



Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, Bertha-von-Suttner-Str. 5, 19061 Schwerin

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Finanzausschuss
Tilo Gundlack
- Vorsitzender -
Lennéstraße 1
Schloss
19053 Schwerin

Haus der Kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner –Straße 5
19061 Schwerin

Ihr Ansprechpartner:
Matthias Köpp
Telefon: (03 85) 30 31-312
E-Mail:
Matthias.Koepp@landkreistag-mv.de

Unser Zeichen: 951.97; 951.98-Kö/Kra/Be
Schwerin, den 25. September 2023

vorab per E-Mail: finanzausschuss@landtag-mv.de

Stellungnahme des Landkreistages zum Entwurf des Haushalts 2024/2025 auf den Drucksachen 8/2398, 8/2399 und 8/2400 und insbesondere zu dem Thema Verlässlichkeit der Mittelfristigen Finanzplanung im Hinblick auf die prognostizierten Handlungsbedarfe, die aktuelle Steuergesetzgebung der Bundesregierung und die konjunkturelle Entwicklung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Gundlack,

wir bedanken uns für die Anhörung zu den o. g. Themen. Nach Beteiligung der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern geben wir nachfolgende Stellungnahme ab.

Aufgrund fehlender Hinweise aus den Landkreisen gehen wir davon aus, dass die aufgeworfenen Fragen aus dem Katalog in der kurzen Frist nicht beantwortet werden konnten. Insbesondere war die Frist von nur neun Arbeitstagen ungeeignet, eine sinnvolle Beteiligung der Landkreise als Mitglieder unseres Verbandes und erst recht eine Beteiligung unserer Gremien durchzuführen. Daher bitten wir um Verständnis, dass wir uns ausschließlich schriftlich mit der nachfolgenden Stellungnahme äußern und an der mündlichen Anhörung nicht teilnehmen.

Der übersandte Fragenkatalog zur mittelfristigen Finanzplanung betrifft fast ausschließlich Themen, die überwiegend nur indirekten Einfluss auf die Finanzierung der Landkreise haben. Daher möchten wir uns nachfolgend auf die Aspekte der mittelfristigen Finanzplanung und Haushaltsgesetzgebung konzentrieren, die für die Landkreise relevant sind.

Zu LT-Drs. 8/2398: Mittelfristige Finanzplanung 2023 bis 2028 des Landes Mecklenburg-Vorpommern einschließlich Investitionsplanung

Auf **Seite 11** der mittelfristigen Finanzplanung wird unter Ziffer 4.4 über die „positive Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung“ berichtet. Die dort dargestellten Entwicklungen sind zwar korrekt, allerdings wird nicht hinreichend dargelegt, worauf diese im Wesentlichen beruhen. Hauptgrund für die positive Entwicklung sind die kommunalen Steuereinnahmen und nicht etwa die Landeszuweisungen. Während die kommunalen Steuereinnahmen in den letzten Jahren seit 2012 durchschnittlich um rd. 5,8 Prozent jährlich

gewachsen sind, stiegen die Landeszuweisungen im gleichen Zeitraum lediglich um 3,3 Prozent jährlich.

Auf Seite 20 enthält die mittelfristige Finanzplanung des Finanzministeriums die nachfolgende Tabelle.

6.6 Kommunalen Finanzausgleich und Finanzausstattung der Kommunen

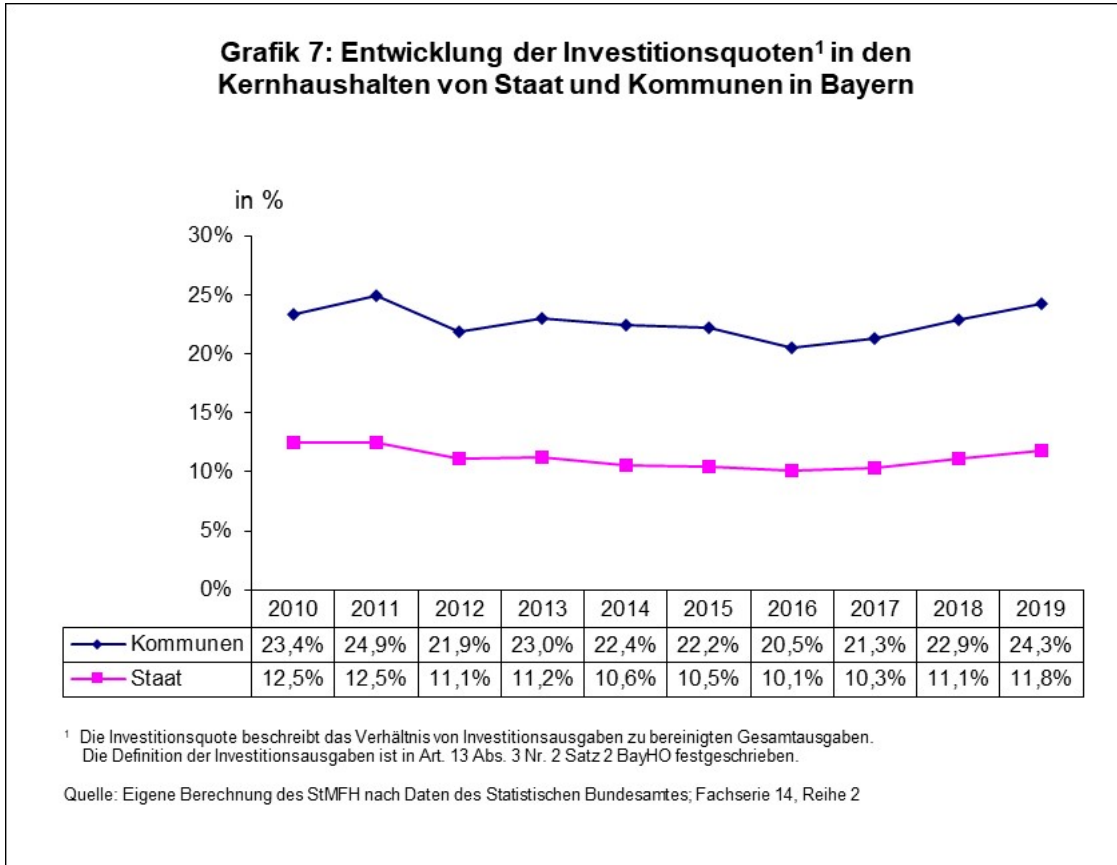
	Haushaltsplan	Haushaltsplan-		Finanzplanungszeitraum		
	2023	2024	Entwurf	2026	2027	2028
	in Millionen Euro					
Kommunaler Finanzgleich konsumtiv	1.339,1	1.357,5	1.476,6	1.520,9	1.561,2	1.603,0
Kommunaler Finanzausgleich investiv	207,0	181,7	179,7	145,3	148,1	151,0
Kommunaler Finanzausgleich	1.546,1	1.539,2	1.656,3	1.666,2	1.709,3	1.754,0
<i>Veränderung zum Vorjahr (in Prozent)</i>	--	-0,4%	+7,6%	+0,6%	+2,6%	+2,6%

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Zuweisungen des Landes über den kommunalen Finanzausgleich an die Landkreise, Städte und Gemeinden gegenüber 2023 um rd. 7 Mio. sinken sollen. Aus der Tabelle ergibt sich auch, dass die Kürzungen vor allem den investiven Bereich betreffen, weil dort die Zuweisungen von 207 auf 181,7 Mio. € zurückgehen sollen. Dies ist ein Rückgang von rd. 25 Mio. €, der auch dazu führen wird, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern gegenüber anderen Bundesländern weiter zurückfällt. **Es ist daher dringend geboten, dass das Land seine Beteiligung am befristeten Teil der Infrastrukturpauschale in Höhe von aktuell 30 Mio. € auch in den Jahren 2024ff. der kommunalen Ebene weiter zur Verfügung stellt und wieder auf die ursprüngliche Landesbeteiligung von 40 Mio. € aufstockt. Der Betrag muss dabei nicht zwingend über den Sonderweg der Infrastrukturpauschale gewährt werden, sondern kann auch über das Regelinstrument der Schlüsselzuweisungen direkt an die kommunale Ebene durchgereicht werden.**

In der Vergangenheit hat sich vor allem die kommunale Ebene als Garant für eine wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum bewährt. Spiegelbildlich sind die kommunalen Steuereinnahmen in den letzten zehn Jahren seit 2012 stärker gewachsen als die Einnahmen des Landes aus Steuern, Bundesergänzungszuweisungen und Länderfinanzausgleich und zwar durchschnittlich um rd. 5,8 Prozent jährlich. Die Einnahmen des Landes aus Steuern, Bundesergänzungszuweisungen und Länderfinanzausgleich entwickelten sich dagegen seit 2012 durchschnittlich nur um rd. 3 Prozent jährlich. Daher sind die Investitionen auf kommunaler Ebene offenbar zielgenauer und effektiver als Investitionen des Landes. Zudem kann die Nachhaltigkeit von Investitionen durch die kommunalen Kenntnisse der örtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung wesentlich durch kommunale Investitionen getragen werden muss, wenn das Ziel eines Aufholprozesses gegenüber den westlichen Bundesländern noch weiterverfolgt wird. Dieses Aufholziel, das das Finanzministerium 2017 in der mittelfristigen Finanzplanung noch explizit benannt hat, taucht jetzt jedoch nicht mehr in der mittelfristigen Finanzplanung auf.

Dass eine Wirtschaftsförderung über die kommunale Ebene gut funktioniert, zeigt das Beispiel von Bayern, das seine Wirtschaft durch eine kommunale Investitionsquote flankiert hatte, die einerseits deutlich über der staatlichen Investitionsquote und andererseits durchgängig über 20 Prozent lag (vgl. nachfolgende Abbildung).



Zu LT-Drs. 8/2400: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2024/2025 (Haushaltsgesetz 2024/2025)

Auf Seite 24 der o.g. Drucksache wird über die geplante Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs berichtet. Dazu ist zunächst anzumerken, dass wesentliche Punkte des Finanzausgleichs für 2024 noch nicht mit der kommunalen Ebene verhandelt sind. Dies betrifft insbesondere folgende Punkte.

- a) Ausgestaltung der Infrastrukturpauschale ab 2024**
- b) Berechnung des sog. „Effizienzabzugs“ bei den Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises**
- c) Verwendung des Ist-Abrechnungsbetrages aus dem Finanzausgleich des Jahres 2022, soweit dieser zugunsten der kommunalen Ebene 90 Mio. € übersteigt**
- d) Kommunale Beteiligungsquote 2022**

Zu a): Ausgestaltung der Infrastrukturpauschale ab 2024

Nach dem Ergebnis des Kommunalgipfels vom 21. November 2022 war hinsichtlich der Infrastrukturpauschale vereinbart, dass Landesregierung und kommunale Spitzenverbände

Gespräche über die Ausgestaltung der Infrastrukturpauschale ab dem Jahr 2024 nach der Mai-Steuerschätzung 2023 führen.

Nach der Pressemitteilung des Finanzministeriums ergeben sich aufgrund Mai-Steuerschätzung für das Land ca. 180 Mio. € Mindereinnahmen für 2024 und 2025 gegenüber der Herbststeuerschätzung. Bei den Gemeinden ergibt sich gegenüber der Herbststeuerschätzung eine leichte Verbesserung um 29 Mio. € (davon 14 Mio. in 2024 und 15 Mio. in 2025).

Die Steuereinnahmen sind damit relativ stabil auf kommunaler Ebene und leicht sinkend auf Landesebene, was wahrscheinlich auf der nachlassenden konjunkturellen Entwicklung beruht. Angesichts des konjunkturellen Rückgangs ist gerade jetzt die weitere Stimulierung der Wirtschaft wichtig. **Dies kann auf kommunaler Ebene dadurch erfolgen, dass der bis Ende 2023 befristete Teil der Infrastrukturpauschale (50 Mio. €) in die Schlüsselmasse überführt wird und die Landesbeteiligung daran wieder auf die ursprüngliche Höhe von 40 Mio. € angehoben wird. Davon profitiert mittelfristig auch die Landesebene, weil daraus resultierende Steuermehreinnahmen der kommunalen Ebene über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz anteilig an das Land weitergeleitet werden.**

Zu b) Berechnung des sog. „Effizienzabzugs“ bei den Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Bei den einzelnen Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis sind erhebliche Unterschiede festzustellen, die den beabsichtigten Effizienzvergleich in der Aufgabenwahrnehmung einschränken. Das Beispiel mit den gravierendsten Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit sind die Einnahmen aus Bußgeldern. Es hängt nämlich von Zufällen und nicht von wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung ab, ob mehr oder weniger Einnahmen erzielt werden. Als Beispiel sind hier Bußgeldeinnahmen aufgrund von Geschwindigkeitsüberschreitungen zu nennen, die etwa durch Baustellen auf Autobahnen erheblich ansteigen. Zudem ergeben sich im Bereich der Bußgelder auch Widersprüche zum Sinn und Zweck der wahrzunehmenden Aufgabe. Wenn beispielsweise ein Landkreis verstärkt die Geschwindigkeitseinhaltung überwacht, hat er zunächst hohe Einnahmen und gilt als besonders effizient. Ändert sich dann infolge der verstärkten Kontrollen das Fahrverhalten der Verkehrsteilnehmer sinken jedoch die Einnahmen und der Landkreis wird ineffizienter. Obwohl das Ziel der Aufgabenwahrnehmung, Unfälle infolge von Geschwindigkeitsübertretungen zu vermeiden, dann besser erreicht ist, als in einem Landkreis mit hohen Bußgeldeinnahmen, wird die Aufgabenwahrnehmung als ineffizienter bewertet.

Daher fordern die Landkreise, dass die Bußgeldeinnahmen aus der Effizienzberechnung herausgenommen werden. Damit sinkt auch der geplante Effizienzabzug um 3 bis 5 Mio. €. Die Mittel für den übertragenen Wirkungskreis sind daher um ca. 3 bis 5 Mio. € zu niedrig angesetzt.

Zu c): Verwendung eines ggf. höheren Abrechnungsbetrages zugunsten der kommunalen Ebene

Auf dem letzten Kommunalgipfel war auch vereinbart, zeitnah nach der Mai-Steuerschätzung 2023 weitere Gespräche mit dem Ziel zu führen, wie die Zuführung des 90 Millionen Euro übersteigenden weiteren Betrages im Rahmen des Doppelhaushaltes 2024/25 in die Schlüsselmasse erfolgen kann. Dies sind nach Angaben des Finanzministeriums ca. 17 Mio. €.

Insoweit ist eine Überführung eines Betrages von 17 Mio. € aus Landesmitteln in die Schlüsselmasse spätestens im Jahr 2024 bereits vereinbart. Diese muss jetzt über das Haushaltsgesetz noch umgesetzt werden.

Zu d.) Kommunale Beteiligungsquote 2022 (§ 6 Absatz 1 und 3 FAG M-V)

Sowohl der FAG-Beirat als auch die vorbereitende Arbeitsgruppe hatten sich in der Vergangenheit mit der Bemessung der Beteiligungsquote befasst. Grundlage dafür war das „*Ergebnis des Fortsetzungsgesprächs zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden zum Gesetzentwurf zur Neufassung des FAG*“ vom 24. September 2019.

Darin war Folgendes vereinbart:

„Das Verfahren zur regelmäßigen Prüfung und Anpassung der Beteiligungsquote soll künftig gemeinsam im FAG-Beirat abgestimmt und objektiviert werden. Im Laufe des Jahres 2020 ist zu klären, wie die vier zusätzlichen Finanzkennziffern bei der Bewertung des rechnerischen Ergebnisses der Nettoausgaben von Land und Kommunen für die Beteiligungsquote berücksichtigt und gewichtet werden.“

Nachdem im Jahr 2020 keine Einigung zwischen Landesregierung und Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern dazu erzielt werden konnte und das Finanzministerium eine entsprechende Begutachtung der Frage längere Zeit abgelehnt hat, konnte schließlich Anfang März 2022 ein Gutachten mit der Landesregierung gemeinsam beauftragt werden.

Das Ergebnis liegt seit April 2023 vollständig vor. Dem Gutachterteam mit Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Mario Hesse und Dr. Tim Starke ist es gelungen, einen Verbundindex zu entwickeln, der die bisherigen vier zusätzlichen Finanzkennziffern (Investitionsquote, Finanzierungssaldo, Deckungsquote und Schuldenstand) mit zwei weiteren neuen Finanzkennziffern (Zinssaldo und liquides Finanzvermögen) in einer Maßzahl zusammenfasst. Dies ist aus unserer Sicht ein wichtiger Beitrag, um die Bemessung der Beteiligungsquote zu objektivieren. Die Entwicklung des Indexes beruht auf einem Vorschlag des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern.

Die Gutachter haben auf Basis des entwickelten Verbundindexes auch die letzten beiden Anpassungen der kommunalen Beteiligungsquote überprüft. Dabei kommen sie zum Ergebnis, dass beide Überprüfungen bestätigt werden können. Die Überprüfung des Jahres 2020 hatte zu einer Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote um rd. 8 Mio. € geführt und die Überprüfung des Jahres 2022 zu einer Absenkung von rd. 14,5 Mio. €.

Das Ergebnis der Gutachter für die Überprüfung im Jahr 2022, die den Prüfzeitraum der Jahre 2015 bis 2018 zu Grunde legt, hätte aus unserer Sicht anders ausfallen müssen. Die Gutachter haben folgende Indexwerte und Entwicklungen ermittelt.

	2015	2016	2017	2018	Ø 2015 bis 2018
Verbundindex kommunale Ebene	47,3	48,9	49,9	49,8	
Differenz zum Vorjahr		+1,6	+1,0	-0,1	
Verbundindex Land	48,9	48,8	50,3	49,2	
Differenz zum Vorjahr		-0,1	+1,5	-1,1	
Differenz Index Land zu Index kommunale Ebene	+1,6	-0,1	+0,4	-0,6	+1,3

Für den gesamten Zeitraum ergibt sich laut Gutachten somit ein um 1,3 Punkte höherer Indexwert des Landes, was gegen eine Absenkung und für eine Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote spricht.

Die für das Jahr 2022 erfolgte Absenkung der kommunalen Beteiligungsquote von rd. 14,5 Mio. € sollte daher im Rahmen der aktuellen Haushaltsgesetzgebung für 2024 und 2025 nachträglich vom Land ausgeglichen werden, weil bisher keine hinreichende Begründung für die erfolgte Absenkung vorliegt.

Für Erläuterungen und Rückfragen stehen wir den Ausschussmitgliedern gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Köpp
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied