abständen auswertet und
- wer das Ergebnis dem kommunalen Träger mitteilt.

(209) Ein Landkreis hat ausgeführt, dass in seinen beiden Jobcentern sowohl hinsichtlich der Dokumentation als auch der Regelungslage unterschiedlich verfahren werde. Er strebe 2022 an, mit beiden Jobcentern eine einheitliche Regelung zur Anwendung von § 16a SGB II abzustimmen.

Ein anderer Landkreis hat dargelegt, dass er eine Verfügung erlassen habe, die die Dokumentation sowohl der Beratungen als auch der tatsächlichen Inanspruchnahme von kommunalen Eingliederungsleistungen festschreibe. Dies ermögliche ein wirksames Controlling.

Eine kreisfreie Stadt hat mitgeteilt, dass sie Leitungsvorgaben für nicht erforderlich halte. Die Verfahrensweisen des Jobcenters stünden im Einvernehmen mit ihr und hätten sich langjährig bewährt.

(210) Der Landesrechnungshof hält den Erlass einheitlicher Regelungen in den beiden Jobcentern des einen Landkreises und die festgeschriebenen Dokumentationspflichten des anderen Landkreises für zielführend.

Er weist auf seine bisherigen Prüfungserfahrungen hin, wonach teilweise erst bei der Erarbeitung von Leitungsvorgaben unterschiedliche Verfahrens- oder Sichtweisen zu Tage treten.

6.2 Sicherstellung einer bedarfsdeckenden Angebotsstruktur

(211) Das Steuerungsinstrument für die Sicherstellung der für die kommunalen Eingliederungsleistungen erforderlichen Beratungs- und Betreuungsangebote im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge ist die Sozialplanung. Bei deren Erstellung ermittelt der kommunale Träger nach einer differenzierten Bewertung der IST-Situation den quantitativen und qualitativen Bedarf. Im Anschluss daran implementiert er nach einem Aushandlungsprozess mit den Leistungserbringern die entsprechenden Angebote für alle Ratsuchenden.

(212) Der Landesrechnungshof hat dazu erhoben, inwieweit die Jobcenter in den kommunalen Planungsprozess eingebunden waren. Er hat auch erfragt, wie sich der Leistungskatalog nach § 16a SGB II in den Angeboten vor Ort widerspiegelt.

Die Mehrheit der Jobcenter hat mitgeteilt, dass eine Kommunikation mit dem kommunalen Träger zur Angebotsstruktur nicht und allenfalls eingeschränkt stattfindet. Auch sei in einigen Jobcentern nicht das gesamte Leistungsangebot des kommunalen Trägers bekannt. Bei einem Jobcenter gab es Hinweise auf ein mögliches Überangebot. Zwei Jobcenter berichteten von Kapazitätsengpässen verbunden mit teils langen Wartezeiten auf Termine für die Leistungsberechtigten.

Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass das Fallmanagement über alle Angebote informiert ist, um dem Leistungsberechtigten eine möglichst passgenaue Leistung zu vermitteln. Weiter hält er es für dringend erforderlich, dass der kommunale Träger den quantitativen Bedarf an kommunalen Eingliederungsleistungen erfasst und überprüft. Die kommunalen Träger sollten die Jobcenter aktiv daran beteiligen.

(213) Ein Landkreis hat mitgeteilt, er beabsichtige, in den nächsten Jahren – auch im Rahmen der Umsetzung des Wohlfahrtsfinanzierungs- und -transparenzgesetzes (WofTG M-V)⁷¹ – eine flächendeckende Beratungslandschaft aufzubauen. Damit könnten die kommunalen Eingliederungsleistungen zielführend von den Leistungsberechtigten wahrgenommen werden.

⁷¹ Gesetz über die Finanzierung und zur Transparenz in der Freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern (Wohlfahrtsfinanzierungs- und -transparenzgesetz – WofTG M-V) vom 19. November 2019, GVOBl. M-V S. 688, zuletzt geändert durch Art. 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2020, GVOBl. M-V S. 1346.

Ein weiterer Landkreis hat ausgeführt, dass es bei ihm lediglich vereinzelt zu einer Verzögerung bei der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsangeboten und bei der Schuldnerberatung komme; grundsätzliche Probleme gebe es nicht. Er wolle jedoch künftig feste regelmäßige Kommunikationsformate etablieren. Diese sollten der Zusammenarbeit mit den beiden Jobcentern dienen, insbesondere um aktuelle Bedarfe zu erheben. Sie sollten die Jobcenter auch über das gesamte Angebot im Kreisgebiet informieren.

Eine kreisfreie Stadt hat darauf hingewiesen, dass sie derzeit eine umfassende Bedarfsermittlung zur benötigten Anzahl und zum Umfang der Beratungsangebote gem. WofTG M-V vornehme. Perspektivisch sei denkbar, die „Fallzahlen § 16a SGB II“ des Jobcenters zu berücksichtigen und ggf. über weitere Differenzierungen hinsichtlich der Kostenzuordnung zu entscheiden. Auch die qualitativen Anforderungen an Beratungsangebote ermittle die Stadt im Rahmen der Bedarfsplanung für die im WofTG M-V genannten Beratungsarten. Eine aktuelle Übersicht über die vorgehaltenen und kommunal geförderten Beratungsangebote gem. WofTG M-V liege vor. Diese werde dem Jobcenter zur Verfügung gestellt.

(214) Der Landesrechnungshof begrüßt die von den Landkreisen beabsichtigten Maßnahmen und, dass die Stadt dem Jobcenter die aktuelle Übersicht über Beratungsangebote zur Verfügung stellt.

6.3 Zielvereinbarungen

(215) Zur Erreichung der Ziele nach dem SGB II sind Zielvereinbarungen vorgesehen. Für die kommunalen Eingliederungsleistungen kommen Zielvereinbarungen zwischen

- der Bundesagentur, den kommunalen Trägern und den gemeinsamen Einrichtungen,
- dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der zuständigen Landesbehörde sowie
- der zuständigen Landesbehörde und den zugelassenen kommunalen Trägern

in Betracht.⁷²

Basis dieser Vereinbarungen sind die im Bund-Länder-Ausschuss beratenen gemeinsamen Planungsgrundlagen. Ein bundesweiter Schwerpunkt ist dabei in den letzten Jahren, Langzeitleistungsbezug zu vermeiden oder zu verringern. Hierbei kommt dem Ansatz des SGB II, die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit mit sozialintegrativen Leistungen eng zu verzahnen und abgestimmt zu erbringen, hohe Bedeutung zu. Die kommunalen Eingliederungsleistungen

⁷² § 48b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 SGB II.

rungsleistungen unterstützen im Rahmen der integrierten Leistungserbringung bedarfsge-
rechte und passgenaue Hilfen für bestimmte Problemlagen.

(216) Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes findet eine zielgerichtete Steuerung der kommunalen Eingliederungsleistungen über Zielvereinbarungen in Mecklenburg-Vorpommern derzeit nicht statt. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die kommunalen Träger und das Wirtschaftsministerium die Aufnahme der kommunalen Eingliederungsleistungen in die Zielvereinbarungen forcieren.

(217) Eine kreisfreie Stadt hat ausgeführt, dass im Einvernehmen mit dem Jobcenter Zielvereinbarungen zu Steuerungszwecken und zu landeseinheitlichen Kennzahlen für die kommunalen Eingliederungsleistungen nicht abzuschließen seien. In Anbetracht der geringen „Leistungsmengen“ werde ein derartiges Verfahren zur Zeit als überdimensioniert angesehen.

(218) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument einzusetzen. Zielvereinbarungen anderer Bundesländer sehen bspw. vor, Eingliederungsleistungen zu evaluieren und mit den arbeitsmarktlichen Leistungen der Bundesagentur für Arbeit zu verzahnen. Hier sieht der Landesrechnungshof erhebliches Potenzial, die Leistungserbringung zu verbessern.

(219) Eine kreisfreie Stadt teilt mit, dass sie die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis nimmt, ihre o. g. weiterhin bestehenden abweichenden Auffassungen aber beibehält.

Alle anderen kommunalen Träger erheben keine Einwendungen gegen die Feststellungen des Landesrechnungshofes.

(220) Der Landesrechnungshof bleibt bei seinen Auffassungen.

2 Prüfung des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte, Verträge für Leistungen nach § 34 SGB VIII

Wegen des hohen Anteils der Personalkosten an den Gesamtkosten ist es besonders wichtig, dass der Landkreis bei den Vertragsverhandlungen die Plausibilität und Angemessenheit der Personalkosten intensiv prüft.

Der Landkreis dokumentierte in zahlreichen Fällen nicht nachvollziehbar, wie er die Personal-, Sach- und Investitionskosten verhandelte.

Er forderte von den freien Trägern keine Lohnjournale ab und versäumte es zudem zu überprüfen, ob prospektiv einkalkulierte N.N.-Stellen besetzt wurden.

Für Fortbildung und Supervision waren Kosten einkalkuliert, obwohl der Landkreis Nachweise zu deren Durchführung nur in wenigen Fällen erhielt.

Der Landkreis verhandelte u. a. Kosten für Kraftfahrzeuge, obwohl die Leistungsbeschreibungen vielfach keine Kfz-Nutzung vorsahen.

Er akzeptierte kürzere als die regelmäßige betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von Gebäuden und damit höhere Kosten für deren Abschreibung. Auf Schätzungen beruhende, höhere Pauschalen für Instandhaltung und Instandsetzung zahlte er fortlaufend weiter, ohne diese anhand der Entwicklung der Ist-Ausgaben zu überprüfen.

Der Landesrechnungshof hält sowohl die Empfehlungen des Landesjugendamtes und den Landesrahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe aus den 1990er Jahren als auch die Handlungsempfehlungen des Landkreises für grundlegend überarbeitungsbedürftig.

(221) Wird eine Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet. Voraussetzung dafür ist, dass mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (LEQ) abgeschlossen worden sind (§ 78b Abs. 1 SGB VIII⁷³).

Der Landesrechnungshof hat – wie zuvor bei den Landkreisen Nordwestmecklenburg⁷⁴ und Rostock⁷⁵ – die Vereinbarungen mit Einrichtungsträgern (freie Träger) beim Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (Landkreis) geprüft. Gegenstand der Vereinbarungen waren

⁷³ Sozialgesetzbuch (SGB) - Achstes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe, Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163, in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 24. Juni 2022, BGBl. I S. 959.

⁷⁴ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2020, Tzn. 247 ff.

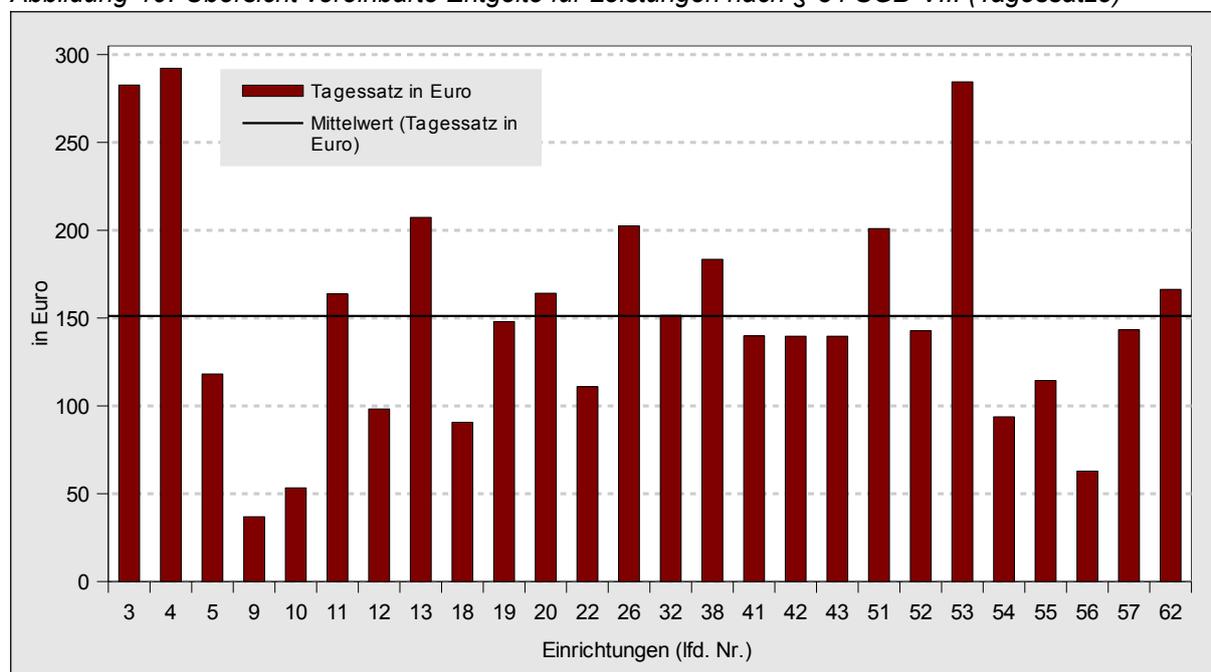
⁷⁵ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tzn. 410 ff.

die Gewährung der Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen) und für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige).

(222) Im Landkreis bestanden mit 27 freien Trägern LEQ für 63 Einrichtungen.⁷⁶ Die freien Träger stellten insgesamt 470 Plätze zur Verfügung. Die Fehlbeträge⁷⁷ der Leistungen „Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen“ und „Hilfen für junge Volljährige“ stiegen von 2015 bis 2019 von rd. 7,7 Mio. Euro auf rd. 9,6 Mio. Euro an.

(223) Die im Prüfungszeitraum vereinbarten Entgelte (Tagessatz pro belegtem Platz) für die 26 geprüften Einrichtungen im Landkreis wiesen eine große Spannbreite auf. Sie reichten von 53,31 Euro⁷⁸ bis 292,23 Euro.

Abbildung 19: Übersicht vereinbarte Entgelte für Leistungen nach § 34 SGB VIII (Tagessätze)



Quelle: Landkreis Mecklenburgische Seenplatte; eigene Berechnungen.

Die Spannbreite ist darauf zurückzuführen, dass die Angebote entsprechend den differenzierten Hilfebedarfen sehr unterschiedlich sind.

1 Allgemeines zu den Vertragsverhandlungen

(224) Eine Vereinbarung über ein leistungsgerechtes Entgelt kommt zustande, wenn sich der Landkreis und der freie Träger einigen, und zwar

⁷⁶ Stichtag: 1. Juni 2020.

⁷⁷ Saldo der Erträge/Aufwendungen der Leistungen „Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen“ sowie „Hilfen für junge Volljährige“.

⁷⁸ Bei dem in der Abbildung 19 dargestellten Entgelt der Einrichtung 9 handelt es sich um das Entgelt für einen Berufspraktikanten. Es ist deshalb nicht vergleichbar mit dem anderer Einrichtungen.

- über den Inhalt, den Umfang und die Qualität des Leistungsangebots (Leistungsvereinbarung),
- über das Entgelt (Entgeltvereinbarung) und
- zu den Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität (Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

(225) Den Ablauf der Entgeltverhandlungen hat der Landkreis in dem Handlungspapier „Vorgehensweise für Entgeltverhandlungen im Bereich Hilfen zur Erziehung“ beschrieben. Damit verfolgt er das Ziel, Anträge nach den Grundsätzen des SGB VIII und unter Beachtung der Rechtsprechung einheitlich zu bearbeiten.

1.1 Vorbereitung der Verhandlungen durch den Landkreis

(226) Der Landkreis erstellt als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Vorbereitung der Verhandlungen einen vollständigen Anforderungskatalog über die einzureichenden Unterlagen.⁷⁹ Die „Handlungsempfehlungen für Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen gemäß §§ 77, 78a ff. SGB VIII des Landkreises“ (im Folgenden HE MSE) konkretisieren diesen. Zu den Unterlagen gehören die Leistungsbeschreibung des Angebots, die Qualitätskriterien über die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie eine differenzierte Kostenkalkulation für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen. Der Landkreis stellte den freien Trägern Kalkulationsblätter zur Verfügung, gab sie jedoch nicht als verbindlich vor. Daher konnten die freien Träger sie modifizieren oder durch eigene Fassungen ersetzen. Dies führte dazu, dass die freien Träger Kostenpositionen an unterschiedlichen Stellen in den Antragsformularen auswiesen. Eine eindeutige Zuordnung zur richtigen Kostenart war damit nicht möglich.

(227) Der Landkreis sollte darauf hinwirken, dass die freien Träger die Kalkulationsblätter einheitlich verwenden und alle Kosten bei der zutreffenden Kostenart ausweisen.

1.2 Antragsunterlagen

(228) Nach den HE MSE sollen die freien Träger in den Antragsunterlagen die Ist-Kosten der vergangenen Wirtschaftsperiode als Anknüpfungspunkt für die prospektiven⁸⁰ Kosten ausweisen und entsprechende Nachweise vorlegen. Bei der Mehrzahl der Einrichtungen wiesen die freien Träger keine Ist-Kosten aus dem zurückliegenden Jahreszeitraum oder dem letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahr aus. In diesen Fällen konnte der Landkreis nicht die beantragte Erhöhung des Entgelts den Ist-Kosten gegenüberstellen.

⁷⁹ Vgl. § 6 Abs. 4 Satz 1 Landesrahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern (RV M-V) vom 9. September 1999.

⁸⁰ Kosten für den zukünftigen Vereinbarungszeitraum.

(229) Die Ist-Kosten sind ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Gestaltung des prospektiven Entgelts. Der Landkreis sollte darauf hinwirken, dass die freien Träger die in dem letzten abgeschlossenen Wirtschaftsjahr entstandenen Ist-Kosten ausweisen und ggf. Nachweise über diese vorlegen.

1.3 Kostenvergleiche

(230) Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Als Orientierung dafür können z. B. die Vorlage mehrerer Angebote oder ein interner Kostenvergleich zwischen den Einrichtungen dienen. Nach den HE MSE soll der Landkreis für Einrichtungen mit vergleichbaren Leistungen Vergleichslisten mit den Personal- und Sachkosten sowie den Kapazitäten der Einrichtungen erstellen. Diese sollen jeweils Maximal-, Minimal- und Durchschnittswerte enthalten. Solche Vergleichslisten konnte der Landkreis jedoch nicht vorlegen.

(231) Der Landkreis sollte künftig Kostenvergleiche konsequent durchführen.

1.4 Protokollieren der Verhandlungsergebnisse

(232) Nach den HE MSE hat der Landkreis zu den Entgeltverhandlungen ein Ergebnisprotokoll anzufertigen, in dem die Verhandlungsergebnisse für einzelne Kostenpositionen dargestellt werden. In mehreren Fällen lag kein Ergebnisprotokoll vor.

(233) Der Landkreis sollte künftig die Verhandlungsergebnisse für die einzelne Kostenpositionen stets nachvollziehbar protokollieren.

2 Plausibilisierung und Angemessenheit einzelner Kostenpositionen

(234) Entgelte müssen leistungsgerecht, also plausibel und angemessen sein (§ 78c Abs. 2 SGB VIII).

2.1 Personalkosten

(235) Die Personalkosten sind plausibel, wenn die Kosten tatsächlich angefallen sind. Einkalkulierte Kostensteigerungen müssen auf der Basis eines Tarifvertrages oder einer arbeitsvertraglichen Richtlinie, einer abgeschlossenen Entgeltordnung, eines Vorstandsbeschlusses oder einer Betriebsvereinbarung geltend gemacht werden. Der Anteil der Personalkosten beträgt im Landkreis durchschnittlich 81 % der Gesamtkosten. Deshalb ist es besonders wichtig, dass der Landkreis die Personalkosten intensiv auf Plausibilität und Angemessenheit prüft.

2.1.1 Vorlage von Lohnjournalen

(236) Der Landkreis vereinbarte in nahezu allen geprüften Entgeltvereinbarungen, dass ihm die freien Träger Lohnjournale jährlich bzw. nach Aufforderung vorzulegen haben.

(237) Trotz der vertraglichen Verpflichtung legte kein freier Träger Lohnjournale vor. Nur wenige freie Träger reichten Lohnjournale allenfalls mit den Antragsunterlagen ein oder legten sie zum Verhandlungstermin vor. Diese Lohnjournale waren jedoch entweder nicht aktuell oder hatten keinen Bezug zu den verhandelten Entgelten. Der Landkreis habe bisher mangels personeller Kapazitäten keine Lohnjournale abgefordert. Er beabsichtige jedoch, dies künftig zu tun.

(238) Der Landkreis sollte sich die Lohnjournale regelmäßig vorlegen lassen. Nur so erhält er Anhaltspunkte für eine ggf. gebotene Aufforderung zu Neuverhandlungen und eine Vergleichsbasis für künftige Entgeltverhandlungen.

2.1.2 N.N.-Stellen

(239) Für zum Zeitpunkt der Verhandlungen bei den freien Trägern nicht besetzte Stellen (N.N.-Stellen) kalkulierte der Landkreis die dafür beantragten Personalkosten in das Entgelt prospektiv ein. Das so vereinbarte Entgelt zahlte der Landkreis, sobald er Plätze in den Einrichtungen belegte. Er versäumte es jedoch, sich darüber zu informieren, ob und ab wann die freien Träger die N.N.-Stellen besetzten.

(240) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die vereinbarte Qualität der Leistung nur sichergestellt werden kann, wenn die vorgesehenen Stellen tatsächlich besetzt sind. Dies hat der Landkreis regelmäßig zu prüfen, spätestens zum Ablauf des Vereinbarungszeitraums. Soweit sich herausstellt, dass N.N.-Stellen über einen längeren Zeitraum nicht besetzt werden, wäre dies ein Anlass für den Landkreis, unverzüglich zu Neuverhandlungen aufzurufen.

2.1.3 Weiterbildung/Supervision

(241) Der Landkreis verhandelte die Kosten für Weiterbildung und Supervision in der Regel mit einem pauschalen Wert für die pädagogischen Mitarbeiter und/oder die Leitung. Dieser ist in den HE MSE vorgegeben.

Voraussetzung für die Verhandlung dieser Kosten ist, dass der freie Träger in der Leistungsbeschreibung festlegt, dass er Weiterbildung und Supervision durchführen will. Ebenso muss er den begünstigten Personenkreis sowie die Anzahl der Weiterbildungen und Supervisionen konkret benennen.

Bis auf wenige Ausnahmen enthielten die Leistungsbeschreibungen keine Angaben zu dem begünstigten Personenkreis und dem Umfang der vorgesehenen Weiterbildung und Supervision. Damit hatte der Landkreis keine ausreichende Verhandlungsgrundlage. Darüber hinaus befanden sich in den Unterlagen nur in wenigen Fällen Nachweise über bisher durchgeführte Weiterbildungen und Supervisionen.

(242) Der Landkreis sollte bei künftigen Verhandlungen darauf achten, dass in den Leistungsbeschreibungen festgelegt ist, für welchen Personenkreis (z. B. Pädagogische Mitarbeiter, Leitung) und in welchem Umfang Weiterbildung und Supervision als Qualitätsanforderungsmerkmal vorgesehen sind. Er sollte regelmäßig, insbesondere bei Neuverhandlungen, prüfen und dokumentieren, ob die im vorangegangenen Vereinbarungszeitraum vereinbarten Weiterbildungen und Supervisionen durchgeführt wurden.

2.2 Kosten für Kraftfahrzeuge

(243) Zu den Kosten des Fuhrparks zählen u. a. Kfz-Steuern, -Versicherungen, -Instandhaltung, Kraftstoff und Parkgebühren. Nach den HE MSE sind die Kosten des Fuhrparks nach dem tatsächlichen Verbrauch bzw. ortsüblich anzuerkennen.

(244) In den Leistungsbeschreibungen von mehr als der Hälfte der Einrichtungen war keine Kfz-Nutzung vorgesehen. Dennoch hat der Landkreis Kosten für den Fuhrpark verhandelt. Außerdem verfügte der Landkreis für keine der geprüften Einrichtungen über vollständige Nachweise.

(245) Der Landkreis sollte darauf achten, dass in den Leistungsbeschreibungen die Notwendigkeit der Kfz-Nutzung festgeschrieben wird. Der Landkreis sollte sich die Kostenpositionen des Fuhrparks nachweisen lassen und prüfen, ob die Kosten plausibel und angemessen sind. Das Ergebnis der Kalkulation sollte er dokumentieren.

(246) Kosten für Leasing und Abschreibungen des Fuhrparks werden gemäß HE MSE und Landesrahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern (RV M-V)⁸¹ den betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen zugeordnet. Eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen kann nur dann verlangt werden, wenn der Landkreis der Investitionsmaßnahme vorher zugestimmt hat.⁸²

(247) Drei freie Träger legten in den Antragsunterlagen Kfz-Leasingverträge vor. Sie wiesen diese Kosten jedoch als Sachkosten statt – richtigerweise – als betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen aus. Dies führte bei den betreffenden Einrichtungen zu deutlich höheren Sachkosten. Zudem birgt diese Vorgehensweise die Gefahr, dass der Landkreis die

⁸¹ Anlage 2 Ziffer 3 Abs. 2 zum RV M-V.

⁸² § 78c Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Erhöhung von Investitionsaufwendungen nicht erkennt, die dem Zustimmungsvorbehalt unterliegen.

(248) Der Landkreis sollte den freien Trägern verbindlich vorgeben, die Kosten für Kfz-Leasing in den Antragsunterlagen als betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen auszuweisen.

2.3 Kosten der Zentralverwaltungen

(249) Der Landkreis verhandelte die Kosten für die Zentralverwaltung – wie in der HE MSE vorgegeben – mit maximal 6,0 % der Brutto-Personalkosten. Nach den HE MSE werden die Zentralverwaltungskosten jedoch nicht pauschal anerkannt, sondern müssen vom freien Träger nachgewiesen werden. Lediglich die Obergrenze legen die HE MSE mit 6,0 % der Brutto-Personalkosten fest.

(250) Der Landkreis legte für 21 der 26 geprüften Einrichtungen keine Nachweise für die Zentralverwaltungskosten vor.

(251) Der Landkreis sollte künftig in den Verhandlungen darauf achten, dass die freien Träger die geforderten Nachweise erbringen.

2.4 Kosten für Energie

(252) Der Landkreis verhandelte die Kosten für Energie, Wasser und Heizung gemäß den HE MSE nach dem tatsächlichen Verbrauch. Er legte jedoch nur für fünf Einrichtungen die vollständigen Belege zum Nachweis der Energiekosten vor.

Der Landkreis verhandelte mit drei freien Trägern für die gesamten Energiekosten einen pauschalen Betrag. Dieser war nicht nach den einzelnen Kostenpositionen Energie, Wasser und Heizung aufgeschlüsselt. Auch der tatsächliche Verbrauch war nicht zugrunde gelegt. Ein anderer freier Träger kalkulierte die Energiekosten auf der Grundlage von Durchschnittswerten sowie einer Richtlinie für seinen Wasserverbrauch und die Kosten der Heizung.

(253) Der Landkreis sollte sich den tatsächlichen Verbrauch für alle Energiekosten vollständig belegen lassen. Soweit er pauschale Beträge verhandelt, hält der Landesrechnungshof es für notwendig, das Zustandekommen der Pauschalen transparent zu dokumentieren. Der Landkreis sollte die Beträge darüber hinaus evaluieren.

2.5 Kosten für Abschreibungen

(254) Die freien Träger können mit den verhandelten Kosten für Abschreibungen den Werteverzehr von Gebäuden oder Anlagegütern abbilden. Der Landkreis regelte hierzu in den

HE MSE, dass Abschreibungen von den um Zuschüsse oder Spenden Dritter gekürzten Anschaffungs- und Herstellungskosten entsprechend der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer nach der linearen Methode berechnet werden. Die regelmäßige betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer für Gebäude beträgt gemäß § 7 Abs. 4 Nr. 2a Einkommensteuergesetz⁸³ 50 Jahre.

(255) Drei freie Träger legten für die Gebäudeabschreibungen kürzere Nutzungsdauern zugrunde, jedoch ohne diese Abweichungen zu begründen.

Vier freie Träger legten für die Betriebs- und Geschäftsausstattung (BGA) eine kürzere als die in den AfA-Tabellen⁸⁴ genannte betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zugrunde. Der Landkreis dokumentierte nicht, weshalb er die kürzeren Nutzungsdauern akzeptierte.

Durch die kürzeren Nutzungsdauern erhöhten sich die Kosten für Abschreibungen. Der Landkreis verhandelte deshalb in den Entgelten höhere Kosten.

(256) Bei Abschreibungen sind die Kosten als angemessen anzusehen, wenn zwischen mehreren Berechnungsalternativen diejenige gewählt wird, die die niedrigsten Kosten verursacht. Der Landkreis sollte bei den Abschreibungen für Gebäude und übrige Anlagegüter von der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer ausgehen. Von den freien Trägern nachvollziehbar begründete Abweichungen sollte er dokumentieren.

(257) Der Landkreis verhandelte mit einer Einrichtung die Kosten der Abschreibungen auf der Basis des Kaufpreises für das Grundstück und das Gebäude. Das Grundstück unterliegt jedoch keiner Abschreibung. Der Landkreis teilte dazu mit, dass er versehentlich die Kosten des Grundstücks im Entgelt mitverhandelt habe. Er beabsichtige, den freien Träger zu einer Neuverhandlung aufzurufen, um diesen Mangel abzustellen.

(258) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Landkreis dies umsetzt.

(259) Der Landkreis verfügte in einigen Fällen über keine vollständigen Unterlagen, anhand der er die Plausibilität und Angemessenheit der geltend gemachten Kosten prüfen konnte. So machten zwei freie Träger keine Angaben, weshalb sie Abschreibungen unter der Rubrik „*Investitionen für angemietete Objekte*“ geltend machten. Mietverträge, aus denen sich die Verpflichtung zur Übernahme von Investitionen ergeben könnte, lagen dem Landkreis nicht vor. Daneben legten vier freie Träger keine oder nur unvollständige Anlagenverzeichnisse vor. Bei einem freien Träger konnte der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, in welchem Umfang der Landkreis Kosten für Abschreibungen von BGA verhandelte.

⁸³ Vgl. Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009, BGBl. I S. 3366, 3862, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2022, BGBl. I S. 911.

⁸⁴ Bundesministerium der Finanzen: AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter (AfA-Tabelle „AV“) in der Fassung vom 15. Dezember 2000, BStBl. I S. 1532.

(260) Der Landkreis sollte sich bei der nächsten Verhandlung die vollständigen Antragsunterlagen für die Abschreibungen vorlegen lassen und die Verhandlungsgrundlage dokumentieren.

(261) Der Landkreis stellte den freien Trägern in den Antragsunterlagen für die Einzelpositionen und die Gesamtsummen der Abschreibungen für BGA je eine elektronische Erfassungsdatei zur Verfügung. Diese enthielt jedoch kein Muster für ein Anlagenverzeichnis.

(262) Um vollständige und einheitliche Angaben zu den Abschreibungen zu erhalten, sollte der Landkreis den freien Trägern ein Muster für ein Anlagenverzeichnis vorgeben.

2.6 Kosten für Instandsetzung und Instandhaltung

(263) Der Landkreis verhandelte mit einigen freien Trägern höhere Pauschalen für Instandhaltung und Instandsetzung. Diese beruhten zum Teil auf Schätzungen der freien Träger für das erste Jahr der Inbetriebnahme der Einrichtung. Er zahlte über einen längeren Zeitraum die höheren Pauschalen weiter, ohne diese auf der Grundlage von Ist-Kosten zu überprüfen.

(264) Der Landkreis sollte in den Fällen, in denen er befristet höhere Pauschalen vereinbart hat, die Angemessenheit der höheren Kosten fristgerecht prüfen und ggf. zu Neuverhandlungen aufrufen.

3 Empfehlungen des Landesjugendamtes und Landesrahmenvertrag

(265) Der Landkreis führte die Verhandlungen auf Basis des RV M-V und der HE MSE durch. Die in den HE MSE selbst gemachten Vorgaben hielt der Landkreis in vielerlei Hinsicht nicht ein (s. o.). Neben dem RV M-V gibt es auch „Empfehlungen des Landesjugendamtes Mecklenburg-Vorpommern zur Arbeit mit der Allgemeinen Pflegesatzvereinbarung M-V“ mit Stand vom 14. Dezember 1994 (Empfehlungen des Landesjugendamtes M-V).

(266) Der Landesrechnungshof hält sowohl die HE MSE als auch weiterhin den RV MV und die Empfehlungen des Landesjugendamtes für grundlegend überarbeitungsbedürftig. Die Vertragsparteien⁸⁵ sollten die Inhalte des RV M-V überprüfen. Ergänzungen sind insbesondere dort erforderlich, wo die Prüfung des Landesrechnungshofes uneinheitliche, teilweise auf Unsicherheiten bei der Verhandlungsführung zurückzuführende Herangehensweisen gezeigt hat. Hierzu zählen z. B. die Verpflichtung zur Vorlage von Nachweisen, das Belegen von durchgeführten Weiterbildungen und Supervisionen oder die Behandlung von Abschreibungen.

⁸⁵ Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern e. V., Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. und Verbund für soziale Projekte e. V. unter Beteiligung des Kommunalen Sozialverbands Mecklenburg-Vorpommern.

(267) Der Landtag hat bereits mit Blick auf die Empfehlungen des Landesrechnungshofes in den Kommunalfinanzberichten 2020⁸⁶ und 2021⁸⁷ „die Landesregierung ersucht, die Überarbeitung der Empfehlungen des Landesjugendamtes durch den Kommunalen Sozialverband (KSV) sowie die Aktualisierung des Landesrahmenvertrages durch die Vertragspartner im Sinne des § 78f SGB VIII unterstützend zu begleiten und mit diesen abgestimmt erforderliche Hilfestellungen anzubieten“.⁸⁸

(268) Das Sozialministerium teilte dazu mit, dass weder das Landesjugendamt noch die Vertragspartner im Sinne des § 78f SGB VIII sich bislang an das Ministerium gewandt hätten. Daher habe sich für das Ministerium auch keine Gelegenheit zu einer unterstützenden Begleitung ergeben.

(269) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Ministerium als oberste Landesjugendbehörde seine Unterstützung auch aktiv anbieten kann und sollte, um die längst überfällige Überarbeitung des Landesrahmenvertrags voranzubringen.

4 Stellungnahme des Landkreises

(270) Der Landkreis teilt mit, dass er das Prüfungsergebnis zum Anlass genommen habe, die internen Verfahrensregelungen zu überprüfen, zu überarbeiten und neu zu strukturieren. Die HE MSE seien in Teilen ausgesetzt und vorübergehend durch Handlungsanweisungen ersetzt worden. Derzeit werde eine neue Richtlinie erarbeitet.

Des Weiteren seien 2022 die Mitarbeitenden im Entgeltbereich durch Weiterbildungen und interne Schulungen besser qualifiziert worden. Dies werde auch künftig fortgeführt. Zudem sei die Qualität der Aktenführung angepasst worden. Insbesondere würden Aktenvorblätter geführt, Dauertatbestände überwacht, z. B. mit Abschreibungstabellen, Verhandlungsprotokolle konsequent geführt und wesentliche Unterlagen nach einheitlichen Standards zur Akte genommen. Dies werde künftig regelmäßig überprüft. Außerdem werde regelmäßig die Effizienz des Verhandlungsgeschehens bewertet und ausgewertet.

(271) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Landkreis die eingeleiteten Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung fortführt und das Verfahren zum Erlass einer neuen Richtlinie zeitnah abschließt.

⁸⁶ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2020, Tz. 271.

⁸⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021) Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tz. 434.

⁸⁸ Landtagsbeschluss vom 14. April 2021, Drs. 7/118, i. V. m. der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 12. März 2021, Drucksache 7/5922; Landtagsbeschluss vom 6. April 2022, Drs. 8/18, i. V. m. der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 21. März 2022, Drucksache 8/517.

3 Vergabewesen in Kommunalverwaltungen und Eigenbetrieben

Der Landesrechnungshof hat – wie bereits in den Vorjahren⁸⁹ – das Vergabewesen im kreisangehörigen Raum in einer Querschnittsprüfung geprüft.

Auch in dieser Prüfung bestätigte sich, dass die geprüften Stellen die Vergabevorschriften nicht vollumfänglich beachten.

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

(272) Mit seiner erneuten Querschnittsprüfung des Vergabewesens setzt der Landesrechnungshof u. a. die Bitte des Landtags an den Landesrechnungshof um, *„die Praxis der öffentlichen Vergabe bei kommenden Prüfungen weiterhin im Fokus zu behalten“*.⁹⁰

Der Landesrechnungshof prüfte sechs Stellen (je zwei Ämter, Städte und Gemeinden). Dazu erbat er Übersichten sämtlicher Vergaben der Jahre 2019 und 2020 ab einem Auftragswert von 1.000 Euro (netto). Aus diesen Übersichten hat der Landesrechnungshof Vergabevorgänge für eine tiefer gehende Prüfung ausgewählt.

(273) Der Fokus der Prüfung lag auf Liefer- und Dienstleistungen, bei denen die geprüften Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 VgG M-V ab dem 1. Januar 2019 die Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) anzuwenden hatten.⁹¹ In geeigneten Fällen hat der Landesrechnungshof Vergaben ausgewählt, in denen andere Vergabeordnungen einschlägig waren.

(274) Die Prüfung bestätigte die Ergebnisse aus den vorangegangenen Prüfungen. Es wurden wiederum Feststellungen

- zur fehlenden Aussagekraft der Vergabeübersichten z. B. durch unvollständige, widersprüchliche und fehlerhafte Angaben zu den durchgeführten Vergaben,
- zur mangelnden Qualität der Vergabeakten und Dokumentation der Vergabeverfahren z. B. durch fehlende Unterlagen und unzureichende Abbildung von Entscheidungsvorgängen bei der Vergabe

getroffen.

⁸⁹ Vgl. u. a. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014, Tzn. 189 ff., Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2015, Tzn. 221 ff., und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tzn. 371 ff.

⁹⁰ Entschließung des Landtags zum Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2014 (Teil 2) - Landesfinanzbericht 2014 (Drucksache 6/4551).

⁹¹ Die UVgO ersetzt die bis dahin geltende VOL.

Insoweit kann der Landesrechnungshof keine wesentliche Verbesserung der vergaberechtlichen Praxis feststellen. Zu den entsprechenden Feststellungen verweist er deshalb ergänzend auf seine Ausführungen im Kommunalfinanzbericht 2021.⁹²

Positiv war, dass eine geprüfte Stelle lückenlose Dokumentationen vorweisen konnte. Sie griff ausschließlich auf elektronische Mittel der Kommunikation zurück (§ 7 i. V. m. § 38 UVgO) und nutzte eine IT-Lösung zur Vergabe.

1 Einhaltung der Vergabevorschriften

1.1 Schätzung des Auftragswerts

(275) Die Kostenschätzung ist für die Haushaltsaufstellung und die Vergabeart eines Auftrags maßgeblich. Überschreitet der geschätzte Auftragswert den sogenannten Schwellenwert, ist eine Vergabe europaweit auszuschreiben. Die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts ist vor Einleitung eines Vergabeverfahrens vorzunehmen. Die Kostenschätzung ist mit größter Sorgfalt so genau wie möglich vorzunehmen und nachvollziehbar zu dokumentieren, um die spätere Rechtmäßigkeit eines Vergabeverfahrens nachzuweisen. Die Kostenschätzungen sind ein wesentlicher Bestandteil der Vergabevorgänge und sind den Vergabeakten beizufügen.

(276) Für über 30 % der geprüften Vergaben wurden keine bzw. nicht nachvollziehbare Kostenschätzungen vorgelegt.

(277) Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass sorgfältige Kostenschätzungen vor Einleitung einer Vergabe vorzunehmen und zu dokumentieren sind.

1.2 Begründung der Vergabeart

(278) Die Rechtmäßigkeit eines Vergabeverfahrens hängt wesentlich von der Wahl der korrekten Vergabeart ab. Wird von der Öffentlichen Ausschreibung abgewichen, kann das zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung führen.

(279) Zu Beginn jedes Vergabeverfahrens hat der Auftraggeber die Vergabeart zu bestimmen. Ausnahmen von der Öffentlichen Ausschreibung und der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb sind in § 8 UVgO geregelt. Darüber hinaus sind die im Vergabeerlass Mecklenburg-Vorpommern (VgE M-V) geregelten Erleichterungen anwendbar. Der Auftraggeber hat aktenkundig zu begründen, inwiefern die Voraussetzungen für die genutzten Ausnahmen/Erleichterungen vorliegen.

⁹² Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, Tzn. 373 f. und 376 ff.

(280) Wenngleich die Durchführung von Beschränkten Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben bei den geprüften Vergaben aufgrund der Wertgrenzen zulässig war, hätte dies dokumentiert werden müssen. Bis auf die Vergaben einer geprüften Stelle ist dies aber nicht geschehen.

(281) Des Weiteren ist nach II Nr. 1.3 VgE M-V vom Bieter eine Erklärung darüber zu verlangen, ob sein Unternehmen ein kleines oder mittleres Unternehmen (KMU) ist. Diese Erklärung lag in keinem Fall der Vergabeakte bei.

1.3 Nachweis der Eignung

(282) Vor einer beabsichtigten Zuschlagserteilung ist die Eignung der in Frage kommenden Bieter für eine ordnungsgemäße Auftragserfüllung zu prüfen. Dazu sind in den Ausschreibungsunterlagen die Anforderungen zu benennen und vor Zuschlagserteilung zu prüfen und zu dokumentieren.

Die Prüfung der Eignung ist bis auf drei Ausnahmen in keinem Vergabeverfahren belegt worden.

(283) Zur Dokumentation der Eignungsprüfung können die Kommunen ein Musterformular des Innenministeriums nutzen. Dieses können sie bei Bedarf auch ergänzen. Im Übrigen reicht es nicht aus, in der Dokumentation zu formulieren, dass nur Bieter ausgewählt wurden, deren Eignung bekannt ist. Die sachlichen Grundlagen der Eignungsprüfung sollten aus der Vergabeakte konkret erkennbar sein.

(284) Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Nachweis der Eignung der am Vergabeverfahren beteiligten Bieter abgefordert und sorgfältig geprüft wird. Dies dient auch der Vermeidung eventueller Folgekosten, die durch die Nichteignung hervorgerufen werden können.

2 Einzeldarstellung geprüfter Vergabeverfahren

2.1 Lieferung von Spielplatzgeräten

(285) Eine geprüfte Stelle hat 2020 die Lieferung von Spielplatzgeräten für drei Spielplätze an dasselbe Unternehmen vergeben. Die vorgelegten Unterlagen ließen wegen Unvollständigkeit keine ordnungsgemäße Prüfung zu. U. a. fehlten bei zwei Vergaben die Angebote der Bieter. Somit war nicht erkennbar, ob die Aufträge überhaupt im Wettbewerb vergeben worden waren. Darüber hinaus enthielten die Vergabeakten eine Vielzahl von Unterlagen, die nicht den Vergabevorgängen zuzuordnen waren.

(286) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die geprüften Stellen künftig die Vergabevorgänge vollständig und nachvollziehbar abbilden und die Vergabeakte sich auf die Unterlagen beschränkt, die der jeweiligen Vergabe zuzuordnen sind.

2.2 Grünschnitt

(287) In den Vergabeübersichten sind von einer geprüften Stelle eine Vielzahl von Vergaben mit der gleichlautenden Bezeichnung „Grünschnitt“ an ein und dasselbe Unternehmen ausgewiesen. Im Jahr 2019 handelte es sich um um 45 Direktaufträge mit einen Gesamtauftragswert von rd. 60.000 Euro; 2020 wiesen die Vergabeübersichten 31 Direktaufträge im Wert von rd. 31.000 Euro aus.

(288) Der Landesrechnungshof hat für zwei dieser Beauftragungen die Vergabeunterlagen erbeten. Die geprüfte Stelle hat lediglich die betreffenden Einzelrechnungen vorgelegt, die betragsmäßig höher waren als in den Vergabeübersichten angegeben.

(289) Daraufhin hat der Landesrechnungshof sämtliche Rechnungen für die Grünschnittarbeiten in den Jahren 2019 und 2020 angefordert. Aus diesen geht hervor, dass es sich um bedeutend mehr Einzelbeauftragungen handelt als in den Vergabeübersichten ausgewiesen. Auch die Rechnungsbeträge lagen ausnahmslos höher als die Beträge in den Vergabeübersichten. Insgesamt handelte es sich für beide Jahre um 99 Einzelaufträge mit einem Gesamtauftragswert von rd. 135.000 Euro netto, deren Beauftragung ohne Wettbewerb erfolgte. Der Gesamtauftragswert überstieg den Betrag, der sich aus den Vergabeübersichten ergab, um nahezu 50 %.

Die Leistungen für 2019 und 2020 hat die geprüfte Stelle ohne Vergabeverfahren beauftragt. Es ist unzulässig, eine Gesamtleistung durch Aufsplittung in eine Vielzahl von Teilleistungen aufzuteilen und so dem Wettbewerb zu entziehen.

(290) Der Landesrechnungshof hat empfohlen, für derartige Leistungen künftig Rahmenverträge abzuschließen.

(291) Die geprüfte Stelle gab bei der Prüfung an, diese Leistungen künftig als Rahmenvereinbarung auszuschreiben.

(292) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2.3 Unterhaltsreinigung öffentlicher WC-Anlagen

(293) Eine geprüfte Stelle hat die Reinigung öffentlicher WC-Anlagen 2017 europaweit als Rahmenvereinbarung ausgeschrieben. Der geschätzte Auftragswert war für einen Zeitraum von drei Jahren mit 500.000 bis 700.000 Euro angegeben.

Die geprüfte Stelle konnte zur Vergabe nur die Auftragsbekanntmachung und eine Beschlussvorlage vorlegen. Aus Letzterer gehen die Angebotspreise von zwei Bietern hervor. Der Aktenvorgang sei aufgrund eines Wasserschadens entsorgt worden. Eine Prüfung des Vergabevorgangs war somit nur eingeschränkt möglich.

Der jährliche Auftragswert für das Unternehmen, das den Zuschlag erhielt, war mit rd. 215.000 Euro netto ausgewiesen.

(294) Die aus den Vergabeübersichten ermittelten Gesamtkosten, (45 Einzelrechnungen) für 2019 beliefen sich auf 314.000 Euro. Für 2020 waren es 307.000 Euro (22 Einzelrechnungen). Damit lagen die tatsächlichen Ausgaben deutlich über dem Schätzwert und dem Auftragswert. Das stellt die Sorgfalt der Kostenschätzung in Frage. Darüber hinaus betrug die Abweichung der Angebotspreise zwischen dem ersten und zweiten Bieter 42 %. Hier wäre eine Prüfung der Angemessenheit des Preises notwendig gewesen⁹³. Die Beschlussvorlage enthält hierzu keinen Hinweis.

(295) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Auftragswerte sorgfältig zu schätzen und die Angemessenheit der Angebotspreise zu prüfen.

2.4 Garten- und Landschaftspflegearbeiten

(296) Auch diese Maßnahme war aufgrund fehlender Unterlagen nur eingeschränkt prüffähig.

(297) Aus dem vorgelegten Ausschreibungstext geht hervor, dass die Leistung bereits 2012 als Rahmenvereinbarung für den Zeitraum 2012 bis 2015 mit der Option der zweimaligen Verlängerung ausgeschrieben wurde. Für 2019 hat die geprüfte Stelle keine Vergabeunterlagen vorgelegt.

Aus den Unterlagen war nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die geprüfte Stelle den Auftrag für diese Leistung erteilt hat.

(298) Mit ihrer Stellungnahme reichte die geprüfte Stelle die bislang fehlende Leistungsbeschreibung nach. Sie erklärte, dass die Unterlagen zu dieser Vergabe im Wesentlichen infolge eines Wasserschadens abhanden gekommen seien. Lediglich die Leistungsbeschreibung könne sie nachreichen. Gemäß der nachgereichten Leistungsbeschreibung sollte die Beauftragung für einen Zeitraum von drei Jahren mit der Option der jährlichen Verlängerung erfolgen. Ab 2023 sei nunmehr eine neue Ausschreibung mit einer angepassten Leistungsbeschreibung vorgesehen.

⁹³ Nach § 6 Abs. 1 und Abs. 2 VgG M-V liegt die Aufgreifschwelle bei Abweichungen von 20 %.

(299) Die geprüfte Stelle hätte bereits bei Anforderung der Vergabeunterlagen durch den Landesrechnungshof mitteilen müssen, dass sie diese nicht vollständig vorlegen kann. Die Leistungsbeschreibung hätte vorgelegt werden müssen. Festzustellen ist, dass die Angaben zur Vertragsdauer in der veröffentlichten Ausschreibung und in der vorgelegten Leistungsbeschreibung nicht übereinstimmen.

In der Leistungsbeschreibung ist eine automatische Verlängerung um ein Jahr vorgesehen, soweit nicht gekündigt wird. Eine Begrenzung der Laufzeit ist nicht vorgesehen.

(300) Der Landesrechnungshof sieht in der unbegrenzten Verlängerungsoption einen Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz und damit auch gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip. Weiteren Unternehmen wird damit über einen unverhältnismäßig langen Zeitraum die Möglichkeit verwehrt, sich um die Auftragsvergabe zu bewerben.

(301) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Ausschreibung und weist darauf hin, dass Rahmenvereinbarungen zeitlich zu begrenzen sind.

2.5 Strandreinigung

(302) Eine geprüfte Stelle hat 2018 die Strandreinigung als Rahmenvereinbarung für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2021 vergeben. Die Vergabe erfolgte freihändig nach VOL/A zu einem jährlichen Angebotspreis von 99.250,00 Euro netto. Es wurde nur ein Bieter an der Vergabe beteiligt. Als Begründung für die Beteiligung nur eines Bieters wurde ein Ausnahmetatbestand nach § 3 Abs. 5 VOL/A angeführt.

(303) Welcher konkrete Ausnahmetatbestand zur Anwendung kam, geht aus den Vergabeunterlagen nicht hervor. Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass für derartige Leistungen nur ein Unternehmen in Frage kommt und warum die Leistung dem Wettbewerb entzogen wurde.

Freihändige Vergaben sind bis zur Grenze von 100.000 Euro zulässig, wobei dennoch mehrere Angebote einzuholen sind. Bei einer Kostenschätzung von jährlich rd. 100.000 Euro und einer Laufzeit von vier Jahren ist diese Grenze deutlich überschritten. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kostenschätzung nur auf einer Anfrage beim Bieter beruht.

(304) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die geprüfte Stelle die Vergabeart auf der Grundlage einer sorgfältigen Kostenschätzung wählt und nachvollziehbar begründet. Soweit sie Ausnahmetatbestände nutzt, sind diese eindeutig zu benennen sowie aussagekräftig und nachvollziehbar zu begründen.

2.6 Beschichtung Therapiebecken

(305) Eine geprüfte Stelle hat im Jahr 2020 die Reparatur eines Therapie-Schwimmbeckens als Direktauftrag zu einem Auftragswert von 100.460,50 Euro netto vergeben.

Als Vergabeunterlagen sind dem Landesrechnungshof lediglich die Beschlussvorlage und eine Auftragsbestätigung vorgelegt worden.

(306) In der Beschlussvorlage heißt es:

„2013 wurde das Bewegungsbecken durch die Fa. [K.] saniert. Die Fa. [K.] wurde nach dem Ergebnis einer Ausschreibung beauftragt. Die Arbeit und die Qualität der Beschichtung hält den Gegebenheiten [...] nicht stand und wies schon nach kurzer Zeit Mängel auf. Alle Firmen, die sich auf die Ausschreibung beworben hatten, arbeiten mit der gleichen Beschichtung wie die Fa. [K.]... Vergleichsangebote liegen wegen des Alleinstellungsmerkmals nicht vor, denn nur die Fa. [O.] bietet die GFK-Beckenbeschichtung mit eingebauter Trennschicht an.“

Weiter heißt es zur Begründung des Auftrags an das Unternehmen O.:

„Die Beckensanierung der Firma [O.] ist in Deutschland einzigartig, wurde durch die Firma selbst entwickelt, weist eine höhere Belastbarkeit aus und ist qualitativ auf höherem Niveau als die normal angebotenen GFK-Beschichtungen.“

Mit dieser Begründung hat die geprüfte Stelle das Unternehmen O. zur Ausführung der Arbeiten beauftragt.

(307) Aus der Begründung der Vergabeentscheidung geht nicht hervor, welche Art der Beschichtung in der Ausschreibung 2013 gefordert war. Die durch die „Fa. [K.]“ angebotene Art der Beschichtung dürfte jedenfalls der damaligen Leistungsbeschreibung grundsätzlich entsprochen haben. Andernfalls hätte sie nicht beauftragt werden dürfen. Generell ist davon auszugehen, dass die Unternehmen, die sich an der Ausschreibung 2013 beteiligten, ihre Angebote an der damaligen Leistungsbeschreibung und den dort genannten Anforderungen ausgerichtet haben. Die daraus gezogene Folgerung, dass diese Unternehmen nur die in der damaligen Leistungsbeschreibung geforderte Ausführungsart erbringen können, ist nicht schlüssig.

Es wäre zu klären und zu dokumentieren gewesen, ob weitere Bieter die Leistung nach den neuen Anforderungen erbringen können. Diese Frage hätte die geprüfte Stelle im Vorfeld der Vergabe klären und ggf. eine neue Leistungsbeschreibung erarbeiten müssen. Auf dessen Grundlage hätten sich die potentiellen Bieter bei einer Ausschreibung bewerben können.

(308) Die Nutzung von Ausnahmetatbeständen ist nachvollziehbar zu begründen, um die Umgehung vergaberechtlicher Prinzipien zu verhindern. Die Behauptung, dass ein Alleinstellungsmerkmal nach § 3a Abs. 3 Nr.1 VOB/A vorliegt, ist unzureichend, wenn sie nicht schlüssig begründet und nachgewiesen wird. Informationen aus 2013 sind zur Begründung ungeeignet, da seit der ursprünglichen Beauftragung sieben Jahre vergangen waren.

3 Stellungnahmen

(309) Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Landesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt. Sie haben angekündigt, die beanstandeten Mängel bei künftigen Vergaben abzustellen. Die Hinweise und Empfehlungen würden beachtet.

Im Übrigen sind die Stellungnahmen bei den jeweiligen Textzahlen berücksichtigt worden.

4 Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(310) Vor dem Hintergrund der Feststellungen haben die geprüften Stellen sicherzustellen, dass die Vergabevorgänge nach den jeweils gültigen Vorschriften abgewickelt werden. Sie sind in den Vergabeakten transparent und nachvollziehbar abzubilden.

(311) Das Vergabewesen sollte soweit wie möglich zentralisiert werden. Das ermöglicht, Effizienzsteigerungen und, die Vergaben nach einheitlichen Vorgaben abzuwickeln. Dazu sollten die mit der Vergabe betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend geschult werden.

(312) Eine wesentliche Hilfestellung für die Abwicklung vergaberechtlich konformer Vergabevorgänge bieten die Checklisten des Innenministeriums⁹⁴ und die Formblätter des Vergabehandbuchs des Bundes.⁹⁵

(313) Interne Vergaberegeln in Form von Dienstweisungen zur Organisation der Vergabeabläufe sollten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als weitere Orientierung zur Durchführung der Vergaben dienen.

(314) Die geprüften Stellen haben zugesichert, die Empfehlungen und Hinweise des Landesrechnungshofes zu prüfen und umzusetzen.

(315) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

⁹⁴ Abrufbar unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Kommunales>.

⁹⁵ Abrufbar unter: www.fib-bund.de/Inhalt/Vergabe/VHB/.

4 Überörtliche Prüfung der Landeshauptstadt Schwerin: Teilprüfung „Sporthallen“

Die Landeshauptstadt Schwerin sollte die Nutzung vorhandener Kapazitäten für den Schulsport optimieren. Zukünftigen Investitionen sollte eine aktuelle und umfassende Bedarfsanalyse zugrunde liegen.

Bei den Hallenbesichtigungen hat der Landesrechnungshof verschiedene Mängel (z. B. zum baulichen Zustand, zur Sauberkeit und Ausstattung) festgestellt. Diese sind aus Wirtschaftlichkeits- und Sicherheitsgründen zu beseitigen.

Es ist eine Vergabe der Nutzungszeiten nach einem einheitlichen Verfahren und eine zentrale Bewirtschaftung der Sporthallen anzustreben. Die festgestellten Ausnahmen erschweren eine einheitliche Handhabung und einen umfassenden Überblick. Es besteht das Risiko, dass vorhandene Kapazitäten ungenutzt bleiben und Informationen verloren gehen.

Eine Analyse der Verbrauchswerte für Strom, Wärme und Wasser sowie der Reinigungskosten ergab Auffälligkeiten. Die Stadt sollte diese analysieren und Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenwirken. Sie sollte Maßnahmen zur Sicherung eines sparsamen Umgangs mit Strom, Wärme und Wasser ergreifen.

Den von der Stadt erhobenen Entgelten für Sporthallenflächen liegt keine Kalkulation zugrunde. Die Entgelte fallen sehr gering aus. Die Stadt sollte eine Kostenkalkulation durchführen und einen hohen Kostendeckungsgrad anstreben.

(316) Der Landesrechnungshof hat die sparsame und wirtschaftliche Nutzung der städtischen Sporthallen geprüft. Einbezogen hat er alle Sporthallen, die sich im städtischen Eigentum befinden. Die örtlichen Erhebungen fanden von Oktober 2019 bis April 2020 statt. Die Feststellungen beziehen sich auf diesen Zeitraum.

Die Stadt ist Träger der Grundschulen, Regionalen Schulen, Gymnasien, Beruflichen Schulen, Förderschulen, Gesamtschulen und Abendgymnasien. Zu den Aufgaben des Schulträgers gehören nach § 102 SchulG M-V *„insbesondere die Aufgaben, die Schulgebäude und -anlagen zu errichten, zu unterhalten und zu verwalten [...] und den Sachbedarf des Schulbetriebs zu decken.“*

Die Stadt ist damit auch verantwortlich für die Sicherstellung des Sportunterrichts an den städtischen Schulen.

(317) Die Stadt äußert Bedenken mit Blick auf den Zeitraum, auf den sich die Feststellungen bezögen und stimmt dem Beitrag daher nicht zu. Die festgestellten Sachverhalte würden heute zum großen Teil nicht mehr zutreffen bzw. seien abgestellt worden. Sie verweist

ergänzend auf ihre Stellungnahme zur vorläufigen Prüfungsmitteilung und ihren Vortrag im Ausräumverfahren (§ 9 KPG Abs. 3 M-V).

(318) Prüfungsfeststellungen beziehen sich naturgemäß auf zurückliegende Zeiträume. Die Stadt hatte die Möglichkeit die aktuellen Entwicklungen und Änderungen in ihrer Stellungnahme zu schildern. Eine solche Schilderung fehlte jedoch. Der Landesrechnungshof erbat daher von der Stadt ergänzende Ausführungen, um diese ggf. im Jahresbericht näher darstellen zu können. Soweit die Stadt davon Gebrauch machte, hat der Landesrechnungshof diese berücksichtigt. Die Bedenken der Stadt dürften damit ausgeräumt sein.

Die Stellungnahme der Stadt im Prüfungsverfahren hat der Landesrechnungshof bereits in der Prüfungsmitteilung und damit auch im Jahresberichtsbeitrag berücksichtigt. Soweit die Stadt auf den Vortrag im Ausräumverfahren verweist, enthält dieser z. T. Gesichtspunkte, die die Stadt im Prüfungsverfahren nicht vorgetragen hat. Der Landesrechnungshof berücksichtigt diesen Vortrag dennoch, soweit er Sachverhalte betrifft, die er in diesem Beitrag darstellt.

1 Nutzergruppen

(319) Der Landesrechnungshof hat die Nutzung der Sporthallen, unterteilt nach den verschiedenen Nutzergruppen untersucht.⁹⁶

Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden die Sporthallen wie folgt genutzt:

- Die städtischen Schulen hatten zum Zeitpunkt der Prüfung den größten Anteil (rd. 87 %) an den Gesamtschulsportstunden in städtischen Sporthallen.
- Die Schulen in freier Trägerschaft sind ebenfalls Nutzer der städtischen Sporthallen. Sie belegten die städtischen Sporthallen mit einem Anteil von rd. 13 % der Gesamtschulsportstunden.
- Ein weiterer Hauptnutzer der städtischen Sporthallen sind (Sport- oder andere) Vereine. Im geprüften Zeitraum entfielen rd. 51 % der belegten Zeiten von montags bis freitags auf diese Nutzergruppe.
- Sonstige Nutzer sind eine relativ kleine Nutzergruppe. Es handelt sich dabei beispielsweise um Fachdienste der Stadtverwaltung, Kitas, Tagesmütter oder Privatpersonen. Im geprüften Zeitraum nahm diese Gruppe 1 % der Sporthallenzeiten in Anspruch.

⁹⁶ Die Untersuchung fand für die 3. Kalenderwoche 2020 statt.

(320) Engpässe bei den Sporthallenkapazitäten für den pflichtigen Bereich des Schulsports waren nicht zu erkennen. Vielmehr zeigte die vorgenommene Auswertung freie Kapazitäten. Der Landesrechnungshof bat die Stadt deshalb,

- das Vorgehen bei der Buchung von Nutzungszeiten für den Schulsport fortlaufend zu prüfen und ggf. anzupassen und den Schwerpunkt auf möglichst wirtschaftliche Lösungen zu legen,
- die Notwendigkeit und geplante Sanierungen von Sporthallen, die städtische Schulen nicht für den Schulsport nutzen, grundsätzlich zu überprüfen,
- vor weiteren Investitionen die optimierte Nutzung vorhandener Sporthallenflächen zu prüfen und dabei eine vollständige und aktuelle Bedarfsanalyse zugrundezulegen.

Bei den Sporthallen, welche ausschließlich durch die freien Träger oder Vereine genutzt werden, könne die Stadt einen Verkauf an die Nutzer prüfen.

(321) Die Stadt führte im Ausräumverfahren aus, dass sich künftige Investitionen (weiterhin) an festgestellten Bedarfen unter Berücksichtigung von Entfernungen zwischen Schule und Sporthalle orientieren würden. Sie berücksichtige nicht nur die Beförderungskosten, sondern auch die Wegezeiten und die praktische Umsetzung durch das Lehrpersonal. Sie weist darauf hin, dass sich die Sporthallen ohne Schulsportnutzung in der Regel in großer Entfernung zu Schulen mit entsprechenden Bedarfen befänden oder für den Schulsport aufgrund permanenter Aufbauten ungeeignet seien.

(322) Die Ausführungen stehen nicht im Widerspruch zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes. Soweit die Stadt den Fokus auf eine möglichst wirtschaftliche Nutzung vorhandener Infrastruktur vor neuen Investitionen legt, begrüßt der Landesrechnungshof dieses Vorgehen.

2 Sporthallenbegehungen

(323) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise 22 Sporthallen besichtigt.

Insbesondere sichtete er

- den grundsätzlichen, sichtbaren Bauzustand,
- die Sauberkeit,
- die Lagerung vorhandener Sportgeräte,
- die Feuerlöscher (Vorhandensein, Einhaltung Wartungsintervalle),
- die Verbandskästen,

- die Ausschilderung der Fluchtwege/Notausgänge sowie
- den Aushang von Notrufnummern

in den Sporthallen.

(324) Der Landesrechnungshof stellte dabei fest:

1. Der sichtbare bauliche Zustand der einzelnen Sporthallen war sehr unterschiedlich. Während der Besichtigung der Sporthallen fielen verschiedene Beschädigungen auf, z. B. an Fensterscheiben und dem WC-Wasserlauf. Meldungen von Schäden sind in den Nutzungsvereinbarungen unterschiedlich geregelt.

Abbildung 20: Beispiele für den Zustand der Sporthallen



Quelle: Fotodokumentation des Landesrechnungshofes, Dezember 2019.

2. Bei der Sauberkeit/Reinigung stellte der Landesrechnungshof Unterschiede fest. Zwei von drei Fällen, in denen Vereine für die Reinigung der Sporthalle zuständig sind, wiesen hier im Vergleich zu anderen Hallen Defizite auf.

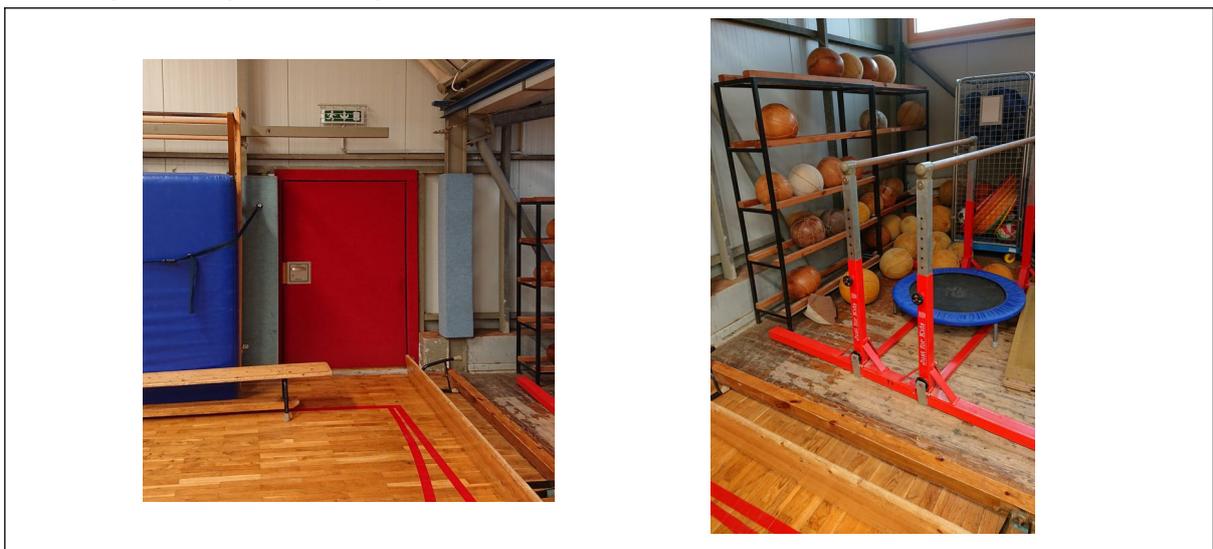
Abbildung 21: Beispiel für Verschmutzungen



Quelle: Fotodokumentation des Landesrechnungshofes, Dezember 2019.

3. Die Sportgeräte waren in den meisten Fällen ordentlich und sicher in den Geräteraum verstaub. In Einzelfällen gab es jedoch Stolperfallen bzw. waren die Geräte so unachtsam eingeräumt worden, dass Gefahrenstellen entstanden.

Abbildung 22: Beispiele für Stolperfallen und Gefahrenstellen



Quelle: Fotodokumentation des Landesrechnungshofes, Dezember 2019.

4. In einer Sporthalle fehlten die Feuerlöscher gänzlich, in anderen Fällen waren die Wartungsintervalle überschritten worden.

Abbildung 23: Beispiele für fehlende Feuerlöscher

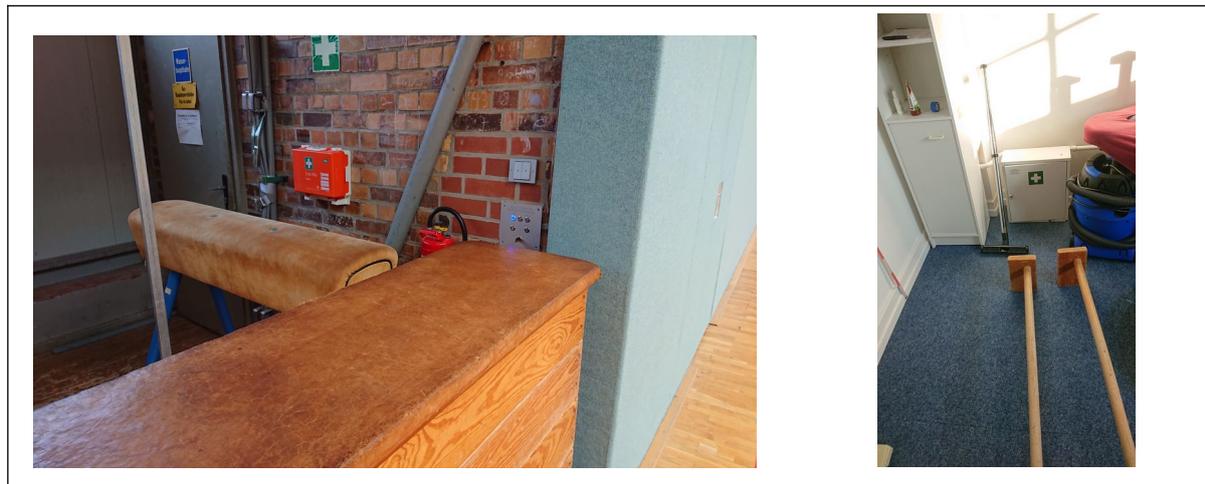


Quelle: Fotodokumentation des Landesrechnungshofes, Dezember 2019.

Die Stadt teilte mit, dass fehlende Feuerlöscher ersetzt worden seien. Die Wartungen befänden sich nunmehr auf aktuellem Stand.

5. Zum Teil waren in den Sporthallen keine Erste-Hilfe-Kästen vorhanden. In anderen Fällen war nicht ersichtlich, wann diese zuletzt gewartet wurden bzw. waren sie nicht mehr vollständig oder das Wartungsintervall war überschritten. Vereinzelt war Verbandsmaterial bereits abgelaufen.
6. Einen einheitlichen Standort für die Erste-Hilfe-Kästen gab es nicht. Nur zum Teil waren sie ausgeschildert. Kästen waren frei zugänglich, in anderen Fällen befanden sie sich verschlossen in den Lehrerzimmern. Kästen waren durch Geräte versperrt und konnten nur über „Stolperfallen“ erreicht werden.

Abbildung 24: Beispiele für verdeckte/versperzte Erste-Hilfe-Kästen



Quelle: Fotodokumentation des Landesrechnungshofes, Dezember 2019.

7. In einer Sporthalle gab es keine Notausgangsschilder und in weiteren Sporthallen waren keine Aushänge für Notrufnummern ersichtlich.

Die Stadt berichtete, dass fehlende Aushänge und Notausgangsschilder nachgerüstet worden seien.

(325) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Stadt

- prüft, ob entsprechend der Nutzungsverträge Schäden gemeldet wurden und ob die Schadensbearbeitung an einer Stelle konzentriert werden sollte (einschließlich eindeutiger, widerspruchsfreier Mitteilung von Meldewegen an den Nutzer),
- vertraglich vereinbarte Pflichten (hier: Reinigungsleistung) kontrolliert und festgestellte Mängel beanstandet,
- sicherstellt, dass Sportgeräte zukünftig ordnungsgemäß und standsicher verstaut werden und keine Unfallquellen entstehen,
- kontrolliert, dass gemäß den geltenden Vorschriften Feuerlöscher vorhanden sind und Wartungsintervalle eingehalten werden,
- die Bereitstellung von Erste-Hilfe-Kästen eindeutig regelt (Ausschilderung Standort, Ausstattung gemäß der DIN-Vorgaben, Prüfung/Kontrolle) und dies umsetzt,
- dafür Sorge trägt, dass Notausgänge/Fluchtwege ausreichend gekennzeichnet und Aushänge für Notrufnummern angebracht werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt die von der Stadt ergriffenen Maßnahmen.

3 Zuständigkeiten

3.1 Vergabe von Nutzungszeiten

(326) Der Landesrechnungshof untersuchte die vorhandenen Zuständigkeiten bzgl. der Vergabe von Nutzungszeiten und bei der Bewirtschaftung (z. B. Herstellung der Betriebsbereitschaft, Kleinstreparaturen, Wartung der Geräte) der Sporthallen mit nachfolgenden Ergebnissen:

- Die Fachgruppe „Sport, Bau und Finanzen“ vergibt Nutzungszeiten für die Sporthallen. Die Nutzer können diese über die Internetseite der Stadt buchen, die mit dem Sportmanagementprogramm der Fachgruppe verbunden ist. Beim Buchungsvorgang sieht der Nutzer die Belegungspläne der einzelnen Sporthallen. Bei freien Kapazitäten kann er für den gewünschten Zeitraum eine Belegung beantragen. Die Fachgruppe prüft die Anfrage. Eine Zusage erhält der Nutzer per E-Mail. Sie enthält die Kontaktdaten zur Schlüsselübergabe. Weiterhin weist sie auf die verschiedenen zu beachtende Verordnungen hin. Dieses Verfahren gilt sowohl für wiederkehrende als auch für Einzeltermine.

In Einzelfällen weicht die Stadt jedoch von der üblichen Verfahrensweise ab:

- So konnten die Belegungszeiten bestimmter Räume nicht über die Internetseite der Stadt eingesehen werden. Die Fachgruppe verwies auf technische Probleme.
- Mögliche Nutzungszeiten einer Sporthalle waren nicht über den Internetauftritt der Stadt einsehbar. Zwar ist die Halle aufgrund der Bodenbeschaffenheit nicht für alle Sportarten nutzbar, jedoch besteht eventuell ein Bedarf von Vereinen im Bereich der dafür vorgesehenen Sportarten.
- Die Stadt hat die Bewirtschaftung der Sporthallen zumeist einem Eigenbetrieb übertragen. Schulsport halls werden direkt durch die Schulhausmeister betreut, die ebenfalls dem Eigenbetrieb zugeordnet sind. Die anderen Sporthallen haben zugeteilte Objektverantwortliche des Eigenbetriebs. Bei zwei Sporthallen ist die Bewirtschaftung Vereinen übertragen. Zwei weitere Sporthallen fallen nicht in das Aufgabengebiet des Eigenbetriebs.

(327) Der Landesrechnungshof begrüßt den Einsatz von technischen Lösungen zur Unterstützung der Verwaltung der Sporthallenflächen. Die Vergabe von Räumlichkeiten für den Sport sollte die Stadt zentral und einheitlich durchführen. Dadurch wird Verwaltungsaufwand reduziert. Die vorhandenen Kapazitäten sollte die Stadt im vollen Umfang veröffentlichen. Nur wenn alle nutzbaren sportlichen Räumlichkeiten potentiellen Interessenten bekannt sind, kann deren Auslastung verbessert werden.

Auch die Bewirtschaftung sollte vollständig aus einer Hand erfolgen. Ausnahmen sind zu vermeiden. Eine zentrale Bewirtschaftung ist mit Effizienz- und Informationsgewinnen verbunden.

4 Wirtschaftlichkeit

4.1 Auslastungsgrad

(328) Der Landesrechnungshof erbat von der Stadt eine Auswertung der Auslastungsgrade der Sporthallen aufgeteilt nach Sommer- und Winterperiode für 2018 und 2019. Solche Auswertungen sollten bei der Nutzung von Softwareanwendungen ohne Weiteres möglich sein. Es handelt sich um eine wesentliche steuerungsrelevante Kennzahl.

Die Stadt konnte die Auswertung erst mit zeitlicher Verzögerung vorlegen. Sie gab an, dass die Erstellung der Statistiken durch das Fachprogramm fehlerhaft gewesen sei. Daher habe der Hersteller an der Software nacharbeiten müssen.

(329) Nachdem die Auswertung zunächst nicht vorlag, hat der Landesrechnungshof selbst eine stichprobenweise Analyse der Auslastung durchgeführt.

(330) Für die gesamten städtischen Sporthallenfelder ergibt sich für Montag bis Freitag (3. Kalenderwoche 2020) eine durchschnittliche Auslastung von rd. 82 %. Dabei ist die Auslastung der einzelnen Felder höchst unterschiedlich. Die Auslastung am Wochenende lag bei durchschnittlich nur rd. 30 %. Unter Berücksichtigung der Wochenenden ergibt sich für die gesamte Woche eine durchschnittliche Auslastung von rd. 67 %.

(331) In der Gesamtschau kann der Landesrechnungshof nicht feststellen, dass die Auslastungsgrenze bei den städtischen Sporthallen erreicht wird. Die Auslastung dürfte aktuell noch niedriger ausfallen. Zwischenzeitlich sind die zur Verfügung stehenden Flächen größer geworden.⁹⁷

Zudem weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass bei etwaigen Engpässen zunächst die Sporthallenbelegung zu optimieren ist. So sollte die Stadt z. B. die Nichtnutzung bei (z. B. nur vorsorglicher) Reservierung vermeiden und Sanktionsmöglichkeiten prüfen. Die Erhebung kostendeckender Entgelte dürfte die Problematik der nicht bedarfsgerechten Reservierungen deutlich abschwächen.

(332) Der Landesrechnungshof hält es mit Blick auf die Auslastung und die Haushaltslage der Stadt für notwendig, den Bedarf an Sporthallen zu überprüfen (Bedarfsanalyse) und die-

⁹⁷ Neubau und abgeschlossene Sanierung von Flächen, die zum Zeitpunkt der Prüfung geschlossen waren und daher nicht in die Berechnung einfließen. Zudem blieben auch bereits bestehende Flächen außer Betracht, die gesondert verwaltet werden.

sen mit dem aktuellen Bestand abzugleichen. Bei Sporthallen, die nicht dem Schulsport für Schulen in städtischer Trägerschaft dienen, ist die Bewirtschaftung eine ausschließlich freiwillige Aufgabe. Auch der Bestand an Sporthallen die dem Schulsport dienen, ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen. Insoweit gibt es Möglichkeiten zur Optimierung der Nutzung, die auszuschöpfen sind.

Die Tatsache, dass die fehlerhaften statistischen Auswertungen des Programms erst anlässlich der Prüfung aufgefallen sind, spricht dafür, dass entsprechende Daten bislang unzureichend genutzt bzw. ausgewertet wurden.

(333) Die Stadt betonte im Ausräumverfahren, dass sie sich in der Pflicht sehe, Sport- und Bewegungsangebote als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge zu fördern. Dies gelte unbeschadet der Einordnung von Sport als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe. In der integrierten Sportentwicklungsplanung (ISEP) der Stadt sei deshalb nicht nur der Bedarf an Sporthallen für den Schulsport, sondern auch für den vereinsgebundenen und Freizeitsport bilanziert. Die Umsetzung dieser Planung wolle sie fortführen, um die Versorgung mit sportlicher Infrastruktur für alle Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten.

(334) Die Ausführungen stehen nicht im Widerspruch zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes. Das Angebot hat sich jedoch an der Haushaltslage der Stadt und der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren. Insoweit hat der Landesrechnungshof auf die Pflicht der Stadt hingewiesen, fortlaufend zu prüfen, ob sie das Angebot in der bestehenden Form aufrecht erhält bzw. aufrechterhalten kann. Ebenso ist zu ermitteln, wie sie dieses (ggf. ohne merkbare Qualitätseinbußen) wirtschaftlich(er) vorhält. Die Prüfung muss auf der Grundlage aktueller und ausreichender Daten erfolgen.

(335) Die Stadt verweist im Ausräumverfahren im Zusammenhang mit den Feststellungen zur Auslastung auf die ISEP und die dort ermittelten Bedarfe. Eine zeitgleiche vollständige Belegung aller Sportanlagen sei in der Praxis nicht umsetzbar. Die vom Landesrechnungshof ermittelte Auslastung sei bereits hoch.

(336) Die Ausführungen der Stadt stehen nicht im Widerspruch zur Feststellung, dass die Auslastungsgrenze bei den städtischen Sporthallen nicht erreicht wird.

Die Stadt sollte die Auslastung der Sporthallen auf Basis aktueller und ausreichender Daten (Berücksichtigung neuer oder entfallender Kapazitäten) regelmäßig prüfen. Ziel ist es, den Bedarf an Sporthallen möglichst wirtschaftlich zu decken und die Potenziale zur wirtschaftlichen Nutzung bereits vorhandener Infrastruktur zu heben. Die Stadt ist gehalten, nicht erforderliche Investitionen und die damit verbundenen Folgekosten zu vermeiden. Auch Überkapazitäten können so erkannt und abgebaut werden.

5 Verbrauchswerte

(337) Ein wesentlicher Einflussfaktor für den wirtschaftlichen Betrieb von Sporthallen sind die Verbrauchswerte von Strom, Wärme und Wasser. Darüber hinaus fallen auch Kosten für die Reinigung an.

Der Landesrechnungshof analysierte für die einzelnen Sporthallen die durchschnittlichen Verbrauchswerte für Strom, Wasser, Wärme und Reinigung in den Jahren 2016 bis 2018.

(338) Bei seiner Analyse fiel dem Landesrechnungshof auf, dass die Strom-, Wärme und Wasserkosten bei einzelnen Sporthallen – auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bausubstanz und Ausstattung – auffallend voneinander abwichen. Daneben gab es innerhalb der untersuchten Jahre auffällige Steigerungen und Schwankungen der Kosten. Diese waren nicht durch unterschiedliche Auslastungsgrade erklärbar.

(339) Auch die durchschnittlichen Reinigungskosten je Quadratmeter Sporthallenfläche wichen auffällig stark voneinander ab.

(340) Die Stadt ist aufgefordert, die Ursachen für hohe und erheblich schwankende Kosten zu prüfen und geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Verbrauchswerte und der damit verbundenen Kosten zu treffen. Sie sollte die Verbrauchswerte fortlaufend für jede Sporthalle erfassen und analysieren. Nur so kann sie Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und entgegenwirken. Die Nutzer sind – ggf. durch unterstützende technische Maßnahmen – zur Sparsamkeit anzuhalten.

6 Entgelte

(341) Auskömmliche Entgelte haben eine herausragende Bedeutung für einen stabilen Haushalt. Je mehr Kosten über Entgelte finanziert werden können, umso weniger muss die Kommune dafür allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen.

Die Erhebung kostendeckender privatrechtlicher Entgelte setzt eine Kalkulation voraus.

(342) Die Stadt verfügt über keine Kalkulationen zu den von ihr erhobenen Entgelten für die Nutzung von Sporthallenflächen. Sie kann somit nicht nachweisen, dass diese kostendeckend sind. Überschlägige Vergleichsberechnungen des Landesrechnungshofes zeigten, dass die Entgelte dafür deutlich zu niedrig sind. Zu niedrige Entgelte bergen neben der fehlenden Kostendeckung auch die Gefahr von Fehlanreizen für nur vorsorgliche und nicht bedarfsgerechte Buchungen/Reservierungen. Im Übrigen führt dies auch tendenziell zu einer Überzeichnung der Auslastung (vgl. Tz. 330).

(343) Der Landesrechnungshof fordert die Stadt auf, Kostenkalkulationen durchzuführen und Entgelte zu erheben, die einen höchstmöglichen Kostendeckungsgrad sichern.

(344) Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Überprüfung der Entgelte Anfang 2020 coronabedingt ausgesetzt worden sei. Sie werde bei einer Stabilisierung der Vereinslandschaft nachgeholt.

Im Ausräumverfahren ergänzte die Stadt, dass eine Kostenkalkulation durchgeführt und ein höherer Kostendeckungsgrad angestrebt werde. Aktuell werde die Entgeltordnung grundsätzlich überarbeitet. Den Anregungen des Landesrechnungshofes solle hierbei Rechnung getragen werden.

(345) Der Landesrechnungshof begrüßt die Überarbeitung der Entgeltordnung. Die damit verbundenen Anpassungen sollte die Stadt zeitnah umsetzen.

5 Überörtliche Prüfung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock: Teilprüfung „Umsetzung Kosten- und Leistungsrechnung/Interne Leistungsverrechnung/Berichtswesen“

Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock verfügt über eine Kosten- und Leistungsrechnung, die sie aber nicht flächendeckend, einheitlich und zentral führt. Eine interne Leistungsverrechnung über alle Teilhaushalte findet nicht statt. Die zur internen Leistungsverrechnung ergangene Geschäftsanweisung ist lückenhaft.

Die von der Stadt vorgelegten Monatsberichte zum Haushaltsvollzug setzen ihren Fokus nicht auf den Ressourcenverbrauch. Der Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnungsberichte in der vorliegenden Form ist fraglich. Die Stadt verzichtet auf weitergehende Analysen und die Darstellung von Entwicklungen.

(346) Der Landesrechnungshof hat die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), die interne Leistungsverrechnung (ILR) und das Berichtswesen der Stadt geprüft.

1 Ausgestaltung der KLR

(347) Grundlegende Norm für die KLR ist § 27 GemHVO-Doppik in nachfolgender Fassung:

„(1) Nach den örtlichen Bedürfnissen soll als Grundlage für die Verwaltungssteuerung sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden. Auf eine Kosten- und Leistungsrechnung kann verzichtet werden, wenn durch eine angemessene Produktgliederung und interne Leistungsverrechnungen eine ausreichende Steuerungsgrundlage gegeben ist.

(2) Die Kosten und Erlöse sind aus der Buchführung herzuleiten.

(3) Der Bürgermeister regelt Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung in einer Dienstanweisung.“

(348) Bis zur Novellierung der GemHVO-Doppik 2016 konnten allenfalls kleine amtsangehörige Gemeinden bei einer angemessenen Produktgliederung und internen Leistungsverrechnung auf eine KLR verzichten. Ein entsprechender Hinweis fand sich in den Verwaltungsvorschriften.⁹⁸ Durch die Novellierung 2016 wurden die Ausnahmen in § 27 Abs. 1 Satz 2 GemHVO-Doppik aufgenommen. Zielgruppe für diese Novellierung waren aber ebenfalls kleine amtsangehörige Gemeinden und nicht Gemeinden in der Größen-

⁹⁸ Vgl. die zu § 27 geltende VV zur GemHVO-Doppik (Nr. 20) - gültig bis 5. Juni 2016 (inzwischen gestrichen): „Der produktorientierte Haushalt mit einer angemessenen Produktgliederung und internen Leistungsverrechnungen entspricht für eine kleine amtsangehörige Gemeinde den Anforderungen an eine Kosten- und Leistungsrechnung.“

ordnung der Stadt.⁹⁹ Die Einführung der KLR stellt weiterhin den Regelfall dar.¹⁰⁰ Von näheren Regelungen zur KLR in den aktuellen Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik hat der Verordnungsgeber abgesehen.

(349) Die Stadt führt in ihrer Stellungnahme zum Berichtsbeitrag aus, dass die Einführung, Ausgestaltung und Führung einer KLR der Kommunalen Selbstverwaltung unterliege. Sie berichtet über eine beabsichtigte Änderung des § 27 GemHVO-Doppik M-V.

(350) Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf seine Ausführungen unter Tz. 106.

(351) Art und Umfang der Ausgestaltung der KLR sind nicht näher geregelt. Die Kommunen können die KLR nach ihren Besonderheiten und Bedürfnissen gestalten. Allerdings sollten sie die KLR nicht als Selbstzweck und lediglich „pro forma“ einführen. Die KLR sollte so gestaltet sein, dass sie zur Gewinnung steuerungsrelevanter Informationen geeignet ist.

Dazu ist deren grundsätzliche Systematik umzusetzen und einzuhalten. Diese besteht insbesondere in einem dreistufigen Abrechnungsprozess, der Ausgangspunkt für sämtliche Systeme der KLR ist.¹⁰¹

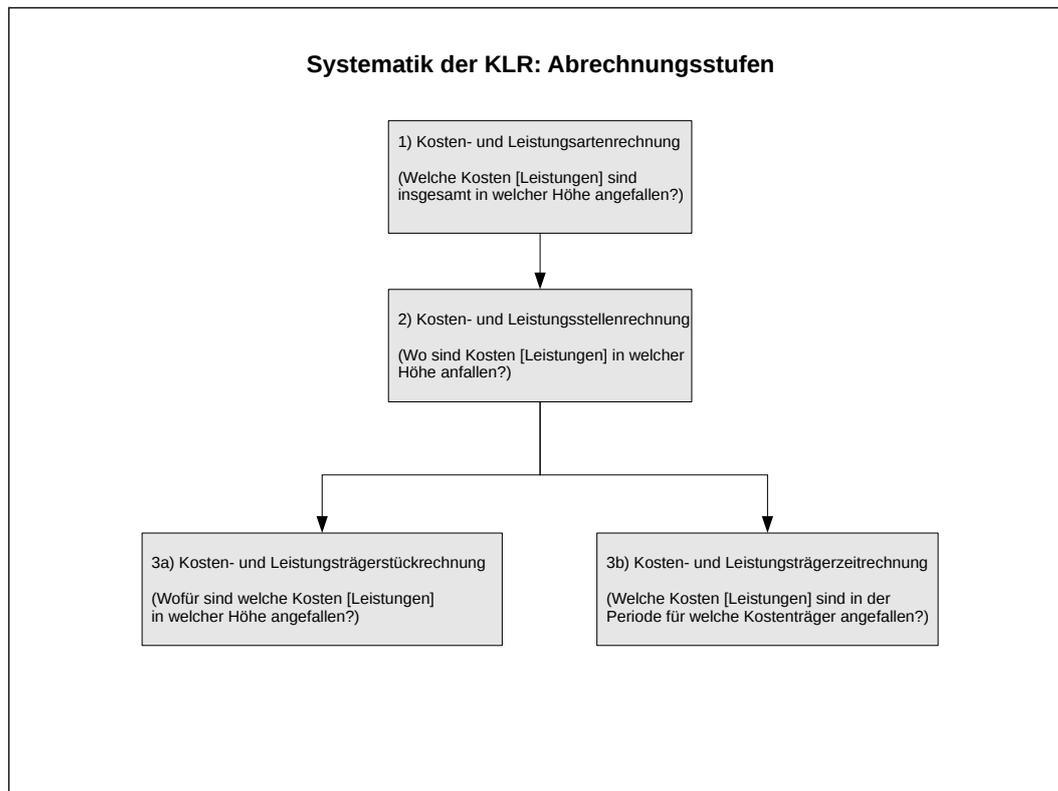
(352) Die Grundstruktur der vom Landesrechnungshof zugrunde gelegten Systematik der Abrechnungsstufen der KLR ist der nachfolgenden Grafik zu entnehmen.

⁹⁹ Vgl. Bräse et al.: Kommunales Haushaltsrecht Mecklenburg-Vorpommern, S. 229.

¹⁰⁰ Vgl. dazu Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 43.

¹⁰¹ Isemann et al., Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung, S. 37.

Abbildung 25: Systematik der KLR



Quelle: Eigene Darstellung nach Isemann et al., Kommunale Kosten- und Leistungsrechnung, S. 35.

(353) Die Stadt wies darauf hin, dass der Gesetzgeber über „*die Art und den Umfang der Führung der KLR*“ keine Aussage treffe. Die Ausgestaltung unterliege der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Ausführungen der Stadt widersprechen der Darstellung des Landesrechnungshofes nicht. Auf den bestehenden Gestaltungsspielraum hat er bereits hingewiesen. Dieser sollte jedoch sachgerecht genutzt werden.

(354) Im Zuge der Einführung des doppischen Haushaltswesens hat die Stadt keine zentrale, flächendeckende und einheitliche KLR eingeführt. Dies kommt im Inhalt der Geschäftsanweisung und in deren Umsetzung zum Ausdruck. Zwar ist nicht vorgeschrieben, die KLR flächendeckend und einheitlich einzuführen. Nur so können aber deren Potenziale ausgeschöpft werden.

(355) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass mehrere Systeme nebeneinander existieren:

- Die Stadt richtete für die gesamte Verwaltung eine sogenannte „*easy-KLR*“ ein. Diese führt sie im HKR-Verfahren mit. Dabei sind in der Finanzsoftware für alle Organisationseinheiten Kostenstellen und Kostenträger hinterlegt. Die Organisationseinheit entscheidet, bis zu welcher Tiefe sie die KLR nutzt.

- Daneben gibt es Organisationseinheiten, die sogenannte „*Fachschalen*“ nutzen. Dabei handelt es sich um Fachanwendungen. In den Fachschalen sind detaillierte Daten enthalten, die die Stadt nicht in eine flächendeckende KLR überführt.
- Des Weiteren gibt es Organisationseinheiten mit einem erweiterten Informationsbedürfnis, die explizit im KLR-Modul im HKR-Verfahren tiefer untergliedert sind. Diese stellt die Stadt in KLR-Berichten dar.
- Die Geschäftsanweisung ist nicht auf eine flächendeckende, einheitliche und zentrale KLR ausgerichtet. So enthält sie z. B. keine Regelungen zum Verhältnis der sogenannten „*easy-KLR*“ zu den „*Fachschalen*“ und deren Verhältnis zueinander.

(356) Die von der Stadt definierten Produkte werden i. d. R. durch die KLR nicht mit weiteren Informationen (Leistungen) untersetzt. Bei diesen Produkten handelt es sich teilweise um den Aufgabenbereich ganzer Ämter.¹⁰² Hier wäre aber die KLR erforderlich, um steuerungsrelevante Informationen zu gewinnen.

So hat die Stadt beispielsweise das Produkt

- „*12400 Veterinär- und Lebensmittelüberwachung*“

gebildet.

Dieses Produkt enthält eine Vielzahl von Leistungen, die im derzeitigen System nicht abgebildet werden.¹⁰³

(357) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes können die Vorteile einer KLR mit dem existierenden System der Stadt nicht vollständig gehoben werden.

Die bestehende KLR bildet die Strukturen der Stadt und die in ihr bestehenden Leistungsprozesse nur unvollständig und ungenau ab. Die verschiedenen Systeme (KLR, Fachschalen, etc.) sind nicht miteinander verknüpft und erlauben keinen Überblick über den Gesamtprozess der Leistungserbringung der Stadt. Sie werden an keiner Stelle zusammengeführt, insbesondere auch nicht im Berichtswesen.

Nach eigener Auskunft nutzt die Stadt die KLR neben den „*Fachschalen*“ zur Kalkulation von Gebühren. Damit setzt sie allerdings nur einen Teilaspekt der KLR um. Die Kalkulation umfasst zudem ggf. nicht alle Kosten, da die KLR nicht flächendeckend ist.

(358) Der Landesrechnungshof hat der Stadt empfohlen, die KLR so (flächendeckend) aufzubauen, dass deren Potenzial besser genutzt werden kann.

¹⁰² Die Stadt führte dazu aus, dass „*die Übernahme der Kostenträger in die Finanzrechnung in Form der Produkte in der Doppik*“ erfolgt sei.

¹⁰³ Einige Organisationseinheiten sind hingegen im KLR-Modul im HKR-Verfahren tiefer untergliedert, vgl. Tz. 355.

So könnte die Stadt beispielsweise beim Produkt „12400 Veterinär- und Lebensmittelüberwachung“ zunächst u. a. die Kostenstellen „Lebensmittelüberwachung“ und „Tierseuchenbekämpfung“ definieren. Die Kostenstelle „Lebensmittelüberwachung“ könnte u. a. die Kostenträger „Gewerbliche Schlachtier- und Fleischuntersuchung“ und „Anlasskontrollen“ enthalten. In der Kostenstelle „Tierseuchenbekämpfung“ könnten u. a. die Kostenträger „Tierseuchendiagnostik“ und „Tierhalterkontrollen“ dargestellt werden. Informationen zu diesen Kostenträgern sind steuerungsrelevanter und wären sinnvoller nutzbar als Angaben zu ganzen Ämtern oder Zuständigkeitsbereichen.

(359) Die Stadt hat in ihrer Stellungnahme die Notwendigkeit einer flächendeckenden KLR verneint. Die notwendigen Informationen könne sie aus der nach ihrer Ansicht „*sehr tiefe[n] Produktgliederung [...] in ihrem doppischen Produkthaushalt*“ und der Berichterstattung zur Haushaltsdurchführung gewinnen. Die bestehenden Verfahren der Stadt entsprächen „*vom Aussagegehalt zu 100 % dem städtischen Produkthaushalt, was bedeutet, dass die HRO theoretisch eine flächendeckende einheitliche KLR führt*“. Die Geschäftsanweisung zur KLR enthalte die notwendigen Regelungen. Die Stadt verweist auf den aus ihrer Sicht erheblichen Verwaltungsaufwand und Schwierigkeiten bei der technischen Umsetzung einer flächendeckenden KLR.

Weiterhin argumentiert sie, dass es keiner flächendeckenden KLR für den Aufbau einer ILV bedürfe, da nicht alle Overheadkosten verrechnet werden sollten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass vielen Produkten komplexe Leistungssachverhalte/Leistungsbeziehungen zugrunde liegen, die ohne KLR kaum zu beurteilen sind. Die Stellungnahme der Stadt ist widersprüchlich. Einerseits verweist sie darauf, eine flächendeckende KLR nicht zu benötigen, andererseits behauptet sie, dass sie „*theoretisch eine flächendeckende einheitliche KLR führt*“.

Die Empfehlung zur Einführung einer flächendeckenden KLR ist u. a. darin begründet, dass eine auf der KLR basierende ILV nur dann möglich ist.¹⁰⁴ Wird eine flächendeckende KLR geführt, ist eine ILV ohne größeren Aufwand möglich, da diese bereits in der Sekundärkostenumlage enthalten ist. Die Tatsache, dass die Stadt keine ausreichende ILV durchführt (vgl. Tz. 363), belegt, dass das bestehende System eine flächendeckende KLR nicht vollständig ersetzt.

Die Stadt erklärt, dass bei der ILV nicht alle Gemeinkosten (Overheadkosten) den „externen Haushaltsprodukten“ zugerechnet werden. So können Vollkosten nicht abgebildet werden. Wesentliche Bestandteile fehlen. Damit wären z. B. Gebührenkalkulationen nicht vollständig.

¹⁰⁴ Vgl. Bräse, S. 229 f.

Die vollständige Umlage der Gemeinkosten kann perspektivisch beispielsweise bei der Umsetzung des § 2b UStG Bedeutung beim Vorsteuernachweis für Vorleistungen erlangen. Fehlt diese vollständige Umlage, bleiben ggf. Möglichkeiten zur Optimierung der Steuerlast der Stadt ungenutzt.

Die Stadt verweist auf ausreichende Regelungen in ihrer Geschäftsanweisung. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes beziehen sich auf die Umsetzung einer flächendeckenden KLR. Die Geschäftsanweisung bildet lediglich das derzeit geübte Verfahren ab. Dieses enthält keine flächendeckende KLR.

Zum Hinweis auf den Verwaltungsaufwand bemerkt der Landesrechnungshof, dass die Stadt solchen auch beim derzeitigen System erzeugt, ohne dass sie wesentliche Vorteile der KLR nutzt. Das Argument lässt zudem die Reduzierung des Aufwands für die ILV bei einer flächendeckenden KLR außer Acht. Die Stadt könnte – auch bzgl. der behaupteten technischen Schwierigkeiten – in einen Erfahrungsaustausch mit Kommunen eintreten, die bereits eine flächendeckende KLR etabliert haben.¹⁰⁵ Denn die Behauptung der Stadt, eine vollständige und flächendeckende KLR werde von allen Kommunen als zu aufwendig eingeschätzt, ist falsch. Es gibt durchaus Kommunen, die erfolgreich eine „richtige“ KLR eingeführt haben.¹⁰⁶

(360) Die Stadt wiederholt in ihrer Stellungnahme zum Berichtsbeitrag, dass aus ihrer Sicht eine flächendeckende KLR nicht notwendig sei. Sie führt aus, dass eine KLR nicht geführt werde, um eine ILV zu begründen. Zur Ausgestaltung der KLR habe der Gesetzgeber keine Regelungen getroffen. Eine „richtige“ KLR gebe es daher nicht.

(361) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er verweist ergänzend auf seine Ausführungen unter Tz. 106.

Die Ausführungen der Stadt zur ILV stehen nicht im Zusammenhang mit den Darlegungen des Landesrechnungshofes. Er hat nicht dargestellt, dass die KLR geführt wird, um eine ILV zu begründen, sondern darauf hingewiesen, dass mit einer flächendeckenden KLR eine ILV vollständig und unproblematisch eingeführt werden kann. Diese Aussage gilt selbstverständlich nur für die vom Landesrechnungshof empfohlene zentrale und flächendeckende KLR und nicht für das derzeitige System der Stadt. Im Übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass auch durch die fehlende ILV der Stadt (vgl. Tz. 362 ff.) ein ausnahmsweiser Verzicht auf die KLR nicht in Betracht kommt. § 27 Abs. 1 GemHVO-Doppik verweist auf eine existierende ILV als notwendige Steuerungsgrundlage, um ggf. ausnahmsweise auf eine (flächendeckende) KLR verzichten zu können.

¹⁰⁵ Vgl. Tzn. 103 und 107.

¹⁰⁶ Dem Landesrechnungshof ist z. B. bekannt, dass der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte nach eigenem Bekunden über eine flächendeckende KLR verfügt.

Soweit der Landesrechnungshof auf eine „richtige“ KLR verweist, hat er als Maßstab dafür eine KLR beschrieben, die nicht als Selbstzweck und lediglich „pro forma“ eingeführt wird. Eine KLR ist so zu gestalten, dass sie zur Gewinnung von relevanten Informationen geeignet ist. Es besteht Gestaltungsspielraum, soweit dies gewährleistet ist.

2 Interne Leistungsverrechnung

(362) Interne Leistungsbeziehungen zwischen den Teilhaushalten sind gemäß § 4 Abs. 4 GemHVO-Doppik zusätzlich darzustellen.

Aufgabe und Ziel der damit abzubildenden ILV ist zum einen die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit. Zum anderen ermöglicht erst die Durchführung der ILV eine verursachungsgerechte Kalkulation. In der Regel sollen dazu Leistungen verursachungsgerecht und vollständig auf andere Produkte umgelegt werden. Die Umlagen sollen sowohl innerhalb von Teilhaushalten als auch diese übergreifend angewendet werden.

In beiden Fällen handelt es sich um die Belastung von Produkten mit Kosten für in Anspruch genommene Vorleistungen anderer Produkte.

(363) Eine zentrale Regelung des Systems der ILV in der Stadt existiert nicht. Die Geschäftsanweisung enthält keine entsprechenden Vorschriften. Die Stadt führt keine ILV über alle Teilhaushalte.

(364) Die Stadt hat sich für die Hinweise zur ILV bedankt. Sie werde diese bei der Überarbeitung der Geschäftsanweisung berücksichtigen.

3 Berichtswesen zur Haushaltswirtschaft

(365) Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 KV M-V hat der Bürgermeister die Kommunalvertretung über alle wesentlichen Angelegenheiten der Kommunalverwaltung zu unterrichten. Bereits zur Einhaltung dieser gesetzlichen Regelung sollte die Stadt ein geordnetes Berichtswesen sicherstellen.

In Bezug auf die Entwicklung der Haushaltswirtschaft sind nach § 20 GemHVO-Doppik die Kommunalvertretung oder ein von ihr bestimmter Ausschuss spätestens zum 30. Juni des Haushaltsjahrs über den Haushaltsvollzug einschließlich der Erreichung der Finanz- und Leistungsziele zu unterrichten.

3.1 Monatsberichte

(366) Die Stadt erstellt ab dem II. Quartal des Haushaltsjahrs monatliche Finanzberichte zum Haushaltsvollzug. In den Berichten arbeitet die Stadt die Haushaltsdaten auf und erstellt eine Prognose zum 31. Dezember des lfd. Jahres.

Dabei beschränken sich diese Monatsberichte bei den dargestellten Teilhaushalten und ihren Produkten ausschließlich auf Zahlungsströme. Den Ergebnishaushalt bilden die Berichte lediglich in aggregierter Form (gesamte Kernverwaltung) ab und weisen bei einzelnen Positionen des Ergebnishaushalts Planabweichungen aus.

(367) Die Stadt richtet ihre Darstellung nicht am Ressourcenverbrauch aus. Damit stellt sie einen wesentlichen Gesichtspunkt des NKHR nicht in den Fokus der Bürgerschaft.

(368) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Berichte insbesondere auf der Grundlage des Ergebnishaushalts zu erstellen.

(369) Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme zum Berichtsbeitrag mit, dass sie mit dem Bericht zum Haushaltsvollzug per 31. August 2022 den Ergebnishaushalt in den Fokus gestellt habe.

(370) Der Landesrechnungshof begrüßt die konstruktive Aufnahme seiner Empfehlungen.

3.2 KLR-Berichte

(371) Neben den o. g. Monatsberichten fertigt die Stadt jährlich KLR-Berichte. Diese werden nur für ausgewählte Organisationseinheiten der Stadt erstellt. Ein KLR-Bericht über die gesamte Kernverwaltung fehlt.

Inhaltlich weisen die KLR-Berichte die Kostenarten und ihre Verteilung auf die Kostenstellen und die Kostenträger mit ihren Kosten und Erlösen für das Haushaltsjahr aus. Auf weitergehende Analysen, z. B. die Darstellung von Entwicklungen verzichtet die Stadt.

Der Nutzen der KLR-Berichte ist damit aus Sicht des Landesrechnungshofes fraglich.

(372) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die KLR-Berichte grundlegend neu zu entwickeln, damit der Ressourcenverbrauch von Kostenstellen und Kostenträgern erkennbar wird. In diesen Berichten sollte die Stadt außerdem Zeitreihen darstellen und zu entwickelnde Kennziffern ausweisen. Auch sollte sie auf eine Interpretation der Ergebnisse nicht verzichten. Ein übergreifender KLR-Bericht über alle Organisationseinheiten der Kernverwaltung sollte der Verwaltungsspitze regelmäßig zur Verfügung stehen. Das setzt freilich eine flächendeckende, einheitliche KLR voraus oder zumindest ein homogenes System aus verknüpften Elementen mit entsprechender Aussagekraft.

(373) Die Stadt kündigte an, Hinweise des Landesrechnungshofes zu den Monats- und KLR-Berichten bei deren Überarbeitung zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

4 Fazit

(374) Angesichts der grundlegenden Einwände der Stadt gegen eine flächendeckende einheitliche KLR wiederholt der Landesrechnungshof, dass die KLR in anderen kommunalen Körperschaften erfolgreich umgesetzt wird. Wenn die Stadt darauf verzichten will, muss sie zumindest über alternative Steuerungsmechanismen mit vergleichbarer Steuerungskraft verfügen, um die gesetzliche Vorgabe zu erfüllen. Das ist derzeit nicht der Fall.

(375) Das Innenministerium und die Stadt stimmten dieser Schlussfolgerung des Landesrechnungshofes nicht zu. Es bedürfe keiner gesetzlich vorgeschrieben (flächendeckenden) KLR. Das Innenministerium verweist auf die aus seiner Sicht differenzierte Produktgliederung und andere Steuerungsinstrumente.

(376) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er verweist auf seine Ausführungen unter Tz. 106 und seine dargestellten Prüfungserkenntnisse.

6 Geldanlagen der Kommunen (Teil 1)

Der Landesrechnungshof hat die Geldanlagen der Kommunen geprüft. Bislang bestand kein landesweiter Überblick über die vorhandenen Geldanlagen. Ein solcher liegt nunmehr für 2021 vor.

Teilweise liegen in den Kommunen keine ausreichenden Kenntnisse über das Einlagensicherungssystem vor. Es besteht somit das Risiko, dass die Kommunen die Sicherheit einer Geldanlage nur unzureichend bewerten.

Auch Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit einer Geldanlage (z. B. Festlegung eines Mindestratings, Vermeidung von Klumpenrisiken) ergreifen die Kommunen teilweise unzureichend.

(377) Der Landesrechnungshof hat die Geldanlagen der Kommunen¹⁰⁷ geprüft. Mit der Prüfung hat er in einem ersten Schritt einen bislang fehlenden detaillierten Überblick über deren Art und Umfang hergestellt. Dabei hat er auch die in den Kommunen vorhandenen internen Regelungen und Entscheidungsprozesse in den Blick genommen. Alle Kommunen nahmen an der Erhebung teil. Weitere Prüfungsschritte sind beabsichtigt.

Bei Geldanlagen ist § 56 Abs. 2 KV M-V zu beachten. Dieser regelt den Umgang mit dem kommunalen Vermögen. Es ist pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten. Sie sollen einen angemessenen Ertrag erwirtschaften.

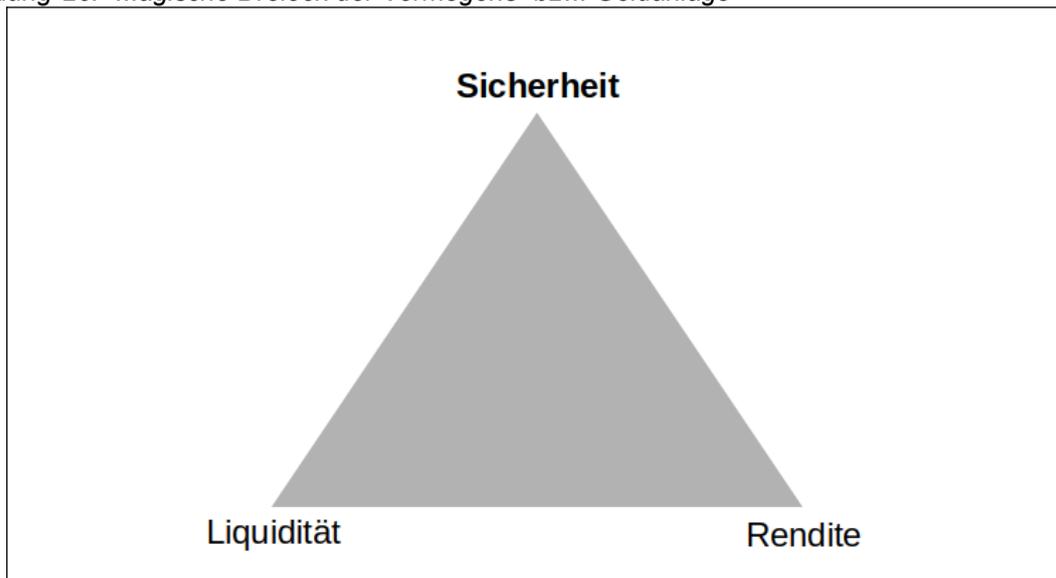
Die Formulierung des Gesetzes macht deutlich, dass der Gesichtspunkt Sicherheit vor Ertrag geht. Der Abschluss spekulativer Finanzgeschäfte ist nach dieser Regelung nicht zulässig.

Innerhalb des so genannten „magischen Dreiecks der Vermögens- bzw. Geldanlage“ ist dem Ziel Sicherheit oberste Priorität zuzuordnen.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Hierunter fallen z. B. folgende Anlageformen: Guthaben Girokonto/Geschäftskonto/Kontokorrentkonto, Tagesgeld, Festgeld, Aktien, Investmentfonds, sonstige Beteiligungen, Derivate, Optionsscheine, Inhaberschuldverschreibungen, Namensschuldverschreibungen oder sonstige Finanzprodukte sowie Darlehen nach § 57 Abs. 2 KV M-V.

¹⁰⁸ Das magische Dreieck der Vermögens- bzw. Geldanlage veranschaulicht die widerstreitenden Ziele Sicherheit, Rendite und Liquidität. Einige neuere Darstellungen sprechen in diesem Zusammenhang auch von einem „magischen Viereck der Vermögens- bzw. Geldanlage“. Dieses enthält zusätzlich das Ziel der „Nachhaltigkeit“.

Abbildung 26: Magische Dreieck der Vermögens- bzw. Geldanlage



Quelle: Eigene Darstellung.

(378) Das Innenministerium begrüßt die Prüfung zu den Geldanlagen der Kommunen. Damit stünden erstmalig Erkenntnisse zu den konkreten Geldanlagen der Kommunen zur Verfügung.

Es weist darauf hin, „dass Kommunen nicht gehalten sind, zur Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit Geldanlagen zu tätigen.

Nur soweit Finanzmittel beispielsweise vorsorglich zur Sicherung des Haushaltsausgleichs in Haushaltsfolgejahren, zur liquiditätsmäßigen Absicherung von Rückstellungen oder zur Finanzierung von Investitionsvorhaben ‚angespart‘ werden, sollen diese vorübergehend freien Finanzmittel auch angelegt werden.“

(379) Der Landesrechnungshof schließt sich dem Hinweis des Innenministeriums an. Soweit eine Kommune z. B. über mehrere Jahre hinweg über erhebliche freie Finanzmittel verfügt, sollte sie vorrangig die Umsetzung notwendiger Investitionen (z. B. Auflösung eines bestehenden Investitionsstaus) prüfen. Auch die Einnahmen kann sie in den Blick nehmen. Unter Umständen besteht auch die Möglichkeit, die Einwohner (vorrangig als Steuerschuldner, vgl. § 44 Abs. 2 Nr. 2 KV M-V) zu entlasten. Bei der Festlegung der konkreten Vorgehensweise sind ebenfalls die absehbare Entwicklung des Haushalts in den Folgejahren und zukünftige Risiken einzubeziehen.

1 Gesamtüberblick über die kommunalen Geldanlagen

1.1 Gesamtanzahl und -volumen

(380) Tabelle 25 gibt einen Überblick über den Gesamtbestand der Geldanlagen der Kommunen ausgehend von deren Angaben zum 31. Dezember 2021.

Tabelle 25: Gesamtanzahl und -volumen kommunaler Geldanlagen zum 31. Dezember 2021¹⁰⁹

	Anzahl Geldanlagen	Gesamtvolumen in Mio. EUR
Landkreise	28	109
Amtsfreie Kommunen	221	368
Ämter ¹¹⁰	468	827
Gesamt	717	1.304

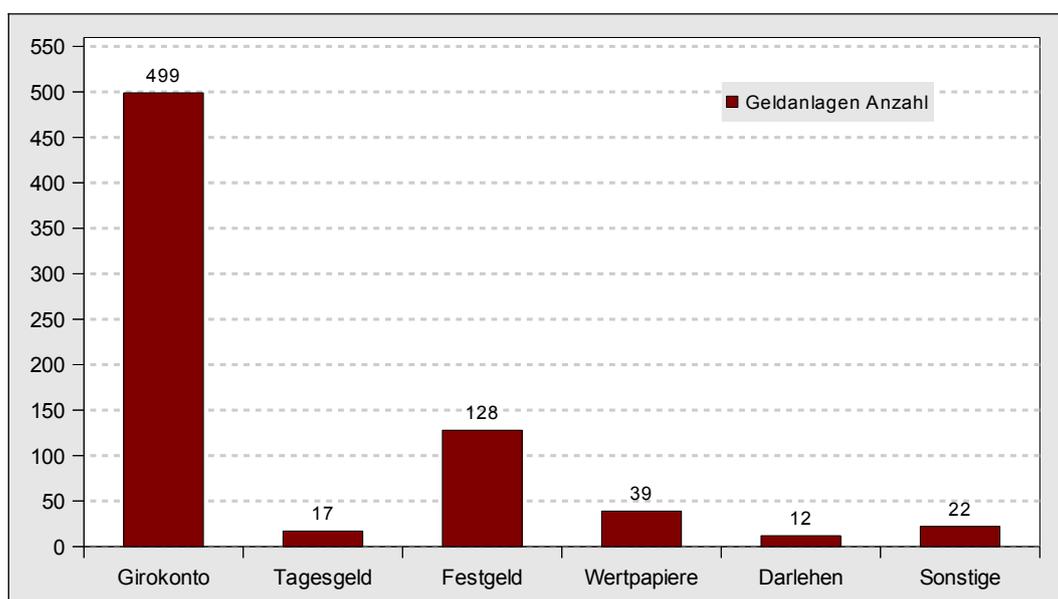
Quelle: Angaben der Kommunen, eigene Berechnungen.

(381) Den Hauptteil der kommunalen Geldanlagen tragen hinsichtlich Anzahl (rd. 65 %) und Volumen (rd. 63 %) erwartbar die Ämter als zahlenmäßig größte kommunale Gruppe. An zweiter Stelle folgen die amtsfreien Kommunen. Auf diese entfallen 31 % der Geldanlagen. Ihr Anteil am Volumen beträgt 28 %. Die Landkreise tragen, auch begründet durch ihre geringe Zahl, den geringsten Teil bei der Anzahl (4 %) und dem Volumen (8 %) der Geldanlagen. Eine weitere Ursache dürfte in der Umlagefinanzierung der Landkreise liegen.¹¹¹

1.2 Verteilung nach Anlageformen

(382) Die nachfolgende Abbildung stellt die Verteilung des Gesamtbestands der kommunalen Geldanlagen nach deren Anzahl auf die verschiedenen Anlageformen dar:

Abbildung 27: Geldanlagen der Kommunen – Verteilung nach Anlageart und Anzahl zum 31. Dezember 2021



Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Darstellung.

¹⁰⁹ Bei seinen Datenauswertungen musste der Landrechnungshof generell die Art und Weise der Angaben der Kommunen und Sonderkonstellationen berücksichtigen.

¹¹⁰ Es gilt das Prinzip der Einheitskasse. Für amtsangehörige Kommunen sind die Kassengeschäfte i. d. R. dem Amt zugewiesen und sind durch die Amtskasse wahrzunehmen. Nachfolgend werden daher Amt und amtsangehörige Kommunen unter dem Begriff „Amt“ zusammengefasst.

¹¹¹ Die Umlage darf nicht zu einer haushaltsplanmäßigen Überschussbewirtschaftung führen, sondern soll lediglich die Lücke zwischen Erträgen/Einzahlungen und den Aufwendungen/Auszahlungen im zu planenden Haushaltsjahr decken. Vgl. dazu zuletzt: VG Halle, - 4 A 376/18 HAL, LKV 4/2022, S. 186 ff.

Insgesamt stellt das Girokonto erwartungsgemäß die am weitesten verbreitete Form der Geldanlage dar (70 %). Diese Anlageform benötigen alle Kommunen. Es folgt als „klassische“ Form der Geldanlage das Festgeld mit 18 %. Bemerkenswert ist, dass der zahlenmäßige Anteil der Anlagen in Wertpapieren (5 %) die weitere „klassische“ Form der Geldanlage in Form des Tagesgeldes (2 %) übersteigt. Dies dürfte durch das Marktumfeld bedingt sein, das in der jüngeren Vergangenheit durch Niedrigzinsen geprägt war.

(383) Bei einer Betrachtung des in den verschiedenen Geldanlagen gebundenen Geldvolumens ergibt sich ein ähnliches Bild:

Auch hier steht das Girokonto an erster Stelle (81 %). Die anderen Anlageformen folgen in nachfolgender Reihenfolge: Festgelder, Wertpapiere, Tagesgelder, sonstige Anlagen und Darlehen.

Der Anteil der Girokonten am Gesamtvolumen der Geldanlagen könnte darauf hindeuten, dass die Kommunen kein aktives Geldanlagenmanagement betreiben. Die Kommunen sollten daher unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Finanzierung und den örtlichen Gegebenheiten prüfen, ob hier Optimierungspotenzial besteht.

2 Geldanlagen nach kommunalen Gruppen

2.1 Geldanlagen der Landkreise

(384) Wie sich die Anzahl und das Volumen der Geldanlagen der Landkreise auf die verschiedenen Anlagearten (Anzahl und Volumen) verteilt, ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 26: Geldanlagen der Landkreise - Verteilung auf die verschiedenen Anlagearten (Anzahl und Gesamtvolumen) zum 31. Dezember 2021

	Anzahl Geldanlagen	Gesamtvolumen
		in Euro
Girokonto	23	97.915.604
Tagesgeld	1	243.193
Festgeld	1	5.500.000
Wertpapiere	1	3.000.000
Darlehen	1	600.000
Sonstige	1	1.499.843
Gesamt	28	108.758.639

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(385) Girokonten bilden die häufigste Anlageform. Dies ist erwartbar, denn selbstverständlich nutzen sie alle Landkreise. Im Vergleich zur Verteilung des Anlagevolumens beim Gesamtbestand der Geldanlagen fällt der Anteil am Gesamtvolumen auffällig hoch aus. Der

höchste Bestand auf einem Girokonto beträgt 25,6 Mio. Euro. Mit diesem Betrag liegen 26 % des Anlagevolumens der Girokonten aller Landkreise bei einem einzelnen Landkreis. Durchschnittlich befinden sich 4,3 Mio. Euro auf den Girokonten.

Die Anlageformen Tagesgelder, Festgelder, Wertpapiere, Darlehen und Sonstige werden jeweils nur einmal genutzt. Die höchste Anlage außerhalb der Girokonten findet sich im Bereich Festgeld (Volumen: 5,5 Mio. Euro). Verglichen mit den Ergebnissen der gesamten kommunalen Ebene, nutzen die Landkreise Festgelder jedoch wenig.

Eine Wertpapieranlage gab es nur in einem Fall mit einem Volumen von 3 Mio. Euro.

Bei den sonstigen Anlageformen liegt nur ein Bausparvertrag eines Landkreises mit knapp 1,5 Mio. Euro Guthaben vor.

2.2 Geldanlagen der amtsfreien Kommunen

(386) Das Geldanlagevolumen der amtsfreien Kommunen (einschließlich große kreisangehörige und kreisfreie Städte) verteilt sich wie folgt auf die verschiedenen Anlagearten:

Tabelle 27: Geldanlagen der amtsfreien Kommunen - Verteilung auf die verschiedenen Anlagearten (Anzahl und Gesamtvolumen) zum 31. Dezember 2021

	Anzahl Geldanlagen	Gesamtvolumen
		in Euro
Girokonto	160	299.795.455
Tagesgeld	6	9.735.013
Festgeld	28	29.828.205
Wertpapiere	13	15.676.242
Darlehen	3	3.525.565
Sonstige	11	9.216.436
Gesamt	221	367.776.998

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(387) Beim immer benötigten Girokonto beläuft sich der maximale Anlagebetrag einer Kommune auf 23 Mio. Euro. Der Durchschnitt lag bei rd. 1,9 Mio. Euro.

Das Volumen der einzelnen Anlagen bei den Festgeldern weist Werte zwischen rd. 1.500 Euro und 5,5 Mio. Euro auf. Im Durchschnitt beträgt der Anlagebetrag rd. 1,1 Mio. Euro.

Die Spannweite der Anlagebeträge bei den Wertpapieren liegt zwischen 0,25 Mio. Euro und 3,4 Mio. Euro. Das durchschnittliche Anlagevolumen beträgt rd. 1,2 Mio. Euro.

Die angelegten Beträge beim Tagesgeld reichen von rd. 28.000 Euro bis zu über 8 Mio. Euro. Durchschnittlich sind dort rd. 1,6 Mio. Euro pro Anlage festgelegt.

Die Beträge bei den Darlehen liegen zwischen rd. 26.000 Euro und 2 Mio. Euro.

Die Spannweite der sonstigen Anlageformen reicht von etwas mehr als 5.000 Euro bis zu 2 Mio. Euro.

(388) In der Gesamtsicht zeigen sich bei der Gruppe der amtsfreien Kommunen im Anlageverhalten Unterschiede zu den Landkreisen. Die amtsfreien Kommunen sind stärker in der Lage, Anlageformen zu wählen, die üblicherweise feste Bindungsfristen aufweisen. Die zu beobachtenden Spannweiten beim Anlagevolumen dürften auf unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen der einzelnen Kommunen zurückzuführen sein.

2.3 Geldanlage der Ämter

(389) Wie sich die Geldanlagen (Anzahl und Volumen) der Ämter verteilen, stellt nachfolgende Tabelle dar:

Tabelle 28: Geldanlagen der Ämter - Verteilung auf die verschiedenen Anlagearten (Anzahl und Gesamtvolumen) zum 31. Dezember 2021

	Anzahl Geldanlagen	Gesamtvolumen
		in Euro
Girokonto	316	658.445.859
Tagesgeld	10	4.871.706
Festgeld	99	109.388.467
Wertpapiere	25	49.083.788
Darlehen	8	436.896
Sonstige	10	5.086.834
Gesamt	468	827.313.550

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(390) Die Spannweite bei den Kontoständen der Girokonten ist sehr groß. Das durchschnittliche Guthaben auf den Girokonten beträgt rd. 2,1 Mio. Euro. Der höchste Wert liegt bei 25,3 Mio. Euro.

Die Ämter gaben bei den Festgeldern Bestände zwischen 0 Euro und 8,1 Mio. Euro an. Der Durchschnittswert beträgt rd. 1,1 Mio Euro.

Bei den Wertpapieren liegt die Spannweite der Anlagen zwischen etwas mehr als 37.000 Euro und rd. 7,1 Mio. Euro. Im Durchschnitt liegt das Anlagevolumen bei rd. 2 Mio. Euro.

Das Volumen der einzelnen Anlagen bei den Tagesgeldern weist Werte zwischen rd. 340 Euro und mehr als 2,5 Mio. Euro auf. Der durchschnittliche Anlagebetrag beträgt knapp 0,5 Mio. Euro.

Die Spannweite bei den sonstigen Anlageformen liegt zwischen rd. 43.000 Euro und 1 Mio. Euro.

Bei den Darlehen liegen die Beträge zwischen rd. 1.000 Euro und 373.000 Euro.

3 Auffällige Anlagen und Laufzeiten

(391) Bei der Prüfung fielen dem Landesrechnungshof bei rd. 21 % der Anlagen¹¹² besondere Produkte auf, wie z. B.

- Schuldverschreibungen,
- Investmentfonds,
- Geldmarktfonds,
- Express-Zertifikat,
- Immobilienfonds,
- Anlage bei ausländischer Bank oder
- Versicherungsprodukte.

Diese Anlagen weisen nach erster Sichtung zum Teil Besonderheiten hinsichtlich ihres Risikos, ihrer Verfügbarkeit oder ihrer Struktur auf. Der Landesrechnungshof beabsichtigt, diese Fälle in der weiteren Prüfung näher zu betrachten.

(392) Bei der Entscheidung über Geldanlagen spielen nicht nur die Zinssätze oder die Sicherheit des Produkts eine Rolle, sondern auch die vereinbarte Dauer der Geldanlage (Laufzeit). Die Kommune muss sicherstellen, dass sie alle Auszahlungen, die sie vornehmen muss, auch leisten kann. Dazu muss sie liquide Mittel in ausreichendem Maße vorhalten. Bei Geldanlagen ist daher darauf zu achten, dass die Mittel im Bedarfsfall wieder zur Liquiditätssicherung zur Verfügung stehen.

(393) Die Kommune kann die zukünftige Entwicklung des Haushalts und der Liquidität allenfalls mittelfristig überschauen. Ob die Anlage freier Finanzmittel unter diesen Gesichtspunkten möglich ist, dürfte allenfalls für den Finanzplanungszeitraum prognostizierbar sein. Geldanlagen mit einer Laufzeit von über vier/fünf Jahren sollten daher im Regelfall nicht vorkommen.

(394) Die Landkreise haben Geldanlagen mit maximalen Laufzeiten von fünf Jahren. Hier befindet sich die Laufzeit an der anzuratenden Maximalfrist. Der zu erwartende Finanzierungsbedarf ist in solchen Fällen besonders sorgfältig zu prüfen. In einem Fall lag ein längerfristiges Darlehen vor.¹¹³

¹¹² Alle Anlagen außer Girokonten.

¹¹³ Nach § 57 Abs. 2 KV M-V ist eine Darlehenshingabe der Kommune nur zu den dort genannten Zwecken (zur Erfüllung der eigenen bzw. öffentlicher Aufgaben) zulässig. Diese Zwecke können zur Folge haben, dass eine langfristige Bindung erforderlich ist.

(395) Für die amtsfreien Kommunen waren 30 Geldanlagen hinsichtlich der Laufzeit relevant.¹¹⁴ Dies entspricht einem Anteil von rd. 55 %. Deren Auswertung ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 29: Gesamtlaufzeiten ausgewählter Anlagearten der amtsfreien Kommunen zum 31. Dezember 2021

	Festgeld	Wertpapiere	Darlehen	Sonstige	Gesamt
Anzahl	11	8	3	8	30
Spanne der Laufzeiten (Jahre)	1-10	5-8	20-25	2-7	1-25
1-3	6 (54,5 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (25,0 %)	8 (26,6 %)
4-5	1 (9,0 %)	1 (12,5 %)	0 (0,0 %)	3 (37,5 %)	5 (16,6 %)
mehr als 5	4 (36,4 %)	7 (87,5 %)	3 (100 %)	3 (37,5 %)	17 (56,7 %)

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

(396) Bei 17 bzw. rd. 57 % der Geldanlagen lagen die Laufzeiten über fünf Jahren. Dies ist aus vorgenannten Gründen zu lang.

Einen Sonderfall bilden die Darlehen, bei denen die Kommune die Voraussetzungen des § 57 KV M-V zu beachten hat.¹¹⁵ Insoweit kann die lange Laufzeit durch den besonderen Charakter des Rechtsgeschäfts gerechtfertigt sein.

Bei den Wertpapieren, die grundsätzlich handelbar sind, bedarf es einer Betrachtung des Einzelfalls. Auch hier besteht ggf. bei vorzeitiger Veräußerung ein Verlustrisiko.

16 % der Geldanlagen wiesen Laufzeiten von vier oder fünf Jahren auf. In diesen Fällen sollte die Kommune den zu erwartenden Finanzierungsbedarf für den Zeitraum der Geldanlage besonders sorgfältig prüfen. Nur bei rd. 27 % der Geldanlagen haben die amtsfreien Kommunen die Laufzeit mit max. drei Jahren angegeben.

(397) Bei den Ämtern waren 85 Geldanlagen hinsichtlich der Laufzeiten relevant.¹¹⁶ Dies entspricht einem Anteil von rd. 60 %.

Tabelle 30: Gesamtlaufzeiten ausgewählter Anlagearten der Ämter zum 31. Dezember 2021

	Festgeld	Wertpapiere	Darlehen	sonstige	Gesamt
Anzahl	56	15	8	6	85
Spanne der Laufzeit (Jahre)	0,3-10	1-10	15-52	5-6	0,3-52
1-3	14 (25,0 %)	5 (33,3 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	19 (22,4 %)
4-5	2 (3,6 %)	3 (20,0 %)	0 (0,0 %)	1 (16,7 %)	6 (7,1 %)
mehr als 5	40 (71,4 %)	7 (46,6 %)	8 (100 %)	5 (83,3 %)	60 (70,5 %)

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen.

¹¹⁴ Geldanlagen außer Girokonten und Tagesgeld, bei denen eine Laufzeit angegeben wurde.

¹¹⁵ Vgl. Fn. 113.

¹¹⁶ Vgl. Fn. 114.

(398) Über 70 % der Geldanlagen wiesen Laufzeiten von mehr als fünf Jahren auf. Diese Laufzeiten sind zu lang. Zu den Kategorien der Darlehen und Wertpapiere gelten die Ausführungen in Tz. 396 entsprechend.

7 % der Geldanlagen haben Laufzeiten von vier oder fünf Jahren. In diesen Fällen sollte die Kommune den zu erwartenden Finanzierungsbedarf für den Zeitraum der Geldanlage besonders sorgfältig prüfen. Nur bei 22 % der Geldanlagen haben die Ämter Laufzeiten von max. drei Jahren angegeben.

(399) Die Kommunen sollten bei ihren Geldanlagen die Verpflichtung zur Sicherstellung der Liquidität im Blick behalten. Dies bedeutet, dass eine Anlage nur für solche Zeiträume erfolgen sollte, für welche die Kommune über einen Orientierungsrahmen zur Entwicklung der Haushaltswirtschaft verfügt. Der Landesrechnungshof rät dringend dazu, sich bei der maximalen Laufzeit am aktuellen Finanzplanungszeitraum zu orientieren.

4 Einlagensicherung, Mindestrating und Entscheidungsprozess

(400) Als Einlagensicherung bezeichnet man den Schutz von Einlagen, falls das Kreditinstitut nicht in der Lage ist, die fällige Einlage zurückzuzahlen (Entschädigungsfall). Die Einlagensicherung hat i. d. R. eine gesetzliche und eine freiwillige Komponente. Das Wissen über die Ausgestaltung dieser Sicherungssysteme ist ein entscheidender Beurteilungsfaktor für die Sicherheit einer Geldanlage. Entsprechende Informationen sollte die Kommune daher zur jeweiligen Geldanlage ermitteln und dokumentieren.

Der Landesrechnungshof erhob das Vorhandensein einer freiwilligen Institutssicherung oder einer freiwilligen Einlagensicherung für die kommunalen Geldanlagen. Ergänzend sollten die Kommunen Art und Höhe der Einlagensicherung benennen.

(401) Die Antworten der Kommunen zu Girokonten, Tages- und Festgeldern zeichneten ein uneinheitliches Bild:

- Ein Teil der Kommunen machte keine Angaben.
- Andere Kommunen gaben undifferenzierte und/oder erkennbar falsche Antworten. So verwiesen z. B. über 40 % der Kommunen auf die gesetzliche Einlagensicherung von 100.000 Euro.
- Vereinzelt gaben Kommunen an, dass Sparkassen kein freiwilliges Sicherungssystem hätten.

Nur ein Teil verwies korrekterweise bei den entsprechenden Banken auf institutsbezogene Sicherungssysteme.

(402) Die Antworten lassen erkennen, dass über die Hälfte der Kommunen nicht über ausreichende Kenntnisse über das Einlagensicherungssystem verfügt. Damit besteht das Risiko, dass sie diesen Aspekt zur Einschätzung der Sicherheit einer Geldanlage nicht hinreichend berücksichtigen. Die Kommunen sind angehalten, Art und Höhe der Einlagensicherung vor der Entscheidung über ihre Geldanlage zu klären.

Eine Kommune bestätigte in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung, dass sie *„teilweise die gesetzliche Einlagensicherung, die für die Gemeinden nicht gilt, mit den institutsbezogenen Sicherungssystemen verwechselt“* habe.

Sie verwies auf fehlende Stellenanteile für das Thema Geldanlagen. Es bestünde *„kaum die Möglichkeit, sich mit den verschiedenen Anlagemöglichkeiten zu beschäftigen“*. Eine Schulung sei wegen fehlender passender Angebote bisher nicht erfolgt.

Die Stellungnahme bestätigt die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Durch organisatorische Maßnahmen der Kommune ist sicherzustellen, dass sie etwaige Geldanlagen auf der Grundlage ausreichender Informationen tätigt.

Die Stellungnahme belegt einen Beratungsbedarf bei den Kommunen. Das Innenministerium sollte prüfen, ob und wie es diesen Beratungsbedarf decken oder wie es die Kommunen sonst unterstützen kann.

(403) Der Landesrechnungshof hat den Kommunen weitere Fragen zum Einfluss der Einlagensicherung und von Mindestratings auf ihre Anlageentscheidungen gestellt. Die Fragen waren nach der tatsächlich geübten Praxis zu beantworten.

(404) Knapp die Hälfte der Kommunen gab an, Gelder nur bei Kreditinstituten mit einer freiwilligen Institutssicherung oder einer freiwilligen Einlagensicherung anzulegen.

Nur 22 % aller Kommunen antworteten, Mindestratings des Kreditinstituts bei einer Geldanlage vorauszusetzen. Nur rd. 13 % der Kommunen gaben an, beim Mindestrating danach zu differenzieren, ob das Kreditinstitut einem freiwilligen Einlagensicherungssystem unterliegt oder nicht.¹¹⁷ Vergleicht man hier die kommunalen Gruppen Landkreise, amtsfreie Kommunen und Ämter, so fällt auf, dass die Landkreise mit 33 % noch am ehesten und die Ämter mit 7 % am wenigsten eine Unterscheidung treffen. Die amtsfreien Kommunen liegen mit rd. 23 % dazwischen.

(405) Will eine Kommune Geldanlagen bei einem Kreditinstitut tätigen, dass keinem einschlägigen und ausreichenden freiwilligen Einlagensicherungssystem angehört, muss sie

¹¹⁷ Die freiwillige Einlagensicherung bietet eine hohe zusätzliche Sicherheit, soweit sie die Kommunen umfasst. Liegt eine solche Art der Einlagensicherung nicht vor, bildet das Rating des Kreditinstituts einen wesentlichen Anhaltspunkt für die Sicherheit der dort getätigten Einlage. An das Rating sind daher ggf. besonders hohe Anforderungen zu stellen.

sich besonders sorgfältig unterrichten. Der Anlageentscheidung sollte dabei die Festlegung eines erforderlichen Mindestratings vorausgehen. Bei dessen Festlegung sollte die Kommune dem Gesichtspunkt der Sicherheit Vorrang vor anderen Gesichtspunkten einräumen. Das Mindestrating sollte daher eine möglichst hohe Sicherheit gewährleisten.¹¹⁸

(406) Der Landesrechnungshof stellte weitere Fragen zum Entscheidungsprozess.

65 % der Kommunen gaben an, mehrere Angebote zu Geldanlagen einzuholen. 11 % antworteten dies nicht zu tun. Der Rest machte hierzu keine Angaben.

55 % der Kommunen gaben an, den Prozess der Geldanlage zu dokumentieren. Zu den Inhalten der Dokumentationen nannten sie am häufigsten Konditionen-, Laufzeiten- und Ertragsvergleiche. 20 % der Kommunen antworteten, den Prozess der Anlageentscheidung nicht zu dokumentieren.

23 % der befragten Kommunen gaben an, Klumpenrisiken zu vermeiden. Am häufigsten gaben sie an, dass dies durch die Streuung der Beträge auf mehrere Institute sowie Anlageformen geschehe. Über 50 % der Kommunen äußerten, Klumpenrisiken nicht zu vermeiden.

Vier Kommunen, darunter zwei Ämter und zwei amtsfreie Kommunen, gaben an, dass Geldanlagen in Fremdwährungen möglich seien.

(407) Die Einholung mehrerer Angebote sollte der Regelfall sein, um bei hoher und vergleichbarer Sicherheit einen Vergleich der Konditionen zu ermöglichen und einen höchstmöglichen Ertrag zu erzielen.

Anlageentscheidungen und ihre Grundlagen sind stets und sorgfältig zu dokumentieren.¹¹⁹ Klumpenrisiken sind zu vermeiden. Der hohe Prozentsatz der Kommunen, die dies nicht tun, ist bedenklich.

Der Landesrechnungshof sieht die Gefahr, dass Kommunen Gelder nicht mit der vorgeschriebenen Sicherheit anlegen. Bei höheren Beträgen an anzulegenden Finanzmitteln empfiehlt sich darüber hinaus eine Streuung auf mehrere Kreditinstitute, um Klumpenrisiken zu vermeiden.¹²⁰

Die Angaben zu Anlagen in Fremdwährungen sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Diese Anlagen entsprechen nicht dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“.¹²¹

¹¹⁸ Vgl. zum Gesichtspunkt des Ratings: Vermerk des Innenministeriums vom 28. November 2017, aktualisiert am 19. Oktober 2021, Geschäftszeichen II 320-174-50000-2012/047-009, S. 3.

¹¹⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 57.

¹²⁰ Vgl. Vermerk des Innenministeriums vom 28. November 2017, aktualisiert am 19. Oktober 2021, Geschäftszeichen II 320-174-50000-2012/047-009, S. 3.

¹²¹ Vgl. Vermerk des Innenministeriums vom 28. November 2017, aktualisiert am 19. Oktober 2021, Geschäftszeichen II 320-174-50000-2012/047-009, Nr. 2.2, S. 2.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kommunen ihre Entscheidungsprozesse bei Geldanlagen prüfen und verbessern. Die Prozesse und die Kriterien für Geldanlagen sollten in internen Regelungen festgeschrieben werden.

V. Prüfung kommunaler Beteiligungen

1 Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung

Bei rund einem Viertel der kommunalen Wirtschaftsbetriebe wurden in 2021 die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2020 nicht fristgerecht abgeschlossen. Dies entspricht annähernd der Situation im Vorjahr.

(408) Kommunale Wirtschaftsbetriebe können in verschiedenen Organisationsformen betrieben werden: als Eigenbetriebe, Zweckverbände, Gesellschaften des privaten Rechts und Kommunalunternehmen¹²². In Tabelle 31 sind die unterschiedlichen Fristen für die Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung der Jahresabschlüsse für die Organisationsformen dargestellt.

Tabelle 31: Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V

Fristen für	Eigenbetrieb und Zweckverband	Kommunalunternehmen	kleine Gesellschaft des privaten Rechts (§ 267 Abs. 1 HGB)
Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts	innerhalb von 4 Monaten nach dem Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 39 Abs. 1 EigVO M-V bzw. § 42 Abs. 2 i. V. m. § 39 Abs. 1 EigVO M-V)	in den ersten 3 Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr (§ 70b Abs. 1 KV M-V i. V. m. § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB)	in den ersten 3 Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V i. V. m. § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB)
Prüfung des Jahresabschlusses und Lageberichts	bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 39 Abs. 2 EigVO M-V i. V. m. §§ 13 Abs. 4 KPG M-V bzw. § 42 Abs. 2 EigVO M-V i. V. m. §§ 39 Abs. 2 EigVO M-V, 13 Abs. 4 KPG M-V)	bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 70b Abs. 2 KV M-V i. V. m. 13 Abs. 4 KPG M-V)	bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahrs (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V i. V. m. 13 Abs. 4 KPG M-V)
Feststellung des <u>geprüften</u> Jahresabschlusses und Lageberichts	bis zum Ende des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Wirtschaftsjahrs, jedoch vor Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde (§ 40 Abs. 1 EigVO M-V bzw. § 42 Abs. 2 i. V. m. § 40 Abs. 1 EigVO M-V)	gemäß Satzung	bis spätestens zum Ablauf der ersten 11 Monate des Geschäftsjahrs (§ 42a Abs. 2 GmbHG)
Offenlegung und Bekanntmachung des <u>festgestellten</u> und <u>geprüften</u> Jahresabschlusses und Lageberichts	Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)	Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)	spätestens 1 Jahr nach dem Abschlusstichtag des Geschäftsjahrs im elektronischen Bundesanzeiger (§ 325 Abs. 1,1a HGB) und Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)

Quelle: Eigene Darstellung.

¹²² Gemeinden können wirtschaftliche Unternehmen und Einrichtungen auch in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen) errichten, § 70 KV M-V.

(409) Bei bei rund einem Viertel (83 von 360) der kommunalen Wirtschaftsbetriebe konnten die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2020 nicht fristgerecht abgeschlossen werden. Bei zwölf Wirtschaftsbetrieben waren die Jahresabschlussprüfungen bis zum 20. Juli 2022 und damit mehr als 18 Monate nach dem Ende des Wirtschaftsjahrs noch nicht beendet (vgl. Tabelle 32).

Im Vorjahr wurden 86 von 362 Prüfungen nicht fristgerecht abgeschlossen. Damit ist die Situation 2020 nahezu unverändert. Allerdings hat sich die Zahl der Prüfungen, die mehr als ein Jahr nach Abschluss des Wirtschaftsjahrs nicht abgeschlossen waren, von neun auf zwölf erhöht.

(410) Die häufigste Ursache für Prüfungsverzögerungen war, dass die kommunalen Wirtschaftsbetriebe den Abschlussprüfern die Unterlagen zum Jahresabschluss und Lagebericht nicht vollständig, in nicht prüffähigem Zustand oder nicht in der vereinbarten Form und zum vereinbarten Termin zur Verfügung gestellt haben. Teilweise verschob sich der Prüfungsbeginn, da bei der Prüfung des Vorjahrs bereits Verzögerungen aufgetreten waren.

Tabelle 32: Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2020 (im Vergleich zum Vorjahr) nach Abschnitt III KPG M-V (Stand: 19. Juli 2022)

	Eigenbetrieb		Zweckverband		Kommunalunternehmen		kleine Gesellschaft privaten Rechts		Gesamt	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
fristgerecht innerhalb von neun Monaten abgeschlossene Prüfungen	49	45	27	24	2	2	199	205	277	276
nach neun bis zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen	26	25	6	8			30	30	62	63
nach mehr als zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen	4	11	1	2			4	1	9	14
nach mehr als zwölf Monaten nicht abgeschlossene Prüfungen	8	5	1	1			3	3	12	9
Gesamt	87	86	35	35	2	2	236	239	360	362

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Auswertung der eingegangenen Prüfungsberichte für das Geschäftsjahr 2020. Als Zeitpunkt für den Abschluss der Prüfung war das Datum des Bestätigungs- bzw. Versagungsvermerks maßgeblich.

(411) Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung führen zu Verzögerungen bei der Feststellung des Jahresabschlusses. In der Folge kann die beteiligte kommunale Körperschaft ihren eigenen Jahresabschluss nicht fristgerecht feststellen.

Darüber hinaus läuft der kommunale Wirtschaftsbetrieb Gefahr, dass er seinen Jahresabschluss nicht fristgerecht im Bundesanzeiger offenlegen kann. Daraus kann ein Ordnungsgeld von bis zu 25.000 Euro folgen.

(412) Das geschäftsführende Organ eines kommunalen Wirtschaftsbetriebs ist verpflichtet, dem Abschlussprüfer den Jahresabschluss, den Lagebericht und alle weiteren Unterlagen vorzulegen, die er für die Jahresabschlussprüfung benötigt. Und zwar unverzüglich nach der

Aufstellung des Jahresabschlusses innerhalb der gesetzlichen Fristen. Dazu gehört auch, den aufgestellten Jahresabschluss zu unterzeichnen.

Eine Verletzung der Aufklärungs- und Nachweispflichten kann sich im Prüfungsergebnis des Abschlussprüfers niederschlagen – z. B. in Form einer Einschränkung oder Versagung des Bestätigungsvermerks bzw. eines Nichterteilungsvermerks (§ 322 HGB). Darüber hinaus macht sich das geschäftsführende Organ unter Umständen schadensersatzpflichtig, wenn durch Pflichtverletzungen die Prüfung verzögert oder abgebrochen wird. Das gilt auch, wenn dem kommunalen Wirtschaftsbetrieb ein günstigeres Prüfungsurteil entgeht.

Eine Verletzung der Vorlagepflicht kann zudem die sofortige Abberufung als Mitglied des geschäftsführenden Organs und die Versagung der Entlastung zur Folge haben.

(413) Prüfungsverzögerungen aufgrund von unvollständigen, nicht unterzeichneten, nicht prüffähigen bzw. nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellten Unterlagen sind für den Landesrechnungshof nicht hinnehmbar. Dies gilt ebenso für daraus ggf. resultierende Mehrkosten. In einem kommunalen Unternehmen ist das geschäftsführende Organ verpflichtet, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu befolgen und unnötige Ausgaben zu vermeiden.

(414) Der Landesrechnungshof empfiehlt den kommunalen Gesellschaftern bzw. Trägern von kommunalen Wirtschaftsbetrieben, sich vom geschäftsführenden Organ regelmäßig über den Stand der Jahresabschlussprüfung berichten zu lassen. So ist es möglich, – ggf. auch mit Unterstützung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde – rechtzeitig Maßnahmen zur Vermeidung von Prüfungsverzögerungen und Mehrkosten ergreifen zu können.

2 Hafen- und Kurbetrieb einer Gemeinde

Bei der Durchsicht des Berichts zur Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2019 fielen dem Landesrechnungshof zahlreiche klärungsbedürftige Sachverhalte auf. Diese blieben teilweise auch nach der Auswertung des Prüfungsberichts sowie weiterer Unterlagen und Stellungnahmen ungeklärt. Das lag insbesondere daran, dass der Eigenbetrieb zu einigen Sachverhalten keine oder nur unzureichende Auskünfte gab. Es bestehen Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung.

(415) Die kommunalen Wirtschaftsbetriebe unterliegen der Jahresabschlussprüfung nach Abschnitt III KPG M-V. Der Landesrechnungshof beauftragt hierfür Wirtschaftsprüfer, welche die Jahresabschlüsse prüfen und ihre Berichte dem Landesrechnungshof übersenden. Der Landesrechnungshof leitet diese Berichte nach Durchsicht weiter. Dabei kann er eigene Feststellungen treffen.

Aus dem Bericht zur Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2019 des Eigenbetriebs der Gemeinde A, des Hafen- und Kurbetriebs B, ergaben sich zahlreiche auffällige Sachverhalte. Diese bedurften nach Ansicht des Landesrechnungshofes einer weiteren Klärung.

1 Feststellungen zum Jahresabschluss 2019

(416) Bei diesen auffälligen Sachverhalten handelte es sich u. a. um

- die Besetzung der Stelle der Kurdirektorin,
- Verstöße gegen Regelungen gemäß § 9 Betriebssatzung¹²³, insbesondere bei Vergaben im Rahmen eines mit Landesmitteln geförderten Festes,
- Unterschriftenleistungen der Kurdirektorin,
- offene Forderungen gegen nahestehende Personen,
- die bisher nicht an die Eigenbetriebsverordnung M-V angepasste Betriebssatzung sowie
- fehlende Feststellung der Jahresabschlüsse 2017 und 2018.

(417) Der Landesrechnungshof hat den Eigenbetrieb um Stellungnahme gebeten. Erst nach mehrfacher Erinnerung und Einschaltung des Landkreises D als untere Rechtsaufsichtsbehörde erhielt er Antwort.

¹²³ Entscheidungskompetenzen des Betriebsausschusses und der Gemeindevertretung.

(418) In dieser machte der Eigenbetrieb deutlich, auf bestimmte Fragen nicht antworten zu wollen.

Die Gemeinde A habe für die Ausrichtung des o. g. Festes Zuwendungen vom Land von 10.000 Euro erhalten. Die Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes betreffen die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuwendungen. Seine Prüfungen könnten sich auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers erstrecken, soweit es der Landesrechnungshof für seine Prüfung für notwendig hielt. Angesichts der einmaligen Zuwendung in nicht wesentlicher Höhe sei eine Prüfung des Landesrechnungshofes aber nicht verhältnismäßig.

Auskünfte über die Anstellung der neuen Kurdirektorin sowie über etwaige Unterschriftsleistungen seien für die Prüfung im Zusammenhang mit der Zuwendung zum Fest weder erforderlich noch angemessen. Es sei nicht ersichtlich, warum Auskünfte zu Feststellungen im Zusammenhang mit der Anstellung der neuen Kurdirektorin sowie deren Unterschriftsleistungen im Prüfbericht klärungsbedürftig und notwendig seien.

(419) Unabhängig von weiteren Prüfungshandlungen stellt sich der Sachverhalt im Ergebnis der Auswertung des Berichts über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2019, der Stellungnahmen des Eigenbetriebs und der zur Verfügung gestellten Unterlagen sowie ergänzender Erläuterungen des Abschlussprüfers wie folgt dar:

1.1 Besetzung der Stelle „Kurdirektor“

(420) Der Abschlussprüfer stellte dar, dass zum 14. Juni 2019 die neue Kurdirektorin bestellt wurde. Einen Dienstvertrag legte ihm der Eigenbetrieb bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 im März 2021 nicht vor.

Aus einem Protokoll der Gemeindevertretersitzung vom 19. Dezember 2019 gehe hervor, dass die Anstellung bis 15. Oktober 2019 befristet sein sollte. Ebenfalls sollte bis zu diesem Zeitpunkt eine Ausschreibung erfolgen.

Die Beschlussvorlagen zur Abberufung sowie Neubesetzung/Ausschreibung der Stelle „Kurdirektor“ seien bis März 2020 zurückgestellt. Bis dahin sollten die Sachverhalte geklärt werden. Auch dazu legte der Eigenbetrieb im März 2021 keine Unterlagen vor.

(421) Grundlage für den Prüfungsbericht sind der Jahresabschluss bestehend aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang sowie der von der Betriebsleitung aufgestellte Lagebericht. Im Abschnitt Personalwirtschaft des Lageberichts wird ausgeführt, dass die Leitung des Eigenbetriebs der Betriebsleiterin/Kurdirektorin für den Bereich Kurbetrieb ab dem 14. Juni 2019 oblag. Die Kurdirektorin selbst dokumentierte im Anhang des Jahresab-

schlusses und im Lagebericht 2019, dass sie unter Vorbehalt zeichne und Betriebsleiterin seit dem 15. Juli 2021 sei.

(422) Wegen dieses Widerspruchs forderte der Landesrechnungshof damit im Zusammenhang stehende Unterlagen, wie z. B. den befristeten Dienstvertrag, die Stellenausschreibung, sämtliche Beschlüsse zum Auswahlverfahren sowie Beschlüsse zur Besetzung der Stelle vom Eigenbetrieb an.

(423) Der Eigenbetrieb stellte keine Unterlagen zur Verfügung (vgl. Tz. 418).

(424) Nach § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB haben die gesetzlichen Vertreter einer Kapitalgesellschaft u. a. den Jahresabschluss um einen Anhang zu erweitern sowie einen Lagebericht aufzustellen. Für Eigenbetriebe sind die Vorschriften sinngemäß anzuwenden.

Der Eigenbetrieb hat sich geweigert, Unterlagen beizubringen, mit denen die Rechtmäßigkeit der Ausübung der Funktion der Kurdirektorin nachgewiesen werden kann. Daher ist nicht klar, ob der Jahresabschluss und der Lagebericht für 2019 von den vertretungsberechtigten Personen unterzeichnet wurden.

Die Kurdirektorin hat die Richtigkeit des Jahresabschlusses und des Lageberichts durch Unterschriftsleistung mit ihrem Hinweis „BL seit dem 15.07.2021“ bestätigt. Sollte ihr eigener Hinweis zutreffend sein, wäre sie zum Zeitpunkt des Bestätigungsvermerks durch den Abschlussprüfer am 18. März 2021 nicht vertretungsberechtigt gewesen.

1.2 Forderungen gegen nahestehende Personen

(425) Der Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2019 benennt offene Forderungen von 7.200 Euro gegen nahestehende Personen. Diese Forderungen waren bis März 2021 nicht beglichen. Der Landesrechnungshof fragte beim Abschlussprüfer und dem Eigenbetrieb an, um welche Forderungen es sich handelte.

(426) Nach Auskunft des Abschlussprüfers handelte es sich um Forderungen für den Verbrauch von Elektroenergie und Wasser im Hafen C der Gemeinde A (Jahresabrechnungen 2014 bis 2018). Diese Forderungen bestünden gegen den Bürgermeister. Der Nachweis dieser Forderungen sei dem Abschlussprüfer gegenüber durch eine offene Postenliste zum 31. Juli 2020 sowie durch Rechnungen erbracht worden.

(427) Der Eigenbetrieb, vertreten durch den Bürgermeister und die Kurdirektorin, teilte mit, dass weder Bescheide noch sonstige Rechnungen zugestellt worden seien. Somit bestünden keine offenen Forderungen und eine weitere Erörterung erübrige sich daher.

(428) Der Landesrechnungshof forderte daraufhin vom Eigenbetrieb eine Auswertung der Finanzbuchhaltung an. Die übergebene Liste vom 27. Januar 2022 enthielt diverse offene

Posten. Auch Forderungen gegen den Bürgermeister, die zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Abschlussprüfer noch bestanden, waren Bestandteil dieser Liste.

(429) Der vom Eigenbetrieb mit seiner Stellungnahme offenbar beabsichtigte Eindruck, die Forderungen hätten nie existiert, ist damit unzutreffend. Sie bringt lediglich den Unwillen des Eigenbetriebs zum Ausdruck, Auffälligkeiten transparent zu erläutern. Der Sachverhalt bedarf nach Auffassung des Landesrechnungshofes dringend weiterer Aufklärung. Die Forderungen gegen den Bürgermeister sowie die Aussage zu deren Nichtbestehen sind zu prüfen. Der Landesrechnungshof sieht die Kommunalaufsicht in der Pflicht.

1.3 Verstöße gegen Regelungen gemäß § 9 Betriebssatzung, insbesondere bei Vergaben im Rahmen eines mit Landesmitteln geförderten Festes

(430) In Angelegenheiten, die den Eigenbetrieb betrafen, hatten sich Anhaltspunkte ergeben, dass nicht der Betriebsausschuss bzw. die Gemeindevertretung nach den Wertgrenzen gemäß § 9 der Betriebssatzung entschieden haben, sondern der Bürgermeister. Insbesondere hatte der Abschlussprüfer Verstöße gegen die Vergaberegelungen gem. § 9 Abs. 3 Betriebssatzung festgestellt.

(431) In § 9 Abs. 1 der Betriebssatzung ist u. a. geregelt, dass der Betriebsausschuss in Angelegenheiten, die den Eigenbetrieb betreffen, innerhalb der durch die Betriebssatzung festgesetzten Wertgrenzen beschließt. Alle darüber hinaus gehenden Entscheidungen muss die Gemeindevertretung treffen.

Gemäß § 9 Abs. 3 der Betriebssatzung ist der Betriebsausschuss für die Vergabe von Leistungen nach VOL bis 15.000 Euro, die Vergabe von Bauleistungen nach VOB bis 15.000 Euro sowie die Vergabe von freiberuflichen Leistungen nach VOF bis 15.000 Euro verantwortlich.

(432) Insbesondere bei der Vergabe von Aufträgen im Rahmen eines mit Landesmitteln geförderten Festes seien diese Regelungen nicht eingehalten worden.

(433) Der Eigenbetrieb teilte mit, ein Verstoß gegen Vergaberegelungen liege nicht vor. Die Gemeinde habe nach Bewerbung zum Fest den Zuschlag und die dafür vorgesehenen Fördermittel erhalten und anschließend die entsprechenden Ausschreibungen vorgenommen.

(434) In der Sitzung vom 30. März 2021 sollte die Gemeindevertretung einen Beschluss zur klarstellenden Billigung der Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit dem Fest fassen. Grundlage sei eine vom Bürgermeister vorgelegte Begründung und der Anlass ein Prüfungsauftrag des Gemeindeprüfungsamts des Landkreises D gewesen.

Letztlich wurde mehrheitlich der Beschluss gefasst, dass die Gemeindevertretung noch einmal den Vertrag mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern zum Fest billigen sollte. Alle damit im Zusammenhang stehenden Rechtsgeschäfte wurden genehmigt.

Weitere im Zusammenhang mit dem Fest stehende Protokolle von Gemeindevertretersitzungen und der dazugehörigen Beschlüsse einschließlich der Beschlussvorlagen und Entscheidungen wurden dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt.

(435) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wurde dem Bürgermeister mit diesem Beschluss rückwirkend ein „Freifahrtschein“ ausgestellt. Alle Rechtsgeschäfte wurden gebilligt. Ob diese hinreichend geprüft wurden, ist offen.

2 Änderung der Betriebssatzung

(436) Der Eigenbetrieb erstellte 2015 und 2016 neue Betriebssatzungen, die von der Rechtsaufsichtsbehörde zurückgewiesen wurden. Folglich gilt derzeit die Betriebssatzung vom 1. Januar 2007 mit 4. Änderungssatzung vom 6. Juni 2013. Der Eigenbetrieb teilte dem Landesrechnungshof mit, dass die Betriebssatzung derzeit an die Eigenbetriebsverordnung Mecklenburg-Vorpommern angepasst werde.

(437) Nach der Eigenbetriebsverordnung vom 14. Juli 2017 waren die Satzungen gemäß § 43 Abs. 1 EigVO M-V bis zum 31. Dezember 2017 anzupassen.

(438) Bis zum Juli 2022 lag keine neue Satzung vor. Das lässt erkennen, dass der Eigenbetrieb und die Gemeinde notwendige Anpassungen der Betriebssatzung an die geltende Rechtslage seit 2016 nicht mehr oder nur sehr schleppend und ohne erforderlichen Nachdruck verfolgen.

2.1 Fehlende Feststellungen der Jahresabschlüsse 2017 und 2018, verspätete Prüfungen der Jahresabschlüsse 2019 und 2020

(439) Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses und Lageberichts hat nach der EigVO bis zum Ende des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Wirtschaftsjahrs zu erfolgen.¹²⁴ Bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen am 18. März 2021 waren die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2017 und 31. Dezember 2018 nicht festgestellt. Dieses erfolgte erst auf der Gemeindevertretersitzung am 30. März 2021 (vgl. Tz. 434).

(440) Bis neun Monate nach Ende des Wirtschaftsjahrs sind Jahresabschluss und Lagebericht zu prüfen. Dieses konnte aufgrund der unzureichenden Mit- und Zuarbeit des Eigenbetriebs für das Jahr 2019 nicht fristgerecht erfolgen. Auch für 2020 liegt dem Landesrech-

¹²⁴ Vgl. Abschnitt V.1.

nungshof aufgrund von Verzögerungen, die der Eigenbetrieb zu verantworten hat, bisher kein Prüfungsbericht vor.

(441) Die gesetzlichen Fristen sind einzuhalten.

3 Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(442) Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die Gemeindevertretung unverzüglich dafür Sorge trägt, die Arbeitsweise und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung des Eigenbetriebs zu prüfen. Die Personalwirtschaft, insbesondere die Unstimmigkeiten, die die Kurdirektorin betreffen, sind aufzuarbeiten.

Die im März 2021 vorhandenen offenen Forderungen gegen den Bürgermeister sowie die Aussage zu deren Nichtbestehen sind zu prüfen.

Die Satzung des Eigenbetriebs ist unverzüglich an die Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung Mecklenburg-Vorpommern anzupassen.

(443) Das Amt E, dem die Gemeinde A angehört, sollte in Abstimmung mit der Kommunalaufsicht des Landkreises den Eigenbetrieb begleiten, um einen ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb sicher zu stellen.

(444) Die Kommunalaufsicht des Landkreises sollte gemeinsam mit dem Amt dafür Sorge tragen, dass sowohl der Eigenbetrieb als auch die Gemeindevertretung ihren Aufgaben und Pflichten ordnungsgemäß nachkommen. Angesichts seiner Feststellungen empfiehlt der Landesrechnungshof strikte und regelmäßige Kontrollen und Abstimmungen.

Stellungnahmen

(445) Die Gemeinde A ließ anwaltlich vertreten mitteilen, dass für sie keine Ermächtigungsgrundlage für eine Veröffentlichung des Jahresberichtsbeitrags ersichtlich sei. In § 14 KPG M-V werde eindeutig geregelt, wie mit den Prüfungsergebnissen umgegangen werden solle. Zur Veröffentlichung sei abschließend geregelt, dass die zu prüfende Stelle das Ergebnis an sieben Tagen auszulegen habe und dieses bekannt machen müsse. Ein darüberhinausgehendes Recht zur Veröffentlichung bestehe nicht.

Im Übrigen weiche der Beitrag von sonstigen Jahresberichtsbeiträgen auch erheblich ab. Während dort über allgemeine Problemstellungen berichtet werden solle und das einzelne Rechtssubjekt eine untergeordnete Bedeutung habe, sei das vorliegend grundlegend anders. Dieser lese sich wie direkte Angriffe gegen die Gemeinde. Eine Veröffentlichung habe daher den Charakter einer Bloßstellung.

(446) Der Landkreis D teilte mit, dass die Ausführungen des Landesrechnungshofes zutreffend seien.

(447) Das Innenministerium teilte mit, dass der Landrat des Landkreises D dem Gemeindeprüfungsamt bereits im Jahr 2021 den Auftrag erteilt habe, eine überörtliche Prüfung aus besonderem Anlass im Eigenbetrieb B vorzunehmen. Daraus hätten sich umfangreiche Beanstandungen, Empfehlungen und Hinweise ergeben. Das anschließende Ausräumverfahren werde seither vom Landkreis durchgeführt. Dieser habe mitgeteilt, dass in Bezug auf die fällige Änderung der Betriebssatzung (vgl. Tzn. 436 ff.) des Eigenbetriebs das Amt E zuletzt am 18. Juli 2022 um Übersendung eines Entwurfs gebeten und Unterstützung angeboten habe. Der Landkreis stehe hierzu im Austausch mit dem Amt. Bezüglich der in Rede stehenden offenen Forderungen (vgl. Tzn. 425 ff.) werde sich die Finanzaufsicht des Landkreises D der Sache annehmen. Hier seien zunächst grundlegende offene Fragen mit dem Eigenbetrieb zu klären. Bezüglich der Besetzung der Stelle „Kurdirektor/-in“ (vgl. Tzn. 420 ff.) und Verstöße gegen § 9 Betriebssatzung (vgl. Tzn. 430 ff.) habe die Gemeindevertretung das Handeln des Bürgermeisters legitimiert und nochmals klarstellend beschlossen, die Betriebsleiterin nicht abzurufen und das Arbeitsverhältnis nicht zu kündigen. Außerdem habe die Gemeindevertretung in einem weiteren Beschluss den Vertrag mit dem Land Mecklenburg-Vorpommern zu dem mit Landesmitteln geförderten Fest und alle damit im Zusammenhang stehenden Rechtsgeschäfte gebilligt. Rechtsverstöße seien daraus auch aufgrund des laufenden Ausräumverfahrens nicht ersichtlich.

Das Ministerium habe sich wiederkehrend, zuletzt im September 2022, über den aktuellen Sachstand und veranlasste Maßnahmen unterrichten lassen. Im Übrigen würden die Empfehlungen des Landesrechnungshofes ausdrücklich begrüßt. Insbesondere die Ansicht des Eigenbetriebs zu den festgestellten Vergabefehlern werde das Ministerium zum Anlass nehmen, gemeinsam mit dem Landkreis D geeignete Maßnahmen zu erörtern und umzusetzen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

(448) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Veröffentlichung seiner Berichte im Kommunalfinanzbericht gemäß Artikel 68 Abs. 5 Verf. M-V erfolgt.

Gegen die hier in Frage stehenden Sachverhalte sind im Rahmen der Anhörung keine inhaltlichen Bedenken vorgebracht worden. Tatsachendarstellungen sind weder Angriffe noch bloßstellend.

Im Übrigen begrüßt der Landesrechnungshof, dass der Landkreis und das Innenministerium im Austausch zu den dargestellten Sachverhalten stehen und für eine weitere Aufarbeitung Sorge tragen.

3 Kommunale Beteiligungen – Entwicklungen bis 2020

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie stellen an die kommunalen Wirtschaftsbetriebe besondere Herausforderungen. Die Auswertung der Prüfungsberichte für 2020 lässt anhand der ausgewiesenen Umsatzerlöse und Jahresergebnisse keine allgemeine negative Entwicklungstendenz erkennen. Allerdings ist die Entwicklung von vielen Unwägbarkeiten geprägt und weiter zu verfolgen.

(449) 2020 war geprägt von den vielfältigen Auswirkungen der Corona-Krise auf das private wie öffentliche Leben, die bis heute anhalten. Auch die Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern ist hiervon betroffen.

(450) Der Landesrechnungshof hat sich anhand der für die nach Abschnitt III KPG M-V prüfungspflichtigen Einrichtungen eingereichten Jahresabschlüsse einen Überblick verschafft. Insbesondere darüber, ob sich grundlegende Auswirkungen der Corona-Pandemie ablesen lassen. Hierzu hat er die Daten der Prüfungsberichte (soweit sie zum Zeitpunkt der Auswertung¹²⁵ vorlagen) von 2016 bis 2020 hinsichtlich der Umsatzerlöse und der Jahresergebnisse ausgewertet.

1 Entwicklung der Umsatzerlöse und der Jahresergebnisse insgesamt

1.1 Umsatzerlöse

(451) Umsatzerlöse dienen als Indikator für den Erfolg eines Unternehmens. Sie sind eine der wesentlichen Kennzahlen eines Unternehmens, spiegeln sie doch die Fähigkeiten des Unternehmens wider, Erlöse am Markt zu erzielen.

(452) Die betrachteten Umsatzerlöse haben sich von 2016 bis 2020 insgesamt, also über alle Unternehmen, wie folgt entwickelt:

Tabelle 33: Umsatzerlöse, 2016-2020, in 1.000 Euro

	Umsatz	Veränderung zum Vorjahr
	in 1.000 Euro	
2016	1.606.366,7	
2017	1.661.993,0	3,5 %
2018	1.711.674,2	3,0 %
2019	1.724.871,8	0,8 %
2020	1.698.504,8	-1,5 %

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2020; eigene Berechnungen

(453) Bei diesen Gesamtzahlen ist zu berücksichtigen, dass dem Landesrechnungshof zum Zeitpunkt der Auswertung insbesondere für 2019 und 2020 noch nicht alle Prüfungsbe-

¹²⁵ 4. August 2022.

richte vorlagen (vgl. Jahresberichtsbeitrag „Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung“). Folglich sind die Umsätze und die Differenzen zu den jeweiligen Vorjahren nach unten verzerrt.¹²⁶

Würde für die Höhe der Umsatzerlöse der fehlenden Gesellschaften eine gleichbleibende Entwicklung unterstellt, ergäben sich auch für 2020 steigende Werte.

1.2 Jahresergebnisse

(454) Das Jahresergebnis errechnet sich über alle kommunalen Beteiligungen durch Abzug sämtlicher Kosten vom Umsatz und stellt den Nettogewinn oder -verlust eines Unternehmens im Rechnungsjahr dar.

(455) Die die in den Prüfungsberichten ausgewiesenen Jahresergebnisse von 2016 bis 2020 haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 34: Jahresergebnisse gesamt, 2016-2020, in 1.000 Euro

	Jahresergebnis	Veränderung zum Vorjahr
	in 1.000 Euro	
2016	103.756,0	
2017	101.431,9	-2,2 %
2018	99.441,1	-2,0 %
2019	105.622,1	6,2 %
2020	112.303,2	6,3 %

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2020; eigene Berechnungen.

(456) Von 2016 bis 2018 sanken die Jahresergebnisse jeweils um 2,2 % und 2,0 %. Im Folgejahr stiegen die Werte dann wieder um 6,2 %. Trotz sinkender Umsatzerlöse von 1,5 % (vgl. Tz. 452) stieg im ersten „Corona-Jahr“ das Jahresergebnis um 6,33 %, wobei noch 15 Jahresabschlüsse unberücksichtigt sind.

Zu beachten ist allerdings, dass ein positives Jahresergebnis und damit eine positive Entwicklung, nicht mit einem positiven Geschäftsverlauf einhergehen muss. Ursache kann beispielsweise auch sein, dass vorgesehene Ausgaben nicht getätigt wurden (bzw. nicht getätigt werden konnten). Abgefedert wurden negative Auswirkungen zudem durch die teilweise Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld und Corona-Hilfen.

2 Einzelne Branchen

(457) In der Gesamtbetrachtung der Unternehmenserlöse und Jahresergebnisse aller nach Abschnitt III KPG M-V prüfungspflichtigen Einrichtungen sind Unternehmen unterschiedlicher

¹²⁶ Unschärfen in der Darstellung ergeben sich zusätzlich daraus, dass in den einzelnen Jahren teilweise neugegründete Gesellschaften hinzukommen, andere erlöschen oder wegen eines Größenklassenwechsels nicht mehr der Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V unterfallen.

Branchen enthalten. Diese variieren in ihrer Anfälligkeit für pandemiebedingt angeordnete Einschränkungen.

(458) Insbesondere Einrichtungen aus den Branchen Tourismus/Kurverwaltung, Beschäftigungsgesellschaften sowie Kultur äußerten in den Prüfungsberichten, dass sie durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie ihren Geschäftszweck teilweise oder in Gänze nicht ausüben konnten. Daher hat der Landesrechnungshof Einrichtungen dieser Branchen einer gesonderten Betrachtung unterzogen.¹²⁷

2.1 Tourismus/Kurverwaltung

(459) Die Branche Tourismus/Kurverwaltung hat auf den ersten Blick für 2020 hohe Umsatzrückgänge zu verzeichnen (20,3 %). Dies relativiert sich insofern, da 2020 Umsätze von acht der 54 Unternehmen wegen noch nicht eingegangener Jahresabschlüsse (vgl. Jahresberichtsbeitrag Verzögerung von Jahresabschlüssen) nicht berücksichtigt werden konnten. Würden diese bei ungefähr gleichbleibender Entwicklung hinzugerechnet, bliebe lediglich ein Rückgang im unteren einstelligen Prozentbereich.

(460) Bei Betrachtung der Jahresergebnisse zeigt sich 2016 bis 2020 keine bestimmte Entwicklungstendenz. Die Kennzahl für 2020 deutet für sich genommen auf keine Verschlechterung der finanziellen Situation hin. Zu möglichen Ursachen des positiven Ergebnisses wird auf Tz. 456 verwiesen.

Tabelle 35: Umsatzerlöse und Jahresergebnisse Tourismus/Kurverwaltung, 2016-2020, in 1.000 Euro

	Umsatzerlöse	Veränderung zum Vorjahr	Jahresergebnisse	Veränderung zum Vorjahr
	in 1.000 Euro		in 1.000 Euro	
2016	95.844,7		3.542,9	
2017	97.770,6	2,0 %	102,4	-97,1 %
2018	104.883,2	7,3 %	-1.270,5	-1.340,7 %
2019	110.169,6	5,0 %	945,3	174,4 %
2020	87.816,8	-20,3 %	3.655,4	286,7 %

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2020; eigene Berechnungen.

2.2 Beschäftigungsgesellschaften

(461) Auch Beschäftigungsgesellschaften haben für 2020 hohe Umsatzrückgänge (- 13,1 %) zu verzeichnen. Dabei findet eine liquidierte Gesellschaft 2020 keine Berücksichtigung mehr. Bei einer weiteren liegt dem Landesrechnungshof noch kein Jahresabschluss für 2020 vor.

¹²⁷ Es ist zu berücksichtigen, dass auch innerhalb der Branche teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Einrichtungen bestehen, etwa in Bezug auf Unternehmensgegenstand oder Finanzierungsstrukturen. Die Übersichten bilden somit nur Tendenzen ab.

(462) Bei den Jahresergebnissen fällt auf, dass das Defizit von 2016 bis 2018 sehr stark ansteigt, um dann ab 2019 wieder zu sinken. Dieser Anstieg ist allein auf das negative Jahresergebnis einer Gesellschaft zurückzuführen, das im Vergleich zum Vorjahr von 24.800 Euro auf -388.900 Euro sank.

Angesichts der kleinen Vergleichsgruppe wirken sich rapide Veränderungen entsprechend stark auf die zu betrachtenden Werte aus.

Tabelle 36: Umsatzerlöse und Jahresergebnisse Beschäftigungsgesellschaften, 2016-2020, in 1.000 Euro

	Umsatzerlöse	Veränderung zum Vorjahr	Jahresergebnisse	Veränderung zum Vorjahr
	in 1.000 Euro		in 1.000 Euro	
2016	8.771,0		-39,2	
2017	9.762,8	11,3%	-204,1	-420,7 %
2018	9.211,6	-5,7%	-480,9	-135,6 %
2019	7.763,7	-15,7 %	-322,4	33,0 %
2020	6.746,2	-13,1 %	-49,4	84,7 %

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2020; eigene Berechnungen.

2.3 Kultur

(463) Beim Rückgang der Umsatzerlöse sticht insbesondere der Kulturbereich mit einem Rückgang von 2019 auf 2020 mit 55,71 % heraus. Dabei schwanken die Rückgänge für die einzelnen Kultureinrichtungen zwischen 16,07 % und 74,29 %. Die Rückgänge liegen hauptsächlich darin begründet, dass ein Großteil der geplanten Veranstaltungen nicht oder nur eingeschränkt durchgeführt werden konnte.

(464) Bei Betrachtung der Jahresergebnisse der Einrichtungen aus dem Bereich Kultur fällt insbesondere die positive Entwicklung bei gleichzeitigem Rückgang der Umsatzerlöse auf. Dies ist dadurch begründet, dass die Ausgaben, für die die zur Verfügung stehenden Mittel vorgesehen waren, pandemiebedingt in erheblichem Umfang nicht getätigt werden konnten. Bemerkbar macht sich auch, dass die Einrichtungen der Kulturbranche in besonderem Maße von öffentlichen Zuschüssen profitierten, die keinen pandemiebedingten Einflüssen ausgesetzt waren.

Tabelle 37: Umsatzerlöse und Jahresergebnisse Kultur, 2016-2020, in 1.000 Euro

	Umsatzerlöse	Veränderung zum Vorjahr	Jahresergebnisse	Veränderung zum Vorjahr
	in 1.000 Euro		in 1.000 Euro	
2016	12.466,4		-1.485,5	
2017	11.255,0	-9,7 %	-1.159,2	-22,0 %
2018	11.242,1	-0,1 %	163,2	114,1 %
2019	11.767,2	4,7 %	-355,0	-317,5 %
2020	5.211,2	-55,7 %	4.933,5	1.489,7 %

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2020; eigene Berechnungen.

3 Ergebnis

(465) Die Auswertung der Prüfungsberichte für 2020 lässt anhand der ausgewiesenen Umsatzerlöse und Jahresergebnisse keine allgemeine negative Entwicklungstendenz der prüfungspflichtigen Einrichtungen erkennen. Allerdings ist die Entwicklung aufgrund der fort-dauernden und noch hinzutretenden Herausforderungen durch die besonderen wirtschaftli-chen Rahmenbedingungen weiter zu verfolgen.

4 Kommunale Beteiligungen – Informationsfluss bei kommunalen Gesellschaften

Der Landesrechnungshof hat die Gesellschafter (Kommunen) kommunaler Gesellschaften aus dem unterkreislichen Bereich zum Informationsfluss zwischen den Gesellschaften und den Gesellschaftern befragt. Im Wesentlichen wird dieser als ausreichend empfunden. In einzelnen Punkten ergeben sich Verbesserungspotenziale. Der Landesrechnungshof erwartet, dass seine Schreiben zur Weiterleitung der Jahresabschlüsse in angemessener Zeit auch den Gesellschaftern bekannt sind.

(466) Der Jahresabschlussprüfung nach dem KPG M-V unterliegen neben den Eigenbetrieben und Zweckverbänden auch alle Gesellschaften privaten Rechts, an denen Kommunen maßgeblich beteiligt sind. Hierzu beauftragt der Landesrechnungshof nach § 13 Abs. 2 KPG M-V Wirtschaftsprüfer nach Anhörung der prüfungspflichtigen Einrichtung.

(467) Nach erfolgter Prüfung legt der Wirtschaftsprüfer dem Landesrechnungshof seinen Prüfungsbericht vor. Diesen wertet der Landesrechnungshof aus und leitet ihn gemäß § 14 Abs. 4 KPG M-V an die prüfungspflichtige Einrichtung und die Rechtsaufsichtsbehörde weiter. Im Weiterleitungsschreiben gibt der Landesrechnungshof bei Bedarf Hinweise bzw. macht Anmerkungen.

(468) Die Hinweise und Anmerkungen sind auch für die Gesellschafter von Bedeutung und erfordern ggf. Aktivitäten von diesen. Für die Weiterleitung der Prüfungsberichte für 2020 hat der Landesrechnungshof daher im Rahmen einer Abfrage ausgewertet, ob seine Hinweise und Anmerkungen den Gesellschaftern bekannt sind. Dabei hat er sich auf Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH mit Gesellschaftern aus dem unterkreislichen Bereich beschränkt.

GmbH-Gesellschafter haben Anspruch auf umfassende Auskunft über alle Angelegenheiten des Unternehmens sowie Einsichtsrecht in alle Schriften und Unterlagen der Gesellschaft. Unabhängig von der Höhe seiner Beteiligung sind ihnen nach § 51a GmbHG¹²⁸ weitreichende Informationsansprüche und Auskunftsrechte gegenüber der Geschäftsführung zu gewähren.

¹²⁸ § 51a Auskunfts- und Einsichtsrecht

„(1) Die Geschäftsführer haben jedem Gesellschafter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und die Einsicht der Bücher und Schriften zu gestatten.

(2) Die Geschäftsführer dürfen die Auskunft und die Einsicht verweigern, wenn zu besorgen ist, dass der Gesellschafter sie zu gesellschaftsfremden Zwecken verwenden und dadurch der Gesellschaft oder einem verbundenen Unternehmen einen nicht unerheblichen Nachteil zufügen wird. Die Verweigerung bedarf eines Beschlusses der Gesellschafter.

(3) Von diesen Vorschriften kann im Gesellschaftsvertrag nicht abgewichen werden.“

(469) Für seine Abfrage hat der Landesrechnungshof eine Auswahl aus Gesellschaften getroffen, bei denen die Weiterleitungsschreiben Hinweise und Anmerkungen an die Gesellschaft enthielten. Die Abfrage umfasste 17 Gesellschaften, an denen 54 kommunale Gesellschafter beteiligt sind.

1 Ergebnis der Abfrage

(470) Auf die Abfrage haben 44 Gesellschafter¹²⁹ von 15 Gesellschaften geantwortet.¹³⁰

(471) Der Landesrechnungshof hatte zunächst abgefragt, ob den Gesellschaftern sein Weiterleitungsschreiben bekannt ist. Dieses war bei 24 Gesellschaftern (von 12 Gesellschaften) der Fall. 20 Gesellschafter (von drei Gesellschaften) gaben an, das Weiterleitungsschreiben nicht zu kennen. Bei einer dieser Gesellschaften soll den Gesellschaftern der Inhalt des Weiterleitungsschreibens bei der im vierten Quartal 2022 stattfindenden Gesellschafterversammlung bekanntgegeben werden. Bei dieser Gesellschaft liegt eine Bestandsgefährdung vor. Eine andere Gesellschaft ist in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung beeinträchtigt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Gesellschafter seine Weiterleitungsschreiben in angemessener Zeit zur Kenntnis erhalten. Nur so können sie daraus mögliche Handlungsbedarfe erkennen und ggf. erforderliche Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

(472) Sofern das Weiterleitungsschreiben den Gesellschaftern bekannt war, fragte der Landesrechnungshof in einem nächsten Schritt, zu welchen Schritten dieses die Gesellschafter (ggf. mit welchem Ergebnis) veranlasst hatte. Einer der Gesellschafter gab zu dieser Frage keine Antwort.

Die Gesellschafter von fünf Gesellschaften teilten mit, dass sie den Hinweisen des Landesrechnungshofes mit der Einleitung entsprechender Maßnahmen begegnet seien und stellten diese dar.

(473) Abschließend hat der Landesrechnungshof erfragt, ob die Gesellschafter Optimierungspotenzial in Bezug auf den Informationsfluss zwischen sich und der Gesellschaft sehen und was aus ihrer Sicht ggf. verbessert werden könnte.

(474) Der überwiegende Teil der befragten Gesellschafter sieht sich als ausreichend informiert an und sieht aktuell keinen Optimierungsbedarf.

¹²⁹ Bzw. die jeweilige Amtsverwaltung.

¹³⁰ Zehn Gesellschafter von drei Gesellschaften antworteten nicht. Bei einer von diesen Gesellschaften antwortete nur ein Teil der Gesellschafter.

Bei drei Gesellschaften wiesen die Gesellschafter auf bestehende Verbesserungspotentiale hin. Bei einer Gesellschaft sind als Verbesserung der Kommunikation künftig Quartalsgespräche geplant.

In den beiden anderen Fällen galten die Hinweise weniger dem unmittelbaren Verhältnis zwischen Gesellschafter und Gesellschaft. Vielmehr waren die Gesellschafter amtsangehörige Gemeinden und es wurde eine verbesserte Weitergabe von Informationen zwischen Gemeinde und Amtsverwaltung angemahnt.

2 Fazit

(475) Die Abfrage hat ergeben, dass nach Einschätzung der Gesellschafter der Informationsfluss zwischen den Gesellschaftern und den Gesellschaften im Wesentlichen als ausreichend bzw. als gut angesehen wird. Probleme bestehen in Einzelfällen im Verhältnis zwischen Gemeinde und Amtsverwaltung.

(476) Hinsichtlich seiner Weiterleitungsschreiben erwartet der Landesrechnungshof, dass diese in angemessener Zeit in den Informationsfluss zwischen Gesellschaft und Gesellschaftern einbezogen werden und bei anstehenden Gesellschafterentscheidungen Berücksichtigung finden. Das gilt insbesondere bei Gesellschaften, bei denen eine wirtschaftliche Beeinträchtigung oder sogar Bestandsgefährdung vorliegt. Bei einem großen Teil der in die Auswertung eingeflossenen Weiterleitungsschreiben führen diese dazu, dass dadurch Änderungsprozesse in Gang gesetzt werden.

VI. Umsetzung von Landtagsentschließungen

1 Entschließung des Landtags zur Prüfung „Vergabewesen im kreisangehörigen Raum“ (Jahresbericht 2015 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2015, Tzn. 221-292)

Der Landtag hat beschlossen:

„Das Ministerium für Inneres und Sport sowie die unteren Rechtsaufsichtsbehörden werden gebeten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Einhaltung von vergaberechtlichen Bestimmungen sicherzustellen. Dabei sollen Optimierungspotenziale, insbesondere durch verwaltungsinterne Zentralisierung und die Einhaltung formeller Grundlagen, gehoben werden.

Der Landesrechnungshof wird gebeten, die Praxis der öffentlichen Vergabe bei kommenden Prüfungen weiterhin im Fokus zu behalten.

[...] Der Landtag sieht in der interkommunalen Zusammenarbeit ein wichtiges Instrument, um die Effizienz in den Verwaltungen steigern und die Kosten für die Kommunen senken zu können.

*Die Landesregierung wird gebeten, die Kommunen bei der Anbahnung interkommunaler Zusammenarbeit zu beraten“.*¹³¹

(477) Der Landesrechnungshof führte in seinem Beitrag aus, dass einzelne Kommunen Haushaltsmittel für Beschaffungen, Dienstleistungen und Bauleistungen teilweise unter Umgehung sämtlicher Vergabevorschriften verausgabt haben. Das Vergabewesen entspräche in seiner Gesamtheit nicht den vergaberechtlichen Normen. Einige Kommunen hätten elementare Vorschriften fortlaufend umgangen.

Die Kommunen forderte er auf, die festgestellten Rechtsverstöße abzustellen. Vergaben seien entsprechend den rechtlichen Maßgaben abzuwickeln. Um die fachlichen Anforderungen zu erfüllen, sollten sie das Vergabewesen zentralisieren und die Möglichkeiten interkommunaler Kooperationen prüfen. Der Landesrechnungshof empfahl zudem u. a. die Nutzung vorhandener Merkblätter und Checklisten des Innenministeriums.

(478) Das Innenministerium führte zur Umsetzung der Entschließung aus:

Es gebe den Kommunen im Vergabebereich nach wie vor ständig Hinweise zur aktuellen Rechtslage. Solche seien z. B. erst kürzlich zur Beachtung der Russland-Sanktionen sowie

¹³¹ Drs. 6/5596 Beschlussempfehlungen 1.1.1 f) und 1.1.1 g); beschlossen in der 124. Sitzung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern vom 6. Juli 2016.

zur Anwendung von Preisgleitklauseln erfolgt. Besonderer Wert werde auf die praxisnahe Unterrichtung gelegt.

Zudem sei wahrzunehmen, dass „– auch auf Grund der regelmäßigen Empfehlung der Gemeindeprüfungsämter im Rahmen ihrer überörtlichen Prüfungen – die Kommunen zunehmend mit den diesseits zu den einzelnen Vergabeverfahren veröffentlichten Checklisten/Merkblättern arbeiten“. Diese würden regelmäßig auf Ergänzungs-/Erweiterungsbedarf geprüft.

Hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit stelle es fest, dass vermehrt die Kommunalservice Mecklenburg AöR als zentrale Vergabestelle genutzt werde.

Bei der Hanse- und Universitätsstadt Rostock sei zu beobachten, dass die für eine ordnungsgemäße Auftragsvergabe notwendigen Verfahrensschritte immer mehr zentralisiert würden. Seitens des Innenministeriums werde die Schaffung/Nutzung zentraler Vergabestellen beratend unterstützt.

Die Feststellungen aus der Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofes „*Vergabewesen in Kommunalverwaltungen und Eigenbetrieben*“ habe es zum Anlass genommen, in den Dialog mit den unteren Rechtsaufsichtsbehörden einzutreten. Ziel sei die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen. Coronabedingt stünde dies aber noch am Anfang.

Bei dem im Vergabebereich wünschenswerten Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit müsse die kommunale Selbstverwaltung berücksichtigt werden. Hier könne grundsätzlich nur eine Beratung der Kommunen erfolgen.

(479) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium Merkblätter/Checklisten herausgibt und laufend aktualisiert. Allerdings stellte er fest, dass die Kommunen diese Hilfsmittel noch nicht flächendeckend nutzen. In seinen Prüfungen regt er deshalb auch regelmäßig deren Nutzung an.¹³² Daher sollten die Rechtsaufsichtsbehörden auch weiterhin die Kommunen regelmäßig über diese Hilfsmittel informieren und zu deren Nutzung raten.

Weiterhin begrüßt der Landesrechnungshof die durch das Innenministerium beobachtete Tendenz zur Zentralisierung im Vergabebereich.

Bezüglich des Ausbaus der interkommunalen Zusammenarbeit verweist der Landesrechnungshof auf seine Ausführungen im Kommunalfinanzbericht 2019.¹³³ Dort hat er Möglichkeiten zu deren grundsätzlicher Stärkung benannt, die keinen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung erfordern.

¹³² Vgl. Tz. 310 ff.

¹³³ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019), Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S. 91.

2 Entschließung des Landtags zum Berichtsbeitrag „Schuldenmanagement im kommunalen Bereich“ (Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2016, Tzn. 126-172)

Der Landtag hat beschlossen:

„Das Ministerium für Inneres und Europa wird gebeten, im Rahmen seiner Rechtsaufsicht darauf hinzuwirken, dass die Kommunen ein aktives Schuldenmanagement betreiben, um die Vorteile der Niedrigzinsphase zur Reduzierung der Zinslasten zu nutzen.“¹³⁴

(480) Der Landesrechnungshof führte in seinem Beitrag aus, dass die Kommunen die Möglichkeiten des aktiven Schuldenmanagements¹³⁵ weitgehend nicht nutzten. Das Zinsumfeld böte gute Voraussetzungen zur nachhaltigen Senkung der mit den Schulden verbundenen Zinslast. Deshalb stellte sich in diesem Umfeld die Frage nach einem aktiven Schuldenmanagement in besonderer Weise. Die Kommunen sollten sich mit Maßnahmen des Schuldenmanagements auseinandersetzen. So wären sie auch auf ein wieder steigendes Zinsniveau vorbereitet. Die Kommunen könnten so schnell und umfassend auf kurzfristige Änderungen am Finanzmarkt reagieren und die damit verbundenen Risiken begrenzen.

(481) Das Innenministerium führte nunmehr aus, dass in der Gesamtbetrachtung das mit der Entschließung verfolgte Ziel der Reduzierung der Zinslasten während der Niedrigzinsphase erreicht worden sei:

Bereits die Veröffentlichung des Berichtsbeitrages habe *„zu einer umfassenden Sensibilisierung der kommunalen Ebene beigetragen, bestehende Kreditverträge dahingehend zu prüfen, ob wirtschaftlich eine zeitnahe Umschuldung möglich ist, um so die Vorteile der Niedrigzinsphase zur Reduzierung der Zinslasten zu nutzen“*. Rechtsaufsichtlich sei in einem Rundschreiben¹³⁶ darauf hingewiesen worden, dass die Beachtung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ein aktives Zinsmanagement erfordere. Dies beinhalte u. a. eine laufende Orientierung am Markt und die Erstellung von Zinsprognosen. Darüber hinaus hätten anlass- bzw. einzelfallbezogen rechtsaufsichtliche Beratungen stattgefunden. Diese hätten sich thematisch insbesondere darauf bezogen, dass neue Kreditaufnahmen auf „Vorrat“ auch in Niedrigzinszeiten nicht zulässig seien.

¹³⁴ Drs. 7/1136 Beschlussempfehlung 1.1.1 d); beschlossen in der 21. Sitzung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Oktober 2017.

¹³⁵ Zur Unterscheidung des aktiven vom passiven Schuldenmanagement vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017), Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2016, S. 47.

¹³⁶ Rundschreiben vom 16. April 2018 „Derivate im kommunalen Bereich und Fremdwährungskredite“, Gz. II 320-174-59000- 2011/008-002.

Die Feststellungen des Landesrechnungshofes und die rechtsaufsichtlichen Hinweise hätten auf kommunaler Ebene Wirkung gezeigt. Auf Grundlage der Datenerfassungen der Kommunen in RUBIKON zu den Verbindlichkeiten und Zinsen für Investitionskredite habe sich der durchschnittliche Zinssatz auf allen kommunalen Ebenen von 2017 bis 2021 deutlich reduziert. Die durchschnittliche Zinsbelastung aus Investitionskrediten hätte sich danach von 2,6 % auf 1,51 % bei den Landkreisen, von 2,52 % auf 1,51 % bei den großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten und von 3,2 % auf 1,11 % bei den kreisangehörigen Gemeinden verringert.

Bezüglich der Kassenkredite verweist das Innenministerium auf die Anregung des Landesrechnungshofes, Risiken im Rahmen der Anschlussfinanzierung durch bestimmte Maßnahmen zu begrenzen. Es habe davon abweichend einen Ansatz verfolgt, „*der prioritär strategisch auf die zeitnahe und nachhaltige Rückführung der Kassenkredite gerichtet*“ sei. Es verweist auf die Unterstützung des Gesetzgebers durch die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds zum 1. Januar 2018. Mit der Novelle des Finanzausgleichsgesetzes 2020 seien die Hilfen zum Haushaltsausgleich fortentwickelt worden. Den Kommunen stünde eine nachhaltige Unterstützung bei der Rückführung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen zur Verfügung. Dies führe unmittelbar auch zur Reduzierung der Kassenkredite.

Die Wirkung zeige sich daran, dass in den letzten Jahren die Höhe der Kassenkredite merklich gesunken sei.

(482) Der Landesrechnungshof begrüßt die Verringerung der Zinslasten. Er weist darauf hin, dass mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen des Finanzmarkts ein aktives Schuldenmanagement an Bedeutung gewinnt. Insoweit könnte das Innenministerium eine weitere anlassbezogene Sensibilisierung der Kommunen für dieses Thema prüfen. Dies könnte z. B. dadurch geschehen, dass die Anregung des Landesrechnungshofes, die Erlasslage zur Kreditwirtschaft der Kommunen zu aktualisieren, aufgegriffen wird.¹³⁷ Dabei sollte das Innenministerium zur Verwaltungsvereinfachung eine Zusammenführung von Erlassen und Rundschreiben prüfen.

(483) Die Anregungen des Landesrechnungshofes zur Risikominimierung bei Anschlussfinanzierungen waren durch Berichte der Kommunen veranlasst. Auf die grundlegend bestehende Notwendigkeit, Kassenkredite schnellstmöglich zurückzuführen, hat der Landesrechnungshof regelmäßig hingewiesen.¹³⁸ Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Gesetz.

¹³⁷ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017), Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2016, S. 55. Das Innenministerium hatte mitgeteilt, dies in die Arbeitsplanung 2017 aufzunehmen.

¹³⁸ So ist z. B. Kommunalfinanzbericht 2016 in den Tzn. 123 und 288 der Hinweis enthalten, dass Kassenkredite nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsgapen aufgenommen werden dürften. Eine dauerhafte Nutzung zur Finanzierung von laufenden Auszahlungen sei nicht gestattet.

(484) Bezüglich der erwähnten Unterstützungsleistungen des Landes weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass rechtsaufsichtlich auf deren Nachhaltigkeit zu achten ist. Die Rechtsaufsicht hat darauf hinzuwirken, dass die betroffenen Kommunen flankierend zu den finanziellen Hilfen die strukturellen Ursachen für ihre Haushaltsprobleme analysieren und abbauen.

3 Entschließung des Landtags zur Prüfung „Kommunale Pflegeplanung“ (Jahresbericht 2016 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2016, Tzn. 419-427)

Der Landtag hat beschlossen:

***„Zur weiteren Optimierung der integrierten Sozialplanung wird das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung gebeten, die Arbeit des Arbeitskreises Sozialplanung fachlich zu unterstützen, um eine Vereinheitlichung der Datenlage aller Landkreise zu erreichen.“*¹³⁹**

(485) Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport (Sozialministerium) hat mitgeteilt, dass der Landtagsbeschluss umgesetzt worden sei. Dazu habe die Hochschule Neubrandenburg den 2015 im Auftrag des Ministeriums erarbeiteten „Kompass für eine integrierte Pflegesozialplanung“ weiterentwickelt. Sie habe mehrere Workshops mit den Pflegesozialplanerinnen und -planern sowie dem Sozialministerium durchgeführt. Darin seien (weitere) geeignete Instrumente zur Vereinheitlichung der Datenlage erarbeitet, vorgestellt und beraten worden. Im Ergebnis sei 2018 eine überarbeitete Fassung des „Kompass“ vorgelegt worden. Diese zeichne sich insbesondere durch ihr einheitliches Planungsinstrument aus. Das gelte in Bezug auf die erforderlichen und zusätzlichen Indikatoren, Begriffsdefinitionen, Kennziffernmanagement sowie die Handhabung der Ermittlung von Bedarfsprognosen und der Bestimmung von Zielwerten. Zusätzlich sei ein gemeinsamer Berichtsstandard für die Pflegesozialplanungen der Landkreise und kreisfreien Städte vereinbart worden.

Das Sozialministerium habe zudem „das Wirtschaftsministerium, das Energieministerium, das Statistische Amt sowie die Kranken- und Pflegekassen“ einbezogen, um die notwendigen Datensätze für die kommunalen Pflegeplanungen zur Verfügung zu stellen.

Zwischenzeitlich würden dem Sozialministerium von allen acht kommunalen Gebietskörperschaften fortgeschriebene Pflegesozialplanungen vorliegen. Es werde wegen der vereinbarten Fassung des „Kompass“ sowie des gemeinsamen Berichtstandards von deren Vergleichbarkeit ausgegangen. Abschließend beurteilt werden könne dies derzeit jedoch nicht, da wegen des Pandemiegeschehens primär Aufgaben zu dessen Eindämmung und Bekämpfung wahrzunehmen gewesen seien. Dies spiegele sich auch auf der kommunalen Ebene wider. Die aktuellen Pflegesozialplanungen seien teils erheblich verzögert abgegeben worden.

Ein Landkreis weist darauf hin, dass die Verzögerung seiner Pflegesozialplanung nicht an der Pandemie gelegen habe, sondern an der verspäteten Verfügbarkeit der Landesbevölkerungsprognose. Für die vom Land gewünschte Bedarfsprognose bilde die Landesbevölkerungsprognose.

¹³⁹ Beschlussprotokoll über die 21. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 18. Oktober 2017, Tagesordnungspunkt 11 i. V. m. Drs. 7/1136 vom 4. Oktober 2017, Beschlussempfehlung Nr. 1.1.1 j).

rungsprognose die Basis. Für seine kleinräumige Planung bedeute deren Nutzung jedoch Mehraufwand und besitze keinen Nutzen, betont der Landkreis.

(486) Die Landkreise und kreisfreien Städte haben ausgeführt, dass das Sozialministerium in den Zuweisungsverträgen zur Finanzierung der Fortschreibung ihrer Pflegesozialplanungen den überarbeiteten „Kompass“ inkl. des Berichtsstandards der Hochschule zur Bedingung gemacht habe. Diese Instrumente seien aber für die kommunale Planungspraxis nur bedingt geeignet und umsetzbar. Beispielsweise sei/en

- einige der Indikatoren inhaltlich nicht verständlich oder plausibel,
- Methoden bzw. das Vorgehen zur Bedarfsermittlung nicht abschließend geklärt,
- die Datenlage nicht vollständig zu vereinheitlichen.

Zur Datenlage hat lediglich ein Landkreis ausgeführt, dass durch die Festlegung der im 2-Jahres-Takt veröffentlichten Pflegestatistik als Datenbasis Unstimmigkeiten beseitigt worden seien. Gleichzeitig hat er aber darauf hingewiesen, dass Vereinheitlichungen der Methodik zur kleinräumigen Bedarfsberechnung und damit der Kern der integrierten Pflegesozialplanung fehlen würden.

Alle Gebietskörperschaften hätten sich bei der Erstellung der Pflegesozialplanungen bzw. Zuarbeiten zu dieser von externen Unternehmen unterstützen lassen.

Eine Gebietskörperschaft hat mitgeteilt, dass sie die integrierte Pflegesozialplanung nach zwei Konzepten durchführe:

- zum einen nach dem „Kompass“, der erhebliche Mängel aufweise, und
- zum anderen nach dem von ihrem Leistungsanbieter entwickelten Berichtsstandard.

Eine weitere Gebietskörperschaft hat ebenfalls dargelegt, dass sie „zweigleisig“ agiere. Sie sei lt. Zuweisungsvereinbarung verpflichtet, den „Kompass“ für die Pflegesozialplanung zu erstellen, obwohl er nicht für die Umsetzung auf kommunaler Ebene taugte. Diese Verfahrensweise führe auf der kommunalen Ebene zu Mehraufwand. Zudem habe sich ein Unternehmen im Auftrag eines Landkreises mit dem Berichtsstandard des „Kompass“ auseinandergesetzt. Obwohl diese Stellungnahme dem Sozialministerium übersandt worden sei, habe es sich damit inhaltlich nicht auseinandergesetzt.

Letztlich haben alle Landkreise und kreisfreien Städte Zweifel daran geäußert, dass der „Kompass“ zu einer Vereinheitlichung der Datenlage bzw. Vergleichbarkeit der kommunalen Pflegesozialplanungen beitrage.

(487) Dem Landesrechnungshof liegt die Stellungnahme der ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH¹⁴⁰ vor. Kritikpunkte sind darin beispielsweise:

- Die Indikatorenliste umfasse Indikatoren, deren Aussagekraft für die Pflegesozialplanung nicht sorgfältig geprüft worden sei.
- Die in der Indikatorenliste behauptete Verfügbarkeit der Daten auf kommunaler Ebene zur Personalstruktur nach Qualifikation (Fachkraft, Hilfskraft), Geschlecht, Alter, Berufserfahrung und Leistungsart (stationär, teilstationär, ambulant) sei falsch.
- Die in einzelnen Indikatoren vorgeschlagene Differenzierung der Daten sei nicht immer sinnvoll, wie z. B.
 - SGB II¹⁴¹-Leistungen für Hochaltrige (SGB II-Leistungen gibt es nur für Erwerbsfähige.),
 - Grundsicherung im Alter und für Erwerbsminderung für unter 18-Jährige (Grundsicherung gibt es erst ab 18) oder
 - die Differenzierung der Bevölkerung nach Altersgruppen unter 15, 15 bis unter 60, 60 bis unter 65, 65 bis unter 70, 70 bis unter 75, 75 bis unter 80, 80 bis unter 85, 85 bis unter 90, 90+ (Die oberste Kategorie für die kreisangehörigen Städte und Ämter ist „ab 75 Jahren“.).

(488) Auf Nachfrage hat das Sozialministerium mitgeteilt, dass nach Aktenlage sich die Autoren mit ihrer Stellungnahme seinerzeit an die Hochschule Neubrandenburg gewandt hätten. Das Sozialministerium habe diese lediglich nachrichtlich erhalten. Die Hochschule habe geantwortet und dabei auf den umfangreichen partizipativen Prozess hingewiesen. An diesem seien alle mit den Planungen Beschäftigten der Landkreise und kreisfreien Städte beteiligt gewesen. In diesem sei der Berichtsstandard vereinbart worden. Die Antwort der Hochschule sei dem Sozialministerium zur Kenntnis gegeben worden. Für eine darüber hinausgehende Entgegnung habe es keine Notwendigkeit gesehen. Gleichwohl habe es sich mit den in der Stellungnahme angesprochenen Themen befasst. Dazu habe am 29. Mai 2019 eine gemeinsame Fachtagung der Hochschule Neubrandenburg und des Sozialministeriums mit dem Thema „Chancen integrierter Planungsansätze“ stattgefunden. Eingeladen worden seien auch die mit den Planungen Beschäftigten der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Herausforderungen bei der Umsetzung von Planungsansätzen in der Praxis seien bearbeitet und die Ergebnisse in einer Tagungsdokumentation festgehalten worden. Durch die perso-

¹⁴⁰ ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH: Berichtstandard zur Pflegesozialplanung in Mecklenburg-Vorpommern, Stellungnahme vom 19. März 2019.

¹⁴¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022, BGBl. I S. 921.

nelle Situation im zuständigen Referat des Sozialministeriums und die sich dann anschließende Corona-Pandemie sei der Diskussionsprozess jedoch ins Stocken geraten.

Ein Landkreis führt zum „partizipativen Erarbeitungsprozess“ aus, dass die Hochschule Neubrandenburg den durch ihn eingebrachten Praxisbezug oftmals nicht berücksichtigt habe. Auch erschließe sich ihm nicht der Zusammenhang zwischen den angesprochenen Mängeln des Berichtsstandards und der durch die Hochschule durchgeführten Fachtagung „Chancen integrierter Planungsansätze“.

Eine kreisfreie Stadt teilt mit, dass sie immer wieder auf die fachlichen und methodischen Mängel des „Kompass“ und des Berichtsstandards hingewiesen habe. Auch in der Fachtagung seien die Kritikpunkte der ISG nicht näher behandelt worden.

Das Sozialministerium halte *„eine Befassung und ggf. Weiterentwicklung des Berichtsstandards einschließlich des ‚Kompass‘ zur Pflegesozialplanung [für] geboten. Aus den Rückmeldungen der Landkreise und kreisfreien Städte ist erkennbar, welche Herausforderungen bei der Arbeit mit der Berichtsstruktur und den Indikatoren bestehen. Insgesamt sind die kritische Auseinandersetzung und die Empfehlungen zum Berichtsstandard zur Pflegesozialplanung durch das ISG [...] zu würdigen. Die Einschätzungen können einen Teil der weiteren Diskussionsgrundlage darstellen.“*.

Eine kreisfreie Stadt weist darauf hin, dass sie eine Überarbeitung der Planungsinstrumente für die nächste Fortschreibung der Pflegesozialplanungen 2024 für dringend geboten halte. Eine weitere intensive fachliche Begleitung, wie sie sie beim bisherigen jahrelangen Prozess mit immensem Personaleinsatz geleistet habe, sei zeitlich nur noch bedingt möglich.

(489) Nach den Äußerungen der kommunalen Ebene geht der Landesrechnungshof davon aus, dass sich die Erwartungen des Sozialministeriums an den „Kompass“ nicht oder nicht vollständig erfüllt haben. Mit der verpflichtenden Nutzung des „Kompass“ werden vergleichbare Pflegesozialplanungen bzw. eine einheitliche Datenbasis nicht erreicht. Das Sozialministerium wird deshalb voraussichtlich nach wie vor nicht in der Lage sein, einen Landesplan mit Empfehlungen für die Weiterentwicklung der pflegerischen Versorgungsstruktur nach § 5 Abs. 3 LPflegeG M-V¹⁴² aufzustellen. Eine Nachsteuerung ist daher unerlässlich.

Eine kreisfreie Stadt teilt mit, dass der Kompass weder eine Grundlage zum Vergleich der kommunalen Pflegeplanungen noch zum Erstellen eines Landespflegeplans gemäß § 5 Abs. 3 LPflegeG M-V biete.

¹⁴² Landespflegegesetz (LPflegeG M-V) vom 16. Dezember 2003, GVOBl. M-V S. 675, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 9. April 2020, GVOBl. M-V S. 166, 181.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die Herausforderungen durch das Pandemiegeschehen und die Flüchtlingsströme. Die letzten landesplanerischen Empfehlungen stammen jedoch aus 2013. Durch die immer älter werdende Bevölkerung des Landes wird sich die Zahl der Pflegebedürftigen weiter erhöhen. Das Land wird seiner Verantwortung für die Vorkhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur gemäß § 9 SGB XI¹⁴³ nachkommen müssen. Deshalb hält es der Landesrechnungshof für dringend erforderlich, den Prozess zum Erhalt vergleichbarer kommunaler Planungen wieder aufzunehmen mit dem Ziel, baldmöglichst einen Landesplan zu erlassen.

Insgesamt betrachtet haben alle Gebietskörperschaften sowie das Sozialministerium den Aussagen des Landesrechnungshofes zugestimmt.

¹⁴³ Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, zuletzt geändert durch Art. 2d des Gesetzes vom 28. Juni 2022, BGBl. I S 938.

VII. Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Prüfung der Jugendhilfeplanung in Mecklenburg-Vorpommern“ (Jahresbericht 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014, Tzn. 402-415)

Im Vergleich zu 2014 haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Rahmenbedingungen für den Planungsprozess teilweise deutlich verbessert. Auf Landesebene fehlt dagegen immer noch eine überörtliche Jugendhilfeplanung. Zudem ist es erforderlich, dass das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport und das Landesjugendamt die kommunale Ebene bei der Jugendhilfeplanung wieder stärker unterstützen.

1 Entwicklungen bei der kommunalen Jugendhilfeplanung

(490) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII¹⁴⁴ die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.¹⁴⁵ In Mecklenburg-Vorpommern sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Landkreise und kreisfreien Städte, deren Jugendämter¹⁴⁶ die Gesamtverantwortung für die örtlichen Aufgaben¹⁴⁷ wahrnehmen.

(491) Bei der 2013 bei den Jugendämtern durchgeführten Abfrage hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass alle örtlichen Jugendhilfeträger den Planungsprozess begonnen hatten. Die einzelnen Jugendhilfeplanungen befanden sich in unterschiedlichen Stadien der Bearbeitung.

Einige Träger der örtlichen Jugendhilfe wiesen auf schwierige Rahmenbedingungen hin. Die Stellenausstattung für die Jugendhilfeplanung bewegte sich in einem Korridor von 0,5 bis 1,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je nach örtlichem Jugendhilfeträger.

(492) Die vom Landesrechnungshof 2021 durchgeführte Nachfrage hat ergeben, dass die Hälfte der örtlichen Jugendhilfeträger alle Teilbereiche der Jugendhilfe überplant haben. Die Teilbereiche waren i. d. R. untergliedert nach Kindertagesstätten, offener Kinder- und Ju-

¹⁴⁴ Sozialgesetzbuch (SGB) – Achstes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe –, Art. 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163, zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24. Juni 2022, BGBl. I S. 959.

¹⁴⁵ Vgl. § 79 Abs. 1 SGB VIII.

¹⁴⁶ Vgl. § 69 Abs. 1 und 3 SGB VIII i. V. m. § 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) vom 23. Februar 1993, GVOBl. M-V S. 158, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 22. Juni 2012, GVOBl. M-V S. 208, 211.

¹⁴⁷ Vgl. § 85 Abs. 1 SGB VIII.

gendarbeit sowie Hilfen zur Erziehung. Zwei Träger haben mitgeteilt, dass jeweils noch ein Teilbereich in Bearbeitung sei. Ein weiterer hat ausgeführt, dass die Überplanung des letzten Teilbereichs zwar angelaufen, aber die Fortschreibung wegen mangelnder personeller Ressourcen derzeit nicht möglich sei. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht teilt er nunmehr mit, dass es ihm gelungen sei, durch eine Personalaufstockung den Planungsprozess wieder aufzunehmen.

Ein anderer örtlicher Jugendhilfeträger hat dargelegt, dass er an der Umsetzung eines in seiner Qualität vollkommen neu ausgerichteten Planungsprozesses arbeite.

Alle Träger der örtlichen Jugendhilfe haben ausgeführt, dass sie ihre bestehenden Planungen regelmäßig fortschreiben würden.

Diese Entwicklung der kommunalen Jugendhilfeplanungen kann auf die im Vergleich zu 2013 quantitativ und qualitativ bessere Personalausstattung zurückgeführt werden. Landesweit ist die Stellenausstattung um insgesamt rd. 2,7 VZÄ angestiegen.

Durch die o. g. Personalaufstockung ist ein weiterer Anstieg um rd. 0,6 VZÄ auf jetzt rd. 3,2 VZÄ zu verzeichnen. Sie liegt bei den örtlichen Jugendhilfeträgern nunmehr bei jeweils 1,0 bis 2,0 VZÄ. Die Qualifikation der Planungskräfte hat sich seit 2013 verbessert. Bei der Hälfte der Jugendhilfeträger hat jeweils eine Planungskraft zusätzlich den vom Institut für soziale Arbeit e. V. (ISA) angebotenen „Zertifikatskurs Jugendhilfeplanung“ absolviert. Für eine Planungskraft ist die Teilnahme für 2022/2023 vorgesehen.

(493) Für den Landesrechnungshof zeigt die Entwicklung, dass sich die Rahmenbedingungen teilweise deutlich verbessert haben. Er geht davon aus, dass die örtlichen Jugendhilfeträger auch künftig die Herausforderung bewältigen können, die Planungen regelmäßig fortzuschreiben. Voraussetzung ist, dass ausreichend Fachkräfte zur Verfügung stehen.

2 Aufgaben des überörtlichen Jugendhilfeträgers

(494) Überörtliche Belange sowie die besonderen Aufgaben nach § 85 Abs. 2 SGB VIII¹⁴⁸ sind dem überörtlichen Jugendhilfeträger zugeordnet. In Mecklenburg-Vorpommern besteht eine geteilte Zuständigkeit. Vom Aufgabenkatalog des § 85 Abs. 2 SGB VIII sind die Aufgaben der Nrn. 1, 4 und 8 dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport (Sozialministerium) zugewiesen. Die übrigen Aufgaben hat das Landesjugendamt zu erfüllen.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Vgl. Bohnert in Hauck/Noftz, SGB VIII, K § 85 Rz. 9: „§ 85 Abs. 2 SGB VIII enthält einen nicht abschließenden Katalog von Aufgaben, die [der überörtliche Träger] wahrzunehmen hat.“

¹⁴⁹ Vgl. § 8 Abs. 2 KJHG-Org M-V i. V. m. § 20 Abs. 1 Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben (Aufgabenzuordnungsgesetz – AufgZuordG M-V) vom 12. Juli 2010, GVOBl. M-V S. 383, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013, GVOBl. M-V S. 404.

Eine Aufgabe des Landesjugendamts ist es, Akzente zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe zu setzen. Dazu zählt insbesondere, in einer landesweiten Jugendhilfeplanung überregionale Bedarfe festzustellen und zu decken.

Um die örtlichen Träger der Jugendhilfe bei ihrer örtlichen Planung zu unterstützen, haben sowohl das Sozialministerium als auch das Landesjugendamt einen Beratungsauftrag.

2.1 Überörtliche Jugendhilfeplanung

(495) Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung 2013 festgestellt, dass keine überörtliche Jugendhilfeplanung vorhanden war.

2021 hat er sowohl bei den örtlichen Jugendhilfeträgern als auch beim Sozialministerium und dem Landesjugendamt nachgefragt, ob zwischenzeitlich eine überörtliche Jugendhilfeplanung vorhanden ist bzw. ob ein Prozess zu deren Aufstellung initiiert wurde.

(496) Ein Landkreis hat dazu ausgeführt, dass ihm zu diesem Fragenkomplex keine Aussage möglich sei. Alle anderen Befragten haben übermittelt, dass in Mecklenburg-Vorpommern keine überörtliche Jugendhilfeplanung bestehe.

Zu dem angefragten Prozess haben vier Träger der örtlichen Jugendhilfe mitgeteilt, dass ihnen nicht bekannt sei, dass ein solcher existiere. Ein anderer örtlicher Träger hat geantwortet, dass er von Jugendhilfeplanungsrunden auf Einladung des Landesjugendamtes Kenntnis habe. Ein weiterer hat ausgeführt, dass es erste Versuche gegeben habe, ein Prozess aber nicht zustande gekommen sei. Lediglich zwei Beratungen zur überörtlichen Jugendhilfeplanung hätten seit Ende 2019 stattgefunden. Wieder ein anderer hat mitgeteilt, dass anfängliche Bestrebungen eingeschlafen seien.

(497) Das Sozialministerium und das Landesjugendamt haben übereinstimmend auf ein vom Sozialministerium 2018 beauftragtes Modellprojekt „Qualifizierung der kommunalen Landesjugendhilfeplanung in Mecklenburg-Vorpommern“ hingewiesen. Hierzu seien nach Auskunft des Landesjugendamts eine regelmäßig tagende Steuerungsgruppe sowie die Landesarbeitsgruppe der Beschäftigten in der Jugendhilfeplanung initiiert und durch das Sozialministerium moderiert worden. Beide führten weiter aus, dass in der Folgezeit Gespräche zwischen dem Sozialministerium, dem Landesjugendamt und der kommunalen Ebene stattgefunden hätten. Das Projekt sei im weiteren Verlauf in „Weiterentwicklung der überörtlichen Jugendhilfe in Mecklenburg-Vorpommern“ umbenannt worden. U. a. hätten von Mai bis November 2019 vier Termine der Arbeits- bzw. Steuerungsgruppe sowie ein Workshop in Rostock stattgefunden.

Das Landesjugendamt führte weiter aus, dass es 2020 pandemiebedingt das Projekt nicht habe fortführen können. Aber auch im weiteren Zeitverlauf habe es den Prozess wegen mangelnder personeller und finanzieller Ressourcen nicht wiederaufnehmen können.

Das Sozialministerium hat mitgeteilt, dass es das Landesjugendamt ggf. bei der Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags, der Entwicklung einer überörtlichen Jugendhilfeplanung, in Form eines Modellprojektes unterstützen könne. Hieran bestehe durchaus ein Landesinteresse. Allerdings seien dafür aufgrund anderer dringend und prioritär zu behandelnder Aufgaben für den Doppelhaushalt 2022/2023 keine Mittel angemeldet worden. Schlussendlich müsse auch die aktuelle Situation durch die Corona-Pandemie berücksichtigt werden. Diese habe viele personelle Ressourcen gebunden. Der Fokus sei auf erforderliche, gesetzlich unterlegte und im Koalitionsvertrag festgeschriebene „Pflicht“-Aufgaben gerichtet worden.

(498) Der Landesrechnungshof hält eine überörtliche Jugendhilfeplanung weiterhin für dringend erforderlich. Er weist darauf hin, dass allein zwischen der Prüfungsmitteilung 2014 und der Beauftragung des Modellprojekts 2018 vier Jahre lagen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass alle öffentlichen Jugendhilfeträger baldmöglichst wieder einen konstruktiven Prozess zur Entwicklung einer überörtlichen Jugendhilfeplanung aufnehmen. Er empfiehlt dem Landesjugendamt, das Unterstützungsangebot des Sozialministeriums für ein Modellprojekt zur Entwicklung einer überörtlichen Jugendhilfeplanung anzunehmen.

(499) Ein örtlicher Jugendhilfeträger führt dazu aus, dass er zeitnah die erneute Aufnahme des Planungsprozesses für eine Landesjugendhilfeplanung für dringend erforderlich halte. Ein weiterer würde eine landesweite Jugendhilfeplanung nicht nur bezüglich einheitlicher Standards begrüßen, sondern auch hinsichtlich Schnittstellenbetrachtungen und in Bezug auf institutionelle Einzugsbereiche.

2.2 Unterstützung der örtlichen Jugendhilfeträger

(500) 2013 stellte der Landesrechnungshof auch Fragen nach einer Unterstützung bei der Erstellung der örtlichen Jugendhilfeplanung. Gemäß den Antworten würden die örtlichen Jugendhilfeträger einen landesweiten fachlichen Diskurs zu überregionalen jugendhilfeplanerischen Strategien vermissen.

Der Landesrechnungshof hat daher 2021 sowohl bei den örtlichen Jugendhilfeträgern als auch beim Sozialministerium und dem Landesjugendamt nachgefragt, ob die beiden letzteren zwischenzeitlich weitere Unterstützungsleistungen für die kommunale Ebene bei der Erfüllung ihres Planungsauftrags erbracht haben.

(501) Vier örtliche Jugendhilfeträger haben mitgeteilt, dass ihnen keine Angebote zu regelmäßigen Treffen der kommunalen Jugendhilfeplaner bekannt seien. Die anderen vier haben

über die Teilnahme an solchen Treffen bis 2019/2020 berichtet. Ein Jugendamt sieht ergänzend einen Bedarf für mehr Fortbildungsangebote, die speziell für die Jugendhilfeplanung konzipiert sein sollten.

(502) Das Sozialministerium hat ausgeführt, dass es bei sich als oberste Landesbehörde für Unterstützungsleistungen der örtlichen Jugendhilfeträger bei ihren Planungsaufgaben keine Zuständigkeit sehe. Diese liege beim Landesjugendamt.

Das Landesjugendamt hat darauf hingewiesen, dass zum einen die örtlichen Jugendhilfeträger sowohl in der Steuerungs- als auch Arbeitsgruppe (vgl. Tz. 497) vertreten gewesen seien und aktiv mitgewirkt hätten. Zum anderen bestehe eine Arbeitsgruppe der Jugendhilfeplaner der örtlichen Jugendämter, die sich unter Moderation des Landesjugendamtes zum Zwecke des Austauschs treffe bzw. bis zur Corona-Krise getroffen habe.

(503) Dem Sozialministerium obliegt sowohl die Beratung der örtlichen Träger¹⁵⁰ als auch die Fortbildung der Mitarbeiter in der Jugendhilfe¹⁵¹. Daraus leitet der Landesrechnungshof eine Zuständigkeit für Unterstützungsleistungen der kommunalen Ebene bei ihren planerischen Aufgaben ab. Er sieht es als unerlässlich an, dass sich das Sozialministerium und das Landesjugendamt wieder stärker in ihre überörtliche Steuerungsfunktion bei der Jugendhilfeplanung einbringen. Hierzu gehören z. B. die Einrichtung regelmäßiger Arbeitstreffen mit den für die kommunale Jugendhilfeplanung zuständigen Beschäftigten, fachliche Rahmenvorgaben zur überörtlichen strategischen Ausrichtung bzw. eine Überprüfung und ggf. erforderliche Ergänzung des Fortbildungsangebots.

(504) Ein örtlicher Träger hebt den Bedarf nach Fortbildungsangeboten und einem landesweiten Diskurs hervor. Er halte eine thematische Aufsplittung in die drei Teilbereiche der Jugendhilfeplanung (vgl. Tz. 492) zur Bildung entsprechender Unterarbeitsgruppen für wünschenswert.

Ein weiterer örtlicher Träger halte es für erforderlich, dass das Landesjugendamt zeitnah das Gremium mit den für die kommunale Jugendhilfeplanung zuständigen Beschäftigten wieder installiert.

Insgesamt betrachtet haben alle örtlichen Jugendhilfeträger sowie das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport und das Landesjugendamt keine Bedenken gegen die Feststellungen des Landesrechnungshofes geltend gemacht.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 9. November 2022.

¹⁵⁰ Vgl. § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII.

¹⁵¹ Vgl. § 85 Abs. 2 Nr. 8 SGB VIII.