

# **Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern**



## **Sonderbericht**

nach § 88 Abs. 5 LHO

## **Kommunale Sozialausgaben**

# Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>13</b>
	1 Anlass und Gegenstand des Sonderberichts.....	13
	2 Aufbau des Sonderberichts.....	16
<b>III.</b>	<b>Fortschreibung der Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg- Vorpommern und im Ländervergleich.....</b>	<b>19</b>
<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen.....</b>	<b>19</b>
	1.1 Qualität der Daten.....	19
	1.2 Analysemethoden.....	22
<b>2</b>	<b>Transferausgaben.....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>Zuschussbedarfe und Absorptionsquote.....</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>Kostenintensitäten und weitere Indikatoren.....</b>	<b>36</b>
	4.1 Kommunale Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II).....	38
	4.2 Leistungen der Sozialhilfe.....	44
	4.2.1 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.....	44
	4.2.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.....	52
	4.2.3 Hilfe zur Pflege.....	60
	4.2.4 Ausgewählte Themenkomplexe.....	68
	4.3 Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.....	81
	4.3.1 Heimerziehung und Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen.....	83
	4.3.2 Kindertageseinrichtungen.....	89
	4.3.3 Ausgewählte Themenkomplexe.....	92
<b>IV.</b>	<b>Prüfungserkenntnisse des Landesrechnungshofes aus gesonderten Prüfungsverfahren.....</b>	<b>101</b>
<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen.....</b>	<b>101</b>
<b>2</b>	<b>Strategische Steuerung.....</b>	<b>102</b>
	2.1 Planung.....	102
	2.2 Controlling und Berichtswesen.....	103
	2.3 Fehler- und Wissensmanagement.....	105
	2.4 Leitungsvorgaben.....	106
	2.5 Leistungsverträge.....	107
	2.6 Personal und Organisation.....	108
<b>3</b>	<b>Steuerung im Einzelfall.....</b>	<b>109</b>

3.1	Aktenführung.....	109
3.2	Bedarfsfeststellung.....	110
3.3	Leistungsbewilligung.....	110
3.4	Leistungserbringung.....	111
3.5	Nachgehende Kontrolle.....	111

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Brutto-Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Länderdurchschnitt, Kernhaushalte, 1991-2015, in Euro je Einwohner.....	26
Abbildung 2: Netto-Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Länderdurchschnitt, Kernhaushalte, 1991-2015, in Euro je Einwohner.....	27
Abbildung 3: Bereinigte Aus- und Einzahlungen sowie Zuschussbedarf der laufenden Verwaltung der Sozial- und Jugendhilfe ohne Kita, ostdeutscher Ländervergleich, 2014, in Euro je Einwohner.....	29
Abbildung 4: Allgemeine Deckungsmittel (Steuern, allgemeine Zuweisungen) und Zweckzuweisungen von Bund und Ländern im ostdeutschen Vergleich, 2014, in Euro je Einwohner.....	31
Abbildung 5: Absorptionsquote des Sozialbereichs, 2014, in Prozent.....	33
Abbildung 6: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo in Mecklenburg-Vorpommern, 2005 bis 2015, in Mio. Euro.....	34
Abbildung 7: Bereinigte Aus- und Einzahlungen sowie Zuschussbedarf der laufenden Verwaltung für Grundsicherung für Arbeitsuchende, ostdeutscher Ländervergleich, 2014, in Euro je Einwohner.....	38
Abbildung 8: Bruttoausgaben der Kosten für Unterkunft und Heizung, 2014, in Euro je Einwohner unter 65 Jahre.....	39
Abbildung 9: Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahresdurchschnitt, 2014, in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner unter 65 Jahre.....	40
Abbildung 10: Kostenintensität der Kosten der Unterkunft und Heizung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 2014, in Euro je Bedarfsgemeinschaft. .	41
Abbildung 11: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2014, in Euro je Einwohner.....	44
Abbildung 12: Falldichte der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner.....	46
Abbildung 13: Fallkosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2014, in Euro je Empfänger.....	47

Abbildung 14: Bruttoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2014, in Euro je Einwohner.....	53
Abbildung 15: Falldichte der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner (in der jeweiligen Altersklasse).....	55
Abbildung 16: Fallkosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2014, in Euro je Empfänger.....	57
Abbildung 17: Bruttoausgaben der Hilfe zur Pflege, 2014, in Euro je Einwohner.....	60
Abbildung 18: Falldichte der Hilfe zur Pflege, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner.....	62
Abbildung 19: Fallkosten der Hilfe zur Pflege, 2014, in Euro je Empfänger.....	64
Abbildung 20: Bruttoausgaben der Kinder- und Jugendhilfe ohne Ausgaben für Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder (Einzel- und Gruppenhilfen), 2014, in Euro je Einwohner unter 21 Jahren.....	81
Abbildung 21: Bruttoausgaben für Heimerziehung und Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen 2014, in Euro je Einwohner unter 18 Jahren.....	83
Abbildung 22: Falldichte der Heimerziehung und der Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre, unter 18 Jahre und zwischen 18 und 21 Jahre.....	85
Abbildung 23: Fallkosten der Heimerziehung und der Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen (Einzel und Gruppenhilfen), 2014, in Bruttoausgaben je Empfänger unter 18 Jahren.....	87
Abbildung 24: Durchschnittliche Laufzeit von Leistungen nach § 34 SGB VIII, 2013, in Monaten.....	88
Abbildung 25: Ausgaben für Kindertagesbetreuung in Einrichtungen, 31.03.2013, in Euro je Kind.....	89

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Mit Blick auf Mecklenburg-Vorpommern verbleibender Klärungsbedarf.....	5
Tabelle 2: Ausgewählte Auszahlungen des Verwaltungshaushalts im Produktbereich Soziales und Jugend ohne Kita im ostdeutschen Vergleich, 2014, in Euro je Einwohner.....	30
Tabelle 3: Struktur des Sozialbereichs nach Ausgaben, 2014.....	36
Tabelle 4: Zusammenfassung der Vergütungsdaten für die Leistungstypen in Mecklenburg- Vorpommern, 2014, in Euro je Kalendertag.....	79

# Abkürzungsverzeichnis

con_sens	Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH
DRS	Drucksache
EW	Einwohner
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
FIAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz Mecklenburg-Vorpommern (FIAG)
FORA	Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik
g. mfB.	mit geistigen, geistigen und mehrfachen Behinderungen
gB	geistige Behinderung
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IB M-V	Integrierte Berichterstattung Mecklenburg-Vorpommern
KdU	Kosten der Unterkunft (auch Kosten/Leistungen für Unterkunft und Heizung)
KiföG M-V	Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz)
KSV	Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern
LRV	Landesrahmenvertrag
mw. psych.	mit wesentlichen psychischen Erkrankungen/Behinderungen
SchiedsLVO	Landesverordnung über die Schiedsstelle
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch (Soziale Pflegeversicherung)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe)
VzÄ	Vollzeitäquivalente
WfbM	Werkstätten für behinderte Menschen
wg. mfB	mit wesentlichen geistigen, geistigen und mehrfachen Behinderungen
wgB.	mit wesentlichen geistigen Behinderung
wk. mfB.	mit wesentlichen körperlichen, körperlichen und mehrfachen Behinderungen
ZDL	Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister

## **Länderbezeichnungen**

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

## **Bezeichnungen der kreisfreien Städte und der Landkreise**

HRO	Hansestadt Rostock
LH SN	Landeshauptstadt Schwerin
LP	Landkreis Ludwigslust-Parchim
LRO	Landkreis Rostock
MSE	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte
NWM	Landkreis Nordwestmecklenburg
VG	Landkreis Vorpommern-Greifswald
VR	Landkreis Vorpommern-Rügen



# I. Zusammenfassung

(1) Der Landesrechnungshof hat auf Bitten des Landtages eine Fortschreibung des 2014 beauftragten Kurzgutachtens zu den kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich bei Prof. Dr. Junkernheinrich<sup>1</sup> in Auftrag gegeben.<sup>2</sup> Zusätzlich wurde die Beratungsgesellschaft Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (con\_sens) beauftragt, ausgewählte Themen in den Bereichen SGB VIII und SGB XII bei den kreisfreien Städten und Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns vor Ort zu untersuchen.<sup>3</sup> Dabei wurden Themenfelder betrachtet, die Erklärungsansätze für die erhöhten Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern beisteuern könnten. Weiterhin wurde con\_sens beauftragt, die von den Kommunen an die amtliche Statistik gemeldeten Daten hinsichtlich ihrer Validität zu bewerten, um einer Infragestellung der auf diesen Daten basierenden Ergebnisse von Prof. Dr. Junkernheinrich vorzubeugen.

(2) Ein zentrales Untersuchungsergebnis von con\_sens ist, dass die an die Statistik gemeldeten Daten für die steuerungsrelevanten Leistungen der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und der Hilfe zur Pflege grundsätzlich so belastbar sind, dass auf ihrer Basis erstellte Auswertungen und Kennzahlen als Grundlage für Analysen und die Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen genutzt werden können.<sup>4</sup> Insgesamt vermitteln die Daten der amtlichen Statistik innerhalb des Landes ein zutreffendes Bild der Belastungssituationen vor Ort und zeigen, dass insbesondere hoch aggregierte Daten belastbar sind.

(3) Ein anderes grundlegendes Ergebnis ist, dass sich die mit dem – in einigen Kommunen wahrgenommenen – finanziellen Problemdruck im Sozialbereich einhergehende Belastungssituation nicht aus zu geringen Landeszuweisungen ergibt, sondern zum einen aus zu geringen kommunalen Steuereinnahmen resultiert.

---

<sup>1</sup> Das Gutachten wurde in Kooperation mit der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik (FORA) erstellt. Wenn im Folgenden darauf Bezug genommen wird, ist dies auch durch Junkernheinrich et al. (2016) gekennzeichnet (vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern).

<sup>2</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2014): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Finanzwissenschaftliches Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. Über die Ergebnisse hat der Landesrechnungshof in seinem Kommunalfinanzbericht 2014 berichtet.

<sup>3</sup> Vgl. con\_sens (2016): Weiterführende Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern für den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern – Prüfhinweise: Prüfauftrag SGB VIII und SGB XII Jahr 2015. Bei Erstellung des Gutachtens lagen überwiegend Daten aus dem Jahr 2013 vor.

<sup>4</sup> Unter steuerungsrelevant sind die Leistungen zu verstehen, die insgesamt ein hohes Gesamtausgabevolumen ausmachen.

Zum anderen werden in der strategischen Steuerung und in der Einzelfallsteuerung Instrumente gesehen, um die in einigen Kommunen auftretenden fiskalischen Probleme zu mildern. Es sind Reibungsverluste zwischen den einzelnen Akteuren des Jugend- und Sozialhilfebereichs abzubauen. Aufgrund mangelnder Transparenz und nicht abgestimmter Systeme zwischen Verwaltung und Anbieter sind sowohl Effizienz- als Effektivitätsverluste zu verzeichnen. Wirkungsbezüge sozialer Problemlagen zwischen den einzelnen Leistungsbereichen sind noch nicht ausreichend untersucht. Die amtliche Statistik ist zudem nicht per se dafür ausgelegt, Wirkungszusammenhänge zwischen den Hilfesystemen darzustellen.

(4) Die Fortschreibungsergebnisse auf Basis der statistischen Analyse können zunächst in sechs zentralen Feststellungen zusammengefasst werden:

- Die **kommunale Bruttobelastung** mit Ausgaben des Sozial- und Jugendhilfebereichs ist in Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlich hoch. Dies liegt u. a. an der Übertragung von Aufgaben des überörtlichen Trägers auf die Landkreise und kreisfreien Städte für die Sozialhilfe nach dem SGB XII. Grundsätzlich besteht aber auch gemessen an der Einwohnerzahl ein überdurchschnittliches Auszahlungsniveau in den zentralen, finanziell gewichtigen Sozialbereichen. Auffällig ist dabei, dass die Personalausgaben für die Wahrnehmung der Aufgaben im Sozialbereich in Mecklenburg-Vorpommern bei überdurchschnittlichen Transferausgaben unterdurchschnittlich ausfallen. Die quantitative und qualitative Personalausstattung ist grundsätzlich Ausfluss kommunaler Selbstverwaltung. Auch angesichts der hohen Zuweisungen des Landes sind die unterdurchschnittlichen Personalausgaben im Sozialbereich Ausdruck einer Prioritätensetzung der Kommunen.

Trotz der kompensierenden Leistungen für vormals in überörtlicher Trägerschaft liegende Aufgaben der Sozialhilfe bleibt aber auch die **kommunale Nettohaushaltsbelastung** überdurchschnittlich. Es macht sich bemerkbar, dass die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns auch wegen der nicht ausreichenden Nutzung ihrer Einnahmepotenziale nur über ein unterdurchschnittliches Niveau an allgemeinen Deckungsmitteln aus Steuern und Zuweisungen verfügen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Das Land Mecklenburg-Vorpommern tätigt im Bundesvergleich die höchsten Zahlungen an die kommunale Ebene. Es kompensiert damit die zum Teil nicht genutzten Einnahmespielräume der Kommunen bei den Realsteuern und Entgelteinnahmen auf der Einnahmeseite durch erhöhte Zuweisungen und Zuschüsse (vgl. z. B. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2015, S. 29 f.).

- In Mecklenburg-Vorpommern besteht z. B. bei **existenzsichernden Leistungen**<sup>6</sup> (Mindestsicherung) ein deutlich überdurchschnittliches Ausgabenniveau. Dieses resultiert primär aus einer hohen Falldichte, die in den beiden kreisfreien Städten des Landes in fast allen Bereichen besonders hoch ausfällt (Stadt-Umland-Gefälle). Unterschiede in den Kostenintensitäten (Ausgaben je Empfänger) fallen sowohl zu anderen ostdeutschen Bundesländern als auch zwischen den Kommunen im Land eher gering aus. Überdurchschnittliche Intensitäten vor allem in den kreisfreien Städten lassen sich ganz wesentlich durch hohe Anteile an Leistungsempfängern ohne anrechenbare Einkommen oder mit unterdurchschnittlichen Einkommen erklären. Mitursächlich hierfür ist der sozioökonomische Hintergrund. Mecklenburg-Vorpommern ist bundesweit das Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit und der geringsten Wirtschaftsleistung sowie den geringsten Einkommen.
- **Leistungen in besonderen Lebenslagen**<sup>7</sup> weisen dort, wo sie sich auf Personen beziehen, die zugleich Anspruch auf Leistungen der Existenzsicherung haben, ebenfalls überdurchschnittliche Belastungsniveaus auf. Hierzu gehören die Hilfen zur Gesundheit und Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und andere Hilfen. Die Kostenintensitäten lassen sich aufgrund teils geringer Fallzahlen und eher individuellen Bedarfen, die jenseits der Regelbedarfe zu finanzieren sind, schwer beurteilen. Auch hier ist die Verknüpfung zum sozioökonomischen Hintergrund mitentscheidend. Tendenziell gilt dies auch für die Hilfe zur Pflege, deren Belastungsniveau aufgrund eines hohen Anteils sozial schwacher Personen mit geringen Renten vergleichsweise höher ausfällt bzw. einen größeren Empfängerkreis betrifft. Die Kostenintensität je Fall weist innerhalb des Landes große Unterschiede auf, die allerdings auch den Unterschieden zwischen den ostdeutschen Ländern entsprechen. Die stärkere Differenzierung nach einzelnen Teilleistungen gibt keine Hinweise auf die Ursache von Kostenunterschieden.
- Die **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen** ist eine eigenständige Leistungsart unter den Hilfen in besonderen Lebenslagen und kostenintensiv. Sie soll insbesondere das selbstbestimmte Leben in eigenen Wohnungen und die Arbeit in Werkstätten ermöglichen. Darüber hinaus beinhaltet sie Maßnahmen zur Rehabilitation

---

<sup>6</sup> Hier: Kosten der Unterkunft und Heizung, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Wohngeld.

<sup>7</sup> Hier: Hilfe zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen.

und Ausbildung junger Menschen mit einer Behinderung. Hier weist Mecklenburg-Vorpommern eine hohe Ausgabenbelastung aufgrund hoher Falldichten auf. Die Kostenintensitäten fallen eher durchschnittlich bis unterdurchschnittlich aus. Innerhalb des Landes treten hingegen größere Unterschiede auf.

- Für die **Kinder- und Jugendhilfe** lässt sich eine überdurchschnittliche Problemdichte erkennen, die zu einer ebenso überdurchschnittlichen Ausgabenbelastung führt. Sie konzentriert sich auf die beiden kreisfreien Städte. Zumindest für den mit einem Ausgabenanteil von 32,7 % finanziell bedeutendsten Bereich der Heimerziehung und der Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen war im Landesdurchschnitt keine überhöhte Kostenintensität zu erkennen. Allerdings besteht innerhalb des Landes eine erhebliche, auch durch die Dauer der Hilfen nicht zu erklärende, Spreizung der Kosten. Gleichwohl ist die überdurchschnittliche Problemdichte im Kontext der hohen Arbeitslosigkeit und sonstiger sozialer Problemlagen zu sehen. So kommen drei Viertel der Kinder und Jugendlichen in Heimerziehung und erzieherisch betreutem Wohnen aus Familien mit Transfergeldbezug. Die Kinder- und Jugendhilfe kann nicht losgelöst von den anderen sozialen Problemen gesehen werden. Allerdings ist zu beachten, dass gerade die fiskalisch gewichtigen Hilfearten der Kinder- und Jugendhilfe steuerbar sind, da der Leistungsbereich des SGB VIII über eine relativ geringe Regelungstiefe verfügt.
- Letztlich fällt auch die **Entwicklungsdynamik** des Sozial- und Jugendhilfebereichs in Mecklenburg-Vorpommern ungünstig aus. Dies gilt insbesondere für die existenzsichernden Leistungen. Einerseits verringert sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II unterdurchschnittlich, andererseits steigt die Zahl der Empfänger im SGB XII zumeist überdurchschnittlich. Auch hier kann wieder die ebenfalls unterdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik als Erklärungsansatz herangezogen werden.

(5) Die Analyse zeigt vor allem für die existenzsichernden Leistungen einen hohen Zusammenhang mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern. So konnten höhere Kostenintensitäten in den beiden kreisfreien Städten mit der deutlich geringeren Eigenfinanzierungskraft der dort lebenden Einwohner in Verbindung gebracht werden. Die Differenzierung für Hilfen in besonderen Lebenslagen, die das Ziel hatte, durch die Bildung homogenerer Teilleistungen (Differenzierung der einzelnen Hilfearten nach Teilssegmenten) lokale Fallkostenunterschiede aus der Struktur der Leistungen zu erklären, führte nicht zu einer weiteren Aufklärung. Insgesamt bleiben für die untersuchten Leistungsbereiche

interkommunale Unterschiede der Kostenintensität und weitere Auffälligkeiten weiter erklärungsbedürftig.

Tabelle 1: Mit Blick auf Mecklenburg-Vorpommern verbleibender Klärungsbedarf

Leistungsbereich	Tz.	Klärungsbedarf
Kommunale Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)		
	100	Überdurchschnittliche Wohnkosten in den beiden kreisfreien Städten.
	101	Austauschprozesse von Leistungsempfänger zwischen verschiedenen Leistungsbereichen.
	102	Unterdurchschnittlicher Personal und Sachmitteleinsatz.
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen		
	108	Überdurchschnittliche Fallzahlen.
Leistungen in anerkannten Werkstätten	112	Überdurchschnittliche Fallzahlen und auffällig hohe Ausstattung des Landes mit Werkstattplätzen.
Hilfen für betreute Wohnmöglichkeiten in Einrichtungen	115	Interkommunale Unterschiede in den Fallkosten.
Hilfen für betreute Wohnmöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen	117	Auffällige Kostenstruktur und Falldichte.
Heilpädagogische Leistungen für Kinder	118	Interkommunale Unterschiede in den Falldichten.
Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung	119	Interkommunale Unterschiede in den Falldichten und -kosten sowie die räumliche Aufteilung von Spezialeinrichtungen.
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		
	132	Überdurchschnittliche Fallzahlen voll erwerbsgeminderter Personen Hohe Anteil an Leistungsempfängern ohne anrechenbares Einkommen in den beiden kreisfreien Städten. Höhere Unterkunftskosten in Einrichtungen in den Landkreisen.
Hilfe zur Pflege		
	140	Überdurchschnittliche Fallzahlen.
	145	Interkommunale Unterschiede in den Fallkosten.
Kostenübernahme für die Heranziehung einer besonderen Pflegekraft	148	Interkommunale Unterschiede in den Falldichten und -kosten.
Pflegestufe 3	149	Interkommunale Unterschiede in den Fallkosten.
Pflegestufe 1	151	Interkommunale Unterschiede in den Fallkosten.
Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe	222	Unterdurchschnittliche Fallkosten in der Kindertagesbetreuung.

Quelle: eigene Darstellung.

(6) Der finanziell bedeutsame Leistungsbereich **Kindertageseinrichtungen** wurde im Kommunalfinanzbericht 2014 nicht näher betrachtet. Um den Kinder- und Jugendhilfebereich umfassender zu beleuchten, wurde in dem hier vorliegenden Sonderbericht auch der Kindertagesbetreuungsbereich aufgegriffen. Die auf Basis der statistischen Daten errechneten jährlichen Platzkosten im Bereich Kindertagesbetreuung sind in Mecklenburg-Vorpommern im Bundesvergleich mit Abstand die niedrigsten. con\_sens hat gezeigt, dass dieses Bild die realen Platzkosten (im Sinne der durch die leistungserbringenden Träger insgesamt je Kind vereinnahmten Mittel) im Land aufgrund der Systematik der Statistik nicht korrekt wiedergibt. In Mecklenburg-Vorpommern könnten die Ausgaben unterzeichnet sein, weil

- der Mehraufwand für Kinder mit Behinderung ausschließlich durch den Leistungstyp A.9 Integrative Kindertagesstätten nach dem SGB XII in Höhe von rd. 20 Mio. Euro finanziert wird,
- die Elternbeiträge als Kostenbestandteil in Mecklenburg-Vorpommern nur dann statistisch relevant werden, wenn sie von den Kommunen aufgrund der wirtschaftlichen Situation der elterlichen Haushalte übernommen werden und
- die kommunalen Ausgaben, die für die Übernahme von Kindertagesbetreuungskosten (Elternbeiträge) für Bedarfsgemeinschaften im SGB II anfallen, definitionsgemäß nicht an die SGB VIII-Statistik gemeldet, sondern als kommunale Ausgaben nach dem SGB II zugeordnet werden.

Der Landesrechnungshof regt an, die Platzkosten zu plausibilisieren, in dem die zuvor angeführten Erklärungsbeiträge untersucht werden.

(7) Um weitere Erklärungsansätze für die beobachteten Auffälligkeiten zu finden, hat con\_sens im Auftrag des Landesrechnungshofes die Organisation der Aufgabenerfüllung sowie die Abläufe der Leistungsgewährung in ausgewählten Bereichen untersucht. Dabei wurde bei den kreisfreien Städten und Landkreisen des Landes u. a. das Controlling, das eingesetzte Personal und die Qualifikation des eingesetzten Personals (Ausbildung sowie Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen) sowie die Hilfeplanung/Bedarfsfeststellung im Leistungsbereich SGB VIII und SGB XII (Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege) untersucht. Daneben wurden weitere ausgewählte Aspekte betrachtet wie z. B. die Marktstrukturen und Entgeltverhandlungen, die ebenfalls zu den erhöhten sozialen Transferausgaben beitragen könnten.

Folgende wesentliche Ergebnisse hat die Untersuchung von con\_sens in diesem Bereich ergeben:

- Vor dem Hintergrund der örtlich unterschiedlich ausgeprägten fachlichen Ausrichtungen der Jugend- und Sozialämter wurden unterschiedliche Entwicklungsniveaus der Prozesse und Strukturen der Aufgabenwahrnehmung festgestellt. con\_sens und auch die Kommunen sehen spezifische Verbesserungspotenziale.
- Bezogen auf die örtlich unterschiedlichen Fachkonzepte und Standards konnte zwar nicht festgestellt werden, dass in einzelnen Sozial- oder Jugendämtern die Personalausstattung nicht ausreichend für eine ordnungsgemäße Hilfestellung und Sachbearbeitung im Einzelfall ist. Gleichwohl sind rechnerisch für die Kommunen ermittelte Fallzahlschlüssel (erhöhte Arbeitsbelastung) auffällig.

- In den Sozialämtern ist mit Blick auf die Einführung bzw. Weiterentwicklung des Instruments Hilfeplanung die Fort- und Weiterbildung für die fallführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auszubauen.
- In den Jugendämtern ist grundsätzlich von einem Bedarf von drei bis vier Fort- und Weiterbildungstagen für das pädagogische Personal auszugehen. Im Bereich der Entgeltverhandlungen sind landesweit keine passenden Weiterbildungsmöglichkeiten vorhanden.
- Beim Controlling der Kommunen besteht Entwicklungspotenzial bei der Unterstützung der Sachbearbeitung und mit Blick auf Fragen im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Leistungen.
- Die Marktanalyse zeigt eine gewisse Dominanz von Einrichtungsträgern und einen wirtschaftlichen Vorteil bei Auseinandersetzungen, wie zum Beispiel Schiedsverfahren und Entgeltverhandlungen der Leistungserbringer (freien Träger) mit den Kommunen.

(8) Die kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern sind im bundesweiten Vergleich auffällig hoch. Innerhalb des Landes unterscheiden sich Ausgabenbelastungen und Kostenintensitäten bei den einzelnen Hilfearten teilweise erheblich. Aus Sicht des Landesrechnungshofes müssen Land und Kommunen insbesondere vertiefende Untersuchungen bei der Hilfe zur Pflege, der Eingliederungshilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe vornehmen, um die (statistischen) Auffälligkeiten aufzuklären. Mögliche Erklärungsfaktoren dafür sind:

- die nicht einheitliche Aufgabenwahrnehmung der Kommunen u. a. durch Unterschiede in der Personalausstattung, Einsatz des Instruments Hilfeplanung und Unterschiede in den Prozessen sowie
- die teilweise unzureichend durch das Land gesetzten Rahmenbedingungen.

Als Ergebnis der Analysen und Fortschreibung ergeben sich aus Sicht des Landesrechnungshofes Optimierungspotenziale bzw. Ansatzpunkte bei den folgenden Themenbereichen:

**Land allgemein:**

- Die Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Sozial- und Jugendhilfebereich des Landes sollten überprüft, ausgebaut und ggf. neu geschaffen werden.
- Die Datenübertragung von den Kommunen zum Statistischen Amt sollte automatisiert erfolgen.

- Es sollte geprüft werden, ob der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern angesichts der gewachsenen Aufgaben und Transferausgaben personell ausreichend aufgestellt ist und die Landkreise und kreisfreien Städte bei Verhandlungen mit den Sozialleistungserbringern weiter unterstützen kann, u. a. durch Bereitstellung von Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.
- Die Qualifikation bei der Besetzung der Schiedsstellen sollte (entsprechend deren Bedeutung) zukünftig verstärkt beachtet werden.

### **Kommunen allgemein:**

- Die Kommunen sollten ihren Sozial- und Jugendhilfebereich organisatorisch besser aufstellen. Dabei sind u. a.
  - Aufgaben zentral wahrzunehmen,
  - Abläufe der Datenerhebung und der Leistungsgewährung zu vereinheitlichen,
  - Personalbedarfe zu überprüfen,
  - Hilfeplanung auszubauen und
  - Controlling und Fachverfahren zu verbessern.
- Es sollten Fallzahlenschlüssel erhoben, plausibilisiert und ggf. geeignete Maßnahmen eingeleitet werden.

### **SGB VIII:**

- Der Rahmenvertrag zur Unterstützung der Kommunen sollte überarbeitet werden, um
  - die Qualität der Leistungserbringung bewerten zu können,
  - zentrale Auswertungen (Übersicht Träger, Platzzahlen, Preisstruktur (Entgelte) und Umsätze) zu ermöglichen und
  - Prüfungsmöglichkeiten für Kommunen beim Leistungsanbieter zu schaffen.
- Es sollten Regelungen zur Verbesserung der Datenlage im Bereich des SGB VIII getroffen werden:
  - § 35a Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung: einheitliche kommunale Buchungsvorgaben auf Kontenebene ermöglichen, um einheitliche Auswertungen zu erhalten.
  - § 41 Hilfen für junge Volljährige: kommunale Kontenpläne aneinander angleichen, um bei Bedarf entsprechende Auswertungen vornehmen zu können.

- § 28 Erziehungsberatung: Erarbeitung einer landesweiten Erhebungsanweisung; vergleichbare Beschreibung der Beratungsangebote vorrangig unter konkreten Gesichtspunkten.
- Gesamte Kinder- und Jugendhilfestatistik: Vereinheitlichung kommunaler Buchungsvorgaben, um die Höhe der Personalausgaben bestimmen zu können, die derzeit in den Transferausgaben inkludiert sind.

## **SGB XII:**

- Es sollte ein regelhaftes Prüfverfahren bei Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen eingeführt werden, um
  - Wirtschaftlichkeitsprüfungen bei den Einrichtungsträgern (§ 21 Landesrahmenvertrag) tatsächlich durchzuführen und
  - Umfang der Qualitätsprüfungen bei Einrichtungsträgern (§ 20 Landesrahmenvertrag) zu steigern.
- Die Leistungstypen sollten präziser definiert werden.

(9) Die Untersuchungstiefe wurde mit der vorliegenden Analyse mit der maximal möglichen statistischen Detailtiefe im Vergleich zu den Ausführungen im Kommunalfinanzbericht 2014 nochmals erhöht. Für die Auffälligkeiten konnten weitere Erklärungsansätze identifiziert werden. Durch die inhaltliche Ausgestaltung der amtlichen Statistik ist gleichwohl eine abschließende Beantwortung der Frage, wodurch die unterschiedlichen Belastungen hervorgerufen werden, nicht möglich. Es sind weiterhin Fragen zu den Unterschieden der Kostensituation und der Falldichte unbeantwortet. So bleiben die interkommunalen Unterschiede der Kostenintensität insbesondere bei der Hilfe zur Pflege, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und auch der Jugendhilfe weiter erklärungsbedürftig. In welchem Maße diese dabei auf vermeidbare Steuerungs- und Kontrolldefizite sowie auf eine ineffiziente Aufgabenerfüllung zurückzuführen sind, kann abschließend nicht nur anhand statistischer Auswertungen geklärt werden.

Will man die Transparenz im Sozial- und Jugendhilfebereich erhöhen, sollte einerseits die allgemeine Datenlage weiter verbessert und andererseits sollten interkommunale Vergleichsringe (Benchmarking) etabliert werden.

(10) Da die Kommunen – anders als Externe – über die amtlichen Daten der Statistik hinaus auch ihre internen Informationen<sup>8</sup> in die Vergleichsringe einbringen können und zudem über dauerhafte Beobachtungssysteme verfügen, wäre auf dieser Ebene eine genauere Analyse von Kostenunterschieden möglich. Zudem wäre die direkte Einbeziehung von Organisationsfragen möglich. Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Vorteil wäre der direkte Erfahrungsaustausch der Teilnehmer untereinander, der im Rahmen der Vergleichsringe möglich ist.

(11) Um mit Vergleichsringen positive Ergebnisse hervorbringen zu können, bedarf es gegenseitigen Vertrauens unter den Teilnehmern, damit sensible Themenbereiche besprochen werden können. Zudem müssen auch die Mitarbeiter der teilnehmenden Kommunen dafür entsprechend frei- und finanzielle Mittel für die Arbeit im Vergleichsring bereitgestellt werden. Letztendlich braucht ein Vergleichsring auch Zeit, um sich zu konstituieren und die Inhalte der Arbeit festzulegen.

Der Landesrechnungshof hält dies für erforderlich. Das Land sollte gemeinsam mit den Kommunen entsprechende Projekte etablieren. Es sollten Maßnahmen hinsichtlich von Best-Practice-Beispielen<sup>9</sup> getroffen werden, um einzelne vorbildhafte Lösungen allen zur Verfügung zu stellen. Das Land sollte intensiv prüfen, wie es die kommunale Ebene hierbei unterstützen könnte.<sup>10</sup>

(12) Daneben sollten themenbezogene Arbeitskreise – sofern vorhanden – genutzt oder initiiert werden, in denen kommunenübergreifende Fragestellungen diskutiert und ggf. gemeinsame Handlungs- und Verfahrensweisen abgesprochen werden können. Dies reicht von der einheitlichen Interpretation von Gesetzen, Richtlinien und Begriffen über spezifische operative Fragestellungen (z. B.: Was ist angemessener Wohnraum?) bis hin zum Austausch über innovative Arbeitskonzepte in einem Fachbereich.

(13) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe eine Vielzahl von Steuerungsansätzen besteht, die regelmäßig Optimierungspotenziale für die Leistungsgewährung eröffnen. Dabei geht es sowohl um Optimierungen finanzieller wie qualitativer Art. Steuerungsmöglichkeiten sind ebenso auf Leitungs- wie auf Sachbearbeiterebene auszumachen.

---

<sup>8</sup> Dies können z. B. Prozessdaten der Fallbearbeitung, die direkte Verknüpfung von Leistungsbeziehern und Ausgaben für diese, oder die Kenntnis der lokalen Angebotsstrukturen von Hilfeleistungen sein.

<sup>9</sup> Bereits bestehende Projekte wie etwa IB M-V (Integrierte Berichterstattung Mecklenburg-Vorpommern/Vergleichsring im Bereich Jugendhilfe) könnten weiter ausgebaut und als Vorbild genutzt werden.

<sup>10</sup> Auch die Übernahme der Fachaufsicht im SGB XII durch das Land zum 01.01.2016 birgt Potenzial für Verbesserung.

Aus den Prüfungen des Landesrechnungshofes hat sich kein einheitliches Bild zu bestehenden Steuerungsdefiziten ergeben. Bei den verschiedenen öffentlichen Trägern sind in jeweils unterschiedlicher Ausprägung Bereiche auszumachen, in denen schon eine wirksame Steuerung erfolgt, während die Steuerung in anderen Bereichen noch unzureichend ist. Da einzelne Steuerungsinstrumente nur im Zusammenspiel mit anderen ihre volle Wirkung entfalten können (Steuerungskreislauf) und wechselseitig neue Impulse entfalten, ist die Steuerungsoptimierung ein fortlaufender Prozess. Dabei sollte zunächst ein Schwerpunkt auf eine Optimierung der aufgezeigten Steuerungsinstrumente auf strategischer Ebene gelegt werden, um beispielsweise über Controlling und Fehlermanagement Ansätze für Handlungsbedarfe bei der Steuerung im Einzelfall aufzudecken.

Angesichts der hohen Belastungssituation im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe durch die sozioökonomischen Rahmenbedingungen im Land ist jede Möglichkeit einer Leistungssteuerung zu nutzen.



## **II. Einleitung**

### **1 Anlass und Gegenstand des Sonderberichts**

(14) Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern hat für die Kommunen des Landes im Vergleich zu anderen Ländern deutlich höhere Sozialausgaben festgestellt. Mit Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von 804 Euro brutto und 596 Euro netto liegen die Kommunen 2015 in Mecklenburg-Vorpommern an der Spitze in Ostdeutschland. Damit werden insgesamt rd. 1,29 Mrd. Euro brutto für diesen Bereich aufgewendet. Auch eine konsolidierte Betrachtung der Sozialausgaben Mecklenburg-Vorpommerns für das Jahr 2007 im Kommunalfinanzbericht 2011, bei der die jeweiligen sozialen Ausgaben eines Landes und seiner Kommunen zusammengefasst wurden – eine unterschiedliche Aufgaben- und Ausgabenverteilung spielte insoweit keine Rolle – ergab eine überdurchschnittliche Höhe der Sozialausgaben. Die für diese Betrachtung erforderlichen Daten liegen derzeit bis einschließlich 2011 vor und zeigen, dass das Land und die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns für den Bereich der sozialen Sicherung zusammen vergleichsweise die höchsten Ausgaben geleistet haben. Gemessen an den (Brutto-)Ausgaben für soziale Leistungen zeigen sich seit 1991 in Mecklenburg-Vorpommern zudem Pro-Kopf-Werte, die stets über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder insgesamt liegen.

(15) Dieses Ergebnis und die Sozialausgabenproblematik im Allgemeinen wurden sowohl vom Land als auch von den kommunalen Landesverbänden intensiv diskutiert. Methodisch wurde kritisiert, dass regionale Unterschiede in Verwaltungsstruktur, Aufgabenorganisation, Finanzierung und Buchungssystematik in den einzelnen Ländern vernachlässigt worden seien. Dadurch fehle es bei Ländervergleichen an einer aussagekräftigen Vergleichsgrundlage. Zusätzlich sei der Einwohnerbezug mit Blick auf die zu beachtende Bevölkerungsstruktur als Vergleichsgrundlage nicht unproblematisch.

(16) Diese Kontroverse hat den Landesrechnungshof im Jahr 2014 bewogen, die kommunalen Sozialausgaben auf statistischer Basis finanzwissenschaftlich untersuchen zu lassen. Infolgedessen wurde Prof. Dr. Junkernheinrich (TU Kaiserslautern) beauftragt, ein Kurzgutachten „Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich“ zu erstellen, um die Struktur und die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben Mecklenburg-Vorpommerns sowie die vergleichsweise höheren Sozialausgaben zu untersu-

chen. Über die Ergebnisse hat der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014<sup>11</sup> berichtet.

(17) Ein wesentliches Ergebnis war, dass im Ländervergleich auf Basis eines erweiterten methodischen Zugangs ein Teil der vergleichsweise hohen Ausgaben durch eine höhere Fall-dichte erklärt werden konnte. Darüber hinaus wurde allerdings auch gezeigt, dass einige Sozialbereiche in Mecklenburg-Vorpommern durch Kostenunterschiede und Auffälligkeiten geprägt sind, die bisher nicht erklärt werden konnten.

(18) Hierzu haben am 9. April 2015 der Finanzausschuss, der Innenausschuss und der Sozialausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern Prof. Dr. Junkernheinrich angehört und befragt. Bei dieser Sitzung wurde deutlich, dass erhebliches Interesse an einer weitergehenden Analyse der kommunalen Sozialausgaben besteht. Im Zuge der Beratungen hat der Landesrechnungshof ein Vorgehen in drei Analyseschritten beschlossen:

- Analyseschritt 1: Fortschreibung des Sozialausgabegutachtens durch Externe (später vergeben an Prof. Dr. Junkernheinrich (TU Kaiserslautern) in Kooperation mit der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik (FORA)).<sup>12</sup>
- Analyseschritt 2: Untersuchung ausgewählter Aspekte des Jugend- und Sozialhilfereichs in Mecklenburg-Vorpommern durch Externe (später vergeben an die Beratungsgesellschaft Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (con\_sens)).<sup>13</sup>
- Analyseschritt 3: Zusammenfassung verschiedener Prüfungsergebnisse aus dem Jugend- und Sozialhilfereich des Landesrechnungshofes zur Ergänzung der gutachterlichen Aussagen.

(19) Am 21. Oktober 2015 wurde der Landesrechnungshof vom Landtag Mecklenburg-Vorpommern gebeten, die Analyseergebnisse aus dem Kurzgutachten fortzuschreiben.<sup>14</sup> Der Landesrechnungshof kommt der Bitte des Landtages nach und legt mit diesem Sonderbericht nach § 88 Abs. 5 LHO die entsprechenden Ergebnisse vor.

---

<sup>11</sup> Drs. 6/3676.

<sup>12</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes.

<sup>13</sup> Vgl. con\_sens (2016): Weiterführende Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern für den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern – Prüfhinweise: Prüfauftrag SGB VIII und SGB XII Jahr 2015.

<sup>14</sup> Drs. 6/4551.

(20) Zu diesem Sonderbericht wurde den geprüften Stellen die Möglichkeit gegeben, zu den dargestellten Sachverhalten Stellung zu nehmen. Daneben haben das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung (Sozialministerium), Ministerium für Inneres und Europa (Innenministerium) und das Finanzministerium sowie der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern (KSV) Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Von den geprüften Stellen haben die Landkreise Ludwigslust-Parchim, Rostock, Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Rügen sowie die Landeshauptstadt Schwerin Stellungnahmen übersandt. Zudem haben das Sozialministerium, das Finanzministerium und der KSV eine Stellungnahme dem Landesrechnungshof zugeleitet. Soweit sachdienlich, werden die Äußerungen der o. g. Stellen im Bericht wiedergegeben.

(21) Das Sozialministerium begrüßt, dass der Landesrechnungshof die Sozialausgaben der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern weiter im Blick, seine Sichtweise weiterentwickelt und Verbesserungsvorschläge unterbreitet hat. Insbesondere die Einbeziehung und die Untersuchung von con\_sens seien für die Arbeit des Sozialministeriums eine wertvolle Unterstützung.

(22) Ferner merkt das Sozialministerium an, dass die zum 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Änderungen des Landesausführungsgesetzes SGB XII grundlegende Änderungen mit sich gebracht haben, so u. a. bei der Finanzierung der Sozialhilfe in Mecklenburg-Vorpommern. Soweit möglich werde nunmehr auf eine Trennung zwischen ambulanten, stationären und teilstationären Leistungen verzichtet, so dass auch im Vorgriff auf das Bundesteilhabegesetz der Grundsatz der Personenzentriertheit mehr im Mittelpunkt stehe. Außerdem nähmen die Landkreise und kreisfreien Städte als Sozialhilfeträger nunmehr alle Aufgaben nach dem SGB XII im übertragenen Wirkungskreis wahr. Die damit verbundene kooperative Fachaufsicht über die Sozialhilfeträger und ihre zentrale Stelle sei durch das Sozialministerium aufgebaut worden und werde intensiv wahrgenommen.

(23) Auch das Finanzministerium verweist in seiner Stellungnahme auf die neu installierte Fachaufsicht des Ministeriums für Soziales, Integration und Gleichstellung. Gerade über diese dürfte sich auch eine Reihe von Ansätzen zur Vermeidung unwirtschaftlicher Leistungsgewährung „vor Ort“ realisieren lassen.

(24) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte stellt fest, dass der Sonderbericht „Kommunale Sozialausgaben“ eine gute Grundlage für die zukünftige Betrachtung der Steuerungsmaßnahmen und somit einer möglichen Ausgabenoptimierung darstelle. Ferner führt er aus,

dass sich für die Fachaufsicht SGB XII für die Landkreise und kreisfreien Städte einige Aufgaben ergäben, „um somit ein größtmögliches gleiches Handeln im Land zu ermöglichen“.

(25) Der Landkreis Rostock stimmt den Grundaussagen des Sonderberichtes zu. An den im Bericht aufgezeigten zukünftigen Aufgabenschwerpunkten, wie zum Beispiel der Weiterentwicklung der Jugendhilfeplanung und des Fach- und Finanzcontrollings, der Verbesserung des Prozesses der Hilfeplanung, der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern des sozialpädagogischen Dienstes und denen der wirtschaftlichen Jugendhilfe, werde im Jugendamt des Landkreises Rostock bereits gearbeitet.

(26) Das Finanzministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass der Bericht insgesamt wertvolle Untersuchungsergebnisse, Anregungen und Hinweise enthalte. *„Hieraus dürfte sich Potenzial für die Kommunen und das Land für die künftige Arbeit in den untersuchten Bereichen ergeben. Hauptadressat sind wegen der gesetzlich geregelten Zuständigkeiten hier im Wesentlichen die Kommunen. Jedoch sollten wesentliche aufgezeigte Fragestellungen auch durch die im Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung angesiedelte Fachaufsicht aufgegriffen werden.“*

## **2 Aufbau des Sonderberichts**

(27) An die Zusammenfassung (I.) und Einleitung (II.) schließt sich der Abschnitt III. an. Dieser basiert unmittelbar auf der Fortschreibung des Kurzgutachtens „Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich“ von Prof. Dr. Junkernheinrich aus dem Jahr 2014 und knüpft an den entsprechenden Beitrag aus dem Jahresbericht 2014 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2014 an.

Dieser Abschnitt enthält zunächst Vorbemerkungen, in denen die Qualität der verwendeten Daten analysiert (III.1.1) und die Analysemethode vorgestellt werden (III.1.2). Anschließend werden die bereits im Kommunalfinanzbericht 2014 verwendeten drei methodischen Analysezugänge aufgenommen.

Im Gliederungsabschnitt III.2 erfolgt eine Auswertung der kommunalen Finanzrechnungsstatistik anhand der vierteljährlichen Kassenstatistik (Transferausgaben). Hier wird im Ländervergleich vor allem die langfristige Entwicklung der kommunalen Ausgabenbelastung mit sozialen Transferleistungen bis zum Jahr 2015 analysiert.

Daran anknüpfend wird unter III.3 mit der auch nach Produkten differenzierenden kommunalen Jahresrechnungsstatistik (Zuschussbedarfe und Absorptionsquote) die gesamte durch soziale Leistungen verursachte kommunale Ausgabenbelastung für das Jahr 2014 im Länderver-

gleich untersucht. Dabei werden zusätzlich spezifische Zahlungsarten in den Blick genommen, um beispielsweise Unterschiede bei länderspezifischen Kostenerstattungen und Personalausgabenanteilen herauszuarbeiten. Ferner soll hier die Ausgabenbelastung in Bezug zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln untersucht werden, um die kommunale Haushaltsbelastung zu ermitteln.

Im Abschnitt III.4 erfolgt eine Auswertung der Fachstatistiken des Sozialbereichs (Kostenintensitäten [Fallkosten]). Hier werden sowohl Ländervergleiche als auch interkommunale Vergleiche vorgenommen. Untersucht werden hier insbesondere die fiskalische Ausgabenbelastung (Bruttoausgaben je Einwohner), der sozioökonomische Problemdruck durch die Falldichte (Leistungsempfänger je Einwohner) und die Kostenintensitäten (Bruttoausgaben je Leistungsempfänger) für das Jahr 2014.

Die Ergebnisse von con\_sens aus dem Gutachten „Ausgewählte Aspekte des Jugend- und Sozialhilfebereichs“ fließen insbesondere in die Gliederungspunkte III.1.1 (Qualität der Daten) und III.4 (Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und Jugendhilfe) ein, um diese mit vor Ort gewonnenen konkreten Prüfergebnissen zu fundieren.

Im Gliederungsabschnitt IV. berichtet der Landesrechnungshof über seine in den letzten Jahren durchgeführten Prüfungen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe.



### **III. Fortschreibung der Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich**

#### **1 Vorbemerkungen**

##### **1.1 Qualität der Daten**

(28) Das Gutachten zu den kommunalen Sozialausgaben von Prof. Dr. Junkernheinrich sowie die statistischen Ausführungen von con\_sens basieren insbesondere auf Daten der amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern sowie auf Daten der Bundesagentur für Arbeit. Zur Analyse werden sowohl Finanz- als auch Fachstatistiken herangezogen, die in erster Linie Ist-Zustände darstellen. Die Suche nach Wirkungszusammenhängen und Erklärungen für Auffälligkeiten sind systemisch grundsätzlich durch die Statistik nicht beabsichtigt. Daneben ist zu beachten, dass die Daten der Finanz- und Fachstatistik systembedingt nicht unmittelbar miteinander verknüpft sind. So werden z. B. Daten der Finanzstatistik aus den HKR-Verfahren der Kommunen generiert. Daten der Fachstatistik werden aus den Fachanwendungen der Kommunen gewonnen. Die Summen der Ein- und Auszahlungen eines Jahres sind infolgedessen nicht direkt mit den Fallzahlen verbunden. Allein dadurch sind Daten nicht immer durchgehend kompatibel, was Abweichungen hervorrufen kann. Daneben erschweren Geheimhaltungspflichten die Auswertungen, insbesondere wenn nach Leistungsarten differenziert wird und die Fallzahlen kleiner werden. Die amtliche Statistik stößt hinsichtlich ihrer Aussagekraft tendenziell an ihre Grenzen, wenn einzelne Hilfearten tief aufgegliedert untersucht werden. Dies liegt z. B. an fehlenden Leistungs- und Begriffsdefinitionen, wodurch ebenfalls Auffälligkeiten hervorgerufen werden können.

(29) Der Landesrechnungshof hat sich in den vergangenen Jahren in seinen Kommunalfinanzberichten wiederholt zur aktuellen Situation der amtlichen Statistik bezüglich kommunaler Daten geäußert und auf Probleme hingewiesen.<sup>15</sup> Die Kommunen sind verpflichtet, eine fristgerechte und inhaltlich korrekte Übermittlung der Daten für die Zwecke der Finanz- und Fachstatistik sicherzustellen. Die Qualität der Statistiken hängt infolgedessen maßgeblich von den gemeldeten Daten der Kommunen ab.

Mit Blick auf die Finanzstatistik wurden in jüngster Vergangenheit Ungereimtheiten bezüglich der amtlichen Daten bekannt. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof in seinen Prüfun-

---

<sup>15</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Jahresbericht – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2009, S. 3 ff. und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2013, S. 3 ff.

gen festgestellt, dass auch die Belastbarkeit der Fachstatistiken nicht durchgängig gegeben ist, weil schon die Erhebung der Daten nicht einheitlich erfolgt. Diese Feststellungen betreffen allerdings nicht nur Mecklenburg-Vorpommern, sondern kommen bundesweit in ähnlicher Form vor.

(30) Der Landesrechnungshof hat wegen der gehäuft festgestellten Probleme mit den unterschiedlichen Statistiken con\_sens beauftragt, die Qualität der von den Kommunen an die Statistik gemeldeten Daten in den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung), der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und der Hilfe zur Pflege zu bewerten. con\_sens kommt grundsätzlich zu dem Ergebnis, dass die an die Statistik gemeldeten Daten so belastbar sind, dass auf dieser Basis Auswertungen, Analysen und Ableitungen von Handlungsempfehlungen ohne Einschränkungen möglich sind.

(31) Diese Feststellung ergibt sich im Einzelnen aus den folgenden Punkten. Die Daten aus dem Haushalts- und Rechnungswesen der untersuchten Kommunen werden im Wesentlichen einheitlich und korrekt der amtlichen Statistik zugeordnet. Die Kommunen gleichen darüber hinaus auch Daten verschiedener Quellen (Fach- und Finanzanwendungen) ab und validieren diese somit kontinuierlich. Die genutzten Fachprogramme sind in den Kommunen im Hinblick auf die statistischen Anforderungen konform. Die Fachprogramme werden durch die Hersteller an die gesetzlichen Bestimmungen angepasst und erlauben eine Plausibilisierung der Ergebnisse auf Seiten der Kommunen.

(32) Die Zuordnung von Einzelfällen zu den richtigen Hilfearten erfolgt nach Produkten (Fünfsteller) und Produktbereichen/Leistungen (Siebensteller) ohne Auffälligkeiten nach dem festgelegten landeseinheitlichen Produktrahmenplan.

(33) Die Produkte und Leistungen sind vor dem Hintergrund der statistischen Anforderungen und landesweiten Verordnungen überwiegend korrekt und plausibel gebildet. Die Daten an die Statistik werden fristgerecht und im Rahmen der statistischen Anforderungen inhaltlich korrekt übermittelt.

(34) Sowohl das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern als auch die untersuchten Kommunen führen regelmäßig und zweckentsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen durch, um eine hohe Datengüte sicherzustellen. Die Teilnahme an der verpflichtenden Datenplausibilisierung findet in allen Kommunen statt, einschließlich der bilateralen Abstimmung zwischen dem Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern und den Kommunen.

(35) Bei der größten finanziellen Einzelposition innerhalb des SGB XII, der Werkstatt für Menschen mit Behinderung, war eine hohe Datenqualität zu erkennen. Die hinsichtlich des

Ausgabenvolumens nächstgrößere Einzelposition, die Wohnleistungen, besteht wiederum aus verschiedenen Leistungstypen. Hier ist die Datenqualität umso schlechter, je kleiner die betroffene Personengruppe ist.

(36) Bei den untersuchten Leistungen der Jugendhilfe mit hoher Kostenrelevanz ist die Datenqualität der Statistik so belastbar, dass zumindest übergreifende Analysen auf dieser Basis durchgeführt werden können.

(37) Gleichwohl kann die Qualität der gemeldeten Daten aus Mecklenburg-Vorpommern partiell verbessert werden, wenn die Kommunen z. B. ihre Kontenpläne und ihre Erfassungssystematik angleichen würden. Im Bereich der Sozialhilfe betrifft dies vor allem die Wohnleistungen und im Bereich der Jugendhilfe die wenig kostenintensiven Hilfearten sowie konkrete Ausdifferenzierungen bei den Hilfen für junge Volljährige und den Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche.

(38) Positiv hervorzuheben ist, dass die Probleme, die sich durch die Einführung der Doppik ergeben hatten, mit den Daten des Jahres 2013 überwiegend zu vernachlässigen sind. Die Zusammenführung von Ämtern, Fachbereichen und anderen Organisationsstrukturen stellt dennoch in Teilen nach wie vor organisatorische Herausforderungen an die Landkreise und kreisfreien Städte. Dies wirkt sich aber, bezogen auf die Daten ab 2013, überwiegend weniger stark auf die Qualität der an die Statistik gemeldeten Daten aus.

(39) In den untersuchten Leistungsbereichen SGB VIII und SGB XII ist ein genauer Blick auf die unterschiedlichen statistischen Daten notwendig, da diese durch den Einsatz verschiedener Softwarelösungen generiert werden. Das Zusammenspiel von Fach- und Finanzkreisläufen muss beständig vor Ort geprüft und optimiert werden. Dies stellt eine Aufgabe des Controllings dar. Bei der Prüfung konnte jedoch nicht festgestellt werden, dass der statistischen Datenmeldung Probleme bei den Kommunen zugrunde liegen, die die Validität der gesamten Daten in Zweifel stellen würden.

(40) Im Bereich der Sozialhilfe werden bundesweit Begriffs- und Leistungsdefinitionen ungenauer vorgenommen als in der Jugendhilfe. Die Vereinheitlichung dieser Definitionen ist daher eine bundesweite Angelegenheit. Es konnte im Zuge der Prüfung bei den steuerungsrelevanten Hilfearten allerdings nicht festgestellt werden, dass die ungenaue Verbuchung in den Kommunen einen großen Einfluss auf die Validität der gesamten Daten hat.

(41) Somit lässt sich festhalten, dass die Daten der amtlichen Statistik grundsätzlich ein zutreffendes Bild der (finanziellen) Lage vermitteln. Insbesondere hoch aggregierte Daten sind

belastbar. Gleichwohl steht die Aussagekraft der dargestellten Daten bei einzelnen Aspekten unter Vorbehalt.

(42) Das Finanzministerium merkt in seiner Stellungnahmen an, dass im Sozial- und Jugendhilfebereich eine deutliche Verbesserung der Daten- und Vergleichslage sowohl zwischen den Ländern, aber auch innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns zwingend geboten sei. Interkommunale Unterschiede müssten aufgeklärt und Ursachen analysiert werden. Das Ministerium sieht auch die Potenziale, die sich aus einer einheitlichen Buchungssystematik ergeben würden.

(43) Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen in den Tzn. 155 ff. und 228 ff.

## **1.2 Analysemethoden**

(44) Die Analysemethode, über drei Zugänge die Sozialausgaben zu untersuchen, knüpft unmittelbar an den Ansatz an, der schon für den Kommunalfinanzbericht 2014 gewählt wurde. Der Ansatz wurde jedoch weiterentwickelt, indem zur Identifizierung von Kostenunterschieden nicht nur die Größe „Falldichte“, sondern auch weitere Indikatoren wie zum Beispiel die sozioökonomischen Rahmenbedingungen herangezogen wurden.

(45) Der Landkreis Vorpommern-Rügen äußerte in seiner Stellungnahme Zweifel, ob ein Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte möglich sei. Hierfür wurden Punkte wie zum Beispiel die Einwohnerdichte, der Anteil der Arbeitslosen im Alter von 15 bis 25 Jahren, der Anteil der Leistungsberechtigten unter 15 Jahren nach dem SGB II, der Anteil der Schulabgänger und die Kaufkraft angeführt.

(46) Auch die Landeshauptstadt Schwerin verweist auf die sozioökonomischen Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die verschiedenen Sozialleistungen. Für eine Einordnung und Bewertung der finanziellen Belastung aus sozialen Leistungen im Sozialhilfe- bzw. Jugendhilfebereich müsse dies verknüpft werden mit strukturellen Betrachtungen für die jeweilige Gebietskörperschaft. Dies betreffe *„z. B. die Berücksichtigung der jeweiligen Altersstruktur in einer Gebietskörperschaft, der Arbeitslosenquote/SGB II-Quote, der strukturellen Zusammensetzung der Jugendbevölkerung ... oder auch den Fakt, dass bestimmte Personengruppen (wie z. B. die jüdischen Emigranten) vorhanden sind und dies zu leistungsrechtlichen Auswirkungen führt“*.

(47) Der Landesrechnungshof ist sich bewusst, dass sich zwischen den Landkreisen die sozioökonomischen Rahmenbedingungen unterscheiden. Gerade diese Unterschiede, die sich in abweichenden Fallzahlen widerspiegeln, können einen Teil der Ausgabenunterschiede erklä-

ren, was Untersuchungsgegenstand von Prof. Dr. Junkernheinrich war. Sofern diese strukturellen, in Fallzahlen Ausdruck findenden Bedingungen jedoch nicht die unterschiedlichen Fallkosten erklären können, sind andere Ursachen zu identifizieren.

(48) Der Landkreis Vorpommern-Rügen merkte außerdem an, dass auch andere Gründe für die Streuung der Kennzahlen, wie z. B. die historische Entwicklung der Angebotsstruktur oder die lokalen Fachkonzepte, maßgeblich sein könnten.

(49) Auch hier verweist der Landesrechnungshof auf seinen Untersuchungsansatz. Gerade historisch gewachsene Angebotsstrukturen und Unterschiede in lokalen Fachkonzepten begründen die zum Teil erheblichen Abweichungen bei den Fallkosten zwischen den Landkreisen. Somit wird darin eher ein Untersuchungsansatz als ein Hinderungsgrund für einen Vergleich gesehen.

(50) Der Landkreis Ludwigslust-Parchim verweist darauf, dass die nachweisbaren Unterschiede sowohl in der Fallzahldichte als auch bei den Kostenintensitäten an der territorialen Lage des Landkreises und des daraus resultierenden Kostenniveaus sowohl im Bereich der Mieten als auch im Bereich der Personalkosten begründet seien. Zusätzlich sei die zum Teil *„sehr hohe Fallkonzentration im Bereich der stationären Eingliederungshilfe natürlich mit dem historischen Gewordensein und den Steuerungsmechanismen aus DDR-Zeiten weitestgehend begründbar“*.

(51) Der Landkreis zeigt sich jedoch optimistisch, dass durch zusätzliche Transparenz, die Nutzung modernster Steuerungsmechanismen sowie der immer weiteren Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Kostenbremse realistisch umgesetzt werden könne. Voraussetzung sei die Beibehaltung des Status quo und dass der Bundesgesetzgeber keine Leistungsausweitungen beschlösse.

(52) Das Finanzministerium hält es für wünschenswert, diejenigen Aspekte zu identifizieren, die zu überdurchschnittlichen Bewilligungen/Falldichten in den einzelnen Bereichen der Sozial- und Jugendhilfe führen und entsprechende Problembereiche im Einzelnen zu ermitteln sowie Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

(53) Der Landesrechnungshof sieht in den Ausführungen des Finanzministeriums einen erfolgversprechenden Ansatz für weitere Untersuchungen, um die Belastungssituation detaillierter darzustellen und Steuerungsdefizite aufzuzeigen. Hier sollten die Landesregierung und die kommunale Ebene ansetzen, um höhere Transparenz zu erzeugen.

(54) Zunächst werden im Zugang 1 die Brutto-Ausgaben und Netto-Ausgaben für soziale **Transferausgaben** nach Ländern entsprechend verfügbarer Daten des Sozial- und Jugendhilfebereichs auf Basis der vierteljährlichen Kassenstatistik ausgewertet. Dies erlaubt eine Langzeitbetrachtung. Basis dafür ist das Jahr 1991, von dem aus auch die verschiedenen Reformen der Sozialhilfe beobachtet werden können. Die Daten ermöglichen eine Betrachtung am aktuellen Rand bis zum Jahr 2015. Mit diesem Zugang lässt sich insbesondere die Ausgabenbelastung nachvollziehen. Mit dem Ausgabenniveau je Einwohner (Ausgabenbelastung) wird der lokale Problemdruck bezogen auf die Bevölkerungszahl als Finanzierungsbasis dargestellt.

(55) Im Zugang 2 werden die produktspezifischen Gesamtein- und -auszahlungen betrachtet. Neben den sozialen Transferaufwendungen fließen hier auch Personal- und Sachkosten sowie andere Ausgaben mit ein. In Erweiterung der Analyse der **Zuschussbedarfe** aus dem Kommunalfinanzbericht 2014 werden die bereinigten Ein- und Auszahlungen separat betrachtet.

Darüber hinaus erfolgt mit diesem Zugang auch ein weiterer Belastungsvergleich. Die Relation der Auszahlungen zu den allgemeinen Deckungsmitteln (**Absorptionsquote**) bildet die kommunale Belastungssituation hinsichtlich der frei verfügbaren finanziellen Eigenmittel ab und kann somit auf Problemverschärfungen bei zweiseitigen Belastungen – hohe Sozialaufwendungen und geringe Eigenmittel – hinweisen.

Dieser Analyseschritt basiert auf Daten der kommunalen Finanzrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Wegen des Produktbezuges kann aktuell aber nur die Jahresrechnungsstatistik 2013 herangezogen werden.

Der Bereich Kindertageseinrichtungen, der fiskalisch gesehen den gesamten Jugend- und Kinderhilfebereich dominiert, wird in diesem Abschnitt aufgrund seiner anderen Zielsetzung und Aufgabenstellung im Rahmen der Daseinsvorsorge nur kurz betrachtet. Es wird auf die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt 4.3 und weiter auf den Abschnitt IV. verwiesen.

(56) Der Zugang 3 ist der Schwerpunkt der Untersuchung in diesem Abschnitt. Hier wird neben der Analyse der lokalen Belastungssituation (Bruttoausgaben je Einwohner) insbesondere eine Analyse der **Kostenintensitäten** (Bruttoausgaben je [Leistungs-]Empfänger) durchgeführt. Diese Analyse setzt auf die Belastungsanalyse auf, die anhand der Ausgaben je Einwohner eine erste Analysestufe bildet und räumliche Ausgabenunterschiede erkennen lässt. Diese räumlichen Varianzen werden im Rahmen der Analyse der Kostenintensität tiefer untersucht.

(57) Die zuvor beschriebenen Schritte über die Zugänge 1 bis 3 werden mit Hilfe der Ergebnisse von con\_sens fundiert. con\_sens hat im Auftrag des Landesrechnungshofes in den beiden Leistungsbereichen SGB VIII (Hilfen zur Erziehung) und SGB XII (Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege) bei den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie beim KSV u. a. die Organisation der Aufgabenerfüllung sowie der Abläufe der Leistungsgewährung analysiert vor Ort.<sup>16</sup>

(58) Bei der Untersuchung der beiden Leistungsbereiche ist con\_sens einheitlich in jeweils drei Arbeitsschritten vorgegangen. In Schritt 1 wurde eine elektronische Abfrage zu verschiedenen Schwerpunktthemen an die Landkreise und kreisfreien Städten versendet. Parallel erfolgte im 2. Schritt eine Analyse der erhobenen Daten und relevanten Statistiken. In Schritt 3 wurden die Angaben und Datenanalysen vor Ort plausibilisiert und ergänzt.

Die nachstehenden Abschnitte geben die wesentlichen Untersuchungsergebnisse beider Gutachten wieder.

---

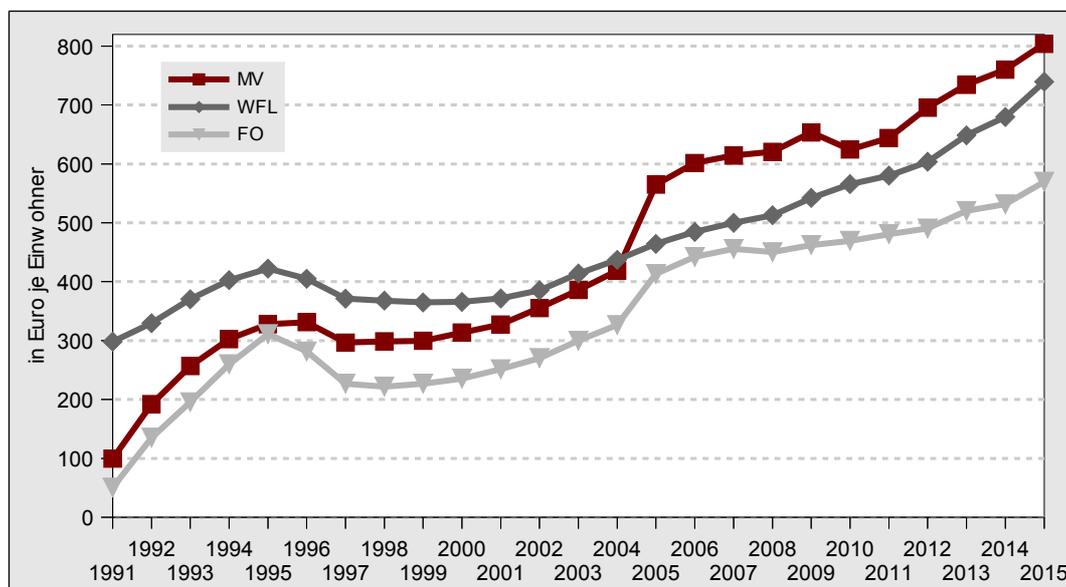
<sup>16</sup> Dabei wurde u. a. betrachtet: Personaleinsatz, die Qualifikation der Mitarbeiter, Stellenbemessung, Fort- und Weiterbildung, Controlling, Aufbau- und Ablauforganisation und Marktstruktur. Daneben wurden durch con\_sens auch die von den betrachteten Kommunen an die amtliche Statistik gemeldeten Sozial- und Jugendhilfedaten untersucht (vgl. Abschnitt 1.1).

## 2 Transferausgaben

(59) Die kommunale Bruttobelastung mit Ausgaben des Sozial- und Jugendhilfebereichs fällt in Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlich aus. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Analysen des Landesrechnungshofes der vergangenen Jahre. Das hohe Ausgabenniveau liegt auch an den von den Kommunen übernommenen Leistungen für vormals in überörtlicher Trägerschaft des Landes liegende Aufgaben der Sozialhilfe.

(60) Der (erste) Zugang über die Transferausgaben entspricht jenem methodischen Ansatz, den der Landesrechnungshof bereits in der Vergangenheit regelmäßig gewählt hat, um Auffälligkeiten infolge von größeren Belastungsunterschieden aufzudecken.<sup>17</sup> Dieser Zugang stellt einen Belastungsvergleich anhand der Ein- und Auszahlungskonten der kommunalen Kassenstatistik dar (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Brutto-Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Länderdurchschnitt, Kernhaushalte, 1991-2015, in Euro je Einwohner<sup>18</sup>



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

Gemessen an den Bruttoausgaben für soziale Leistungen zeigen sich seit 1991 in Mecklenburg-Vorpommern Pro-Kopf-Werte, die stets über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern insgesamt liegen. Seit 2004 liegen die Gesamtauszahlungen für soziale Leistungen auch immer über denen der Kommunen der westdeutschen Flächenländer. Deutlich erkennbar ist, dass die Sozialausgaben (brutto) der Kommunen Mecklenburg-

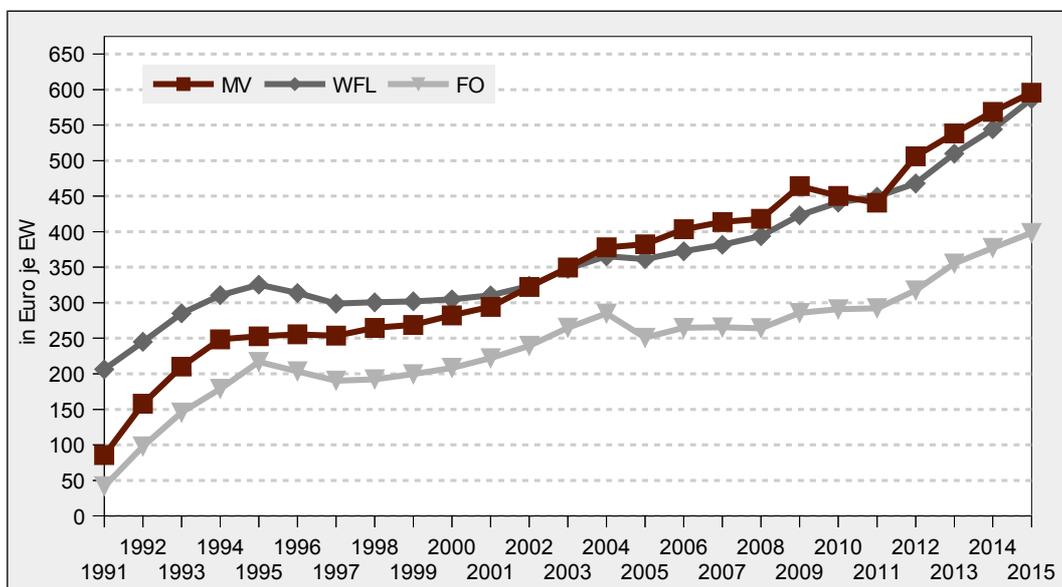
<sup>17</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2015, S. 28 ff.

<sup>18</sup> Die Kommunen der FO (nachfolgend auch ostdeutscher Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern) werden als Referenz herangezogen, weil diese, wie auch die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns, an umfangreichen fiskalischen Leistungen aufgrund des teilungsbedingten infrastrukturellen Nachholbedarfs partizipieren und über ähnliche sozioökonomische Rahmenbedingungen verfügen.

Vorpommerns auch 2015 mit 804 Euro je Einwohner deutlich höher ausfallen als die der Kommunen der ostdeutschen Flächenländer ohne Mecklenburg-Vorpommern (570 Euro je Einwohner) und der westdeutschen Flächenländer (740 Euro je Einwohner).

(61) Wenn von den Bruttoausgaben der Kassenstatistik die korrespondierenden Einnahmen abgezogen werden, reduziert sich die kommunale Belastungssituation. Dies gilt auch für Mecklenburg-Vorpommern. Netto betrachtet verläuft die Ausgabenentwicklung seit 2004 ähnlich dem Niveau der westdeutschen Länder, jedoch nicht mehr darüber (vgl. Abbildung 2). Dennoch ist weiterhin ein im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Kommunen überdurchschnittliches Ausgabenniveau ersichtlich. Auch die kontinuierliche Abkoppelung vom ostdeutschen Niveau wird deutlich.

Abbildung 2: Netto-Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Länderdurchschnitt, Kernhaushalte, 1991-2015, in Euro je Einwohner<sup>19</sup>



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(62) Im Jahr 2015 betragen die kommunalen Netto-Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern 596 Euro je Einwohner. Damit lagen die Netto-Sozialausgaben deutlich über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Mecklenburg-Vorpommern von 398 Euro je Einwohner. Die Spanne der Netto-Sozialausgaben zwischen den Flächenländern ist nochmals deutlich größer.

<sup>19</sup> Netto auf Basis der mit der Finanzsystematik erkennbaren, auf den Sozialbereich bezogene Einzahlungskonten. Hierin sind beispielsweise die Zuweisungen und Kostenerstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie für Asylbewerberleistungen nicht enthalten. Die unterschiedliche Aufgabenzuordnung des Sozialbereichs in den Ländern erschwert den direkten Vergleich auf diesem hohen Aggregationsniveau sowohl unter den Ländern als auch in Bezug auf den ostdeutschen Mittelwert. Für die Berechnungsgrundlagen siehe Junkernheinrich et al. (2016); S. 284 ff.

### **3 Zuschussbedarfe und Absorptionsquote**

**(63) Die Belastungssituation entsteht vor allem durch zu geringe allgemeine Deckungsmittel und weniger aufgrund der Ausgabenlast im Sozialbereich. Zudem ist auffällig, dass mit einem Betrag von 66 Euro je Einwohner die in der Gesamtsumme enthaltenen Personalausgaben in Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich die geringsten waren.**

(64) Anders als die Kassenstatistik ermöglicht die Jahresrechnungsstatistik eine fiskalische Gesamtbetrachtung des Sozial- und Jugendhilfebereichs, weil hier produktspezifische Gesamteinzahlungen und -auszahlungen betrachtet werden können. In dieser Statistik sind auch Personal- und Sachkosten enthalten. Der Zugang 2 über die Zuschussbedarfe und Absorptionsquote bietet ebenfalls die Möglichkeit, Brutto- oder Nettoausgaben zu betrachten. Die Bruttoausgaben werden hier nunmehr als bereinigte Auszahlungen bezeichnet. Die Nettoausgaben werden hier als Zuschussbedarfe ausgegeben und sind definiert als Auszahlungen abzüglich Einzahlungen. Dadurch kann z. B. die absolute Belastung der kommunalen Haushalte mit Sozialausgaben berechnet und folgende Frage geklärt werden: Welcher Betrag wird netto je Einwohner für den Bereich Soziales ausgegeben?

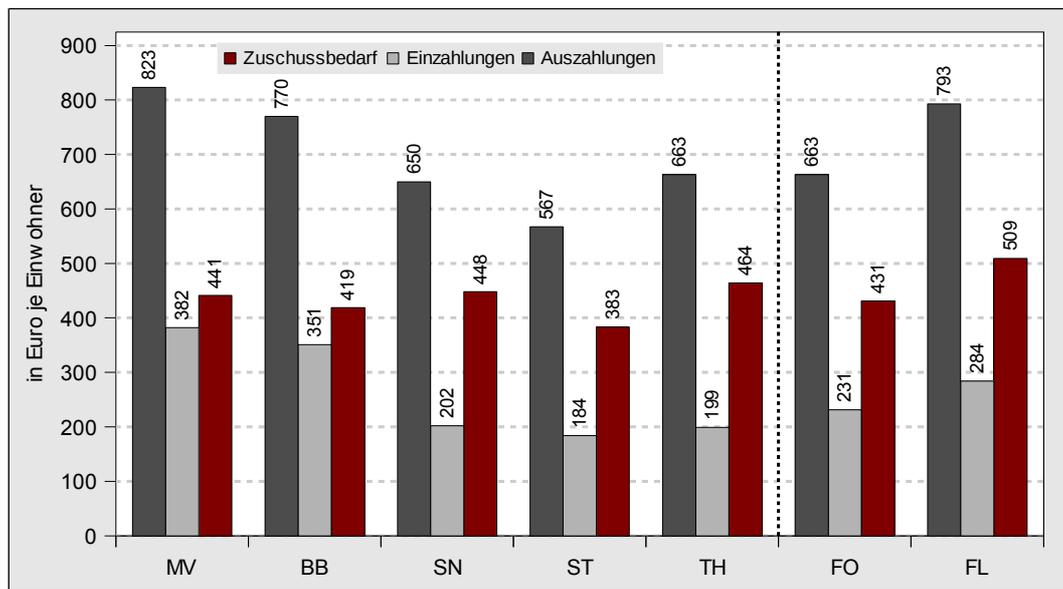
Die Haushaltsbelastung kann noch weitreichender beurteilt werden, wenn die Absorptionsquote herangezogen wird.<sup>20</sup> Je höher diese Quote ausfällt, desto weniger Finanzmittel stehen einer Kommune für andere Aufgaben zur Verfügung. Dadurch lassen sich auch die nachfolgenden Fragen beantworten: Welcher Anteil der verfügbaren Finanzmittel ist durch den Sozialbereich gebunden? Was bleibt für andere Aufgaben übrig?

(65) Die um Investitionsaufwendungen bereinigten Sozial- und Jugendhilfeauszahlungen der laufenden Verwaltung im Jahr 2014 betragen in Mecklenburg-Vorpommern 823 Euro je Einwohner.

---

<sup>20</sup> Die Absorptionsquote ist der Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern und allgemeine Zuweisungen), der durch einen Aufgabenbereich, hier „soziale Aufgaben“ (Zuschussbedarf), fiskalisch gebunden ist.

Abbildung 3: Bereinigte Aus- und Einzahlungen sowie Zuschussbedarf der laufenden Verwaltung der Sozial- und Jugendhilfe ohne Kita, ostdeutscher Ländervergleich, 2014, in Euro je Einwohner



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

Damit lagen sie in Ostdeutschland an der Spitze und um 24,1 % über dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern. Die geringsten Auszahlungen wurden in Sachsen-Anhalt getätigt (567 Euro je Einwohner).<sup>21</sup> Daneben wiesen Sachsen (650 Euro je Einwohner) und Thüringen (663 Euro je Einwohner) die niedrigsten Niveaus auf.

(66) Das Sozialministerium merkt zu der Abbildung an, dass die Verteilung der Finanzmittel des Bundes für KdU in den Ländern unterschiedlich erfolgt.

(67) Das Finanzministerium merkt an, dass die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern unterschiedlich organisiert ist. Dies könne Auswirkungen auf die Höhe der dargestellten Werte haben.

(68) Dem Landesrechnungshof ist bekannt, dass die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern unterschiedlich organisiert ist. Bei einer konsolidierten Betrachtung der Sozialausgaben, in der eine unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung keine Rolle spielt, liegt Mecklenburg-Vorpommern nach aktuellsten Daten an der Spitze.

(69) Die Betrachtung der Auszahlungsarten zeigt für den gesamten Bereich der Sozial- und Jugendhilfe eine Dominanz der Transferzahlungen. Der Anteil der Personalauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen betrug in Mecklenburg-Vorpommern nur 8,0 %.

<sup>21</sup> In Sachsen-Anhalt wird der Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen vom Land getragen und wird deshalb kommunal nicht finanzwirksam. Dies ist bei der Bewertung des Mittelwerts zu berücksichtigen.

Tabelle 2: Ausgewählte Auszahlungen des Verwaltungshaushalts im Produktbereich Soziales und Jugend ohne Kita im ostdeutschen Vergleich, 2014, in Euro je Einwohner

	BB	MV	SN	ST	TH	FO
	in Euro je Einwohner					
Personalauszahlungen	96	66	93	74	78	87
Sozialtransfers	612	702	520	411	536	522
Bereinigte Auszahlungen	770	823	650	567	663	663

Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

In Brandenburg lagen die Personalauszahlungen bei 96 Euro je Einwohner, in Sachsen bei 93 Euro je Einwohner und in Thüringen bei 78 Euro je Einwohner. Die Personalauszahlungen des Sozialbereichs in Mecklenburg-Vorpommern fallen bei überdurchschnittlichen Transferausgaben mit 66 Euro je Einwohner unterdurchschnittlich aus. Dies führt zu der Frage, ob die höheren Transferauszahlungen nicht auch die Folge einer unzureichenden Personalausstattung sind, aus der Steuerungsdefizite resultieren könnten (vgl. Tabelle 2).

(70) Die Landkreise Ludwigslust-Parchim und Mecklenburgische Seenplatte sowie die Landeshauptstadt Schwerin greifen in ihren Stellungnahmen die unterdurchschnittlichen Personalausgaben auf, die im Ländervergleich auffällig sind. Die Landeshauptstadt Schwerin leitet daraus eine Forderung nach Refinanzierung oder geeigneter Kofinanzierung durch das Land ab. Der Landkreis Ludwigslust-Parchim betont zudem, dass *„in den letzten Jahren gerade im Landkreis Ludwigslust-Parchim manches erreicht wurde, auch ohne dass durch das Land Regularien erarbeitet und umgesetzt worden“* seien. Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte erwartet, dass *„eine den zukünftigen regionalen Bedürfnissen angepasste Personalausstattung [...] dem Bericht folgend einheitlich durch die Fachaufsicht in M-V erarbeitet werden“* sollte.

(71) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die quantitative und qualitative Personalausstattung grundsätzlich Ausfluss kommunaler Selbstverwaltung ist. Auch angesichts der hohen Zuweisungen des Landes sind die unterdurchschnittlichen Personalausgaben im Sozialbereich Ausdruck einer Prioritätensetzung der Kommunen. Ein Automatismus hin zu höheren Zuweisungen oder höheren Kostenbeteiligungen ist daraus nicht abzuleiten.

(72) In der strategischen Steuerung und in der Einzelfallsteuerung werden Instrumente gesehen, um die in einigen Kommunen auftretenden fiskalischen Probleme zu mildern (vgl. Abschnitt IV.3). Es sollten die Systeme zwischen Verwaltung und Anbieter sowohl auf mögliche Effizienz- als auch Effektivitätsgewinne hin untersucht werden. Dies ist in erster Linie Aufgabe der kommunalen Ebene, wobei die Kommunen durch die Fachaufsicht unterstützt werden sollten.

(73) Das Finanzministerium bemerkt, dass die Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen unterschiedlich ausfällt und untersuchenswert wäre. Dabei sollte insbesondere die Einheitlichkeit und Vollständigkeit der Buchung der Personalausgaben überprüft werden.

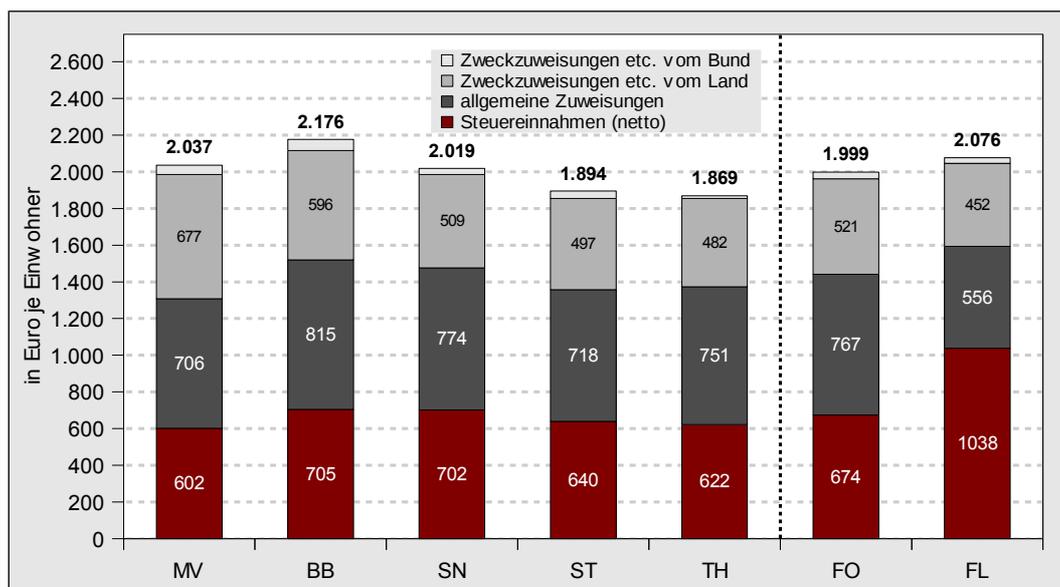
(74) Der Landesrechnungshof begrüßt die Ausführungen des Ministeriums. Er geht davon aus, dass alle Akteure sich der aufgezeigten Probleme widmen und sie beheben werden.

(75) Der Landesrechnungshof macht an dieser Stelle aufmerksam auf die Möglichkeit, dass das Land IT-Vorgaben bei der übertragenen Aufgabenerfüllung per Gesetz machen kann. Dies wäre nicht konnexitätsrelevant. Dieser Eingriff in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerechtfertigt, da die inhaltliche Ausgestaltung der Aufgabe weiterhin den Gemeinden überlassen bleibt.<sup>22</sup> Der Landesrechnungshof sieht in der Vereinheitlichung von IT auch in dem hier untersuchten Sozial- und Jugendhilfereich die Möglichkeit, Effizienz- und Effektivitätspotenziale zu heben.

(76) Das Finanzministerium erkennt die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zu gesetzlichen Vorgaben bei (IT-)Verfahren bei übertragenen Aufgaben als bedeutsam an.

(77) Die nachfolgend betrachteten allgemeinen Finanzmittel der Kommunen setzen sich aus Steuern und Zuweisungen (allgemeine Deckungsmittel) sowie Zweckzuweisungen von Bund und Ländern zusammen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Allgemeine Deckungsmittel (Steuern, allgemeine Zuweisungen) und Zweckzuweisungen von Bund und Ländern im ostdeutschen Vergleich, 2014, in Euro je Einwohner



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

<sup>22</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2015, S. 38 ff.

Die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns verfügten 2014 über Finanzmittel in Höhe von 2.037 Euro je Einwohner. Damit lagen diese über denen der ostdeutschen Flächenländer ohne Mecklenburg-Vorpommern (1.999 Euro je Einwohner), aber knapp unter dem Bundesdurchschnitt (2.076 Euro je Einwohner) insbesondere aufgrund niedriger Steuereinnahmen. Die Zuweisungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind im Ländervergleich nicht unterdurchschnittlich. Sie sind mit 1.383 Euro je Einwohner nach den Landeszuweisungen Brandenburgs mit 1.411 Euro je Einwohner die zweithöchsten. Unterdurchschnittlich sind vielmehr die kommunalen Steuereinnahmen. Selbst die Kommunen Thüringens, die über vergleichbare sozioökonomische Strukturmerkmale verfügen, nehmen 20 Euro je Einwohner bzw. 3,3 % mehr Kommunalsteuern ein. Grund hierfür sind höhere Realsteuerhebesätze, insbesondere bei der Gewerbesteuer, die von den Kommunen selbst festzulegen sind.<sup>23</sup>

Die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns verfügte über 1.308 Euro je Einwohner aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen), hingegen der Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern über 1.441 Euro je Einwohner, der Bundesdurchschnitt über 1.594 Euro je Einwohner).

(78) Das Finanzministerium verweist ebenfalls auf die von Bund und Ländern durchgeleiteten erheblichen Finanzmittel an die kommunale Ebene.

(79) Der Landesrechnungshof beobachtet neben den durchgeleiteten Bundesmitteln schon seit längerer Zeit die im Ländervergleich auffälligen hohen Zahlungen des Landes. Er verweist in diesem Zusammenhang zudem auf seine Ausführungen in Tz. 87.

(80) Das Finanzministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass der Bund in jüngster Vergangenheit eine Reihe von Entlastungsmaßnahmen zugunsten der Länder und Kommunen auf den Weg gebracht habe. Eine weitere Entlastung ergäbe sich im Kontext der Eingliederungshilfe ab 2018, die sich in parlamentarischer Abstimmung befinde.

(81) Der Landesrechnungshof merkt an, dass der Untersuchungszeitraum 2014 endet, weil bei Berichtslegung dies die aktuellsten Daten waren.

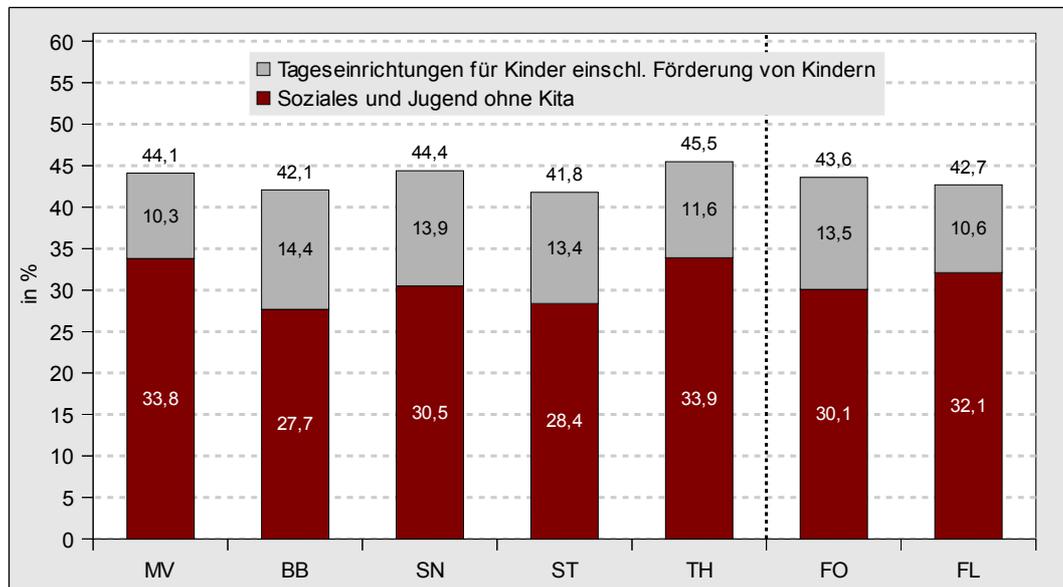
(82) Die Absorptionsquote des Aufgabenbereiches Soziales und Jugend (ohne Kita) beträgt in Mecklenburg-Vorpommern 33,8 %. Diese liegt zusammen mit Thüringen (33,9 %) als (zweit-)höchster ostdeutscher Wert um 3,7 Prozentpunkte über dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern. Wird der Aufgabenbereich der Kinderbetreuung hinzugekommen, dann steigt die Absorptionsquote in Mecklenburg-Vorpommern sogar auf 44,1 %,

---

<sup>23</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 263 ff.

wird dabei allerdings von Sachsen (44,4 %) und Thüringen (45,5 %) leicht übertroffen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Absorptionsquote des Sozialbereichs, 2014, in Prozent



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(83) Die überdurchschnittlich hohe kommunale Haushaltsbelastung in Mecklenburg-Vorpommern wird deutlich, wenn der Zuschussbedarf den allgemeinen Deckungsmitteln gegenübergestellt wird. In Mecklenburg-Vorpommern liegt der Zuschussbedarf um 10 Euro je Einwohner über dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Abbildung 3). Das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel fällt allerdings um 133 Euro je Einwohner niedriger aus (vgl. Abbildung 4).

(84) Das Finanzministerium merkt an, „dass bei der Ermittlung der Absorptionsquote der Grad der unterschiedlichen Aufgabenzuordnung zwischen Land und Kommunen (Kommunalisierungsgrad) und der unterschiedliche Grad, mit dem kommunale Sozial- und Jugendhilfesaufgaben bereits aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden, nicht für alle Länder gleich sind und dies in der Berechnung wohl auch nicht korrigiert werden kann.“ Dies verfälsche die Absorptionsquote.

(85) Der Landesrechnungshof ist sich bewusst, dass sich soziale Trägerschaften und Finanzierungsstrukturen unter den ostdeutschen Ländern unterscheiden. Für Mecklenburg-Vorpommern lassen sich die mit Abstand höchsten Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen eines Landes an die Kommunen feststellen. Dafür fallen die allgemeinen Zuweisungen des Landes hier am geringsten aus. In Sachsen verhält es sich umgekehrt. Für Sachsen-Anhalt wird deutlich, dass das Land die Kosten des überörtlichen Trägers direkt übernimmt. Entspre-

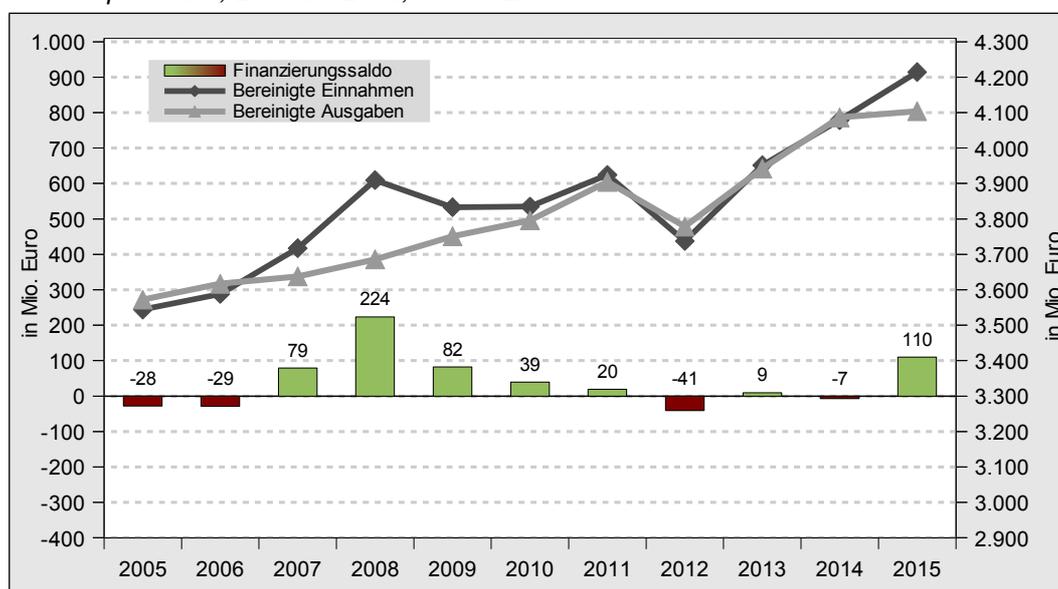
chend fallen die Zweckzuweisungen gering aus. In Brandenburg werden die höchsten allgemeinen Zuweisungen vom Land gezahlt, bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Erstattungen. Thüringen weist eher geringe Zweckzuweisungen bei durchschnittlichen allgemeinen Zuweisungen auf. Ergänzt werden die Transfers des Landes durch unterschiedlich hohe Zahlungen des Bundes. Zudem können Unterschiede hervorgerufen werden, weil die Weiterleitung von Bundesmitteln in den Ländern nicht einheitlich erfolgt.

Für die Berechnung der Absorptionsquote sind diese Finanzierungsunterschiede unerheblich. Entweder werden die Zuschussbedarfe im Sozialbereich durch höhere Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen von Bund und Land kleiner oder aber die allgemeinen Deckungsmittel werden größer. Die Quote bildet die Belastung der allgemeinen Deckungsmittel durch soziale Ausgaben vergleichbar ab.

(86) Die mit dem – in einigen Kommunen wahrgenommenen – finanziellen Problemdruck im Sozialbereich einhergehende Belastungssituation ergibt sich somit nicht aus zu geringen Landeszuweisungen, sondern ist auf zu geringe kommunale Steuereinnahmen zurückzuführen.

Hinzu kommt, dass die kommunale Ebene in Gänze seit Jahren überwiegend Überschüsse erzielt. Ein Blick auf die Finanzierungssalden dieser Ebene insgesamt macht dies deutlich (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: *Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo in Mecklenburg-Vorpommern, 2005 bis 2015, in Mio. Euro*



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(87) Im Zeitablauf lässt sich erkennen, dass die negativen Ergebnisse der Jahre 2005, 2006, 2012 und 2014 von betragsmäßig 105 Mio. Euro von den positiven Ergebnissen der übrigen Jahre ausgeglichen werden können. Diese Überschüsse addieren sich im betrachteten Zeit-

raum auf 563 Mio. Euro. Sofern also einzelne Kommunen Finanzierungsdefizite aufweisen, ist die horizontale Finanzmittelverteilung innerhalb der kommunalen Familie zu überprüfen. Ein Gutachten zur Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs wird gegenwärtig im Auftrag des Landes durch Prof. Dr. Lenk (Universität Leipzig) erstellt und sollte das Verteilungsproblem beheben.

(88) Das Finanzministerium merkt an, dass in der Vergangenheit die Belastungsdiskussion zwischen Kommunen und Land eine fachlich notwendige Diskussion zur Verbesserung und Optimierung der Leistungsgewährung meist überlagert habe. So fanden zum Beispiel die mit der Sozialhilfereform 2002 erhofften Maßnahmen, u. a. die Identifizierung und Multiplikation von Best-Practice-Modellen auf kommunaler Ebene, überwiegend nicht statt. Ebenso habe der seinerzeit bestehende KSV-Beirat seine ursprüngliche Aufgabe kaum wahrgenommen, weil im Gremium die Frage der Sozialhilfefinanzierung zwischen Land und Kommunen wesentlich im Vordergrund stand.

(89) Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung des Finanzministeriums, dass zunächst eine Diskussion zur Verbesserung der Leistungsgewährung und nicht die etwaige Bereitstellung zusätzlicher Mittel im Vordergrund stehen muss.

#### 4 Kostenintensitäten und weitere Indikatoren

(90) In diesem Abschnitt werden Kostenintensitäten und weitere Indikatoren betrachtet (Zugang 3). Der Abschnitt hat somit einen anderen Fokus. Es geht nunmehr bei den hier als Nettoausgaben bezeichneten Ausgaben um jene, die von den Kommunen vor Erhalt etwaiger Bundes- und Landesleistungen ausgezahlt werden. Damit wird erfasst, wie hoch die Kosten einer Aufgabe sind, wenn Ersatzleistungen anderer Sozialversicherungsträger abgezogen werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Kommunen in Vorleistung gegangen sind bzw. etwaige Unterhaltspflichtige herangezogen werden. Brutto- und Nettoausgaben im Zugang 3 beziehen sich also auf die Kosten einer Aufgabe, unabhängig davon, ob die Kommune, das Land oder der Bund die Kosten tragen bzw. mittragen. Die nachfolgende Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Sozialbereiche (ohne Jugendhilfe) und ihre Gewichtung.

Tabelle 3: Struktur des Sozialbereichs nach Ausgaben, 2014

Leistungsart	Brutto-	Netto-	Brutto-	Netto-
	ausgaben			
	in 1.000 Euro		in %	
<b>Leistungen der Existenzsicherung</b>				
Kosten der Unterkunft und Heizung (SGB II)	379.667	274.879	31,8	33,7
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	110.097	100.302	9,2	12,3
Hilfe zum Lebensunterhalt	37.399	33.065	3,1	4,1
Leistungen für Asylbewerber	42.461	41.946	3,6	5,1
Wohngeld	32.194	32.194	2,7	4,0
<b>Leistungen in besonderen Lebenslagen</b>				
Hilfen zur Gesundheit				
• durch das Sozialamt	147		0,0	0,0
• Erstattungen an Krankenkassen für die Übernahme der Krankenbehandlung	10.877	10.972	0,9	1,3
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	291.594	268.888	24,4	33,0
Hilfe zur Pflege	50.649	47.894	4,2	5,9
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen zusammen	4.970	4.853	0,4	0,6
<b>Jugendhilfe (ohne Kita)</b>				
Hilfe zur Erziehung	143.646		12,0	
Sonstige Jugendhilfe	90.825		7,6	
<b>Zusammen</b>				
Insgesamt	1.194.526	814.993	100,0	100,0
davon Sozialhilfe nach dem SGB XII	505.733	465.974		

Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(91) Das Sozialministerium weist darauf hin, dass in Mecklenburg-Vorpommern die KdU für Leistungsempfänger nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FLAG) vom Land übernommen werden. Es erstatte den Kommunen alle Kosten. Im Jahr 2014 waren es ca. 2,65 Mio. Euro.

(92) In diesem Abschnitt erfolgt nunmehr eine Verknüpfung von Fallzahlen und Sozialausgaben auf Basis von Fachstatistiken. Dies ermöglicht u. a. Fallkosten auszuwerten (vgl. dazu auch Tz. 56). Im Kommunalfinanzbericht 2014 wurden die nachfolgenden Bereiche näher betrachtet:

- Grundsicherung nach dem SGB II
  - Kosten der Unterkunft und Heizung
- Sozialhilfe nach dem SGB XII
  - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
  - Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
  - Hilfe zur Pflege
- Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII
  - Hilfen zur Erziehung
  - Kindertageseinrichtungen.

Dabei wurde auf Basis des Zugangs 3 gezeigt, dass im Ländervergleich ein Teil der vergleichsweise hohen Ausgaben durch eine höhere Falldichte erklärt werden kann. Gleichwohl bestanden im Land auch eine Reihe von zunächst nicht erklärbaren Kostenunterschieden und Auffälligkeiten. Insbesondere die Fallkosten in den o. g. Bereichen waren teilweise auffällig. Im Folgenden werden diese Leistungsbereiche erneut betrachtet, um der Bitte des Landtages, eine Fortschreibung der Daten sowie eine tiefergehende Analyse vorzunehmen, zu entsprechen.

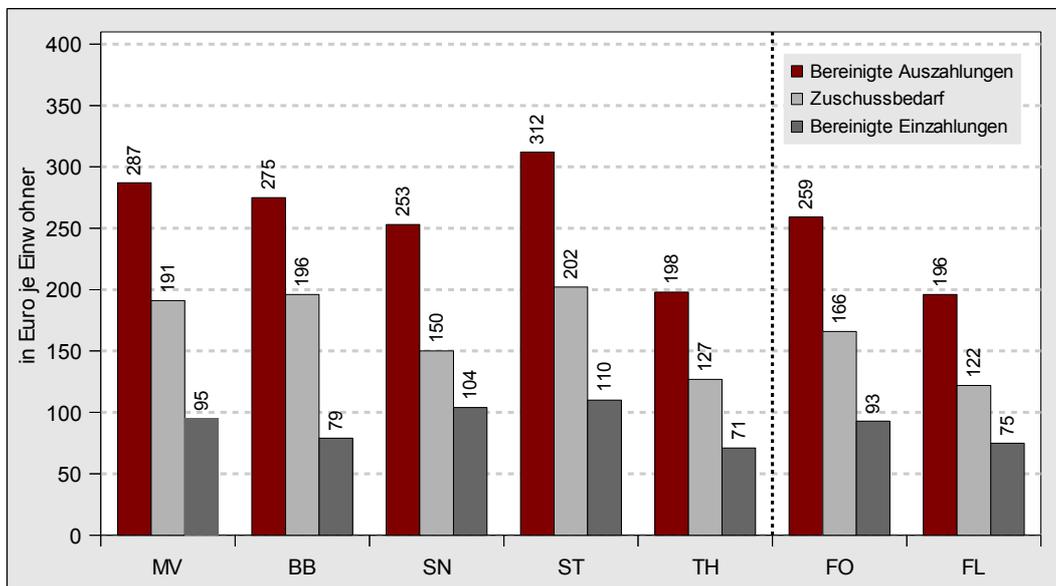
#### 4.1 Kommunale Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)<sup>24</sup>

(93) Für die kommunalen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) ist festzustellen, dass die Kostenintensität keine großen Auffälligkeiten aufweist. Unterschiede zeigen sich vor allem für die beiden kreisfreien Städte. Dabei kann der höhere Anteil kleinerer Bedarfsgemeinschaften die höhere Kostenintensität teilweise erklären. Allerdings bedürfen die überdurchschnittlichen Wohnkosten<sup>25</sup> in den beiden kreisfreien Städten einer weiteren Prüfung.

##### Ausgaben

(94) In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2014 459,3 Mio. Euro insgesamt für die kommunalen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende verausgabt. Das sind rd. 34,7 % der Auszahlungen im Sozial- und Jugendhilfereich. Pro Kopf der Bevölkerung entspricht das einem Betrag von 287 Euro. Die Ausgabenbelastung liegt um 10,6 % über dem Durchschnitt aller ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (259 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 7)).<sup>26</sup>

Abbildung 7: Bereinigte Aus- und Einzahlungen sowie Zuschussbedarf der laufenden Verwaltung für Grundsicherung für Arbeitssuchende, ostdeutscher Ländervergleich, 2014, in Euro je Einwohner



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

<sup>24</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 61-83 und Anhang B20 sowie A6.

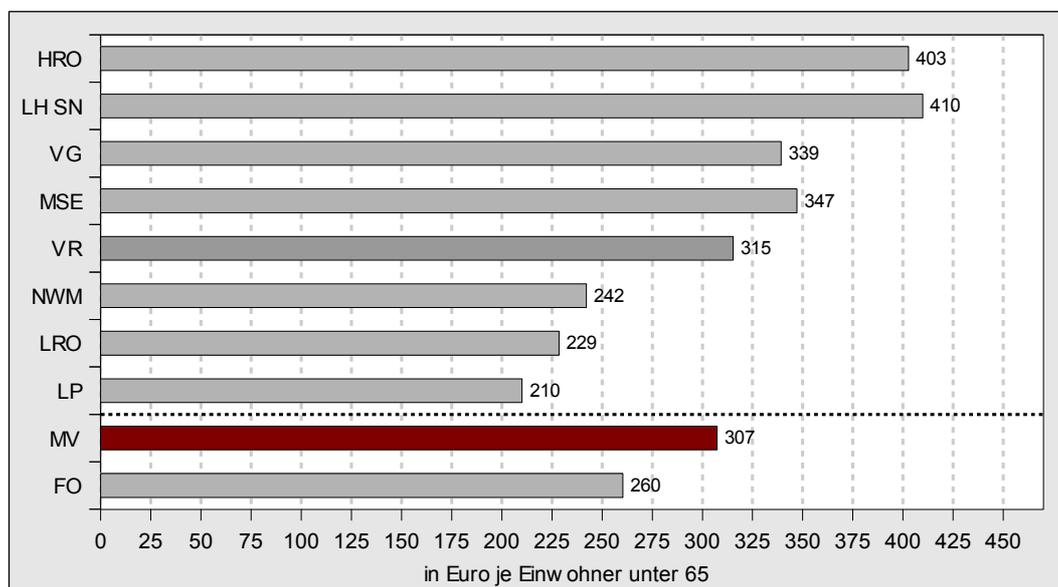
<sup>25</sup> Die hier dargestellten Wohnkosten sind mit Daten in Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit berechnet.

<sup>26</sup> Die Kommunen sind im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende vor allem für die Kosten der Unterkunft zuständig. Ihre Belastung ergibt sich folglich aus der Höhe der Arbeitslosigkeit der Personen, die kein Arbeitslosengeld (SGB III) mehr beziehen, sondern auf das Arbeitslosengeld II angewiesen sind.

Nach Sachsen-Anhalt (312 Euro je Einwohner) hat Mecklenburg-Vorpommern damit die höchste Bruttobelastung in Ostdeutschland. Die geringste Pro-Kopf-Belastung ist mit 198 Euro in Thüringen zu erkennen. Sie liegt 31,0 % unter der von Mecklenburg-Vorpommern.<sup>27</sup>

(95) Im Folgenden wird nun die Analyse, wie schon im Kommunalfinanzbericht 2014, auf die Kosten der Unterkunft und Heizung fokussiert. Deren Volumen betrug im Jahr 2014 in Mecklenburg-Vorpommern 379,7 Mio. Euro. Dies entsprach 82,7 % der bereinigten Gesamtausgaben der kommunalen Grundsicherung für Arbeitsuchende. Gegenüber der Belastungsanalyse anhand der Jahresrechnungsstatistik ändern sich die Relationen zwischen den Ländern nicht.

Abbildung 8: *Bruttoausgaben der Kosten für Unterkunft und Heizung, 2014, in Euro je Einwohner unter 65 Jahre*



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

Bezogen auf die Einwohner unter 65 Jahre betragen die Bruttoausgaben in Mecklenburg-Vorpommern 307 Euro. Die Ausgabenbelastung lag damit um 18,1 % über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (260 Euro je Einwohner unter 65 Jahre), wie in Abbildung 8 ersichtlich ist.

<sup>27</sup> In der Abbildung 7 sind Daten der Jahresrechnungsstatistik verarbeitet. Darin sind alle Einzahlungen auch jenseits der Bundesbeteiligung an der KdU inkludiert. Die Bundesbeteiligung ist unter direkte Einzahlungen im Sozialbereich verbucht. Dort sind auch zusätzliche Zahlungen vom Bund enthalten. Dies können Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderlasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nach § 11 Abs. 3a Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) sein, die hier direkt als Bundesleistungen gebucht wurden, weil sonstige Landesleistungen unbedeutend sind.

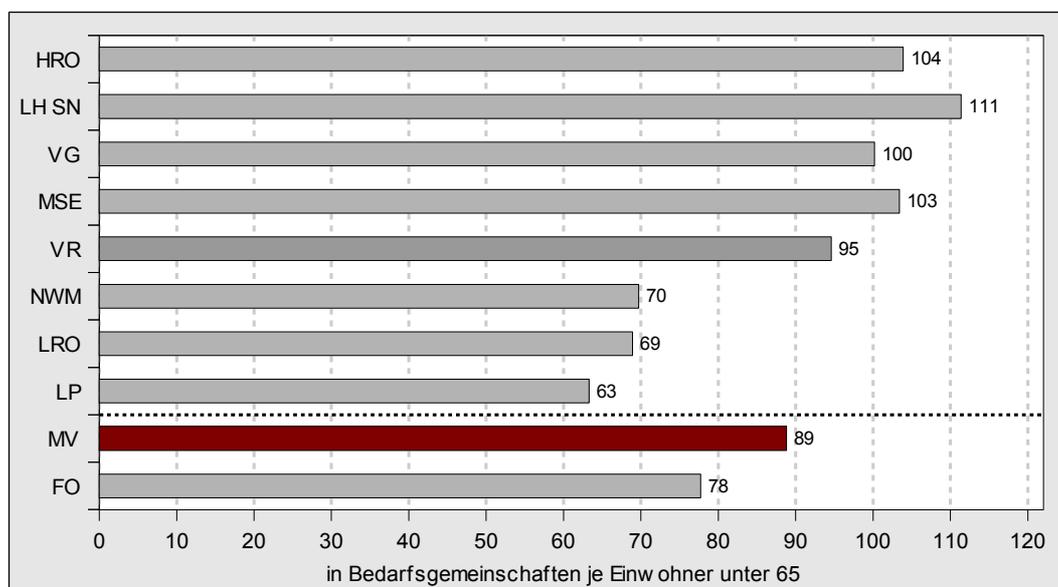
(96) Nach Angaben des Sozialministeriums seien die Ausgaben für KdU 2015 deutlich niedriger und fielen 2016 weiter. Da gleichzeitig die Zuweisungen und die Bundesbeteiligung an den KdU gestiegen seien bzw. weiter steigen würden, sanken die Belastungen der Kommunen im Bereich SGB II nochmals.

## Fallzahlen

(97) Die in Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlichen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft finden eine Entsprechung in einer überdurchschnittlichen Dichte an Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Mit 89 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner unter 65 Jahre lag sie im Jahresdurchschnitt 2014 um 14,1 % über dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern (78 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner unter 65 Jahre) (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahresdurchschnitt, 2014, in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner unter 65 Jahre



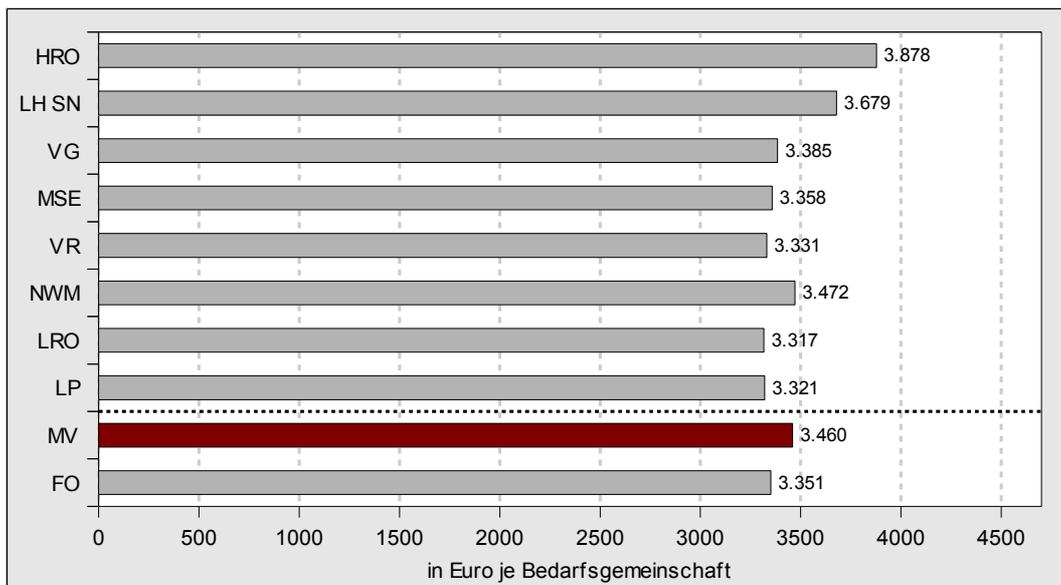
Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(98) Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns folgt die Dichte der Bedarfsgemeinschaften der Verteilung der Ausgabenbelastung. In den beiden westlichen Landkreisen und im Landkreis Rostock liegt die Dichte zwischen 63 und 70 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner unter 65 Jahre. Im Landkreis Vorpommern-Rügen (94,6 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner unter 65 Jahre) liegt sie schon deutlich über dem Landesdurchschnitt. In den anderen betrachteten Kommunen fällt die Zahl noch höher aus. Die beiden kreisfreien Städte weisen die höchsten Dichten an Bedarfsgemeinschaften auf, wobei sich die Landeshauptstadt Schwerin nochmals nach oben absetzt (111,4 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner unter 65 Jahre).

## Fallkosten

(99) Der enge Zusammenhang zwischen Ausgabenbelastung und Falldichte führt dazu, dass die Kostenintensität der Kosten der Unterkunft, d. h. die Bruttoausgaben je Bedarfsgemeinschaft, räumlich nur wenig streuen. In Mecklenburg-Vorpommern liegt sie im Jahr 2014 mit 3.460 Euro je Bedarfsgemeinschaft lediglich um 3,3 % über dem ostdeutschen Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern von 3.351 Euro (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Kostenintensität der Kosten der Unterkunft und Heizung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, 2014, in Euro je Bedarfsgemeinschaft



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

Innerhalb des Landes besteht ebenfalls nur eine geringe Schwankungsbreite in der Kostenintensität. Mit Ausnahme des Landkreises Nordwestmecklenburg unterschreiten alle Landkreise den Landesdurchschnitt um bis zu 4,0 % und liegen dabei sogar unter dem Durchschnitt Ostdeutschlands. Der Landkreis Nordwestmecklenburg setzt sich davon nur leicht ab. Eine höhere Kostenintensität weisen nur die Landeshauptstadt Schwerin (3.679 Euro je Bedarfsgemeinschaft) und insbesondere die Hansestadt Rostock (3.878 Euro je Bedarfsgemeinschaft) auf. Letztere liegt um 12,1 % über dem Landesdurchschnitt. Für die beiden kreisfreien Städte liegen folglich besondere Faktoren vor, die die Kostenintensität erhöhen.

(100) Die vergleichsweise geringen Unterschiede in der Kostenintensität resultieren zunächst aus den geringen Spielräumen bei der Leistungsbewilligung. Insofern ergeben sich die Unterschiede vor allem aus besonderen Strukturbedingungen, die gerade die kreisfreien Städte betreffen:

- Größe der Bedarfsgemeinschaften: Da Bedarfsgemeinschaften mit drei und mehr Personen deutlich geringere Kosten pro darin lebender Person verursachen als kleine Be-

darfsgemeinschaften, wirkt der Anteil der kleinen Bedarfsgemeinschaften auf die Kostenintensität. Die Hansestadt Rostock (63,4 %) und die Landeshauptstadt Schwerin (61,2 %) weisen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an 1-Personen-Haushalten auf. Der Landesdurchschnitt liegt bei 59,8 %. Im Landkreis Ludwigslust-Parchim ist dieser Anteil landesweit am geringsten (57,2 %). Gleiches ist im Ländervergleich für Brandenburg erkennbar, wo auch die Kostenintensität leicht überdurchschnittlich ausfällt.

Die Landeshauptstadt Schwerin zeigt in ihrer Stellungnahme zu diesem Sachverhalt andere Daten auf, die der gleichen Quelle entstammen sollen.

Der Landesrechnungshof merkt an, dass die aufgezeigten Unterschiede aus einem abweichenden Betrachtungszeitraum resultieren könnten. Die vom Landesrechnungshof verwendeten Daten stellen einen Jahresmittelwert dar.

- Höhe der Wohnkosten: Für Mecklenburg-Vorpommern sind im ostdeutschen Vergleich um rd. 1 bis 3 % höhere durchschnittliche monatliche Wohnkosten in allen Größen der Bedarfsgemeinschaften erkennbar. Für die beiden kreisfreien Städte zeigt sich ein um rd. 6 bis 15 % höheres Niveau der Wohnkosten in allen Größen der Bedarfsgemeinschaften. Gleichwohl liegen die Erst- und Wiedervermietungsmieten je Quadratmeter in den kreisfreien Städten nicht auf dem höchsten Niveau in Mecklenburg-Vorpommern. Dieses wird in den Landkreisen Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald erreicht. Somit kann allein das Mietniveau nicht die höhere Kostenintensität erklären. Weitere erklärende Faktoren könnten die Wohnnebenkosten, Energiekosten oder Strukturbedingungen des Wohnungsmarktes sein.
- Eigenmittel: Weil Eigenmittel zunächst auf die Regelleistungen angerechnet werden, kann nur der verbleibende Teil für die Kommunen kostensenkend wirksam werden. Dabei zeigt sich hinsichtlich des Anteils der Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Einkommen als auch der Höhe des anrechenbaren Einkommens ein nicht eindeutiges Bild, das nur bedingt die höheren Kostenintensitäten in den kreisfreien Städten erklären kann.

Für die Hansestadt Rostock ist der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Einkommen überdurchschnittlich (56,2 %) und auch das anrechenbare Einkommen selbst (504 Euro je Bedarfsgemeinschaft) ist im Landesvergleich erhöht. Für die Hansestadt Rostock sollte dies dämpfend auf die Kostenintensität wirken. In der Landeshauptstadt Schwerin verhält es sich umgekehrt. Obwohl die Nettobedarfe für Wohnkosten leicht über dem Durchschnitt liegen, ist sowohl der Anteil der Bedarfsgemein-

schaften mit anrechenbaren Einkommen (54,2 %) als auch dieses selbst (481 Euro je Bedarfsgemeinschaft) unterdurchschnittlich. Insofern ergibt sich hier ein Erklärungsansatz für die überdurchschnittliche Kostenintensität in Schwerin. Umgekehrt kann die unterdurchschnittliche Kostenintensität im Landkreis Ludwigslust-Parchim durch die überdurchschnittlich hohen anrechenbaren Einkünfte (506 Euro je Bedarfsgemeinschaft) mitbegründet werden.

(101) Die Analyse hat zudem gezeigt, dass die Ausgabenbelastung durch die Kosten der Unterkunft seit 2009 in Mecklenburg-Vorpommern – aber auch in Ostdeutschland insgesamt – aufgrund einer deutlichen Abnahme der Zahl der Bedarfsgemeinschaften (-17,2 %; bezogen auf die Einwohner unter 65 Jahre: -13,8 %) zurückgegangen ist. Durch den gleichzeitigen Rückgang der Einwohnerzahl – ausgenommen die Hansestadt Rostock – relativiert sich die Entlastung der Kommunen wieder. Einwohnerbereinigt verblieb eine Kostenentlastung um 2,9 %. Entsprechend angestiegen ist die Kostenintensität: +11,1 % je Bedarfsgemeinschaft bzw. +13,6 % je Regelleistungsempfänger. Zu diesem Anstieg dürften der Anstieg der Energiepreise sowie sonstiger Wohnnebenkosten beigetragen haben.<sup>28</sup>

Der Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften sowie der leistungsberechtigten Personen ist vor dem Hintergrund des Empfängerzuwachses bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Zunahme der erwerbsgeminderten Leistungsempfänger bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu hinterfragen. Möglicherweise finden hier auch Austauschprozesse statt, wenn arbeitslose Personen im erwerbsfähigen Alter aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und damit aus dem Leistungsbereich des SGB II herausfallen. Der Landesrechnungshof sieht hier Klärungsbedarf.<sup>29</sup>

(102) Eine näher zu untersuchende Frage ist darüber hinaus, inwieweit die um 40 % unter dem ostdeutschen Mittel liegenden Personalauszahlungen (18 Euro je Einwohner) in diesem Hilfebereich eine in Teilen unzureichende Fallsteuerung und Vermittlungsleistung bewirken. Hier liegt Mecklenburg-Vorpommern fast gleichauf mit Thüringen, das deutlich weniger Arbeitslose zu betreuen hat. Der Aufwand für Personal und Sachmittel ist gemessen an den Sozialtransfers aber nur ungefähr halb so groß. Auch hier sieht der Landesrechnungshof Klärungsbedarf, ob und inwieweit der Personal- und Sachmitteleinsatz sachgerecht ist.

---

<sup>28</sup> Vgl. für weitere Informationen zu diesem Sachverhalt Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 76 ff.

<sup>29</sup> Zudem dürfte ein Übergang von der Grundsicherung für Arbeitssuchende in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufgrund Erreichens der Altersgrenze (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 7a SGB II) mitentscheidend sein.

## 4.2 Leistungen der Sozialhilfe

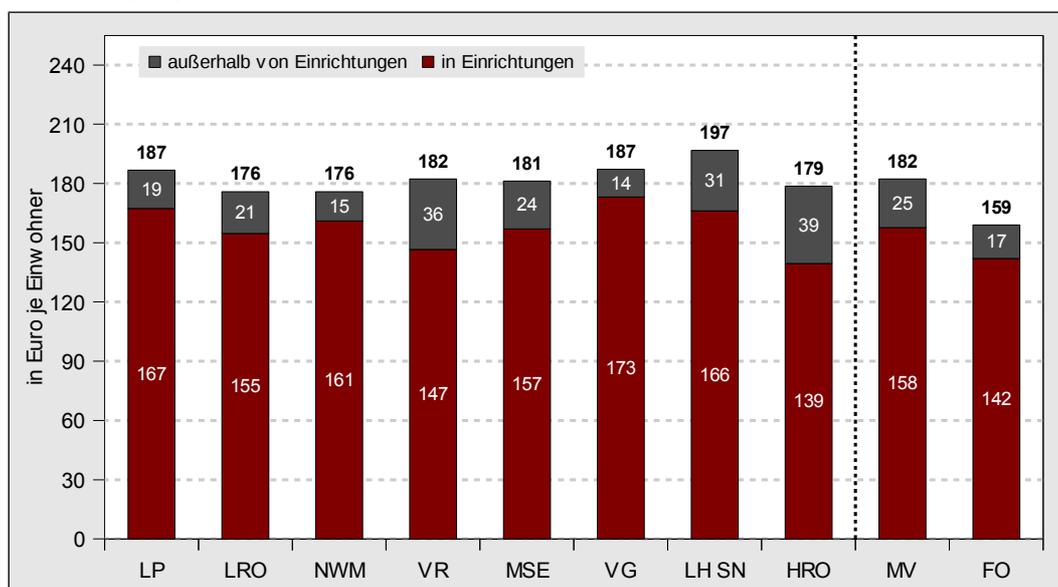
### 4.2.1 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen<sup>30</sup>

(103) Insgesamt zeigt sich neben lokalen Prägungen im Einzelfall, dass die überdurchschnittliche Falldichte in den zentralen Aufgabenbereichen der Eingliederungshilfe eine Besonderheit darstellt. Die Kostenintensitäten fallen demgegenüber weniger ins Gewicht; sie sind zum Teil unterdurchschnittlich. Insofern stellt sich die Frage, was die überdurchschnittliche Veranlassung der Hilfen in Mecklenburg-Vorpommern bewirkt.

#### Ausgaben

(104) Mit Blick auf die Ausgabenhöhe ist die *Eingliederungshilfe für behinderte Menschen* besonders hervorzuheben. Sie hat an allen Leistungen dieses Aufgabenfeldes einen Anteil von rd. 57,6 %. In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2014 hierfür rd. 291,6 Mio. Euro (brutto) verausgabt. Dies entsprach Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von rd. 182 Euro. Die Ausgabenbelastung lag damit um 14,4 % über den Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern von 159 Euro (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2014, in Euro je Einwohner



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(105) Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns wird in der Landeshauptstadt Schwerin mit 197 Euro je Einwohner deutlich mehr (7,9 % über dem Landesdurchschnitt) für die Eingliederungshilfe

<sup>30</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 173-205 und B26.

rungshilfe ausgegeben als in den übrigen Kommunen. Dort variieren die Bruttoausgaben zwischen 176 und 187 Euro je Einwohner.

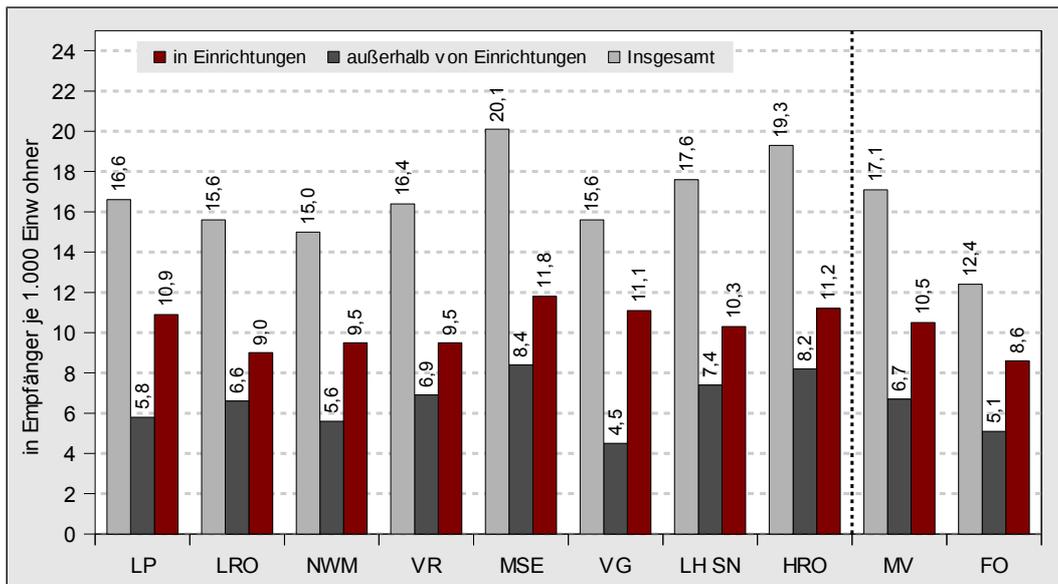
(106) Gemessen an den Bruttoausgaben liegt der Schwerpunkt der Hilfen in Einrichtungen (86,5 %). Eine überdurchschnittliche Ausgabenbelastung besteht aber nur bei Hilfen außerhalb von Einrichtungen (25 Euro je Einwohner). Neben beiden kreisfreien Städten ist auch der Landkreis Vorpommern-Rügen mit 35,7 Euro je Einwohner maßgeblich bestimmend für die überdurchschnittliche Belastung außerhalb von Einrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern.

(107) Die Bruttoausgaben konnten 2014 zu 7,8 % durch Einnahmen von Dritten – insbesondere Sozialversicherungsträger (80,0 %) – refinanziert werden. Netto haben die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns infolgedessen 268,8 Mio. Euro für diese Hilfeart ausgegeben. Innerhalb des Landes schwankte die Deckungsquote zwischen 2,5 bzw. 3,7 % in den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim und 12,2 % im Landkreis Nordwestmecklenburg. Es fällt auf, dass beide Binnenlandkreise stark unterdurchschnittliche Deckungsquoten bei einem niedrigen Anteil an Einnahmen von Sozialleistungsträgern aufwiesen. Durch die vergleichsweise geringe Refinanzierung ergibt sich für diese eine etwas erhöhte Nettoausgabenbelastung.

### **Fallzahlen**

(108) Korrespondierend zu den überdurchschnittlichen Bruttoausgaben weist Mecklenburg-Vorpommern auch eine überdurchschnittliche Falldichte auf (vgl. Abbildung 12). Mit 17,1 Empfängern je 1.000 Einwohnern im laufenden Berichtsjahr lag sie 2014 im Unterschied zur Ausgabenbelastung mit Abstand allein an der Spitze der ostdeutschen Länder. Insgesamt lag das Land um rd. 38 % über dem Niveau der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern. Bei den ostdeutschen Ländern ohne Mecklenburg-Vorpommern ist die Falldichte in Einrichtungen größer als außerhalb von Einrichtungen (8,6 zu 5,1 Empfänger je 1.000 Einwohner). In beiden Bereichen sind die Falldichten in Mecklenburg-Vorpommern mit Abstand am höchsten. Bei Hilfen außerhalb von Einrichtungen fiel der Unterschied gegenüber den ostdeutschen Ländern ohne Mecklenburg-Vorpommern etwas stärker (31,3 %) aus als bei den Hilfen in Einrichtungen (22,1 %).

Abbildung 12: Falldichte der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner



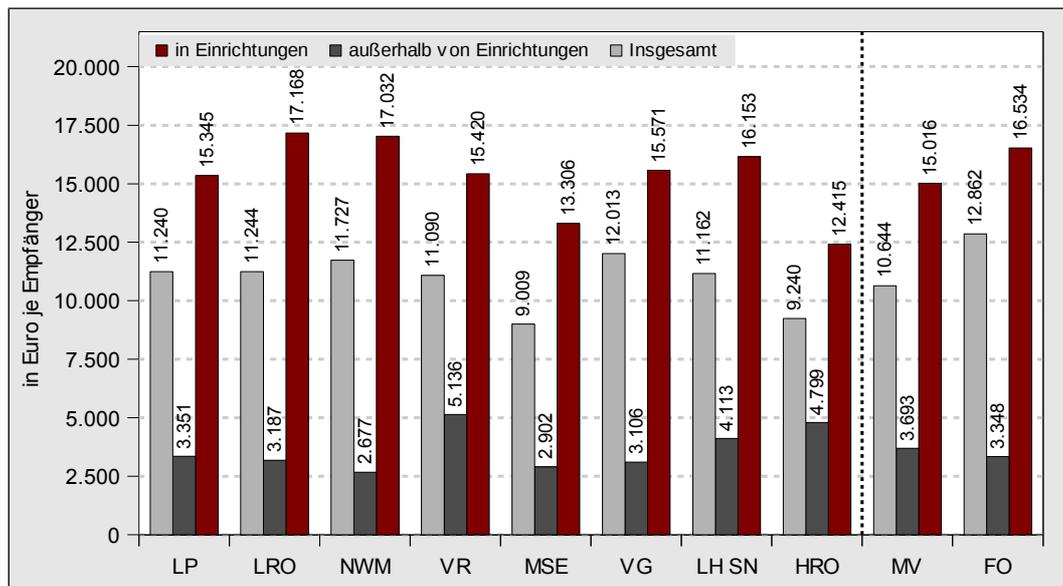
Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(109) Innerhalb des Landes weist der Landkreis Mecklenburgische Seeplatte mit 20,1 Empfänger je 1.000 Einwohner die höchste Falldichte auf. Obwohl die Landeshauptstadt Schwerin die höchsten Bruttoausgaben zu verzeichnen hat, ist die Falldichte in der Landeshauptstadt nach der Hansestadt Rostock nur die drittstärkste (17,6 Empfänger je 1.000 Einwohner). Die geringste Falldichte hat mit 15 Empfänger je 1 000 Einwohner Nordwestmecklenburg. Damit beträgt die Falldichte dort nur 74,6 % von jener im Landkreis Mecklenburgische Seeplatte. Mit Ausnahme dieses Landkreises ergibt sich bei der Falldichte ein Stadt-Land-Gefälle, das bei der Ausgabenbelastung nicht zu erkennen war.

### Fallkosten

(110) Die hohe Falldichte erklärt im Wesentlichen das Ausgabenniveau in Mecklenburg-Vorpommern, denn bei der Kostenintensität, d. h. Fallkosten (Bruttoausgaben je Empfänger), bleibt das Land mit 10.644 Euro je Empfänger um 17,2 % unter dem Durchschnitt der ost-deutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Fallkosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 2014, in Euro je Empfänger



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

Generell liegen die Fallkosten außerhalb von Einrichtungen deutlich unter denen in Einrichtungen. In Mecklenburg-Vorpommern erreichen sie mit 3.693 Euro je Empfänger gerade einmal ein Fünftel des Volumens derer in Einrichtungen mit 15.016 Euro. Die Fallkosten außerhalb von Einrichtungen liegen in Mecklenburg-Vorpommern um 10,3 % leicht über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (3.348 Euro je Empfänger) und in Einrichtungen um 9,2 % unter diesem (16.534 Euro je Empfänger). Insofern ergibt sich zunächst keine auffällige Kostensituation.

### Weitere Differenzierung

(111) Angesichts der starken fachlichen Differenzierung der Hilfen sind die Durchschnittswerte nur das Ergebnis variierender Fallkosten der Aufgabenbereiche und ihrer quantitativen Gewichte. Dabei konzentrieren sich die Hilfen auf zwei Schwerpunkte, die in Mecklenburg-Vorpommern durchschnittlich 64,9 % der Gesamt-Bruttoausgaben auf sich vereinen: die *Leistungen in anerkannten Werkstätten* (34,8 %) und die *Hilfen für betreute Wohnmöglichkeiten in Einrichtungen* (30,1 %).

(112) Die *Leistungen in anerkannten Werkstätten* sind in Mecklenburg-Vorpommern im ostdeutschen Vergleich ohne Mecklenburg-Vorpommern auffällig. Dies liegt an einer um 21,5 % höheren Falldichte (5 Empfänger je 1.000 Einwohner). Die Kostenintensität (12.070 Euro je Empfänger) entspricht eher dem Niveau der übrigen ostdeutschen Länder – ausgenommen Sachsen (9.889 Euro je Empfänger). Die erhöhte Falldichte ist somit der ausschlaggebende Faktor, der die Ausgabenbelastung überdurchschnittlich werden lässt.

Entsprechend ist auch eine höhere Ausstattung des Landes mit Werkstattplätzen vorhanden. Dies steht tendenziell im Zusammenhang mit der höheren Arbeitslosigkeit, die die Möglichkeiten für Schwerbehinderte vermindert, eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhalten. Innerhalb des Landes variiert die Kostenintensität um +11/-14 % um den Landesdurchschnitt. Bei der Falldichte ist die Spreizung größer (-25/+18 %). Aus diesen Unterschieden resultieren dann die unterschiedlichen Ausgabenbelastungen. Dabei fällt die Hansestadt Rostock mit einer sowohl sehr geringen Falldichte als auch einer geringen Kostenintensität auf. Dem steht der Landkreis Ludwigslust-Parchim mit der fast höchsten Falldichte und einer überdurchschnittlichen Kostenintensität und folglich der höchsten Ausgabenlast gegenüber.

Diese zwischen den Kommunen im Land bestehende Ungleichheit ist aus Sicht des Landesrechnungshofes vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausrichtung der Werkstätten und dem Grad der Behinderung der jeweils betreuten Menschen sowie dem dafür notwendigen Betreuungsschlüssel und den Vergütungsstrukturen der Werkstattbeschäftigten weiter zu untersuchen.

(113) Das Finanzministerium merkt in seiner Stellungnahme an, dass die erhöhte Falldichte im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) auf die hohe Zahl der Förderschüler in Mecklenburg-Vorpommern zurückzuführen sei. Die vergleichsweise hohe Anzahl an Förderschülern könne jedoch nach wissenschaftlicher Begutachtungslage nicht durch eine tatsächlich höhere Betroffenheit der hiesigen Bevölkerung von Formen der Behinderung gerechtfertigt werden. Daher dürften auch bei Übergängen aus WfbM in den ersten Arbeitsmarkt weitere Entlastungspotenziale bestehen.

Handlungsbedarfe bestünden aus Sicht des Finanzministeriums auch bei der Vermeidung von Fällen des Stationären Wohnens im Sinne des Grundsatzes „ambulant vor stationär“.

(114) Der Landesrechnungshof regt an, dass das Land und die kommunale Ebene den vom Finanzministerium aufgezeigten Sachverhalt untersuchen. Ferner stimmt er dem Finanzministerium zu, dass stets niederschwellige Betreuungsangebote der Pflege in Einrichtungen voran gehen sollten.

(115) Von quantitativ fast gleich großer Bedeutung wie die Werkstätten sind *Hilfen für betreute Wohnmöglichkeiten in Einrichtungen*. Auch hier ist die Falldichte (3,2 Empfänger je 1.000 Einwohner) höher als das ostdeutsche Mittel ohne Mecklenburg-Vorpommern (+4,6 %). Die Kostenintensität (17.045 Euro je Empfänger) liegt aber mit einem Abstand von 24,5 % deutlich unter dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern. Die erhöhte Falldichte ist somit der primäre Faktor, der die Ausgabenbelastung beeinflusst, die in diesem

Fall aber ebenso unterdurchschnittlich bleibt. Entsprechend ist auch eine höhere Ausstattung des Landes mit Heimplätzen vorhanden.

Die geringe Kostenintensität könnte dabei auf einen höheren Anteil weniger intensiv zu betreuender Bewohner schließen lassen. Innerhalb des Landes variiert die Kostenintensität allerdings ganz massiv. Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (11.961 Euro je Empfänger) wird weniger als die Hälfte dessen ausgegeben, was im Landkreis Nordwestmecklenburg (21.529 Euro je Empfänger) zum Tragen kommt. Ebenso spreizt die Falldichte mit +38,5 bis -26,4 % stark um den Landesdurchschnitt. Falldichte und Kostenintensität lassen sich daher nicht unmittelbar in einen Zusammenhang setzen.<sup>31</sup> Nur für die Landeshauptstadt ergibt sich eine über dem ostdeutschen Durchschnitt liegende Ausgabenbelastung. Dem stehen die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Rostock mit sehr geringen Belastungen gegenüber.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die zwischen den Kommunen bestehende Ungleichheit zu untersuchen. Dabei ist die Betreuungsintensität der jeweils zu betreuenden Menschen und dem dafür notwendigen Betreuungsschlüssel zu beachten.

(116) Der KSV merkt an, dass ein möglicher Erklärungsansatz für die Ungleichheit die Tarifbindung der jeweiligen Leistungserbringer sein könnte. Die Tarifbindung habe wesentliche Auswirkungen auf die Struktur und Höhe der Personalkosten. Nach § 84 Abs. 2 Satz 5 SGB XI könne die Bezahlung tarifvertraglich vereinbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen unabhängig von der Höhe nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden. Die Vermutung, dass die regionale Tarifbindung zu höheren Fallkosten führe, werde derzeit durch den KSV untersucht.

(117) Das betreute Wohnen in Einrichtungen wird ergänzt um die *Hilfen für betreute Wohnmöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen*. Wiederum ist die Falldichte (2,8 Empfänger je 1.000 Einwohner) höher als der ostdeutsche Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern (+63,9 %). Zusammen mit der Betreuung in Einrichtungen bedeutet das eine generell hohe Betreuungsintensität in Mecklenburg-Vorpommern: 42,8 % über dem sächsischen Niveau und selbst 21,7 % über dem der westdeutschen Flächenländer. Insofern kann hier auch nicht von einem Wechsel von stationär zu ambulant gesprochen werden. Die Kostenintensität (4.723 Euro je Empfänger) liegt nur 4,5 % über dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern, ist aber gekoppelt an eine besonders hohe Intensität in der Hansestadt Rostock. Die überdurchschnittliche Falldichte ist somit der bestimmende Faktor, der die Ausgabenbelastung beeinflusst. Innerhalb des Landes heben sich die beiden kreisfreien Städte mit

---

<sup>31</sup> Zum Beispiel hohe Falldichte = relativ weniger intensiv zu betreuende Personen.

allerdings unterschiedlichen Konstellationen durch eine hohe Ausgabenbelastung hervor: In der Hansestadt Rostock ist die Kostenintensität (7.166 Euro je Empfänger) primär Ausschlag gebend; in der Landeshauptstadt Schwerin ist es die hohe Falldichte (4,3 Empfänger je 1.000 Einwohner). Ein Stadt-Land-Gegensatz lässt sich also nicht ableiten, weil weder für die Falldichte noch für die Kostenintensität ein solcher erkennbar ist.

Insofern sollten aus Sicht des Landesrechnungshofes die Kostenstruktur und vor allem die Ursache der hohen Falldichte betrachtet werden.

(118) Die *heilpädagogischen Leistungen für Kinder* sind der quantitativ drittstärkste Hilfebereich der Eingliederungshilfe in Mecklenburg-Vorpommern. Auch hier liegt die Falldichte (4,2 Empfänger je 1.000 Einwohner) wieder mit Abstand an der Spitze der ostdeutschen Länder (+36,2 % über dem ostdeutschen Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern). Die Kostenintensität (5.379 Euro je Empfänger) liegt aber nur um 5,4 % über dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern. Die überdurchschnittliche Falldichte ist folglich auch in diesem Fall der bestimmende Faktor, der die Ausgabenbelastung beeinflusst. Innerhalb des Landes heben sich die Hansestadt Rostock sowie die Landkreise Rostock und Vorpommern-Rügen durch überdurchschnittliche Falldichten (mehr als 10 % über dem Landesdurchschnitt) hervor. Da kein Stadt-Land-Gegensatz abzuleiten ist, lässt sich angesichts der stark unterschiedlichen Falldichten die Spezialisierung und Konzentration von Einrichtungen vermuten.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte untersucht werden, welche Diagnostik und Therapie in welchen Formen in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt werden, um hierzu einen Überblick zu erlangen.

(119) Die *Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung*<sup>32</sup> stellen nur einen kleinen Teilbereich der Eingliederungshilfe dar. Sie sind aufgrund ihrer für die Zukunft eines Kindes bzw. Jugendlichen prägenden Funktion aber von großer Bedeutung. Im Kontext der Inklusion spielen sie eine hervorgehobene Rolle. Ihre Kostenintensität (15.327 Euro je Empfänger) liegt auf dem Niveau der Hilfen zum betreuten Wohnen in Einrichtungen, weist aber gegenüber dieser eine starke zeitliche Befristung auf, so dass auch die Falldichte gering ist. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 0,4 Empfängern je 1.000 Einwohner in Ostdeutschland die zweitniedrigste Falldichte nach Sachsen-Anhalt auf. Der ostdeutsche Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern (0,7 Empfänger je 1.000 Einwohner) wird allerdings durch Sachsen (1,4 Empfänger je

---

<sup>32</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, Anhang B26.10.

1.000 Einwohner) beeinflusst. Für Sachsen muss aufgrund des großen Unterschiedes eine andere Aufgabenstruktur der Hilfe unterstellt werden. Die Kostenintensität hebt sich zusammen mit der in Thüringen deutlich von der in den anderen Ländern ab, was ebenfalls auf eine andere Aufgabenzusammensetzung hinweist. Insofern steht die regionale Vergleichbarkeit unter der Frage der Homogenität des Hilfebereichs.

Innerhalb des Landes heben sich die Landeshauptstadt Schwerin (0,2 Empfänger je 1.000 Einwohner) und der Landkreis Vorpommern-Rügen (0,6 Empfänger je 1.000 Einwohner) durch besondere niedrige bzw. hohe Falldichten ab. Hinsichtlich der Kostenintensität stechen die Landkreise Nordwestmecklenburg und Vorpommern-Greifswald durch hohe Intensitäten (mehr als 25 % über dem Landesdurchschnitt) und die beiden kreisfreien Städte durch sehr geringe Intensitäten (20 % unter dem Landesdurchschnitt) hervor.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind zu einer weiteren Klärung die jeweiligen Kommunen hinsichtlich der Auffälligkeiten zu untersuchen.

#### 4.2.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung<sup>33</sup>

(120) Insgesamt zeigt sich neben lokalen Prägungen im Einzelfall, dass die Einkommenssituation der Leistungsempfänger wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Fallkosten und damit die interkommunalen Belastungsunterschiede nimmt. Dabei unterscheiden sich offenbar die kreisfreien Städte von den Landkreisen strukturell durch eine „ärmere“ Bevölkerung, die weniger eigenes Einkommen mit einbringt. Da die Einkommenssituation jeweils offen zu legen ist, dürften Ermessensspielräume hier kaum zu den Abweichungen beitragen. Daneben wird das Belastungsniveau vornehmlich über die Fallzahlen bestimmt.

#### Ausgaben

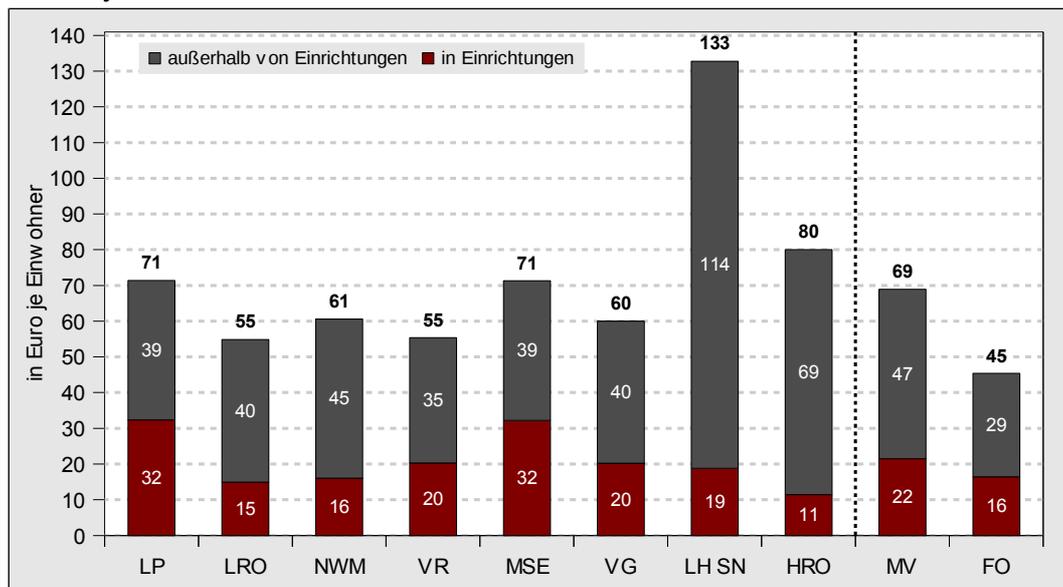
(121) Der Bund erstattet den Ländern seit 2014 die bei den Kommunen entstehenden Nettoausgaben für Geldleistungen komplett (vgl. § 46a SGB XII). Die Kommunen führen die Leistungen als Bundesauftragsverwaltung weiter durch. Die Bundesleistung erfolgt anders als bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitssuchende nicht direkt, sondern über die Länder. Der Aufwand für die Durchführung der Aufgabe verbleibt bei den Trägern der Grundsicherungsleistungen (im wesentlichen Personal- und Sachmittel). Insofern besteht weiterhin ein Anreiz zur wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung, der durch eine besondere Prüfungs- und Nachweisverpflichtung der Länder zusätzlich unterlegt ist.

(122) Der zweitgrößte Aufgabenbereich im SGB XII ist die *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*. Der Anteil an den Bruttoausgaben aller Hilfen nach dem SGB XII betrug rd. 22 %. In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2014 rd. 110,1 Mio. Euro (brutto) für diese Hilfeart verausgabt. Auf die Einwohnerzahl bezogen entsprach dies einem Betrag von rd. 69 Euro. Die Ausgabenbelastung lag damit um 51,8 % über den Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern von rd. 45 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 14).

---

<sup>33</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 84-113 und Anhang B21.

Abbildung 14: Bruttoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2014, in Euro je Einwohner



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(123) Innerhalb des Landes bewegen sich die Bruttoausgaben je Einwohner zwischen 55 Euro (Landkreis Rostock) und 133 Euro (Landeshauptstadt Schwerin). Damit beträgt die Ausgabenbelastung im Landkreis Rostock nur 79,9 % des Landesdurchschnitts (69 Euro je Einwohner), liegt aber immer noch über dem Wert der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern.

Die Landeshauptstadt Schwerin übertrifft mit einer Ausgabenbelastung von 192,2 % den Landesdurchschnitt besonders und beeinflusst diesen dadurch erheblich.<sup>34</sup> In der Hansestadt Rostock hingegen liegt die Ausgabenbelastung mit 80 Euro je Einwohner deutlich unter derjenigen der Landeshauptstadt Schwerin. Die Landkreise Ludwigslust-Parchim und Mecklenburgische Seenplatte weisen wiederum höhere Ausgaben (rd. 71 Euro je Einwohner) auf als die Kreise an der Ostseeküste (rd. 55 bzw. 60 Euro je Einwohner).

(124) Das Sozialministerium weist auf die Leistungen im Rahmen der Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (FIAG) hin, die durch das Innenministerium vollständig erstattet werden.

Durch die Besonderheit der FIAG-Leistungen lägen die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock bei der Relation der Leistungsbezieher zu den Einwohnern im Landesvergleich auf den ersten beiden Plätzen. In der Landeshauptstadt Schwerin seien knapp ein Vier-

<sup>34</sup> Ohne die Landeshauptstadt Schwerin beträgt der Landesdurchschnitt rechnerisch 65 Euro je Einwohner, ohne die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock 63 Euro je Einwohner. Auch ohne die beiden kreisfreien Städte bleiben die Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Mecklenburg-Vorpommern auffällig.

tel, in der Hansestadt Rostock über 10,3 % und im Landkreis Nordwestmecklenburg rd. 5,0 % der Grundsicherungsbezieher FLAG-Empfänger.

Auch befänden sich die durchschnittlichen Leistungen für FLAG-Leistungsbezieher deutlich über den übrigen Grundsicherungsleistungen. Die Nettokosten je Fall (ohne Leistungen des Innenministeriums) zeigten bei allen Sozialhilfeträgern ein relativ einheitliches Bild, das nur unwesentlich vom Landesdurchschnitt abweiche. Im Landesdurchschnitt lägen die Aufwendungen im Jahr 2014 je Fall bei 4.434,75 Euro. Die höchsten Nettoausgaben je Fall (ohne die Leistungen nach dem FLAG) habe im Jahr 2014 die Landeshauptstadt Schwerin mit 5.260,32 Euro getätigt, die niedrigsten Ausgaben je Fall mit 3.914,92 Euro der Landkreis Vorpommern-Greifswald.

Die Nettoausgaben je Fall für die FLAG-Leistungsbezieher lägen im Jahr 2014 zwischen 7.321,31 Euro (Hansestadt Rostock) und 8.710,55 Euro (Landeshauptstadt Schwerin), der Durchschnitt betrüge 8.109,04 Euro.

(125) Der Landesrechnungshof regt an, die vom Sozialministerium aufgezeigten Nettoausgaben je Fall aufzuklären, da die Spannweite der Ausgaben erheblich ist.

(126) In Mecklenburg-Vorpommern werden 68,8 % der Hilfen für Leistungsempfänger außerhalb von Einrichtungen (47,4 Euro je Einwohner) und 31,2 % (21,5 Euro je Einwohner) an diejenigen in Einrichtungen verausgabt. Die überdurchschnittliche Belastung besteht sowohl außerhalb von Einrichtungen (63,3 % über dem ostdeutschen Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern) als auch in Einrichtungen (31,3 % über dem ostdeutschen Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern).<sup>35</sup>

(127) Die Bruttoausgaben konnten zu 8,9 % durch Einnahmen von Dritten – insbesondere Sozialversicherungsträger – refinanziert werden. Netto haben die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns infolgedessen rd. 100 Mio. Euro ausgegeben. Allerdings wird dieser Wert von den beiden Landkreisen Ludwigslust-Parchim und Mecklenburgische Seenplatte mit hohen Deckungsquoten (19,2 % und 21,0 %) nach oben getrieben. In den übrigen Kommunen liegt die Refinanzierungsquote bei maximal 5,8 % und entspricht dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt.

---

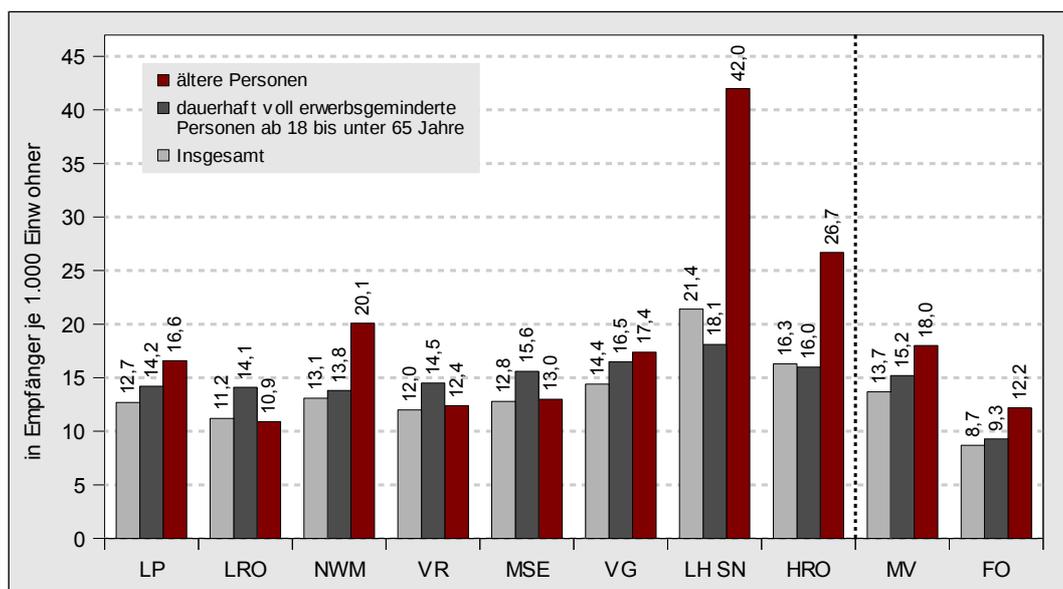
<sup>35</sup> Für die Hilfen in Einrichtungen ist der Wert allerdings unterzeichnet, weil das Land Sachsen-Anhalt aufgrund einer besonderen Finanzierungsstruktur hohe Bruttoausgaben aufweist, die aber durch überdurchschnittliche Einnahmen reduziert werden. Das verzerrt den Mittelwert der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern der Bruttoausgaben nach oben. Gleiches ist innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns auch für die beiden Landkreise Ludwigslust-Parchim und Mecklenburgische Seenplatte feststellbar, was ihre Gesamtausgabenbelastung nach den kreisfreien Städten platziert. Diese Verzerrung beeinflusst wiederum das Gesamtergebnis für Mecklenburg-Vorpommern.

## Fallzahlen

(128) Korrespondierend zu den überdurchschnittlichen Bruttoausgaben weist Mecklenburg-Vorpommern auch eine überdurchschnittliche Falldichte auf. Mit 13,7 Empfängern je 1.000 Einwohner lag sie am 31.12.2014 um 58,0 % höher als der Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern mit 8,7 Empfängern je 1.000 Einwohner.

Innerhalb des Landes bewegt sich die Falldichte in den Landkreisen zwischen 11,2 (Landkreis Rostock) und 14,4 (Vorpommern-Greifswald) Empfängern je 1.000 Einwohner. Insbesondere in den kreisfreien Städten ist entsprechend deren Bruttoausgaben eine vergleichsweise hohe Falldichte zu beobachten. In Landeshauptstadt Schwerin liegt sie mit 21,4 Empfängern je 1.000 Einwohner um 56,2 % über dem Landesdurchschnitt und mit 145,9% deutlich über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern. Davon abgesetzt erreicht die Hansestadt Rostock eine Falldichte von 16,3 Empfängern je 1.000 Einwohner (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Falldichte der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner (in der jeweiligen Altersklasse)



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(129) Mit den dauerhaft voll erwerbsgeminderten Leistungsempfängern im Alter von 18 bis unter 65 Jahren und den älteren Leistungsempfängern erhalten zwei unterschiedliche Personengruppen diese Grundsicherungsleistung.<sup>36</sup>

Analog zur Ausgabenbelastung fällt die Falldichte in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Ländern ebenfalls überdurchschnittlich hoch aus. Sie liegt bei

<sup>36</sup> Vgl. für die Abgrenzung der Leistungsberechtigten § 41 SGB XII.

der Empfängergruppe der dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen um rd. 63,8 % darüber, bei den Senioren sind es immer noch rd. 48 %. Innerhalb des Landes stand bei der Falldichte wiederum die Landeshauptstadt Schwerin an der Spitze.

Bei den älteren Leistungsempfängern zeigen sich innerhalb des Landes größere Unterschiede in den Falldichten als bei der Empfängergruppe der dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen. Letztere wiesen in allen Landkreisen eine weit überdurchschnittliche Falldichte gegenüber den ostdeutschen Ländern ohne Mecklenburg-Vorpommern auf. Hier scheint das Belastungsniveau grundsätzlich höher zu liegen als bei den ostdeutschen Ländern ohne Mecklenburg-Vorpommern.

Sowohl die Empfängergruppe der dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen, die einen Anteil von 70 % an allen Grundsicherungsempfängern hat, als auch jene der älteren Leistungsempfängern lebt zu mehr als zwei Drittel außerhalb von Einrichtungen.

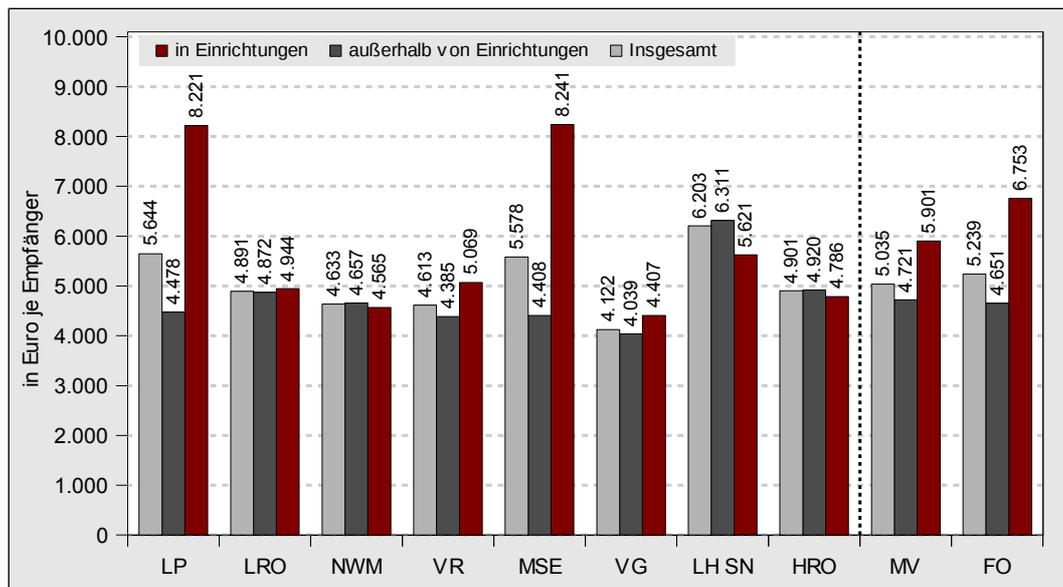
### **Fallkosten**

(130) Nachfolgend werden die Bruttoausgaben und die Falldichten verknüpft. Da die Ausgaben nach Empfängergruppen statistisch nicht erfasst werden, kann hier nur nach dem Ort der Leistungserbringung (außerhalb von oder in Einrichtungen) differenziert werden. Außerhalb von Einrichtungen liegen die Fallkosten in Mecklenburg-Vorpommern mit 4.721 Euro je Empfänger um 20 % unter denen in Einrichtungen mit 5.901 Euro. Die Fallkosten in Mecklenburg-Vorpommern liegen außerhalb von Einrichtungen um 1,5 % über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (4.651 Euro je Empfänger) und in Einrichtungen um 12,6 % unter diesem Durchschnitt von 6.753 Euro je Empfänger (vgl. Abbildung 16).<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Außerhalb von Einrichtungen weisen die Fallkosten in allen ostdeutschen Ländern keine großen Schwankungen auf. Nur in Thüringen fallen sie um 4,7 % geringer aus. Die weitere Betrachtung kann sich deshalb auf Mecklenburg-Vorpommern konzentrieren. Die Fallkosten in Einrichtungen variieren unter den ostdeutschen Ländern hingegen wegen des Sonderfalls Sachsen-Anhalt deutlich. Der ostdeutsche Durchschnitt ist damit nicht repräsentativ.

Abbildung 16: Fallkosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 2014, in Euro je Empfänger



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

Die Fallkosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen weisen innerhalb von Mecklenburg-Vorpommern eine Spannweite von 2.272 Euro auf. Der höchste Wert liegt um 56,3 % über dem niedrigsten Wert. Die Landeshauptstadt Schwerin steht dabei mit großem Abstand an der Spitze (6.311 Euro je Empfänger), gefolgt von der Hansestadt Rostock (4.920 Euro je Empfänger) und dem Landkreis Rostock (4.872 Euro je Empfänger). Alle anderen Landkreise liegen unter dem ostdeutschen Mittel ohne Mecklenburg-Vorpommern von 4.661 Euro je Empfänger. Die Landkreise Vorpommern-Greifswald und Vorpommern-Rügen haben mit 4.039 bzw. 4.385 Euro je Empfänger die geringsten Fallkosten zu verzeichnen.

(131) Fallkostenunterschiede können im Weiteren durch Unterschiede im festgestellten Regelbedarf des Empfängers, den Unterkunftskosten, den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie den anzurechnenden Einkommen der Empfänger begründet sein. Neben den Zahlungsbeträgen selbst ist entscheidend, wie viele Personen von den jeweiligen Teilhilfen betroffen sind. Hierzu kann festgestellt werden:

- Die Regelbedarfe in Einrichtungen liegen unter denen außerhalb von Einrichtungen und variieren weder zwischen den Empfängergruppen noch interkommunal. Außerhalb von Einrichtungen fallen die Regelbedarfe für voll Erwerbsgeminderte etwas geringer aus als für Senioren. Für erstere liegen sie in den kreisfreien Städten über den Landkreisen; für Letztere verhält es sich umgekehrt.

- Die Unterkunftskosten in Einrichtungen sind höher als außerhalb von Einrichtungen. Sie liegen in den kreisfreien Städten sowie im Landkreis Vorpommern-Rügen deutlich unter denen der übrigen Kommunen. Die Unterkunftskosten außerhalb von Einrichtungen variieren interkommunal nur wenig; allein die Hansestadt Rostock hebt sich mit höheren Kosten ab. Für Senioren werden höhere Unterkunftskosten angerechnet als für voll erwerbsgeminderte Leistungsempfänger.<sup>38</sup>
- Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung werden nur für wenige Leistungsempfänger entrichtet. Allerdings wird in der Landeshauptstadt Schwerin generell für einen erhöhten Anteil an Personen diese Hilfe geleistet. Das trägt zu den höheren Fallkosten bei.
- Zentral für die Fallkostenunterschiede sind das angerechnete Einkommen sowie der Anteil der Leistungsempfänger, für die kein Einkommen angerechnet werden kann. Grundsätzlich ist das angerechnete Einkommen bei Senioren deutlich höher als bei voll erwerbsgeminderten Leistungsempfängern. Dabei fällt das angerechnete Einkommen für beide Empfängergruppen in den kreisfreien Städten zum Teil deutlich geringer aus als in den Landkreisen. Entscheidend ist jedoch, dass der Anteil der Leistungsempfänger ohne angerechnetes Einkommen in den kreisfreien Städten deutlich höher ist. Bei den voll Erwerbsgeminderten hebt sich die Hansestadt Rostock besonders stark ab; bei den Senioren ist es die Landeshauptstadt Schwerin. Entsprechend hoch fallen dann die Nettobedarfe aus, die die Fallkosten bestimmen. Der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Empfänger ohne anrechenbares Einkommen und dem Nettobedarf ist für Hilfen außerhalb von Einrichtungen zentral bestimmend. Für die Hilfen in Einrichtungen ist er jedoch nicht gegeben.

(132) Damit ergeben sich aus Sicht des Landesrechnungshofes noch folgende zu klärende Fragen:

- Worin liegt die Ursache für die überdurchschnittlichen Fallzahlen der voll erwerbsgeminderten Personen?
- Wodurch lässt sich die geringe Anrechnung von Einkommen bzw. der hohe Anteil an Leistungsempfängern ohne anrechenbares Einkommen in den beiden kreisfreien Städten erklären?

---

<sup>38</sup> Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass außerhalb von Einrichtungen Personen in Gemeinschaften leben, so dass für sie nur der jeweilige Anteil an den Unterkunftskosten berechnet wird. Da die personenbezogenen Kosten für Unterkunft und Heizung mit der Zahl der Personen absinken, sind geringere Unterkunftskosten außerhalb von Einrichtungen plausibel.

- Wodurch lassen sich die höheren Unterkunftskosten in Einrichtungen in den Landkreisen begründen?

(133) Das hohe Niveau der Leistungsempfängerdichte und die Dynamik des Anstiegs bei den Kommunen bleibt zu beachten. Neben mangelnder Kaufkraft einer überdurchschnittlich großen Bevölkerungsgruppe, die die Wirtschaft beeinflusst, ist auch die Infrastrukturversorgung sicherzustellen. Insofern stellt sich hier nicht nur ein reines Ausgabenproblem.

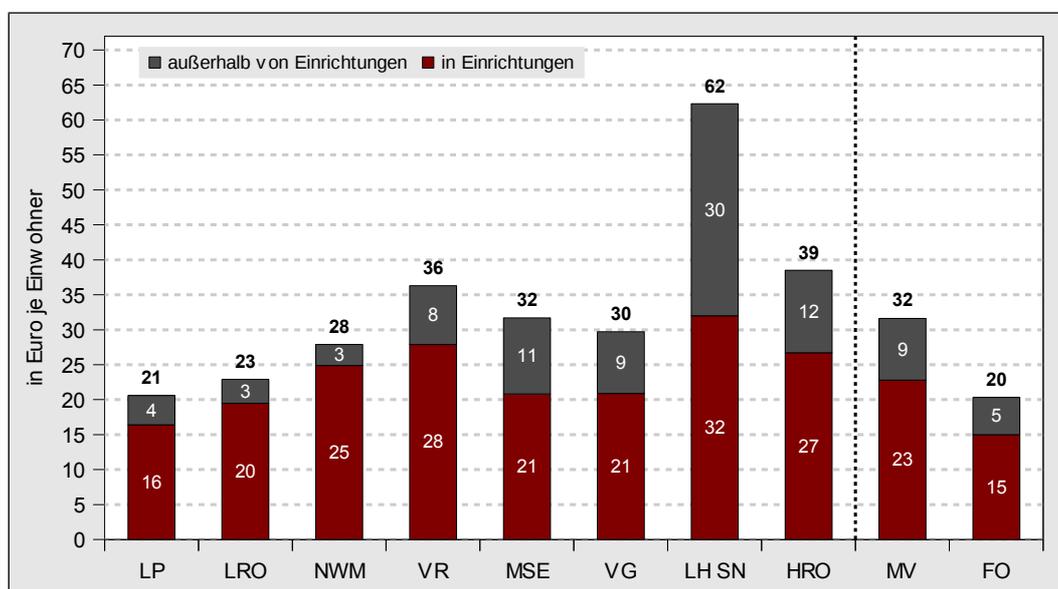
### 4.2.3 Hilfe zur Pflege<sup>39</sup>

(134) Die Analyse der Hilfe zur Pflege zeigt für Mecklenburg-Vorpommern in allen zentralen Hilfebereichen eine für Ostdeutschland überdurchschnittliche Falldichte an. Insbesondere außerhalb von Einrichtungen besteht eine weit überdurchschnittliche Versorgungsquote. Auch die Ursache für die hohen Fallzahlen sind erklärungsbedürftig. Zugleich ergibt sich eine teilweise überdurchschnittliche Kostenintensität in den meisten Pflegebereichen. Dabei liegt das Land bei den Hilfen außerhalb von Einrichtungen deutlich an der Spitze, verursacht durch wenige Kommunen. Bei Hilfen in Einrichtungen liegt das Land auf einem mittleren Niveau. Die Differenzen im Land sowie im Ländervergleich bedürfen einer tieferen Analyse der Bedarfsermittlung, der Inanspruchnahme durch die Nutzer und der lokalen Angebotsstruktur.

#### Ausgaben

(135) Mit einem Anteil von rd. 10 % (50,6 Mio. Euro) an allen Hilfen nach dem SGB XII ist die *Hilfe zur Pflege* der drittgrößte Aufgabenbereich in diesem Segment des Sozialbereichs. Bezogen auf die Einwohnerzahl entsprach das einem Betrag von 32 Euro (brutto). Die Ausgabenbelastung lag damit um 56,4 % über den Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern mit 20 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Bruttoausgaben der Hilfe zur Pflege, 2014, in Euro je Einwohner



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

<sup>39</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 206-232 und Anhang B27.

(136) Innerhalb des Landes lassen sich drei Belastungsniveaus erkennen. Eine geringe Belastung (20 Euro je Einwohner) noch unter dem ostdeutschen Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern weist der Landkreis Ludwigslust-Parchim auf. Mit Abstand an der Spitze befindet sich die Landeshauptstadt Schwerin mit dem fast 3,0-fachen Betrag (62 Euro je Einwohner). Alle übrigen Kommunen weisen eine Ausgabenbelastung zwischen 23 und 39 Euro je Einwohner auf. Ein Stadt-Land-Gefälle ist daraus nicht abzuleiten. Der Landkreis Nordwestmecklenburg fällt bei hohen Ausgaben in Einrichtungen mit sehr geringen Ausgaben außerhalb von Einrichtungen auf (3 Euro je Einwohner). Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte verhält es sich eher umgekehrt (11 Euro je Einwohner außerhalb von Einrichtungen).

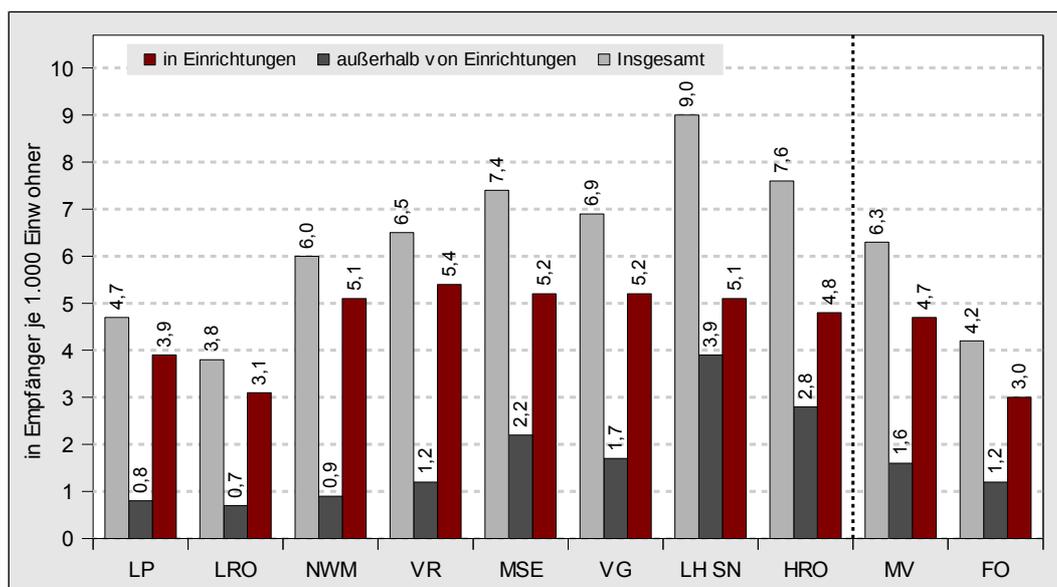
(137) Gemessen an den Bruttoausgaben liegt der Schwerpunkt der Hilfen in Mecklenburg-Vorpommern in Einrichtungen (72,1 %). Die ambulante Pflege erreicht nur einen Anteil von 27,9 %. Mecklenburg-Vorpommern weist dabei an beiden Orten der Leistungsgewährung die höchste Ausgabenbelastung auf. In beiden Fällen überschritten die Pro-Kopf-Ausgaben den ostdeutschen Durchschnitt ohne Mecklenburg-Vorpommern deutlich.

(138) Die Bruttoausgaben konnten 2014 zu 5,4 % durch Einnahmen von Dritten – insbesondere Sozialversicherungsträger (40,2 %) – refinanziert werden. Diese Quote liegt unter dem ostdeutschen Mittel (10,0 %). Innerhalb des Landes schwankte die Deckungsquote zwischen 2,8 % in der Landeshauptstadt Schwerin (bei Einnahmen von 1,7 Euro je Einwohner) und 8,0 % im Landkreis Vorpommern-Greifswald (bei Einnahmen von 2,4 Euro je Einwohner). Die Anteile der Erstattungen der Sozialleistungsträger variieren dabei zwischen 20,5 % (Landkreis Ludwigslust-Parchim) und 69,3 % (Landkreis Rostock) und beeinflussen die ohnehin geringe Refinanzierung. Mecklenburg-Vorpommern weist folglich nicht nur eine weit überdurchschnittliche Brutto-Ausgabenbelastung auf. Die geringen Einnahmen lassen die Nettobelastung mit insgesamt 47,9 Mio. Euro gegenüber den anderen ostdeutschen Ländern nochmals ansteigen.

## **Fallzahlen**

(139) Korrespondierend zu den überdurchschnittlichen Bruttoausgaben weist Mecklenburg-Vorpommern auch eine überdurchschnittliche Falldichte auf (vgl. Abbildung 18). Mit 6,3 Empfängern je 1.000 Einwohner war sie 2014 die mit Abstand höchste in Ostdeutschland und lag 51,0 % über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern..

Abbildung 18: Falldichte der Hilfe zur Pflege, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(140) Innerhalb des Landes weist die Landeshauptstadt Schwerin, die auch mit Abstand die höchsten Ausgaben tätigte, ebenso die höchste Falldichte auf. Mit 9,0 Empfängern je 1.000 Einwohner lag sie noch deutlich vor der Hansestadt Rostock und dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (7,6 bzw. 7,4 Empfänger je 1.000 Einwohner). Die geringste Falldichte verzeichnete der Landkreis Rostock (3,8 Empfänger je 1.000 Einwohner). In den übrigen Landkreisen lag sie zwischen 4,7 und 6,9 Empfänger je 1.000 Einwohner und damit ebenfalls über dem ostdeutschen Durchschnitt (4,5 Empfänger je 1.000 Einwohner). Insofern deutet sich ein Stadt-Land-Gefälle an.

(141) Das Sozialministerium merkt an, dass die zunehmend in die Hilfe zur Pflege fallenden FLAG-Leistungsbezieher das Bild verzerren würden. Der Anteil der Nettoaufwendungen für Bezieher von FLAG-Leistungen habe im Jahr 2014 in der Hansestadt Rostock bei rund 14,6 %, in der Landeshauptstadt Schwerin bei rund 37,9 % und im Landkreis Nordwestmecklenburg bei rund 3,4 % der Aufwendungen gelegen.

Zu den Ursachen (insbesondere der ambulanten Fallkostenhöhe) konnten bisher mangels rechtlicher Möglichkeiten keine detaillierten Untersuchungen durchgeführt werden. Dem Sozialministerium sei mit der Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB XII zum 1. Januar 2016 die kooperative Fachaufsicht übertragen worden. Es werde in diesem Rahmen soweit möglich den Hinweisen und Überlegungen des Landesrechnungshofes nachgehen.

(142) Die Landeshauptstadt Schwerin teilt in ihrer Stellungnahme mit, dass sie für den ambulanten Bereich eine eigene kursorische Prüfung vorgenommen habe. Es sei festgestellt worden, dass ein hoher Anteil der Bezieher von Hilfe zur Pflege keinen vorrangigen Anspruch auf

die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung habe. Ca. 50 % der Leistungsempfänger der Hilfe zur Pflege erhalte lediglich Krankenhilfeleistungen im Rahmen des gesetzlichen Leistungsanspruchs<sup>40</sup>. Die Kosten hierfür würden durch den Sozialhilfeträger übernommen. Ein Leistungsanspruch aus der gesetzlichen Pflegeversicherung bestünde nicht. Mithin bestehe bei Vorliegen der persönlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen in voller Höhe ein Leistungsanspruch gegen den Sozialhilfeträger.

Die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung würden Geldleistungen, Sachleistungen, aber auch Kombinationsleistungen vorsehen. Die eigene Untersuchung des Fallbestandes habe ergeben, dass überproportional viele Fälle Sachleistungen für die Pflege, die deutlich kostenintensiver seien als die gezahlten Pflegegelder, in Anspruch nehmen würden. Ursächlich sei hier, dass die familiären Verhältnisse es vielfach nicht ermöglichten, dass sich Angehörige um pflegebedürftige Familienmitglieder kümmern könnten.

Festzustellen sei auch, dass Anzahl und Maß der Hilfen zur Pflege wesentlich von der demografischen Entwicklung abhängen. Mit einer steigenden Lebenserwartung sei deshalb auch zu konstatieren, dass für einen immer längeren Zeitraum ein Bedarf an Hilfe zur Pflege bestünde. Dies gelte insbesondere für den ambulanten Bereich. Parallel dazu könne festgestellt werden, dass pflegebedürftige Menschen erst zu einem sehr späten Zeitpunkt die Pflege in einer stationären Einrichtung in Anspruch nähmen. Entsprechende Erkenntnisse für die Landeshauptstadt Schwerin belegen auch die Untersuchungen im Rahmen der kommunalen Pflegeplanung.

(143) Der Landesrechnungshof begrüßt die eigenen Untersuchungen der Landeshauptstadt Schwerin. Er regt an, diese Hilfeart landesweit bei den jeweiligen Sozialhilfeträgern zu untersuchen. So könnten zusätzliche Gründe für die aufgezeigten Abweichungen gefunden werden. Der von der Landeshauptstadt Schwerin erwähnte Einfluss ergänzender Parameter – wie der Altersstruktur in der jeweiligen Kommune sowie die Anzahl der Leistungsberechtigten nach dem SGB XI und eine Ermittlung der Leistungsberechtigten ohne gesetzlichen Pflegeversicherungsanspruch – könnte hierbei ebenfalls untersucht werden.

### **Fallkosten**

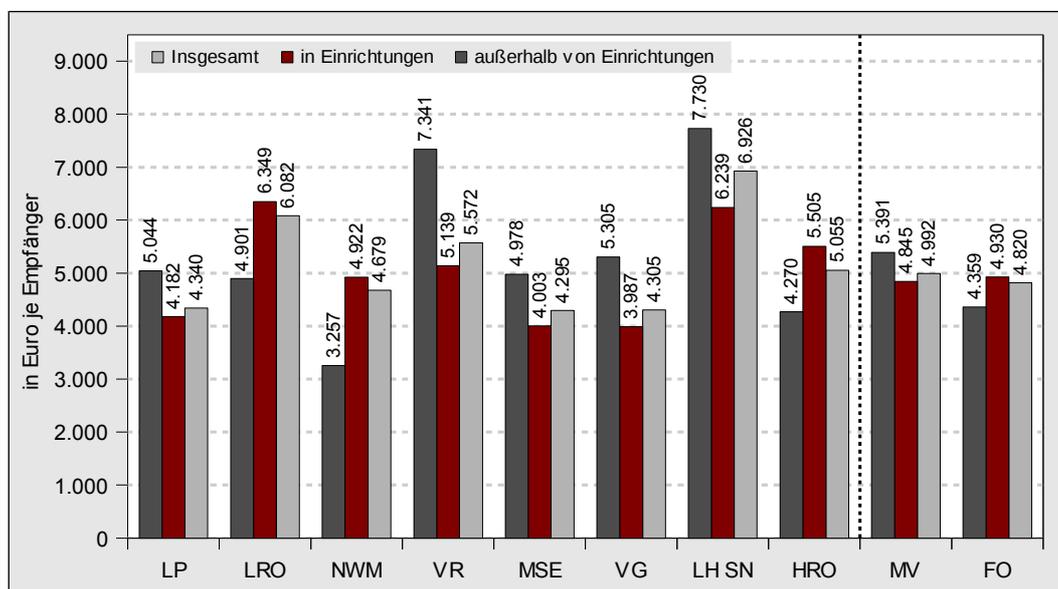
(144) Die hohe Falldichte erklärt einen wesentlichen Teil des hohen Ausgabenniveaus in Mecklenburg-Vorpommern. Dieser Zusammenhang tritt bei den Hilfen außerhalb von Einrichtungen (häusliche Pflege) stärker hervor als bei der stationären Pflege in Einrichtungen.

---

<sup>40</sup> Nach Maßgabe von § 264 SGB V.

Mecklenburg-Vorpommern weist im Jahr 2014 durchschnittliche Fallkosten von 4.992 Euro je Empfänger auf. Damit lag das Land mit 3,6 % leicht über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Fallkosten der Hilfe zur Pflege, 2014, in Euro je Empfänger



Quelle: Junkerheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

Die Kostenintensität in Einrichtungen ist in den ostdeutschen Ländern ohne Mecklenburg-Vorpommern um 8,5 % höher als außerhalb von Einrichtungen (4.930 zu 4.359 Euro je Empfänger). Für Mecklenburg-Vorpommern verhält es sich genau umgekehrt (4.845 zu 5.391 Euro je Empfänger). Damit liegen die Fallkosten in Mecklenburg-Vorpommern außerhalb von Einrichtungen um 23,7 % über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern. Bei den Hilfen in Einrichtungen liegt Mecklenburg-Vorpommern um 1,7 % unter dem Durchschnitt.

(145) Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns lassen sich unterschiedliche Fallkosten erkennen. Geringe Fallkosten zwischen 4.295 und 4.679 Euro je Empfänger weisen vier Landkreise auf. Eine zweite Gruppe kann bei 5.055 bis 6.082 Euro je Empfänger angesetzt werden. Davon nochmals deutlich abgesetzt weist die Landeshauptstadt Schwerin mit insgesamt 6.926 Euro je Einwohner einen absoluten Spitzenwert auf. Die Unterschiede werden von stark divergierenden Fallkosten außerhalb von und in Einrichtungen geprägt. In der Gruppe mit der geringsten Kostenintensität sind die Fallkosten in drei der vier Kommunen durch geringe Kostenintensitäten in Einrichtungen geprägt. Die Landeshauptstadt Schwerin und der Landkreis Vorpommern-Rügen fallen mit sehr hohen Kostenintensitäten von über 7.300 Euro je Empfänger außerhalb von Einrichtungen auf. Außerhalb von Einrichtungen beträgt die Spannweite 137,4 % des geringsten Wertes, in Einrichtungen sind es 59,2 %. Die interkommunalen Unter-

schiede sind auf dieser Ebene nicht weiter erklärbar. Dazu ist eine Aufteilung nach Hilffear-ten<sup>41</sup> notwendig, die nachfolgend durchgeführt wird.

(146) Der KSV merkt an, dass die Ursache zumindest hinsichtlich der Fallkosten in den unterschiedlichen Äquivalenzziffern liegen könne, mit denen das Einrichtungsbudget auf die Stufen aufgeteilt werde.

### **Weitere Differenzierung**

(147) Von der Hilfe zur Pflege entfielen 2014 in Mecklenburg-Vorpommern – wie auch in etwa im ostdeutschen Mittel – rd. 28 % der Ausgaben und der Empfänger auf solche außerhalb von Einrichtungen (häusliche Pflege). Davon wiederum waren 70,4 % durch die *Kostenübernahme für die Heranziehung einer besonderen Pflegekraft* gebunden.

Bei den Hilfen in Einrichtungen ist eine Konzentration auf die stationäre Pflege zu erkennen, wobei gemessen an den Ausgaben die *Pflegestufen 2* (26,9 %) und *3* (26,8 %) die größten Anteile innehaben und die *Pflegestufe 1* auf einen Anteil von 15,5 % kommt.

Innerhalb des Landes gibt es teilweise große Unterschiede in den Anteilen der vier Hilfebereiche.

Insofern sind die Unterschiede der Kostenintensität vor dem Hintergrund der Struktur der Aufgabenverteilung zu sehen. Die Kostenintensität je Empfänger steigt bei den übrigen Pflegestufen: für Mecklenburg-Vorpommern 3.065 Euro in Stufe 1, 4.160 Euro in Stufe 2 und 6.839 Euro in Stufe 3.<sup>42</sup>

(148) Die *Kostenübernahme für die Heranziehung einer besonderen Pflegekraft* ist die gewichtigste Form der ambulanten Pflege in Mecklenburg-Vorpommern. Ausgabenbelastung und Empfängerdichte sind in Mecklenburg-Vorpommern weit überdurchschnittlich (50,0 % und 26,3 % über dem ostdeutschen Mittelwert ohne Mecklenburg-Vorpommern). Hinsichtlich der Kostenintensität fällt Mecklenburg-Vorpommern durch einen besonders hohen Wert auf (6.000 Euro je Empfänger). Das hohe Kostenniveau konzentriert sich aber vor allem auf die Landeshauptstadt Schwerin (8.121 Euro je Empfänger) und – bei einer sehr geringen Fallzahl – den Landkreis Vorpommern-Rügen (10.596 Euro je Empfänger). Die interkommunalen Abweichungen sind erheblich. In Nordwestmecklenburg fällt die Kostenintensität (3.210 Euro je Empfänger) um zwei Drittel geringer aus.

---

<sup>41</sup> Die Hilfe zur Pflege lässt sich in vier zentrale Hilfebereiche differenzieren, die jeweils einen bedeutenden Teil der Hilfe insgesamt ausmachen: die Kostenübernahme für die Heranziehung einer besonderen Pflegekraft und die Stationäre Pflege mit den Pflegestufen 1 bis 3.

<sup>42</sup> In der Pflegestufe 0 beträgt die Kostenintensität 9.465 Euro.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bedürfen die aufgezeigten Unterschiede einer Klärung. Hinsichtlich der Falldichte besteht ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle, was die besseren Möglichkeiten bzw. die höhere Inanspruchnahme ambulanter Dienste widerspiegelt.

(149) Die stationären Hilfen der *Pflegestufe 3* sind die intensivsten und mit 6.839 Euro je Empfänger (Mecklenburg-Vorpommern) – nach den hier nicht weiter betrachteten Hilfen der *Pflegestufe 0* – die teuersten Hilfen. Hier liegt das Land um 9,3 % über dem Niveau der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern, allerdings liegt es damit noch unter dem Niveau in Thüringen (8.052 Euro je Empfänger), aber weit vor Sachsen-Anhalt (4.537 Euro je Empfänger). Dabei unterscheiden sich die Falldichten zwischen den Ländern nicht in demselben Maße, so dass über die Falldichte auf eine Konzentration auf Schwerstpflegefälle geschlossen werden könnte. Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns wird fast die gleiche Spannweite der Fallkosten erreicht wie im Ländervergleich. Die Landeshauptstadt Schwerin (9.544 Euro je Empfänger) und der Landkreis Vorpommern-Rostock (5.294 Euro je Empfänger) markieren die Eckpunkte.

Obwohl also die medizinische Einstufung der Hilfeempfänger eine homogene Personengruppe definiert, ergeben sich Kostenunterschiede, die in dieser Dimension sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns nur durch eine tiefere Analyse erklärt werden können. Innerhalb des Landes sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes untersucht werden, ob die Kostenunterschiede auf eine mögliche Konzentration von Schwerstpflegeeinrichtungen zurückzuführen sind. Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch an individuellen Bedarfen ausgerichtete Aufwendungen über die Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII übernommen werden müssen.

(150) Für die mit 4.160 Euro je Empfänger (Mecklenburg-Vorpommern) weniger kostenintensiven stationären Hilfen der *Pflegestufe 2* gilt im Prinzip Ähnliches wie für die der *Stufe 3*. Hier liegt das Land aber nur um 2,9 % über dem Kostenniveau der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern. Das höchste Kostenniveau weist wiederum Thüringen auf (5.596 Euro je Empfänger). Nun liegen Sachsen (3.331 Euro je Empfänger) und Sachsen-Anhalt (3.431 Euro je Empfänger) am unteren Ende der Skala. Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns wird ebenfalls die gleiche Spannweite der Kostenintensität erreicht wie im Ländervergleich. Die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim (3.334 Euro je Empfänger) auf der einen Seite und der Landkreis Rostock (5.028 Euro je Empfänger) auf der anderen markieren die Eckpunkte.

(151) Mit 3.065 Euro je Empfänger (Mecklenburg-Vorpommern) sind die Kosten der stationären Hilfen der *Pflegestufe 1* in Mecklenburg-Vorpommern wiederum geringer als in der

Pflegestufe 2. Dabei liegt das Land in diesem Fall knapp unter dem Kostenniveau der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (-11,1 %). Wiederum weisen Thüringen (4.931 Euro je Empfänger) das höchste und Sachsen (2.456 Euro je Empfänger) das niedrigste Kostenniveau auf. Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns hebt sich die Landeshauptstadt Schwerin mit Kosten von 5.322 Euro je Empfänger deutlich von allen anderen Kommunen ab; sie liegt sogar noch um 12,6 % über den Fallkosten der Stufe 2. Umgekehrt liegt der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (1.967 Euro je Empfänger) gerade einmal bei einem Drittel dieses Kostenniveaus.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die Unterschiede auch mit Blick auf die Umsetzung der medizinischen Einstufung in den konkreten Pflegebedarf aufzuklären.

(152) Die landesinternen Fallkosten und Falldichten variieren stark. Beide Größen weisen aber nicht zwingend einen parallelen Verlauf auf. Die jeweilige Ausgabenbelastung in den drei Pflegestufen ergibt sich damit aus sehr unterschiedlichen Fallkosten und Falldichten. Über alle Pflegestufen hinweg gleichen sich allerdings die landesinternen Differenzen aus. Die insgesamt hohe Falldichte ist letztendlich der ausschlaggebende Faktor für die Ausgabenbelastung.

(153) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte stimmt den Aussagen in Bezug auf die Lebensunterhaltsleistungen und die Hilfe zur Pflege grundsätzlich zu.

Ferner führt er in seiner Stellungnahme an, dass durch das niedrige Einkommen – oft bedingt durch lange Zeiten der Arbeitslosigkeit – es insbesondere einen hohen Anteil an Leistungsberechtigten gäbe. Auf dieser Grundlage könne es, auch bei Einsatz des zentralen Steuerungsinstrumentes „Controlling“, dem Landkreis nicht im beabsichtigten Maß gelingen, das überdurchschnittliche Ausgabenniveau zu senken. Durch das Sozialamt sei ein wirksames Controlling aufgebaut worden, um den Stand der Erreichung der Leistungs- und Finanzziele zu analysieren und die Wirksamkeit der Leistungen zu bewerten. Auf dieser Grundlage erfolge ebenfalls die Planung der kommenden Haushaltsjahre.

#### 4.2.4 Ausgewählte Themenkomplexe

(154) con\_sens hat bei den kreisfreien Städten und Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns aus dem Leistungsbereich SGB XII verschiedene Themenbereiche vor Ort betrachtet, um Erklärungsansätze für die Kostenunterschiede und Auffälligkeiten zu finden, die durch die Auswertung der amtlichen Statistik bislang nicht geklärt werden konnten. Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchungen werden hier nachfolgend dargestellt.

##### 4.2.4.1 Datenqualität

**(155) Die an die Statistik gemeldeten Daten sind für die steuerungsrelevanten Leistungen so belastbar, dass darauf basierende Auswertungen und Kennzahlen eine Grundlage für übergreifende Analysen und die Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen darstellen. Gleichwohl lässt sich die Datenqualität in einzelnen Bereichen z. B. durch konkretere Verbuchungsdefinitionen verbessern.**

(156) con\_sens hat im Bereich des SGB XII die von den Kommunen gemeldeten Daten untersucht. Dazu wurden in einem ersten Schritt Daten der amtlichen Statistik, Leistungstypen gemäß dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern und Leistungstypen gemäß der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen des KSV u. a. nach verschiedenen Merkmalen ausgewertet wie z. B. den Ausgaben, prozentualen Abweichungen gegenüber dem Vorjahr oder Fallkosten.

Merkmale sind auffällig, wenn zum Beispiel die absolute Veränderung um mehr als 50 % von der durchschnittlichen Landesentwicklung abweicht.

Wenige Auffälligkeiten weisen die Ausgaben auf Grundlage der amtlichen Statistik in den Bereichen Grundsicherung sowie Werkstätten für Menschen mit Behinderung auf. Am häufigsten waren Auffälligkeiten bei den Leistungen Hilfen zur Gesundheit, betreutes Wohnen, besondere Leistungen nach Kapitel 8 und 9 des SGB XII sowie bei der Wirksamkeit ärztlicher Leistungen und Teilhabe am Arbeitsleben.

Insbesondere bei der Landeshauptstadt Schwerin fallen von 2013 auf 2014 häufige und zum Teil erhebliche Abweichungen im Verhältnis zum Landesmittelwert auf, die geklärt werden müssen. In den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Rügen waren von 2013 und 2014 am seltensten Abweichungen zum Landesmittelwert festzustellen.

(157) Zur weiteren Ausdifferenzierung der amtlichen Statistik nach dem SGB XII wurden in Mecklenburg-Vorpommern sogenannte Leistungstypen auf der Grundlage des Landesrahmen-

vertrages entwickelt. Die Datenlage der Leistungstypen ergibt ein ähnliches Bild wie das der auf Grundlage der amtlichen Statistik und zeigt bei der Auswertung Unterschiede auf.

Die mit Abstand meisten Auffälligkeiten weisen die Daten des Leistungstyps A.5 Gruppengegliedertes Wohnheim<sup>43</sup> auf. Dies kann jedoch auf die vergleichsweise geringen Fallzahlen (mit entsprechend hohen prozentualen Schwankungen) zurückzuführen sein.

Auch bei den Leistungstypen der Hilfe zur Pflege in stationären Einrichtungen D.2 bis D.4 (Pflegestufe 1 bis 3) sind die Abweichungen zum Landesmittelwert besonders häufig und weiter aufklärungsbedürftig (vgl. auch Tzn. 135 ff.).

In der Landeshauptstadt Schwerin weicht die Entwicklung bei fast allen Leistungstypen um mehr als 100 %, in vielen Fällen um mehr als 500 % vom Landesmittelwert ab. Diese Abweichungen sind aus Sicht des Landesrechnungshofes zu plausibilisieren. Dies gilt sowohl für die Ausgaben als auch für die Fallzahlen der Leistungsberechtigten. Im Landkreis Ludwigslust-Parchim waren selten Abweichungen zum Landesmittelwert festzustellen.

(158) Die Zahl von Kindern, die über den Leistungstyp A.9 Integrative Kindertagesstätte nach dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz finanziert werden, konnte nicht durch die amtliche Statistik zum SGB XII plausibilisiert werden, da sich diese Einzelposition nur in Gesamtheit der Daten als Unterposition wieder findet. Ursächlich könnte die nicht ausreichende Abgrenzung zwischen den Kindern in der Zuständigkeit SGB VIII und des SGB XII sein. Dies wird durch die Auswertung der amtlichen Statistik der Kindertagesstätten gestützt.

Die Auffälligkeiten bei den Daten der amtlichen Statistik und den Leistungstypen in Bezug zum Landesdurchschnitt sind beachtenswert und bei Kennzahlenvergleichen aus anderen Bundesländern in dieser Dimension nicht bekannt.

Der Landesrechnungshof sieht hier Klärungsbedarf. Er empfiehlt, einen interkommunalen Austausch auf Basis eines Kennzahlenvergleichs im Land zu etablieren, um Auffälligkeiten aufzuklären. Darüber hinaus sollte mit entsprechenden Maßnahmen auf eine klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen den Rechtsgebieten SGB VIII und SGB XII hingewirkt werden.

(159) Das Sozialministerium weist in seiner Stellungnahme auf die mittlerweile eingerichtete AG Daten mit Vertretern der Kommunen, des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern und des Sozialministeriums hin. Zielsetzung sei es u. a. eine einheitliche Datenerfassung sicherzustellen.

---

<sup>43</sup> A.5 Gruppengegliedertes Wohnheim, Schwerstpflge- und Förderheim für Erwachsene mit geistigen, geistigen und mehrfachen Behinderungen.

(160) In einem weiteren Schritt wurde geprüft, ob der landeseinheitliche Produktrahmenplan für die Leistungen nach dem SGB XII eingehalten wird und die Leistungstypen einheitlich zugeordnet werden.

Ein Abgleich der Ausgabenstatistik mit den Leistungstypen ergab, dass es bei der Zuordnung Abweichungen gibt.

Auch die im Produktrahmenplan vorgegebene Zuordnung von Statistik- und Produktnummern wird nicht immer durchgängig eingehalten. Daraus ergeben sich allerdings keine erheblichen Betrachtungsprobleme, weil die Abweichungen größtenteils bei finanziell unbedeutenden Hilfearten festgestellt wurden.

(161) Für die Werkstätten, Wohnen für Menschen mit Behinderung, Integrative Kindertagesstätten und die stationäre Hilfe zur Pflege nach § 61 SGB XII ist eine Einheitlichkeit (korrekte Zuordnung der Datenmeldung) gegeben. Die Zuordnung von individuellen Hilfebedarfen zu vergütungsbestimmenden Leistungstypen führt in einem Teil der Fälle zu einer Verzerrung der Daten (kleine Personengruppe). Die Zuordnung der Leistungstypen zur Fall-Statistik ist dabei nicht verbindlich und uneinheitlich, aber ohne Einfluss auf das Gesamtergebnis.

Das Land sollte prüfen, ob die Zuordnung von Leistungstypen zur Fallstatistik verbessert werden kann.

(162) Nicht immer erfolgt die Dateneingabe durch die Sachbearbeitung vor Ort mit der gebotenen Sorgfalt und Vollständigkeit. Diese Wahrnehmung wurde auch von den Kommunen bestätigt, was sich darin äußert, dass nicht pflichtige Angaben und Felder nicht ausgewählt oder gefüllt werden. Fehleingaben haben negativen Einfluss auf die Datenqualität und die Effektivität von Controlling. Die Statistikmeldung kann hiervon durch fehlerhafte Zuordnung zu Personengruppen oder Leistungsarten betroffen sein.

(163) Eine Kontrolle der Eingaben bei der Fallerfassung erfolgt in sechs Kommunen, um die Qualität des Datenbestandes zu verbessern. Die Landkreise Nordwestmecklenburg und Vorpommern-Greifswald führen keine derartigen Kontrollen durch. Vier Landkreise (Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Rügen, Vorpommern-Greifswald, Ludwigslust-Parchim) verbuchen auch die Einnahmen fallgenau in der Fachanwendung, was zwar aufwendig aber sinnvoll ist. Für die anderen Kommunen sieht der Landesrechnungshof hier Handlungsbedarf.

(164) Der Landkreis Rostock merkt an, dass auch bei ihm die Einnahmen fallgenau in der Fachanwendung gebucht würden.

Die Plausibilisierung vor Datenmeldung und damit Überprüfung der bestehenden Buchungspraxis erfolgt in sechs Kommunen. Daten stammen einheitlich aus Fach- und Haushalts-

anwendungen. Die Ausgabenstatistik wird manuell erstellt. Die Aufgabe unterliegt besonderen fachlichen Anforderungen, damit die Zuverlässigkeit der Daten gesichert ist.

(165) Für die SGB XII-Statistiken werden Daten aus zwei unterschiedlichen Anwendungen herangezogen: Falldaten stammen aus der Fachanwendung und werden dort automatisiert erstellt. Die Finanzdaten für die Aufwandsstatistik stammen aus den Haushaltssystemen. Durch Schiedsstellenverfahren oder Gerichtsurteile können sich ggf. Nachforderungen oder Zahlungen ergeben, die nicht mehr dem Entstehungszeitraum zuzuordnen sind. Dadurch können sich Effekte bei Fall- und Finanzdaten ergeben, die die Fallkosten beeinflussen bzw. verzerren.

Unterschiedliche Quellen für die Daten der amtlichen Statistik des SGB XII führen zu nicht vollkommen stimmigen Resultaten. Dieser Effekt besteht bundesweit und ist systembedingt. Der Umfang der Abweichung ist mit zwei bis fünf Prozent zu veranschlagen.

(166) Die verschiedenen Leistungstypen sind nicht ausreichend definiert, so dass die Kommunen Spielraum bei der Zuordnung haben. Es wird empfohlen, die unterschiedlichen Leistungstypen präziser zu definieren. Ein interkommunaler Austausch zu den Abweichungen und eine Überprüfung im Sinne eines Kennzahlenvergleiches könnte die Datenlage nachhaltig verbessern.

#### **4.2.4.2 Organisation der Aufgabenerfüllung, Personal und Qualifikation**

**(167) Sowohl die Organisation der Aufgabenerfüllung als auch der Personaleinsatz und die Qualifikation der Mitarbeiter ist verbesserungswürdig. Das Land und die Kommunen sollten Maßnahmen einleiten, um die aufgezeigten Defizite (z. B. bei Fortbildungsbedarfen oder Fallzahlenschlüsseln) zu beheben.**

(168) Trotz der Kreisgebietsreform 2011 haben die kreisfreien Städte und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern im Durchschnitt noch 2,25 Standorte, an denen die Aufgaben in dem hier betrachteten Bereich wahrgenommen werden. Diese überwiegend dezentrale Erledigung und unterschiedliche Strukturvarianten ergeben zahlreiche Schnittstellen. Damit sind häufig Engpässe in der Kommunikation und im Informationsfluss verbunden, die die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung negativ beeinflussen.

Die dezentrale Aufgabenwahrnehmung stellt besondere Erfordernisse an die Steuerung von Bedarfsermittlungs- und Bewilligungsprozessen, um die einheitliche Rechtsanwendung im Stadt- bzw. Kreisgebiet sicherzustellen. Weil das Land Abläufe und Instrumente der Bedarfsermittlung nicht vorschreibt, ergibt sich eine vielfältige Praxis.

In einem Teil der Kreise unterschied sich die Bearbeitung kreisintern zwischen den Standorten (Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Greifswald). In Vorpommern-Greifswald gab es unterschiedliche Aufgabenzuschnitte an Regionalstandorten bezüglich der Bearbeitung von sozialhilferechtlichen Annexleistungen (3. und 4. Kapitel SGB XII) zur Hilfe zur Pflege und zur Eingliederungshilfe.

Einheitliche Abläufe innerhalb der Kommunen sichern die Qualität der Bewilligung sowie eine einheitliche Rechtsanwendung. Zur Vereinheitlichung erfolgten in Kommunen mit dezentraler Struktur verstärkt Steuerungsaktivitäten und Vorgaben. Hierauf haben die betreffenden Kommunen auch in Zukunft verstärkt zu achten. In diesem Zusammenhang spielen die Bemühungen zur fachlichen Fort- und Weiterbildung des Personals eine Rolle.

(169) Die Aufgabenwahrnehmung mit der Fragestellung der Bearbeitungsweise der SGB XII-Fälle in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, bei den Hilfen zum Lebensunterhalt, bei den Eingliederungshilfen, bei der Hilfe zur Pflege sowie die jeweilige Ausdifferenzierung nach innerhalb und außerhalb von Einrichtungen ist in den Sozialämtern und deren Organisation sehr unterschiedlich ausgeprägt (getrennte bis ganzheitliche Sachbearbeitung).

Daher ist eine Betrachtung der Anzahl der bearbeiteten Fälle (Zahlfälle) pro Person nur sehr aggregiert vorzunehmen und von eingeschränkter Aussagekraft. Für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe wurden Fallzahlen von durchschnittlich 233 pro Vollzeitäquivalent (VzÄ) angegeben (kleinste: 136; größte: 298). Die Bearbeitung existenzsichernder Leistungen ist hier teilweise enthalten. Im Bereich der Hilfe zur Pflege sind Fallzahlschlüssel von durchschnittlich 203 pro VzÄ genannt worden (kleinste: 60, größte: 297). Für die Hilfeplanung/Teilhabeplanung ergibt sich eine durchschnittliche Fallzahl von 361 pro VzÄ (kleinste: 33, größte: 841).

Die Landkreise sind noch von organisatorischen und fachlichen Besonderheiten der Altkreise vor der Kreisgebietsreform 2011 geprägt. Die Fälle pro Vollzeiterkraft sprechen für eine erhöhte Arbeitsbelastung der Beschäftigten.

Die Fallzahlen für die Hilfeplanung sind nicht verwertbar und liegen weit außerhalb von entsprechenden Vergleichswerten.

Der Umfang der Hilfeplanung variiert und ist wahrscheinlich abhängig von der Zahl der eingesetzten Hilfeplaner (Sozialpädagogen).

Die Fallbearbeitung der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege wird sowohl durch Beschäftigte des mittleren als auch des gehobenen Dienstes durchgeführt. Die Qualifikation des Personals im hier betrachteten Bereich entspricht dem bundesweiten Niveau. Der Einsatz von Beschäftigten des gehobenen Dienstes ist abhängig vom Aufgabenzuschnitt. In mindestens der Hälfte der Kommunen werden Beschäftigte des gehobenen Dienstes für die Fallbearbeitung (und teilweise Hilfeplanung) eingesetzt.

(170) Der Landkreis Ludwigslust-Parchim merkt in seiner Stellungnahme an, dass *„die Vervollkommnung der Hilfeplanverfahren und deren Vereinheitlichung im Land usw. durchaus hilfreich für die weitere Entwicklung in diesem sehr kostenintensiven Bereich“* seien.

(171) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Hilfeplanung und damit die Fallsteuerung nur mit der erforderlichen Anzahl von qualifiziertem Personal möglich und leistbar wäre.

(172) Der Landesrechnungshof stimmt dieser Aussage grundsätzlich zu. Er verweist jedoch dazu auf seine Ausführungen in der Tz. 71 und stellt klar, dass eine höhere Personalausstattung im Sozialbereich innerhalb der Kompetenzen der Landkreise liegt.

(173) Die Intensität von Fort- und Weiterbildung variiert innerhalb der Kommunen und liegt im Mittel des Landesdurchschnittes bei über 1,3 Tagen pro Vollzeiterkraft und Jahr (Eingliederungshilfe).

rungshilfe und Hilfe zur Pflege). Für die Hilfeplanung werden nur 0,4 Tage pro Jahr für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen genutzt.

Keine der Kommunen betreibt ein ganzheitliches Fortbildungsmanagement. Die Kommunen organisieren bevorzugt Inhouse-Schulungen, um einen einheitlichen Wissensstand zu sichern.

Die Kommunen sollten sowohl auf den Bereich der Fort- und Weiterbildung als auch auf den der Personalqualifikation ein besonderes Augenmerk legen. Das Land sollte prüfen, ob es entsprechende Anreize und Unterstützung geben kann.

(174) Das Finanzministerium betont in seiner Stellungnahme, dass bei der Zuordnung der Empfehlungen die zuständige Ebene beachtet werden müsse. So seien die Kommunen im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit zunächst selbst für die ausreichende Sicherstellung der Aus- und Fortbildung und für die Ermittlung und Sicherstellung des Personalbedarfes zuständig.

(175) Die Hilfeplanung als wesentliches Steuerungselement in der Eingliederungshilfe sollte nach anerkannten fachlichen Standards durch pädagogisches Fachpersonal ergänzt werden.<sup>44</sup> In den untersuchten Kommunen besteht hier noch Ausbaupotenzial. Hieraus würde sich als Folge der Verbesserung des Zuganges eine deutliche Entlastung der Sachbearbeitung ergeben. Die Hilfeplanung kann ein effektives Zugangsmanagement mit Wegweisung organisieren und dadurch den bisherigen ungebremsten Fallzahlenzuwachs dämpfen.

(176) Das Land sollte prüfen, ob und wie eine strukturelle Verbesserung der Teilhabeplanung erreicht werden kann.

(177) Menschen mit Behinderung werden im Rahmen der Hilfeplanung beteiligt. Dieses entspricht dem Konzept der Inklusion (gemäß der UN Behindertenrechtskonvention). Das Vorgehen und die Konzeption der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich der Teilhabe-/Pflegeplanung sind nicht einheitlich mit der Folge, dass z. B. die Bedarfsfeststellung uneinheitlich ist.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes fehlen interkommunale Aktivitäten, die fachlich fundierte Muster-Abläufe und Instrumente entwickeln sowie Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen initiieren. Als Modell könnte z. B. der landesweit tätige medizinisch-pädagogische Dienst des Kommunalverbandes Jugend und Soziales des Landes Baden-Württemberg herangezogen werden, der eine einheitliche Bedarfsfeststellung sicherstellt.

---

<sup>44</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2009): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Bedarfsermittlung und Hilfeplanung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (DV 06/09 AF IV), S. 14.

#### **4.2.4.3 Controlling und Fachverfahren**

**(178) Haushalts- und Finanzcontrolling sowie das Fachcontrolling sind mit dem Ziel weiterzuentwickeln, eine effektive Steuerungsunterstützung sozialer Leistungen zu erreichen.**

(179) Alle hier betrachteten Kommunen haben Stellen, die für die Aufgabe Controlling zuständig sind. Dem zentralen Controlling (angesiedelt in der Hausspitze oder beim Dezernat) sind in der Regel finanzwirtschaftliche Aufgaben zugeordnet (in der Regel das Haushalts- und Finanzcontrolling).

Eine bei der Amtsleitung des Sozialamts angesiedelte Controlling-Stelle arbeitet fachbezogen im Sinne von Planung, Steuerung und Kontrolle. In sieben der acht Kommunen ist ein solches Controlling im Sozialamt vorhanden. Im Landkreis Vorpommern-Rügen ist das Controlling auf der Ebene der Hausspitze bzw. beim Dezernat angesiedelt. Der Stellenzuschnitt und -umfang differiert.

Das Controlling ist allerdings nur in wenigen Kommunen in die Aufgaben von Teamleitungen einbezogen und nicht nachhaltig implementiert. Um wirtschaftliches Handeln auch auf der Ebene der Sachbearbeitung zu verankern, wäre dies jedoch wünschenswert. Die Controlling-Aktivitäten weisen in den Kommunen des Landes noch keine ausreichende Entwicklung für die zielbezogene Unterstützung von Führungsaufgaben, die der systemgestützten Informationsbeschaffung und -verarbeitung, zur Planerstellung, Koordination und Kontrolle dient, auf.

(180) Die Kommunen sollten sowohl das Haushalts- und Finanzcontrolling als auch das Fachcontrolling (Betrachtung von Zeitreihen zur Entwicklung von Leistungsberechtigten, Fallkosten, Ausgaben etc. und Abweichungsanalyse Soll/Ist) mit dem Ziel weiterentwickeln, eine effektive Steuerungsunterstützung sozialer Leistungen zu erreichen. Perspektivisch sollten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ein geregeltes Controlling zur Wirksamkeit der bewilligten Hilfen implementieren.

(181) Die Unterstützung der Hilfeplanung durch EDV-Anwendungen ist bei allen untersuchten Kommunen nicht ausreichend. Durch die Einführung entsprechender Systeme, die z. B. beantragte und bewilligte Leistungen, Bewilligungszeiträume etc. dokumentieren, könnten Abläufe vereinfacht bzw. beschleunigt werden. Die dabei zu erfassenden Sachverhalte und Bedarfe würden u. a. ein wirksames Prozess- und Wirkungscontrolling ermöglichen.

(182) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte merkt dazu in seiner Stellungnahme Folgendes an: *„Hervorzuheben ist hier der mehrfache Hinweis auf ein gut funktionierendes Cont-*

*rolling in den Ämtern. Das Controlling kann nicht, wie in den meisten Fällen, nur auf den Finanzbereich ausgelegt sein. Genauso wichtig ist auch das Controlling im Bereich der Leistungsgewährung.“*

(183) Der Landesrechnungshof stimmt dem grundsätzlich zu.

#### **4.2.4.4 Marktanalyse der Einrichtungsträger nach dem SGB XII<sup>45</sup>**

**(184) Das Land hat aufgrund mangelnder rechtlicher Grundlagen keine Möglichkeit, übergreifende Betrachtungen aller verhandelten Leistungstypen eines Einrichtungsträgers vorzunehmen. Hier sollten entsprechende Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz geschaffen werden. Beim KSV sollte eine umfassende Organisationsuntersuchung einschließlich einer Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden.**

(185) Die nachfolgende Marktanalyse bezieht sich im Wesentlichen auf die Einrichtungsträger, die in Mecklenburg-Vorpommern für die Leistungen der stationären und teilstationären Eingliederungsleistungen nach dem SGB XII zuständig sind. Der Markt für die Pflegeeinrichtungen, die einen Versorgungsvertrag nach dem SGB XI haben und für die eine ergänzende Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII gezahlt wird, ist aufgrund der Versorgungsdichte weit unübersichtlicher als der für die Eingliederungshilfe. Eine Auswertung ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich gewesen.

(186) In Mecklenburg-Vorpommern sind für die Leistungen der stationären und teilstationären Eingliederungshilfe 175 Einrichtungsträger nach dem SGB XII zuständig. Aus der Vergütungsdatenbank des KSV wurde ein Umsatzvolumen<sup>46</sup> der jeweiligen Einrichtungsträger errechnet. Insgesamt ergibt sich ein Marktvolumen von 264 Mio. Euro.

Dies teilt sich wie folgt auf: Ein Einrichtungsträger in Mecklenburg-Vorpommern hat einen Jahresumsatz von über 20 Mio. Euro. Dann folgen zwei Einrichtungsträger mit Werten zwischen 10 und 13 Mio. Euro, gut halb so viel wie der umsatzstärkste Anbieter. Zehn Einrichtungsträger liegen zwischen 5 und 10 Mio. Euro. Weitere 23 Einrichtungsträger haben Umsätze im Bereich von 2 bis 5 Mio. Euro. Dann folgen 14 Einrichtungsträger mit 1 bis 2 Mio. Euro Umsatzvolumen. Fast die Hälfte aller Einrichtungsträger (75) liegen im Bereich von 0,1 bis 1 Mio. Euro möglichem Umsatzvolumen. Die restlichen Einrichtungsträger liegen unter 100.000 Euro Jahresumsatzvolumen.

Die zehn umsatzstärksten Einrichtungsträger weisen ein rechnerisches Umsatzvolumen von zusammen rd. 106 Mio. Euro auf. Es ist davon auszugehen, dass diese Einrichtungsträger über eine marktbeherrschende Stellung zulasten der Sozialhilfeträger verfügen.

Das Land hat aufgrund mangelnder rechtlicher Grundlagen (keine Festlegung im Landesrahmenvertrag) keine Möglichkeit, übergreifende Betrachtungen aller verhandelten Leistungs-

---

<sup>45</sup> Die hier verwendeten Daten beziehen sich auf das Jahr 2014.

<sup>46</sup> Vergütungen multipliziert mit den Berechnungstagen.

typen eines Einrichtungsträgers vorzunehmen. Bei sogenannten „In-sich-Geschäften“, Ausgrenzungen (Auslagerungen) eines Trägers durch die Bildung weiterer Tochter- und Serviceunternehmen und öffentliche Zuwendungen oder bei Einwerbung von Drittmitteln können die Betrachtungen zumindest erschwert sein.

- „In-sich-Geschäfte“ eines Trägers durch Vermietungen, Verpachtungen, Überlassungen, Werkleistungen (Catering, Garten- und Landschaftsgestaltung, Hauswirtschaftliche Leistungen, Hausmeistertätigkeiten, Gebäudemanagement, Fuhrpark/kein Abgleich über Kennzeichen, Verwaltung etc.) bergen die Gefahr, dass dem Sozialhilfeträger Kosten zu seinen Ungunsten zugeordnet werden.
- Bei Ausgrenzungen (Auslagerungen) eines Trägers durch die Bildung weiterer Tochter- und Serviceunternehmen besteht die Gefahr, dass Kostenzuordnungen intransparent werden.
- Öffentliche Zuwendungen oder die Einwerbung von Drittmitteln, der EU, Förderungen durch die Aktion Mensch, Fundraising, Erbschaften etc. könnten verdeckt bzw. anderen Betriebsteilen oder Projekten zugeordnet werden.

Das Land sollte prüfen, inwieweit die Transparenz bei den Leistungsanbietern verbessert werden kann.

(187) Der KSV verhandelt gemäß den rechtlichen Grundlagen in Mecklenburg-Vorpommern einzelvertraglich die Leistungstypen durch Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen. Eine Ausnahme bilden die Integrativen Kindertagesstättenplätze und die Fördergruppen. Für diese Leistungstypen bestehen jährlich zu verhandelnde, landesweit einheitliche Vergütungssätze. Die Leistungsvereinbarungen werden sukzessiv mit den Trägern abgeschlossen. Problematisch bei der Leistung bzw. der Vergütung ist u. a., dass Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen bislang teilweise jährlich, teilweise nur anlassbezogen durch die Sozialhilfeträger durchgeführt werden.

- Qualitätsprüfungen nach § 20 des Landesrahmenvertrages beziehen sich auf die Struktur- und Prozessqualität und erfolgen auf Grundlage der entsprechenden Anlage H. Ohne begründete Anhaltspunkte erfolgt eine Prüfung nicht häufiger als jährlich. Standards für die Ergebnisqualität sind noch nicht vereinbart worden.
- Wirtschaftlichkeitsprüfungen nach § 21 des Landesrahmenvertrages können bei Mängeln im Rahmen der Qualitätsprüfung durchgeführt werden. Danach sind die Leistungen wirtschaftlich, wenn diese in der verabredeten Qualität zu den vereinbarten Vergütungen erbracht werden.

Das Land sollte prüfen, ob es eine Organisationseinheit der Sozialhilfeträger bzw. KSV (Prüfgruppe) für die Durchführung von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen nach dem 10. Kapitel SGB XII einsetzt.<sup>47</sup>

(188) Der KSV schließt sich den Feststellungen hinsichtlich der fehlenden Transparenz und deren Folgen an. Die Herstellung der Transparenz stelle einen Schwerpunkt bei der Plausibilisierung des Vergütungsbegehrens dar. Er merkt an, dass dafür eine Auseinandersetzung mit der Ansicht der Schiedsstellen erforderlich sei, die hier regelmäßig Grenzen aufzeigt.

(189) Auffallend ist zudem, dass die Vergütungen in einigen Leistungstypen erhebliche Unterschiede aufweisen (vgl. Tabelle 4).

Bei der großen Gruppe der Menschen im Wohnheimtyp A.1 fällt die Spanne mit 20,28 Euro je Kalendertag gering aus. Auch für den Leistungstyp A.7 Fördergruppe an Werkstätten für Menschen mit Behinderung ist die Spanne mit 26,22 Euro kalendertäglich noch vergleichsweise moderat.

*Tabelle 4: Zusammenfassung der Vergütungsdaten für die Leistungstypen in Mecklenburg-Vorpommern, 2014, in Euro je Kalendertag*

		Vergütung in Euro			Abweichung	
		Mittelwert	Minimalwert	Maximalwert	absolut	in %
A.6	Werkstatt für behinderte Menschen	28,70	26,79	34,42	7,63	28,48 %
A.9	Integrative Kindertagesstätte	33,28	33,28	33,28	0,00	0,00 %
A.1	Wohnheim für Erwachsene mit wgB, gB und mf. B	53,20	45,12	65,40	20,28	44,95 %
A.7	Fördergruppe an WfbM	51,92	37,61	63,83	26,22	69,72 %
B.1	Tagesstätte mw. psych. Erkrankungen/B	57,64	23,94	69,60	45,66	190,73 %
A.10	Wohnheim/-gruppe für gB mit starken Auffälligkeiten	89,89	65,09	133,92	68,83	105,75 %
A.5	Grupp. Wohnheim, Heim für EW mit gB und mf. B	51,92	12,99	94,10	81,11	624,40 %

Quelle: con\_sens; eigene Darstellung.

Erhebliche Abweichungen liegen im Bereich der Tagesstätten für Menschen mit psychischen Erkrankungen B.1 mit 45,66 Euro vor. Beim Leistungstyp A.10 Wohnheim für Menschen mit geistiger Behinderung und mit starken Auffälligkeiten fallen Spannen von jeweils über 100 Prozent auf. Bei der kleinen Gruppe der Menschen im Leistungstyp A.5 Wohnheim für Menschen mit geistiger Behinderung und Schwerstmehrfachbehinderung liegt die kalendertägliche Spanne bei 81 Euro. Insgesamt sind die Abweichungen zwischen Minimum und Maximum der Vergütungssätze in den meisten Leistungstypen auffällig groß.

<sup>47</sup> Hierfür stellt z. B. das Land Schleswig-Holstein Mittel in Höhe von jährlich 1,5 Mio. Euro zur Verfügung.

Nur für die Werkstätten für Menschen mit Behinderung (A.6) sowie für die integrative Kindertagesstätte (A.9) kann diese Aussage nicht getroffen werden. Bei den Vergütungssätzen der Werkstätten (A.6) resultieren die Unterschiede aus den verschiedenen Fahrtkostenanteilen.

(190) Der KSV weist darauf hin, dass bei dem Maximalwert des Leistungstyps A.7 von 63,83 Euro eine temporäre verbesserte Personalausstattung vereinbart wurde. Die Auffälligkeiten bei einigen Tagesstätten des Leistungstyps B.1 seien mangels Kapazitäten noch nicht aufgearbeitet wurden. Die Auffälligkeiten beim Leistungstyp A.10 seien zum einen der Unterscheidung „mit interner Tagesstruktur“ oder „bei externer Tagesstruktur“ geschuldet. In dem in der Tabelle dargestellten Maximalwert von 133,92 Euro sei mit hoher Wahrscheinlichkeit ein temporärer personenbezogener Zuschlag nach § 15 LRV enthalten. Der Minimalwert von 12,99 Euro beim Leistungstyp A.5 sei für den KSV nicht nachvollziehbar.

(191) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Daten vom KSV dem Gutachter zur Verfügung gestellt worden sind. Es wird eine Aufklärung von Seiten des KSV angeregt.

(192) Auseinandersetzungen über die Vergütungen werden bei der Schiedsstelle behandelt und fallen hierzulande überwiegend zu Lasten der Sozialhilfeträger bzw. des KSV aus. Dem sollte das Land nachgehen, Daten erheben und ggf. entsprechende Maßnahmen einleiten, um Auseinandersetzungen positiv zu beenden.

con\_sens hat im Laufe des Prüfverfahrens gesehen, dass die personelle Besetzung des KSV offenbar den gewachsenen Aufgaben und Transferausgaben nicht adäquat angepasst ist. Die Aufgabengebiete der Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen in den vergleichbar kommunalisierten Bundesländern wie Schleswig-Holstein, Brandenburg und Saarland sind personell deutlich besser ausgestattet.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine umfassende Organisationsuntersuchung einschließlich einer Personalbedarfsermittlung beim KSV durchzuführen.

(193) Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme aus: *„Ein weiterer Grund für überdurchschnittliche Falldichten und -kosten sind die im Bericht festgestellte starke Trägerlandschaft in Mecklenburg-Vorpommern und die Einflussmöglichkeiten der Leistungserbringer auf die konkrete Entscheidungs- und Bewilligungspraxis.“*

(194) Der Landesrechnungshof teilt die Einschätzung des Finanzministeriums.

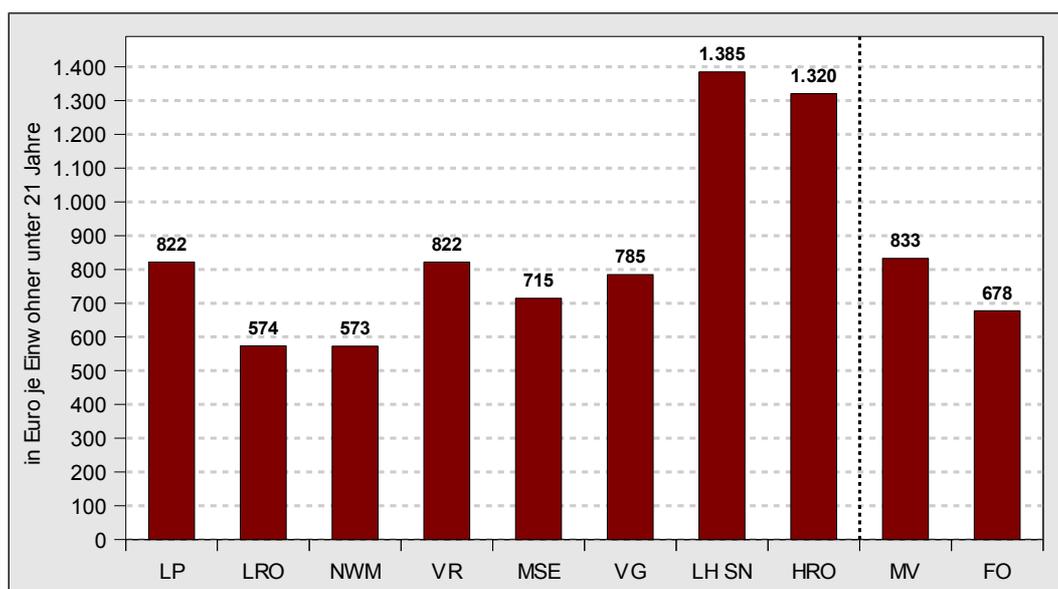
### 4.3 Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe<sup>48</sup>

(195) Für die Kinder- und Jugendhilfe lässt sich eine überdurchschnittliche Problemdichte erkennen, die zu einer ebenso überdurchschnittlichen Ausgabenbelastung führt. Sie ist konzentriert auf die beiden kreisfreien Städte.

(196) In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2014 rd. 234,5 Mio. Euro bzw. 147 Euro je Einwohner für die Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kita) ausgereicht. Von den Bruttoausgaben wurde ein Anteil von 7,2 % für Einrichtungen verausgabt (16,8 Mio. Euro), davon der überwiegende Teil für Einrichtungen der Jugendarbeit (11,8 Mio. Euro).

Die übrigen 92,8 % der Ausgaben (217,7 Mio. Euro) entfielen auf Einzel- und Gruppenhilfen. Auf sie konzentriert sich im Folgenden die Analyse. Pro Kopf der Bevölkerung ergab sich für die Einzel- und Gruppenhilfen eine Ausgabenbelastung von 136,1 Euro. Bezogen auf die Kinder- und Jugendlichen unter 21 Jahren (Jugendeinwohner) waren es 833 Euro.

Abbildung 20: Bruttoausgaben der Kinder- und Jugendhilfe ohne Ausgaben für Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder (Einzel- und Gruppenhilfen), 2014, in Euro je Einwohner unter 21 Jahren



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(197) Innerhalb von Mecklenburg-Vorpommern sind drei Belastungsniveaus zu erkennen. Auffällig ist zunächst ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Die beiden kreisfreien Städte liegen um 66,2 % (Landeshauptstadt Schwerin) bzw. 58,5 % (Hansestadt Rostock) über dem Landesdurchschnitt. Um den Landesdurchschnitt herum befinden sich vor allem die Landkreise Vorpommern-Rügen und Ludwigslust-Parchim. Bei den übrigen Landkreisen ist das Belas-

<sup>48</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich – Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 250-266 und Anhang B29.

tungsniveau zum Teil deutlich niedriger. Beachtenswert ist zudem das starke Gefälle zwischen den beiden kreisfreien Städten und den direkten Nachbarkreisen (Landkreis Rostock und Nordwestmecklenburg); hier wird in den Städten mehr als das Doppelte je Jugendeinwohner verausgabt.

(198) Der Landkreis Vorpommern-Rügen äußert sich in seiner Stellungnahme kritisch, dass die Bruttoausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in das Verhältnis je Einwohner unter 21 Jahren gesetzt wurden. Die Kinder- und Jugendhilfe beziehe sich nach Auskunft des Landkreises auf junge Menschen, die noch nicht 27 Jahre alt seien. Er schlägt vor, die entsprechende Altersgruppe herauszurechnen oder die Bezugsgröße entsprechend anzupassen.

(199) Der Landesrechnungshof bemerkt hierzu, dass die Zahl der Hilfeempfänger, die 21 Jahre und älter sind, sehr gering ist. Dies gilt sowohl im Verhältnis zu den sonstigen Hilfeempfängern als auch insbesondere zur gesamten Gruppe der Personen im Alter von 21 bis unter 27 Jahren. In einer Kennziffer sollte ein Tatbestand sachgerecht abgebildet werden. Es ist der Regelfall, dass für Personen zwischen 21 und unter 27 Jahre andere soziale Sicherungssysteme greifen. Deshalb wird im Allgemeinen ein Bezug zum „Jugendeinwohner“ (unter 21 Jahre) gewählt, um die Belastungssituation abbilden zu können. Hinzu kommt der Umstand, dass für eine Bereinigung die Zahl der 21 bis unter 27-Jährigen sehr kleinteilig – räumlich und nach Hilfearten – bekannt sein müsste. Da hier das Sozialgeheimnis greift, ist dies nach Angaben des Gutachters nicht darstellbar.

### 4.3.1 Heimerziehung und Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen

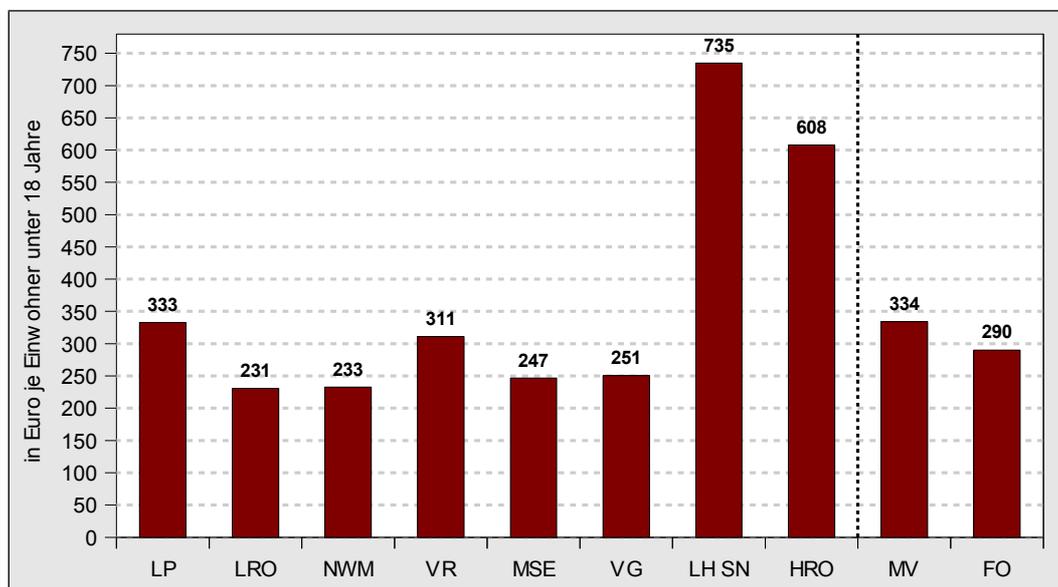
(200) Der Bereich Heimerziehung und der Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen ist der finanziell bedeutendste. Im Ländervergleich ist aber keine überhöhte Kostenintensität zu erkennen. Allerdings besteht innerhalb des Landes eine erhebliche Spreizung der Kosten. Sie ist auch durch eine unterschiedlich lange Dauer der Hilfen nur teilweise zu erklären.

#### Ausgaben

(201) Nachfolgend wird die Heimerziehung und die Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34 SGB VIII) als die finanziell gewichtigste Hilfeart untersucht.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2014 rd. 76,8 Mio. Euro für die Heimerziehung und Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen ausgegeben. Pro Kopf der Bevölkerung entsprach das einem Betrag von 48 Euro. Bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren ergibt sich eine Ausgabenbelastung von 334 Euro. Die Bruttoausgabenbelastung in Mecklenburg-Vorpommern lag damit um 15,1 % über dem Niveau der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (290 Euro je Einwohner unter 18 Jahre).

Abbildung 21: Bruttoausgaben für Heimerziehung und Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen 2014, in Euro je Einwohner unter 18 Jahren



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(202) Innerhalb des Landes zeigt sich das schon für die Gesamtausgaben der Kinder- und Jugendhilfe festgestellte Stadt-Land-Gefälle und grundsätzlich auch die Belastungsunterschiede zwischen dem östlichen und westlichen Landesteil. Die Landeshauptstadt Schwerin (735 Euro je Einwohner unter 18 Jahren) liegt dabei weit an der Spitze und übertrifft den Landesdurch-

schnitt um mehr als das Doppelte. Die Hansestadt Rostock liegt immerhin noch um 81,9 % darüber. Die jeweils an die Städte angrenzenden Landkreise Rostock und Nordwestmecklenburg weisen dagegen die geringsten Belastungen in Mecklenburg-Vorpommern auf. Das deutet darauf hin, dass die Städte für ihr direktes Umland eine besondere Funktion wahrnehmen.

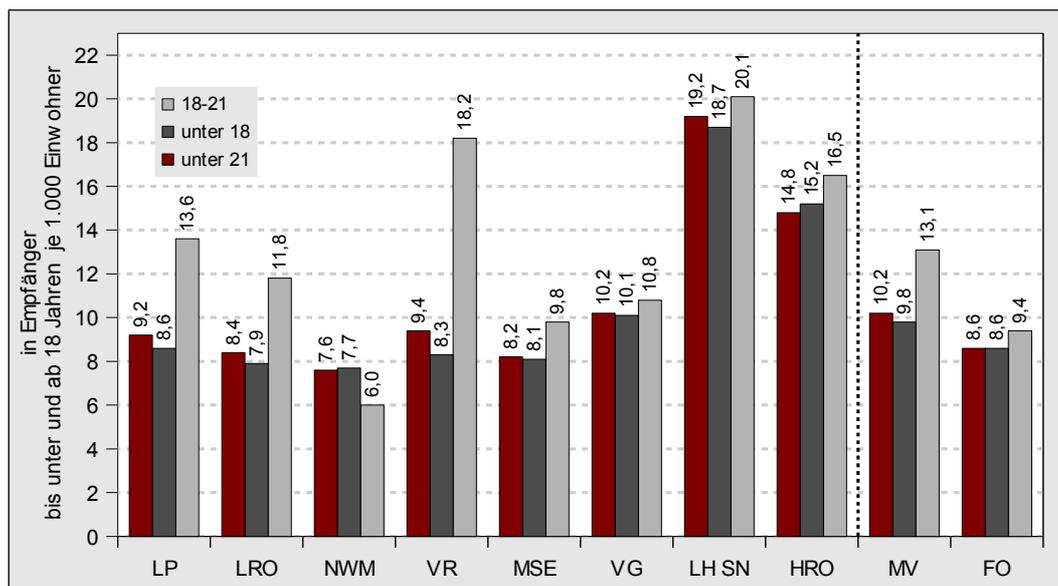
(203) Der Landkreis Vorpommern-Rügen hält für eine verbesserte Darstellung die Auswertung der Bruttoausgaben für die Heimerziehung und für betreute Wohnformen in zwei Clustern für erforderlich. Er führt dazu aus, dass in Mecklenburg-Vorpommern die Erfassung von Fällen und deren Kosten nach zwei Modellen (Fall = Kopf sowie Fall = Hilfe) erfolge. Von den untersuchten sechs Landkreisen und zwei kreisfreien Städten hätten nur zwei Landkreise das Modell Fall = Kopf angegeben, unter anderem der Landkreis Vorpommern-Rügen selbst. Dies habe Auswirkungen auf die Darstellung der Bruttokosten in der Heimerziehung, auf die Kosten pro Fall und der Hilfedichte. Unterschiedliche Modelle der Erfassung ließen sich nicht miteinander vergleichen.

(204) Dem Landesrechnungshof sind diese Erfassungsunterschiede bekannt. Je nachdem, welche Form der Fallführung präferiert wird, kann sich zwar die Zählung der Hilfen in der Fachsoftware unterscheiden. Da Hilfen als solche aber zahlbar gemacht werden müssen und eine Zahlbarmachung nicht „per Kopf“ erfolgen kann, ist gewährleistet, dass die Meldungen an die Statistik – in Form der einzelnen Hilfen – korrekt erfolgt, auch wenn im Rahmen der Fachsoftware mehrere Hilfen einer Person zugeordnet werden.

## **Fallzahlen**

(205) Die Falldichte korrespondiert in Mecklenburg-Vorpommern mit der Ausgabenbelastung. Das Land wies die höchste Falldichte auf: 15,9 % über dem Niveau aller ostdeutschen Länder und 18,6 % über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern. Auch bezogen auf die Volljährigen und Minderjährigen ist die Falldichte Mecklenburg-Vorpommerns auffällig.

Abbildung 22: Falldichte der Heimerziehung und der Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen, 2014, in Empfänger je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre, unter 18 Jahre und zwischen 18 und 21 Jahre



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(206) Innerhalb des Landes weist die Landeshauptstadt Schwerin mit 19,2 Empfängern je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren die höchste Falldichte auf. Damit liegt sie noch vor der Hansestadt Rostock (14,8 Empfänger je 1.000 Einwohner unter 21). Beide Städte haben damit die mit Abstand höchsten Falldichten innerhalb des Landes. In den Landkreisen ist noch eine Falldichte zwischen 7,6 und 10,2 Empfängern je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren zu verzeichnen.

(207) In den beiden kreisfreien Städten haben die Volljährigen eine etwas höhere Falldichte aufzuweisen als die Minderjährigen. Auffällig sind aber der hohe Anteil der Volljährigen bzw. die im Vergleich zu den Minderjährigen hohe Falldichte in den Landkreisen Vorpommern-Rügen (18,2 Empfänger je 1.000 Einwohner zwischen 18 und unter 21) und Ludwigslust-Parochim (13,6 Empfänger je 1.000 Einwohner zwischen 18 und unter 21).

(208) Der Landkreis Vorpommern-Rügen führt in seiner Stellungnahme aus, dass es unterschiedlichste Erfassungsmöglichkeiten der Fälle in den einzelnen Hilfearten gäbe. Es existiere zum Beispiel die eine Möglichkeit, Fälle zum Stichtag zu erfassen und die andere Möglichkeit, Fälle auflaufend insgesamt für das gesamte Jahr zu erfassen.

Der Landkreis merkt weiter an, dass bei der Darstellung der Hilfen nach § 41 SGB VIII die Abgrenzungsmodalitäten zwischen SGB XII und SGB VIII in der Eingliederungshilfe eine große Rolle spielen würden, um eine Wertung der Hilfen zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten vornehmen zu können. 2014 hätten bei einem Landkreis und zwei kreisfreien

Städten hierzu Regelungen bestanden. Die Vorrangigkeit des SGB-XII-Trägers werde in weiteren zwei Landkreisen generell ab 16 Jahren geprüft. Nur in den verbleibenden zwei Landkreisen – hierzu zähle auch der Landkreis Vorpommern-Rügen – bestünden 2014 solche Regelungen nicht. Somit hätten hier zwei Cluster gebildet werden müssen. Dieses würde sich in der Falldichte bei den 18- bis 21-Jährigen mit 18,2 Empfängern je 1.000 Einwohner widerspiegeln.

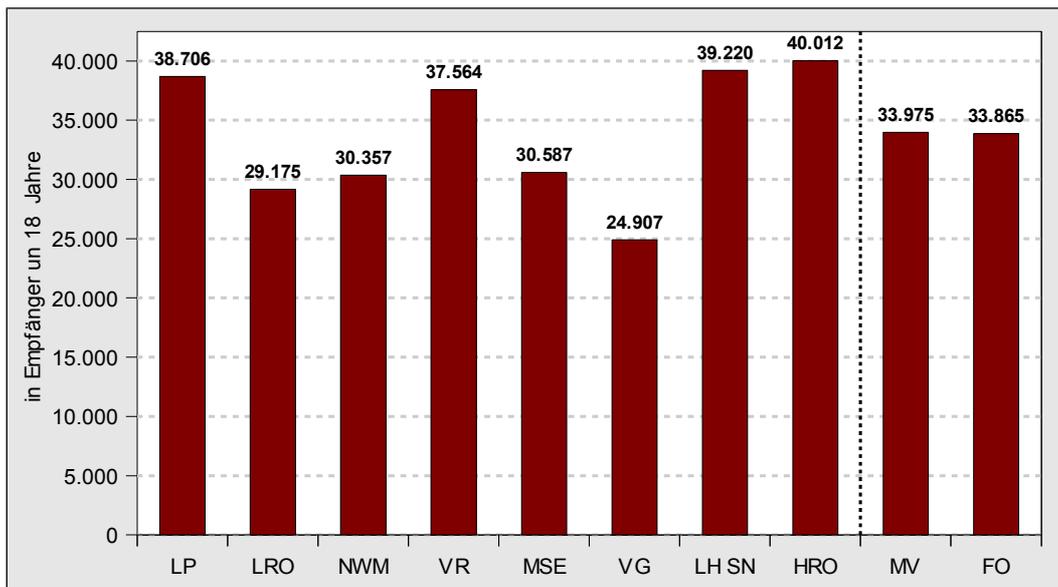
(209) Der Landesrechnungshof merkt an, dass in der Analyse die während des laufenden Jahres beendeten Fälle und am Jahresende bestehende Fälle zusammengezogen wurden. Insofern sind alle Fälle eines Jahres erfasst. Er entgegnet weiter, dass die Ausführungen des Landkreises Vorpommern-Rügen die Forderung zum Aufbau eines Vergleichsringes vielmehr untermauern als in Frage stellen. Der Hinweis auf unterschiedliche Buchungsweisen, unterschiedliche Abgrenzungen und unterschiedliche Personenzuordnungen zeigt, dass die Analyse etwas aufgedeckt hat, was in der Statistik nicht ohne Weiteres erkennbar ist. Gerade das Aufdecken von Auffälligkeiten ist der Zweck dieser Fortschreibung.

Die Berichtsbögen einschließlich der vorzunehmenden Abgrenzungen sind allgemeinverbindlich. Insofern dürften keine Interpretationsmöglichkeiten gegeben sein. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kommunen zukünftig einheitliche Statistikmeldungen abgeben.

### **Fallkosten**

(210) Da sich die Ausgaben in diesem Bereich allein auf die Minderjährigen beziehen, muss zur Berechnung der Kostenintensität von der Gesamtzahl der Hilfeempfänger die Zahl der Volljährigen abgezogen werden, um sie auf die Bruttoausgaben beziehen zu können. Die so ermittelte Kostenintensität für die Hilfen an die unter 18-Jährigen weist für Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2013 einen um 0,3 % über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder ohne Mecklenburg-Vorpommern (33.865 Euro je Empfänger unter 18 Jahre) liegenden Landeswert (33.975 Euro je Empfänger unter 18 Jahre) auf (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 23: Fallkosten der Heimerziehung und der Erziehung in sonstigen betreuten Wohnformen (Einzel und Gruppenhilfen), 2014, in Bruttoausgaben je Empfänger unter 18 Jahren



Quelle: Junkernheinrich et al. (2016); eigene Darstellung.

(211) Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ergeben sich deutlich höhere Fallkostenunterschiede. Eine räumliche Struktur bzw. ein Stadt-Land-Gefälle ist dabei nicht zu erkennen. Im Landkreis Vorpommern-Rügen wird mit 37.564 Euro je Empfänger unter 18 Jahren 10,6 % mehr ausgegeben als im Landesdurchschnitt. Im benachbarten Landkreis Vorpommern-Greifswald (24.907 Euro je Empfänger unter 18 Jahre) liegt die Kostenintensität hingegen um 26,7 % unter dem Landesdurchschnitt. Mithin wird im Landkreis Vorpommern-Rügen 50,8 % mehr je Fall verausgabt als im Nachbarkreis, was auffällig ist. Die Problemdichte konzentriert sich damit vor allem in den beiden kreisfreien Städten.

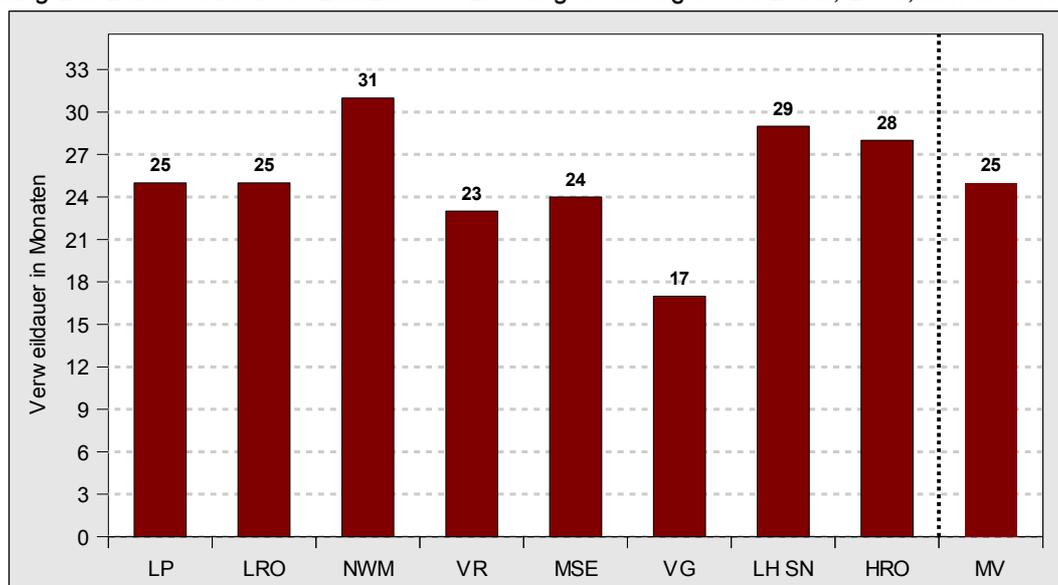
(212) Der Landkreis Vorpommern-Rügen verweist erneut auf die unterschiedlichen Modelle bei der Zählung der Fälle. Das Modell Fall = Kopf führe zu höheren Fallkosten und das Modell Fall = Hilfe zu niedrigeren Fallkosten.

(213) Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf seine Ausführungen in Tz. 204.

(214) Der hohe Anteil der betroffenen Kinder und Jugendlichen aus Familien mit Transferleistungsbezug (Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Sozialhilfe) weist auf komplexere Problemlagen hin. Insofern steht die Jugendhilfe im Kontext der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern.

(215) Ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Ausprägungen der o. g. Kennzahlen wird in der durchschnittlichen Laufzeit der Hilfen gesehen. Die kürzeste Laufzeit je Hilfe nach § 34 SGB VIII wird in Vorpommern-Greifswald mit 17 Monaten verzeichnet, die längste in Nordwestmecklenburg mit 31 Monaten.

Abbildung 24: Durchschnittliche Laufzeit von Leistungen nach § 34 SGB VIII, 2013, in Monaten



Quelle: con\_sens; eigene Darstellung.

(216) Die Landeshauptstadt Schwerin führt in ihrer Stellungnahme aus, dass insbesondere im Bereich der Jugendhilfe aufgrund des Prüfberichtes des Landesrechnungshofes zu den Hilfen zur Erziehung sowohl das gesamte Entgeltverhandlungsverfahren als auch das Hilfeplanverfahren in Überarbeitung sei. Ebenso seien die Hinweise zur erforderlichen Verbesserung des Controllings und des eingesetzten Fachverfahrens bereits aufgegriffen und befänden sich in der Umsetzung. So habe sich die Landeshauptstadt Schwerin unter anderem zu einem Wechsel der im Bereich der Jugendhilfe verwendeten Software entschieden. Diese sei bereits in Teilbereichen des Jugendamtes implementiert. An der Verbesserung der Datenerhebung und -auswertung arbeite eine eingerichtete Projektgruppe.

(217) Der Landesrechnungshof begrüßt die aufgezeigten Maßnahmen.

### 4.3.2 Kindertageseinrichtungen

(218) Im Bereich der Kindertageseinrichtungen sind die Fallkosten Mecklenburg-Vorpommerns länderübergreifend unterzeichnet. Bereits die im Ländervergleich hohen Betreuungsquoten hierzulande deuten darauf hin, dass die gemeldeten Daten die realen Platzkosten nicht richtig widerspiegeln.

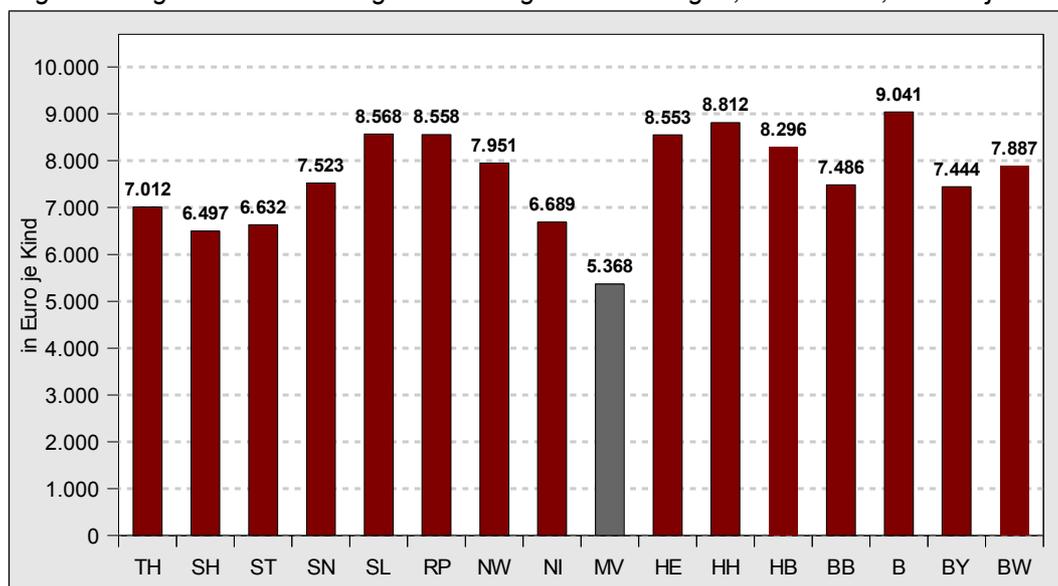
#### Ausgaben

(219) Der Bereich Kindertageseinrichtungen, der im Kommunalfinanzbericht 2014 aufgrund seiner anderen Zielrichtung und Aufgabenstellung im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht näher betrachtet wurde, soll hier kurz analysiert werden. In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Jahr 2013 427,9 Mio. Euro für Kindertagesbetreuung verausgabt. Pro Kopf der Bevölkerung entspricht dies einem Betrag von 268 Euro. Die Ausgabenbelastung liegt um 12,9 % unter der aller ostdeutschen Länder (308 Euro je Einwohner).

#### Fallkosten

(220) Die rechnerischen Fallkosten auf Basis der verfügbaren amtlichen Statistik sind die niedrigsten (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25: Ausgaben für Kindertagesbetreuung in Einrichtungen, 31.03.2013, in Euro je Kind



Quelle: con\_sens; eigene Darstellung.

Danach betragen die Fallkosten in Mecklenburg-Vorpommern 5.368 Euro und sind mit Abstand am niedrigsten. Es folgen die Länder Schleswig-Holstein mit 6.497 Euro sowie Sachsen-Anhalt mit 6.632 Euro. Die höchsten Fallkosten werden hier rechnerisch für Berlin mit einer Höhe von 9.041 Euro ermittelt und bei den Flächenländern für das Saarland mit 8.568 Euro.

(221) Diese niedrigen statistischen Fallkosten sind in der Debatte über die Finanzierung der Kindertagesbetreuung zu bewerten. Drei Punkte sprechen dafür, dass diese unterzeichnet sein können und die realen Ausgaben, die im Land von den verschiedenen Akteuren (Land, Kommunen, Gemeinden, Eltern, Träger) für die Kindertagesbetreuung geleistet werden, höher sind.

(222) Erstens spielt es im Ländervergleich eine Rolle, wie die Finanzierung des behinderungsbedingten Mehraufwandes bei der Statistik abgebildet wird. In Mecklenburg-Vorpommern geschieht dies ausschließlich durch den Leistungstyp „Integrative Kindertagesstätten nach dem SGB XII“ mit einem Finanzierungsaufwand in Höhe von knapp 20 Mio. Euro für das Jahr 2013. Die Regelungen in den Ländern zur Finanzierung der Betreuung von Kindern mit einer Behinderung und die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Meldungen an die Statistik nach dem SGB VIII bzw. SGB XII unterscheiden sich.

In Mecklenburg-Vorpommern ist die Finanzierung der Betreuung von Kindern mit Behinderung nicht Gegenstand der SGB VIII-Statistik. In Berlin beispielsweise ist dies anders geregelt. Hierdurch werden die statistisch ausgewiesenen durchschnittlichen Fallkosten beeinflusst.

(223) Zweitens ist es im Ländervergleich auf Basis der statistischen Daten von Bedeutung, wie und in welcher Höhe Elternbeiträge erhoben werden. Je höher die Elternbeiträge sind, um so niedriger ist der an die Statistik zu meldende kommunale Anteil der Betreuungskosten. In Mecklenburg-Vorpommern sowie in dem Bundesland mit den zweitniedrigsten Fallkosten, Schleswig-Holstein, werden Elternbeiträge erhoben, in anderen Bundesländern (Hamburg, Hessen) nicht oder teilweise (Berlin).

(224) Drittens entstehen den Kommunen Kosten, wenn die gesetzlich festgelegte Regelung greift, dass Eltern der Kostenbeitrag auf Antrag ganz oder teilweise zu erlassen ist. Dies ist der Fall, sofern die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist sowie Träger der Kindertagesbetreuung auf dieser gesetzlichen Grundlage einen Erstattungsanspruch in Höhe der entfallenen Kostenbeiträge haben. Dies betrifft zu einem großen Teil SGB II-Bedarfsgemeinschaften, von denen es in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise viele gibt. In diesem Zusammenhang ist weiter nachzugehen, wie im bundesweiten Vergleich diese Ausgaben durch die zuständigen Kostenträger im Rahmen des SGB VIII an die Statistik gemeldet werden.

(225) Im Lichte aller drei Faktoren lässt sich festhalten, dass die realen Platzkosten in der Kindertagesbetreuung in Mecklenburg-Vorpommern deutlich höher sein dürften, als sie statistisch ausgewiesen werden.

(226) Hier sieht der Landesrechnungshof weiteren Klärungsbedarf. Die realen Platzkosten sind – getrennt nach Landkreisen und kreisfreien Städten – zu ermitteln. Anhaltspunkt könnten die durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Kitaträger je Platz sein.

### 4.3.3 Ausgewählte Themenkomplexe

(227) con\_sens hat bei den kreisfreien Städten und Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns aus dem Leistungsbereich SGB VIII (Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII und eng verbundenen Leistungsarten sowie Kindertagesbetreuung) verschiedene Themenbereiche vor Ort betrachtet, um Erklärungsansätze für Kostenunterschiede und Auffälligkeiten zu finden, die durch die Auswertung der amtlichen Statistik bislang nicht geklärt werden konnten. Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchungen werden hier nachfolgend dargestellt.

#### 4.3.3.1 Datenqualität

**(228) Bei den untersuchten Leistungen der Jugendhilfe mit hoher Kostenrelevanz ist die Datenqualität der Statistik so belastbar, dass übergreifende Analysen auf dieser Basis durchgeführt werden können.**

(229) Im 9. Kapitel des SGB VIII ist die Kinder- und Jugendhilfestatistik geregelt. Die Statistik wird erhoben, um „Auswirkungen der Bestimmungen dieses Buches“ beurteilen zu können und „zu seiner Fortentwicklung“ beizutragen. Dafür ist es notwendig, dass die von den Kommunen an die Statistik gemeldeten Daten vergleichbar sind.

(230) Damit die Zielsetzung erfüllt werden kann, müssen die zu meldenden Daten einer einheitlichen Definition und Zuordnung zu den Buchungspositionen unterliegen. Im Rahmen der Prüfung wurde das Zuordnungsverhalten der Kommunen zu Produktrahmenplan und Bundesstatistik als Basis für eine einheitliche Vorgehensweise untersucht. Daneben wurden zum Beispiel die in den Kommunen eingesetzten Anwendungsprogramme oder Prüfroutinen zur Qualitätssicherung der Daten betrachtet.

(231) Als Ergebnis dieser Prüfung ist festzuhalten, dass die Landkreise und kreisfreien Städten die im landeseinheitlichen Produktrahmenplan niedergelegten Zuordnungsempfehlungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung und den angrenzenden Hilfen einhalten. Die betrachteten Kommunen nutzen hier den vorgegebenen Fünfsteller. Darüber hinausgehende vertiefende Gliederungen liegen überall vor und folgen der Struktur des Produktrahmenplans.

(232) Somit ist die Vorgehensweise der Kommunen bei der Zuordnung zur Statistik als generell einheitlich zu bezeichnen. Die Daten der Statistik unterliegen grundsätzlich einer Vergleichbarkeit, soweit Unterschiede in der Kontenbildung, z. B. durch das Anlegen von Unterkonten für ambulante oder stationäre Leistungen, festgestellt wurden, hat eine Plausibilisierung allerdings ergeben, dass der Einfluss dieser auf die Kennzahlenunterschiede auf Pro-

duktebene systematisch nicht relevant ist, da die verschiedenen Leistungen auf dasselbe Produkt gebucht wurden.

(233) Auch die Zählung der Hilfen nach § 41 SGB VIII Hilfen für junge Volljährige ist in den Kommunen einheitlich und entspricht den Definitionen der amtlichen Statistik. Auszahlungen werden entsprechend den Vorgaben der Statistik auf ein separates Konto gebucht. Eine Auswertung differenziert nach Form der Inanspruchnahme der Hilfen nach den §§ 27–30 und §§ 33–35a SGB VIII auf Grundlage der Meldungen an die amtliche Statistik (Finanz- und Fachstatistik) ist nicht möglich.

Es wird empfohlen, die kommunalen Buchungsvorgaben für die Hilfen nach § 41 SGB VIII Hilfen für junge Volljährige landesweit zu vereinheitlichen. Zu jeder Hilfeart sollten darunter die Ausgaben und Hilfen auf Basis des § 41 SGB VIII erfasst werden. Dies würde einen Abgleich – außerhalb der Bundesstatistik – ermöglichen.

(234) In den Kommunen kommen unterschiedliche Fachanwendungen zum Einsatz. Diese sehen teilweise unterschiedliche systembedingte Verfahren zur Dateneingabe, Datenauswertung und Prüfroutine vor. Innerhalb eines Systems können unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Generierung von Daten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Deshalb sollten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern einheitliche Erhebungsanweisungen für die jeweils eingesetzten Fachverfahren entwickeln.

(235) Die Datenmeldungen an die Statistik müssen per Definition inklusive der Personalausgaben erfolgen. Diese müssen allerdings nicht gesondert ausgewiesen werden. Personalausgaben werden von den untersuchten Kommunen korrekt gebucht. Unterschiede bestehen hinsichtlich der Ermittlung des Verteilungsschlüssels. Hier liegt bundesweit ein Mangel in den statistischen Vorgaben vor, da die Auszahlungen für Personal nicht separat erfasst werden.

Es wird empfohlen, die kommunalen Buchungsvorgaben landesweit zu vereinheitlichen, um auch die Höhe der Personalausgaben vergleichen zu können.

(236) Das Statistische Amt führt umfangreiche Prüfungsverfahren durch, um die von den Kommunen gemeldeten Daten zu prüfen. Dabei werden Prüfverfahren durchgeführt, die über die Routinen des Statistischen Bundesamtes hinausgehen.

Für die qualitative Analyse der Qualitätssicherungsstruktur zur Statistikmeldung bedeutet das insgesamt:

- Die Übermittlung der Daten an die Statistik erfolgt in der Regel nicht automatisiert.

- Für eine automatisierte Übermittlung ist es unumgänglich, Handlungsanweisungen für die Dateneingabe und -generierung zu formulieren.
- Es erfolgt eine Überprüfung der hier betrachteten Daten in den Kommunen, bevor die Meldung an die Statistik erfolgt.
- Der Einsatz von Business-Intelligence-Software kann die Erhebung und Auswertung von Controlling-Daten für die Organisation und strategische Ausrichtung eines Amtes technisch unterstützen, da Abfrageroutinen und Verknüpfungen erleichtert werden. In den Kommunen des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist der Einsatz einer solchen Software ausbaufähig.

Der Landesrechnungshof sieht hier Handlungsbedarf. Dieser wird ergänzend zu den Feststellungen aus dem Abschnitt III.1.1 gesehen.

#### 4.3.3.2 Beschreibung der lokalen Organisationsstrukturen

**(237) Um das wichtige Instrument der Hilfeplanverfahren wirksam nutzen zu können, sind bestimmte zentrale Kenngrößen aus der Hilfeplanung fallübergreifend und zum Beispiel trägerbezogen elektronisch auswertbar zu machen. Die von den Kommunen durchgeführten Controlling-Aktivitäten bergen allesamt spezifisches Optimierungspotenzial.**

(238) Der Mittelwert der rechnerisch ermittelten Fallzahlschlüssel (Jahressummen gemäß Statistik der Hilfen nach §§ 29 bis 35, § 35a SGB VIII sowie beendete Inobhutnahmen im Verhältnis zu den gemeldeten Vollzeitäquivalenten) beträgt 57 Hilfen je Vollzeitäquivalent. Die rechnerisch ermittelten Fallzahlschlüssel weisen eine Streuung von 44 bis 74 Hilfen je Vollzeitäquivalent aus.<sup>49</sup> Solche Streuungen sind con\_sens bundesweit bekannt.

(239) Das Sozialministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass die Erhebung von Fallzahlschlüsseln im Hinblick auf die selbstständige Aufgabenwahrnehmung bei den Sozialhilfeträgern und die Nichtvergleichbarkeit von Fällen kritisch gesehen werde.

(240) Der Landesrechnungshof merkt dazu an, dass der Vergleich dieser Kennzahl unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten durchaus zur Transparenz beitragen kann, um das Verwaltungshandeln zu verbessern.

(241) Die Spanne der in Anspruch genommenen externen Fortbildungstage auf Basis der in der Abfrage gemeldeten Daten reichte von 0,35 bis zu 4 Tagen je Vollzeitäquivalent in den Bereichen Allgemeiner Sozialdienst und Wirtschaftliche Jugendhilfe im Jahre 2014. Allerdings stellen alle Jugendämter die Qualifikation und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Blick auf Fragen der Kindeswohlgefährdung und Hilfeplanung durch unterschiedliche Maßnahmen sicher.<sup>50</sup>

Als Richtwert für die Anzahl der jährlichen Fortbildungstage für pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind durchschnittlich drei bis vier Tage pro Jahr zu veranschlagen. Diese sind zu füllen mit externen Fortbildungen, internen Fachtagen und der Teilnahme an überregionalen Projekten im Zusammenhang mit Hilfeplanung und der Sicherstellung des Kindeswohles. Der Planungshorizont sollte zweijährig sein.

---

<sup>49</sup> Diese von con\_sens rechnerisch ermittelten Fallzahlschlüssel konnten wegen der Terminierung des Prüfauftrags nicht mit Kommunen plausibilisiert werden und sind daher vorsichtig zu interpretieren.

<sup>50</sup> Beispielsweise ermöglichen die Kommunen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Teilnahme am Bündnis Kinderschutz MV.

(242) Die Analysen haben gezeigt, dass die Jugendämter für jede Hilfe zur Erziehung, die mit dem Anlegen eines Zahlfalles einhergeht, ein Hilfeplanverfahren durchführen.<sup>51</sup> Teilweise werden dabei vereinfachte Hilfeplanverfahren eingesetzt, wenn es sich um eine zusätzliche Hilfe handelt. Hilfeplanverfahren werden angabegemäß überall in einem halbjährlichen Turnus und in einigen Jugendämtern auch zusätzlich anlassbezogen durchgeführt. Die Hilfen selbst sind allerdings nicht überall auf ein halbes Jahr befristet, teilweise sind Hilfen nach § 33 SGB VIII Vollzeitpflege und § 34 SGB VIII Heimerziehung mit längeren Befristungen versehen, als dies bundesweit oftmals üblich ist.

(243) Um Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern, ist die elektronische Darstellung von Hilfeplänen zu begrüßen, die einen Zusammenhang zwischen Hilfeplanung und den aus dem Hilfeplanverfahren abzuleitenden Controlling-Möglichkeiten herstellt. Dies kann nur gelingen, falls bestimmte zentrale Kenngrößen aus der Hilfeplanung fallübergreifend und zum Beispiel trägerbezogen auswertbar gemacht werden. Bei diesen Kennzahlen kann es sich um den Grad der Zielerreichung, um die Anschlusshilfen und die Beendigungsgründe handeln. Über solche entsprechend aufbereiteten Informationen ließen sich zum Beispiel Hinweise auf die Qualität der Leistungserstellung einzelner Träger, aber auch über erfolgversprechende Hilfeangebote im Hinblick auf die Erzielung gewünschter Ergebnisse ermitteln.

Kommunen sollten ihre Hilfeplanungsverfahren so gestalten, dass die Federführung und die Entscheidungskompetenz klar auf kommunaler Seite verankert sind und die Leistungserbringer auf Basis einer erfolgten Maßnahme-, Ziel- und Zeitplanung als Dienstleister beauftragt werden.

(244) Zur Dokumentation des Hilfeplanverfahrens wird in der Hansestadt Rostock, dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, dem Landkreis Rostock sowie im Landkreis Ludwigslust-Parchim ein EDV-System eingesetzt. In den anderen geprüften Kommunen befindet sich die elektronische Form der Erfassung in der Entwicklung bzw. ist geplant.

Informationen zur Zielerreichung bzw. zum Erfolg (oder Misserfolg) von Hilfen werden zudem in keiner geprüften Kommune über den Einzelfall hinausgehend erfasst und ausgewertet. Eine solche Informationserfassung und -auswertung ist auch nur dann möglich, wenn das Hilfeplanverfahren elektronisch dokumentiert wird. Die Anfertigung entsprechender Auswertungen wäre Aufgabe der mit dem Fachcontrolling betrauten Stellen. Eine entsprechende Erfassung und Auswertung durch das Controlling auf aggregierter Ebene sollte weiter dazu dienen,

---

<sup>51</sup> Vgl. zur Erforderlichkeit eines Hilfeplanverfahrens § 36 Abs. 2 SGB VIII.

die Erfolge von Hilfen nach Trägern auszuwerten und diese Informationen im Rahmen von Entgeltverhandlungen und Qualitätsdialogen zu nutzen.

(245) Die Controlling-Aufgaben werden durch die Kommunen im Land unterschiedlich wahrgenommen: In einem Fall zentral beim Landrat, in drei Fällen zentral beim Dezernat und in vier Fällen dezentral beim Jugendamt. Die explizit ausgewiesenen Stellenanteile für diese Aufgabe reichen von 0,5 bis 2 VzÄ.

Da Controlling-Aufgaben oft nur ungenau von anderen, ähnlichen Aufgaben wie Kosten- und Leistungsrechnung oder teilweise Jugendhilfeplanung abgegrenzt sind, ist eine Bewertung der vorhandenen Stellen im Hinblick auf ihre quantitative Auskömmlichkeit im engeren Sinne nicht möglich. Allerdings sollten alle kommunalen Bemühungen, die Controlling-Verfahren zu verbessern und inhaltlich weiterzuentwickeln, auf Basis messbarer Erfolgskriterien unterstützt werden. Hilfreiche Aktivitäten im Hinblick auf das Controlling der Jugendhilfeleistungen, die zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs beitragen, sollen mit Blick auf eine positive Wirkung gefördert werden. Dabei muss im Vorwege vereinbart werden, was unter einer Dämpfung des Ausgabenanstiegs kommunenscharf zu verstehen ist.

Ein spezifisches Controlling im Bereich der Jugendhilfe ist erforderlich. Es findet grundsätzlich auch in allen geprüften Kommunen statt, allerdings in unterschiedlichen Organisationsformen, auf Basis unterschiedlicher Strategien, auf Basis unterschiedlicher Fachkonzepte und vor dem Hintergrund unterschiedlicher Stände der Möglichkeiten zur Datenerfassung und -aufbereitung für steuerungsrelevante Kennzahlen. Dadurch variiert auch die Wirksamkeit des Controllings. Die von den Kommunen durchgeführten Controlling-Aktivitäten bergen allesamt spezifisches Optimierungspotenzial.

### 4.3.3.3 Entgeltverhandlungen und Marktanalyse

**(246) Es wird empfohlen, eine strukturierte Datenbank der Entgelte vor allem im stationären Bereich aufzubauen. Diese Datenbank sollte den kommunalen Akteuren zur Verfügung gestellt und fortgeschrieben werden. Eine solche Datenbank könnte die Verhandlungsführung durch die Kommunen verbessern und die Transparenz erhöhen.**

(247) Für den gesamten Leistungsbereich werden alle Verhandlungen durch die örtlichen Jugendhilfeträger geführt. Entsprechend stehen keine zentralen Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Der Landesrahmenvertrag aus dem Jahr 1999 beschränkt sich auf die regelungsnotwendigen Tatbestände und lässt den örtlichen Jugendämtern ein Maximum an Entscheidungsfreiheit.

Gleichwohl lassen sich auf Basis der vorliegenden Daten Auswertungen vornehmen, die Hinweise auf die landesweite Situation geben können. Die den Kommunen gewährte Entscheidungsfreiheit im Verhandlungsgeschehen kann auch positiv bewertet werden, da sie die Identifikation von Best-Practice und vielfältiges Entwicklungspotenzial bietet.

Es wird dennoch empfohlen, durch die Beteiligten der öffentlichen Hand ohne Veränderungen des Landesrahmenvertrages eine strukturierte Datenbank der Entgelte vor allem im stationären Bereich aufzubauen.<sup>52</sup> Diese Datenbank sollte den kommunalen Akteuren zur Verfügung gestellt und fortgeschrieben werden. Eine solche Datenbank könnte die Verhandlungsführung durch die Kommunen verbessern und die Transparenz erhöhen.

(248) Der Besetzung des Schiedsstellenvorsitzes und des stellvertretenden Vorsitzes kommt schon wegen der Zusammensetzung der Schiedsstelle eine entscheidende Bedeutung zu.<sup>53</sup> Nach § 2 Abs. 1 SchiedsLVO-SGB VIII muss diese unparteiisch sein. Die in dieser Untersuchung gewonnenen Prüfungserkenntnisse deuten aber darauf hin, dass die Schiedsstellenpraxis nicht als unparteiisch beschrieben werden kann, da die Schiedssprüche in der Vergangenheit immer zuungunsten der Kommunen ausgefallen sind. Daher ist die Besetzung des Vorsitzes von strategischer Bedeutung und sollte auch als solche mit Weitblick erfolgen.

(249) Die aktuelle Amtsperiode endet am 1. Januar 2018. Das Jahr 2017 sollte von den Kommunen und vom Land dazu genutzt werden, Vorbereitungen für eine Neuausrichtung zu treffen. Für die nach § 3 Abs. 1 SchiedsLVO-SGB VIII zu benennenden Schiedsstellenmitglieder der kommunalen Ebene, die ehrenamtlich tätig sein müssen, ist zu prüfen, inwie-

---

<sup>52</sup> Vgl. dazu auch Abschnitt IV.2.3.

<sup>53</sup> Vgl. § 2 SchiedsLVO nach § 78g SGB VIII vom 27. Mai 1999 - SchiedsLVO-SGB VIII.

weit diese in Wahrnehmung der kommunalen Interessen unterstützt werden können. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege verfügen im Regelfall über Fachreferenten, die inhaltliche Fragestellungen für Verhandlungen aufbereiten und die Einholung gutachterlicher Stellungnahmen koordinieren. Es ist zu erörtern, welche Bedarfe bei der Unterstützung der Schiedsstellenmitglieder bestehen und wie diesen nachgekommen werden kann. Es sollte geprüft werden, inwieweit ein höheres Maß an interkommunalem Austausch über Fach- und Verhandlungsfragen zu strittigen Sachverhalten dabei helfen könnte, die Position der öffentlichen Seite in den Schiedsstellenverhandlungen zu stärken.



## **IV. Prüfungserkenntnisse des Landesrechnungshofes aus gesonderten Prüfungsverfahren**

### **1 Vorbemerkungen**

(250) Der Landesrechnungshof hat in den zurückliegenden zehn Jahren eine Vielzahl von Prüfungen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe durchgeführt. Er hat dabei vertiefte (d. h. bis auf die Ebene der Einzelfälle reichende) Prüfungen bei verschiedenen örtlichen Trägern zu Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII, der Umsetzung des KiföG M-V und den Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII vorgenommen. Daneben hat er landesweite Prüfungen zu Jugendhilfeplanung und Pflegeplanung durchgeführt. Auf die jeweiligen Beiträge in den Jahresberichten des Landesrechnungshofes wird verwiesen<sup>54</sup>.

(251) Die einzelnen Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe betreffen sehr unterschiedliche Lebenssachverhalte und rechtliche Grundlagen. Allgemeine Aussagen, wie sie nachfolgend getroffen werden, müssen daher notwendigerweise abstrakter Natur bleiben.

(252) Angesichts des erheblichen Anteils der Sozialausgaben an den insgesamt zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmitteln hält es der Landesrechnungshof für zwingend geboten, die Möglichkeiten einer Steuerung der Leistungen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe zu nutzen. Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass der Grad einer möglichen Steuerung bei den verschiedenen Leistungsarten angesichts der höchst unterschiedlichen zugrunde liegenden Lebenssachverhalte und unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben stark variiert. Die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe sind durch die gesetzlichen Regelungen ihrer Art und Höhe nach teilweise stark determiniert. Sozioökonomische Rahmenbedingungen haben zudem Auswirkungen auf Zahl und Höhe erforderlicher Leistungen, denen sich der öffentliche Träger nicht entziehen kann (vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt III). Dennoch sind die vorhandenen Möglichkeiten zur Steuerung und Optimierung sozialer Leistungen zu nutzen.

(253) Die Prüfungen des Landesrechnungshofes haben bei den geprüften Stellen oftmals Steuerungsdefizite in unterschiedlicher Ausprägung aufgezeigt. Bei der Erbringung von Leis-

---

<sup>54</sup> Vgl. etwa Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2015, S. 135 ff. und S. 142 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2014 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2014, S. 157 ff. sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht 2013 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2013, S. 97 ff. und S. 104 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2012): Jahresbericht 2012 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2012 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2012, S. 101 ff.

tungen bestand sowohl unter qualitativen wie auch finanziellen Aspekten Optimierungspotenzial. Um für die zukünftige Entwicklung zu Verbesserungen beizutragen, war bzw. ist die Steuerung der Leistungen daher der zentrale Ansatz für die Prüfungen des Landesrechnungshofes in diesem Bereich.

(254) Der Landesrechnungshof hat bei im Zeitverlauf mehrfach geprüften örtlichen Trägern oftmals festgestellt, dass diese sich des Themas Steuerung verstärkt angenommen und zum festen Bestandteil ihrer Verwaltungspraxis gemacht haben. Es waren dort deutliche Verbesserungen in der Qualität der Leistungserbringung zu verzeichnen.

(255) Der Landesrechnungshof hat bei den von ihm durchgeführten Prüfungen (vgl. Tz. 250) zwischen zwei Steuerungsebenen unterschieden: der Steuerung auf Leitungsebene (strategische Steuerung) und der Steuerung bei der konkreten Einzelfallbearbeitung (Steuerung im Einzelfall).

## **2 Strategische Steuerung**

(256) Im Rahmen der strategischen Steuerung hat der Landesrechnungshof seine Prüfungsansätze insbesondere auf die Bereiche Planung, Leitungsvorgaben, Leistungsverträge, Organisation, Fehler- und Wissensmanagement sowie Controlling fokussiert.

### **2.1 Planung**

(257) Planungen sind das zentrale Steuerungsinstrument, um zukunftsorientierte Leitlinien für ein Verwaltungshandeln festzulegen. Dabei ist im Wesentlichen ein Dreischritt zu vollziehen: aus einem Abgleich einer Bestandsaufnahme mit der sich daran anschließenden Bedarfsermittlung werden konkrete Maßnahmen zur Realisierung festgestellter Defizite oder möglicher Optimierungen vorgezeichnet.

(258) Der Landesrechnungshof hat sich in seinen Prüfungen explizit mit den Jugendhilfe- und Pflegeplanungen der örtlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe befasst. Dabei bot sich bei einer landesweiten Betrachtung ein sehr differenziertes Bild. Während teilweise bereits umfangreiche und detaillierte Planungen vorlagen, fehlte es an anderer Stelle für einige Bereiche bereits an einer für eine qualifizierte Planung hinreichenden Datengrundlage, der sich dann notwendigerweise Mängel in der Feststellung zukünftiger Bedarfe anschließen müssen. Insbesondere auch bei der Formulierung erforderlicher Maßnahmen, wie aufgezeigte Bedarfe abgedeckt werden können, zeigten sich Defizite. Oftmals waren die Maßnahmen zu unbestimmt, um konkrete Handlungsschritte vorzugeben. Gerade solche konkreten Handlungsschritte würden aber die thematische Auseinandersetzung mit politischen Entscheidungsgremien erleichtern. Der Landesrechnungshof hält insofern auch einen Beschluss der jeweiligen

Pflegesozialplanungen durch die Stadtvertretungen bzw. Kreistage für zweckmäßig. Denn nur dadurch werden die Empfehlungen aus der Planung verbindlich und ermächtigen die Verwaltung, diese bei der weiteren Ausgestaltung der Pflegelandschaft als verbindliche Handlungsgrundsätze zu berücksichtigen. Gerade auch der Umstand, dass im Zuge der Umsetzung der Planungen für Maßnahmen Haushaltsmittel erforderlich werden können, über die letztlich die o. g. Gremien entscheiden, macht deren frühzeitige Einbindung erforderlich.

(259) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass mitunter die Reichweiten von Planungs- und Umsetzungskompetenz auseinanderfallen. Dieses ist etwa bei der Pflegeplanung der Fall: nach den bundesgesetzlichen Vorgaben müssen beispielsweise bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch solche Einrichtungen zugelassen werden, für die unter rein planerischen Gesichtspunkten kein Bedarf gesehen wird. Dieses hebt die Bedeutung der Planungen im Steuerungsprozess jedoch nicht auf. Vielmehr ergibt sich daraus die zusätzliche Herausforderung, in Bereichen, in denen keine direkten Einflussnahmen möglich sind, über verstärkte Koordination und Kooperation mit potentiellen Gestaltern mittelbar an einer Zielerreichung mitzuwirken.

(260) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Thema „Planung“ zunehmend in seiner Bedeutung erkannt wird und Maßnahmen getroffen werden, um diesen Bereich zu stärken. Dieses kommt etwa durch die Zuordnung zusätzlicher Stellenanteile bei den örtlichen Trägern oder auch durch Unterstützungsmaßnahmen des Landes zum Ausdruck.

(261) Perspektivisch sind die verschiedenen Planungen zu einzelnen Lebensbereichen miteinander zu verzahnen („integrierte Sozialplanung“). Hier besteht landesweit generell noch erheblicher Handlungsbedarf. Dieser wird am ehesten dort erfüllt, wo die Leitungsebene die Bedeutung der Sozialplanung als wesentliches strategisches Steuerungsinstrument erkannt hat. Die Umsetzung ist wegen der Komplexität des Vorhabens ein langwieriger Prozess.

## **2.2 Controlling und Berichtswesen**

(262) Ein zentrales Steuerungsinstrument ist das Controlling. Ein wirksames Controlling unterstützt die Erreichung der Leistungs- und Finanzziele, analysiert Abweichungen von diesen und ermöglicht durch eine Berichterstattung die Reflexion über den aktuellen Einsatz von Ressourcen sowie die formalen Abläufe der Leistungsgewährung und deren Wirtschaftlichkeit. Dazu wird sowohl ein Finanz- als auch ein Fachcontrolling benötigt. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte insbesondere auch eine Analyse beendeter Hilfen erfolgen, die über rein existenzsichernde Leistungen hinausgehen. So können Erkenntnisse zur Wirksamkeit ein-

zelter Leistungen gewonnen werden. Eine Evaluation ist unumgänglich, um künftige Bedarfe optimal abzudecken.

(263) Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen festgestellt, dass die Ausgestaltung des Controllings bei den verschiedenen geprüften Stellen zu den jeweiligen Prüfungszeitpunkten sehr unterschiedlich war. In einigen Bereichen erfolgte lediglich eine Datensammlung ohne nennenswerte Auswertung, teilweise wurden die Ergebnisse des Controllings nur „abrufbereit“ gehalten. Eine systematische Weitergabe an die Leitungsebene im Rahmen eines regelmäßigen Berichtswesens erfolgte nicht. Grundsätzlich lag der Schwerpunkt des Controllings auf dem Finanzcontrolling. Ein Fachcontrolling fehlte teilweise ganz bzw. befand sich erst im Aufbau. Eine Evaluation von Leistungen erfolgte, sofern überhaupt, allenfalls in Ansätzen.

Ebenso wie die Entwicklung qualifizierter Planungen ist die Einrichtung eines qualifizierten Controllings ein andauernder Prozess. Der Landesrechnungshof hat vergleichbar zum Thema „Planung“ festgestellt, dass der Einrichtung eines Controllings und seiner Stärkung in den letzten Jahren verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Angesichts der zentralen Bedeutung des Controllings für die Leistungssteuerung ist es dringend geboten, diesen Prozess weiter fortzuführen (vgl. auch III.4.2.4 und III.4.3.3).

(264) Um bestimmte Entwicklungen im Zeitablauf verfolgen und auswerten zu können, sind entsprechende Kennzahlen zu bilden. Von erheblicher Bedeutung ist dabei, dass diesen Kennzahlen belastbares Datenmaterial zugrunde liegt.

Hier waren teilweise erhebliche Defizite zu verzeichnen. So wurden Leistungen fehlerhaft verbucht oder Daten von unterschiedlichen Stellen in uneinheitlicher Systematik gemeldet und verwendet. Auch wenn nach den Feststellungen von con\_sens keine wesentlichen systematischen Falschmeldungen an die Statistik vorliegen, hält der Landesrechnungshof eine weitere Befassung mit dem Thema „Datenqualität“ für zwingend erforderlich. Statistische Auswertungen und eine hierauf basierende Leistungssteuerung kann nur gelingen, wenn die ihnen zugrunde liegenden Daten valide sind.<sup>55</sup>

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund begrüßt der Landesrechnungshof die vorgeschlagene Einrichtung von interkommunalen Vergleichsringen bzw. Arbeitsgruppen von Prof. Dr. Junkernheinrich und con\_sens, welche dazu beitragen, das Vorgehen bei der Datenerfassung abzustimmen und zu vereinheitlichen. Für den Erfolg derartiger Vergleichsringe und Arbeitsgruppen ist es erforderlich, dass die Beteiligten die aus einem Datenvergleich resultierenden

---

<sup>55</sup> Vgl. Abschnitt III.1.1 und IV.4.3.3.1.

Auswertungen nicht in erster Linie als Ranking verstehen. Vielmehr sollten Auffälligkeiten bei den Auswertungen Anstoß sein, vertiefte Untersuchungen vorzunehmen und so, auch im Austausch mit anderen Teilnehmern/-innen des jeweiligen Vergleichsrings bzw. der Arbeitsgruppe, neue Steuerungsansätze zu finden.

Datenerhebungen und -vergleiche sollen nicht um ihrer selbst Willen vorgenommen werden. Bei der Bildung von Kennzahlen und deren Vergleich ist vorab zu prüfen, welche für eine Steuerung zweckmäßig sind. Einmal vorhandene Daten sollten allen, die sie benötigen, zugänglich sein, um Doppelerhebungen zu vermeiden. Vergleichsringe und Arbeitsgruppen sollten ebenfalls so koordiniert sein, dass möglichst keine Doppelstrukturen bestehen.

(265) Der Landkreis Ludwigslust-Parchim merkt an, dass das Einführen von Vergleichsringen, wie sie bundesweit installiert worden wären, hierzulande fraglich sei, weil die Rahmenbedingungen in einem ostdeutschen Flächenkreis mit denen in den alten Bundesländern kaum vergleichbar seien. Selbst die Vergleichbarkeit innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns als einem typischen Agrarflächenland mit einer sehr dünnen Besiedlung und sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen wäre im Detail zu hinterfragen.

(266) Der Landesrechnungshof entgegnet, dass mit Hilfe eines geeigneten Vergleichsrings eine entsprechende Vergleichbarkeit hergestellt werden kann. Auch in anderen Bundesländern gibt es ländlich geprägte, dünn besiedelte Gebiete, die von ähnlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind. Ein derartiger Vergleich ermöglicht die Identifizierung von Best-Practice-Beispielen.

(267) Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte hingegen führt aus, dass die angeführten Vergleichsringe zum Beispiel ein Instrument seien, um eine sehr gute vergleichbare Datenbasis zu erreichen.

(268) Controlling und Planung müssen in Verbindung zueinander stehen. Die aus dem Controlling gewonnenen Erkenntnisse müssen in die Planungen Eingang finden und umgekehrt, um darüber ggf. erforderliche Veränderungen anstoßen zu können. Um die Ergebnisse aus dem Controlling auch langfristig nachhalten und auswerten zu können, müssen diese regelmäßig in Berichtsform festgehalten und an die über das weitere Vorgehen entscheidenden Stellen weitergeleitet werden.

### **2.3 Fehler- und Wissensmanagement**

(269) Ein Fehlermanagement dient der Sicherung eines rechts- und zielkonformen Verwaltungshandelns. Es hat eine reaktive und präventive Komponente. Es stellt ein wichtiges me-

thodisches Instrument dar, um beispielsweise durch stichprobenweise Prüfungen mögliche Fehler, insbesondere bei neuen Konzeptionen (auch Leitungsvorgaben) bzw. beim Inkrafttreten neuer gesetzlicher Grundlagen, zu erkennen und zu vermeiden.

(270) Entsprechende Prüfungen erfolgen nicht durchgehend. Bestimmte systematische Fehler, auf die der Landesrechnungshof im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen gestoßen ist, hätten hierdurch vermieden werden können. Ein örtlicher Träger hat gute Erfahrungen mit einer im Sozialbereich installierten Innenrevision gemacht.

(271) Der Begriff „Wissensmanagement“ bezeichnet die schnelle und gut aufbereitete Zurverfügungstellung des für die Mitarbeiter/-innen zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Wissens durch die Dienststelle. Hierzu gehören auch Vorgaben zur Art und Weise der Leistungserbringung. Soweit für die Leistungserbringung Angebote Dritter in Anspruch genommen werden, sind auch Übersichten über deren Leistungsangebote mit Angaben zu Inhalten und Kosten hilfreich.

(272) Der Landesrechnungshof hat sich in zahlreichen Prüfungen, insbesondere im Bereich der Jugendhilfe, für die Einrichtung einer entsprechenden landesweiten Datenbank ausgesprochen. Unabhängig davon, ob diese letztlich vom Land oder den Kommunen aufgebaut und gepflegt wird, ist sie ein wesentliches Instrument zur Steuerungsunterstützung. Ihre Realisierung ist daher nach wie vor erforderlich (vgl. auch Tz. 248).

## **2.4 Leitungsvorgaben**

(273) Leitungsvorgaben sind verwaltungsinterne Anweisungen, die ein einheitliches und rechtmäßiges Verwaltungshandeln gewährleisten sollen. Sie sollten insbesondere auch detaillierte Regelungen zur Leistungsgewährung enthalten, um auf optimierte Verfahrensabläufe hinzuwirken.

(274) Für die jeweiligen Mitarbeiter können Leitungsvorgaben wertvolle Arbeitshilfen sein. Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen mehrfach festgestellt, dass nicht alle geprüften Leitungsvorgaben die an sie zu stellenden Anforderungen erfüllten. So waren sie teilweise trotz Änderungen der gesetzlichen Grundlagen und Rechtsprechung nicht aktualisiert. Teilweise waren Leitungsvorgaben über Aktualisierungen und Ergänzungen ohne Überarbeitung des Grunddokumentes kaum noch lesbar. Teilweise bestanden in den 2011 gebildeten Kreisen auch Jahre nach der Zusammenlegung der Altkreise für diese jeweils separate und voneinander abweichende Leitungsvorgaben fort. Eine Verbesserung der Leistungssteuerung durch eine kritische Durchsicht bestehender Leitungsvorgaben ist geboten.

(275) Teilweise wurden über Leitungsvorgaben Regelungen zur Höhe bestimmter Leistungen getroffen, die durch das Land hätten festgelegt werden müssen bzw. deren landeseinheitliche Festlegung zumindest zweckmäßig wäre (Barbetrag nach § 39 Abs. 2 SGB VIII, monatliche Pauschalbeträge in der Vollzeitpflege nach § 39 Abs. 4 SGB VIII). Gründe, die für eine landesweit uneinheitliche Festsetzung sprechen, sind nicht ersichtlich.

(276) Leitungsvorgaben sind auch im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Fehlermanagements zu betrachten. Erfolgt im Rahmen einer stichprobenweisen Prüfung der Einzelfallbearbeitung oder aus Mitarbeitergesprächen heraus die Feststellung systematischer Problemlagen, kann diesen durch Leitungsvorgaben entgegengewirkt werden. Die Prüfung, ob die Vorgaben zu einer Verbesserung geführt haben, ist anhand erneuter Stichproben vorzunehmen.

## **2.5 Leistungsverträge**

(277) Im Bereich des Sozial- und Jugendhilferechts wird eine Vielzahl von Leistungen auf Grundlage von Verträgen erbracht, die zuvor zwischen den späteren Leistungserbringern und dem öffentlichen Träger der Sozial- bzw. Jugendhilfe ausgehandelt werden. Darin werden insbesondere auch die Entgelte für die später zu erbringenden Leistungen vereinbart. Ihnen kommt damit eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung zu. Auf der Seite der Leistungserbringer stehen bei den Vertragsverhandlungen häufig Unternehmen und Verbände, die eine Vielzahl von Verträgen aushandeln und dementsprechend professionell aufgestellt sind.

(278) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den geprüften Vertragsverhandlungen auf örtlicher Ebene nicht immer die „Augenhöhe“ der Verhandlungspartner gewahrt war. Teilweise wurde das Verhandeln von Leistungsverträgen von einer Vielzahl von Mitarbeitern/-innen als Annex zu deren sonstigen Aufgaben „miterledigt“. Der Landesrechnungshof hat sich bereits wiederholt dafür ausgesprochen, die Zuständigkeit für Vertragsverhandlungen möglichst zu bündeln. So können die erforderlichen Kenntnisse besser gewährleistet werden. Dieses betrifft insbesondere die Auswertungen der den Vertragsangeboten zugrunde gelegten Kalkulationen, die hinreichende Bestimmung des Leistungsgegenstands und die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben. Für eine qualifizierte personelle Ausstattung ist Sorge zu tragen.

(279) Vertragsverhandlungen sind so transparent wie möglich zu gestalten. Die dem abschließenden Vertragsschluss zugrunde gelegten Entscheidungen müssen nachvollziehbar dokumentiert sein. Neben der Schaffung eines hohen Transparenzgrades werden so auch Vertragsverhandlungen mit dem gleichen Anbieter für Folgejahre und die Vergleichbarkeit mit Angeboten anderer Anbieter erleichtert. Der Landesrechnungshof hat hierzu vielfach Verbesserungspotential festgestellt.

(280) Die bereits unter dem Punkt „Wissensmanagement“ angesprochene landesweite Datenbank zu Angeboten, die über Leistungsverträge abgewickelt werden, könnte insbesondere im Bereich der Vertragsverhandlungen nutzbar gemacht werden, soweit sie Entgelte bzw. Entgeltbestandteile ausweist.

## **2.6 Personal und Organisation**

(281) Die Qualität der Leistungserbringung ist auch in Abhängigkeit vom eingesetzten Personal und den organisatorischen Maßnahmen der jeweiligen Dienststellen zu sehen.

(282) Die Qualität der Sachbearbeitung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Qualifikation der Mitarbeiter/-innen. Der Landesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass in den vergangenen Jahren zunehmend die Bedeutung des Sozial- und Jugendhilfebereichs erkannt und verstärkt für den Einsatz qualifizierter Mitarbeiter Sorge getragen wurde.

(283) Neben der Grundqualifikation der Mitarbeiter sind auch Fortbildungen erforderlich, um die angestrebte qualitative Sachbearbeitung dauerhaft zu gewährleisten. Hierzu hat der Landesrechnungshof zum einen festgestellt, dass Fortbildungen durch den Dienstherrn teilweise nur recht restriktiv ermöglicht werden. Zum anderen fehlte es aber auch an Fortbildungsangeboten zu Themen, zu denen seitens der Mitarbeiter ein Bedarf gesehen wurde. Teilweise werden durch das Land selbst bzw. vom Land finanzierte Fortbildungsmöglichkeiten angeboten. Hier sollte eine entsprechende Kommunikation stattfinden bzw. verstärkt werden, um eine bessere Abdeckung bestehender Fortbildungsbedarfe gewährleisten zu können (vgl. Tzn. 175 und 242).

(284) Der KSV weist darauf hin, dass er neben der Teilnahme in Gremien auf Bundesebene (insbesondere bei der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe) regelmäßig sogenannte Verhandlertreffen innerhalb des Landes und mit Vertretern der anderen ostdeutschen Länder zum aktuellen Wissens- und Erfahrungsaustausch durchführe.

(285) Das Sozialministerium stimmt den Feststellungen des Landesrechnungshofes zu. Es habe das Problem auf diesem Gebiet ebenfalls erkannt. Auch wenn die Fortbildung an sich bei den Aufgabenträgern selbst sicherzustellen sei, habe das Ministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht bereits Veranstaltungen zu aktuellen Rechtsänderungen durchgeführt. Zudem würden über Zielvereinbarungen mit den Sozialhilfeträgern weitere Lösungsansätze gefunden. Seit Oktober 2016 fänden in diesem Rahmen fachliche Fortbildungen statt.

(286) Der Landesrechnungshof hatte sich weiter dafür ausgesprochen, zu verschiedenen Aufgabenbereichen zentral zuständige Einheiten zu schaffen. Bei der Bündelung gleichförmiger Aufgaben in zentralen Einheiten lässt sich zum einen eine stärkere Spezialisierung der Mitar-

beiter/-innen erreichen. In größeren Einheiten ist zudem die Vertretungssituation besser zu gestalten. In verschiedenen Prüfungen hatte sich daher der Landesrechnungshof beispielsweise für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Einnahmerückgriffes (z. B. Unterhaltsprüfungen bei Leistungen nach SGB XII) oder der Aushandlung von Entgeltvereinbarungen ausgesprochen.

(287) Zudem sollte der fachliche Austausch innerhalb der einzelnen Ämter bzw. der Gesamtverwaltung verstärkt werden. So fehlte beispielsweise im Bereich der Vertragsverhandlungen teilweise die Einbeziehung von juristischem und betriebswirtschaftlichem Knowhow (vgl. Tz. 278). Bei den Hilfen zur Erziehung wäre teilweise ein stärkeres Zusammenwirken von sozialpädagogischem Dienst und wirtschaftlicher Jugendhilfe zweckmäßig gewesen, um pädagogische wie wirtschaftliche Aspekte in jeweils angemessener Weise bei der Entscheidung für eine bestimmte Hilfe berücksichtigen zu können.

### **3 Steuerung im Einzelfall**

(288) In Bezug auf die Steuerung im Einzelfall hat sich der Landesrechnungshof insbesondere mit den Themen Aktenführung, Bedarfsfeststellung, Leistungsbewilligung, Leistungserbringung und nachgehende Kontrolle befasst.

#### **3.1 Aktenführung**

(289) Grundlage jeder Steuerung im Einzelfall ist eine geordnete Aktenführung. Die entscheidungserheblichen Unterlagen müssen schnell auffindbar und die vorgenommenen Prüfungen und darauf basierenden Entscheidungen nachvollziehbar dokumentiert sein. Es muss sichergestellt sein, dass auch wechselnde Bearbeiter/innen schnell eine Übersicht über die maßgeblichen Akteninhalte gewinnen können. Es müssen regelmäßige, an den jeweiligen Fällen ausgerichtete Prüfungen erfolgen, ob Handlungsbedarf besteht bzw. sich Umstände geändert haben, die Einfluss auf die Leistungsgewährung haben. Bei Abschluss des Falles ist eine entsprechende Verfügung anzufertigen, mit der sichergestellt wird, dass keine Punkte (etwa in Bezug auf mögliche Rückforderungen oder noch nicht abgeschlossene Sachverhaltsermittlungen) offen bleiben.

(290) Der Landesrechnungshof hat mehrfach festgestellt, dass bei der Aktenführung Mängel zu verzeichnen waren und insbesondere Nachvollziehbarkeit und Dokumentation der Entscheidungen optimierbar waren. Gerade bei Leistungen, die über einen längeren Zeitraum von zum Teil mehreren Jahren gewährt werden, besteht dann die Gefahr, dass der Fall nicht mehr in seiner Gesamtheit erfasst wird und es zu Steuerungsdefiziten kommt.

### **3.2 Bedarfsfeststellung**

(291) Der wichtigste Schritt der Einzelfallbearbeitung ist die Feststellung, ob und ggf. in welcher Höhe ein Antragsteller einen Leistungsanspruch hat. Hierfür ist eine umfassende Sachverhaltsermittlung erforderlich.

(292) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Sachverhalte nicht immer abschließend geprüft wurden und Hinweisen auf noch notwendige Sachverhaltsermittlungen nicht immer nachgegangen wurde. Teilweise ist dies im Zusammenhang mit einer nicht ordnungsgemäßen Aktenführung zu sehen. So kam es beispielsweise zu unzureichenden Prüfungen einzusetzenden Einkommens und Vermögens oder möglicher Unterhaltspflichten Dritter. Bei Unterkunftskosten fehlten teilweise Unterlagen, aus denen sich die zu übernehmende Höhe ergab bzw. die Unterlagen waren nicht hinreichend ausgewertet, so dass ein unzutreffender Bedarf festgestellt wurde.

(293) Sofern Leistungen gegen Entgelt durch Dritte erbracht wurden, hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die eigentliche Bedarfsfeststellung teilweise von diesen vorgenommen und von der bewilligenden Behörde lediglich übernommen wurde. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass es zweckmäßig sein kann und teilweise auch geboten ist, kooperativ mit den späteren Leistungserbringern zusammenzuarbeiten und auch deren Expertise in die eigene Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Es muss aber ausgeschlossen sein, dass diejenigen, die eigene wirtschaftliche Interessen an der Erbringung bestimmter Leistungen haben, über diese abschließend bestimmen. Die tatsächliche Bedarfsfeststellung muss stets in der Verantwortung der bewilligenden Behörde erfolgen.

### **3.3 Leistungsbewilligung**

(294) Bei der Leistungsbewilligung steht im Vordergrund, dass diese im richtigen Umfang und bestimmt genug erfolgen muss, um als Grundlage für spätere Abrechnungen dienen zu können.

(295) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass es teilweise an der Bestimmtheit der Leistungsbewilligung fehlte bzw. bei Personenmehrheiten an einer hinreichenden Individualisierung. Neben den Schwierigkeiten, die dies bei einem Abgleich von bewilligter und tatsächlich erbrachter Leistung mit sich bringt, kann dies auch zu Problemen bei der Rückforderung von Leistungen führen. Generell muss auch auf die Verständlichkeit der Bescheide geachtet werden. Teilweise waren geprüfte Bescheide, mitunter durch Textbausteine oder Vorgaben der verwendeten Software, für den Empfänger kaum nachvollziehbar. Hierdurch werden vermeid-

bare Widersprüche und Klageverfahren provoziert, die mit einem entsprechenden Arbeitsaufwand verbunden sind.

### **3.4 Leistungserbringung**

(296) Die Leistungserbringung hat möglichst wirtschaftlich in der Organisation und beim Personal- und Sachmitteleinsatz zu erfolgen. Leistungen dürfen nur im bewilligten Umfang erbracht werden. Eine Verbuchung von Zahlungen muss an richtiger Stelle erfolgen.

(297) Der Landesrechnungshof hat hierzu insbesondere festgestellt, dass nicht immer ein Abgleich von Bewilligung und abgerechneter Leistung erfolgte. Hierdurch wurden teilweise Leistungen vergütet, für die jedenfalls nach dem zugrunde liegenden Bescheid kein Bedarf bestand.

(298) Der Landesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass teilweise Zahlungen nicht den richtigen Leistungen zugeordnet wurden. Erfolgen solche Falschzuordnungen in erheblichem Umfang, ist jedem darauf aufbauenden Controlling die Grundlage entzogen. Ebenso wie bei den Meldungen zur Statistik ist daher regelmäßig zu prüfen, ob die Darstellung gemeldeter Daten an die Stellen, die diese weiter verwenden und auswerten, zutreffend ist. Auch wenn die Fehler in dem vom Landesrechnungshof geprüften Zahlenwerk nicht systematischer Natur waren, können sie Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der jeweiligen Zahlen haben.

### **3.5 Nachgehende Kontrolle**

(299) Zur nachgehenden Kontrolle gehört die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der erbrachten Leistungen. Bei von Leistungserbringern eingebrachten Tätigkeitsnachweisen ist ein Abgleich mit den Bewilligungen vorzunehmen und zu dokumentieren. Im Bereich der Prüfung der Hilfe zur Pflege hatte der Landesrechnungshof z. B. in einigen Fällen festgestellt, dass Träger die von ihnen erbrachten Leistungen nach und nach erhöhen und abrechnen, ohne dass es hierzu eine entsprechende Feststellung zur Erhöhung des Bedarfes gegeben hätte. In anderen Fällen wurde zwar der bewilligte Leistungsumfang nicht in Bezug auf die damit korrespondierenden Kosten überschritten, die Leistungsinhalte wurden aber durch den Leistungserbringer ausgetauscht, so dass auch in diesen Fällen eine Prüfung hätte erfolgen müssen, ob ein Bedarf in Höhe der erbrachten Leistungen besteht.

(300) Zur nachgehenden Kontrolle gehört weiterhin, Einnahmerückgriffe vollständig auszuschöpfen – so etwa bei der vorübergehenden Übernahme von Leistungen für andere Leistungsträger. Auch die Prüfung von Unterhaltsansprüchen ist konsequent durchzuführen. Bei einigen geprüften Stellen erfolgte dies nur rudimentär mit der Begründung, dass gegenüber

Angehörigen von Leistungsbeziehern gerade in strukturschwachen Gegenden wie Mecklenburg-Vorpommern ohnehin keine Ansprüche geltend gemacht werden könnten. Derartige Prüfungen sind jedoch unumgänglich.

---

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 29. November 2016.

Dr. Johannsen

Arenskrieger

Fuhrmann

Dipl.-Ing. Scheeren