

UNTERRICHTUNG

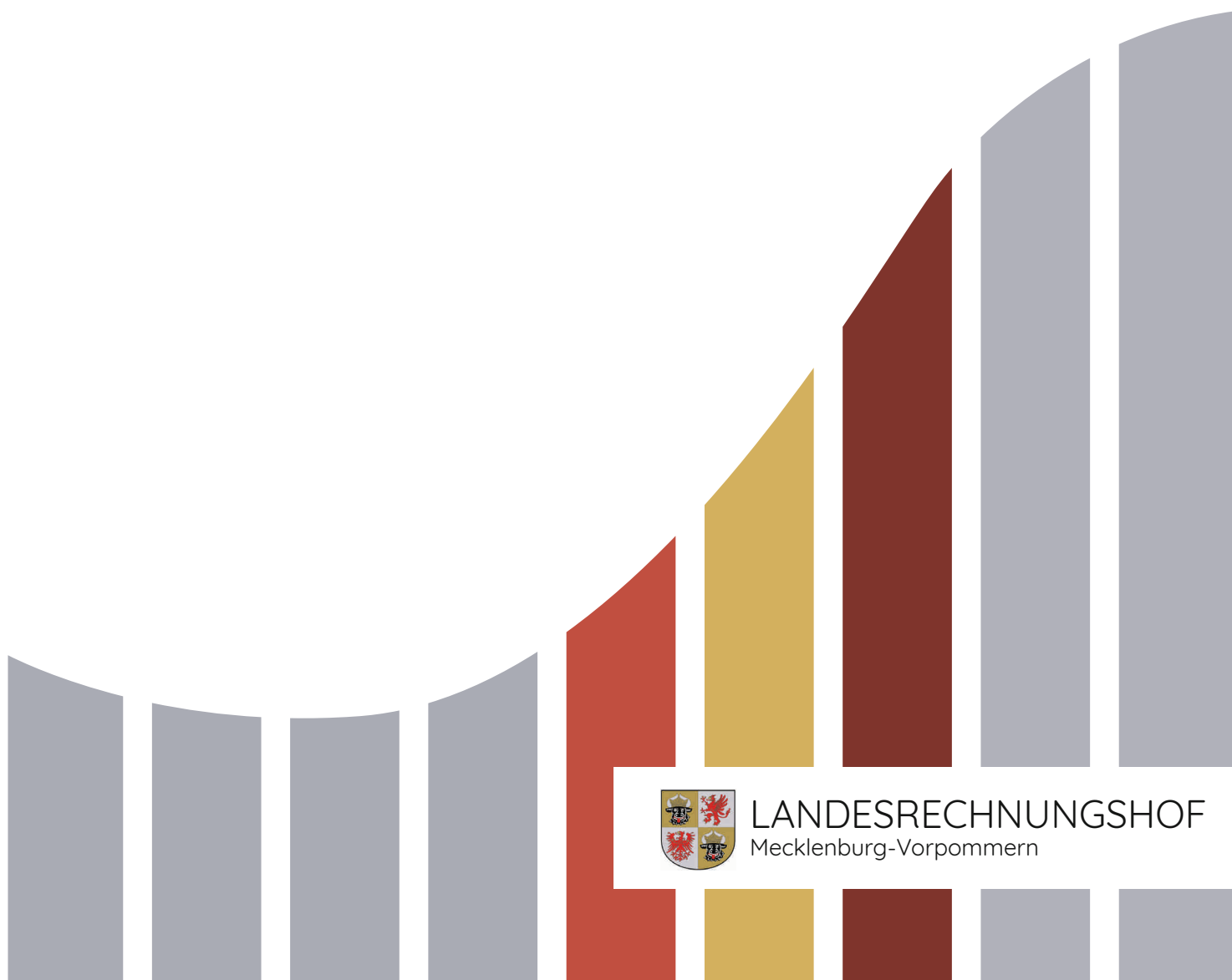
durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht 2024 (Teil 2)

Kommunalfinanzbericht 2024

JAHRESBERICHT 2024

Teil 2 - Kommunalfinanzbericht



Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

In traditioneller Weise bildet der im Dezember vorgelegte Kommunalfinanzbericht den zweiten Teil des damit komplettierten Jahresberichts 2024. Der Landesrechnungshof gibt darin einen Überblick über die gegenwärtige Entwicklung der Finanzlage der kommunalen Ebene im Land. Zudem berichtet er über aktuelle Themen, die sich aus Prüfungen der Kommunen ergeben haben sowie über die gewonnenen Erkenntnisse aus den überörtlichen Prüfungen und den Prüfungen der kommunalen Beteiligungen.

Erstmals seit 2015 haben die über siebenhundert Gemeinden im Land das Jahr 2023 in Summe mit einem negativen Finanzierungssaldo beendet. Die Investitionsausgaben konnten zwar erfreulicherweise leicht gesteigert werden, doch vor allem die Konsumausgaben sind erheblich und deutlich stärker als die Einnahmen der Kommunen angestiegen. Eine finanzielle Entspannung zeichnet sich in der näheren Zukunft nicht ab. Die Ergebnisse des Zensus 2022 führen nicht nur zu Zuweisungsverschiebungen unter den Gemeinden, sondern auch insgesamt zu erheblichen Mindereinnahmen des Landes und damit auch der kommunalen Ebene. Hinzu kommt die schwächelnde Konjunktur, wodurch den Kommunen weniger Steuereinnahmen als ursprünglich geplant zur Verfügung stehen werden. Diese Mindereinnahmen müssen künftig anderweitig ausgeglichen werden, ohne dabei wichtige Investitionen zu kurz kommen zu lassen. Damit sich der negative Trend nicht verfestigt, ist eine Struktur- und Aufgabenkritik mehr denn je geboten. Denn gerade in diesen finanziell herausfordernden Zeiten müssen das Land und die Kommunen gemeinsam strukturelle Problemfelder und laufende Ausgaben besonders kritisch analysieren.

Auch in diesem Kommunalfinanzbericht bleibt Thema, dass bei der Mehrzahl der Kommunen keine wirkliche Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden ist. Für eine echte Selbstprüfung und damit eine effektive Steuerung des kommunalen Handelns ist eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung aber insbesondere für größere Kommunen unerlässlich.

Neben den wirtschaftlich-finanziellen Unsicherheiten gilt es auch die aktuellen gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen, darunter nachhaltige und generationengerechte Kommunalfinanzen. Dabei sieht der Landesrechnungshof auch die Kommunen im Land in der Pflicht mitzuwirken. Damit dies gelingen kann, sollten Nachhaltigkeitsziele fest mit der Haushaltssteuerung verzahnt werden. Auch die bis 2023 schrittweise erfolgte Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes ist eine finanzielle Herausforderung – seit Einführung ist ein stetiges Anwachsen der Ausgaben zu beobachten. Auch die Umsetzung selbst, die der Landesrechnungshof in diesem Jahr bei zwei Landkreisen überprüft hat, weist noch Verbesserungspotenzial auf.

Weiterhin präsent bleibt auch die Qualität der Dokumentation des kommunalen Verwaltungshandelns. Eine gute und einheitliche Dokumentation des eigenen Handelns ist u. a. notwendig, um den Einwohnerinnen und Einwohnern der Kommune gegen-

über Transparenz zu schaffen und auch um im Nachhinein die eigenen Entscheidungen nachvollziehen zu können.

Ich möchte allen geprüften Kommunen und den Mitstreitern in der Landesverwaltung wie auch den kommunalen Verbänden für die konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit danken. Mein besonderer Dank gilt aber auch dieses Mal allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes, die mit ihren umfangreichen Prüfungen und dem kritischen Blick von Außen die Kommunen wie auch das Land beim bestmöglichen Einsatz der öffentlichen Mittel mit großem Engagement unterstützen.

Schwerin, im Dezember 2024

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.....	11
3	Kommunaler Schuldenstand.....	17
4	Zusammenfassung.....	21
III	Aktuelle Themen.....	23
1	Umsetzungsstand der Doppik.....	23
2	KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse.....	31
3	Erhebung der Kreisumlage.....	38
4	Fort- und Weiterbildungstage (Landkreise, kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte).....	42
5	Entwicklung der Stellen in der Kernverwaltung (Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte).....	49
IV	Überörtliche Prüfungen.....	57
1	Analyse der Haushaltsplanungen und Jahresergebnisse mittels RUBIKON-Daten I – Datenbestand.....	57
2	RUBIKON-Daten II – Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss.....	65
3	Umsetzung des landeseinheitlichen Produktrahmenplans (große kreisangehörige Städte).....	71
4	Produktsteuerung unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitzielen.....	80
5	Versicherungsmanagement / Vergabe von Versicherungsleistungen.....	85
6	Landeshauptstadt Schwerin, Verträge nach § 24 KiföG M-V.....	95
7	Landkreis Nordwestmecklenburg, Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes.....	104
8	Landkreis Ludwigslust-Parchim, Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes.....	113
V	Prüfungen kommunaler Beteiligungen.....	121
1	Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung.....	121
2	Wirtschaftliche Entwicklung der Tourismus- / Kurverwaltungen.....	126
3	Schweriner Feuerbestattungs- und Dienstleistungs- GmbH.....	139
4	Veröffentlichung von Jahresabschlüssen bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften.....	144
VI	Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....	147
1	Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung: Vergabewesen in Kommunalverwaltungen und Eigen-	

betrieben (Querschnittsprüfung/Nachschauprüfung) (Jahres- bericht 2023 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2023, Tzn. 274-312).....	147
--	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2012-2023, in Mio. Euro.....	4
Abbildung 2:	Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2021-2023, in Euro je Einwohner.....	7
Abbildung 3:	Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit der Gemeinden, 2023.....	8
Abbildung 4:	Bevölkerungsabweichung zwischen Zensus 2022 und Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011, 2022, in Prozent.....	9
Abbildung 5:	Die kommunale Finanzlage der Länder im Überblick, 2023, in Euro je Einwohner.....	12
Abbildung 6:	Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2023, in Euro je Einwohner.....	13
Abbildung 7:	Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2023, in Mio. Euro.....	17
Abbildung 8:	Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2021-2023, in Euro je Einwohner.....	19
Abbildung 9:	Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2023, in Prozent (2010 = 100)...	20
Abbildung 10:	Kassenkreditschulden je Einwohner, 2023, in Euro je Einwohner.....	21
Abbildung 11:	Punktebereiche und Farbschema nach Anlage 6 zur GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V.....	57
Abbildung 12:	RUBIKON-Kartendarstellung (Ebene des Beispiels: Gemeinden, Haushaltsjahr 2023).....	58
Abbildung 13:	Vollständige Datensätze der Haushaltspläne und Veränderung vom Stand Mai 2023 zum Stand Juli 2023, 2018 bis 2022.....	60
Abbildung 14:	Vollständige Datensätze der Jahresabschlüsse und vom Stand Mai 2023 zum Stand Juli 2023, 2018 bis 2022.....	61
Abbildung 15:	Durchschnittliche Jahresergebnisse - Vergleich Haushaltsplanung und Jahresabschluss im kreisangehörigen Raum (ohne die vier großen kreisangehörigen Städte), 2018 bis 2022, in Euro.....	68
Abbildung 16:	Durchschnittliche Jahresergebnisse - Vergleich der Haushaltsplanung und des Jahresabschlusses der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, 2018 bis 2022, in Euro.....	69
Abbildung 17:	Zielpyramide.....	78
Abbildung 18:	Übersicht über die 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030).....	80
Abbildung 19:	Stufen der Risikosteuerung.....	92

Abbildung 20: Übersicht über die vereinbarten Entgelte nach § 24 KiföG M-V (Stichprobenauswahl), in Euro.....	97
Abbildung 21: Entwicklung der Empfänger von Eingliederungshilfe im Landkreis, 2018 bis 2021.....	114
Abbildung 22: Gästezahlen und Veränderung in Mecklenburg-Vorpommern, 2016 bis 2023, in Anzahl und Prozent.....	127
Abbildung 23: Verweildauer in Mecklenburg-Vorpommern, 2016 bis 2023, in Tagen.....	128
Abbildung 24: Umsatzerlöse, 2016 bis 2022, in Mio. Euro.....	133
Abbildung 25: Kreditverbindlichkeiten und Kapitaldienst, 2016 bis 2022, in 1.000 Euro.....	135
Abbildung 26: Zuschüsse der Gesellschafter insgesamt/Rechtsform, 2016 bis 2022, in Mio. Euro.....	136

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2019-2023, in Mio. Euro.....	6
Tabelle 2:	Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2023, in Mio. Euro und Euro je Einwohner.....	14
Tabelle 3:	Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2023, in Mio. Euro und Euro je Einwohner.....	15
Tabelle 4:	Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2021-2023, in Euro je Einwohner.....	16
Tabelle 5:	Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (Öffentlicher Gesamthaushalt), 31. Dezember 2023, in Euro je Einwohner.....	18
Tabelle 6:	Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2024).....	24
Tabelle 7:	Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017-2022 der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 31. Dezember 2023, in Prozent.....	25
Tabelle 8:	Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, 2015-2022, in Euro.....	32
Tabelle 9:	Plan-Ist-Abweichung, Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, 2022, in Euro.....	34
Tabelle 10:	Abweichung Jahresergebnis/Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, 2022, in Euro.....	36
Tabelle 11:	Fort- und Weiterbildungstage pro Kopf in der Kernverwaltung, 2019-2023.....	43
Tabelle 12:	Fort- und Weiterbildungskonzepte und deren Inkrafttreten bzw. Überarbeitung.....	45
Tabelle 13:	Stellenentwicklung der Kernverwaltung lt. Stellenplan, 2019-2023, in VZÄ.....	50
Tabelle 14:	Stellen der Kernverwaltung lt. Stellenplan je 1.000 Einwohner, 2019-2023.....	50
Tabelle 15:	Stellenveränderungsrate der Kernverwaltung lt. Stellenplan, 2019 zu 2023, in Prozent.....	51
Tabelle 16:	Stellenbesetzungsgrad in der Kernverwaltung, 2019-2023, in Prozent.....	52
Tabelle 17:	Durchschnittsalter in der Kernverwaltung, 2019-2023.....	54
Tabelle 18:	Gesamtanzahl der Datensätze für Haushaltspläne, 2018-2022.....	59
Tabelle 19:	Gesamtanzahl der Datensätze der Haushaltspläne, 2018-2022.....	59
Tabelle 20:	Gesamtanzahl der vollständige Datensätze der Jahresabschlüsse 2018-2022 für Mai und Juli.....	61
Tabelle 21:	Übersicht der Leistungsstufen auf Basis der Haushaltsplandaten, 2018-2022, in Prozent.....	66

Tabelle 22:	Übersicht der Leistungsstufen auf Basis der Jahresabschlussdaten, 2018-2022, in Prozent.....	66
Tabelle 23:	Übersicht der Leistungsstufenwechsel im Vergleich der Jahresabschlüsse mit den Haushaltsplänen, 2018-2022, Anzahl und Anteil in Prozent an vorhandenen Datensätzen.....	67
Tabelle 24:	Anzahl der Produkte.....	73
Tabelle 25:	Gegenüberstellung Anzahl wesentliche Produkte und Anzahl Produkte.....	74
Tabelle 26:	Entwicklung der Jahresergebnisse, 2018 bis 2021, in Mio. Euro.....	105
Tabelle 27:	Entwicklung der Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt im Landkreis, 2018 bis 2021.....	105
Tabelle 28:	Entwicklung der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Landkreis, 2018 bis 2021.....	106
Tabelle 29:	Entwicklung der Jahresergebnisse, 2018 bis 2021, in Mio. Euro.....	114
Tabelle 30:	Entwicklung der Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt im Landkreis, 2018 bis 2021.....	115
Tabelle 31:	Entwicklung der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Landkreis, 2018 bis 2021.....	115
Tabelle 32:	Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg Vorpommern.....	122
Tabelle 33:	Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2022 (Vergleich zum Vorjahr) nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (Stand: 22. Juli 2024).....	123
Tabelle 34:	Entwicklung der Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt, 2016 bis 2023.....	127
Tabelle 35:	Entwicklung der Übernachtungen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt, 2016 bis 2023.....	128
Tabelle 36:	Entwicklung der kommunalen Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern, 2016 bis 2023.....	129
Tabelle 37:	Entwicklung der Beschäftigtenzahlen, 2016 bis 2022.....	129
Tabelle 38:	Geschäftsfelder in der Branche Tourismus/Kurverwaltung.....	131
Tabelle 39:	Top 20 der Geschäftsfelder in der Branche Tourismus/Kurverwaltung je Rechtsform.....	132
Tabelle 40:	Anzahl Geschäftsfelder je Unternehmen zusammengefasst.....	133
Tabelle 41:	Jahresergebnisse insgesamt, 2016 bis 2022, in 1.000 Euro und Prozent.....	134
Tabelle 42:	Betriebswirtschaftliche Kennzahlen, 2016 bis 2019, in 1.000 Euro.....	141

Tabelle 43:	Betriebswirtschaftliche Kennzahlen, 2020 bis 2022, in 1.000 Euro.....	141
Tabelle 44:	Darstellung identifizierter Abweichungen vom testierten und festgestellten nach HGB veröffentlichtem Jahresabschluss von 38 Kapitalgesellschaften, zum 31. Dezember 2021.....	145

Abkürzungsverzeichnis

AG-SGB XII M-V	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Landesausführungsgesetz SGB XII - AG-SGB XII M-V)
BestattG M-V	Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen im Land Mecklenburg-Vorpommern
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BTHG	Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CremTec	CremTec Dienstleistungs GmbH
Drs.	Drucksache
E-Akte	Elektronische Akte
e. V.	eingetragener Verein
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EZB	Europäische Zentralbank
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
Fn.	Fußnote
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO- GemKVO-DoppVV M-V	Verwaltungsvorschrift zur Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und Gemeindekassenverordnung-Doppik
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 24. Mai 2024 (GVOBl. M-V S. 239, 242)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung
HGB	Handelsgesetzbuch
i. V. m.	in Verbindung mit
ILV	Interne Leistungsverrechnung
ITP M-V	Integrierter Teilhabeplan Mecklenburg-Vorpommern
KapG	Kapitalgesellschaft
KG	Kommanditgesellschaft
KHKFondsVO M-V	Verordnung zum Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds
KiföG M-V	Kindertagesförderungsgesetz
KJHG-Org M-V	Landesjugendhilfeorganisationsgesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung

KoFiStA	KommunalFinanzStrukturAnalyse
KommLeist-VV	Beurteilung und Nachweis der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen (Anlage 6 zur GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V)
KPG M-V	Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V), in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2024, letzte berücksichtigte Änderung: Berichtigung (GVOBl. M-V 2024 S. 351)
LRV M-V	Landesrahmenvertrag für Mecklenburg-Vorpommern
MicroBilG	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinstbetrieben (Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz)
NSM	Neues Steuerungsmodell
OVG	Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern
rd.	rund
Rn.	Randnummer
RUBIKON	Rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen
SDG	Sustainable Development Goals
SDS	SDS-Stadtwirtschaftliche Dienstleistungen Schwerin
SFD	Schweriner Feuerbestattungs- und Dienstleistungs-GmbH
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch
TVöD SuE	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Sozial- und Erziehungsdienst
UStG	Umsatzsteuergesetz
VSG	VSG mbH & Co. Energie Nord KG
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Länderbezeichnungen

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

Bezeichnungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte

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

Bezeichnungen der Landkreise

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

I Einleitung

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

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

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

Bei der überörtlichen Prüfung wird insbesondere festgestellt, ob

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

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

(4) Der Landesrechnungshof kann nach § 8 Abs. 3 KPG M-V – sofern den kommunalen Körperschaften aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit bestimmten sozialrechtlichen Regelungen¹ finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen – diese jederzeit in gleichem Umfang unabhängig von Prüfungen der kommunalen Körperschaften an ihrer Stelle wahrnehmen. Die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften bleiben daneben bestehen.

(5) Soweit den kommunalen Körperschaften finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten aufgrund von Rahmenverträgen und Vereinbarungen nach dem SGB VIII,

¹ Achstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) oder Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII).

dem SGB IX oder dem 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.

II Allgemeiner Teil

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

II.1 Lage der kommunalen Finanzwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern

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

Soweit für die Berechnung von Kennzahlen in diesem Abschnitt auf die Einwohnerzahlen zurückgegriffen wurde, liegen den Einwohnerzahlen für 2023 die durch den Zensus 2022 erhobenen Zahlen zugrunde. Diese bilden den Bevölkerungsstand 2023 aufgrund der zeitlichen Nähe realistischer ab als die Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011. Zum Berichtszeitpunkt lag keine aktualisierte Bevölkerungsfortschreibung für die Länder für 2023 vor. Für das Jahr 2022 wurde ebenso der neu erhobene Wert genutzt. Der Wert 2021 basiert auf der Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011.

(10) Abbildung 1 stellt die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie den Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene³ im Land dar.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

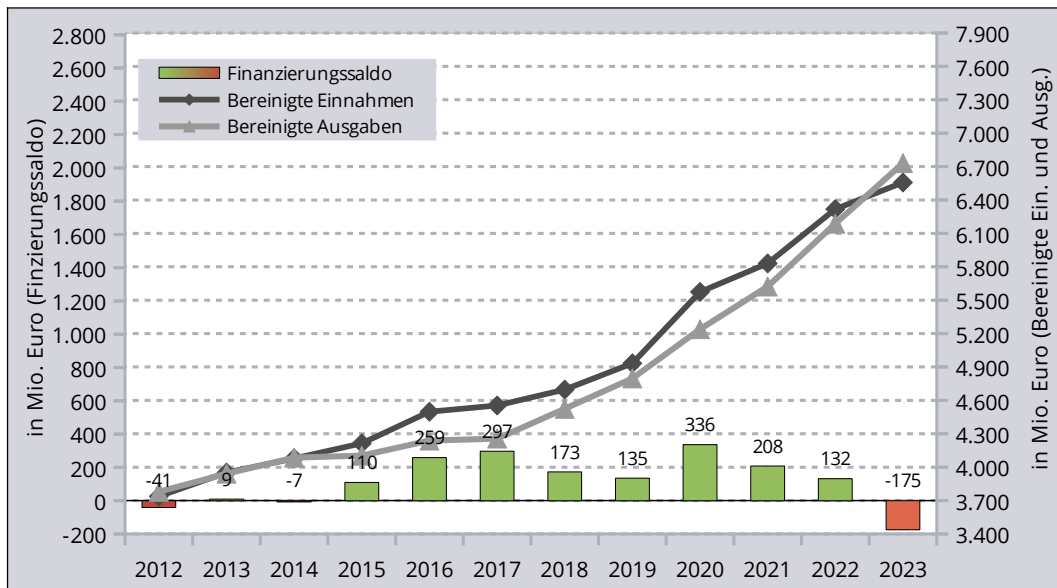
² Der Landesrechnungshof nutzt für seine Analysen im Allgemeinen Teil die vierteljährlichen Kassenstatistiken des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern. Sie bilden alle wichtigen Einzahlungs- und Auszahlungsarten sowie die Verschuldung auf der kommunalen Ebene am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

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, 2012-2023, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

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

(11) Die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns schloss das Haushaltsjahr 2023 erstmals seit acht Jahren mit einem Finanzierungsdefizit ab. Dieser betrug 2023 -174,8 Mio. Euro (-306,7 Mio. Euro, -232,6 % im Vergleich zum Vorjahr). Mit dem Absinken des Überschusses hin zu einem Defizit setzt sich der ab 2020 beobachtbare Abwärtstrend fort. Die Differenz zum Vorjahr 2022 von rd. -306,7 Mio. Euro bildet den bisher größten Rückgang des Finanzierungssaldos der Zeitreihe seit 2012.

(12) Tabelle 1 zeigt Eckdaten zu den kommunalen Einnahmen und Ausgaben für 2019 bis 2023. 2023 betrugen die bereinigten Einnahmen 6.557 Mio. Euro (+238,3 Mio. Euro, +3,8 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich auf 6.732 Mio. Euro (+545 Mio. Euro, +8,8 %). Damit stiegen die bereinigten Ausgaben 2023 stärker als die bereinigten Einnahmen.

(13) Die Einnahmen der laufenden Rechnung betrugen im Berichtszeitraum 5.548 Mio. Euro (+163,5 Mio. Euro, +3,0 %). Auch die Einnahmen der Kapitalrechnung sind gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Sie beliefen sich 2023 auf 1.008 Mio. Euro (+74,8 Mio. Euro, +8,0 %).

(14) Auf der Einnahmenseite veränderten sich gegenüber 2022 insbesondere

- die Einnahmen aus Gewerbesteuer (+30,9 Mio. Euro, +4,4 %),
- die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer (+23,6 Mio. Euro, +4,4 %),
- die Zuweisungen vom Land (+53,3 Mio. Euro, +1,8 %) sowie

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

- die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land (+77,9 Mio. Euro, +13,4 %).

Die Erlöse aus Veräußerungen gemeindlichen Vermögens gingen von 2022 zu 2023 um -36,3 Mio. Euro bzw. -40,0 % zurück.

(15) Tabelle 1 enthält auch die Ausgaben für 2023. Die Ausgaben der laufenden Rechnung beliefen sich im Berichtszeitraum auf rd. 6.732 Mio. Euro (+545 Mio. Euro, +8,8 %). Die Ausgaben der Kapitalrechnung betrugen 2023 in Mecklenburg-Vorpommern 1.282 Mio. Euro (+79,6 Mio. Euro, +6,6 %).

(16) Auf der Ausgabenseite veränderten sich vor allem

- der laufende Sachaufwand (+96,4 Mio. Euro, +7,7 %),
- die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+196,6 Mio. Euro, +9,4 %) und
- die Sozialausgaben (+184,5 Mio. Euro, +13,3 %) sowie
- die Ausgaben für Bauinvestitionen (+72,3 Mio. Euro, +12,4 %).

Die Zinsausgaben der Gemeinden stiegen um 43,6 % an, wenngleich sie mit 24 Mio. Euro weiterhin gering ausfallen.

Die aus der laufenden Tätigkeit der Gemeinden erzielten Einnahmen decken zwar die laufenden Ausgaben, die Überschüsse reichen jedoch nicht mehr aus, um die Investitionsausgaben bzw. das Defizit der Kapitalrechnung auszugleichen.

Zudem steigen die Ausgaben der laufenden Rechnung mit einem Anstieg von +8,8 % schneller als die Einnahmen anwachsen, die im selben Jahr nur um +3,0 % zunehmen.

(17) Die Kassenkreditschulden sind von Ende 2022 zu Ende 2023 geringfügig auf 156 Mio. Euro (+1 Mio. Euro, +0,65 %) angestiegen.

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in Mecklenburg-Vorpommern, 2019-2023, in Mio. Euro

	2019	2020	2021	2022	2023	relative Veränd. 2022-2023
	in Mio. Euro					
1. Einnahmen laufende Rechnung	4.424	4.817	4.991	5.385	5.548	3,0 %
darunter:						
Steuern u. steuerähnliche Einnahmen	1.346	1.317	1.438	1.584	1.648	4,1 %
Grundsteuer A und B	199	203	206	210	213	1,9 %
Gewerbesteuer	525	486	599	694	725	4,4 %
Gemeindeanteil Einkommensteuer	483	481	485	537	561	4,4 %
Zuweisungen vom Land	2.255	2.741	2.780	2.978	3.031	1,8 %
Zuweisungen vom Bund	24	22	24	22	27	20,5 %
Gebühren, sonstige Entgelte	269	254	261	279	297	6,3 %
2. Einnahmen der Kapitalrechnung	509	757	839	933	1.008	8,0 %
darunter:						
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land	347	518	525	581	659	13,4 %
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	62	58	74	91	54	-40,0 %
3. Bereinigte Einnahmen (1.+2.)	4.933	5.574	5.831	6.318	6.557	3,8 %
4. Ausgaben laufende Rechnung	4.114	4.365	4.639	4.984	5.450	9,3 %
darunter:						
Personalausgaben	1.117	1.162	1.217	1.275	1.354	6,2 %
Laufender Sachaufwand	1.061	1.015	1.115	1.249	1.346	7,7 %
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	1.297	1.816	1.928	2.101	2.298	9,4 %
Zinsausgaben	22,2	19	18	17	24	43,6 %
Sozialausgaben*	1.299	1.246	1.300	1.386	1.570	13,3 %
5. Ausgaben der Kapitalrechnung	684	873	984	1.202	1.282	6,6 %
darunter:						
Sachinvestitionen	602	792	750	793	881	11,1 %
Baumaßnahmen	408	478	511	583	655	12,4 %
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	58	79	95	98	115	17,2 %
6. Bereinigte Ausgaben (4. + 5.)	4.798	5.239	5.623	6.187	6.732	8,8 %
Saldo der laufenden Rechnung (1. ./ 4.)	310	452	352	401	99	-75,3 %
Schuldenaufnahme beim nicht-öffentlichen Bereich	108	116	144	203	251	23,5 %
Schuldentilgung beim nicht-öffentlichen Bereich	128	127	120	103	117	13,6 %
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich**	1.455	1.361	1.318	1.342	1.878	39,9 %
darunter:						
Kassenkredite	381	300	233	155	156	0,6 %
7. Finanzierungssaldo (3. ./ 6.)	135	336	208	132	-174,8	-232,4 %

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, Wertpapierschulden und Kredite.

(18) Das Finanzministerium merkt an, dass die Kommunen 2023 mit – auch im Ländervergleich – hohem Überschuss der laufenden Rechnung abgeschlossen hätten.

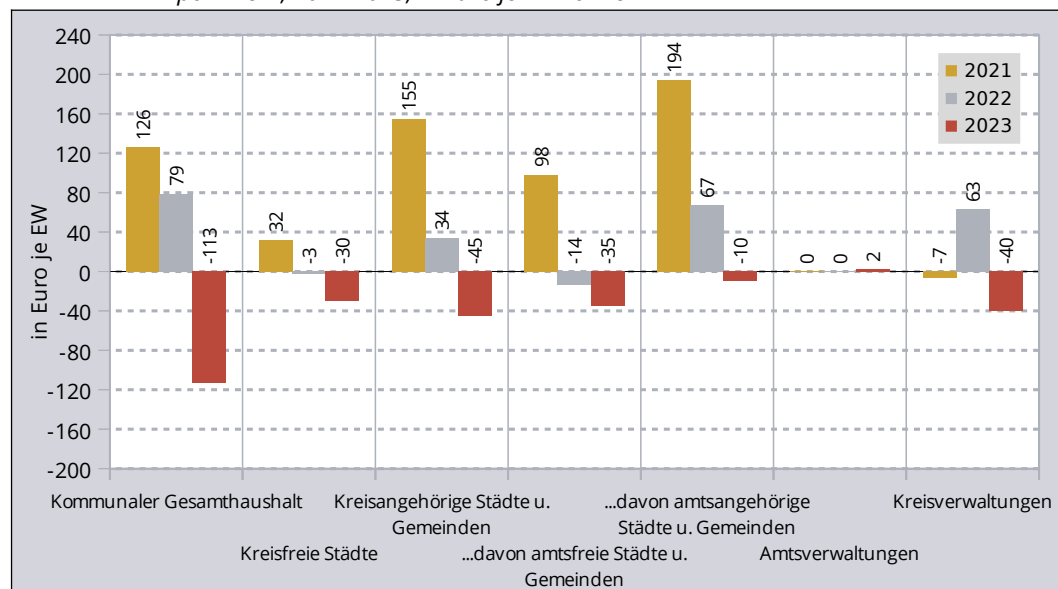
Ursächlich für den insgesamt negativen Finanzierungssaldo seien die hohen Investitionsausgaben der Gemeinden.

(19) Das Finanzministerium merkt korrekt an, dass die Gemeinden einen Überschuss der laufenden Rechnung aufwiesen. Zwar führt der negative Saldo der Kapitalrechnung zu einem insgesamt negativen Finanzierungssaldo. Letzterer kann allerdings nicht allein durch die Investitionsausgaben erklärt werden. Vor allem die erheblich und stärker als die Einnahmen gestiegenen Ausgaben der laufenden Rechnung (+466 Mio. Euro) fallen dabei ins Gewicht, während Ausgaben der Kapitalrechnung demgegenüber nur um 80 Mio. Euro zunahmen.

(20) Abbildung 2 stellt die Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern seit 2021 nach Ebenen dar.

2021 wiesen bis auf die Landkreise die übrigen kommunalen Gebietskörperschaften jeweils positive Pro-Kopf-Finanzierungssalden aus. 2022 zeigt sich eine uneinheitliche Haushaltsentwicklung. 2023 gelingt lediglich den Amtsverwaltungen ein positiver Pro-Kopf-Finanzierungssaldo. Die übrigen kommunalen Ebenen weisen Defizite pro Einwohner auf.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern, 2021-2023, in Euro je Einwohner⁷



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(21) So haben die beiden kreisfreien Städte 2023 mit einem Pro-Kopf-Finanzierungssaldo von insgesamt -30 Euro (2022: -3 Euro) abgeschlossen.

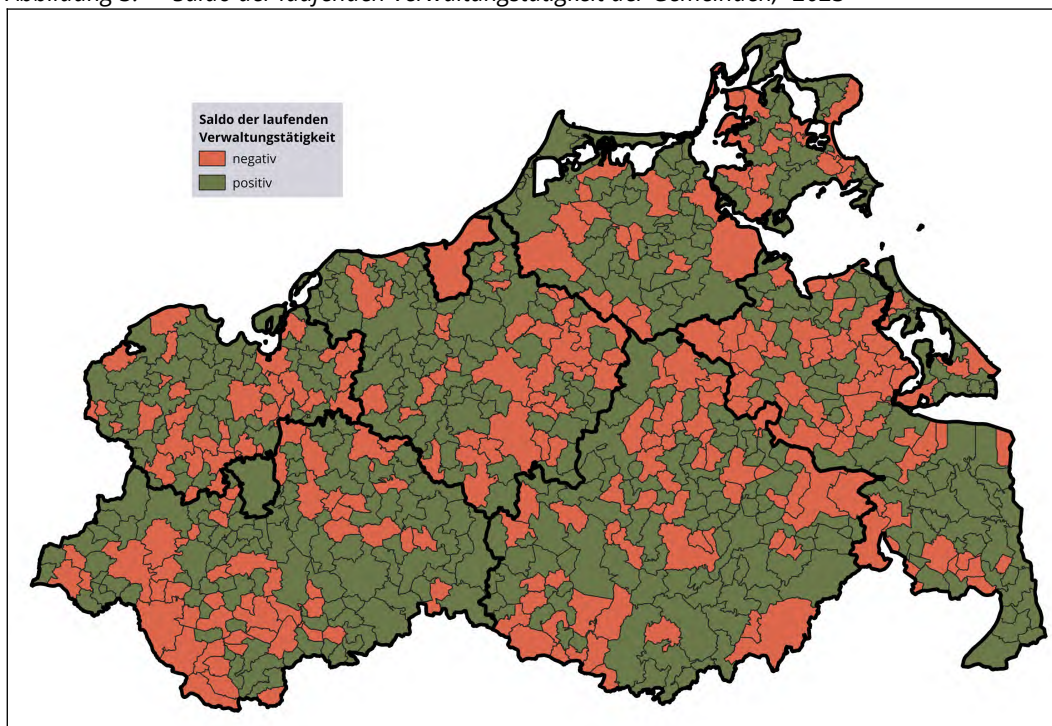
Die 724 kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben 2023 mit einem einwohnerbezogenen Defizit von -45 Euro beendet. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo um 79 Euro reduziert.

⁷ 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.

Bei den 38 amtsfreien Städten und Gemeinden verschärfte sich das Defizit 2023 von -14 Euro im Vorjahr auf -35 Euro. Bei den 686 amtsangehörigen Städten und Gemeinden fällt das Pro-Kopf-Defizit am geringsten aus und beträgt 2023 -10 Euro.

Abbildung 3 zeigt, dass die Mehrheit der Gemeinden dabei einen positiven Saldo der laufenden Rechnung aufweist. 465 Gemeinden schlossen mit einem positiven Saldo ab, während bei 261 Gemeinden der Saldo der Verwaltungstätigkeit negativ war. Ein positiver Saldo eröffnet Spielräume für eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Bei einem negativen Saldo der laufenden Rechnung reichen die regulären Einnahmen der Gemeinde nicht mehr aus, um die gemeindlichen Aufgaben außerhalb von Investitionen gegenzufinanzieren.

Abbildung 3: Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit der Gemeinden,⁸ 2023



Quelle: Statistisches Landesamt; eigene Darstellung.

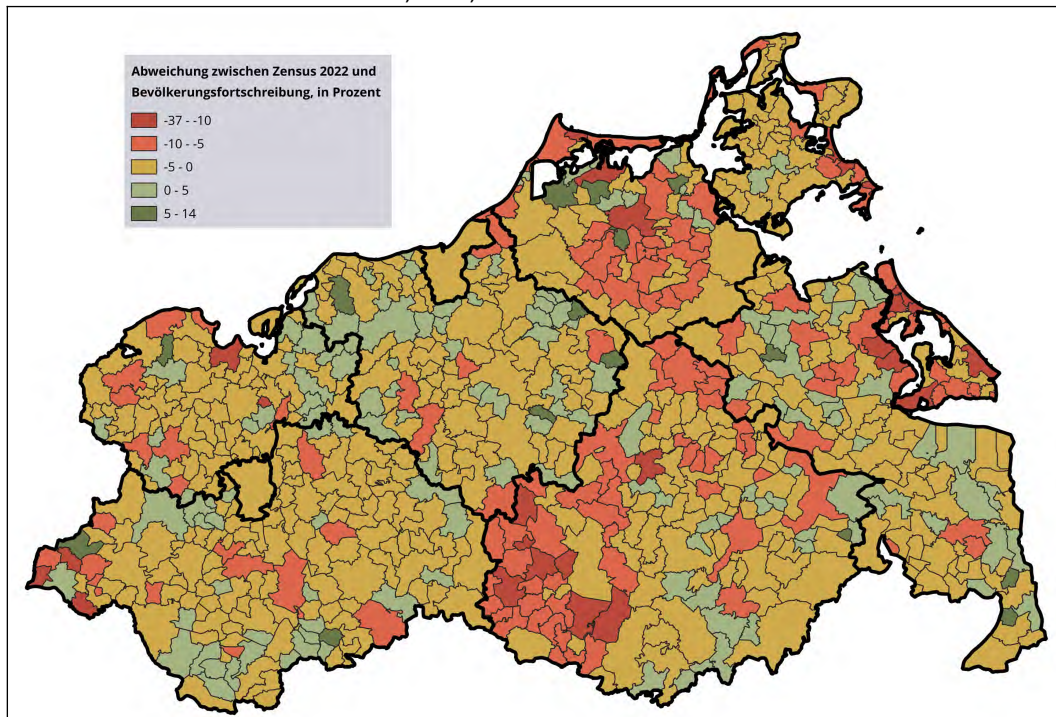
Während die 76 Amtsverwaltungen 2022 in der Ebenenbetrachtung ein geringfügiges Defizit (-0,48 Euro je Einwohner) aufwiesen, konnten sie als einzige kommunale Ebene 2023 mit einem positiven Saldo (2 Euro je Einwohner) abschließen. Die 6 Kreisverwaltungen erzielten in der Summe 2023 ein Defizit. Dieses lag bei -40 Euro je Einwohner.

(22) Wesentlich für die Finanzlage der Gemeinden sind die Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich. Für diesen wiederum maßgeblich sind die Einnahmen des Landes, die zu einem Drittel an die Kommunen weitergereicht werden. Dabei spielt die Einwohnerzahl des Landes für den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern eine maßgebliche Rolle für die Zuweisung von Mitteln an das Land. Mecklenburg-Vorpommern hat nach Hamburg mit einer Abweichung von -3,48 % die zweitgrößte Differenz zwischen der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011, die bisher als Grundlage für die Berechnung des bundesstaatlichen Finanz-

⁸ Der Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit ergibt sich aus den Einzahlungen abzüglich den Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit in 2023.

ausgleichs und des kommunalen Finanzausgleichs diene, und den aktuell erhobenen Daten. Durch die geringere Einwohnerzahl ist 2024 mit rund 180 Mio. Euro weniger Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich zu rechnen. Für die Kommunen bedeutet dies weniger Zuweisungen von rund 56 Mio. Euro. Die übrigen Mindereinnahmen muss das Land aufgrund des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes des kommunalen Finanzausgleichs tragen. Für die Folgejahre sind ähnlich erhebliche finanzielle Auswirkungen zu erwarten.

Abbildung 4: Bevölkerungsabweichung zwischen Zensus 2022 und Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011, 2022, in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

Die kommunale Ebene ist zuständig für die Aufgabenwahrnehmung der Meldebehörden. Abbildung 4 zeigt, dass die Abweichungen zwischen den neu erhobenen Werten im Rahmen des Zensus 2022 und der Bevölkerungsfortschreibung nicht gleichmäßig im Land verteilt sind. Besonders hohe negative Abweichungen haben die westlichen Gemeinden im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, die Gemeinden der Insel Usedom sowie des Amts Am Peenestrom und Inlandgemeinden im Landkreis Vorpommern-Rügen. Auffällig ist auch die überdurchschnittliche Abweichung der ausländischen Bevölkerung. Zeigte die Zensuserhebung deutschlandweit eine Abweichung von -8,1 % im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung, lag der Wert in Mecklenburg-Vorpommern bei -24,4 %. Das heißt, dass rund ein Viertel der ausländischen Bevölkerung weniger als angenommen im Land lebt.⁹ Auf Basis der gemeldeten Zahlen des Ausländerzentralregisters für 2023 bedeutet dies, dass etwa die Hälfte der Bevölkerungsabweichung Mecklenburg-Vorpommerns auf die Abweichung der erfassten ausländischen Bevölkerung zurückzuführen ist.

⁹ Vgl. Pressekonferenz zur Veröffentlichung der ersten Ergebnisse des Zensus 2022 vom 25. Juni 2024 in Berlin.

(23) Das Innenministerium führt bezüglich der Differenzen zwischen den Ergebnissen des Zensus und dem Datenstand des Ausländerzentralregisters aus, dass es als Hauptursache vermute, dass in Regionen mit besserer Infrastruktur, besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt sowie aufgrund familiärer Bindungen abgewandert werde. Mangels Mitwirkung der Betroffenen sei die Abwanderung nicht nachvollziehbar.

(24) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Innenministeriums zur Kenntnis.

(25) Neben den Auswirkungen durch den Zensus drohen den Gemeinden weitere Mindereinnahmen durch die absehbar sinkenden Steuereinnahmen des Landes. Entsprechend der Steuerschätzung belaufen sich die Mindereinnahmen für 2024 bereits auf rund 242 Mio. Euro. 2025 werden Mindereinnahmen von rd. 563 Mio. Euro prognostiziert. Damit fehlen den Gemeinden im Land 2024 voraussichtlich 137 Mio. Euro an Mitteln über den kommunalen Finanzausgleich.¹⁰ Da die Einwohnerzahl auch in den kommunalen Finanzausgleich einfließt, verschieben sich auch die Zuweisungen zwischen den Gemeinden.

¹⁰ Vgl. Finanzministerium (2024): Pressemitteilung vom 25. Juni 2024, Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung auf den Landeshaushalt.

II.2 Die kommunale Finanzwirtschaft im Vergleich

(26) Um die finanzielle Lage der Kommunen von Mecklenburg-Vorpommern besser bewerten zu können, wird zunächst anhand von vier Kennzahlen die kommunale Finanzlage in allen Ländern 2023 dargestellt (siehe Abbildung 5). Anschließend wird ein Überblick über die Entwicklung der Finanzierungssalden der Kommunen der FFW¹¹ und der FO¹² im Zeitverlauf gegeben. Mit einem Benchmarking wird darauf folgend gezeigt, in welchen Einnahme- und Ausgabebereichen Unterschiede bestehen.

(27) Einen ersten Überblick über die Situation der Kommunen in 2023 gibt auch hier der **Finanzierungssaldo**. Die Kommunen von acht Ländern wiesen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Das höchste Defizit hatten die Kommunen Bayerns mit -175 Euro je Einwohner. Den höchsten Überschuss hatten die Kommunen in Thüringen mit 140 Euro je Einwohner. Die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns verzeichnete ein Defizit von -111 Euro je Einwohner.

Der **Saldo der laufenden Rechnung** ergibt sich aus den laufenden Einnahmen abzüglich der laufenden Ausgaben. Ein positiver Saldo ist in der Regel die finanzwirtschaftliche Grundvoraussetzung, um Investitionen aus eigener Kraft tätigen zu können.¹³ Die Kommunen aller Länder konnten auch 2023 Überschüsse bei dieser Kennzahl erreichen. Das Pro-Kopf-Ergebnis lag zwischen 63 Euro (Mecklenburg-Vorpommern) und 548 Euro (Baden-Württemberg). Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns weisen den niedrigsten Saldo der laufenden Rechnung aus.

Der **Saldo der Kapitalrechnung** zeigt, ob Investitionsausgaben aus eigener Kraft erbracht worden sind. Je niedriger bzw. je negativer der Wert ist, umso höher ist der eigene Investitionsbeitrag der Kommunen. Der geringste selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen lag bei -82 Euro je Einwohner (Sachsen-Anhalt). Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns erreichten mit -174 Euro je Einwohner den viertschlechtesten Wert. Die bayerischen Kommunen wiesen mit -618 Euro je Einwohner den besten Wert aus.

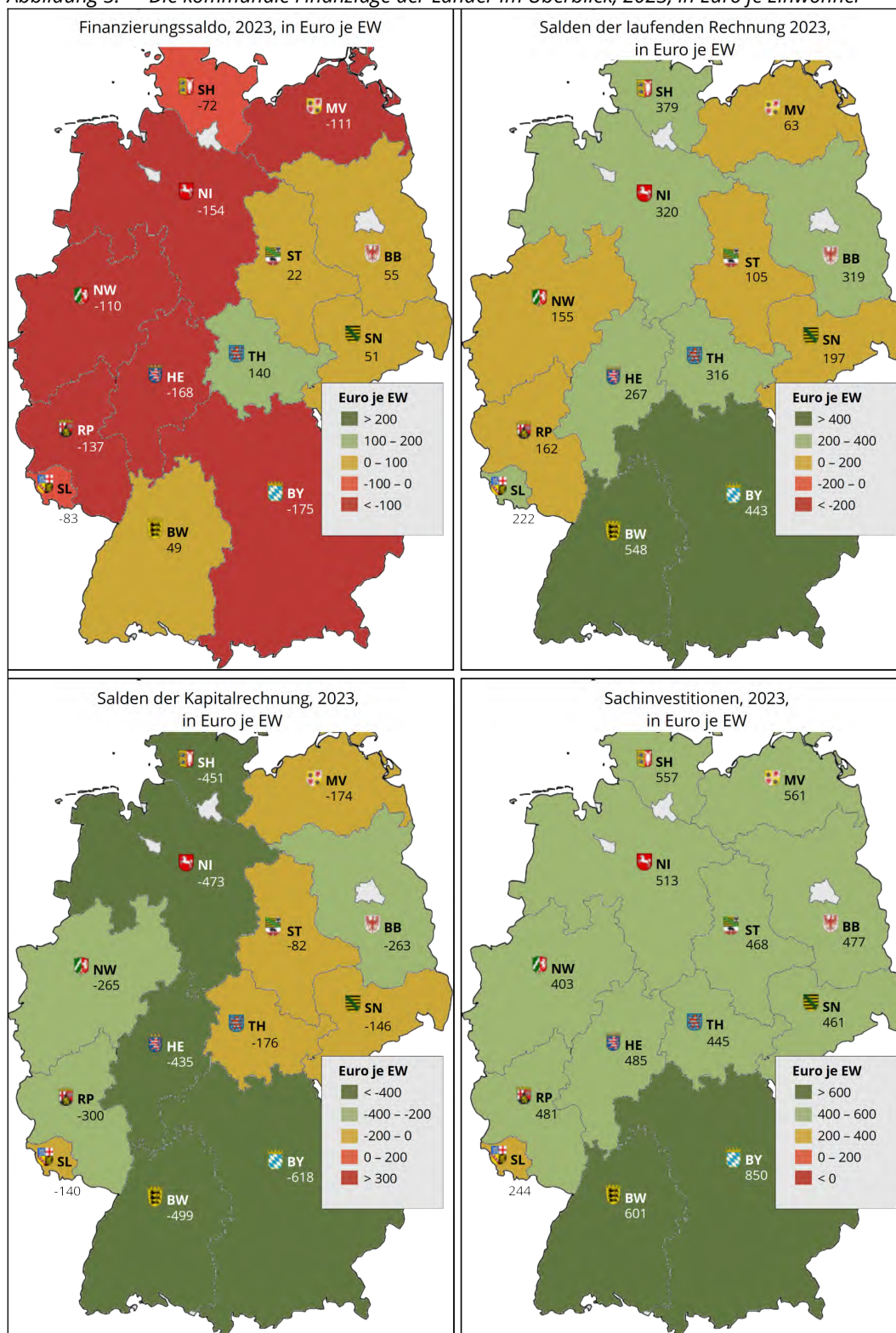
Investitionen mehren das Vermögen und sind ein Treiber für die wirtschaftliche Entwicklung. Die Pro-Kopf-Ergebnisse der **Sachinvestitionen** liegen zwischen 244 Euro (Saarland) und 850 Euro (Bayern). Mecklenburg-Vorpommern wies mit 561 Euro den dritthöchsten Wert auf.

¹¹ Durchschnitt der Kommunen der finanzschwachen Flächenländer West (NI, RP, SL und SH).

¹² Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer Ost ohne MV (BB, SN, ST und TH).

¹³ Unter bestimmten Voraussetzungen können auch diejenigen Kommunen investieren, deren dauernde Leistungsfähigkeit eingeschränkt, gefährdet oder weggefallen ist (vgl. § 17a GemHVO-Doppik).

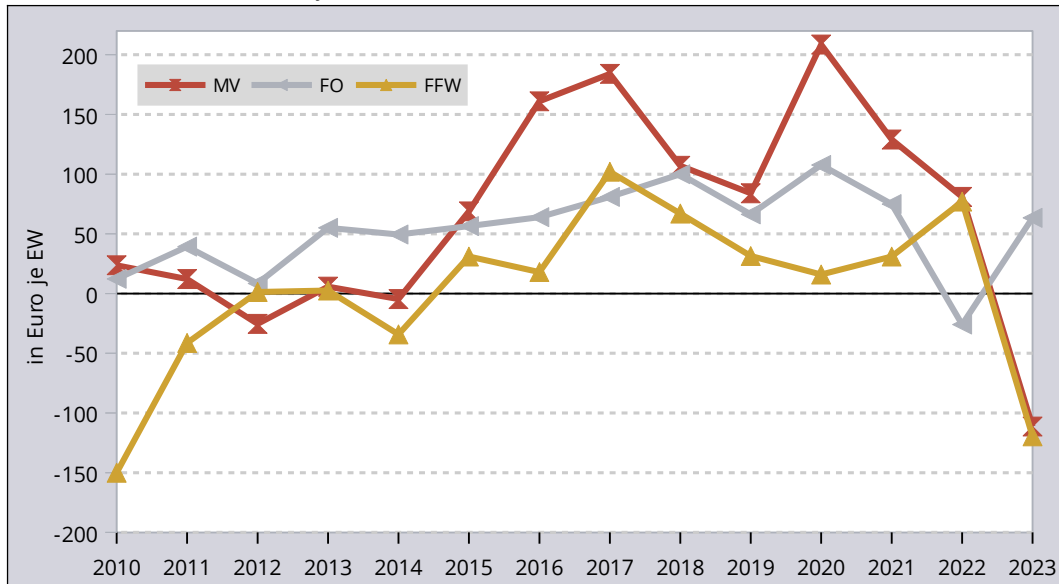
Abbildung 5: Die kommunale Finanzlage der Länder im Überblick, 2023, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(28) Abbildung 6 zeigt, wie sich das Niveau der Finanzierungssalden der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen FO und FFW entwickelt hat. Am aktuellen Rand ist der Pro-Kopf-Saldo der Kommunen der FO vom vormaligen Defizit von 26 Euro zu einem positiven Saldo von 64 Euro gestiegen, während der Finanzierungsüberschuss der Kommunen der FFW von 77 Euro je Einwohner auf -120 Euro je Einwohner gefallen ist.

Abbildung 6: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2023, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(29) Der Finanzierungsüberschuss der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ist von 81 Euro je Einwohner 2022 auf -111 Euro je Einwohner 2023 gesunken. Er liegt geringfügig über dem der FFW und deutlich unter dem der FO. Der bisherige Trend seit 2015, bei dem der Finanzierungssaldo der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern stets über demjenigen der beiden Vergleichsgruppen lag, hat sich 2023 nicht fortsetzen können. Als einziges Flächenland in Ostdeutschland weist Mecklenburg-Vorpommern einen negativen Pro-Kopf-Saldo auf.

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

(31) Die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern lagen 2023 mit 4.174 Euro um 230 Euro über denen der FFW (3.944 Euro) bzw. um 296 Euro über denen der FO (3.878 Euro). Nach Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich daraus für 2023 rechnerische Mehreinnahmen von 362 Mio. Euro gegenüber den FFW bzw. von 465 Mio. Euro gegenüber den FO.

Tabelle 2: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2023, in Mio. Euro und Euro je Einwohner

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Mindereinnahmen	
Bevölkerung 30. Juni 2022	1.570.817	15.971.840	10.829.045	FFW	FO
Einnahmeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.532	3.757	3.471	-353	96
darunter:					
Steuereinnahmen	1.049	1.502	1.156	-711	-168
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	62	60	56	3	10
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	1.930	1.651	1.734	438	307
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie zweckgebundene Abgaben	189	216	234	-42	-71
Einnahmen der Kapitalrechnung	642	187	407	714	369
darunter:					
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	41	36	54	8	-21
Vermögensübertragungen vom Land ¹⁴	419	85	280	526	219
Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	160	48	41	175	186
Bereinigte Einnahmen	4.174	3.944	3.878	362	465
davon:					
<i>Zahlungen vom Land insgesamt</i>	<i>2.349</i>	<i>1.736</i>	<i>2.014</i>	<i>963</i>	<i>527</i>

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

(32) Vergleichsweise hoch sind hierzulande wie auch in den Vorjahren die Zahlungen des Landes an die Kommunen insgesamt. Diese erhielten 2023 rd. 2.349 Euro je Einwohner als laufende und als investive Mittel und damit noch einmal rd. 162 Euro je Einwohner mehr als im Vorjahr.¹⁵ Im Vergleich mit den FFW leistet Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehrausgaben von rd. 963 Mio. Euro, im Vergleich mit den FO von 527 Mio. Euro.

(33) Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern erzielen nur einen vergleichsweise geringen Anteil der laufenden Einnahmen aus Steuern (29,7 %). Bei den Kommunen der FO betrug dieser Anteil rd. 33,3 %. Noch deutlicher wird die Eigenfinanzierungsschwäche im Vergleich mit den Kommunen der FFW. Dort betrug die Quote 2022 rd. 40,0 %.

(34) Die Kommunen können insbesondere auch Einnahmen aus Entgelten, Gebühren und Beiträgen (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie zweckgebundene Abgaben) erzielen. Diese Einnahmen lagen 2023 bei 189 Euro je Einwohner und damit unter denen der FFW (216 Euro je Einwohner) und FO (234 Euro je Einwohner). Aus der Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich für 2023 daraus rechnerische Mindereinnahmen von -42 Mio. Euro (FFW) und -71 Mio. Euro (FO).

¹⁴ Darunter sind auch investive Zuweisungen und Zuschüsse zu verstehen.

¹⁵ Etwa die Hälfte der Zuweisungssumme erhalten die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns über den kommunalen Finanzausgleich. Den anderen Teil erhalten sie über Fachförderung aus dem Landeshaushalt.

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

Tabelle 3: Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2023, in Mio. Euro und Euro je Einwohner

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Minderausgaben	
Bevölkerung 30. Juni 2022	1.570.817	15.971.840	10.829.045	FFW	FO
Ausgabeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Ausgaben der laufenden Rechnung	3.469	3.473	3.241	-6	359
darunter:					
Personalausgaben	862	996	1.029	-211	-262
davon Bezüge für aktives Personal	779	858	947	-124	-265
davon Versorgungsbezüge	53	102	63	-78	-16
Laufender Sachaufwand	857	822	780	55	120
davon Verwaltungs- und Betriebsaufwand	701	683	638	29	99
davon Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	286	296	204	-14	130
Zinsausgaben	15	43	12	-43	6
Allgemeine Zuweisungen und Zuschüsse	571	712	491	-221	126
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	899	630	686	423	335
Sozialausgaben	1.000	1.077	817	-122	286
Ausgaben der Kapitalrechnung	816	591	574	354	380
darunter:					
Sachinvestitionen	561	496	463	102	154
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	73	61	65	18	13
Gewährung von Darlehen	3	34	37	-48	-53
Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinzulagen	24	22	17	3	12
Bereinigte Ausgaben	4.285	4.063	3.815	349	739

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

Die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen im Land lagen mit 4.285 Euro über denen der FFW (4.063 Euro) und deutlich über denjenigen der FO (3.815 Euro). Daraus ergeben sich rechnerische Mehrausgaben gegenüber den Kommunen der FFW in Höhe von rd. 349 Mio. Euro. Ausschlaggebend ist hier das höhere Investitionsniveau. Gegenüber den Kommunen der FO lagen die hochgerechneten Mehrausgaben bei rd. 739 Mio. Euro.

(36) Im Vergleich mit den FO fallen die höheren konsumtiven Ausgaben auf. Während die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 3.469 Euro je Einwohner für laufende Zwecke verwendeten, gaben die Kommunen der FO hierfür 3.241 Euro je Einwohner aus. Die Kommunen der FFW gaben hingegen mit 3.473 Euro pro Kopf mehr konsumtiv aus. Daraus ergeben sich rechnerische Minderausgaben in Höhe von -6 Mio. Euro im Vergleich zu den FFW und Mehrausgaben von 359 Mio. Euro zu den FO.

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

286 Mio. Euro. Gegenüber den Kommunen der FFW ergeben sich hingegen rechnerische Minderausgaben von -122 Mio. Euro.

(38) Bei den Personalausgaben weist die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den FO Minderausgaben von -167 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet auf die Bevölkerung des Landes von -262 Mio. Euro auf. Diese sind vor allem auf geringere Ausgaben für das aktive Personal zurückzuführen. Hier betragen die Minderausgaben -169 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet -265 Mio. Euro.

Im Vergleich zu den FFW betragen die Personalminderausgaben je Einwohner -134 Euro bzw. hochgerechnet -211 Mio. Euro. Sie sind neben den Minderausgaben für aktives Personal (-79 Euro je Einwohner) auch auf niedrigere Versorgungslasten aus der Vergangenheit (-49 Euro je Einwohner) zurückzuführen. Auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechnet liegen die Versorgungslasten damit -78 Mio. Euro niedriger.

(39) Mit 561 Euro je Einwohner investierten die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns wieder etwas mehr als im Vorjahr und erneut auch mehr als die Kommunen der FFW (496 Euro je Einwohner) und die der FO (463 Euro je Einwohner). Die positiv einzuschätzenden hochgerechneten Mehrausgaben belaufen sich auf 102 Mio. Euro (FFW) bzw. 154 Mio. Euro (FO).

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

Tabelle 4: Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung im Ländervergleich, 2021-2023, in Euro je Einwohner

	MV			FFW			FO		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
	in Euro je EW								
Einnahmen der Kapitalrechnung	521	574	642	180	172	187	337	338	407
Ausgaben der Kapitalrechnung	611	739	816	464	527	591	478	551	574
Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung	-90	-165	-174	-284	-355	-404	-141	-213	-167

Quelle: Statistisches Bundesamt, GfK; eigene Berechnungen.

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

Der von der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns selbst erwirtschaftete Beitrag für Investitionen betrug 2023 174 Euro je Einwohner. 2022 waren es nur 165 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den FFW (404 Euro je Einwohner) ist dies ein um 230 Euro je Einwohner geringerer Wert. Er liegt jedoch leicht über dem Niveau der FO (167 Euro je Einwohner). Ziel muss auch künftig bleiben, die eigenfinanzierten Investitionen weiter zu steigern.

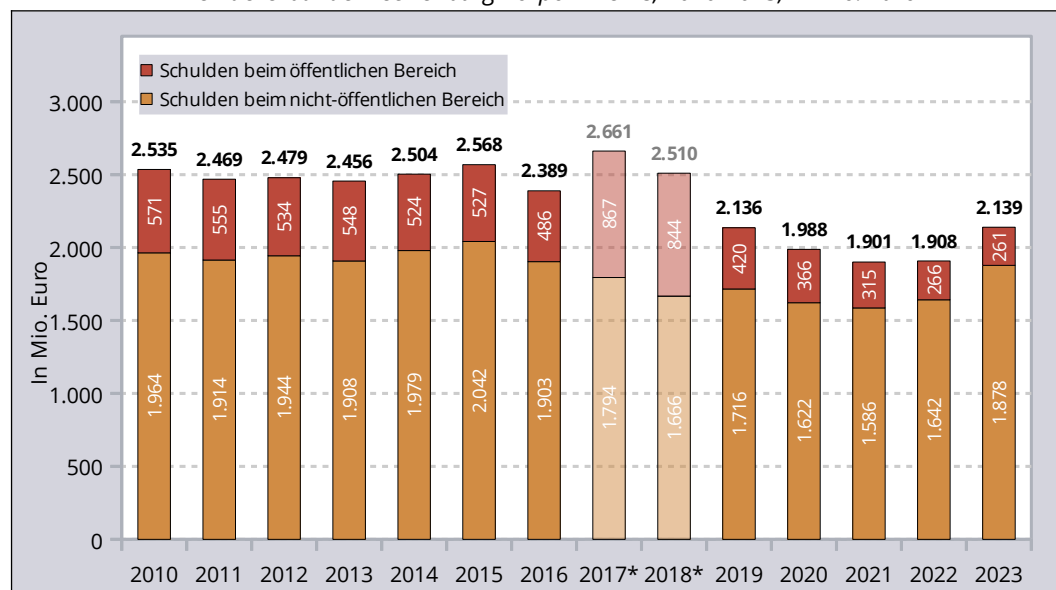
II.3 Kommunalen Schuldenstand

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

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

(42) Abbildung 7 zeigt, dass die Gesamtschulden (Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich zusammen), die im bisherigen Zeitraum von 2010 bis 2022 von 2.535 Mio. Euro auf 1.908 Mio. Euro verringert werden konnten (-627 Mio. Euro; -24,7 %) zum Jahr 2023 deutlich angestiegen sind. Die Gesamtschulden lagen 2023 bei 2.139 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Schulden um 231 Mio. Euro bzw. rd. 12,1 %.

Abbildung 7: Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände Mecklenburg-Vorpommerns, 2010-2023, in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Darstellung.

* methodische Änderung¹⁶

Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, die seit 2010 zu 2022 von 1.964 Mio. Euro auf 1.624 Mio. Euro gesunken sind, nahmen von 2022 zu 2023 um 236 Mio. Euro bzw. 14,4 % zu. Die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich liegt damit wieder über dem Niveau der vergangenen sechs Jahre.

Die Verschuldung der Gemeinden beim öffentlichen Bereich reduzierte sich erneut. Lag der Schuldenstand 2022 bei 266 Mio. Euro, betrug er 2023 noch 261 Mio. Euro.

¹⁶ Der Schuldenstand der Kommunen insgesamt wird 2017 und 2018 höher ausgewiesen als in den Jahren bis 2016 und ab 2019. Der Niveauunterschied resultiert aus der geänderten Erfassung der sogenannten Einheitskassen bei den Ämtern und ist nicht auf einen realen Anstieg der Verschuldung zurückzuführen. 2019 gab es erneut eine Umstellung, die einen Vergleich der Angaben ab 2019 mit denen von 2010 bis 2016 wieder möglich macht.

(43) Tabelle 5 zeigt, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit 1.362 Euro (Stand 31. Dezember 2023) im ostdeutschen Vergleich nach wie vor den zweithöchsten Pro-Kopf-Schuldenstand beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich aufwiesen.

Tabelle 5: Schuldenstand und Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich (Öffentlicher Gesamthaushalt), 31. Dezember 2023, in Euro je Einwohner

	Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich insgesamt			Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich			Bürgschaften		
	Stand 31.12.2023, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2021-2023 p.a.	Stand 31.12.2023, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2021-2023 p.a.	Stand 31.12.2023, in Euro je EW	Rang	durchschnittl. Veränderung 2021-2023 p.a.
ostdeutsche Flächenländer									
MV	1.362	4	8,17 %	100	4	-17,11 %	104	4	-5,95 %
FO	1.016	-	8,45 %	152	-	3,24 %	130	-	-0,91 %
BB	586	1	-0,98 %	26	2	-49,24 %	85	2	-10,07 %
SN	913	2	21,11 %	98	3	88,51 %	213	5	0,43 %
ST	1.607	5	11,08 %	539	5	-0,06 %	98	3	11,09 %
TH	1.126	3	-1,35 %	16	1	58,82 %	59	1	-8,20 %
finanzschwache Westflächenländer									
FFW	2.661	-	5,24 %	410	-	-6,47 %	245	-	3,81 %
NI	2.462	2	10,25 %	123	2	-15,33 %	321	4	5,10 %
RP	3.465	4	1,31 %	1.124	4	-1,52 %	193	2	0,46 %
SL	2.880	3	-1,85 %	814	3	-14,60 %	301	3	10,19 %
SH	2.000	1	6,56 %	52	1	-26,47 %	90	1	-2,75 %

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

Die Kommunen der FO wiesen durchschnittlich wesentlich geringere Schulden auf (1.016 Euro je Einwohner). Insbesondere die Kommunen Sachsens (913 Euro je Einwohner) und Brandenburgs (586 Euro je Einwohner) sind vergleichsweise niedrig verschuldet.

Die durchschnittlichen Schulden der FFW lagen 2023 bei 2.661 Euro je Einwohner wesentlich höher als die der FO. Die Kommunen in Rheinland-Pfalz (3.465 Euro je Einwohner) und im Saarland (2.880 Euro je Einwohner) sind auffällig.

Von 2021 bis 2023 sind die Schulden der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern um durchschnittlich 8,17 % p. a. angestiegen, nachdem die Schuldenlast beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich zuletzt rückläufig war. Bei den Kommunen der FO stiegen im gleichen Zeitraum die Schulden um 8,45 % p. a. Bei den FFW erhöhten sie sich um 5,24 % p.a.

(44) Ein wesentlicher Indikator für die Haushaltslage der Kommunen ist die Höhe der Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich. 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.

(45) Das Kassenkreditvolumen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern steigerte sich zum Jahresende 2023 gegenüber dem Vorjahr von 97 Euro je Einwohner

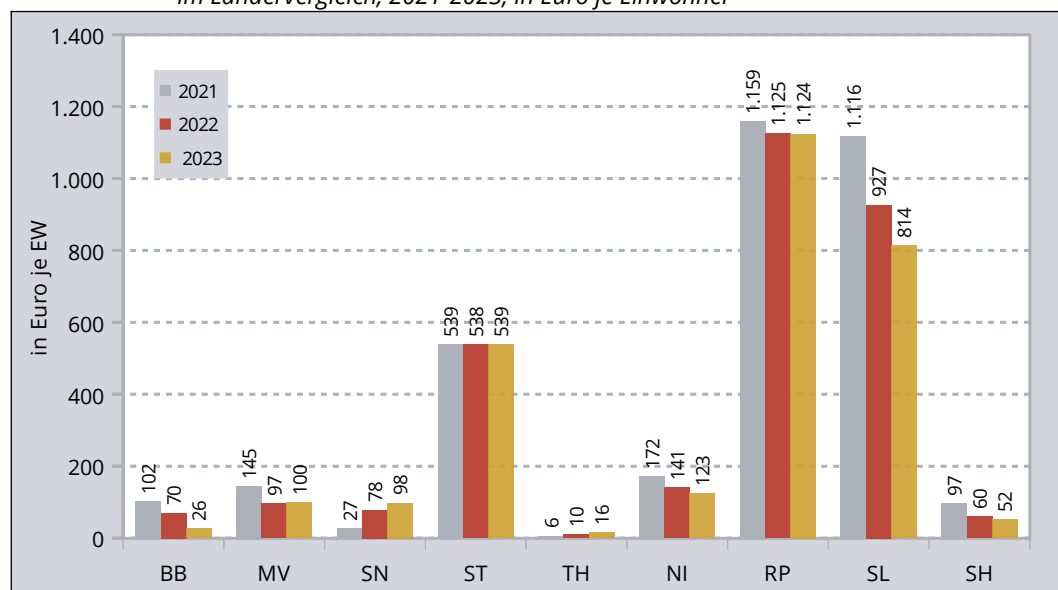
auf 100 Euro je Einwohner leicht (+3,09 %). Damit konnte die Reduzierung des Vorjahrs nicht fortgesetzt werden (siehe Abbildung 8). Von 2021 bis 2023 ist dennoch aufgrund des höheren Ausgangswertes 2021 ein Rückgang des Kassenkreditbestandes von jährlich 17,11 % festzustellen.

Die Kassenkreditbestände der Kommunen der FO konnten im direkten Vorjahresvergleich geringfügig verringert werden. Sie reduzierten sich von 157 Euro auf 152 Euro je Einwohner (-2,7 %). Von 2021 bis 2023 ist für die Kommunen der FO jedoch eine durchschnittliche Schuldenerhöhung in Höhe von 3,24 % festzustellen, da lediglich die Kommunen in Brandenburg ihre Kassenkreditschulden von 2022 zu 2023 reduzieren konnten. Die Kassenkredite der Kommunen in Thüringen stiegen dabei von 22,7 Mio. Euro (2022) um +12,1 Mio. Euro auf 33,8 Mio. Euro (2023) sowie in Sachsen um +74,6 Mio. Euro von rd. 319,8 Mio. Euro auf rd. 394,4 Mio. Euro an, während sich in Brandenburg der Wert durch zusätzliche Schuldendiensthilfe des Landes mehr als halbierte und von 178,7 Mio. Euro auf 66,3 Mio. Euro (-112,3 Mio. Euro) reduziert werden konnte.

Bei den Kommunen der FFW sank der Kassenkreditbestand von 437 Euro im Jahr 2022 auf 410 Euro je Einwohner im Jahr 2023 (-6,1 %). Die jährliche Reduzierung im Zeitraum von 2021 bis 2023 fiel mit 6,5 % analog dazu aus (siehe Tabelle 5).

(46) Abbildung 8 zeigt die Kassenkreditbestände im Vergleich mit den kommunalen Ebenen der FO und der FFW.

Abbildung 8: Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2021-2023, in Euro je Einwohner

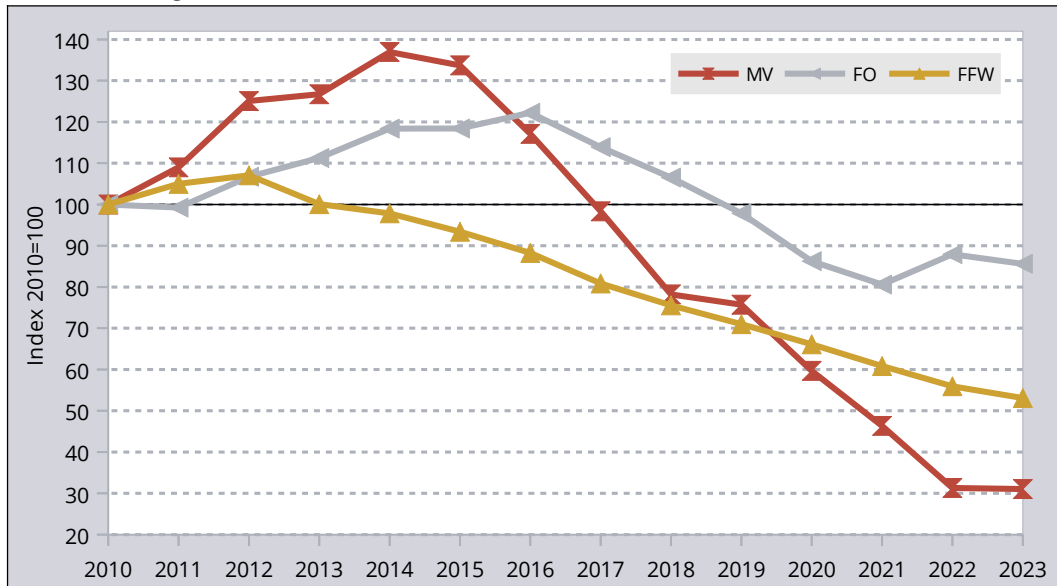


Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

Das Niveau der Kassenkreditschulden unterscheidet sich stark. So bewegt sich die Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten von 16 Euro je Einwohner (Thüringen) bis 1.124 Euro je Einwohner (Rheinland-Pfalz). Weiterhin sehr hoch verschuldet sind zudem auch die Kommunen im Saarland (814 Euro je Einwohner).

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bewegen sich 2023 mit dem Kassenkreditbestand von 100 Euro je Einwohnern im Mittelfeld, wenngleich wieder mehr Kassenkredite aufgenommen wurden.

Abbildung 9: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände im Ländervergleich, 2010-2023, in Prozent (2010 = 100)

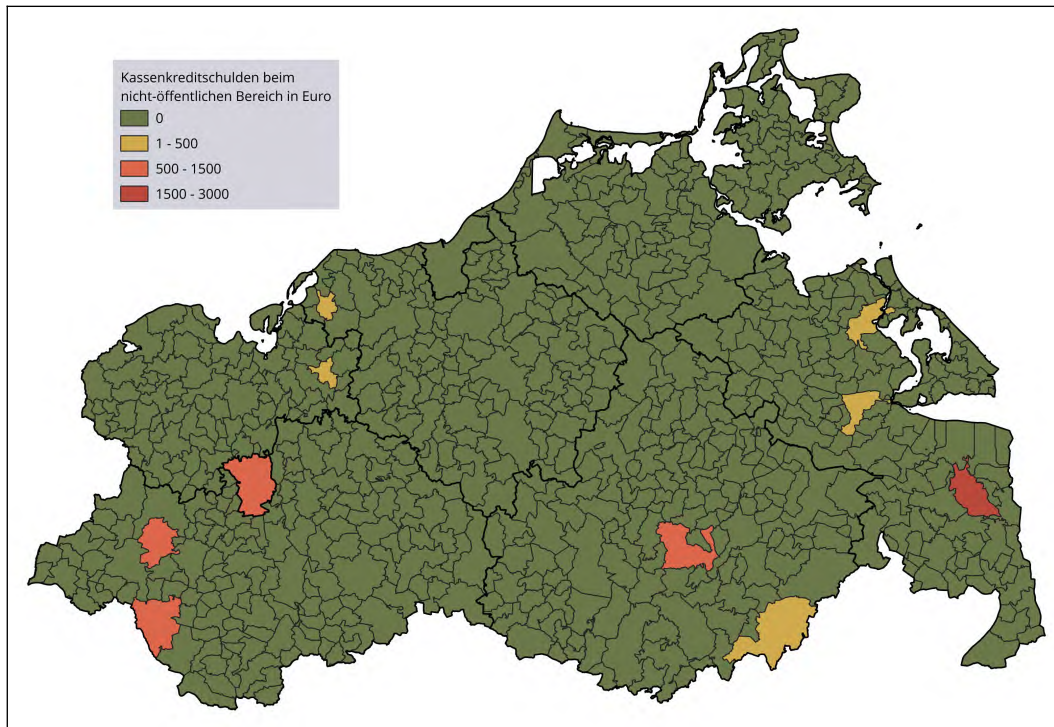


Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5; eigene Berechnungen.

(47) Abbildung 9 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 bis 2022 kontinuierlich verringert hat. Dies steht in Verbindung mit den deutlichen Finanzierungsüberschüssen seit 2015. Von 2022 zu 2023 stagniert das Niveau der eingesetzten Kassenkredite.

(48) Die große Mehrheit der Gemeinden hatte zum 31. Dezember 2023 keine Kassenkreditschulden ausgewiesen, wie Abbildung 10 zeigt. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit bestehenden Kassenkrediten sollten den Trend zum Abbau bzw. zur Nichtaufnahme von Kassenkrediten verstetigen bzw. die Neuaufnahme von Kassenkrediten vermeiden. Dies gilt insbesondere für die mit Kassenkrediten hoch verschuldeten Kommunen im Land. Gerade vor dem Hintergrund der negativen Finanzierungssalden im Jahr 2023 sollten Haushaltslücken nicht durch Kassenkredite aufgefangen werden. Durch das weiterhin erhöhte Zinsniveau besteht andernfalls die Gefahr, die bereits angespannten Haushalte mit zusätzlichen Zinszahlungen zu belasten.

Abbildung 10: Kassenkreditschulden je Einwohner, 2023, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Landesamt; eigene Darstellung.

(49) Ein Blick auf die übernommenen Bürgschaften zeigt, dass Ende 2023 für Mecklenburg-Vorpommern mit 104 Euro je Einwohner der zweithöchste Pro-Kopf-Wert unter den ostdeutschen Flächenländern zu Buche stand (siehe Tabelle 5). Zwischen 2021 und 2023 ist jedoch mit -5,95 % p. a. ein durchschnittlicher Rückgang zu verzeichnen. Die Gewährung von Bürgschaften verliert damit weiter an Bedeutung.

II.4 Zusammenfassung

(50) Folgende wesentlichen Ergebnisse lassen sich für die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns zusammenfassen:

- Die Kommunen im Land schlossen 2023 erstmals seit 2014 mit einem Defizit ab (-174,8 Mio. Euro). Der Rückgang von rd. 306,7 Mio. Euro zum Vorjahr stellt die größte Reduzierung seit 2015 dar. Die Kassenkreditschulden stiegen geringfügig an. Auch hier konnte der Trend der Vorjahre nicht beibehalten werden. Da erstmals die Ausgaben die erzielten Einnahmen in beinahe allen kommunalen Ebenen überstiegen, sind dringend gegenläufige Schritte einzuleiten, damit sich die negative Trendwende nicht verstetigt.
- Dem Land – und damit mittelbar auch den Kommunen – drohen erhebliche Mindereinnahmen. Denn dem Land kommen durch die Bevölkerungsabweichung zwischen dem Zensus 2022 und der bisherigen Bevölkerungsfortschreibung weniger Mittel aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich zu. Den Kommunen drohen allein daraus erhebliche Mindereinnahmen (2024 rd. 56 Mio. Euro). Zugleich reduzieren sich auch die Steuereinnahmen erheblich. Die Kommunen sollten vor diesem Hintergrund ihre Ausgaben kritisch auf Notwendigkeit prüfen.

- Im Ländervergleich stehen die Kommunen im Land zwar weiterhin gut dar, doch auch hier ist ein Rückgang der Vergleichswerte erkennbar.
- Die Investitionen sind weiterhin stark abhängig von Landeszuweisungen. Insbesondere auch angesichts der vorstehend geschilderten Rahmenbedingungen gilt es, verstärkt zu prüfen, ob und inwieweit die eigenfinanzierten Investitionen gestärkt werden können.
- Die Kommunen im Land profitieren weiterhin von vergleichsweise hohen Landeszuweisungen. Diese werden nicht nur über den kommunalen Finanzausgleich ausgereicht, sondern auch über Fachförderungen aus dem Landeshaushalt. Dies gilt auch für die Finanzierung von originär kommunalen Aufgaben, die vom Bund initiiert und teilweise bezuschusst werden. Als Beispiele seien die Finanzierung des Kindertagesförderungsgesetzes, des Bundesteilhabegesetzes oder des öffentlichen Nahverkehrs genannt. Das gesamte Zuweisungssystem ist komplex und intransparent. Es sollte auf den Prüfstand gestellt werden.

III Aktuelle Themen

III.1 Umsetzungsstand der Doppik

Trotz teilweiser Verbesserungen konnte der Verzug bei der Auf- und Feststellung der kommunalen Jahresabschlüsse auch weiterhin nicht vollständig beseitigt werden.

Aufgrund einer weitgehenden Beschränkung der Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabchlusses auf die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sieht der Landesrechnungshof weiterhin die Gefahr erheblicher Intransparenz.

Die zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sollten nicht auf eine Kosten- und Leistungsrechnung verzichten. Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei Fehlen eigener Ressourcen für die Einführung die Hinzuziehung externer Unterstützung zu prüfen.

(51) Der Landesrechnungshof aktualisierte seine Abfrage zum Umsetzungsstand der Doppik bei allen Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten¹⁷ (Stand: 30. Juni 2024).

(52) Die zwölf Kommunen hatten Gelegenheit, zum Beitrag Stellung zu nehmen. Die Stadt Schwerin und das Innenministerium haben inhaltlich Stellung genommen. Soweit weitere Rückmeldungen vorlagen, haben die Kommunen keine Bedenken gegen die Sachverhaltsdarstellungen erhoben.

1 Jahresabschlüsse

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

¹⁷ Universitäts- und Hansestadt Greifswald (Stadt Greifswald), Vier-Tore-Stadt Neubrandenburg (Stadt Neubrandenburg), Hanse- und Universitätsstadt Rostock (Stadt Rostock), Landeshauptstadt Schwerin (Stadt Schwerin), Hansestadt Stralsund (Stadt Stralsund), Hansestadt Wismar (Stadt Wismar).

Tabelle 6: Festgestellte Jahresabschlüsse in den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (Stand: 30. Juni 2024)¹⁸

Kommune	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stadt Greifswald	22.02.18	22.10.18	21.02.19	25.06.19	01.02.21	13.12.21	27.06.22	20.04.23	22.02.24	Nein	Nein
Stadt Neubrandenburg	11.02.16	08.09.16	13.07.17	08.02.18	13.12.18	05.09.19	06.02.20	22.10.20	14.10.21	15.12.22	22.02.24
Stadt Rostock	11.04.18	17.10.18	15.05.19	25.09.19	25.09.19	17.06.20	21.10.20	19.05.21	07.12.22	29.03.23	28.02.24
Stadt Schwerin	11.12.17	23.04.18	10.09.18	03.12.18	28.10.19	02.12.19	26.10.20	07.12.20	06.12.21	05.12.22	11.12.23
Stadt Stralsund	20.06.19	12.12.19	03.12.20	17.06.21	10.03.22	17.11.22	13.07.23	23.05.24	Nein	Nein	Nein
Stadt Wismar	23.02.17	28.09.17	15.02.18	13.12.18	28.05.20	29.04.21	29.09.22	30.03.23	14.12.23	14.12.23	Nein
Landkreis Ludwigslust-Parchim	12.10.17	15.12.17	21.06.18	27.09.18	18.12.18	09.05.19	24.10.19	15.12.20	29.03.22	27.04.23	12.12.23
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	10.10.16	20.03.17	03.07.17	09.10.17	11.12.17	10.12.18	16.12.19	09.12.20	28.03.22	05.12.22	04.12.23
Landkreis Nordwestmecklenburg	10.12.15	03.11.16	03.11.16	07.12.17	07.12.17	06.12.18	12.12.19	09.12.20	09.12.21	02.02.23	07.12.23
Landkreis Rostock	11.10.17	13.06.18	19.12.18	04.12.19	28.04.21	14.12.21	29.06.22	22.02.23	15.05.24	Nein	Nein
Landkreis Vorpommern-Greifswald	06.06.17	09.10.17	19.02.18	25.06.18	10.12.18	08.04.19	25.11.19	07.12.20	06.12.21	28.11.22	27.11.23
Landkreis Vorpommern-Rügen	11.06.16	19.12.16	09.10.17	07.05.18	17.12.18	23.09.19	15.06.20	14.12.20	13.12.21	13.03.23	18.12.23

Quelle: Angaben der Kommunen, eigene Darstellung.

(54) Alle Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte hatten zum Zeitpunkt der Abfrage mindestens Jahresabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2019 festgestellt, siehe Tabelle 6.

Gegenüber dem Kommunalfinanzbericht 2023 zeigen sich leichte Verbesserungen insbesondere bei der Stadt Wismar, die seit dem letzten Bericht die Jahresabschlüsse 2020 und 2021 festgestellt hat. Sie hatte aufgrund der notwendigen Aufholung der Jahresabschlüsse beim Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung M-V die Zulassung von Ausnahmen hinsichtlich der in § 60 KV M-V festgelegten Regelungen beantragt. Dies ermöglichte die Aufstellung eines Doppeljahresabschlusses für 2020 und 2021. Den weiterhin größten Nachholbedarf hat die Stadt Stralsund. Sie hat zum Stichtag der Abfrage neun doppelseitige Jahresabschlüsse festgestellt (2011 bis 2019).

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

- Den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2020 hat nur die Stadt Stralsund noch nicht festgestellt.
- Einen festgestellten Jahresabschluss 2021 haben neun Kommunen. Die Stadt Greifswald hatte diesen Jahresabschluss zum Stichtag der Abfrage aufgestellt.
- Den Jahresabschluss für 2022 haben acht Kommunen festgestellt. Zum Stichtag der Abfrage hatte die Stadt Greifswald diesen Jahresabschluss aufgestellt.¹⁹
- Ebenfalls haben zum Stichtag der Abfrage bislang acht Kommunen den Jahresabschluss 2023 aufgestellt.

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

¹⁹ Wismar hat die Jahresabschlüsse 2022 und 2023 nach dem Stichtag der Abfrage am 24. Juli 2024 aufgestellt.

(56) Sechs Kommunen hielten die gesetzliche Frist (31. Dezember 2023) zur Feststellung des Jahresabschlusses 2022 ein. Zwei Kommunen überschritten sie leicht (2 Monate). Vier der zwölf Kommunen sind mit der Feststellung des Jahresabschlusses 2022 in Verzug, drei davon auch mit dem Jahresabschluss 2021. Die Stadt Stralsund ist darüberhinaus auch mit dem Jahresabschluss 2020 in Verzug. Insgesamt zeichnen sich bei der fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse Verbesserungen ab.

(57) Tabelle 7 gibt den Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022 für den kreisangehörigen Raum wieder.²⁰

Tabelle 7: Bearbeitungsstand der Jahresabschlüsse 2017-2022 der kreisangehörigen Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) zum 31. Dezember 2023²¹, in Prozent

Bearbeitungsstand	2017	2018	2019	2020	2021	2022
aufgestellt	1,2 %	5 %	8 %	7 %	6 %	15 %
festgestellt	97,3 %	90 %	82 %	61 %	45 %	13 %
davon:						
Landkreis Ludwigslust-Parchim	100 %	91 %	80 %	48 %	33 %	7 %
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	100 %	97 %	89 %	54 %	37 %	13 %
Landkreis Nordwestmecklenburg	99 %	95 %	93 %	72 %	37 %	13 %
Landkreis Rostock	99 %	97 %	96 %	88 %	65 %	14 %
Landkreis Vorpommern-Greifswald	96 %	85 %	84 %	78 %	66 %	26 %
Landkreis Vorpommern-Rügen	88 %	75 %	46 %	28 %	27 %	8 %

Quelle: Angaben des Innenministeriums, eigene Darstellung.

(58) Deutlich wird dabei weiterhin ein überwiegend rechtswidriger Zustand. Die Jahresabschlüsse 2021 und 2022, welche die Gemeinden bis zum 31. Dezember 2022 bzw. 31. Dezember 2023 hätten feststellen müssen, haben nur 45 % bzw. 13 % der Gemeinden festgestellt. Auch die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 haben nicht alle Gemeinden festgestellt. Für das Haushaltsjahr 2019 trifft dies erst für 82 % und für das Haushaltsjahr 2020 lediglich für 61 % der Gemeinden zu.

(59) Dabei unterscheiden sich die Bearbeitungsstände in den einzelnen Landkreisen zum Teil erheblich.

Auffällig ist, wie bereits in den Vorjahren, die Situation im Landkreis Vorpommern-Rügen. Während der Jahresabschluss 2017 in den anderen Landkreisen von mindestens 96 % der Gemeinden festgestellt wurde, ist dies im Landkreis Vorpommern-Rügen bei nur 88 % der Fall. Auch den Jahresabschluss 2018 haben im Landkreis Vorpommern-Rügen lediglich 75 % der Gemeinden festgestellt. Bei den Jahresabschlüssen 2019 und 2020 wird der Rückstand im Landkreis Vorpommern-Rügen besonders deutlich. Hier haben bisher lediglich 46 % bzw. 28 % der Gemeinden einen Jahresabschluss festgestellt. In den Gemeinden der anderen Landkreise liegt die Feststellungsquote dagegen bei mindestens 80 % bzw. 48 %. Für die Jahresabschlüsse 2021

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

²¹ Das Innenministerium gibt zur Übersicht folgende Anmerkung: „Die Eröffnungsbilanzen und die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2013 sind landesweit festgestellt. Den Jahresabschluss 2014 haben landesweit drei Gemeinden noch nicht festgestellt.“

und 2022 sind im Landkreis Vorpommern-Rügen leichte Aufholungstendenzen zu verzeichnen. So liegt die Feststellungsquote der kreisangehörigen Gemeinden für den Jahresabschluss 2022 bei 8 %. Damit ist der Landkreis Vorpommern-Rügen nicht mehr Schlusslicht und liegt in etwa gleichauf mit den Gemeinden im Landkreis Ludwigslust-Parchim.

Insgesamt sind bei allen Landkreise im Vergleich zum Vorjahr Aufholungstendenzen bei den Bearbeitungsständen zu verzeichnen. Gleichwohl sieht der Landesrechnungshof die rechtswidrigen Zustände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse weiterhin äußerst kritisch. Fundierte Aussagen zur aktuellen Haushalts- und Finanzlage der Kommunen sind so nicht möglich. Hier sind die Rechtsaufsichtsbehörden gefordert, auf die Feststellung der Jahresabschlüsse auch mit rechtsaufsichtlichen Mitteln hinzuwirken.²²

(60) Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass bereits seit Jahren ein wirkungsvolles Hinwirken auf eine fristkonforme Feststellung der Jahresabschlüsse ein Schwerpunkt der rechtsaufsichtlichen Tätigkeit des Innenministeriums sei.

Die unteren Rechtsaufsichtsbehörden seien dazu angehalten worden, *„Kommunen, die bei Vorlage der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2023 den Jahresabschluss 2019 noch nicht festgestellt und den Jahresabschluss 2020 noch nicht abschließend aufgestellt hatten und nur über eine gefährdete oder weggefallene Leistungsfähigkeit verfügten, grundsätzlich zur entsprechenden Anwendung der Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung zu verpflichten“*.²³ Dabei sei das Innenministerium davon ausgegangen, dass bei länger zurückliegenden Jahresabschlüssen die Haushaltslage dieser Kommunen rechtsaufsichtlich nicht hinreichend verlässlich beurteilt werden könne.

Dieses Verfahren finde – zeitlich angepasst – auch für die rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur Haushaltssatzung 2024 Anwendung. Es werde für die rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur Haushaltssatzung 2025 insoweit fortgeführt, *„als für diese zur Haushaltssatzung 2025 grundsätzlich Voraussetzung sein wird, dass mindestens der Jahresabschluss 2021 festgestellt und der Jahresabschluss 2022 abschließend aufgestellt und zur Rechnungsprüfung übergeben ist“*.

Daneben sei ein wirkungsvoller Ansatzpunkt, die Gewährung von Zuwendungen vom Stand der festgestellten Jahresabschlüsse abhängig zu machen.

Dies betreffe

- im Jahr 2024 die Anträge auf Sonderbedarfswzuweisung nach der Richtlinie für die Gewährung von Sonderbedarfswzuweisungen nach § 25 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (SBZFöRL M-V)²⁴ und

²² Vgl. dazu auch IV.2 RUBIKON-Daten II – Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss.

²³ Dabei sollten ausdrücklich nur § 49 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 KV M-V, also nur der sogenannte „laufende Bereich“ in Bezug genommen werden, § 49 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V, der die Investitionstätigkeit betrifft, sollte unberücksichtigt bleiben. Grund sei, dass die Kommunen Investitionen umsetzen könnten.

²⁴ Es komme grundsätzlich ein auf 50 % abgesenkter Fördersatz zur Anwendung, wenn die antragstellende Kommune nicht mindestens über einen festgestellten Jahresabschluss 2021 verfüge. Im kommenden Jahr werde dieser abgesenkte Fördersatz zur Anwendung kommen, wenn der Jahresab-

- die Gewährung von Konsolidierungszuweisungen nach § 27 FAG M-V.²⁵

(61) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen zur fristgerechten Feststellung von Jahresabschlüssen. Ob diese Maßnahmen ausreichen und ihr Ziel erreichen, ist regelmäßig zu prüfen.

Soweit das Innenministerium das rechtsaufsichtliche Einwirken schildert, sollte es prüfen, die entsprechenden Maßnahmen anzupassen und zur Stärkung der Aufsichtsbehörden gesetzlich zu verankern.²⁶ Ziel sollte dabei sein, die Aufarbeitung von Rückständen zu befördern und erhebliche Rückstände nicht mehr auftreten zu lassen.

2 Gesamtabschlüsse

(62) Einen Gesamtabschluss für den Schluss eines jeden Haushaltsjahrs müssen gemäß § 61 Abs. 1 KV M-V nur noch kreisfreie und große kreisangehörige Städte aufstellen. Dies muss spätestens für das Haushaltsjahr 2024 erstmalig erfolgen (§ 176 KV M-V).

Alle anderen Gemeinden sind nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet. Nach § 73 Abs. 3 KV M-V haben diese Gemeinden einen Beteiligungsbericht zu erstellen, soweit sie über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen verfügen. Der Beteiligungsbericht ist bis zum 30. September des Folgejahres der Vertretung und der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Für das Haushaltsjahr 2019 war erstmals ein Beteiligungsbericht zu erstellen.

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

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

- Die Stadt Neubrandenburg ist weiterhin die einzige Kommune, die bisher einen Gesamtabschluss (2010) erstellt hat. Der Gesamtabschluss für 2021 wurde aufgestellt und liegt dem Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung vor. Der nächste Gesamtabschluss ist für 2022 vorgesehen und befindet sich in Bearbeitung.
- Alle anderen befragten Städte planen die erstmalige Erstellung eines Gesamtabschlusses für 2024.

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

schluss 2022 noch nicht festgestellt sei.

²⁵ 2024 sei für das Haushaltsjahr 2023 Voraussetzung, dass der aufgestellte Jahresabschluss 2023 und der festgestellte Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2022 vorlägen. Eine Antragstellung im kommenden Jahr sei nur möglich, wenn der aufgestellte Jahresabschluss 2024 und der festgestellte Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2023 vorlägen.

²⁶ Vgl. zu entsprechenden Regelungen z. B. § 69 Abs. 6 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg und § 102 Abs. 3 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt.

Es machen auch weiterhin alle Landkreise von ihrem Wahlrecht Gebrauch und erstellen einen Beteiligungsbericht.

(65) Die Kommunen des Landes haben wesentliche Teile ihres kommunalen Vermögens (z. B. kommunale Wohnungsgesellschaften oder Stadtwerke) aus dem Kernhaushalt ausgelagert. Dies gilt auch für viele kleinere Kommunen. Mit diesen Auslagerungen sind teils erhebliche Risiken verbunden, die nicht mehr im Kernhaushalt abgebildet werden. Ebenso wird der Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation erschwert.

Dem Beteiligungsbericht kommt daher eine herausgehobene Bedeutung zu, um die Vertretung über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde und die damit verbundenen Folgen und Risiken umfassend zu unterrichten.

3 Kosten- und Leistungsrechnung

(66) Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 GemHVO-Doppik ist eine wirtschaftliche Verwaltungssteuerung durch ein internes Rechnungswesen sicherzustellen.

Die dafür erforderlichen Informationen können *„insbesondere auf der Grundlage einer alle oder einzelne Verwaltungsbereiche umfassenden Kosten- und Leistungsrechnung, von Fachverfahren oder durch eine angemessene Produktgliederung und interne Leistungsverrechnungen gewonnen werden“*.

Einzelheiten zu den Grundlagen und zum Umfang des internen Rechnungswesens sind in einer Dienstanweisung zu regeln (§ 27 Abs. 2 GemHVO-Doppik).

(67) Auch die diesjährige Abfrage ergibt keine nennenswerten Veränderungen bei der (Ein-)Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Es haben weiterhin lediglich sieben der zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte eine KLR (zumindest in den Grundzügen) eingeführt. Eine Kommune plant eine KLR zu etablieren, macht hierzu aber keine Zeitangaben. Vier Kommunen sehen von der Einführung einer KLR ab.

(68) Dienstanweisungen über Art und Umfang der KLR lagen in einem Großteil der Kommunen vor, die eine KLR eingeführt haben. Teilweise haben sie diese zwischenzeitlich angepasst und/oder ergänzt.

(69) Im Zuge der aktuell erfolgten Änderung der GemHVO-Doppik wurde die zuvor bestehende „Soll“-Regelung des § 27 GemHVO-Doppik weiter aufgeweicht.²⁷

(70) Diese Entwicklung beobachtet der Landesrechnungshof mit zunehmender Sorge. Er hält den Verzicht auf eine KLR für die zwölf Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte für sachlich unangemessen.

(71) Aktuelle Prüfungserfahrungen zeigen einmal mehr, dass bei den Kommunen ein erheblicher Bedarf an Informationen besteht, die üblicherweise eine KLR bietet.²⁸ Um

²⁷ Vor der Änderung war dem § 27 GemHVO-Doppik ein Vorrang einer Kosten- und Leistungsrechnung zu entnehmen, von dem unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden konnte. Dieser Vorrang ist mit der Neufassung aufgegeben worden.

²⁸ Vgl. dazu IV.3 Umsetzung des landeseinheitlichen Produktrahmenplans (große kreisangehörige Städte).

diesen Informationsbedarf ohne KLR auch nur annähernd zu decken und entsprechende Informationen zu gewinnen, blähen sie den Haushalt systemwidrig²⁹ durch die Einrichtung von Unterkonten oder gar Produkten (zur Sammlung von Gemeinkosten) auf. Der damit erzeugte Verwaltungsaufwand ist beträchtlich und die Verfahren fehleranfällig. Des Weiteren führen die so generierten Informationen nicht annähernd zu einer vergleichbaren Qualität wie die Finanzinformationen einer KLR.³⁰

(72) Der Landesrechnungshof ist aufgrund seiner Prüfungserfahrungen der Auffassung, dass viele der Kommunen die Potenziale einer KLR erkennen.³¹ Allerdings fehlen diesen oftmals die personellen Kapazitäten bzw. hatte die Einführung einer KLR bisher aufgrund noch nachzuholender Jahresabschlüsse eine nachgeordnete Priorität.

(73) Der Landesrechnungshof würde es daher begrüßen, wenn das Innenministerium die Kommunen bei der Einführung einer KLR aktiv unterstützte. Die Aufweichung der bestehenden Regelungen führt hingegen zu Fehlentwicklungen.

(74) Der Landesrechnungshof ermutigt die Kommunen, die Einführung einer KLR zu forcieren und dafür gegebenenfalls auch die Hinzuziehung externer Unterstützung zu prüfen. Auch die Kommunalaufsichten sind insofern beratend, begleitend und unterstützend gefragt: Die KLR muss zwar jeweils individuell zugeschnitten, aber nicht überall „neu erfunden“ werden.

(75) Die Stadt Schwerin führt in ihrer Stellungnahme aus, dass der Landesrechnungshof nach dortiger Auffassung den Nutzen einer KLR überschätze. Die Forderung nach einer flächendeckenden KLR ohne Prüfung der umgesetzten Maßnahmen im Rechnungswesen und der notwendigen korrespondierenden Umsetzung in allen wesentlichen Fachprogrammen führe zu einer zu stark vereinfachten Schlussfolgerung. Der städtische Haushalt werde nicht durch Unterkonten oder Unterprodukte aufgebläht, solange dieser auf 5-stellige Produkte beschränkt bleibe. Zudem gehe mit der beschriebenen Systematik ein erheblich geringerer Verwaltungsaufwand einher als eine KLR mit gleicher Wirkung.

Vielfältige Abrechnungen gegenüber dem Land würden auf der Ergebnis- und Finanzrechnung basieren. KLR-Daten würden üblicherweise nicht anerkannt. Würde in diesen Bereichen ergänzend eine umfassende KLR geführt, ergebe sich ein Doppelaufwand. Der kommunalen Praxis sei zuzugestehen, effiziente Lösungen zu etablieren. Der Stadt Schwerin sei bewusst, dass sie noch nicht in allen Verwaltungsbereichen optimale Lösungen etabliert habe. Sie versichert, dass daran fortwährend gearbeitet werde und auch die Hinweise des Landesrechnungshofes bestmöglich aufgegriffen würden.

²⁹ Ein solcher Haushalt führt zur Unübersichtlichkeit und Intransparenz. Das Ziel, im Haushaltsplan aggregierte Daten abzubilden und eine wesentliche Straffung zu erzielen (vgl. Anlage 2 zum IMK-Beschluss vom 21. November 2003, S. 10 f.), wird so nicht erreicht.

³⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 2) Kommunalfinanzbericht 2023, S. 26, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) Kommunalfinanzbericht 2022, S. 38 ff.

³¹ Vgl. dazu IV.3 Umsetzung des landeseinheitlichen Produktrahmenplans (große kreisangehörige Städte).

(76) Der Landesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Sie werden durch seine aktuellen Prüfungsergebnisse bestätigt (siehe Tzn. 71 und 72).

Offen bleibt, wie die Stadt Schwerin Informationen auf Leistungsebene erlangt. Ein Produkt besteht üblicherweise aus einem Bündel an Leistungen. Die geschilderte Vorgehensweise, dass der Haushalt „auf 5-stellige Produkte beschränkt bleibe“, bietet auf dieser Ebene keine detaillierten Informationen.

Soweit die Stadt Schwerin einen „Doppelaufwand“ befürchtet, sieht der Landesrechnungshof diesen nicht. Die KLR soll nämlich vorrangig als internes zentrales Planungs-, Entscheidungs- und Kontroll-/Steuerungsinstrument dienen. Diese Zwecke bleiben von den geschilderten Abrechnungsmodalitäten unberührt. Eine flächendeckende KLR kann und sollte zudem in ihrer Tiefe den jeweiligen Bedürfnissen angepasst werden. Aufwand und Nutzen können die Kommunen so in Einklang bringen.

Daten aus der KLR können und sollten in geeigneten Fällen zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand auch zu Abrechnungszwecken mit Dritten genutzt werden. Gegebenenfalls bestehende Einschränkungen haben ihre Ursache nicht in der KLR, sondern dürften vielmehr darin liegen, dass Dritte mit den KLR-Daten nicht umgehen können. Hier empfiehlt der Landesrechnungshof eine Überprüfung.³²

³² Vgl. dazu auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) Kommunalfinanzbericht 2022, S. 41.

III.2 KoFiStA – KommunalFinanzStrukturAnalyse

Auch im achten Jahr der Anwendung des KoFiStA-Kennzahlensets ist lediglich für acht der zwölf Kommunen eine vollumfängliche Beurteilung der aktuellen Finanz-, Ertrags-, Vermögens- und Liquiditätslage möglich. Vier Kommunen befinden sich weiterhin mit der Feststellung der Jahresabschlüsse in Verzug.

Alle Kommunen, für die Daten vorliegen, weisen einen deutlich positiven jahresbezogenen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen vor Tilgungen aus. Die Plan-Ist-Abweichung bei diesem Saldo in 2022 führt das Innenministerium für die Landkreise und kreisfreien Städte hauptsächlich auf einmalige Sondereffekte aus gesetzlichen Änderungen zurück.

1 Veröffentlichung des KoFiStA-Kennzahlensets

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

(78) 2020 passte der Landesrechnungshof die Veröffentlichungspraxis für sein KoFiStA-Kennzahlenset an. Er veröffentlicht die Informationen seither parallel zur Veröffentlichung des Kommunalfinanzberichts auf seiner Internetseite:

www.lrh-mv.de/KoFiStA/Allgemeines

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

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

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

(80) Die zwölf Kommunen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie äußerten überwiegend keine Bedenken. Die inhaltlichen Stellungnahmen der Landkreise Mecklenburgische Seenplatte, Ludwigslust-Parchim, Nordwestmecklenburg sowie Vorpommern-Greifswald hat der Landesrechnungshof aufgenommen. Ebenso ging eine Stellungnahme des Innenministeriums ein.

2 Anwendung des KoFiStA-Kennzahlensets

2.1 Erhebung von Jahresabschlussdaten

(81) 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 2024).

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

(83) Der Verzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse besteht auch im achten Jahr der Anwendung des Kennzahlensets fort. Allerdings hat sich die Datengrundlage im Vergleich zum Kommunalfinanzbericht 2023 weiter verbessert.³³

(84) Im Folgenden analysiert der Landesrechnungshof anhand der festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2022 den jahresbezogenen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen vor planmäßiger Tilgung (§ 3 Abs. 1 Nr. 18 GemHVO Doppik)³⁴ der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte. Für die Landkreise und (kreisfreien) Städte hat er interkommunale Vergleichsgruppen gebildet.

2.2 Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen

(85) Die Berechnung, Beschreibung und Entwicklung des Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen geht aus Tabelle 8 hervor.

Tabelle 8: *Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, 2015-2022, in Euro³⁵*

Berechnung (Datenquelle)	gem. § 3 Abs. 1 Nr. 18							
Beschreibung der Kennzahl	Die Kennzahl zeigt an, ob jahresbezogen die laufenden Auszahlungen durch die laufenden Einzahlungen gedeckt wurden (vor planmäßiger Tilgung). Eine Ergänzung durch eine Pro-Kopf-Darstellung des Saldos wird empfohlen. Anzustreben ist ein positiver Saldo mindestens in der Höhe der Auszahlungen für planmäßige Tilgungen von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 32).							
Kommunen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stadt Greifswald	6.676.081	7.107.772	1.493.769	6.321.044	13.401.493	5.805.981		
Stadt Neubrandenburg	5.482.144	5.869.183	11.162.046	19.671.363	18.742.344	43.298.423	17.307.700	16.284.676
Stadt Rostock	27.947.239	46.366.407	86.008.895	37.912.831	27.257.812	18.115.412	29.713.779	34.188.834
Stadt Schwerin	-7.437.721	748.235	-568.550	20.258.140	14.892.053	29.752.089	21.699.374	38.307.153
Stadt Stralsund	-1.372.409	4.390.692	5.613.025	10.809.062	13.067.487			
Stadt Wismar	-711.215	4.846.748	7.240.350	14.741.600	10.791.467	5.019.344	15.200.818	
Landkreis Ludwigslust-Parchim	6.261.376	17.082.338	13.956.871	12.016.296	1.191.502	2.403.767	1.010.677	22.777.426
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	-6.762.628	17.330.246	8.808.100	14.578.240	13.257.183	28.340.167	17.607.633	26.468.883
Landkreis Nordwestmecklenburg	6.580.870	8.746.625	3.184.169	407.883	-3.450.560	-361.550	-1.092.191	12.581.420
Landkreis Rostock	4.421.976	18.187.004	7.196.970	7.581.032	8.872.106	2.529.901		
Landkreis Vorpommern-Greifswald	-1.278.364	7.102.571	16.071.240	19.966.560	14.499.391	30.202.529	19.244.248	32.921.793
Landkreis Vorpommern-Rügen	14.961.560	10.951.212	12.866.313	14.583.879	-1.162.579	7.128.981	-1.247.091	24.821.245

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

³³ Vgl. III.1 Umsetzungsstand der Doppik.

³⁴ Soweit im Beitrag vom Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen die Rede ist, ist dieser jahresbezogene Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen vor planmäßiger Tilgung (§ 3 Abs. 1 Nr. 18 GemHVO Doppik) gemeint.

³⁵ Paragraphen ohne Gesetzesangabe in den Tabellen des Beitrags sind die der GemHVO-Doppik.

(86) Der Landkreis Vorpommern-Greifswald merkt sinngemäß an, dass die Darstellung sich lediglich auf den Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen beziehe. Positive Salden seien hier zwingend erforderlich, um den Abbau der Fehlbeträge weiterhin konsequent vorantreiben zu können.

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim begrüßt die Auswertung von Kennzahlen zu den Jahresabschlüssen durch den Landesrechnungshof. Er weist darauf hin, dass ein positiver Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen nicht zwingend bedeute, dass bei den Landkreisen erhebliche Überschüsse erwirtschaftet worden seien. Nur in der Zusammenschau aller Kennzahlen und deren Entwicklung könnten Schlussfolgerungen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gezogen werden. Tilgungen und Fehlbeträge aus den Vorjahren fänden keine Berücksichtigung. So sei mit dem positiven Saldo 2022 nach Abzug der ordentlichen Tilgung der Haushaltsfehlbetrag aus 2021 im Umfang von 9,2 Mio. Euro getilgt worden.

Der Landkreis Nordwestmecklenburg weist darauf hin, dass im Zuge der Haushaltsplanung im Finanzhaushalt ein ausgeglichener Saldo der Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember eines Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Tilgung für Investitionskredite und von Vorträgen aus Haushaltsvorjahren (§ 16 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3 Nr. 39 GemHVO-Doppik M-V), zu Grunde zu legen sei. Ebenso verhalte es sich im Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung von Entnahmen aus der Kapitalrücklage oder Vorträgen aus Haushaltsvorjahren (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 Nr. 27 GemHVO-Doppik M-V).

(87) Der Landesrechnungshof hat auf die konkrete Aussage der Kennzahl bei deren Beschreibung hingewiesen. Zur umfassenden Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind selbstverständlich weitere Kennzahlen notwendig. Solche Kennzahlen bietet u. a. der Landesrechnungshof mit seinem KoFiStA-Kennzahlenset an (vgl. Tzn. 77 ff.). Für weitergehende/ergänzende Aussagen ist die Verwendung ergänzender Daten/Kennzahlen notwendig und unbenommen. Zur Heranziehung des Jahresergebnisses vor Veränderung der Rücklagen lt. Ergebnisrechnung (gem. § 2 Abs. 1 Nr. 20 GemHVO-Doppik) vgl. z. B. Tzn. 96 ff.

(88) Im aktuellem Berichtsjahr erreichen alle Kommunen, für die Daten vorliegen, einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen. Bei einem Großteil der Kommunen hat sich dieser deutlich verbessert.

(89) Alle Städte erzielen im Haushaltsjahr 2022 einen positiven Saldo. Die Städte Rostock und Schwerin können den Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen von 2021 zu 2022 um 4,5 Mio. Euro auf 34,2 Mio. Euro bzw. um 16,6 Mio. Euro auf 38,3 Mio. Euro steigern. Lediglich bei der Stadt Neubrandenburg verschlechtert sich der Saldo um 1 Mio. Euro auf 16,3 Mio. Euro.

(90) Die Salden der Landkreise haben sich im aktuellen Berichtsjahr durchgehend verbessert. Sie bewegen sich 2022 zwischen 12,6 Mio. Euro (Landkreis Nordwestmecklenburg) und 32,9 Mio. Euro (Landkreis Vorpommern-Greifswald).

(91) In den ausgewiesenen jahresbezogenen Salden können Konsolidierungshilfen und Zuweisungen enthalten sein.³⁶ Diese Zahlungen verbessern den jeweiligen jahresbezogenen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen.

Im Haushaltsjahr 2022 betrifft dies die Städte Schwerin (9 Mio. Euro) und Stralsund (960.000 Euro) sowie die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte (1,1 Mio. Euro) und Vorpommern-Greifswald (9 Mio. Euro).

(92) Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsjahre schwanken stark. Deutliche Verschlechterungen, wie von den Kommunen verschiedentlich befürchtet, zeichnen sich hier allerdings (noch) nicht ab.

(93) Auffällig sind insbesondere die hohen Abweichungen zwischen den Haushaltsplanungen und den Jahresabschlüssen bei den Kommunen. Die folgende Tabelle veranschaulicht die Abweichungen für 2022 (Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen).

Tabelle 9: Plan-Ist-Abweichung, Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, 2022, in Euro

Kommune	Plan 2022	Ist 2022	Abweichung
	in Euro		
Stadt Neubrandenburg	-2.483.800	16.284.676	18.768.476
Stadt Rostock	3.432.100	34.188.834	30.756.734
Stadt Schwerin	9.227.200	38.307.153	29.079.953
Landkreis Ludwigslust-Parchim	7.961.800	22.777.426	14.815.626
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	-3.532.300	26.468.883	30.001.183
Landkreis Nordwestmecklenburg	1.018.200	12.581.420	11.563.220
Landkreis Vorpommern-Greifswald	11.565.900	32.921.793	21.355.893
Landkreis Vorpommern-Rügen	6.567.000	24.821.245	18.254.245

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsplanungen und Jahresabschlüsse der Kommunen.

(94) Das Innenministerium führt zu den Abweichungen aus, dass der nach dem Stand der Planungen der kreisfreien Städte und Landkreise nicht zu erwartende hohe positive Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen hauptsächlich auf einmalige Sondereffekte aus gesetzlichen Änderungen zurückzuführen sei. Hinzu getreten seien veranschlagte, aber nicht getätigte Auszahlungen insbesondere aufgrund nicht abgeschlossener Entgeltverhandlungen.

Konkret bedeute dies:

- Durch die Umstellung der Abschlagszahlungen nach dem Gesetz zur Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB IX und anderer Gesetze vom 13. Dezember 2022 sowie nach der Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes sei es gelungen, die in Vorjahren zu leistenden Vorauszahlungen der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich zu senken.

³⁶ Konsolidierungshilfen gem. § 22 Absatz 2 Satz 3 Nr. 2 FAG M-V (a. F.), Konsolidierungshilfen aus dem Sondervermögen „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ auf Grundlage einer Konsolidierungsvereinbarung gem. § 22 Absatz 7 FAG M-V (a. F.) i. V. m. § 5 Kommunale Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung – KHKFondsVO M-V und Zuweisungen aus dem kommunalen Entschuldungsfonds M-V gem. § 22a Absatz 3 Nr. 1 FAG M-V („Aufstockungsbetrag“).

- In Folge dieser Änderungen sei ein einmaliger Abschlagsbetrag in Höhe von 20 Mio. Euro an die Landkreise und kreisfreien Städte zur Auszahlung gelangt.
- Durch die Umstellung der Abschlagszahlungen nach dem Kindertagesförderungsgesetz wären – im Vergleich zur früheren Rechtslage zusätzlich – rd. 32,7 Mio. Euro an die Landkreise und kreisfreien Städte zur Auszahlung gelangt.
- Unter Berücksichtigung weiterer zusätzlicher Einzahlungen bspw. aus der Abrechnung der Wohngeldeinsparung 2021 oder dem Ausgleich der Belastungen in Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes für 2019 bis 2021 hätten die Landkreise und kreisfreien Städte Einzahlungen in Höhe von rd. 73 Mio. Euro kassenwirksam eingenommen.

Hier habe es auf der kommunalen Ebene im Vorfeld grundsätzlich an einer Veranschlagungsreife gemangelt.

Die Landkreise Ludwigslust-Parchim, Vorpommern-Greifswald und Nordwestmecklenburg verweisen ebenfalls auf entsprechende Sondereffekte. Der Landkreis Vorpommern-Greifswald weist darauf hin, dass Konsolidierungshilfen des Landes mit der Haushaltsplanung nicht veranschlagt werden dürften. Folglich komme es hierbei zu entsprechenden Abweichungen zwischen der Haushaltsplanung und dem Jahresabschluss. Der Landkreis Nordwestmecklenburg weist darüber hinaus darauf hin, dass 2022 geprägt gewesen sei insbesondere von Planungsunsicherheiten aus einer gerade überstandenen Corona-Pandemie und von Verwerfungen, ausgelöst durch den Ukraine-Krieg mit der Bewältigung der daraus resultierenden Flüchtlingswelle, dem Inflationsschub, der Preissprünge und der Lieferengpässe.

(95) Die dargestellten hohen Abweichungen werden durch die Erläuterungen für die Landkreise und kreisfreien Städte nachvollziehbar.

Dennoch weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass solche Abweichungen gegebenenfalls auf übervorsichtige Haushaltsplanungen hindeuten können.

Deutlich negativere Planungen bergen das Risiko für Fehlsteuerungen bei den o. g. Konsolidierungshilfen und Zuweisungen des Landes. Zudem führen sie dazu, dass die Kommunen ihren eigentlich vorhandenen Handlungsspielraum nicht nutzen und gegebenenfalls haushaltsrechtlichen Restriktionen ausgesetzt sind.

Darüber hinaus scheinen die Daten der Jahresabschlüsse nicht (rechtzeitig) in die Haushaltsplanungen der Folgejahre einzufließen. Dies kann an der mangelnden Verfügbarkeit aktueller Jahresabschlussdaten sowie an der gängigen Praxis der Erstellung von Doppelhaushalten liegen. Ohne zeitnahen Jahresabschluss ist eine realistische und gesetzeskonforme Haushaltsplanung nicht möglich. Diese sind zur Einschätzung der tatsächlichen finanziellen Situation der Kommunen und für verlässliche Planungen unabdingbar.

Zu den in der Breite auftretenden Plan-Ist-Abweichungen führt der Landesrechnungshof im Beitrag „Analyse der Haushaltsplanungen und Jahresergebnisse auf der

Grundlage der RUBIKON-Daten – Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss“³⁷ näher aus.

(96) Zu den Abweichungen zwischen Plan und Ist kommen Abweichungen zwischen den Jahresergebnissen vor Veränderung der Rücklagen lt. Ergebnisrechnung (gem. § 2 Abs. 1 Nr. 20 GemHVO-Doppik)³⁸ und den Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen (gem. § 3 Abs. 1 Nr. 18 GemHVO-Doppik) hinzu. Diese sind für 2022 in Tabelle 10 dargestellt.

Tabelle 10: Abweichung Jahresergebnis/Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, 2022, in Euro

Kommune	Jahresergebnisse lt. Ergebnisrechnung 2022	Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen 2022	Abweichung
	in Euro		
Stadt Neubrandenburg	5.832.828	16.284.676	10.451.848
Stadt Rostock	16.847.882	34.188.834	17.340.952
Stadt Schwerin	24.065.112	38.307.153	14.242.041
Landkreis Ludwigslust-Parchim	4.211.638	22.777.426	18.565.788
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	-636.627	26.468.883	27.105.510
Landkreis Nordwestmecklenburg	-6.448.014	12.581.420	19.029.434
Landkreis Vorpommern-Greifswald	23.823.461	32.921.793	9.098.332
Landkreis Vorpommern-Rügen	9.368.062	24.821.245	15.453.183

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

(97) Die Jahresergebnisse, die eine eigene Kennzahl des KoFiStA-Kennzahlensets sind, fallen durchweg geringer aus als der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen. In zwei Landkreisen fällt das Jahresergebnis trotz eines hohen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen negativ aus.

(98) Das Jahresergebnis bildet die finanzielle Situation umfassend ab. Es konkretisiert den Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit, indem es das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch des Haushaltsjahres erfasst. Das liegt daran, dass das Jahresergebnis Erträge und Aufwendungen enthält, die nicht zahlungswirksam sind.³⁹

Eine einseitige Fokussierung auf den Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen kann den Blick auf die tatsächliche finanzielle Situation der Kommune verfälschen. Dies kann auch dadurch verstärkt werden, dass er auch nicht periodengerechte Zahlungsströme abbildet.

(99) Der Landkreis Nordwestmecklenburg weist auf die unterschiedlichen Datengrundlagen der Ergebnis- und Finanzrechnung hin. Ein Abweichungsvergleich sei auf-

³⁷ Siehe IV.2 RUBIKON-Daten II – Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss.

³⁸ Soweit in diesen Beitrag vom Jahresergebnis die Rede ist, ist das Jahresergebnis vor Veränderung der Rücklagen (§ 2 Abs. 1 Nr. 20 GemHVO-Doppik) gemeint.

³⁹ Dies betrifft insbesondere Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Aufwendungen für die bilanzielle Abschreibung sowie Wertberichtigungen.

grund der nichtzahlungswirksamen Bestandteile der Ergebnisrechnung (Sonderposten, Abschreibungen, Rückstellungen) wenig zielführend.

(100) Der Landesrechnungshof hat auf die Unterschiede der Ergebnis- und Finanzrechnung hingewiesen (vgl. Tz. 98). Die dargestellten Abweichungen lassen sich allerdings nicht ausschließlich mit den nichtzahlungswirksamen Bestandteilen der Ergebnisrechnung erklären, sondern insbesondere durch diverse vorgetragene „Sondereffekte“ (Tz. 94), die die Ergebnisrechnung 2022 nicht berühren.

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass nach hiesigem Verständnis die doppelte Finanzrechnung eher untergeordnete Bedeutung hat und vor allem der Liquiditätssicherung dient. Aufgrund der Ressourcenorientierung der Doppik und der Forderung nach Generationengerechtigkeit ist vielmehr die Ergebnisrechnung von zentraler Bedeutung.

(101) Die Betrachtung zeigt die Wichtigkeit aktueller Jahresabschlüsse, um die tatsächliche finanzielle Situation der Kommune abzubilden. Bei der Bewertung ist der Schwerpunkt auf den Ergebnishaushalt zu legen, um dem Anliegen der Doppik Rechnung zu tragen.

(102) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte befürwortet insbesondere den Hinweis auf die Wertigkeit der Ergebnisrechnung. Nur in dieser Rechnung werde die finanzielle Situation umfassend dargestellt. Insbesondere die Sonderposten für Gebührenausschlässe und die Rückstellungen für die künftigen Jahre seien keine unbedeutenden Haushaltspositionen, die in der Finanzrechnung jedoch keine Berücksichtigung fänden.

(103) Der Landesrechnungshof misst der Ergebnisrechnung ebenfalls besondere Bedeutung bei.

III.3 Erhebung der Kreisumlage

Landkreise setzen die Kreisumlage⁴⁰ in ihrer Haushaltssatzung fest. Bei der Festsetzung der Kreisumlage sind die finanziellen Interessen der Gemeinden mit denen des Kreises gleichrangig zu berücksichtigen.

Ein lange währender Rechtsstreit zur Kreisumlage, über den der Landesrechnungshof bereits berichtet hat, ist durch Urteil des Oberverwaltungsgerichts beendet.

Es gibt keine Leitlinien oder Handlungsempfehlungen des Landes zur Festsetzung der Kreisumlage. Der Landesrechnungshof empfiehlt erneut, Handlungsempfehlungen für ein einheitliches und rechtssicheres, effizientes und effektives Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage zu erarbeiten.

(104) Die Festsetzung der Kreisumlage durch die Landkreise führte und führt immer wieder zu Konflikten mit den durch die Umlage belasteten Gemeinden. So hatte sich eine Gemeinde gerichtlich gegen die Heranziehung zur Kreisumlage für das Jahr 2013 gewehrt. Dieser Rechtsstreit ist nun durch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern (OVG) zu Ende gegangen.⁴¹

(105) Der Landesrechnungshof hat das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage im Allgemeinen⁴² und das hier zugrunde liegende Gerichtsverfahren⁴³ bereits in den letzten Jahren thematisiert. In Ergänzung zu diesen Beiträgen wertet er das abschließende Urteil aus und stellt die aus seiner Sicht aktuellen Handlungsbedarfe dar.

(106) Die Landkreise und das Innenministerium hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Fünf Landkreise und das Innenministerium haben eine Stellungnahme abgegeben.

1 Direkte Auswirkungen

(107) Das Urteil des OVG hat direkte Auswirkungen auf die Praxis der Kreisumlageerhebung. Aus einem im Verfahrenslauf vorgelagerten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)⁴⁴ ergibt sich, dass maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Satzung, die die Kreisumlage festlegt, der Zeitpunkt ihres Beschlusses ist. Dementsprechend müssten bei der Ermittlung, Berücksichtigung und Gewichtung der finanziellen Belange des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen und Zahlen herangezogen werden.

⁴⁰ Nach § 30 FAG M-V erhebt der Landkreis, soweit seine sonstigen Erträge und Einzahlungen seinen Bedarf nicht decken, eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden (Kreisumlage).

⁴¹ Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 6. März 2024 – 2 L 463/16.

⁴² Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 2) Kommunalfinanzbericht 2018, S. 56 ff.

⁴³ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 2) Kommunalfinanzbericht 2023, S. 27 ff.

⁴⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. November 2022 - 8 C 13.21 -, Rn. 31.

(108) Das OVG hat den Begriff der vorliegenden Informationen und Zahlen nun insoweit konkretisiert, dass die Beschlussfassung auf aktuellen Zahlen beruhen müsse. Bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in einer nach Ablauf des Haushaltsjahres erlassenen rückwirkenden Haushaltssatzung seien daher die im Zeitpunkt ihres Erlasses aktuellsten Zahlen zu verwenden, die Auskunft über den Finanzbedarf des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden geben. Lügen daher für das betreffende Haushaltsjahr Ergebnisrechnungen vor, seien diese Daten zu verwenden.⁴⁵

Die Verwendung von – durch Zeitablauf überholten – Planzahlen auf der einen (Landkreis-) und aktuellen Zahlen auf der anderen (Gemeinde-) Seite sei nicht rechtmäßig. Dies widerspreche dem Gebot, einen angemessenen Ausgleich zwischen den finanziellen Bedürfnissen der umlagepflichtigen Gemeinden und denen des Landkreises herzustellen.⁴⁶

(109) Für verschiedene Konstellationen, in denen ein in der Vergangenheit liegender Zeitraum betrachtet werden muss, sind demnach die aktuellsten Daten zu verwenden. Es sind somit – soweit vorliegend – die Ergebnisrechnungen als Teil des Jahresabschlusses heranzuziehen. Um dies zu ermöglichen und eine größtmögliche Qualität der in den Prozess einfließenden Daten zu gewährleisten, ist eine fristgerechte Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse erforderlich. Dementsprechend empfiehlt der Landesrechnungshof, auch aus diesem Grunde verstärkt das Augenmerk auf die Nachholung rückständiger Jahresabschlüsse zu legen.⁴⁷

2 Hinweise des OVG

(110) Das Oberverwaltungsgericht hat zu zwei weiteren wesentlichen Fragestellungen, die in dem Verfahren angeschnitten worden sind, im Urteil Hinweise ausgesprochen. Es klassifiziert sie selbst als „*nicht entscheidungstragende*“ Rechtsauffassung.

(111) Zum Ersten thematisiert es die Steuereinnahmen der Gemeinden und inwieweit diese zu berücksichtigen sind.⁴⁸ Zum Zweiten führt das OVG zu der Frage aus, wie zu ermitteln sei, ob die verfassungsmäßig garantierte finanzielle Mindestausstattung der Gemeinde durch die Heranziehung zur Kreisumlage unterschritten werde.⁴⁹ Hierbei setzt es sich auch mit dem Betrachtungszeitraum auseinander.

(112) Vier Landkreise und das Innenministerium haben in ihren Stellungnahmen angegeben, dass sie hinsichtlich des aktuellen Urteils Auslegungsbedarf erkennen. Ein Landkreis sieht dabei den vom OVG angeregten Betrachtungszeitraum (zehn Jahre)

⁴⁵ Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 6. März 2024 – 2 L 463/16, Rn. 35.

⁴⁶ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Januar 2013 – 8 C 1.12.

⁴⁷ Vgl. III.1 Umsetzungsstand der Doppik, IV.1 Analyse der Haushaltsplanungen und Jahresergebnisse mittels RUBIKON-Daten I – Datenbestand sowie IV.2 RUBIKON-Daten II – Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss.

⁴⁸ Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 6. März 2024 – 2 L 463/16, Rn. 52 ff.

⁴⁹ Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 6. März 2024 – 2 L 463/16, Rn. 55 ff.

zur Prüfung, ob eine Gemeinde strukturell und dauerhaft unterfinanziert ist,⁵⁰ als problematisch. Aus allen anderen Stellungnahmen ergibt sich diese Problematik nicht, vielmehr wird angedeutet, dass der vom OVG angeregte Zeitraum bereits genutzt würde.

(113) Das Innenministerium sowie die Landkreise sehen die Notwendigkeit, die Rechtsauffassung des OVG finanzausgleichsrechtlich auszulegen. Das Innenministerium hat angekündigt, dazu die Kommunen über seine Auslegung des Urteils (z. B. durch ein Rundschreiben) zu informieren.

(114) Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Innenministerium angekündigte Vorgehensweise. Die Landkreise sollten die Hinweise des Innenministeriums zukünftig in den Abwägungsprozess zur Festsetzung der Kreisumlage einfließen lassen.

3 Handlungsempfehlungen

(115) Bisher gibt es für eine rechtssichere und möglichst einheitliche Verfahrensweise zur Festsetzung der Kreisumlage keine konkreten Hilfestellungen vom Land. Dass der Bedarf dafür aber besteht, zeigen nicht nur Äußerungen der Landkreise und Gemeinden, sondern auch das aktuelle Urteil.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium in einem ersten Schritt die Kommunen über seine Auslegung des Urteils des OVG informieren wird.

Er bekräftigt seine bereits im letzten Jahr ausgesprochenen grundsätzlichen Empfehlungen.⁵¹

(116) Das Innenministerium sollte als oberste Rechtsaufsichtsbehörde beratend und unterstützend tätig werden: Es sollte in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden eine Best-Practice-Analyse durchführen, wie die Landkreise die Kreisumlage festsetzen. Auf dieser Grundlage sollte es auf ein landeseinheitlich rechtssicheres, effizientes und effektives Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage hinwirken.

(117) Alle Landkreise, die Stellung nahmen, ließen erkennen, dass die Festsetzung der Kreisumlage mit erheblichen Konfliktpotenzialen/rechtlichen Unwägbarkeiten verbunden sei. Zwei Landkreise unterstützten ausdrücklich die Empfehlung des Landesrechnungshofes.

(118) Das erst anlassbezogene Tätigwerden in bereits anhängigen Rechtsstreiten zur Kreisumlage ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht zielführend.⁵²

(119) Besonderes Augenmerk sollte in diesem Verfahren darauf liegen, dass die Beteiligten weitgehend einig sind, dass ein angemessener Ausgleich zwischen ihren jeweiligen finanziellen Bedürfnissen erzielt worden ist. Ein solcher konsensualer Ansatz

⁵⁰ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18.

⁵¹ Ausführlich: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 2) Kommunalfinanzbericht 2023, S. 29 ff.

⁵² Vgl. Nordkurier (9. Mai 2024): Wollte das MV-Innenministerium ein Urteil zu Perlin verhindern?, in: <https://www.nordkurier.de/regional/mecklenburg-vorpommern/wollte-innenministerium-in-mv-urteil-zu-perlin-verhindern-2504204>, 23. September 2024.

vermindert unnötigen Verwaltungsaufwand auf allen Seiten und führt zu mehr Rechtssicherheit, da er lange andauernde Gerichtsverfahren vermeidet.

III.4 Fort- und Weiterbildungstage (Landkreise, kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte)

Der Landesrechnungshof erfragte Daten zu Fort- und Weiterbildung in der Kernverwaltung bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten (zwölf Kommunen).

Die Kommunen konnten nur teilweise Angaben zur Zahl der Fort- und Weiterbildungstage machen. Nur fünf Kommunen gaben an, über Fort- und Weiterbildungskonzepte zu verfügen. Damit verfügt die Mehrheit der Kommunen nicht über entsprechende Konzepte. Acht Kommunen gaben an, die Fort- und Weiterbildungsbedarfe systematisch und regelmäßig zu erheben.

Mit Blick auf die Bedeutung der Fort- und Weiterbildungen empfiehlt der Landesrechnungshof den Kommunen, für diesen Bereich steuerungsrelevante Daten zu erheben und entsprechende Konzepte zu erstellen.

(120) Der Fort- und Weiterbildung von Beschäftigten kommt eine immer stärkere Bedeutung hinzu. Dies hat Gründe unter anderem im demografischen Wandel, dem damit verbundenen Fachkräftemangel und Aufgabenverdichtungen⁵³ sowie in den Folgen des technischen Fortschritts. Die damit verbundenen Auswirkungen sind in den Kommunalverwaltungen auch für den Bürger besonders spürbar. Diese Verwaltungen sind daher im besonderen Maße darauf angewiesen, dass die Beschäftigten über die erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen. Die Kommunen müssen ihnen daher Möglichkeiten einräumen, sich diese anzueignen und zu entwickeln. Auf der anderen Seite ist die Bereitschaft der Beschäftigten erforderlich, diese Möglichkeiten wahrzunehmen und sich permanent auf Veränderungen einzustellen. Die Kommunen müssen daher dafür Sorge tragen, dass die Beschäftigten Gelegenheit haben, sich zielgerichtet und wirkungsvoll weiterzubilden und dass sie diese Gelegenheit auch wahrnehmen.⁵⁴

Um einen Überblick zu gewinnen, inwieweit die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte die Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten aktuell in den Fokus nehmen, erbat der Landesrechnungshof entsprechende Angaben. Die Ergebnisse sollen den Kommunen auch einen interkommunalen Vergleich ermöglichen und gegebenenfalls Handlungsfelder aufzeigen.

Neben den jährlichen Fort- und Weiterbildungstagen erfragte der Landesrechnungshof das Vorhandensein von Fort- und Weiterbildungskonzepten und Details zur Erhebung des Fort- und Weiterbildungsbedarfs. Die erbetenen Angaben bezogen sich auf die Kernverwaltung.

(121) Die zwölf Kommunen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Soweit sie davon Gebrauch machten, erhoben sie gegen die Sachverhaltsdarstellungen keine Bedenken. Die inhaltliche Stellungnahme der Stadt Schwerin hat der Landesrechnungshof aufgenommen.

⁵³ Siehe dazu: III.5 Entwicklung der Stellen in der Kernverwaltung (Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte).

⁵⁴ Vgl. dazu Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2. Auflage 2022, § 9 Rn. 5.

1 Fort- und Weiterbildungstage

(122) Um einen ersten Überblick über den zeitlichen Umfang der Fortbildungen zu erlangen, erfragte der Landesrechnungshof die Gesamtmenge der jährlichen Fortbildungstage. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu erzielen, setzte er die Zahl ins Verhältnis zu der Anzahl der Beschäftigten (Kopfzahl) in der Kernverwaltung.

(123) Tabelle 11 veranschaulicht die Fort- und Weiterbildungstage pro Kopf innerhalb der Kernverwaltung von 2019 bis 2023. Besonderheiten, die möglicherweise während der Corona-Pandemie auftraten, wären damit ebenfalls abgebildet.

Tabelle 11: Fort- und Weiterbildungstage pro Kopf in der Kernverwaltung, 2019-2023

Kommune	2019	2020	2021	2022	2023
Stadt Greifswald	2,31	1,82	1,84	2,85	2,10
Stadt Neubrandenburg	0,69	0,28	0,26	0,49	0,77
Stadt Rostock	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Stadt Schwerin	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	2,84 ⁵⁵
Stadt Stralsund ⁵⁶	1,15	1,08	0,86	1,13	0,93
Stadt Wismar	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Landkreis Ludwigslust-Parchim	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	1,31 ⁵⁷
Landkreis Nordwestmecklenburg	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Landkreis Rostock	0,64	0,42	0,51	0,72	0,80
Landkreis Vorpommern-Greifswald ⁵⁸	0,79	0,90	0,65	0,89	1,02
Landkreis Vorpommern-Rügen	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Mittelwert	1,12	0,90	0,82	1,22	1,40

Quelle: eigene Berechnungen; Angaben der Kommunen.

(124) Zunächst ist festzustellen, dass für 2019 bis 2022 nur fünf von zwölf Kommunen Daten liefern konnten. Für 2023 haben zwei weitere Kommunen Daten geliefert, wobei es sich in einem Fall um eine hochgerechnete Schätzung handelte.

Die meisten Fort- und Weiterbildungstage pro Kopf weist mit 2,85 Tagen die Stadt Greifswald 2022 auf. Dicht gefolgt von der Stadt Schwerin, welche 2,84 Tage für 2023 angab.⁵⁹ Bis auf 2023 gab die Stadt Greifswald stets die höchste Anzahl pro Kopf an.

⁵⁵ Die Stadt Schwerin gab an, dass es sich bei den ermittelten Tagen um eine „teilweise auf IST-Zahlen basierende hochgerechnete Schätzung“ handle. Die Angabe werde nicht systematisch nachgehalten. Fachdienstübergreifend würden alle themenübergreifenden Fortbildungen (Inhouse-Seminare und Webinare), Weiterbildungen und Genehmigungen zu Angestelltenlehrgängen, Fachwirtslehrgängen bzw. adäquate Abschlüsse, Genehmigungen von Teilnahme an Studiengängen und seit Mai 2024 auch ein e-learning-Portal zentral im Bereich der Hauptverwaltung bedient. Die an den Landesrechnungshof übermittelten Zahlen würden auf diesen Teilnehmezahlen basieren, wobei die Nutzung der e-learning-Plattform noch keine Berücksichtigung gefunden habe.

⁵⁶ Die Stadt Stralsund führte bezüglich der Fortbildungstage noch aus, dass „die Fortbildungstage aus dem Bereich der Feuerwehr [...] mangels Erfassung nicht ermittelt werden“ konnten.

⁵⁷ Bei der Angabe der Fort- und Weiterbildungstage handelte es um einen circa-Wert.

⁵⁸ Die Zahl der durchschnittlichen Fortbildungstage pro Kopf des Landkreises Vorpommern-Greifswald ist unterzeichnet, da Online-Fortbildungen „aktuell noch nicht erfasst sind [...], wenn diese pro Tag nur anteilig bzw. stundenweise zu Abwesenheiten führen. Dafür existiert noch kein ‚Buchungsgrund‘ in der Zeiterfassung.“

⁵⁹ Siehe dazu Fn. 55.

Den niedrigsten Wert im betrachteten Zeitraum wies 2021 die Stadt Neubrandenburg mit 0,26 Tagen pro Kopf auf.

(125) Stärkere Auswirkungen der Corona-Pandemie waren insbesondere bei der Stadt Neubrandenburg festzustellen. Hier sank die Zahl der Fortbildungstage pro Kopf von 0,69 Tagen 2019 auf 0,28 im Jahr 2020 und schließlich 2021 auf 0,26 Tage. Dem gegenüber stieg die Anzahl der durchschnittlichen Fort- und Weiterbildungstage im Landkreis Vorpommern-Greifswald von 0,79 Tagen (2019) auf 0,9 Tage im ersten Corona-Jahr 2020 an.

(126) Insgesamt ergibt sich im Zeitverlauf ein uneinheitliches Bild. Bei zwei Kommunen sinkt die Anzahl im Vergleich von 2019 zu 2023. Bei drei anderen Kommunen steigt sie wiederum im selben Vergleichszeitraum. Tendenziell ist in der Corona-Zeit (2020/2021) ein Rückgang der Fort- und Weiterbildungstage zu beobachten. Den Rückgang konnten die Kommunen jedoch, gegebenenfalls durch die Nutzung neuer Formate (z. B. Videokonferenzen), begrenzen.

(127) Wie Tabelle 11 zeigt, ist die Datenlage insgesamt sehr dürftig. Belastbare Aussagen zur Gesamtsituation lassen sich so kaum treffen. Tendenziell scheint die Anzahl der Fort- und Weiterbildungstage pro Kopf bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten aber eher gering zu sein. Sollte sich das in einem Gesamtüberblick bestätigen, sollte das Thema künftig verstärkte Beachtung finden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt allen Kommunen, zukünftig die Zahl der Fort- und Weiterbildungstage zu erfassen. So können sie einen ersten Überblick darüber gewinnen, ob und in welchem zeitlichem Umfang Fort- und Weiterbildungen durchgeführt wurden. Das ermöglicht interne Vergleiche zwischen den Organisationseinheiten. So kann die Kommune z. B. Auffälligkeiten identifizieren und hinterfragen und gegebenenfalls steuernd eingreifen. Diese Daten können auch wichtige Grundlagen für ein Fort- und Weiterbildungsbildungskonzept und zu dessen Evaluation liefern. Sie würden auch eine erste Einschätzung der eigenen Positionierung im interkommunalen Vergleich ermöglichen.

2 Fort- und Weiterbildungsbildungskonzept

(128) Tabelle 12 stellt eine Übersicht über das Vorhandensein von Fort- und Weiterbildungskonzepten und deren Inkrafttreten bzw. Überarbeitung dar.

Tabelle 12: Fort- und Weiterbildungskonzepte und deren Inkrafttreten bzw. Überarbeitung

Kommune	Vorhandensein eines Konzepts	Inkrafttreten/Überarbeitung
Stadt Greifswald	Nein	
Stadt Neubrandenburg	Ja	2016
Stadt Rostock	k.A.	
Stadt Schwerin	Nein ⁶⁰	
Stadt Stralsund	Nein	
Stadt Wismar	Ja	2015, Überarbeitung 2025
Landkreis Ludwigslust-Parchim	Ja	2013
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Nein	
Landkreis Nordwestmecklenburg	Ja	2014
Landkreis Rostock	Nein	
Landkreis Vorpommern-Greifswald	Nein	
Landkreis Vorpommern-Rügen	Ja	2018 in Kraft getreten, 2019 überarbeitet, derzeit in Bearbeitung

Quelle: eigene Berechnungen; Angaben der Kommunen.

(129) Nur fünf Kommunen gaben an, über Fort- und Weiterbildungskonzepte zu verfügen. Die Mehrheit der Kommunen verfügt nicht über entsprechende Konzepte.

Vorhandene Konzepte sind allesamt vor der Corona-Pandemie in Kraft getreten oder überarbeitet worden. Insbesondere diese Zeit hat jedoch Veränderungen bewirkt (z. B. zunehmende Nutzung von Online-Formaten). Teilweise sind die Konzepte vor über zehn Jahren letztmalig erarbeitet/überarbeitet worden. Die Kommunen sollten daher vorhandene Konzepte überprüfen und den aktuellen Gegebenheiten und Bedarfen anpassen.

(130) Den Kommunen, die noch nicht über ein entsprechendes Konzept verfügen, empfiehlt der Landesrechnungshof, ein solches zu erstellen. Die Konzepte sind so auszugestalten, dass sie aktuell bestehende Bedarfe an Fortbildungen decken und die Beschäftigten auf absehbare Veränderungen und Herausforderungen vorbereiten. Sie müssen also auch zukunftsorientiert sein. Vorhandene Konzepte sollten die Kommunen mit Blick auf die dynamischen Entwicklungen überprüfen und regelmäßig fortschreiben.

3 Systematische und regelmäßige Erhebung des Fort- und Weiterbildungsbedarfs

(131) Der Landesrechnungshof erfragte, ob die Kommunen den Fort- und Weiterbildungsbedarf systematisch und regelmäßig erheben.

⁶⁰ Die Stadt Schwerin gab dazu an, jährlich ein verwaltungsintern individualisiertes Fortbildungsprogramm zu erstellen, das beispielsweise Qualifizierungen für Quereinsteiger und für Führungskräfte bzw. Nachwuchsführungskräfte enthalten würde. Darüber hinaus würden die jährlich festgestellten Fortbildungsbedarfe aus dem breiten Programm des Studieninstitutes und weiterer Anbieter befriedigt.

(132) Vier Kommunen⁶¹ verneinten dies bzw. machten keine Angabe. Acht Kommunen bejahten die systematische und regelmäßige Erhebung des Fort- und Weiterbildungsbedarfs.

Hinsichtlich der letzten Erhebung wurde auf die Jahre 2023 und 2024 verwiesen oder angegeben, dass diese jährlich durchgeführt würden. Dies geschehe beispielsweise im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung oder im Rahmen von Qualifizierungsgesprächen.

(133) Der Landesrechnungshof rät denjenigen Kommunen, die den Bedarf noch nicht systematisch und regelmäßig erheben, dies umgehend zu tun. Diese Ermittlung des Bedarfs ist Grundlage für ein darauf aufbauendes planvolles Handeln. Erst mit dem Wissen um den Bedarf ist es möglich, anschließend entsprechende Fortbildungen gezielt zu suchen. Durch Bündelung entsprechender Bedarfe kann die Kommune die Fortbildung gegebenenfalls besser auf die spezifischen Bedarfe abgestimmt und wirtschaftlicher durchführen (z. B. Inhouse-Schulungen mit abgestimmten Inhalten).

4 Zusammenfassung und Empfehlungen

(134) Der Landesrechnungshof fand hinsichtlich der Erfassung der Fort- und Weiterbildungstage, entsprechender Konzeptionen und der Erhebung des Bedarfs sehr unterschiedliche Ausprägungen bei den Kommunen vor. Bei einem erheblichen Teil der Kommunen besteht aus seiner Sicht Handlungsbedarf.

Die Bedeutung der Fort- und Weiterbildung wird in den kommenden Jahren stetig wachsen. Dies gilt für alle kommunalen Ebenen. Alle Kommunen werden ihr in ihrem Personalmanagement verstärkt Aufmerksamkeit widmen müssen. Nicht zuletzt ist das auch in organisatorischer und finanzieller Hinsicht zu beachten.

In einem ersten Schritt sollten die Kommunen deshalb

- die Zahl der Fort- und Weiterbildungstage erfassen, um einen ersten Überblick darüber zu gewinnen, ob und in welchem zeitlichem Umfang ihre Beschäftigten Fort- und Weiterbildungen durchführen, und um (interne und externe) Vergleiche zu ermöglichen,
- Fort- und Weiterbildungskonzepte erstellen, soweit sie über solche nicht verfügen, um sicherzustellen, dass es die Gelegenheit gibt, Beschäftigte entsprechend den aktuellen Anforderungen weiterzubilden,
- die vorhandenen bzw. zu erstellenden Fort- und Weiterbildungskonzepte regelmäßig überprüfen und zukunftsorientiert fortschreiben,
- den Fort- und Weiterbildungsbedarf systematisch und regelmäßig erheben, und dies zur Grundlage für ein wirtschaftliches und planvolles Handeln machen (Bündelung von Bedarfen, Rückkopplung mit dem bestehenden Fort- und Weiterbildungskonzept).

⁶¹ Der Landkreis Vorpommern-Rügen verneinte die Nachfrage, wies aber auf eine individuelle Abfrage jedes Beschäftigten im jährlichen Mitarbeitergespräch hin sowie auf die Freiheit, Fortbildungsangebote anzunehmen.

Letztlich muss gewährleistet sein, dass die Beschäftigten auf sich ändernde Arbeitsumgebungen mit neuen Anforderungen durch geeignete Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen vorbereitet werden.

Der Landesrechnungshof wird das Thema künftig verstärkt in den Blick nehmen.

(135) Die Stadt Schwerin verweist in ihrer Stellungnahme ergänzend darauf, dass die Fort- und Weiterbildung in die zwei Bereiche „Fachdienstübergreifende Organisation“ (vgl. Fn. 55) und „Fachdienstinterne Organisation“ aufgeteilt sei.

Fachdienstintern werde ein Fortbildungsbudget eingestellt und somit für die fortlaufende Fortbildung zu fachspezifischen Themen gesorgt. Teilnahmezahlen würden nicht erfasst und hingen stark vom jeweiligen Aufgabengebiet und der Dynamik von Rechtsanpassungen ab.

Der Fort- und Weiterbildung werde in der Stadt Schwerin ein großer Stellenwert beimessen. Der Bedarf werde in Gesprächen mit den Fachdiensten, durch Themenrecherche und Bedarfsmeldungen ermittelt, der in einen veröffentlichten unterjährigen Fortbildungsplan einfließe. Dieser werde an den aktuellen Bedarf angepasst. Neue Mitarbeitende würden in einer Onboarding-Phase vorbereitet. Bedarfe aus jährlich verpflichtend stattfindenden Mitarbeitergesprächen würden berücksichtigt.

Aufgrund der fachdienstinternen Organisation erfordere die Erfassung aller Fort- und Weiterbildungstage einen unangemessenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Ein umfassendes Fort- und Weiterbildungskonzept werde aufgrund langjähriger positiver Erfahrungen und der seit Kurzem genutzten E-Learning-Plattform als nicht notwendig angesehen. Die grundsätzliche Ausrichtung zur Qualifizierung und Entwicklung der Mitarbeitenden ergebe sich unter anderem auch aus dem Personalentwicklungskonzept.

(136) Der Landesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Die vorgeschlagene Datenerhebung ist mit den oben beschriebenen Informationsgewinnen und Auswertungsmöglichkeiten verbunden (vgl. Tz. 127). Dass der Aufwand zur Erfassung beherrschbar ist, zeigen die Erfassungen in anderen Kommunen. Diese haben entsprechende Erfahrungen und Bedenken nicht geäußert.

Soweit die Stadt Schwerin die (dezentrale) „*Fachdienstinterne Organisation*“ als Argument anführt, weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass das Neue Steuerungsmodell (NSM)⁶² eine weitgehende Dezentralisierung von Kompetenzen bei gleichzeitiger (outputorientierter) zentraler Steuerung⁶³ verfolgt. Eine Dezentralisierung ist hier erfolgt. Für eine zentrale Steuerung müssen die in den jeweiligen Organisationseinheiten

⁶² Grundidee des Reformansatzes des NSM ist es, über betriebswirtschaftliche Informationssysteme die politische und finanzielle Steuerung in den Kommunen zu verbessern. Als wesentliche Elemente des NSM, sind Produkthaushalte, die KLR sowie Controlling-Systeme bei dezentraler Ressourcenverwaltung zu implementieren. Die Steuerung der Verwaltungen soll von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) umgestellt werden. Vgl. dazu Praxis der Kommunalverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, KV M-V, Abschnitt 4, Einleitung (Stand: November 2019).

⁶³ Böhle (2022): Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2. Auflage 2022, § 2, Rn. 52 bis 58.

ten anfallenden steuerungsrelevanten Daten zentral zusammengeführt werden. Erst auf Grundlage dieser Daten und deren Auswertung kann die Verwaltungsspitze steuernd tätig werden.

III.5 Entwicklung der Stellen in der Kernverwaltung (Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte)

Die Anzahl der Stellen in der Kernverwaltung ist bei allen Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten von 2019 auf 2023 angestiegen. Der Anstieg fiel jedoch höchst unterschiedlich aus. Die Kommunen sind angehalten, diese Entwicklung im Blick zu behalten.

Der Stellenbesetzungsgrad sinkt im Durchschnitt aller befragten Kommunen. Dieser Entwicklung sollten die Kommunen entgegenwirken.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten aller befragten Kommunen verringerte sich in der Gesamtbetrachtung von 2019 zu 2023.

(137) Der Landesrechnungshof analysiert Daten von allen Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zur Entwicklung der Stellen in der Kernverwaltung, zum Stellenbesetzungsgrad und zur Altersstruktur.

(138) Die Kommunen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie äußerten überwiegend keine Bedenken. Die inhaltlichen Vorträge der Landkreise Ludwigslust-Parchim und Rostock sind berücksichtigt.

1 Inhalt der Abfrage

(139) Der Landesrechnungshof erhob Daten hinsichtlich der Stellen im Stellenplan, der tatsächlich besetzten Stellen und des Durchschnittsalters der Beschäftigten in der Kernverwaltung.⁶⁴ Die Abfrage betraf den Zeitraum 2019 bis 2023.

Alle zwölf Kommunen teilten die erfragten Daten mit.

2 Stellenentwicklung der Kernverwaltungen

(140) Tabelle 13 zeigt die Entwicklung der Stellen lt. Stellenplan⁶⁵ im Zeitverlauf der Haushaltsjahre 2019 bis 2023.

⁶⁴ Ohne Beschäftigte, welche sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden oder welche lediglich nachrichtlich im Stellenplan aufgeführt werden (z. B. für Auszubildende). Die vom Landkreis Vorpommern-Rügen mit der Stellungnahme neu gemeldeten Daten sind berücksichtigt.

⁶⁵ Angegeben in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Tabelle 13: Stellenentwicklung der Kernverwaltung lt. Stellenplan, 2019-2023, in VZÄ

Kommune	2019	2020	2021	2022	2023
Stadt Greifswald	313,98	332,13	361,25	362,82	387,74
Stadt Neubrandenburg	380,28	377,83	384,58	397,21	402,55
Stadt Rostock	2.458,17	2.510,14	2.550,30	2.609,42	2.640,05
Stadt Schwerin	984,34	988,43	1.014,85	1.029,30	1.099,15
Stadt Stralsund	545,40	603,40	607,60	632,80	644,00
Stadt Wismar	394,75	413,50	421,50	434,22	434,91
Landkreis Ludwigslust-Parchim	1.094,29	1.121,48	1.147,59	1.179,57	1.210,21
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	921,78	935,40	961,08	985,80	993,46
Landkreis Nordwestmecklenburg	753,85	766,30	784,85	838,86	858,50
Landkreis Rostock	792,25	801,00	820,88	835,88	913,23
Landkreis Vorpommern-Greifswald	811,64	877,04	875,04	986,67	1.002,37
Landkreis Vorpommern-Rügen	764,35	762,70	819,88	853,25	907,39

Quelle: Angaben der Kommunen.

(141) Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2019 ist die Anzahl der VZÄ-(Stellen) in allen Kommunen im Haushaltsjahr 2023 angestiegen. Die Anstiege fielen dabei jedoch höchst unterschiedlich aus.

(142) Um eine detailliertere Auswertung zu ermöglichen, berechnete der Landesrechnungshof die Stellen der Kernverwaltung in Bezug zur Einwohnerzahl der Kommunen.

Tabelle 14 veranschaulicht die Ergebnisse dieser Auswertung:

Tabelle 14: Stellen der Kernverwaltung lt. Stellenplan je 1.000 Einwohner, 2019-2023

Kommune	2019	2020	2021	2022	2023
große kreisangehörige Städte					
Greifswald	5,30	5,60	6,09	6,08	6,45
Neubrandenburg	5,96	5,96	6,10	6,21	6,25
Stralsund	9,18	10,19	10,27	10,66	10,83
Wismar	9,19	9,66	9,85	9,90	9,88
Mittelwert	7,41	7,85	8,08	8,21	8,35
kreisfreie Städte					
Rostock	11,75	12,01	12,24	12,43	12,52
Schwerin	10,29	10,34	10,60	10,44	11,13
Mittelwert	11,02	11,17	11,42	11,44	11,83
Landkreise					
Ludwigslust-Parchim	5,17	5,29	5,42	5,51	5,65
Mecklenburgische Seenplatte	3,57	3,62	3,73	3,80	3,83
Nordwestmecklenburg	4,79	4,85	4,95	5,23	5,36
Rostock	3,67	3,69	3,77	3,79	4,12
Vorpommern-Greifswald	3,44	3,72	3,72	4,16	4,23
Vorpommern-Rügen	3,40	3,38	3,63	3,75	3,98
Mittelwert	4,01	4,09	4,20	4,37	4,53

Quelle: Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen auf Basis der Einwohnerzahlen zum 31.12. des Jahres, Statistisches Amt M-V.

(143) Die Zahlen der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sind separat zu betrachten. Mögliche Unterschiede der Aufgaben der unterschiedlichen kommunalen Ebenen fallen so nicht ins Gewicht.

Bei den Landkreisen bewegen sich die Werte der Stellen je 1.000 Einwohner zwischen rd. 3,4 (Landkreis Vorpommern-Rügen, 2020) und rd. 5,7 (Landkreis Ludwigslust-Parchim, 2023). Der Unterschied zwischen den Extremwerten ist bei den großen kreisangehörigen Städte wesentlich größer. Die Werte bewegen sich in der Spanne von rd. 5,3 (Greifswald, 2019) und rd. 10,8 (Stralsund, 2023). Bei den kreisfreien Städten liegen die Werte zwischen rd. 10,3 (Schwerin, 2019) und rd. 12,5 (Rostock, 2023).

(144) Um die Höhe der Veränderung bzw. des Anstiegs weiter zu analysieren, berechnet der Landesrechnungshof in einem nächsten Schritt die Stellenveränderungsrate. Bezugspunkt sind das Ausgangsjahr 2019 und das aktuellste Haushaltsjahr 2023.

Tabelle 15 stellt die Ergebnisse dar:

Tabelle 15: Stellenveränderungsrate der Kernverwaltung lt. Stellenplan, 2019 zu 2023, in Prozent

Kommune	Veränderung 2019 zu 2023 in %
Stadt Greifswald	23,49
Stadt Neubrandenburg	5,86
Stadt Rostock	7,40
Stadt Schwerin	11,66
Stadt Stralsund	18,08
Stadt Wismar	10,17
Landkreis Ludwigslust-Parchim	10,59
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	7,78
Landkreis Nordwestmecklenburg	13,88
Landkreis Rostock	15,27
Landkreis Vorpommern-Greifswald	23,50
Landkreis Vorpommern-Rügen	18,71
Mittelwert	13,87

Quelle: eigene Berechnungen; Angaben der Kommunen.

(145) Bei den Landkreisen weist der Landkreis Vorpommern-Greifswald mit rd. 23,5 % die höchste Veränderungsquote auf. Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte hat mit rd. 7,8 % die mit Abstand niedrigste Quote. Sie liegt noch im einstelligen Prozentbereich. Der Durchschnitt beträgt rd. 13,9 %.

Beim Vergleich der beiden kreisfreien Städte fällt auf, dass Schwerin mit rd. 11,7 % eine merklich höhere Quote als Rostock mit rd. 7,4 % hat.

Die Stadt Greifswald ist mit rd. 23,5 % Spitzenreiterin hinsichtlich der Stellenveränderungen bei den großen kreisangehörigen Städten. Die Erhöhung um rd. 5,9 % fiel bei der Stadt Neubrandenburg im Vergleich sehr niedrig aus.

(146) Die Unterschiede bei den Stellenveränderungsraten sind beachtlich, insbesondere bei den Landkreisen und den großen kreisangehörigen Städten.

Die Kommunen sind angehalten, diese Entwicklung im Blick zu behalten. Die Unterschiede sollten den Kommunen Anlass geben, die Ursachen⁶⁶ für gegebenenfalls hohe Stellenveränderungsraten zu prüfen und zu analysieren. Gleiches gilt für Unterschiede innerhalb der kommunalen Gruppe.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Stellenplan in der gemeindlichen Haushaltswirtschaft eine besondere Bedeutung hat. Er beeinflusst maßgeblich die Personalausgaben, die einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel (langfristig) binden. Den Stellenbedarf und damit den Mitteleinsatz im Personalbereich kann die Kommune erheblich beeinflussen (z. B. durch interkommunale Zusammenarbeit, Aufgabenkritik, Optimierung von Prozessen und Einsatz technischer Hilfsmittel). Bevor neue Stellen eingerichtet werden, sollte immer geprüft werden, ob die Aufgaben auch anderweitig erfüllt werden können – durch Organisationsuntersuchungen, Stellenumschichtungen, im Einzelfall auch mit externer Unterstützung. Mittel, einen Stellenaufwuchs zu vermeiden bzw. zu begrenzen, sollten die Kommunen stets zuvor prüfen.

3 Stellenbesetzungsgrad

(147) Der Landesrechnungshof erfragte darüber hinaus die tatsächliche Besetzung der VZÄ laut Stellenplan zum 31. Dezember der Haushaltsjahre 2019 bis 2023. In Verbindung mit den Daten aus Tabelle 13 errechnete der Landesrechnungshof daraus den Stellenbesetzungsgrad⁶⁷. Eine Übersicht der Ergebnisse liefert Tabelle 16:

Tabelle 16: Stellenbesetzungsgrad in der Kernverwaltung, 2019-2023, in Prozent

Kommune	2019	2020	2021	2022	2023
Stadt Greifswald	91,74	89,06	87,82	97,22	92,19
Stadt Neubrandenburg	93,37	95,02	92,66	93,22	95,19
Stadt Rostock	90,37	89,58	90,47	89,57	90,32
Stadt Schwerin	89,46	93,65	92,40	94,60	92,05
Stadt Stralsund	98,62	89,23	91,29	91,83	91,04
Stadt Wismar	93,98	91,20	89,87	86,55	89,53
Landkreis Ludwigslust-Parchim	95,10	95,83	93,20	93,82	93,22
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	96,96	97,15	97,87	97,43	96,68
Landkreis Nordwestmecklenburg	93,63	94,40	93,42	90,86	90,54
Landkreis Rostock	88,48	89,83	87,56	90,70	85,37
Landkreis Vorpommern-Greifswald	92,82	92,47	93,84	89,19	87,54
Landkreis Vorpommern-Rügen	98,99	98,43	95,72	97,87	91,59
Mittelwert	93,63	92,99	92,18	92,74	91,27

Quelle: eigene Berechnungen; Angaben der Kommunen.

(148) Innerhalb der Kernverwaltung weist der Stellenbesetzungsgrad Werte zwischen rd. 85,4 % (Landkreis Rostock, 2023) und rd. 99,0 % (Landkreis Vorpommern-

⁶⁶ Als Ursachen kommen z. B. Nachholeffekte, Aufgabenzuwächse und unterschiedliche organisatorische Aufgabenzuschnitte (Art und Weise von Auslagerungen) in Betracht. Im Ergebnis sollten die Kommunen bestenfalls feststellen, dass für alle Stellenzuwächse die entsprechenden Analysen und Begründungen vorlagen, die diese rechtfertigten (aktuelle Stellenbedarfsermittlung).

⁶⁷ Der Stellenbesetzungsgrad gibt das Verhältnis VZÄ lt. Stellenplan zur tatsächlichen Besetzung wieder.

Rügen, 2019) auf. Im Durchschnitt aller befragten Kommunen sinkt der Stellenbesetzungsgrad von 93,6 % in 2019 auf 91,3 % in 2023.

(149) Auffällig ist, dass der Stellenbesetzungsgrad der Landkreise im Zeitverlauf beim Vergleich der Jahre 2019 und 2023 tendenziell gesunken ist.

Bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten ergibt sich diesbezüglich ein uneinheitliches Bild. Zum Teil steigen die Stellenbesetzungsgrade, zum Teil sinken sie.

(150) Ein im Zeitverlauf abnehmender Stellenbesetzungsgrad ist bedenklich. Dieser Tendenz sollten die Kommunen entgegenwirken. Dazu können sie verschiedene Mittel und Maßnahmen ergreifen, um diesen Trend zu brechen.⁶⁸ Neue Stellen einzurichten, während vorhandene gleichartige Stellen, die etwaige Mehrbedarfe abfangen könnten, nicht besetzt sind, ist organisatorisch fragwürdig und bedarf besonderer Begründung.

(151) Der Landkreis Ludwigslust-Parchim führt aus, dass es einer Analyse der Gründe für die dargestellten Entwicklungen der Stellen und der Veränderungsrate bedürfe. Gründe dafür seien im Wesentlichen auch in der Entwicklung des Umfangs der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu suchen, die von den Landkreisen nicht selbst bestimmt seien.

Im Einzelnen trägt er vor:

- Von den 2022 ausgewiesenen Stellen seien 461 Stellen auf den übertragenen Wirkungskreis entfallen.⁶⁹
- Die Stellenzuwächse seien überwiegend auf den übertragenen Wirkungskreis (auch außerhalb des § 22 FAG M-V) oder auf fremdfinanzierte Aufgaben (z. B. Vollstreckung für andere Körperschaften) zurückzuführen.
- Um die Auswirkungen der steigenden Quote der Stellennichtbesetzung zu mildern, sei ein Stellenpool mit elf Stellen eingerichtet worden. Dies sei ein Instrument, um die vom Landesrechnungshof beschriebenen negativen Auswirkungen der Nichtbesetzung von Stellen zu verhindern. Ziel sei es, diesen Stellenpool nicht auszuschöpfen, sondern die primär vorhandenen Stellen zu bewirtschaften. Der Stellenausweis sei aber notwendig, um den Vorgaben des § 4a GemHVO-Doppik zu entsprechen.
- Die Aufgaben der Landkreise seien weder im übertragenen noch im eigenen Wirkungskreis vergleichbar mit Dritten. Unterschiedliche Organisationsformen und die Fläche hätten Einfluss auf den Personalbesatz. Speziell durch die Kooperationen mit der Stadt Schwerin würden aktuell 45 Stellen für die Aufgabenwahrnehmung für diese (Zulassung, Kataster, Verkehrsbehörde, Veterinäramt) vorgehalten. Auch spezifische mit der Aufgabenwahrnehmung verbunde-

⁶⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 45 f.

⁶⁹ Lt. Erläuterung für Aufgaben, die vor Einführung des Konnexitätsprinzips, übertragen worden seien und im Rahmen des Systems des § 22 FAG M-V erfasst würden.

ne Einnahmen, die die Personalkosten relativieren, seien in die Betrachtung einzubeziehen.

(152) Auf die Notwendigkeit, die Ursachen von Unterschieden innerhalb der kommunalen Ebenen zu untersuchen und zu analysieren, hat der Landesrechnungshof hingewiesen (Tz. 146). Dies gilt auch für eine separate Betrachtung der Zahlen der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte (Tz. 143).

Die weitergehenden Analysen des Landkreises sind daher unbenommen und gegebenenfalls notwendig. Sie können Auffälligkeiten nachvollziehbar machen. Die vom Landesrechnungshof gegebenen übergreifenden Hinweise zur Personalwirtschaft bleiben davon unberührt.

Soweit der Landkreis Ludwigslust-Parchim in seiner Argumentation Stellenzuwächse beim übertragenen Wirkungskreis heranzieht, weist der Landesrechnungshof vorsorglich darauf hin, dass auch bei dieser Aufgabenwahrnehmung der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten ist.⁷⁰ Dies gilt auch für die Personalwirtschaft.

4 Durchschnittsalter

(153) Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Kernverwaltung geht aus Tabelle 17 hervor.

Tabelle 17: Durchschnittsalter in der Kernverwaltung, 2019-2023

Kommune	2019	2020	2021	2022	2023
Stadt Greifswald	45,44	45,58	45,84	45,30	45,13
Stadt Neubrandenburg	46,80	46,20	45,50	44,90	44,60
Stadt Rostock	46,90	46,70	46,40	46,40	46,20
Stadt Schwerin	46,45	46,27	45,80	44,51	44,18
Stadt Stralsund	49,00	48,90	48,90	48,60	48,40
Stadt Wismar	49,66	48,26	45,37	44,62	44,14
Landkreis Ludwigslust-Parchim	46,21	45,69	45,47	46,04	45,91
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	46,69	45,47	44,63	44,55	44,15
Landkreis Nordwestmecklenburg	46,78	46,78	46,28	45,78	45,06
Landkreis Rostock	48,02	46,58	45,45	46,24	45,12
Landkreis Vorpommern-Greifswald	46,80	46,10	45,24	45,47	45,68
Landkreis Vorpommern-Rügen	46,02	45,55	45,41	45,50	45,08
Mittelwert	47,06	46,51	45,86	45,66	45,30

Quelle: Angaben der Kommunen.

(154) Die beiden Extremwerte hinsichtlich des Durchschnittsalters der Beschäftigten der Kernverwaltung sind beide bei der Stadt Wismar mit rd. 49,7 Jahren 2019 und rd. 44,1 Jahren 2023 anzutreffen.

⁷⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2021, Beratende Äußerung „Kostenausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde“, Tz. 57. Nicht zwingend sind alle durch die Aufgabenwahrnehmung verursachten Kosten ausgleichsfähig. Vielmehr muss das Land nur diejenigen Kosten übernehmen, die zur Fremdaufgabenerfüllung erforderlich sind.

(155) Bei allen Kommunen ist im Zeitverlauf von 2019 bis 2023 ein abnehmender Trend festzustellen. Das Durchschnittsalter aller befragten Kommunen sank von 47,1 Jahren 2019 auf 45,3 Jahre 2023.

(156) Der Landesrechnungshof begrüßt die Entwicklung hinsichtlich des Durchschnittsalters. Möglichen Personallücken durch das Ausscheiden älterer Beschäftigter wird somit tendenziell entgegenwirkt.⁷¹

Um den Fachkräftemangel nicht weiter zu verschärfen, sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die qualifizierten Beschäftigten und deren Expertise möglichst bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu halten.⁷²

Gleichzeitig sollten die Kommunen die sich aus der Altersstruktur und dem damit verbundenen (bevorstehenden) Ausscheiden von Personal ergebenden Chancen nutzen. Dazu gehört es, Organisationsstrukturen anzupassen, Prozesse zu optimieren und die Digitalisierung voranzubringen. Aufgabenkritik ist eine Daueraufgabe, die angesichts von Aufgabenverdichtung, unbesetzten Stellen und zunehmendem Fachkräftemangel weiter an Bedeutung gewinnt. Gegebenenfalls können Kommunen dadurch frei werdende Stellen für andere Aufgaben verwenden oder auf diese verzichten. Diese Maßnahmen können zur Konsolidierung des Stellenplans beitragen.

⁷¹ Sogenanntes Engpassrisiko, vgl. Böhle (2022): Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2. Auflage 2022, § 1 Rn. 41 ff.

⁷² Vgl. dazu und zu den möglichen Chancen die sich aus der Alterstruktur ergeben: Burth/Egger (2024): Entwicklung der kommunalen Personalausgaben, in ZKF (2024) Nr. 7, S. 150.

IV Überörtliche Prüfungen

IV.1 Analyse der Haushaltsplanungen und Jahresergebnisse mittels RUBIKON-Daten I – Datenbestand

Die Datensätze in RUBIKON (Rechnerunterstütztes Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen) wiesen vor der Eröffnung der Prüfung durch den Landesrechnungshof erhebliche Lücken auf. Dies betraf vorrangig die Daten zu den Jahresabschlüssen. Es traten jedoch auch Fälle auf, in denen RUBIKON entgegen den Regelungen die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht bewertet hat.

Nach Prüfungseröffnung war eine deutliche Verbesserung der Datenlage in RUBIKON zu verzeichnen. Der Aufholprozess zeigt, dass die Daten bei den Kommunen vorlagen, jedoch nicht konsequent in RUBIKON übernommen wurden.

(157) Das Innenministerium als oberste Rechtsaufsichtsbehörde und die unteren Rechtsaufsichtsbehörden beurteilen die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen, über die sie die Aufsicht ausüben. Das tun sie insbesondere mithilfe des rechnerunterstützten Haushaltsbewertungs- und Informationssystems der Kommunen, RUBIKON.⁷³

(158) Die dauernde Leistungsfähigkeit von Kommunen ist in Leistungsstufen eingeteilt. Um eine Zuordnung vorzunehmen, berechnet RUBIKON verschiedene gewichtete Haushaltskriterien und -kennzahlen aus den einzugebenden Plandaten und vergibt Punkte. Im Ergebnis erhält die Kommune eine Punktzahl, die RUBIKON einer von vier Leistungsstufen zuordnet.

(159) Leistungsstufen, zugeordnete Farben und Punktebereiche ergeben sich aus Abbildung 11:

Abbildung 11: Punktebereiche und Farbschema nach Anlage 6 zur GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V

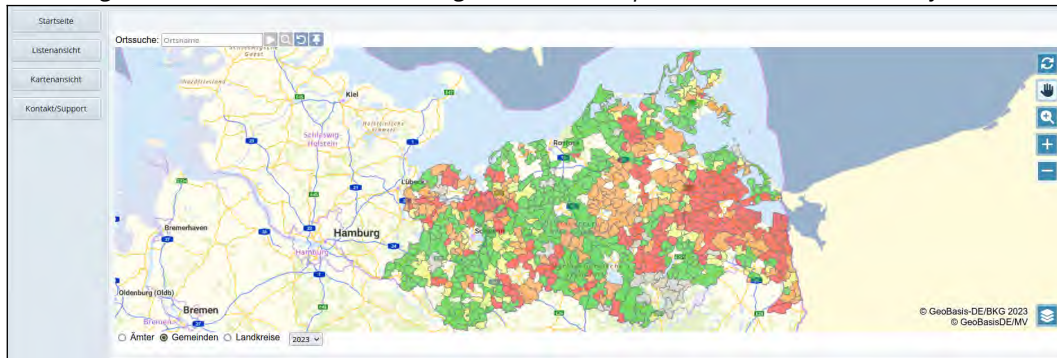
Gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit	0 bis -30 Punkte
Eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit	-31 bis -55 Punkte
Gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit	-56 bis -120 Punkte
Weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit	ab -121 Punkte

Quelle: Anlage 6 zur GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V.

(160) RUBIKON bietet darüber hinaus eine Kartenübersicht über die Einstufung nach den Haushaltsplandaten der verschiedenen Haushaltsjahre und nach kommunalen Ebenen (Landkreise, Ämter und Gemeinden):

⁷³ Vgl. Anlage 6 zur GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V, S. 3.

Abbildung 12: RUBIKON-Kartendarstellung (Ebene des Beispiels: Gemeinden, Haushaltsjahr 2023)



Quelle: RUBIKON.

Damit RUBIKON seine Funktion erfüllen kann, müssen die Kommunen die erforderlichen Daten vollständig eintragen.

1 Verbesserungen des Datenbestands nach Prüfungsöffnung

(161) Der Landesrechnungshof hat die Vollständigkeit des Datenbestands von RUBIKON analysiert. Dazu hat er den Datenbestand vor und nach seiner Prüfungsankündigung in den Blick genommen.

Der Datenbestand vor der Prüfungsankündigung betrifft den Stichtag 4. Mai 2023. Dazu hat der Landesrechnungshof in Vorbereitung der Prüfung alle vorhandenen Datensätze der Haushaltsjahre 2018 bis 2022 der Kommunen im RUBIKON-System heruntergeladen.

Nach der Prüfungseröffnung des Landesrechnungshofes vom 8. Juni 2023 ermahnte das Innenministerium die Kommunen per Mail am 20. Juni 2023 zur Dateneingabe.

Der Datenbestand nach Prüfungsöffnung betrifft die vom Innenministerium am 18. Juli 2023 zur Verfügung gestellten Daten.

(162) Das Innenministerium äußerte anlässlich der Prüfung, aus seiner Sicht sei es ausgeschlossen, dass es unvollständige bzw. fehlende Datensätze der Haushaltsplanung für vergangene Haushaltsjahre gäbe. Diese seien nämlich Grundlage der Haushaltsbewertung durch die unteren Rechtsaufsichtsbehörden. Mit Blick auf die vom Innenministerium betonte Bedeutung wertete der Landesrechnungshof aus, ob es unvollständige oder fehlende Datensätze auch in der Planung gab.

1.1 Datenbestand Haushaltspläne

(163) Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über den Gesamtbestand der Datensätze zu den Haushaltsplänen. Unterschieden wird nach vollständigen und unvollständigen Datensätzen. Als „unvollständig“ hat der Landesrechnungshof Datensätze eingeordnet, bei denen RUBIKON in der für übergreifende Auswertungen vorgesehenen Excel-Tabelle selbst die Beurteilung „Daten unvollständig“ ausgab. Damit nahm RUBIKON auch keine Bewertung nach Leistungsstufen vor.

Tabelle 18: Gesamtanzahl der Datensätze für Haushaltspläne, 2018-2022

Datensätze	2018	2019	2020	2021	2022
vollständig	830	805	782	712	786
unvollständig	2	8	26	96	22
gesamt	832	813	808	808	808
vollständig in %	99,8 %	99,0 %	96,8 %	88,1 %	97,3 %

Quelle: RUBIKON, Stand: 4. Mai 2023; eigene Berechnungen.

(164) Entgegen der Einschätzung des Innenministeriums gab es vor der Prüfungseröffnung unvollständige Datensätze (siehe Tabelle 18). Hier fällt das Haushaltsjahr 2021 mit einer recht geringen Vollständigkeitsquote auf (88,1 %). Für dieses waren 96 Datensätze unvollständig.

(165) Dabei gab es Unterschiede bei den kommunalen Ebenen.

Alle Landkreise und kreisfreien Städte haben stets über den gesamten Zeitraum vollständige Datensätze eingepflegt.

Für den kreisangehörigen Raum waren jedoch unvollständige Datensätze vorhanden.

Im Haushaltsjahr 2021 wiesen die Kommunen der Landkreise Vorpommern-Greifswald (79,6 %), Ludwigslust-Parchim (80,0 %) und Mecklenburgische-Seenplatte (86,5 %) vergleichsweise niedrige Vollständigkeitsquoten auf. Die drei Landkreise vereinen insgesamt 87,5 % der unvollständigen Datensätze für dieses Jahr. Die restlichen 12,5 % der unvollständigen Datensätze verteilten sich auf die übrigen drei Landkreise.

In allen anderen Haushaltsjahren liegen die Vollständigkeitsquoten stets zumindest über 90 %.

In der Gesamtbetrachtung weisen die Kommunen des Landkreises Vorpommern-Rügen tendenziell die höchsten Vollständigkeitsquoten auf.

(166) Entgegen der Regelung des § 17 GemHVO-Doppik gab es damit Fälle, in denen RUBIKON die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht bewertet hat. Die Aussage des Innenministeriums, dass es nach dem Ende des Haushaltsjahres keine unvollständigen Datensätze zur Haushaltsplanung geben könne, hat sich nicht bestätigt.

(167) Tabelle 19 gibt einen Überblick über den Gesamtbestand der Datensätze der Haushaltspläne in RUBIKON nach Prüfungseröffnung.

Tabelle 19: Gesamtanzahl der Datensätze der Haushaltspläne, 2018-2022

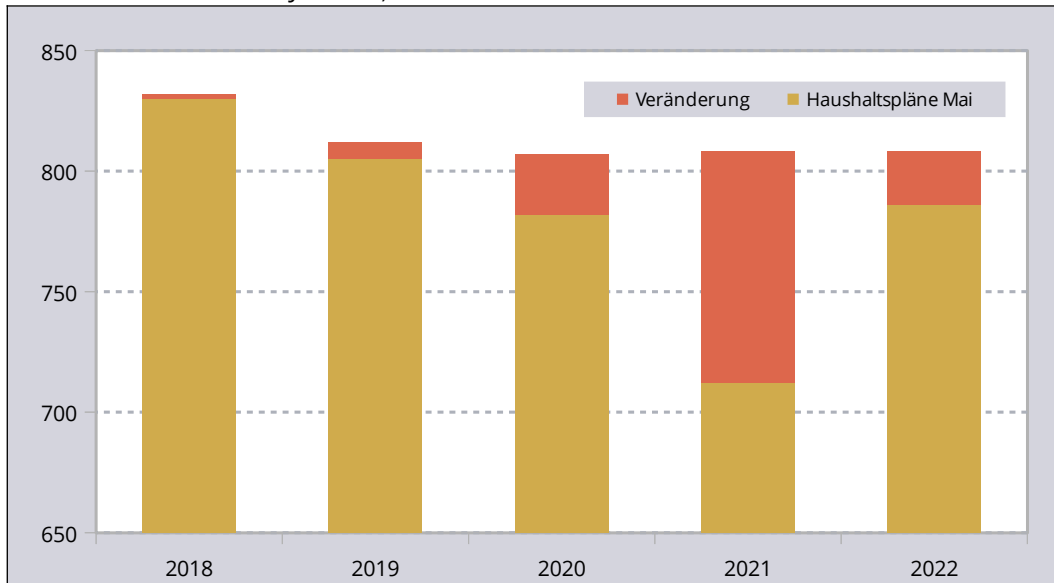
Datensätze	2018	2019	2020	2021	2022
vollständig	832	812	807	808	808
unvollständig	0	1	1	0	0
gesamt	832	813	808	808	808
vollständig in %	100,0 %	99,9 %	99,9 %	100,0 %	100,0 %

Quelle: RUBIKON; eigene Berechnungen.

(168) Bis auf jeweils eine Ausnahme in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 haben alle Kommunen ihre Datensätze zur Haushaltsplanung eingepflegt.

(169) Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass sich die Vollständigkeit der Datensätze der Haushaltspläne nach Prüfungseröffnung und Mahnung des Innenministeriums erheblich erhöht hat. Abbildung 13 veranschaulicht dabei die Veränderungen grafisch.

Abbildung 13: Vollständige Datensätze der Haushaltspläne und Veränderung vom Stand Mai 2023 zum Stand Juli 2023, 2018 bis 2022



Quelle: eigene Darstellung.

(170) Innerhalb von weniger als drei Monaten konnten die Kommunen fast alle fehlenden Haushaltsplandaten in RUBIKON eintragen. Lediglich für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 fehlte noch je ein Datensatz.

Die entsprechenden Daten waren somit bei den Kommunen vorhanden. Es bedurfte nur einer Mahnung, um die Daten zu vervollständigen.

(171) Angesichts der auch vom Innenministerium betonten herausgehobenen Bedeutung der RUBIKON-Auswertung für die kommunalaufsichtliche Prüfung (Tz. 162), empfiehlt der Landesrechnungshof, dass es regelmäßig eine entsprechende systematische Auswertung der Datensätze vornimmt. Unvollständige Datensätze, Formelfehler etc. sind zu identifizieren, die Ursachen aufzuklären und auf Vollständigkeit hinzuwirken.

(172) Das Innenministerium nahm im Prüfungsverfahren zu den unvollständigen Datensätzen ausführlich Stellung. Es benannte verschiedene, vorrangig technische Ursachen, die inzwischen beseitigt seien. In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung verwies es darauf, dass es sich mit Blick auf die Gesamtmenge nur um einen sehr niedrigen Anteil unvollständiger Datensätze handele. Bei diesen fehlte überwiegend nur eine Angabe. In Einzelfällen seien Datenfehler nur in den Excel-Tabellen aufgetreten (Formelfehler), die übergreifenden Auswertungszwecken dienten. Die Daten seien von der jeweiligen Kommune vollständig erfasst worden. Diese seien im PDF-Ausdruck, der den Haushaltsunterlagen beizufügen sei, vorhanden. Gleichwohl werde das Innenministerium zukünftig verstärkt auf die Vollständigkeit der Datensätze achten.

(173) Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass möglichst keine Unvollständigkeiten und Fehler im Datenbestand, dessen Darstellung und Auswertung auftreten sollten. Für die übergreifende Auswertung hat der Landesrechnungshof die dafür vorgesehenen Excel-Tabellen genutzt. Er begrüßt die unternommenen Schritte und die Ankündigung des Innenministeriums.

1.2 Datenbestand Jahresabschlüsse

(174) Die Erhöhung der Datenbestände und die damit verbundene Verbesserung der Datenlage der Jahresabschlüsse nach Eröffnung der Prüfung und Mahnung des Innenministeriums war enorm (siehe Tabelle 20).

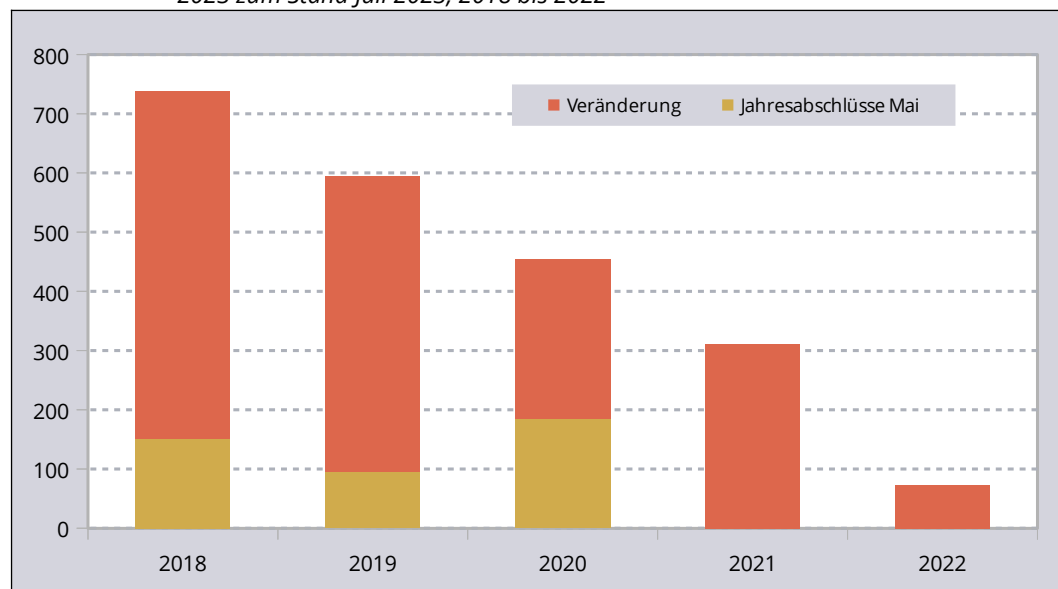
Tabelle 20: Gesamtanzahl der vollständige Datensätze der Jahresabschlüsse 2018-2022 für Mai und Juli

Vollständige Datensätze	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresabschlüsse Mai	151	94	185	0	0
Jahresabschlüsse Juli	738	594	455	311	73
mögliche Gesamtdatensätze	832	813	808	808	808
Anteil Jahresabschlüsse Mai	18,1 %	11,6 %	22,9 %	0,0 %	0,0 %
Anteil Jahresabschlüsse Juli	88,7 %	73,1 %	56,3 %	38,5 %	9,0 %
Unterschied in %	70,6 %	61,5 %	33,4 %	38,5 %	9,0 %

Quelle: RUBIKON; eigene Berechnungen.

Abbildung 14 veranschaulicht dies grafisch.

Abbildung 14: Vollständige Datensätze der Jahresabschlüsse und Veränderung vom Stand Mai 2023 zum Stand Juli 2023, 2018 bis 2022



Quelle: eigene Darstellung.

(175) Für das Haushaltsjahr 2018 betrug die Veränderungsquote über 70 %. Auch im Haushaltsjahr 2019 war die Quote noch über 60 %. Für 2021 und 2022 wurden überhaupt erst nach der Mahnung Daten erfasst, wenn auch sehr unvollständig.

Das Ergebnis zeigt, dass die Daten der Jahresabschlüsse bei den Kommunen vorlagen und diese sie zeitnah einpflegen konnten.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes und die Mahnung des Innenministeriums sorgten für eine äußerst umfangreiche „Nachholaktion“ bei den Kommunen.

(176) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aktualisierung der Datenbestände im Zusammenhang mit seiner Prüfung. Diese hat zu einer Sensibilisierung bzgl. der Einhaltung der Vorgaben der GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V geführt.

(177) Zukünftig müssen die Kommunen dafür Sorge tragen, Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse und der Eingabe von deren Daten in RUBIKON so weit wie möglich zu vermeiden. Das Innenministerium sollte gegebenenfalls hierzu auch rechtsaufsichtliche Maßnahmen prüfen.⁷⁴ Denkbar ist auch eine gesetzliche Regelung, die (gegebenenfalls nach einer angemessenen Übergangsfrist⁷⁵) die Wirksamkeit der Haushaltssatzung vom Vorliegen aktueller Jahresabschlüsse abhängig macht. So könnten die Aufarbeitung von Rückständen befördert und erhebliche Rückstände vermieden werden.⁷⁶ Nur mit aktuellen Jahresabschlüssen liegen verlässliche Planungsgrundlagen vor.

(178) Das Innenministerium führte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung aus, dass die fehlende Eintragung der Jahresabschlussdaten in RUBIKON nicht überbewertet werden dürfe. Die Rechtsaufsichtsbehörden hätten auch ohne Eintragung Kenntnis vom Inhalt der Jahresabschlüsse.

Auch bei einer fristgerechten Feststellung eines Jahresabschlusses und anschließenden Erfassung der Daten in RUBIKON bestehe ein Zeitverzug. Daher würden neben den Daten aus gegebenenfalls zwischenzeitlich vorliegenden aktuelleren festgestellten Jahresabschlüssen regelmäßig auch die Daten aus vorläufigen Finanzrechnungen und Saldenlisten herangezogen. Eine Berücksichtigung der Ist-Daten finde daher statt. Dies sei nach zutreffender Auffassung des Landesrechnungshofes wegen der hohen Abweichungen von den Plandaten Voraussetzung für eine realistische Einordnung in die Leistungsstufen.

Daneben habe es z. B. durch Erleichterungen und Anreizsysteme (z. B. im Rahmen von Konsolidierungshilfen und Sonderbedarfsszuweisungen) Maßnahmen getroffen, fristgerechte Jahresabschlüsse zu befördern.

(179) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die in RUBIKON einzutragenden Daten der Jahresabschlüsse nach Anlage 6 zur GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V insbesondere der Information der Vertretungskörperschaft dienen sollen. Soweit die Daten nicht eingetragen werden, kann dieser Zweck nicht erfüllt werden. Wenn bei der Eintragung in RUBIKON erhebliche Rückstände auftraten, ohne dass Vertretungskörperschaften dies bemängelten, sollte hinterfragt werden, ob dort Zweck und Möglichkeiten des Systems hinreichend bekannt sind und genutzt werden.

⁷⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 36.

⁷⁵ Hier ist zu berücksichtigen, dass die rechtliche Verpflichtung seit geraumer Zeit besteht.

⁷⁶ Vgl. zu entsprechenden Regelungen z. B. § 69 Abs. 6 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg und § 102 Abs. 3 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt.

Vorrangig hat der Landesrechnungshof die rückständigen Jahresabschlüsse als Problem benannt.⁷⁷ Nicht vorhandene Daten kann die Kommune nicht in RUBIKON eintragen. Soweit das Innenministerium auf den auch bei Einhaltung der gesetzlichen Fristen bestehenden Zeitverzug bei festgestellten Jahresabschlüssen verweist, ist dies ein Argument dafür, diese Fristen zwingend einzuhalten. Nur so ist gewährleistet, dass auf Daten mit höchstmöglicher Verlässlichkeit zurückgegriffen werden kann. Dabei ist zu beachten, dass bereits die erforderlichen Zwischenschritte (z. B. die Aufstellung) mit einem Informationsgewinn verbunden sind.

Die vom Innenministerium benannten weiteren Informationsquellen können die Informationen aus aktuellen Jahresabschlüssen ergänzen, jedoch nicht ersetzen. Hier besteht andernfalls die Gefahr, dass eine einseitige Fokussierung auf die (vorläufigen) Daten der Finanzrechnung stattfindet. Das Grundanliegen der Doppik, den Ressourcenverbrauch und damit die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft abzubilden, ist so gefährdet.

Der Landesrechnungshof begrüßt deshalb die Maßnahmen zur fristgerechten Feststellung von Jahresabschlüssen, welche die Kernelemente der Doppik erfüllen müssen. Ob diese Maßnahmen ausreichen und ihr Ziel erreichen, ist regelmäßig zu prüfen.⁷⁸

(180) Das Innenministerium nahm zum Beitrag nicht inhaltlich Stellung, gab aber ergänzende Informationen:

- Das Innenministerium fördere auch nach Abschluss der Prüfung des Landesrechnungshofes die Qualität der in RUBIKON erfassten Datensätze. Die Datensätze für das Haushaltsjahr 2023 habe es im Laufe des Sommers 2024 geprüft. Vereinzelt seien die unteren Rechtsaufsichtsbehörden um Nacherfassungen gebeten worden.
- Im Zusammenhang mit der Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs habe das Innenministerium darum gebeten, die Daten in RUBIKON zu den festgestellten Jahresabschlüssen unverzüglich auf Vollständigkeit zu prüfen und gegebenenfalls zu ergänzen. Auch bei Daten aus aufgestellten Jahresabschlüssen bestehe die Möglichkeit, diese in RUBIKON zu erfassen. Die Herkunft der Angaben aus einem aufgestellten Jahresabschluss sei als Bemerkung in RUBIKON zu dokumentieren.
- Aufgrund einer Anfrage seien im August 2024 die Amtsumlagesätze der Jahre 2019 bis 2023 anhand der in RUBIKON erfassten Daten ermittelt worden. Es handele sich dabei um eine freiwillige Angabe. Eine Prüfung und gegebenenfalls (dokumentierte) Ergänzung durch das Innenministerium sei erfolgt.

(181) Der Landesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des Innenministeriums. Die Informationen bestätigen die Bedeutung der eingepflegten Jahresabschlussdaten für übergeordnete Zwecke. Soweit Daten aus den aufgestellten Jahresabschlüssen

⁷⁷ Vgl. dazu ausführlich: III.1 Umsetzungsstand der Doppik.

⁷⁸ Zu den Maßnahmen des Innenministeriums und Bewertungen des Landesrechnungshofes vgl. auch III.1 Umsetzungsstand der Doppik.

eingepflegt werden, ist dies weiterhin transparent zu machen. Denn mit der Nutzung dieser Daten sind Unsicherheiten verbunden. Sie können sich vor der Feststellung des Jahresabschlusses durch die Prüfung ändern. Auch sollte das Innenministerium prüfen, ob es die Ausführungen in den GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V, Anlage 6 anpasst.

Soweit sich bislang freiwillige Angaben als wichtig für weitere (übergreifende) Nutzungen der RUBIKON-Daten herausstellen, könnte das Innenministerium eine pflichtige Angabe in Erwägung ziehen.

IV.2 RUBIKON-Daten II – Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss

Die Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen ist nach den Einstufungen von RUBIKON sowohl nach den Daten der Haushaltsplanung als auch nach den Jahresabschlussdaten tendenziell positiv. Die Anzahl der Kommunen mit gesicherter dauernder Leistungsfähigkeit (Bereich „grün“) ist gestiegen und hat sich auf einem höheren Niveau gefestigt. Die Anzahl der Kommunen mit weggefallener dauernder Leistungsfähigkeit (Bereich „rot“) hat sich verringert.

Zwischen der Haushaltsplanung der Kommunen und deren Jahresabschlüssen sind häufig deutliche Abweichungen festzustellen. Bei fast einem Drittel der Kommunen führte dies nach Eingabe der Jahresabschlussdaten zu einer Veränderung der Leistungsstufe nach RUBIKON. Die Daten verdeutlichen zum Teil extrem hohe Differenzen beim Vergleich der Bewertungen aufgrund des Jahresabschlusses im Vergleich zur Bewertung anhand der Daten des Haushaltsplans.

(182) Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage der vorhandenen RUBIKON-Daten⁷⁹ analysiert, wie sich die danach erfolgte Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen 2018 bis 2021⁸⁰ entwickelte. Er bezog in die Analyse Daten der Haushaltspläne und – soweit vorliegend – der Jahresabschlüsse ein.

(183) Das Innenministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

1 Entwicklung der Punktevergabe nach RUBIKON 2018 bis 2022

(184) Die durch RUBIKON vergebenen Punkte verdeutlichten, dass sich die Punktebewertungen 2018 bis 2021 mit den Jahresabschlüssen gegenüber den Punktebewertungen der jeweiligen Haushaltspläne verbesserten.

(185) Für die Jahresabschlüsse ist bei einem Vergleich im Zeitverlauf 2018 bis 2021 festzustellen, dass sich die durchschnittliche Punktebewertung bei Kommunen von drei Landkreisen verbessert und bei Kommunen in drei Landkreisen verschlechtert hat. Die Werte innerhalb des Landes zeigen somit ein uneinheitliches Bild.

Die Einstufungen der Jahresabschlüsse der Kommunen innerhalb der Landkreise Nordwestmecklenburg und Vorpommern-Rügen sind eher schlecht, die der Kommunen innerhalb der Landkreise Rostock und Ludwigslust-Parchim eher gut. Die Kommunen in den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Greifswald liegen zumindest 2021 im mittleren Bereich.

⁷⁹ Grundsätzlich zu RUBIKON siehe Tzn. 157 bis 160.

⁸⁰ Die Datenanalyse kann naturgemäß nur solche Jahresabschlüsse einbeziehen, zu denen Daten vollständig vorliegen. Deshalb betrachtete der Landesrechnungshof hier wegen der deutlich eingeschränkten Datenbasis 2022 (vgl. dazu Tz. 174) nur die Entwicklung bis 2021. Die Daten zu den Jahresabschlüssen 2022 stellt er zur Vollständigkeit und Information dar.

Die durchschnittlichen Bewertungen innerhalb des Landes unterscheiden sich stark und verstärken somit das uneinheitliche Bild:

- Der beste Durchschnittswert bei der Bewertung der Haushaltsplandaten liegt im Haushaltsjahr 2020 bei -20,5 Punkten⁸¹ (Landkreis Rostock). Der schlechteste Wert ist im Haushaltsjahr 2021 bei -123,6 Punkten (Landkreis Vorpommern-Rügen) zu finden.
- Der beste Durchschnittswert bei den Jahresabschlussdaten ist im Jahr 2020 mit -9,4 Punkten (Landkreis Rostock) und der schlechteste Wert im Jahr 2021 mit -109,2 Punkten (Landkreis Vorpommern-Rügen) zu finden.

(186) Die nachfolgenden Tabellen zeigen die prozentuale Verteilung der Leistungsstufen nach RUBIKON. Tabelle 21 bezieht sich auf Daten aus den Haushaltsplänen.

Tabelle 21: Übersicht der Leistungsstufen auf Basis der Haushaltsplandaten, 2018-2022, in Prozent

Leistungsstufen	2018	2019	2020	2021	2022
grün	44,8 %	54,4 %	53,3 %	53,5 %	53,0 %
gelb	5,6 %	6,3 %	6,3 %	5,7 %	7,8 %
orange	18,3 %	20,2 %	17,9 %	17,8 %	16,8 %
rot	31,3 %	28,2 %	22,4 %	23,0 %	22,4 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Quelle: RUBIKON; eigene Berechnungen.

Tabelle 22 bezieht sich auf Daten aus den vorhandenen Jahresabschlüssen.

Tabelle 22: Übersicht der Leistungsstufen auf Basis der Jahresabschlussdaten, 2018-2022, in Prozent

Leistungsstufen	2018	2019	2020	2021	2022
grün	48,0 %	50,8 %	52,5 %	44,7 %	58,9 %
gelb	9,3 %	8,8 %	6,8 %	8,0 %	5,5 %
orange	22,1 %	19,7 %	20,7 %	21,9 %	20,5 %
rot	20,6 %	20,7 %	20,0 %	25,4 %	15,1 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Quelle: RUBIKON; eigene Berechnungen.

(187) Die Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen ist sowohl nach den Daten der Haushaltsplanung als auch nach den Jahresabschlussdaten tendenziell positiv. Die Anzahl der Kommunen im Bereich „grün“ ist gestiegen und hat sich auf einem höheren Niveau gefestigt. Die Anzahl der Datensätze im Bereich „rot“ hat sich verringert.

(188) Der Landesrechnungshof hat für die vorhandenen Jahresabschlüsse untersucht, ob es zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss Änderungen gab, die einen Wechsel der Stufen der finanziellen Leistungsfähigkeit bewirkten. Tabelle 23 zeigt die Anzahl und den Anteil der Kommunen, bei denen ein solcher Wechsel erfolgte.

⁸¹ Zu den Punktebereichen, Leistungsstufen und Farbschema vgl. Abbildung 11.

Tabelle 23: Übersicht der Leistungsstufenwechsel im Vergleich der Jahresabschlüsse mit den Haushaltsplänen, 2018-2022, Anzahl und Anteil in Prozent an vorhandenen Datensätzen

Leistungsstufenwechsler	2018	2019	2020	2021	2022
Summe	241 (32,7 %)	186 (31,3 %)	112 (24,6 %)	76 (24,3 %)	14 (19,2 %)
Vorhandene Datensätze	738	594	455	311	73

Quelle: RUBIKON; eigene Berechnungen.

(189) Die Haushaltsjahre mit der breitesten Datenlage (2018 und 2019) weisen Veränderungsquoten von über 30 % aus. Somit gab es bei fast einem Drittel der Kommunen nach Eingabe der Jahresabschlussdaten eine Veränderung der Leistungsstufe. Die Quote schwankt insgesamt zwischen 19,2 % (2022) und 32,7 % (2018). Wobei die Daten aus dem Haushaltsjahr 2022 auf einer niedrigeren Grundgesamtheit basieren.

(190) Die Daten verdeutlichten zum Teil extrem hohe Differenzen der Bewertungen aufgrund der Jahresabschlüsse im Vergleich zur Bewertung anhand der Daten der Haushaltspläne.

Die Bedeutung der RUBIKON-Einstufung für das rechtsaufsichtliche und weitere (Zuwendungs-)Verfahren gaben dem Landesrechnungshof Anlass, die Abweichungen zu analysieren.

2 Analyse der Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss

(191) Bei der Auswertung der Abweichungen wird das in RUBIKON abgefragte Jahresergebnis nach § 2 Abs. 1 Nr. 25 GemHVO-Doppik verwendet.⁸² Mit ihm wird das Ergebnis der Haushaltswirtschaft des Haushaltsjahres nachgewiesen, also auch der Umgang mit den Ressourcen (jahresbezogen) aufgezeigt.

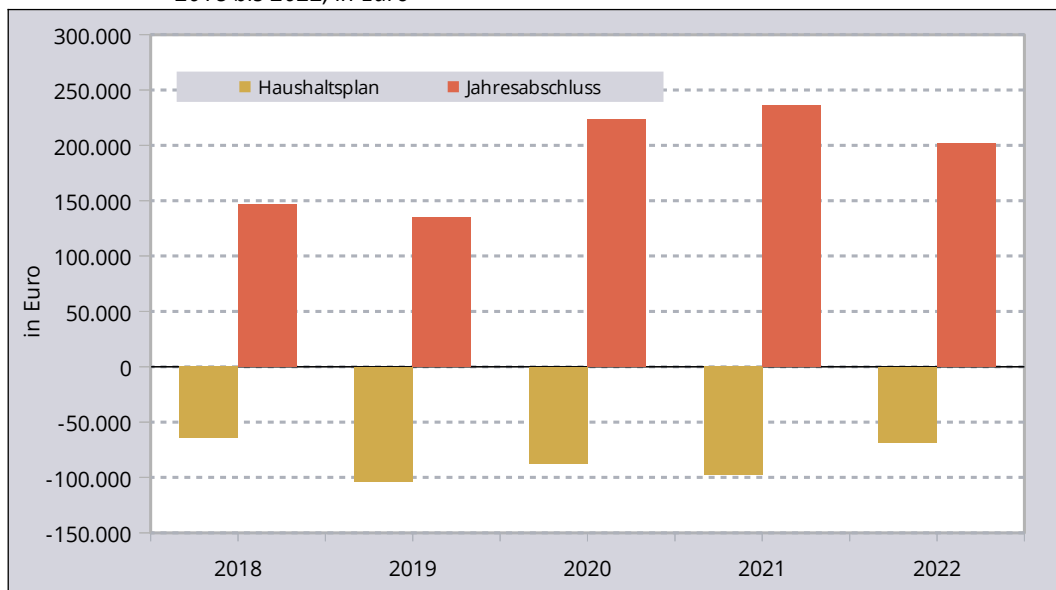
(192) Der Mittelwert der Jahresergebnisse der Jahresabschlüsse und der Mittelwert der Daten aus den Haushaltsplänen verdeutlicht die Abweichungen zwischen Plandaten und Jahresabschluss.

Abbildung 15 zeigt die Mittelwerte der Jahresergebnisse der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse der Kommunen des kreisangehörigen Raums⁸³ für 2018 bis 2022.

⁸² Der Landesrechnungshof setzt hier den Fokus auf einen Plan-/Ist-Vergleich. Abweichend von KoFiStA greift er deshalb auf das Rechnungsergebnis nach Veränderung durch Rücklagen zurück.

⁸³ Ohne die vier großen kreisangehörigen Städte.

Abbildung 15: Durchschnittliche Jahresergebnisse - Vergleich Haushaltsplanung und Jahresabschluss im kreisangehörigen Raum (ohne die vier großen kreisangehörigen Städte), 2018 bis 2022, in Euro



Quelle: RUBIKON; eigene Berechnungen.

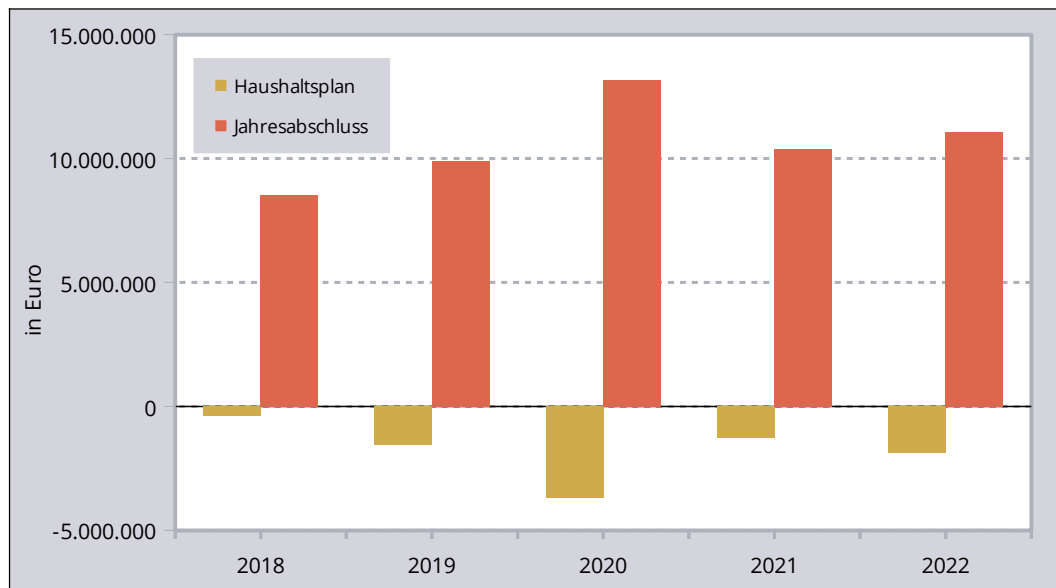
Aus der Abbildung wird deutlich:

- Die Mittelwerte der Jahresergebnisse der Haushaltspläne liegen 2018 bis 2022 im negativen Bereich.
- Die Mittelwerte der Jahresergebnisse aus den Jahresabschlüssen liegen immer deutlich im positiven Bereich,

(193) Die enorme Abweichung der Planzahlen von den Zahlen der Jahresabschlüsse lässt erkennen, dass für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht alleine die Planzahlen ausreichend sind. Erst die Zahlen der vorliegenden Jahresabschlüsse vervollständigen das Bild.

(194) Abbildung 16 zeigt die Mittelwerte der Jahresergebnisse der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte für die Jahre 2018 bis 2022.

Abbildung 16: Durchschnittliche Jahresergebnisse - Vergleich der Haushaltsplanung und des Jahresabschlusses der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, 2018 bis 2022, in Euro



Quelle: RUBIKON; eigene Berechnungen.

Auffällig ist auch hier, dass

- die Mittelwerte der geplanten Jahresergebnisse für alle betrachteten Jahre im negativen Bereich liegen,
- die Mittelwerte der Jahresergebnisse aus den Jahresabschlüssen jedoch alle im deutlich positiven Bereich liegen.

(195) Auch diese Auswertung lässt den Rückschluss zu, dass sich eine Analyse der finanziellen Situation für diese betrachtete Gruppe nicht alleine auf die Planzahlen stützen darf. Dies könnte zu erheblichen Fehleinschätzungen führen.

(196) Die hohen dargestellten Abweichungen deuten darauf hin, dass isolierte Betrachtungen der Haushaltsplanungen nur eingeschränkt geeignet sind, die tatsächliche finanzielle Situation der Kommunen einzuschätzen. Um verlässliche Planungsgrundlagen zu gewährleisten und eine fundierte Einschätzung vornehmen zu können, sind aktuelle Jahresabschlüsse unerlässlich. Nur so können auch die Rechtsaufsichtsbehörden Auffälligkeiten in der Haushaltsplanung zeitnah erkennen. Dies befähigt sie, z. B. durch Beratung (§ 78 Abs.1 Satz 2 KV M-V), nicht sachgerechten Einflüssen zur Erreichung von weiteren Zielen, übervorsichtigen oder zu optimistischen Planungen entgegenzuwirken. Treten solche Planungen in der Breite auf bzw. fehlen bereits verlässliche Planungsgrundlagen, ist dies geeignet, die Aussagekraft von RUBIKON als wesentlichen Indikator zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit zu gefährden. Eine fristgerechte Feststellung der Jahresabschlüsse ist daher durch geeignete Maßnahmen (weiterhin) zu fördern.

Der Landesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass die Einordnung zur Leistungsfähigkeit nach RUBIKON die Rechtsaufsichtsbehörden nicht von einer intensiven inhaltlichen Befassung mit den Planungen der Kommunen befreit.

(197) Die übervorsichtigen Planungen können auch das Investitionsverhalten beeinflussen. Die deutlich positiveren Jahresergebnisse könnten darauf hindeuten, dass ein Teil der Kommunen eigentlich die Kraft zu (eigenfinanzierten) Investitionen hatte. Gleichzeitig können die (gegebenenfalls zielgerichtet) übertrieben vorsichtigen bis pessimistischen Haushaltsplanungen dazu geführt haben, dass sie mögliche und auch notwendige Investitionen unterlassen und damit einen möglichen Investitionsstau befördert haben.

Ein weiteres Risiko für Fehlsteuerungen besteht bei Zuwendungen an die Kommunen, soweit deren Gewährung von der eingeschätzten Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängig ist.

(198) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass es die Auffassung des Landesrechnungshofes teile. Für eine realistische Einschätzung der finanziellen Lage der Kommunen seien aktuelle Jahresabschlüsse grundsätzlich unerlässlich. Dies gelte besonders für Kommunen mit Haushaltsdefiziten.

Es verweist auf seine Berichte zum Stand der Bearbeitung der rückständigen Jahresabschlüsse. Daneben habe es z. B. durch Erleichterungen und Anreizsysteme (z. B. im Rahmen von Konsolidierungshilfen und Sonderbedarfzuweisungen) Maßnahmen getroffen, fristgerechte Jahresabschlüsse zu befördern.

Darüber hinaus betonte es den Prognosecharakter von Plandaten und die begrenzten rechtsaufsichtlichen Instrumente der Einflussnahme.

Soweit RUBIKON in Förderverfahren Anwendung finde und die Leistungsstufe nach RUBIKON für die Höhe der Förderquote relevant sei, könne aus einer zu negativen Planung der Vorteil einer höheren Förderquote erwachsen. Um insoweit Fehlanreizen entgegenzuwirken, stelle das Innenministerium jährlich den Förderbereichen der Landesregierung eine Saldenliste zur Verfügung. Damit könnten neben RUBIKON auch der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum Ende des vorhergehenden Jahres und bestehende weitere Zuführungsmöglichkeiten in die Bewertung der Förderwürdigkeit bzw. -bedürftigkeit einfließen. Um die Investitionsspielräume der Kommunen mit positiven Salden zu erweitern, seien Regelungen angepasst worden (§ 12 Nr. 4 GemHVO-Doppik). Zunehmend rege das Innenministerium bei Stellungnahmen zu Förderrichtlinien an, einen höheren Fördersatz nur den Kommunen zugute kommen zu lassen, die über eine gefährdete oder weggefallene dauernde Leistungsfähigkeit und nach der vorläufigen Finanzrechnung des vorhergehenden Jahres über einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen verfügten. Auf diese Weise könne im Förderbereich Fehlanreizen für eine zu negative Planung effektiv entgegengewirkt werden.

(199) Die Erläuterungen des Innenministeriums bestätigen die Ausführungen des Landesrechnungshofes. Eine Beratung der Kommunen bei Auffälligkeiten in der Planung (§ 78 Abs.1 Satz 2 KV M-V) ist möglich. Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen und Anregungen des Innenministeriums bei Förderungen. Er erwartet eine konstruktive Umsetzung in den Förderbereichen.

IV.3 Umsetzung des landeseinheitlichen Produktrahmenplans (große kreisangehörige Städte)

Alle vier großen kreisangehörigen Städte⁸⁴ haben einen Produktplan erstellt. Dabei haben sie die Zuordnungsvorschriften des landeseinheitlichen Produktrahmenplans weitestgehend beachtet.

Ein Vergleich der Städte zeigt aber erhebliche Unterschiede in der Anzahl der Produkte und der wesentlichen Produkte.

Für die wesentlichen Produkte haben zwei der vier Städte entgegen den rechtlichen Vorgaben keine (operativen) Ziele bestimmt bzw. haben diese nicht aktuell und sachgerecht abgeleitet. Das wesentliche Ziel der Reform des Haushaltsrechts – die outputorientierte Steuerung – können diese Städte so auch Jahre nach Einführung der Doppik nicht umsetzen.

Zwei Städte haben mehr als zehn Jahre nach der Umstellung auf die Doppik für ihre wesentlichen Produkte mit je einer Ausnahme keine Kennzahlen definiert. Auch hier gilt: Die beabsichtigte outputorientierte Steuerung findet nicht statt.

(200) Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung des landeseinheitlichen Produktrahmenplans bei den vier großen kreisangehörigen Städten geprüft.

(201) Die Städte hatten Gelegenheit zum Beitrag Stellung zu nehmen. Bedenken gegen die Sachverhaltsdarstellungen haben sie nicht erhoben.

1 Ausgestaltung des Produkthaushalts

(202) Ziel der Haushaltsreform, die das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen spätestens 2012 durch ein doppelisches System ersetzte, war eine Professionalisierung der finanzwirtschaftlichen Steuerung der kommunalen Haushalte. Sie sollte Kostentransparenz herstellen durch

- die klare Strukturierung von Produkten und Leistungen,
- die kostenmäßige Erfassung bzw. Darstellung der einzelnen Verwaltungsabläufe und -leistungen,
- die Einbeziehung aller Geschäftsvorgänge sowie
- der Aufwendungen, die durch die Nutzung der kommunalen Vermögenswerte entstehen.

Die Inputorientierung der Kameralistik (Konzentration auf die zur Verfügung gestellten Mittel) wurde durch eine Outputorientierung abgelöst. Die kommunalen Produkte und Leistungen (Output) stehen danach im Mittelpunkt des Handelns.

(203) Die Regelungen der GemHVO-Doppik und die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V) mit ihren Anlagen enthalten die grundlegenden Maßgaben für die Veranschlagung von Produkten.

⁸⁴ Hansestadt Wismar (Stadt Wismar), Hansestadt Stralsund (Stadt Stralsund), Universitäts- und Hansestadt Greifswald (Stadt Greifswald), Vier-Tore-Stadt Neubrandenburg (Stadt Neubrandenburg).

(204) Nach § 4 Abs. 1 GemHVO-Doppik ist der Haushalt angemessen in Teilhaushalte zu gliedern. Die Gliederung von Teilhaushalten erfolgt nach Abs. 2 produktorientiert auf der Grundlage des vom Innenministerium als Verwaltungsvorschrift bekannt gegebenen (teilweise verbindlichen) Produktrahmenplans (Anlage 2 zur GemHVO-GemKVO-DoppVV M-V).⁸⁵ Dieser berücksichtigt nahezu alle möglichen Leistungen, die eine Kommune erbringt. Nach Abs. 3 können mehrere Hauptproduktbereiche, Produktbereiche, Produktgruppen oder Produkte zu einem Teilhaushalt zusammengefasst werden.

(205) Darüber hinaus regelt § 4 Abs. 2 GemHVO-Doppik die Bestimmung von wesentlichen Produkten und trifft u. a. nähere Bestimmungen zu Zielen und Kennzahlen. Diese dienen einer outputorientierten Steuerung. Diese Art der Steuerung basiert auf Zielsetzungen, den Ergebnissen des Verwaltungshandelns (Output) sowie angestrebten Wirkungen. Der angestrebte Zielerreichungsgrad wird z. B. mittels Kennzahlen kontrolliert. Ohne die Festlegung von Zielen und dazugehörigen Kennzahlen, kann keine outputorientierte Steuerung stattfinden.

2 Erstellung eines Produktplans

(206) Der Produktrahmenplan bildet die Grundlage für kommunale Produktpläne, indem er alle üblichen kommunalen Produkte und Leistungen zusammenfasst. Diese Produkte werden in Produktgruppen, Produktbereiche und schließlich in Hauptproduktbereiche unterteilt. Die Einteilung in diese Kategorien ist durch den landeseinheitlichen Produktrahmenplan verbindlich vorgegeben, sodass Kommunen die Hauptproduktbereiche, Produktbereiche und Produktgruppen, denen sie Produkte zuordnen, übernehmen müssen. Die detaillierte Untergliederung der Produkte liegt in der Verantwortung der jeweiligen Kommune, die den Produktplan an die örtlichen Verhältnisse anpassen kann.

(207) Die vier geprüften Städte haben eigene Produktpläne erstellt. Die Vorgaben des Produktrahmenplans haben sie, abseits spezifischer Einzelfragen, größtenteils beachtet.

3 Produktbeschreibungen

(208) Die in den kommunalen Produktplänen definierten Produkte müssen beschrieben werden, wobei die Beschreibungen auf wesentliche Details beschränkt sein sollen. Sie müssen wichtige Informationen wie Verantwortlichkeiten, Zielgruppen und Abgrenzungen zu anderen Produkten enthalten und die Informationsbedürfnisse der Adressaten der kommunalen Haushaltswirtschaft berücksichtigen.

(209) Alle vier Städte haben Produktbeschreibungen in jeweils einem Produktbuch festgehalten, allerdings wurden teils veraltete Informationen verwendet. Beispiels-

⁸⁵ Bezugspunkte für die Einteilung der Teilhaushalte können die Produktbereiche (produktorientierte Gliederung) oder die bestehende Verwaltungsgliederung (funktionale Gliederung) sein. Wird die Verwaltungsgliederung als Bezugspunkt gewählt, ist jedoch auch dort die Produktstruktur zu berücksichtigen. D. h.: Das Prinzip der Ressourcenverantwortung erfordert klar umrissene Verantwortlichkeiten. Dazu müssen Sach- und Fachverantwortung mit der Finanzmittelverantwortung einhergehen.

weise enthielten die Produktbücher Produkte, die durch die Kreisgebietsreform auf die Landkreise übertragen wurden. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Produktbeschreibungen regelmäßig zu aktualisieren, um die Aussagekraft der gewonnenen Informationen nicht zu beeinträchtigen.

4 Anzahl der Produkte

(210) Die Anzahl der zu bildenden Produkte und Leistungen ist nicht verbindlich vorgeschrieben. Die Kommune kann ihre Produkte und Leistungen individuell entsprechend den Steuerungserfordernissen definieren.

Produkte sollten nicht zu kleinteilig definiert sein.⁸⁶ Je größer die Zahl der Produkte, umso größer ist der Aufwand bei der Haushaltsplanung und -durchführung sowie für eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Auch der Darstellungsumfang im Haushaltsplan steigt, womit dieser an Übersichtlichkeit verliert.

4.1 Gesamtanzahl der Produkte

(211) Ein Vergleich der vier Städte hat erhebliche Unterschiede bei der Anzahl der Produkte ergeben:

Tabelle 24: Anzahl der Produkte

Städte	Produkte
Greifswald	125
Neubrandenburg	70
Stralsund	83
Wismar	86
Mittelwert	91

Quelle: Haushaltspläne 2023.

Tabelle 24 zeigt, dass die Stadt Greifswald eine deutlich überdurchschnittliche Anzahl von Produkten aufweist. Die Anzahl liegt dort rund 37 % über dem Mittelwert, der bereits durch die hohe Anzahl der Produkte in der Stadt Greifswald beeinflusst ist. Bleibt der Ausreißer Stadt Greifswald unberücksichtigt, liegt der Mittelwert bei rund 80 und die Stadt Greifswald sogar 56 % darüber. Im Übrigen liegen die Städte vergleichsweise nahe beieinander.

Die hohe Zahl der Produkte in der Stadt Greifswald bedingt einen erheblich höheren Verwaltungsaufwand gegenüber den anderen Städten.

(212) Der Landesrechnungshof hat den Städten, insbesondere der Stadt Greifswald, empfohlen, die Anzahl der Produkte mit Blick auf die negativen Folgen einer zu hohen Anzahl kritisch zu prüfen.

(213) Die Stadt Greifswald verwies in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung darauf, die Produktgliederung zur Gewinnung der erforderlichen Daten auch ohne Einführung einer flächendeckenden KLR zu nutzen.

⁸⁶ Bräse/Wille/Lehmitz, Kommunales Haushaltsrecht Mecklenburg-Vorpommern, S. 124.

Die Stadt Greifswald versucht demnach, die Erkenntnisse einer KLR zu gewinnen, ohne eine KLR einzuführen. Eine verursachungsgerechte Verrechnung der entstandenen Kosten für interne Leistungen kann allerdings aufgrund der sehr komplexen Strukturen und Leistungsbeziehungen nur mit Hilfe einer KLR gelingen. Der Haushalt wird durch die gewählte Vorgehensweise systemwidrig aufgebläht. Damit verliert er an Übersichtlichkeit und erzeugt einen hohen Verwaltungsaufwand. Die mit einer KLR möglichen Erkenntnisse können so dennoch nicht gewonnen werden.

Die Stadt Greifswald äußerte in der Stellungnahme ebenfalls, dass die Anmerkungen des Landesrechnungshofes zur KLR Beachtung finden würden. Es werde über die Einführung einer KLR befunden. Wegen des erforderlichen zeitlichen und personellen Umfangs sei die Einführung einer KLR noch nicht verfolgt worden.

Die Stadt Stralsund äußerte in der Stellungnahme ebenfalls, dass die Potenziale der KLR nicht verkannt würden, eine Einführung jedoch mit Blick auf die erforderliche Prioritätensetzung (rückständige Jahresabschlüsse) noch nicht umgesetzt werden könne.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Stadt Stralsund die Potenziale der KLR erkennt. Er verweist auf seine wiederholten Ausführungen zur KLR im Kommunalfinanzbericht.⁸⁷

4.2 Anzahl der wesentlichen Produkte

(214) Es wird zwischen wesentlichen und sonstigen Produkten unterschieden. Wesentliche Produkte haben besondere Anforderungen zu erfüllen. Dazu gehört die Beschreibung von Zielen und Leistungen sowie die Angabe von Leistungsmengen und Kennzahlen. Sie erzeugen damit einen hohen Aufwand. Diese Produkte sollen die Grundlage für die Gestaltung, Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Haushalts bilden.

(215) Ein Vergleich zeigt erhebliche Unterschiede in der Anzahl der wesentlichen Produkte:

Tabelle 25: Gegenüberstellung Anzahl wesentliche Produkte und Anzahl Produkte

Städte	Anzahl wesentliche Produkte	Anzahl Produkte	Anteil der wesentlichen Produkte
Greifswald	53	125	42,4 %
Neubrandenburg	25	70	35,7 %
Stralsund	32	83	38,6 %
Wismar	22	86	25,6 %
Mittelwert	33	91	35,6 %

Quelle: Haushaltspläne 2023.

(216) Die Stadt Greifswald hat, neben der höchsten Anzahl an Produkten, auch die höchste Anzahl und den höchsten Anteil an wesentlichen Produkten. Die Abweichung zu den übrigen Städten ist erheblich. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wird auch hier versucht, Informationsverluste auszugleichen, die durch eine fehlende

⁸⁷ Siehe dazu: III.1 Umsetzungsstand der Doppik.

KLR entstehen. Die Stellungnahme von der Stadt Greifswald zur Prüfungsmitteilung bestätigte dies (vgl. Tz. 213).

(217) Der Landesrechnungshof hat der Stadt Greifswald empfohlen, die Anzahl der wesentlichen Produkte zu überprüfen und sich zunächst auf eine geringere Anzahl zu konzentrieren, um den Aufwand zu minimieren. Nach Gewinnung entsprechender Erfahrungen und Etablierung der notwendigen Prozesse könnte dann eine Erweiterung um weitere wesentliche Produkte in Betracht gezogen werden.

Die Stadt Greifswald äußerte in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die Absicht, die Anzahl der wesentlichen Produkte drastisch zu reduzieren. Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

5 Teilhaushalte

5.1 Bildung von Teilhaushalten

(218) Nach § 4 GemHVO-Doppik ist der Haushalt in Teilhaushalte zu gliedern, die produktorientiert nach dem landeseinheitlichen Produktrahmenplan aufgebaut sind. Der Hauptproduktbereich „*Zentrale Finanzdienstleistungen*“ muss als eigener Teilhaushalt ausgewiesen werden.

(219) Die Stadt Stralsund hat die Produktorientierung nicht konsequent umgesetzt, da sie Produkte auf mehrere Teilhaushalte verteilt hat. Zudem gibt es Unsicherheiten über die Verantwortlichkeiten, da mehrere Verantwortliche für einzelne Teilhaushalte benannt wurden. Ein gesonderter Teilhaushalt für „*Zentrale Finanzdienstleistungen*“ fehlt.

Bei der Stadt Greifswald traten Unklarheiten bei einzelnen Bezeichnungen auf (z. B. bei der Benennung mehrerer Teilhaushaltsverantwortlicher für einzelne Teilhaushalte bezüglich Verantwortlichkeiten und/oder Kompetenzen).

Die Stadt Wismar hat für den Hauptproduktbereich „*Zentrale Finanzdienstleistungen*“ einen eigenen Teilhaushalt gebildet, jedoch wurde in diesem auch das Produkt „*Krankenhaus*“ (Produktnummer 41102) erfasst. Da das Krankenhausprodukt eine Finanzbeteiligung darstellt, hätte es dem Produktbereich 62 („*Beteiligungen, Sondervermögen*“) zugeordnet werden müssen.

(220) Der Landesrechnungshof hat die betroffenen Städte aufgefordert, die Zuordnung ihrer Produkte zu überarbeiten und sicherzustellen, dass diese den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Insbesondere sollten Produkte nicht über mehrere Teilhaushalte verteilt werden, um klare Verantwortlichkeiten und eine effektive Steuerung sicherzustellen. Die Stadt Stralsund sollte zudem die Unsicherheiten bei den Verantwortlichkeiten in den Teilhaushalten beheben und den fehlenden gesonderten Teilhaushalt für „*Zentrale Finanzdienstleistungen*“ einführen.

(221) Die benannten Städte kündigten in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung an, die Hinweise des Landesrechnungshofes künftig zu beachten.

Die Stadt Stralsund führte zusätzlich aus, dass sie sich hinsichtlich der Benennung mehrerer Teilhaushaltsverantwortlicher etwaiger Unsicherheiten bewusst sei. Diesem Risiko wirke sie durch eine inhaltliche Abgrenzung und intensive verwaltungsinterne Kommunikation entgegen.

Die Stellungnahme erklärt nicht, warum die Stadt Stralsund die Unsicherheiten in Kauf nimmt. Die Stadt Stralsund sollte Anpassungen vornehmen.

5.2 Bestimmung wesentlicher Produkte im Teilhaushalt

(222) Nach § 4 Abs. 2 Satz 2 GemHVO-Doppik müssen in jedem Teilhaushalt wesentliche Produkte identifiziert und definiert werden. Diese Produkte spielen eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Überwachung des Haushalts, da sie die wesentlichen finanziellen und steuerungsrelevanten Aktivitäten der Kommune repräsentieren. Bei der Bestimmung der Wesentlichkeit von Produkten sind insbesondere zwei Faktoren von Bedeutung:

- **Steuerungsfähigkeit:** Die Möglichkeit, das Produkt aktiv zu steuern und zu beeinflussen.
- **Finanzielle Größenordnung:** Die Höhe der mit dem Produkt verbundenen finanziellen Mittel.

(223) Die Bestimmung der wesentlichen Produkte erfolgte bei den Städten unterschiedlich:

- In der Stadt Neubrandenburg gilt ein Produkt als wesentlich, wenn es
 - einen Schwerpunkt in der kommunalpolitischen Diskussion zur weiteren Entwicklung von Neubrandenburg bildet,
 - maßgebliche wirtschaftliche Bedeutung besitzt und/oder
 - die Möglichkeit einer Steuerbarkeit für weitere Optimierungsprozesse in der Verwaltung mit dem Ziel einer effektiveren Leistungserbringung unter Sicherung einer hohen Qualität und Kundenfreundlichkeit eröffnet.
- Die Stadt Greifswald nutzt eine Bewertungsmatrix zur Ermittlung der wesentlichen Produkte. Es wird die Steuerungsrelevanz, die Bedeutung und die Leitbildrelevanz jedes Produkts bewertet.
- In den Städten Wismar und Stralsund bestimmt die Verwaltung die wesentlichen Produkte. Die Vertretung bestätigt diese im Zuge des Beschlusses des Haushaltsplans. Die Stadt Wismar hat dabei den Mitgliedern der Bürgerschaft mit der Vorlage des Produktplans die Möglichkeit gegeben, über die Festlegung der wesentlichen Produkte sowie über die Steuerungskriterien zu beraten.

(224) Ein wichtiger Aspekt bei der Bestimmung der Wesentlichkeit von Produkten ist deren finanzielle Größenordnung. Sie spielt für die Festlegung von Finanzzielen eine besondere Rolle. Es sollte jedoch auch eine Steuerung möglich sein.

(225) Eine zentrale Feststellung war, dass die Städte sehr unterschiedlich mit der finanziellen Größenordnung ihrer wesentlichen Produkte umgehen:

- In den Städten Stralsund und Wismar ist der Anteil der Erträge und Aufwendungen aus wesentlichen Produkten sehr hoch. Dies liegt vor allem daran, dass beide Städte das Produkt „*Steuern*“ als wesentliches Produkt definiert haben, was große Teile der Haushaltsmittel bündelt. Die Stadt Stralsund hat zusätzlich noch „*Allgemeine Zuweisungen und Umlagen*“ unter diesem Produkt zusammengefasst, was zu einem noch höheren Anteil führte.
- Die Stadt Greifswald hingegen hat das Produkt „*Allgemeine Finanzwirtschaft*“ als wesentlich eingestuft, wobei hier jedoch nur Zinsaufwendungen berücksichtigt werden. Dies führt zu einem relativ geringen finanziellen Anteil, der kaum steuerungsrelevant ist.
- Die Stadt Neubrandenburg hat auf die Definition wesentlicher Produkte im Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft verzichtet und sich stattdessen auf Bereiche konzentriert, in denen mehr Steuerung möglich ist.

(226) Da den Produkten im Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft keine Personalkosten zugeordnet und die Steuerungsmöglichkeiten als gering einzuschätzen sind, erachtet der Landesrechnungshof es regelmäßig nicht als sinnvoll, diese Produkte als wesentliche Produkte einzurichten und mit Zielen und Kennzahlen zu unterlegen. Allenfalls bei einem reinen Produkt „*Steuern*“, auf das die Stadt tatsächlich Einfluss hat (z. B. durch Veränderung der Hebesätze), wäre die Einrichtung als wesentliches Produkt nachvollziehbar.

(227) Der Landesrechnungshof empfahl den Städten, die als wesentlich definierten Produkte kritisch zu überprüfen, um sicherzustellen, dass diese tatsächlich steuerungsrelevant und von finanzieller Bedeutung sind.

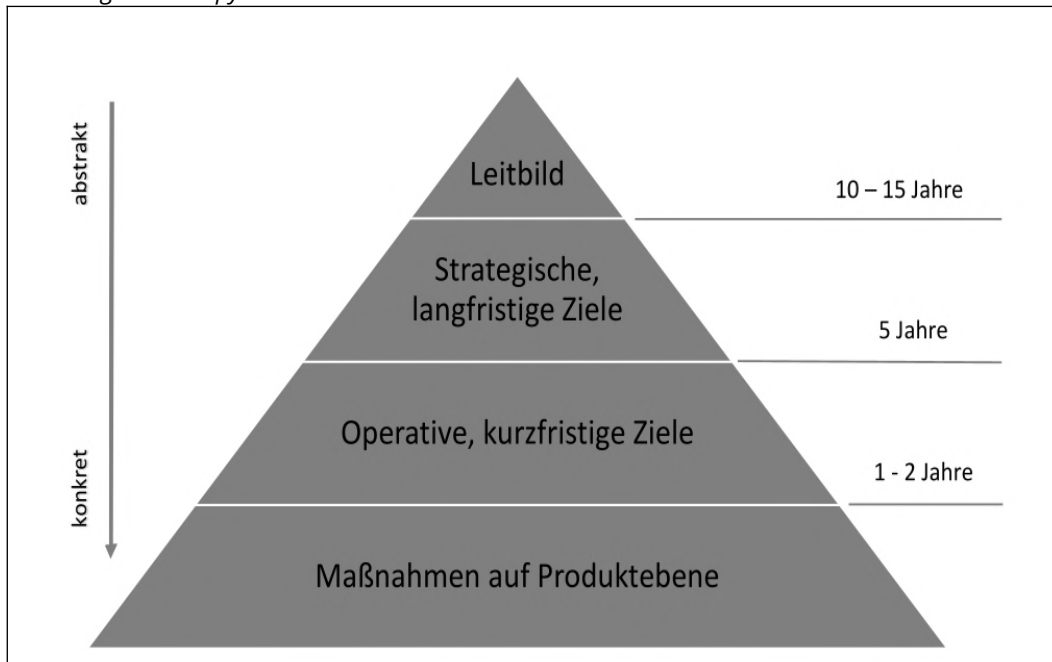
Der Landesrechnungshof regt an, eine Bewertungsmatrix zu verwenden, die es ermöglicht, objektiv zu entscheiden, welche Produkte als wesentlich eingestuft werden sollten. Dabei sollten die Städte Steuerbarkeit und finanzielle Relevanz besonders stark gewichten, um sicherzustellen, dass die wesentlichen Produkte tatsächlich zur Steuerung des Haushalts beitragen. Eine solche Matrix gewährleistet bei der Festlegung ein gewisses Maß an Objektivität.

5.3 Ziele zu den wesentlichen Produkten

(228) Motiv für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens war u. a. die Einführung einer outputorientierten, d. h. einer an Ergebnissen messbaren Haushaltssteuerung. Diese Steuerung soll durch die Festlegung und Umsetzung von Zielen und Kennzahlen bei den wesentlichen Produkten in den Haushalten der Kommunen erfolgen.

(229) Ziele sind dabei anzustrebende Zustände und Wirkungen in der Zukunft, die eine Veränderung von bestehenden Zuständen bedingen können. Zielarten und Ableitungen lassen sich mit einer sogenannten Zielpyramide darstellen:

Abbildung 17: Zielpyramide



Quelle: eigene Darstellung nach Bräse/Wille/Lemitz, Kommunales Haushaltsrecht Mecklenburg-Vorpommern, 1. Auflage 2019, S. 126.

(230) Zu den Zielen war festzustellen:

- Die Stadt Neubrandenburg hat strategische und operative Ziele klar definiert und in den Haushaltsplan integriert. Diese Ziele werden durch regelmäßige Zielgespräche zwischen dem Oberbürgermeister und den Führungskräften weiterentwickelt und in Zielkarten dokumentiert.
- Die Stadt Wismar hat im Integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK) strategische Ziele formuliert. Es fehlt an einer systematischen Ableitung operativer Ziele daraus.
- Die Stadt Greifswald verwendet veraltete Ziele aus dem Produktbuch und hat keine regelmäßige Aktualisierung vorgenommen. Es besteht keine Verbindung zwischen dem Leitbild und den operativen Zielen.
- Die Stadt Stralsund verzichtet vollständig auf die Festlegung von Zielen, was eine outputorientierte Steuerung unmöglich macht.

(231) Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine outputorientierte Steuerung nur durch eine transparente Darstellung der strategischen und operativen Ziele möglich. Die Vertreter können so nachvollziehen, ob der zu beschließende Haushalt mit den langfristigen Zielen der Stadt vereinbar ist und inwieweit Ziele bei der Planung Berücksichtigung fanden. Erst durch ihren Bezug auf Produktziele erhalten zudem Kennzahlen ihre Steuerungsfunktion.

(232) Die Stadt Greifswald führt in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung aus, dass mit der Haushaltsplanung 2025/2026 eine gänzliche Aktualisierung des Produktbuchs inklusive der Ziele und Kennzahlen erfolge. Im Zuge der kommenden Haushaltsplanungen würden deutliche Verbesserungen erkennbar sein.

Die Stadt Stralsund kündigte in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung an, dass der Hinweis zur fehlenden Bestimmung operativer und strategischer Ziele aufgegriffen werde. Es werde ein Prozess angestoßen, um mit künftigen Haushalten den rechtlichen Vorgaben der GemHVO-Doppik zu genügen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigten Maßnahmen.

5.4 Kennzahlen

(233) Die Doppik verlangt, dass zu den wesentlichen Produkten nicht nur Ziele, sondern auch Kennzahlen definiert werden, die die Erreichung dieser Ziele messbar machen. Kennzahlen erfüllen dabei mehrere Funktionen, wie die Messung der Zielerreichung, die Anregung zur Zielentwicklung, die Vorgabe von Planungsgrößen, die Steuerung durch Anzeige von Abweichungen und die Kontrolle durch Plan-Ist-Vergleiche.

(234) Dazu war festzustellen:

- Die Städte Greifswald und Stralsund haben auch mehr als zehn Jahre nach der Einführung der Doppik für ihre wesentlichen Produkte keine Kennzahlen definiert. In der Stadt Greifswald ist dies besonders problematisch, da die Stadt gleichzeitig eine hohe Anzahl wesentlicher Produkte festgelegt hat. Ohne Kennzahlen können die strategischen und operativen Ziele jedoch nicht gemessen werden, wodurch die angestrebte outputorientierte Steuerung nicht stattfinden kann.
- Die Städte Neubrandenburg und Wismar haben Kennzahlen für ihre wesentlichen Produkte definiert und verwenden diese zur Messung der Zielerreichung.

Anzumerken ist, dass die Stadt Neubrandenburg in seinen Jahresabschlüssen Plan-Ist-Kennzahlen gegenüber stellt, jedoch nicht systematisch die Ursachen von Abweichungen untersucht. Die Stadt Wismar berichtet im Anhang des Jahresabschlusses nicht nur über die Erfüllung der vorgegebenen Ziele und Kennzahlen, sondern auch über die Ursachen von Abweichungen. Eine Untersuchung der Ursachen der Abweichungen erzeugt aus Sicht des Landesrechnungshofes einen Mehrwert. Die aufgezeigten Einflussfaktoren können die Städte gegebenenfalls zum Gegenstand der Steuerung machen.

(235) Die Städte Stralsund und Greifswald haben Maßnahmen angekündigt, um Ziele und Kennzahlen für die wesentlichen Produkte zu entwickeln (vgl. Tz. 232). Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(236) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aktivitäten der Städte zur Weiterentwicklung ihres Haushaltswesens. Er sieht erhebliches Potenzial darin, dass die Städte sich austauschen und gegenseitig von ihren Erfahrungen profitieren.

Die Rechtsaufsicht sollte diesen Prozess begleiten und aktiv unterstützen.

IV.4 Produktsteuerung unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen

Die Einführung der Doppik hat die Möglichkeit eröffnet, Produkte des Haushalts mit Zielen, Indikatoren und Kennzahlen zu versehen. Hier können Kommunen auch Nachhaltigkeitsziele berücksichtigen. Die vier großen kreisangehörigen Städte haben Nachhaltigkeitsziele nicht mit den Mitteln der Haushaltssteuerung (z. B. bei der Zielentwicklung und bei den Kennzahlen) messbar gemacht.

(237) Die Vereinten Nationen haben 2015 die Agenda 2030 verabschiedet. Sie zielt darauf ab, die Bedürfnisse der Menschen in der Gegenwart zu decken, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können. In diesem Rahmen haben sie 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, sogenannte Sustainable Development Goals (SDG), verabschiedet (siehe Abbildung 18).⁸⁸

Abbildung 18: Übersicht über die 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030)



Quelle: www.17ziele.de.

(238) Die Umsetzung der Agenda 2030 ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die das gemeinsame Engagement aller staatlichen Ebenen, einschließlich der Kommunen, erfordert.⁸⁹ Entsprechend sieht der Landesrechnungshof auch die Kommunen in der Pflicht, daran mitzuwirken. Darüber hinaus enthält auch § 2 Abs. 2 KV M-V bei der Beschreibung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit. Der grundlegende Gesichtspunkt nachhaltiger und generationengerechter Kommunalfinanzen findet bereits in § 43 KV M-V seinen Niederschlag.

⁸⁸ Vgl. zur „Nachhaltigkeit“ i. S. d. UN-Nachhaltigkeitsziele und deren Indikatoren: Die Bundesregierung (2024): Die UN-Nachhaltigkeitsziele in: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/die-un-nachhaltigkeitsziele-1553514>, 24. April 2024 und Bertelsmann Stiftung et al. (Hrsg.): SDG-Indikatoren für Kommunen, Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen, abrufbar unter (2024): <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/sdg-indikatoren-fuer-kommunen-all>, 4. September 2024.

⁸⁹ So die „Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit“ der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 15. und 16. Oktober 2018 (2024): https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/nachrichten/bonner_erklaerung_kurzmeldung.html?nn=23102, 24. April 2024.

(239) Mit Einführung der Doppik besteht die Möglichkeit, Produkte des Haushalts mit Zielen, Indikatoren und Kennzahlen zu versehen. Dies eröffnet auch die Option, auf der Ebene des produktorientierten Haushalts Nachhaltigkeitsziele zu berücksichtigen und die Verwendung der kommunalen Mittel entsprechend zu steuern (Nachhaltigkeitshaushalt).⁹⁰

(240) Anlässlich der Prüfung zur Umsetzung des landeseinheitlichen Produktrahmenplans⁹¹ ging der Landesrechnungshof der Frage nach, ob die geprüften vier großen kreisangehörigen Städte diese bestehende Möglichkeit zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen nutzten.

(241) Die geprüften Städte hatten Gelegenheit Stellung zu nehmen. Soweit Rückmeldungen erfolgten, haben sie Fehlmeldung erteilt. Die Stellungnahme des Innenministeriums ist berücksichtigt.

1 Fehlende Integration von Nachhaltigkeitszielen in die kommunalen Haushalte

(242) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass keine der Städte die o. g. 17 Nachhaltigkeitsziele auf der Ebene des Haushalts bei der Zielbildung erkennbar und messbar integriert hat.

(243) Dies gilt auch für etwaige Nachhaltigkeitsstrategien auf kommunaler Ebene. So hat z. B. die Stadt Greifswald eine Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt.⁹² Ziele und Maßnahmen, die in der Nachhaltigkeitsstrategie formuliert sind, fanden auf der Ebene des Haushalts weder bei der Festlegung von Zielen noch bei der Entwicklung von Kennzahlen Berücksichtigung.

(244) In der Stadt Wismar fanden sich z. B. Kennzahlen zur Heiz- und Elektroenergie. Diese berücksichtigten allerdings ausschließlich den ebenfalls wichtigen Aspekt der Kosten. Nachhaltigkeitsaspekte, wie z. B. den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtstromverbrauch, hat die Stadt Wismar nicht berücksichtigt. Eine Verknüpfung mit dem SDG 7, das bezahlbare und saubere Energie für alle fordert, hätte beispielsweise durch die Festlegung von Zielen bzgl. des Anteils erneuerbarer Energien und dessen Messung mit spezifischen Kennzahlen erfolgen können.

(245) Die Stadt Neubrandenburg hat in ihrem Haushaltsplan und im Produktplan für den Teilhaushalt „*Allgemeine Finanzwirtschaft*“ die nachhaltige und wirkungsorientierte Gestaltung der kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik als strategisches Ziel formuliert. Auch für das Produkt „*Zentrale Steuerung*“ hat sie die Überarbeitung der

⁹⁰ Vgl. zu diesem Ansatz u. a.: Rybicki, Romahn, Reuter, Schuster, Klein, Späth, Nachhaltigkeitshaushalt als Steuerungsinstrument – Entwicklung eines Klassifizierungsschemas zur Stärkung der Transparenz, in: Junkernheinrich, Koriath, Lenk, Scheller, Woisin, Ranscht-Ostwald (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2023, S. 65 ff.

⁹¹ Vgl. dazu: IV.3 Umsetzung des landeseinheitlichen Produktrahmenplans (große kreisangehörige Städte).

⁹² Greifswald (2021): https://www.greifswald.de/de/.galleries/dokumente/Pressestelle-Dokumente/Nachhaltigkeitsstrategie_UHGW.PDF, 4. September 2024.

Zielkarten angekündigt, um Nachhaltigkeitsziele stärker zu integrieren. Eine konkrete Umsetzung in Zielen und Kennzahlen steht aus.

(246) Auch in den Produktbüchern, die eine detaillierte Beschreibung der von den Städten angebotenen Produkte und Leistungen enthalten, fehlen entsprechende Ziele und deren Verknüpfung mit Kennzahlen. Soweit die Leitbilder der Städte Nachhaltigkeitsthemen ansprachen, fehlte es auf der Ebene des Haushalts an einer Ableitung entsprechender strategischer und operativer Ziele.

2 Möglichkeiten zur Verbesserung

(247) Der Landesrechnungshof sieht in der besseren Verzahnung von Haushaltssteuerung und Nachhaltigkeitszielen eine Chance für die Kommunen. Er empfiehlt, dazu die bestehenden Instrumente der Doppik zu nutzen, um die Verfolgung und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen messbar zu machen. Dies könnte z. B. durch die Übernahme von Nachhaltigkeitsindikatoren in den Produkthaushalt erfolgen.⁹³ Die Umsetzung der SDGs können die Kommunen so steuern und kontrollieren.

Dies hätte zudem den Vorteil, dass keine zusätzlichen Strukturen für das Berichtswesen geschaffen werden müssen. Stattdessen können die Kommunen das ohnehin vorzuhaltende Berichtswesen zur Steuerung nutzen.

(248) Jede Kommune muss selbst entscheiden, welche Nachhaltigkeitsziele für sie am relevantesten sind und welche Indikatoren sie zur Messung der Zielerreichung nutzen möchte. Sie kann Schwerpunkte setzen, die sich an ihren örtlichen Gegebenheiten und Prioritäten orientieren.

(249) Das Innenministerium sollte bei der Umsetzung der SDGs auf der Ebene der kommunalen Haushalte Hilfestellung geben. Diese Unterstützung könnte in Form von Beratungen, Schulungen und der Bereitstellung von Best-Practice-Beispielen erfolgen. Ziel sollte es sein, den Kommunen konkrete Anleitungen und Werkzeuge an die Hand zu geben, mit denen sie die SDGs in ihre Haushaltsplanung integrieren können.

(250) In ihren Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung führte die Stadt Wismar aus, sie werde die Hinweise aufnehmen, die Nachhaltigkeitsziele mit den Mitteln der Haushaltssteuerung messbar zu machen. Sie werde prüfen, wie sie diese in die Produkte und Kennzahlen integrieren könne.

Die Stadt Greifswald kündigte in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung an, dass die Formulierung von Nachhaltigkeitszielen sowie deren Verankerung in den Produkten mit der Haushaltsplanung 2025/2026 in ersten Schritten erfolgen werde. Sie führe einen Nachhaltigkeitshaushalt ein, der perspektivisch alle in der Nachhaltigkeitsstrategie enthaltenen strategischen und operativen Ziele widerspiegeln solle.

(251) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aufnahme seiner Empfehlungen.

⁹³ Ein Beispiel für eine solche Verknüpfung bietet das sogenannte Produktbuch plus in Hessen (2023): https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2023-08/produktbuch_plus_2023-08-16.pdf, 4. September 2024.

(252) Das Innenministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass es die Darstellung teile. Keine der geprüften Städte habe die 17 Nachhaltigkeitsziele auf der Ebene des Haushalts bei der Zielbildung erkennbar und messbar integriert. Es merkt einschränkend an, dass dies aus seiner Sicht nur hinsichtlich der eindeutigen Erkennbarkeit gelte und verweist auf § 43 Abs. 6 KV M-V. Für den Typ I SDG Nr. 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“, Teilziel Nr. 16.6. (Aufbau leistungsfähiger, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen auf allen Ebenen) seien kommunale Indikatoren u. a. der Finanzmittelsaldo, die Steuereinnahmen und die Liquiditätskredite.⁹⁴ Kerninhalt der kommunalen Haushaltssteuerung sei die Sicherung des Haushaltsausgleichs. Das Teilziel des SDG Nr. 16.6 sei daher grundsätzlich immanenter Gegenstand der Haushaltssteuerung der geprüften Städte.

Zum Vorschlag, dass das Innenministerium bei der Umsetzung der SDGs auf der Ebene der kommunalen Haushalte Hilfestellung geben solle, merkt es an, dass bei drei der geprüften Städte die Nachholung von Jahresabschlüssen weiterhin absolute Priorität habe. Zudem hätten die großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2025 ihren ersten Gesamtabschluss aufzustellen. Es sehe mit Blick auf diese Prioritäten davon ab, rechtsaufsichtliche Hilfestellung zur Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen in die Haushaltssteuerung zu geben. Hinzu komme, dass auch die finanzaufsichtlichen Arbeitsaufgaben zu priorisieren seien. Vorrang habe die Haushaltsprüfung und die fachaufsichtliche Begleitung der unteren Rechtsaufsicht in Fragen der Finanzaufsicht. Zudem fehle es an einer Rechtsgrundlage, einzufordern, die Haushaltssteuerung an Nachhaltigkeitszielen auszurichten. Die Kommune entscheide im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung, an welchen Zielen sie ihre Haushaltssteuerung ausrichte.

(253) Die Ausführungen des Innenministeriums bestätigen den einführenden Hinweis des Landesrechnungshofes, dass die gesetzlichen Regelungen bereits Aspekte der Nachhaltigkeit enthalten (vgl. Tz. 238). Gegenstand der Prüfung und der Ausführungen ist jedoch nicht, ob und inwieweit die gesetzlichen Regelungen Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit enthalten. Dargestellt ist, ob und inwieweit die Städte auf der Ebene der Produkte Nachhaltigkeitsziele berücksichtigen und diese mit entsprechenden Zielen, Indikatoren und Kennzahlen versehen, um dort zu steuern (vgl. Tz. 239).

Den Hinweis auf spezifische Prioritäten bei den großen kreisangehörigen Städten sieht der Landesrechnungshof nicht als tragfähigen Grund für eine Ablehnung der angeregten Hilfestellung. Sein Vorschlag bezog sich auf die gesamte kommunale Ebene und nicht nur auf die großen kreisangehörigen Städte. Letztere verfügen über eine vergleichsweise hohe Verwaltungskraft. Bei kleineren Kommunen dürfte sich daher bzgl. der fehlenden Integration der SDGs in den produktorientierten Haushalt ein ähnliches Bild abzeichnen wie bei diesen.

Soweit das Innenministerium Zweifel daran zum Ausdruck bringen wollte, dass die Kommunen in der Breite über ausreichend Ressourcen verfügen, um die SDGs bei der Haushaltssteuerung zu integrieren, spricht dies für die vorgeschlagene niedrigschwellige Hilfe durch das Innenministerium. Diese würde es den Kommunen gegebenenfalls erst ermöglichen, ihrer bestehenden gesamtstaatlichen Verantwortung

⁹⁴ Vgl. Fn. 88.

zur Umsetzung der SDGs nachzukommen. Bei den Hilfestellungen kann das Innenministerium auf etablierte Hilfen und Erfahrungen in anderen Ländern⁹⁵ zurückgreifen. So kann es die Inanspruchnahme eigener Ressourcen ebenfalls deutlich begrenzen.

Die kommunale Selbstverwaltung steht der vorgeschlagenen Hilfestellung nicht entgegen, sie wird dadurch sogar gestärkt. Die Stellungnahmen der Städte Wismar und Greifswald bestätigen das Interesse an Nachhaltigkeitshaushalten auf kommunaler Ebene. Ein solches Interesse, der gesamtstaatlichen Verantwortung nachzukommen, ist aus Sicht des Landesrechnungshofes zu begrüßen. Das Land sollte dies unterstützen.

⁹⁵ Vgl. z. B. zur Darstellung der Ansätze in Nordrhein-Westfalen und Hessen Fn. 90.

IV.5 Versicherungsmanagement / Vergabe von Versicherungsleistungen

Der Landesrechnungshof hat – wie bereits in den Vorjahren⁹⁶ – das Vergabewesen im kreisangehörigen Raum in einer Querschnittsprüfung geprüft. Dabei hat diese Prüfung speziell die Vergabe von Versicherungsleistungen in zehn amtsfreien Kommunen zum Gegenstand.

Die Kommunen haben die vergaberechtlichen Mindeststandards nicht gewahrt: Nur einer der durch den Landesrechnungshof geprüften Versicherungsverträge hat ein dokumentiertes Vergabeverfahren durchlaufen. Dabei hätten das auch fast alle anderen Verträge müssen.

Darüber hinaus lag den Verträgen keine Ermittlung und Analyse der Risiken und Bedarfe zu Grunde. Dies ist zur Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendig.

Die Strukturen und Prozesse, die der Landesrechnungshof vorgefunden hat, sind nicht geeignet sicherzustellen, dass der Abschluss neuer und das Management laufender Verträge den vergabe- und haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

(254) Versicherungsverträge sind Dienstleistungen im Sinne des Vergaberechts und müssen unter dessen Beachtung vergeben werden.⁹⁷ Die in den zurückliegenden Jahren mehrfachen Prüfungen des Vergabewesens in den Kommunen haben jedoch ergeben, dass die Vergabeübersichten keine Versicherungsleistungen enthielten. Dies erscheint bedenklich, da Versicherungsverträge typischerweise eine lange Laufzeit aufweisen und damit auf einen längeren Zeitraum finanzielle Ressourcen binden.

(255) Der Landesrechnungshof hat zehn amtsfreie Kommunen (Städte) ähnlicher Größe für die vorliegende Prüfung ausgewählt. Von diesen hat er eine Übersicht aller zum Stichtag 1. Januar 2024 unterhaltenen sowie der in den vier Jahren davor ausgelaufenen Versicherungen erbeten. Gleichzeitig hat er Daten zum Versicherungsmanagement⁹⁸ und zur Organisation des Versicherungswesens⁹⁹ erhoben.

(256) Anschließend hat der Landesrechnungshof ausgewählte Versicherungsverträge vertieft geprüft; die Daten zur Organisation und zum Versicherungsmanagement hat er verglichen und analysiert.

(257) Schwerpunkt der Prüfung waren die Versicherungen, bei denen die Städte sich frei entscheiden können, ob und mit welchem Versicherer sie sie abschließen.¹⁰⁰ Für

⁹⁶ Vgl. dazu u. a. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 87 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2023, S. 86 ff.

⁹⁷ Vgl. § 103 Abs. 1 GWB.

⁹⁸ Versicherungsmanagement umfasst hier die Prozesse der Kommune, auf deren Basis sie Versicherungsverträge abschließt und deren Vollzug überwacht, siehe auch Tzn. 297 ff.

⁹⁹ Versicherungswesen beschreibt hier die Organisationsstruktur, die Versicherungsverträge abschließt, den Vertragsschluss vorbereitet und die laufenden Verträge bearbeitet.

diese gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und das Vergaberecht.

(258) Die geprüften Städte hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Soweit sie bzw. die jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörden diese Möglichkeit nutzten, haben sie gegen den Beitrag keine Einwände erhoben. Das Innenministerium hat zu den Tzn. 262 und 263 Stellung genommen.

1 Versicherte Risiken

(259) Nicht alle Städte versicherten sich gegen die gleichen Risiken. Das verwundert insoweit nicht, als nicht alle Städte einen Bedarf an bestimmten Versicherungen haben (z. B. Kunstversicherungen).

(260) Auffällig ist hingegen, dass auch bei allgemein auftretenden Risiken nicht alle Städte eine Versicherung abschlossen: Drei Städte unterhielten keine Glasbruchversicherung. Sieben Städte waren nicht rechtsschutzversichert.

(261) Der Landesrechnungshof empfahl allen Städten zu prüfen, welche Risiken bei ihnen vorliegen und welche Versicherungsbedarfe sich daraus ableiten lassen. Die Versicherungsverträge sind entsprechend anzupassen.

(262) Nur drei der geprüften Städte versicherten sich gegen Risiken aus dem Cyber-Raum.

(263) Eine Stadt merkte in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung an, sie würde bewusst auf eine Cyber-Versicherung verzichten, da die am Markt verfügbaren Angebote und deren Deckungen nicht ihren Erwartungen entsprächen. Die Auflagen zur Schadensregulierung (bspw. zur Protokollierung und Überwachung) seien derart umfangreich, dass wegen Nichteinhaltung eine Ablehnung der Regulierung durch den Versicherer drohe. Die Stadt setze eher auf den Ausbau der eigenen IT-Sicherheit. Auch würden Kommunen übergreifend Gespräche mit dem Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern (eGo-MV) über den Aufbau einer Cyber-Allianz der Kommunen in M-V geführt. Gegenstand sei es, sich gegenseitig bei einem erfolgreichen Angriff zu unterstützen und im Vorfeld einen effektiven Schutz aufzubauen. Dabei sei eine Unterstützung durch das Land bisher nicht erkennbar.

(264) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Stadt eine bewusste und begründete Entscheidung hinsichtlich Cyber-Versicherungen getroffen hat. Damit hat die Stadt die Empfehlung bereits umgesetzt. Ebenso begrüßt er den Ansatz zur Zusammenarbeit zwischen den Kommunen. Das Land sollte prüfen, in wie weit es die Kommunen in diesem Bereich unterstützen kann.¹⁰¹

(265) Das Innenministerium führt in seiner Stellungnahme dazu aus:

¹⁰⁰ Versicherungen durch Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, bei denen Versicherungsverhältnisse unmittelbar kraft Gesetzes entstehen oder infolge eines gesetzlichen Zwangs eingegangen werden müssen, sind nicht Gegenstand dieser Prüfung.

¹⁰¹ Vgl. zur Unterstützung des Landes bei Kooperationsbemühungen der Kommunen: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2019, S. 83 ff.

„Über den Lenkungsausschuss E-Government ist bereits der Auftrag ergangen, die Möglichkeiten für einen kooperativen Rahmenvertrag zu schaffen, der Leistungen zur Erstversorgung und Sicherung von Beweismitteln nach einem Cyberangriff beinhaltet. Auch hier besteht das Problem, dass die sicherheitstechnischen Voraussetzungen einzelner Kommunen nicht ausreichen, um sie an dem geplanten Vertrag partizipieren zu lassen. Wir stimmen Ihnen zu, dass ungeachtet dessen aber eine Erweiterung des Umfangs der kooperativen IT-Sicherheit zu Versicherungen für den konkreten Schadensfall geprüft werden sollte.

Eine entsprechende Anfrage für einen Prüfauftrag wird deshalb an die Unterarbeitsgruppe der IT-Sicherheitsbeauftragten (uAG SiBe) weitergeleitet. Wie bei dem Rahmenvertrag und bestätigt durch den Bericht des Landrechnungshofes wird sich dort voraussichtlich ebenfalls ein heterogenes Bild zeigen. Zu erwarten ist, dass nicht alle Kommunen die notwendigen Voraussetzungen erfüllen, um ein Angebot für entsprechende Versicherungsleistungen zu erhalten oder in Anspruch zu nehmen.“

(266) Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Land unternommenen Schritte. Problematisch bleibt, dass die Gruppe der Kommunen, die sicherheitstechnisch die erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, am erwähnten Rahmenvertrag nicht teilhaben kann. Dies, obwohl hier ein Risikoeintritt am wahrscheinlichsten ist.

Ziel sollte es sein, insbesondere diese Gruppe dabei zu unterstützen, notwendige sicherheitstechnische Anforderungen zu erfüllen. Dies entspricht auch dem Grundsatz, zuvorderst den Eintritt von Risiken zu verhindern. Der Landesrechnungshof hält es daher weiterhin für einen sinnvollen Weg, die Zusammenarbeit der Kommunen mit diesem Ziel zu unterstützen.

2 Beitragshöhen

(267) Insgesamt haben alle geprüften Städte rund 981.000 Euro pro Jahr für Versicherungen verausgabt. Die von den einzelnen Städten jährlich zu zahlenden Beiträge unterschieden sich dabei stark. Der niedrigste Beitrag lag bei rund 72.000 Euro. Der höchste Wert lag bei rund 146.000 Euro und war damit mehr als doppelt so hoch wie der niedrigste.

(268) Ein ähnliches Bild ergab sich, wenn die jährlich insgesamt gezahlten Beiträge rechnerisch auf die Einwohner umgelegt werden. Der niedrigste Beitrag pro Einwohner lag bei 5,72 Euro pro Jahr, der höchste bei 13,74 Euro pro Jahr. Der Mittelwert der Beiträge pro Einwohner und Jahr lag bei 9,45 Euro.

(269) Höhere absolute Ausgaben und höhere Ausgaben pro Einwohner bedeuten nicht zwingend, dass die Städte weniger wirtschaftlich und sparsam handelten als andere. Dennoch ist die Spanne, in der eine Stadt mehr als doppelt so hohe Ausgaben wie eine andere ausweist, bemerkenswert. Städte, die deutlich vom Mittelwert abweichen, sollten die Ursachen hierfür prüfen.

(270) Der Landesrechnungshof empfahl allen Städten, ihre für Versicherungsverträge verwendeten Ausgaben unter den Gesichtspunkten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen.

3 Risiko- und Bedarfsanalysen

(271) Bevor eine Kommune einen (Versicherungs-) Vertrag abschließt, ist zuerst das Risiko einzuschätzen und daraus ein Bedarf abzuleiten. Hierdurch gewährleistet sie die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Über- oder Unterversicherungen vermeidet sie so. Nur aus der Kenntnis der Risiken für die eigenen Vermögensgegenstände lassen sich Bedarfe ableiten, die die Versicherungen decken sollen.

(272) Sechs Städte gaben an, dass sie zentral eine Risiko- und Bedarfsermittlung durchführen. Drei der Städte gaben dagegen an, keine zentrale Risiko- oder Bedarfsermittlung vorzunehmen.¹⁰²

(273) Soweit die Städte angaben, eine Risiko- und Bedarfsermittlung vorgenommen zu haben, kann der Landesrechnungshof dies nicht bestätigen:

- Teilweise konnten diese Städte für die einzelnen Versicherungsverträge bereits nicht angeben, wann und wie sie diese Ermittlungen durchgeführt hatten.
- In den übersandten Akten war darüber hinaus für keine Versicherung der Prozess der Risiko- und/oder Bedarfsermittlung dargestellt. Wenn eine Risiko- und/oder Bedarfsermittlung durchgeführt worden wäre, müsste sich diese in den Akten befinden.

(274) Der Landesrechnungshof empfahl allen Städten, zu ihren Vermögensgegenständen Risiko- und Bedarfsanalysen durchzuführen und diese in einem regelmäßigen Turnus zu überprüfen. Die Analysen und Überprüfungen müssen sie aktenkundig machen. Dabei ist der zu Grunde liegende Ansatz (das „Wie“) ebenso zu beschreiben wie das Ergebnis.

4 Vergabeverfahren

(275) Sechs Städte gaben an, dass bei ihnen an zentraler Stelle ein Vergabeverfahren vor dem Vertragsabschluss durchgeführt werde.

(276) In den Akten der vom Landesrechnungshof geprüften Versicherungen war indes nur ein einziges Vergabeverfahren dokumentiert. Ebenso fand sich in den Akten keine Kostenschätzung. Es lässt sich aus den Akten nicht nachvollziehen, ob und in welcher Art und Weise Vergabeverfahren stattgefunden haben, oder ob und aus welchen Gründen die Städte von Verfahrenserleichterungen (z. B. Direktauftrag) Gebrauch machten.

(277) Deshalb bezweifelt der Landesrechnungshof, dass die geprüften Städte flächendeckend Versicherungsleistungen im Wege eines Vergabeverfahrens vergaben. Der Großteil der Versicherungsverträge hätte dabei ihrer Beitragshöhe nach zumindest im Wege der Verhandlungvergabe vergeben werden müssen. Auch Vertragsabschlüsse im Wege eines Direktauftrags hätten die Städte aktenkundig machen müssen.

¹⁰² Hier und im Folgenden: Die Differenz zur Gesamtzahl der geprüften Stellen – hier also eine Stadt – machte jeweils keine Angabe.

(278) Aus Sicht des Landesrechnungshofes missachteten die Städte die vergaberechtlichen Regelungen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Städte zukünftig Versicherungsleistungen rechtskonform nach den Maßgaben des Vergaberechts vergeben. Der Landesrechnungshof empfiehlt nachdrücklich die Nutzung der vom Innenministerium herausgegebenen Checklisten und Merkblätter als Hilfestellung.

5 Vertragsmanagement

(279) Die Städte berichteten, dass ihre Versicherungsverträge teilweise seit über 30 Jahren laufen. Dabei machten alle Städte von der Möglichkeit der stillschweigenden Vertragsverlängerung ausgiebig Gebrauch. Mehr als 68 % der Verträge liefen seit mehr als 20 Jahren, nur etwas mehr als 11 % der Verträge wurden in den letzten fünf Jahren abgeschlossen.

(280) Lange Vertragslaufzeiten sind nicht pauschal zu beanstanden, soweit sie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.¹⁰³

Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn die Städte Verträge zu Zeitpunkten abgeschlossen haben, als sie besonders günstige Konditionen erhielten. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass Verträge, die für den Versicherten nach heutigem Maßstab übermäßig günstig wären, in der Regel bereits der Versicherer kündigt.

(281) Insbesondere bei so lange laufenden Verträgen ist es angezeigt, diese regelmäßig unter den Gesichtspunkten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen. Dazu ist ein Überblick über alle laufenden Verträge ebenso erforderlich wie eine Gegenüberstellung der gezahlten Beiträge und der regulierten (und unregulierten) Schäden.

(282) Fünf der Städte gaben an, dass Schadens- und Ausgleichsfälle einerseits mit den gezahlten Beiträgen andererseits in Zusammenhang gebracht würden. Vier Städte berichteten, sie würden die Wirtschaftlichkeit aller ihrer laufenden Versicherungen regelmäßig überprüfen.

(283) Nur eine Stadt ließ sich, und auch erst im Zuge dieser Prüfung, von ihrem Versicherer als „Prämien-/Schadenstatistik“ bezeichnete Übersichten zur Verfügung stellen. Diese stellen einen Zusammenhang zwischen Schadenshöhen und Beitragszahlungen der letzten fünf Jahre her und listen sämtliche Schäden während der gesamten Vertragslaufzeit auf.

(284) Aus keinem anderen der zur Verfügung gestellten Dokumente war jedoch ersichtlich, dass die Städte Schadens- und Ausgleichsfälle einerseits mit den gezahlten Beiträgen andererseits in Zusammenhang bringen. Auch andere Methoden zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit waren nicht dokumentiert. Teilweise betrachteten die Städte isoliert die Beitragsentwicklung, wobei eine Verdoppelung bis Verdreifachung des zu zahlenden Beitrags keine weitere Überprüfung veranlasst hat.

¹⁰³ Für den Wettbewerb sind solch lange Vertragslaufzeiten allerdings negativ. Die Leistungen werden dauerhaft dem Markt entzogen.

(285) Indem die Städte ihre teils seit Jahrzehnten laufenden Verträge nicht nachvollziehbar und regelmäßig überprüften, verstießen sie gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit der laufenden Versicherungsverträge in regelmäßigen Abständen auf nachvollziehbarer Basis zu überprüfen. Die Überprüfung und die daraus gezogenen Schlüsse sind zu dokumentieren.

6 Aktenführung

(286) Die Feststellungen zeigen, dass Aktenführung und Dokumentation bei allen geprüften Städten nicht den Erfordernissen entsprachen. Neben die allgemeine Pflicht der Verwaltung zur Aktenführung treten die Regelungen zu den Dokumentationspflichten im Vergaberecht. Die Dokumentation muss diesen Anforderungen entsprechen, um die einzelnen Verfahrensschritte vollständig sowie inhaltlich zutreffend wiederzugeben.

(287) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Aktenführung der geprüften Städte zukünftig den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

7 Personal und Organisation

(288) Um die Aufgabe des Versicherungsmanagements wahrzunehmen, bedarf es der Bereitstellung entsprechender Arbeitszeit-Kapazitäten. Im Mittel wandten die Städte 0,35 VZÄ für das Versicherungswesen auf, wobei der höchste Wert bei 1,2 VZÄ und der niedrigste Wert bei 0,1 VZÄ lag.

(289) Der Landesrechnungshof empfiehlt allen geprüften Stellen, dem Versicherungswesen ausreichende Arbeitszeit-Kapazitäten zuzuweisen, um die Aufgaben des Versicherungsmanagements wahrnehmen zu können.

(290) Sechs der Städte ließen nach eigenen Angaben ihre zuständigen Mitarbeitenden regelmäßig im Bereich Versicherungen schulen. Der älteste „aktuelle“ Schulungsnachweis datierte dabei aus 1998. Vier Städte gaben an, es lägen keine Nachweise über aktuelle Schulungen vor.

(291) Der Landesrechnungshof hält es – besonders bei speziellen Themen wie Versicherungen und dem Vergaberecht – für angezeigt, die damit befassten Mitarbeitenden regelmäßig zu schulen. Diese Themen unterliegen einer vergleichsweise schnellen Veränderung und Entwicklung. Er empfiehlt daher allen Städten, regelmäßige Schulungen zu ermöglichen.

(292) Bei sieben der Städte war die Vorbereitung des Vertragsabschlusses zentralisiert.

Sieben Städte banden die vom Gegenstand der Versicherung sachlich betroffenen Organisationseinheiten in die Vorbereitung des Vertragsabschlusses ein (z. B. durch die Gelegenheit zur Stellungnahme).

(293) Der Landesrechnungshof begrüßt die Zentralisierung und empfiehlt den übrigen Städten, die Vorbereitung des Vertragsabschlusses zu zentralisieren. Dies verein-

facht es, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ebenso wie den Zielen des Vergaberechts zu entsprechen. Sachlich betroffene Organisationseinheiten sollten alle Städte zur Vermeidung von Informationsverlusten und Berücksichtigung der fachlichen Expertise einbinden.

8 Fazit

(294) Der Zustand des Versicherungswesens in den Städten gewährleistet nicht die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und des Vergaberechts.

(295) Auch wenn an manchen Stellen Ansätze einer Bedarfs- und Risikoanalyse und eines Vertragsmanagements erkennbar sind, hat der Landesrechnungshof an keiner Stelle Strukturen und Prozesse vorgefunden, die die Einhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Anforderungen sicherstellen.

(296) Ein sinnvoll aufgestelltes und strategisch gesteuertes Versicherungsmanagement bietet einerseits Einsparpotential, andererseits bietet es Gewähr für einen umfassenden Versicherungsschutz. Die obigen Empfehlungen des Landesrechnungshofes und die folgenden Anregungen zum Prozess Versicherungsmanagement bieten hier Hilfe.

9 Musterprozess Versicherungsmanagement

(297) Versicherungsmanagement¹⁰⁴ ist ein dauerhafter Prozess, der dazu dient, den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen. Er setzt dazu bereits vor Abschluss eines Versicherungsvertrages an.

9.1 Risiko- und Bedarfsanalyse

(298) Bevor ein Vertrag abgeschlossen werden kann, ist zuerst das Risiko einzuschätzen und daraus ein Bedarf abzuleiten:

1. In einem ersten Schritt der Risikoanalyse werden alle Risiken für die Vermögensgegenstände identifiziert (z. B. Totalverlust eines Gebäudes durch Feuer). Es werden für jeden Vermögensgegenstand also Störungsobjekte (z. B. Gebäude, Inventar, etc.) und Störungsereignisse (z. B. Brand, Diebstahl etc.) benannt.
2. Im zweiten Schritt werden diese Risiken bewertet. Dabei wird der Eintritt von Störungsereignissen an Störungsobjekten finanziell quantifiziert („Wie hoch ist der finanzielle Verlust im Schadensfall maximal?“). In diese beiden Schritte können auch Erkenntnisse aus bisherigen Schadensfällen und bereits laufenden Versicherungsverträgen einfließen.
3. Diese Risikobewertung ermöglicht in einem dritten Schritt die Steuerung der Risiken (siehe Abbildung 19). Möglicherweise könnten Risiken gänzlich vermieden werden (z. B. Verkauf des Gebäudes). Risiken können auch vermindert werden (z. B. durch Einbau einer neuen Brandmeldeanlage). Das nach Vermeidung

¹⁰⁴ Vgl. Fn. 98.

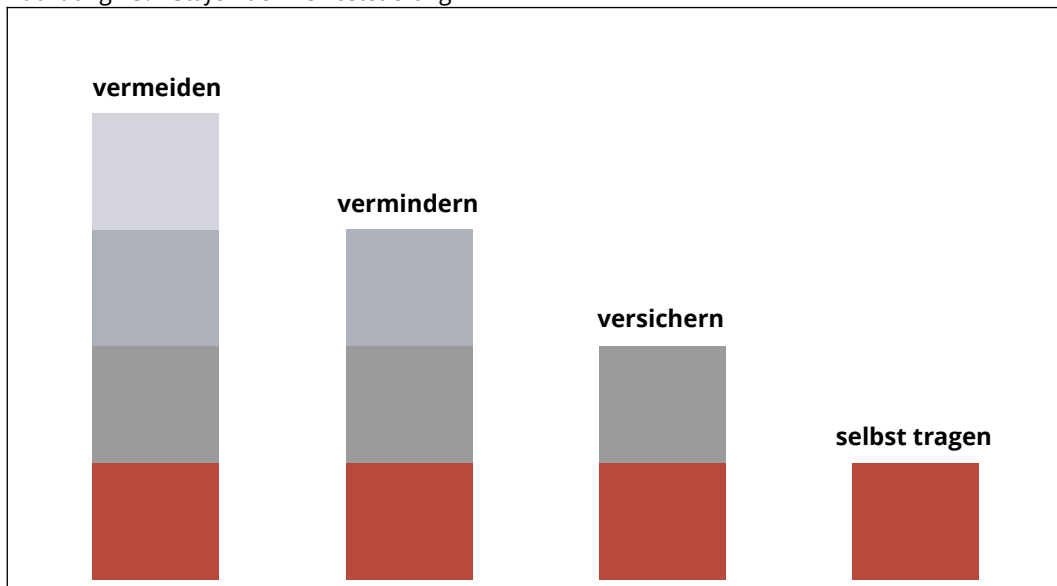
dung und Verminderung übrige Restrisiko eines Schadenseintritts ist entweder selbst zu tragen, oder es kann versucht werden, dieses durch eine Versicherung abzudecken.

(299) Diese drei Schritte sind nicht einmalig zu absolvieren. Als Risiko- und Bedarfskontrolle sind sie ein dauerhafter Prozess. Er gewährleistet, dass der Versicherungsschutz den sich ändernden internen und externen Bedingungen Rechnung trägt.

(300) Nach Durchführung des dritten Schrittes sind Entscheidungen zu treffen:

- Bei einer Entscheidung, das Restrisiko nicht durch eine Versicherung abzudecken, sind eigene Reserven für den Schadensfall einzuplanen. Gleiches gilt, sollte sich keine Versicherung finden, die ein passendes und den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechendes Angebot unterbreitet.
- Der Bedarf kann eine Entscheidung für eine Versicherung begründen. Er ist dann Grundlage des abzuschließenden Vertrags. Der Bedarf ist allerdings zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelt worden. Er unterliegt – genau so wie das zu Grunde liegende Risiko – sich ändernden internen und externen Einflüssen. Er und damit der Vertrag ist daher im Zeitlauf anzupassen. Die Anpassung der Vertragsgrundlagen ist Gegenstand des Vertragsmanagements.

Abbildung 19: Stufen der Risikosteuerung



Quelle: eigene Darstellung.

9.2 Versicherungskataster

(301) Auch alle bereits bestehenden Versicherungen sind in den Prozess des Versicherungsmanagements aufzunehmen. Grundlage dafür ist ein „Versicherungskataster“, also eine umfassende und strukturierte Übersicht, in der alle abgeschlossenen Versicherungen und Risikoabsicherungen sowie deren jeweils relevante Vertragsdaten zusammengefasst werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes umfassen diese mindestens:

- Versicherungsgegenstand,
- Vertragspartner,

- Versicherungsbedingungen,
- Laufzeiten und Kündigungsbedingungen,
- Beitragshöhen und Selbstbehalte,
- Zahlungsbedingungen und
- weitere Obliegenheiten.

Eine solche Übersicht ermöglicht eine einheitliche und strategisch ausgerichtete Steuerung des Versicherungswesens.

9.3 Schadens- und Beitragsmanagement

(302) Um auch die laufenden Verträge unter den Grundätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überprüfen zu können, ist ein Überblick über die Kosten und den „Nutzen“ der laufenden Verträge nötig. Voraussetzung für ein zielgerichtetes Schadens- und Beitragsmanagement ist eine Schadensstatistik. Diese sollte umfassen:

- Störungseignis (z. B. Brand, Kfz-Unfall),
- Schadensursache (z. B. Kurzschluss, Brandstiftung),
- Zeitpunkt und Ort des Schadens,
- Verursacher des Schadens,
- Störungsobjekt (z. B. Gebäude, Kfz, EDV),
- Höhe des Schadens sowie
- ob und in welcher Höhe der Schaden von der Versicherung ausgeglichen wurde.

(303) Eine solche Statistik ermöglicht es, Häufungen festzustellen (z. B. Kfz-Unfälle mit dem selben Fahrer) und den Versicherungsbedarf besser beschreiben zu können. Aus einer solchen Statistik lässt sich auch ersehen, in welchem Verhältnis die gezahlten Beiträge zu den regulierten Schäden stehen:

$$\text{Schadensquote(Prozent)} = \frac{\text{Entschädigung}}{\text{Beitrag}} \times 100$$

(304) Versicherungsseitig ist eine besonders niedrige Schadensquote wünschenswert. Für den Versicherungsnehmer können dauerhaft niedrige Schadensquoten den Bedarf, die Versicherung fortzusetzen, in Frage stellen.

(305) Diese Statistik gibt auch über den Anteil an Bagatellschäden Aufschluss. Diese Information ist für die Vereinbarung von Selbstbehalten wichtig. Wird eine Versicherung mit Selbstbehalt gewählt, kann diese in der Regel zu günstigeren Konditionen abgeschlossen werden. Dabei muss die Beitragsersparnis in einem angemessenen Verhältnis zum Selbstbehalt stehen, wozu wiederum die Schadenstruktur bekannt

sein muss. Gegebenenfalls erscheint es sinnvoll, bei Selbstbehalten sogenannte Stop-Loss-Vereinbarungen¹⁰⁵ in den Vertrag aufzunehmen.

¹⁰⁵ Quasi ein „Jahreshöchstselbstbehalt“. Wenn die Summe der einzelnen Selbstbehalte die Stop-Loss-Summe erreicht, müssen danach keine Selbstbehalte mehr getragen werden.

IV.6 Landeshauptstadt Schwerin, Verträge nach § 24 KiföG M-V

Die Landeshauptstadt verfügte über keinerlei interne Regelungen für die Vorbereitung und Durchführung der Entgeltverhandlungen. Die Verhandlungsergebnisse hat sie nicht einheitlich dokumentiert.

Die Landeshauptstadt hat die Regelungen des § 78d Abs. 1 SGB VIII zur Vertragslaufzeit nicht beachtet.

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

1 Finanzierung der Kindertagesförderung und Erhebungen bei freien Trägern

(306) Wird eine Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 78b Abs. 1 SGB VIII¹⁰⁶ zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet. Voraussetzung dafür ist, dass mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen worden sind. Soweit Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt, ist gemäß § 78e SGB VIII der örtliche Träger der Jugendhilfe für den Abschluss von Vereinbarungen zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. In Mecklenburg-Vorpommern sind dies gemäß § 1 Abs. 1 KJHG-Org M-V¹⁰⁷ die Landkreise und kreisfreien Städte.

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

- Das Land beteiligt sich jährlich mit 54,5 % an den Kosten der Kindertagesförderung (§ 26 Abs. 1 KiföG M-V).
- Die Gemeinden beteiligen sich an den Kosten der Kindertagesförderung mit einer kindbezogenen Pauschale. Der Gemeindeanteil pro Kind betrug nach dem Erlass des Sozialministeriums vom 1. Juli 2021 für 2022 monatlich 167,38 Euro. Diese Pauschale entspricht 32,0 % der Kosten der Kindertagesförderung (§ 27 Abs. 1 KiföG M-V).
- Die Landkreise und kreisfreien Städte tragen die restlichen 13,5 % der Kosten für die mit den Trägern der Einrichtungen abgeschlossenen Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.

¹⁰⁶ Sozialgesetzbuch (SGB) - Aches 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 2 des Gesetzes vom 7. November 2024, BGBl. I, Nr. 351.

¹⁰⁷ Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) vom 23. Februar 1993, GVOBl. M-V S. 158, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. März 2024, GVOBl. M-V, S. 87, 95.

(308) Der Landesrechnungshof hat bei der Landeshauptstadt Schwerin den Abschluss der Vereinbarungen zur Kindertagesförderung nach § 24 KiföG M-V¹⁰⁸ geprüft. In der Landeshauptstadt bestanden mit 17 freien Trägern und der Kita gGmbH als Gesellschaft der Landeshauptstadt Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen für 52 Einrichtungen. Diese Träger stellten insgesamt 6.669 Plätze zum Stichtag 1. März 2021 bzw. 6.730 Plätze zum Stichtag 1. März 2022 in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung.¹⁰⁹

(309) Die negativen Jahresergebnisse der Teilergebnisrechnungen des Produkts 36101 „Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen“ stiegen von 2021 bis 2022 von rd. 20,7 Mio. Euro auf rd. 21,0 Mio. Euro.

(310) Der Landesrechnungshof hat schwerpunktmäßig die abgeschlossenen Vereinbarungen und die Vertragsverhandlungen der Landeshauptstadt mit den freien Trägern geprüft. Die Prüfung umfasste den Zeitraum von 2020 bis 2022. Der Landesrechnungshof bezog elf Vereinbarungen in die Prüfung ein. Die Stichprobe umfasste damit rund 20 % der in der Landeshauptstadt betriebenen Kindertageseinrichtungen.

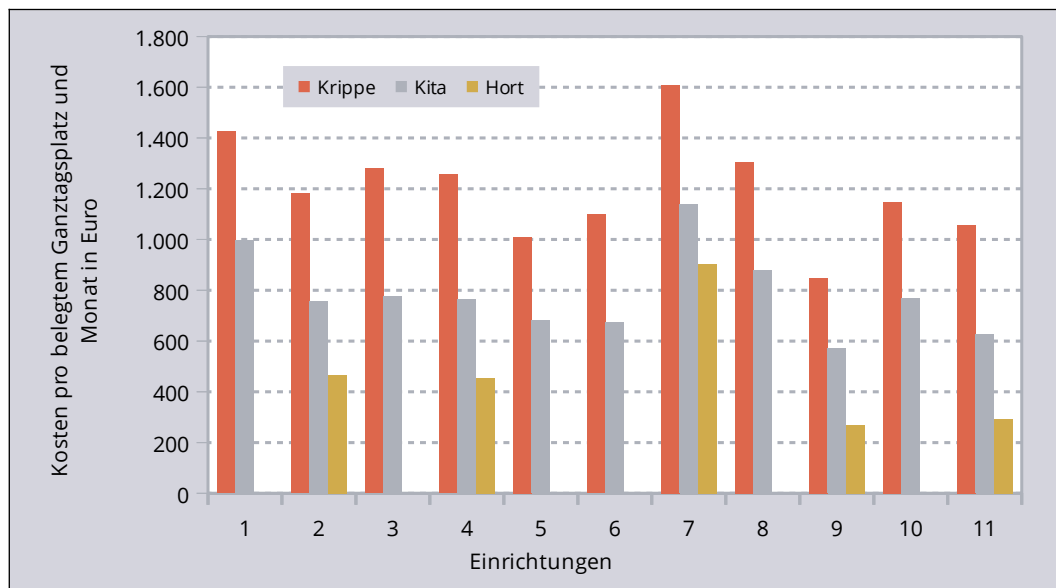
(311) Der Landesrechnungshof führte daraus bei vier freien Trägern mit fünf Einrichtungen örtliche Erhebungen durch. Er sichtete bei den freien Trägern im Schwerpunkt die Personalakten nebst den Arbeitsverträgen, die personalisierten Stellenpläne und die Lohnjournale.

(312) Die im Prüfungszeitraum vereinbarten Entgelte für die Leistungen Krippe, Kindergarten und Hort (monatliche Kosten pro belegtem Ganztagsplatz) für die elf geprüften Einrichtungen der Stichprobe in der Landeshauptstadt wiesen verschiedene Spannweiten auf (siehe Abbildung 20). Sie reichten im Bereich Krippe von 849,58 Euro bis 1.608,92 Euro, im Bereich Kindergarten von 571,40 Euro bis 1.138,20 Euro und im Bereich Hort von 270,16 Euro bis 902,84 Euro.

¹⁰⁸ Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V) vom 9. September 2019, GVOBl. M-V, S. 588, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Mai 2024, GVOBl. M-V, S. 138.

¹⁰⁹ Vgl. Meldungen der Landeshauptstadt Schwerin zu den Stichtagen 1. März 2021 und 1. März 2022 an das Landesamt für Gesundheit und Soziales.

Abbildung 20: Übersicht über die vereinbarten Entgelte nach § 24 KiföG M-V (Stichprobenauswahl), in Euro



Quelle: eigene Berechnungen.

(313) Die Spannweiten sind darauf zurückzuführen, dass die vereinbarten Leistungen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.

(314) Die kommunalen Landesverbände schließen gemäß § 78f SGB VIII mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII. Nach § 24 Abs. 5 KiföG M-V sollen die Vertragspartner einen Rahmenvertrag innerhalb eines Jahres schließen, nachdem eine der Parteien zu Verhandlungen aufgerufen hat.

(315) Mit Inkrafttreten des KiföG M-V zum 1. Januar 2020 hatte die LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern e. V. zur Verhandlung eines Landesrahmenvertrags aufgefordert. Die Leistungsträger und Leistungserbringer unterzeichneten am 10. April 2024 erstmals diesen Landesrahmenvertrag.¹¹⁰

(316) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landeshauptstadt die Inhalte des Landesrahmenvertrags und die Hinweise aus der Prüfung künftig in ihren Regelungen und Verfahren berücksichtigt.

2 Steuerungsinstrumente

(317) Die Landeshauptstadt verfügte über keinerlei Richtlinien, Handlungsanweisungen, Prozessbeschreibungen oder sonstige interne Regelungen für die Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen. Erst im Zeitraum der Prüfung und auf Nachfrage des Landesrechnungshofes verschriftlichte die bis dahin alleinige Verhandlerin für den Abschluss von Entgeltverhandlungen im Bereich Kindertageseinrichtungen das interne Papier „Verhandlungsvorbereitung“. Das Papier enthält Ausführungen zur

¹¹⁰ Ministeriums für Bildung und Kindertageseinrichtung, Pressemitteilung Nr. 50-2024 vom 10. April 2024.

Prüfung der Antragsunterlagen und eine Übersicht über erforderliche Nachweise. Darüber hinaus wies es Finanzierungseckwerte für Fach- und Praxisberatung, Weiterbildung und Supervision, Verwaltungskosten, Hausmeister und Ersatzbeschaffung aus.

(318) Das Papier enthielt nicht für alle Kostenpostionen Angaben. Vorhandene Hinweise waren nicht vollständig. Bei finanziellen Handlungsspielräumen war nicht ausgeführt, welche Voraussetzungen von den freien Trägern zu erfüllen waren.

(319) Das Papier kann aus Sicht des Landesrechnungshofes nur einen „ersten Entwurf“ darstellen. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, das Papier sowohl inhaltlich als auch formal z. B. als Dienstanweisung weiter auszubauen. Perspektivisch könnte es als Richtlinie durch den Jugendhilfeausschuss beschlossen werden.

(320) Die Landeshauptstadt teilt mit, dass der Landesrahmenvertrag zukünftig die Verhandlungsgrundlage für viele Kostenpositionen sein werde. Inwieweit eine Richtlinie für die Verhandlungen zum Abschluss der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen dann notwendig sein wird, werde sie zu gegebenem Zeitpunkt prüfen und entscheiden.

(321) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis.

3 Durchführung der Vertragsverhandlungen

3.1 Vertragslaufzeit

(322) Vereinbarungen sind nach § 78d Abs. 1 SGB VIII für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen (Vereinbarungszeitraum). Nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums gelten die vereinbarten Vergütungen bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter.¹¹¹ Die Vereinbarungen werden mit der Möglichkeit abgeschlossen, jederzeit zu Neuverhandlungen aufrufen zu können.

(323) Die geprüften Vereinbarungen hatten in der Regel eine Laufzeit von einem Jahr. Die Landeshauptstadt vereinbarte mit Blick auf den Vereinbarungszeitraum mit den freien Trägern, dass sich die Vereinbarung *„um jeweils ein Kalenderjahr verlängert, soweit nicht eine der Vertragsparteien spätestens einen Monat vor Ablauf der Vertragszeit der Verlängerung schriftlich widerspricht“*.¹¹² Die Landeshauptstadt teilte dazu mit: *„Befristete Regelungen mit Verlängerungsoptionen haben sich im Verwaltungshandeln mit Blick auf die Strukturierung von Entgeltverhandlungen und Rechts- und (finanzielle) Planungssicherheiten bewährt.“*

(324) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Regelungen im SGB VIII keine automatische Verlängerung des Vereinbarungszeitraums um ein Jahr vorsehen. Er hat der Landeshauptstadt empfohlen zu prüfen, ob sie dennoch weiterhin an der automatischen Verlängerung des Vereinbarungszeitraums festhalten will.

¹¹¹ Vgl. § 78d Abs. 2 SGB VIII.

¹¹² Dies entspricht der Regelung in § 9 der Mustervereinbarung der Landeshauptstadt mit den freien Trägern.

(325) Die Landeshauptstadt teilt mit, dass die im Landesrahmenvertrag vorgesehene Musterleistungsvereinbarung einen eigenständigen Passus zur Vertragslaufzeit enthalte, so dass die Hinweise des Landesrechnungshofs mit der Anwendung berücksichtigt würden.

(326) In der Musterleistungsvereinbarung heißt es unter D II. Vereinbarungszeitraum: *„Diese Vereinbarung tritt mit Wirkung zum xx.xx.xxxx in Kraft und gilt bis zum xx.xx.xxxx. Für den Vereinbarungszeitraum sowie für Veränderungen gelten die Bestimmungen des § 78 d SGB VIII in seiner zum Vertragsabschluss geltenden Fassung.“* Dies entspricht der gesetzlichen Regelung. Der Landesrechnungshof erwartet, dass sich die Landeshauptstadt künftig daran hält.

3.2 Aktenführung und Dokumentation

(327) Gemäß der internen *„Verhandlungsvorbereitung“* prüfte die Landeshauptstadt die Anträge auf Vollständigkeit und die einzelnen Kostenpositionen auf ihre Plausibilität. Sofern Unterlagen zum Antrag oder Begründungen für Kostensteigerungen fehlten, hatte die Landeshauptstadt diese von den freien Trägern schriftlich anzufordern.

(328) Allerdings hat der Landesrechnungshof bei den örtlichen Erhebungen in den meisten Fällen nicht die vollständigen Nachweise für die Kostenpositionen in den Akten vorgefunden. Der Landesrechnungshof erwartet, dass sich die Landeshauptstadt zukünftig in den Verhandlungen alle erforderlichen Nachweise der freien Träger vorlegen lässt. Darüber hinaus hat er der Landeshauptstadt empfohlen zu dokumentieren, dass sie die Nachweise in den Verhandlungen eingesehen und inwieweit sie diese anerkannt hat.

(329) Die Landeshauptstadt teilt mit, dass sie zukünftig die Protokollierung hinsichtlich der vorgelegten Nachweise in besserer Qualität vornehmen werde.

(330) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landeshauptstadt seine Empfehlungen umsetzen will.

(331) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Landeshauptstadt bei den geprüften Vereinbarungen nicht nachvollziehbar dokumentierte, wie sie die Verhandlungsergebnisse erzielt hat. Dies betrifft beispielsweise die Frage, ob und inwieweit sie Benchmarks und Finanzierungseckwerte angewandt oder warum sie im Ausnahmefall höhere oder zusätzliche Kosten anerkannt hat.

(332) Die Landeshauptstadt teilt mit, sie werde die Empfehlungen zur Dokumentation zukünftig berücksichtigen.

(333) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

3.3 Plausibilisierung und Angemessenheit der angegebenen Kosten

(334) Die Vereinbarungen sind nach § 78b Abs. 2 Satz 1 SGB VIII mit denjenigen Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähig-

keit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind. Die Entgelte müssen gem. § 78c Abs. 2 Satz 1 SGB VIII leistungsgerecht sein.

(335) Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Als Grundlage für das Erreichen der günstigsten Relation können z. B. die Vorlage mehrerer Angebote oder ein Kostenvergleich zwischen den Einrichtungen dienen.

(336) Die Landeshauptstadt hat die von den Trägern in ihren Verhandlungsaufrufen prospektiv angegebenen Personal-, Sach-, Gebäude- und Investitionskosten auf Plausibilität und Angemessenheit zu prüfen.

(337) Bei den elf vom Landesrechnungshof betrachteten Einrichtungen betrug der Anteil der verhandelten Personalkosten an den Gesamtkosten durchschnittlich rd. 68 %. Deshalb ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes besonders wichtig, die Personalkosten intensiv auf Plausibilität und Angemessenheit zu prüfen.

3.3.1 Höhe der Personalkosten

(338) Die Personalkosten sind als plausibel und angemessen anzusehen, wenn diese tatsächlich anfallen und einkalkulierte Kostensteigerungen z. B. auf der Basis eines Tarifvertrags, einer Betriebsvereinbarung oder eines Vorstandsbeschlusses geltend gemacht werden. Der Nachweis der Ist-Personalkosten kann z. B. durch Lohnjournale geführt werden.

(339) Die Verhandlungsakten enthielten keine Nachweise über die in der letzten abgeschlossenen Wirtschaftsperiode gezahlten Personalkosten. Auch gab es keine Hinweise darauf, dass die Landeshauptstadt diese in den Verhandlungen eingesehen hat. Die Landeshauptstadt sollte künftig in Verhandlungsprotokollen ausführen, dass und wie sie die Ist-Personalkosten der freien Träger aus der letzten abgeschlossenen Wirtschaftsperiode geprüft und das Ergebnis dokumentiert hat.

(340) Die Landeshauptstadt verwies auf die Regelungen in § 24 Abs. 1 Satz 7 KiföG M-V, wonach der Einrichtungsträger verpflichtet ist, die Einnahmen und Ausgaben der zuletzt abgerechneten Wirtschaftsperiode der Einrichtung nachvollziehbar, transparent sowie durch Nachweise belegt darzulegen. Hierbei komme es bei der Abforderung von Nachweisen zu den Ist-Personalkosten der letzten Wirtschaftsperiode bei den Trägern regelmäßig zu Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des „Ob“ und des Umfangs der Verpflichtung. Die Landeshauptstadt würde eine konkrete gesetzliche Regelung oder Auslegungshinweise des zuständigen Ressorts hierzu begrüßen.

(341) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) zum SGB IX in Zweifelsfällen berechtigt ist, konkrete Nachweise von den freien Trägern anzufordern. Dafür, die Rechtsprechung des BSG zum SGB XI auch auf das SGB VIII zu übertragen, sprechen insbesondere strukturelle Gesichtspunkte.¹¹³

¹¹³ Vgl. Banafsche in Hauck/Noftz Sozialgesetzbuch SGB VIII, 1. Ergänzungslieferung 2024, Rz. 15c zu § 78c SGB VIII.

Wenn die vorgelegten Angaben nicht für eine Plausibilitätskontrolle ausreichen, muss die Einrichtung zusätzliche Unterlagen vorlegen oder Auskünfte erteilen, indem sie z. B. die zu erwartende Kostenlast konkretisiert, Angaben über Stellenbesetzungen und Eingruppierungen oder über Kostenstrukturen und betriebswirtschaftliche Kennzahlen macht oder Auskünfte zum Jahresabschluss erteilt.

Es obliegt der Landeshauptstadt, diese Fälle zu begründen und die Nachweise anzufordern.

3.3.2 Beachtung der Tarifgrundlagen

(342) Geltende Tarifgrundlagen können z. B. ein Tarifvertrag, eine Betriebsvereinbarung oder ein Vorstandsbeschluss sein. Sofern ein freier Träger einen Tarifvertrag in Anlehnung anwendet, muss er der Landhauptstadt mit den Antragsunterlagen darlegen, in welchem Umfang er ihn anwendet.

(343) In einigen Fällen hat der Landesrechnungshof die Tarifunterlagen beim freien Träger eingesehen. Diese Unterlagen befanden sich jedoch nicht in den Verhandlungsakten der Landeshauptstadt.

(344) In anderen Fällen fehlten in den der Landeshauptstadt vorgelegten Tarifgrundlagen Angaben über einzelne Gehaltsbestandteile.

(345) In einem Fall verhandelte die Landeshauptstadt für elf Beschäftigte eines freien Trägers eine um zwei Prozentpunkte zu hohe Sonderzuwendung. Die Tarifunterlagen enthielten regional unterschiedliche Regelungen für die Höhe der Sonderzuwendung. Die von der Landeshauptstadt angewandte Regelung galt nicht für die in Schwerin gelegene Einrichtung. Die Landeshauptstadt konnte auf Nachfrage die in diesem Fall verhandelten Personalkosten nicht erläutern.

(346) In einem anderen Fall verhandelte die Landeshauptstadt für fünf Beschäftigte Personalkosten, die nicht Bestandteil des Haustarifs des freien Trägers waren. Eine Begründung hierfür lag nicht vor. Die Landeshauptstadt vermerkte in den Akten, dass diese beim nächsten Mal vom freien Träger mitgeliefert werden sollte. Die Landeshauptstadt hatte nach Aktenlage nichts unternommen, um die Höhe dieser Personalkosten zu plausibilisieren. Auf Anfrage des Landesrechnungshofes teilte die Landeshauptstadt mit, dass sie die nicht im Haustarif enthaltenen und dennoch verhandelten Personalkosten nicht erklären könne. Das Entgelt wurde insoweit ohne Grundlage seit dem 1. Juni 2020 ausgezahlt.

(347) Hierzu teilt die Landeshauptstadt nunmehr mit, sie habe hilfsweise den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Sozial- und Erziehungsdienst (TVöD SuE) sowie die durchschnittlichen Personalkosten aller Träger in der Landeshauptstadt herangezogen. Im Vergleich hiermit sei das Angebot wirtschaftlich und plausibel gewesen.

(348) Diese nachgelieferte Begründung zur Plausibilisierung ändert nichts daran, dass der Träger keine begründenden Unterlagen vorgelegt hatte. Die Landeshauptstadt hat künftig darauf zu achten, dass ihr die Tarifunterlagen vollständig vorgelegt werden. Sie hat außerdem künftig die für den freien Träger geltenden Tarifgrundla-

gen zu beachten. Darüber hinaus hat sie darauf zu achten, dass sie alle Vergütungsbestandteile dem Grunde und der Höhe nach richtig verhandelt.

3.3.3 Anwendung von Personalkostenschlüsseln

(349) Ein freier Träger beehrte für eine Einrichtung ab Antragsstellung im April 2022 u. a. einen Personalschlüssel für die Krippe von 1,3 VZÄ zu 6 Krippenkindern. Zum Antragszeitpunkt galt die Satzung über die Benutzung von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen für Kinder in der Landeshauptstadt Schwerin in der Fassung der 4. Änderungssatzung vom 15. März 2021. Nach deren § 6 erkannte die Landeshauptstadt in den Verhandlungen für die Krippe zunächst 1,25 VZÄ zu 6 Krippenkindern an. Der günstigere Personalschlüssel galt nach der Satzung erst ab dem 1. Januar 2023, mithin acht Monate später als vom freien Träger beehrt.

(350) Der freie Träger rief die Schiedsstelle an. Im weiteren Verfahren bot die Landeshauptstadt jedoch dem freien Träger an, den erhöhten Personalschlüssel von 1,3 VZÄ zu 6 Krippenkindern bereits vor In-Kraft-Treten der Satzung zum 22. April 2022 anzuerkennen. Der freie Träger nahm das Angebot vor der Schiedsstelle an. Er erhielt hierdurch einen finanziellen Vorteil über einen Zeitraum von acht Monaten.

(351) Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Landeshauptstadt ihre ursprüngliche Rechtsposition aufgab. Weder die Verhandlungsakte noch das Protokoll der Schiedsstelle enthielten einen Hinweis darauf, aus welchem Grund die Landeshauptstadt sich hierauf eingelassen hat.

(352) Die Landeshauptstadt teilt mit, dass das letztlich vor der Schiedsstelle geeinte Ergebnis ein *„beiderseitiges Nehmen und Geben im Erledigungsinteresse zur Vermeidung eines weiteren verwaltungsgerichtlichen Verfahrens“* gewesen sei.

(353) Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass der für den freien Träger günstigere Personalschlüssel acht Monate vor In-Kraft-Treten der neuen Satzung verhandelt und damit angewandt wurde.

3.3.4 Investitionen

(354) Eine Erhöhung des Entgelts für Investitionen kann nur dann verlangt werden, wenn der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe der Investitionsmaßnahme vorher zugestimmt hat. Förderungen aus öffentlichen Mitteln sind anzurechnen.¹¹⁴

(355) In den Verhandlungsakten waren nur vereinzelt Anträge der freien Träger, aber keine Zustimmungen der Landeshauptstadt vorhanden. Auch auf Nachfrage konnte die Landeshauptstadt weder Anträge der freien Träger noch ihre eigenen Zustimmungen vorlegen. Sie verwies darauf, dass die Akten teilweise schon im Archiv lägen.

¹¹⁴ Vgl. § 78c Abs. 2 Sätze 3 und 4 SGB VIII.

(356) Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Landeshauptstadt alle Investitionsanträge der freien Träger prüfen und die Entscheidung darüber dokumentieren muss.

(357) Die Landeshauptstadt teilt mit, dass sie die Anträge der freien Träger prüfe. Die Zustimmungsverfahren führe sie in den Investitionsakten. Diese würden zu den Entgeltverhandlungen herangezogen. Künftig werde die Landeshauptstadt dies besser dokumentieren.

(358) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Landeshauptstadt die Entscheidungen aus diesen Akten bei den Verhandlungen zu berücksichtigen und dies künftig regelmäßig zu dokumentieren hat.

IV.7 Landkreis Nordwestmecklenburg, Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes

Bei der Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe hat der Landesrechnungshof in einigen Fällen Defizite bei der Bedarfsfeststellung, der Leistungsbewilligung, -erbringung und -abrechnung sowie bei Rückforderungen festgestellt. Er hat dem Landkreis Empfehlungen zur Verbesserung gegeben.

Bei der Gewährung von Leistungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt in besonderen Wohnformen hat der Landkreis teilweise erforderliche Prüfungen nicht durchgeführt oder Bedarfe bzw. Mehrbedarfe nicht korrekt nachgewiesen oder ermittelt. Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis u. a. empfohlen, für entsprechende Fortbildungen zu sorgen.

(359) Das Bundesteilhabegesetz¹¹⁵ (BTHG) ist vom 30. Dezember 2016 bis zum 1. Januar 2023 stufenweise in Kraft getreten. Mit Wirkung vom 1. Januar 2020 führte die dritte Reformstufe zu einer strikten Trennung von Fachleistungen der Eingliederungshilfe¹¹⁶ und existenzsichernden Leistungen.

(360) Der Landesrechnungshof hat beim Landkreis Nordwestmecklenburg stichprobenweise die Umsetzung des BTHG geprüft. Dabei hat er sowohl für die Eingliederungshilfe als auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt Teilbereiche der strategischen Steuerung sowie die Steuerung im Einzelfall untersucht. Die Betrachtungen zu den dargestellten Entwicklungen der Fallzahlen und des Zuschussbedarfs beziehen sich auf den Zeitraum 2018 bis 2021.

1 Entwicklung der Eingliederungshilfe

(361) Die Zahl der Empfänger war recht stabil. Während sie von 2018 zu 2019 leicht von 2.378 auf 2.401 anstieg, ging sie von 2019 zu 2021 etwas auf 2.338 zurück. Als Hintergrund wird vor allem die nunmehr abgegrenzte Erfassung der Empfänger von Leistungen nach Teil 2 SGB IX angesehen. Eine mehrfache Erfassung einzelner Leistungsempfänger bei mehreren Teilleistungen der Eingliederungshilfe¹¹⁷ ist daher so gut wie ausgeschlossen.¹¹⁸

(362) Der Zuschussbedarf hat sich wie folgt entwickelt:

¹¹⁵ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387).

¹¹⁶ Diese wurden aus dem SGB XII herausgelöst und als Teil 2 im SGB IX neu geregelt.

¹¹⁷ Vor 2020 wurden Empfänger mehrerer verschiedener Hilfen bei jeder Hilfeart (bzw. jedem Ort der Hilfegewährung) gezählt.

¹¹⁸ So auch die Begründung für die landesweite (gleiche) Entwicklung der Empfängerzahlen zum Gesetzesentwurf der Landesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB IX und anderer Gesetze – Drs. 8/1401 vom 4. Oktober 2022, S. 23.

Tabelle 26: Entwicklung der Jahresergebnisse, 2018 bis 2021, in Mio. Euro

	2018	2019	2020	2021
	in Mio. Euro			
Aufwand	31,97	34,14	35,99	39,33
Ertrag	27,06	29,22	29,77	32,13
Zuschuss des Landkreises	4,91	4,92	6,22	7,20

Quelle: Teilergebnisrechnungen 2018 bis 2021 der Produkte 31103 und 31401.

(363) Während der Zuschussbedarf 2018 und 2019 nahezu konstant blieb, erhöhte er sich ab 2020 stark. Deutlich zeichnet sich ab, dass der gestiegene Aufwand für diesen erhöhten Zuschussbedarf ursächlich ist. Er hat sich im gesamten Betrachtungszeitraum um rd. 7,4 Mio. Euro erhöht, wogegen die Erträge nur um rd. 5,1 Mio. Euro gestiegen sind.

2 Auswirkungen des BTHG auf die Entwicklung der Empfängerzahlen bei den existenzsichernden Leistungen

(364) Die seit 2020 in Kraft getretenen Änderungen durch das BTHG wirken sich auch auf die Fallzahlen bei den existenzsichernden Leistungen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ aus.

(365) Die Empfängerzahlen der Hilfe zum Lebensunterhalt sind durch das Inkrafttreten der dritten Reformstufe des BTHG zum 1. Januar 2020 deutlich gesunken, vgl. Tabelle 27.

Tabelle 27: Entwicklung der Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt im Landkreis, 2018 bis 2021

Jahr	Empfängerzahlen zum 31. Dezember		
	Außerhalb von Einrichtungen	Innerhalb von Einrichtungen	Gesamt
2018	423	537	960
2019	410	492	902
2020	415	230	645
2021	345	250	595

Quelle: Statistik „Sozialhilfe in Mecklenburg-Vorpommern“ 2018 bis 2021 des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern.

Besonders auffallend ist, dass sich die Zahl der Leistungsempfänger innerhalb von Einrichtungen von 2019 zu 2020 mehr als halbiert hat (Rückgang um 262 Fälle = 53,3 %).

Durch die Trennung der Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts und der Fachleistung der Eingliederungshilfe gibt es keine sogenannte stationäre Einrichtung mehr. Bis 2019 erhielten Leistungsberechtigte bei einer stationären Unterbringung einen monatlichen Barbetrag („Taschengeld“) und Bekleidungsbeihilfe. Diese Leistungen zählten zur Hilfe zum Lebensunterhalt und sind ab 2020 weggefallen.

Seit 2020 leben bislang in einer stationären Einrichtung untergebrachte Menschen mit Behinderungen in der sogenannten besonderen Wohnform¹¹⁹. Für die Erfassung

¹¹⁹ Besondere Wohnform nach § 42a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 3 SGB XII. Dies gilt durch den Verweis in § 35 Abs. 5 Satz 1 SGB XII auch für Leistungsberechtigte der Hilfe zum Lebensunterhalt.

der Lebensunterhaltsbedarfe ergeben sich daher seitdem keine Unterschiede zu den außerhalb von Einrichtungen (also in Wohnungen) lebenden Leistungsempfängern. Durch die grundlegenden Änderungen des BTHG haben sie keinen Anspruch mehr auf die zuvor gewährten Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen. Da die Mehrzahl der Menschen mit Behinderungen ihren Lebensunterhalt über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten, fallen nun die Empfänger dieser Leistung aus der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen heraus. Dadurch erklärt sich der größte Teil des Fallzahlenrückgangs.

Im Gegenzug wäre eine Verlagerung der Fallzahlen vom stationären zum ambulanten Bereich zu erwarten gewesen, d. h. die Zahl der ambulanten Fälle hätte steigen müssen. Diese Entwicklung ist jedoch nicht eingetreten.

(366) Die Empfängerzahlen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unterlagen im Betrachtungszeitraum insgesamt keinen großen Schwankungen:

Tabelle 28: Entwicklung der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Landkreis, 2018 bis 2021

Jahr	Empfängerzahlen im Laufe des Berichtsjahres im Dezember		
	Außerhalb von Einrichtungen	Innerhalb von Einrichtungen	Gesamt
2018	1.594	392	1.986
2019	1.611	440	2.051
2020	1.850	175	2.025
2021	1.860	200	2.060

Quelle: Statistik der Empfänger von Grundsicherung 2018-2021 aus der Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

(367) Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt bildete sich bei dieser Hilfeart der Wechsel der Fallzahlen vom stationären zum ambulanten Bereich deutlich ab. Von 2019 zu 2020 sank die Zahl der Leistungsempfänger innerhalb von Einrichtungen um 265, während sie außerhalb von Einrichtungen um 239 stieg. Die noch innerhalb von Einrichtungen verbleibenden Leistungsempfänger dürften hauptsächlich in Pflegeeinrichtungen leben.

3 Strategische Steuerung

3.1 Controlling

(368) Der Landkreis verfügt über ein zentrales Controlling im Fachdienst Finanzen. Das im Fachdienst Soziales angesiedelte Finanzcontrolling befand sich erst im Aufbau. Ein Fachcontrolling war noch nicht vorhanden. Aber gerade durch vertiefte Untersuchungen des Fachcontrollings können Defizite in der Einzelfallsteuerung erkannt und entsprechende Maßnahmen für eine verbesserte Leistungssteuerung erarbeitet werden.

(369) Der Landesrechnungshof hat wegen der Kostenintensität der Leistungen ein dem Fachdienst Soziales zugeordnetes Finanz- und Fachcontrolling für erforderlich gehalten.

(370) Der Landkreis teilt mit, durch die zwischenzeitliche Einführung und den Aufbau eines Fachcontrollings im Fachdienst Soziales seien bereits gute Steuerungsmöglichkeiten installiert worden. Dies gelte z. B. für die Fachaufsicht als Prüfungsinstrument.

(371) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landkreises.

3.2 Leitungsvorgaben

(372) Der Landkreis hat mehrere Leitungsvorgaben für die Sachbearbeitung erlassen.

(373) Das „*Feinkonzept Fallakte LISSA-DMS 2020*“, das die einheitliche Aktenführung der elektronischen Akten regelt, ist erst vier Jahre nach der Einführung des Dokumentenmanagementsystems erlassen worden. Der späte Erlass führte dazu, dass die E-Akten nicht einheitlich aufgebaut waren.

(374) Beim Prüfbogen für die Hilfe zum Lebensunterhalt in besonderen Wohnformen sah der Landesrechnungshof noch Verbesserungspotenzial. Die erkannten Lücken hat der Landkreis bereits geschlossen.

4 Steuerung im Einzelfall

4.1 Aktenführung

(375) Die Aktenführung dient dazu, das Verwaltungshandeln nachvollziehbar zu dokumentieren. Ein mit der Sache nicht Vertrauter muss (z. B. im Vertretungsfall) erkennen können, wie und warum es zu der konkreten Verwaltungsentscheidung gekommen ist. Dabei hat sich im Landkreis Verbesserungspotenzial gezeigt. Die E-Akten waren noch nicht einheitlich nach der vorgegebenen Gliederung aufgebaut. Darüber hinaus waren teilweise Unterlagen in der E-Akte nicht vollständig vorhanden oder sie fehlten ganz. Des Weiteren hat der Landkreis generell keine Abschlussverfügung bei Fallende gefertigt.

(376) Der Landesrechnungshof hat den Landkreis aufgefordert, künftig auf die Vollständigkeit der E-Akte zu achten. Nur dann kann ein Sachverhalt abschließend beurteilt werden. Er hat den Landkreis des Weiteren aufgefordert, geeignete Abschlussverfügungen zu entwickeln und künftig zu nutzen.

(377) Der Landkreis teilt mit, dass für die Fachgebiete Hilfe zum Lebensunterhalt und Eingliederungshilfe fortlaufend jeweils ein Handlungsleitfaden erarbeitet bzw. verbessert werden solle. Darin werde festgelegt, welche Unterlagen zwingend der Akte beizufügen seien. Der Leitfaden zur E-Akte werde beachtet. Künftig werde zu jedem Fall eine Abschlussverfügung erstellt.

(378) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landkreises.

4.2 Eingliederungshilfe

4.2.1 Bedarfsfeststellung

(379) Die Leistungen der Eingliederungshilfe müssen beim Landkreis als Träger der Eingliederungshilfe beantragt werden.¹²⁰ Dieser hat die Leistungen unter Berücksichtigung der Wünsche des Leistungsberechtigten festzustellen.

(380) In Mecklenburg-Vorpommern ist für die Bedarfsfeststellung für alle Fälle die landesweite Anwendung des Integrierten Teilhabeplans (ITP M-V) vorgesehen. Beim Landkreis lag in einigen Fällen kein ITP M-V vor oder dieser wurde erst mit großer zeitlicher Verzögerung erstellt. Bei diesen Fällen habe es sich laut Sachgebietsleitung um Suchterkrankte bzw. Menschen mit psychischen Problemlagen gehandelt. Für deren Bedarfsfeststellung sei der Sozialpsychiatrische Dienst zuständig. Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass der Landkreis künftig die Bedarfsfeststellung mittels ITP M-V für alle leistungsberechtigten Personengruppen gleichermaßen sicherstellt.

(381) Der Landkreis teilt mit, mit dem Sozialpsychiatrischen Dienst sei ein Kurzprotokoll geeint worden, welches Teile des ITP M-V aufgreife und dennoch für den Sozialpsychiatrischen Dienst nicht zu viel Zeit in der Erstellung binde. Im Bereich der Eingliederungshilfe seien 2023 und 2024 Neueinstellungen erfolgt bzw. geplant. Für Anfang 2024 sei die vollständige Übernahme der betreffenden Fälle aus dem Sozialpsychiatrischen Dienst geplant gewesen.

(382) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landkreises. Er sieht das mit dem Sozialpsychiatrischen Dienst geeinte Kurzprotokoll als Übergangslösung. Er erwartet weiterhin, dass nach der Übernahme der Fälle durch den Bereich Eingliederungshilfe die Bedarfsfeststellung ausschließlich mittels ITP M-V sichergestellt wird.

4.2.2 Leistungsbewilligung

(383) Bei der Leistungsbewilligung war teilweise die Leistung im Bescheid nicht konkret bezeichnet. Auch gab es Abweichungen zwischen dem Bewilligungsbescheid und der Kostenzusage hinsichtlich der Leistungen und der Bewilligungszeiträume. Der Landesrechnungshof hat auf den Bestimmtheitsgrundsatz von Verwaltungsakten hingewiesen.¹²¹ Er hat erwartet, dass sich künftig die Kostenübernahmeerklärungen auf die als Sachleistung bewilligten Leistungen im Eingliederungshilfebescheid beziehen.

(384) Der Landkreis teilt mit, dass die Sachbearbeitung dahingehend nochmals sensibilisiert worden sei. Weiterhin werde an einer Lösung über das Fachverfahren gearbeitet.

(385) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landkreises.

4.2.3 Leistungserbringung

(386) In einem der geprüften Fälle waren keine Kostenübernahmeerklärungen aktenkundig oder sie ergingen verspätet. Die hierin festgelegten Ziele und Anzeiger für

¹²⁰ Vgl. § 108 Abs. 1 SGB IX.

¹²¹ Nach § 33 Abs. 1 SGB X muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein.

die Zielerreichung sind wichtige Instrumente zur Fallsteuerung. Nur wenn diese Mitteilungen zeitnah den Leistungserbringern zugehen, können sie die entsprechenden Maßnahmen zur Zielerreichung ergreifen und dem Landkreis darüber berichten. Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass der Landkreis künftig über zeitnahe Kostenzusagen für eine zielführende Fallsteuerung sorgt.

(387) Der Landkreis bedauert, derzeit nicht zusichern zu können, dass Kostenzusagen immer rechtzeitig erstellt würden. Dies liege zum einen daran, dass Leistungserbringer die Entwicklungsberichte nicht rechtzeitig schicken würden. Zum anderen sei die Fallbelastung derzeit noch zu hoch. Der Landkreis sei dabei, einen Vorschlag zu erarbeiten, um bei gleichbleibenden Zielen die Kostenzusage und die Bewilligung zu beschleunigen. Die Bedarfsermittlung könne in diesen Fällen nachgeholt werden. Würden sich die Ziele verändern, sei die Bedarfsermittlung prioritär.

(388) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten Maßnahmen hinsichtlich der Kostenzusagen.

(389) Für zu erbringende Fachleistungen werden von den Leistungserbringern Tätigkeitsnachweise eingereicht. Ab 2020 sieht der Landesrahmenvertrag für Mecklenburg-Vorpommern¹²² (LRV M-V) dafür einen Vordruck nach Anlage 9 vor. Dieser sieht keine inhaltliche Beschreibung der Tätigkeit vor Ort vor. Dem Landesrechnungshof erschließt sich diese Form eines Leistungsnachweises nicht. Nach seinem Verständnis benötigt das Fallmanagement für eine wirksame Fallsteuerung Kenntnis darüber, welche Leistungen im Einzelfall zur Zielerreichung erbracht werden.

(390) Zur Form der Leistungsnachweise teilt der Landkreis mit, dass er grundsätzlich die Auffassung des Landesrechnungshofes teile. Er weist darauf hin, dass der LRV M-V den Nachweis der konkreten Leistungen im Einzelfall nicht vorsehe. Hierfür müsse der LRV M-V geändert werden.

(391) Der Landesrechnungshof sieht einer entsprechenden Änderung des LRV M-V entgegen. Er bittet das Sozialministerium, die dahingehenden Verhandlungen zu unterstützen.

4.2.4 Leistungsabrechnung

(392) Der Landesrechnungshof hat Defizite bei der Leistungsabrechnung festgestellt. Beispielsweise hat der Landkreis Rechnungen beglichen, obwohl keine Kostenzusagen vorlagen.

Der Landkreis hat kein einheitliches Abrechnungsverfahren. Die zur Überprüfung der Abrechnungen notwendigen Unterlagen befinden sich an verschiedenen Ablageorten. Die Rechnungen werden nicht den E-Akten der Einzelfälle zugeordnet. Nach Prüfung und Zahlbarmachung werden sie von der Poststelle des Landkreises eingescannt und unsortiert in umfangreichen pdf-Dateien im Ordner „*Aktenplan*“ gespeichert.

¹²² Landesrahmenvertrag für Mecklenburg-Vorpommern nach § 131 Abs. 1 SGB IX für Leistungen der Eingliederungshilfe durch Landesverordnung zum Ersatz eines Landesrahmenvertrags vom 17. Dezember 2019 ab 1. Januar 2020 für anwendbar erklärt, GVOBl. M-V, S. 858.

(393) Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass der Landkreis sein Verfahren zur Leistungsabrechnung dringend optimiert. Insbesondere muss er sicherstellen, dass die Rechnungen in den E-Akten der jeweiligen Fälle gespeichert werden. Die verschiedenen Prüfschritte (Excel-Tabelle, Abgleich Kostenzusage und Vergütungsvereinbarungen) werden jeweils an anderen Speicherorten ausgeführt bzw. dokumentiert. Schon allein dadurch hat der Landesrechnungshof das bisherige Verfahren für sehr unübersichtlich und zeitaufwändig und im Ergebnis für nicht akzeptabel gehalten.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, nach einer Überarbeitung des Verfahrens eine Leitungsvorgabe zu erlassen und die Sachbearbeitung entsprechend zu schulen.

(394) Der Landkreis teilt mit, ihm sei bekannt, dass die Rechnungen der entsprechenden Sozialakte beizufügen seien. Er sei hier im engen Austausch mit dem IT-Management des Landkreises. Der aktuelle Aufwand, die Rechnungen einzeln den Akten zuzuordnen, sei für die Sachbearbeitung zeitlich nicht umsetzbar und tragbar. Deshalb werde bereits nach digitalen Lösungen gesucht, wie Rechnungen den Akten automatisch zugeführt werden könnten und dass auch der Leistungserbringer diese nicht mehr in Papier schicken müsse.

(395) Weiterhin sei geplant, dass die Sachbearbeitung über das Fachverfahren LISSA prüfen könne, ob tatsächlich für alle leistungsberechtigten Personen die Rechnungen vorgelegen hätten. Aktuell erfolge dies über eine Excel-Liste. Werde eine Rechnung nicht eingereicht, fordere die Sachbearbeitung sie nach ca. drei Monaten vom Leistungserbringer an. Eine Prüfung erfolge damit, aber das Verfahren müsse verbessert werden und sollte für die Sachbearbeitung effektiver umsetzbar sein.

(396) Der Landesrechnungshof begrüßt die ersten Schritte des Landkreises zur Überarbeitung des Verfahrens.

4.2.5 Rückforderungen

(397) Rückforderungen werden an die Kasse übergeben und bei Zahlungsverzug von dort beigetrieben und gegebenenfalls vollstreckt. Sie werden zwar im Fachverfahren LISSA erfasst, aber ein Zahlungseingang ist dort nicht ersichtlich. Auch in der E-Akte befindet sich keine Rückmeldung der Kasse, ob die Beträge tatsächlich eingegangen sind.

Somit kann im Fall selbst nicht nachvollzogen werden, ob alle Forderungen beglichen sind.

Der Landesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass der Landkreis künftig sicherstellt, dass der Sachbearbeitung beim Fallabschluss alle relevanten Daten bekannt sind. Dies kann bspw. über eine entsprechende Nachricht der Kasse erfolgen oder über Einnahmebuchungen im Fachverfahren. Bei Rückforderungen, die an die Kasse zur weiteren Bearbeitung gegeben werden, ist sicherzustellen, dass der Sachbearbeitung bekannt wird, ob die Beträge eingegangen sind. Nur dann kann beim Aktenabschluss bei Fallende festgestellt werden, ob alle Forderungen erfüllt sind.

(398) Der Landkreis teilt mit, dass lediglich über das HKR-Programm geprüft werden könne, ob Rückforderungen bzw. Einnahmen bereits ausgeglichen seien. Die Sachbe-

arbeitung habe Zugriff auf dieses Programm und werde für dessen Nutzung geschult.

(399) Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Sachbearbeitung über das HKR-Verfahren prüfen kann, ob Forderungen beglichen sind.

4.3 Hilfe zum Lebensunterhalt

(400) Hilfe zum Lebensunterhalt ist Personen zu leisten, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere aus ihrem Einkommen und Vermögen, bestreiten können.¹²³

(401) Neben dem Einsatz von Einkommen und Vermögen ist auch die Inanspruchnahme vorrangiger Leistungen (z. B. Leistungen nach dem SGB II¹²⁴, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII¹²⁵) zu prüfen. Die Einordnung in die zutreffende Hilfeart ist von wesentlicher finanzieller Bedeutung für den kommunalen Haushalt, da unterschiedliche Kostenträger verantwortlich sind.¹²⁶

(402) Zur Hilfe zum Lebensunterhalt in besonderen Wohnformen hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt und empfohlen:

- Die Sachbearbeitung hat die erforderliche Prüfung, ob ein Wechsel in eine andere Hilfeart (z. B. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder SGB II-Leistungen) erfolgen kann, in einigen Fällen nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt. Der Landesrechnungshof hat Schulungsbedarf gesehen und dem Landkreis empfohlen, für entsprechende Fortbildungen zu sorgen.
- Bei der Bedarfsfeststellung hat die Sachbearbeitung teilweise die Kosten für Unterkunft und Heizung in der besonderen Wohnform nicht ordnungsgemäß nachgewiesen bzw. in unzutreffender Höhe berücksichtigt. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, den Prüfbogen zu ergänzen und die Sachbearbeitung entsprechend zu sensibilisieren.
- Teilweise hat die Sachbearbeitung die Voraussetzungen für die Bewilligung von Mehrbedarfen nicht korrekt ermittelt. Der Landesrechnungshof hat zu dieser Thematik einen Schulungsbedarf gesehen.
- Beim Einkommenseinsatz ist die Sachbearbeitung einem Hinweis auf mögliches Einkommen nicht nachgegangen. In einem anderen Fall hat sie die Ren-

¹²³ § 19 Abs. 1 SGB XII.

¹²⁴ Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II schließt der Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach diesem Buch Leistungen nach dem Dritten Kapitel des Zwölften Buches aus.

¹²⁵ Nach § 19 Abs. 2 Satz 2 SGB XII gehen die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel vor.

¹²⁶ Der Bund erstattet die Nettoausgaben für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu 100 % (§ 46a Abs. 1 Nummer 2 SGB XII i. V. m. § 12 Abs. 1 Satz 1 AG-SGB XII M-V), während bei der Hilfe zum Lebensunterhalt das Land dem Landkreis nach § 17 AG-SGB XII MV 82,5 % der Jahresnettoauszahlungen erstattet.

tenhöhe nicht zeitnah angepasst, weil die Rentenversicherungsnummer nicht erfasst war.

(403) Der Landkreis hat die Feststellungen zum Anlass genommen,

- fehlende Prüfungen vorzunehmen,
- den Prüfbogen zu ergänzen,
- mit Wiedervorlagen zu arbeiten und
- Schulungen für die Sachbearbeitung zu planen.

(404) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landkreises.

IV.8 Landkreis Ludwigslust-Parchim, Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes

Der Landkreis hat keine Leitungsvorgaben erlassen. Der Landesrechnungshof hält dies aber für erforderlich.

Bei der Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe hat der Landesrechnungshof in einigen Fällen Defizite bei der Bedarfsfeststellung sowie der Leistungsbewilligung festgestellt. Er hat dem Landkreis Empfehlungen zur Verbesserung gegeben.

Bei der Gewährung von Leistungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt in besonderen Wohnformen hat der Landkreis teilweise erforderliche Prüfungen nicht durchgeführt. Rückforderungen hat er mit zeitlicher Verzögerung bzw. nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet. Für nicht antragsgebundene Leistungen hat er dennoch Anträge gefordert. Formulierungen in Bewilligungsbescheiden waren nicht aktuell oder passten nicht zum Sachverhalt. Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis u. a. empfohlen, für entsprechende Fortbildungen zu sorgen sowie Schreiben und Bescheide an die zu regelnden Sachverhalte anzupassen.

(405) Der Landesrechnungshof hat beim Landkreis Ludwigslust-Parchim stichprobenweise die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)¹²⁷ geprüft. Dabei hat er sowohl für die Eingliederungshilfe als auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt Teilbereiche der strategischen Steuerung sowie die Steuerung im Einzelfall untersucht. Die Betrachtungen zu den dargestellten Entwicklungen der Fallzahlen und Zuschussbedarfe beziehen sich auf 2018 bis 2021.

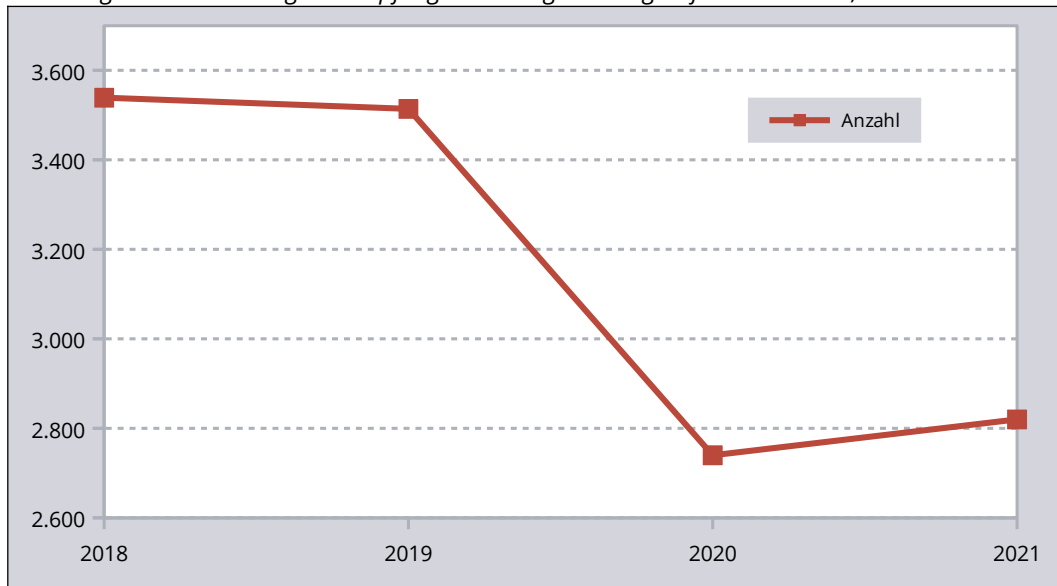
(406) Der Landkreis hat über die bisherigen Prüfungen hinaus weitergehende Prüfungen zur Umsetzung des BTHG und zur Auskömmlichkeit der für den verwaltungsseitigen Mehraufwand bereitgestellten Ausgleichsmittel angeregt.

1 Entwicklung der Eingliederungshilfe

(407) Die Empfängerzahlen haben sich wie folgt entwickelt:

¹²⁷ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387).

Abbildung 21: Entwicklung der Empfänger von Eingliederungshilfe im Landkreis, 2018 bis 2021



Quelle: 2018 und 2019: Landesamt für innere Verwaltung, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern - Statistik „Sozialhilfe in Mecklenburg-Vorpommern“; 2020 und 2021: Landkreis.

(408) Die Zahl der Empfänger ist im Betrachtungszeitraum von 3.539 auf 2.820 und damit um insgesamt 719 gesunken. Auffällig ist der deutliche Rückgang von 2019 zu 2020.¹²⁸

(409) Der Zuschussbedarf hat sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 29: Entwicklung der Jahresergebnisse, 2018 bis 2021, in Mio. Euro

Jahr	2018	2019	2020	2021
	in Mio. Euro			
Aufwand	48,31	50,45	55,30	55,03
Ertrag	38,02	38,99	44,97	46,36
Zuschuss des Landkreises	10,21	11,47	10,32	8,68

Quelle: Teilergebnisrechnungen 2018 bis 2021 der Produkte 31103 und 31401.

(410) Im Betrachtungszeitraum verringerte sich der Zuschussbedarf um rd. 1,5 Mio. Euro. Bezogen auf die Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfe stieg jedoch der Zuschussbedarf von rd. 2.886 Euro auf rd. 3.077 Euro und damit um rd. 191 Euro (rd. 6,6 %) je Empfänger.

2 Auswirkungen des BTHG auf die Entwicklung der Empfängerzahlen bei den existenzsichernden Leistungen

(411) Die seit 2020 in Kraft getretenen Änderungen durch das BTHG wirken sich auch auf die Fallzahlen bei den existenzsichernden Leistungen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ aus.

(412) Die Empfängerzahlen der Hilfe zum Lebensunterhalt sind durch das Inkrafttreten der dritten Reformstufe des BTHG zum 1. Januar 2020 insgesamt deutlich gesunken, vgl. Tabelle 30.

¹²⁸ Zur Begründung vgl. den vorhergehenden Beitrag Landkreis Nordwestmecklenburg, Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, Tz. 361.

Tabelle 30: Entwicklung der Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt im Landkreis, 2018 bis 2021

Jahr	Empfängerzahlen zum 31. Dezember		
	Außerhalb von Einrichtungen	Innerhalb von Einrichtungen	Gesamt
2018	335	860	1.195
2019	310	779	1.089
2020	350	290	640
2021	340	295	635

Quelle: Statistik „Sozialhilfe in Mecklenburg-Vorpommern“ des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern.

(413) Besonders auffallend ist, dass die Zahl der Leistungsempfänger innerhalb von Einrichtungen von 2019 zu 2020 um 489 Fälle bzw. 62,8 % gesunken ist.¹²⁹

Im Gegenzug wäre eine Verlagerung der Fallzahlen vom stationären zum ambulanten Bereich zu erwarten gewesen, d. h. die Zahl der ambulanten Fälle hätte steigen müssen. Diese Entwicklung ist jedoch nicht eingetreten.

(414) Die Empfängerzahlen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unterlagen im Betrachtungszeitraum keinen großen Schwankungen:

Tabelle 31: Entwicklung der Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Landkreis, 2018 bis 2021

Jahr	Empfängerzahlen im Laufe des Berichtsjahres im Dezember		
	Außerhalb von Einrichtungen	Innerhalb von Einrichtungen	Gesamt
2018	1.842	774	2.616
2019	1.856	726	2.582
2020	2.120	245	2.365
2021	2.145	220	2.365

Quelle: Statistik der Empfänger von Grundsicherung 2018-2021 aus der Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

(415) Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt bildete sich bei dieser Hilfeart der Wechsel der Fallzahlen vom stationären zum ambulanten Bereich deutlich ab. Von 2019 zu 2020 sank die Zahl der Leistungsempfänger innerhalb von Einrichtungen um 481, während sie außerhalb von Einrichtungen um 264 stieg. Die noch innerhalb von Einrichtungen verbleibenden Leistungsempfänger dürften hauptsächlich in Pflegeeinrichtungen leben.

3 Strategische Steuerung

3.1 Controlling

(416) Der Landkreis verfügt über ein zentrales Controlling im Fachdienst Personal und Organisation. Bezogen auf den Teilhaushalt 50 (Soziales) ist ein Finanzcontrolling vorhanden. Ein Fachcontrolling war noch nicht implementiert.

(417) Der Landesrechnungshof hat wegen der Kostenintensität der Leistungen im Fachdienst Soziales auch ein Fachcontrolling für erforderlich gehalten. Gerade durch

¹²⁹ Zur Begründung vgl. den vorhergehenden Beitrag Landkreis Nordwestmecklenburg, Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, Tz. 365.

vertiefte Auswertungen des Fachcontrollings können Defizite in der Einzelfallsteuerung erkannt werden. Daraus können wiederum Maßnahmen für eine verbesserte Leistungssteuerung (z. B. Leitungsvorgaben bzw. Handlungsempfehlungen) abgeleitet werden.

(418) Der Landkreis stellt die Frage, wie die Finanzierung derartiger Instrumente im Rahmen der festgeschriebenen Ausgleichsmittel des Landes gesichert werden könne und solle.

(419) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Steuerung des Verwaltungshandelns eine ureigene Aufgabe des Landkreises ist. So ist es beispielsweise aufgrund der unterschiedlichen Inanspruchnahme kommunaler Haushaltsmittel in seinem Interesse, die Leistungsberechtigten der zutreffenden Hilfeart zuzuordnen.

3.2 Fehlermanagement

(420) Ein Fehlermanagement dient der Sicherung eines rechts- und zielkonformen Verwaltungshandelns und hat eine reaktive und eine präventive Komponente. Es zielt in erster Linie auf Fehlervermeidung ab, nicht auf Fehlerentdeckung. Im Landkreis werden regelmäßig Stichproben von Fällen verschiedener Stellen erzeugt (z. B. der Eingliederungshilfe oder der Hilfe zum Lebensunterhalt). Die Fachgebietsleitenden prüfen diese Fälle und übergeben sie mit entsprechenden Anweisungen an die Sachbearbeitenden.

(421) Der Landesrechnungshof stellte in einem Einzelfall fest, dass die Sachbearbeitung die Anweisungen nicht umsetzte. Er hat empfohlen, darauf zu achten, dass die Ergebnisse der Stichprobenprüfungen umgesetzt werden.

(422) Der Landkreis teilt mit, die Vorgaben im Rahmen der Stichprobenkontrollprüfungen durch die jeweilige Führungskraft seien weiter intensiviert worden. Elementare Feststellungen würden nachgeprüft. Das habe die Qualität in der Sachbearbeitung weiter gesteigert.

(423) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Landkreises, mit denen er sein ohnehin gutes Fehlermanagement weiter optimiert.

3.3 Leitungsvorgaben

(424) Leitungsvorgaben sind verwaltungsinterne Anweisungen, die ein einheitliches und rechtmäßiges Verwaltungshandeln gewährleisten sollen. Sie sollen insbesondere detaillierte Regelungen enthalten, um auf optimale Verfahrensabläufe und eine verbesserte Leistungssteuerung hinzuwirken. Der Landkreis hat keine eigenen Leitungsvorgaben erlassen. Er verwies für die Eingliederungshilfe auf die Rundschreiben und -erlasse der Fachaufsicht beim Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport.

(425) Der Landesrechnungshof hält aufgrund der Einzelfeststellungen den Erlass von Leitungsvorgaben für erforderlich.

4 Steuerung im Einzelfall

4.1 Eingliederungshilfe

4.1.1 Bedarfsfeststellung

(426) Die Leistungen der Eingliederungshilfe müssen beim Landkreis als Träger der Eingliederungshilfe beantragt¹³⁰ werden. Dieser hat die Leistungen unter Berücksichtigung der Wünsche des Leistungsberechtigten festzustellen. In Mecklenburg-Vorpommern ist für die Bedarfsfeststellung für alle Fälle die landesweite Anwendung des Integrierten Teilhabtplans (ITP M-V) vorgesehen.

(427) In einem Fall war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der Planungszeitraum abgelaufen. Darüber hinaus waren die in diesem ITP M-V genannten Ziele zu allgemein formuliert.

(428) Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass der Landkreis die Planungszeiträume künftig überwacht und die Ziele „smart“ (spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert) formuliert, um die Zielerreichung besser überprüfen zu können.

(429) Der Landkreis teilt mit, dass an der Formulierung der Ziele kontinuierlich gearbeitet werde. Die Anregungen des Landesrechnungshofes würden dafür aufgenommen.

(430) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

(431) In einigen Fällen überstiegen die tatsächlichen Aufwendungen für Wohnraum in der besonderen Wohnform die Angemessenheitsgrenze von 125 % der durchschnittlichen Warmmiete eines Ein-Personen-Haushaltes. In solchen Fällen umfassen die Leistungen der Eingliederungshilfe auch die übersteigenden Aufwendungen, sofern dies wegen der besonderen Bedürfnisse des Menschen mit Behinderungen erforderlich ist. Entsprechende Prüfungen des Landkreises waren nicht aktenkundig. Die die Grenze von 125 % übersteigenden Beträge mussten die Leistungsberechtigten gegebenenfalls aus eigenen Mitteln finanzieren.

(432) Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass der Landkreis seine Verfahrensweise an die gesetzlichen Vorschriften anpasst.

(433) Der Landkreis teilt mit, dass seit 2023 in all diesen Fällen eigenständige Entscheidungen erlassen worden seien. Die aktenkundigen Bescheide über Eingliederungsleistungen würden die Gründe für eine Bewilligung oder Ablehnung gegenüber den Leistungsberechtigten erläutern.

(434) Der Landesrechnungshof begrüßt die Maßnahme des Landkreises.

4.1.2 Leistungsbewilligung

(435) Ist ein Bedarf an Eingliederungshilfe¹³¹ festgestellt, ergeht ein Bewilligungsbescheid, in dem die konkrete Leistung und der Zeitraum der Leistungserbringung fest-

¹³⁰ Vgl. § 108 Abs. 1 SGB IX.

gelegt sind. In einem Fall hat die Sachbearbeitung Leistungen zweimal rückwirkend bewilligt. Laut Fallkonto waren diese bereits ausgezahlt.

(436) Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass der Landkreis die Sachbearbeitungen dafür sensibilisiert, die Leistungen künftig vor Beginn des Bewilligungszeitraums zu bewilligen. Wiedervorlagen sollten genutzt werden.

(437) Der Landkreis teilt mit, dass er sehr bemüht sei, die Bescheide rechtzeitig zu erlassen und vor Leistungsbeginn dem Leistungsberechtigten bekannt zu machen. In Einzelfällen sei dies jedoch nicht gelungen.

(438) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

4.1.3 Leistungserbringung

(439) Für zu erbringende Fachleistungen werden von den Leistungserbringern Tätigkeitsnachweise eingereicht. Seit 2020 sieht der Landesrahmenvertrag für Mecklenburg-Vorpommern¹³² (LRV M-V) dafür einen Vordruck nach Anlage 9 vor. Dieser sieht keine inhaltliche Beschreibung der Tätigkeit vor Ort vor.

(440) Dem Landesrechnungshof erschließt sich die Form des Leistungsnachweises nach dem LRV M-V nicht. Nach seinem Verständnis benötigt das Fallmanagement für eine wirksame Fallsteuerung Kenntnis darüber, welche Leistungen im Einzelfall zur Zielerreichung erbracht werden.

(441) Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis deshalb empfohlen, dies bei der Novellierung des LRV M-V zu thematisieren.

(442) Der Landkreis bittet um Klarstellung, ob sich die Kritik des Landesrechnungshofes am Vordruck nach dem LRV M-V an den Landkreis richte oder die Vorgabe des LRV M-V betreffe.

(443) Der Landesrechnungshof hält die aktuelle Fassung des Tätigkeitsnachweises nach der Anlage 9 des LRV M-V für nicht aussagekräftig genug, um für das Fallmanagement im Rahmen einer wirksamen Fallsteuerung tatsächlich hilfreich zu sein.

4.2 Hilfe zum Lebensunterhalt

(444) Hilfe zum Lebensunterhalt ist Personen zu leisten, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere aus ihrem Einkommen und Vermögen, bestreiten können.¹³³

(445) Neben dem Einsatz von Einkommen und Vermögen ist auch die Inanspruchnahme vorrangiger Leistungen (z. B. Leistungen nach dem SGB II¹³⁴, Grundsicherung

¹³¹ Nach § 104 Abs. 1 SGB IX bestimmen sich die Leistungen der Eingliederungshilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach der Art des Bedarfes, den persönlichen Verhältnissen, dem Sozialraum und den eigenen Kräften und Mitteln.

¹³² Landesrahmenvertrag für Mecklenburg-Vorpommern nach § 131 Abs. 1 SGB IX für Leistungen der Eingliederungshilfe durch Landesverordnung zum Ersatz eines Landesrahmenvertrages vom 17. Dezember 2019 ab 1. Januar 2020 für anwendbar erklärt, GVObI. M-V, S. 858.

¹³³ § 19 Abs. 1 SGB XII.

im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII¹³⁵) zu prüfen. Die Einordnung in die zutreffende Hilfeart ist von wesentlicher finanzieller Bedeutung für den kommunalen Haushalt, da unterschiedliche Kostenträger verantwortlich sind¹³⁶.

(446) Zur Hilfe zum Lebensunterhalt in besonderen Wohnformen hat der Landesrechnungshof u. a. Folgendes festgestellt und empfohlen:

- Die Sachbearbeitung hat die erforderliche Prüfung, ob ein Wechsel in eine andere Hilfeart (z. B. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder SGB II-Leistungen) erfolgen kann, in einigen Fällen nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt. Der Landesrechnungshof hat Schulungsbedarf gesehen und dem Landkreis empfohlen, für entsprechende Fortbildungen zu sorgen.
- Beim Einkommenseinsatz war der Sachbearbeitung in einem Fall die Aktenlage nicht bekannt, weil sie keinen Zugriff auf die erforderlichen Informationen der Akte beim Fallmanagement hat. Außerdem hat die Sachbearbeitung die Höhe der Witwenrente durch einen Eingabefehler nicht zeitnah angepasst.
- Für die Weiterbewilligung der Leistungen hat die Sachbearbeitung von den Leistungsberechtigten auch einen Weitergewährungsantrag gefordert, obwohl diese Leistungen nicht antragsgebunden sind. In den Bewilligungsbescheiden hat sie Formulierungen genutzt, die nicht mehr aktuell waren bzw. nicht zum Sachverhalt passten. Der Landesrechnungshof hat erwartet, dass künftig Schreiben und Bescheide den zu regelnden Sachverhalten angepasst werden.
- Rückforderungen hat die Sachbearbeitung mit zeitlicher Verzögerung bzw. nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet. Der Landesrechnungshof hat auch zu dieser Thematik einen Schulungsbedarf gesehen und dem Landkreis empfohlen, für entsprechende Fortbildungen zu sorgen.

(447) Der Landkreis berichtet, wie er die Einzelfeststellungen erledigt hat. Unklare Sachverhalte klärt er auf. Darüber hinaus teilt er mit, dass die Öffnung der Sozialakte für alle Mitarbeitenden des Fachdienstes Soziales noch geprüft werden müsse. Unabhängig davon sei der weitere Austausch zwischen Fallmanagement und Leistungsbearbeitung zu fördern. Eine gemeinsam verzahnte Arbeitsweise in der Fallbearbeitung werde langfristig die beste Arbeitsweise sein. Die Fachgebietsleitungen würden die gemeinsamen Schnittstellen immer wieder besprechen, um nachhaltig dieses Ziel zu erreichen.

(448) Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Landkreises zu den Einzelfeststellungen zur Kenntnis und begrüßt dessen Maßnahmen zur weiteren Ver-

¹³⁴ Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II schließt der Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach diesem Buch Leistungen nach dem Dritten Kapitel des Zwölften Buches aus.

¹³⁵ Nach § 19 Abs. 2 Satz 2 SGB XII gehen die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel vor.

¹³⁶ Der Bund erstattet die Nettoaussgaben für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu 100 % (§ 46a Abs. 1 Nummer 2 SGB XII i. V. m. § 12 Abs. 1 Satz 1 AG-SGB XII M-V), während bei der Hilfe zum Lebensunterhalt das Land dem Landkreis nach § 17 AG-SGB XII MV 82,5 % der Jahresnettoaussahlungen erstattet.

besserung der Zusammenarbeit des Fallmanagements und der Leistungssachbearbeitung.

V Prüfungen kommunaler Beteiligungen

V.1 Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung

Bei fast einem Drittel der kommunalen Wirtschaftsbetriebe wurden die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2022 nicht fristgerecht abgeschlossen. Damit hat sich dieser Anteil gegenüber dem Vorjahr erneut erhöht.

(449) Kommunale Wirtschaftsbetriebe können in verschiedenen Organisationsformen betrieben werden: als Eigenbetriebe, Zweckverbände, Gesellschaften des privaten Rechts und Kommunalunternehmen¹³⁷. In Tabelle 32 sind die unterschiedlichen Fristen für die Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung der Jahresabschlüsse für die Organisationsformen dargestellt.

¹³⁷ Gemeinden können wirtschaftliche Unternehmen und Einrichtungen auch in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen) errichten, siehe § 70 KV M-V.

Tabelle 32: Fristen zur Aufstellung, Prüfung, Feststellung sowie Offenlegung und Bekanntmachung des Jahresabschlusses und Lageberichts bei kommunalen Wirtschaftsbetrieben mit Prüfungspflicht nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg Vorpommern

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 Ende des Wirtschaftsjahres (§ 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 Geschäftsjahres 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 Geschäftsjahres 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 Wirtschaftsjahres (§ 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 Wirtschaftsjahres (§ 70b Abs. 2 KV M-V i. V. m. § 13 Abs. 4 KPG M-V)	bis zum Ablauf von 9 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres (§ 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 Wirtschaftsjahres, 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 Geschäftsjahres (§ 42a Abs. 2 GmbHG)
Offenlegung und Bekanntmachung des <u>festgestellten</u> und <u>geprüften</u> Jahresabschlusses und Lageberichts	Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)	Bekanntmachung und Auslegung nach Erhalt des Weiterleitungsschreibens des Landesrechnungshofes (§ 14 Abs. 5 KPG M-V)	spätestens 1 Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjahres 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.

(450) Bei fast einem Drittel (108 von 357) der kommunalen Wirtschaftsbetriebe wurden die Prüfungen der Jahresabschlüsse für das Geschäftsjahr 2022 nicht fristgerecht abgeschlossen. Bei 26 Wirtschaftsbetrieben waren die Prüfungsberichte bis zum 22. Juli 2024 (Stichtag) und damit mehr als 18 Monate nach dem Ende des Wirtschaftsjahres noch nicht beim Landesrechnungshof eingegangen (siehe Tabelle 33).

Im Vorjahr wurden 97 von 358 Prüfungen nicht fristgerecht abgeschlossen. Damit hat sich die Anzahl der verspäteten Prüfungen gegenüber 2021 um ca. 11 % erhöht. Erhöht hat sich insbesondere die Anzahl der Prüfungen, die erst nach mehr als zwölf Monaten abgeschlossen wurden bzw. bei denen die Prüfungsberichte noch nicht beim Landesrechnungshof eingegangen sind.

(451) Bei den Prüfungsberichten, die auch mehr als zwölf Monaten nach Ende des Geschäftsjahres nicht beim Landesrechnungshof eingegangen waren, handelt es sich überwiegend um solche für 2022.

Tabelle 33: Übersicht über die Einhaltung der Fristen bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2022 (im Vergleich zum Vorjahr) nach Abschnitt III Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (Stand: 22. Juli 2024)

	Eigenbetrieb		Zweckverband		Kommunalunternehmen		kleine Gesellschaft privaten Rechts		Gesamt	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
fristgerecht innerhalb von neun Monaten abgeschlossene Prüfungen	40	39	24	23	1	3	184	194	249	259
nach neun bis zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen	20	25	6	8	1	0	30	25	57	58
nach mehr als zwölf Monaten abgeschlossene Prüfungen	9	14	3	1	0	0	13	11	25	26
nach mehr als zwölf Monaten nicht beim Landesrechnungshof eingegangen	16	8	2	3	1	0	7	4	26	15
Gesamt	85	86	35	35	3	3	234	234	357	358

Quelle: eigene Darstellung auf Basis einer Auswertung der eingegangenen Prüfungsberichte für das Geschäftsjahr 2022. Als Zeitpunkt für den Abschluss der Prüfung war das Datum des Bestätigungs- bzw. Versagungsvermerks maßgeblich.

(452) Drei Prüfungsberichte standen allerdings auch noch für das Geschäftsjahr 2021 aus.

(453) Für einen Eigenbetrieb, zu dem der Landesrechnungshof bereits im vergangenen Kommunalfinanzbericht berichtet hatte¹³⁸, lagen zum Stichtag nach wie vor die Prüfungsberichte ab 2019 nicht vor.

Im November 2023 hatte der Eigenbetrieb dem Landkreis Vorpommern-Rügen einen Zeitplan übermittelt, um die rückständige Bearbeitung der Jahresabschlüsse voranzutreiben. Danach sei, wenn keine außergewöhnlichen Sachverhalte der Klärung bedürften, mit einem Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers für 2019 im März 2024 zu rechnen. Nach dem Druck des Berichtsexemplars könne die Feststellung durch die Gemeindevertretung im April 2024 erfolgen. Parallel solle die Zuarbeit an das Steuerbüro für die Erstellung des Jahresabschlusses 2020 erfolgen, sodass der Entwurf des Jahresabschlusses bis Ende Mai 2024 dem Abschlussprüfer vorliege. Ausgehend von einer Bearbeitungszeit von zwei bis drei Monaten wäre der Bestätigungsvermerk im Oktober 2024 bereit für die Feststellung des Jahresabschlusses 2020 durch die Gemeindevertretung.

Auf Nachfrage zum Jahresabschluss 2019 teilte der Eigenbetrieb dem Landesrechnungshof im April 2024 mit, dass dem Abschlussprüfer noch Bereichsrechnungen, Anhang und Lagebericht fehlten. Der Lagebericht werde umgehend versendet, hinsichtlich Bereichsrechnung und Anhang erfolge eine Erinnerung beim Steuerbüro.

Statt sich zu verringern, weitet sich die eingetretene Verzögerung bei diesem Eigenbetrieb somit weiter aus.

¹³⁸ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 – Teil 2 Kommunalfinanzbericht 2023, Tzn. 378 ff.

(454) Der Leiter des Eigenbetriebs hat mitgeteilt, dass die Aussagen des Landesrechnungshofes „nicht beanstandet werden“.

(455) Der Landkreis hat mitgeteilt, dass keine Bedenken gegen die vorgelegten Sachverhaltsdarstellungen in Bezug auf den Eigenbetrieb bestünden.

(456) Der Landesrechnungshof nimmt die Stellungnahmen des Eigenbetriebs und des Landkreises zur Kenntnis. Er vermisst allerdings Aussagen dazu, ob und wie die Aufarbeitung der eingetretenen erheblichen Verzögerung erfolgen soll bzw. warum der bestehende Zeitplan zur Aufarbeitung nicht eingehalten wurde. Seit dem Bericht im letzten Kommunalfinanzbericht ist nach wie vor keinerlei Fortschritt zu erkennen. Das ist nicht hinnehmbar. Der Landesrechnungshof erwartet, dass Eigenbetrieb und Rechtsaufsicht die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um die Jahresabschlussprüfung wieder in Einklang mit den gesetzlichen Fristen zu bringen. Der Landesrechnungshof wird dies weiter einfordern.

(457) 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. Seitens der Einrichtungen wurden häufig personelle Ursachen als Grund für Verzögerungen genannt.

(458) Der Landesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung zu Verzögerungen bei der Feststellung des Jahresabschlusses führen. In der Folge kann die beteiligte kommunale Körperschaft ihren eigenen Jahresabschluss nicht fristgerecht feststellen.

Darüber hinaus laufen Kapitalgesellschaften Gefahr, dass sie ihren Jahresabschluss nicht fristgerecht im Bundesanzeiger offenlegen können (siehe Tabelle 32). Daraus kann ein Ordnungsgeld von bis zu 25.000 Euro folgen.

(459) 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.

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.

(460) 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 gegebenenfalls resultierende Mehrkosten. In einem kommunalen Unternehmen ist das geschäftsführende Organ verpflichtet, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu befolgen und unnötige Ausgaben zu vermeiden.

(461) 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, – auch mit Unterstützung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde – rechtzeitig Maßnahmen zur Vermeidung von Prüfungsverzögerungen und Mehrkosten zu ergreifen.

(462) Sind einmal deutliche Verzögerungen eingetreten, fällt es den betroffenen Einrichtungen nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofes zunehmend schwer, diese wieder aufzuholen.

(463) Sofern deutliche Verzögerungen eingetreten sind, sieht der Landesrechnungshof die jeweils zuständige Rechtsaufsicht in der Pflicht, die Aufarbeitung der Verzögerungen zu begleiten. Das bedeutet etwa, Zeitschienen zu erarbeiten, bis wann eine Aufarbeitung erfolgen soll, und deren Kontrolle. Gerade bei den Einrichtungen, bei denen bereits ein erheblicher Rückstand eingetreten ist (vgl. Tz. 451), hält der Landesrechnungshof eine engmaschige Begleitung für geboten.

(464) Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat die Darstellung des Landesrechnungshofes zum Stand der Jahresabschlussprüfungen aufgegriffen und sich seinerseits mit Schreiben vom 13. November 2023 an die Gemeinden des Landes gewandt und auf die Notwendigkeit hingewiesen, die gesetzlich vorgegebenen Fristen einzuhalten.

(465) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass gegen die Sachverhaltsdarstellungen keine Bedenken bestehen. Es bedankt sich für die Aufbereitung und Auswertung der Daten. Das Ministerium nimmt zur Kenntnis, dass der erneute nachdrückliche Hinweis auf die Rechtslage und fristgerechte Erstellung der Jahresabschlüsse bisher zu keinen nennenswerten Verbesserungen geführt hat.

Das Ministerium stimmt ausdrücklich den Empfehlungen des Landesrechnungshofes an die kommunalen Gesellschafter bzw. Träger kommunaler Wirtschaftsbetriebe zu, sich vom geschäftsführenden Organ regelmäßig über den Stand der Jahresabschlussprüfung berichten zu lassen. Zudem sollen entsprechende Befugnisse wie Beschlüsse oder Weisungen ausgeschöpft werden.

(466) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

V.2 Wirtschaftliche Entwicklung der Tourismus- / Kurverwaltungen

Die wirtschaftliche Lage der Unternehmen in der Branche Tourismus/Kurverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern ist insgesamt stabil.

(467) Im Kommunalfinanzbericht 2022¹³⁹ hat der Landesrechnungshof die Entwicklung der nach Abschnitt III KPG M-V prüfungspflichtigen Einrichtungen dargestellt. Dabei hat er die Prüfungsberichte für 2020 anhand der ausgewiesenen Umsatzerlöse und Jahresergebnisse ausgewertet. Insbesondere rückten Unternehmen in den Fokus, die aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie ihren Geschäftszweck teilweise oder in Gänze nicht ausüben konnten. Hierzu zählte auch die Branche Tourismus / Kurverwaltung. Im Ergebnis war keine negative Entwicklungstendenz erkennbar. Der Landesrechnungshof verfolgt angesichts der fortdauernden und noch hinzutretenden Herausforderungen durch die besonderen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Corona-Pandemie, Krieg in der Ukraine) die Entwicklung weiter.

1 Entwicklung der Tourismusbranche in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt

(468) Die Entwicklung der touristischen Unternehmen mit kommunaler Beteiligung kann nicht losgelöst von der allgemeinen Entwicklung des Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern betrachtet werden. Die Nutzung der touristischen Infrastruktur steht in Abhängigkeit zu den Gästezahlen, den Übernachtungen und der Verweildauer. Zum Teil bedienen Unternehmen mit kommunaler Beteiligung diese Geschäftsfelder (wie z. B. Zimmervermietung und Campingplätze) selbst.

(469) Das Gastgewerbe inklusive des Tourismus ist in Mecklenburg-Vorpommern mit rund 5.500 Unternehmen und etwa 60.000 Beschäftigten aktiv mit einem Anteil an der Bruttowertschöpfung von rd. 12 % beteiligt.¹⁴⁰ Das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern hat 2.920¹⁴¹ Betriebe¹⁴² dem Tourismus zugeordnet. Seit 2016 hat sich deren Zahl wie folgt entwickelt:

¹³⁹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022, Teil 2 – Kommunalfinanzbericht 2022, S. 140 f.

¹⁴⁰ DEHOGA Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbilanz 2020., in <https://www.dehoga-mv.de/daten-fakten.html>, 13. November 2024.

¹⁴¹ Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistischer Bericht GA G413 2023, S. 19 vom 21. Februar 2024 (Stand: November 2023).

¹⁴² Hotels, Gasthöfe, Pensionen, Ferienunterkünfte, Campingplätze und sonstige tourismusrelevante Unterkünfte, wobei das Gastgewerbe nicht berücksichtigt ist.

Tabelle 34: Entwicklung der Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt, 2016 bis 2023

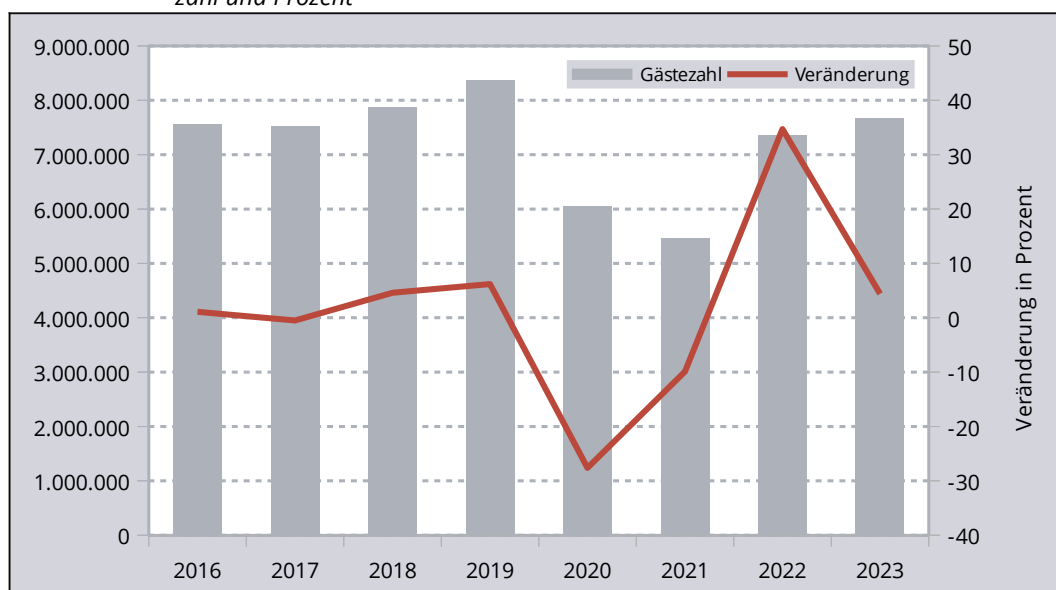
Jahr	Betriebe insgesamt ¹⁴³	Differenz zum Vorjahr in %
2016	2.851	0,5
2017	2.840	-0,4
2018	3.242	14,2
2019	3.363	3,7
2020	3.251	-3,3
2021	3.136	-3,5
2022	3.035	-3,2
2023	2.920	-3,8

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Von 2016 bis 2019 war in Mecklenburg-Vorpommern im Bereich des Tourismus insgesamt ein Zuwachs um 512 Unternehmen (rd. 18,0 %) zu verzeichnen. Seit 2020 stellten jährlich etwa 100 Betriebe (durchschnittlich rd. 3,5 %) den laufenden Betrieb wieder ein. Seit 2020 betrug der Rückgang insgesamt 443 Unternehmen (rd. 13,2 %). Dieser Negativtrend korrespondiert nur teilweise mit der Entwicklung der Gästezahlen, den Übernachtungen und der durchschnittlichen Verweildauer im Land.

(470) Die Gästezahlen haben sich von 2016 bis 2023 wie folgt entwickelt:

Abbildung 22: Gästezahlen und Veränderung in Mecklenburg-Vorpommern, 2016 bis 2023, in Anzahl und Prozent



Quelle: eigene Darstellung.

Von 2016 bis 2019 nahm die Zahl der jährlichen Gäste um rd. 0,8 Mio. (rd. 10,5 %) zu. Aufgrund der Coronabeschränkungen brachen die Gästezahlen ein. 2021 erreichten sie einen Tiefststand, der um mehr als ein Drittel (rd. 34,7 %; das entspricht rd. 2,9 Mio.) unter denen von 2019 lag. Bis 2023 erholten sich die Gästezahlen nur langsam, das Niveau vor der Pandemie konnte noch nicht wieder erreicht werden.

¹⁴³ Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistische Berichte: G413 2015 12 vom 8. März 2016; G413 2016 vom 21. Februar 2017; G413 2017 12 vom 28. Februar 2018; G413 2018 12 vom 13. März 2019; G413 2019 12 vom 8. Juni 2020; G413 2020 12 vom 16. Februar 2021; G413 2021 12 vom 4. März 2022; G413 2022 12 vom 7. März 2023; G413 2023 vom 5. März 2024.

(471) Die Entwicklung der Übernachtungen in Mecklenburg-Vorpommern verläuft tendenziell ähnlich zur Entwicklung der Gästezahlen und stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 35: Entwicklung der Übernachtungen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt, 2016 bis 2023

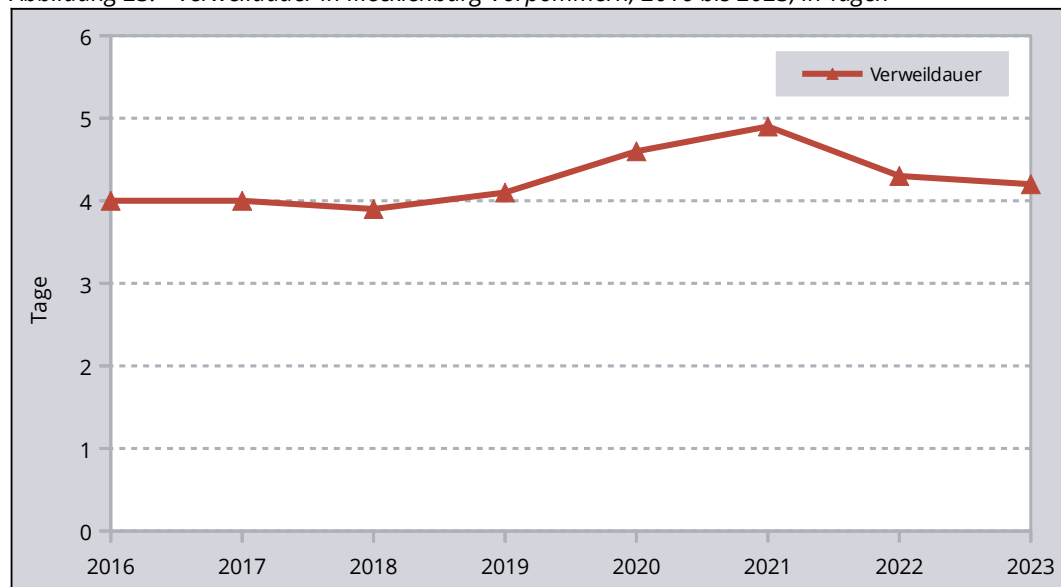
Jahr	Übernachtungen ¹⁴⁴	Differenz zum Vorjahr in %
2016	30.292.481	2,8
2017	29.751.881	-1,8
2018	30.884.299	3,8
2019	34.117.199	10,5
2020	27.770.374	-18,6
2021	26.549.951	-4,4
2022	31.763.633	19,6
2023	32.155.709	1,2

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Von 2016 bis 2019 nahmen die Übernachtungen in Mecklenburg-Vorpommern um 3,8 Mio. (rd. 12,6 %) zu und fielen dann pandemiebedingt von 2020 bis 2021 deutlich um 7,6 Mio. (rd. 22,2 %). 2022 und 2023 konnten wieder Übernachtungszahlen über der 30 Mio.-Grenze erreicht werden, liegen aber noch deutlich unter dem Wert von 2019.

(472) Die durchschnittliche Verweildauer stellt die Anzahl der Nächte dar, die ein Gast durchschnittlich in einer Übernachtungseinrichtung verbringt. Für Mecklenburg-Vorpommern sind folgende Daten ausgewiesen:

Abbildung 23: Verweildauer in Mecklenburg-Vorpommern, 2016 bis 2023, in Tagen



Quelle: eigene Darstellung.

Die durchschnittliche Verweildauer hat von 2016 bis 2021 um 0,9 Tage (rd. 22,5 %) zugenommen, sank aber in den letzten beiden Jahren um 0,7 Tage (rd. 14,3 %) und hat damit wieder annähernd den Wert von 2019 erreicht.

(473) Die gesunkene durchschnittliche Verweildauer könnte insbesondere auf die Preisentwicklung der letzten Jahre und das veränderte Reiseverhalten der Gäste zu-

¹⁴⁴ Vgl. Fn. 143.

rückzuführen sein. Den Prüfungsberichten ist zu entnehmen, dass die Gäste 2020 und 2021 aufgrund der Coronalage verstärkt inländische Destinationen buchten. Mit dem Wegfall der Reisebeschränkungen ab 2022 änderte sich das Reiseverhalten wieder.

2 Entwicklung der Tourismusbranche in Unternehmen mit kommunaler Beteiligung

(474) Aktuell hat der Landesrechnungshof 54 der nach Abschnitt III KPG M-V prüfungspflichtigen Unternehmen mit kommunaler Beteiligung der Branche Tourismus/Kurverwaltung zugeordnet. Diese werden als Eigenbetrieb oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung (kleine KapG)¹⁴⁵ geführt. Ihre Anzahl hat sich seit 2016 wie folgt entwickelt:

Tabelle 36: Entwicklung der kommunalen Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern, 2016 bis 2023

Jahr	Gesamt	Eigenbetriebe	in %	Kleine KapG	in %
2016	53	33	62,3	20	37,7
2017	53	33	62,3	20	37,7
2018	54	33	61,1	21	38,9
2019	54	31	57,4	23	42,6
2020	54	31	57,4	23	42,6
2021	54	31	57,4	23	42,6
2022	54	30	55,6	24	44,4

Quelle: eigene Berechnungen.

Seit 2018 ist die Anzahl der Unternehmen unverändert. Bei näherer Betrachtung ist allerdings festzustellen, dass seit 2019 die Zahl der Eigenbetriebe leicht rückläufig war. Dabei fusionierten 2019 drei Kurverwaltungen zu einem neuen Eigenbetrieb und ein Eigenbetrieb wurde ab 2022 in die Verwaltungsstruktur der Kommune zurückgeführt. Demgegenüber stieg ab 2018 die Anzahl der Unternehmen in Form einer kleinen KapG durch vier Neugründungen.

(475) Während im Betrachtungszeitraum die Anzahl der Unternehmen nahezu konstant geblieben ist, hat sich die Anzahl der Arbeitnehmer (VZÄ) insgesamt stetig erhöht:

Tabelle 37: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen, 2016 bis 2022

Jahr	Gesamt	Eigenbetriebe	in %	Kleine KapG	in %
2016	942	552	58,6	390	41,4
2017	961	560	58,3	401	41,7
2018	1.020	583	57,2	437	42,8
2019	1.066	612	57,4	454	42,6
2020	1.072	636	59,3	436	40,7
2021	1.117	655	58,6	462	41,4
2022	1.176	679	57,7	497	52,3

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2022; eigene Berechnungen.

¹⁴⁵ Kleine Kapitalgesellschaft gemäß § 267 HGB.

Ein pandemiebedingter Mitarbeiterrückgang ist nicht erkennbar. Die Unternehmen nutzten verstärkt die Möglichkeiten von Kurzarbeit bzw. Homeoffice.

(476) Bei den dargestellten Daten ist zu berücksichtigen, dass dem Landesrechnungshof zum Zeitpunkt der Auswertung insbesondere für 2021 und 2022 insgesamt 17 Prüfungsberichte von 12 Unternehmen noch nicht vorlagen (vgl. Jahresberichtsbeitrag „Verzögerungen bei der Jahresabschlussprüfung“). Für ein Unternehmen dieser Branche fehlen die Jahresabschlussdaten sogar ab 2019. Für diese Unternehmen hat der Landesrechnungshof bei seiner Auswertung auf die zuletzt vorliegenden Daten zurückgegriffen und diese in gleicher Höhe für die Folgejahre fortgeschrieben.

2.1 Geschäftsfelder

(477) Geschäftsfelder umschreiben die Geschäftsgrundlagen eines Unternehmens, wie z. B. die Vermarktung bestimmter Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren. Sie leiten sich aus dem Unternehmenszweck sowie den Unternehmenszielen ab. Sie bilden somit die Einsatzgebiete der unternehmerischen Aktivitäten.

(478) Die Angaben zu den einzelnen ausdrücklich benannten Geschäftsfeldern hat der Landesrechnungshof aus den Lageberichten und den Erläuterungen zur Gewinn- und Verlustrechnung entnommen, da hier dargestellt wird, wie sich die Umsatzerlöse im Einzelnen zusammensetzen. Für seine Darstellung hat der Landesrechnungshof diese für die Auswertung teilweise zusammengefasst:

Tabelle 38: Geschäftsfelder in der Branche Tourismus/Kurverwaltung

Nr.	Geschäftsfeld	Anzahl
1.	Vermietung/Verpachtung	40
2.	Kurabgabe	39
3.	Verkaufserlöse aus Waren und sonstigen Dienstleistungen	37
4.	Fremdenverkehrsabgabe	33
5.	Provisionen	31
6.	Parkplatzbewirtschaftung	30
7.	Werbung/Prospekte/Online	29
8.	Veranstaltungen	27
9.	Hafen/Liegegebühren	22
10.	Strandbewirtschaftung/-nutzung	17
11.	Bewirtschaftung sonstiger touristischer/kultureller Einrichtungen	15
12.	Bauhof	13
13.	Zimmervermittlung	11
14.	Campingplatz	11
15.	Museum	9
16.	Gastgeberverzeichnis	9
17.	Standgebühren	9
18.	Gastronomie	9
19.	Winterdienst/technische Hilfsleistungen	8
20.	Eintrittsgelder	7
21.	Führungen/Wanderungen	4
22.	Miete kommunaler Wohnungsbau	3
23.	Bibliothek	2
24.	Leistungen für die Gemeinde	2
25.	Umlage aus Betriebskostenabrechnungen kommunaler Wohnungsbau	2
26.	Sonstige	13

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2022; eigene Zusammenstellung.

Im Wesentlichen spiegeln die Geschäftsfelder die klassischen Aufgabenbereiche der Branche wieder. Unter „Sonstige“ hat der Landesrechnungshof u. a. folgende Geschäftsfelder zusammengefasst: Die Bewirtschaftung von Bibliotheken, Wasserwanderrastplatz, hoheitliche Einnahmen¹⁴⁶ sowie die Wärmerzeugung.

(479) Im Weiteren hat der Landesrechnungshof untersucht, ob sich bei der Aufgabenwahrnehmung Unterschiede zwischen den jeweils gewählten Rechtsformen (vgl. Tz. 474) zeigen. Bei der Analyse der zwanzig am häufigsten vertretenen Geschäftsfelder ergibt sich folgendes Bild:

¹⁴⁶ Übernahme von hoheitlichen Aufgaben der Gemeinde im Kur- und Tourismusbereich als unselbständige und weisungsabhängige kommunale Verwaltungshelferin.

Tabelle 39: Top 20 der Geschäftsfelder in der Branche Tourismus/Kurverwaltung je Rechtsform

Nr.	Geschäftsfeld	Eigenbetriebe	Kleine KapG
1.	Vermietung/Verpachtung	28	12
2.	Kurabgabe	32	7
3.	Verkaufserlöse aus Waren und sonstigen Dienstleistungen	18	19
4.	Fremdenverkehrsabgabe	30	3
5.	Provisionen	21	10
6.	Parkplatzbewirtschaftung	24	6
7.	Werbung/Prospekte/Online	15	14
8.	Veranstaltungen	13	14
9.	Hafen/Liegegebühren	14	8
10.	Strandbewirtschaftung/-nutzung	13	4
11.	Bewirtschaftung sonstiger touristischer/kultureller Einrichtungen	4	11
12.	Bauhof	10	3
13.	Zimmervermittlung	2	9
14.	Campingplatz	7	4
15.	Museum	6	3
16.	Gastgeberverzeichnis	4	5
17.	Standgebühren	7	2
18.	Gastronomie	2	7
19.	Winterdienst/technische Hilfsleistungen	6	2
20.	Eintrittsgelder	5	2

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2022; eigene Zusammenstellung.

Die Verteilung der Geschäftsfelder zeigt, dass zum Teil auffällige Unterschiede bei der Aufgabenwahrnehmung bestehen. Den Eigenbetrieben fallen dabei im Wesentlichen die klassischen Aufgaben der Kur- und Fremdenverkehrsverwaltung zu, während sich die kleinen KapG überwiegend den begleitenden touristischen Dienstleistungen widmen.

Einige Kommunen greifen je nach Unternehmenszweck auf beide Rechtsformen zurück. Kommunen agieren sowohl als alleinige Gesellschafter als auch als Anteilseigner bei gemeinsamen Beteiligungen.

(480) Zudem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Anzahl der ausdrücklich benannten Geschäftsfelder je Unternehmen stark variiert:

Tabelle 40: Anzahl Geschäftsfelder je Unternehmen zusammengefasst

Anzahl Geschäftsfelder	insgesamt	Eigenbetriebe	Kleine KapG
1	1	1	0
2	2	0	2
3	2	0	2
4	7	2	5
5	5	4	1
6	10	5	5
7	6	5	1
8	6	2	4
9	5	5	0
10	3	3	0
11	5	3	2
12	3	3	0
13	2	1	1
18	1	0	1

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2022; eigene Zusammenstellung.

Das zeigt, dass die Einrichtungen, auch wenn sie insgesamt dem Kur- und Tourismusbereich zugeordnet sind, inhaltlich sehr heterogen aufgestellt sind.

2.2 Umsatzerlöse

(481) Umsatzerlöse dienen als Indikator für den Erfolg eines Unternehmens. Sie sind eine der wesentlichen Kennzahlen eines Unternehmens, spiegeln sie doch die Fähigkeit des Unternehmens wieder, Erlöse am Markt zu erzielen.

(482) Die Umsatzerlöse haben sich insgesamt für alle Unternehmen von 2016 bis 2022 wie folgt entwickelt:

Abbildung 24: Umsatzerlöse, 2016 bis 2022, in Mio. Euro



Quelle: eigene Darstellung.

Die Umsatzerlöse haben sich von 2016 bis 2019 um 16,2 Mio. Euro (rd. 16,4 %) kontinuierlich positiv entwickelt. Verglichen mit 2019 brachen die Umsätze pandemiebe-

dingt 2020 (rd. -4,1 %) und 2021 (rd. -4,9 %) deutlich ein, blieben aber über dem Stand von 2018. Obwohl die touristischen Einrichtungen erst ab April 2022 wieder uneingeschränkt nutzbar waren, stiegen die Umsatzerlöse gegenüber 2019 dann aber wieder um 7,5 Mio. Euro (rd. 6,5 %).

2.3 Jahresergebnisse

(483) Das Jahresergebnis errechnet sich durch Abzug sämtlicher Kosten vom Umsatz und stellt den Nettogewinn oder Verlust eines Unternehmens im Rechnungsjahr dar.

(484) Die Jahresergebnisse von 2016 bis 2022 haben sich insgesamt, also über alle Unternehmen, wie folgt entwickelt:

Tabelle 41: Jahresergebnisse insgesamt, 2016 bis 2022, in 1.000 Euro und Prozent

Jahr	Jahresergebnisse	Differenz zum Vorjahr in %
2016	3.477,4	
2017	225,9	-93,5
2018	-1.315,4	-682,3
2019	1.057,8	180,4
2020	5.522,4	422,1
2021	1.558,7	-71,8
2022	178,7	-88,5

Quelle: Prüfungsberichte 2016 bis 2022; eigene Berechnungen.

(485) Bei Betrachtung der Jahresergebnisse zeigt sich von 2016 bis 2022 keine bestimmte Entwicklungstendenz. Tabelle 41 zeigt, dass die Jahresergebnisse großen Schwankungen unterliegen. Die Kennzahl für 2022 deutet für sich genommen auf keine Verschlechterung der finanziellen Situation hin.

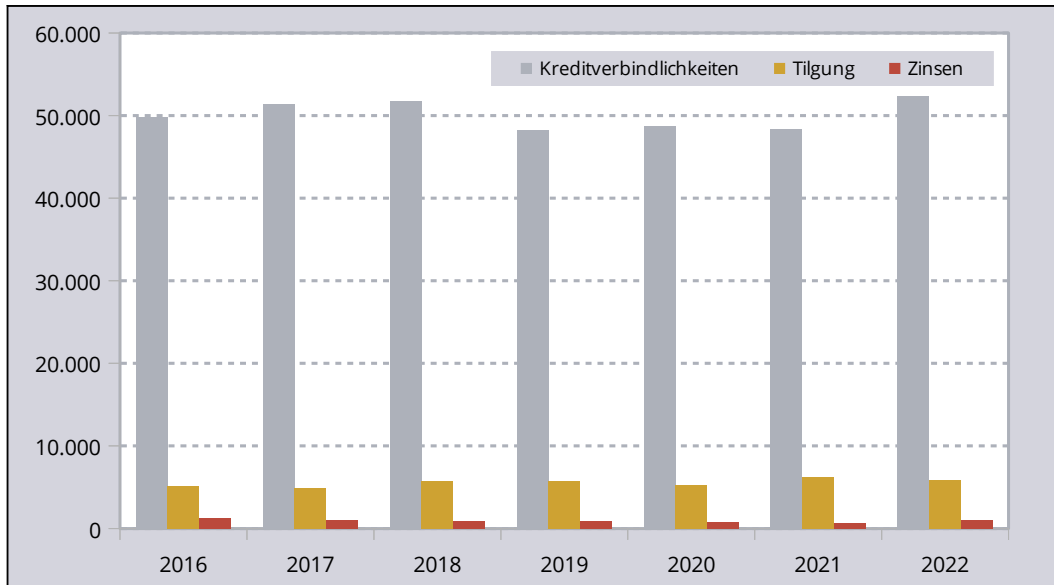
(486) Festzustellen ist auch, dass die erreichten betriebswirtschaftlichen Ergebnisse mit einem Überschuss von 178.700 Euro zeigen, dass 2022 positiver verlaufen ist als zunächst angenommen. Dazu haben zu einem gewissen Teil neben Preisanpassungen bei den vorgehaltenen Dienstleistungen (z. B. Kurtaxe, Parkplatzgebühren) auch die wieder gestiegenen Anreisen und Übernachtungen beigetragen (siehe Abbildung 24 und Tabelle 35).

(487) Zu beachten ist allerdings, dass ein positives Jahresergebnis 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, aber auch durch Zuschüsse der Gesellschafter.

2.4 Kreditverbindlichkeiten und Kapitaldienst

(488) Die Daten zu den Kreditverbindlichkeiten und zum Kapitaldienst 2016 bis 2022 stellen sich insgesamt wie folgt dar:

Abbildung 25: Kreditverbindlichkeiten und Kapitaldienst, 2016 bis 2022, in 1.000 Euro



Quelle: eigene Darstellung.

Bis 2018 stiegen die Kreditverbindlichkeiten der Unternehmen insgesamt jährlich (jeweils um rd. 3,0 % und rd. 0,8 %) leicht an. 2019 war ein Rückgang um rd. 6,9 % zu verzeichnen. Bis 2022 stiegen die Kreditverbindlichkeiten dann wieder um rd. 8,7 %.

Mögliche Gründe könnten erhöhte Investitionen der kommunalen Unternehmen zur Verbesserung der Infrastruktur und der touristischen Angebote sein. Es ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren der Konkurrenzdruck zu anderen Urlaubsregionen (z. B. Schleswig-Holstein, polnische Ostseeküste) weiter zugenommen hat.

(489) Die Ausgaben, die ein Unternehmen zur Begleichung seiner Kreditverbindlichkeiten leisten muss, werden als Kapitaldienst bezeichnet. In der Regel setzt dieser sich aus Zins- und Tilgungsleistungen zusammen.

(490) Die Zinsleistungen der kommunalen Unternehmen sanken bis 2021 sukzessive um 638.900 Euro (rd. 48,5 %). 2022 stiegen die Zinszahlungen dann wieder um rd. 57,2 %. Dies ist insbesondere auf die deutlich gestiegenen Kreditverbindlichkeiten in diesem Jahr zurückzuführen (siehe Abbildung 25). Zudem stiegen die Kreditzinsen durch die wiederholte Erhöhung des Leitzinses durch die EZB ab Juli 2022.

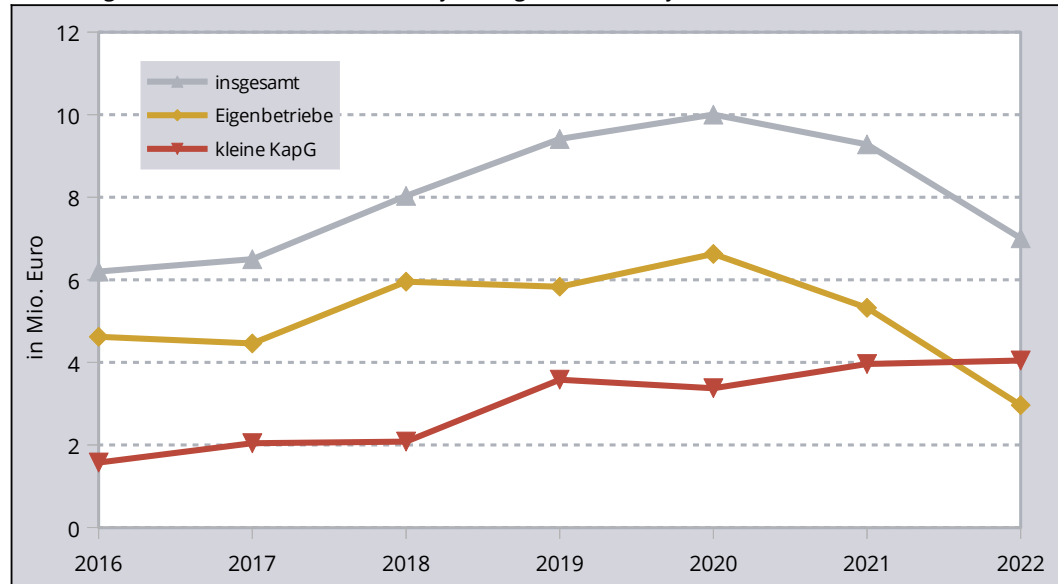
(491) Die Tilgungsleistungen entwickelten sich zum Teil anders. Während die Tilgungsleistungen von 2016 zu 2018 leicht sanken (rd. 3,8 %), stiegen sie 2018¹⁴⁷ um rd. 17,5 % an. Bis 2020 gingen die Tilgungsleistungen dann wieder um rd. 9,4 % zurück. Dies kann auf Stundungsregelungen während der Pandemiejahre zurückzuführen sein. Im Folgejahr stiegen die Tilgungsleistungen dann um rd. 18,9 %, um in 2022 wieder um rd. 5,4 % zu fallen. Dies ist zum einen auf gestiegene Kreditverbindlichkeiten zurückzuführen (siehe Abbildung 25). Zum anderen kann der erhöhte Leitzins (vgl. Tz. 490) beim Kapitaldienst zu höheren Zins- und geringeren Tilgungsleistungen führen.

¹⁴⁷ Bedingt durch Sondereffekte durch Tilgungsleistungen dreier Unternehmen 2018. Dabei hat ein Unternehmen kurzfristige Verbindlichkeiten getilgt, ein Unternehmen hat erstmals Tilgungsleistungen ausgewiesen und ein Unternehmen hat Kredite vorzeitig abgelöst.

2.5 Zuschüsse von Gesellschaftern

(492) Zuschüsse sind „freiwillige“ zusätzliche Leistungen der Gesellschafter. In der Regel sind es Liquiditätshilfen, für die keine Rückzahlungspflicht besteht. Diese haben sich für die einzelnen Unternehmensformen seit 2016 wie folgt entwickelt:

Abbildung 26: Zuschüsse der Gesellschafter insgesamt/Rechtsform, 2016 bis 2022, in Mio. Euro



Quelle: eigene Darstellung.

Insgesamt haben sich bis 2020 sowohl die gezahlten Zuschüsse als auch die Anzahl der bezuschussten Unternehmen deutlich erhöht. Bis 2020 stiegen die Zuschüsse zunächst insgesamt um 3,8 Mio. Euro (rd. 61,3 %), die Anzahl der bezuschussten Unternehmen erhöhte sich um 6 (50,0 %). Bis 2022 sanken die gezahlten Zuschüsse dann wieder um 2,99 Mio. Euro (rd. 29,9 %) und die Anzahl der bezuschussten Unternehmen reduzierte sich auf das Ausgangsniveau von 2016 (rd. -33,4 %).

(493) Sowohl die Höhe der Zuschüsse als auch die Anzahl der bezuschussten Unternehmen variiert seit 2016 deutlich. Dies kann jedoch überwiegend nicht als Indiz für wirtschaftliche Schwierigkeiten bewertet werden. Aufgrund der zum Teil zugewiesenen Aufgaben der Daseinsvorsorge (siehe Tabelle 38) ist nicht immer ein wirtschaftlicher Betrieb möglich. Den Gesellschaftern ist das sehr wohl bewusst, denn dies führt zu regelmäßigen Ausgleichszahlungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Eigenbetrieben nach § 13 Abs. 3 Eigenbetriebsverordnung (EigVO M-V) dazu eine ausdrückliche Verpflichtung besteht. Ein nach Ablauf von fünf Wirtschaftsjahren nicht ausgeglichener Verlustvortrag ist im folgenden Wirtschaftsjahr aus Haushaltsmitteln der Gemeinde auszugleichen, sofern nicht die Eigenkapitalausstattung einen Ausgleich durch Entnahme aus einer zu diesem Zweck gebildeten Rücklage zulässt. Gleiches gilt für Jahresfehlbeträge, die nach den Vorgaben der EigVO M-V nicht verrechnet, vorge tragen oder ausgeglichen werden können.

3 Aktuelle Entwicklungen / Fazit

(494) Die Coronakrise hatte 2020 bis 2022 erhebliche Auswirkungen auf das private wie öffentliche Leben. Die Tourismusbranche hat sich trotz der monatelangen Schlie-

Bungen als sehr robust erwiesen. Die Auswertung der Prüfungsberichte hat ergeben, dass die Unternehmen coronabedingt insgesamt keine wirtschaftlichen Einbußen zu verzeichnen hatten.

(495) Ab Oktober 2021 sind im Zuge der Sanktionen gegen Russland die Energiepreise drastisch gestiegen. Ein Großteil der Unternehmen sah für 2022 noch keine direkten Auswirkungen auf seine jeweilige Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Den Lageberichten der Unternehmen ist zu entnehmen, dass weiter steigende Energiepreise aber einen direkten Einfluss auf die Besucher- und Übernachtungszahlen hätten und zu einem Rückgang im Buchungsverhalten führen würden. Die Daten des Statistischen Amtes für 2022 und 2023 bestätigen dies nicht. Vielmehr stiegen in beiden Jahren sowohl die Gäste- als auch die Übernachtungszahlen (siehe Abbildung 24 und Tabelle 35).

(496) 2017 schränkte der BFH¹⁴⁸ die Möglichkeit der Kureinrichtungen zum Vorsteuerabzug ein. Der Vorsteuerabzug ist nur noch möglich, wenn ein direkter Zusammenhang zwischen Kurtaxe und Investition besteht und der Allgemeingebrauch ausgeschlossen ist. Basierend auf diesem Urteil führten die Finanzverwaltungen in Mecklenburg-Vorpommern Prüfungen der Vorsteuerabzugsfähigkeit von Investitionen der Tourismus-/Kurunternehmen durch, womit das Risiko von Rückzahlungen verbunden war.

(497) 2023 gab es weitere Urteile des EuGH und des BFH zur Umsatzsteuerpflicht und dem Vorsteuerabzug bei Kureinrichtungen. Danach kommt es wesentlich auf die Ausgestaltung der Kurbeitragssatzungen an. Es muss im Einzelfall geprüft werden, wie sich die aktuelle Rechtsprechung auswirkt, welche finanziellen Folgen sich daraus ergeben und ob gegebenenfalls Anpassungen zweckmäßig sind.

(498) Aufgrund der allgemeinen Preisentwicklung haben die Kommunen in ihren Satzungen sowohl die Kur- und Fremdenverkehrsabgaben als auch die Preise für die touristischen Einrichtungen (sofern nicht mit der Kurabgabe abgegolten) angepasst. Bei Kommunen mit bestehendem Haushaltssicherungskonzept stellt sich zudem die Frage, wie und in welcher Intensität der Tourismus als freiwillige Aufgabe noch sichergestellt werden kann. Um im Vergleich mit anderen Urlaubsregionen nicht ins Hintertreffen zu gelangen, sehen sich die Kommunen gehalten, auch defizitäre Bereiche (z. B. Museen, Mehrzweckhallen) weiter auf einem hohen Niveau fortzuführen und zudem in die touristische Infrastruktur zu investieren.

(499) Laut einer Branchenumfrage des Tourismusverbands Mecklenburg-Vorpommern Anfang 2023 liegen die größten Risiken dabei im Bereich des Fachkräftemangels, bei den Energie- und Rohstoffpreisen, den internationalen Krisen, den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie den steigenden Personalkosten und der Inlandsnachfrage.

(500) Die Branche sieht ihre Chancen und Aufgaben in der Sanierung der vorhandenen Infrastruktur, dem nachhaltigen und ressourcenschonenden Aufbau ergänzen-

¹⁴⁸ Bundesfinanzhof, Urteil vom 03. August 2017, V R 62/16, Vorsteuerabzug bei gemischter Nutzung eines Marktplatzes.

der touristischer Infrastruktur und deren Vermarktung. Positive Effekte werden insbesondere durch die enge Vernetzung mit angrenzenden Regionen bzw. Kooperationspartnern erwartet. Ein zentrales Thema ist dabei die Digitalisierung. Durch die digitale Vernetzung in sozialen Netzwerken, auf Plattformen und in Kommunikationsstrategien sollen bestehende Angebote verknüpft sowie zusätzliche Märkte erschlossen werden. Zusätzlich sollen weitere saisonunabhängige Angebote entwickelt werden (z. B. Gesundheitstourismus).

(501) Die von der Branche angeführten Risiken (vgl. Tz. 499) sind aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht allein ursächlich für den verhaltenen Start nach der Pandemie, da sie nicht nur Mecklenburg-Vorpommern betreffen. Die Tourismusbranche ist darüber hinaus auch abhängig vom Buchungsverhalten der Reisenden. Dies wird von diversen Faktoren beeinflusst, u. a. von Konkurrenzangeboten, vom Wetter, den Preisen, aber insbesondere auch von der Qualität und dem Service vor Ort.

(502) Der Landesrechnungshof empfiehlt die aktuellen Entwicklungen weiter zu verfolgen und auf die veränderten Rahmenbedingungen flexibel zu reagieren. Dazu sollten diverse Faktoren, wie z. B. Angebote, Service und Qualität, regelmäßig erhoben, geprüft und angepasst werden. Er begrüßt, dass sich die Branche dieser Thematik stellt und bereits konkrete Ansätze (vgl. Tz. 500) verfolgt.

(503) Das Ministerium hat mitgeteilt, dass gegen die Sachverhaltsdarstellungen keine Bedenken bestehen. Es dankt für die umfangreiche Zusammenstellung und Auswertung der Kennzahlen der Tourismusbranche. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes, die aktuellen Entwicklungen weiter zu verfolgen und auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren, werden ausdrücklich begrüßt.

(504) Der Landesrechnungshof begrüßt dies seinerseits.

V.3 Schweriner Feuerbestattungs- und Dienstleistungs-GmbH

Der Landesrechnungshof hatte bei seiner 2019 durchgeführten Prüfung Mängel aufgezeigt. Diese wurden inzwischen beseitigt.

Das Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen im Land Mecklenburg-Vorpommern wurde 2021 geändert, so dass ein Krematorium auch in der Rechtsform einer GmbH betrieben werden kann.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Feuerbestattungs- und Dienstleistungs-GmbH verläuft nach dem Einstieg eines neuen Gesellschafters und den damit verbundenen Investitionen positiv.

1 Prüfungsgegenstand

(505) Der Landesrechnungshof hat 2019 im Rahmen der Jahresabschlussprüfung zur Schweriner Feuerbestattungs- und Dienstleistungs-GmbH (SFD) zahlreiche gravierende Rechtsverstöße festgestellt.¹⁴⁹ Zu den wesentlichen Feststellungen gehörte die Tatsache, dass die Landeshauptstadt Schwerin ein Krematorium in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) betrieb. Dies verstieß nach Auffassung des Landesrechnungshofes gegen das Bestattungsgesetz und war deshalb unzulässig.

Eine weitere wesentliche Feststellung betraf die Steuerung der Gesellschaft. Der private Mitgesellschafter konnte durch die gewählte Gestaltung des Gesellschaftsvertrags die Gesellschaft ohne jede Einflussmöglichkeit der Landeshauptstadt Schwerin steuern. Denn die Landeshauptstadt Schwerin konnte wegen der im Gesellschaftsvertrag vorgegebenen Einstimmigkeit von Gesellschafterbeschlüssen keinen angemessenen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben. Dies war nach Ansicht des Landesrechnungshofes ein schwerwiegender Verstoß gegen das Kommunalverfassungsrecht.

Der Landesrechnungshof hat deshalb 2024 eine erneute Prüfung zu den von der Landeshauptstadt Schwerin getroffenen Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Rechtsverstöße durchgeführt.

2 Beteiligung an einer Gesellschaft des Privatrechts

(506) Im November 2012 errichteten die SDS-Stadtwirtschaftliche Dienstleistungen Schwerin¹⁵⁰ (SDS) und die VSG mbH & Co. Energie Nord KG (VSG) die SFD als Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Die SDS brachte dabei ihren 51-%igen Anteil am Stammkapital als Sacheinlage in die Gesellschaft ein und zwar in Form aller bewegli-

¹⁴⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019, Teil 2 – Kommunalfinanzbericht 2019, S. 159 ff.

¹⁵⁰ SDS-Stadtwirtschaftliche Dienstleistungen Schwerin, Eigenbetrieb der Landeshauptstadt Schwerin.

chen Vermögensgegenstände, die dem Betrieb des Krematoriums zuzuordnen waren¹⁵¹. Die VSG leistete ihren 49-%igen Anteil in bar und war als Betriebsführer tätig.

(507) 2019 veräußerte die VSG ihren Anteil an der SFD an die CremTec Dienstleistungs GmbH (CremTec). Sowohl die SDS als auch die Gesellschaft hatten das ihnen nach § 15 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag zustehende Vorkaufsrecht an den Geschäftsanteilen nicht ausgeübt. Eine Prüfung dieser Option verlief unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten negativ. Sowohl die Gesellschafterversammlung als auch die Stadtvertretung der Landeshauptstadt Schwerin (Ausschuss des Eigenbetriebes SDS) stimmten dem Verkauf zu.

Seit dem 1. Oktober 2019 führt die CremTec als Betriebsführer die Geschäfte der Gesellschaft.

(508) Der Beschluss zum Verkauf der Anteile ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht zu beanstanden. Er entspricht den Vorgaben des § 69 KV M-V. Die notwendige Zustimmung lag vor. Die notwendigen wirtschaftlichen Prüfungen eines Anteilsverkaufs wurden vorgenommen.

Rechtsform, Beteiligung der SDS und deren Einflussmöglichkeiten blieben unverändert.

(509) Das Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Bestattungsgesetz - BestattG M-V) wurde am 3. Juli 2021 geändert¹⁵².

Gemäß § 12 Abs. 4 BestattG M-V dürfen Leichen weiterhin *„nur in kommunalen Krematorien eingeäschert werden.“* Als kommunales Krematorium gilt nun auch ein Unternehmen in Privatrechtsform, *„an dem die Gemeinde mit Mehrheit beteiligt ist“*.

Der Betrieb des Krematoriums in der gewählten Beteiligungsform ist nunmehr zulässig.

(510) Das Ministerium teilte mit, dass es die Ausräumung der angesprochenen Rechtsverstöße seinerzeit als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde zusammen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit begleitet habe. Die Herstellung rechtmäßiger Zustände sei dabei erklärtes Ziel gewesen.

(511) Der Landesrechnungshof begrüßt die Aktivitäten des Innenministeriums.

3 Wirtschaftliche Grundlagen

3.1 Wirtschaftliche Entwicklung bis 2019

(512) Von November 2012 bis 2019 war die VSG als Betriebsführer für die SFD tätig. Dafür erhielt sie ein monatliches Dienstleistungsentgelt. Weiterhin bestand zwischen der SFD und der VSG eine Vereinbarung zur Geschäftsführergestellung¹⁵³.

¹⁵¹ Mit Ausnahme der Verbrennungsöfen.

¹⁵² GVOBl. M-V 2021, S. 1164, ber. S. 1326.

¹⁵³ 54.000 Euro Geschäftsführergehalt, 6.000 Euro für das Sekretariat, plus Reisekosten und Spesen.

Die Landeshauptstadt Schwerin als Verpächterin des Krematoriums erhielt einen monatlichen Pachtzins. Dieser erhöhte sich um einen zusätzlichen Pachtzins entsprechend den jährlich durchgeführten Einäscherungen. Die Pachtsumme war vertraglich auf einen Höchstbetrag pro Jahr gedeckelt.

(513) Die wirtschaftliche Lage der SFD stellte sich bis 2019 wie folgt dar:

Tabelle 42: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen, 2016 bis 2019, in 1.000 Euro

Jahr	Bilanzsumme	Umsatzerlöse	Jahresergebnis	Eigenkapital
2013	282,1	381,8	-22,1	5,4
2014	264,2	398,3	0,1	5,5
2015	357,0	422,0	-14,2	-8,7
2016	326,7	391,1	37,0	28,3
2017	493,5	374,7	-9,5	18,8
2018	322,2	391,1	28,4	47,1
2019	124,0	295,9	-41,1	6,0

Quelle: Prüfungsberichte der Jahre 2016-2019.

Die Kennzahlen weisen an sich auf eine stabile wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft seit 2013 hin. Nach Durchsicht der Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer über die Jahresabschlussprüfungen hat der Landesrechnungshof aber festgestellt, dass diese Zahlen zum Teil nur mit dem Verzicht auf erforderliche Investitionen erreicht werden konnten. Die Lageberichte 2013 bis 2019 lieferten Hinweise darauf, dass die für die betrieblichen Leistungen der Gesellschaft notwendigen Gegenstände des Anlagevermögens auf keinem leistungsfähigen Stand waren. Demnach wären umfangreiche Investitionen erforderlich, um dauerhaft eine Steigerung der Zahl der Einäscherungen und eine Senkung der Betriebskosten erreichen zu können. Dies hat die Gesellschaft über Jahre hinweg versäumt und nur soviel investiert, dass der laufende Betrieb aufrecht erhalten werden konnte.

Angesichts der eingeschränkten technischen Möglichkeiten blieb die Anzahl der Einäscherungen bis 2015 auf konstant niedrigem Niveau und sank von 2015 bis 2019 deutlich.

3.2 Wirtschaftliche Entwicklung ab 2020

(514) Seit dem Wechsel des Gesellschafters und Betriebsführers zum 1. Oktober 2019 haben sich die Kennzahlen ab 2020 wie folgt entwickelt:

Tabelle 43: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen, 2020 bis 2022, in 1.000 Euro

Jahr	Bilanzsumme	Umsatzerlöse	Jahresergebnis	Eigenkapital
2020	396,2	808,0	156,7	162,8
2021	464,1	1.218,9	84,5	247,3
2022	420,6	1.252,1	-27,4	139,9

Quelle: Prüfungsberichte der Jahre 2020 bis 2022.

Seitdem hat sich die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft deutlich verbessert. Signifikant gestiegen sind sowohl die Umsatzerlöse, als auch das Eigenkapital. Zudem waren die Jahresergebnisse 2020 und 2021 positiv. 2022 erfolgte aus dem Jahresergeb-

nis 2020 zudem eine Gewinnausschüttung in Höhe von 80.000 Euro an die Gesellschafter.

Das negative Jahresergebnis 2022 ist darauf zurückzuführen, dass eine Verbrennungslinie wegen Modernisierung zeitweise nicht nutzbar war und daher Fremdleistungen eingekauft werden mussten.

Die positive wirtschaftliche Entwicklung der SFD seit 2020 begründet sich aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere aus der Umstellung des Vergütungssystems. Mit dem Wechsel der Betriebsführung wurde ein gestaffeltes Entgelt der SFD an die CremTec entsprechend der Anzahl der Einäscherungen vereinbart.

Der Betriebsführungsvertrag überträgt wesentliche Aufgaben des Betriebs auf den Betriebsführer. Hierzu zählt insbesondere die Instandsetzung der Anlagen und die Übernahme von Personalkosten. Während das wirtschaftliche Risiko bis 2019 bei der SFD selbst lag, ist es nunmehr weitestgehend auf den Betriebsführer übergegangen.

Ab dem 1. Oktober 2019 wurde der monatliche Pachtzins erhöht, aber zusätzliche Entgelte für Mehrleistungen entfielen.

(515) Seit der Übernahme des Geschäftsbetriebs ab Oktober 2019 hat die CremTec erheblich in das Krematorium investiert und insbesondere die Verbrennungsanlagen modernisiert. Dies hatte direkte Auswirkungen auf die Anzahl der Einäscherungen, die dadurch erheblich gesteigert werden konnten und voraussichtlich noch weiter gesteigert werden können.

Für 2023 ging der Betriebsführer von über 5.000 Einäscherungen aus. Die maximale Kapazität liegt nach den dem Landesrechnungshof erteilten Auskünften bei bis zu 8.000 Einäscherungen.

(516) Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich der Wechsel in der Gesellschaftstruktur ab Oktober 2019 positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der SFD ausgewirkt hat. Verbunden mit dem neuen Betriebsführungsvertrag konnten die Einäscherungszahlen deutlich gesteigert werden. Dies führte neben einer effizienteren Nutzung der technischen Anlagen zu einer positiven wirtschaftlichen Gesamtentwicklung der Gesellschaft. Das hat auch das Innenministerium begrüßt.

4 Durchführung der zweiten Leichenschau

(517) Gemäß § 12 Abs. 1 i. V. m. § 4 BestattG M-V ist eine Feuerbestattung nur zulässig, wenn durch eine zweite Leichenschau bestätigt worden ist, dass keine Anhaltspunkte für einen nicht natürlichen Tod bestehen. Ebenso bei Vorliegen von Anhaltspunkten, wenn die Staatsanwaltschaft einer Feuerbestattung zustimmt. Es handelt sich nach der ärztlichen Leichenschau gem. § 3 BestattG M-V um die sogenannte zweite Leichenschau.

(518) Am 1. August 2018 hat die Universitätsmedizin Rostock einen Vertrag mit der Landeshauptstadt Schwerin über die zweite Leichenschau geschlossen. Diese wurde nach diesem ausschließlich durch Ärzte des Instituts für Rechtsmedizin durchgeführt. Die SFD selbst war kein Vertragspartner dieses Vertrags. Am 10. Dezember 2019 teilten die Landeshauptstadt Schwerin und die SFD mit, dass „die Dienste der Universitäts-

medizin Rostock nicht mehr benötigt würden". Der Vertrag mit der Landeshauptstadt Schwerin sollte davon „unberührt“ bleiben. Nach Mitteilung der Landeshauptstadt Schwerin hat bis zum 31. März 2020 das Institut für Rechtsmedizin Rostock die zweite Leichenschau im Auftrag des Schweriner Gesundheitsamtes durchgeführt.

Nach Eintritt des neuen Gesellschafters hat die Landeshauptstadt Schwerin neben Angehörigen des Instituts für Rechtsmedizin Rostock weitere Personen ermächtigt, in dieser Einrichtung die dem Gesundheitsamt obliegenden hoheitlichen Aufgaben wahrzunehmen. Eine entsprechende Liste und Beispiele für die Ermächtigung wurden dem Landesrechnungshof vorgelegt. Das Institut für Rechtsmedizin Rostock wird für die Durchführung der zweiten Leichenschau nicht mehr in Anspruch genommen.

(519) Das Institut für Rechtsmedizin der Universitätsmedizin Rostock hatte dazu gegenüber der Landeshauptstadt Schwerin im Dezember 2019 Zweifel an der Rechtmäßigkeit geäußert. Es steht in Frage, ob die Nichtberücksichtigung Auswirkungen auf die Lehre in der Rechtsmedizin Rostock haben kann. Der Landesrechnungshof kann dies nicht abschließend bewerten. Er regt an, dass die Beteiligten mit dem für Forschung und Lehre zuständigen Ministerium Gespräche darüber führen, inwieweit die Durchführung der zweiten Leichenschau für die Forschung und Lehre notwendig ist und wie diese zukünftig gestaltet werden kann. Ziel sollte eine Klärung des aktuellen Zustands und der im Raume stehenden rechtlichen Zweifel sein.

V.4 Veröffentlichung von Jahresabschlüssen bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften

Beteiligungen in der Rechtsform des Privatrechts haben nach Feststellung des Jahresabschlusses eine Offenlegungspflicht nach Maßgabe des Handelsgesetzbuchs. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass nach dem Kommunalprüfungsgesetz prüfungspflichtige Unternehmen Jahresabschlüsse veröffentlichen, die sich vom von der Gesellschafterversammlung festgestellten Jahresabschluss in unzulässiger Weise unterscheiden.

(520) Nach § 68 Abs. 4 Nr. 3 KV M-V¹⁵⁴ darf eine Gemeinde eine Beteiligung in einer Organisationsform des Privatrechts betreiben. Die Errichtung einer Aktiengesellschaft ist ausgeschlossen. Bis auf einzelne Ausnahmen, bei denen die Gründung einer Aktiengesellschaft vor Inkrafttreten der Kommunalverfassung erfolgte, werden solche Beteiligungen in Mecklenburg-Vorpommern ausschließlich in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) betrieben.

(521) § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KV M-V verlangt, dass bei einer solchen Beteiligung „in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts mit Ausnahme einer nichtfinanziellen Erklärung nach den Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften [...] vorgeschrieben werden, soweit nicht andere gesetzliche Vorschriften unmittelbar gelten oder entgegenstehen“. Bis auf wenige Ausnahmen ist diese Verankerung in der Satzung bei allen Beteiligungen erfolgt. Dies hat zur Folge, dass ein Jahresabschluss gemäß § 264 Abs. 1 HGB¹⁵⁵ bestehend aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang sowie einem Lagebericht aufzustellen ist. Obwohl viele Gesellschaften die in § 267 HGB festgelegten Größenklassen für mittelgroße oder große Kapitalgesellschaften tatsächlich unterschreiten, sind die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften bei der Aufstellung des Jahresabschlusses anzuwenden. Von der Größenklasse abhängige Erleichterungen des HGB, wie zum Beispiel die §§ 274a, 276 oder 288 HGB dürfen bei der Aufstellung nicht in Anspruch genommen werden. Diese Klein- oder Kleinstgesellschaften unterfallen zudem der Prüfungspflicht nach Abschnitt III KPG M-V.

(522) Gemäß § 14 Abs. 5 KPG M-V hat die kommunale Körperschaft oder die geprüfte Gesellschaft

- den Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers oder
- den Vermerk über dessen Versagung,
- den Feststellungsvermerk des Landesrechnungshofes,
- den Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses unter Angabe des Datums der Feststellung und die

¹⁵⁴ Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2024, GVOBl. M-V 2024, S. 270.

¹⁵⁵ Handelsgesetzbuch v. 10. Mai 1897, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 11.4.2024 I Nr. 120.

- beschlossene Behandlung des Jahresergebnisses unter Angabe des Jahresergebnisses

bekannt zu machen.

(523) Darüber hinaus haben Kapitalgesellschaften eine Pflicht zur Offenlegung des Jahresabschlusses nach Maßgabe des Handelsgesetzbuches. Danach müssen Klein- und Kleinstgesellschaften nach § 325 Abs. 1 Nr. 1 HGB i. V. m. den größenabhängigen Erleichterungen nach § 326 HGB mindestens die Bilanz und den Anhang (ohne Gewinn- und Verlustrechnung) bei der Unternehmensregister führenden Stelle veröffentlichen.

(524) Im Rahmen seiner laufenden Prüfung der nach Abschnitt 3 KPG M-V geprüften Jahresabschlüsse hat der Landesrechnungshof in einer 56 Gesellschaften umfassenden Stichprobe die korrespondierenden Veröffentlichungen untersucht. In 38 Fällen hat er festgestellt, dass offengelegte Unterlagen nicht den vom Abschlussprüfer testierten und von der Gesellschafterversammlung festgestellten Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2021 entsprachen (siehe Tabelle 44).

Tabelle 44: Darstellung identifizierter Abweichungen vom testierten und festgestellten nach HGB veröffentlichtem Jahresabschluss von 38 Kapitalgesellschaften, zum 31. Dezember 2021

Jahresabschlussbestandteile	Anzahl
Bilanz	34
fehlender Anlagenspiegel	34
fehlender Verbindlichkeitspiegel	16
Abschlussprüferhonorar	11
fehlender Rückstellungsspiegel	11
Bezügeangabe der Geschäftsführung	6
Ergebnisverwendungsvorschlag	4
sonstige Absätze/Anhangsbestandteile	12

Quelle: eigene Darstellung auf Basis einer Stichprobe von 56 Gesellschaften (Stand: 4. September 2024).

(525) In den meisten Fällen wurde nicht die testierte und festgestellte Bilanz, sondern eine um die letzte Ebene eingekürzte Bilanz¹⁵⁶ veröffentlicht. Weitere wesentliche Abweichungen ergaben sich in den Anlagen zum Anhang. So wurden sehr häufig die Anlagen-, Verbindlichkeiten- und Rückstellungsspiegel nicht veröffentlicht. Oft fehlten auch die Absätze zum Abschlussprüferhonorar, zu den Geschäftsführerbezügen sowie zum Ergebnisverwendungsvorschlag. Unter den „Sonstigen Absätzen“ sind im Wesentlichen abweichende Angaben zur Geschäftsführung und zum Aufsichtsrat sowie zur Bewertung entsprechender Bilanzposten zusammengefasst.

(526) Der Landesrechnungshof hebt die in 6 Fällen unterlassene Angabe von Geschäftsführerbezügen gesondert hervor. Der Gesetzgeber sieht ausdrücklich die Angabepflicht vor.¹⁵⁷ Die Inanspruchnahme entsprechender Erleichterungsvorschriften

¹⁵⁶ Die fehlenden Informationen betreffen die Untergliederung in der dritten Ebene gemäß § 266 HGB, z. B. Werden folgende Posten der Vorräte nicht angegeben: 1. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe; 2. unfertige Erzeugnisse, unfertige Leistungen; 3. fertige Erzeugnisse und Waren; 4. geleistete Anzahlungen.

¹⁵⁷ Nach § 285 Nr. 9 a sind im Anhang die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans u. a. anzugeben. Dies gilt auch für frühere Mitglieder und deren Hinterbliebene.

ist bei Aufstellung des Jahresabschlusses nach § 73 Abs. 1 Nr. 8 KV M-V nicht vorgesehen. D. h., auch bei Veröffentlichung des Jahresabschlusses sind entsprechende Anhangsangaben unverändert zu machen.

(527) Eine inhaltliche Prüfung der eingesendeten Unterlagen durch die für die Veröffentlichung zuständige Stelle erfolgt nicht.

(528) Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig die nach Maßgabe des HGB offenzulegenden Unterlagen vollständig und unverändert veröffentlicht werden.

(529) Der Landesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass die Offenlegung der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2022¹⁵⁸ nicht in allen Fällen der Stichprobe innerhalb der hierfür maßgeblichen Frist von einem Jahr nach dem Abschlussstichtag erfolgte (§ 325 Abs. 1a HGB).

(530) Aufgrund anhaltender Nachwirkungen der Ausnahmesituation der COVID-19-Pandemie verkündete das Bundesamt für Justiz, auf die Einleitung von Ordnungsgeldverfahren bis zum 2. April 2024 zu verzichten.¹⁵⁹

(531) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass aus der Stichprobe von 56 Gesellschaften 33 nicht oder verspätet offengelegt haben. Von diesen hatten zehn Gesellschaften die Offenlegung erst nach dem 2. April 2024 und zwei Gesellschaften noch gar nicht vorgenommen.

(532) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Gesellschaften bzw. deren vertretungsberechtigte Mitglieder bei Nichteinhaltung der für Offenlegungen geltenden Vorgaben Gefahr laufen, dass gegen sie ein Buß- (§ 334 HGB) oder Ordnungsgeld (§ 335 HGB) festgesetzt wird.

(533) Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung teilte mit, dass gegen die Sachverhaltsdarstellung keine Bedenken bestehen. Es begrüßt ausdrücklich den Hinweis auf die drohende Gefahr von Buß- oder Ordnungsgeldern bei der Nichteinhaltung der für Offenlegungen geltenden Vorgaben.

¹⁵⁸ Inhaltlich abgeglichen hat der Landesrechnungshof nur die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2021.

¹⁵⁹ Vgl. Bundesamt für Justiz: Einleitung von Ordnungsgeldverfahren für das Geschäftsjahr mit dem Bilanzstichtag 31. Dezember 2022, in: https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/OrdnungsgeldVollstreckung/Jahresabschluesse/Jahresabschluesse_node.html, 13. November 2024.

VI Umsetzung von Empfehlungen des Landesrechnungshofes

VI.1 Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung: Vergabewesen in Kommunalverwaltungen und Eigenbetrieben (Querschnittsprüfung/Nachschauprüfung) (Jahresbericht 2023 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2023, Tzn. 274-312)

Gegenstand des Nachfrageverfahrens war, wie sich die Empfehlungen des Landesrechnungshofes und die Präzisierungen der Erläuterungen zum Kommunalprüfungsgesetz auf das Ausräumverfahren ausgewirkt haben.

Der Landesrechnungshof hat Verbesserungen bei der Durchführung des Verfahrens durch die Rechtsaufsichtsbehörden festgestellt. Dies führte dazu, dass die geprüften Stellen schneller konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes ergriffen.

Das Verfahren würde vereinfacht, wenn die Vorgaben aus den Erläuterungen zum Kommunalprüfungsgesetz vollständig umgesetzt würden.

(534) Der Landesrechnungshof hat den Stand der Umsetzung seiner Empfehlungen bei allen sechs geprüften Stellen¹⁶⁰ abgefragt (Stand August 2024). Er hat die geprüften Stellen gebeten, u. a. die zum Ausräumverfahren gehörende „Pendelliste“ oder eine vergleichbare Dokumentation zu übersenden. Weiterhin haben die Rechtsaufsichtsbehörden die Gelegenheit bekommen, zu den gegenständlichen Ausräumverfahren Stellung zu nehmen.

(535) Zu diesem Beitrag haben eine Rechtsaufsichtsbehörde und eine geprüfte Stelle Stellung genommen. Sie erhoben keine Einwände. Ebenso ging eine Stellungnahme des Innenministeriums ein.

1 Bekanntheitsgrad der Verfahrensregelung

(536) Rechtliche Grundlage des Ausräumverfahrens ist § 9 Abs. 3 Kommunalprüfungsgesetz (KPG M-V). Zum Verfahren wird unter Ziffer 2.6.3 der Erläuterungen zum KPG M-V näher ausgeführt. Daraus ergibt sich, dass die geprüfte Stelle gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde

- unaufgefordert,
- innerhalb von drei Monaten ab Zugang des Prüfberichts,
- mit konkreten nachprüfbaren Maßnahmen,
- die mit einem konkreten Zeitplan untersetzt sind,

zu dem Prüfergebnis Stellung nehmen muss. Die Rechtsaufsichtsbehörde ihrerseits ist angehalten:

¹⁶⁰ Zwei Ämter, eine Stadt, drei kommunale Eigenbetriebe (Querschnittsprüfung).

- Sofern die Stellungnahme der geprüften Körperschaft diese Kriterien nicht erfüllt, unverzüglich eine ergänzende oder neue Stellungnahme anzufordern.
- Je nach Gewicht der Prüfungsfeststellungen die Umsetzung der von der geprüften Körperschaft angekündigten Maßnahmen zu prüfen.

Zur Dokumentation des Verfahrens stellen die Erläuterungen zum KPG M-V in Anlage 6 ein Formblatt (sogenannte „*Pendelliste*“) zur Verfügung. Das Verfahren kann auch in anderer Art dokumentiert werden, solange diese inhaltlich mit den „*Pendellisten*“ vergleichbar ist.

(537) Zwei der geprüften Stellen traten unaufgefordert mit ihrer Rechtsaufsichtsbehörde in Kontakt und initiierten das Ausräumverfahren. Einer der geprüften Stellen war es nicht möglich, das Verfahren unaufgefordert einzuleiten – sie wurde bereits kurz nach Übersendung der abschließenden Prüfungsmitteilung dazu von ihrer Rechtsaufsichtsbehörde aufgefordert. Drei geprüfte Stellen mussten von ihren Rechtsaufsichtsbehörden zur Einleitung des Ausräumverfahrens aufgefordert werden.

(538) Zwei geprüfte Stellen leiteten das Ausräumverfahren fristgerecht ein. Zwei weitere unternahmen die erforderlichen Schritte erst nach Ablauf der Frist. Bei zwei geprüften Stellen ergibt sich aus den Akten nicht, wann genau ihre Stellungnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde zugegangen sind.

(539) Vier geprüfte Stellen legten ihren Rechtsaufsichtsbehörden Maßnahmen vor, die konkret beschrieben und damit auch nachprüfbar waren. Eine geprüfte Stelle legte eine eher unkonkrete und schwer nachprüfbare Stellungnahme vor. Bei einer geprüften Stelle ist unklar, ob der Maßnahmenkatalog überhaupt der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt wurde. Die geprüfte Stelle nahm im Nachgang zur gegenständlichen abschließenden Prüfungsmitteilung gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde Stellung zur vorherigen Prüfungsmitteilung.¹⁶¹

(540) In den Akten dokumentiert ist ein konkreter Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen nur für zwei geprüfte Stellen. Für die restlichen vier liegt entweder gar kein Zeitplan vor oder er ist sehr vage und unkonkret gehalten.

(541) Drei geprüfte Stellen¹⁶² nutzten die „*Pendelliste*“ für das Ausräumverfahren. Bei einer geprüften Stelle hatte die Rechtsaufsichtsbehörde eine andere Vorgehensweise angeregt. Eine geprüfte Stelle nutzte eine vergleichbare Dokumentation, die in Art und Umfang dem Informationsgehalt der „*Pendelliste*“ entspricht. Eine geprüfte Stelle gab nur eine Stellungnahme ab, die in Art und Umfang dem Informationsgehalt der „*Pendelliste*“ nicht entspricht.

Bemerkenswert ist, dass vier geprüfte Stellen¹⁶² dem Landesrechnungshof zu verstehen gaben, dass ihnen „*Pendellisten*“ im Ausräumverfahren unbekannt sein.

¹⁶¹ Stellungnahme zu einer vorläufigen Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2021.

¹⁶² Für eine geprüfte Stelle hatte zunächst das zuständige Amt geantwortet, dass „*Pendellisten*“ unbekannt seien. Vier Wochen später übersandte der geprüfte Eigenbetrieb eine „*Pendelliste*“, bei der unklar ist, ob und wann sie der Rechtsaufsichtsbehörde zugeleitet wurde.

(542) In der überwiegenden Anzahl der Fälle begleiteten die Rechtsaufsichtsbehörden das Ausräumverfahren sehr gründlich und ergebnisorientiert. Aus den dem Landesrechnungshof vorliegenden Akten geht hervor, dass sie in regelmäßigem, beratenden Kontakt zu den geprüften Stellen stehen und die Umsetzung der Maßnahmen begleiten.

Lediglich in zwei Fällen scheinen die Rechtsaufsichtsbehörden ihre Möglichkeiten nicht ausgenutzt zu haben: Im Nachgang zu der unkonkreten Stellungnahme ohne Zeitplan (Tz. 539) wurde nicht unverzüglich eine ergänzende oder neue Stellungnahme angefordert. Auch, als eine geprüfte Stelle zur „falschen“ Prüfungsmitteilung Stellung nahm (Tz. 539), löste dies keine weitere Reaktion der Rechtsaufsichtsbehörde aus.

(543) Das Ausräumverfahren läuft noch nicht an allen Stellen so ab, wie es vorgesehen ist. Die breite Unkenntnis der „Pendelliste“ (Tz. 541) lässt darauf schließen, dass der Ablauf des Verfahrens sowie die zur Verfügung gestellten Erläuterungen zum KPG M-V und dortigen Dokumentationshilfen vielen geprüften Stellen noch unbekannt sind.

(544) In seiner Stellungnahme führt das Innenministerium aus:

„Die Aussage, dass den Prüfobjekten die Pendelliste bekannt sein müsste, wird so nicht geteilt. Denn beispielsweise hat das Kerngeschäft des Eigenbetriebs W [Anonymisierung durch den Landesrechnungshof] nichts mit dem Kommunalprüfungsgesetz zu tun. Die überörtliche Prüfung mit anschließendem Ausräumverfahren findet auch nicht jährlich statt, so dass kein regelmäßig wiederkehrendes Erfahrungswissen aufgebaut werden kann. Es erscheint daher nicht darstellbar, dass allen denkbaren Prüfobjekten die Pendelliste oder sonstige Details der überörtlichen Prüfung bekannt sein müssen.“

Nach hiesiger Auffassung sind diesbezüglich vielmehr die Rechtsaufsichtsbehörden gefordert, die die Pendellisten nach Erhalt des Prüfberichtes an die Prüfobjekte mit Fristsetzung versenden könnten.“

(545) Der Landesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Aus § 9 Abs. 3 KPG M-V geht klar hervor, dass die geprüften Stellen das Ausräumverfahren beginnen, indem sie gegenüber ihrer Rechtsaufsichtsbehörde eine Stellungnahme abgeben. Das Innenministerium selbst legt diese Regelung in Ziffer 2.6.3 seiner eigenen Erläuterungen zum KPG M-V ebenso aus, dass die geprüften Stellen unaufgefordert Stellung nehmen sollen. Sinnvollerweise sollte dies in einer Form geschehen, die zusätzliche Verzögerungen und Verwaltungsaufwand vermeidet. Der Landesrechnungshof sieht daher die geprüften Stellen in der Verantwortung, sich – gegebenenfalls anlässlich einer Prüfung – über Inhalt und Umfang der Pflichten innerhalb des Verfahrens zu informieren. Der Landesrechnungshof weist bei Übersendung der abschließenden Prüfungsmitteilungen auf das sich anschließende Ausräumverfahren ausdrücklich hin. Ein Verweis auf fehlendes „Erfahrungswissen“ überzeugt daher nicht.

Unbenommen sind Hilfestellungen durch die Prüfungsbehörde, die die überörtliche Prüfung durchführt, oder die Rechtsaufsichtsbehörde. Wichtig ist letztlich, dass dies ohne weiteren Verwaltungsaufwand zur Effizienzsteigerung des Ausräumverfahrens führt.

2 Ergriffene Maßnahmen

(546) Inhaltlich sind dagegen viele der getroffenen Maßnahmen geeignet, auf die Feststellungen des Landesrechnungshofs angemessen zu reagieren. Insbesondere begrüßt der Landesrechnungshof

- die umfassende und regelmäßige Schulung der Mitarbeiter,
- den Erlass von spezifischen Dienstanweisungen,
- die Nutzung von Formblättern und Vordrucken sowie
- die Einrichtung zentraler Vergabestellen und die inner- und überkommunale Zusammenarbeit in Vergabesachen.

Auch die in mehreren geprüften Stellen eingeführte Nutzung von elektronischen/on-line Vergabeplattformen kann bei Einhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften hilfreich sein.

(547) Eine geprüfte Stelle führte dagegen im Rahmen dieses Nachfrageverfahrens aus, dass es *„nahezu aussichtslos (sei), alle anfallenden Vergaben formvollendet abzuarbeiten“*. Weiterhin sei aus ihrer Sicht *„zumindest in unteren Wertbereichen ein wenig mehr Augenmaß angezeigt“*. Darüber hinaus sei das Verfahren kostenintensiv und würde (zumindest teilweise) zu teureren Vertragsschlüssen führen.¹⁶³

(548) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die haushalts- wie vergaberechtliche Bewertung der einzelnen Vergabevorgänge unabhängig vom Auftragswert zu erfolgen hat. Das Vergaberecht bietet bei geringen Auftragswerten oder anderen Sonderkonstellationen eine Reihe von Erleichterungen an, deren Nutzung lediglich zu dokumentieren ist.

Zur Rechtmäßigkeit der Vergabeentscheidung besteht kein Wahlrecht der geprüften Stelle. Ihr Handeln hat sich an Recht und Gesetz zu orientieren. Die dafür notwendigen Kosten sind zu tragen. Gegebenenfalls kann sie diese durch geeignete Maßnahmen reduzieren (z. B. durch interkommunale Zusammenarbeit, Prozessoptimierung, Digitalisierung).

(549) Die Maßnahmen, die ein Großteil der geprüften Stellen umgesetzt hat, zeigen, dass eine Verbesserung durch Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofs möglich ist. Ziel sollte bleiben, bei angemessenem Verwaltungsaufwand den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und den weiteren Zielen des Vergaberechts Geltung zu verschaffen.

3 Fazit: Gutes Ergebnis – durch erhöhten Aufwand

(550) Die teilweise Unkenntnis einzelner Formalien des Ausräumverfahrens bei den geprüften Stellen hat nur deswegen zu keinem inhaltlich schlechteren Ergebnis geführt, weil die Rechtsaufsichtsbehörden das Verfahren eng (= zeit- und arbeitsintensiv) begleiten. Dieser Mehraufwand ließe sich dadurch vermeiden, den Bekanntheitsgrad der Erläuterungen zum KPG M-V zu erhöhen.

¹⁶³ Diese Stellungnahme bezieht sich inhaltlich eher auf die Prüfungsmitteilung als auf dieses Nachfrageverfahren. Zur Prüfungsmitteilung selbst hatte die geprüfte Stelle keine Stellung genommen.

(551) Dem Innenministerium wie allen anderen Rechtsaufsichtsbehörden empfiehlt der Landesrechnungshof daher, die Erläuterungen zum KPG M-V in der Fläche breiter bekannt zu machen.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 13. November 2024.