

Landesrechnungshof
Mecklenburg-Vorpommern



Beratende Äußerung
gem. § 88 Abs. 3 LHO

**Kostenausgleich für die
Wahrnehmung von Aufgaben
des übertragenen Wirkungs-
kreises und der unteren staat-
lichen Verwaltungsbehörde**

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung.....	1
II.	Vorbemerkung.....	3
1	Anlass.....	3
2	Gegenstand.....	4
3	Vorgehensweise.....	5
4	Aufbau der Beratenden Äußerung.....	6
III.	Rechtlicher Rahmen und Beurteilung.....	9
1	Kommunale Aufgabenarten und deren Finanzierung.....	9
2	Verfassungsrechtlicher Rahmen und Maßstab.....	11
2.1	Geltung, Reichweite und Inhalt des relativen Konnexitätsprinzips nach Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V a. F.....	11
2.2	Besonderheiten bei der Organleihe.....	13
2.3	Verhältnis der Zuweisungen nach § 22 FAG M-V zum übrigen Finanzausgleich.....	13
2.4	Zusammenfassung.....	14
3	Anforderungen an die Ausgestaltung des Ausgleichs.....	15
3.1	Bemessungsgrundlage.....	16
3.2	Zulässigkeit von Durchschnittsbildungen und Pauschalierungen.....	16
3.3	Ausgleichsfähigkeit der Kosten.....	17
3.4	Verteilungsregelung.....	17
3.5	Relevanz (fachaufsichtlich) vorgegebener Aufgabenerfüllungsstandards. .	18
3.6	Zulässigkeit eines kommunalen Selbstbehalts.....	18
3.6.1	Anreizquote.....	18
3.6.2	Interessenquote.....	19
3.6.3	Anforderungen an Anreiz- und Interessenquoten.....	20
3.7	Überprüfungsrhythmus nach § 22 Abs. 3 FAG M-V.....	21
3.8	Anforderungen an das Verfahren zur Kostenerhebung und Kostenzuweisung.....	22
3.9	Zusammenfassung.....	23
4	Rechtliche Einordnung des aktuellen Verfahrens.....	24
4.1	Überblick über das Verfahren.....	24
4.2	Bewertung des aktuellen Verfahrens.....	27
4.3	Bewertung des Kostenersatzes für die Organleihe.....	28
IV.	Möglichkeiten für die zukünftige Gestaltung.....	33
1	Ziele und Grenzen der Empfehlungen der Gutachten.....	33

2	Überarbeitung der Kostenermittlung und Kostenanerkennung.....	34
2.1	Datenerhebung.....	34
2.1.1	Ausgangslage.....	34
2.1.2	Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage.....	34
2.1.3	Möglichkeiten zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands.....	35
2.1.3.1	Beschränkung auf Stichproben.....	36
2.1.3.2	Nutzung von Aufschlägen und Pauschalen.....	37
2.1.3.3	Rückgriff auf statistische Daten.....	37
2.2	Datenauswertung.....	40
2.2.1	Ausgangslage.....	41
2.2.2	Maßnahmen zur Kontrolle und Beschränkung der Kostenanerkennung.....	41
2.2.2.1	Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden.....	41
2.2.2.2	Gruppen der Landkreise und großen kreisangehörigen Städte....	43
2.2.2.3	Gruppe der kreisfreien Städte.....	43
2.2.3	Möglichkeit weiterer Effizienzanreize und einer Interessenquote....	45
2.2.3.1	Berücksichtigung von Effizienzreserven.....	45
2.2.3.2	Berücksichtigung des Interesses an der Zuweisung von Aufgaben.....	45
3	Kostendeckung/Verteilungsregelung.....	46
3.1	Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden, der großen kreisangehörigen Städte und der kreisfreien Städte.....	46
3.2	Gruppe der Landkreise.....	47
3.3	Geoinformationsämter.....	48
4	Überprüfungsrythmus.....	48
4.1	Anforderungen an und Alternativen zum Überprüfungsrythmus.....	48
4.2	Indexierung/Dynamisierung.....	50
5	Personalkosten.....	52
6	Regelung für Sonderkonstellationen.....	52
7	Kostenersatz für Organleihe.....	53
V.	Verbesserungspotenzial für künftige Primärerhebungen.....	59
1	Prüfungsgegenstand.....	59
2	Vorgehen des Landesrechnungshofes.....	60
3	Durchführung der Erhebung des Innenministeriums und Verwaltungsaufwand. .	60
4	Sicherung der Ziele der Datenerhebung.....	62
4.1	Erhebungsverfahren.....	63

4.1.1	Einbeziehung externer Dienstleister.....	63
4.1.2	Mangelnde Dokumentation des Verfahrens in den Kommunen.....	65
4.1.3	Unzureichende organisatorische Regelungen in den Kommunen...	66
4.1.4	Unzureichende Prüfung der Datenangaben durch die Kommunen.	67
4.1.5	Unklare Anforderung von Daten durch das Innenministerium.....	68
4.1.6	Unklarheiten bzgl. der zu erfassenden Aufgaben.....	69
4.1.7	Unzureichende Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung.....	71
4.1.8	Optimierungsbedarf bei der Auswertung durch das Innenministerium.....	72
4.1.9	Fehlendes internes Kontrollsystem im Innenministerium.....	73
4.1.10	Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Erhebung.....	74
4.2	Fehlerhafte Dateneingaben der Kommunen.....	74
4.2.1	Fehlerhafte Meldung von Stellenanteilen.....	74
4.2.2	Fehlende Nachvollziehbarkeit von Angaben aus der Finanzrechnung.....	76
4.2.3	Fehlerhafte Erfassung von Investitionen.....	76
4.2.4	Mängel bei der Erfassung der Fallzahlen.....	77
VI.	Abschließende Empfehlungen des Landesrechnungshofes.....	81
1	Zukünftige Gestaltung des Verfahrens.....	81
1.1	Empfehlungen zur Datenerhebung.....	81
1.1.1	Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden.....	81
1.1.2	Gruppen der großen kreisangehörigen Städte, Landkreise und kreisfreien Städte und Geoinformationsämter.....	82
1.1.3	Überprüfungsrhythmus.....	82
1.2	Empfehlungen zur Datenauswertung.....	83
1.3	Empfehlungen zur Kostendeckung/Verteilungsregelung.....	84
1.4	Empfehlungen zur Indexierung/Dynamisierung.....	85
1.5	Empfehlungen zu den Personalkosten.....	85
1.6	Empfehlungen zum Umgang mit der Organleihe.....	85
1.7	Zusammenfassende Übersicht zum empfohlenen Verfahren.....	86
2	Umsetzung der Regelungsvorschläge.....	87
3	Empfehlungen zur Primärerhebung.....	87
3.1	Maßnahmen beim Innenministerium.....	87
3.2	Maßnahmen bei den Kommunen.....	88
4	Prüfung der Personalausstattung und der technischen Bedarfe im Innenministerium.....	89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Untergliederung der Prüfung.....	5
Abbildung 2:	Aufgabenarten der Kommunen und deren Finanzierung.....	10
Abbildung 3:	Verfassungsrechtlicher Maßstab für Aufgabenübertragungen.....	14
Abbildung 4:	Prozess der Erhebung/Berechnung/Verteilung (aktuell).....	26
Abbildung 5:	Ergebnis der Einzelfallbetrachtung der kreisfreien Städte.....	44
Abbildung 6:	Möglicher Überprüfungsrhythmus nach kommunalen Gruppen.....	49
Abbildung 7:	Zusammenfassung der Möglichkeiten der Dynamisierung.....	51
Abbildung 8:	Zusammenfassung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Verfahrensgestaltung.....	86

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich Jahresrechnungsstatistik und Primärerhebung.....	39
------------	--	----

Anlagenverzeichnis

Anlage 1:	Univ.-Prof. Dr. iur. Christoph Brüning, Kostenausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, Rechtswissenschaftliches Gutachten, erstattet im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 17. Juli 2020
Anlage 2:	Univ.-Prof. Dr. iur. Christoph Brüning, Dr. Mario Hesse, Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Rechts- und finanzwissenschaftliches Gutachten, erstattet im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 26. März 2021

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ADrs.	Ausschussdrucksache
DEA	Data Envelopment Analysis (Dateneinhüllungsanalyse)
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
Fn.	Fußnote
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
gkaS	große kreisangehörige Städte/Stadt
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
kfS	kreisfreie Städte/Stadt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LK	Landkreis
LRH	Landesrechnungshof
LNOG	Landkreisneuordnungsgesetz
Drs.	Landtagsdrucksache
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Rn.	Randnummer/Randnummern
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
VZÄ	Vollzeitäquivalent

I. Zusammenfassung

(1) Gegenstand dieser Beratenden Äußerung sind die im § 22 FAG M-V geregelten Zuweisungen des Landes für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Tzn. 10 bis 15). Im Schwerpunkt prüfte der Landesrechnungshof die Ermittlung, Berechnung und Erstattung des Bedarfs an Zuweisungsmitteln für diese Aufgaben.

(2) Der Landesrechnungshof hat dazu die zu klärenden Fragestellungen identifiziert, einen Fragenkatalog erstellt und eine Prüfung konzeptioniert (Tzn. 16 bis 19).

Zur Beantwortung der Fragen und zur Spezifizierung seiner Empfehlungen hat er u. a. zwei Gutachten mit rechtswissenschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Inhalten beauftragt und eigene Erhebungen durchgeführt.

(3) Inhaltlich hat der Landesrechnungshof u. a.

- den verfassungsrechtlichen Rahmen geklärt (Tzn. 23 bis 47),
- die daraus resultierenden Anforderungen an das Verfahren definiert und diese mit dem aktuellen Verfahren abgeglichen (Tzn. 48 bis 93),
- Möglichkeiten zur Anpassung des Verfahrens an die bestehenden rechtlichen Anforderungen erarbeitet (Tzn. 94 bis 167) und
- die Erhebung des Innenministeriums geprüft (Tzn. 169 bis 247).

(4) Auf dieser Basis gibt der Landesrechnungshof konkrete Empfehlungen und Hinweise zur zukünftigen rechtssicheren und verwaltungsökonomischen Gestaltung und Durchführung des Verfahrens zur Ermittlung, Berechnung und Erstattung des Bedarfs der Zuweisungsmittel nach § 22 FAG M-V (Tzn. 147 bis 283). Dabei unterbreitet er auch Hinweise zur Fortentwicklung der gesetzlichen Grundlagen.

II. Vorbemerkung

1 Anlass

(5) In ihrer Vereinbarung vom 5. März 2019 verständigten sich Landesregierung, Kommunen und kommunale Landesverbände unter Nr. 10 darauf, dass die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch den Landesrechnungshof überprüft werden solle. Gemeint waren damit die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach § 22 FAG M-V (§§ 14, 15 FAG M-V a. F.). Das Ergebnis dieser Prüfung und die daraus resultierenden Vorschläge sollen laut Vereinbarung vollständig akzeptiert werden.

(6) Die Landesregierung und die kommunalen Landesverbände haben am 24. September 2019 eine weitere Übereinkunft zur Neufassung des FAG M-V erzielt.¹ In dieser Übereinkunft ist unter Ziffer 3 auch eine Bitte an den Landesrechnungshof vorgesehen. Die Bitte hat zum Inhalt, die Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis zu begutachten. Gemeint waren die dafür im FAG M-V geregelten Zuweisungen.

(7) Mit Schreiben vom 19. Dezember 2019 hat das Ministerium für Inneres und Europa (Innenministerium) als zentraler Ansprechpartner des Landes den Landesrechnungshof um die Begutachtung verschiedener Aspekte im Bereich der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gebeten.

(8) Der Senat des Landesrechnungshofes hat beschlossen, die gewünschte Begutachtung in eigener Zuständigkeit und mit von ihm festzulegenden Inhalten in seine nach der Prüfungsplanung ohnehin vorgesehene Prüfung zu dem in Rede stehenden Themenkreis zu integrieren.

(9) Der Landesrechnungshof geht mit seiner Beratenden Äußerung über eine bloße Beantwortung der vom Innenministerium skizzierten Fragen hinaus. Er möchte das Land bei der Gestaltung eines rechtssicheren und gleichzeitig verwaltungsökonomischen Verfahrens zur Erstattung der Kosten für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises unterstützen und skizziert daher am Ende dieses Berichts konkrete Vorschläge für die bei der Begutachtung festgestellten Probleme.

¹ Drs. 7/4301, Anlage 2.

Das Innenministerium und das Finanzministerium haben zum Entwurf der Beratenden Äußerung Stellung genommen. Das Innenministerium hat darüber hinaus Anmerkungen der kommunalen Landesverbände übermittelt. Der Landesrechnungshof hat die Stellungnahmen der Ministerien ausgewertet und berücksichtigt.

2 Gegenstand

(10) Die Finanzhoheit der Gemeinden wird als wesentliches Element des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in der Landesverfassung gewährleistet (Art. 73 Verf. M-V). Sie beinhaltet das Recht auf eigene Haushaltsführung und umfasst die Einnahmen- und die Ausgabenhoheit.

(11) Allerdings ist eine Gemeinde bei der Umsetzung ihrer Aufgaben nicht völlig frei. Die Bindungen sind am stärksten bei den Pflichtaufgaben nach Weisung (§ 3 KV M-V). Größere Freiheit hat die Gemeinde im eigenen Wirkungskreis bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (§ 2 Abs. 3 KV M-V). Nahezu unabhängig ist sie bei der Gestaltung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises.

(12) Dieses Aufgabenspektrum der Gemeinden bedingt einen Finanzbedarf. Die Gemeinden finanzieren sich aus Abgaben, Finanzaufweisungen des Landes sowie aus sonstigen Einnahmen.

(13) Die Regelungen für die Zuweisungen wurden mehrfach angepasst. Mit der grundlegenden Novellierung des FAG M-V im Jahr 2009 hat das Land die Abgeltung der übertragenen Aufgaben auf 207 Mio. Euro erhöht. Grundlage war eine mit den kommunalen Landesverbänden abgestimmte validierte Abfrage des Aufwands bei den kommunalen Körperschaften.

(14) Ebenfalls mit der Novellierung des FAG M-V hat der Gesetzgeber die regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit der Höhe des Vorwegabzugs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung eingeführt. Danach ist *„im Abstand von mindestens 4 Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist.“*² Die Prüfung findet auf Basis eines vom Innenministerium zu erstellenden Prüfungsberichts statt.

Auf dieser Grundlage erfolgte die erste Überprüfung im Jahr 2013. Hierfür hat das Innenministerium die Kosten und Einnahmen auf Basis des Jahres 2012 erhoben. Wegen der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs für die Änderung des FAG M-V 2018 hat es die

² § 15 Abs. 5 FAG M-V vom 10. November 2009; neu: § 22 Abs. 3 FAG M-V i. d. F. vom 9. April 2020 (GVO-BI. M-V S. 166).

nächste Überprüfung abweichend vom Vierjahresrhythmus bereits 2016 mit den Kosten des Jahres 2015 vorgenommen. Zusätzlich erfolgte eine ergänzende Erhebung von Daten für bestimmte Aufgabenbereiche für das Jahr 2016.

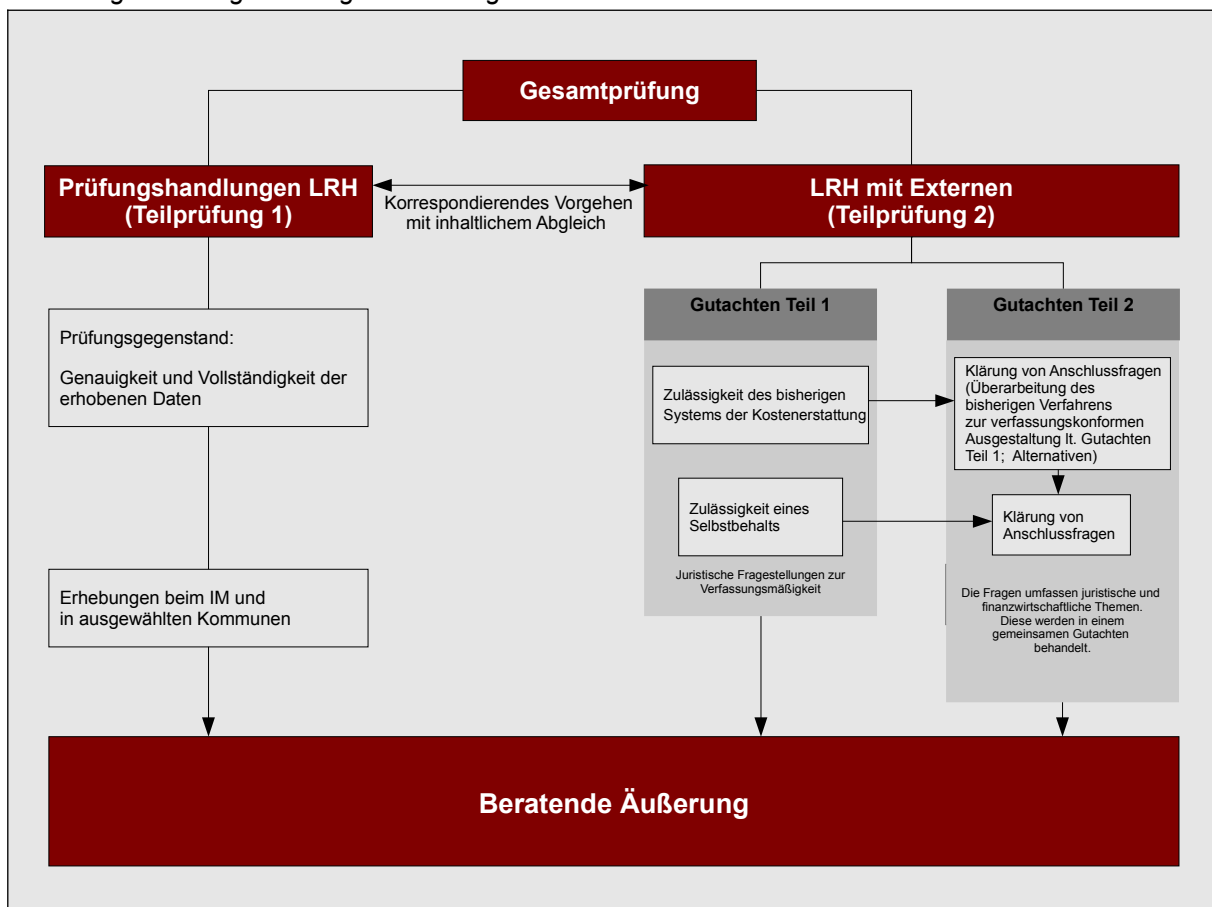
(15) Gegenstand dieser Beratenden Äußerung sind die auf dieser Basis nunmehr im § 22 FAG M-V geregelten Finanzzuweisungen des Landes. Der Gesamtumfang dieser Zuweisungen erreichte bzw. erreicht in

- 2020 einen Betrag von rd. 234 Mio. Euro,
- 2021 einen Betrag von rd. 225 Mio. Euro.

3 Vorgehensweise

(16) Der Landesrechnungshof hat seine Prüfung zur Beratenden Äußerung in zwei Teilprüfungen untergliedert. Die Untergliederung und den Ablauf der Prüfung (einschließlich thematischer Abhängigkeiten) fasst die nachfolgende Abbildung 1 zusammen.

Abbildung 1: Untergliederung der Prüfung



Quelle: Eigene Darstellung des Landesrechnungshofes.

(17) Bei der Prüfung des Landesrechnungshofes mit Externen hat er Prof. Dr. Brüning³ mit der Erstellung des Gutachtens Teil 1 beauftragt.⁴ Dieses hat die rechtswissenschaftliche Beantwortung bzw. Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen zur Ermittlung, Berechnung und Erstattung des Bedarfs an Zuweisungsmitteln zum Gegenstand. Es zielt im Schwerpunkt darauf ab, zu klären, ob und inwieweit die Regelung des § 22 FAG M-V und das dazu durchgeführte Verfahren mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind.

(18) Auf Basis der Ergebnisse des Gutachtens Teil 1 und zu dessen Erweiterung hat der Landesrechnungshof das Gutachten Teil 2 beauftragt. Dieses hat (Anschluss-)Fragen zum Zuweisungssystem zum Gegenstand. Damit hat der Landesrechnungshof Prof. Dr. Brüning und (als dessen Unterauftragnehmer) Dr. Hesse⁵ betraut.⁶

(19) Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Ergebnissen beider Gutachten. Diese sind der Beratenden Äußerung als Anlagen beigelegt.

4 Aufbau der Beratenden Äußerung

(20) In der Beratenden Äußerung klärt der Landesrechnungshof auf Grundlage des Gutachtens Teil 1 zunächst den rechtlichen Rahmen und identifiziert den daraus resultierenden Handlungs- bzw. weiteren Klärungsbedarf. Basierend auf dem Gutachten Teil 2 stellt er konkrete Möglichkeiten zur zukünftigen rechtssicheren Gestaltung des Verfahrens dar. Im Anschluss zeigt der Landesrechnungshof ausgehend von der Datenqualität der Ist-Datenerhebung des Innenministeriums Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Primärerhebungen auf. Im abschließenden Kapitel stellt der Landesrechnungshof seine konkreten Empfehlungen und Lösungsansätze zur Verfahrensoptimierung vor.

(21) Das in der Beratenden Äußerung dargelegte Zahlenwerk enthält Auf- und Abrundungen. Zur Vermeidung einer Überfrachtung mit Fundstellen und zur Verbesserung der Lesbarkeit sind den Überschriften teilweise Fußnoten mit den Hauptfundstellen zur jeweiligen Thematik in den Gutachten angefügt. Am Ende von Abschnitten folgt in geeigneten Fällen ggf. eine kurze schematische oder tabellarische Zusammenfassung des Inhalts.

³ Prof. Dr. Brüning ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften sowie Direktor des Instituts für Öffentliches Wirtschaftsrecht und Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Daneben ist er Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts.

⁴ Dieses Gutachten wird im Folgenden stets Gutachten Teil 1 genannt.

⁵ Dr. Hesse ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig. Er ist stellvertretender Geschäftsführer des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS) und Mitglied im Kompetenzzentrum öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge (KOWID).

⁶ Dieses Gutachten wird im Folgenden stets Gutachten Teil 2 genannt.

Stellungnahmen des Innenministeriums und des Finanzministeriums

Das Innenministerium stimmt den Feststellungen zu den Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Kostenzuweisung, den verfassungsrechtlichen Ausführungen des Gutachters und den Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des Verfahrens grundsätzlich zu.

Es merkt an, *„dass sich die fehlende Positionierung des Landesrechnungshofs zur Auskömmlichkeit des bisherigen Verfahrens als problematisch“* darstelle.

Das Finanzministerium verweist ebenfalls darauf, dass keine Aussage darüber getroffen werde, ob die Zuweisungen für die Jahre 2018 bis 2021 gerechtfertigt seien.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt die grundsätzlich positive und konstruktive Aufnahme der Beratenden Äußerung.

Soweit das Innenministerium und das Finanzministerium Ergänzungen des Berichts wünschen, weist er zunächst auf seine Unabhängigkeit hin.

Mit Blick auf den Gestaltungs- und Bewertungsspielraum des Gesetzgebers ist es dem Landesrechnungshof nicht möglich, etwaige konkrete Zahlbeträge zu berechnen (vgl. Tz. 97).

Die vom Innenministerium übersandten Anmerkungen der kommunalen Landesverbände stützen das gewählte Vorgehen. Denn sie lassen erkennen, dass

- die Vollständigkeit der bisherigen Erfassung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (weiterhin) in Frage gestellt wird und
- die vom Landesrechnungshof unterbreiteten Vorschläge nicht akzeptiert werden (z. B. die Anwendung bestimmter Pauschalen, Effizienzprüfung).

Der Landesrechnungshof sieht im Übrigen das Land und die kommunalen Landesverbände in der Pflicht, die Berechnungsgrundlagen auf der Basis der vorliegenden Beratenden Äußerung zu klären.

Erst danach ist es möglich, eine Vergleichsberechnung durchzuführen und deren Ergebnis (zu hohe oder zu niedrige Zuweisungen) zu werten. Bei Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes ist dies transparent und methodenbasiert möglich.

Abschließend regt der Landesrechnungshof an, die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der angedachten vergangenheitsbezogenen Abrechnung grundsätzlich kritisch zu hinterfragen.

Diese ist dem bestehenden System fremd, in dem eine Prognoseentscheidung für einen zukünftigen Zeitraum zu treffen ist.⁷ Eine Anpassungspflicht beim Konnexitätsausgleich greift daher grundsätzlich nur zukunftsbezogen ein.

Sofern die Beteiligten die Zuweisungen vergangenheitsbezogen und vergleichsweise berechnen wollen, empfiehlt der Landesrechnungshof, die Kosten nachzuerheben und so (rückwirkend) seine Empfehlungen zum Überprüfungsrythmus zu berücksichtigen. Dies kann das Innenministerium ggf. mit einer aktuell ohnehin durchzuführenden Erhebung verbinden. So kann es eine allseits akzeptierte, belastbare Datengrundlage für eine transparente und methodenbasierte Berechnung der Zuweisungen schaffen.

⁷ Gutachten Teil 1, S. 9 und S. 57.

III. Rechtlicher Rahmen und Beurteilung

(22) Gegenstand der nachfolgenden Darstellung ist die verfassungsrechtliche Einordnung und Würdigung des § 22 FAG M-V und des dazu vom Land durchgeführten Verfahrens durch den Gutachter.

1 Kommunale Aufgabenarten und deren Finanzierung⁸

(23) Die kommunale Aufgabenarchitektur in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. dazu bereits Tz. 11) besteht aus vier Aufgabensäulen:

- Die freiwilligen (1. Säule) und pflichtigen (2. Säule) Selbstverwaltungsaufgaben bilden die ersten beiden Säulen und tragen den eigenen Wirkungskreis.
- Im übertragenen Wirkungskreis (Fremdaufgaben) steht eine weitere Säule in Form der öffentlichen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (3. Säule).
- Eine weitere, allerdings andersartige⁹ Säule bilden die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrzunehmenden Aufgaben (4. Säule).

(24) Die Aufgabenzuweisungen im übertragenen Wirkungskreis (3. Säule) erfolgen in Form öffentlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 Abs. 1 KV M-V) sowohl an die amtsfreien Gemeinden, Ämter und großen kreisangehörigen Städte als auch an die Landkreise und kreisfreien Städte.

(25) Die Finanzzuweisungen des Landes (vgl. Tz. 12) als wesentliche Einnahmequelle¹⁰ der Kommunen zielen darauf ab, alle Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre öffentlichen Aufgaben (Tz. 23) wahrzunehmen.

(26) Die beiden kommunalen Aufgabentypen (Selbstverwaltungsaufgaben und Fremdaufgaben) werden auf zwei Arten finanziert, Selbstverwaltungsaufgaben finanzkraftabhängig und Fremdaufgaben finanzkraftunabhängig.

(27) Die Kostenzuweisung für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die vor einer Verfassungsänderung im Jahr 2000 übertragen worden sind, erfolgt im Finanzausgleichsge-

⁸ Gutachten Teil 1, S. 14 ff.

⁹ Hier wird nicht die Kommune (Landkreis), sondern ein Organ (Landrat) vom Land zur Aufgabenerfüllung verpflichtet (Organleihe). Vgl. dazu Tzn. 38 ff.

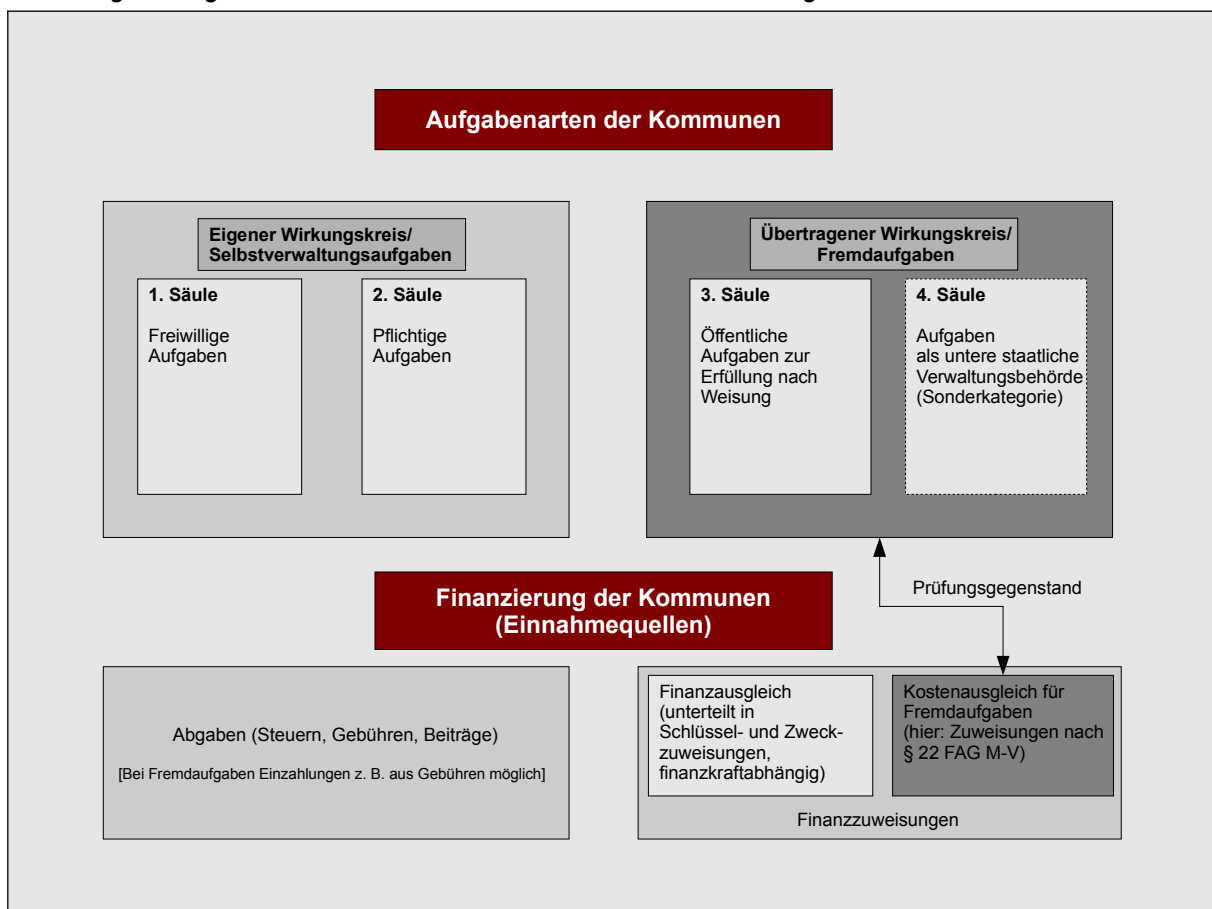
¹⁰ Die Begriffe „Einzahlungen“/„Einnahmen“ und „Auszahlungen“/„Ausgaben“ werden hier, soweit nicht anders ausgeführt, mit übereinstimmenden Bedeutungsgehalt verwendet. Dies entspricht dem Gebrauch in den Gesetzesbegründungen, den Gutachten und in der Wissenschaft sowie Praxis. Vgl. dazu Drs. 7/1129, S. 90 und Gutachten Teil 2, Fn. 5.

setz (aktuell im § 22 FAG M-V). Für die danach übertragenen Aufgaben trifft der Gesetzgeber die Kostenregelungen im jeweiligen Fachrecht.¹¹

(28) Der für die Organleihe des Landrats zu leistende Kostenersatz ist ebenfalls im § 22 FAG M-V geregelt. Gesetzlich ist er nach den gleichen Mechanismen wie die Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu bestimmen.

(29) Die obigen Ausführungen sind (vereinfacht) in Abbildung 2 dargestellt:

Abbildung 2: Aufgabenarten der Kommunen und deren Finanzierung



Quelle: Eigene Darstellung des Landesrechnungshofes.

¹¹ Die Finanzierung von Fremdaufgaben nach § 22 FAG M-V bildet für die Kosten des übertragenen Wirkungskreises nach dem Finanzierungsvolumen den Schwerpunkt.

2 Verfassungsrechtlicher Rahmen und Maßstab¹²

(30) Das sog. strikte Konnexitätsprinzip des Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V ist im Jahr 2000 in die Landesverfassung eingeführt worden.¹³ Die danach geltende (und aktuelle) Fassung lautet:

„Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Bis dahin galt ein sog. relatives Konnexitätsprinzip. Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V in der alten Fassung lautete:

„Den Gemeinden und Kreisen können durch Gesetz Aufgaben der Landesverwaltung zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn gleichzeitig über die Deckung der Kosten entschieden wird.“

(31) Das strikte Konnexitätsprinzip gilt grundsätzlich nicht für Aufgaben, zu deren Erfüllung der Gesetzgeber die Kommunen bereits vor der Änderung des Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V im Jahr 2000 verpflichtet hat.

(32) Etwas Anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn der Gesetzgeber auf bestehende oder „altübertragene“ Aufgaben in einer Art zugreift, die den Tatbestand von Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V erfüllt. Dies können quantitative und/oder qualitative Änderungen der Anforderungen an die Aufgabenerfüllung sein, die einer Neuübertragung gleichkommen.

2.1 Geltung, Reichweite und Inhalt des relativen Konnexitätsprinzips nach Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V a. F.¹⁴

(33) Die von § 22 FAG M-V erfassten Aufgaben sind ausschließlich solche, die der Gesetzgeber vor dem 20. April 2000 übertragen und seither nicht direkt landesrechtlich verändert hat. D. h. es handelt sich um Aufgaben, für die das im aktuellen Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V formulierte strikte Konnexitätsprinzip (vgl. Tz. 30) nicht gilt. Diese zeitliche Zuordnung stellt § 22 FAG M-V ausdrücklich klar, indem er eine Zweckbestimmung der danach gewährten Mittel als

¹² Gutachten Teil 1, S. 28 ff.

¹³ Änderung durch das Erste Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 4. April 2000 (GVBl. M-V S. 158).

¹⁴ Gutachten Teil 1, S. 34 ff.

„Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, die vor Inkrafttreten von Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 4. April 2000 (GVOBl. M-V S. 158) übertragen wurden“

enthält.

(34) Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V in der aktuellen Fassung scheidet damit als verfassungsrechtlicher Maßstab für die Regelungen der Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in § 22 FAG M-V aus.

(35) Die Kommunen standen den Aufgabenübertragungen allerdings zu keinem Zeitpunkt schutzlos gegenüber. Für „Altfälle“ gilt eine Besitzstandswahrung. Das zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung vor dem Jahr 2000 geltende relative Konnexitätsprinzip im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V a. F. (Tz. 30) findet insoweit weiterhin Anwendung.

(36) Auch nach Maßgabe der danach geltenden relativen Konnexitätsregelung hat bei der Übertragung von staatlichen Aufgaben durch die Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises grundsätzlich eine vollständige Kompensation der Kosten zu erfolgen (Konnexitätsausgleich). Zielstellung des relativen Konnexitätsprinzips ist es, den Kommunen einen – im Gegensatz zum allgemeinen kommunalen Finanzausgleich – finanzkraftunabhängigen Ausgleich für die, durch die Aufgabenübertragung entstehenden, Mehrbelastungen zu gewähren.

Es ist zulässig, die Kostendeckung zu typisieren und auf Aufwendungen zu beschränken, die dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechen. Bei Kostenunterdeckungen wäre die Aufgabenübertragung jedoch geeignet, die Selbstverwaltung einzuschränken. Die Kommunen würden dann an der Deckung der damit verbundenen Kosten beteiligt. Die dafür erforderlichen Mittel stünden ihnen ansonsten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung.

Ein Unterschreiten der Vollkostendeckung ist möglich, jedoch aus den vorgenannten Gründen sachlich rechtfertigungsbedürftig. In dieser Möglichkeit liegt der Unterschied zur sog. strikten Konnexität/zum zwingenden Mehrbelastungsausgleich.¹⁵

(37) Festzustellen ist außerdem, dass (unabhängig von der Geltung eines strikten oder eines relativen Konnexitätsprinzips) die Berechnung der Mehrbelastung über den Umfang der Ausgleichspflicht entscheidet. Dieser Berechnung kommt damit entscheidende Bedeutung zu.

¹⁵ Gutachten Teil 1, S. 36.

2.2 Besonderheiten bei der Organleihe¹⁶

(38) § 22 FAG M-V regelt auch Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde (Organleihe).

(39) Das Konnexitätsprinzip findet (egal in welcher Ausprägung) nur Anwendung, wenn die Kommunen vom Land eine Aufgabe übertragen oder zugewiesen bekommen. Dies ist nicht der Fall, wenn ein Landrat vom Land im Wege der Organleihe herangezogen wird. Der Kommune wird dabei vom Land keine Aufgabe übertragen oder zugewiesen, sondern der Landrat zur Aufgabenerfüllung verpflichtet.

(40) Gleichwohl trifft die Finanzierungslast auch ohne geltendes Konnexitätsprinzip nicht den Landkreis, sondern das Land. Auch die Organleihe des Landrats beeinträchtigt die Selbstverwaltung der Kommune. Sie ist verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, weil die Aufwendungen des Landrats auf Grundlage des Organleiheverhältnisses gegenüber dem Land geltend gemacht werden können.

(41) Bei der Ausgestaltung eines angemessenen Ersatzes besteht kein Spielraum hinsichtlich der Höhe der Kostendeckung. Verhältnismäßig ist der Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nur bei einem entsprechenden Ersatz der anfallenden Kosten für die Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde in voller Höhe. Allenfalls darf der Gesetzgeber typisieren und die Zuweisungen auf Aufwendungen beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen.

2.3 Verhältnis der Zuweisungen nach § 22 FAG M-V zum übrigen Finanzausgleich¹⁷

(42) Die allgemeine Pflicht des Landes zur aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung im Wege des kommunalen Finanzausgleichs und das Konnexitätsprinzip stehen selbstständig nebeneinander (vgl. bereits Tz. 26). Im Unterschied zum Finanzausgleich stellt der Konnexitätsausgleich weder auf die Finanzkraft der Kommunen ab, noch steht er unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes.

(43) Der Kostenersatz für die Organleihe des Landrats durch das Land ist eine weitere selbstständige Finanzierungskategorie. Sie ähnelt der Amts- und Vollzugshilfe.

(44) Bei der Art und Weise des Ausgleichs hat der Gesetzgeber Gestaltungsspielraum. Der Konnexitätsausgleich kann, wie hier im § 22 FAG M-V, im Finanzausgleichsgesetz be-

¹⁶ Gutachten Teil 1, S. 68 ff.

¹⁷ Gutachten Teil 1, S. 40 ff.

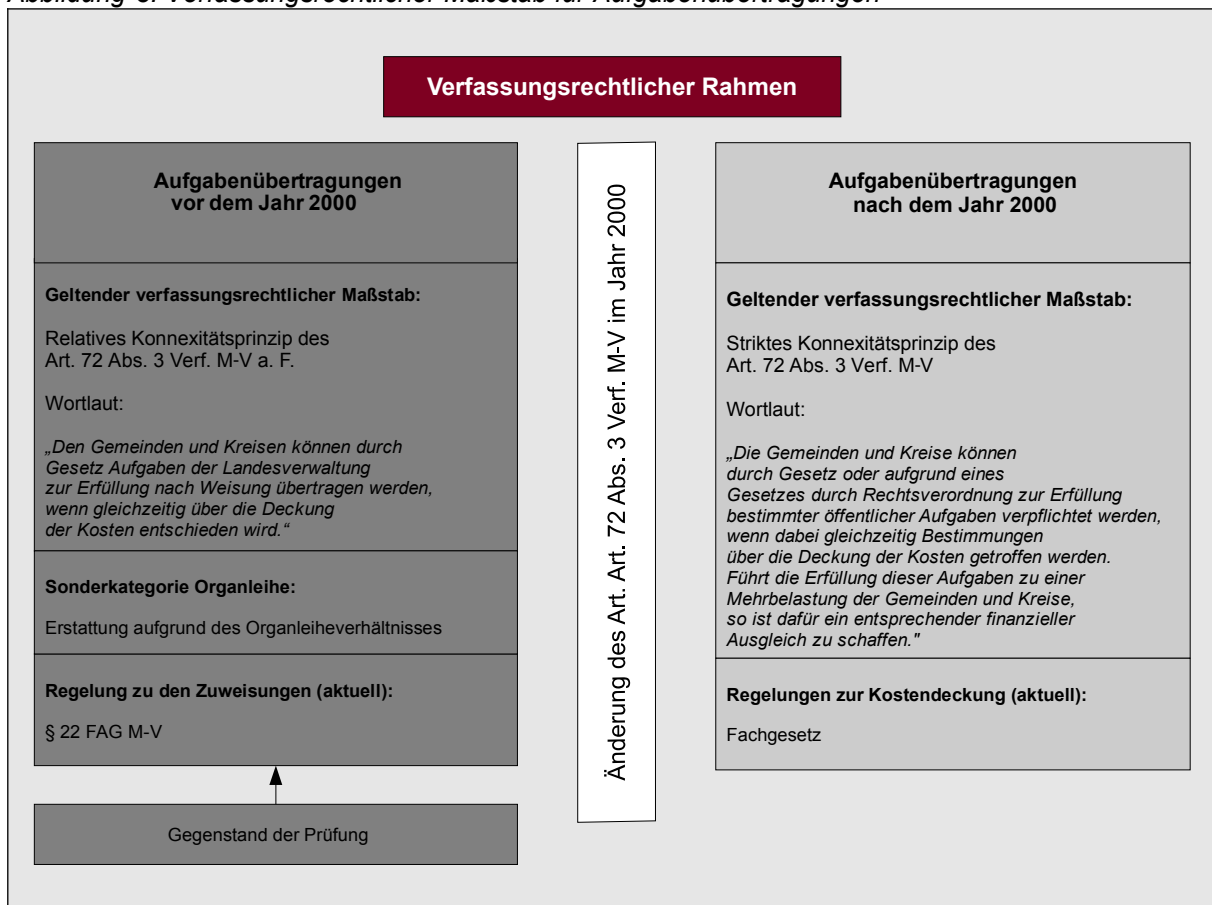
handelt werden. Die Regelung in einem Gesetz darf aber nicht dazu führen, dass die Finanzausgleichsmechanismen vermengt werden.¹⁸

(45) Bei der Regelung der Kostendeckung im allgemeinen Finanzausgleichsgesetz ist der Gesetzgeber verpflichtet, für den Konnexitätsausgleich einen besonderen erkennbaren Ansatz vorzusehen. Eine Auflösung des Konnexitätsausgleichs und eine Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse scheiden daher aus. Dasselbe gilt im Fall des Kostenersatzes für die Organleihe.

2.4 Zusammenfassung

(46) Der verfassungsrechtliche Maßstab ist in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: Verfassungsrechtlicher Maßstab für Aufgabenübertragungen



Quelle: Eigene Darstellung des Landesrechnungshofes.

(47) Daraus folgt:

¹⁸ Zur fehlenden Anwendbarkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes bei konnexitätsrelevanten Aufgaben und der Organleihe vgl. Gutachten Teil 1, S. 72.

1. Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V a. F. gilt für die mit den Zuweisungen des § 22 FAG M-V bedachten Fremdaufgaben.

Damit gilt für die von § 22 FAG M-V erfassten Aufgaben das sog. relative Konnexitätsprinzip. Dieses beinhaltet grundsätzlich eine Verpflichtung zum vollen Kostenausgleich (Konnexitätsausgleich). Ein Unterschreiten der Vollkostendeckung ist möglich, jedoch rechtfertigungsbedürftig.

2. Für die ebenfalls in § 22 FAG M-V geregelten Kosten für die Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde (Fall der Organleihe) gelten Besonderheiten.

Die Organleihe eröffnet nicht den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips. Diesbezügliche Aufwendungen können aufgrund des Organleiheverhältnisses gegenüber dem Land geltend gemacht werden. Die anfallenden Kosten für die Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde sind (in angemessener Höhe) voll zu ersetzen. Ein Spielraum des Gesetzgebers besteht nicht. Für Eigenanteile/Selbstbehalte der Kommunen besteht kein Raum.

3. Der Konnexitätsausgleich ist vom allgemeinen Finanzausgleich zu trennen.

Der Gesetzgeber hat Gestaltungsspielraum bei der Art und Weise des Ausgleichs. Eine Regelung im FAG M-V ist möglich, es ist jedoch ein eigener Ansatz vorzusehen. Die Finanzausgleichsmechanismen dürfen nicht vermengt werden.

3 Anforderungen an die Ausgestaltung des Ausgleichs¹⁹

(48) Bei den Aufgaben, die dem relativen Konnexitätsprinzip und § 22 FAG M-V unterfallen, hat eine vollständige Kompensation der Kosten zu erfolgen (Tzn. 33 ff.).

(49) Über den Umfang der Ausgleichspflicht entscheidet maßgeblich die Berechnung der den Kommunen entstehenden Mehrbelastungen durch die übertragenen Aufgaben (Tz. 37). Der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips gebietet deshalb, dass die Regelung zur Kostendeckung für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar ist. Die Kosten sind daher nachvollziehbar zu ermitteln.

(50) Daraus resultieren wiederum Anforderungen an das durchzuführende Verfahren auf den zu trennenden maßgeblichen Ebenen der Kostenermittlung, der Kostenanerkennung, der Kostendeckung sowie der Verteilungsregelung.

¹⁹ Gutachten Teil 1, S. 43 ff.

3.1 Bemessungsgrundlage

(51) Die Kosten setzen sich aus Zweckkosten (Kosten der unmittelbaren Aufgabenerledigung) und Gemeinkosten zusammen. Die Kostendeckungsregelung muss sich auf beide Kostenarten beziehen.

(52) Aus dem Merkmal der Sachzielbezogenheit des Kostenbegriffs²⁰ folgt, dass Kosten nur angesetzt werden können, wenn sie durch die Leistungserstellung verursacht werden.

(53) Einzubeziehen sind Gemeinkosten, z. B. Leitungsanteile und Anteile an Querschnittsaufgaben (Organisation, Personal, Finanzen, Kasse, Gebäude- und Fahrzeugunterhaltung, etc.), Personalnebenkosten, z. B. Arbeitgeberanteile, Rückstellungen für Beihilfen und Pensionen. Einnahmen aus der jeweiligen Fremdaufgabenwahrnehmung sind der Kostenveranschlagung gegenüberzustellen.

3.2 Zulässigkeit von Durchschnittsbildungen und Pauschalierungen

(54) Die Belastung der Kommunen mit den einschlägigen Fremdaufgaben ist in quantitativer Hinsicht unterschiedlich. Die schlichte Berechnung einer durchschnittlichen Ausgabenlast kann deshalb zum einen dazu führen, dass Verzerrungen eintreten, weil sich der Aufwand nicht proportional zu Größe, Fläche oder Trägertyp entwickelt. Zum anderen ergibt sich regelmäßig eine hohe Streuung der tatsächlichen Ausgaben selbst bei vergleichbaren Aufgabenträgern, wenn vom Land Daten erhoben werden. Schließlich greift der einfache Schluss von den Ausgaben auf die Aufgaben zu kurz. Entsprechendes gilt im Hinblick auf Einnahmen und mit der Aufgabe eröffnete Einnahmepotenziale.

(55) Vor diesem Hintergrund ist es möglich, einen gewogenen Durchschnitt zu bestimmen sowie Typisierungen und Pauschalierungen vorzunehmen.

Dabei muss sich der Gesetzgeber allerdings im Klaren sein, dass er den Schritt zu einer gewichteten und bewerteten Analyse zu gehen und zu dokumentieren hat.²¹

(56) Als zulässige Folge eines gewogenen Durchschnitts ergibt sich, dass nicht mehr in jedem Einzelfall, d. h. bei jedem individuellen Verwaltungsträger Vollkostendeckung eintreten wird. Dies ist hinzunehmen, wenn jede einzelne betroffene Kommune die realistische Möglichkeit hat, durch eigene Anstrengung zu einem vollständigen Kostenausgleich zu kommen.

²⁰ Vgl. Fn. 82.

²¹ Gutachten Teil 1, S. 45 f.

3.3 Ausgleichsfähigkeit der Kosten

(57) Die Kosten einer Leistung lassen sich nicht allein aufgrund einer Kausalitätsprüfung ermitteln. Es ist eine kommunale Entscheidung vor Ort, welcher Aufwand betrieben wird, um eine Leistung zu erbringen. Deshalb ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Kommunen unter Umständen aufwendige, „normale“ oder auch preiswerte Verwaltungsstile pflegen. Nicht zwingend sind alle durch die Aufgabenwahrnehmung verursachten Kosten ausgleichsfähig. Vielmehr muss das Land nur diejenigen Kosten übernehmen, die zur Fremdaufgabenerfüllung erforderlich sind. Auch wenn das nicht ausdrücklich normiert ist, folgt es aus dem landesverfassungs- und kommunalrechtlichen Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.²²

(58) Das gilt sowohl für die angesetzten Kostenarten als auch für den Umfang der prinzipiell als ausgleichsfähig anzusehenden Kosten. Überflüssige wie auch übermäßige Kosten müssen danach in der Veranschlagung nicht berücksichtigt werden. Gleichmaßen sind die tatsächlichen Einnahmen der kommunalen Aufgabenträger aus der Fremdaufgabenwahrnehmung daraufhin zu prüfen, ob eröffnete Einnahmepotenziale angemessen ausgeschöpft worden sind.

3.4 Verteilungsregelung

(59) Der Gesetzgeber muss bei Bildung einer Gesamtausgleichsmasse eine Regelung finden, nach der der Ausgleich auf die Fremdaufgaben wahrnehmenden Körperschaften sachgerecht verteilt wird. Der im Einzelfall verwirklichte Anteil an der Aufgabenwahrnehmung bildet die Bemessungsgrundlage.²³

(60) Geboten ist eine Orientierung an der Eigenart der wahrzunehmenden Aufgabe, und zwar auf den Stufen der Kostenermittlung, Kostenanerkennung und Kostendeckung sowie bei der Verteilung der Gesamtausgleichsmasse. Eine gesetzliche Regelung, nach der die Ausgleichsmasse auf definierte Gruppen kommunaler Aufgabenträger und weiter auf die einzelnen Kommunen verteilt wird, muss diesen Anforderungen genügen. Sie darf sich deshalb nur dann ausschließlich an Einwohnerzahl oder Fläche orientieren, wenn damit ein taugliches Kriterium für die anteiligen Kosten an der Fremdaufgabenerledigung gegeben ist.

²² Gutachten Teil 1, S. 46 f.

²³ Gutachten Teil 1, S. 47.

3.5 Relevanz (fachaufsichtlich) vorgegebener Aufgabenerfüllungsstandards

(61) Die Organisationsgewalt der Verwaltungsleitung rechtfertigt die Pauschalierung und Typisierung der auszugleichenden Kosten der Aufgabenwahrnehmung. Sie verliert in dem Maße an Bedeutung, in dem Standards der Aufgabenerfüllung vorgegeben werden.²⁴ Dabei sind gesetzliche und im Einzelfall vorgeschriebene Regelungen ebenso bedeutsam wie fachliche Weisungen. Je engmaschiger Standards die Verwaltungsarbeit reglementieren, umso geringer wird die Bandbreite der ausgleichsfähigen Kostenansätze.

(62) Das ist z. B. der Fall, wenn sich aus etwaigen Vorgaben aufgabenspezifische Mindestbedarfe in Bezug auf Stellen und Finanzmittel ableiten lassen. Erst recht gilt dies, wenn Vorgaben für die Organisation und die Aufgabenerfüllung gemacht werden.

3.6 Zulässigkeit eines kommunalen Selbstbehalts

(63) Wenn der Konnexitätsausgleich – jenseits einer zulässigen Typisierung und Pauschalierung – nicht auf Vollkostendeckung gerichtet ist, wirkt er nicht kompensatorisch. Die Kommunen, denen der Gesetzgeber die Fremdaufgabe übertragen hat, werden dann an der Deckung der damit verbundenen Kosten beteiligt. Fälle der Kostenunterdeckung, wie ein sog. Selbstbehalt, bedürfen einer sachlichen Rechtfertigung (vgl. Tz. 36).

Unter dem Oberbegriff des kommunalen Selbstbehalts können sowohl eine Anreiz- als auch eine Interessenquote beleuchtet werden. Es handelt sich dabei um zwei unterschiedliche Begründungen zur Rechtfertigung eines Selbstbehalts.

3.6.1 Anreizquote²⁵

(64) Eine Anreizquote wird mit dem Ziel einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung und der Vermeidung von Fehlanreizen begründet. Durch einen Eigenanteil²⁶ soll ein Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten gesetzt werden.

(65) Eine sachliche Rechtfertigung besteht allerdings nur dann, wenn der ermittelte Ausgleichsbedarf nicht bereits bei der Typisierung und Pauschalierung z. B. auf einen Durchschnittswert berücksichtigt wurde.

(66) Dies hat folgende Gründe:

²⁴ Gutachten Teil 1, S. 48 ff.

²⁵ Gutachten Teil 1, S. 52 ff.

²⁶ Der Kostendeckungsgrad wird um einen bestimmten Prozentsatz (Eigenanteil) von den erhobenen tatsächlichen Ausgaben reduziert.

Auf der Ebene der Kostenanerkennung ist die Bezugnahme auf Benchmarks oder andere Lösungen zur Erfassung einer Best Practice grundsätzlich zulässig. Werden aber z. B. bei Anwendung eines Korridors Ausreißer nach oben und unten eliminiert, ist der Anreiz für die einzelne Kommune (zumindest oberhalb des Korridors) bereits auf das Erreichen des Korridors gerichtet. Wenn darüber hinaus sogar z. B. der Korridor verschoben und/oder verengt wird, bleibt erst recht kein Raum für einen prozentualen Abschlag des Ausgleichs.

(67) Weisen die tatsächlich erhobenen Kosten eine hohe Streuung auf und werden diese nicht weiter aufbereitet, kann ein kommunaler Selbstbehalt als Anreiz für eine wirtschaftliche Erfüllung übertragener Aufgaben sachlich gerechtfertigt werden.

(68) Eine weitere Voraussetzung für die sachliche Rechtfertigung einer Anreizquote ist, dass überhaupt noch eine kommunale Organisationsgewalt besteht. Wenn und soweit fachliche und organisatorische Standards die Entscheidungshoheit weitgehend ausgefüllt haben, gibt es für einen kommunalen Selbstbehalt aus Gründen der Anreizwirkung keinen Raum mehr.

(69) Insoweit ist in jedem Ausgleichssystem jeweils zu klären, ob überhaupt Raum für eine Anreizquote verbleibt. Wenn ein kommunaler Selbstbehalt auf den vorhergehenden Stufen der Kostenermittlung oder Kostenanerkennung bereits „eingepreist“ worden ist, kann er beim Kostendeckungsgrad nicht nochmals angesetzt werden.

3.6.2 Interessenquote²⁷

(70) Von der Anreizquote zu trennen ist derjenige Selbstbehalt, der durch einen Verweis auf ein „werthaltiges“ kommunales Interesse bei der landesgesetzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben zur Erledigung durch die Kommunen gerechtfertigt wird (Interessenquote).²⁸

Wenn und soweit ein Konnexitätsausgleich nach den landesverfassungsrechtlichen Vorgaben (nur) „angemessen“ und nicht „entsprechend“ der Mehrbelastung sein muss, soll eine sog. kommunale Interessenquote zulässig sein. Entsprechendes gilt auch für die relative Konnexitätsklausel des Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V a. F.

(71) Unabhängig von der dogmatischen Frage, ob kommunalen Selbstverwaltungsträgern auch im übertragenen Wirkungskreis Organisations- und Personalhoheit zukommen, kann

²⁷ Vgl. zur Interessenquote: Gutachten Teil 1, S. 54 f.

²⁸ Zu diesem Ansatz ohne nähere Spezifizierung: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 18. Dezember 1997 – 47/96 –, zit. n. juris, Rz. 55: „Zu berücksichtigen ist auch, daß die Kommunen jedenfalls in einem gewissen Maße ein eigenes Interesse daran haben, mit der Wahrnehmung von Angelegenheiten des Landes betraut zu werden, weil dies die Möglichkeit bietet, für die Bürger eine ortsnahe Verwaltung bereitzustellen und auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung Einfluß zu nehmen.“

Gemeinden, Ämtern, Städten und Landkreisen rechtlich nur eine Interessenquote „angerechnet“ werden, wenn sie Einfluss auf die Modalitäten der Aufgabenerfüllung haben.

Bei deren Festlegung sind (auch daher) besondere Anforderungen zu beachten.

3.6.3 Anforderungen an Anreiz- und Interessenquoten

(72) Für einen kommunalen Selbstbehalt ist eine gesetzliche Regelung zu fordern, damit das Gebot der Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfüllt ist.²⁹ Auch die relative Konnexitätsregelung enthält ausdrücklich eine Kostenregelungspflicht des Gesetzgebers. Deshalb muss er dem Grunde nach über einen kommunalen Selbstbehalt befinden, kann aber die Ermittlung und Festlegung aufgabenbezogener Quoten an den Verordnungsgeber delegieren.

(73) Abgesehen davon, dass Anreiz- oder Interessenquote der sachlichen Begründung bedürfen, sind sie der Höhe nach begrenzt. Ausgeschlossen ist, das Konnexitätsprinzip funktional zu schwächen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn

- die kommunalen Aufgabenträger für die Erfüllung der Fremdaufgaben mehr Mittel des allgemeinen Finanzausgleichs einsetzen müssen, als es dem Interesse an der Aufgabe entspricht bzw.
- die der Anreizquote entsprechende Einsparungen bei den Kosten der übertragenen Aufgaben von vornherein nicht realisierbar sind.

Dann wird die Selbstverwaltung beeinträchtigt. Gerade das will eine relative Konnexitätsklausel wie Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V a. F. verhindern. Der Konnexitätsausgleich muss auch unter Geltung eines kommunalen Anteils ein selbsttragender Finanzierungsmechanismus sein.

(74) Die herausgearbeiteten Anforderungen an einen kommunalen Selbstbehalt in Form einer Anreiz- bzw. Interessenquote lassen bereits ohne weitergehende Untersuchung nachfolgende Schlussfolgerung zu:

Das bisherige Vorgehen bzgl. der Berücksichtigung eines Selbstbehalts wird den Anforderungen an die Festlegung einer Anreiz- bzw. Interessenquote nicht gerecht. Eine gesetzliche Grundlage für den Selbstbehalt besteht nicht. Die Höhe des kommunalen Selbstbehalts ist im Gesetzgebungsverfahren nicht näher begründet worden, in der Gesetzesbegründung finden sich dazu nur allgemeine Ausführungen.³⁰

²⁹ Gutachten Teil 1, S. 55 f.

³⁰ Drs. 7/1129, S.63.

3.7 Überprüfungsrythmus nach § 22 Abs. 3 FAG M-V

(75) Die Kostendeckung muss fortlaufend und dauerhaft sichergestellt werden. Außerdem muss die Regelung im Falle einer fehlerhaften oder aus nicht zu vertretenden Gründen nicht eingetretenen Prognose zu den Kosten angepasst werden, um einer Wirkungslosigkeit des Konnexitätsprinzips bzw. Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie entgegenzuwirken. Zu untersuchen war daher das Zeitmoment der Ausgleichsregelungen, insbesondere die Frage, ob der Überprüfungszeitraum von „mindestens vier Jahren“ verfassungsgemäß ist.

(76) Gerade weil der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beim Konnexitätsausgleich maßgeblich durch den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der kommunalen Aufgabenträger begrenzt wird, begegnet die abweichende Regelung im Vergleich zum Überprüfungsrythmus beim allgemeinen Finanzausgleich (zwei Jahre, § 7 Abs. 3 Satz 2 FAG M-V a. F. bzw. jetzt § 6 Abs. 1 Satz 1 FAG M-V) verfassungsrechtlichen Einwänden. Wenn nämlich der Konnexitätsausgleich nicht kostendeckend ist, hat der kommunale Aufgabenträger allgemeine Haushaltsmittel für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises einzusetzen, da die Verpflichtung zur Erfüllung der Fremdaufgaben unabhängig von ihrer Finanzierung fortbesteht. Dieser verfassungswidrige Zustand besteht nach geltendem Recht ggf. über mehrere Jahre fort. Der vierjährige Überprüfungssturnus führt zu einem sehr verzögerten Überbelastungsausgleich, da laufende Kostensteigerungen erst mit einem zeitlichen Verzug von vier Jahren erfasst werden.

Der gewählte Zeitraum ist daher bereits aufgrund seiner Länge nicht geeignet, den Kommunen eine verlässliche Planungsgrundlage zu verschaffen. Dies gefährdet die in Art. 72 Verf. M-V verankerte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

(77) Zur Rechtfertigung der alle vier Jahre stattfindenden Überprüfung kann die in kürzerer Taktung erfolgende Überprüfung des allgemeinen Finanzausgleichs (vgl. § 7 Abs. 3 FAG M-V a. F. bzw. § 6 Abs. 2 FAG M-V) nicht herangezogen werden. Wegen der Unterschiede und Unabhängigkeit der Finanzierungsmechanismen ist der Verweis insoweit wirkungslos.³¹

(78) Die Organisationsgewalt des kommunalen Aufgabenträgers ist bei der Aufgabewahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis deutlich intensiver reglementiert als bei den Selbstverwaltungsaufgaben. Das bedeutet, dass eine Umschichtung von Ressourcen infolge von Standardänderungen hier nur in geringerem Umfang möglich und zulässig ist. Während

³¹ Auf die Unterschiede und Unabhängigkeit der Finanzierungsmechanismen weist im Zusammenhang mit der Überprüfungspflicht gemäß § 7 Abs. 3 FAG M-V a. F. auch Korioth, Landtag Mecklenburg-Vorpommern – Innen- und Europaausschuss, ADRs. 7/50, S. 12, hin.

bei den eigenen Angelegenheiten unter Umständen sogar der völlige Verzicht auf die Aufgabenwahrnehmung in Betracht kommt, scheidet bei Fremdaufgaben regelmäßig schon ein Absenken des Leistungsniveaus aus.

(79) Deshalb muss der Gesetzgeber Abhilfe schaffen. Er kann z. B. eine Regelung zur Verpflichtung zur vorzeitigen Anpassung des Ausgleichs bei wesentlichen Änderungen der tatsächlichen Grundlagen vorsehen. Dies setzt eine entsprechende (dokumentierte) Beobachtung dieser tatsächlichen Grundlagen voraus.

Möglich ist auch eine Verkürzung der Frist zur Überprüfung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Denkbar ist z. B. eine Harmonisierung mit der zweijährlichen Überprüfung des allgemeinen Finanzausgleichs.

(80) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass der Gesetzgeber zu einer Dynamisierung des Konnexitätsausgleichs greift. Dabei ist das Ziel, einen möglichst nah an der Kostenentwicklung liegenden Parameter zu benutzen. Soweit z. B. personalintensive Aufgaben in Rede stehen, kann ein Index entsprechend den Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst zweckmäßig sein. Auch aufgabenbezogen ermittelte Pauschalen für bestimmte Kostenarten lassen sich dynamisieren. Wo Einnahmen der Kommunen eine relevante Größenordnung haben, müssen diese in geeigneter Weise fortgeschrieben werden. Gelingt hierüber eine verlässliche Veranschlagung, kann der Zeitraum der alle vier Jahre stattfindenden Überprüfung unverändert bleiben.

3.8 Anforderungen an das Verfahren zur Kostenerhebung und Kostenzuweisung

(81) Ein verfassungsrechtlich gebotener Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V a. F. legt den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen fest. Im Grundsatz steht es dem Gesetzgeber frei zu entscheiden, welche Methodik er wählt und wie er diese im Einzelnen ausgestaltet. Dieser Gestaltungsspielraum findet seine Grenzen in dem aus dem Konnexitätsprinzip folgenden Gebot eines aufgabenbezogenen Kostenausgleichs.

(82) Das verfassungsrechtliche Gebot, dass Kostensteigerungen bei den Fremdaufgaben nicht zulasten der Schlüsselmasse gehen dürfen, bedingt in vertikaler Hinsicht, dass der Ausgleich der Wahrnehmung der diversen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gesondert zu erfassen und vom Land zu finanzieren ist. Horizontal müssen alle Ebenen, auf denen Kosten für den übertragenen Wirkungskreis anfallen, getrennt berücksichtigt werden.

(83) Wie die Konstruktion der allgemeinen Finanzausgleichsleistungen im FAG M-V zeigt, trifft der Gesetzgeber eine Prognoseentscheidung. Die Kostendeckungsregelung muss erkennen lassen, welche Aufgabenbelastung der Gesetzgeber überhaupt berücksichtigt hat. Im Zeitpunkt der Prognose muss die Aufgaben- und Kostenanalyse vollständig, realistisch und nachprüfbar sein. Schließlich sind die Kosten – ebenso wie die aufgabenbezogenen Einnahmen – für eine zweckmäßig festgelegte Periode zu veranschlagen.

(84) Die Anpassungspflicht des Landes greift dabei zwar grundsätzlich nur für die Zukunft, nicht aber rückwirkend ein. Allerdings trifft das Land eine „Nachschusspflicht“, um entstandene Mehrkosten auf kommunaler Seite rückwirkend auszugleichen, wenn entweder der Prognoseentscheidung keine sachgerechten Erwägungen zugrunde lagen oder das Land zwischenzeitlich veränderte Rahmenbedingungen zu verantworten hat.

3.9 Zusammenfassung

(85) Die vorstehenden Ausführungen zu den Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises darf die angemessene Finanzausstattung von Gemeinden und Landkreisen nicht durch finanzielle Belastungen beeinträchtigen. Daher muss im Grundsatz eine Vollkostendeckung stehen.
2. Es ist möglich, einen gewogenen Durchschnitt zu bestimmen sowie Typisierungen und Pauschalierungen vorzunehmen. Der Gesetzgeber hat dabei allerdings den Schritt zu einer gewichteten und bewerteten Analyse zu gehen und zu dokumentieren.
3. Das Land muss nur diejenigen Kosten übernehmen, die zur Fremdaufgabenerfüllung erforderlich sind. Es ist möglich, die Kostendeckung auf Aufwendungen zu beschränken, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen.
4. Die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind aufgabenangemessen zu verteilen, um kompensatorisch zu wirken.
5. Ein kommunaler Selbstbehalt in Form einer Anreiz- oder Interessenquote ist grundsätzlich möglich, aber nur unter bestimmten Umständen sachlich zu begründen. Allerdings ist dafür eine gesetzliche Regelung erforderlich und das Gebot der Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erfüllen. Das bisherige Verfahren erfüllt diese Anforderungen nicht.

6. Der Überprüfungsrhythmus nach § 22 Abs. 3 FAG M-V (vier Jahre) ist zu lang. Der Gesetzgeber kann hier auf verschiedene Weise (Verkürzung des Überprüfungsrhythmus, Dynamisierungen) Abhilfe schaffen.

4 Rechtliche Einordnung des aktuellen Verfahrens

4.1 Überblick über das Verfahren

(86) Der Gesetzgeber ist nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen festgelegt (Tzn. 81 ff.). Allerdings muss das Vorgehen das Gebot einer aufgabenbezogenen Kostendeckung beachten (Tz. 36, Tzn. 48 ff.).

(87) Zusammenfassend und auf prägende Gesichtspunkte beschränkt, lassen sich die Schritte im zuletzt durchgeführten Verfahren zum Zwecke der rechtlichen Einordnung wie folgt beschreiben³²:

1. Die Erhebung der Ist-Kosten erfolgte getrennt nach Gruppen kommunaler Aufgabenträger auf Grundlage der Haushaltsdaten des Jahres 2015. Neben der Abfrage des Gesamtstellenplans unterteilte sich die Kostenabfrage *„in den Bereich Personalkosten nach Stellenanzahl, anzugeben in Vollzeitäquivalenten und Besoldungs- oder Vergütungsgruppen, sowie in den Bereich Sachkosten abzüglich sämtlicher mit der Aufgabe zusammenhängender Einzahlungen etwa aus Gebühren, Entgelten oder Erstattungen Dritter. Des Weiteren waren die investiven Ausgaben auf einem gesonderten Erfassungsblatt anzugeben.“*³³ Zudem hat das Innenministerium für einzelne Bereiche Fallzahlen erhoben sowie eine Erhebung des Aufwandes für ausgewählte Bereiche im Stellenplan 2016 durchgeführt.³⁴
2. Die Ergebnisse der Rückmeldungen hat das Innenministerium in zusammengefasster Form ausgewertet. Eine Auswertung aller Einzelaufgaben erfolgte nicht. Es wurden aber Plausibilitätsprüfungen durchgeführt.³⁵

Auf dieser Basis erfolgte für die Berechnung der Zuweisungen eine Hochrechnung zum Gesamtergebnis getrennt nach den vier kommunalen Aufgabenträgern - Ämter

³² Zur Beschreibung des Vorgehens vgl. Drs. 7/1129, S. 62 ff. und S. 120 ff. (Anlage 4).

³³ Drs. 7/1129, S. 62.

³⁴ Das Innenministerium hat mit dem unter 1. geschilderten Vorgehen Primärdaten von den Kommunen erhoben. Dieses Vorgehen wird zur Abgrenzung zu anderen Vorgehensweisen nachfolgend auch als Erhebung von Primärdaten/Primärdatenerhebung bezeichnet.

³⁵ Drs. 7/1129, S. 123 f.

und amtsfreie Gemeinden³⁶, große kreisangehörige Städte, kreisfreie Städte und Landkreise. Dabei hat das Innenministerium ergänzend auf KGSt-Pauschalen (Personal- und Sachkosten) und Angaben des Versorgungsverbandes Mecklenburg-Vorpommern (Personalkosten) zurückgegriffen.³⁷ Die Verteilung der Zuweisungsmassen erfolgte nach einem für die jeweilige Gruppe geltenden Maßstab.

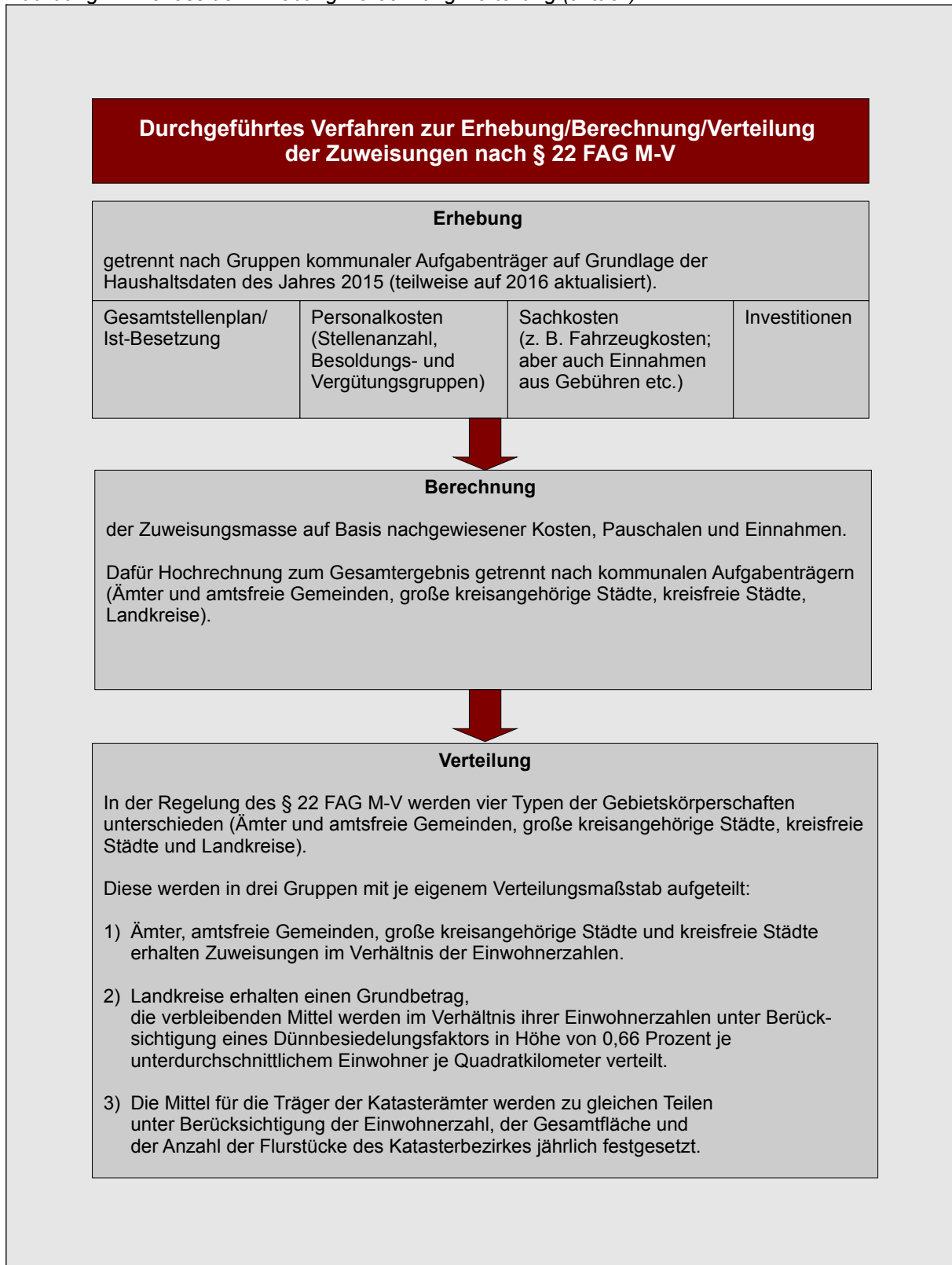
3. Nach der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze vom 30. Oktober 2019 wurde *„der Selbstbehalt von 7,5 Prozent auf 3,75 Prozent rückwirkend zum 1. Januar 2019 reduziert“* und gesetzlich ein „Dünnbesiedlungsfaktor“ bei den Zuweisungen für die Landkreise berücksichtigt.

(88) Die nachfolgende Abbildung 4 stellt das aktuelle Verfahren vereinfacht dar:

³⁶ Für die Ämter und amtsfreien Gemeinden wurde bei der rechnerischen Ermittlung der einwohnerbezogenen Größe (Euro je Einwohner) ein mit den Einwohnerzahlen gewichtetes arithmetisches Mittel berechnet. Um die in dieser Gruppe fehlenden Meldungen zu rekonstruieren, hat das Innenministerium den in der Erhebung ermittelten Finanzbedarf durch die Anzahl der Einwohner der berücksichtigten Meldungen geteilt und mit der Gesamtzahl aller Einwohner (per 30. Juni 2015) der entsprechenden kommunalen Gruppe multipliziert. Vgl. dazu Drs. 7/1129, S. 124.

³⁷ Vgl. zur Heranziehung der Pauschalen und Daten im Einzelnen Drs. 7/1129, S. 62, 121, 123, 124.

Abbildung 4: Prozess der Erhebung/Berechnung/Verteilung (aktuell)



Quelle: Eigene Darstellung des Landesrechnungshofes.

4.2 Bewertung des aktuellen Verfahrens

(89) Durch die Abfrage der tatsächlich anfallenden Kosten³⁸ bei den Kommunen mit Hilfe der Erhebungsbögen kann grundsätzlich eine belastbare Datengrundlage unter Mitwirkung der Betroffenen erarbeitet werden. Auch die Verwendung von Berechnungsgrundlagen der KGSt oder anderer standardisierter Erhebungsbögen ist dabei als grundsätzlich tragfähiges Hilfsmittel anzusehen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Berechnung auf der Grundlage der Angaben der Finanzrechnung und somit allein auf den tatsächlich realisierten Einnahmen und Ausgaben der Kommunen eine defizitäre Aufgabenerfüllung genauso hinnimmt wie eine etwaige Überbesetzung.

(90) Unter Zugrundelegung der verfassungsrechtlichen Anforderungen ist das bisher durchgeführte Verfahren im Weiteren allerdings bedenklich. Der Gesetzgeber hat mit seinem Vorgehen zumindest nicht nachgewiesen, dass die Zuweisungen im übertragenen Wirkungskreis nach Höhe und Verteilung kompensatorisch wirken.

Daran bestehen aus den nachfolgenden Gründen Zweifel:

1. Die rechnerische Bildung eines Mittelwertes von durchschnittlichem Aufwand pro Einwohner aller Kommunen der entsprechenden Gruppe dürfte zur Ermittlung des aufgabenangemessenen Zuweisungsbedarfs nicht geeignet sein.

Der Zuweisungsbedarf ist dann nicht fachlich festgelegt, sondern wird vielmehr über das durchschnittliche Ausgabeverhalten aller Kommunen bestimmt.³⁹ Dem mag der wohlwollende gesetzgeberische Gedanke zugrunde liegen, dass die überwiegende Anzahl der Kommunen eine angemessene Aufgabenerfüllung mit angemessener Kostenveranschlagung führt, so dass der Mittelwert ein gerechtes Ergebnis ausdrückt. Dies ist jedoch nicht zwingend. So führt bei zwei gegensätzlich wirtschaftenden Gruppen von Kommunen die Angleichung der auseinanderfallenden Werte dazu, dass sparsame Kommunen systematisch mehr Zuweisungen erhalten, als sie Bedarfe haben. Auf der anderen Seite werden Kommunen mit hohen Ausgaben pro Einwohner ohne Rücksicht auf eine angemessene Aufgabenerfüllung und Kostenlast pauschal weniger Zuweisungen erhalten. Insofern können überhöhte Kostenmeldungen zu im Einzelfall ungerechtfertigten Ausgleichsleistungen des Landes führen; andersherum können niedrige Angaben den Konnexitätsausgleich für alle Kommunen der entsprechenden Gruppe gefährden.

³⁸ Unter Berücksichtigung der Einnahmeseite.

³⁹ Die vom Innenministerium vorgenommenen Einwohnergewichtungen ändern daran nichts. Sie verhindern bei Bildung eines Mittelwerts der einwohnerbezogenen Nettoausgaben, dass kleinere Einheiten der Gruppe das Ergebnis in ihre Richtung verschieben. Sie sind auf diese Wirkung begrenzt.

2. Auch bei der bislang geübten Verteilung der Zuweisungen ist nicht nachgewiesen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen eingehalten werden.

Der durchschnittlich ermittelte Aufwand wird den Ämtern und amtsfreien Gemeinden, den großen kreisangehörigen Städten und den kreisfreien Städten gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 FAG M-V jeweils im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen gewährt. Im Ergebnis leistet das Land – abzüglich des Selbstbehalts – somit einen Ausgleich in voller Höhe des durch die Kommunen angegebenen Betrages, verteilt ihn aber durch die Bildung eines Mittelwertes um. Dieser der Durchschnittsbildung systematisch anhaftende Fehler kann auch nicht durch die punktuelle Erhebung von Fallzahlen oder durch im Einzelfall durchgeführte Plausibilitätsprüfungen abgemildert oder beseitigt werden. Denn es ist zum einen nicht erkennbar, in welchen Fällen eine solche Prüfung erfolgte und zu welchen Veränderungen diese führte. Zum anderen ändern auch die Ergebnisse solch punktueller Korrekturversuche nichts an dem der Methodik grundsätzlich innewohnenden Fehler. Ob allein mit der Unterscheidung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Ämtern, kreisfreien Städten und Landkreisen dem Unterschied im Bestand staatlich übertragener Aufgaben und mit dem Aufwachsen der Zuweisung nach Einwohnerzahl dem unterschiedlichen Umfang der Kostenvolumen hinreichend Rechnung getragen wird, ist ebenfalls nicht nachgewiesen. Die Verteilungsregelung ist ferner nur dann verfassungsgemäß, wenn der durchschnittliche Grundbetrag die „Stückkosten“ adäquat erfasst, was mit der pauschalen Mittelwertbildung nicht gegeben ist.

Nach § 22 Abs. 2 Satz 3 FAG M-V wird die Zuweisungssumme für Landkreise teilweise als Grundbetrag verteilt. Die Verteilung der verbleibenden Mittel erfolgt im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung eines Dünnbesiedelungsfaktors in Höhe von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer. Für die Träger von Katasterämtern sieht § 22 Abs. 2 Satz 4 FAG M-V eine jährliche Zuweisung *„nach gleichen Teilen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, der Gesamtfläche und der Anzahl der Flurstücke des Katasterbezirks“* vor. Inwieweit diese beiden speziellen Verteilungsregelungen aufgabenangemessen sind, bleibt auch hier aus den vorgenannten Gründen offen.

4.3 Bewertung des Kostenersatzes für die Organleihe

- (91) Die zusammenfassende Behandlung des „Ausgleichs für übertragene Aufgaben“ im Unterabschnitt 3 des Abschnitts 3 im FAG M-V, mit anderen Worten die Gleichbehandlung

einer Organleihe und der Aufgabenzuweisung an Kommunen, beachtet die Besonderheiten dieser Konstruktion nicht.

(92) Im Fall der Organleihe sind die Zweck- und Gemeinkosten vollständig vom Auftraggeber zu ersetzen. Da ein Kostenersatz die Prognose dieser aufgabenbezogenen Kosten voraussetzt, ist in tatsächlicher Hinsicht eine belastbare Daten- und Kalkulationsgrundlage erforderlich. Dabei sind die entsprechenden Kosten der Organleihe in Abgrenzung zur Tätigkeit als kommunales Organ zu erfassen. Auch hier sind Typisierungen und die Bildung von Durchschnittswerten nach plausiblen Maßstäben zulässig. Eine damit einhergehende Beschränkung der Ersatzfähigkeit tatsächlicher Kosten ist zulässig; eine darüber hinausgehende Reduzierung der Kostendeckung kommt nicht in Betracht.

(93) Für die als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommenen Aufgaben des Landrats erfolgt die Berechnung des Zuweisungsbedarfs nach den gleichen Mechanismen wie für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Der Weg über den rechnerisch ermittelten Durchschnittswert scheint auch hier nicht tragfähig.

Stellungnahmen des Innenministeriums und des Finanzministeriums zu Abschnitt III

1. Beide Ministerien verweisen auf das dargestellte Verhältnis zwischen dem allgemeinen Finanzausgleich und dem Kostenausgleich für die Aufgabenwahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises.

Das Finanzministerium führt aus:

„Die Finanzierungsströme des allgemeinen Finanzausgleichs und des Kostenersatzes für übertragene Aufgaben und Organleihe müssen separat berechnet und gespeist werden. Das schließt nicht aus, den Kostenersatz für übertragene Aufgaben und Organleihe im Finanzausgleichsgesetz mitzuregeln, etwa indem beide als Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse erfolgen. Allerdings darf dieser Vorwegabzug nur einen durchlaufenden Posten im Finanzausgleich bilden, d. h. die Finanzausgleichsmasse ist zu erhöhen bzw. zu verringern, wenn und soweit sich Änderungen im übertragenen Wirkungskreis bzw. bei den mittels Organleihe wahrzunehmenden Aufgaben ergeben. Konnexitätsausgleich und Kostenersatz müssen jeweils als originärer Ansatz vom allgemeinen Finanzausgleich der Art nach getrennt und der Höhe nach erkennbar sein. Bezieht die Berechnung der gesamten Ausgleichsleistungen des Landes auch die Kosten für diese beiden Bereiche ein, ist die Finanzausgleichsmasse um entsprechende Beträge aufzustocken oder zu verrin-

gern. Systematisch vorzugswürdig ist eine klare Trennung der Finanzierung des übertragenen Wirkungskreises und des allgemeinen Finanzausgleichs. Hiermit wäre eine Senkung der Beteiligungsquote und eine vollständig separate Bereitstellung des Kostenersatzes für die übertragenen Aufgaben/Organleihe verbunden. Sollte es bei dem bisherigen Finanzierungssystem bleiben, ist der Aufstockungs- oder Minderungsbetrag nach § 10 Absatz 1 FAG M-V folgerichtig zu ermitteln. Das Land hat nur insoweit zusätzliche Mittel bereitzustellen, wie diese nicht bereits für Zwecke des übertragenen Wirkungskreises und der Organleihe in der FAG-Masse enthalten sind. Der Aufstockungs- bzw. Minderungsbetrag ist aus der Differenz des erforderlichen Vorwegabzugs und der bereits in der Finanzausgleichsmasse für den Ausgleich enthaltenen Mittel zu berechnen. Dabei sind auch die tatsächlichen jährlichen positiven und negativen Veränderungen der ursprünglich in der Finanzausgleichsmasse enthaltenen Mittel für übertragene Aufgaben/Organleihe zu berücksichtigen. Auf diese Weise wäre zumindest gewährleistet, dass das Land in der Finanzausgleichsmasse genau den Betrag zur Verfügung stellt, der der Finanzausgleichsmasse als Vorwegabzug für die Zuweisungen nach § 22 FAG M-V entnommen wird (durchlaufender Posten).“

Das Innenministerium gibt „zu bedenken, dass derzeit die Kommunen im Falle einer Netto-Kostensteigerung im Bereich des übertragenen Wirkungskreises einen doppelten Ausgleich – zum einen über die Berücksichtigung bei der Beteiligungsquote und zum anderen über einen Aufstockungsbetrag für die Aufgabenwahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises – erhalten (derzeit geregelt in §10 Absatz 1 FAG M-V).“ Es würde begrüßen, wenn die Kommunen den Kostenausgleich als festen Zuweisungsbetrag für die Aufgabenwahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises außerhalb des Finanzausgleichs erhielten und der zu leistende Konnexitätsausgleich bei der Ermittlung der Beteiligungsquote herausgerechnet würde.

2. Das Innenministerium trägt vor, dass der Kostenabzug durch den Selbstbehalt nicht zu einer vollständigen Kostenunterdeckung führe, da auch diese Kosten im Bereich des übertragenen Wirkungskreises bei der Überprüfung der allgemeinen Finanzabstattung nach § 6 Abs. 2 FAG M-V mitberücksichtigt worden seien.
3. Bezüglich des Selbstbehalts führt das Innenministerium aus, dass es tatsächlich keine Eingriffe bezüglich der teils offensichtlich unwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung einzelner Kommunen gegeben habe. Da es begrenzende Eingriffe nicht gab, wäre zumindest eine Anreizquote als Selbstbehalt gerechtfertigt gewesen.

4. Das Innenministerium schildert darüber hinaus Einzelheiten zur bisherigen Vorgehensweise. Es verweist darauf, dass es bei den Durchschnittsbildungen Einwohnergewichtungen vorgenommen habe und die geübte Verteilung der Zuweisungen durch die späteren Untersuchungen weitgehend bestätigt worden sei.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

zu 1.:

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Einzelheiten des Verfahrens nach §§ 6 und 7 FAG M-V nicht Gegenstand der Prüfung waren. Soweit sich Handlungsbedarf ergibt, um den gutachterlich dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen, ist dieser umzusetzen. Sollte das bisherige Verfahren darüber hinaus tatsächlich im Ergebnis zu einem sachlich nicht gerechtfertigten „*doppelten Ausgleich*“ von Kostensteigerungen führen, wäre es auch aus diesem Grunde anzupassen.

zu 2.:

Die Ausführungen verkennen, dass die verschiedenen Finanzierungsströme separat berechnet und gespeist werden müssen. Soweit ein Ansatz nicht konkret für den Konnexitätsausgleich vorgesehen ist, kann er hier nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Begründende Berechnungen wurden zudem nicht vorgelegt.

zu 3.:

Der Landesrechnungshof verweist auf die dargestellten gutachterlich ermittelten Anforderungen an eine Anreizquote. Diese sind nicht erfüllt. Die Höhe der angesetzten Anreizquote ist nicht transparent und nachvollziehbar. Eine gesetzliche Regelung fehlt.

zu 4.:

Die Ausführungen stehen den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht entgegen. Die vorgenommenen Einwohnergewichtungen hat er in seiner Darstellung (Fn. 36, 39) und bei den weiteren Untersuchungen (vgl. Tzn. 118, 138, 265) berücksichtigt.

Ob die geübte Verteilung der Zuweisungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, wäre vor ihrer Anwendung zu prüfen gewesen. Eine solche Prüfung ist nicht erkennbar. Insoweit hat der Landesrechnungshof die erforderlichen Untersuchungen nachgeholt.

IV. Möglichkeiten für die zukünftige Gestaltung

1 Ziele und Grenzen der Empfehlungen der Gutachten

(94) Auf Basis der Ergebnisse des Gutachtens Teil 1 hat der Landesrechnungshof verschiedene Fragestellungen identifiziert, die einer weiteren Klärung bedürfen. Er hat untersucht, wie das bisherige System modifiziert werden kann, um die herausgearbeiteten Kritikpunkte am aktuellen Verfahren auszuräumen. Ziel ist es, konkretisierende Hinweise zur Anpassung des bisherigen Verfahrens an die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu geben. Das Ausgleichssystem für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises kann dann auf dieser Basis rechtssicher und zugleich verwaltungsökonomisch gestaltet werden.

(95) Anliegen dieser Beratenden Äußerung ist es, entsprechende Ansatzpunkte aufzuzeigen und Vorschläge zur Überarbeitung des bisherigen Verfahrens zu unterbreiten. Den bei der konkreten Ausgestaltung des zukünftigen Verfahrens bestehenden Gestaltungs- und Bewertungsspielraum auszufüllen, obliegt dem Gesetzgeber.

(96) Der Landesrechnungshof kann und will daher nicht „das eine“ Verfahren „festlegen“. Er leistet mit der vorliegenden Äußerung vielmehr seinen Beitrag zur weiteren Entscheidungsfindung. Allerdings erwartet er mit Blick auf Ziffer 10 der Vereinbarung vom Land und von den Kommunen, nach der das Ergebnis seiner Überprüfung akzeptiert werden soll,⁴⁰ eine konstruktive Aufnahme und Umsetzung seiner Empfehlungen.

(97) Mit Blick auf den Gestaltungs- und Bewertungsspielraum des Gesetzgebers ist es dem Landesrechnungshof nicht möglich, etwaige konkrete Zahlbeträge zu berechnen. Die Rahmenbedingungen für eine solche Berechnung sind zuerst (politisch) festzulegen. Die Aussagekraft der nachfolgenden Darstellungen wird dadurch nicht beeinträchtigt. Diese ermöglichen es vielmehr, den vorhandenen Gestaltungsspielraum methodenbasiert zu nutzen und im Anschluss konkrete Ergebnisse zu erzielen.

(98) Die Darstellungen in diesem Abschnitt beruhen primär auf Ausführungen des Gutachtens Teil 2. Der Landesrechnungshof verzichtet dabei auf die Darstellung der Einzelheiten der Untersuchung, soweit dies aus seiner Sicht für das Verständnis der aufgezeigten Möglichkeiten nicht erforderlich ist. Diese können dem Gutachten Teil 2 entnommen werden.

Gleichfalls verzichtet er auf die Darstellung geprüfter, jedoch als nicht erfolgversprechend verworfener Ansätze.

⁴⁰ Vgl. dazu Drs. 7/4301, S. 110.

2 Überarbeitung der Kostenermittlung und Kostenanerkennung

2.1 Datenerhebung

2.1.1 Ausgangslage

(99) Die Datenerhebung soll eine belastbare Daten- und Kalkulationsgrundlage für die Kostenermittlung bilden. Gleichzeitig soll der damit verbundene Aufwand (beim Land und den Kommunen) auf das notwendige Maß begrenzt werden.

(100) Wie in Gutachten Teil 1 dargelegt (vgl. Tz. 89), kann durch die Abfrage der tatsächlich anfallenden Kosten bei den Kommunen eine belastbare Datengrundlage geschaffen werden. Im Ergebnis bestätigt das Gutachten Teil 2, dass diese Art der Datenerhebung methodisch nicht grundsätzlich überarbeitet werden muss.

(101) Festzustellen bleibt allerdings ein mit dem Verfahren verbundener hoher Verwaltungsaufwand. Dieser hohe Aufwand ist auf die Methode der Vollerhebung zurückzuführen. Er entsteht sowohl auf der Seite der Landesverwaltung als auch auf der Seite der Kommunen.

2.1.2 Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage⁴¹

(102) Um die Datengrundlage weiter zu verbessern, hat der Landesrechnungshof prüfen lassen, ob mit einem Umsteigen auf Daten der doppischen Ergebnisrechnung der Kommunen Vorteile verbunden wären. Eng zusammenhängend damit ist die Frage, ob bei den Investitionen die Auszahlungen oder die Abschreibungen in die Auswertung einfließen sollten. Ebenso stellt sich die Frage, ob Daten aus den festgestellten Jahresabschlüssen Vorteile böten.

(103) Im Ergebnis der gutachterlichen Untersuchung bleibt Folgendes festzuhalten:

1. Die Verwendung von Daten aus der Ergebnisrechnung bietet Vorteile hinsichtlich der Präzision der Periodenabgrenzung und kann Abschreibungen auf kommunale Vermögensgegenstände zielgenau abbilden. Dies gilt insbesondere für Vermögensgegenstände, die über längere Zeiträume genutzt werden und nicht jährliche Zahlungen zur Folge haben.

⁴¹ Gutachten Teil 2, S. 25 f.

Investitionen machen zwar nur einen sehr geringen Teil der Gesamtkosten aus, jedoch arbeiten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern doppisch und haben ihre internen Prozesse entsprechend ausgerichtet.

Daher sollten Abschreibungen statt Investitionsausgaben einbezogen werden.⁴² Dies hätte überdies einen dämpfenden Effekt auf Schwankungen, die durch Investitionsspitzen ausgelöst werden können. Im derzeitigen System sorgt die Anwendung eines Vier-Jahres-Durchschnitts für eine Glättung dieses Effekts. Der Rückgriff auf Abschreibungsdaten wäre jedoch unabhängig vom konkret gewählten Zeitraum. Unzweckmäßig wäre es allerdings, Daten der Finanzrechnung mit Daten der Ergebnisrechnung zu mischen. Daher sollte bei einer Einbeziehung der Abschreibungen ein vollständiges Umsteigen auf die Daten der Ergebnisrechnung angestrebt werden.

2. Grundsätzlich sollten Daten festgestellter Jahresabschlüsse in die Überprüfung eingehen. Dies geht zwar zu Lasten der Aktualität, da geprüfte Abschlüsse erst mit gewisser Zeitverzögerung vorliegen. Wenn die Daten in regelmäßigen Zyklen erhoben werden, ist allerdings auch ein Rückgriff auf vorläufige Daten möglich, indem die Kommunen Daten melden, die bereits den Ist-Stand im kommunalen Rechnungswesen abbilden, während der Gesamthaushalt noch nicht abgeschlossen ist.

2.1.3 Möglichkeiten zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands

(104) Die zuletzt vom Innenministerium durchgeführte Erhebung betraf 109 Ämter und amtsfreie Gemeinden, vier große kreisangehörige Städte, zwei kreisfreie Städte, sechs Landkreise und sieben Träger der Geoinformationsämter. Für diese insgesamt 128 Einheiten musste das Innenministerium Erhebungsbögen erstellen, versenden und auswerten. Auch auf der Ebene der Kommunen verursachte die Erhebung Aufwand, da sie die Erhebungsbögen sichten, die abgefragten Informationen beschaffen und sodann eintragen mussten. Der Aufwand wurde durch Nachfragen und Korrekturen nochmals erhöht.

Bereits der geschilderte Umfang der Erhebung und die dafür vereinfacht beschriebenen Schritte zeigen den damit verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwand.⁴³ Auch das Gutachten Teil 2⁴⁴ stellt hohe Transaktionskosten beim Land und den Kommunen fest.

⁴² Zur Erfassung infrastrukturbezogener Ausgaben: Gutachten Teil 2, S. 36.

⁴³ Zum Verwaltungsaufwand vgl. näher Tzn. 176 ff.

⁴⁴ Gutachten Teil 2, S. 21.

Auf Grund des festgestellten hohen Verwaltungsaufwands im aktuellen Verfahren hat der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung durch die Gutachter einen Schwerpunkt auf dessen Reduzierung gelegt. Gleichzeitig ist dennoch eine belastbare Datengrundlage zu sichern.

2.1.3.1 Beschränkung auf Stichproben⁴⁵

(105) Eine Möglichkeit zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands besteht darin die Datenerhebung auf Stichproben zu beschränken. Der Landesrechnungshof hat daher gutachterlich untersuchen lassen, ob und inwieweit dies möglich ist.

(106) Im Ergebnis besteht die Möglichkeit der Stichprobenerhebung für die Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden. Eine Datenerhebung bei jeweils 50 % der Ämter und amtsfreien Gemeinden im wechselnden Rhythmus führt so zu einer statistisch sachgerechten und zugleich pragmatischen Lösung.

Bei den kreisfreien Städten, den großen kreisangehörigen Städten, den Landkreisen sowie den Geoinformationsämtern ist eine Beschränkung auf Stichproben aufgrund der mangelnden Größe der jeweils relevanten Grundgesamtheit nicht möglich.

(107) Wichtig für die Bildung der Stichprobe ist dabei, dass

- die Zuordnung der Ämter und amtsfreien Gemeinden zu den beiden Erhebungsgruppen nach dem Zufallsprinzip erfolgt, um die methodischen Vorteile der Stichprobenerhebung verzerrungsfrei nutzen zu können,
- die gebildeten Erhebungsgruppen dann fest und abwechselnd befragt werden und
- Wechsel zwischen den Gruppen vermieden werden.

(108) Die Erhebung einer Stichprobe kann bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden, aber auch beim Innenministerium den Verwaltungsaufwand erheblich verringern und gleichzeitig die Ergebnisse empirisch gut absichern.

Insgesamt vereinen die Ämter und amtsfreien Gemeinden zusammen nur rund 20 % der Nettoausgaben im übertragenen Wirkungskreis auf sich, verursachen jedoch aufgrund ihrer großen Anzahl erheblichen Aufwand. Die freiwerdenden Verwaltungskapazitäten könnten für eine vertiefte Prüfung der weiterhin erhobenen Daten (auch in den anderen kommunalen Gruppen) genutzt und das Prüfergebnis so weiter verbessert werden.

⁴⁵ Gutachten Teil 2, S. 21 ff.

2.1.3.2 Nutzung von Aufschlägen und Pauschalen⁴⁶

(109) Das derzeit praktizierte Verfahren verwendet nachfolgende Hilfskonstruktionen⁴⁷:

- ein pauschaler Aufschlag in Höhe von 20 % auf die erhobenen Personalkosten für Verwaltungsgemeinkosten,
- eine Pauschale in Höhe von 9.700 Euro je IT-Arbeitsplatz als Sachkostenpauschale für einen Büroarbeitsplatz.

(110) Die Ergebnisse des Gutachtens Teil 2 bestätigen, dass diese Hilfskonstruktionen tragfähig sind. Die entsprechenden Ansätze sind erforderlich, um einen möglichst vollständigen Überblick über die relevanten Kosten der Aufgabenerfüllung zu generieren. Andere belastbare Datengrundlagen lassen sich derzeit weder aus dem Rechnungswesen der Kommunen noch aus der amtlichen Statistik direkt gewinnen.

Werden zukünftig Daten aus der Ergebnisrechnung der Kommunen (Einbeziehung Abschreibungen) verwendet (Tzn. 102), ist zu prüfen, ob und inwieweit dies Auswirkungen auf die Anwendbarkeit der Sachkostenpauschale hat.

Gleiches betrifft (ggf. differenziert nach kommunalen Gruppen) die Prüfung der Notwendigkeit von Pauschalen für Gemeinkosten, wenn flächendeckend und verbindlich eine KLR eingesetzt würde, die diese Kosten beinhaltet.⁴⁸

2.1.3.3 Rückgriff auf statistische Daten⁴⁹

(111) Der Rückgriff auf ohnehin vorliegende statistische Daten könnte die Erhebung ebenfalls vereinfachen, da dann eine Primärerhebung bei den Kommunen überflüssig wäre. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand würde vermieden.

(112) Auf eine Primärerhebung kann aber nur dann verzichtet werden, wenn der Rechnungslegung und der Statistik grundsätzlich derselbe Datenpool (Rechnungswesen der Kommunen) zugrunde liegt. Beide bereiten die Daten jedoch unterschiedlich auf, denn sie verfolgen einen unterschiedlichen Zweck. Bei der Statistik stehen übergreifende Vergleiche im Vordergrund, während sich die Rechnungslegung auf die einzelnen Kommunen fokussiert.⁵⁰ Die Kommunen sind verpflichtet, die in ihrem Rechnungswesen enthaltenen Daten so

⁴⁶ Gutachten Teil 2, S. 24 f.

⁴⁷ Die Drs. 7/1129 verweist hierzu auf KGSt-Materialien Nummer 7/2016, Stand 2016/2017.

⁴⁸ Zur KLR vgl. ausführlich Tzn. 211 ff.

⁴⁹ Gutachten Teil 2, S. 27 ff.

⁵⁰ Vgl. zur Interaktion zwischen doppischer öffentlicher Rechnungslegung und öffentlichen Statistiken: Nowak/Ranscht-Ostwald/Schmitz in Beck'sches Handbuch der Rechnungslegung, Werkstand: 64. EL Dezember 2020, B 990, Rn. 58 - 79.

aufzubereiten, dass sie innerhalb ihrer Meldepflichten die Anforderungen der Finanzstatistik erfüllen können.

Mit Blick auf diese Tatsachen war von vornherein nicht davon auszugehen, dass die amtliche Statistik die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises absolut präzise abbildet. Allerdings wird auch bei der gegenwärtigen Erhebung mit Pauschalierungen/Schätzungen gearbeitet.

Um die geschilderten Vorteile des Rückgriffs auf statistische Daten nutzen zu können, hat der Landesrechnungshof durch die Gutachter untersuchen lassen, ob und in welchem Ausmaß die Tiefe und der Detailgrad der amtlichen Statistik geeignet sind, die bisher in Primärerhebungen gewonnenen Daten vollständig oder partiell zu reproduzieren.

(113) Die Untersuchung durch die Gutachter erfolgte stufenweise:

1. In Stufe 1 wurden die relevanten Ausgabenblöcke (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Sachinvestitionen) und Einnahmenblöcke (Gebühren und Beiträge, Bußgelder, Erstattungen) der für den übertragenen Wirkungskreis maßgeblichen Produktgruppen herangezogen. Hierbei sind diejenigen Produktgruppen berücksichtigt worden, die tatsächlich in der amtlichen Statistik ausgewiesen werden.⁵¹ Dadurch ergeben sich zum Teil Abweichungen von den Darstellungen in den Haushalten der Kommunen.

Anzumerken ist hier, dass die Ableitung besetzter Stellen bzw. von Vollzeitäquivalenten aus der amtlichen Statistik nur bedingt möglich ist. Die entsprechenden Daten werden auf Produktebene (3-Steller) für jede kommunale Einheit im Land Mecklenburg-Vorpommern erhoben und vorgehalten. Sie werden nur auf das Vielfache von 5 gerundet publiziert. Dies ist für die Zwecke der Überprüfung des übertragenen Wirkungskreises zu grob. Für die Nutzung der Personalstatistik müsste demnach ein separates Verfahren geprüft und etabliert werden.

Die angewandten pauschalierten Zuschläge bleiben beim Vergleich der Daten der amtlichen Statistik mit den Daten aus der Erhebung unberücksichtigt.

2. In Stufe 2 wurde auf die Ausgaben für die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden (einschließlich der überörtlichen Rechnungsprüfung) abgestellt, die bei den Landkreisen anfallen, jedoch nicht in der amtlichen Statistik nachgebildet werden

⁵¹ Die Daten zu Einzahlungen und Auszahlungen der Produktgruppen (3-Steller) werden innerhalb der amtlichen Finanzstatistik erhoben; sie erscheinen jedoch nicht in den verfügbaren Veröffentlichungen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Daher sind die Daten jeweils gesondert beim Statistischen Amt zu beschaffen.

können. Die hierauf entfallenden Nettoausgaben⁵² wurden den Nettoausgaben der Landkreise zugerechnet, wodurch sich die ursprüngliche Differenz reduziert.

Der Abgleich der Daten der Finanzstatistik mit den Daten aus der Primärerhebung ergibt danach folgendes Bild:

Tabelle 1: Vergleich Jahresrechnungsstatistik und Primärerhebung

Art der Kommune	Finanzstatistik	Erhebung	Differenz	Finanzstatistik	Erhebung	Differenz
	in Euro (Netto-Gesamtausgaben)			in Euro je EW		
LK	62.764.547	68.308.071	-5.543.524	48,15	52,40	-4,25
kfS	26.109.155	27.052.005	-942.850	87,87	91,05	-3,17
gkaS	8.425.871	9.563.065	-1.137.194	38,37	43,55	-5,18
Ämter+amtsfreie Gem.	26.497.256	30.150.144	-3.652.888	27,25	31,01	-3,76
insgesamt	123.796.829	135.073.285	-11.276.456	77,34	84,39	-7,05

Quelle: Gutachten Teil 2, S. 34, auf der Basis der Daten des Innenministeriums (Erhebung) und des Statistisches Amtes Mecklenburg-Vorpommern (Finanzstatistik des Jahres 2016).

- Um die noch bestehende Lücke zu schließen, böte sich in Stufe 3 ein pauschaler Aufschlag auf die gesamten Nettoausgaben i. H. v. 10 % an, wodurch das Ergebnis der Primärerhebung beinahe exakt erreicht werden würde.

(114) Der Vergleich der Ausgaben und Einnahmen zwischen der amtlichen Statistik und den Ergebnissen der durchgeführten Primärerhebung zeigt, dass die amtliche Finanzstatistik eine gute Annäherung an die in der Erhebung gewonnenen Daten ermöglicht. Demzufolge könnten sie als Indikator für eine Überprüfung der kommunalen Nettolasten aus den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises genutzt werden.

(115) Die Daten für die Geoinformationsämter müssen dauerhaft an der Basis erfasst werden, da sie in der amtlichen Finanzstatistik nicht einzeln in der erforderlichen Tiefe und Breite ausgewiesen werden.

(116) In Auswertung der Untersuchung stellt der Landesrechnungshof zusammenfassend fest:

- Die Nutzung der amtlichen Statistik stellt eine zweckmäßige Alternative zur aufwändigen Primärerhebung dar. Dies ist insbesondere für die Ämter und amtsfreien Gemeinden der Fall. Für diese Gruppe ist auch der Aufwand der Primärerhebung am höchsten (größte Zahl von Kommunen) und der Nutzen insgesamt am kleinsten (nur ca. 20 % der relevanten Nettoausgaben im übertragenen Wirkungskreis, relativ ho-

⁵² Die Daten hat das Innenministerium durch eine Sonderauswertung zur Verfügung gestellt.

mogene Verteilung). Bei dieser Gruppe können die Ergebnisse der Erhebung durch die Finanzstatistik bereits ohne weitere Zwischenschritte gut reproduziert werden.

2. Auf Grundlage dieser Daten könnten weiterhin Aufschläge und Pauschalen angewandt werden (vgl. Tz. 109 ff.).
3. Alle weiteren Bereinigungs- und Korrekturschritte (Schritte der Datenauswertung) könnten ebenso auf die Daten der amtlichen Statistik angewendet werden.
4. Wird die amtliche Statistik bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden als Alternative genutzt, könnte das Innenministerium für diese Gruppe in größeren zeitlichen Abständen eine ergänzende Primärerhebung (ggf. Beschränkung auf Stichprobe, Tzn. 105 ff.) durchführen. Mit dieser ließe sich erkennen, ob die Ergebnisse der Statistik und der Primärerhebung sich zunehmend weiter nähern oder sich „auseinanderentwickeln“.
5. Für die Gruppe der Landkreise und großen kreisangehörigen Städte ergeben sich etwas größere Differenzen und es ist bei weniger Einheiten eine größere Verteilungsmasse betroffen. Eine Plausibilisierung mittels Primärerhebung verspricht daher (vorerst) einen inhaltlichen Mehrwert bei vergleichsweise geringerem Aufwand. Für die Gruppe der großen kreisangehörigen Städte gilt dies bei geringer Verteilungsmasse analog.

Allerdings kann auch hier die Nutzung der Daten aus der Finanzstatistik im geschilderten stufenweisen Verfahren erwogen werden. Soweit dies nicht unmittelbar erfolgen soll, könnte das Innenministerium bei weiterhin durchgeführten Primärerhebungen den oben dargestellten Abgleich mit der amtlichen Statistik vornehmen. Dies kann einerseits der Plausibilisierung der Daten der Primärerhebung dienen, andererseits – bei Bestätigung der Ergebnisse im oben geschilderten Vorgehen – den perspektivischen Verzicht auf eine Primärerhebung und das Umsteigen auf Daten der Finanzstatistik in dieser Gruppe befördern.

2.2 Datenauswertung

(117) Das Land muss (nur) diejenigen Kosten übernehmen, die zur Fremdaufgabenerfüllung erforderlich sind. Welche Kosten erforderlich sind, lässt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht durch eine relative Bewertung der Bedarfe auf Basis von (modifizierten) Ist-Ausgaben ermitteln.

Für diese relative Bewertung muss das Land angesichts der Unterschiedlichkeit der Typen kommunaler Aufgabenträger differenziert vorgehen.

2.2.1 Ausgangslage

(118) Die Anzahl kreisfreier Städte, großer kreisangehöriger Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern ist gering. Insoweit ist der Einsatz komplexerer statistischer Verfahren für eine relative (d. h. kommunalgruppenbezogene) Bewertung nicht möglich, da diese einen größeren Umfang an Datenpunkten erfordern. Vergleiche sollten hier in einem ersten Schritt als Gegenüberstellung der erhobenen Nettoausgaben in Euro je Einwohner beginnen. Daraus ergeben sich (einwohnergewichtete) Durchschnittswerte, welche als Ausgangspunkt für weitere Bewertungen dienen können.

(119) In der Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden ist hingegen die Nutzung quantitativer statistischer Verfahren ohne Probleme möglich.

2.2.2 Maßnahmen zur Kontrolle und Beschränkung der Kostenanerkennung

(120) Die Kostenerstattung für den übertragenen Wirkungskreis muss das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung berücksichtigen. Dies gilt es bereits bei der Festlegung der für die Ausgleichsleistungen vorzusehenden Finanzmasse zu beachten.

(121) Mit einem Vorgehen nach den hier geschilderten Methoden wird gleichzeitig der Kritik am bisherigen pauschalen Abschlag (Tzn. 63 ff. und Tz. 85) Rechnung getragen. Die Höhe der bisher angewendeten Quoten hat der Gesetzgeber nicht näher begründet.

Mit den nachfolgenden Vorschlägen würde der Gesetzgeber dem Gesichtspunkt der Effizienz methodisch und nachvollziehbar bereits auf der Ebene der Datenauswertung zur Geltung verhelfen.

2.2.2.1 Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden⁵³

(122) Auf der Ebene der Ämter und Gemeinden sind quantitative Analysen in Form von

- Untersuchungen des Verteilungsmusters der Brutto- und Nettoausgaben (Boxplots)⁵⁴ und
- Festlegungen von Korridorgrenzen/Korridorbereinigungen⁵⁵

⁵³ Gutachten Teil 2, S. 40 ff.

⁵⁴ Dazu ausführlich: Gutachten Teil 2, S. 40 f.

⁵⁵ Dazu ausführlich: Gutachten Teil 2, S. 42 ff.

denkbar. Entsprechende Analysen liegen beispielhaft für die Daten aus der Erhebung des Innenministeriums im Gutachten Teil 2 vor.

(123) Dabei weist eine Festlegung von Korridor Grenzen/Korridor bereinigungen aus Sicht des Landesrechnungshofes die gutachterlich herausgearbeiteten Vorteile auf:

- Alle Datenpunkte bleiben erhalten. Die Korridor bereinigung schließt keine Daten von der Betrachtung aus.
- Die innerhalb der Grenzwerte liegenden Daten bleiben unverändert, d. h., es wird eine ganze Bandbreite von Ausprägungen als „angemessen“ anerkannt, was die Vieltätigkeit der Aufgabenerfüllung illustriert.
- Der relative Effizienzvergleich schließt über- und unterdurchschnittliche Niveaus der Nettoausgaben nicht aus sich heraus aus, sondern ordnet sie gegenüber der Gesamtheit der Ausprägungen ein.
- Der Fokus liegt nicht einseitig auf überhöhten Ausgaben, sondern nimmt auch auffallend geringe Kosten in den Blick.
- Das System legt damit nicht fest, in welche Richtung die Korrektur wirkt.

Diese Art des Vorgehens bildet damit insgesamt eine fundierte Grundlage für eine bewertende Analyse der Daten. Gleichzeitig wird der Gestaltungs- und Bewertungsspielraum des Gesetzgebers erhalten und sichtbar. Dieser besteht vor allem in der Definition der Korridorbreite. Insofern handelt es sich um ein sachgerechtes und nachvollziehbares Verfahren, das eine Bestimmung der angemessenen Gesamtkosten des übertragenen Wirkungskreises für die Ämter und amtsfreien Gemeinden ermöglicht.

(124) Außerhalb der Korridor Grenzen liegende Datenpunkte zeigen auffällig hohe oder geringe Nettoausgaben. Die Ergebnisse der Analyse können damit auch in anderer Hinsicht Handlungsbedarfe signalisieren:

- Über die finanzwissenschaftliche Bedeutung hinaus können solche Ausprägungen Hinweise für die Notwendigkeit eines rechts- und/oder fachaufsichtlichen Handelns liefern. Denn den Ausgleichszahlungen steht in den Fällen besonders hoher Nettoausgaben entweder ein relativ schlechtes Leistungsniveau gegenüber oder die Leistungserbringung erfolgt nicht sparsam und wirtschaftlich.
- Besonders geringe Ausprägungen können ebenfalls Anlass für eine vertiefte inhaltliche Nachprüfung bieten. In diesen Fällen sind möglicherweise die Kosten unvollständig

dig erfasst, was sich auf die Durchschnittsbildung auswirkt oder die Kommunen nehmen nicht alle zugewiesenen Aufgaben wahr.

2.2.2.2 Gruppen der Landkreise und großen kreisangehörigen Städte⁵⁶

(125) Wie oben ausgeführt, sind für die Gruppen der Landkreise und großen kreisangehörigen Städte keine komplexeren statistischen Verfahren möglich.

(126) In diesen kommunalen Gruppen liefert jedoch die sog. Data Envelopment Analysis (DEA = Dateneinhüllungsanalyse)⁵⁷ Erkenntnisse zum Umfang der angemessenen finanziellen Mittel. Diese Methode ermöglicht es, eine Effizienzreserve auch bei wenigen Datenpunkten zu ermitteln. Beispielhaft ist eine solche Analyse im Gutachten Teil 2 für die aus der Erhebung des Innenministeriums vorliegenden Daten dargestellt.

(127) Die DEA stellt für die Landkreise und die großen kreisangehörigen Städte eine gute Möglichkeit für eine bewertende Analyse der vorliegenden Daten i. S. einer relativen Effizienzmessung dar. Das Innenministerium kann das Maß der durchschnittlichen relativen Ineffizienz errechnen und der Gesetzgeber kann dies bei der Bildung der zur Erstattung vorgesehenen Finanzmasse für diese kommunalen Gruppen berücksichtigen. Der Anreiz für ein (weit) überdurchschnittliches Ausgabeverhalten wird auf diese Weise begrenzt und ersetzt einen möglichen Selbstbehalt.

2.2.2.3 Gruppe der kreisfreien Städte⁵⁸

(128) Da es nur zwei kreisfreie Städte gibt, scheidet ein relativer Vergleich der beiden Einheiten zueinander aus. Ein Direktvergleich zu den großen kreisangehörigen Städten ist nicht aussagekräftig, da sich die Aufgaben und deren Umfang unterscheiden.

(129) Im Ergebnis ist für die beiden kreisfreien Städte eine Einzelfallbetrachtung zur Plausibilisierung durchzuführen. Dazu können gleichartige Aufgaben der Ebenen zusammengefasst und die Kosten auf Basis der Nettoausgaben je Einwohner verglichen werden. In der Gesamtschau müssen die kreisfreien Städte auf der einen Seite und die Ämter/amtsfreien Gemeinden gemeinsam mit den Landkreisen auf der anderen Seite die gleichen Aufgaben

⁵⁶ Gutachten Teil 2, S. 45 ff.

⁵⁷ Die DEA beruht auf der Bestimmung einer Effizienzgrenze, der gegenüber die relative Position einzelner Einheiten (hier: kommunale Einheit) ermittelt werden kann. Dabei werden die Einheiten ermittelt, die bei einer bestimmten Aufwand-Leistung-Relation das beste Ergebnis erzielen. Aus diesen Einheiten wird sodann mittels Linearkombination die Effizienzgrenze bestimmt. Die Einheiten, die sich auf dieser Grenze befinden, wirtschaften effizient. Auf die anderen Kommunen trifft dies hingegen nicht zu. Der Abstand der einzelnen Einheitenposition zur Effizienzgrenze wird dabei als Ineffizienz bewertet.

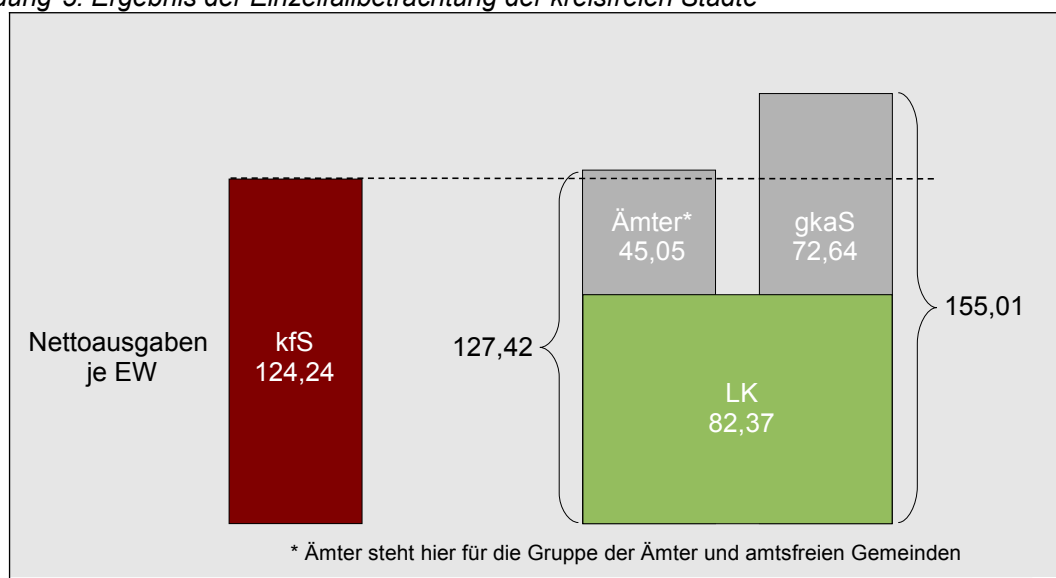
⁵⁸ Gutachten Teil 2, S. 55 f.

bewältigen. Insofern sollten sich auch die Ausgaben nicht maßgeblich voneinander unterscheiden.

Ein Vergleich der kreisfreien Städte mit den großen kreisangehörigen Städten und Landkreisen führt hingegen nicht zu plausiblen Ergebnissen. Dies liegt an der Stellung und dem daraus resultierenden besonderen Aufgabenprofil⁵⁹ der großen kreisangehörigen Städte.

(130) Eine entsprechende Einzelfallprüfung ist im Gutachten Teil 2 für die aus der Erhebung des Innenministeriums vorliegenden Daten dargestellt. Das Ergebnis ist in der Abbildung 5 dargestellt.

Abbildung 5: Ergebnis der Einzelfallbetrachtung der kreisfreien Städte



Quelle: Gutachten Teil 2, S. 56; eigene Darstellung des Landesrechnungshofes.

Abbildung 5 zeigt, dass die These, dass die Ausgaben nicht maßgeblich voneinander abweichen, zutrifft. Die Nettoausgaben je Einwohner der kreisfreien Städte liegen leicht unterhalb der Summe für die Gruppe der Landkreise und der Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden. Auf Basis dieser Einzelfallbetrachtung gelingt damit eine plausible Abschätzung der Ausgaben der kreisfreien Städte.

(131) In diese Betrachtung können darüber hinaus die Ergebnisse der Effizienzprüfung einfließen. Das Innenministerium kann bei seiner Auswertung so die bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden sowie die bei den Landkreisen vorgenommenen effizienzbedingten Abschläge berücksichtigen. Übersteigen z. B. die Nettoausgaben der kreisfreien Städte die Summe derjenigen der Landkreise, Ämter und amtsfreien Gemeinden, kann der Gesetzge-

⁵⁹ Dieser Status findet in § 7 Abs. 2 KV M-V seine gesetzliche Ausgestaltung. Sie erfüllen neben den ihnen obliegenden Aufgaben als amtsfreie Gemeinde in ihrem Gebiet Aufgaben, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes zugewiesen werden. Zur Aufgabenzuweisung vgl. §§ 14 bis 17 LNOG M-V.

ber die Differenz als indirekt abgeleitetes relatives Effizienzmaß für die kreisfreien Städte einsetzen und auf einen Selbstbehalt verzichten.

2.2.3 Möglichkeit weiterer Effizienzanreize und einer Interessenquote⁶⁰

2.2.3.1 Berücksichtigung von Effizienzreserven

(132) Sieht der Gesetzgeber einen kommunalen Selbstbehalt vor, steht er dem Grunde und der Höhe nach unter Rechtfertigungszwang (Tzn. 64 ff., 73).

Die Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt haben gezeigt, dass sich Ineffizienzen rechnerisch feststellen lassen. Es ist dem Gesetzgeber insoweit möglich, Effizienzreserven methodenbasiert zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Gutachter legen dabei eine Differenzierung nach Typen kommunaler Aufgabenträger nahe.

(133) Entscheidet sich der Gesetzgeber für ein methodengerechtes Vorgehen, scheidet ein weiterer, zusätzlicher Abschlag aus, wenn dieser auf die unterschiedlichen Kostenniveaus und demnach auf eine vermutete Ineffizienz abstellt (Tz. 65 f.).

(134) Synergieeffekte durch die organisatorische und personelle Zusammenfassung kommunaler und staatlicher Aufgaben bei einem Verwaltungsträger können kein Anknüpfungspunkt sein für eine reduzierte Kostendeckung. Denn soweit die Kosten der Fremdaufgabenerfüllung auf der Basis der tatsächlich entstandenen Kosten kalkuliert werden, sind etwaige Effizienzvorteile darin bereits enthalten. Ein weiterer Abzug kommt mit dieser Begründung daher nicht in Frage.⁶¹

2.2.3.2 Berücksichtigung des Interesses an der Zuweisung von Aufgaben

(135) Davon zu trennen ist die Frage, ob der Gesetzgeber ein „werthaltiges“ kommunales Interesse bei der landesgesetzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben zur Erledigung durch die Kommunen in Form eines Selbsthalts ansetzen kann (vgl. Tzn. 70 f.).

(136) Im bisherigen Recht ist der pauschale Abschlag ausweislich der (allgemein gehaltenen) Gesetzesbegründung dem Grunde nach ausschließlich als Anreizquote zu verstehen. Ausdrücklich Bezug genommen wird auf die „*Organisations- und Personalhoheit*“ sowie die „*verwaltungsorganisatorischen Entscheidungen der jeweiligen kommunalen Verantwortungsträger*“.⁶²

⁶⁰ Gutachten Teil 2, S. 70 ff.

⁶¹ Gutachten Teil 1, S. 53.

⁶² Drs. 7/1129, S. 63.

(137) Der Gesetzgeber kann eine Interessenquote nur mit dem rein immateriellen oder politischen Interesse an kommunalisierter (Fremd-)Aufgabenwahrnehmung begründen. Eine methodenbasierte Bemessung ist nicht möglich. Sicherzustellen ist, dass ein solcher Abschlag vom Konnexitätsausgleich die finanzielle Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt.

3 Kostendeckung/Verteilungsregelung

(138) Zur Bestimmung der absoluten Verteilungsmassen (Euro) ist für die jeweilige kommunale Gruppe (analog zur bisherigen Vorgehensweise) nach der Datenerhebung und Datenauswertung auf der Basis der vorliegenden Meldungen eine einwohnerbezogene Größe (Euro je Einwohner) zu ermitteln. Die bisher vorgenommenen Einwohnergewichtungen sollten erhalten bleiben.⁶³ Die einwohnerbezogene Größe ist mit der Gesamteinwohnerzahl der jeweiligen kommunalen Gruppe zu multiplizieren. Dies sichert auch bei fehlenden Meldungen eine angemessene finanzielle Zuwendung.

(139) Der Gesetzgeber muss eine Regelung finden, nach der diese Verteilungsmasse jeweils auf die die Fremdaufgaben wahrnehmenden Körperschaften sachgerecht verteilt wird (Tzn. 59 ff.). Bei der bislang geübten Verteilung der Zuweisungen fehlt der Nachweis, dass sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen einhält (Tz. 90).

(140) Der Landesrechnungshof hat daher durch die Gutachter untersuchen lassen, ob der Gesetzgeber bei der bisherigen Verteilung taugliche Kriterien verwendet hat und ob und inwieweit eine Überarbeitung angemessen oder sinnvoll ist.

3.1 Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden, der großen kreisangehörigen Städte und der kreisfreien Städte⁶⁴

(141) Bei der Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden, der großen kreisangehörigen Städte und der kreisfreien Städte sieht das Gesetz die Zuweisungen bislang im Verhältnis der Einwohnerzahlen (reiner Einwohnerschlüssel) vor (vgl. Abb. 4).

(142) Im Ergebnis der gutachterlichen Untersuchung⁶⁵ hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der (einfache unmodifizierte) Einwohnerschlüssel für die Ämter und amtsfreien Gemeinden treffsicher ist und als Repräsentant einer angemessenen Ausstattung dienen

⁶³ Gutachten Teil 2, S. 42.

⁶⁴ Gutachten Teil 2, S. 58 ff.

⁶⁵ Die Untersuchung fand anhand der Verteilungsform sowie der Kurtosis (Steilheit der empirischen Verteilung) statt.

kann. Der Schlüssel erfasst die anteiligen Kosten an der Fremdaufgabenerledigung angemessen.

(143) Für die Gruppe der kreisfreien und der großen kreisangehörigen Städte konnten die Gutachter eine analoge Untersuchung mangels ausreichender Zahl von Datenpunkten nicht vornehmen. Statistische Verfahren können daher die Entscheidung des Gesetzgebers nicht stützen. Eine bessere/zielgenauere Alternative ist auf Grund dieser Tatsache ebenfalls nicht begründbar. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung des Gesetzgebers, eine Verteilung nach der Einwohnerzahl vorzunehmen, nicht zu beanstanden, da dem keine erkennbaren sachlichen Gründe entgegenstehen.

3.2 Gruppe der Landkreise⁶⁶

(144) Bei den Landkreisen findet die Verteilung der Mittel nach folgender Logik statt:

- Die Landkreise erhalten zunächst einen Grundbetrag.
- Die verbleibenden Mittel werden dann im Verhältnis der Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung eines Dünnbesiedelungsfaktors in Höhe von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer verteilt.

(145) Die Gutachter haben⁶⁷ für die Landkreise einen leicht positiven Zusammenhang zwischen den Brutto- und Nettoaussgaben je Einwohner und der Kreisfläche festgestellt.

(146) Die Nutzung der Kreisfläche als ergänzender Verteilungsschlüssel zur Einwohnerzahl ist daher empfehlenswert. Um die in der Untersuchung ermittelte Abhängigkeit von der Fläche angemessen abzubilden, sollte von der Teilmasse für die Landkreise 70 % nach Einwohnern und 30 % nach der Kreisfläche verteilt werden.

(147) Der gegenwärtige Verteilungsschlüssel ist dagegen weniger geeignet. Er entstammt der Prüfung anlässlich des FAG-Gutachtens aus dem Jahr 2017/2018 und ist auf die Gesamtaufgabenerfüllung der Landkreise im Schlüsselzuweisungssystem des FAG M-V zugeschnitten. Für den Teilbereich des übertragenen Wirkungskreises ist er seinerzeit nicht plausibilisiert worden.

⁶⁶ Gutachten Teil 2, S. 63 f.

⁶⁷ Die Untersuchung wurde u. a. mit einer (vorsichtig interpretierten) Regressionsanalyse durchgeführt.

3.3 Geoinformationsämter⁶⁸

(148) Für die Geoinformationsämter gewährt das Gesetz die Zuweisungen zu gleichen Teilen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, der Gesamtfläche und der Anzahl der Flurstücke des Katasterbezirks. Entsprechend war der Einfluss der Fläche sowie der Zahl der Flurstücke zu untersuchen.

(149) Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass die Fläche und die Zahl der Flurstücke nicht gleichzeitig als Verteilungsschlüssel verwendet werden sollten.

(150) Als strategieunabhängige Größe sollte die Fläche als Verteilungsmaß genutzt werden. Um die durch die in der Untersuchung ermittelte Abhängigkeit von der Fläche angemessen abzubilden, sollten die Zuweisungen für die Geoinformationsämter zu 60 % nach Einwohnern und zu 40 % nach der Fläche verteilt werden.

4 Überprüfungsrhythmus⁶⁹

(151) Die Entscheidung zur Kostendeckung kann nur auf Grundlage einer Prognose erfolgen, da sie in die Zukunft wirkt (vgl. Tzn. 75 ff., 83). Den Gesetzgeber trifft damit eine Beobachtungs-, Überprüfungs- und ggf. Anpassungspflicht: Ändern sich kostenrelevante Umstände, so besteht das Risiko, dass die Kostenerstattung nicht mehr in einem engen Verhältnis zur Kostenentstehung steht. Deshalb muss der Gesetzgeber eine turnusgemäße Überprüfung in angemessenen Zyklen vorsehen.

4.1 Anforderungen an und Alternativen zum Überprüfungsrhythmus

(152) Die Pflicht des Gesetzgebers zur Beobachtung und ggf. Nachbesserung der Konnexitätsregelung verlangt von ihm, den Aufgabenzuschnitt, die Aufgabenverteilung und die diesbezüglichen Kosten regelmäßig zu evaluieren.

(153) Wie bereits dargelegt, führt der vierjährliche Überprüfungsturnus zu einem sehr verzögerten Ausgleich dynamischer Entwicklungen, da laufende Kostensteigerungen erst mit einem zeitlichen Verzug von bis zu vier Jahren erfasst werden (vgl. Tzn. 75 ff.).

(154) Dem Gesetzgeber stehen hier zwei Alternativen zur Verfügung:

1. Der Gesetzgeber hält an längeren Zyklen der Überprüfung des Konnexitätsausgleichs (z. B. vier Jahre) fest. Dies setzt voraus, dass er die zugrundeliegenden Daten dynamisiert. Dabei muss er die Parameter der Fortschreibung sorgfältig wählen.

⁶⁸ Gutachten Teil 2, S. 64 f.

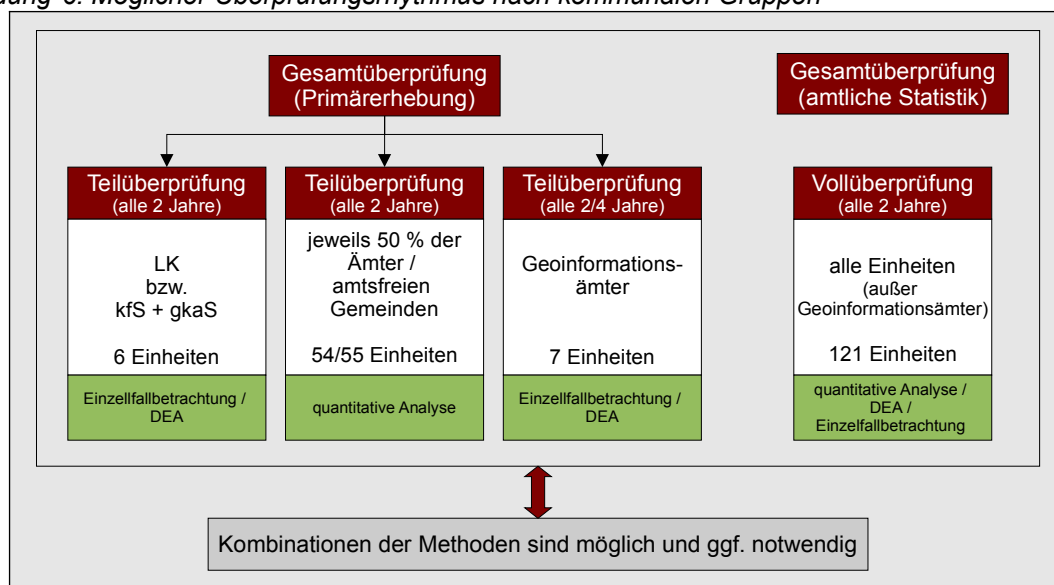
⁶⁹ Gutachten Teil 2, S. 76 ff.

2. Passgenauer und einfacher zu handhaben wäre ein zweijährlicher Überprüfungszeitraum. Angesichts der bereits dargestellten Untersuchungsergebnisse sind insoweit Anpassungen der Methodik auf verschiedenen Wegen möglich. Diese können sicherstellen, dass bei angemessenem Verwaltungsaufwand das System die kostenrelevanten Umstände erfasst und die Kostenerstattung ein enges Verhältnis zur Kostenentstehung behält:
 - a) Die Primärerhebung kann als Teilüberprüfung ausgestaltet werden, ohne an Aussagekraft zu verlieren.
 - b) Alternativ kommt eine Vollüberprüfung auf Basis der amtlichen Statistik in Betracht, soweit diese aussagekräftig ist.
 - c) Im Übrigen sind Kombinationen der Methoden möglich und ggf. notwendig, z. B. um Lücken der amtlichen Statistik zu füllen.

Die Frage nach einer Preisindexierung und/oder Dynamisierung der Pauschalen würde sich dann nicht mehr stellen bzw. wäre eine solche deutlich vereinfacht. Der kürzere Turnus würde Anpassungen an dynamische Rahmenbedingungen mit geringerem Zeitverzug ermöglichen. Datenreihen können im Zeitverlauf geschlossen werden, um damit präzisere Informationen über Kostendynamiken zu gewinnen. Dies ist bei einem vierjährlichen Überprüfungsrhythmus nur mit einem sehr langen Zeithorizont verlässlich möglich.

Der mögliche Überprüfungsrhythmus nach kommunalen Gruppen und Erhebungsarten ist in der nachfolgenden Abbildung 6 dargestellt.

Abbildung 6: Möglicher Überprüfungsrhythmus nach kommunalen Gruppen



Quelle: Gutachten Teil 2, S. 77/eigene Darstellung des Landesrechnungshofes.

4.2 Indexierung/Dynamisierung⁷⁰

(155) Der Gesetzgeber kann zu einer Dynamisierung des Konnexitätsausgleichs greifen, um die Höhe der Erstattung auf das jeweils aktuelle Preisniveau zu spiegeln. Dadurch kann er verhindern, dass die Kommunen einen Teil der relevanten Kosten selbst tragen müssen.

(156) Wie bereits erwähnt, hängen der Umfang und die Art der Dynamisierung eng mit dem Erhebungsrhythmus zusammen. Wird die Erhebung in kürzeren Abständen durchgeführt, hat dies zur Folge, dass eine festgelegte Dynamisierung nur geringe Effekte hat; auf sie kann so ggf. verzichtet werden. Wird für die Erhebungen ein längerer Abstand gewählt, so ist der Prognosezeitraum größer und die Parameter der Fortschreibung müssen sorgfältiger ausgestaltet werden.

(157) Nachfolgende Möglichkeiten der Fortschreibung sind denkbar:

1. Die Zusammensetzung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises legt eine primäre Orientierung an der Dynamik der Personalkosten nahe. Diese decken bereits knapp zwei Drittel der Gesamtkosten ab. So kann auf Basis der bereits bekannten und prognostizierbaren Entwicklung der Vergütungen im öffentlichen Dienst eine Dynamisierung bis an das jeweilige Ausgleichsjahr heran erfolgen. Der Zuschlag für Verwaltungsgemeinkosten (bislang 20 % bzw. 10 %) wird dann ebenfalls dynamisiert, da er an den jeweils aktualisierten Personalkosten anknüpft.
2. Der Sachkostenzuschlag je IT-Arbeitsplatz (nach KGSt 9.700 Euro) erfordert keine Dynamisierung. Hier sollte das Innenministerium den Wert erst anpassen, wenn die KGSt einen aktualisierten Wert herausgibt.⁷¹
3. Für die erhobenen und einzeln nachweisbaren Sachkosten, die lediglich 11 % der Gesamtkosten ausmachen, wird der Erzeugerpreisindex gewerblicher Produkte empfohlen, der durch das Statistische Bundesamt monatlich herausgegeben wird und insofern eine hohe Aktualität sichert.
4. Für die Investitionsausgaben bzw. Abschreibungen ist angesichts ihres geringen Gewichts eine Dynamisierung entbehrlich. Bei Berücksichtigung der Abschreibungen (vgl. Tz. 103) ist zu erwarten, dass sie sich im Zeitablauf wenig ändern und ihre Entwicklung durch die Erhebungszyklen hinreichend genau abgebildet werden kann.
5. Um die Entwicklung der Einnahmen fortzuschreiben, könnte ihr Anteil bezogen auf die Bruttoausgaben als konstant angenommen und insofern die Entwicklung der

⁷⁰ Gutachten Teil 2, S. 67 ff.

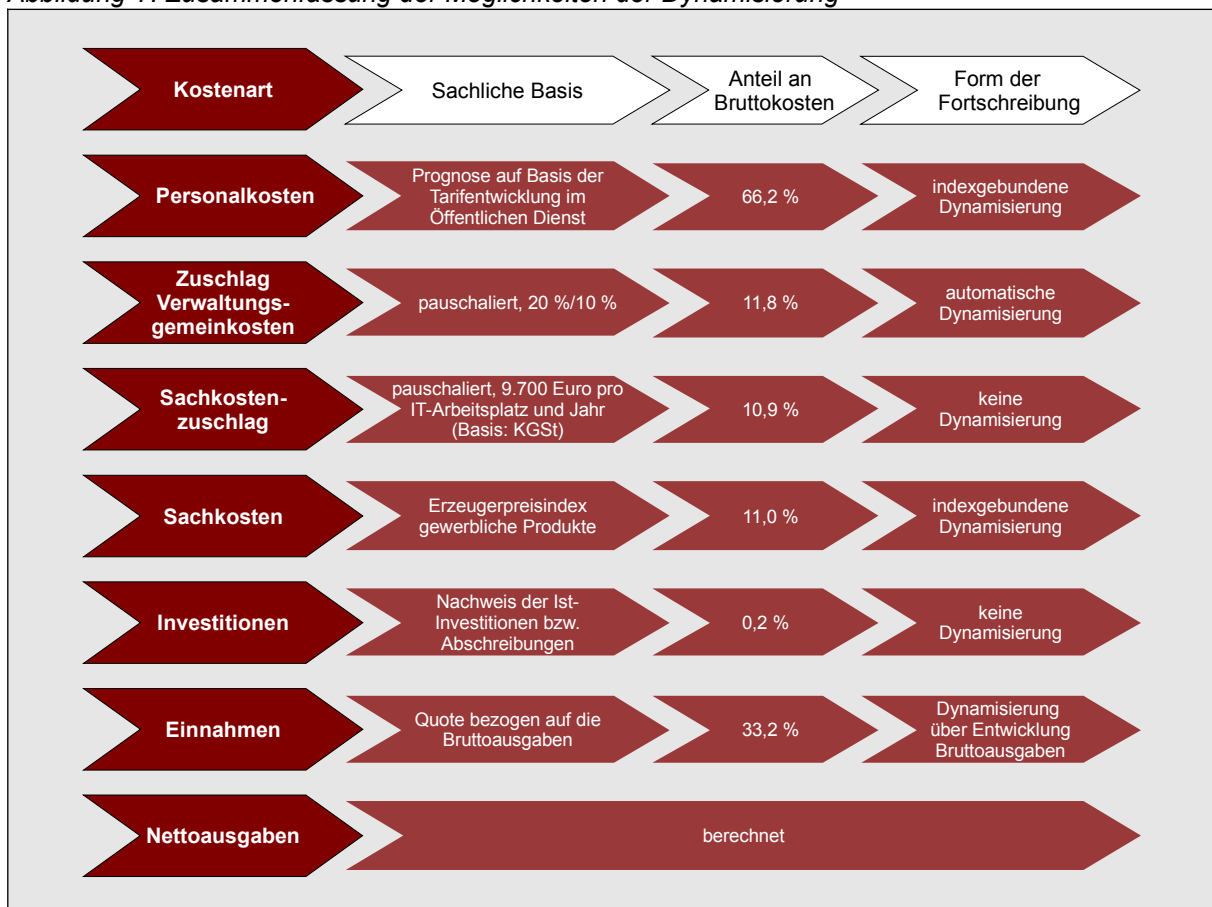
⁷¹ Auch die Heranziehung anderer Berechnungsgrundlagen als tragfähiges Hilfsmittel ist hier denkbar, soweit zuvor ihre Verwendbarkeit im vorliegenden Zusammenhang geprüft wird, vgl. Gutachten Teil 1, S. 63.

zweckbezogenen Einnahmen an die Entwicklung der Bruttoausgaben gekoppelt werden. Dies unterstellt, dass die relative Kostendeckungsquote durch selbst generierte Einnahmen im Fortschreibungszeitraum konstant ist. Im Ergebnis wird so gewährleistet, dass die vermutete Kostendynamik gebührenfinanzierter Teilbereiche der Aufgabenerfüllung in gleichem Umfang wie bisher durch Gebühreneinnahmen auf der einen und die Zuweisungen auf der anderen Seite ausgeglichen wird.

Eine separate Fortschreibung der Einnahmen mit einem eigenen Preisindex ist hingegen nicht sachgerecht, da sich die Gebühren jeweils an den dazugehörigen notwendigen Ausgaben zu orientieren haben. Ob sich Kostendeckungsgrade im Zeitablauf verschieben, kann mittels der Erhebung überprüft, jedoch nicht bei der Indexierung pauschal vermutet werden.

(158) Die Möglichkeiten zur Dynamisierung der einschlägigen Nettoausgaben sind in der nachfolgenden Abbildung 7 zusammengefasst.

Abbildung 7: Zusammenfassung der Möglichkeiten der Dynamisierung



Quelle: Gutachten Teil 2, S. 69; eigene Darstellung des Landesrechnungshofes.

5 Personalkosten⁷²

(159) Die Erhebung der Personalkosten legt (sowohl bei der Primärerhebung als auch bei Daten aus der Statistik⁷³) eine Ist-Besetzung zugrunde.

(160) Dies kann aus nachfolgenden Gründen hingenommen werden:

- Zum einen führt eine Vollerhebung bei allen kommunalen Aufgabenträgern zu einer belastbaren Datenbasis, weil statistisch unwahrscheinlich ist, dass Stellen flächendeckend unbesetzt bzw. Aufgabenträger überwiegend unterbesetzt sind. Der kostendeckende Konnexitätsausgleich bietet keinen Anreiz, Stellen nicht im erforderlichen Umfang zu besetzen.
- Eine ggf. vorgenommene Verkürzung des Überprüfungsrhythmus sorgt für eine schnellere Abbildung der Realität und verringert so die potenzielle Diskrepanz zwischen den unbesetzten und den tatsächlich besetzten Stellen.

(161) Die ebenfalls denkbare Möglichkeit eines Aufschlags setzt hingegen immer eine Primärerhebung voraus und steht (perspektivisch) möglichen Vereinfachungen des Verfahrens bei gleichzeitiger Verkürzung der Überprüfungszyklen entgegen. Ein Aufschlag setzt zudem eine besonders sorgfältige Prüfung der angegebenen Daten voraus. Aus Sicht des Landesrechnungshofes müsste auch geklärt werden, ob dauerhaft ein „Grundstock“ von Vakanzen besteht (z. B. durch Zeitreihenvergleich). Dies wäre bei der Prognose und der Ermittlung eines Aufschlags ggf. zu berücksichtigen. Die Stellenpläne der Kommunen, die den errechneten Vakanzen zu Grunde liegen, bedürften dann der besonderen Aufmerksamkeit der Aufsichtsbehörden. Hohe und dauerhafte Vakanzen könnten unter Umständen Hinweise für die Notwendigkeit eines aufsichtlichen Handelns liefern (vgl. auch Tz. 124).

6 Regelung für Sonderkonstellationen⁷⁴

(162) Die Regelung des Konnexitätsausgleichs muss für Fälle einer fehlerhaften oder aus nicht zu vertretenden Gründen nicht eingetretenen Prognose zu den Kosten eine Regelung treffen (vgl. Tz. 79).

Dasselbe gilt für „Ausreißer-Konstellationen“ bei einzelnen Aufgabenträgern. Anderenfalls hätte der kommunale Aufgabenträger allgemeine Haushaltsmittel für die Wahrnehmung der

⁷² Gutachten Teil 2, S. 65 f.

⁷³ Zum Vorgehen bei der Ermittlung der Personalkosten bei Nutzung der Statistik vgl. Tz. 113 Nr. 1.

⁷⁴ Gutachten Teil 2, S. 78 f.

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises einzusetzen, da die Verpflichtung zur Erfüllung der Fremdaufgaben unabhängig von ihrer Finanzierung fortbesteht.

(163) Je länger der Zeitraum der turnusgemäßen Überprüfung und ggf. Anpassung der Ausgleichsregelung bemessen wird, umso notwendiger ist die normative Grundlage für eine Sonderzuweisung. Jede einzelne betroffene Kommune muss die realistische Möglichkeit haben, durch eigene Anstrengung einen vollständigen Kostenausgleich zu erlangen (vgl. Tz. 56). Dabei zwingt das System des Konnexitätsausgleichs zu Generalisierungen und Typisierungen und vermag so nicht durchgängig „Einzelfallgerechtigkeit“ herzustellen. Das bedingt, dass für Härtefälle ein besonderer Ausgleichsmechanismus vorzusehen ist.

Dazu wird gutachterlich ein Regelungsvorschlag unterbreitet.⁷⁵

(164) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Regelung grundsätzlich restriktiv gehandhabt werden sollte. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass das bestehende Finanzierungssystem ausgehöhlt wird und systemfremd ein paralleler Finanzierungsmechanismus entsteht. Dieser wäre zudem mit erheblichem Prüfungsaufwand verbunden.

7 Kostenersatz für Organleihe⁷⁶

(165) Den Besonderheiten des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde (vgl. Tz. 38) ist bei der Mittelzuweisung Rechnung zu tragen. Die Kosten für die Organleihe sind von den übrigen Kosten für Fremdaufgaben abzutrennen und zur Information gesondert ausweisen.

(166) Beim Kostenersatz für die Organleihe sind nachfolgende Gesichtspunkte zu beachten:

1. Da ein Kostenersatz die Prognose dieser aufgabenbezogenen Kosten voraussetzt, ist in tatsächlicher Hinsicht eine belastbare Daten- und Kalkulationsgrundlage erforderlich. Dabei sind die entsprechenden Kosten der Organleihe in Abgrenzung zur Tätigkeit als kommunales Organ aufgabenscharf zu erfassen. Einzubeziehen sind Zweck-, Verwaltungs- und Gemeinkosten.
2. Erhebung und Effizienzprüfung erstrecken sich ohne weitere Änderung auch auf die Aufgabenteile der Organleihe. Mittlungen und Pauschalierungen sind zulässig. Typisierungen und die Bildung von gewogenen Durchschnittswerten dürfen aber nicht zu Verzerrungen führen.

⁷⁵ Gutachten Teil 2, S. 79 f.

⁷⁶ Gutachten Teil 2, S. 81 f.

3. Bei Nutzung der amtlichen Statistik sind weiterhin Primärerhebungen oder Hinzuschätzungen erforderlich, da die betreffenden kommunalen Produkte nicht trennscharf nachgewiesen werden.⁷⁷
4. Eine Anreizquote im Sinne einer Stimulierung zu wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung setzt eine interne Organisationsgewalt der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, nicht der Kommune, voraus. Wenn und soweit fachliche und organisatorische Standards diese Entscheidungshoheit ausfüllen, gibt es für eine Senkung des Kostendeckungsgrads aus Gründen der Anreizwirkung keinen Raum mehr.
5. Jenseits finanzwirtschaftlicher Kostenerhebungs- und Kostenbewertungsmethoden scheidet eine Reduzierung der Kostendeckung aus. Da der Landrat extern nicht als kommunale Behörde agiert, fehlt eine Rechtfertigung für einen Selbstbehalt in Form einer Interessenquote.
6. Bei den in der Untersuchung vorgenommenen Effizienzprüfungen für die Landkreise waren die Nettoausgaben im Bereich der Organleihe vollständig enthalten. Ein Ausschluss dieser Positionen führt zu praktisch identischen Ergebnissen hinsichtlich der relativen Effizienzmaße. Die Berechnung der relativen Effizienzen ist damit nicht vom Ein- oder Ausschluss der Aufgaben im Bereich der Organleihe abhängig. Damit kann für die Aufgaben im Bereich der Organleihe vom gleichen Maß an Effizienz bzw. Ineffizienz ausgegangen werden wie für die Bereiche des übertragenen Wirkungskreises.

(167) Zum Kostenersatz bei Organleihe wird im Gutachten Teil 2 ein Regelungsvorschlag unterbreitet.⁷⁸

(168) Mit der Umsetzung dieses Regelungsvorschlags würde den Besonderheiten des Organleiheverhältnisses Rechnung getragen und die festgestellten rechtlichen Defizite (Tz. 91 f.) beseitigt.

⁷⁷ Gutachten Teil 2, S. 33 f.

⁷⁸ Gutachten Teil 2, S. 82.

Stellungnahmen des Innenministeriums und des Finanzministeriums zu Abschnitt IV

1. Das Innenministerium schildert die aus seiner Sicht mit der Verwendung von Daten aus der Ergebnisrechnung verbundenen Nachteile, die deren Nutzung entgegenstünden.
2. Bei der Ermittlung einer Effizienzrendite für die beiden kreisfreien Städte stimmt das Innenministerium der dargestellten Herangehensweise grundsätzlich zu. Allerdings sollten bei dem Vergleich auf Seiten der Landkreise die Kosten für die Organleihe abgezogen werden, da diese Aufgaben nicht bei den kreisfreien Städten anfielen. Die kommunalen Verbände merkten an, dass in die Betrachtung auch die großen kreisangehörigen Städte einzubeziehen seien, da diese ebenfalls Kreisaufgaben wahrnahmen.
3. Das Innenministerium schätzt die bisherige Verteilungsregelung für die Kataster- und Geoinformationsämter als sachgerecht ein.
4. Das Innenministerium teilt mit, dass es derzeit noch prüfe, ob es auf einen zweijährigen Überprüfungsrhythmus umstelle. Unterjährige Dynamisierungen seien aus seiner Sicht dann nicht notwendig.

Das Finanzministerium verweist darauf, dass die Entwicklung der Ausgleichsbedarfe nicht der allgemeinen Preisentwicklung folge. Vielmehr würden die betreffenden Aufgabenbereiche in unterschiedlichem Maße durch übergeordnete Entwicklungen (Demografie, Konjunktur, technischer Fortschritt, Personaleinsatz, Rechtsänderungen, zufällige temporäre Schwankungen und Sondereffekte) beeinflusst.

5. Das Innenministerium nimmt die Ausführungen zur Regelung von Sonderkonstellationen zur Kenntnis. Einen Ausgleich für Härtefälle solle es nur für besondere außerordentliche Umstände bzw. Notlagen geben. Die Auffassung des Landesrechnungshofes dazu werde geteilt.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass es aus seiner Sicht in jedem Jahr in einem gewissen Ausmaß Sonderkonstellationen gebe und diese bereits in der turnusmäßigen Datenerhebung Berücksichtigung fänden. Insoweit müsse das Land keine zusätzlichen Mittel bereitstellen. Sonderbedarfe für übertragene Aufgaben seien als Sonderregelung der Mittelverteilung aus dem turnusmäßig zu ermittelnden Vorwegabzug zu finanzieren, ohne dass eine zusätzliche Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zu erfolgen habe.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

zu 1.:

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass angesichts der Vorteile der Ergebnisdaten deren Nutzung erwogen werden sollte. Soweit dem aktuell aus Sicht des Innenministeriums (noch) sachliche Gründe entgegenstehen, schließt dies nicht aus, auf deren Beseitigung hinzuwirken bzw. die weitere Entwicklung zu beobachten und die Nutzung der Ergebnisdaten regelmäßig zu prüfen.

zu 2.:

Es bleibt den Beteiligten unbenommen, bei der Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes Erweiterungen oder Ergänzungen vorzunehmen.

zu 3.:

Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen zu 2., die hier entsprechend gelten. Er merkt an, dass der in der Stellungnahme gezogene Vergleich zwischen den Zuweisungen nach dem bislang angewendeten Verteilungsschlüssel und den Zuweisungen nach dem neuen Verteilungsschlüssel nicht aussagekräftig ist. Ob ein Verteilungsschlüssel geeignet ist, ist danach zu beurteilen, ob die Mittel aufgabenangemessen verteilt werden. Aufschluss dazu kann allein ein Vergleich der ermittelten Zuweisungen nach dem Verteilungsschlüssel mit den jeweiligen Ist-Kosten der Kataster- und Geoinformationsämter bieten.

zu 4.:

Der Landesrechnungshof verweist auf seine Empfehlung, den Überprüfungsrhythmus zu verkürzen (vgl. Tzn. 259 f.) und die damit verbundenen Folgen für die Dynamisierung (vgl. Tz. 156).

Soweit das Finanzministerium darauf hinweist, dass die Ausgleichsbedarfe nicht der allgemeinen Preisentwicklung folgen, steht dieser Hinweis nicht im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Landesrechnungshofes. Er hat vielmehr eine an den Kostenarten orientierte differenzierte Dynamisierung vorgeschlagen.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber eine Prognoseentscheidung zu treffen. Insoweit weist das Finanzministerium mit seinen Ausführungen auf die damit naturgemäß einhergehenden Risiken hin. Der Landesrechnungshof merkt an, dass es dem Land unbenommen bleibt, die Grundlagen der Prognose zu ergänzen oder zu erweitern, um diese zu verbessern.⁷⁹

⁷⁹ So können zum Zeitpunkt der Prognose bereits bekannte weitere Umstände, die Einfluss auf die Kosten haben können, realistisch und nachprüfbar einbezogen werden. Vgl. zu Prognosen, die über die vorgeschlagene Dynamisierung hinausgehen: Gutachten Teil 2, S. 69 f. Unberührt bleibt die Pflicht, ggf. die bestehende Rege-

Die mit der Prognose verbundenen Risiken können zudem mit der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Verkürzung der Frist zur Überprüfung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises deutlich verringert werden.

zu 5.:

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass generelle und pauschale Aussagen zur Mittelbereitstellung des Landes bei Sonderbedarfen nicht möglich sind. Bei der gebotenen restriktiven Handhabung der gutachterlich vorgeschlagenen Regelung dürfte es sich zudem um seltene Ausnahmefälle handeln. Die Ursachen, Umstände und Wirkungen dieser Sonderkonstellationen dürften daher jeweils gesondert zu bewerten sein.

lung im Falle einer fehlerhaften oder aus unvertretbaren Gründen nicht eingetretenen Prognose zu den Kosten anzupassen, vgl. Gutachten Teil 1, S. 37 f.

V. Verbesserungspotenzial für künftige Primärerhebungen

1 Prüfungsgegenstand

(169) Wesentlicher Gegenstand der Teilprüfung 1 (Abb. 1) ist die Analyse der Genauigkeit und Vollständigkeit der Daten, die das Innenministerium durch seine Primärerhebung gewonnen hat.

(170) Wie bereits dargelegt, kommt Primärerhebungen bei der Erfassung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises auch zukünftig eine nicht unwesentliche Bedeutung zu. Primärerhebungen sind entweder regelmäßig (ggf. bezogen auf eine Stichprobe) und/oder in größeren Abständen für bestimmte kommunale Gruppen oder Aufgabenträger durchzuführen.

Der Landesrechnungshof hat geprüft, ob die bisherige Art der Primärerhebung die damit verfolgten Ziele auch tatsächlich erfüllt. Dazu hat er u. a. den Prozess der Datenerhebung durch das Innenministerium analysiert.

Zudem konnte der Landesrechnungshof bei seinen Erhebungen keine Anzeichen für systematisch fehlerhafte Meldungen erkennen. Auch der Abgleich mit der Statistik (Tzn. 111 ff.) lässt für die Meldungen insgesamt den Schluss zu, dass die durchgeführte Primärerhebung in der Gesamtsicht grundsätzlich keine realitätsfernen Daten liefert. Dennoch ist den nachfolgenden Feststellungen bei zukünftigen Erhebungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Nur so können zukünftige Primärerhebungen die notwendigen, genauen Ergebnisse liefern.

Sind die erhobenen Daten statt dessen ungenau oder unvollständig, können die auf dieser Basis gezogenen Schlussfolgerungen zu ökonomischen oder politischen Fehleinschätzungen führen.⁸⁰

(171) Ausschlaggebend für die konkreten Anforderungen an die Daten ist u. a. deren Verwendungszweck.⁸¹ Zweck ist im vorliegenden Fall die möglichst präzise Erfassung der Ist-Kosten der Kommunen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises als Basis für die Erstattung durch das Land.

(172) Bei seiner Analyse hat der Landesrechnungshof auch die mit der Datenerhebung (in Form einer Primärerhebung) verbundenen Transaktionskosten⁸² in den Blick genommen.

⁸⁰ Vgl. Auer-Reinsdorff/Conrad, Handbuch IT- und Datenschutzrecht, 3. Auflage 2019, § 2 Daten, Datenbanken und Datensicherheit, Rn. 51.

⁸¹ Vgl. Auer-Reinsdorff/Conrad, Handbuch IT- und Datenschutzrecht, 3. Auflage 2019, § 2 Daten, Datenbanken und Datensicherheit, Rn. 54.

⁸² Vgl. Gutachten Teil 2, S. 21. Unter Transaktionskosten wird dabei insbesondere der sowohl auf der Seite der Landesverwaltung als auch auf der Seite der kommunalen Verwaltungen erforderliche Verwaltungsaufwand

2 Vorgehen des Landesrechnungshofes

(173) Ausgangspunkt der Prüfungshandlungen des Landesrechnungshofes sind

- der Prüfbericht des Innenministeriums für die Bemessung der Zuweisungen (vormals: nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a) FAG M-V i. V. m. § 15 Abs. 5 FAG M-V), in dem es sein Vorgehen und die Herleitung der aktuellen Zahlen darstellt (Ausgangspunkt für die Erhebungen beim Innenministerium)⁸³ sowie
- die (per Erlass⁸⁴) geregelten und mit Vorlagen des Landes durchgeführten Erhebungen des Verwaltungsaufwands bei den Kommunen (Ausgangspunkt der Erhebungen bei den Kommunen).

(174) Der Landesrechnungshof hat zur Vorbereitung der Prüfung vom Innenministerium die Rohdaten der damaligen Erhebung abgefordert. Anhand dieser Daten hat er verschiedene Auswertungen durchgeführt, auf deren Basis er eine Auswahl der zu prüfenden Kommunen getroffen hat.

(175) Bei der Auswahl der zur Prüfung herangezogenen 13 Kommunen hat der Landesrechnungshof alle kommunalen Gruppen berücksichtigt. Innerhalb der kommunalen Gruppen hat er insbesondere Kommunen mit Auffälligkeiten ausgewählt (z. B. sog. „Ausreißer“, Kommunen mit erkennbar unvollständigen Meldungen).

3 Durchführung der Erhebung des Innenministeriums und Verwaltungsaufwand

(176) Mit dem Erlass vom 3. Februar 2016 zur *„Erhebung des Verwaltungsaufwandes der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, Landkreise, Ämter und amtsfreien Gemeinden bei der Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des übertragenen Wirkungskreises sowie als untere staatliche Verwaltungsbehörde“*⁸⁵ hat das Innenministerium die Kommunen aufgefordert, bis zum 24. März 2016 bzw. 15. April 2016 mit den vorgegebenen Tabellen (Erhebungsbögen) die Kosten für die übertragenen Aufgaben anzugeben.

Die Kommunen konnten die Erhebungsbögen ergänzen und taten dies auch.

verstanden, der mit dem Prozess der Datenerhebung, -aufbereitung und -auswertung verbunden ist.

⁸³ Drs. 7/1129, Anlage 4.

⁸⁴ Darin hat das Innenministerium die Kommunen aufgefordert, die benötigten Informationen/Daten mittels Erfassungsbögen (Dateiform) bereitzustellen. Die Erfassungsbögen hat das Innenministerium an die jeweiligen kommunalen Gruppen und deren unterschiedlichen Aufgabenbestand angepasst. Die Erhebung der Daten bei den Trägern der Vermessungs- und Geoinformationsbehörden erfolgte für diese Aufgabe separat.

⁸⁵ Der analoge *„Erlass zu Erhebung des Verwaltungsaufwandes der Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden“* datiert auf den 30. März 2016.

Neben den Erhebungsbögen wurden „*Hinweise zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 Absatz 5 FAG M-V*“ (Hinweisblatt) übergeben.⁸⁶

Im Bereich der Verwaltung der Aufgaben des Ausländerrechts, einschließlich der Gewährung von Sozialleistungen, des Wohngeldrechts und der Wahlen wurden die Kommunen bei der Datenerhebung aufgefordert, die veränderten Personalbedarfe lt. Stellenplan 2016 zusätzlich darzustellen. Wegen der veränderten Zugangszahlen von Flüchtlingen hat das Innenministerium die Erhebung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten per 30. Juni 2016 nochmals mit der aktuellen Ist-Besetzung abgeglichen.

(177) Von den zum Erhebungszeitpunkt vorhandenen 109 Amtsverwaltungen und amtsfreien Gemeinden haben 96⁸⁷ an der Erhebung teilgenommen. Die Landkreise, kreisfreien Städte und großen, kreisangehörigen Städte sowie die Träger der Geoinformationsämter haben sich vollzählig an der Erhebung beteiligt. Bereits aufgrund der Anzahl der Einheiten und des Umfangs der abgefragten Daten war die Erhebung für das Innenministerium und die Kommunen sehr aufwändig.⁸⁸

(178) Die Erhebung erzeugte durch den notwendigen Austausch von Hinweisen, Rückfragen und Korrekturen einen hohen Verwaltungsaufwand. Soweit diese Hinweise, Rückfragen und Korrekturen von den Kommunen kamen, waren sie vom Innenministerium auszuwerten, zu beantworten und ggf. einzupflegen. Der Landesrechnungshof wertete anlässlich der Erhebung auch den umfangreichen E-Mail-Verkehr zwischen den Kommunen und dem Innenministerium aus.

Neben der eigentlichen Übersendung und Rücksendung bzw. Mahnung zur Abgabe der Erhebungsbögen betraf dieser

- Fehler/Unklarheiten in der Erhebung,
- nachträgliche Anpassungen durch das Innenministerium und
- individuelle Nachfragen der Kommunen.

Der beschriebene Verwaltungsaufwand ist damit noch deutlich unterzeichnet. Neben dem umfangreichen E-Mail-Verkehr musste das Innenministerium auch telefonische Anfragen

⁸⁶ Analog gab es auch „*Hinweise zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreis der Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden nach § 15 Absatz 4 FAG M-V*“.

⁸⁷ Es konnten letztlich jedoch nur 95 Ämter und amtsfreien Gemeinden berücksichtigt werden, da eine Datenerhebung nicht verwendbar war.

⁸⁸ So fielen beim Innenministerium über 600 Dateien an, die manuell zu bearbeiten waren, vgl. Drs. 7/1129, S. 123.

beantworten. Dieser Aufwand ist nicht gesondert erfasst worden. Der Gesamtaufwand für die erforderlichen Korrekturen lässt sich durch das Innenministerium nicht bzw. nur mit unangemessen großem Aufwand ermitteln.⁸⁹

Es kann somit festgestellt werden, dass das bisher gewählte Erhebungsverfahren generell einen enormen Verwaltungsaufwand erzeugt hat.

(179) Das Innenministerium sollte aufgrund seiner eigenen beschränkten Kapazitäten dringend Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes prüfen. Bereits der festgestellte Bedarf an Rückfragen legt den Schluss nahe, dass die Erhebungsunterlagen für die Kommunen nur eingeschränkt verständlich bzw. zugänglich waren.

Insoweit sollte das Innenministerium prüfen, wie es die Erhebung zukünftig einfacher und zugänglicher gestalten kann. Dazu sind auch umfassende technische Lösungen zu prüfen. Z. B. könnte zukünftig eine geführte Erhebung bei den Kommunen mit Hilfe eines Portals erfolgen. Über dieses könnten die Abfrage, notwendige Hinweise und Informationen individuell und zielgerichtet zur Verfügung gestellt werden. Auch Fehlerkorrekturverfahren und eine automatisierte Datenauswertung sind dabei denkbar.

Daneben sollte das Innenministerium Gründe und Inhalte der Nachfragen auswerten und die gewonnenen Erkenntnisse bei zukünftigen Erhebungen durch klarere Vorgaben und Hinweise berücksichtigen. Denkbar ist es z. B. den Nachfrageprozess zu strukturieren (Kontaktformular). Auf diese Weise sind die Korrekturen auch später noch nachvollziehbar. Ein unangemessener Aufwand zur Auswertung, wie derzeit notwendig⁹⁰, würde so vermieden. Auch eine (fortzuschreibende) FAQ-Liste könnte den Erhebungsprozess begleiten.

4 Sicherung der Ziele der Datenerhebung

(180) Nachfolgend wird die Sicherung der Ziele der Erhebung durch das Innenministerium untersucht. Dabei legt der Landesrechnungshof seinen Fokus auf die Sicherung der Vorteile einer Primärerhebung im Sinne einer größtmöglichen Genauigkeit und Vollständigkeit der Datengrundlage.

⁸⁹ Drs. 7/1129, S. 123.

⁹⁰ Drs. 7/1129, S. 123.

4.1 Erhebungsverfahren

4.1.1 Einbeziehung externer Dienstleister

(181) Das Innenministerium griff bei der Erhebung auf Leistungen eines externen Dienstleisters zurück. Die Leistungen erstreckten sich insbesondere auf die Abfrageoptimierung und Unterstützung in der Auswertungsphase. Ausgeschlossen wurden eine Vor-Ort-Untersuchung und die Ausarbeitung eines Abschlussberichts.

Für die Abfrageoptimierung waren folgende Leistungen vereinbart:

- Hinweise für inhaltliche Verbesserungen der Abfrage des Verwaltungsaufwandes bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises,
- Erstellen des Hinweisblattes für die zum Ausfüllen des Fragebogens aufgeführten Aufgabenträger,
- Begleitung eines Praktikerworkshops zur Fragebogenoptimierung und Hinweisblattstellung,
- Begleitung der Informationsveranstaltung des Städte- und Gemeindetages am 28. Januar 2016.

In der Auswertungsphase waren folgende Leistungen vereinbart:

- Übernahme der durch das Innenministerium erfassten Rücklaufdaten, wobei erste Summenbildungen durch das Innenministerium erfolgt sind (horizontale Auswertung),
- Systematisierung und Auswertung der erfassten Daten, um Lücken und Ausreißer sichtbar zu machen,
- Intensive Auswertung bestimmter Rückläufe von Aufgabenträgern,
- Arbeitsgespräch zum Erfassungsstand und zum weiteren Vorgehen beim Innenministerium,
- Datenerhebung/Nachfragen bei ausgewählten Aufgabenträgern zur Vervollständigung der Datenerfassung bzw. Plausibilisierung (schriftliches/telefonisches Verfahren).

Als Vergütung wurde ein Betrag von maximal 15.000 Euro einschl. Umsatzsteuer vereinbart.

(182) Nach Auskunft des Innenministeriums war der externe Dienstleister nicht am Entwurf der Fragebögen und der Erstellung der Auswertungstabellen beteiligt.

Ein Protokoll über das vereinbarte Arbeitsgespräch zum Erfassungsstand und weiteren Vorgehen beim Innenministerium wurde nicht angefertigt. Nach Hinweisen des Innenministeriums wurden überwiegend Telefonate zur Klärung von Sachverhalten geführt.

(183) Bei der Vorbereitung für die Erhebung wurde neben einer Arbeitsbesprechung mit Vertretern des Städte- und Gemeindetags M-V e. V., des Landkreistags M-V e. V., des Finanzministeriums und des Innenministeriums am 15. Januar 2016 ein Workshop mit kommunalen Vertretern und Vertretern der kommunalen Landesverbände veranstaltet. Dieser Workshop wurde unter Hinzuziehung des externen Dienstleisters durchgeführt.

(184) Nach Aussage des Innenministeriums nahmen ca. 50 % der befragten Kommunen am Workshop teil.

(185) Bei der Einbeziehung des externen Dienstleisters bleibt offen, warum er nicht an der Erhebung selbst beteiligt wurde. Eine lediglich punktuelle Einbeziehung birgt immer die Gefahr von Informationsbrüchen und -verlusten (vgl. dazu Tz. 201 ff.).

(186) Soweit das Innenministerium zukünftig Externe in den Prozess der Erhebung und Auswertung der Daten einbezieht, sollte es die notwendigen Verträge so gestalten, dass Informationsbrüche und -verluste nicht auftreten können. Arbeitsgespräche sollten darüber hinaus dokumentiert werden.

(187) Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die vereinbarte Veranstaltung grundsätzlich geeignet war, Informationen zu vermitteln, frühzeitig Probleme zu erkennen, Fragen zu beantworten und mögliche Missverständnisse zu vermeiden.

Soweit das Innenministerium bei zukünftigen Erhebungen solche Veranstaltungen durchzuführen beabsichtigt, sollte es bemüht sein, eine erheblich höhere Teilnehmerquote zu erreichen. Dies kann mit Blick auf die räumlichen Entfernungen in Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise durch ein niedrigschwelliges Angebot in Form der Online-Teilnahme gelingen.

Die Veranstaltung sollte das Innenministerium dazu nutzen, den Informationsbedarf der Kommunen möglichst vollständig aufzunehmen und zu decken. Entsprechende Bedarfe kann das Innenministerium so in den Unterlagen und Hinweisen berücksichtigen. Rückfragen und fehlerhafte Dateneingaben könnten weitgehend vermieden werden. Dadurch würden der Verwaltungsaufwand erheblich reduziert und die Ziele der Datenerhebung gesichert. Inhalte der Veranstaltung (Übersichten, Präsentationen) sollten den Kommunen zumindest für die Zeit der Erhebung zur Verfügung stehen (z. B. im Downloadpool für die Kommunen). Fortzuschreibende FAQ-Listen sollten die erfassten Nachfragen und identifizierten Problemfelder abdecken (vgl. Tz. 179).

4.1.2 Mangelnde Dokumentation des Verfahrens in den Kommunen

(188) Die Kommunen sollten den internen Vorgang und die intern beschafften Grundlagen für die letztendliche Datenmeldung dokumentieren.

Dies ist aus folgenden Gründen erforderlich:

1. Eine Dokumentation erlaubt es, Nachfragen des Innenministeriums zeitnah und umfassend zu beantworten. Sie dient als Nachweis der angegebenen Kosten für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.
2. Eine Dokumentation verringert den Verwaltungsaufwand bei nachfolgenden Abfragen. Die Kommune kann so auf bewährte interne Prozesse der Datenbeschaffung zurückgreifen. Z. B. kann sie die verantwortlichen Ansprechpartner sowie die genutzten Datenquellen schnell ermitteln und einen vorhandenen Datenpool nutzen. Eine Plausibilisierung und Identifizierung lückenhafter eigener (aktueller) Angaben ist durch einen Abgleich mit früheren Datenmeldungen und deren Grundlagen möglich (Zeitreihenvergleich).
3. Nicht zuletzt wird durch die lückenlose Dokumentation die ohnehin notwendige Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns gewährleistet.

(189) Der Landesrechnungshof ging bei seiner Erhebung daher davon aus, dass die Kommunen die Grundlagen der Datenangaben gegenüber dem Innenministerium dokumentiert haben und diese übermitteln können. Entsprechend hat er mit der Erhebung die Grundlagen/Dokumentationen für die Datenangaben erbeten.

(190) Nur die wenigsten Kommunen konnten die erbetenen Grundlagen/Dokumentationen für die Datenangaben aus dem Jahr der Erhebung (teilweise) vorlegen.

Soweit die Kommunen keine entsprechenden Rekonstruktionen der Grundlagen der Datenmeldungen vornahmen, waren die Angaben im Erhebungsbogen des Innenministeriums nicht mehr nachvollziehbar. In solchen Fällen gaben die Kommunen als Grund u. a. an, dass dies auf Informationsverluste in Folge von Personalwechseln zurückzuführen sei. Bei diesen Kommunen konnte der Landesrechnungshof die Vollständigkeit und Genauigkeit der Daten nur eingeschränkt prüfen.

(191) Der Landesrechnungshof verweist auf die eingangs dargestellte Notwendigkeit der Dokumentation. Eine solche ist bereits im Eigeninteresse der Kommune geboten. Eine angemessene Dokumentation kann bei zukünftigen (und hier erwartbaren) Abfragen den Verwaltungsaufwand in den Kommunen stark reduzieren.

Daneben besteht ohnehin die Verpflichtung der Kommune, eine nachprüfbare und nachvollziehbare Grundlage für das eigene Handeln (hier Grundlagen für die Angabe von Daten gegenüber dem Land) vorzuhalten (Grundsatz der Aktenmäßigkeit der Verwaltung).

Das Innenministerium sollte bei den Kommunen auf eine Dokumentation der internen Datenermittlung hinwirken. Dies vereinfacht im Zweifel die eigene Überprüfung von Angaben.

(192) Die nachfolgenden Feststellungen betreffen diejenigen Kommunen, die den Vorgang und die Grundlagen der Datenmeldung dokumentiert bzw. anlässlich der Prüfung durch den Landesrechnungshof rekonstruiert haben. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei den Kommunen, bei denen er die Datenangaben nicht im Einzelnen prüfen konnte, die beschriebenen Fehler nicht ausgeschlossen sind.

4.1.3 Unzureichende organisatorische Regelungen in den Kommunen

(193) Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie konkrete Vorgaben sind bei der komplexen und für die Gesamtheit der Kommunen bedeutenden Erhebung erforderlich. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind den an der Erhebung beteiligten Organisationseinheiten dokumentiert zu kommunizieren.

(194) Grundsätzlich war für die Datenerhebung bei den Kommunen die für Finanzen zuständige Organisationseinheit federführend. Dabei war diese im Regelfall auf Zuarbeiten der fachlich zuständigen Organisationseinheiten angewiesen. Bei einem Teil der Kommunen fehlten klare organisatorische Vorgaben.

Auffällig war, dass bei einigen Kommunen mit zentraler Zuständigkeit deutliche Unterschiede bei den Zuarbeiten der verschiedenen Organisationseinheiten auftraten. So waren dort einige Angaben zur Abfrage plausibel und nachvollziehbar, während dies bei anderen Angaben nicht der Fall war.

(195) Die Kommunen sollten für regelmäßig erwartbare und komplexe Abfragen, wie die zu den Kosten für den übertragbaren Wirkungskreis, klare organisatorische Vorgaben treffen. Der Landesrechnungshof hält es, wie auch in den Kommunen grundsätzlich geschehen, für sinnvoll, wenn die Organisationseinheit die Abfrage und Daten zentral bearbeitet, bei der ohnehin die steuerungsrelevanten Daten zusammenlaufen. Sie sollte eine vollständige Übersicht über die Kosten- und Leistungsrechnung (soweit vorhanden) und die Produktsteuerung haben. Im Zweifel können Angaben bereits aus dem dort vorhandenen Datenpool erfolgen. Soweit erforderlich sind dort die Zuarbeiten aus den fachlich zuständigen Organisationseinheiten zu bündeln. Dieser Organisationseinheit ist die Kompetenz einzuräumen, die Datenmeldungen einer Kontrolle hinsichtlich der Grundlagen und Plausibilität zu unterziehen und

insoweit interne Vorgaben zur Datenmeldung zu machen und durchzusetzen. Die internen Grundlagen der Datenmeldung sollten dort dokumentiert werden. Klare organisatorische Vorgaben tragen damit zur Genauigkeit und Vollständigkeit der Datenmeldung bei.

4.1.4 Unzureichende Prüfung der Datenangaben durch die Kommunen

(196) Die Kommunen sind angehalten, möglichst genaue und vollständige Daten zu melden. Sie sollten diese bereits vor der Meldung dahingehend prüfen.

(197) Die Kommunen gingen bei der Prüfung ihrer eigenen Daten unterschiedlich vor:

1. Zum Teil gaben die Kommunen an, dass das Vier-Augen-Prinzip nicht durchweg eingehalten wurde. Eine Kommune erklärte dies mit fehlenden personellen Ressourcen, die Angaben seien aber stichprobenweise überprüft worden.
2. In anderen Fällen verwiesen die Kommunen darauf, dass die für Finanzen zuständige Organisationseinheit Plausibilitätsprüfungen durchgeführt habe.
3. Auf einen Vergleich mit den Ergebnissen vorheriger Erhebungen (Zeitreihenvergleiche, vgl. Tz. 188) haben die Kommunen weit überwiegend verzichtet. Begründet wurde dies u. a. damit, dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben sei. Dabei verwiesen sie z. B. auf die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik. Die Vergleiche wurden z. T. nur punktuell durchgeführt, beispielsweise im Personalkostenbereich.

(198) Nachweise zu durchgeführten Vergleichen/Plausibilisierungen haben die Kommunen dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt. Zum Teil waren auch keinerlei Aussagen zum damaligen Vorgehen möglich, da es auf Grund von Personalveränderungen zu Informationsverlusten gekommen war.

(199) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Kommunen bei zukünftigen Erhebungen konkrete Vorgaben zur internen Kontrolle der zu meldenden Daten festlegen. Dafür bieten sich bei wiederholenden Erhebungen beispielsweise Checklisten (ggf. zur gleichzeitigen Dokumentation) oder ein zuvor erläutertes formalisiertes Vorgehen an. Das Vorgehen kann einen Zeitreihenvergleich (vgl. Tz. 188) und eine Vollständigkeits- und Plausibilitätskontrolle (hier ggf. auch Hinzuziehung der Statistik⁹¹) umfassen.

Soweit eine Organisationseinheit zentral zuständig ist und interne Zuarbeiten bündelt, ist durch diese sicherzustellen, dass sie den datenliefernden Organisationseinheiten eindeutige Vorgaben zur Art und Weise der Zuarbeit macht (Tz. 195). Dazu gehört auch die Festlegung,

⁹¹ Vgl. dazu Gutachten Teil 2, S. 27 ff.

ob die Daten von der zuliefernden Organisationseinheit zu prüfen sind oder ob dies (ggf. auf Basis zu übermittelnder Informationen) zentral erfolgt.

(200) Bei der Eingabe der Datenmeldungen an das Innenministerium ist das Vier-Augen-Prinzip eine praktikable Lösung, um das Risiko von Übertragungsfehlern oder Auslassungen zu minimieren. Einen etwaigen zusätzlichen (nur temporären) Personalbedarf sollten die Kommunen decken.

4.1.5 Unklare Anforderung von Daten durch das Innenministerium

(201) Bei der Erhebung gab es Fehlinterpretationen der Kommunen, da das übersandte Hinweisblatt des Innenministeriums z.T. unklar und missverständlich war:

1. So führte es bei der Erhebung der Zeitanteile für die Leitungstätigkeit aus, dass neben der sachbearbeitenden Tätigkeit auch Zeitanteile für die Leitungstätigkeit (Sachgebiets-, Fachdienst-, Amts-, Abteilungsleitung u. dgl.) anzugeben seien. Diese Zeitanteile berücksichtigte das Innenministerium aber bereits bei der Gesamtberechnung mit einem pauschalen Aufschlag auf die berechneten Personalkosten. Das Innenministerium korrigierte seine Hinweise durch E-Mails an die Kommunen.
2. Daneben gab es eine Unklarheit bezüglich der Bewertung von Sachkosten für IT-Hardware und Software. Das Innenministerium teilte den Kommunen mit, dass die Sachkostenpauschale auch die Kosten für die Ausstattung mit Spezialsoftware einschlieÙe.
3. Darüber hinaus verweist das Hinweisblatt des Innenministeriums unter „3. Die Angaben aus der Finanzrechnung“ auf Konten der Ergebnisrechnung.

(202) Durch diese Unklarheiten im Hinweisblatt stiegen der ohnehin hohe Verwaltungsaufwand und das Risiko fehlerhafter Meldungen. Das Innenministerium musste verschiedene Richtigstellungen vornehmen. Die Unklarheiten sind aus Sicht des Landesrechnungshofes auch auf Informationsverluste und Missverständnisse durch die nur punktuelle Einbeziehung des externen Dienstleisters zurückzuführen (vgl. Tz. 185 f.).

(203) Das Vermischen von Daten der Finanzrechnung mit Daten der Ergebnisrechnung sollte das Innenministerium grundsätzlich vermeiden.⁹²

(204) Bei zukünftigen Erhebungen ist auf eine klare Formulierung der Anforderungen und Hinweise zu achten. Durch eine widerspruchsfreie und eindeutige Kommunikation kann der Verwaltungsaufwand durch Rückfragen und fehlerhafte Eingaben reduziert werden.

⁹² Gutachten Teil 2, S. 26.

4.1.6 Unklarheiten bzgl. der zu erfassenden Aufgaben

(205) Um die berücksichtigungsfähigen Kosten des übertragenen Wirkungskreises präzise darstellen zu können, sind diese vollständig zu erfassen. Die zu erfassenden Aufgaben sollten daher vor der Erhebung vollständig bekannt sein. Die dazugehörigen Kosten sollte das Innenministerium in den Erhebungsbögen bei der jeweiligen kommunalen Gruppe ausdrücklich und im Einzelnen ausführen.

(206) Ein abschließender Katalog der von § 22 FAG M-V umfassten Aufgaben existiert nicht. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Aufgaben und damit die dazugehörigen Kosten in den Erhebungsbögen des Innenministeriums nicht vollständig bzw. eindeutig abgegrenzt waren. Vor allem Kommunen aus den Gruppen der Landkreise, kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städten hielten Veränderungen und Ergänzungen des Erhebungsbogens für notwendig.

Das führte in einem Einzelfall dazu, dass eine Kommune eine Aufgabe und die damit verbundenen Kosten nicht ergänzte; diese flossen damit nicht in die Auswertung ein. Andere Kommunen hingegen nahmen Ergänzungen vor, obwohl die konkrete Aufgabe lt. Hinweisblatt in einem anderen Bereich zugeordnet war. Diese Angaben berücksichtigte das Innenministerium dann bei der Auswertung.

In anderen Fällen blieb unklar, ob tatsächlich alle Aufgaben erfasst worden waren.

Geprüfte Ämter und amtsfreie Gemeinden haben demgegenüber nur vereinzelt Ergänzungen bei den Aufgaben oder Fallzahlen vorgenommen.

(207) In der Gesamtsicht dürften etwaige fehlende Aufgaben im Erhebungsbogen für das Ergebnis des Verfahrens nur eine untergeordnete Rolle spielen, denn die Möglichkeit zur Ergänzung wurde von den Kommunen genutzt. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes zeigen jedoch die Risiken der vorhandenen Unklarheiten und der geübten Praxis. Diese sind geeignet die Ergebnisse der Datenerhebung zu beeinträchtigen, soweit dies zu einer unvollständigen Erfassung entstandener Kosten führt. Die postulierten Vorteile der (durchgeführten) Primärerhebung (hier v. a. Vollständigkeit), die auch den damit verbundenen Verwaltungsaufwand rechtfertigen würden, lassen sich mit der bisherigen Vorgehensweise offenbar nicht realisieren.

(208) Die bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der zu erfassenden Aufgaben beim Innenministerium und bei den Kommunen sind aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehbar. Bezüglich der übertragenen Aufgaben sieht der Landesrechnungshof das Land als „Besteller“ und die Kommunen als „Leistungserbringer“ in der Pflicht, das von

§ 22 FAG M-V erfasste Aufgabenspektrum abschließend zu klären. Sowohl das Land als auch die Kommunen bzw. deren Verbände müssten im eigenen Interesse darlegen (können), welche Aufgaben umfasst sind.

Land und Kommunen sollten alsbald einen solchen Aufgabenkatalog erstellen und damit Versäumnisse der Vergangenheit beseitigen.

(209) Das Innenministerium sollte zur nächsten Erhebung die zu erfassenden Aufgaben abschließend benennen. Dabei sollte es auch prüfen, ob und inwieweit es dies mit der Angabe von Produkten und Leistungen entsprechend des landeseinheitlichen Produktrahmenplans verbinden kann. Auch wenn es sich bei der tieferen Untergliederung des Produktrahmenplans⁹³ in Produkte und Leistungen lediglich um eine Empfehlung an die Kommunen handelt, könnte diese als Grundlage für die Erhebung dienen, da alle zur Zeit bekannten Produkte und Leistungen erfasst sind. Dies würde den Kommunen Hilfestellung und Orientierung bieten.

Soweit möglich sollte das Innenministerium den Erhebungsbogen im Vorfeld mit den Kommunen abstimmen. Dies dürfte auch den Verwaltungsaufwand der bisherigen Erhebung deutlich reduzieren, da es auf beiden Seiten wesentlich weniger Diskussions- und Nachfragebedarf gäbe.

Die Kommunen sollten einen besseren Überblick über die Aufgaben, die sie im übertragenen Wirkungskreis wahrnehmen, herstellen. Dies kann beispielsweise durch ein Produktbuch erreicht werden. Ein solches Vorgehen konnte der Landesrechnungshof immerhin bei einer Kommune feststellen.

Das Innenministerium könnte anhand von Produktnummern bereits eine Unterscheidung nach Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises vornehmen. Dies dürfte die Genauigkeit der Daten deutlich erhöhen und die Vollständigkeit fördern.

(210) Des Weiteren sollte das Innenministerium analog dem vorstehend vorgeschlagenen Verfahren auch die abgefragten Angaben der Finanzrechnung konkret und abschließend mit Hilfe von Konten bzw. Unterkonten benennen. Die Grundlage sollte hier der für alle Kommunen verbindliche landeseinheitliche Kontenrahmenplan bilden.⁹⁴ So könnte die Übermittlung falscher Daten verhindert werden.

⁹³ Gem. dem landeseinheitlichem Produktrahmenplan ist mit Ausnahme der Produktbereiche 31 - 35 lediglich die Zuordnung der Produkte zu Produktgruppen, der Produktgruppen zu Produktbereichen und der Produktbereiche zu Hauptproduktbereichen zwingend vorgegeben.

⁹⁴ Z. B. wäre im Erhebungsbogen in der Spalte Bußgelder, Verwargelder das Konto 6621 (ordnungsrechtliche Einzahlungen) anzugeben.

4.1.7 Unzureichende Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung

(211) Bereits mit den „Hinweisen für die Gestaltung der kommunalen Haushalte 2011 und zur Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ vom 24. November 2010⁹⁵ hat das Innenministerium den Kommunen u. a. Hinweise zur Überprüfung des Vorwegabzugs für übertragene Aufgaben gegeben. Um dabei zu validen Daten der zu erwartenden Überprüfung nach § 15 Abs. 5 FAG M-V a. F. zu gelangen, wurden die Kommunen aufgefordert, „die nach § 27 GemHVO-Doppik pflichtige Kosten- und Leistungsrechnung“ bereits vorausschauend einzurichten. Die betroffenen Kommunen sollten die entsprechenden Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) unmittelbar nach Ablauf des Jahres 2012 ermitteln können. Mit einer entsprechenden KLR könnten die Kommunen den Verwaltungsaufwand bei der Erhebung weiter reduzieren.⁹⁶

(212) Die KLR wurde von den Kommunen weit überwiegend nicht eingerichtet und auch nicht konsequent umgesetzt; die entsprechenden rechtlichen Vorgaben wurden zwischenzeitlich durch das Land aufgeweicht. Die Mehrzahl der Kommunen konnte die mit der KLR verbundenen Vorteile dadurch nicht nutzen.

(213) Bei der Erhebung im Jahr 2016 hat daher nur eine kleine Zahl von Kommunen auf die KLR zurückgegriffen. In mehreren geprüften Fällen hatten Kommunen eine KLR zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht eingeführt. In anderen Fällen konnte die KLR die entsprechenden Daten nicht vollständig und unmittelbar ermitteln und zur Verfügung stellen, da sie nicht entsprechend ausgestaltet war.

(214) Die Kommunen sind gehalten, sofern noch nicht geschehen, die Einführung einer KLR zu prüfen. Diese sollte dann so ausgestaltet sein, dass sie Kosten den Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises zuordnen kann. Dies würde den Verwaltungsaufwand bei den regelmäßig wiederkehrenden Erhebungen verringern und die Datenqualität durch eine Verringerung von Fehlerquellen erhöhen.

Auch wenn die Kommunen nach der aktuellen Rechtslage bei einer ausreichenden Produktgliederung und internen Leistungsverrechnung auf eine KLR verzichten können, sollte das Innenministerium auf die Einführung einer KLR hinwirken, die auch eine Trennung zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis ermöglicht. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte, die Landkreise und die großen kreisangehörigen Städte.⁹⁷ Schon wegen

⁹⁵ Geschäftszeichen: II 320-174.3. 61-2011.

⁹⁶ Zu möglichen Auswirkungen auf Pauschalen für Gemeinkosten vgl. Tz. 110.

⁹⁷ Die 2016 erfolgte Novellierung des § 27 GemHVO-Doppik zielte insbesondere darauf ab, kleine amtsangehörige Gemeinden von der Pflicht zur Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung zu befreien, vgl. Bräse/Wille/Lehmitz „Kommunales Haushaltsrecht Mecklenburg-Vorpommern“, 1. Auflage 2019, S. 231.

der Größe dieser kommunalen Körperschaften ist die Führung einer KLR für Steuerungsaufgaben unumgänglich.

4.1.8 Optimierungsbedarf bei der Auswertung durch das Innenministerium

(215) Grundlage für die Auswertung und die Plausibilitätsprüfungen im Innenministerium war eine von dem verantwortlichen Sachbearbeiter programmierte Excelmappe. Diese enthält umfangreiche Berechnungen und Verknüpfungen. Unter den zur Verfügung stehenden beschränkten personellen und technischen Rahmenbedingungen wurden die vorhandenen Ressourcen damit gut genutzt. Das Verfahren muss aber künftig revisionssicher fortentwickelt werden.

(216) Die Erfassung und anschließende Auswertung der Erhebungsdaten dauerte mindestens zwei Monate. In dieser Zeit befassten sich zwei Mitarbeiter des Innenministeriums intensiv mit dieser Aufgabe. Dabei überführten sie die gemeldeten Daten händisch von den Meldebögen der Kommunen in die programmierte Excelmappe.

Die Ergebnisse der Rückmeldungen werteten sie anschließend in zusammengefasster Form aus und führten (eingeschränkt auf bestimmte Fälle und Fallgruppen) Plausibilitätsprüfungen durch. Der externe Dienstleister wertete zudem unterstützend die Fragebögen aller Landkreise, kreisfreien und vier großen kreisangehörigen Städte und eine Stichprobe bei den Ämtern aus.

Eine systematische Erfassung fehlerhafter Meldungen erfolgte nicht.

(217) Grundsätzlich sollten händische Übertragungen aufgrund ihrer Fehleranfälligkeit vermieden werden. Das Innenministerium sollte hier für künftige Erhebungen technische Lösungen prüfen (Tz. 179).

Die Fehler der Kommunen sollte es zukünftig systematisch erfassen und dokumentieren, um für weitere Erhebungen entsprechende gezielte Hinweise/FAQ aufnehmen zu können.

(218) Bei den von den Kommunen gelieferten Daten gab es von Seiten des Innenministeriums erheblichen Rückfrage- und Korrekturbedarf. Die vorgenommenen Plausibilitätsprüfungen führten in vielen Fällen sowohl zur Aufdeckung von fehlenden Angaben zu Personal- und Sachkosten, aber auch zur Identifizierung fehlerhafter oder unvollständiger Angaben, insbesondere im Bereich der Sachkosten (z. B. falsche Zuordnung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises). Auch durch den Vergleich von Fallzahlen konnte das Innenministerium nicht plausible Meldungen erkennen.

Soweit das Innenministerium nicht unzweifelhaft selbst erkennen konnte, ob Angaben bei der Auswertung zu berücksichtigen waren, wurden die Korrekturen mit den kommunalen Verwaltungen jeweils abgestimmt.

(219) In besonders gelagerten Einzelfällen musste das Innenministerium bei der Plausibilitätsprüfung zusätzlich Stellenpläne der Jahre 2015 und 2016 einsehen.

(220) Bei einer Kommune glich das Innenministerium die Eingruppierungen lt. Stellenplan nicht mit den gemeldeten Eingruppierungen ab. Hier wies der Stellenplan 2015 für eine Produktgruppe weniger Planstellen bei zwei Eingruppierungen aus, als gemeldet wurden.

(221) Fehlangaben können zu erhöhtem Verwaltungsaufwand führen, weil sie in aller Regel zu Nachfragen, ggf. Abforderung weiterer Unterlagen und Korrekturen führen. Das Potenzial für Fehlangaben sollte durch möglichst konkrete und genaue Vorgaben bei der Erhebung gezielt vermindert werden.

4.1.9 Fehlendes internes Kontrollsystem im Innenministerium

(222) Ein internes Kontrollsystem wird vom Landesrechnungshof im vorliegenden Zusammenhang als die Summe aufeinander abgestimmter Kontroll- und Prüfschritte verstanden. Ein solches System soll insbesondere die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens, garantieren.

(223) Ein standardisiertes Verfahren über Prüf- und Kontrollschritte bei der Primärerhebung liegt im Innenministerium nicht vor.

Die Rohtabelle hat das Innenministerium nach eigener Auskunft umfassend getestet. Dafür wurde der in Excel implementierte „Formel-Detektiv“ eingesetzt.

Plausibilitätsprüfungen der gemeldeten Daten erfolgten in der Art, dass

- die gemeldeten Zahlen mit der Erhebung von 2013 verglichen und
- die gemeldeten Fallzahlen untereinander verglichen wurden.

(224) Das Innenministerium sollte ein standardisiertes Verfahren entwickeln, in dem alle Schritte zur Ermittlung des Aufwands der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dokumentiert sind. Ein solches Verfahren kann es Dritten – z. B. im Fall von Zuständigkeits- und/oder Personalwechseln – erleichtern, Erhebung und Auswertung im Bedarfsfall kurzfristig und zügig durchzuführen.

Insbesondere für Vertretungsfälle sollte eine umfassende Verfahrensdokumentation vorliegen, um das vorhandene Wissen verwaltungsintern verfügbar zu machen. Generell hat das Innenministerium erweiterte technische Lösungen zu prüfen (vgl. Tz. 179).

4.1.10 Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Erhebung

(225) Bei der Beurteilung der Zugänglichkeit und Verständlichkeit gab es Unterschiede in der Einschätzung der in die Prüfung einbezogenen Kommunen.

(226) Ein Teil der Kommunen schätzte die Art und Weise der Erhebung durch das Innenministerium als generell unproblematisch und verständlich ein. Sie kritisierten jedoch u. a., dass

- das Innenministerium erst während der Erhebung Hinweise zu Fragen gab, die zuvor zu klären gewesen wären,
- konkretere Vorgaben bei der Erfassung der Stellenanteile hilfreich gewesen wären.

(227) Andere Kommunen gaben an, dass es in Teilen Verständnisprobleme gegeben habe. Sie hätten sich mehr Unterstützung durch das Innenministerium gewünscht, beispielsweise durch eindeutigeren und ausführlichere Beschreibungen/Definitionen.

(228) Bei zukünftigen Erhebungen sollte das Innenministerium, über die bereits zu prüfenden Verbesserungen hinaus, vor allem kleinere Kommunen intensiver begleiten. Fehlerhafte Angaben und aufwändige Korrekturprozesse können so weitgehend vermieden werden. Den mit der Betreuung verbundenen erhöhten Aufwand kann das Innenministerium in der Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden durch Maßnahmen zur Reduzierung des Erhebungsumfangs auffangen (z. B. Beschränkung auf eine Stichprobe, vgl. Tzn. 111 ff.).

Das Innenministerium sollte seine Hinweise eindeutiger formulieren und gezielter verwenden (vgl. Tzn. 201 ff.) sowie technische Lösungen zu einer komfortableren und geführten Dateneingabe prüfen (Tz. 179), was den Betreuungsaufwand ggf. wieder reduziert.

4.2 Fehlerhafte Dateneingaben der Kommunen

(229) Nachfolgend erläutert der Landesrechnungshof identifizierte fehlerhafte Dateneingaben der Kommunen vertiefend. Auf dieser Basis sollte das Innenministerium prüfen, wie es bei zukünftigen Erhebungen im Verfahren entsprechende Eingabefehler identifizieren und vermeiden kann. Ziel sollte eine größtmögliche Genauigkeit der Primärerhebung sein.

4.2.1 Fehlerhafte Meldung von Stellenanteilen

(230) Der Ermittlung und Eintragung korrekter Stellenanteile (Ist-VZÄ) kommt besondere Bedeutung zu, da die Personalkosten knapp zwei Drittel⁹⁸ der Gesamtkosten im übertragenen Wirkungskreis ausmachen.

⁹⁸ Gutachten Teil 2, S. 68.

(231) Hinsichtlich der Angaben der VZÄ erbat der Landesrechnungshof von den Kommunen vor allem die Grundlagen für die in der Erhebung angegebenen Ist-Werte.

(232) In mehreren Fällen konnten die Kommunen Abweichungen zwischen den Angaben in der Erhebung und den übersandten Unterlagen nicht mehr nachvollziehen und erklären. Zumeist wurde dies mit Personalwechseln innerhalb der Verwaltung erklärt. Eine der Kommunen erklärte die Abweichungen damit, dass es für manche Bereiche (z. B. Leitungsaufgaben) der VZÄ-Erfassung keine konkreten Vorgaben gegeben hätte.

(233) Im Übrigen gab es in Einzelfällen folgende Abweichungen:

1. Eine Kommune hatte in einem knapp zweistelligen Bereich zu viele VZÄ, sowohl im Ist als auch im Plan, gemeldet. Die Kommune vermutete als Ursache einen Übertragungsfehler.
2. Kommunen meldeten auch VZÄ, welche nicht in diesem Umfang für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu melden waren.⁹⁹

(234) Im Ergebnis ist festzustellen, dass die fehlerhaften Daten zu den eingesetzten VZÄ die Genauigkeit der Datenerhebung beeinträchtigen. Die fehlerhaften Meldungen sind u. a. auf eine fehlende interne Kontrolle der Daten in den Kommunen zurückzuführen.

Hervorzuheben ist hier eine Kommune, der es durch die Erfassung der Arbeitszeitanteile auf Kostenträger und der Hinterlegung in einer Softwarelösung (Personalverwaltungsprogramm) gelang, ohne Schwierigkeiten einen namentlichen Stellenplan zu generieren. Dieser ermöglichte es, die VZÄ für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises hinreichend genau zu ermitteln.

(235) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Innenministerium den Kommunen konkrete Vorgaben zur Dokumentation der Ermittlung der gemeldeten VZÄ auferlegt (Tzn. 188 ff.). Es sollte hier risikoorientiert (z. B. Gesamtumfang der gemeldeten VZÄ) Prüfungen vornehmen und dazu ggf. die Dokumentationen der Kommunen abfordern. Das Innenministerium sollte Verwaltungskapazitäten, die durch etwaige Erleichterungen im Erhebungsprozess frei werden für entsprechende vertiefte Prüfungen in diesem Bereich nutzen.¹⁰⁰

⁹⁹ Welche Reichweite dieser Fehler bei den gesamten geprüften Kommunen hat, kann nicht abschließend bewertet werden. Diese legten teilweise keine Stellenbeschreibungen vor.

¹⁰⁰ Gutachten Teil 2, S. 23.

4.2.2 Fehlende Nachvollziehbarkeit von Angaben aus der Finanzrechnung

(236) Hinsichtlich der Angaben aus der Finanzrechnung der Kommunen, wie beispielsweise Gebühren, Bußgeldeinnahmen oder Sachkosten, bat der Landesrechnungshof um Übersendung von begründenden Unterlagen.

(237) Bei den durchgeführten Vergleichen stellte er Folgendes fest:

1. Häufig traten Abweichungen bei den Einnahmen aus Gebühren/Entgelten und Sachkosten zwischen den Angaben in der Erhebung und den übersandten Unterlagen auf. Diese sind nach den Angaben der Kommunen zumeist auf Korrekturbuchungen oder Übertragungsfehler zurückzuführen bzw. waren auch dort nicht mehr nachvollziehbar.
2. In Einzelfällen wurden keine Gebühreneinnahmen, Ersatzleistungen oder Sachkosten angegeben, obwohl diese für die jeweilige Aufgabe anfielen.
3. Die angegebenen Sachkosten konnte der Landesrechnungshof nicht immer nachvollziehen. Ein Grund dafür war die fehlende Abgrenzung zwischen Aufgaben des übertragenen und des eigenen Wirkungskreises. Die Kommunen verwiesen hier auf den anzuwendenden landeseinheitlichen Kontenrahmenplan, der keine Trennung zwischen übertragenem und eigenem Wirkungskreis vorsähe oder auf entsprechende Zuarbeiten aus den zuarbeitenden Organisationseinheiten.

(238) Auch in diesen Fällen wird die Genauigkeit der Datenerhebung durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare bzw. lückenhafte Angaben beeinträchtigt.

(239) Das Innenministerium sollte darauf hinwirken, dass die Kommunen zukünftig eine Dokumentation zur Datenermittlung erstellen (Tzn. 188 ff.). Aus dieser sollte hervorgehen welcher konkrete Ist-Stand der Finanzrechnung verwendet wurde. Dies kann z. B. durch einen entsprechenden Systemausdruck geschehen. Auch diese Maßnahme kann dazu beitragen den Verwaltungsaufwand des Innenministeriums bei Rückfragen bzw. Plausibilisierungen zu verringern.

Für die Zukunft empfiehlt der Landesrechnungshof sowohl die Produkt- bzw. Leistungsnummern als auch die abgefragten Bereiche der Ein- und Auszahlungskonten entsprechend der landeseinheitlichen Rahmenpläne vorzugeben (Tzn. 209 und 210).

4.2.3 Fehlerhafte Erfassung von Investitionen

(240) Hinsichtlich getätigter Investitionen im Zusammenhang mit den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bat der Landesrechnungshof um die Übersendung von begründenden Unterlagen. Anhand dieser hat er geprüft, ob die einzelne Kommune die Investitions-

ausgaben korrekt angegeben und die Investitionen nur für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durchgeführt hatte.

(241) Die erbetenen Unterlagen konnten die Kommunen nicht immer zur Verfügung stellen. Insoweit ist nicht immer erkennbar, ob die Investitionen ausschließlich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises genutzt wurden. Teilweise ließen auch die übersandten Unterlagen dies nicht zu.

(242) Der Landesrechnungshof stellte im Übrigen in Einzelfällen fest:

1. Bei der Erhebung des Innenministeriums gab z. B. eine Kommune nicht jede Investition im übertragenen Wirkungskreis an. Sie erklärte dies damit, dass zum Zeitpunkt der Erhebung nicht bekannt gewesen sei, dass sie diese Investitionen berücksichtigen könne. Die Angaben der Kommune waren lückenhaft.
2. Eine Kommune hat Investitionen zu 100 % für den übertragenen Wirkungskreis geltend gemacht, obwohl sie diese auch für den eigenen Wirkungskreis (z. B. zu 50 %) nutzte.
3. In einem weiteren Fall überstiegen die Angaben zur Investition die tatsächlichen Investitionskosten deutlich und eine Investition wurde doppelt angegeben.

(243) Auch bei den Investitionsausgaben wird die Genauigkeit durch fehler- und lückenhafte Angaben beeinträchtigt. Die bereits getätigten Ausführungen zur Dokumentation und Plausibilisierung in den vorherigen Punkten gelten hier entsprechend. Hält das Innenministerium an der bisherigen Erfassungspraxis der Investitionskosten fest, sollte es prüfen, ob und inwieweit es die Angaben der Kommunen durch die Statistik plausibilisieren kann.

4.2.4 Mängel bei der Erfassung der Fallzahlen

(244) Hinsichtlich der angegebenen Fallzahlen bat der Landesrechnungshof um Übersendung entsprechender Nachweise (z. B. Systemausdruck des Fachverfahrens und Statistikmeldung).

(245) Soweit Kommunen Belege vorlegen konnten, waren die angegebenen Fallzahlen zum Teil dennoch nicht nachvollziehbar. Es traten teilweise erhebliche Differenzen auf. Die betroffenen Kommunen erklärten die Differenzen oder fehlenden Nachweise u. a. mit der eingesetzten Software.

(246) Die erhobenen Fallzahlen wurden durch das Innenministerium zur Plausibilisierung genutzt. Insoweit sollte das Innenministerium die Kommunen dazu anhalten für Rückfragen

einen Nachweis zu den angegebenen Fallzahlen (z. B. Auszug aus dem Fachverfahren) vorzuhalten.

(247) Um den Erhebungsaufwand zu verringern und die Datenqualität zu erhöhen, sollte das Innenministerium prüfen, ob und inwieweit es hier direkt auf Daten aus der amtlichen Statistik zurückgreifen kann bzw. ob diese zur Plausibilisierung der angegebenen Fallzahlen genutzt werden können.

Stellungnahme des Innenministeriums zu Abschnitt V

1. Aus seiner Sicht sei es ebenfalls erforderlich, das Verfahren zur Datenerhebung perspektivisch zu vereinfachen. Die Hinweise zur Datenerhebung würden überarbeitet und FAQ-Listen mit gezielten Hinweisen zur Vermeidung von Fehleingaben auf der Internetseite des Ministeriums bereitgestellt.
2. Hinsichtlich der festgestellten Unklarheiten bezüglich der Aufgaben, verweist das Innenministerium auf durchgeführte Workshops mit den kommunalen Landesverbänden und Vertretern der Kommunen, in denen diese ausführlich erörtert und abgestimmt worden seien. Eine umfassende Darstellung dazu finde sich auch im Hinweis-schreiben. Zukünftig werde ein Aufgabenkatalog auf der Internetseite bereitgestellt.
3. Zur unzureichenden Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung teilt das Innenministerium mit, dass rechtsaufsichtlich *„Wert stattdessen eher auf eine Stabilisierung und qualitätsmäßige Verbesserung der angewandten Systeme gelegt“* werde.
4. Die Ausführungen zum fehlenden internen Kontrollsystem würden nicht geteilt. Das Innenministerium verweist insoweit auf das *„System zur elektronischen Aktenverarbeitung (DOMEA)“*.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

zu 1.

Der Landesrechnungshof begrüßt die angekündigte Umsetzung seiner Empfehlungen.

zu 2.

Bzgl. der Unklarheiten bei den zu erfassenden Aufgaben verweist er auf die Anmerkungen der kommunalen Landesverbände. Diese lassen erkennen, dass die übertragenen Aufgaben aus deren Sicht nicht vollständig erfasst wurden. Der Landesrechnungshof sieht das Land und die Kommunen daher in der Pflicht die zu erfassenden Aufgaben abschließend zu klären (Tzn. 205 ff.). Er weist auch darauf hin, dass *„der relative Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a. F. für „Altfälle“ der Aufgabenübertragungen und der strikte*

*Konnexitätsausgleich für Aufgabenübertragungen, die ab dem 20. April 2000, d. h. nach Inkrafttreten des strikten Konnexitätsprinzips, erfolgt sind, streng auseinanderzuhalten sind*¹⁰¹.

zu 3.

Der Landesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen zur KLR fest. Er sieht sich darin durch die vom Landkreistag wiedergegebenen Anmerkungen eines Landkreises bestätigt. Daraus ist durchaus das Interesse an der Einführung einer KLR zu entnehmen. Der Landkreis wünscht allerdings ausdrücklich eine Unterstützung durch das Innenministerium. Der Landesrechnungshof regt an, dass das Innenministerium seine Schwerpunktsetzung überprüft.

zu 4.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Das vom Innenministerium angeführte „System zur elektronischen Aktenverarbeitung (DOMEA)“ stellt Möglichkeiten zur Verfügung, revisionssicher Akten elektronisch zu führen und Vorgänge elektronisch zu bearbeiten. Ein internes Kontrollsystem, das die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens der Primärerhebung garantiert, kann es nicht ersetzen.¹⁰²

¹⁰¹ Gutachten Teil 1, S. 41 f.

¹⁰² Vgl. zu den (weitergehenden) allgemeinen Anforderungen an ein IKS (z. B. ein internes Steuerungs- und Überwachungssystem) Burghaus in: der gemeindehaushalt, 9/2019, S. 210 f.

VI. Abschließende Empfehlungen des Landesrechnungshofes

(248) Nachfolgend unterbreitet der Landesrechnungshof auf Basis der eingeholten Gutachten und seiner eigenen Feststellungen konkrete Empfehlungen und Lösungsansätze zur Anpassung des Verfahrens zur Kostenerstattung für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

1 Zukünftige Gestaltung des Verfahrens

1.1 Empfehlungen zur Datenerhebung

(249) Angesichts der Vorteile der doppischen Ergebnisrechnung empfiehlt der Landesrechnungshof, fortlaufend zu prüfen, ob das Innenministerium bei Primärerhebungen diese Daten nutzen kann. Dabei sollte es auch die Erhebung von Abschreibungen anstelle der Investitionsausgaben erwägen.

(250) Darüber hinaus sollte bei der Überarbeitung der Datenerhebung zukünftig zwischen den kommunalen Gruppen differenziert werden:

1.1.1 Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden

(251) Bei der Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden empfiehlt der Landesrechnungshof soweit möglich auf Daten der amtlichen Finanzstatistik zurückzugreifen. Der Erhebungsaufwand für eine Primärerhebung ist in dieser kommunalen Gruppe im Verhältnis zu den anteiligen Ausgaben im übertragenen Wirkungskreis unverhältnismäßig hoch.

(252) Die Daten zu besetzten Stellen bzw. eingesetzten VZÄ müsste das Innenministerium weiterhin über eine Primärerhebung gewinnen.

(253) Auf Grundlage dieser Daten könnten die bislang eingesetzten pauschalierten Zuschläge grundsätzlich weiterhin verwendet werden. Bei Nutzung von Daten der Ergebnisrechnung wäre dann zu prüfen, ob und inwieweit diese Pauschalen noch anwendbar sind (insb. Sachkostenpauschale).

(254) Der Landesrechnungshof regt an, in der Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden eine Primärerhebung lediglich in größeren Abständen durchzuführen. Anhand dieser ließe sich dann erkennen, ob die Ergebnisse der Statistik und der Primärerhebung konvergieren oder nicht und ob ggf. daraus ein Anpassungsbedarf entsteht. Zur Reduzierung des Auf-

wands sollte grundsätzlich auf eine stichprobengestützte Primärerhebung zurückgegriffen werden.

(255) Das Innenministerium sollte darüber hinaus prüfen,

- ob und inwieweit es innerhalb der bestehenden rechtlichen Vorgaben die amtliche Finanzstatistik anpassen kann, um die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dort besser auszuweisen und
- inwieweit es Daten der Personalstatistik nutzen kann, um auch im Bereich der Personalkosten möglichst weitgehend auf eine Primärerhebung verzichten zu können.

(256) Soll auch nach dieser Prüfung an einer Primärerhebung festgehalten werden, empfiehlt der Landesrechnungshof dringend die Beschränkung auf eine Stichprobe. Dies begrenzt den Aufwand bei einem ggf. kürzeren Prüfzyklus und eröffnet die Möglichkeit, die eingehenden Daten tiefer zu untersuchen.

1.1.2 Gruppen der großen kreisangehörigen Städte, Landkreise und kreisfreien Städte und Geoinformationsämter

(257) Für die übrigen kommunalen Gruppen sollten zunächst weiterhin Primärerhebungen durchgeführt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt aber zur Plausibilisierung der Daten einen Abgleich mit der amtlichen Finanzstatistik. Auf Basis der Ergebnisse des Abgleichs sollte das Innenministerium perspektivisch einen weitgehenden Verzicht auf die Primärerhebung und ein Umsteigen auf die amtliche Finanzstatistik prüfen. Die Empfehlungen zur Anpassung der Finanzstatistik und zur Hinzuziehung der Personalstatistik unter 1.1.1 (Tz. 255) gelten auch für die hier betroffenen kommunalen Gruppen.

(258) Die Daten der Geoinformationsämter müsste das Innenministerium weiterhin mit Hilfe einer Primärerhebung erfassen, da sie in der amtlichen Finanzstatistik nicht einzeln in der erforderlichen Tiefe und Breite nachgewiesen werden. Das Innenministerium könnte gleichwohl prüfen, ob und inwieweit die Statistik diesbezüglich überarbeitet werden kann.

1.1.3 Überprüfungsrythmus

(259) Den Überprüfungsrythmus sollte der Gesetzgeber verkürzen und auf höchstens zwei Jahre festlegen. Der kürzere Turnus ermöglicht Anpassungen an dynamische Rahmenbedingungen mit geringerem Zeitverzug. Dies vermeidet aufwändige Indexierungen/Dynamisierungen.

(260) Bei (möglichst weitgehender) Anwendung der amtlichen Statistik kann ggf. sogar eine jährliche Überprüfung erfolgen.

1.2 Empfehlungen zur Datenauswertung

(261) Der Landesrechnungshof empfiehlt das nachfolgend beschriebene Vorgehen, unabhängig davon, ob das Innenministerium die Daten zukünftig über Primärerhebungen oder aus der amtlichen Finanzstatistik gewinnt.

(262) Auf Grundlage der erhobenen Daten sollte das Innenministerium eine relative Effizienzbewertung getrennt nach kommunalen Gruppen bzw. Geoinformationsämtern durchführen. Auf dieser Grundlage sind dann für die Gruppen Abschlüsse vorzunehmen, um bei der Kostenerstattung das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu berücksichtigen.

Dabei empfiehlt der Landesrechnungshof folgende Methoden und Ansätze:

1. Bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden sollte das Innenministerium das im Gutachten Teil 2 beschriebene Korridormodell anwenden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Korridor von 75/25 zu erproben, um eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung in dieser Gruppe zu befördern, die ohnehin weitgehend nicht durch Ausreißer geprägt ist.
2. Bei den Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten sollte das Innenministerium das im Gutachten Teil 2 beschriebene Verfahren der Dateneinhüllungsanalyse nutzen. Dabei ist ein Mittelwert aus dem Effizienzmaß nach Einwohnern und nach Fläche anzusetzen. Damit werden bereits konsequenterweise Faktoren aufgegriffen, die auch später bei der Verteilungsregel eine Rolle spielen (vgl. Tz. 146).
3. Bei den kreisfreien Städten kann nur eine Einzelfallbetrachtung (einwohnerbezogener Kostenvergleich mit der Summe der Kosten der Ämter/amtsfreien Gemeinden und Landkreise) erfolgen. In dieser Betrachtung sind die Ergebnisse der Effizienzprüfung in den Vergleichsgruppen zu berücksichtigen. Auf dieser Basis ist ein indirekt abgeleitetes relatives Effizienzmaß als Abschlag einzusetzen.
4. Bei den Geoinformationsämtern sollte das Innenministerium auf relative Effizienzmessungen verzichten. Hier wäre im Einzelfall aufsichtsrechtlich zu reagieren, wenn konkret Verstöße gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu vermuten sind.

(263) Der Gesetzgeber kann die ermittelten Effizienzreserven bereits bei der Bildung der zur Erstattung vorgesehenen Finanzmasse für die jeweilige kommunale Gruppe berücksichtigen. Daneben scheidet ein weiterer, zusätzlicher Abschlag (Anreizquote) aus, wenn dieser auf die unterschiedlichen Kostenniveaus und demnach auf eine vermutete Ineffizienz abstellt.

(264) Eine Quote, die mit dem kommunalen Interesse an der landesgesetzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben (Interessenquote) begründet wird, empfiehlt der Landesrechnungshof in der Gesamtsicht nicht. Eine solche Quote kann der Gesetzgeber zwar mit dem rein immateriellen oder politischen Interesse an kommunalisierter (Fremd-)Aufgabenwahrnehmung begründen. Eine methodenbasierte Ableitung/Bezifferung ist jedoch nicht möglich.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass mit einer Interessenquote ein völlig neuer Ansatz eingeführt würde. Bislang ist der pauschale Abschlag von 7,5 % bzw. 3,75 % ausweislich der Gesetzesbegründung ausschließlich als Anreizquote verstanden worden.

1.3 Empfehlungen zur Kostendeckung/Verteilungsregelung

(265) Alle Berechnungen sollte das Innenministerium, getrennt nach den kommunalen Gruppen, mit Pro-Kopf-Größen¹⁰³ durchführen (Euro je Einwohner).

Zur Bestimmung der für die jeweilige kommunale Gruppe bereitzustellende Teilmasse ist die nach der Datenerhebung und -auswertung zu ermittelnde Pro-Kopf-Größe mit der Gesamteinwohnerzahl dieser Gruppe zu multiplizieren. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass auch bei fehlenden Meldungen eine angemessene Zuwendung erfolgt.

(266) Der Landesrechnungshof empfiehlt, die gebildeten Teilmassen im letzten Schritt nach einem

- Einwohnerschlüssel für die Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden, die Gruppe der kreisfreien Städte und die Gruppe der großen kreisangehörigen Städte bzw.
- gemischten Schlüssel, der zusätzlich Flächengrößen einbezieht für die Landkreise (70 % nach Einwohnern und 30 % nach der Kreisfläche) und die Geoinformationsämter (60 % nach Einwohnern und zu 40 % nach der Fläche)

zu verteilen.

¹⁰³ Soweit das Innenministerium dabei Einwohnergewichtungen vorgenommen hat, sollten diese erhalten bleiben, vgl. Gutachten Teil 2, S. 42 und Fn. 36.

1.4 Empfehlungen zur Indexierung/Dynamisierung

(267) Die Frage nach der Preisindexierung bzw. Dynamisierung der Datengrundlagen stellt sich beim vorgeschlagenen Überprüfungsrhythmus nicht mehr bzw. wäre deren Beantwortung deutlich vereinfacht. Der kürzere Turnus ermöglicht Anpassungen an dynamische Rahmenbedingungen mit geringerem Zeitverzug. Das Innenministerium sollte daher prüfen, inwieweit eine Indexierung/Dynamisierung überhaupt noch erforderlich erscheint.

1.5 Empfehlungen zu den Personalkosten

(268) Der Landesrechnungshof empfiehlt die Erhebung der Personalkosten auf der Grundlage der Ist-Besetzung ohne Änderungen beizubehalten, denn wenn der Überprüfungsrhythmus verkürzt wird, sorgt dies für eine schnellere Abbildung der Realität. Denkbare Alternativen würden nicht (abgesehen vom Klärungs- und Überprüfungsbedarf, vgl. Tz. 161) zu einer Vereinfachung des Verfahrens führen, da sie weiterhin eine Primärerhebung erfordern.

1.6 Empfehlungen zum Umgang mit der Organleihe

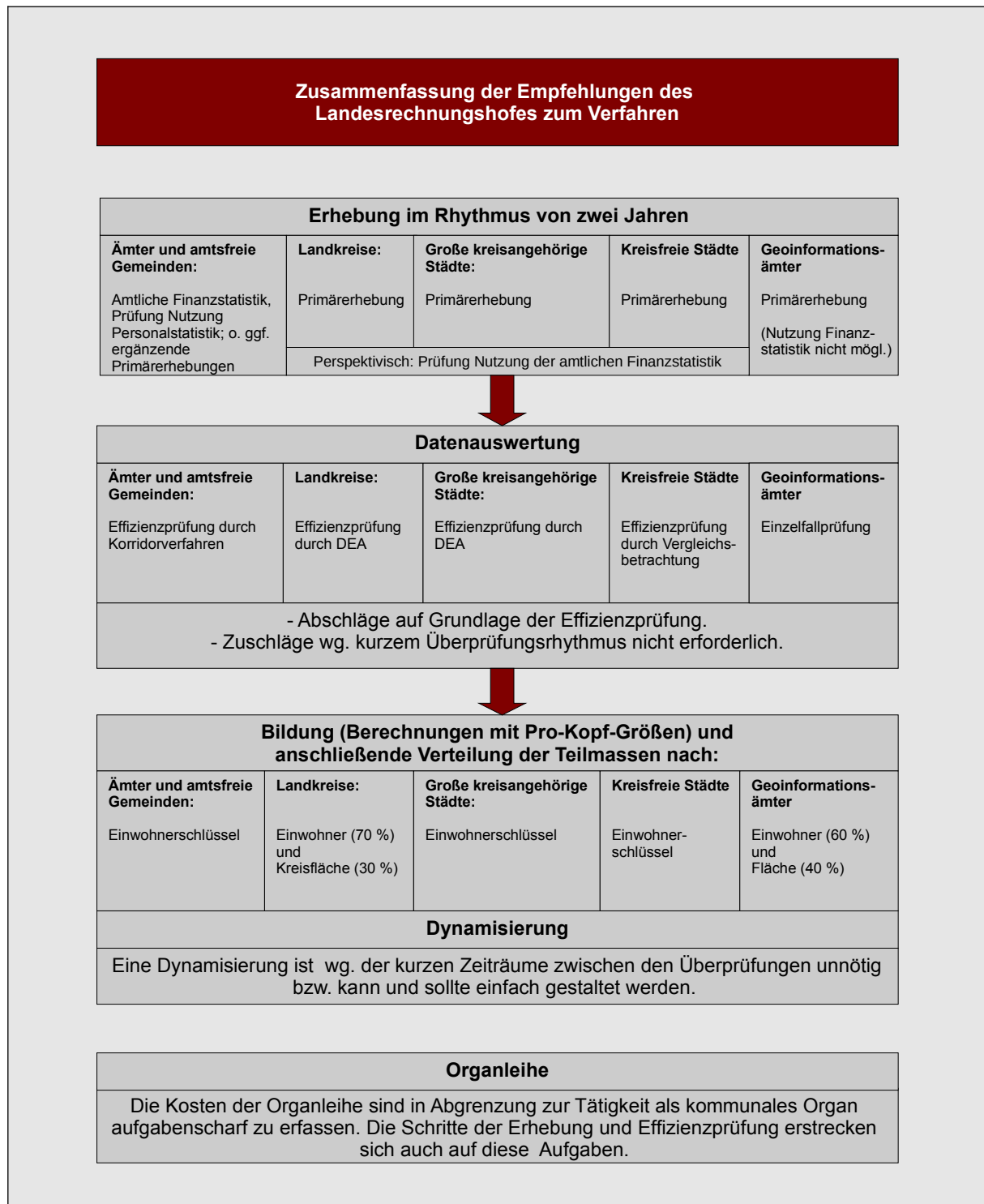
(269) Die Kosten der Organleihe sind aufgabenscharf zu erfassen. Dazu ist dauerhaft eine Primärerhebung/Hinzuschätzung erforderlich, da diese Kosten nicht mit der amtlichen Statistik nachgebildet werden können.¹⁰⁴

Die Empfehlungen zur Erhebung und Effizienzprüfung erstrecken sich auch auf die Aufgabenteile der Organleihe.

¹⁰⁴ Gutachten Teil 2, S. 33.

1.7 Zusammenfassende Übersicht zum empfohlenen Verfahren

Abbildung 8: Zusammenfassung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Verfahrensgestaltung



Quelle: Eigene Darstellung des Landesrechnungshofes auf der Grundlage des Gutachtens Teil 2.

2 Umsetzung der Regelungsvorschläge

(270) Um das empfohlene Verfahren rechtlich abzusichern und gesetzlich zu verankern, empfiehlt der Landesrechnungshof die Prüfung und Umsetzung der unterbreiteten Regelungsvorschläge. Dabei sollten seine Hinweise zur restriktiven Handhabung bei der Anerkennung von Sonderbedarfen berücksichtigt werden.

Aus Gründen der Transparenz regt der Landesrechnungshof darüber hinaus an, den allgemeinen, finanzkraftabhängigen Finanzausgleich regelungstechnisch vom besonderen, finanzkraftunabhängigen Konnexitätsausgleich und Kostenersatz zu trennen. Dabei kann auf die gutachterlich unterbreiteten Regelungsvorschläge zurückgegriffen werden, die ggf. anzupassen sind. Diese Regelungstechnik würde die Trennung der Finanzierungsmechanismen verdeutlichen und deren unterschiedlichen rechtlichen Maßstäben Rechnung tragen. Eine Vermengung beider Finanzierungsmechanismen wird so von vornherein vermieden.

3 Empfehlungen zur Primärerhebung

3.1 Maßnahmen beim Innenministerium

(271) Die Primärerhebung ist bislang mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden. Daher sollte das Innenministerium generell Alternativen prüfen (vgl. Tzn. 251 ff.). Daneben sollten die Erhebungen für die Kommunen und das Innenministerium vereinfacht werden. Hierzu zählt auch die Nutzung technischer Lösungen (Erhebung über ein Portal und Nutzung spezieller Software zur Datenerfassung und -auswertung).

(272) Durch geeignete Vorab-Hinweise und -Informationen an die Kommunen kann das Innenministerium zukünftig Missverständnisse, Fehleingaben und Korrekturen nahezu vermeiden. Die Erstellung dieser Hinweise und Informationen bedarf daher besonderer Aufmerksamkeit. Gleichzeitig geht sie zunächst mit einem zusätzlichen Aufwand auf Seiten des Innenministeriums einher.

Denkbar sind etwa zielgenaue Hinweise im Erhebungsprozess (z. B. innerhalb einer softwaregeführten Dateneingabe), FAQ-Listen und Informationsveranstaltungen. Diese Hinweise setzen dabei die Erfassung und Auswertung bisheriger Fehler voraus.

(273) Soweit das Innenministerium nicht über die notwendigen personellen und fachlichen Ressourcen verfügt, ist auch die Beauftragung externer Dienstleister denkbar. Bei der Art und Weise der Einbeziehung sind Informationsbrüche zu vermeiden.

(274) Das Innenministerium sollte risikoorientiert (z. B. Auswirkung auf die Höhe der Erstattung) Prüfungen der Angaben der Kommunen vornehmen und dazu ggf. die Dokumentation der Datenmeldung abfordern.

(275) Das Innenministerium sollte ein standardisiertes Verfahren entwickeln, in dem alle Schritte zur Ermittlung des Aufwandes der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dokumentiert werden. Dies sollte es Dritten z. B. im Fall von Zuständigkeits- und/oder Personalwechseln ermöglichen, kurzfristig und zügig das Verfahren durchzuführen.

3.2 Maßnahmen bei den Kommunen

(276) Bereits wegen der mit der Dokumentation verbundenen Vorteile sollten die Kommunen nachprüfbare und nachvollziehbare Grundlagen für die Datenmeldung vorhalten. Das Innenministerium sollte durch entsprechende Beratung und Nachfragen darauf hinwirken. Dies betrifft insbesondere die gemeldeten VZÄ. Es sollte hier risikoorientiert (z. B. orientiert am Gesamtumfang der gemeldeten VZÄ) Prüfungen vornehmen und dazu ggf. diese Dokumentation abfordern.

(277) Die Kommunen sollten für regelmäßig erwartbare und komplexe Abfragen, wie die zu den Kosten für den übertragenen Wirkungskreis, klare organisatorische Vorgaben treffen. Einer zentralen Lösung ist dabei der Vorzug zu geben.

(278) Die Kommunen sollten die eigenen Datenmeldungen bereits vor der Meldung einer internen Kontrolle unterziehen, um Fehleingaben zu vermeiden. Das Innenministerium sollte die Kommunen dahingehend beraten.

(279) Die Kommunen sollten im eigenen Interesse darauf hinwirken, Unklarheiten bei den Erhebungen zu vermeiden. Sie sollten daher an der Beseitigung der festgestellten Unsicherheiten bei den zu erfassenden Aufgaben mitwirken. Insbesondere die Kommunen bzw. deren Verbände müssten darlegen (können), welche Aufgaben sie wahrnehmen.

Auf dieser Basis könnte das Innenministerium bei der nächsten Erhebung die zu erfassenden Aufgaben abschließend benennen. Kommunen und Innenministerium sollten gemeinsam prüfen, ob und inwieweit dies mit weiteren Hilfestellungen z. B. mit der Angabe von Produkten und Leistungen entsprechend des landeseinheitlichen Produktrahmenplans verbunden werden kann.

(280) Die Möglichkeiten der KLR nutzen die Kommunen bislang nur unzureichend. Diese sollten daher die Einführung einer geeigneten KLR forcieren. Daneben sollte das Innenministerium intensiver auf die Einführung einer KLR hinwirken.

(281) Die Kommunen sollten ein Wissensmanagement¹⁰⁵ implementieren. Die Ergebnisse der Prüfung verdeutlichen, dass viele Fragen nicht beantwortet wurden, weil bei einem Personalwechsel die Übergabe von Informationen nicht sichergestellt war. Diese/s Informationen/Wissen gingen verloren. Um dem entgegenzuwirken ist der Aufbau einer elektronischen Wissensdatenbank denkbar, die allen Beteiligten am Verfahren zugänglich ist. Diese könnte aufgabenbezogen aufgebaut sein und u. a. *„Rechtsgrundlagen, Ausführungsbestimmungen, Richtlinien, Leitfäden, Dienstanweisungen, Merkblätter, Handlungshilfen, Arbeitsanleitungen, Vormerkungen/Vermerke, Protokolle“*¹⁰⁶ enthalten.

4 Prüfung der Personalausstattung und der technischen Bedarfe im Innenministerium

(282) Mit Blick auf die vorgeschlagenen Änderungen im Verfahren regt der Landesrechnungshof dringend eine Überprüfung der Personalausstattung im Innenministerium im Zuge einer umfassenden Organisationsuntersuchung an.¹⁰⁷

Zwar mag der Umfang der Erhebungen bei Nutzung der Möglichkeiten zur Vereinfachung dem Grunde nach sinken, jedoch verkürzt sich ggf. der Überprüfungsrhythmus. Ebenfalls steigen die Anforderungen an die durchzuführende Datenauswertung. Das Innenministerium muss das für die Durchführung des Verfahrens erforderliche Personal zur Verfügung stellen. Nach durchgeführter Organisationsuntersuchung können hierfür ggf. zusätzliche Stellen/Planstellen nötig werden.

(283) Parallel und ergänzend sollte das Innenministerium einen durch Anpassungen des Verfahrens entstehenden (IT)technischen Bedarf ermitteln und decken. Gleiches gilt für die Hinzuziehung externer Dienstleister bei der Datenerhebung und Datenauswertung.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 1. Oktober 2021.

¹⁰⁵ Vgl. zum Wissensmanagement/Wissenstransfer: Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 1. Auflage, § 7 Personalentwicklung, Rn. 143-146.

¹⁰⁶ Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 1. Auflage, § 7 Personalentwicklung, Rn. 146.

¹⁰⁷ Analog gilt dies für das Landesamt für innere Verwaltung (LaiV), Abteilung 4 - Statistisches Amt, soweit diesem zusätzliche Aufgaben zur Aufbereitung statistischer Daten o. ä. übertragen werden.