

Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Rechts- und finanzwissenschaftliches Gutachten

erstattet im Auftrag des
Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern,
Mühlentwiete 4, 19059 Schwerin

26. März 2021

Inhaltsverzeichnis

Ergebnisse.....	4
Ausgangslage und Auftrag	14
A. Kostenausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	17
1. Kostenermittlung und Kostenanerkennung.....	17
1.1. Datenerhebung	18
(1) Datenerhebungsprozess und Überarbeitungsbedarf	18
(2) Mögliche Beschränkung auf eine Stichprobe.....	21
(3) Aufschläge und Pauschalen	24
(4) Ergebnis- oder Finanzrechnung.....	25
(5) Festgestellte Jahresabschlüsse	26
(6) Alternative statistische Daten.....	27
(7) Investitionen – Auszahlungen oder Abschreibungen	36
1.2. Datenauswertung	37
(1) Auswertung der Daten für eine gewichtende und bewertende Analyse	37
(2) Kontrolle und Beschränkung der Kostenanerkennung.....	38
(a) Zur Vorgehensweise.....	38
(b) Quantilsbasierte Mittelwerte für Ämter und amtsfreie Gemeinden	40
(c) Korridorbasierte Mittelwerte für Ämter und amtsfreie Gemeinden	42
(d) Relative Effizienz bei Landkreisen und großen kreisangehörigen Gemeinden	45
(e) Einzelfallbetrachtung der kreisfreien Städte	55
(f) Träger der Geoinformationsämter	57
2. Kostendeckung/Verteilungsregelung	57
2.1. Anwendbarkeit einer Pauschale für die horizontale Verteilung	58
2.2. Alternativen zur Verteilung nach der Einwohnerzahl.....	62
3. Stellenvakanzen, Ist- und Soll-Besetzung Personalkosten.....	65
4. Umgang mit prognosebedingten Ungewissheiten	66
4.1. Indexierung und Dynamisierung.....	67
4.2. Prognosen bei wesentlichen Änderungen	69

5. Anreizquote/Interessenquote.....	70
5.1.Effizienzanreiz.....	70
5.2.Kommunales Interesses.....	72
6. Übersicht zum Überprüfungsprozess	73
7. Regelungsvorschlag	74
B. Überprüfungsrhythmus	76
1. Turnusgemäße Überprüfung und ggf. Anpassung	76
1.1.Kommunizierende Röhren	76
1.2.Ver Kürzung des Prüfungsrhythmus mit geringerer Fallzahl.....	77
1.3.Umstieg auf die Überprüfung mittels amtlicher Statistik	78
2. Sonderbedarfsklausel.....	78
3. Regelungsvorschlag	79
C. Kostenersatz für Organleihe.....	81
1. Besondere Aufmerksamkeitsfelder.....	81
2. Regelungsvorschlag	82
D. Alternativen	83
1. Konsultation.....	83
2. Umstieg auf Ergebnisrechnung	83
3. Umstieg auf amtliche Statistik statt Primärerhebung	84
Abkürzungsverzeichnis	85
Literaturverzeichnis	86

Ergebnisse

A. Ausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

1. **Kostenermittlung und Kostenanerkennung**

1.1. Datenerhebung

- 1) Inwieweit muss die Datenerhebung (insb. inhaltlich und prozessorientiert) überarbeitet werden, damit diese eine belastbare Datenbasis für eine Kostenerfassung und Kostenveranschlagung bietet, welche den verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen genügt (vgl. Rechtsgutachten, S. 56 ff.)?

Die Datenerhebung muss methodisch nicht überarbeitet werden. Im Sinne einer effizienten Nutzung der Verwaltungskapazitäten – sowohl beim prüfenden Ministerium als auch bei den Kommunen – ist lediglich eine Vereinfachung des Prüfungsprozesses anzuraten. → Abschnitt A.1.1(1)

- 2) Besteht die Möglichkeit der Beschränkung auf Stichproben? Wenn ja: Wie ist die Stichprobe zu gestalten (z. B. Beachtung von Kommunalstruktur und Aufgabenbestand; Bildung mehrerer Stichproben [ggf. inkl. Gewichtung bzw. Clusterbildung])?

Die Möglichkeit zur Beschränkung auf eine Stichprobe ist für die Ämter und amtsfreien Gemeinden gegeben, nicht jedoch für die anderen kommunalen Gruppen. → Abschnitt A.1.1(2)

- 3) Welche Hilfsmittel (z. B. Pauschalen) können (sachgerecht und rechtsicher) hinzugezogen werden? Kann und sollte das Land eigene Pauschalen definieren, die im weiteren Verfahren angewandt werden? Wenn ja: Welchen Maßstäben müssen diese spezifischen Pauschalen gerecht werden? Auf welchen spezifischen Datengrundlagen sind diese Pauschalen zu bestimmen und festzusetzen?

Die bisher zur Anwendung kommenden Pauschalen (für Verwaltungsgemeinkosten und Sachkosten des IT-Arbeitsplatzes) sind sachgerecht. → Abschnitt A.1.1(3)

Eine Anpassung sollte nur dann erfolgen, wenn der Erhebungsprozess von einer Primärerhebung auf die Nutzung der amtlichen Statistik umgestellt werden sollte. → Abschnitt A.1.1(6)

- 4) Sollte bei der Datenerhebung auf Angaben der Finanzrechnung und/oder der Ergebnisrechnung zurückgegriffen werden (Ziel: Erhöhung der Datenqualität/ Aussagekraft)?

Zur Erhöhung der Datenqualität sollte auf doppische Ergebnisdaten zurückgegriffen werden. Zu vermeiden ist, Daten der Finanzrechnung mit Daten der Ergebnisrechnung zu mischen. → Abschnitt A.1.1(4)

- 5) Ist dabei ausschließlich auf Daten aus festgestellten Jahresabschlüssen zurückzugreifen? Wenn ja: Wie ist mit Fällen umzugehen, in denen Jahresabschlüsse nicht festgestellt wurden und/oder keine (vorläufigen) Jahresabschlussdaten vorliegen?

Grundsätzlich sollten Daten festgestellter Jahresabschlüsse in die Überprüfung eingehen. Die Nutzung vorläufiger Daten ist nicht schädlich für das Verfahren. Mehrjahresdurchschnitte können zur Bewertung der Investitionsausgaben sowie der Personalausgaben genutzt werden. → Abschnitt A.1.1(5)

- 6) Welche statistischen Daten könnten ergänzend und/oder alternativ herangezogen werden, um die Ziele der Datenerhebung verfassungskonform zu erreichen?

Die Umstellung der Datenerhebung auf die Datengrundlage der amtlichen Finanzstatistik (Jahresrechnungsstatistik) kann die Ausgabenvolumina weitgehend reproduzieren. Sie könnte damit sowohl ergänzend (vor allem für Zwischenphasen zwischen Erhebungszeitpunkten) als auch ersetzend eingesetzt werden. → Abschnitt A.1.1(6)

- 7) Sind bei der Erhebung für (aufgabenbezogene) Investitionen die Auszahlungen oder die jeweiligen jährlichen Aufwendungen durch Abschreibungen zu erfassen?

Grundsätzlich ist die Erfassung von Aufwendungen statt Auszahlungen methodisch überzeugender. Dies schließt auch die Nutzung von Abschreibungen statt Investitionsauszahlungen ein. → Abschnitt A.1.1(7)

1.2 Datenauswertung

- 1) Wie sind die erhobenen Daten (unter Beachtung verwaltungsökonomischer Gesichtspunkte) auszuwerten, damit eine aufgabenbezogene Annäherung an die tatsächlich vorhandenen Bedarfe erfolgt (Erarbeitung einer gewichtenden und bewertenden Analyse im Sinne des Rechtsgutachtens)?

- a) Spielen Besonderheiten der Kommunalstruktur bei der (ggf. rein aufgabenbezogenen) Datenauswertung eine Rolle? Wenn ja: Inwieweit sind diese Besonderheiten zu berücksichtigen?

Die Auswertung sollte getrennt nach kommunalen Typen erfolgen. Hierzu sollten jeweils unterschiedliche Auswertungsmethoden zur Anwendung kommen, welche den Umfang der verfügbaren Datenpunkte berücksichtigen. → Abschnitt A.1.2(1)

Für die Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden erlaubt die Gruppengröße eine Nutzung quantitativer statistischer Verfahren. Für kleine Subgruppen (große kreisangehörige Städte, Landkreise) kommen Verfahren wie die DEA-Analyse in Frage. Da die Gruppe der kreisfreien Städte nur mit zwei Einheiten besetzt ist, kann lediglich plausibilisiert werden, ob der Gesamtumfang der Kosten in einem angemessenen Verhältnis zur praktisch identischen Aufgabenerfüllung im kreisangehörigen Raum liegt.

- b) Wie sind die erhobenen Daten für aufgabenbezogene Investitionen (entsprechende Auszahlungen oder Aufwendungen aus Abschreibungen) auszuwerten? Kommt dazu eine [aufgabenbezogene] Investitionspauschale in Betracht? Wenn ja: Wie ist diese zu berechnen?

Die Investitionen bzw. Abschreibungen gehen mit den gemeldeten Angaben ein. Der Rückgriff auf die amtliche Statistik kann dieses Bild ergänzen. Der Umfang der Investitionen ist allerdings so gering, dass ein separates Procedere nicht erforderlich ist.

- 2) Welche Möglichkeiten der Kontrolle und/oder Beschränkung der angegebenen Kosten bestehen (Kostenanerkennung)?

- a) Welche Möglichkeiten bestehen, den Kostenersatz auf Ausgaben, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen, z. B. unter Bezugnahme auf (länderübergreifende) Benchmarks, zu beschränken? Welche Möglichkeit ist aus Sicht des Gutachters am besten geeignet, um den Kostenersatz sachgerecht zu beschränken?

Ein Benchmark kann nur auf Grundlage eines landesinternen relativen Effizienzvergleichs erfolgen. → Abschnitt A.1.2(2)(a)

- b) Welche Benchmarks sind zur Kontrolle einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung geeignet?

Für Ämter und amtsfreie Gemeinden kann die Methode der Korridorbereinigung genutzt werden. → Abschnitt A.1.2(2)(b) u. (c)

Für die Landkreise, großen kreisangehörigen Städte und Geoinformationsämter kann die DEA-Analyse genutzt werden. → Abschnitt A.1.2(2)(d)

Die kreisfreien Städte müssen anhand einer qualitativen Einschätzung eingeordnet werden. → Abschnitt A.1.2(2)(e)

Bezüglich der Geoinformationsämter sind die Ergebnisse einer relativen Effizienzmessung nicht plausibel. Deswegen sollte hier auf einen effizienzbedingten Abschlag verzichtet werden. → Abschnitt A.1.2(2)(f)

- c) Wie können (ungenutzte) Einnahmepotenziale bei der Kostenanerkennung geprüft und in Abzug gebracht werden?

Die Prüfung erfolgte über Nettoausgaben, welche die relevanten zweckbezogenen Einnahmen saldiert enthalten. Darüber hinaus besteht für ungenutzte Einnahmepotenziale kein Handlungsbedarf. → Abschnitt A.1.2(2)(c) exemplarisch für die Ämter

- d) Kann bei der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit, für eine übertragene Aufgabe kostendeckende Einnahmen zu erzielen, eine Kostenerstattung gänzlich unterbleiben? Kann für diese Aufgaben dann bereits auf eine Datenerhebung verzichtet werden?

Da Nettoausgaben untersucht werden und diese im beschriebenen Fall gleich null wären, könnte auf die Datenerhebung verzichtet werden.

- e) Wie kann Fällen missbräuchlichen Verhaltens (z. B. bewusste unterlassene Teilnahme an der Erhebung; zielorientierte unterbleibende Besetzung von Stellen, deren Kosten in die Berechnung einfließen) vorgebeugt werden?

Die Trennung der Erhebung der Gesamtmassen vom Verteilungsschlüssel sichert, dass aus dem Verhalten einzelner Kommunen keine Vorteile für die individuelle Zuweisung resultieren. Das Verfahren bietet allen betroffenen Kommunen einen hohen Anreiz zur Teilnahme, da die relative Position vorab nicht bekannt sein dürfte und ansonsten von einem durchschnittlichen (Netto-)Ausgabenverhalten ausgegangen werden muss.

- f) Welche Sanktionsmechanismen sind möglich und unter welchen Voraussetzungen können ggf. dadurch verursachten Kosten von einem Ausgleich ausgenommen werden?

Die Nutzung von Durchschnitten und Korridoren sanktioniert Extremwerte. Auffällige und fehlende Werte können Anlass zur rechtsaufsichtlichen Prüfung bieten.

- g) Wie können auf der Ebene der Kostenanerkennung (weitere) Anreize zu einer wirtschaftlichen Fremdaufgabenerfüllung gesetzt werden?

Die Verfahren der relativen Effizienzbewertung sichern eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Weitere Anreize können darüber hinaus im bestehenden Rahmen nicht gesetzt werden.

- h) Welche Auswirkungen hat dies auf einen möglichen kommunalen Selbstbehalt mit gleicher Zielrichtung (sog. Anreizquote)?

Der kommunale Selbstbehalt ergibt sich aus den Effizienzbeurteilungen, die differenziert nach den kommunalen Gruppen durchgeführt wurden und Referenz zur Bestimmung angemessener Kosten ergeben haben. → Abschnitt A.1.2(2)(c) bis (f)

- i) Welche Periode ist für die Veranschlagung der Kosten zweckmäßig?

Die Überprüfung sollte bei einer Primärerhebung alle zwei/vier Jahre durchgeführt werden. Kürzere Zyklen sind für die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die großen kreisangehörigen Städte zu empfehlen. Die Erhebung für die Ämter und amtsfreien Gemeinden kann in wechselnden Gruppen zu jeweils der Hälfte der Kommunen alle zwei Jahre durchgeführt werden. Die Nutzung der amtlichen Statistik ermöglicht noch kürzere Überprüfungszyklen. → Abschnitt B.1

- j) Ergeben sich aus der Beantwortung der Fragen zur Kostenermittlung und Kostenanerkennung ggf. weitere Anforderungen an die Bildung der zu verteilenden Gesamtausgleichsmasse für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises? Wenn ja: Welche Anforderungen werden gestellt?

Nein.

2. Kostendeckung/Verteilungsregelung

- 1) Wie ist eine Verteilungsregelung auszugestalten, die zweifelsfrei den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt?

Da dem Landesgesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zukommt, kann es nur darum gehen, diesen methodenbasiert zu nutzen. Ob damit der verfassungsrechtliche Rahmen eingehalten wird, entscheidet letztlich allein das Landesverfassungsgericht.

- 2) Ob und inwieweit ist die Kommunalstruktur bei der Verteilungsregelung zu beachten?

Die Verteilungsregelungen sind differenziert nach Kommunaltypen auszugestalten.

- 3) Kann die Verteilung in Form von Pauschalen erfolgen? Wenn ja: Welche Pauschalen sind denkbar und wie sind diese (zukunftsorientiert) zu bestimmen?

Die Verteilung kann für die Ämter und amtsfreien Gemeinden, die kreisfreien Städte sowie die großen kreisangehörigen Gemeinden nach einwohnerbezogenen Pauschalen erfolgen. → Abschnitt A.2.1

Für die Landkreise und Geoinformationsämter ist eine ergänzende Nutzung von Flächenindikatoren sachgerecht. → Abschnitt A.2.2.

- 4) Welchen Detailgrad muss die aufgabenangemessene Verteilung mindestens erreichen, um den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen zu genügen?

Die Differenzierung nach kommunalen Aufgabenträgergruppen sowie eine einwohnerbezogene Verteilung, für die Landkreise und Geoinformationsämter ergänzt durch Flächenindikatoren, sichert die Aufgabenangemessenheit → Abschnitte A.2.1 u. A.2.2.

- 5) Sind bei der Verteilungsregelung (analog zur Datenauswertung) Besonderheiten für die Investitionen zu beachten? Wenn ja: Welche Besonderheiten bestehen und wie wirken sich diese konkret auf die Verteilungsregelung aus?

Nein, es sind keine gesonderten Regelungen für die Investitionen zu treffen.

- 6) Welche Möglichkeiten der Dynamisierungen (z. B. auch von [ggf. kumulierten] Pauschalen) bestehen, um dem Gebot der aufgabenbezogenen Kostendeckung (einschl. Einnahmen) Rechnung zu tragen?

Die Dynamisierung sollte mittels indexbezogener Größen erfolgen. Angesichts der Zusammensetzung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises sollte eine primäre Orientierung an der Dynamik der Personalkosten stattfinden. → Abschnitt A.4.1

- 7) Welche Möglichkeiten indexbezogener Fortschreibungen (auch der Einnahmen) bestehen?

Die Dynamisierung sollte differenziert für die einzelnen Ausgabenarten sowie für die Summe der Einnahmen erfolgen. Auf Basis der bereits bekannten und prognostizierbaren Entwicklung der Vergütungen im öffentlichen Dienst kann eine Dynamisierung bis an das jeweilige Finanz-

ausgleichsjahr heran erfolgen. Der Zuschlag für Verwaltungsgemeinkosten (20 % bzw. 10 %) sorgt automatisch für eine Dynamisierung. Der Sachkostenzuschlag je IT-Arbeitsplatz erfordert keine Dynamisierung. Für die erhobenen und einzeln nachweisbaren Sachkosten, ist eine separate Fortschreibung nach einem Preisindex orientieren, der repräsentativ für sachliche Ausgaben der Verwaltung stehen kann, empfehlenswert. → Abschnitt A.4.1

- 8) Ob und inwieweit müssen und/oder können wesentliche Änderungen in den Tatsachen, die zur einer Reduzierung der Kostenlast führen (z. B. erhebliche Fallzahlenrückgänge), innerhalb desselben Prognosezeitraumes berücksichtigt werden? Wenn ja: Wie ist dabei vorzugehen?

Mit den vorgeschlagenen Rhythmusverkürzungen fallen diese Situationen weniger ins Gewicht. → Abschnitt B.1

Im Übrigen kann es zweckmäßig sein, einen besonderen Ausgleichsmechanismus vorzusehen → Abschnitt B.2

Diskretionäre Eingriffe sollten jedenfalls auf sehr gut begründbare Einzelfälle beschränkt sein. → Abschnitt 0

- 9) Kann die Reduzierung einer aufgabenbezogenen Kostenlast die etwaige erhöhte Kostenlast bei anderen Aufgaben ausgleichen (Ziel: Möglichkeit einer Gesamtbetrachtung zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes)?

Die Betrachtung erfolgt jeweils integriert über alle Aufgaben hinweg. Eine Differenzierung nach Einzelaufgaben ist nicht erforderlich.

3. Verfahrensbeschreibung

Das resultierende Verfahren umfasst die Schritt Datenerhebung, Effizienzprüfung, Prüfung von Zu- und Abschlägen zu Nettoausgaben, Zuordnung der Zuweisungen nach Verteilungsschlüssen sowie Dynamisierung für Folgejahre. → Abschnitt A.6

4. Abzug einer Anreizquote und Interessenquote

- 1) Ist bei dem unter 3. beschriebenen Verfahren noch eine Anreizquote denkbar und wie wäre diese konkret zu bemessen?

Die Anreizquote ergibt sich aus der relativen Effizienzbewertung.

- 2) Bei welchen Aufgaben bzw. auf welchen kommunalen Ebenen ist eine Interessenquote denkbar und wie wäre diese zu bemessen? Welche Merkmale müssen erfüllt sein, damit von einem kommunalen Organisationsspielraum ausgegangen werden kann, der eine pauschale Interessenquote rechtfertigt?

Eine pauschale Interessenquote ist grundsätzlich nicht gerechtfertigt. Sie könnte nur mit dem rein immateriellen oder politischen Interesse an kommunalisierter (Fremd-)Aufgabenwahrnehmung begründet werden.

B. Überprüfungsrhythmus

- 1) Wie kann die Verpflichtung zur vorzeitigen Anpassung des Ausgleichs bei wesentlichen Änderungen der tatsächlichen Grundlagen (sog. Bedarfsfall) allgemein definiert werden?

- a) Wie könnte eine entsprechende gesetzliche Regelung konkret lauten?
- b) Welche denkbaren Falltypisierungen können (abschließend) zur Konkretisierung des Bedarfsfalls benannt werden?

Die Regelung des Konnexitätsausgleichs muss für Fälle einer fehlerhaften oder aus unvertretbaren Gründen nicht eingetretenen Prognose zu den Kosten angepasst werden. Dasselbe gilt für „Ausreißer-Konstellationen“ bei einzelnen Aufgabenträgern. → Abschnitt B.2 u. 3

- 2) Wie ist eine Dynamisierung des Konnexitätsausgleichs konkret auszugestalten, damit der vierjährige Überprüfungszeitraum unverändert bleiben kann? Wie könnte eine entsprechende gesetzliche Regelung konkret lauten?

Die Dynamisierung kann mittels indexbasierter Fortschreibung erfolgen. → Abschnitt A.4.1

Es wird darüber hinaus die Verkürzung des Überprüfungsrhythmus angeregt, wodurch die Fragestellungen der Dynamisierung und Anpassung in den „Zwischenzeiten“ erheblich an Bedeutung verlieren. → Abschnitt B.1.2.

Ergänzend oder ersetzend kann auf Basis der amtlichen Statistik sogar eine jährliche Überprüfung erfolgen. → Abschnitt B.1.3

C. Organleihe

- 1) Welche Aspekte sind zu benennen, bei denen die Ausführungen zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf die Organleihe nicht übertragbar sind?

Die Erhebung und Effizienzprüfung erstrecken sich ohne weitere Änderung auch auf die Aufgabenteile der Organleihe. Bei der Nutzung der amtlichen Statistik sind Hinzuschätzungen erforderlich, da die betreffenden kommunalen Produkte nicht trennscharf nachgewiesen werden.

- 2) Wenn solche Aspekte benannt werden: Welche Auswirkungen hat dies auf das Verfahren des Kostenersatzes für die Organleihe?

Es ergeben sich darüber hinaus keine Auswirkungen auf das Verfahren des Kostenersatzes für die Organleihe.

D. Alternativen

Als Alternativen kommen in Betracht:

- Einrichtung eines Konsultationsverfahrens → Abschnitt D.1
- Umstieg auf die kommunale doppelte Ergebnisrechnung für alle Teile der Erhebung → Abschnitt D.2
- Umstieg auf die amtliche Finanzstatistik als Alternative zur Primärerhebung → Abschnitt D.3

Ausgangslage und Auftrag

Im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern ist im rechtswissenschaftlichen Gutachten vom 17. Juli 2020 der verfassungsrechtliche Maßstab zum „Kostenausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde“ nach den §§ 14, 15 FAG Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009¹ (FAG M-V a.F.), nunmehr § 22 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 9. April 2020² bestimmt worden.

Allerdings finden sich weder in §§ 10 Abs. 1 Nr. 1a; 14, 15 FAG M-V a.F., jetzt §§ 14 Abs. 1 Nr. 1a; 22 FAG M-V, noch in § 4 FAG M-V a.F., jetzt § 2 FAG M-V, Regelungen darüber, wie die festgelegten „Mittel“ berechnet worden sind. Ausführliche Hinweise liefert insoweit lediglich die Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 4. Oktober 2017.³ Auf dieser Basis ist eine erste kritische Würdigung der Verfassungsmäßigkeit der Konnexitätsausgleichs für „altübertragene“ Fremdaufgaben und des Kostenersatzes für Organleihe sowie des Überprüfungsrhythmus unternommen worden. Dabei hat sich die Notwendigkeit einer finanzwirtschaftlichen Klärung methodischer Fragen und im Zusammenhang damit eine Präzisierung des verfassungsrechtlichen Rahmens ergeben.

Das nun in Auftrag gegebene rechts- und finanzwissenschaftliche Gutachten „Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises“ „soll den Landesrechnungshof in die Lage versetzen, Hinweise und Empfehlungen zur Überarbeitung des bisherigen Verfahrens geben zu können. Ziel ist es, konkrete Optionen zur Änderung des bisherigen Verfahrens aufzuzeigen.“ Im Einzelnen sind nachfolgende Themen gutachterlich zu bearbeiten:

¹ GVOBl. M-V S. 606.

² GVOBl. M-V S. 166.

³ LT-Drs. 7/1129, S. 61 ff. sowie Anlage 4.

A. Ausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises**1. Kostenermittlung und Kostenanerkennung****1.1. Datenerhebung**

Ziel: Die Datenerhebung soll eine belastbare Daten- und Kalkulationsgrundlage für eine Kostenermittlung bilden. Gleichzeitig soll der damit verbundene Aufwand (beim Land und den Kommunen) auf das notwendige Maß begrenzt werden. Dafür sollen Hinweise zur Vermeidung der im Rechtsgutachten aufgezeigten Defizite und Probleme gegeben werden.

1.2 Datenauswertung

Ziel: Die im Rechtsgutachten aufgezeigten Mängel (z. B. Hinnahme einer defizitären Aufgabenerfüllung oder Überbesetzung bei der bisherigen Kostenveranschlagung, vgl. Rechtsgutachten, S. 64) sind auszuräumen, soweit dies nicht bereits bei der Datenerhebung angezeigt oder mit angemessenem Aufwand möglich ist.

Der Gutachter soll eine Methodik zur Bestimmung bzw. weitestgehenden Annäherung an die tatsächliche Kostenlast der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung auf Basis der erhobenen Daten entwickeln (vgl. Rechtsgutachten, S. 69). Die Erstattung soll dabei auf Aufwendungen beschränkt werden, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen (vgl. z. B. Rechtsgutachten, S. 10). Auch soll möglichen Fehlentwicklungen vorgebeugt werden.

2. Kostendeckung/Verteilungsregelung

Ziel: Es soll eine rechtssichere Verteilungsregelung gefunden werden, die dem Bestand und Umfang staatlich übertragener Aufgaben Rechnung trägt und eine aufgabenangemessene Verteilung erreicht. Dabei sind die im Rechtsgutachten aufgezeigten Mängel/rechtlichen Zweifel an den bisherigen Regelungen auszuräumen.

3. Verfahrensbeschreibung

Wie kann das (u. a. nach 1. und 2.) verfassungskonform geänderte bisherige Verfahren zusammenfassend beschrieben werden?

4. Abzug einer Anreizquote und Interessenquote

Ziel: Die Ausführungen im Rechtsgutachten sollen mit Blick auf die gutachterlichen Ausführungen zu 1. bis 3. spezifiziert werden.

B. Überprüfungsrhythmus

Ziel: Die entsprechenden Ausführungen im Gutachten zu den drei Alternativen einer verfassungskonformen Anpassung (Verkürzung des Überprüfungsrhythmus, Verpflichtung zur vorzeitigen Anpassung des Ausgleichs bei wesentlichen Änderungen

der tatsächlichen Grundlagen und Dynamisierung) sollen konkretisiert und Handlungsempfehlungen für eine Regelung gegeben werden (einschließlich Benennung geeigneter (aufgabenpezifischer) Parameter für eine Dynamisierung).

C. Organleihe

Ziel: Die Organleihe ist von den Regelungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu trennen. Gleichwohl begegnet die derzeitige Ausgestaltung des Ersatzes (inhaltlich) vergleichbaren verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Ausgestaltung eines angemessenen Ersatzes soll zukünftig den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte sich das Verfahren an das Vorgehen beim Ausgleich für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises anlehnen.

Der Landesrechnungshof versteht die Ausführungen im Rechtsgutachten so, dass die Aussagen zum Ausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises grundsätzlich (Anreizquote und Interessenquote kommen z. B. von vornherein nicht in Betracht) auf den Kostenersatz für die Organleihe übertragbar sind.

D. Alternativen

Welche Alternativen zum bestehenden, verfassungskonform anzupassenden Verfahren können (auch auf der Grundlage länderübergreifender Vergleiche) benannt und (unter Nennung etwaiger Vor- und Nachteile) skizziert werden?

Die in der Leistungsbeschreibung des Gutachtens gestellten Fragen werden in der Executive Summary beantwortet.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass ein rechts- und finanzwissenschaftliches Gutachten lediglich Meinungen und Methoden entwickeln und begründen kann, jenseits der Überzeugungskraft der Argumentation aber keinerlei Verbindlichkeit in politischen bzw. streitigen Rechtsragen zu entfalten vermag. Zur Entscheidung sind im gewaltenteiligen Rechtsstaat allein die dazu konstituierten Organe berufen. Insofern liefert diese wissenschaftliche Expertise nur *einen* Baustein für die Entscheidungsfindung in Mecklenburg-Vorpommern.

A. Kostenausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Von Verfassungs wegen müssen Kostenermittlung, -anerkennung und Mittelverteilung aufgaben- und aufgabenträgerbezogen erfolgen. Der Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV M-V a.F. muss die jeweilige Fremdaufgabenlast vollständig, realistisch, periodenbezogen und nachprüfbar erfassen. In diesem Rahmen ist der Gesetzgeber frei, eine geeignete Methode zu wählen. Dabei ist es angängig, einen gewogenen Durchschnitt zu bestimmen sowie Typisierungen und Pauschalierungen vorzunehmen, insbesondere auch um Anforderungen an eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung Rechnung zu tragen. Insoweit sind Kostenermittlung und Kostenanerkennung einerseits (dazu 1.) sowie Kostendeckung und Verteilung andererseits (dazu 2. u. 4) zu unterscheiden.⁴

1. Kostenermittlung und Kostenanerkennung

Auf dieser Ebene sind zum einen vor allem die Abfrage der tatsächlich anfallenden Kosten bei den Kommunen und die Verwendung standardisierter Erfassungsbögen sowie der Rückgriff (allein) auf die Finanzrechnung kritisch zu hinterfragen. Zum anderen ruft insbesondere die schlichte rechnerische Bildung eines Mittelwertes von durchschnittlichem Aufwand pro Einwohner aller Kommunen der entsprechenden Gruppe Einwände hervor. Ferner sind Wege zur Erfassung der erforderlichen Kosten jenseits einer pauschalen Anreizquote aufzuzeigen. Insoweit ist das bisherige Verfahren ggf. zu verändern, um es verfassungsgemäß auszugestalten.

⁴ Der Begriff der „Kosten“ wird in diesem Zusammenhang allgemeinsprachlich verstanden als sachlich notwendiger Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen, der zur Erfüllung der sachlichen Ziele erforderlich ist. Die Konkretisierung, ob die Messung mittels Zahlungsströmen oder nach dem Ressourcenverbrauchskonzept erfolgt, wird in den entsprechenden Passagen erläutert. Zu den Begrifflichkeiten vgl. *Horsch* (2015), S. 4 f.; *Haberstock/Breithecker* (1998), S. 15-25. Die Duden-Definition, „finanzielle Ausgaben“ ist insofern nicht präzise. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden „Ausgaben“, „Auszahlungen“ und „Kosten“ üblicherweise synonym verwendet.

1.1. Datenerhebung

(1) Datenerhebungsprozess und Überarbeitungsbedarf

Die hier der Begutachtung zugrunde gelegten Daten zu den kommunalen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises stammen aus einer Erhebung des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2015, die auf den Stand des Jahres 2016 aktualisiert wurde. Entsprechend der Regelung in § 15 Abs. 5 FAG M-V a.F. wäre ursprünglich eine Überprüfung im Jahr 2017 vorzunehmen gewesen, mit Erhebung der Kosten auf Basis des Jahres 2016. Aufgrund der parallelen Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs wurde die Überprüfung allerdings bereits im Jahr 2016 vorgenommen. Daher basieren die Angaben der Kommunen grundsätzlich auf Daten, die sich auf das Jahr 2015 beziehen. Mit einer ergänzenden Erhebung für bestimmte Aufgabenbereiche konnte Veränderungen für 2016 Rechnung getragen werden (insbesondere im Bereich der Verwaltung der Aufgaben des Ausländerrechts, einschließlich der Gewährung von Sozialleistungen, des Wohngeldrechts und der Wahlen im Jahr 2016).

Der Prozess der Datenerhebung beruht auf einer Vollerhebung (Angaben zum Stand 2015) der

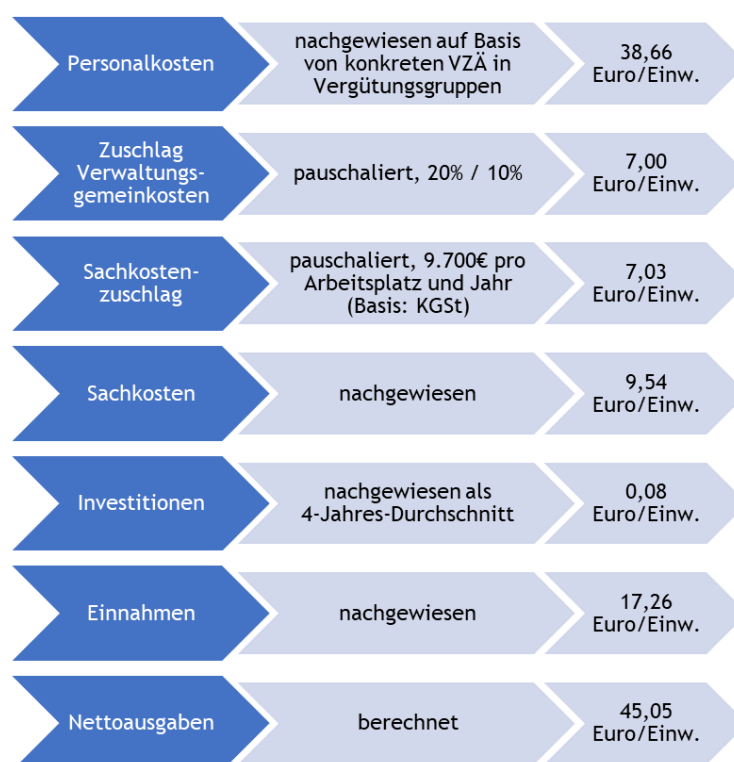
- Ämter und amtsfreien Gemeinden (109 Einheiten),
- kreisfreien Städte (2 Einheiten),
- großen kreisangehörigen Städte (4 Einheiten),
- Landkreise (6 Einheiten) sowie
- Geoinformationsämter (7 Einheiten)

im Land Mecklenburg-Vorpommern. Die Erhebung erfolgte mittels eines vordisziplinierten Fragebogens, der nach den Typen kommunaler Aufgabenträger differenziert Daten zu den Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis erhoben hat. Der Fragebogen war bereits auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zugeschnitten und enthielt zusätzlich die Möglichkeit für eigene Eintragungen der teilnehmenden Kommunen.

Auf dieser Basis wurden zahlungsbasiert Personalkosten, Sachkosten und Investitionen erfasst (zum Teil durch pauschalisierte Zuschläge), die zusammen

die Bruttoausgaben bilden.⁵ Weiterhin wurden, ebenfalls zahlungsbasiert, zweckbezogene Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, Bußgeldern und Erstattungen erhoben. Saldiert ergeben sich die Nettoausgaben, welche weiterverarbeitet werden. *Abbildung 1* fasst den Prozess und die Ergebnisse am Beispiel der Ämter und amtsfreien Gemeinden für das Jahr 2016 zusammen, die letztlich in den Gesetzgebungsprozess des Jahres 2017 für das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern einfließen.

Abbildung 1: Komponenten der Datenerhebung und beispielhafte Angaben für die Erhebung der Ämter und amtsfreien Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

⁵ Im betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen wird zwischen **Einnahmen** und **Ausgaben** auf der einen und **Einzahlungen** und **Auszahlungen** auf der anderen Seite differenziert. Die Begriffe sind im engeren Sinne nicht kongruent. In der öffentlichen Haushaltswirtschaft ist es präziser, von Einzahlungen und Auszahlungen zu sprechen. Der betriebswirtschaftliche Begriff der Ausgaben umfasst beispielsweise auch den Zielkauf von Sachgütern, der betriebswirtschaftliche Begriff der Einnahmen auch die Entstehung von Forderungen ohne Zahlungseingang (z. B. bei Ausstellung eines Abgabenbescheids). Die kommunale Finanzrechnung (und auch die Finanzstatistik) erfasst jedoch ausschließlich die Ist-Stellungen in den kommunalen Haushalten und ist daher rein zahlungsorientiert. Damit ist die betriebswirtschaftliche Differenzierung zwischen Einzahlungen/Einnahmen und Auszahlungen/Ausgaben hinfällig, die Begrifflichkeiten werden synonym verwendet. Auch im wissenschaftlichen und praktischen Gebrauch werden die Begriffe mit übereinstimmendem Bedeutungsgehalt verwendet. Für eine saubere Abgrenzung der Begrifflichkeiten nach der sog. Schmalenbach'schen Treppe vgl. *Habersack/Breithecker* (1998), S. 15-25.

Die Verarbeitung erfolgt normiert auf Euro je Einwohner (Euro/Einw.), um Effekte unterschiedlicher Einwohnergrößen auszuschalten und diejenigen Datenpunkte zu rekonstruieren, die von der Vollerhebung nicht erreicht werden konnten.⁶ Ein Teil der Kosten wird direkt erhoben, nämlich die Personalkosten, die Sachausgaben sowie die Investitionsausgaben. Weitere Kostenbestandteile werden qualifiziert hinzugeschätzt, nämlich ein Personalkostenzuschlag von 20 % für Verwaltungsgemeinkosten (bzw. 10 %, falls der Fachbereichsoverhead bereits in den nachgewiesenen Personalkosten berücksichtigt wurde) sowie ein Sachkostenzuschlag je IT-Arbeitsplatz in Höhe von 9.700 Euro, der auf Angaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) beruht. Bezogen auf die Bruttoausgaben⁷ (im Falle der Ämter und amtsfreien Gemeinden 62,30 Euro/Einw.) werden rund drei Viertel durch die Erhebung generiert (77,3 %), während knapp ein Viertel auf den qualifizierten Schätzungen beruht (22,7 %).

Weiterhin wurden zum Zweck der Plausibilitätsprüfung weitere Daten, vor allem zu Fallzahlen in den betreffenden Aufgabenbereichen, erhoben. Eine regelgebundene Einbeziehung dieser Daten in die Berechnung ist nicht vorgesehen.

Methodisch ist das Verfahren nicht zu beanstanden, da sämtliche relevante Kosten- und Erlösbestandteile in die Kalkulation eingehen. Es ist nicht zu erkennen, dass das Erhebungsprogramm gegenüber dem Status quo erweitert oder wesentlich verkürzt werden müsste. Eine Einbeziehung weiterer Aufgaben, für die eine vollständige Kostendeckung geboten ist, erbrächte keine Verbesserung, da letztlich die Nettoausgaben betrachtet werden, welche sich bei vollständig kostendeckenden Aufgaben nicht verändern. Das der Zugrundelegung tatsächlich realisierter Einnahmen und Ausgaben immanente Problem der darin nicht abgebildeten defizitären oder übersetzten Aufgabenerfüllung ist bei der Datenauswertung zu lösen (dazu siehe Kap. A 1.2 (2)).

⁶ Die auf 2016 fortgeschriebene Erhebung aus dem Jahr 2015 bezieht sich auf lediglich 95 Ämter und amtsfreien Gemeinden. Für die übrigen Teilgruppen der Erhebung liegen vollständige Daten vor. Fehlende Werte für die Ämter und amtsfreien Gemeinden wurden rekonstruiert, indem die berechneten Ausgaben je Einwohner mit der Einwohnerzahl der fehlenden Ämter und amtsfreien Gemeinden multipliziert wurden.

⁷ Die **Bruttoausgaben** umfassen die in Abbildung 1 dargestellten Personal- und Personalnebenkosten sowie die Sachkosten und Investitionen. Abzüglich der relevanten Einnahmen ergeben sich die **Nettoausgaben**.

Das Verfahren ist allerdings durch hohe Transaktionskosten geprägt, was einerseits durch den Charakter der Vollerhebung mit 128 zu befragenden Einheiten verursacht ist. Andererseits geht aus den vorliegenden Akten hervor, dass mehrfache Nachfragen bei den Erhebungseinheiten und Korrekturen an den Daten erforderlich waren, um ein möglichst vollständiges Bild zu generieren. Die Transaktionskosten fallen demnach sowohl auf der Seite der Landesverwaltung als auch auf der Seite der kommunalen Verwaltungen an. Prozessverbesserungen sollten daher vor allem die Reduktion des Verwaltungsaufwandes ins Auge fassen.

(2) Mögliche Beschränkung auf eine Stichprobe

Statt der Durchführung einer Vollerhebung wäre die Nutzung eines stichprobenbasierten Vorgehens möglich. Hierbei sind die Vor- und Nachteile einer Stichprobe gegenüber einer Vollerhebung abzuwägen:

- Eine Vollerhebung sichert höchste Genauigkeit und Vollständigkeit, geht dabei jedoch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten einher.
- Die Erhebung einer Stichprobe kann den Verwaltungsaufwand maßgeblich verringern und gleichzeitig die Ergebnisse empirisch gut absichern. Gleichwohl bleibt eine stochastische Unsicherheit (sog. stichprobenbasierter Fehler).

Grundsätzlich gilt: Je kleiner die Grundgesamtheit ist, desto eher ist eine Vollerhebung erforderlich. Dies ist für die kreisfreien Städte, die großen kreisangehörigen Städte, die Landkreise sowie die Geoinformationsämter der Fall. Diese insgesamt 19 Einheiten repräsentieren zusammen rund 80 % der Nettoausgaben. Für die 109 Ämter und amtsfreie Gemeinden, die zusammen rund 20 % der Nettoausgaben im übertragenen Wirkungskreis auf sich vereinen, wäre dagegen eine Stichprobe ausreichend. Bei einer Grundgesamtheit von 109 Ämtern und amtsfreien Gemeinden wäre eine Stichprobe von 52 Einheiten technisch ausreichend, um eine solide Absicherung der Prüfergebnisse zu erreichen (10 % Stichprobenfehler, 95 % Konfidenzintervall).⁸

⁸ Basierend auf den Berechnungsformeln für eine Stichprobe mit unbekannten Eigenschaften. Nachrechenbar z. B. online unter <http://www.guldner.com/stichprobenrechner.html>.

Infokasten 1: Stichprobenfehler und Konfidenzintervalle bei Stichprobenerhebungen

Mittels einer Stichprobenerhebung soll aus den daraus erhobenen Ergebnissen (Eigenschaften der Stichprobe) auf die jeweilige Grundgesamtheit geschlossen werden, der die Stichprobe entstammt. Grundsätzlich gilt: Je genauer und sicherer das Ergebnis einer Stichprobe hinsichtlich der Übertragung auf die Grundgesamtheit sein soll, desto größer muss der Stichprobenumfang sein.⁹

Die Genauigkeit wird durch den Stichprobenfehler wiedergegeben. Er beschreibt, in welchem Umfang die gemessenen Eigenschaften der Stichprobe höchstens von den Eigenschaften der Grundgesamtheit abweichen dürfen, z. B. ob der aus der Erhebung berechnete Mittelwert um 1 %, 5 % oder 10 % vom Wert der Grundgesamtheit (nach oben und unten) abweichen darf.

Die Sicherheit wird durch das Konfidenzintervall repräsentiert. Dieses gibt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die erhobenen Werte tatsächlich im Rahmen der definierten Genauigkeitsbereiche liegen. Je höher das Konfidenzintervall ist, desto verlässlicher ist die Stichprobe.

Stichprobenumfang, Stichprobenfehler und Konfidenzintervall stehen demnach in einem Dreiecksverhältnis. Üblicherweise wird das Konfidenzintervall festgelegt (auf 90 % oder 95 %), sodass der Stichprobenfehler und der Stichprobenumfang zwei korrespondierende Größen sind. Die Zusammenhänge sind hierbei quadratisch. D. h., wenn man die Genauigkeit verdoppeln möchte (z. B. von 20 % auf 10 %), vervierfacht sich der Stichprobenumfang. Um statistische Verfahren zur Anwendung bringen zu können, sollte der Stichprobenumfang zudem nicht kleiner als 30 sein.

Auf der Grundlage der vorgegebenen Genauigkeit und Sicherheit kann für die Planung einer Stichprobenerhebung, deren statistische Eigenschaften vorab nicht bekannt sind, näherungsweise der Mindestumfang der Stichprobe bestimmt werden. Andersherum kann für einen gegebenen Stichprobenumfang berechnet werden, welche Größe der erwartete Stichprobenfehler aufweist.

Wenn 55 von 109 Ämtern untersucht werden, liegt der Stichprobenfehler bei einem Konfidenzintervall von 95 % bei 9,2 %.

Eine Erhebung von jeweils 50 % der Ämter und amtsfreien Gemeinden im wechselnden Rhythmus könnte eine statistisch sachgerechte und zugleich pragmatische Lösung darstellen. In der Folge würden Verwaltungskapazitäten für eine vertiefte Prüfung der verbleibenden Datenpunkte frei und das Prüfergebnis könnte weiter verbessert werden. Wichtig ist, dass die Zuordnung der Ämter und amtsfreien Gemeinden zu den zwei Erhebungsgruppen nach dem Zufallsprinzip erfolgen muss. Nur dann können die methodischen Vorteile der Stichprobenerhebung verzerrungsfrei genutzt werden. Die gebildeten Erhebungsgruppen müssen dann fest und abwechselnd befragt werden. Wechsel zwischen den Gruppen sollten vermieden werden.

Die statistischen Effekte können mithilfe einer Zufallsauswahl aus der bestehenden Erhebung (95 Ämter und amtsfreie Gemeinden) illustriert werden. Mittels eines sog. Bootstrapping-Verfahrens¹⁰ wurde 100-mal eine zufällige Stichprobe aus den vorliegenden Daten der Ämter und amtsfreien Gemeinden gezogen. Hieraus wird ersichtlich, dass die Konfidenzintervalle (95 % der aus den Stichproben gewonnenen Mittelwerte liegen innerhalb dieser Grenzen) sehr nah an den Mittelwerten der bestehenden Erhebung liegen. Es sind folglich bei der Durchführung einer stichprobengestützten Erhebung nur geringe Abweichungen zum Ergebnis einer Vollerhebung zu erwarten. Werden zwei gleich große Gruppen gebildet (54 und 55 Einheiten) und diese abwechselnd zur Datenerhebung herangezogen, so ist die Abweichung mittelfristig gleich null.

⁹ Für eine überblicksartige und praxisorientierte Darstellung vgl. Bundesverwaltungsamt (2021); zu den Einzelheiten der statistischen Hintergründe und Berechnung vgl. Rottmann/Auer (2019), S. 346 ff.; Urban/Mayerl (2008), S. 133 ff.; Stoetzer (2017), S. 273 ff.

¹⁰ Beim Bootstrapping-Verfahren wird aus der bestehenden Stichprobe (95 Einheiten) eine Vielzahl neuer Stichproben gezogen (sog. Resampling). Daraus werden verlässliche Schätzer für die Standardfehler der Grundgesamtheit abgeleitet. Vgl. Stoetzer (2017), S. 140.

Tabelle 1: Ergebnisse des Bootstrapping-Verfahrens für die Ämter und amtsfreien Gemeinden

	Mittelwert der Erhebung [ungewichtet]	Bootstrap, unteres Konfidenzintervall (95 %)	Bootstrap, oberes Konfidenzintervall (95 %)
Gesamtausgaben brutto	63,54	59,24	68,52
Gesamtausgaben netto	45,89	42,39	49,54

Basis: fortgeschriebene Daten für das Jahr 2016.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

(3) Aufschläge und Pauschalen

Als Hilfskonstruktionen werden im derzeitigen Prüfungsverfahren einerseits ein pauschaler Aufschlag in Höhe von 20 % auf die erhobenen Personalkosten für Verwaltungsgemeinkosten (bzw. 10 %, falls der Fachbereichsoverhead bereits in den nachgewiesenen Personalkosten berücksichtigt wurde) und andererseits eine Pauschale in Höhe von 9.700 je IT-Arbeitsplatz als Sachkostenpauschale für einen Büroarbeitsplatz angesetzt, der auf Angaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) beruht.

Grundsätzlich ist dies nicht zu beanstanden, da die entsprechenden Ansätze einerseits erforderlich sind, um einen möglichst vollständigen Überblick über die relevanten Kosten der Aufgabenerfüllung zu generieren. Andererseits lassen sich „harte“ Daten derzeit weder aus dem Rechnungswesen der Kommunen noch aus der amtlichen Statistik direkt gewinnen.

Für den Fachbereichsoverhead (v. a. Fachbereichs- und Amtsleitung) ist zu erwarten, dass dieser im Rahmen der doppelischen Haushaltsführung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern den angesprochenen kommunalen Produkten nur unvollständig zugeordnet wird. Dies wäre nur dann anders, wenn eine vollständige interne Leistungsverrechnung solcher Overheadpositionen (sowohl für Personalausgaben als auch für Sachausgaben) in jedem einzelnen Haushalt dokumentiert würde. Eine Erhebung, etwa über die flächendeckende Durchführung einer detaillierten Leistungsverrechnung im doppelischen Haushalt für die Zwecke und mit dem Zuschnitt der Erhebung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, würde jedoch voraussichtlich einen prohibitiv

hohen Erhebungsaufwand bei den Kommunen verursachen. Daher ist eine Pauschalierung als sachgerechte Lösung anzusehen.

Die Pauschale in Höhe von 9.700 je IT-Arbeitsplatz ist insofern erklärungsbedürftig, als in der Erhebung zusätzlich relevante Sachausgaben abgefragt werden. Die genannte Pauschale kann als Näherungswert herangezogen werden, da ein Großteil der arbeitsplatzbezogenen Sachkosten einen Fixkostencharakter mit langer zeitlicher Bindung aufweist und daher keine oder nur geringe wiederkehrende Zahlungen verursacht (v. a. genutzte eigene Büroflächen, bereits angeschaffte Arbeitsplatzausstattung und IT-Geräte). Durch den Rückgriff auf die doppische Ergebnisrechnung (siehe nachfolgender Gliederungspunkt) könnte dieser Aspekt alternativ gelöst werden. Weitere Teile der Sachkosten (z. B. Strom- und Heizungsverbrauch, Telekommunikationskosten, Overhead für verwaltungsübergreifende Leistungen, wie Personalabteilung, Rechnungswesen, Fortbildung etc.) lassen sich dagegen mit einem spezifischen Zuschuss auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht mit zumutbarem Aufwand direkt ermitteln. Hier ist die Pauschalierung ein sachgerechter Weg, um einen aufgabenorientierten Kostenersatz zu gewährleisten. Die durch die KGSt bereitgestellte Datengrundlage bildet eine fachlich abgesicherte und gleichzeitig neutrale Basis, die im bisherigen Abstimmungsverfahren einvernehmlich anerkannt wurde.

(4) Ergebnis- oder Finanzrechnung

Für die zukünftige Gestaltung der Überprüfung des übertragenen Wirkungskreises sollte ein Umstieg auf die doppische Ergebnisrechnung der Kommunen erwogen werden (Aufwendungen statt Auszahlungen, Erträge statt Einzahlungen). Diese bietet Vorteile hinsichtlich der Präzision der Periodengrenzung 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. Die Ergebnisrechnung im Rahmen der kommunalen Doppik in Mecklenburg-Vorpommern entspricht im Wesentlichen dem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff¹¹ und ist damit tragfähig.

¹¹ Betriebswirtschaftliche Kosten beschreiben den zur Erreichung des unternehmerischen Ziels erforderlichen bewerteten Güterverbrauch. Vgl. *Ewert/Wagenhofer*

Ungünstig ist es, Daten der Finanzrechnung mit Daten der Ergebnisrechnung zu mischen. Daher sollte bei einer Einbeziehung von Abschreibungsdaten ein vollständiger Umstieg auf die Daten der Ergebnisrechnung angestrebt werden (siehe A.1.1(7)). Sollte ein solcher Umstieg nicht in Betracht kommen (z. B. aufgrund der noch fehlenden Verfügbarkeit einer flächendeckenden statistischen Berichterstattung), stellt der Rückgriff auf die Sachkostenpauschale der KGSt eine sachgerechte Alternative dar.

(5) Festgestellte Jahresabschlüsse

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.

Über Mehrjahresdurchschnitte mischen sich die Effekte einzelner Jahre. Der Vorteil liegt in einer größeren Unempfindlichkeit der Erhebung gegenüber Ausreißerwerten. Vor diesem Hintergrund kommt die Nutzung mehrjähriger Durchschnitte insbesondere für zwei Anwendungsfälle in Betracht:

- Investitionen: Für Investitionen in der einzelnen Kommune ist typisch, dass sie nicht stetig im Zeitverlauf anfallen, sondern in unregelmäßigen Abständen gewisse Ausgabenspitzen erzeugen. Die Nutzung eines Mehrjahresdurchschnitts kann diese Spitzen glätten und somit einen robusten Repräsentanten für die investiven Bedarfe im übertragenen Wirkungskreis bilden. Die Durchschnittsbildung kann zweckmäßig über einen mittleren Zeitraum zwischen 3 und 6 Jahren erfolgen.
- Personalausgaben und laufende Sachausgaben: Hier kommen lediglich kurzjährige Durchschnitte (nicht mehr als 2 Jahre) in Betracht, da diese Ausgabenarten einen stetigen Charakter aufweisen. Wiederum

(2005), S. 71 ff; Horsch (2015), S. 5-7. Hierbei ist zu beachten, dass auch hinsichtlich der Definition des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs keine völlige Einigkeit in der Literatur herrscht.

steht die Abdämpfung besonderer Ausgabenspitzen im Mittelpunkt. Insofern kommt die Nutzung eines 2-Jahres-Durchschnitts nur dann in Frage, wenn sich die Personal- und Sachausgaben im Betrachtungszeitraum absehbar sehr sprunghaft entwickelt haben.

(6) Alternative statistische Daten

Die amtliche Finanz- und Personalstatistik kann die erforderliche Detailtiefe und den spezifischen Zuschnitt auf die Aufgaben des ÜKW nicht absolut präzise abbilden. Daher erscheint auf den ersten Blick eine Primärdatenerhebung bei den Kommunen erforderlich. Es wurde allerdings bereits darauf verwiesen, dass auch das gegenwärtige Prüfschema mit Pauschalierungen und Schätzungen arbeitet (Overhead-Pauschale, Arbeitsplatzpauschale).

Gleichwohl würde ein Rückgriff auf die amtliche Finanzstatistik die Erhebung wesentlich vereinfachen, da insoweit dann eine Primärerhebung bei den Kommunen entfallen könnte. Alle weiteren Bereinigungs- und Korrekturschritte könnten ebenso auf die Daten der amtlichen Statistik angewendet werden. Daher soll geprüft werden, ob und in welchem Ausmaß die Tiefe und der Detailgrad der amtlichen Statistik geeignet sind, die Erhebungsdaten vollständig oder partiell zu reproduzieren.

Aus diesem Grund ist untersucht worden, ob die Gesamtausgaben (brutto und netto) aus der vorliegenden Erhebung des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. *Abbildung 1*) näherungsweise mit den Daten aus der kommunalen Jahresrechnungsstatistik Mecklenburg-Vorpommerns übereinstimmen. Dabei wurde in einem *dreistufigen Verfahren* vorgegangen.

In *Stufe 1* sind die relevanten Ausgabenblöcke (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Sachinvestitionen) und Einnahmenblöcke (Gebühren und Beiträge, Bußgelder, Erstattungen) der für den übertragenen Wirkungskreis maßgeblichen Produktgruppen herangezogen worden. Hierbei werden diejenigen

Produktgruppen dargestellt, die tatsächlich in der amtlichen Statistik ausgewiesen werden, wodurch sich zum Teil Abweichungen von den Darstellungen in den Haushalten der Kommunen ergeben können.¹² Dies sind im Einzelnen:

- Produktgruppe 121 (Statistik und Wahlen)
- Produktgruppe 122 (Ordnungsangelegenheiten)
- Produktgruppe 128 (Zivil- und Katastrophenschutz)
- Produktgruppe 313 (Hilfen für Asylbewerber)
- Produktgruppe 341 (Unterhaltungsvorschussleistungen)
- Produktgruppe 343 (Betreuungsleistungen)
- Produktgruppe 344 (Hilfen für Heimkehrer, politische Häftlinge, Aussiedler)
- Produktgruppe 351 (Sonstige soziale Hilfe und Leistungen)
- Produktgruppe 414 (Maßnahmen der Gesundheitspflege)
- Produktgruppe 521 (Bau- und Grundstücksordnung)
- Produktgruppe 523 (Denkmalschutz und -pflege)
- Produktgruppe 533 (Wasserversorgung)
- Produktgruppe 537 (Abfallwirtschaft)
- Produktgruppe 538 (Abwasserbeseitigung)
- Produktgruppe 547 (Personen- und Güterverkehr)
- Produktgruppe 552 (Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz)
- Produktgruppe 554 (Naturschutz und Landschaftspflege)

Problematisch ist hierbei insbesondere, dass die Produktgruppe 122 eine Sammelposition für verschiedenste Aufgaben ist. Zusätzlich zu den zum übertragenen Wirkungskreis zählenden Produkten (Sicherheit und Ordnung, Meldeangelegenheiten, Personenstandswesen, Gewerbe, Fundtiere, Aufenthaltsrecht von Ausländern, Straßenverkehrswesen, Führerschein- und Fahrschulwesen sowie Kfz-Zulassen und Angelegenheiten des Güter- und Personenverkehrs) zählen auch Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (z. B. die Verkehrserziehung) zu dieser Produktgruppe, weshalb möglicherweise auch Ausgaben und Einnahmen in der Finanzstatistik erfasst werden, die nicht den übertragenen Wirkungskreis betreffen. Ebenfalls aus diesem Grund wurde

¹² So werden etwa die Produktgruppen (PG) 123, 124 und 549 in der amtlichen Statistik der PG 122 zugerechnet.

davon abgesehen, Produktgruppe 511 (Räumliche Planungs- und Entwicklungsaufgaben) mit in die Berechnungen einzubeziehen. Hier haben die Aufgaben, die nicht dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen sind, einen sehr deutlichen Überhang.

Die Daten zu Einzahlungen und Auszahlungen der Produktgruppen (3-Steller) werden im Rahmen der amtlichen Finanzstatistik erhoben; sie erscheinen jedoch nicht in den öffentlich verfügbaren Veröffentlichungen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Daher sind die Daten jeweils gesondert beim Statistischen Amt zu beschaffen, was jedoch keinen besonderen Aufwand erzeugt.

Analog zum derzeitigen Erhebungsdesign sind Personalausgaben, Sachausgaben sowie Investitionsausgaben betrachtet worden. Der Vergleich zwischen den Daten der amtlichen Statistik und den Primärerhebungsdaten erfolgt abzüglich der pauschalen Zuschläge für Personal-Overhead und arbeitsplatzbezogene Sachkosten. Für diese beiden Positionen ist nicht zu erwarten, dass sie in der amtlichen Statistik trennscharf nach Aufgaben differenziert nachgewiesen werden. Es ist jedoch unproblematisch, diese Positionen auch bei Nutzung der amtlichen Statistik bei Bedarf den direkt erfassten Ausgabenbestandteilen zuzuschlagen.

Die Ableitung besetzter Personalstellen bzw. von Vollzeitäquivalenten aus der amtlichen Statistik ist nur bedingt möglich. Zwar werden die entsprechenden Daten auf Produktebene (3-Steller) für jede Kommune Einheit im Land Mecklenburg-Vorpommern erhoben und vorgehalten. Allerdings unterliegen die Resultate den Geheimhaltungsbestimmungen für personenbezogene Daten. Vor diesem Hintergrund wird die Zahl der Beschäftigten in den Statistischen Berichten gemäß einer zwischen den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder abgestimmten Konvention auf Vielfache von 5 gerundet publiziert. Diese 5er-Rundung wäre allerdings für die Zwecke der Überprüfung des übertragenen Wirkungskreises zu grob gefasst. Für die Nutzung der Personalstatistik müsste demnach ein separates Verfahren etabliert werden, in dessen Rahmen die Daten vom zuständigen Fachministerium unter Einhaltung der erforderlichen Datenschutzregeln verarbeitet werden.

Auf der Einnahmenseite gehen wiederum Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, Bußgeldern sowie Erstattungen ein. Anzumerken ist insofern, dass die

Gebühren und Beiträge sowie der laufende Sachaufwand und die Sachinvestitionen der Produktgruppen 537 (Abfallwirtschaft) und 538 (Abwasserbeseitigung) nicht in die Berechnungen mit einbezogen worden sind, da es sich hierbei um Erträge und Aufwendungen aus der Bewirtschaftung, nicht aber um solche aus dem übertragenen Wirkungskreis handelt (vor allem Überwachungsaufgaben). Wird diese Abgrenzung nicht vorgenommen, würden die Gebühreneinnahmen aus der Entsorgungswirtschaft sowie die dazugehörigen Sachausgaben und Investitionen vollständig dem übertragenen Wirkungskreis zugerechnet und die diesbezüglichen Einnahmen und Ausgaben würden erheblich zu hoch ausfallen.

In *Tabelle 2* werden die Resultate des Vergleichs dargestellt. Gegenübergestellt werden die Daten der Landkreise (LKR), der kreisfreien Städte (KFS), der kreisangehörigen Städte (gkaS) sowie der Ämter und amtsfreien Gemeinden.

Tabelle 2: Vergleich der Ergebnisse nach Jahresrechnungsstatistik mit den Ergebnissen des gegenwärtigen Prüfschemas

Kommunaltypen	Finanzstatistik (absolut)	Erhebung (absolut)	Differenz	Finanzstatistik (Euro/Einw.)	Erhebung (Euro/Einw.)	Differenz
Ausgabenkategorie 1: Personalausgaben						
LKR	100.984.851	109.270.521	-8.285.670	77,47	83,83	-6,36
KFS	38.618.449	38.238.289	380.160	129,98	128,70	1,28
gkaS	18.474.349	17.029.207	1.445.142	84,14	77,56	6,58
Ämter+amtsfreie Gem	35.026.228	37.585.229	-2.559.001	36,03	38,66	-2,63
insgesamt	193.103.877	202.123.246	-9.019.369	120,64	126,28	-5,63
Ausgabenkategorie 2: Laufender Sachaufwand						
LKR	14.213.697	15.655.269	-1.441.572	10,90	12,01	-1,11
KFS	5.607.696	5.469.636	138.060	18,87	18,41	0,46
gkaS	3.135.594	3.064.900	70.694	14,28	13,96	0,32
Ämter+amtsfreie Gem	3.778.863	9.278.379	-5.499.516	3,89	9,54	-5,66
insgesamt	26.735.850	33.468.184	-6.732.334	16,70	20,91	-4,21
Ausgabenkategorie 3: Sachinvestitionen*						
LKR	730.183	389.649	340.534	0,56	0,30	0,26
KFS	1.318.540	315.728	1.002.812	4,44	1,06	3,38
gkaS	144.354	27.575	116.779	0,66	0,13	0,53
Ämter+amtsfreie Gem	3.671.021	62.859	3.608.162	3,78	0,06	3,71
insgesamt	5.864.098	795.811	5.068.287	3,66	0,50	3,17
Einnahmenkategorie 1: Gebühren, Beiträge						
LKR	34.460.686	32.874.602	1.586.084	26,44	25,22	1,22
KFS	11.142.045	10.732.426	409.619	37,50	36,12	1,38
gkaS	6.734.904	6.714.511	20.393	30,67	30,58	0,09
Ämter+amtsfreie Gem	10.741.358	11.601.599	-860.241	11,05	11,93	-0,88
insgesamt	63.078.993	61.923.138	1.155.855	39,41	38,69	0,72
Einnahmenkategorie 2: Bußgelder						
LKR	23.921.041	22.193.702	1.727.339	18,35	17,03	1,33
KFS	5.971.067	5.667.411	303.656	20,10	19,07	1,02
gkaS	4.057.682	3.788.541	269.141	18,48	17,25	1,23
Ämter+amtsfreie Gem	2.804.743	3.557.624	-752.881	2,88	3,66	-0,77
insgesamt	36.754.533	35.207.278	1.547.255	22,96	22,00	0,97
Einnahmenkategorie 3: Erstattungen						
LKR	2.676.883	1.939.064	737.819	2,05	1,49	0,57
KFS	2.322.418	571.811	1.750.607	7,82	1,92	5,89
gkaS	2.535.840	55.565	2.480.275	11,55	0,25	11,30
Ämter+amtsfreie Gem	2.432.755	1.617.100	815.655	2,50	1,66	0,84
insgesamt	9.967.896	4.183.540	5.784.356	6,23	2,61	3,61
Gesamtausgaben brutto						
LKR	115.928.731	125.315.439	-9.386.708	88,94	96,14	-7,20
KFS	45.544.685	44.023.653	1.521.032	153,29	148,17	5,12
gkaS	21.754.297	20.121.682	1.632.615	99,08	91,64	7,44
Ämter+amtsfreie Gem	42.476.112	46.926.467	-4.450.355	43,69	48,27	-4,58
insgesamt	225.703.825	236.387.241	-10.683.416	141,01	147,69	-6,67
Gesamteinnahmen						
LKR	61.058.610	57.007.368	4.051.242	46,84	43,73	3,11
KFS	19.435.530	16.971.648	2.463.882	65,41	57,12	8,29
gkaS	13.328.426	10.558.617	2.769.809	60,70	48,09	12,61
Ämter+amtsfreie Gem	15.978.856	16.776.323	-797.467	16,43	17,26	-0,82
insgesamt	109.801.422	101.313.956	8.487.466	68,60	63,30	5,30
Gesamtausgaben netto						
LKR	54.870.121	68.308.071	-13.437.950	42,10	52,40	-10,31
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	115.902.403	135.073.285	-19.170.882	72,41	84,39	-11,98

* Für die Erhebung des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern wurden Daten für Investitionen aus den Jahren 2013 bis 2016 erhoben und daraus ein ungewichtetes arithmetisches Mittel berechnet.

Basis: Daten der Finanzstatistik des Jahres 2016; Erhebung: fortgeschriebene Daten für das Jahr 2016.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Darauf aufbauend werden verschiedene Aspekte deutlich:

- Die aus der amtlichen Statistik ableitbaren Gesamtausgaben brutto liegen in der Nähe der Ergebnisse des Prüfschemas: Diese unterscheiden sich absolut um 10,7 Mio. Euro (6,7 Euro/ Einw.), wobei insbesondere die Werte der kreisfreien Städte sowie der großen kreisangehörigen Gemeinden recht genau reproduziert werden können. Bei den Landkreisen (LKR) ergeben sich immerhin Unterschiede i. H. v. 9,4 Mio. Euro (7,2 Euro/Einw.), um welche der Wert aus der amtlichen Statistik unter dem Wert der Primärerhebung des Ministeriums für Inneres und Europa liegt. Diese Unterschiede sind wiederum fast ausschließlich auf die Personalausgaben zurückzuführen, die im Prüfschema um 8,3 Mio. Euro (6,4 Euro/Einw.) höher ausfallen (hierbei ist der 20-prozentige Aufschlag auf die Personalkosten noch gar nicht mit eingerechnet). Bezüglich der Ämter und amtsfreien Gemeinden werden in der Finanzstatistik deutlich höhere Sachinvestitionen erfasst: So fallen diese um fast 5,1 Mio. Euro (3,2 Euro/Einw.) höher aus als in der Erhebung.
- Auch die Unterschiede bei den Gesamteinnahmen fallen mit etwas weniger als 8,5 Mio. Euro (5,3 Euro/Einw.) moderat aus. Größere Differenzen zwischen Finanzstatistik und Erhebung lassen sich insbesondere bei den Landkreisen und kreisfreien Städten feststellen: Deren Einnahmen gemäß Jahresrechnungsstatistik werden um 4,1 Mio. Euro (3,1 Euro/Einw.) bzw. 2,5 Mio. Euro (8,3 Euro/Einw.) höher beziffert als nach dem Prüfschema. Dahingegen werden die Einnahmen der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden durch die Erhebung höher dargestellt (0,8 Mio. Euro bzw. 0,8 Euro/Einw.).
- Angesichts der geringen Unterschiede zwischen den Bruttoausgaben und zweckgebundenen Einnahmen fallen auch die Differenzen bei den Gesamtausgaben netto vergleichsweise niedrig aus: Die Finanzstatistik bemisst diese mit ca. 115,9 Mio. Euro (72,4 Euro/Einw.), während in der Erhebung ein Wert i. H. v. 135,0 Mio. Euro (84,4 Euro/Einw.) ausgewiesen wird. Dementsprechend ergeben sich gemäß dem Prüfschema Mehrausgaben netto für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gegenüber der amtlichen Statistik i. H. v. 19,2 Mio. Euro (12,0 Euro/ Einw.). Dieser Unterschiedsbetrag geht stark auf die Land-

kreise und deren Personalausgaben zurück, die gemäß der Finanzstatistik niedriger ausgewiesen werden. Hinzu kommen Unterschiede beim laufenden Sachaufwand in den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden: Dieser beläuft sich gemäß der Finanzstatistik auf 3,8 Mio. Euro (3,9 Euro/Einw.), während die Erhebung einen Wert i. H. v. 9,3 Mio. Euro (9,5 Euro/Einw.) ausgibt. Es fällt auf, dass alle Kommunaltypen negative Differenzen in ihren Nettoausgaben gegenüber der Erhebung aufweisen (LKR: -13,4 Mio. Euro, kfS: -0,9 Mio. Euro, gkaS: -1,1 Mio. Euro, Ämter und amtsfreie Gemeinden: -3,6 Mio. Euro).

Positiv anzumerken ist hierbei, dass etwa 85,8 % der Nettoausgaben nach der Erhebung durch die Finanzstatistik ohne weitere Modifikationen reproduziert werden. In den Einzelaggregaten gibt es allerdings – je nach Kommunaltyp – teilweise Abweichungen, besonders sind hierbei die Personalausgaben hervorzuheben. Daher sollen in Stufe 2 und 3 des Verfahrens Anpassungen an den Ausgaben gemäß der Finanzstatistik vorgenommen werden, um diese möglichst genau auf die Resultate der Erhebung anzupassen.

In *Stufe 2* wird auf die Ausgaben der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden (einschließlich der überörtlichen Rechnungsprüfung) abgestellt, die bei den Landkreisen anfallen, jedoch nicht in der amtlichen Statistik nachgebildet werden können. Die hierauf entfallenden Nettoausgaben i. H. v. rund 7,9 Mio. Euro¹³ werden nun den Nettoausgaben der Landkreise zugerechnet, wodurch sich die ursprüngliche Differenz von 8,3 Mio. Euro auf 0,4 Mio. Euro reduziert. Auf dieser Basis werden die Nettoausgaben der Landkreise sehr gut durch die Finanzstatistik wiedergegeben. Die Ausgaben der unteren Verwaltungsbehörde sollten demnach als fester Wert zu den Nettoausgaben der Landkreise aus der amtlichen Statistik addiert werden. Für die Folgejahre wird eine indexbasierte Fortschreibung empfohlen. Infolgedessen werden nun 91,7 % der in der Erhebung ausgewiesenen *Nettoausgaben* durch die amtliche Statistik zuzüglich des Zuschlags für die Ausgaben der unteren Verwaltungsbehörden wiedergegeben: Während die Finanzstatistik einen Wert von 123,8 Mio. Euro ausweist, beläuft dieser sich in der Erhebung auf 135,1 Mio. Euro (vgl. *Tabelle 3*).

¹³ Die Bereitstellung der Daten erfolgte durch eine Sonderauswertung seitens des Ministeriums für Inneres und Europa.

Tabelle 3: Vergleich der Ergebnisse nach Jahresrechnungsstatistik mit den Ergebnissen des gegenwärtigen Prüfschemas nach Aufschlag der Ausgaben der unteren Verwaltungsbehörde

Kommunaltypen	Finanzstatistik (absolut)	Erhebung (absolut)	Differenz	Finanzstatistik (Euro/Einw.)	Erhebung (Euro/Einw.)	Differenz
Gesamtausgaben netto						
LKR	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

Basis: Daten der Finanzstatistik des Jahres 2016; Erhebung: fortgeschriebene Daten für das Jahr 2016.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Um diese noch bestehende Lücke zu schließen, bietet sich in *Stufe 3* ein pauschaler Aufschlag auf die gesamten Nettoausgaben i. H. v. 10 % an, wodurch das Erhebungsergebnis beinahe exakt erreicht werden würde.

Der Vergleich der Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zwischen der amtlichen Statistik und dem Prüfschema des Ministeriums für Inneres und Europa zeigt, dass die Finanzstatistik tatsächlich eine gute Annäherung darstellt. Demzufolge ist sie als Hauptindikator für eine Gesamtüberprüfung der kommunalen Nettolasten aus den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gut geeignet. Die kommunaltypenscharfe Auswertung zeigt zwar zum Teil Differenzen innerhalb der einzelnen Ausgabenarten (insbesondere bei den Personalausgaben und den Sachinvestitionen), in der Gesamtsumme heben diese sich jedoch weitestgehend auf.

Auf Grundlage dieser Daten könnten weiterhin die pauschalierten Zuschläge angewandt werden, die zur Bestimmung der relevanten Kosten im übertragenen Wirkungskreis führen:

- Pauschale für arbeitsplatzbezogene Sachkosten in Höhe von 9.700 Euro je IT-Arbeitsplatz,
- Zuschlag von 20 % für Overhead-bezogene Personalkosten.

Diese Zuschläge waren bei der Gegenüberstellung mit der amtlichen Statistik bisher außen vor geblieben. Durch die Anwendung dieser Zuschläge kann

letztlich die Übereinstimmung zu den relevanten Nettoausgaben hergestellt werden.

Wenn die Datenauswertung perspektivisch auf doppische Ergebnisdaten ausgerichtet wird, so entfallen die Ansätze für Investitionsausgaben und werden durch die relevanten Abschreibungen in den Produktbereichen ersetzt.

Die Pauschale für arbeitsplatzbezogene Sachkosten kann dann entfallen, wenn aus den statistischen Daten die Aufwendungen einschließlich der Abschreibungen präzise nach Aufgaben differenziert nachgewiesen werden.

Der Zuschlag für Overhead-bezogene Personalkosten kann nur dann entfallen, wenn die amtliche Statistik auf Basis doppischer Ergebnisdaten zukünftig auch präzise Daten für die interne Leistungsverrechnung bereithält. Dieses Instrument würde es erlauben, Aufwendungen hierarchisch übergeordneter Einheiten auf untere Einheiten zu verteilen.¹⁴

Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar ist, welche Inhalte und Struktur eine Bereitstellung doppischer Ergebnisdaten durch die amtliche Finanzstatistik aufweisen wird, ist zunächst an den pauschalen Zuschlägen festzuhalten. Insbesondere muss davon ausgegangen werden, dass Overheadkosten weiterhin nicht direkt nachweisbar sind. Insofern kommt auch bei einer Nutzung der doppischen Ergebnisrechnung eine fortgesetzte Nutzung des pauschalen Zuschlags für Verwaltungsgemeinkosten in Betracht.

Die Nutzung der amtlichen Statistik stellt demnach, insbesondere für die Teilgruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden eine zweckmäßige Alternative zur aufwändigen Primärerhebung dar. Für die übrigen Gruppen ergeben sich etwas größere Differenzen, weshalb eine Plausibilisierung mittels Primärerhebung einen inhaltlichen Mehrwert verspricht.

¹⁴ In Nordrhein-Westfalen sind die internen Leistungsbeziehungen bereits Gegenstand des statistischen Nachweises. § 16 KomHVO NRW – Interne Leistungsbeziehungen: „Werden in den Teilplänen zum Nachweis des vollständigen Ressourcenverbrauchs interne Leistungsbeziehungen erfasst, sind diese dem Jahresergebnis des Teilergebnisplans und der Teilergebnisrechnung hinzuzufügen und müssen sich im Ergebnisplan und in der Ergebnisrechnung insgesamt ausgleichen.“ Nachgewiesen werden sie im Aufwandskonto 5811 (Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen). In der Statistischen Datenbank des IT.NRW sind die Daten bis zum Jahr 2009 zurück abrufbar. Die Datenqualität in den ersten Jahren nach der Doppik-Umstellung war offenbar noch nicht so hoch wie am aktuellen Rand, aktuellere Daten scheinen jedoch für statistische Analysen brauchbar zu sein.

Zusätzlich zum Rückgriff auf die amtliche Statistik könnte für die Ämter und amtsfreien Gemeinden in längerfristigen Abständen eine ergänzende Primärerhebung durchgeführt werden. Die Primärerhebung kann dazu dienen zu erkennen, ob die Ergebnisse der Statistik und der Primärerhebung zunehmend konvergieren oder sich „auseinanderentwickeln“. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der vorliegende Abgleich zunächst lediglich auf einer Jahresscheibe beruht. Mehrjahresdaten (geschlossene Zeitreihen) liegen zwar für die amtliche Statistik, nicht aber für die Primärerhebung vor.

(7) Investitionen – Auszahlungen oder Abschreibungen

Die Frage, ob eher Investitionsauszahlungen oder Aufwendungen für Abschreibungen in die Kalkulation eingehen sollten, fällt praktisch nur wenig ins Gewicht, da Investitionen nur einen sehr geringen Teil der Gesamtkosten ausmachen (siehe *Abbildung 1*). Systematisch ist die Fragestellung jedoch bedeutsam, da die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern doppisch arbeiten und ihre internen Prozesse entsprechend ausgerichtet haben.

Aus Sicht der Leistungsbereitstellung sind infrastrukturbezogene Ausgaben entscheidend, unabhängig vom Beschaffungsweg. Damit sollte es irrelevant für die Erhebung sein, ob Erhaltungsaufwendungen, Abschreibungen oder Mieten und Pachten in die Kalkulation der Kosten des übertragenen Wirkungskreises eingehen. Bereits in Punkt (4) wurde darauf verwiesen, dass die Erhebung stärker auf doppische Ergebnisdaten ausgerichtet sein sollte. Insofern wären Abschreibungen statt Investitionsausgaben einzubeziehen. Dies hat 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 ist es, Daten der Finanzrechnung mit Daten der Ergebnisrechnung zu mischen. Daher sollte bei einer Einbeziehung von Abschreibungsdaten auf einen vollständigen Umstieg auf die Daten der Ergebnisrechnung angestrebt werden (A.1.1(4)).

1.2. Datenauswertung

(1) Auswertung der Daten für eine gewichtende und bewertende Analyse

Für eine angemessene Auswertung der Daten ist es erforderlich, dass die erhobenen bzw. ermittelten Kosten möglichst nah an der objektiven Kostenlast liegen. Dies führt zur Frage, ob diese objektive Kostenlast überhaupt analytisch bestimmt werden kann. Die Fragestellung ist weitgehend parallel zur Diskussion „angemessener kommunaler Finanzbedarfe“ zu sehen. Ein kommunaler Finanzbedarf ist allgemeinsprachlich formuliert der Umfang an Finanzmitteln, der zur Sicherung der konkreten kommunalen Aufgabenerfüllung notwendig ist. Tiefere Befassungen zeigen jedoch, dass die objektive Berechnung dieses Bedarfs nicht möglich ist, sondern jedwede konkrete fiskalische Festlegung (lediglich) das Ergebnis eines politischen Kompromisses darstellt. Der Königsweg liegt aus finanzwissenschaftlicher Sicht daher in einer relativen Bewertung der Bedarfe auf Basis von (modifizierten) Ist-Ausgaben.

Diese relative Bewertung muss angesichts der Unterschiedlichkeit der Typen kommunaler Aufgabenträger differenziert angegangen werden. Hierbei ergibt sich das Problem, dass die Gruppen der kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreise nur mit wenigen Einheiten besetzt sind. Damit verschließen sie sich für komplexere statistische Verfahren, die jeweils einen größeren Umfang an Datenpunkten erfordern. Vergleiche sollten daher in einem ersten Schritt als Gegenüberstellung der erhobenen Nettoausgaben in Euro/Einw. beginnen. Daraus ergeben sich (einwohnergewichtete) Durchschnittswerte, welche als Ausgangspunkt für weitere Bewertungen dienen können.

Für die Gruppe der **Ämter und amtsfreien Gemeinden** erlaubt die Gruppengröße eine Nutzung quantitativer statistischer Verfahren. Zunächst können deskriptive statistische Verfahren zur Bewertung der Verteilungsmuster (z. B. Histogramme, Boxplots) genutzt werden, um zu bewerten, inwiefern die berechneten Durchschnitte durch (einzelne) Ausreißerfälle geprägt sind. Darauf aufbauend können statistisch-analytische Verfahren eingesetzt werden, um Kostenunterschiede zwischen den Einheiten näher zu untersuchen und zu bewerten, ob diese einen nachweisbaren und kausal begründbaren Einfluss auf die Aufgabenerfüllung haben.

Für kleine Subgruppen (**große kreisangehörige Städte, Landkreise**) kommen Verfahren wie die DEA-Analyse in Frage. Im nachfolgenden Abschnitt werden die Verfahren im Einzelnen beschrieben.

Da die Gruppe der **kreisfreien Städte** nur mit zwei Einheiten besetzt ist, ist hier eine vertiefte statistische Analyse praktisch unmöglich. Gleichwohl kann plausibilisiert werden, ob der Gesamtumfang der Kosten in einem angemessenen Verhältnis zur praktisch identischen Aufgabenerfüllung im kreisangehörigen Raum liegt. Im nachfolgenden Abschnitt wird das Verfahren beschrieben.

Die Auswertung der Daten sollte sich an dem Erhebungskonzept des IM M-V orientieren. Insofern sollten Pauschalen nur dort zum Einsatz kommen, wo sie nicht unmittelbar messbare Kosten approximieren können. Hinsichtlich der Investitionen bzw. Abschreibungen ist eine direkte Messung möglich, sodass auf eine zusätzliche Investitionspauschale (zur Eigenfinanzierung und Kofinanzierung antragsbezogener Fördermittel) verzichtet werden sollte. Da für die Investitionsausgaben nur sehr wenige Datenpunkte vorliegen, wäre die Nutzung von Abschreibungen näher an der haushaltswirtschaftlichen Wirklichkeit der Kommunen.

Die nachfolgend beschriebenen Verfahren können auf die Erhebungsergebnisse angewendet werden, unabhängig davon ob sie als Primärdaten von den Kommunen erhoben oder aus der amtlichen Finanzstatistik gewonnen wurden.

(2) Kontrolle und Beschränkung der Kostenanerkennung

Die Kostenerstattung für den übertragenen Wirkungskreis muss das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung berücksichtigen. Anderenfalls könnten die Kommunen die Erstattungen zum Anlass nehmen, sich ineffizientes Verwaltungshandeln aus Landesmitteln subventionieren zu lassen.

(a) Zur Vorgehensweise

Systematisch ist zunächst zu trennen zwischen der Dotation der Finanzmasse, aus der sich die Erstattungen für den übertragenen Wirkungskreis speisen, und der horizontalen Verteilung auf die einzelnen Kommunen, die wiederum

eigenen Regeln folgt. Zunächst wird in diesem Abschnitt das Verfahren bei der Bildung der Finanzmasse erörtert; in Kapitel A.2 erfolgt die Auseinandersetzung mit den horizontalen Verteilungsregeln.

Sodann sind hinsichtlich der Bemessung der Finanzmasse die unter dem Oberbegriff des kommunalen Selbstbehalts geführten (und zu unterscheidenden) Abzüge in Form einer Anreiz- und einer Interessenquote zu prüfen. Dabei zielt die Anreizquote auf eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung, während die Interessenquote eher kommunalpolitische Gestaltungsmöglichkeiten bei der Fremdaufgabenwahrnehmung abbilden soll. Nachfolgend geht es um Effizienz des maßgeblichen Kommunalhandelns und diesbezügliche Anreize. Ob auch ein werthaltiges kommunales Interesse auf den Konnexitätsausgleich angerechnet werden kann, wird in Kapitel A. 4 beantwortet.

Bisher ist eine Anreizwirkung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung der kommunalen Aufgabenträger durch ein pauschaliertes Vorgehen im Prüfverfahren umgesetzt worden. Von den ermittelten Nettoausgaben (siehe *Abbildung 1*) werden pauschal 7,5 % abgesetzt¹⁵, die bisher – wohl überwiegend – als Näherungswert für eine Effizienzreserve bei den Kommunen interpretiert werden konnten. Da diese Quote nicht finanzwirtschaftlich begründet, sondern schlicht politisch gegriffen worden ist,¹⁶ geht es hier nun, darum Verfahren zu beschreiben, mit denen dem Effizienzargument dem Grunde und der Höhe nach sachlich gerechtfertigt und kommunalgruppenbezogen Genüge getan werden kann.

Benchmarks können in diesem Zusammenhang vor dem Hintergrund der Erfassungssystematik sowie der unzureichenden Kongruenz mit der amtlichen Statistik nur landesintern erfolgen. Länderübergreifende Benchmarks sind dagegen wenig aussichtsreich.

Für die landesinternen Benchmarks werden im Folgenden Verfahren vorgestellt, die über eine einfache Durchschnittsbildung hinausgehen, die relativen Verhältnisse der kommunalen Einheiten zueinander in den Fokus stellen und konkrete rechnerische Ergebnisse erbringen. Ziel der methodischen Herangehensweisen und Berechnungen ist es, Meldungen, die möglicherweise ein

¹⁵ Der Wert wurde zwischenzeitlich auf 3,75 % reduziert, vgl. LT-Drs. 7/4301, S. 8.

¹⁶ Vgl. LT-Drs. 7/1129, S. 63.

ineffizientes (unwirtschaftliches) Verhalten zeigen, herauszufiltern und angemessen zu bereinigen. Hieraus ergeben sich Anhaltspunkte für eine Effizienzreserve bei den Kommunen.

(b) Quantilsbasierte Mittelwerte für Ämter und amtsfreie Gemeinden

Zunächst werden die Verfahren der quantitativen Analyse für die Ämter und amtsfreien Gemeinden beschrieben. Dazu wird zunächst das Verteilungsmuster der Brutto- und Nettoausgaben näher untersucht (*Abbildung 2*). Aus dem Boxplots geht hervor, dass die Mittelwerte nur unwesentlich durch Ausreißer beeinträchtigt werden. Die Ansetzung von Mittelwerten der Ist-Ausgaben ist demnach prinzipiell gut geeignet, um die angemessenen Kosten zu bestimmen.

Abbildung 2: Boxplots zur Verteilung der Ausgaben je Einwohner in den Ämtern und amtsfreien Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern

Datenstand: 2016.

Infokasten 2: Boxplot und Quantile

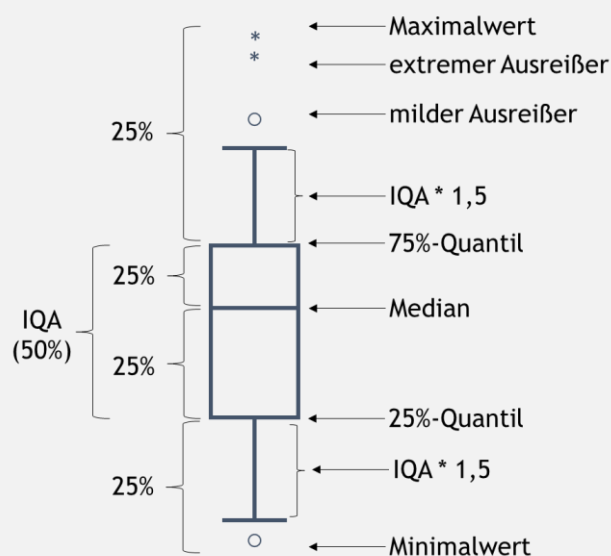
Ein Boxplot dient der Visualisierung mehrerer statistischer Kennzahlen einer Verteilung. Es ist insbesondere dann hilfreich, wenn es sich um einen umfangreichen Datensatz handelt, dessen Eigenschaften (arithmetisches Mittel, Median, Verteilungsmuster) durch eine Vielzahl einzelner Sonderfälle geprägt sein kann, welche nicht einzeln analysiert werden können.

Der Boxplot beruht auf der grafischen Darstellung von Quantilen. Quantile teilen eine Datenreihe, die zuvor der Größe nach sortiert wurde, in gleich

große Teile. Quartile teilen sie in vier gleich große Gruppen, Perzentile in 100 gleich große Gruppen. Der Begriff Quantile ist eine übergeordnete Kategorie, die allgemein die Teilung in Gruppen bezeichnet. Das 50 %-Quantil ist identisch mit dem Median. Der Median teilt das Datenset in zwei genau gleich große Hälften. Das 10 %-Quantil gibt beispielsweise den Wert an, den 10 % der Werte unterschreiten und analog dazu 90 % überschreiten.

Die Box ist durch das 25 %- und das 75 %-Quantil begrenzt. Innerhalb der Box befinden sich demnach die mittleren 50 % aller Fälle der Verteilung. Der Abstand zwischen den Grenzen der Box wird als Interquartilsabstand (IQA) bezeichnet. Die Balken oberhalb und unterhalb der Box werden als Antennen oder Whisker bezeichnet. Diese umfassen das 1,5-fache des IQA und grenzen damit den Bereich von Fällen ein, die üblicherweise noch nicht als Ausreißer einzuordnen sind. Sollte einer der Whisker auffallend kurz sein, ist dies ein Zeichen dafür, dass der Abstand bis zum Minimum bzw. Maximum der Verteilung kleiner ist als das 1,5-fache des IQA. Milde Ausreißer liegen in einem Bereich zwischen dem 1,5-fachen und dem 3-fachen des IQA und werden mit einem Punkt gekennzeichnet. Extreme Ausreißer liegen mehr als das 3-fache des IQA von der oberen Grenze der Box entfernt und werden mit einem Stern gekennzeichnet.

Abbildung 3: Schema einer Boxplot-Grafik (nicht maßstabsgetreu)



Quelle: Eigene Darstellung.

Es können verschiedene Mittelwerte angesetzt werden, um den angemessenen Referenzwert zu bestimmen (Zusammenfassung siehe *Tabelle 4*). Das mit den Einwohnerzahlen **gewichtete arithmetische Mittel** repräsentiert das Vorgehen im Status quo und resultiert in angemessenen Nettoaussgaben in Höhe von 45,05 Euro/Einw. Gehen die Werte **ungewichtet** ein (Ämter und amtsfreie Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl haben das gleiche Gewicht in der Durchschnittsbildung), so resultiert mit 45,89 Euro/Einw. ein um 1,9 % höheres Ergebnis. Dies zeigt, dass kleinere Ämter und amtsfreie Gemeinden bei einer fehlenden Einwohnergewichtung das Ergebnis in ihre Richtung hin verschieben. Die Einwohnergewichtung sollte demnach erhalten bleiben.

Wenngleich das Gewicht der Ausreißerfälle gering ist, kann es berücksichtigt werden, indem Mittelwerte angesetzt werden, die weniger sensitiv auf diese Ausreißer reagieren. Zunächst kann hierfür der **Median** herangezogen werden, der das Feld der beobachteten Einheiten in zwei gleich große Hälften teilt und die Position der mittleren Kommune repräsentiert.¹⁷ Diese „durchschnittliche Kommune“ repräsentiert Nettoaussgaben in Höhe von 42,96 Euro/Einw., was 4,6 % weniger ist als im Status quo. Soll dagegen nicht die Mitte der Verteilung in den Fokus rücken, sondern die Bereinigung an den Rändern, so kann dies durch die Nutzung eines sog. **getrimmten Mittels** gelingen. Hierzu werden die obersten und unteren 5 % der Verteilung aus der Mittelwertbestimmung ausgeklammert und das arithmetische Mittel auf Basis der übrigen 90 % der Fälle bestimmt. Im konkreten Beispiel ergeben sich Nettoaussgaben in Höhe von 44,25 Euro/Einw., 1,8 % weniger als im Status quo.

Den vorangegangenen Verfahren ist gemeinsam, dass sie jeweils nur auf einen einzelnen Wert abstellen, der repräsentativ für die Gesamtheit der Ämter und amtsfreien Gemeinden steht.

(c) Korridorbasierte Mittelwerte für Ämter und amtsfreie Gemeinden

Eine etwas andere Herangehensweise im Hinblick auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden bietet das Verfahren mittels Korridoren: Methodisch wird

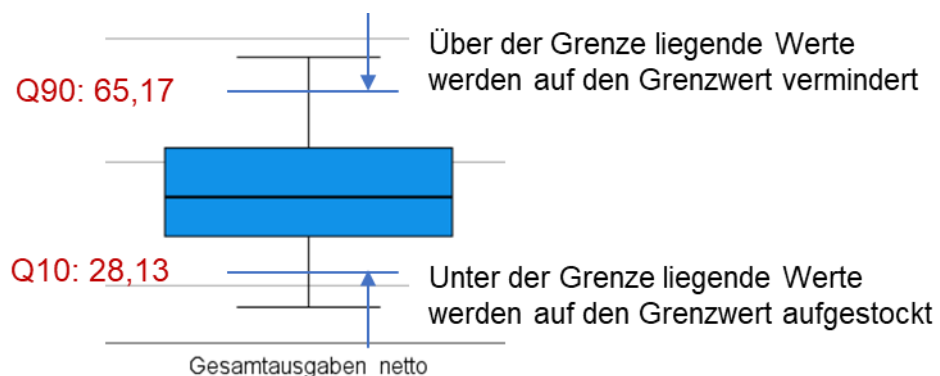
¹⁷ Das arithmetische Mittel misst hingegen nicht die Position einer einzelnen Kommune, sondern den Mittelwert über alle Kommunen hinweg.

sich wiederum den Rändern der Verteilung gewidmet. Auf Basis der Ist-Verteilung der Nettoausgaben werden Grenzen bestimmt, innerhalb derer die Ausprägungen als angemessen anerkannt werden. Außerhalb dieser Grenzen liegende Werte werden auf die Korridor Grenzen angepasst (siehe *Abbildung 4*). Das heißt, über der oberen Grenze liegende Werte werden auf den oberen Grenzwert vermindert. Spiegelbildlich dazu werden unter der unteren Grenze liegende Werte auf den unteren Grenzwert aufgestockt. Alle zwischen den Grenzen liegenden Werte bleiben unverändert. Dieses Verfahren hat mehrere Charakteristika, welche für die Überprüfung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises als vorteilhaft bewertet werden können:

- Alle Datenpunkte bleiben erhalten. Durch die Korridorbereinigung werden keine Daten aus der Betrachtung ausgeschlossen.
- Im Rahmen der Grenzwerte liegende Daten bleiben unverändert, d. h., es wird eine ganze Bandbreite von Ausprägungen als „angemessen“ anerkannt, was die Vielgestaltigkeit der Aufgabenerfüllung illustriert.
- Der Fokus liegt nicht einseitig auf überhöhten Ausgaben, sondern nimmt auch auffallend geringe Kosten in den Blick.
- Im System ist nicht per se klar, in welche Richtung die Korrektur wirkt.

Die Definition der Grenzen basiert auf Quantilen. Dies hat den Vorteil, dass sie wiederum nicht ins Verhältnis zu einem präzise bestimmbar einzelnen Mittelwert gesetzt werden müssen (z. B. 50 % und 150 % des arithmetischen Mittels). Stattdessen ergeben sie sich aus der Lage der Verteilung selbst. Die Festlegung der Grenzwerte obliegt gleichwohl der politischen Entscheidung des Gesetzgebers.

Abbildung 4: Konzept der Korridorbereinigung auf Basis von Quantilen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Im Beispiel ist eine Eingrenzung nach dem Muster „90/10“ illustriert. Demnach liegen 20 % der Werte außerhalb des angemessenen Korridors (10 % oberhalb und 10 % unterhalb). Diese Werte werden auf die Korridorgrenzen angepasst. Die übrigen 80 % der Fälle bleiben unverändert. Die untere Grenze liegt im Beispiel der Nettoausgaben bei 28,13 Euro/Einw., die obere Grenze bei 65,17 Euro/Einw., was die Spielräume bei der Bewertung der Angemessenheit widerspiegelt. Auf der Grundlage der so bereinigten Datenpunkte für die Nettoausgaben wird wiederum ein einwohnergewichtetes arithmetisches Mittel berechnet, das das Resultat der Angemessenheitsprüfung bildet. Im konkreten Beispiel liegt es bei 44,34 Euro/Einw. und somit 1,6 % niedriger als im Status quo. Diese 1,6 % können als Effizienzreserve oder angemessener Eigenanteil der Ämter und amtsfreien Gemeinden in ihrer Gesamtheit bewertet werden.

Wird der Korridor enger auf „80/20“ gesetzt, d. h., nur noch 60 % der Fälle liegen innerhalb der Korridorgrenzen, ergibt sich ein angemessener Mittelwert in Höhe von 43,95 Euro/Einw., die Effizienzreserve steigt auf 2,4 %. In der Variante „75/25“ steigt die Effizienzreserve weiter auf 3,3 %, der angemessene Mittelwert liegt bei 43,75 Euro/Einw. *Tabelle 4* fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 4: Referenzwerte zur Bestimmung angemessener Kosten für die Ämter und amtsfreien Gemeinden

<i>Mittelwert / Referenzwert</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Abweichung vom Status quo</i>
arithmetisches Mittel (gewichtet mit EW-Zahl)	45,05	--
arithmetisches Mittel (ungewichtet)	45,89	+1,9%
getrimmtes Mittel (ungewichtet, 5 %)	44,25	-1,8%
Median	42,96	-4,6%
Dezil-Korridor 90/10	44,34	-1,6%
Dezil-Korridor 80/20	43,95	-2,4%
Dezil-Korridor 75/25	43,75	-3,3%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Außerhalb der Korridorgrenzen liegende Datenpunkte signalisieren auffällig hohe oder geringe Nettoausgaben. Über die finanzwissenschaftliche Bedeutung hinaus können solche Ausprägungen unter Umständen 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 könnten ebenfalls Anlass für eine vertiefte inhaltliche Nachprüfung bieten. Denn in diesen Fällen sind möglicherweise die Kosten unvollständig erfasst, was sich auf die Durchschnittsbildung auswirkt.

Die dargestellte Bereinigung bezieht sich jeweils auf die Nettoausgaben der Ämter und amtsfreien Gemeinden. Eine Berechnung auf Basis der Bruttoausgaben erbringt praktisch identische Ergebnisse (z. B. im Fall der 10-90-Grenze 1,61 % Effizienzreserve). Insofern sind Effizienzreserven der Einnahmenseite (unterdurchschnittliche Gebühren) durch die Betrachtung der Nettoausgaben einbezogen und erzeugen darüber hinaus keinen zusätzlichen Handlungsbedarf.¹⁸

Das beschriebene Vorgehen bildet ein datenseitig fundiertes Procedere ab, das gleichzeitig den Gestaltungs- und Bewertungsspielraum des Landesgesetzgebers erhält, vor allem über die Definition der Korridorbreite. Der relative Effizienzvergleich schließt über- und unterdurchschnittliche Niveaus der Nettoausgaben nicht per se aus, sondern ordnet sie gegenüber der Gesamtheit der Ausprägungen ein. 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.

(d) Relative Effizienz bei Landkreisen und großen kreisangehörigen Gemeinden

Die Dateneinhüllungsanalyse (DEA) repräsentiert eine weitere Möglichkeit, den Umfang der angemessenen finanziellen Mittel für die Kommunen zur Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu bestimmen. Der Vorteil dieser Methodik (siehe Infokasten) besteht darin, dass eine Effizienzreserve auch bei wenigen Datenpunkten bestimmt werden kann.

¹⁸ Eine gezielte Berechnung der Effizienzreserven der Einnahmenseite erbrachte für den Fall der 10-90-Grenze ein Potenzial von 1,0 %. Insofern sind die Effizienzreserven maßgeblich von der Ausgabenseite und weniger durch die Einnahmenseite geprägt.

Folglich ist die Methode explizit bei den Landkreisen (6) und großen kreisangehörigen Gemeinden (4) anwendbar; im Falle der kreisfreien Städte (2) ist dies allerdings nicht möglich. Nachteilig ist dabei, dass eine sachliche Bezugsgröße als „Output“ erforderlich ist, die angesichts der Vielgestaltigkeit der Aufgabenbezüge im übertragenen Wirkungskreis nicht leicht zu ermitteln ist. Als vereinfachter Ansatz wird (zunächst) über Einwohnerzahl und Fläche eine Annäherung vorgenommen. Eine weitere Option stellen die Fallzahlen innerhalb der einzelnen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dar, die über die Fragebögen bezogen werden können.

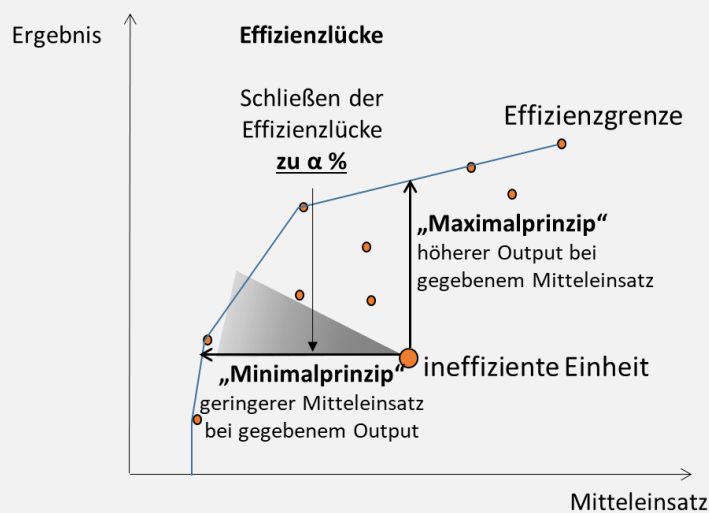
Infokasten 3: DEA-Analyse (Dateneinhüllungsanalyse)

Die Data Envelopment Analysis (DEA = Dateneinhüllungsanalyse) ist ein nicht-parametrisches Effizienzmessungsverfahren, das die technische Effizienz einer Entscheidungseinheit (in diesem Fall: einer Kommunaleinheit) ermittelt. Kern des Verfahrens ist die Definition einer Effizienzlinie, die als Bezugspunkt für die Effizienz aller Einheiten dient. Es handelt sich demnach um ein Verfahren der relativen Effizienzmessung, d. h. die effiziente Hülle ist kein rein theoretisches Konstrukt, sondern sie wird von tatsächlich leistungserbringenden Kommunen gebildet. Abbildung 5 zeigt exemplarisch eine Dateneinhüllungsanalyse, auf deren Basis eine Effizienzgrenze hergeleitet wurde. Die Einheiten, die sich auf dieser Grenze befinden, wirtschaften effizient; auf die anderen illustrierten Kommunen trifft dies hingegen nicht zu. Das Ziel besteht nun darin, die Ineffizienz der Kommunen, die sich unterhalb der Effizienzgrenze befinden, zu verringern, wofür entweder das Maximal- oder das Minimalprinzip dienen:

- *Im Falle des Minimalprinzips (bzw. der Inputorientierung) wird betrachtet, inwieweit die Inputmengen (z. B. Ausgaben des übertragenen Wirkungskreises) proportional reduziert werden können, ohne den Output (z. B. Einwohnerzahl, Fläche oder Fallzahlen) verändern zu müssen.*
- *Dagegen wird bei Anwendung des Maximalprinzips (bzw. der Outputorientierung) untersucht, inwieweit die Outputmengen erhöht werden können, ohne den Input zu verändern.*

Für den Anwendungsfall der Nettoausgaben des übertragenen Wirkungskreises in Mecklenburg-Vorpommern wird die inputorientierte Sichtweise eingenommen. Die Outputs (Art und Umfang der kommunalen Leistungen im übertragenen Wirkungskreis) werden als gegeben hingenommen, während die Inputs (Nettoausgaben des übertragenen Wirkungskreises) optimiert werden.

Abbildung 5: Schema der DEA-Analyse



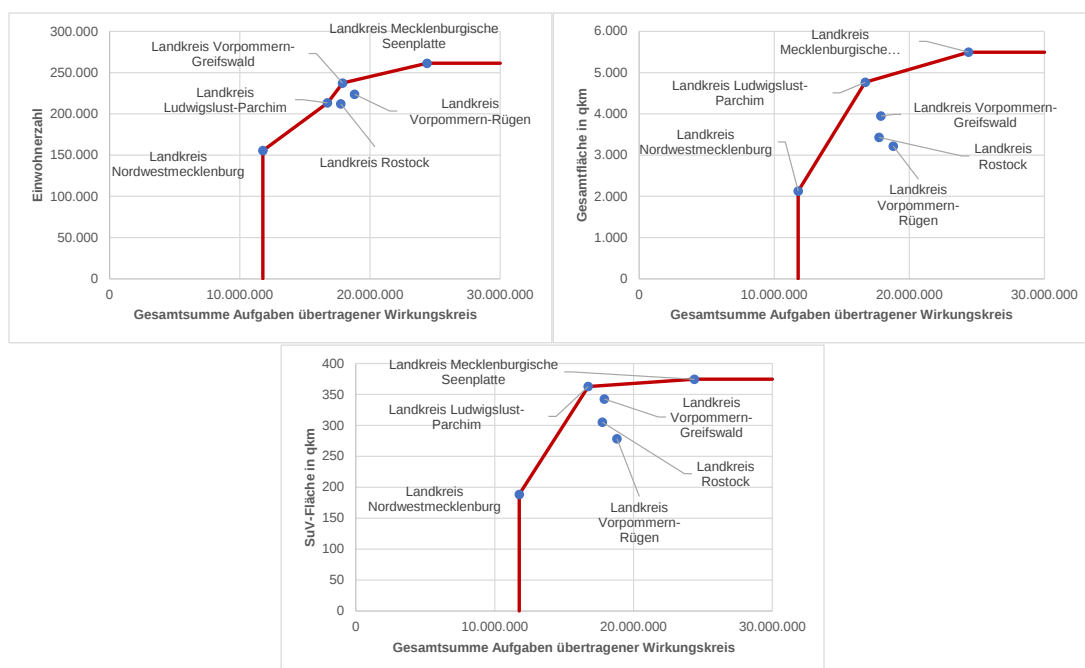
Quelle: Eigene Darstellung.

Die relevante Maßeinheit bei der Data Envelopment Analysis ist die Technische Effizienz (TE), die zwischen 0 und 1 definiert ist. Liegt die Technische Effizienz allerdings unter 1, dann ist die entsprechende Kommune als technisch ineffizient zu betrachten. Beispielhaft sei unterstellt, dass die technische Effizienz einer beliebigen Entscheidungseinheit bei Inputorientierung 0,6 beträgt. Diese ineffiziente Einheit müsste laut der Berechnung ihren Input (z. B. ihre Ausgaben in einer bestimmten Produktgruppe) bei gleichbleibendem Output um 40 % (Abbildung 5 als α % angegeben) reduzieren, um als effizient zu gelten.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der DEA für die **Landkreise** vorgestellt (Abbildung 6). Die jeweiligen Outputgrößen stellen dabei die Einwohnerzahl (oben links), die Gesamtfläche (oben rechts) sowie die Siedlungs- und Ver-

kehrsfläche (SuV-Fläche, unten) dar. Als Inputvariable werden jeweils die Gesamtausgaben netto (Bruttoausgaben abzüglich zweckgebundener Einnahmen) herangezogen.

Abbildung 6: DEA für die Landkreise mit Bezug auf die Outputgrößen „Einwohnerzahl“, „Gesamtfläche“ und „Siedlungs- und Verkehrsfläche“



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Mit Bezug auf die *Einwohnerzahl* als Outputgröße wird deutlich, dass die Landkreise Nordwestmecklenburg, Ludwigslust-Parchim, Vorpommern-Greifswald und Mecklenburgische Seenplatte den effizienten Rand bilden. Dagegen wirtschaften die Landkreise Rostock und Vorpommern-Rügen angesichts ihrer Einwohnerzahlen ineffizient, wobei die Entfernung zur Effizienzgrenze selbst recht gering ausfällt. Für diese beiden Landkreise ist eine technische Effizienz i. H. v. 90,2 % bzw. 89,7 % festzustellen (vgl. *Tabelle 5*).

Bezogen auf die Summe der Ausgaben aller Landkreise übersetzt sich diese Abweichung der beiden Landkreise in ein relatives Effizienzmaß von durchschnittlich 96,6 %. Die verbleibenden 3,4 % können als Maß der durchschnittlichen relativen Ineffizienz interpretiert werden. Gemäß den Resultaten der DEA könnte deshalb ein Abschlag von 3,4 % vertreten werden. Zieht man nun

die Nettoausgaben i. H. v. 107,4 Mio. Euro heran, so betrüge die Erstattung 103,7 Mio. Euro.

Tabelle 5: Technische Effizienzen der Landkreise

<i>Kommunaleinheit</i>	<i>Technische Effizienz (Einwohner)</i>	<i>Technische Effizienz (Gesamtfläche)</i>	<i>Technische Effizienz (SuV-Fläche)</i>
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Landkreis Rostock	90,2 %	80,1 %	85,0 %
Landkreis Vorpommern-Rügen	89,7 %	73,5 %	76,2 %
Landkreis Nordwestmecklenburg	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Landkreis Vorpommern-Greifswald	100,0 %	84,9 %	90,3 %
Landkreis Ludwigslust-Parchim	100,0 %	100,0 %	100,0 %
relatives Effizienzmaß	96,6 %	89,5 %	91,7 %
prozentualer Abschlag von den Nettoausgaben	3,4 %	10,5 %	8,3 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Bezieht man sich stattdessen auf die *Gesamtfläche* bzw. *SuV-Fläche* der Landkreise, würde jeweils zusätzlich Vorpommern-Greifswald als ineffizient eingestuft. Mit Blick auf *Tabelle 5* fällt auf, dass die technischen Ineffizienzen deutlich stärker ausgeprägt sind als in Bezug auf die Einwohnerzahl: So weist z. B. der Kreis Vorpommern-Rügen mit 73,5 % (76,2 %) die mit Abstand niedrigste Effizienz in Bezug auf die zugrundeliegende Gesamtfläche (SuV-Fläche) auf, während sie hinsichtlich der Einwohnerzahl noch 89,7 % betrug. Der Grund dafür liegt darin, dass es sich um einen flächenmäßig kleinen Landkreis handelt, der jedoch im Verhältnis dazu recht hohe Nettoausgaben im Bereich des übertragenen Wirkungskreises verzeichnet.¹⁹ Gleiches gilt, wenn auch in etwas abgeschwächter Form, für die Landkreise Rostock und Vorpommern-Greifswald.

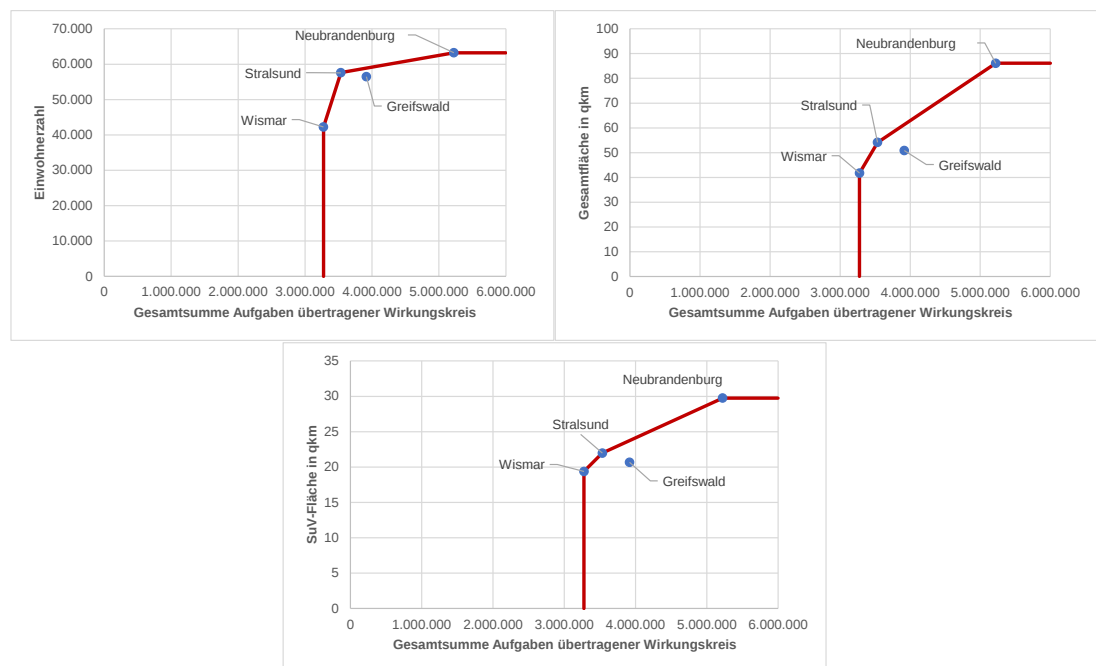
¹⁹ Lediglich der Kreis Nordwestmecklenburg weist eine niedrigere Gesamt- und SuV-Fläche auf, verzeichnet zugleich aber deutlich niedrigere Nettoausgaben im übertragenen Wirkungskreis.

Parallel zur oben skizzierten Vorgehensweise bei der Outputgröße der Einwohnerzahl übersetzen sich die Abweichungen der drei Landkreise in relative Effizienzmaße i. H. v. durchschnittlich 89,5 % für die Gesamtfläche und durchschnittlich 91,7 % für die SuV-Fläche. Die verbleibenden 10,5 % bzw. 8,3 % werden wiederum als Maße der durchschnittlichen relativen Ineffizienz interpretiert. In der Folge ergeben sich auch höhere pauschale Abschläge von den tatsächlichen Nettoausgaben als beim Bezug auf die Einwohnerzahl: So würde sich im Falle der Fläche der Abschlag von den Nettoausgaben (107,4 Mio. Euro) auf 10,5 % (96,1 Mio. Euro) belaufen, bei der SuV-Fläche wäre der Abschlag mit 8,3 % etwas geringer (98,5 Mio. Euro).

Der Bezug auf die beiden Flächenarten ergibt demnach im Vergleich zum jetzigen pauschalen Abschlag i. H. v. 7,5 % einen höheren Abschlag von den Erstattungen für die tatsächlichen Nettoausgaben und unterscheidet sich demzufolge von den Erkenntnissen hinsichtlich der Einwohnerzahl. Sowohl die Fläche als auch die Einwohnerzahl erklären jedoch die Ausprägung der Nettoausgaben in den Landkreisen ausgesprochen gut. Basierend darauf bestünde die Möglichkeit, einen Mittelwert aus den bestehenden Varianten zu verwenden (Einwohner und Gesamtfläche); dieser würde sich auf 7,4 % belaufen und demnach nahe am momentan verwendeten pauschalen Abschlag liegen. Ein Mittelwert, der Einwohnerzahl und SuV-Fläche einbezieht, läge bei 5,85 %. Der Aspekt der Aufgabenerfüllung „in der Fläche“ wird jedoch durch die Gesamtfläche besser wiedergegeben als durch die Konzentration auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der DEA für die **vier großen kreisangehörigen Städte** (*Abbildung 7*) dargestellt. Die Darstellung erfolgt dabei in gleicher Weise wie bereits bei den Landkreisen.

Abbildung 7: DEA für die großen kreisangehörigen Städte mit Bezug auf die Outputgrößen „Einwohnerzahl“, „Gesamtfläche“ und „Siedlungs- und Verkehrsfläche“



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Bei den großen kreisangehörigen Städten wird bei Bezug auf die *Einwohnerzahl* deutlich, dass lediglich Greifswald als relativ ineffizient einzustufen ist (technische Effizienz i. H. v. 89,8 %, vgl. *Tabelle 6*). Übertragen auf die Summe der Ausgaben aller großen kreisangehörigen Städte übersetzt sich diese Abweichung der Stadt Greifswald in ein relatives Effizienzmaß von durchschnittlich 97,5 %. Die verbleibenden 2,5 % können als Maß der durchschnittlichen relativen Ineffizienz interpretiert werden. Der Erstattungsbetrag für die großen kreisangehörigen Städte würde sich demnach um 2,5 % vermindern (von 15,9 Mio. Euro auf 15,55 Mio. Euro).

Tabelle 6: Technische Effizienzen der großen kreisangehörigen Gemeinden

<i>Kommunaleinheit</i>	<i>Technische Effizienz (Einwohner)</i>	<i>Technische Effizienz (Gesamtfläche)</i>	<i>Technische Effizienz (SuV-Fläche)</i>
Greifswald	89,8 %	88,5 %	84,9 %
Neubrandenburg	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Stralsund	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Wismar	100,0 %	100,0 %	100,0 %
relatives Effizienzmaß	97,5 %	97,2 %	96,3 %
prozentualer Abschlag von den Nettoausgaben	2,5 %	2,8 %	3,7 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Werden die *Gesamtfläche* bzw. *SuV-Fläche* der Kommunen als Outputgrößen verwendet, verringert sich die technische Effizienz in Greifswald nochmals geringfügig: Hinsichtlich der Gesamtfläche beträgt diese 88,5 %, mit Blick auf die SuV-Fläche sind es 84,5 %. Diese Abweichungen übersetzen sich in relative Effizienzmaße i. H. v. durchschnittlich 97,2 % bzw. 96,3 %. Somit betragen die Maße der durchschnittlichen relativen Ineffizienz 2,8 % bzw. 3,7 % (vgl. *Tabelle 6*). Die Erstattungen für die Nettoausgaben des übertragenen Wirkungskreises der vier großen kreisangehörigen Gemeinden verringern sich demnach um diese Prozentwerte auf 15,5 Mio. Euro (Gesamtfläche) bzw. 15,36 Mio. Euro (SuV-Fläche).

Sowohl der Bezug auf die Einwohnerzahl als auch die beiden Flächenarten ergeben im Vergleich zum jetzigen pauschalen Abschlag i. H. v. 7,5 % einen deutlich niedrigeren Abschlag von den Erstattungen für die tatsächlichen Nettoausgaben. Alle drei Outputgrößen erklären die Ausprägung der Nettoausgaben in den vier großen kreisangehörigen Städten ausgesprochen gut. Parallel zur Vorgehensweise bei den Landkreisen bestünde die Möglichkeit, einen Mittelwert aus den bestehenden Varianten zu verwenden; dieser würde sich auf 3,0 % belaufen und demnach deutlich unter dem momentan verwendeten pauschalen Abschlag liegen.

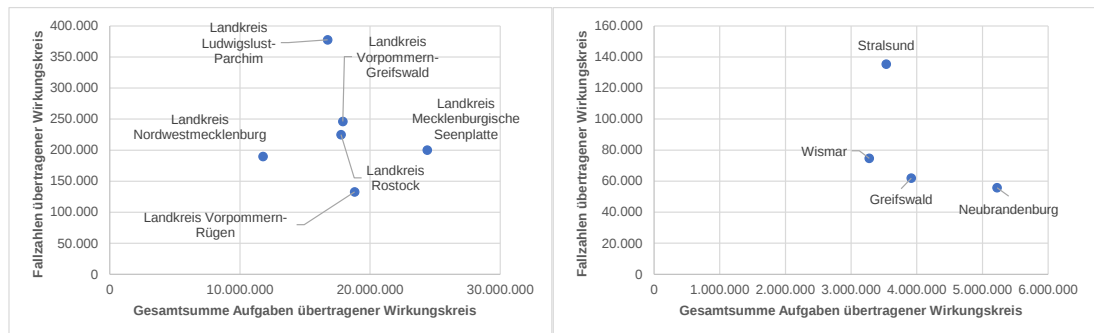
Der Rückgriff auf die jeweiligen *Fallzahlen*, welche die Landkreise und großen kreisangehörigen Gemeinden in den jeweiligen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises verzeichnen, erbrachte keine weiterführenden Erkenntnisse.

Die Fallzahlen wurden dabei aus den Fragebögen aus der letzten Überprüfung der kommunalen Belastungen im übertragenen Wirkungskreis entnommen.

- Im Falle der **Landkreise** sind dies die Bereiche Straßenverkehrswesen (u. a. Zulassungen von Kfz, Überwachung von ruhendem und fließendem Verkehr in Form von Verwarnungen und Bußgeldbescheiden), Ausbildungsförderung (Anträge nach BAFöG und AFBG), Wohngeld (u. a. Erst- und Folgeanträge auf Gewährung von Miet- bzw. Lastenzuschüssen) sowie Ausländer- und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten (Anzahl ausgestellter Aufenthaltstitel, Anzahl Asylsuchender, Anträge auf Einbürgerung).
- Bezugnehmend auf die **großen kreisangehörigen Gemeinden** sind es die Kategorien Straßenverkehrswesen, Personenstandswesen (u. a. Anmeldungen von Eheschließungen, Beurkundung von Geburten und Sterbefällen), allgemeine Gewerbeangelegenheiten (u. a. Gewerbeanmeldungen, -abmeldungen und -ummeldungen), Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (u. a. Anträge auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis) und Wohngeld.

Sowohl bei den Landkreisen als auch den großen kreisangehörigen Städten werden die Fallzahlen vom Straßenverkehrswesen dominiert, wodurch sich zudem Ausreißerfälle ergeben. Bei den Landkreisen sind dabei Ludwigslust-Parchim und Vorpommern-Greifswald und bei den großen kreisangehörigen Gemeinden die Hansestadt Stralsund mit ihren deutlich überdurchschnittlichen Fallzahlen zu Zulassungen von Pkw sowie Verwarnungen und Bußgeldbescheide im fließenden Verkehr hervorzuheben. Die besonders hohen Fallzahlen schlagen sich allerdings nicht erkennbar in deren Nettoausgaben für den übertragenen Wirkungskreis nieder: So sind in den entsprechenden kommunalen Einheiten keine höheren Gesamtausgaben netto als in den anderen Landkreisen bzw. großen Kreisstädten feststellbar (vgl. *Abbildung 8*), wodurch sich auch keine Korrelation zwischen den gesamten Nettoausgaben und den Fallzahlen im übertragenen Wirkungskreis zeigt. Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und die Kreisstadt Neubrandenburg verzeichnen hier jeweils die mit Abstand höchsten absoluten Nettoausgaben, die Fallzahlen sind aber jeweils unterdurchschnittlich hoch.

Abbildung 8: Zusammenhang zwischen Nettoausgaben und Fallzahlen im übertragenen Wirkungskreis (links: Landkreise, rechts: große kreisangehörige Städte)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Die Fallzahlen sind folglich nicht als Outputgröße für Untersuchungen zur Effizienz bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in den kommunalen Einheiten geeignet. Eine Ursache dafür könnte die Dominanz des Straßenverkehrswesens sein, die sich massiv auf die Anzahl der Fälle in den jeweiligen Kommunaleinheiten auswirkt.²⁰

Wenn die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde von den Nettoausgaben abgezogen werden, ergeben sich ziemlich genau die gleichen Ergebnisse im Rahmen der relativen Effizienzmessung. Ohnehin waren hierbei keine großen Ausschläge zu erwarten, da sich der Anteil dieser Ausgaben an Nettoausgaben insgesamt nur auf 7,4 % beläuft.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass sowohl die quantitativen Verfahren für die Ämter und amtsfreien Gemeinden als auch die Resultate der DEA-Analyse für die Landkreise und die großen kreisangehörigen Städte den Anreiz für ein (weit) überdurchschnittliches Ausgabenverhalten begrenzen. Zunächst sorgt die Pauschalierung selbst für einen erheblichen Effizienzanreiz. Aus individueller Sicht bestehen keine Anreize für ineffiziente Mehrausgaben, da die Ver-

²⁰

So könnten u. U. bessere Resultate erreicht werden, wenn den Fallzahlen ausschließlich die Nettoausgaben in der Produktgruppe 122 (Ordnungsangelegenheiten) gegenübergestellt werden. Dies hätte allerdings wiederum keinen Mehrwert für die eigentliche Fragestellung der Effizienz der Kommunen in der Summe der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, weshalb diese Vermutung nachfolgend nicht weiter vertieft wird.

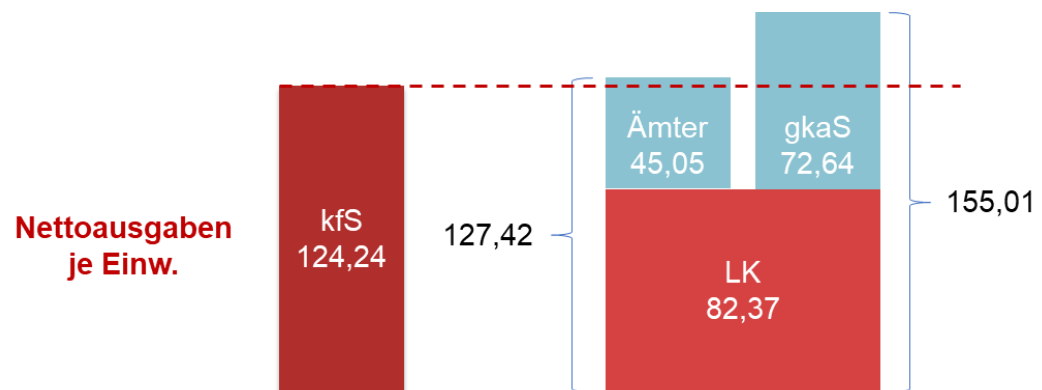
teilung, wie noch im Abschnitt A.2 gezeigt wird, maßgeblich nach der Einwohnerzahl und nicht als Spitzabrechnung getätigter Ausgaben vollzogen wird. Aus kollektiver Sicht besteht ebenso wenig ein Anreiz für übersteigerte Ausgaben, da für die Ämter und amtsfreien Gemeinden keine Anerkennung über die festgelegten Quantilsgrenzen hinweg erfolgt und im DEA-Verfahren vorab nicht bekannt ist, welche Landkreise bzw. Städte den effizienten Rand bilden. Dennoch bieten die Verfahren mehr als einen „einfachen Durchschnitt“.

(e) Einzelfallbetrachtung der kreisfreien Städte

Schwierig bleibt die Bewertung der Nettoausgaben der kreisfreien Städte. Da nur zwei Einheiten vorliegen, scheidet ein relativer Vergleich der beiden Einheiten zueinander aus. Ein Direktvergleich zu den großen kreisangehörigen Städten ist ebenso wenig erfolgversprechend, da sich die Umfänge der Aufgabenerfüllung unterscheiden.

Ein möglicher Ansatz ist es, gleichartige Aufgaben zusammenzufassen, konkreter kreisliche und gemeindliche Aufgaben zu aggregieren. In der Summe müssen die kreisfreien Städte auf der einen Seite und die Ämter/amtsfreien Gemeinden gemeinsam mit den Landkreisen auf der anderen Seite den gleichen Aufgabenkanon bewältigen. Insofern sollten sich auch die Ausgaben nicht maßgeblich voneinander unterscheiden. *Abbildung 9* zeigt, dass die Gesamtausgaben (netto) der kreisfreien Städte 2016 mit 124,24 Euro/Einw. nicht höher lagen als im vergleichbaren kreisangehörigen Raum. Auf Basis dieser Einzelfallbetrachtung kann die Angemessenheit der Ausgaben der kreisfreien Städte abgeschätzt und für den konkreten Fall bestätigt werden. Der Vergleich mit der Summe aus großen kreisangehörigen Städten und Landkreisen ist indes nur bedingt belastbar, da es in den vier großen kreisangehörigen Städten noch einige Doppelstrukturen zu den Landkreisen gibt.

Abbildung 9: Plausibilisierung für die kreisfreien Städte



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

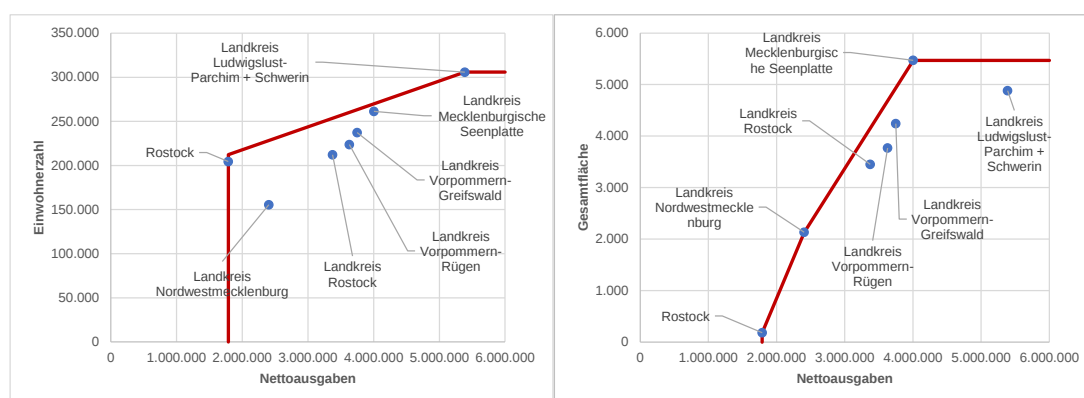
Das beschriebene Verfahren ist zwar einerseits recht holzschnittartig, vor allem im Vergleich zur ausdifferenzierten Bewertung für die Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden; andererseits mangelt es angesichts der spärlichen Datenpunkte an statistisch belastbaren Alternativen. Für die kreisfreien Städte bietet sich die Nutzung des Verfahrens gleichwohl an, da der Referenzwert sowohl für die Komponente der Ämter und amtsfreien Gemeinden als auch für die Komponente der Landkreise als valide gelten kann.

Zudem können die Ergebnisse der Effizienzprüfung in den Vergleich eingehen. Wenn für die Ämter und amtsfreien Gemeinden ein effizienzbedingter Abschlag von 2,4 % vorgenommen wird (siehe oben, Quantilsgrenzen 20/80), ergibt sich ein angemessenes Niveau der Nettoausgaben von 43,95 Euro/Einw. ($45,05 \text{ Euro/Einw.} \cdot (1 - 2,4\%)$). Für die Landkreise kann der Abschlag von 7,4 % angesetzt werden (siehe oben, Mittelwert aus Effizienzmaß nach Einwohnern und nach Fläche), woraus sich ein Niveau angemessener Nettoausgaben in Höhe von 76,27 Euro/Einw. errechnet ($82,37 \text{ Euro/Einw.} \cdot (1 - 7,4\%)$). Zusammen genommen würde der kreisangehörige Raum (ohne die vier großen kreisangehörigen Städte) angemessene Nettoausgaben von 120,22 Euro/Einw. repräsentieren. Im Vergleich zum Ist-Niveau der kreisfreien Städte sind dies 4,02 Euro/Einw. oder 3,2 % weniger. Die Differenz von 3,2 % könnte nach dieser Überlegung als indirekt abgeleitetes relatives Effizienzmaß für die kreisfreien Städte eingesetzt werden.

(f) Träger der Geoinformationsämter

Die Effizienzprüfung für die Träger der Geoinformationsämter gestaltet sich aus zwei Gründen schwierig. Erstens wurden bereits bei der Erhebung Korrekturen und Anpassungen bei den Nettoausgaben vorgenommen (Beschaffung und Abschreibung von Fahrzeugen, Ist-Ausgaben für Software statt Pauschale).²¹ Dies erschwert die relative Effizienzmessung mittels DEA-Analyse. Zweitens ist der Datenpunkt für die Hansestadt Rostock auffällig, wo die Nettoausgaben je Einwohner besonders niedrig sind.

Abbildung 10: DEA-Analyse für die Träger der Geoinformationsämter



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Bei der Gegenüberstellung mit der Einwohnerzahl führt dies dazu, dass sich für drei Landkreise (LRO, VPR, VPG) sehr hohe relative Ineffizienzen rechnerisch ergeben (30 bis 50 Prozent). Dies ist nicht plausibel. Bezogen auf die Fläche liegt der Grad der relativen Effizienz bei 96,8 % – und spiegelbildlich dazu die Effizienzreserve bei 3,2 %. Angesichts des ersten genannten Punktes kann jedoch für die Geoinformationsämter auf einen effizienzbedingten Abschlag verzichtet werden.

2. Kostendeckung/Verteilungsregelung

Für die Verteilung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben kommt bisher zur Unterscheidung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Ämtern, kreisfreien

²¹ Vgl: LT-Drs. 7/1129, S. 129.

Städten und Landkreisen vorrangig ein Einwohnerschlüssel zur Anwendung. Für die horizontale Verteilung stehen damit zwei Kernfragen im Fokus:

1. Wann ist ein durchschnittlicher bzw. pauschalierter Wert treffsicher?
2. Ist die Einwohnerzahl der angemessene Verteilungsschlüssel oder sollten alternative Verteilungsschlüssel gefunden werden?

Beide Fragen können mittels statistischer Verfahren beantwortet werden. Dahinter steht die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass eine gesetzliche Regelung, nach der die Ausgleichsmasse auf definierte Gruppen kommunaler Aufgabenträger und weiter auf die einzelnen Kommunen verteilt wird, die anteiligen Kosten an der Fremdaufgabenerledigung angemessen erfassen muss.

2.1. Anwendbarkeit einer Pauschale für die horizontale Verteilung

Der Aspekt, ob ein durchschnittlicher Wert tatsächlich treffsicher ist und als Repräsentant einer angemessenen Ausstattung dienen kann, kann anhand der Verteilungsform sowie der Kurtosis der Verteilung beurteilt werden (siehe *Infokasten 4*). Erforderlich ist es, dass die Ist-Verteilung näherungsweise einer Normalverteilung entsprechen sollte. Günstig ist es zudem, wenn die Verteilung eine positive Kurtosis aufweist. Bei positiver Kurtosis ist der Mittelwert besser geeignet, um als typischer Wert bzw. Repräsentant genutzt zu werden. Sie beschreibt eine „Sammlung“ von Meldepunkten in der Nähe des arithmetischen Mittelwertes. Liegt diese Eigenschaft vor, so kann der berechnete Mittelwert als angemessenes Ausgabenniveau eine Vielzahl von Fällen mit geringer Abweichung repräsentieren.

Weicht die Verteilung der Ausprägungen dagegen stark von der Form einer Normalverteilung ab oder liegt eine negative Kurtosis vor, wäre der arithmetische Mittelwert ein schlechter Repräsentant. In diesen Fällen müssten alternative Lösungsmöglichkeiten gefunden werden. Es müsste etwa nach anderen Indikatoren (z.B. Fläche statt Einwohner) gesucht werden oder die Werte zusätzlich gruppiert werden (z. B. nach Einwohnerklassen, räumlichen Status Status). Alternativ könnten auch besonders großzügige Erstattungsregelungen festgelegt werden, die zumindest eine strukturelle Unterdeckung verhindert.

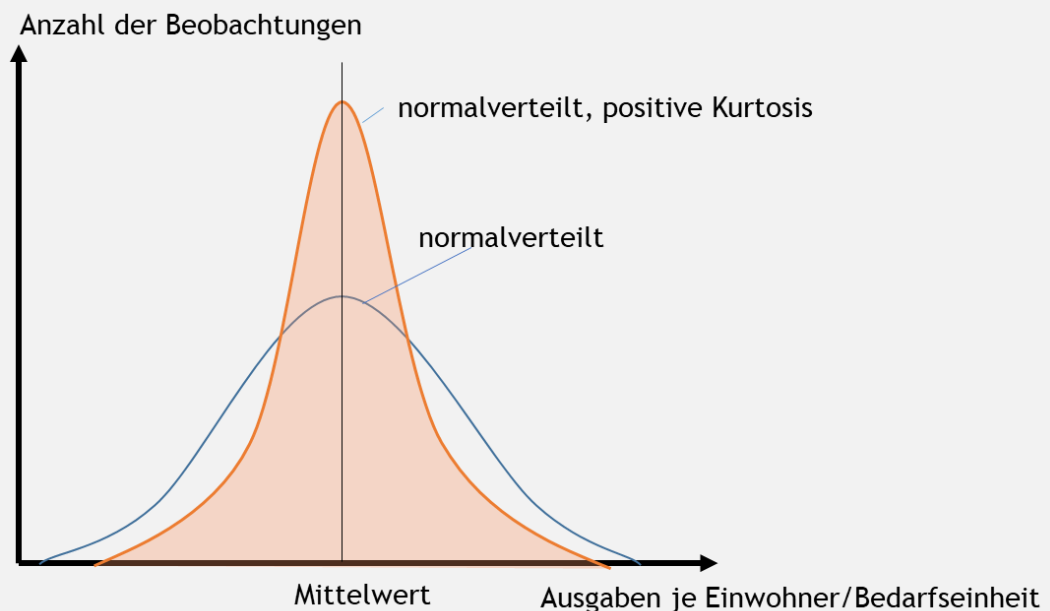
Infokasten 4: Verteilungsform und Kurtosis

Eine Normalverteilung kennzeichnet einen Verteilungstyp, der durch ein breites Mittelfeld und wenige Ausreißer nach oben und unten gekennzeichnet ist. Im Idealfall (sog. GAUSS'sche Normalverteilung) liegt ein stetiger Verlauf vor, bei dem Median und arithmetisches Mittel zusammenfallen.

Die Kurtosis beschreibt, wie stark die Verteilung rund um ihr arithmetisches Mittel bzw. den Median konzentriert ist. Ein positiver Wert für die Kurtosis gibt an, dass sich die Werte stärker um den Mittelpunkt sammeln.²²

zeigt zwei Normalverteilungen, von denen eine positive Kurtosis aufweist (die andere hat einen Kurtosiswert von =0).

Abbildung 11: Schema einer Normalverteilung



Quelle: Eigene Darstellung.

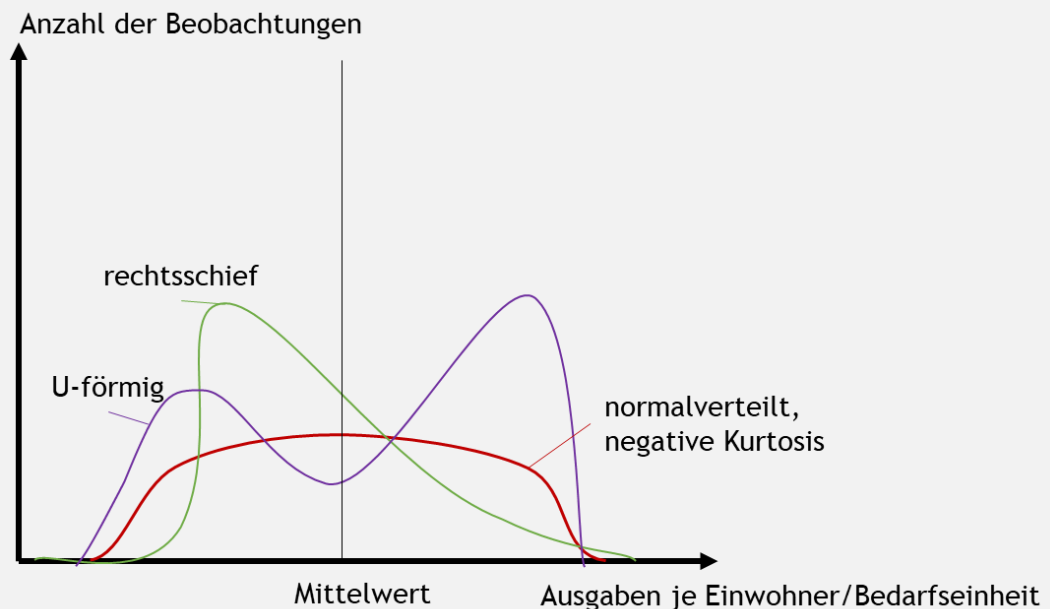
In der Abbildung 12 sind weitere Verteilungen wiedergegeben, wobei das arithmetische Mittel jeweils identisch ist. Dennoch wäre bei diesen Verteilungsmustern das arithmetische Mittel weniger gut bis überhaupt nicht geeignet, als typischer Repräsentant zu dienen. Bei einer Verteilung mit negativer Kurtosis würden viele Werte in einem breiten Bereich um das arithmetische Mittel liegen. Der Mittelwert wäre für viele Kommunen zu hoch, für ebenso wenige zu niedrig ausgeprägt, um als typisch gelten zu können. Bei einer sehr schiefen Verteilung wäre das arithmetische Mittel ebenfalls unge-

²²

Vgl. Urban/Mayerl (2008), S. 194 f.; Rottmann/Auer (2010), S. 216 f.

eignet. Für die Sonderform einer U-förmigen Verteilung wäre das arithmetische Mittel besonders ungünstig, da es praktisch keine nennenswerte Anzahl von Fällen repräsentiert.

Abbildung 12: Schema verschiedener Verteilungsformen

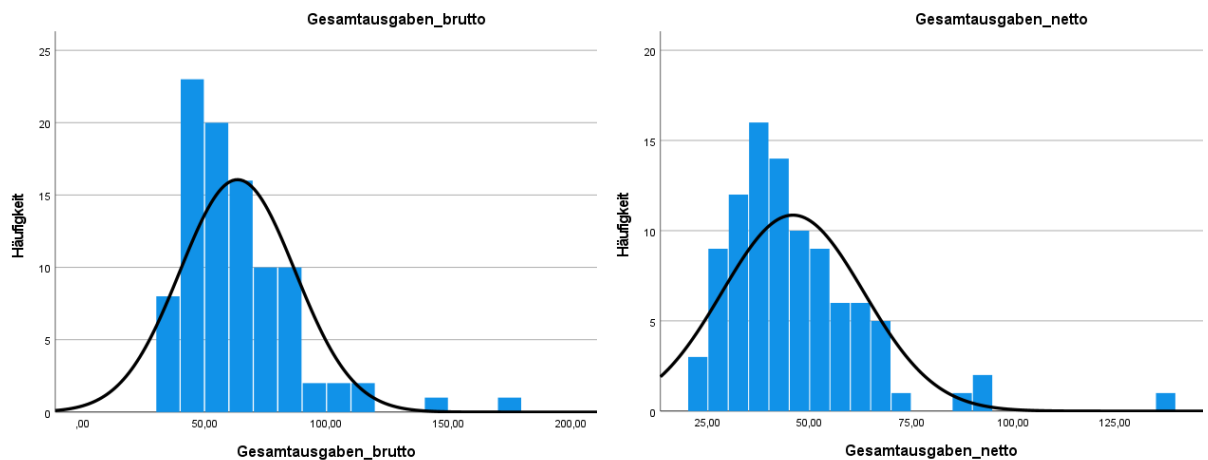


Quelle: Eigene Darstellung.

Wie die *Abbildung 13* zeigt, entsprechen die Verteilungsmuster für die Nettoausgaben der Ämter und amtsfreien Gemeinden sowohl der Bruttoausgaben als auch der Nettoausgaben je Einwohner näherungsweise einer Normalverteilung. Zudem sind die Kurtosiswerte deutlich positiv ausgeprägt. Für die Bruttoausgaben liegt der Wert für die Kurtosis bei 3,42, für die Nettoausgaben bei 3,95.²³ Damit liegen beide Werte deutlich >0 . Folglich kann für beide Größen abgeleitet werden, dass eine Häufung der Ausprägungen rund um die Mittelwerte typisch ist. Die berechneten arithmetischen Mittel sind demnach geeignete Repräsentanten für eine überwiegende Zahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden.

²³ Die Berechnung erfolgte mittels der Statistiksoftware SPSS V27. Die berechneten Kurtosis-Werte können nicht grafisch umgesetzt werden. Zu den technischen Hintergründen der Berechnungsformeln vgl. Urban/Mayerl (2008), S. 194 f.; Rottmann/Auer (2010), S. 216 f.

Abbildung 13: Verteilungsmuster der Bruttoausgaben und Nettoausgaben je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Demzufolge ist aus der Perspektive der Nettoausgaben die Verteilung nach Einwohnerzahlen zumindest für die **Ämter und amtsfreien Gemeinden** aus statistischer Sicht eindeutig zu befürworten. Die leicht rechtsschiefe Verteilungsform hat zudem den Effekt, dass das arithmetische Mittel, nach dem sich die Höhe der Zuweisung richtet, für etwas mehr als die Hälfte der Ämter und amtsfreien Gemeinden höher liegt als die tatsächlich berechneten Nettoausgaben. Der Umfang der Schiefe ist jedoch moderat, sodass die Nutzung des Mittelwerts selbst nicht infrage gestellt werden kann.

Für die **kreisfreien Städte** sowie die **großen kreisangehörigen Gemeinden** kann eine analoge Berechnung mangels einer ausreichenden Zahl von Datenpunkten nicht vorgenommen werden. Hier kann der Entscheidungsspielraum des Landesgesetzgebers nicht durch statistische Verfahren gestützt werden. Angesichts der dürftigen statistischen Qualität der Ergebnisse für eine nach Fallzahlen orientierte Vorgehensweise für die großen kreisangehörigen Städte (siehe oben) bleibt eine Verteilung nach der Einwohnerzahl eine pragmatische und transparente Wahl, die letztlich auf Basis der vorliegenden Daten nicht durch eine hinreichend gut belegbare Alternative herausgefordert wird.

Für die **Landkreise** wird im nachfolgenden Abschnitt ein weiterer Ansatz diskutiert.

2.2. Alternativen zur Verteilung nach der Einwohnerzahl

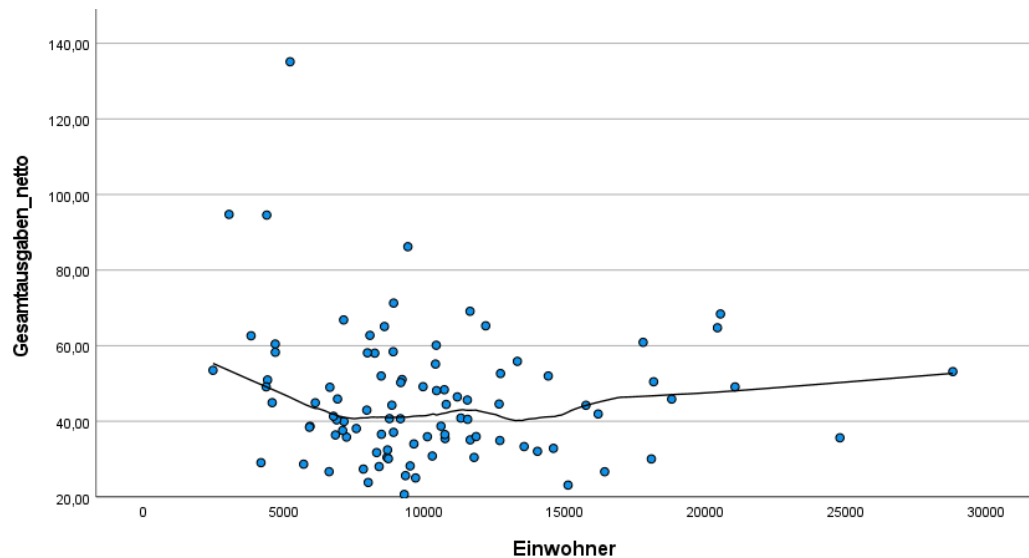
Ob neben der „einfachen“ Einwohnerzahl, deren Verwendung als Verteilungsschlüssel im Grundsatz bestätigt wurde, weitere Verteilungsschlüssel ergänzend zum Einsatz kommen sollten, kann durch die Anwendung inferenzstatistischer Verfahren untersucht werden.

Angesichts der Vielgestaltigkeit der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis kann kaum auf einen allgemein nutzbaren sachlichen Indikator abgestellt werden. Daher werden einfache Indikatoren herangezogen: Für die Ämter und amtsfreien Gemeinden wird der Einfluss der Einwohnerzahl geprüft, um mögliche kostensteigernde Effekte in größeren Gemeinden zu untersuchen. Für die Landkreise wird der Einfluss der Flächengröße überprüft, da diese bereits im gegenwärtigen Verteilungssystem als Schlüssel genutzt wird und zudem für einige kreisliche Aufgaben ein sachlicher Zusammenhang mit einer teureren Erbringung „in der Fläche“ vermutet werden kann. Für die großen kreisangehörigen Städte sowie die kreisfreien Städte ist keine vertiefte Untersuchung möglich, da die Anzahl der Datenpunkte nicht ausreichend ist.

Zur Prüfung der **Ämter und amtsfreien Gemeinden** stellt *Abbildung 14* den Zusammenhang zwischen der Einwohnergröße und den Nettoausgaben je Einwohner in grafischer Form dar. Die eingezeichnete Linie stellt eine LOESS-Linie dar, die den mittleren Verlauf durch die Punktwolke darstellt.²⁴ Die Verteilung nach Einwohnern ist leicht U-förmig, aber insgesamt sehr stabil um das arithmetische Mittel von 45,05 Euro/Einw. angeordnet. Eine vertiefte statistische Untersuchung ergab, dass die Ansetzung einer U-förmigen (quadratischen) Funktion nur einen sehr kleinen Aufklärungsgehalt hat und daher als Verteilungsmuster nicht in Frage kommt. Die Überprüfung einer linearen Regression ergibt sogar einen leicht negativen Zusammenhang über alle Ämter und amtsfreien Gemeinden hinweg, allerdings ebenfalls mit einer kaum messbaren Erklärungskraft. Die statistische Prüfung ergibt daher, dass weder eine Kostenprogression noch eine Kostendegression mit steigender Einwohnerzahl nachweisbar ist. Es sollte daher an der Verteilung nach der einfachen unmodifizierten Einwohnerzahl festgehalten werden.

²⁴ LOESS steht für *Locally Weighted Scatterplot Smoothing* und entspricht einer Lokal linearen Kernregression. Sie wird genutzt, um sich eine grobe Vorstellung zu möglichen Formen des Zusammenhangs zu machen (linear, überlinear, logarithmisch etc.).

Abbildung 14: Streudiagramm der Nettoausgaben je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

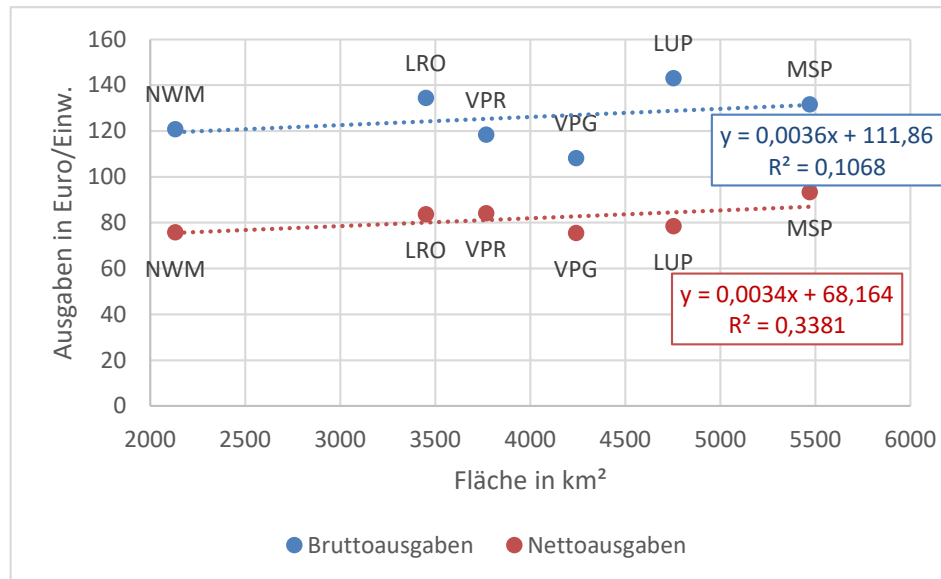
Für die **Landkreise** erfolgt die Überprüfung des Einflusses der Fläche. Obwohl technisch das Instrumentarium der Regressionsanalyse angewendet werden kann, müssen die Resultate mit Vorsicht interpretiert werden. Die Fallzahl ist zu gering für gängige Signifikanztests, die für eine bessere empirische Absicherung erforderlich wären. Für die Landkreise ist ein leicht positiver Zusammenhang zwischen den Brutto- und Nettoausgaben je Einwohner und der Kreisfläche gegeben (*Abbildung 15*). Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (MSP) hat aufgrund seiner größeren Landesfläche ca. 14 % höhere Nettoausgaben je Einwohner als der Landkreis Nordwestmecklenburg (NWM).

Die Nutzung der Kreisfläche als ergänzender Verteilungsschlüssel zur Einwohnerzahl ist daher empfehlenswert. Um tatsächlich einen Status zu erreichen, den die Regression vorgibt, müssten von der Teilmasse für die Landkreise 70 % nach Einwohnern und 30 % nach der Kreisfläche verteilt werden.

Der gegenwärtige Verteilungsschlüssel ist dagegen wenig geeignet. Er entstammt der Prüfung im Rahmen des FAG-Gutachtens aus dem Jahr 2017/2018 und ist auf die Gesamtaufgabenerfüllung der Landkreise im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems im FAG M-V zugeschnitten. Für den

Teilbereich des übertragenen Wirkungskreises ist er seinerzeit nicht statistisch geprüft worden.²⁵

Abbildung 15: Streudiagramm und Regressionsergebnisse für die Landkreise



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

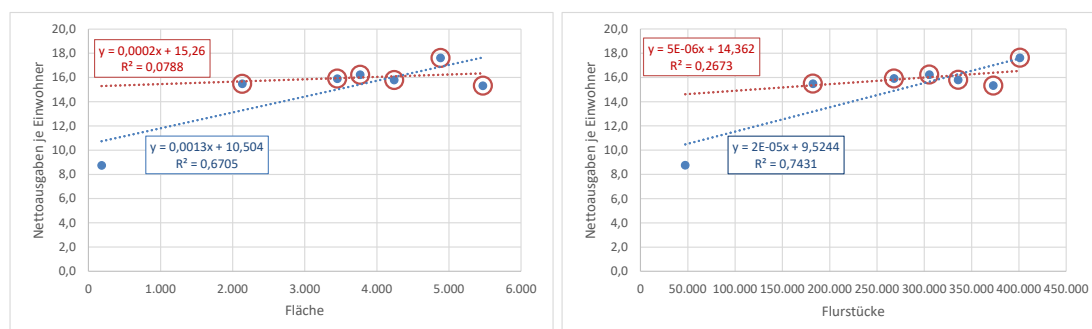
Für die **Geoinformationsämter** ist nach Vorbild des aktuellen Verteilungsschlüssels der Einfluss der Fläche sowie der Zahl der Flurstücke zu überprüfen. Hierbei fällt auf, dass die Hansestadt Rostock eine auffällige Position gegenüber den anderen Einheiten einnimmt. Sie kombiniert geringe Ausgaben je Einwohner mit einer geringen Fläche und einer geringen Zahl an Flurstücken. Wie die Regressionsuntersuchungen in *Abbildung 16* zeigen, hat dies einen maßgeblichen Einfluss auf den Gesamtzusammenhang der Größen – in blau sind die Regressionsgeraden bei Einschluss Rostocks angegeben, in Rot

²⁵

Die empirische Überprüfung erfolgte für ein Schlüsselzuweisungssystem mit einer separaten Schlüsselmasse für die Landkreise. Mittels einer regressionsstatistischen Berechnung, die sämtliche Aufgabenbereiche der Landkreise umfasste, wurde ein Flächenfaktor berechnet. Dieser sieht eine angemessene Veredelung einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte in Höhe von 0,66 % für 1 Einw./km² unter dem Durchschnitt aller Landkreise vor. Insofern ist kein direkter Bezug zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gegeben. Vgl. Lenk/Hesse/Stärke (2018), S. 69.

diejenigen unter Ausschluss Rostocks.²⁶ Zusätzlich ist eine starke Abhängigkeit der beiden Größen – Fläche und Zahl der Flurstücke – festzustellen.²⁷ Diese sog. statistische Multikollinearität hat zur Folge, dass die beiden Größen nicht gleichzeitig als Verteilungsschlüssel verwendet werden sollten. Als strategieunabhängige Größe sollte die Fläche als Verteilungsmaß genutzt werden. Um den durch die blaue Regressionsgerade verdeutlichten Zusammenhang in der Zuweisung abzubilden, müssten die Zuweisungen für die Geoinformationsämter zu 60 % nach Einwohnern und zu 40 % nach der Fläche verteilt werden. Soll die Sonderposition Rostocks bereinigt werden, müsste die Verteilung zu 90 % nach Einwohnern und lediglich 10 % nach der Fläche verteilt werden. Dies hätte allerdings zur Folge, dass die Ist-Kosten des Geoinformationsamts Rostock deutlich überdeckt würden. Daher ist die 60-40-Lösung zu bevorzugen.

Abbildung 16: Streudiagramm und Regressionsergebnisse für die Geoinformationsämter



Blau: einschließlich Hansestadt Rostock, rot: ohne Hansestadt Rostock

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

3. Stellenvakanzen, Ist- und Soll-Besetzung

Eine Erhebung der Personalkosten – einerlei ob mit Fragebogen oder anhand der amtlichen Statistik – legt eine Ist-Besetzung zugrunde. Damit werden zwischenzeitliche Vakanzen ebenso wenig erfasst wie Soll-Besetzungen etwa

²⁶ Angesichts der geringen Zahl an Datenpunkten sind die Ergebnisse wiederum mit Vorsicht zu interpretieren und können eher als Tendenzaussagen denn als belastbares statistisches Ergebnis gelten.

²⁷ Der Korrelationskoeffizient, der Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann, liegt bei über 0,9, was einen sehr starken Zusammenhang verdeutlicht.

nach Musterstellenplänen. Beide methodischen Schwächen sind allerdings zu relativieren:

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. Im Übrigen vermittelt der kostendeckende Konnexitätsausgleich keinen Anreiz, Stellen nicht im erforderlichen Umfang zu besetzen. Zum anderen bedingt die hier empfohlene Verkürzung des Überprüfungsrythmus` auf zwei Jahre (siehe Kapitel B.1.1) eine schnellere Abbildung der Realität und verringert so die potenzielle Diskrepanz zwischen den datenmäßig erfassten Stellen und den tatsächlich besetzten Stellen.

Wie Tabelle 7 zeigt, waren zum Erhebungszeitpunkt 2015 durchschnittlich 2,2 % der Planstellen (umgerechnet in VZÄ) im Bereich des übertragenen Wirkungskreises nicht besetzt. Den geringsten Anteil wiesen die Ämter und amtsfreien Gemeinden auf (1,6 %), während er bei den großen kreisangehörigen Städten am höchsten ist (3,4 %). Um diese Prozentsätze könnten die Ansätze für Personalkosten erhöht werden, um den Effekt auszugleichen.²⁸

Tabelle 7: Berechnung eines Zuschlags für unbesetzte Stellen

	Beamte VZÄ	Ange- stellte VZÄ	Different Plan-Ist	Anteil nicht be- setzter VZÄ
Ämter und amtsfreie Gemeinden	70	629	11	1,6%
kreisfreie Städte	93	534	18	2,8%
große kreisangehörige Städte	56	243	10	3,4%
Landkreise	168	1.551	34	2,0%
zusammen	388	2.958	73	2,2%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Datenstand: 2015.

4. Umgang mit prognosebedingten Ungewissheiten

Die Elastizität der Rahmenbedingungen korrespondiert der Periodizität der Erhebung (Abschnitt B.1). Denn um einerseits übliche Kostenschwankungen bei

²⁸ Die Überprüfung dieser Prozentsätze könnte naturgemäß jedoch ausschließlich im Rahmen einer Primärerhebung erfolgen.

der Fremdaufgabenwahrnehmung abzubilden und andererseits Kosten-sprünge infolge einer zufällig vermehrten oder verminderten Auslösung von ausgleichsrelevanten Amtshandlungen abzufedern, muss der Zeitraum mehr-jährig gewählt werden. Er kann dabei umso länger gefasst werden, je intensi-ver andere Mittel eingesetzt werden, um ohne kurz getaktete umfangreiche Kostenermittlung eine bedarfsgerechte Kostendeckung zu gewährleisten.

4.1. Indexierung und Dynamisierung

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, ist es erforderlich, dass sich die Überprüfung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises auf Ist-Daten be-zieht. Damit handelt es sich notwendigerweise um ein vergangenheitsorien-tiertes Konzept. Gleichzeitig ist es erforderlich, die Höhe der Erstattungen auf das jeweils aktuelle Preisniveau zu spiegeln, um zu verhindern, dass die Kom-munen schleichend einen Teil der relevanten Kosten selbst tragen müssen, der durch steigende Preise entsteht. Der Gesetzgeber kann hier zu einer Dy-namisierung des Konnexitätsausgleichs greifen.

Der Umfang und die Art der Dynamisierung hängen eng mit dem Erhebungs-rhythmus zusammen. Kürzere Erhebungsrhythmen haben zur Folge, dass die „automatische“ Dynamisierung nur geringe Effekte hat. Werden dagegen die zugrundeliegenden Daten nur in längeren Zyklen überprüft, so ist der Progno-sezeitraum größer und die Parameter der Fortschreibung müssen sorgfältiger feingesteuert werden.

Die Dynamisierung der Leistungen sollte an der Kostenstruktur anknüpfen und diese mittels eines geeigneten Preisindex fortschreiben. Soweit also etwa per-sonalintensive Aufgaben in Rede stehen, kann ein Index entsprechend den Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst zweckmäßig sein. Auch aufgabenbe-zogen ermittelte Pauschalen für bestimmte Kostenarten lassen sich dynami-sieren. Wo Einnahmen der Kommunen eine relevante Größenordnung haben, müssen diese in geeigneter Weise mit einem Entwicklungsindex fortgeschrie-ben werden. Eine Grenze findet eine Dynamisierungsregelung in zwischen-zeitlich veränderten Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung.

Angesichts der Zusammensetzung der Kosten des übertragenen Wirkungs-kreises sollte eine primäre Orientierung an der Dynamik der Personalkosten

erfolgen. Diese decken bereits knapp zwei Drittel der Gesamtkosten ab. Auf Basis der bereits bekannten und prognostizierbaren Entwicklung der Vergütungen im öffentlichen Dienst kann eine Dynamisierung bis an das jeweilige Finanzausgleichsjahr heran erfolgen. Der Zuschlag für Verwaltungsgemeinkosten (20 % bzw. 10 %) sorgt automatisch für eine Dynamisierung, da er an den jeweils aktualisierten Personalkosten ansetzt.

Der Sachkostenzuschlag je IT-Arbeitsplatz (nach KGSt 9.700 Euro) erfordert keine Dynamisierung. Hier sollte der Wert erst angepasst werden, sobald die KGSt einen aktualisierten Wert herausgibt.

Für die erhobenen und einzeln nachweisbaren Sachkosten, die lediglich 11,0 % der Gesamtkosten ausmachen, ist eine separate Fortschreibung empfehlenswert. Diese sollte sich an einem Preisindex orientieren, der repräsentativ für sachliche Ausgaben der Verwaltung stehen kann. Hierfür sind Verbraucherpreisindizes ungeeignet, da die Konsumausgaben privater Haushalte nur eine geringe Schnittmenge mit dem Ausgabenverhalten kommunaler Haushalte haben.²⁹ Stattdessen wird der Erzeugerpreisindex gewerblicher Produkte empfohlen, der durch das Statistische Bundesamt monatlich herausgegeben wird und insofern eine hohe Aktualität sichert. Für die Investitionsausgaben bzw. Abschreibungen ist angesichts ihres geringen Gewichts eine Dynamisierung entbehrlich. Ohnehin ist für Abschreibungen zu erwarten, dass sie im Zeitablauf recht undynamisch sind und ihre Entwicklung durch die Erhebungszyklen hinreichend genau abgebildet werden kann.

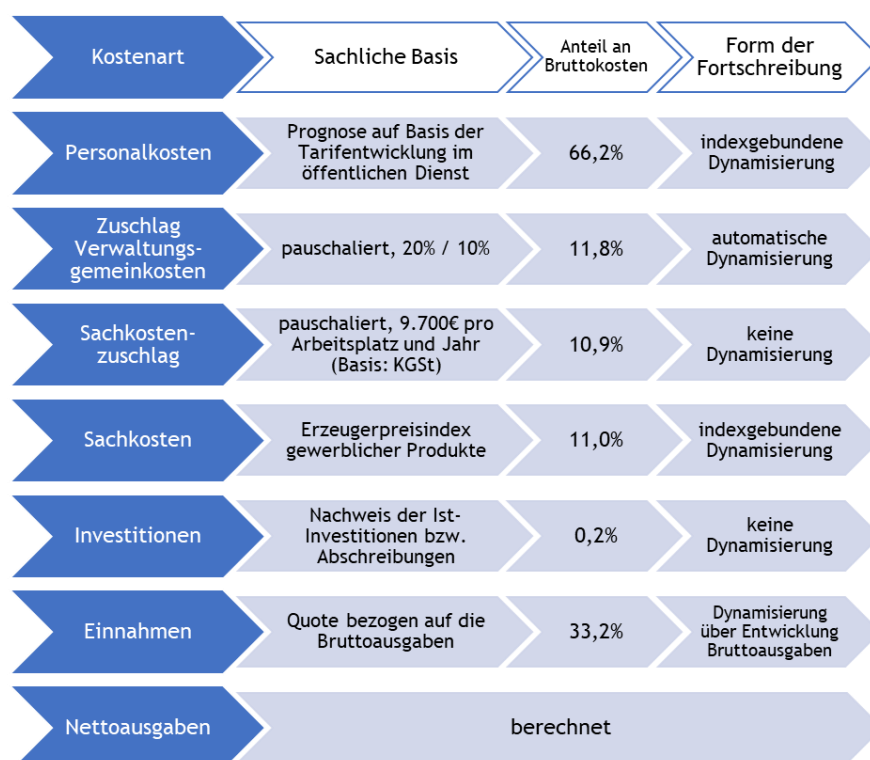
Um die Entwicklung der Einnahmen fortzuschreiben, wird empfohlen, ihren Anteil bezogen auf die Bruttoausgaben (derzeit: 33,2 %) als konstant anzunehmen und insofern die Entwicklung der zweckbezogenen Einnahmen an die Entwicklung der Bruttoausgaben zu koppeln. Dies unterstellt, dass die relative Kostendeckungsquote 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 demgegenüber nicht sachgerecht, da sich die Gebühren jeweils an den dazugehörigen

²⁹ Vgl. Hesse (2019), S. 426 f.

notwendigen Ausgaben zu orientieren haben. Ob sich Kostendeckungsgrade im Zeitablauf verschieben, kann mittels der Erhebung überprüft, jedoch nicht im Rahmen der Indexierung pauschal vermutet werden.

Aus den Einzelschritten ergibt sich eine rechnerische Dynamisierung der Nettoausgabe, die für die Erstattung für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zugrunde gelegt wird (siehe *Abbildung 17*).

Abbildung 17: Zusammensetzung der dynamischen Fortschreibung



Anteil an den Bruttokosten berechnet über alle erfassten Einheiten.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2. Prognosen bei wesentlichen Änderungen

Diskretionäre Eingriffe in das Erhebungsverfahren sind nur dann erforderlich, wenn die Erhebungen selbst und das Verfahren der Dynamisierung der Leistungen bestimmte finanzielle Entwicklungen nicht abbilden können. Dies ist dann denkbar, wenn sich die Aufgabenerfüllung in einem Teilbereich des übertragenen Wirkungskreises angesichts steigender Fallzahlen massiv verändert, sodass zusätzliche Personalausgaben und/oder zusätzliche Sachausgaben erforderlich werden.

Die Frage nach entsprechenden Regelungen ist im Kontext der Dynamisierung der Leistungen (Abschnitt A.4.1) sowie des Überprüfungsrythmus (Abschnitt B.1) zu beantworten. Kürzere Überprüfungsrythmen machen es unwahrscheinlicher, dass wesentliche Entwicklungen übersehen werden.

Angesichts der Datenbasis sind Prognosen, die über die Dynamisierung hinausgehen, mit Vorsicht zu betrachten. Sie würden entweder stark pauschaliert ausfallen müssen (z. B. Zuschlag von 20 % auf das Personal in einem bestimmten Aufgabenbereich) oder aber durch eine zusätzliche Erhebung, zumindest mittels einer Stichprobe, abgesichert sein müssen.

Eine verlässliche Prognose erfordert jeweils eine sachliche Basis (Fallzahlen, Eingriffsnotwendigkeiten etc.) und eine preisliche Basis (Fallkosten). Das Aufgabenfeld im übertragenen Wirkungskreis ist allerdings so breit, dass kein allgemeingültiger Vorschlag für eine Prognose abgeleitet werden kann. Daher sollten zusätzliche Prognosen nur auf absolute Ausnahmefälle beschränkt sein. Hiervon zu unterscheiden ist eine nachträgliche Abrechnung von sich nach dem Regelungsmodus ergebenden Härtefällen. Insoweit kann es zweckmäßig sein, einen besonderen Ausgleichsmechanismus vorzusehen (siehe B.2).

5. Anreizquote/Interessenquote

Im Status quo (Festsetzung der Zuweisungen auf Basis der Datenanalyse 2016) war ein pauschaler Abschlag von 7,5 % vorgesehen.³⁰ Ungeachtet des Umstands, dass der Gesetzgeber insoweit dem Grunde und der Höhe nach unter Rechtfertigungszwang steht, dem er im geltenden System nicht genügt hat, kommen zwei Argumentationslinien in Frage.

5.1. Effizienzanreiz

Die Ausführungen im Abschnitt A.1.2(2) haben gezeigt, dass Ansatzpunkte für die Bestimmung einer Anreizquote gefunden werden können. Ineffizienz ist

³⁰ Der Wert wurde zwischenzeitlich auf 3,75 % reduziert, vgl. LT-Drs. 7/4301, S. 8.

keine prägende Eigenschaft der kommunalen Aufgabenerfüllung im übertragenen Wirkungskreis; allerdings lassen sich in einem geringen Umfang Ineffizienzen rechnerisch feststellen:

- Für die Ämter und amtsfreien Gemeinden auf Basis der Korridorbereinigung ca. 1,6 % bis 3,3 % (abhängig von der Festsetzung der Korridorgrenzen).
- Für die Landkreise ca. 3,4 % bis 10,5 %, je nach der Bewertung nach Einwohnerzahl oder nach flächenbezogenen Indikatoren.
- Für die großen kreisangehörigen Städte ca. 2,5 % bis 3,7 %, je nach der Bewertung nach Einwohnerzahl oder nach flächenbezogenen Indikatoren.
- Für die kreisfreien Städte lassen sich aus der qualitativen Gegenüberstellung mit dem kreisangehörigen Raum lediglich auf indirektem Wege Ansätze für Effizienzreserven ableiten. Diese liegen zwischen 0,3 % (Anlegung der geringsten Effizienzreserven der Ämter und Landkreise) und 5,6 % (Anlegung der höchsten Effizienzreserven der Ämter und Landkreise).

Es ist dem Land aufgegeben, den Konnexitätsausgleich unter Anwendung einer finanzwissenschaftlichen Methodik zu bestimmen, und es ist ihm unbenommen, Effizienzreserven zu berücksichtigen. Dabei legen die hier ermittelten Ergebnisse eine Differenzierung nach Typen kommunaler Aufgabenträger nahe. Soweit Referenzwerte zur Bestimmung angemessener Kosten gebildet werden (vgl. *Tabelle 4* für die Ämter und amtsfreien Gemeinden), muss die Mehrzahl der Aufgabenträger erfasst werden. Insoweit bietet das Korridormodell gegenüber der rein quantilsbasierten Bildung von Mittelwerten den Vorteil, dass alle Daten einbezogen werden. Neben einer solchen methodengerechten Effizienzquote scheidet ein weiterer, zusätzlicher Abschlag aus, wenn dieser auf die unterschiedlichen Kostenniveaus und demnach auf eine vermutete Ineffizienz abstellt.

5.2. Kommunales Interesses

Davon strikt zu trennen ist die Frage, ob ein „werthaltiges“ kommunales Interesse bei der landesgesetzlichen Zuweisung staatlicher Aufgaben zur Erledigung durch die Kommunen in Form eines Selbstbehalts angesetzt werden kann.³¹ Im bisherigen Recht ist der pauschale Abschlag von 7,5 % bzw. 3,75 % ausweislich der Gesetzesbegründung ausschließlich als Anreizquote zu verstehen. Ausdrücklich Bezug genommen wird auf die „Organisations- und Personalhoheit“ sowie „verwaltungsorganisatorische Entscheidungen der jeweiligen kommunalen Verantwortungsträger“.³²

Rechtlich kann Gemeinden, Ämtern, Städten und Landkreisen eine Interessenquote nur „angerechnet“ werden, falls sie Einflussnahmemöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllungsmodalitäten besitzen, wie sie im Bereich des eigenen Wirkungskreises bestehen. Wenn und soweit fachliche und organisatorische Standards bzw. diesbezügliche aufsichtliche Weisungen die Entscheidungshoheit der Aufgabenträger weitgehend ausfüllen und, gibt es für einen Selbstbehalt aus Gründen kommunaler Eigenverantwortlichkeit keinen Raum, erst recht falls Effizienzreserven in die Bestimmung des Konnexitätsausgleichs „eingepreist“ worden sind.

Im Ergebnis bliebe dem Landesgesetzgeber damit lediglich übrig, eine Interessenquote mit dem rein immateriellen oder politischen Interesse an kommunalisierter (Fremd-)Aufgabenwahrnehmung zu begründen. Dabei wäre jedenfalls zu berücksichtigen, dass eine solcher Abschlag vom Konnexitätsausgleich die finanzielle Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt.

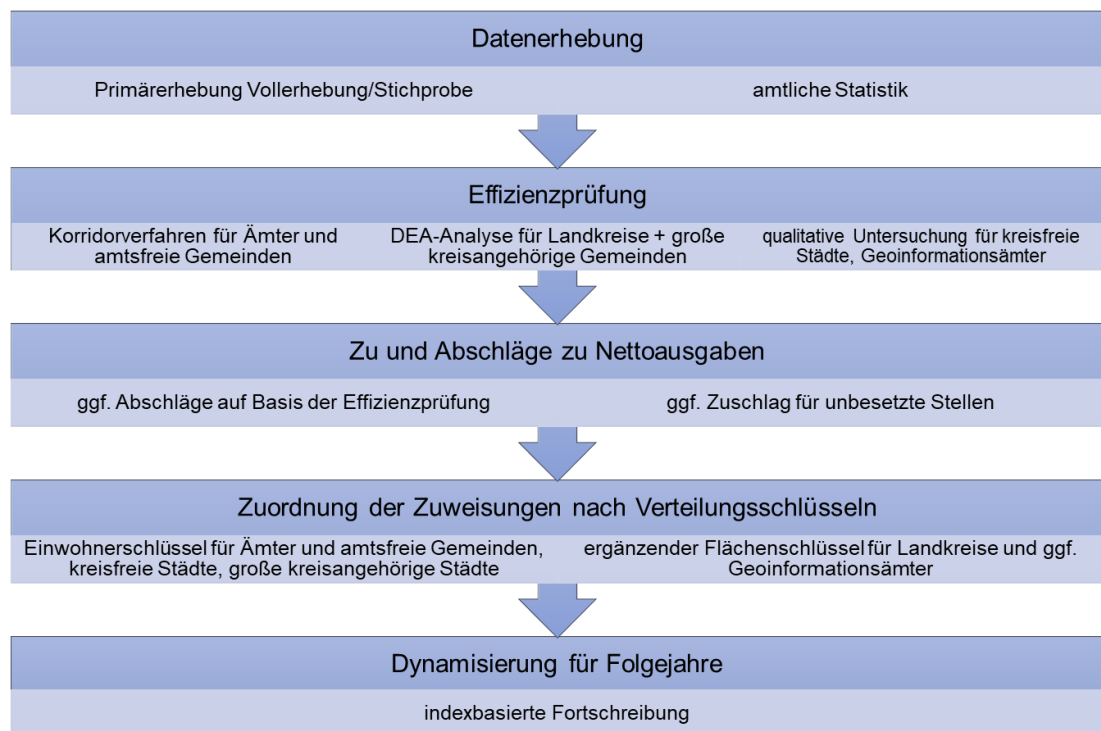
³¹ I.d.S. ohne nähere Spezifizierung: BbgVerfG, LKV 1998, 195 (196 f.): „Zu berücksichtigen ist auch, daß die Kommunen jedenfalls in einem gewissen Maße ein eigenes Interesse daran haben, mit der Wahrnehmung von Angelegenheiten des Landes betraut zu werden, weil dies die Möglichkeit bietet, für die Bürger eine ortsnahe Verwaltung bereitzustellen und auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung Einfluß zu nehmen.“

³² LT-Drs. 7/1129, S. 63.

6. Übersicht zum Überprüfungsprozess

Abbildung 18 fasst den Prozess zusammen. Die Erhebung kann sowohl auf Basis der Primärerhebung bei den Trägern als auch (ergänzend oder ersetzend) durch die Nutzung von Daten der amtlichen Statistik vorgenommen werden. Der Erhebung schließt sich der Schritt der relativen Effizienzbewertung an, der getrennt nach kommunalen Gruppen bzw. Geoinformationsämtern erfolgen sollte. Neben Abschlägen auf Grundlage der Effizienzprüfung können Zuschläge für unbesetzte Stellen zur Anwendung kommen. Alle Berechnungen werden mit Pro-Kopf-Größen durchgeführt (Euro je Einwohner). Die Bestimmung der absoluten Verteilungsmassen (Euro) erfolgt, in dem die einwohnerbezogenen Größen mit der Gesamteinwohnerzahl der jeweiligen Gruppen multipliziert werden. Dies sichert, dass auch bei fehlenden Meldungen eine angemessene Dotation erfolgt. Die Teilmassen werden im letzten Schritt nach einem Einwohnerschlüssel (Ämter und amtsfreie Gemeinden, kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte) bzw. nach einem gemischten Schlüssel, der zusätzlich Flächengrößen einbezieht (Landkreise, ggf. Geoinformationsämter), verteilt. In den Jahren zwischen der Erhebung werden die Kostenansätze indexbasiert fortgeschrieben.

Abbildung 18: Übersicht zum Überprüfungsprozess



Quelle: Eigene Darstellung.

7. Regelungsvorschlag

Soweit der Gesetzgeber den hier entwickelten Vorschlägen folgen möchte, werden eine Anpassung des § 22 FAG M-V sowie einige Neuregelungen notwendige sein. Falls man an dem Vorwegabzug des Konnexitätsausgleichs aus der Finanzausgleichsmasse festhält, anstatt hierfür nicht nur einen eigenen Ansatz, sondern ihn auch regelungstechnisch zu verselbständigen, müsste die Regelung zur Kostenfolgenabschätzung eigentlich als § 11a FAG M-V eingefügt werden. § 22 FAG M-V betrifft ja bereits die Kostendeckungsebene. Um den Zusammenhang der Ausgleichsleistungen in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes zu wahren, werden die Regelungsvorschläge hier gleichwohl nach § 22 FAG M-V verortet.

§ 22a Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises – Kostenermittlung und -anerkennung

- (1) Die fachlich zuständige oberste Landesbehörde nimmt eine nach dem Stand des Verfahrens mögliche Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf die kommunalen Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe der folgenden Absätze vor.
- (2) Die bei wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltswirtschaft zu erwartenden Personal- und Sachaufwendungen sowie Zweckaufwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände sind auszugleichen. Für die Erfüllung der übertragenen Aufgabe erforderliche Investitionen sind angemessen zu berücksichtigen.
- (3) Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben auf Anforderung die bei ihnen vorhandenen Daten zur Verfügung zu stellen. Die erhobenen Daten sind mithilfe von quantitativen Analyseverfahren zu bereinigen und zu gewichten, um die sich bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltungstätigkeit ergebenden durchschnittlichen Kosten und Einsparungen zu ermitteln. Statt einer Vollerhebung kann eine Bezugnahme auf Stichproben erfolgen, wenn dabei keine stichprobenbasierten Verzerrungen zu erwarten sind.
- (4) Sind durch den Gesetz- oder Verordnungsentwurf bei den betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden Entlastungen zu erwarten, sind die damit verbundenen Einsparungen entsprechend der Regelung in Absatz 3 zu ermitteln. Satz 1 gilt entsprechend für Erträge, insbesondere Gebühren, Auslagenersatz, Entgelte

und Abgaben, die im Zusammenhang mit der zu übertragenden Aufgabe zugunsten der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände erhoben werden können.

(5) Der Kostenfolgeabschätzung sind die Daten der doppischen Ergebnisrechnung der Kommunen zugrunde zu legen. Ansätze für Investitionsausgaben werden bei der Bezugnahme auf doppische Ergebnisdaten nicht gesondert erfasst. Dabei sollen die Daten festgestellter Jahresabschlüsse in die Überprüfung eingehen; wenn der Gesamthaushalt noch nicht abgeschlossen ist, kann auf vorläufige Daten zurückgegriffen werden. Statt einer Datenerhebung kann auf Daten der amtlichen Finanzstatistik als Hauptindikator für eine Gesamtüberprüfung der kommunalen Nettolasten zurückgegriffen werden.

Da sich die Verteilungsregelung derzeit (noch) in § 22 Abs. 2 FAG M-V befindet, müsste dort in Bezug auf die Landkreise eine Streichung der bisherigen Bestimmung und eine Neuregelung entsprechend der hier gefundenen Ergebnisse erfolgen. Dies betrifft § 22 Abs. 2 Satz 3 u. 4 FAG M-V, die lauten müssten:

Von der Teilmasse für die Landkreise werden 70 % nach Einwohnern und 30 % nach der Kreisfläche verteilt. Bei den Geoinformationsämtern ist die Teilmasse zu 60 % nach Einwohnern und zu 40 % nach der Fläche zu verteilen.

B. Überprüfungsrhythmus

Da die Entscheidung über die Kostendeckung „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung zu treffen gewesen ist, konnte sie nur auf der Grundlage einer Prognose erfolgen. Um den Schutzzweck des Konnexitätsprinzips nicht zu unterlaufen, trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungs-, Überprüfungs- und ggf. Anpassungspflicht. Denn 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.

1. Turnusgemäße Überprüfung und ggf. Anpassung

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, damit die Kostendeckung für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises fortlaufend und dauerhaft sichergestellt ist. Er darf sich nicht darauf beschränken, einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen für nachfolgende Zeiträume schlicht fortzuschreiben, ohne sich der Zweckmäßigkeit und Geeignetheit der Kostenerhebung, -bewertung und -zuordnung zu vergewissern.

1.1. Kommunizierende Röhren

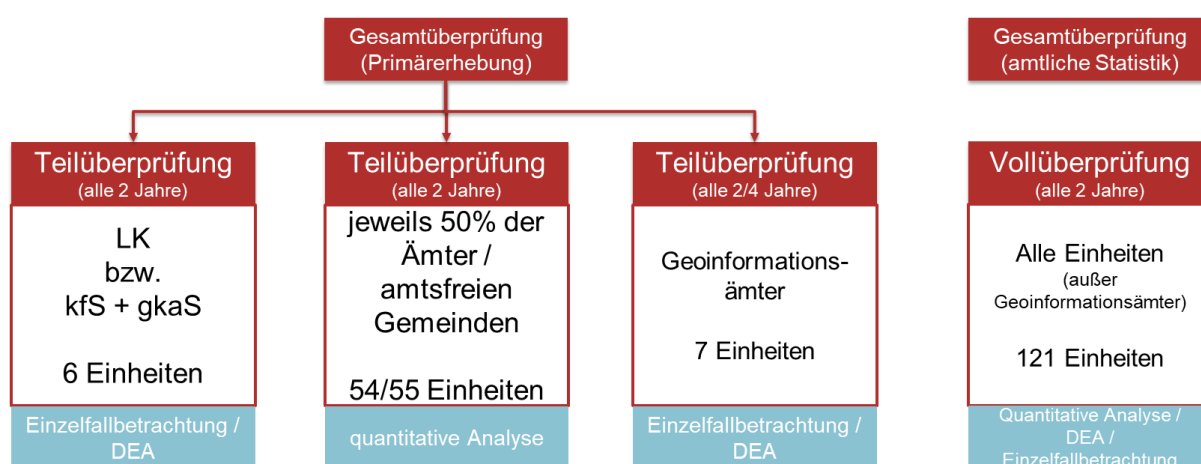
Der derzeit für den Konnexitätsausgleich bei „altübertragenen“ Fremdaufgaben vorgesehene Überprüfungszeitraum von „mindestens vier Jahren“ ist doppelt so lang wie der Überprüfungszyklus beim allgemeinen Finanzausgleich und ist umso weniger gerechtfertigt, als der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beim Konnexitätsausgleich erst recht durch den kommunalen Anspruch auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land begrenzt wird.

Mit der Bemessung des Erhebungsrhythmus` korrespondiert die Fortschreibung der Datengrundlage in der Zwischenzeit. Der Gesetzgeber wird daher an längeren Zyklen der Überprüfung des Konnexitätsausgleichs (hier vier Jahre)

überhaupt nur festhalten können, wenn er die zugrundeliegenden Daten dynamisiert. Dabei müssen die Parameter der Fortschreibung dann sorgfältig gewählt werden, um das Datenbild zu erhalten (dazu Abschnitt A.3.1). Da eine Indexierung demgegenüber bei kürzeren Erhebungszyklen nur geringe Effekte hat, kann sie dem Umfang und der Art nach einfacher gestaltet werden.

Passgenauer und einfacher zu handhaben ist allerdings ein zweijährlicher Überprüfungszeitraum. Angesichts der dargestellten Ergebnisse sind insoweit Anpassungen der Methodik auf zwei Wegen möglich, um das System fundiert reagibel zu erhalten. So kann eine Primärerhebung als Teilüberprüfung ausgestaltet werden, ohne an Aussagekraft zu verlieren. Alternativ kommt eine Vollüberprüfung auf Basis der amtlichen Statistik in Betracht, soweit diese aussagekräftig ist (siehe *Abbildung 15*). Im Übrigen sind Kombinationen der Methoden möglich und ggf. notwendig, insbesondere um Lücken der amtlichen Statistik zu füllen.

Abbildung 19: Übersicht zum Überprüfungsrythmus



Quelle: Eigene Darstellung.

1.2. Verkürzung des Prüfungsrythmus mit geringerer Fallzahl

Statt wie bisher 128 Fälle alle 4 Jahre zu prüfen, könnten ca. 70 Fälle alle 2 Jahre geprüft werden. Dies verkürzt einerseits den Prüfzyklus, andererseits eröffnet es Möglichkeiten, die eingehenden Daten tiefer zu untersuchen. Eine turnusmäßige Prüfung würde sich folglich auf folgende Fälle beziehen:

- Vollerhebung der Landkreise (6 Einheiten) bzw. der kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte (insgesamt 6 Einheiten) im wechselnden Rhythmus,
- 50% der Ämter und amtsfreien Gemeinden nach zufälliger (!) Auswahl,
- Vollerhebung der Geoinformationsämter.

Die Frage nach der Preisindexierung bzw. Dynamisierung der Pauschalen würde sich dann nicht mehr stellen bzw. wäre deutlich vereinfacht. Der kürzere Turnus würde Anpassungen auf dynamische Rahmenbedingungen mit geringerem Zeitverzug ermöglichen. Datenreihen können im Zeitverlauf geschlossen werden, um damit präzisere Informationen über Kostendynamiken zu gewinnen. Dies ist bei einem vierjährigen Rhythmus nur in sehr langen Zeitabläufen verlässlich möglich.

1.3. Umstieg auf die Überprüfung mittels amtlicher Statistik

Wie im Abschnitt A.1.1(6) gezeigt wurde, ist durchaus ein Umstieg auf die Nutzung der amtlichen Finanzstatistik statt einer eigenen Erhebung möglich. Es bleiben spezifische Zuschätzungen erforderlich, der Kernbestand der Daten kann jedoch aus der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände abgeleitet werden. Dies ist insbesondere für die Ämter und amtsfreien Gemeinden der Fall. Für diese Gruppe ist der Aufwand der Primärerhebung durch das Ministerium für Inneres und Europa am höchsten (größte Zahl von Kommunen) und der Nutzen insgesamt am kleinsten (nur ca. 20 % der relevanten Nettoausgaben im übertragenen Wirkungskreis, relativ homogene Verteilung). Lediglich die Geoinformationsämter müssten dauerhaft an der Basis erfasst werden, da sie in der amtlichen Finanzstatistik nicht einzeln in der erforderlichen Tiefe und Breite nachgewiesen werden.

2. Sonderbedarfsklausel

Schließlich muss die Regelung des Konnexitätsausgleichs für Fälle einer fehlerhaften oder aus unvertretbaren Gründen nicht eingetretenen Prognose zu den Kosten angepasst werden. Dasselbe gilt für „Ausreißer-Konstellationen“ bei einzelnen Aufgabenträgern. Denn anderenfalls hätte 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. Je länger der Zeitraum der turnusgemäßen Überprüfung und ggf. Anpassung der Ausgleichsregelung bemessen wird, umso notwendiger ist die normative Grundlage für eine Sonderzuweisung.

Obwohl das Konnexitätsprinzip jeden einzelnen Aufgabenträger schützt, schließt es nicht prinzipiell Mittlungen und Pauschalierungen aus. Aber jede einzelne betroffene Kommune muss nach der gesetzlichen Ausgestaltung „die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit“ haben, „durch zumutbare eigene Anstrengungen“ zu einem vollständigen Kostenausgleich zu kommen.³³ Das System des Konnexitätsausgleichs zwingt zu Generalisierungen und Typisierungen bei der Ermittlung des aufgabenbezogenen Finanzbedarfs und vermag so nicht durchgängig „Einzelfallgerechtigkeit“ herzustellen. Das bedingt, für sich nach dem grundsätzlichen Regelungsmodus dennoch ergebene Härtefälle einen besonderen Ausgleichsmechanismus vorzusehen.

3. Regelungsvorschlag

§ 22b Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises – Dynamisierung, Überprüfung, Sonderbedarf

- (1) Der Gesetzgeber kann die Mittel des Konnexitätsausgleichs dynamisieren. Er hat dabei an Parameter anzuknüpfen, die die Entwicklung der Fremdaufgabe und der Kosten ihrer Wahrnehmung angemessen erfassen.
- (2) Im Abstand von zwei Jahren soll überprüft werden, ob aufgrund von Veränderungen in Aufgabenbestand oder -wahrnehmung eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist.
- (3) Ändern sich die tatsächlichen Grundlagen oder die rechtlichen Anforderungen der Aufgabenwahrnehmung, muss der Gesetzgeber ungeachtet der regelmäßigen Prüfung eine Anpassung der Zuweisungen vornehmen.
- (4) Kommunale Aufgabenträger, bei denen die Zuweisung zu einer erheblichen und unvermeidlichen Unterdeckung der Kosten der Fremdaufgabenerfüllung führt, erhält auf Antrag eine Sonderzuweisung für abgelaufene Haushaltsjahre, im Ausnahmefall auch schon im laufenden Haushaltsjahr. Bei der Feststellung des Fehlbetrags

³³ Bbg. VerfG, LKV 2002, 323 (325), zum strikten Konnexitätsprinzip.

bleiben nicht unbedingt notwendige Ausgaben und Aufwendungen außer Ansatz; zumutbarerweise nicht ausgeschöpfte Einnahmen- und Ertragsquellen sind zu berücksichtigen.

C. Kostenersatz für Organleihe

Den Besonderheiten des Landrats als untere staatliche Verwaltungsbehörde gegenüber der kommunalen Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist bei der Mittelzuweisung Rechnung zu tragen. Deshalb darf die Berechnung des Zuweisungsbedarfs nicht ohne Weiteres nach den gleichen Mechanismen wie für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis erfolgen. Allerdings besteht auch hier keine Gestaltungsreduktion auf null.

1. Besondere Aufmerksamkeitsfelder

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. Zu berücksichtigen ist, dass der schlichte Schluss von den Ausgaben auf die Ausgleichsbedarfe zu kurz greift, weil er unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung ebenso wenig erfasst wie ungedeckte Investitionsbedarfe.

Einzubeziehen in die Bemessungsgrundlage sind Zweck-, Verwaltungs- und Gemeinkosten. Mittlungen und Pauschalierungen sind zulässig. Typisierungen und die Bildung von gewogenen Durchschnittswerten dürfen aber nicht zu Verzerrungen führen. Jenseits finanzwirtschaftlicher Kostenerhebungs- und Kostenbewertungsmethoden scheidet eine Reduzierung der Kostendeckung aus.

Erhebung und Effizienzprüfung erstrecken sich ohne weitere Änderung auch auf die Aufgabenteile der Organleihe. Bei der Nutzung der amtlichen Statistik sind Hinzuschätzungen erforderlich, da die betreffenden kommunalen Produkte nicht trennscharf nachgewiesen werden (siehe hierzu Abschnitt A.1.1(6)).

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. Da der Landrat extern nicht als kommunale Behörde agiert, fehlt eine Rechtfertigung für einen Selbstbehalt in Form einer Interessenquote.

Im Einzelnen geht es um die Aufgaben des Landrats nach § 79 Abs. 1 KV M-V (Rechtsaufsicht), § 54 Abs. 1 Satz 2 StrWG M-V (Straßenaufsicht), § 4 KPG M-V (überörtliche Kommunalprüfung).³⁴

Bei der oben vorgenommenen Effizienzprüfung für die Landkreise (A.1.2(2)(d)) waren die Nettoausgaben im Bereich der Organleihe vollständig enthalten. Ein Ausschluss dieser Positionen, die rund 7,4 % der relevanten Nettoausgaben der Landkreise ausmachen (7,9 Mio. Euro von insgesamt 107,4 Mio. Euro), 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. Anders formuliert kann für die Aufgaben im Bereich der Organleihe vom gleichen Maß an Effizienz bzw. Ineffizienz ausgegangen werden wie für die übrigen Bereiche des übertragenen Wirkungskreises.

2. Regelungsvorschlag

§ 22c Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde

Die Zweck-, Verwaltungs- und Gemeinkosten sind vollständig vom Auftraggeber zu ersetzen; Mittlungen und Pauschalierungen sind zulässig. Der Kostenersatz ist auf Aufwendungen beschränkt, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung entsprechen. Der Ansatz einer Interessenquote ist unzulässig. Im Übrigen gilt für die Mittelzuweisung bei Organleihe §§ 22a, 22b.

³⁴ Der Teil der entsprechenden Kosten für die Organleihe ist vom Rest der Kosten für Fremdaufgaben abzutrennen und zur Information gesondert ausweisen.

D. Alternativen

Ein verfassungsrechtlich gebotener Konnexitätsausgleich im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV 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.

1. Konsultation

Ein normiertes Konsultationsverfahren³⁵ erscheint nicht nur bei der Überprüfung der Konnexitäts- und Kostenersatzmittel, sondern auch bei der Ermittlung des aufgabenbezogenen Aufwands sowohl bei Fremdaufgaben als auch bei der Organleihe zweckmäßig. In diesem Sinne bestimmt bereits Punkt II. 4 der Gemeinsamen Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip vom 20.03.2002³⁶ eine Beteiligung der kommunalen Landesverbände im Rahmen der vom Land zu treffenden Kostenfolgenabschätzung. Eine entsprechende Bestimmung könnte dem hier vorgeschlagenen § 22a als Absatz 6 angefügt werden.

2. Umstieg auf Ergebnisrechnung

Angesichts der Vorteile der doppischen Ergebnisrechnung (Periodenabgrenzung, Ausweis der Abschreibungen) ist ein Übergang zur Nutzung von Ergebnisdaten statt Zahlungsdaten möglich.

³⁵ Vgl. § 2 Gesetz zu einem Konsultationsverfahren zur Kostenfolgenabschätzung nach Artikel 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG), § 2 Gesetz zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 57 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexitätsAusfG)

³⁶ LT-Drs. 3/2790 und ABl. 2002, S. 314; ähnlich für Bayern: Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Konsultationsvereinbarung – KonsultVer), dort unter II.1

3. Umstieg auf amtliche Statistik statt Primärerhebung

Es konnte gezeigt werden, dass erhebliche Teile der Prüfergebnisse durch die amtliche Finanzstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände rekonstruiert werden können. Daher ist es jedenfalls für die Gruppe der Ämter und amtsfreien Gemeinden möglich, keine Primärerhebung mehr durchzuführen und stattdessen die amtliche Finanzstatistik für die Berechnung der Dotation der Finanzmasse zu nutzen. Der Aufgabenbezug bleibt erhalten, wobei die Granularität der Statistik den Aufgabenkatalog zwar nicht en détail, jedoch hinreichend präzise abbilden kann. Im Übrigen können weiterhin Zuschläge für Verwaltungsgemeinkosten und Arbeitsplatzpauschalen zur Anwendung gebracht werden.

Abkürzungsverzeichnis

DEA	Data Envelopment Analysis (Dateneinhüllungsanalyse)
Einw.	Einwohner(in)
gkaS	große kreisangehörige Städte
kfS	kreisfreie Stadt
KGSt	Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LK	Landkreis
Mio.	Millionen
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
NRW	Nordrhein-Westfalen
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Literaturverzeichnis

- Bundesverwaltungsamt (2021): Ermittlung des Stichprobenumfangs, in: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, in: https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/5_Personalbedarfsermittlung/51_Grundlagen/514_Stichprobe/5144%20Ermittlung%20des%20Stichprobenumfang/stichprobenumfang-node.html.
- Ewert, Ralf; Wagenhofer, Alfred* (2005): Interne Unternehmensrechnung. Mit 37 Tabellen. 6., überarb. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York: Springer (Springer-Lehrbuch).
- Haberstock, Lothar; Breithecker, Volker* (1998): Kostenrechnung. 10., unveränd. Aufl. Berlin: Schmidt.
- Horsch, Jürgen* (2015): Kostenrechnung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim* (2018): Finanzwissenschaftliche Analysen und finanzwirtschaftliche Berechnungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.
- Rottmann, Horst/Auer, Benjamin* (2010): Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler, Eine anwendungsorientierte Einführung, Wiesbaden.
- Stoetzer, Matthias-W.* (2017): Regressionsanalyse in der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung Band 1, Eine nichtmathematische Einführung mit SPSS und Stata, Berlin, Heidelberg.
- Urban, Dieter/Mayerl, Jochen* (2008): Regressionsanalyse, Theorie, Technik und Anwendung, 3. Aufl., Wiesbaden.