

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



Jahresbericht 2007

- Teil 1 -

Kommunalbericht

Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

Zusammenfassung

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern zeigt mit seinem Kommunalbericht 2007 strukturelle Probleme der kommunalen Finanzlage in Mecklenburg-Vorpommern auf, liefert Hinweise zur Bewältigung aktueller Problemstellungen und legt die wesentlichen Ergebnisse seiner Kommunalprüfungen dar.

Lage der kommunalen Finanzwirtschaft

Auch wenn die Finanzlage einer beachtlichen Anzahl von Kommunen erfreulich ist zeigen die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen der kommunalen Haushalte für 2006 in ihrer Gesamtsicht leider weiterhin ein unbefriedigendes Bild. Für Mecklenburg-Vorpommern ist entgegen dem bundesweit festzustellenden Trend sogar eine leichte Verschlechterung des Finanzierungssaldos zum Vorjahr auf -28,6 Mio. Euro festzustellen. Daran hatten die kreisfreien Städte sowie die Landkreise mit -55,6 Mio. Euro bzw. -32,9 Mio. Euro maßgeblichen Anteil. Ganz anders stellt sich das Ergebnis für die kreisangehörigen Ämter und Gemeinden dar, mit 66,2 Mio. Euro konnten sie erneut mit einem deutlich positiven Finanzierungssaldo abschließen. (Tz. 9 ff)

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist das wenig befriedigende Gesamtergebnis nicht auf unzureichende kommunale Einnahmen, sondern auf die weiterhin zu hohen laufenden Ausgaben zurückzuführen:

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern waren auch 2006 mit überproportional hohen Einnahmen ausgestattet. Die Gesamteinnahmen je Einwohner lagen mit 2.109 Euro rd. 15 % über denen der kommunalen Ebene der finanzschwachen Westflächenländer und auch über den Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen ostdeutscher Vergleichsländer. (Tz. 15 ff)

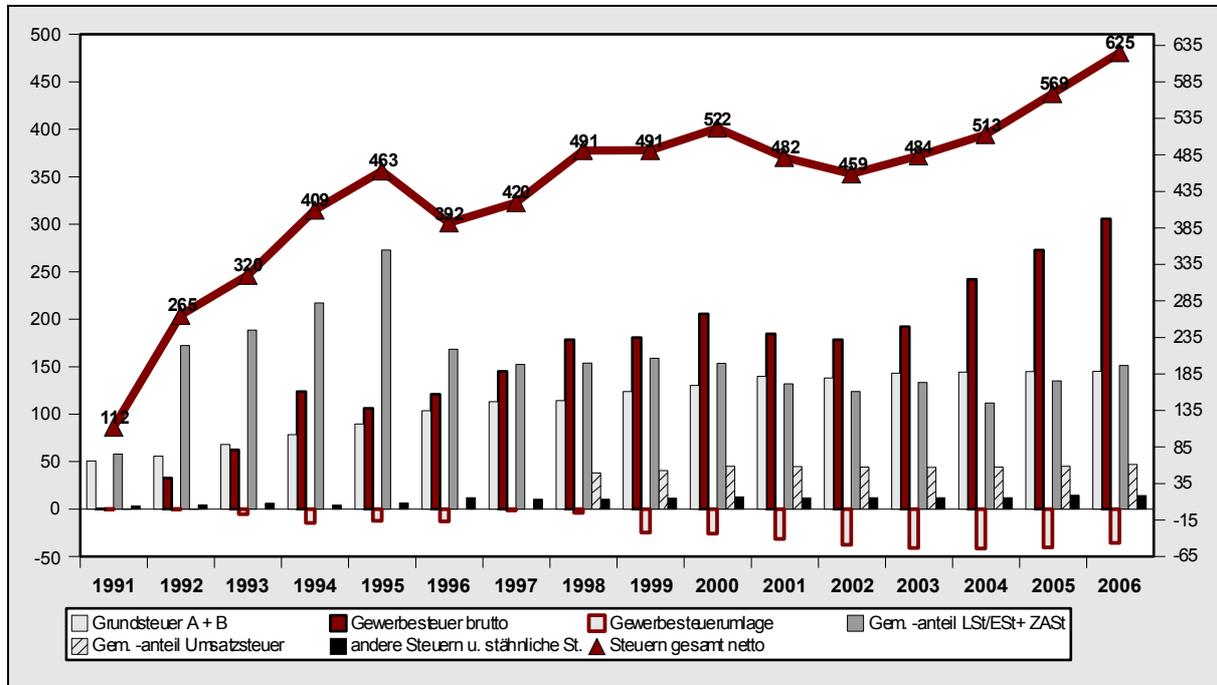
Tabelle 1: Einnahmen der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr (+)/ Mindereinnahmen (-) in Mio. Euro ¹		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Einnahmen der laufenden Rechnung	1.812	1.606	1.649	1.701	351	278	190
darunter:							
- Steuereinnahmen	368	459	702	409	-156	-569	-71
- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	127	118	116	106	15	19	36
- Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse vom Land	1.030	795	548	936	400	819	159
- Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	173	120	160	163	91	23	18
Einnahmen der Kapitalrechnung	297	483	183	318	-316	194	-36
darunter:							
- Vermögensveräußerungen	50	266	60	59	-367	-17	-15
- investive Zuw. u. Zuschüsse vom Land	163	188	70	221	-41	159	-98
- Vermögensübertragungen von anderen Bereichen	44	23	41	42	35	5	3
Bereinigte Einnahmen	2.109	2.089	1.832	2.019	35	473	154
nachrichtlich: Zahlungen vom Land	1.193	982	618	1.157	300	1.029	155

¹ Ausgabendifferenzial zwischen Mecklenburg-Vorpommern und dem Vergleichsland, d. h. die Differenz zwischen den Angaben je Einwohner wird auf die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hochgerechnet und daher in Mio. Euro angegeben. Quelle: GfK 2006 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Die kommunalen Steuereinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern sind 2006 zum Vorjahr um 9,8 % auf 625 Mio. Euro angestiegen. Damit wiesen die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns die höchste Wachstumsrate bei den Steuereinnahmen unter den neuen Ländern auf. Insbesondere bei der Gewerbesteuer war eine deutlich positive Tendenz festzustellen. (Tz. 18 ff)

Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in M-V, 1995-2006, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Dennoch besteht die kommunale Steuerschwäche im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern weiter fort. Der Landesrechnungshof sieht deren Ursachen nicht allein in der wirtschaftlichen Strukturschwäche, sondern auch bei der nicht hinreichenden Pflege und Ausschöpfung eigener steuerlicher Einnahmepotentiale durch niedrige Realsteuerhebesätze, insbesondere der Grundsteuer B sowie bei der Gewerbesteuer im Stadt-Umland-Bereich. (Tz. 22 ff)

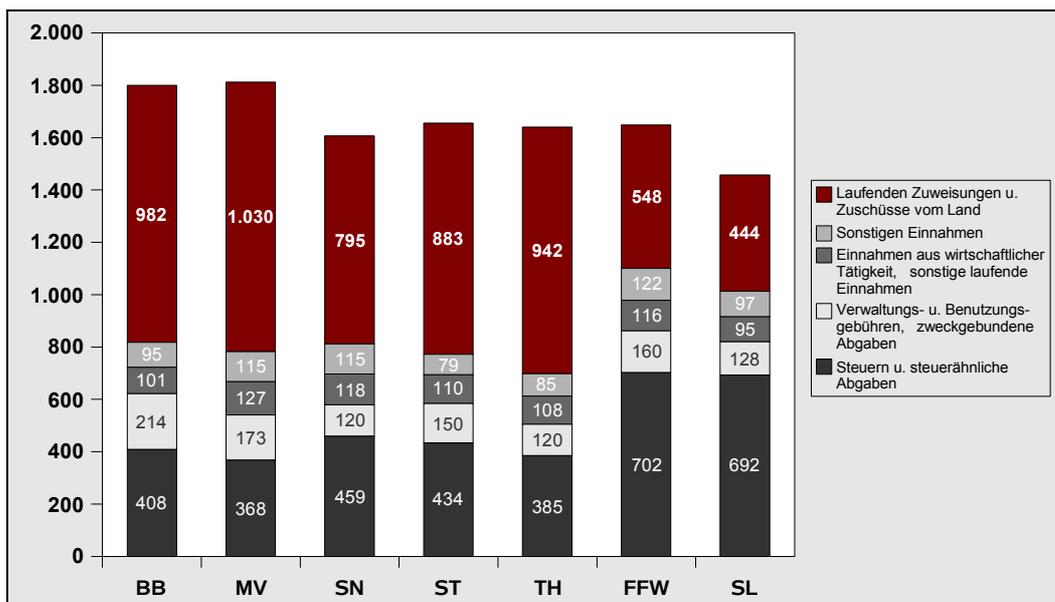
Tabelle 2: Gewogene Durchschnitte¹ der Hebesätze der kommunalen Realsteuern 2006 im Ländervergleich

Land	Grundsteuer A			Grundsteuer B			Gewerbsteuer			Summe
	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Hebesatz	Rang	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesatz wie...	Mehreinnahmen in Mio. Euro bei Hebesätzen wie...
BW	338	2	5,3	353	7	1,3	358	8	36,3	43,0
BAY	335	3	5,2	368	6	6,9	370	6	48,0	60,1
BB	256	9	0,8	369	5	7,3	323	11	3,0	11,1
HE	272	8	1,7	325	12	-9,5	402	4	78,2	70,4
MV	242	11	-	350	8	-	320	12	-	-
NDS	340	1	5,5	377	3	10,3	376	5	54,1	69,9
NRW	219	13	-1,3	434	2	31,7	435	1	110,4	140,8
RP	285	6	2,4	338	10	-4,6	369	7	46,7	44,6
SAAR	248	10	0,3	335	11	-5,6	416	2	92,0	86,8
SN	297	4	3,1	446	1	36,3	415	3	90,5	129,9
ST	287	5	2,5	375	4	9,5	314	13	-5,3	6,8
SH	275	7	1,9	319	13	-11,6	339	10	18,0	8,3
TH	235	12	-0,3	342	9	-2,8	348	9	26,6	23,5

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die kommunale Steuerschwäche wird durch laufende Zuweisungen des Landes nicht nur kompensiert, sondern erheblich überkompensiert. Vor dem Hintergrund rückläufiger aufbaubedingter Transfermittel wird der Landesregierung daher empfohlen, die konsumtiven Landeszuweisungen schrittweise zu reduzieren. Eine dauerhaft höhere finanzielle Ausstattung der Kommunen gegenüber den FFW ist nur möglich, wenn bei Landesaufgaben zugunsten der kommunalen Finanzausstattung ein Aufgabenverzicht erfolgt. (Tz. 30 ff)

Abbildung 2: Einnahmen der lfd. Rechnung auf kommunaler Ebene, Ist 2006, in Euro je EW



Quelle: GfK d. Statistischen Bundesamtes (2006); eigene Berechnungen.

1 Durchschnitt = Ist-Aufkommen x 100 / Summe Grundbeträge.

Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns nahmen auch 2006 eine Spitzenposition bei den laufenden Ausgaben ein. Im Vergleich zum Vorjahr wurden die mit 1.783 Euro pro Einwohner hohen Ausgaben der laufenden Rechnung nochmals um 30 Euro gesteigert. Dieses hohe einwohnerbezogene Ausgabenniveau hat für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern hochgerechnete Mehrausgaben zwischen 300 und 485 Mio. Euro zu den Vergleichsländern nach sich gezogen. (Tz. 57 ff)

Tabelle 3: Ausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.783	1.498	1.575	1.609	485	354	296
darunter:							
- Personalausgaben	493	466	485	552	45	14	-101
- Laufender Sachaufwand	396	309	362	374	149	57	37
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	338	276	295	300	106	73	65
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	58	32	67	74	43	-16	-28
- Zinsausgaben	63	56	64	54	13	-1	16
- Allgemeine Zuweisungen u. Umlagen	187	199	324	225	-20	-232	-65
- Sonstige Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke	212	197	183	243	24	49	-54
- Sozialausgaben	605	458	479	434	250	214	291
Ausgaben der Kapitalrechnung	343	355	267	354	-20	129	-18
darunter:							
- Sachinvestitionen	261	313	213	289	-89	82	-47
- Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	73	32	44	62	70	50	20
- Gewährung von Darlehen	3	8	8	4	-7	-8	-2
- Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	2	5	12	4	-5	-16	-3
Bereinigte Ausgaben	2.126	1.853	1.842	1.963	465	483	278

Quelle: GfK 2006 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Zurückzuführen ist die Ausgabensteigerung vor allem auf die kommunalen Sozialausgaben, die sich um über 5 % gegenüber dem Vorjahr auf 1.030 Mio. Euro erhöht haben, wobei diese Entwicklung nicht allein von den Kommunen zu verantworten ist. Mit den Pro-Kopf-Sozialausgaben von 605 Euro je Einwohner, die mittlerweile einen Anteil von 34 % an den laufenden Ausgaben ausmachen, nahmen die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns im Ländervergleich des Jahres 2006 den Spitzenplatz ein. Auch das durchgehend höhere Ausgabenniveau je Einwohner in den einzelnen sozialen Aufgabenbereichen hat sich weiter verfestigt. Insbesondere bei den kostenträchtigen SGB-II-Leistungen sind in Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben je Einwohner von jeweils rd. 50 Euro zu verzeichnen. (Tz. 70 ff)

Tabelle 4: Sozialausgaben (Gemeinden/Gv. ohne Optionskommunen) im Ländervergleich, 2005 und 2006, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO*	Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	In Euro je EW				SN	FFW	3FO*
2005							
Ausgaben der lfd. Rechnung	1.753	1.456	1.546	1.556	508	355	337
davon Sozialausgaben	571	423	461	450	253	188	208
2006							
Ausgaben der lfd. Rechnung	1.783	1.498	1.575	1.609	485	354	296
davon Sozialausgaben	605	458	479	479	250	214	215

* Bei der Bildung des Durchschnitts für die drei Flächenländer Ost wurde die Gruppierungsnummer 74 (Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen) nur für Brandenburg und Thüringen berücksichtigt. In Sachsen-Anhalt ist das Land überörtlicher Träger der Sozialhilfe, bei den kommunalen Gebietskörperschaftsebenen fallen fast keine entsprechenden Ausgaben an. Insofern hätte ein Einbeziehen Sachsens-Anhalts an dieser Stelle die tatsächlichen Sozialausgaben der 3FO-Kommunen um rd. 47 Euro je Einwohner unterzeichnet.

Quelle: GfK 2006 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Für ihr aktives Personal gaben die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns 2,6 % weniger aus als noch 2005. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass weiterhin Mehrausgaben zu den sächsischen Kommunen bzw. in den finanzschwachen alten Länder festzustellen sind. Desweiteren beruht dieser Ausgabenrückgang zu Teilen auf Stellenauslagerungen aus den kommunalen Kernhaushalten, die sich in entsprechenden Ausgaben bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen an ausgegliederte Bereiche niederschlagen und somit erst einmal keine Einsparungen darstellen. (Tz. 58 ff)

Tabelle 5: Personalausgaben der Gemeinden/Gv. im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	in Euro je EW				SN	FFW	3FO
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.783	1.498	1.575	1.609	485	354	296
darunter:							
Personalausgaben	493	466	485	552	45	14	-101
- für aktives Personal	473	446	419	520	46	92	-79
- Versorgungsbezüge u. dgl.	20	20	65	32	-1	-77	-22

Quelle: GfK 2006 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Auffallend war insbesondere das hohe Personalausgabenniveau der Kreisverwaltungen und die insgesamt überproportional hohen laufenden Sachaufwendungen der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns, die sich insbesondere durch die Kleingliedrigkeit der kommunalen Verwaltungsstruktur begründen. (Tz. 59/ 67)

Tabelle 6: Personalausgaben der kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	In Euro je EW				SN	FFW	3FO
Kommunaler Gesamthaushalt	493	466	485	552	45	14	-101
Kreisfreie Städte	537	522	604	562	8	-35	-13
Kreisangehöriger Raum	474	432	458	550	49	18	-90
davon Landkreise (Kreisverwaltungen)	204	144	129	211	71	89	-8

Quelle: GfK 2006 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Tabelle 7: Laufender Sachaufwand nach kommunalen Gebietskörperschaftsebenen im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	In Euro je EW				SN	FFW	3FO
Kommunaler Gesamthaushalt							
Laufender Sachaufwand	396	309	362	374	149	57	37
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	338	276	295	300	106	73	65
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	58	32	67	74	43	-16	-28
Kreisfreie Städte							
Laufender Sachaufwand	434	309	430	465	65	2	-16
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	301	262	310	318	21	-5	-9
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	133	48	120	147	44	7	-8
Kreisangehöriger Raum							
Laufender Sachaufwand	380	308	348	351	85	37	33
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	355	284	292	296	84	74	69
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	25	24	57	55	1	-37	-36
<i>davon Landkreise (Kreisverwaltungen)</i>							
Laufender Sachaufwand	170	111	117	151	69	63	22
- Verwaltungs- u. Betriebsaufwand	152	97	88	113	64	75	46
- Erstattungen an andere Bereiche, Zuschüsse an übrige Bereiche, weitere Finanzausgaben	18	14	28	38	5	-12	-24

Quelle: GfK 2006 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

Erfreulicher Weise legten die Sachinvestitionen je Einwohner 2006 zum Vorjahr um 4,0 % auf 261 Euro je Einwohner zu. Dennoch blieben die Kommunen des Landes bei den Sachinvestitionen das Schlusslicht unter den neuen Ländern. Die Analysen des Landesrechnungshofs weisen darauf hin, dass die großen Städte nicht mehr in der Lage sind, ihrer Schlüsselrolle für die Entwicklung des Landes mit zukunftsgerichteten Ausgaben gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund sieht der Landesrechnungshof dringende Kurskorrekturen zur Eindämmung überhöhter laufender Ausgaben und damit zu Gunsten von Investitionen für geboten. Dabei sollten die kommunalen Körperschaften solche Investitionen tätigen, die zumindest im weiteren Sinne rentierlich sind und nachhaltig die wirtschaftliche Entwicklung auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung unterstützen. (Tz. 86 ff)

Tabelle 8: Ausgaben der Kapitalrechnung (Gemeinden/Gv.) im Ländervergleich, 2006, in Euro je EW²

	MV	SN	FFW	3FO	Mehr(+)/ Minderausgaben(-) in Mio. Euro		
	In Euro je EW				SN	FFW	3FO
Ausgaben der Kapitalrechnung	343	355	267	354	-20	129	-18
darunter:							
Sachinvestitionen	261	313	213	289	-89	82	-47
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	73	32	44	62	70	50	20
Gewährung von Darlehen	3	8	8	4	-7	-8	-2
Erwerb von Beteiligungen, Kapitalanlagen	2	5	12	4	-5	-16	-3

Quelle: GfK 2006 des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

- 2 Die Summe der in der Tabelle aufgeführten Einzelpositionen kann größer sein als die angegebenen Ausgaben der Kapitalrechnung insgesamt, hierfür sind u. a. interne Verrechnungen und Bereinigungen um Zahlungen von gleicher Ebene ursächlich.

Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns mussten aufgrund der seit Jahren unausgeglichene Haushalte und damit wachsender (Alt-)Fehlbeträge zunehmend auf Kassenkredite zurückgreifen. Deren Inanspruchnahme erhöhte sich um 143 % zum Vorjahr; eine Steigerungsrate die 2006 deutschlandweit unerreicht blieb. (Tz. 98 ff)

Implikationen aus der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes zum Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes M-V

Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts lässt dem Gesetzgeber alle Möglichkeiten offen, um die auch vom Gericht als notwendig anerkannten Reformmaßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz in einem neuen Anlauf zu erreichen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss hierbei eine schlanke und effiziente Verwaltung das zentrale Leitbild darstellen, in der durch Synergien und positive Skaleneffekte deutliche Kostensenkungen ermöglicht werden. Das Verfassungsgericht sah die Möglichkeiten hierfür auf kreislicher Ebene durch die kommunale Selbstverwaltung limitiert. (Tz. 115 ff)

Daher plädiert der Landesrechnungshof im Rahmen der prinzipiell verfügbaren Optionen für eine Kreisgebiets- und Funktionalreform dafür, Aufgabenübertragungen vom Land an die Kreise (Funktionalreform) von einer durchgreifenden Kreisgebietsreform abhängig zu machen. Andernfalls müssten die Einsparungen bei der Verwaltung durch eine Optimierung der Strukturen und Bündelungen von Aufgaben beim Land erreicht werden. (Tz. 136 ff)

Als erforderlich erachtet der Landesrechnungshof des Weiteren eine begleitende Gemeindegebietsreform zur Auflösung der bestehenden kostenintensiven Kleinteiligkeit auf der unterkreislichen Ebene einschließlich der Prüfung von Eingemeindungen zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme im Umfeld der kreisfreien Städte sowie Reformen des Finanzausgleichsgesetzes und der Kommunalverfassung (Tz. 136 ff).

Auch ohne eine Funktionalreform dürften erhebliche Effizienzpotentiale im dreistelligen Millionenbereich bei den Personalausgaben sowie den sächlichen Verwaltungsausgaben allein durch Zusammenlegung bzw. Vergrößerung der bestehenden Landkreise bestehen (Tz. 141 ff/ 145 ff).

Stadt-Umland-Beziehungen aus fiskalischer Sicht

Sollen die kreisfreien Städte ihre zentralörtlichen Funktionen auch bei absehbar rückläufigen Einnahmen aufrecht erhalten können, müssen neben den erforderlichen Haushaltskonsolidierungen zusätzliche Einnahmequellen erschlossen werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es aus fiskalischen Gründen problematisch, wenn die kreisfreien Städte Infrastruktur- und Leistungsangebote vorhalten, welche nicht nur von den Einwohnern der Städte, sondern auch in erheblichem Maße von den Einwohnern der sog. Speckgürtel ohne adäquate Beteiligung an der Finanzierung genutzt werden. (Tz. 152 ff)

Vor diesem Hintergrund gelten Eingemeindungen als einschneidende, aber gleichzeitig auch als effektivste Möglichkeit zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik aus fiskalischer Sicht, wogegen für freiwillige Eingemeindungen oder das Eingehen von Kooperationen für das Umland der kreisfreien Städte kaum Anreize bestehen.

Wenngleich der Landesrechnungshof freiwillige Lösungen nicht für gänzlich ausgeschlossen hält, hat er für alle sechs kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns die fiskalischen Effekte von Eingemeindungen modellhaft errechnet. Im Ergebnis ergibt sich ein mittelfristig realisierbarer positiver Nettoeffekt von 60 Mio. Euro pro Jahr für alle sechs kreisfreien Städte insgesamt. Insofern könnten Eingemeindungen ein geeignetes Mittel darstellen, um die auf Grund der Stadt-Umland-Problematik bestehenden Doppelbelastungen für die Oberzentren Mecklenburg-Vorpommerns spürbar zu reduzieren. (Tz. 163 ff)

Ergebnisse der Kommunalprüfungen

Als überörtliche Prüfbehörde hat der Landesrechnungshof bei der Prüfung der Hansestadt Rostock Potenziale für Ausgabenreduzierungen und Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt rd. 80 Mio. Euro jährlich ermittelt. Die Stadt hätte danach, sofern sie die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zügig beschlossen und umgesetzt hätte, bis 2009 ihr strukturelles Haushaltsdefizit vollständig abbauen und Überschüsse zur Rückführung ihrer Altdefizite erwirtschaften können. Demnach war und ist die Hansestadt Rostock in der Lage, ihre dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft wiederherzustellen. (Tz. 225 ff)

Im Rahmen einer konzeptionell gleichartigen Prüfung berät der Landesrechnungshof derzeit die Landeshauptstadt Schwerin bei der Konsolidierung ihres defizitären Haushalts. Die Prüfungsmittelung mit zahlreichen Einsparungsvorschlägen wird nach gemeinsamer Erörterung des Berichtsentwurfs zeitnah an die Landeshauptstadt Schwerin übergeben. (Tz. 252 ff)