

Stellungnahme

des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern
vom 21. November 2023

zum Gesetzentwurf der Landesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der
Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen
in Mecklenburg-Vorpommern**
- Drucksache 8/2759 -



Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

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

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Ausschuss für Inneres, Bau und
Digitalisierung
Der Vorsitzende
Herrn Ralf Mucha
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

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

Ihr Ansprechpartner:
Matthias Köpp
Telefon: (03 85) 30 31-300
E-Mail:
matthias.koepp@landkreistag-mv.de

Unser Zeichen: 951; 97; 951.80; 951.99-
Kö/Be
Schwerin, den 21. November 2023

Stellungnahme des Landkreistages zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern - Drucksache 8/2759 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Mucha,

für die Möglichkeit, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

In der mündlichen Anhörung wird der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern durch Geschäftsführer Matthias Köpp vertreten.

Aufgrund fehlender Hinweise aus den Landkreisen - trotz der hohen Relevanz des Entwurfs - gehen wir davon aus, dass die kurze Frist wiederholt dazu geführt hat, dass eine hinreichende Beteiligung unserer Landkreise verhindert wurde.

Wir behalten uns daher ausdrücklich eine nachträgliche Ergänzung unserer Stellungnahme vor und geben diese nur unter Vorbehalt der Zustimmung unserer Gremien ab, da eine Gremienbeteiligung aufgrund der kurzen Stellungnahmefrist ebenfalls nicht möglich war.

Zu Artikel 1 – Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Zu Art. 1 Nr. 2 a) - § 6 Absatz 1 (Beteiligungsquote)

Die geplante Anpassung der Beteiligungsquote, die aus einer Erhöhung der kommunalen Beteiligungsquote um ca. 7 Mio. € resultiert, entspricht den Ergebnissen des Prüfberichts, der inhaltlich nachvollziehbar ist.

In dem Gutachten, das in der übersandten LT-Drs. 8/2795, S. 59 bis 123 abgedruckt ist, sind auf Basis eines neu entwickelten Verbundindexes auch die letzten beiden Anpassungen der kommunalen Beteiligungsquote überprüft worden (vgl. LT-Drs. 8/2795, S. 108). Dabei kommen die Gutachter 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, weil das Land einen um 2,5 Punkte höheren Indexwert hatte und die

Überprüfung des Jahres 2022 zu einer Absenkung von rd. 14,5 Mio. € beitrug, obwohl der Indexwert des Land immer noch 1,3 Punkte über dem kommunalen Indexwert lag.

Das Ergebnis der Gutachter für die Überprüfung im Jahr 2022, die den Prüfzeitraum der Jahre 2015 bis 2018 zu Grunde legt, ist weder mathematisch noch in der Entwicklungstendenz nachvollziehbar, wie nachfolgend dargestellt wird. Die Gutachter haben dazu folgende Indexwerte und Entwicklungen ermittelt. (Vgl. LT-Drs. 8/2759, S. 107 Abbildung 22)

	2015	2016	2017	2018	Ø 2015 bis 2018
Verbundindex kommunale Ebene	47,3	48,9	49,9	49,8	
<i>Differenz zum Vorjahr</i>		+1,6	+1,0	-0,1	
Verbundindex Land	48,9	48,8	50,3	49,2	
<i>Differenz zum Vorjahr</i>		-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. Damit müsste die kommunale Beteiligungsquote angehoben werden. Dass im Ergebnis trotzdem die Absenkung der kommunalen Beteiligungsquote durch die Gutachter bestätigt wurde, ist offensichtlich fehlerhaft. Insbesondere sind auch die zwei Kernaussagen falsch, mit der das Gutachten die Absenkung begründet. Es wird behauptet, dass

- a. „die Lage des Landes dem Index gemäß ... im Zeitraum praktisch unverändert“ sei und dass sich
- b. „die Lage der Kommunen stetig leicht verbessert“ habe.

Erstens unterliegt der Indexwert des Landes starken jährlichen Schwankungen im Prüfzeitraum um -0,1 Punkte, + 1,5 Punkte und -1,1 Punkte. Damit ist Aussage a. falsch. Zweitens ist der Indexwert der kommunalen Ebene von 2017 auf 2018, also am aktuellen Rand des Prüfzeitraums, um 0,1 Punkte gesunken, hat sich also zuletzt leicht verschlechtert statt leicht verbessert. Auch Aussage b. ist damit falsch.

Das gefundene Ergebnis widerspricht auch der Prämisse der Gutachter, was der Index abbilden soll. „Wenn die Finanzlage des Landes insgesamt in einem Zeitraum besser bewertet wird als die der Kommunen, bestätigt dies in der Tendenz eine Anpassung zugunsten der Kommunen, um die Gleichmäßigkeit der Entwicklung zu sichern. Spiegelbildlich kann eine Absenkung des FAG-Masse ex post validiert werden, wenn der Finanzindex der Kommunen im relevanten Zeitraum positiver ausfällt als für das Land.“ (Vgl. LT-Drs. 8/2759, S. 108.)

Gegen das gefundene Ergebnis sprechen schließlich weitere Aussagen der Gutachter an anderer Stelle des Gutachtens. Dort heißt es unter Berücksichtigung der Extrahaushalte „Für die Prüfung 2022 (Datenzeitraum 2015 bis 2018) ist jedoch ebenfalls eine bessere Situation des Landes festzustellen, die im Widerspruch zur erfolgten Anpassung steht.“ (vgl. LT-Drs. 8/2759, S.112).

Daher besteht weiterhin Korrekturbedarf und die Absenkung um 14,5 Mio. € aus dem Jahr 2022 muss nachträglich durch das Land ausgeglichen werden. Dies muss entsprechend in den Entwurf aufgenommen werden.

Zu Art. 1 Nr. 2 b) - § 6 Absatz 3 (Festbetragsfinanzierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises)

Nach § 22 Absatz 4 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob durch Veränderungen im Aufgabenbestand oder in der Aufgabenwahrnehmung eine Anpassung des Ausgleichs für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis und seiner Verteilung notwendig ist.

Ab 2024 sollen sich die Zuweisungen an die Landkreise von 128,6 auf 120,2 Mio. € reduzieren. Aufgrund der Sondereffekte bei übertragenen Aufgaben infolge von Corona im letzten Überprüfungsjahr 2020 gegenüber dem aktuellen Überprüfungsjahr 2022 war eine Reduzierung der Kosten und damit auch der Landeszuweisungen zu erwarten.

Nicht nachvollziehbar ist nach wie vor die sog. Effizienzrendite. Dies ist ein Abzug, der Sparpotenziale bei der Aufgabenwahrnehmung abbilden soll. Die Effizienzrendite verstößt gegen den verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Vollerstattung der Kosten für Aufgaben, die das Land auf die kommunale Ebene übertragen hat. Der ermittelte Abzug liegt für die Landkreise bei 11,27 %. Das heißt, dass 11,27 % der verausgabten Mittel für den übertragenen Wirkungskreis grundsätzlich nicht erstattet werden. Dies sind laut aktuellem Prüfbericht 14,79 Mio. €.

Für die aktuelle Anpassung ist dieser Effekt dadurch abgemildert worden, dass die aktuelle Tarifierhöhung 2023 mit eingerechnet wurde und sich eine mangelnde Validität des Abzugs bei den Bußgeldeinnahmen gezeigt hat, die nachträglich teilweise herausgerechnet wurde. Durch diese explizit vereinbarten Sonderregelungen ist der Festbetrag für die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis ab 2024 insgesamt akzeptabel. Allerdings sind die Bußgeldeinnahmen der Landkreise systemwidrig auch bei den kreisfreien Städten und geringfügig auch bei den großen kreisangehörigen Städten angerechnet worden (vgl. dazu unsere Hinweise zu § 22 FAG).

Zu Art. 1 Nr. 3 und Nr. 4 - §§ 10, 10 a (Mittelentnahme für Zuweisungen für Infrastruktur zur Erfüllung von Schulträgeraufgaben)

Nach der bestehenden gesetzlichen Regelung hätte sich der Landesanteil an der Infrastrukturpauschale ab 1.1.2024 um 30 Mio. € reduziert. Im Ergebnis der Verhandlungen zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden konnte erreicht werden, dass das Land für die nächsten vier Jahre je 25 Mio. € jährlich für Investitionen in kommunale Schulen zur Verfügung stellt. Die Landesmittel werden jährlich von kommunaler Seite durch 25 Mio. € aus dem Finanzausgleich und 50 Mio. € von dem jeweils geförderten kommunalen Schulträger flankiert. Insgesamt entsteht daraus ein Vier-Jahres-Finanzpaket mit insgesamt 400 Mio. € für Schulen, das gleichzeitig als Konjunkturprogramm auch positive Effekte für die Bauwirtschaft und das Handwerk haben soll. Das Programm wird damit zu 75 % kommunal und zu 25 % vom Land getragen.

Den Landkreisen war es dabei wichtig, dass bei uns Impulse für die Wirtschaft und für die Bildung unserer Kinder und Enkel gesetzt werden, weil der Bund aktuell keinerlei Prioritäten auf diese wichtigen Bereiche setzt. Die geplante Regelung wird daher von uns ausdrücklich befürwortet. Unser Ziel ist es, insbesondere solche Schulen zu berücksichtigen, die bisher keine Chance auf eine Förderung hatten. Dies sind vor allem Schulen im ländlichen Raum. Dabei sollen vor allem Sanierungs- und Renovierungsmaßnahmen sowie Anbauten bzw. Erweiterungen, in Ausnahmefällen aber auch Neubauten gefördert werden.

Gesetzessystematisch wäre es vorzugswürdig, die Neuregelungen in § 10a FAG in § 10 FAG als neue Absätze einzufügen, weil es sich um zusätzliche Landesleistungen handelt, die bisher unter § 10 FAG aufgeführt sind.

Zu Art. 1 Nr. 5 - §§ 11 Abs. 5 (Abrechnungsbetrag für 2022)

Für das Jahr 2022 ergibt sich ein zusätzlicher Abrechnungsbetrag in Höhe von 16,8 Mio. € zugunsten der kommunalen Ebene. Im Ergebnis der Verhandlungen mit dem Land soll dieser, wie von uns gefordert, bereits im Jahr 2024 der kommunalen Ebene zufließen. Das Ergebnis ist mit der geplanten Regelung richtig umgesetzt und wird von uns begrüßt.

Zu Art. 1 Nr. 7 - §§ 14 Abs. 1 (Verwendung der Finanzausgleichsmasse)

Den geplanten Änderungen in § 14 Abs. 1 FAG stimmen wir mit Ausnahme der Änderung nach § 14 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe g zu. Zur geplanten Änderung bei Buchstabe g verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 1 Nr. 12 des Gesetzesentwurfs.

Zu Art. 1 Nr. 9 - § 21 Abs. 1 (Überprüfung der horizontalen Verteilung - Mindestfinanzausstattung)

Die aktuell gültige relative Mindestfinanzausstattung ist in § 16 Absatz 6 FAG geregelt. Dort ist festgehalten, dass bei Gemeinden deren Finanzkraft je Einwohner nicht 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Gemeinden erreicht, die Differenz zum Durchschnitt zu 90 Prozent durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wird.

Das Ergebnis der aktuellen Überprüfung der relativen Mindestfinanzausstattung ist im Prüfbericht dargestellt, der in der LT-Drs. 8/2759 ab S. 124 enthalten ist. Die aktuelle relative Mindestfinanzausstattung mit der Quote 90/90 soll nach Ergebnis der Überprüfung beibehalten werden.

Eine Absenkung der relativen Mindestfinanzausstattung wird nachvollziehbar damit abgelehnt, dass davon vor allem Mittel- und Oberzentren profitieren würden, die ohnehin in 2022 erhebliche Überschüsse hatten (18 Mittelzentren: 216,9 Mio. € und 5 Oberzentren: 23,5 Mio. €; bei den Oberzentren sind die Altschulden von Schwerin i.H.v. rd. 108 Mio. € schon eingerechnet). (Vgl. LT-Drs. 8/2759, S.127)

Im Umkehrschluss ist anzunehmen, dass von einer Anhebung der relativen Mindestausstattung die Grundzentren und kleineren Gemeinden erheblich profitiert hätten. Wir haben aber zur Kenntnis genommen, dass der Städte- und Gemeindetag keinerlei Aktivitäten gezeigt hat, auch nur eine solche Prüfung für seine Mitglieder einzufordern. Im Sinne der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in den Grundzentren und kleineren Gemeinden fordern wir daher hiermit eine solche Prüfung ein.

Zu Art. 1 Nr. 10 a) - § 22 Absatz 2 (Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises)

Nach § 22 Absatz 4 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob durch Veränderungen im Aufgabenbestand oder in der Aufgabenwahrnehmung eine Anpassung des Ausgleichs für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis und seiner Verteilung notwendig ist.

Wie oben unter § 6 Abs. 3 FAG bereits ist der Festbetrag für die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis ab 2024 insgesamt akzeptabel. Allerdings sind die Bußgeldeinnahmen der Landkreise systemwidrig auch bei den kreisfreien Städten und geringfügig auch bei den großen kreisangehörigen Städten angerechnet worden. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass aufgrund der erhöhten Einnahmen des Landkreises Vorpommern-Rügen bei den Bußgeldern die Auswirkungen auf die Erhebungssystematik abgewogen und im Ergebnis die Zuweisungen um 4,35 Mio. € angehoben worden sind.

Allerdings ist diese Anhebung fehlerhaft auch auf die kreisfreien Städte sowie die vier großen kreisangehörigen Städte verteilt worden. Deshalb sind die Zuweisungsbeträge nach § 22 Abs. 2 bei den kreisfreien Städten um 850.000 € zu hoch und bei den großen kreisangehörigen Städten um 150.000 € zu hoch angesetzt, während bei den Landkreise 1.000.000 € bei der Zuweisungssumme fehlen.

Eine Auszahlung der Summen an die kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte widerspricht insbesondere der Überprüfungssystematik für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, weil die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte ebenso wie die Landkreise eine eigenständige Vergleichsgruppe bei der Überprüfung bilden.

Die geplanten Beträge sind daher bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten auf die Summen zu reduzieren, die auch Ergebnis der Überprüfung sind (vgl. LT-Drs. 8/2759, S. 174).

Die Regelung in § 22 Abs. 2 FAG ist daher wie folgt zu ändern.

„(2) Von den nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mitteln erhalten
1. die Ämter und amtsfreien Gemeinden ohne die großen kreisangehörigen Städte
~~51 250 000~~ 60 700 000 Euro,
2. die großen kreisangehörigen Städte ~~17 450 000~~ 17 150 000 Euro,
3. die kreisfreien Städte ~~43 600 000~~ 43 250 000 Euro,
4. die Landkreise ~~128 600 000~~ 121 200 000 Euro und
5. die Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden und der
Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse ~~28 900 000~~ 31 450 000 Euro.“

Zu Art. 1 Nr. 12 - § 24a Absatz 1 (Finanzierung des kooperativen E-Government)

Im Lenkungsausschusses E-Government wurde am 17. April 2023 festgestellt, dass Restmittel für das Jahr 2022 aus dem FAG M-V von über 300.000 Euro nach § 14 Absatz 2 dem Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt wurden. Die Mittel stehen somit weder der FAG-Schlüsselmasse noch dem E-Government zur Verfügung. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern und Städte- und Gemeindetag haben insoweit gemeinsam eine Anpassung gefordert.

Die Zuführung in den Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern erfolgte nach der Umstellung von einer Vorwegentnahme zum Vorwegabzug im Jahr 2022 erstmalig.

Die kommunalen Spitzenverbände haben einen Lösungsverschlagn zur Anpassung der Mittelherkunft bzw. der Verwendung von Restmitteln erarbeitet, der weiterhin den Vorwegabzug berücksichtigt, die Höhe des Haushaltes des kooperatives E-Governments sowie die Verwendung überschüssiger Mittel aber neu regelt. Der Vorschlag für eine entsprechende Gesetzesänderung lautet wie folgt. (Die vorgeschlagenen Änderungen sind farblich markiert.)

„§ 14

Verwendung der Finanzausgleichsmasse, Verordnungsermächtigung

(1) Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet

1. für Vorwegabzüge für

...

g) die Finanzierung des kooperativen E-Governments nach § 24a in Höhe von 2 700 000 Euro bzw. in der durch den Lenkungsausschuss E-Government durch einstimmigen Beschluss festzulegenden Höhe für das jeweilige Haushaltsjahr bis zu einer maximalen Höhe von 10 000 000 Euro, sowie

...

(2) Soweit einzelne Ansätze nach Absatz 1 Buchstabe d f ~~und g~~ nicht vollständig für Zuweisungen benötigt werden, werden sie ab dem Jahr 2022 dem Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt. Das Nähere regelt das für Kommunales zuständige Ministerium im Benehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung.

§ 24a

Finanzierung des kooperativen E-Government

(1) Zur Finanzierung kommunaler Anteile außerhalb der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 22)

1. am Betrieb kooperativer E-Government-Komponenten des Landes,

2. für kooperative Digitalisierungsvorhaben und -projekte,

3. am Betrieb zentraler Infrastrukturen wie der elektronischen Datenübermittlung in automatisierten Verfahren nach § 13 des E-Government-Gesetzes Mecklenburg-Vorpommern und

4. für Personal- und Sachkosten des Büros kooperatives E-Government stehen die nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe g bereitgestellten Mittel zur Verfügung.

(2) Über die Verwendung der Mittel einschließlich der Restmittel aus den Vorjahren entscheidet der Lenkungsausschuss nach § 17 des E-Government-Gesetzes Mecklenburg-Vorpommern. Die Mittel werden durch das für Digitalisierung zuständige Ministerium bewirtschaftet.“

Der Vorschlag zu § 14 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe g FAG M-V ermöglicht, dass die Vorwegentnahme zukünftig in einem finanziellen Rahmen von maximal 10 Mio. Euro durch den Lenkungsausschuss E-Government einstimmig festgelegt werden kann. Damit muss nicht mehr bei jeder einvernehmlichen Änderung der Höhe des Vorwegabzugs eine Gesetzesänderung im FAG erfolgen.

In § 14 Abs. 2 FAG M-V wird der Verweis auf die E-Government-Mittel (Buchstabe g) gestrichen, sodass diese nicht mehr dem Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt werden. Damit bleiben die Mittel grundsätzlich für den bisherigen Zweck (kooperatives E-Government) erhalten.

Über die Verwendung der Restmittel soll zukünftig ebenfalls der Lenkungsausschuss E-Government entscheiden. Dazu wird die obige Anpassung in § 24a Abs. 2 FAG M-V vorgeschlagen.

Die dargestellten Verfahrensvorschläge setzen aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände voraus, dass

1. Haushaltsmittel nur für veranschlagungsreife Vorhaben angesetzt werden (damit diese nicht wie im Vorjahr in den Ausgleichsfonds fließen),
2. keine Landesaufgaben oder konnexe Sachverhalte finanziert werden oder Erstattungen damit abgegolten werden, die den übertragenen Wirkungskreis betreffen.

Zu Artikel 2 – Verbundquotenfestlegungsgesetz 2024/2025

Die Verbundquote bildet ab, wie die kommunale Ebene an den Gesamteinnahmen des Landes beteiligt wird. Der nachfolgenden Grafik ist zu entnehmen, dass dieser Anteil seit 2012 stetig zurückgeht.



Die Verbundquote ist faktisch ein Spiegelbild der kommunalen Beteiligungsquote und bestätigt unsere obigen Ausführungen unter § 6 Absatz 1 FAG, dass die Beteiligungsquote wiederholt zu niedrig bemessen war.

Zu Artikel 3 – Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB II – Abschmelzen der Wohngeldeinsparungen des Landes nach § 10 Abs. 2 AG-SGB II

Das Finanzministerium plante die Wohngeldeinsparungen, die den Kommunen nach § 10 Abs. II AG-SGB II zu überweisen sind, bereits ab 2024 entfallen zu lassen. Derzeit sind dies 42,57 Mio. €. Begründet wurde dies mit wegfallenden Einsparungen des Landes beim Wohngeld und zurückgehenden Ausgaben der kommunalen Ebene im Bereich der Kosten der Unterkunft und Heizung beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Im Ergebnis der Verhandlungen mit dem Land bleibt künftig ein Sockelbetrag in Höhe von 12,75 Mio. € jährlich dauerhaft erhalten. Zudem ist eine finanziell verträgliche Abschmelzung der aktuellen Mittelherkunft auf diesen Sockelbetrag über einen Zeitraum von fünf Jahren ab 2026 vereinbart.

Die geplante gesetzliche Änderung zu den Wohngeldeinsparungen entspricht insoweit der getroffenen Vereinbarung.

Für Rückfragen und Erläuterungen stehe ich den Ausschussmitgliedern sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Matthias Köpp

Matthias Köpp
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied