

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

A Problem und Ziel

Gemäß Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist das Land verpflichtet, im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Landkreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen. Das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) trifft grundsätzliche Regelungen über die Ausstattung der Kommunen mit den für ihre Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Mitteln und den zwischengemeindlichen Finanzausgleich, insbesondere den Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft (§ 1 FAG M-V). Es ist als ein sogenanntes Dauergesetz ausgestaltet und enthält verschiedene Regelungen, die immer wieder hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung und Angemessenheit zu überprüfen sind. Die Überprüfungsregelungen resultieren aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. So sind unter anderem in regelmäßigen Zeitabständen die Verteilung der Finanzzuweisungen zwischen Land und Kommunen gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V sowie die Verteilung der Schlüsselmasse auf die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien und die großen kreisangehörigen Städte und Landkreise nach § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V zu überprüfen.

Ungeachtet dessen hatte der FAG-Beirat aufgrund der Umsetzung der Kreisstrukturreform und der nachfolgenden Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie der defizitären Haushaltssituation zahlreicher Kommunen insbesondere der Landkreise sowie der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte eine gutachterliche Überprüfung der vertikalen und horizontalen Finanzverteilung gefordert.

Die gutachterliche Untersuchung sollte die Basis für eine Novellierung des Finanzausgleichssystems mit dem Ziel sein, eine angemessene und zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendige Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes zu erreichen. Mit der Begutachtung wurde Prof. Dr. Lenk der Universität Leipzig im Juli 2014 beauftragt. Die Begutachtung fand im Wege eines kommunikativen Prozesses mit den Kommunen statt. Begleitet wurde die Untersuchung zum vertikalen und horizontalen Finanzausgleich von einem Lenkungsausschuss, bestehend aus den Mitgliedern des FAG-Beirates sowie dem Landesrechnungshof und zwei weiteren Vertretern der Kommunen. Während der Untersuchung fanden zehn Arbeitsbesprechungen mit dem Lenkungsausschuss und weiteren Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen statt. Das Gutachten wurde am 2. März 2017 vorgelegt.

Hinsichtlich des vertikalen Finanzausgleichs hatten die Gutachter die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen nach dem Symmetrieverfahren und dem Bedarfsmodell analysiert und das bislang angewandte Verfahren nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz untersucht. Die Gutachter kommen hinsichtlich der erstgenannten Verfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen. So ermittelten sie nach dem Symmetrieverfahren, welches auf eine verteilungsgerechte Symmetrie der Ausgaben zwischen Land und Kommunen abstellt, für den Zeitraum 2010 bis 2014 ein Anpassungsvolumen zugunsten der Kommunen in Höhe von 49,8 Millionen Euro, nach dem Bedarfsmodell, welches ausschließlich auf die anhand der Aufgaben ermittelten Zuschussbedarfe der Kommunen abstellt, ein Korrekturvolumen zulasten der Kommunen in Höhe von 128,5 Millionen Euro. Das derzeit gesetzlich geregelte Verfahren auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes bewerteten die Gutachter grundsätzlich als ein taugliches Instrument, um die Finanzverteilung zwischen Land und Kommune fortzuschreiben. Es bestünden jedoch noch Optimierungspotentiale. Hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Kommunen hatten die Gutachter zur Stärkung der Schlüsselmasse und damit einer bedarfsgerechten Finanzverteilung die Auflösung fast aller Vorwegabzüge gefordert. Bei der Verteilung der Schlüsselmasse sei das bestehende Drei-Säulen-System nach Empfehlung der Gutachter in ein Zwei-Ebenen-Modell umzustrukturieren. Alle Städte und Gemeinden sollten ihre Schlüsselzuweisung aus der Gemeindeebene, alle Landkreise aus der Kreisebene und die kreisfreien Städte aus beiden Ebenen erhalten. Diese Systemumstellung setzt die Einführung landesweit einheitlicher Nivellierungshebesätze für die Realsteuern voraus. Zusätzlich zum Ausgleich fehlender Steuerkraft hatten die Gutachter für die Städte und Gemeinden besondere Zuschussbedarfe bei den zentralen Orten und bei Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl an Kindern festgestellt. Auf der Kreisebene hatten die Gutachter einen weiteren Zuschussbedarf bei der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch festgestellt. Die sich hieraus ergebenden Auswirkungen führten zu hohen negativen Effekten bei den kreisangehörigen Gemeinden und zu hohen positiven Effekten bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Bei den Landkreisen ermittelten die Gutachter infolgedessen ein Absenkungspotential bei der Kreisumlage.

Ebenfalls Anfang März wurde von Prof. Dr. Koriath ein Rechtsgutachten zur im FAG-Gutachten vorgeschlagenen Auflösung des Vorwegabzuges nach § 15 FAG M-V für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden vorgelegt. Eine solche Auflösung und Überführung der Zuweisungsmittel wurde seitens Prof. Dr. Koriath als verfassungsrechtlich nicht zulässig angesehen.

Aufgrund dieses Rechtsgutachtens ergab sich die Notwendigkeit einer zeitnahen Anschlussuntersuchung durch Prof. Dr. Lenk, bei der dieser Vorwegabzug bei der horizontalen Finanzanalyse bestehen bleiben und die aktuell zur Verfügung stehenden Daten der Rechnungsstatistik einbezogen werden sollten. Zudem analysierte Prof. Dr. Lenk die Finanzverteilung auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes unter Berücksichtigung eines Referenzjahres und der Einbeziehung aller Einzeljahre. Die Ergebnisse der Anschlussuntersuchung wurden am 4. April 2017 vorgelegt.

Der FAG-Beirat hat in seinen Sitzungen am 25. April und 3. Mai 2017 die Ergebnisse des FAG-Gutachtens, der Anschlussuntersuchung und des Rechtsgutachtens ausgewertet und umfassend diskutiert. Die Mitglieder des FAG-Beirats sahen es als erforderlich an die Auswirkungen und Effekte der Systemumstellung im Einzelnen noch mit den Kommunen zu erörtern und hielten eine direkte Umsetzung der gutachterlichen Ergebnisse in einem Novellierungsgesetz zum 1. Januar 2018 für problematisch. Gleichwohl betrachteten die Mitglieder angesichts der sehr unterschiedlichen Verteilung des Steueraufkommens und der Steuerkraft bei den Städten und Gemeinden die Finanzsituation der Gemeinden trotz insgesamt steigender Steuereinnahmen mit Sorge und sahen hier eine Notwendigkeit, zusätzlich zu den gesetzlich geregelten Überprüfungspflichten, inhaltliche Änderungen am Finanzausgleichsgesetz vorzunehmen. Zudem wurde die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen auch vor dem Hintergrund der seitens der Gutachter dargelegten Berechnungsergebnisse bei dem Verfahren zur Überprüfung der Beteiligungsquote auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erörtert.

Da noch weitere Prüfungen hinsichtlich der Effekte und Wirkungen einer Systemumstellung erforderlich sind, verständigten sich die Mitglieder des FAG-Beirates auf der Sitzung am 11. Mai 2017 darauf, die Reform des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern in zwei Schritten vorzunehmen. In einem ersten Schritt sollen in den Jahren 2018 und 2019 Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen und die gesetzlichen Überprüfungspflichten umgesetzt werden. In einem zweiten Schritt soll die Novellierung des Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 erfolgen.

Im Einzelnen einigten sich die Mitglieder des FAG-Beirates darauf, das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern ab 2018 hinsichtlich der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sowie zur Entlastung der Kommunen wie folgt zu ändern: Die Finanzausgleichsmasse soll um 34,15 Millionen Euro aufgestockt und die Beteiligungsquote gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V von derzeit 33,99 Prozent auf 34,496 Prozent erhöht werden. Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen soll weiterhin gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V alle zwei Jahre überprüft werden, einen Automatismus auf Anpassung soll es nicht geben. Zur weiteren Entlastung der Kommunen sollen diese die dem Land aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket zufließenden Umsatzsteuermehreinnahmen zweckgebunden zur Entschuldung erhalten. Zusätzlich sollen die Kommunen als Aufstockungsbetrag für geleistete Zuweisungen an den Vorwegabzug für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 15 FAG M-V 9,7 Millionen Euro erhalten. Kostensteigerungen für diesen Vorwegabzug sollen im Ergebnis des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Koriath nicht mehr aus der Schlüsselmasse finanziert werden. Zudem soll zur Entlastung der Kommunen der regulär im Jahr 2018 zu verrechnende negative Saldo aus den Abrechnungsbeträgen des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 2015 und 2016 erst im Jahr 2020 verrechnet werden.

In Anbetracht dieser Festlegungen zur Finanzverteilung und -ausstattung sollen seitens der Kommunen keine weiteren Forderungen mehr aus den Überprüfungen der vergangenen Jahre geltend gemacht werden. Hinsichtlich der horizontalen Verteilung verständigte sich der FAG-Beirat auf eine Anhebung der Ausgleichsquote gemäß § 12 Absatz 1 FAG M-V ab dem Jahr 2018 in zwei Schritten zunächst auf 65 Prozent und dann auf 70 Prozent sowie auf eine gesetzliche Festsetzung der Nivellierungshebesätze gemäß § 12 Absatz 4 Satz 3 FAG M-V. Zudem soll der Familienleistungsausgleich gemäß § 7 Absatz 5 FAG M-V ab dem Jahr 2018 nicht mehr nach Einkommensteueranteilen, sondern nach Anzahl der Kinder (bis 18 Jahren) verteilt werden. Die Mittel sollen dabei kreis- und amtsumlagefähig bleiben.

B Lösung

Entsprechend dem Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 und den gesetzlich vorgesehenen Überprüfungspflichten sind inhaltliche Änderungen des FAG M-V notwendig. Darüber hinaus erfolgen weitere Änderungen, die fachlich angemessen sind. Der vorgelegte Gesetzentwurf enthält insgesamt folgende Änderungen:

- Korrektur der FAG-Verbundmasse in § 7 Absatz 2 und 6 FAG M-V zur Umsetzung bundesgesetzlicher Regelungen zur Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen von Land und Kommunen in den Jahren 2016 bis 2018. Es erfolgt so eine belastungsgerechte Verteilung der Bundesmittel und eine Umsetzung der Asylvereinbarung zwischen Land und Kommunen vom 2. August 2016,
- Anhebung der Beteiligungsquote für die Kommunen auf 34,496 Prozent nach § 7 Absatz 3 FAG M-V aufgrund des Prüfberichtes und damit Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um mindestens 34,15 Millionen Euro,
- 9,7 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt als finanzielle Ausgleichsleistungen für die seit dem 1. Januar 2014 zu berücksichtigenden Kostensteigerungen bei der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 FAG M-V, die der Schlüsselmasse zu Gute kommen. Damit werden die Kostensteigerungen für diese Aufgaben künftig nicht mehr zu Lasten der Schlüsselmasse finanziert, - neuer Absatz 8 in § 7 FAG M-V,
- Zuführung der dem Land zufließenden Umsatzsteuermehreinnahmen aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes zur Entlastung der Kommunen in einen Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern: In den Jahren 2018 und 2019 werden die Mittel zur Aufstockung der Konsolidierungshilfen für die Zuweisungsempfänger nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung und zum Abbau negativer Vorträge bei Gemeinden verwandt. Ab dem Jahr 2020 sollen die Mittel zusätzlich zur Rückführung von Krediten von Gemeinden, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 Altschuldenhilfe-Gesetz darstellen, eingesetzt werden. Zudem sollen Gemeinden unterstützt werden, die ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Mittel mit dem Ziel gewähren, die in den Wohnungsunternehmen bilanzierten Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes zu tilgen, - Änderung in § 7 Absatz 4 FAG M-V und neue Regelung in § 22a,
- Änderung der Verteilung des Familienleistungsausgleichs in § 7 Absatz 5 FAG M-V: Die Verteilung der Zuweisung an die Gemeinden erfolgt nunmehr nach der Anzahl der Kinder und orientiert sich an den Ergebnissen der FAG-Gutachter, die eine besondere Kostenbelastungen bei Gemeinden mit Kindern bis 18 Jahren nachgewiesen haben,

- Verschiebung des negativen Saldos der Abrechnungsbeträge der Jahre 2015 und 2016 auf das Jahr 2020 - Änderung in § 7 Absatz 7 FAG M-V,
- Änderung der internen Verteilung der Schlüsselmasse nach § 11 Absatz 2 FAG M-V auf die kommunalen Gruppen: Entsprechend dem Prüfbericht erhalten nunmehr die kreisangehörigen Gemeinden 38,994 Prozent, die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte 24,550 Prozent und die Landkreise 36,456 Prozent der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse. Die Änderung trägt der gestiegenen Steuerkraft und dem Rückgang der Einwohnerzahlen bei den kreisangehörigen Gemeinden Rechnung,
- Nichtanrechnung der Ausgleichszahlungen des Bundes an die Gemeinden nach Artikel 106 Absatz 8 des Grundgesetzes. § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 6 FAG M-V wird gestrichen,
- Gesetzliche Festsetzung der Nivellierungshebesätze in § 12 Absatz 4 Satz 3 FAG M-V: Die Hebesätze werden für 2018 und 2019 getrennt für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und kreisangehörigen Gemeinden festgesetzt und nähern sich um jeweils 50 Prozent dem Landesdurchschnitt an. So wird einer Hebesatzspirale entgegengewirkt. Die Änderung dient der Vorbereitung der Novellierung des Finanzausgleichssystems auf Grundlage des FAG-Gutachtens,
- Anhebung der Ausgleichsquote von 60 Prozent auf 65 Prozent im Jahr 2018 und 70 Prozent im Jahr 2019 durch Änderung von § 12 Absatz 10 FAG M-V (Ausgleichsquote für die Städte und Gemeinden) und § 13 Absatz 5 FAG M-V (Ausgleichsquote für die Landkreise). Mit dieser Änderung erfolgt ein stärkerer Steuerkraftausgleich unter den Gemeinden und ein stärkerer Ausgleich an Umlagekraft unter den Landkreisen,
- Änderung der Zuweisungsbeträge entsprechend dem Prüfbericht nach § 15 Absatz 5 FAG M-V für die Kosten der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden: Aufgrund der vorgenommenen Erhebung von tatsächlichen Aufwendungen wird die Zuweisungssumme von 225,1 Millionen auf 216,7 Millionen Euro reduziert. Die Ämter und amtsfreien Gemeinden erhalten nunmehr 45,2 Millionen Euro, die Landkreise 99,4 Millionen Euro, die kreisfreien Städten 34,2 Millionen Euro, die großen kreisangehörigen Städte 14,8 Millionen Euro und die Geoinformationsämter 23,1 Millionen Euro. Bei den Zuweisungsberechnungen ist ein Selbstbehalt in Höhe von 7,5 Prozent enthalten,
- Änderung des § 22 FAG M-V aus Gründen der Klarstellung und Vereinfachung des Verfahrens zur Beantragung von Fehlbetragszuweisungen,
- Errichtung eines Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 22a FAG M-V: In dem neu eingeführten § 22a FAG M-V wird geregelt, dass in den Jahren 2018 und 2019 die Mittel zur Aufstockung der Konsolidierungshilfen für die Zuweisungsempfänger nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung und zum Abbau negativer Vorträge bei Gemeinden verwandt werden. Ab dem Jahr 2020 sollen die Mittel neben der Rückführung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen im Sinne der 1:1-Regelung zusätzlich zur Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, eingesetzt werden. Zudem dient das Sondervermögen der Unterstützung der Kommunen, die ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Mittel mit dem Ziel gewähren, die in den Wohnungsunternehmen bilanzierten Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes zu tilgen.
- Endogenisierung der Kreisumlage: Damit wird der zeitliche Bezugsrahmen der Umlagegrundlagen zur Berechnung der Kreisumlage nach § 23 Absatz 2 FAG M-V in zwei Schritten aktualisiert,

- Absenkung der Steuerkraftzahlen für die großen kreisangehörigen Städte im Zusammenhang mit der Berechnung der Kreisumlage entsprechend dem Prüfbericht nach § 23 Absatz 3 FAG M-V auf 91 Prozent (zuvor 86 Prozent) als Folge der Einführung normierter Nivellierungshebesätze nach den in § 12 Absatz 4 Satz 3 FAG M-V konkret vorgeschlagenen Nivellierungshebesätzen.

Mit diesen Änderungen wird die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichssystems gestärkt. Durch die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse und die Einführung eines Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern stellt das Land die erforderlichen Mittel nach Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung. Damit wird der verfassungsrechtliche Auftrag aus Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes erfüllt.

Zudem wird der im FAG-Beirat erzielten Einigung zur Umsetzung der zweistufigen Reform des Finanzausgleichsgesetzes im Land entsprochen. Insbesondere die Änderung in § 7 Absatz 5, § 12 Absatz 4 und 10, § 13 Absatz 5 und § 23 Absatz 3 FAG M-V sind als Übergangsregelung zu betrachten und dienen der Vorbereitung der Novellierung des Finanzausgleichssystems.

C Alternativen

Keine.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sind teilweise zwingend nach § 7 Absatz 3 Satz 2, § 11 Absatz 2 Satz 3, § 15 Absatz 5 und § 23 Absatz 3 Satz 3 FAG M-V vorzunehmen.

E. Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1 Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Aufgrund der Anhebung der Beteiligungsquote gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V auf 34,496 Prozent kommt es zu einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 34,16 Millionen in 2018 und 34,99 Millionen Euro in 2019. Hinzukommen 9,7 Millionen Euro für die Kosten der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden. Ebenso wird der Landeshaushalt durch die Zuführung der landesseitigen Umsatzsteuermehreinnahmen in den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern in Höhe von 70,23 Millionen Euro und die Verschiebung des negativen Saldos der Abrechnungen der Jahre 2015 und 2016 in Höhe von 23,9 Millionen belastet.

2 Vollzugaufwand

Die Umsetzung der dargestellten Änderungen im Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern erfordert einen zusätzlichen, jedoch geringfügigen Vollzugaufwand im Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern und im Ministerium für Inneres und Europa. Dieser Vollzugaufwand ist zu vernachlässigen.

F. Sonstige Kosten

Keine.

G. Bürokratiekosten

Es werden keine Informationspflichten für Unternehmen eingeführt, geändert oder abgeschafft.

**DIE MINISTERPRÄSIDENTIN
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 29. September 2017

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Sylvia Bretschneider
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes
Mecklenburg-Vorpommern

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

beiliegend übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 26. September 2017
beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Europa.

Mit freundlichen Grüßen

Manuela Schwesig

ENTWURF

eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Zweites Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes
Mecklenburg-Vorpommern

Das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 527) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach § 22 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 22a Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern, Verordnungsermächtigung“.

b) Die Angabe zu § 31 wird wie folgt gefasst:

„§ 31 Übergangsregelung“.

2. § 7 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 6 werden die Wörter „Arbeit, Gleichstellung und Soziales“ durch die Wörter „Soziales, Integration und Gleichstellung“ ersetzt.

bb) Die Sätze 7 bis 9 werden wie folgt gefasst:

„Von den Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 bleibt in den Jahren 2016 bis 2018 ein Betrag von 38 086 000 Euro, den das Land aus der vom Bund gewährten Integrationspauschale erhält, unberücksichtigt. Im Jahr 2016 bleibt von den Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 ein Betrag von 111 678 000 Euro, im Jahr 2017 ein Betrag von 28 835 000 Euro, im Jahr 2018 ein Betrag von 6 689 000 Euro und im Jahr 2019 ein Betrag von 6 689 000 Euro unberücksichtigt, welcher jeweils als Abschlagszahlung auf den Umsatzsteuerfestbetrag an die Länder zum teilweisen Ausgleich der Kosten für Asylbewerber und Flüchtlinge vom Bund gewährt wird. Ergeben sich geänderte Beträge bei den Abschlagszahlungen nach Satz 8 oder infolge von Spitzabrechnungen der Jahre ab 2016, sind diese spätestens in der endgültigen Abrechnung für das Jahr der Zahlung zu berücksichtigen.“

b) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „33,99“ durch die Angabe „34,496“ und die Angabe „66,01“ durch die Angabe „65,504“ ersetzt.

c) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Die dem Land und den Kommunen zufließenden Umsatzsteuermehreinnahmen aus dem Fünf-Milliarden-Euro-Paket des Bundes nach dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen werden dauerhaft, soweit sie nach Absatz 3 Satz 1 dem Land zustehen, in entsprechendem Umfang einem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 22a zugeführt. Dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern werden in den Jahren 2018 und 2019 insgesamt Mittel in Höhe von 70 230 000 Euro zur Verfügung gestellt. Eine endgültige Berechnung der Zuführung erfolgt auf der Basis der für das jeweilige Jahr durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen endgültig festgestellten Anteile der Gemeinden und der Länder an der Umsatzsteuer. Der Unterschiedsbetrag zwischen den vorläufigen und endgültigen Zuführungen an den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern ist spätestens mit der Zuführung der Mittel seitens des Landes an den Fonds des übernächsten Haushaltsjahres zu verrechnen.“

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und in Satz 3 wie folgt gefasst:

„Diese Ausgleichszuweisungen werden in den Jahren 2018 und 2019 nach dem rechnerischen Anteil der Gemeinden an der Gesamtzahl der Kinder im Alter von 0 bis 18 Jahren den Gemeinden zugewiesen.“

e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

f) Dem Absatz 6 werden folgende Sätze angefügt:

„Das Land unterstützt die Landkreise und kreisfreien Städten bei der Deckung des sich aus der Integrationsaufgabe von anerkannten Schutzberechtigten ergebenden erhöhten Verwaltungs- und Betreuungsaufwands. Die Beträge nach Satz 3 und 4 erhöhen sich im Jahr 2016 um 2 700 000 Euro. In den Jahren 2017 und 2018 erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte einen Betrag in Höhe von 7 500 000 Euro. Die Verteilung der Mittel in den Jahren 2017 und 2018 erfolgt nach der Anzahl der anerkannten Schutzberechtigten (einschließlich Familienmitgliedern im Rahmen des Familiennachzugs). Zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des Zusammenlebens der hier lebenden Menschen und der neu hinzugekommenen Flüchtlinge stellt das Land den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden für jeden anerkannten Schutzberechtigten (einschließlich Familienmitgliedern im Rahmen des Familiennachzugs) für die Jahre 2016 bis 2018 jeweils 100 Euro zur Verfügung. Das Nähere zur Umsetzung der Mittel regelt das Ministerium für Inneres und Europa durch Verwaltungsvorschrift.“

g) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 5 werden folgende Sätze eingefügt:

„Die Abrechnung des Finanzausgleichs für das Jahr 2016 erfolgt teilweise unter Verrechnung des positiven Abrechnungsbetrages für das Jahr 2015 im Finanzausgleich für das Jahr 2018. Der verbleibende Betrag wird im Finanzausgleich für das Jahr 2020 zur Abrechnung gebracht.“

bb) In dem neuen Satz 9 werden die Wörter „und Gesundheit“ durch ein Komma und die Wörter „Integration und Gleichstellung“ ersetzt.

h) Nach Absatz 7 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Das Land stellt den Kommunen einen finanziellen Ausgleich für die seit dem 1. Januar 2014 zu berücksichtigenden Kostensteigerungen für die Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden in Höhe von 9 700 000 Euro bis zur nächsten Überprüfung der Kosten jährlich zur Verfügung.“

3. In § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a wird die Angabe „225 100 000“ durch die Angabe „216 700 000“ ersetzt.

4. § 11 Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 wird die Angabe „39,803“ durch die Angabe „38,994“ ersetzt.

b) In Nummer 2 wird die Angabe „23,605“ durch die Angabe „24,550“ ersetzt.

c) In Nummer 3 wird die Angabe „36,592“ durch die Angabe „36,456“ ersetzt.

5. § 12 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „67,939“ durch die Angabe „67,839“ und die Angabe „32,061“ durch die Angabe „32,161“ ersetzt.

b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 Nummer 1 und 2 werden jeweils die Wörter „gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz des vorvergangenen Haushaltsjahres,“ durch die Wörter „nach Satz 3 geltenden Nivellierungshebesatz,“ ersetzt.

bb) In Satz 2 Nummer 4 wird das Komma durch das Wort „und“ ersetzt.

cc) In Satz 2 Nummer 5 werden das Wort „und“ durch einen Punkt und die Angabe „Absatz 4“ durch die Angabe „Absatz 5“ ersetzt.

dd) Satz 2 Nummer 6 wird aufgehoben.

ee) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Für die Berechnung der Steuerkraftzahlen zu den Grundsteuern und zur Gewerbesteuer werden in den Jahren 2018 und 2019 folgende Nivellierungshebesätze zugrunde gelegt:

a) für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte

| | |
|----------------|--------------|
| Grundsteuer A: | 314 Prozent, |
| Grundsteuer B: | 477 Prozent, |
| Gewerbesteuer: | 410 Prozent, |

b) für die kreisangehörigen Gemeinden, mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte

| | |
|----------------|---------------|
| Grundsteuer A: | 307 Prozent, |
| Grundsteuer B: | 396 Prozent, |
| Gewerbesteuer: | 348 Prozent.“ |

c) In Absatz 6 Satz 2 werden die Wörter „landesdurchschnittliche gewogene Hebesatz aller kreisangehörigen Gemeinden“ durch die Wörter „nach Absatz 4 Satz 3 geltende Nivellierungshebesatz“ ersetzt.

d) Absatz 10 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Ist die Ausgangsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die Gemeinde im Jahr 2018 65 Prozent des Unterschiedsbetrages und im Jahr 2019 70 Prozent des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung.“

6. § 13 Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Ist die Ausgangsmesszahl höher als die Umlagekraftmesszahl, erhält der Landkreis im Jahr 2018 65 Prozent des Unterschiedsbetrages und im Jahr 2019 70 Prozent des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung.“

7. § 15 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Angabe „41 100 000“ durch die Angabe „45 200 000“ ersetzt.

b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „105 200 000“ durch die Angabe „99 400 000“ ersetzt.

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „36 800 000“ durch die Angabe „34 200 000“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird die Angabe „16 600 000“ durch die Angabe „14 800 000“ ersetzt.

d) In Absatz 4 Satz 1 wird die Angabe „25 400 000“ durch die Angabe „23 100 000“ ersetzt.

8. § 21 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 4 Satz 3 wird aufgehoben.
- b) In Absatz 7 Satz 4 und 5 wird jeweils das Wort „Sport“ durch das Wort „Europa“ ersetzt.

9. § 22 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Zur Unterstützung der eigenen Maßnahmen stellt das Land in Höhe der nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe g bereitgestellten Mittel Gemeinden und Landkreisen auf Antrag ergänzende Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs (Konsolidierungshilfen) zur Verfügung.“

bb) Satz 3 wird aufgehoben.

b) In Absatz 2 werden die Sätze 3 bis 7 wie folgt gefasst:

„Die Hilfen können gewährt werden als

1. Fehlbetragszuweisungen zum Ausgleich eines in der Finanzrechnung ausgewiesenen jahresbezogenen negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 45 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik, soweit dieser unvermeidbar gewesen ist und nicht durch positive Vorträge aus Haushaltsvorjahren ausgeglichen werden kann; unvermeidbar ist der negative Saldo dann, wenn der jahresbezogene Ausgleich der Finanzrechnung trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten sowie Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht erreicht werden konnte, und
2. weitergehende Konsolidierungshilfen durch zweckgebundene nicht rückzahlbare und bedingt rückzahlbare Zuschüsse.

Fehlbetragszuweisungen nach Satz 3 Nummer 1 kommen nur in Betracht, wenn im Finanzplanungszeitraum in höchstens vier Jahren ein negativer jahresbezogener Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen entstanden ist oder entsteht. Die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen über mehr als zwei Jahre in Folge scheidet aus. Soweit weitergehend negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen erwirtschaftet werden, kommen weitergehende Konsolidierungshilfen nach Satz 3 Nummer 2 in Betracht. Die Gewährung weitergehender Konsolidierungshilfen setzt voraus, dass die Kommune nach ihrem Haushaltssicherungskonzept aus eigener Kraft jahresbezogen mindestens den Ausgleich der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen dauerhaft erreicht.“

c) Die Absätze 3 und 4 werden wie folgt gefasst:

„(3) Über den Antrag auf Gewährung einer Konsolidierungshilfe nach Absatz 2 entscheidet das Ministerium für Inneres und Europa, bei kreisangehörigen Gemeinden mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte im Benehmen mit der für die Gemeinde zuständigen unteren Rechtsaufsichtsbehörde. Ein Rechtsanspruch auf Hilfen nach Absatz 2 oder eine bestimmte Höhe der Hilfe besteht nicht. Das Maß der selbst zur verantwortenden Verschuldung und die bisherigen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung sind bei der Entscheidung über den Antrag zu berücksichtigen.

(4) Fehlbetragszuweisungen nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 werden durch Bewilligungsbescheid gewährt. Der Bewilligungsbescheid kann unter Bedingungen und Auflagen ergehen. Die Bewilligung kann ganz oder teilweise widerrufen werden, wenn der Zuweisungsempfänger Maßnahmen trifft, die dazu führen, dass das Haushalts sicherungskonzept voraussichtlich nicht oder in wesentlichen Teilen nicht mehr verwirklicht werden kann.“

d) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Weitergehende Konsolidierungshilfen nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 werden vorrangig durch öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrag (Konsolidierungsvereinbarung) gewährt. In der Konsolidierungsvereinbarung sind insbesondere die Handlungspflichten des Zuwendungsempfängers, vor allem die durch ihn umzusetzenden Maßnahmen zum Erreichen eines Haushaltsausgleichs, die Voraussetzungen für die Auszahlung der Zuwendung sowie Rechtsfolgen und Handlungsmöglichkeiten des Zuwendungsgebers zu regeln, sofern der Zuwendungsempfänger die Handlungspflichten nicht erfüllt. Die Vertragspartner können vereinbaren, dass das Haushalts sicherungskonzept Bestandteil der Konsolidierungsvereinbarung ist.“

e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6, und im Satz 3 werden die Wörter „Absätze 2 bis 4“ durch die Wörter „Absätze 2 bis 5“ ersetzt.

f) Der bisherige Absatz 6 wird aufgehoben.

g) Absatz 7 wird wie folgt gefasst:

„(7) Unbeschadet der Absätze 1 bis 6 und der nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe g zur Verfügung gestellten Mittel, gewährt das Land Konsolidierungshilfen in Höhe von 100 000 000 Euro aus dem rechtlich unselbständigen Sondervermögen mit der Bezeichnung „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“. Einzelheiten zum Verfahren, zu den Voraussetzungen sowie zur Bildung, Verwendung und Verwaltung des Sondervermögens können durch Verordnung des Ministeriums für Inneres und Europa geregelt werden. Der Beirat nach § 30 ist mindestens einmal jährlich über die Verwendung der Mittel und die Verwaltung des Fonds zu informieren.“

10. Nach § 22 wird folgender § 22a eingefügt:

**„§ 22a
Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern,
Verordnungsermächtigung**

(1) Das Land errichtet unter dem Namen „Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen mit dem Ziel, die Kommunen bei der Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 45 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 49 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, zu unterstützen. Die Bewirtschaftung des Sondervermögens obliegt dem Ministerium für Inneres und Europa. Es erstellt im Benehmen mit dem Finanzministerium für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan und eine Jahresrechnung für das Sondervermögen. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern gelten entsprechend.

(2) Dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern werden ab dem Jahr 2018 die Mittel gemäß § 7 Absatz 4 Satz 2 zugeführt.

(3) Die dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung stehenden Mittel dienen:

1. im Jahr 2018 in Höhe von 35 000 000 Euro der Aufstockung der im Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung stehenden Mittel für die Zuweisungsempfänger nach § 4 der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung, die mit dem Land eine Konsolidierungsvereinbarung abgeschlossen haben oder abschließen werden; für die Verteilung der Mittel gilt § 6 der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung entsprechend,
2. im Jahr 2018 in Höhe von 17 615 000 Euro der Unterstützung der Gemeinden, die nicht Zuweisungsempfänger nach Nummer 1 sind oder sein können und die auf Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses gemäß § 45 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Haushaltsjahr 2015 einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen erreichen, bei der Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2014; verfügt eine Gemeinde noch nicht über einen festgestellten Jahresabschluss 2015, können Zuweisungen für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Haushaltsjahr 2014 zur Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2013 auf Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses 2014 gewährt werden,

3. im Jahr 2019 in Höhe von 17 615 000 Euro der Unterstützung der Gemeinden, die nicht Zuweisungsempfänger nach Nummer 1 sind oder sein können und die auf Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses gemäß § 45 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Haushaltsjahr 2016 einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen erreichen, bei der Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2015; verfügt eine Gemeinde noch nicht über einen festgestellten Jahresabschluss 2016 oder hat sie im Vorjahr Zuweisungen für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Haushaltsjahr 2014 erhalten, können Zuweisungen für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Haushaltsjahr 2015 zur Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2014 auf Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses 2015 gewährt werden.

(4) Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 werden in Höhe des jahresbezogenen positiven Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen, höchstens aber in Höhe des zum Ende des Haushaltsjahres, für das der Antrag gestellt wird, verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gewährt. Die Zuweisungen können höchstens für zwei aufeinander folgende Haushaltsjahre gewährt werden. Hat eine Gemeinde in 2018 eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2 erhalten, ist der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum Ende des Haushaltsjahres um diesen Betrag zu erhöhen. Dem Antrag ist als Nachweis des jeweiligen jahresbezogenen positiven Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen die Darstellung im Anhang gemäß § 48 Absatz 3 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik zu den festgestellten Jahresabschlüssen beizufügen. Anträge auf Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 3 sind bis zum 15. Oktober 2019 beim Ministerium für Inneres und Europa zu stellen. Verfügt die Gemeinde in 2018 oder in 2019 noch über keinen festgestellten Jahresabschluss 2015 oder 2016, kann der Antrag auf eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2 oder 3 mit den Angaben nach Satz 4 auf der Grundlage des vorläufigen Jahresabschlusses 2015 oder 2016 gestellt werden. Eine Zuweisung wird bei einer Antragstellung auf Grundlage vorläufiger Jahresabschlüsse in Höhe von 80 Prozent des Betrages nach Satz 1 gewährt. Die Gewährung der Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln.

(5) Soweit die nach Absatz 3 Nummer 2 zur Verfügung stehenden Mittel in 2018 nicht vollständig gebunden werden, erhöhen sie die in 2019 nach Absatz 3 Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mittel. Soweit die nach Absatz 3 Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mittel bis zum 30. November 2019 nicht vollständig gebunden werden, werden sie für den in Absatz 3 Nummer 1 genannten Verwendungszweck zur Verfügung gestellt.

(6) Ab dem Jahr 2020 sollen die Gemeinden aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, und bei der Rückführung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen unterstützt werden. Dies gilt auch für Gemeinden, die ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Mittel mit dem Ziel gewähren, Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes zu tilgen.

(7) Einzelheiten zur Bewirtschaftung des Sondervermögens sowie zu den Voraussetzungen und zum Verfahren für die Gewährung der Zuweisungen regelt das Ministerium für Inneres und Europa durch Rechtsverordnung.

(8) Der Beirat nach § 30 ist mindestens einmal jährlich über die Verwendung der Mittel und die Bewirtschaftung des Fonds zu informieren.“.

11. § 23 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 wie folgt gefasst:

„im Jahr 2018 die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2017 zu 50 Prozent und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2018 zu 50 Prozent, ab dem Jahr 2019 die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres,“.

b) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „6“ durch die Angabe „5“ und die Angabe „86“ durch die Angabe „91“ ersetzt.

12. In § 25 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „soweit diese nicht für die Unterhaltung der Landesfeuerwehrschule sowie weiterer gesetzlicher Aufgaben des Landes erforderlich sind“ durch die Wörter „soweit dieses nicht für die Unterhaltung der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz sowie weiterer gesetzlicher Aufgaben des Landes erforderlich ist“ ersetzt.

13. In § 27 Absatz 1 werden der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgende Wörter „Gleiches gilt für die Feststellung der Anzahl von Kindern.“ angefügt.

14. Nach § 30 wird folgender § 31 eingefügt:

„§ 31 Übergangsregelung

Für die Gewährung von Hilfen nach § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1, die vor dem 1. Januar 2018 beantragt wurden, gilt das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung.“

15. In § 12 Absatz 7 Satz 2, § 15 Absatz 4 Satz 2 und Absatz 5 Satz 2, § 18 Absatz 2 Satz 2, § 20 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3, § 21 Absatz 2 Satz 1, 3 und 4 sowie Absatz 3 Satz 1, 3 und 6, § 23 Absatz 4 Satz 2 und Absatz 5 Satz 4, § 27 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 4, § 28 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4, § 29 Absatz 3 und 4 und § 30 Absatz 1 Satz 1 wird jeweils das Wort „Innenministerium“ durch die Wörter „Ministerium für Inneres und Europa“ und in § 21 Absatz 2 Satz 2, § 25 Absatz 1 Satz 2 und § 30 Absatz 1 Satz 2 wird jeweils das Wort „Innenministeriums“ durch die Wörter „Ministeriums für Inneres und Europa“ ersetzt.

Artikel 2
Bekanntmachungserlaubnis

Das Ministerium für Inneres und Europa kann den Wortlaut des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern in der vom 1. Januar 2018 an geltenden Fassung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt machen.

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

Begründung:

des Entwurfes eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

A. Allgemeiner Teil

I. Einleitung

1. Novellierung des Finanzausgleichssystems

Der vorliegende Gesetzentwurf hat die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) zum Gegenstand. Der kommunale Finanzausgleich ist ein historisch gewachsenes System, welches typischerweise aufgrund sich ändernder Ausgangsbedingungen der ständigen Überprüfung und Änderung bedarf. So erfolgten in den letzten Jahren zahlreiche Anpassungen des Gesetzes. Die letzte grundlegende Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes fand mit Wirkung zum Jahr 2010 statt (GVOBl. M-V 2009, S. 606). Ihr voraus ging eine finanzwissenschaftliche Untersuchung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sowie zwischen den Kommunen, durchgeführt von Prof. Dr. Schwager der Universität Göttingen und Prof. Dr. Büttner des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung München.¹ Die Gutachter der Universität Göttingen setzten sich damals hinsichtlich der vertikalen Finanzverteilung insbesondere mit den Schwierigkeiten der Quantifizierung notwendiger Ausgaben und dem Zwei-Quellen-Modell auseinander², welches bei der Finanzverteilung nach Art der Aufgaben (pflichtige und übertragene Aufgaben versus freiwillige Aufgaben) differenziert. Aufgrund der fachlichen Bedenken der Gutachter³ wurde das Zwei-Quellen-Modell nicht in das Finanzausgleichsgesetz eingeführt und das bislang praktizierte Verfahren auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes beibehalten. Auch hinsichtlich der horizontalen Verteilung erfolgte mit der FAG-Novelle 2010 keine grundlegende systemische Veränderung der Verteilung. Eine Änderung des bestehenden Drei-Säulen-Systems erfolgte nicht, wenngleich die Zentren mit dem Zentrale-Orte-System gestärkt wurden.⁴ Die von den Gutachtern vorgeschlagene Reduzierung der Vorwegabzüge zur Stärkung der Schlüsselmasse wurde nur teilweise umgesetzt.

Aufgrund der Neuordnung der Landkreise und der Einkreisung der ehemals kreisfreien Städte Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Hansestadt Stralsund, der Stadt Neubrandenburg und der Hansestadt Wismar mit dem Kreisstrukturgesetz vom 12. Juli 2010 (GVOBl. M-V 2010, S. 366) wurde das FAG M-V zwar mit einem Änderungsgesetz den neuen Kreisstrukturen angepasst (GVOBl. M-V 2011, S. 400). Es fehlte jedoch an einer grundlegenden Überprüfung der Folgewirkungen der Kreisstrukturreform auf die Finanzverteilung.

¹ Büttner, T. u.a., Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, Langfristige Entwicklung und Perspektiven Teil I: Der vertikale Finanzausgleich und Teil II: Der horizontale Finanzausgleich, 2008.

² Siehe oben S. 117 ff.

³ Büttner, T., Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, Langfristige Entwicklung und Perspektiven Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, 2008, S. 160, 185.

⁴ Siehe Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V 2010, 606 im Folgenden FAG-Novelle 2010 - Landtags-Drucksache 5/2685).

Aufgrund der defizitären Haushaltssituation zahlreicher Kommunen insbesondere der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte forderte der FAG-Beirat⁵ bereits im April 2013 die gutachterliche Überprüfung der vertikalen und horizontalen Finanzverteilung. Am 19. Februar 2014 vereinbarte das Land Mecklenburg-Vorpommern mit den Kommunalen Landesverbänden, dass die Strukturen des Finanzausgleichs geprüft und überarbeitet werden müssen, um die Herausforderungen aufgrund sinkender Bundes- und EU-Zuweisungen und des demographischen Wandels zu meistern und eine nachhaltige Stabilisierung der Kommunalfinanzen zu erreichen. Ziel einer solchen Novellierung des Finanzausgleichs sollte eine angemessene und zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendige Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes sein. Grundlegende Voraussetzung dessen war die Erarbeitung eines umfangreichen Gutachtens zum vertikalen wie horizontalen Finanzausgleich, um eine nachhaltige und gerichts feste Neustrukturierung des Finanzausgleichs zu erreichen.

Mit der Erstellung des Gutachtens zur Analyse des Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern wurde im Juli 2014 Prof. Dr. Lenk von der Universität Leipzig beauftragt. Das Gutachten sollte im Herbst 2016 fertiggestellt werden. Ausgangslage für die Begutachtung war nicht nur die Forderung der Kommunalen Landesverbände nach einer Überprüfung der aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen sondern auch die defizitäre Haushaltssituation der Landkreise und der kreisfreien Städte, die Strukturschwäche zahlreicher kreisangehöriger Gemeinden und die komplizierten Sonderregelungen aufgrund der neuen Kreisstruktur. Die Untersuchungen sollten auf den amtlichen Statistiken der Jahresrechnungen basieren.

Die gutachterliche Untersuchung fand, wie in der Vereinbarung festgelegt, im Wege eines kommunikativen Prozesses zusammen mit den Kommunen statt. Als beratendes Gremium begleitete der Lenkungsausschuss, ein um den Präsidenten des Landesrechnungshofs und zwei weitere kommunale Vertreter erweiterter FAG-Beirat, die Begutachtung. Während der Begutachtung fanden zehn Arbeitsbesprechungen statt, an denen neben dem Lenkungsausschuss weitere kommunale Vertreter teilnahmen. Die Fertigstellung des Gutachtens erfolgte zum 2. März 2017.⁶

2. Ergebnisse des FAG-Gutachtens

2.1 Finanzlage

Die Gutachter stellen die Finanzlage von Land und Kommunen grundsätzlich positiv dar, da sowohl die kommunale als auch die Landesebene im Zeitraum 2008 bis 2015 per Saldo Überschüsse auswiesen. Jedoch hat das Land nach der Analyse der Gutachter einen Überschuss von 234,2 Millionen Euro, hingegen die Kommunen von 63,3 Millionen Euro. Dieser positive Saldo schließt die gezahlten Sonderhilfen mit ein.⁷

⁵ Der FAG-Beirat berät das Innen- und Finanzministerium in Fragen der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs und nimmt die in diesem Gesetz geregelten Prüfungspflichten wahr, § 30 Absatz 2 FAG M-V.

⁶ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

⁷ Aufgrund der auf dem Kommunalgipfel 2013 getroffenen Vereinbarung erhielten die Kommunen in 2014 40 Millionen Euro und in 2015 30 Millionen Euro, in 2014 und 2015 wurden dann noch jeweils 40 Millionen Euro aufgrund des Kommunalgipfels 2014 ausgezahlt.

Aus Sicht der Gutachter hätte das Land deutlich höhere Überschüsse zu verzeichnen, wenn diese Mittel nicht geflossen wären. Diese Betrachtung setzt nach den Gutachtern jedoch voraus, dass die Kommunen keine zusätzlichen Ausgaben aus den Sonderhilfen finanziert haben. Beide Ebenen verzeichneten seit 2005 einen synchronen Schuldenabbau.⁸

Allerdings seien innerhalb der kommunalen Ebene deutliche Unterschiede bei einzelnen kommunalen Teilgruppen festzustellen. Insbesondere die Landkreise hatten im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden durchschnittlich betrachtet seit 2008 einen niedrigeren Finanzierungssaldo.⁹ Bei den kreisangehörigen Gemeinden wiesen insbesondere die kleinen kreisangehörigen Gemeinden vergleichsweise gute Finanzierungssalden auf. Die Gutachter konstatieren bei den Kommunen im Vergleich zu den anderen Bundesländern ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau bei den Realsteuern (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer), was auch Einfluss auf die unmittelbare Finanzausstattung der Kommunen hat.¹⁰ Allerdings relativieren sie ihre Feststellung aufgrund einer differenzierten Betrachtung der Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen. So weisen die Kommunen vor allem im Bereich der Gewerbesteuer ein Hebesatzpotential auf. In dem Bereich könnten fiktive Mehreinnahmen von 10 Millionen Euro erzielt werden. Jedoch wäre bei der Grundsteuer B eine Minderung angezeigt, da das niedrige Hebesatzniveau in dem Bereich auf eine abweichende Größenstruktur zurückzuführen ist. Insgesamt ergibt sich aus Sicht der Gutachter daher ein Mehraufkommenspotential von 8 bis 9 Millionen Euro.¹¹

Bei der Analyse der amtlichen Statistiken und der daraus abgeleiteten Finanzierungssalden sind auch die Auszahlungen für Investitionen enthalten. Nicht enthalten in der Finanzanalyse der Gutachter waren die aus dem Finanzhaushalt vorzunehmende planmäßige Tilgung oder die im Ergebnishaushalt zu buchenden Abschreibungen auf das kommunale Sachanlagevermögen. Die Gutachter hatten auf Wunsch der Kommunen noch zusätzlich erhobene Abschreibungsdaten ausgewertet und festgestellt, dass sich auch unter Berücksichtigung dieser Abschreibungen die grundsätzlich positive Bewertung der kommunalen Finanzlage nicht ändert. Jedoch wiesen die Gutachter auch daraufhin, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ein unterdurchschnittliches Ausgabeverhalten für Investitionen, vor allem für Infrastruktur, haben.¹²

2.2 Ergebnisse zum vertikalen Finanzausgleich

Ausgehend von dem Untersuchungsauftrag, die Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse zu untersuchen und eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung der Gleichwertigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen und der Leistungsfähigkeit des Landes zu ermitteln, befassten sich die Gutachter ausführlich mit den Möglichkeiten und Grenzen der objektiven Bedarfsbestimmung der Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung. Hierzu wiesen sie ausdrücklich darauf hin, dass die originäre Bestimmung der objektiven Bedarfe nicht möglich sei, da keine vollständige Definition der kommunalen Aufgaben vorliege und die objektiven Kosten der konkreten Aufgabenerfüllung nicht bestimmbar seien. Untersucht werden könnten daher nur die relativen Bedarfe.¹³

⁸ Vergleiche Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 4 - 6.

⁹ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 8.

¹⁰ Vergleiche Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 30 f.

¹¹ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 33.

¹² Vergleiche Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 36 - 38.

¹³ Vergleiche Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 109 ff.

Für die Analyse der Finanzverteilung zwischen dem Land und den Kommunen untersuchten die Gutachter verschiedene Modelle: das bislang praktizierte Verfahren auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, das Symmetrieverfahren und das bedarfsorientierte Modell.

Das Verfahren auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes stellt ein einnahmeorientiertes, regelgebundenes Verfahren dar. Als Basis für die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse dienen nicht nur die Landeseinnahmen, sondern auch die Einnahmen der Kommunen. Ausgehend von der Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben wird die Finanzausgleichsmasse so bestimmt, dass eine parallele Entwicklung der Einnahmen von Land und Kommunen besteht.

Aufgrund der Regelgebundenheit, der Planungssicherheit und seiner konjunkturglättenden Wirkung sehen die Gutachter in diesem Verfahren grundsätzlich ein taugliches Instrument, um die Finanzausgleichsmasse in Zukunft fortzuschreiben. Das auf dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz basierende Verfahren beschreibt eine einnahmeseitige Symmetrie zwischen Land und Kommunen, welche aus Sicht der Gutachter auch zukünftig maßgeblich für die mittelfristige Fortschreibung der Finanzverteilung sein sollte.¹⁴ Jedoch stellen sie bei dem hier praktizierten Verfahren auch ein Reformpotential fest: Bei der Betrachtung der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sind alle Jahre einzubeziehen und dann die durchschnittlichen Anpassungspotentiale zu berechnen. Darüber hinaus ist die Frage nach dem richtigen Ausgangspunkt/Referenzjahr nicht geklärt. Hier bietet sich aus Sicht der Gutachter eine Bestimmung anhand des Symmetrieverfahrens oder des Bedarfsmodells an.¹⁵

Das Symmetrieverfahren folgt dem Gebot vertikaler Verteilungssymmetrie von Einnahmen und Ausgaben bei Land und Kommunen. Die prinzipielle Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben gebietet nach diesem Verfahren die gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf beiden Ebenen, das heißt, eine gleichmäßige (ausgabenorientierte) Beteiligung an den gemeinschaftlichen Überschüssen bzw. Defiziten. Aus Sicht der Gutachter ist dieses Verfahren transparent und rechnerisch einfach darstellbar. Nachteilig ist, dass das Verfahren dynamische Anreizeffekte auf die betreffenden Körperschaften entfalten kann. Innerhalb der Finanzwissenschaft wird zudem die Behandlung der Zinsausgaben unterschiedlich gewertet. Die Gutachter sprechen sich jedoch eindeutig auch unter Berücksichtigung der synchronen Entschuldung von Land und Kommunen seit 2005 für eine Einbeziehung der Zinsausgaben in die Berechnung aus.

Anhand des Symmetrieverfahrens errechneten die Gutachter für den Zeitraum 2010 bis 2014 zugunsten der Kommunen ein Anpassungsvolumen von 32,9 Millionen Euro bei Fortzahlung der Sonderhilfen, ohne Fortzahlung der Sonderhilfen ein Anpassungsvolumen von 49,8 Millionen Euro, was eine Korrektur der Beteiligungsquote auf 34,81 Prozent zur Folge hätte. Für den Zeitraum 2001 bis 2014 errechneten die Gutachten hingegen ein negatives Korrekturvolumen von minus 31,4 Millionen Euro.

Aufgrund des Anreizeffektes, Ausgaben zu produzieren, sollte aus Sicht der Gutachter das Verfahren für die Bestimmung der Finanzmassenverteilung für ex-post-Betrachtungen genutzt werden und nur in großen Zeitabständen erfolgen. Für die Fortschreibung sollten Berechnungen nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz erfolgen. Grundsätzlich leistet das Symmetrieverfahren aus ihrer Sicht einen wichtigen Beitrag zu einer rationalen Debatte um die Finanzverteilung.¹⁶

¹⁴ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite XX.

¹⁵ Vergleiche Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 139 ff (145).

¹⁶ Vergleiche Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 147 ff (164).

Das bedarfsorientierte Modell hat als Bezugsgröße nur die kommunalen Aufgaben im Blick. Die Landesseite wird hierbei überhaupt nicht beachtet, weder deren Einnahmen noch Ausgaben. Auch eine Steigerung der Landeseinnahmen führt nicht zur Anhebung der FAG-Masse, sondern nur eine Steigerung der Zuschussbedarfe der Kommunen. Die um die Einnahmen bereinigten Ist-Ausgaben der Kommunen stellen die Basis dieses Modells dar. Die Gutachter haben sich mit diesem Modell sehr intensiv auseinandergesetzt, Praxisbeispiele anderer Länder (Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen) analysiert und ein fortentwickeltes Modell zur Anwendung gebracht. Dabei haben sie die Zuschussbedarfe aller Kommunen analysiert. Das sind die Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Aufgaben, wobei sie die Aufgaben der Kommunen kleinteilig in 113 Produktgruppen untergliedert haben. Die Ermittlung angemessener Zuschussbedarfe haben sie durch eine sogenannte Korridorbildung - die höchsten (über 90 Prozent) und die niedrigsten (unter 10 Prozent) Zuschussbedarfe werden an die Korridor Grenzen herangeführt - vorgenommen.

Dieses sehr komplexe Modell hat in den Arbeitsbesprechungen zu zahlreichen Diskussionen und Nachfragen von den Kommunen geführt, was wiederum zu Korrekturen bei der Bestimmung der Produktbereiche und zu weiteren Analysen und Modifikationen führte. Insbesondere ist die Frage der absoluten Bestimmung der kommunalen Bedarfe und die Verwendung des Korridorverfahrens mit der Kürzung außerordentlich hoher Zuschussbedarfe kontrovers diskutiert worden. Aufgrund der Forderung der Kommunen wurden einzelne Aufgabenbereiche vertieft untersucht. Es erfolgte sodann eine Korrektur des Effekts von Miet- und Pachteinnahmen im Produkt 111, die Zusammenlegung von Produkten in den Bereichen Schule und Kindertagesbetreuung, eine gesonderte Analyse des Brandschutzes und eine Effizienzanalyse im Bereich der Sozialausgaben nach dem SGB XII. Diese vorgenommenen Modifikationen führten zu einer Erhöhung der Zuschussbedarfe der Kommunen um durchschnittlich 35 Millionen Euro.

Anhand der Jahresrechnungsstatistiken ermittelten die Gutachter für den Zeitraum 2010 bis 2014 einen Minderbedarf bei den Kommunen von durchschnittlich 128,5 Millionen Euro. Von den Zuschussbedarfen der Kommunen erkennen die Gutachter damit durchschnittlich 94,9 Prozent als bedarfsgerecht an. Das entspricht einer weitaus höheren Anerkennungsquote als die nach pauschalisierten Berechnungsverfahren in den Ländern Thüringen, Hessen und Sachsen-Anhalt ermittelten Quoten. Aus Sicht der Gutachter sind die anhand des Bedarfsmodells ermittelten Ergebnisse durchaus plausibel, da Aufgaben mit einem hohen Pflichtigkeitsgrad geringe Effizienzpotenziale aufweisen. Aufgaben mit einem höheren Ermessensspielraum und freiwillige Aufgaben zeigen dagegen höhere Korrekturen. Die Gutachter empfehlen dieses Verfahren jedoch nur für eine ex-post-Betrachtung. Das rechnerische Ergebnis stellt aus ihrer Sicht einen Orientierungswert dar, der durch Zuschläge für nicht getätigte Ausgaben im freiwilligen Bereich oder für nicht getätigte Investitionen zum Abbau des infrastrukturellen Rückstands ergänzt werden sollte.¹⁷

Die Gutachter veranschaulichen zusammenfassend¹⁸ die unterschiedlichen Wirkungen sowie die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Verfahren zur Überprüfung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen. Eine eindeutige Empfehlung geben sie nicht ab.

¹⁷ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 170 ff (231).

¹⁸ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 237 f.

2.3 Ergebnisse zum horizontalen Finanzausgleich

Entsprechend dem Untersuchungsauftrag gingen die Gutachter zuerst der Frage nach, ob das bestehende Drei-Säulen-System auf ein Zwei-Ebenen-Modell umgestellt und ob bei einem solchen Zwei-Ebenen-Modell eine allgemeine Einwohnerveredelung als Hauptansatz mit entsprechenden Nebenansätzen eingeführt werden sollte. Darüber hinaus befassten sie sich mit der Notwendigkeit einer Stärkung der Zentren und der Auflösung der Vorwegabzüge.

Die Gutachter stellen grundsätzlich fest, dass das derzeitige System zu stark durch Vorwegabzüge dominiert ist, was den steuerkraftbezogenen und bedarfsgerechten Ausgleich zwischen den Kommunen schwächt.

Sie empfehlen, das bestehende und als zu kompliziert eingeschätzte Drei-Säulen-Modell in ein Zwei-Ebenen-System umzustellen, um so einen besseren Aufgabenbezug bei gleichzeitigem Steuerkraftausgleich zu erreichen.¹⁹ Bei einem Zwei-Ebenen-Modell erhalten alle Körperschaften, die Gemeindeaufgaben haben - das sind die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte - , Zuweisungen aus der Ebene der Gemeindeaufgaben und alle Körperschaften, die Kreisaufgaben wahrnehmen - das sind die Landkreise und die kreisfreien Städte - , aus der Ebene für Kreisaufgaben ihre Zuweisungen. Mithin erhalten die kreisfreien Städte aus beiden Ebenen ihre Zuweisungen. Eine Folge des Zwei-Ebenen-Modells ist die Einführung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für kreisangehörige Gemeinden und die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte. Die Sonderregelungen für die kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte in §§ 12 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 4 Satz 2 und 23 Absatz 3 FAG M-V würden entfallen. Die Gutachter haben anhand bereits gedeckter Bedarfe durch Steuern oder Kreisumlagen und noch ungedeckter Zuschussbedarfe die Dotation der beiden Ebenen bestimmt: Nach ihrer Berechnung sind 54,3 Prozent der Schlüsselmasse für die Gemeindeebene und 45,7 Prozent für die Kreisebene zu verwenden.²⁰ Zudem empfehlen die Gutachter die Endogenisierung der Kreisumlage. Bei einer Endogenisierung würde sich die Berechnung der Kreisumlagegrundlagen nicht mehr auf Basis der Schlüsselzuweisung des jeweiligen Vorjahres, sondern auf die des aktuellen Jahres beziehen. Dies hat den Vorteil, dass sich Änderungen bei der Höhe der Schlüsselzuweisungen bei einzelnen Gemeinden direkt auf die Berechnung der Kreisumlage auswirken.²¹

Anhand von Regressionsanalysen haben die Gutachter erst auf Basis der Daten der Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2013, dann nochmals durchgeführt für das Jahr 2014, für die Verteilung der Schlüsselmasse folgende Ergebnisse ermittelt: Für die Ebene der Gemeindeaufgaben ließ sich anhand der Regressionsanalysen für die Einführung einer allgemeinen Einwohnerveredelung als Hauptansatz keine Rechtfertigung finden. Eine solche Einwohnerveredelung wäre nur dann gerechtfertigt, wenn Gemeinden mit einer steigenden Anzahl an Einwohnern mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auch immer einen höheren Zuschussbedarf an Finanzmitteln zur Erledigung ihrer Aufgaben hätten und daher auch höhere Schlüsselzuweisungen erhalten müssten. Solche Zusammenhänge haben die Gutachter anhand der vorliegenden Daten nicht nachweisen können. Jeder Einwohner ist daher mit dem gleichen Wert in die Berechnungen eingegangen.

¹⁹ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 266 - 270.

²⁰ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 274.

²¹ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 276 f.

Jedoch haben die Gutachter bei bestimmten Gemeindegruppen besondere Zuschussbedarfe nachweisen können.²² Diese Zuschussbedarfe aufgrund höherer Kosten bei der Aufgabenerledigung bestehen einerseits bei Gemeinden, die überdurchschnittlich viele Kinder unter 18 Jahren aufweisen. Die Betreuung von Kindern in Krippe, Kindertageseinrichtung, Schule und Freizeit verursacht bei den Gemeinden mehr Kosten als andere Bevölkerungsgruppen wie etwa ältere Einwohner. Andererseits weisen Gemeinden, die einen Zentrale-Orte-Status haben und damit Grundzentrum, Mittelzentrum oder Oberzentrum sind, höhere Zuschussbedarfe auf. Diese Zuschussbedarfe entstehen insbesondere in den Bereichen Schule und Kultur sowie Gestaltung der Umwelt.²³ Diesen Zuschussbedarfen sollte nach Auffassung der Gutachter durch die Einführung von sogenannten Nebenansätzen Rechnung getragen werden. Die Kinder wären mit einem Faktor von 3,3 zu gewichten. Der jeweiligen Einwohnerzahl der Zentren wären die Einwohner des Nahbereiches eines Grundzentrums mit 17 Prozent, die Einwohner des Verflechtungsbereiches eines Mittelzentrums mit 8 Prozent und die Einwohner des Verflechtungsbereiches eines Oberzentrums mit 13 Prozent zuzuschlagen.

Für die Ebene der Kreisaufgaben konnten die Gutachter ebenfalls keine finanzwissenschaftliche Rechtfertigung für eine allgemeine Einwohnerveredelung nachweisen. Stattdessen haben sie besondere Zuschussbedarfe für Bedarfsgemeinschaften nach SGB II festgestellt, welche ebenfalls in einem Nebenansatz zu würdigen seien. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den Landkreisen und kreisfreien Städten sollte nach den Erkenntnissen der Gutachter mit dem Faktor 3,9 multipliziert werden, um so den Körperschaften mehr Zuweisungen zukommen zu lassen, die eine hohe Anzahl an solchen Bedarfsgemeinschaften haben.²⁴ Hingegen konnten die Gutachter keinen Zusammenhang zwischen hohen Kosten und Dünnbesiedelung bei der Kreisebene feststellen. Der bislang bei den Landkreisen bestehende Flächenfaktor sollte daher entfallen.²⁵

Hinsichtlich des gesamten horizontalen Verteilungsmodells schlugen die Gutachter die fast vollständige Auflösung aller Vorwegabzüge vor. Sie kommen bei Anwendung des Zwei-Ebenen-Modells mit den dargestellten Nebenansätzen im Vergleich zum Status quo (FAG 2016) zu folgenden fiskalischen Effekten: die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden verliert (minus 33,4 Millionen Euro), hingegen gewinnen die großen kreisangehörigen Städte (plus 5,4 Millionen Euro), kreisfreien Städte (plus 20,4 Millionen Euro) und Landkreise (plus 7 Millionen Euro). Diese negativen Netto-Effekte bei den kreisangehörigen Gemeinden verstärken sich noch deutlich, wenn die Effekte der Kreisumlage mit eingerechnet werden (minus 92,1 Millionen Euro bei den Gemeinden) und verstärken entsprechend die Gewinne der Landkreise (plus 93,7 Millionen Euro).²⁶ Diese Effekte stehen im Zusammenhang mit der Auflösung der Vorwegabzüge (insbesondere des § 16 FAG M-V) und der sich damit bedingenden höheren Dotierung der Teilschlüsselmassen für die Gemeindeebene, die auch ein Ansteigen der Berechnungsgrundlagen für die Kreisumlagen zur Folge hat. Auch führt die Anwendung eines einheitlichen landesweiten Nivellierungshebesatzes bei den kreisangehörigen Gemeinden zu einer höheren Umlagegrundlage.

²² Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 299.

²³ Vergleiche Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 302: Mehrzuschussbeträge in den Hauptproduktbereichen 2 und 5.

²⁴ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 322.

²⁵ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 324.

²⁶ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), S. 341, Abbildung 150.

Die Gutachter haben jedoch auch ein erhebliches Senkungspotential bei den Kreisumlagesätzen der Landkreise errechnet. Dieses liegt zwischen minus 4,9 Prozent für den Landkreis Rostock und minus 8,6 Prozent bei dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte.²⁷ Die Gutachter unterbreiten weitere Vorschläge zur Stärkung der Ausgleichsfunktion der zwischengemeindlichen Verteilung bei fehlender Finanzkraft. Jedoch empfehlen sie keine Anhebung der Ausgleichsquote. Diese sollte aus ihrer Sicht bei 60 Prozent bestehen bleiben, da bei einer Erhöhung der Quote ebenfalls die Bedarfe für die Zentralen Orte und die Gemeinden mit Kindern gestärkt werden. Die Finanzausgleichsumlage sollte ebenfalls so bestehen bleiben wie bisher: Abschöpfung von 30 Prozent der Finanzkraft der abundanten Gemeinden, sofern die Steuerkraftmesszahl den Schwellenwert von 115 Prozent der Ausgangsmesszahl (fiktiver Finanzbedarf) übersteigt, da die Finanzkraft dieser Gemeinden durch die Anhebung der Nivellierungshebesätze und die erhöhten Umlagegrundlagen bei der Kreisumlage hinreichend abgeschöpft wird.

Zur Stärkung des zwischengemeindlichen Finanzausgleichs empfehlen die Gutachter die Einführung einer relativen Mindestausstattung zum Ausgleich fehlender Finanzkraft. Bei einem Mindestniveau an Finanzkraft von 85 Prozent des Durchschnitts wird die Lücke zu 85 Prozent ausgeglichen. Die negativen Nettoeffekte verringern sich dann bei den kreisangehörigen Gemeinden etwas (minus 26,5 Millionen Euro), hingegen erhöhen sich die Verluste bei den großen kreisangehörigen Städten (minus 24,2 Millionen Euro).²⁸

3. Voraussetzungen für die Umsetzung des FAG-Gutachtens

Die von Prof. Dr. Lenk vorgenommene Begutachtung des gesamten Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern setzt zu deren Umsetzung eine umfassende Würdigung und Auswertung der Wirkungen und Verteilungseffekte voraus. Hinsichtlich der vertikalen Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen hat das Gutachten unterschiedliche, ja diametrale Ergebnisse ergeben. Letztendlich ist unter Berücksichtigung der Forderung der Kommunalen Landesverbände nach einer aufgabengerechten Finanzausstattung sowie den Wünschen der Kommunen nach mehr Finanzmitteln und dem finanzwirtschaftlich Machbaren eine zukunftsfähige und nachhaltige Finanzverteilung zu finden. Für den horizontalen Finanzausgleich setzt die Novellierung des Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern - wie dargestellt - eine Umstellung des gegenwärtigen Drei-Säulen-Systems in ein Zwei-Ebenen-Modell voraus. Diese Systemumstellung ist komplex und in ihren Wirkungen wechselhaft und vielseitig. Entscheidend für eine weitreichende Systemumstellung ist grundsätzlich die Darstellung und Erörterung der Verteilungswirkungen im Ganzen und der Effekte im Einzelnen für individuelle Gemeinden mit den Kommunen und den Kommunalen Landesverbänden. Nur durch eine hinreichende Kommunikation im Vorwege kann eine größtmögliche Akzeptanz einer Gesetzesreform erreicht werden, die auch nachhaltig zu einer Befriedung zwischen Land und Kommunen sowie zwischen steuerschwachen und steuerstarken Kommunen in der Finanzverteilungsdebatte führt.

²⁷ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), S. 343, Abbildung 151.

²⁸ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), S. 372, Abbildung 162.

Die Begutachtung des Finanzausgleichs fand zwar im Wege eines kommunikativen Prozesses mit kommunalen Vertretern und den Kommunalen Landesverbänden statt. Die komplexen Verteilungswirkungen des horizontalen Finanzausgleichs, die sich bei einer Systemumstellung ergeben, konnten jedoch nicht in der Ausführlichkeit und Tiefe erörtert werden, wie es für dessen Nachvollziehbarkeit notwendig gewesen wäre. Die Erörterung der vertikalen Finanzverteilung, insbesondere des Bedarfsmodells, hat weitaus mehr Zeit in Anspruch genommen als ursprünglich vorgesehen. Entgegen der ursprünglichen Planung fand die erste Arbeitsbesprechung zum horizontalen Finanzausgleich nicht wie geplant im Dezember 2015, sondern erst im Sommer 2016 statt. Eine zweite Arbeitsbesprechung dazu erfolgte im Herbst 2016. Geplant war die Endfassung im Herbst 2016 vorzulegen. Aufgrund einer noch notwendigen Korrektur bei der Zuordnung der Verwaltungskosten der amtsangehörigen Gemeinden erfolgte die Übergabe des Endgutachtens letztendlich am 2. März 2017.

Die bereits bei den Arbeitsbesprechungen und der Präsentation der Abschlussergebnisse am 2. Dezember 2016 dargestellten, jedoch erst im Endgutachten konkret sichtbar gewordenen hohen Nettoverluste nahezu aller kreisangehörigen Gemeinden und die Zuweisungsgewinne der Landkreise bei gleichzeitigem Senkungspotential der Kreisumlagen sind in der Umsetzung noch erörterungsbedürftig und erfordern weitere Anpassungen.

Darüber hinaus wurde aufgrund der bei der Besprechung am 2. Dezember 2016 geäußerten Kritik der kommunalen Seite, den Vorwegabzug für übertragene Aufgaben von 225,1 Millionen Euro auflösen und die Mittel in die Schlüsselmasse überführen zu wollen, seitens des Ministeriums für Inneres und Europa ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. In dem Gutachten sollte die Auflösung des Vorwegabzuges und die Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse verfassungsrechtlich untersucht werden.

Das am 7. März 2017 von Prof. Dr. Korioth vorgelegte Rechtsgutachten stellt die Auflösung des Vorwegabzuges und die Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse als verfassungsrechtlich nicht zulässig dar. Ebenso ist laut Rechtsgutachten bei ermittelter Kostensteigerung der Aufgaben die Aufstockung des Vorwegabzuges aus der Schlüsselmasse nicht zulässig.²⁹ Aufgrund dieses Rechtsgutachtens ergab sich die Notwendigkeit einer zeitnahen Anschlussuntersuchung. Prof. Dr. Lenk wurde beauftragt, bei den Berechnungen zum horizontalen Finanzausgleich den Vorwegabzug für die Kosten der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 15 FAG M-V bestehen zu lassen und nur die Vorwegabzüge der §§ 16, 17 und 18 FAG M-V aufzulösen. Darüber hinaus sollten bei diesen Nachberechnungen auch die jüngst zur Verfügung stehende (allerdings noch ungeprüfte) Jahresrechnungsstatistik 2015 und die Steuerdaten der Gemeinden für 2015 und 2016 einbezogen werden. Bei dieser Nachuntersuchung sollten auch verschiedene Modifikationen gerechnet werden, um die Wirkungen der Systemumstellung insgesamt besser beurteilen zu können. Zudem wurde Prof. Dr. Lenk beauftragt, die Finanzverteilung ab dem Jahr 2018 auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes unter Berücksichtigung der Optimierungspotentiale zu berechnen.

²⁹ Korioth, S., Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Auflösung des Vorwegabzuges für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§§ 10 Absatz 1 Nummer 1a, 14,15 FAG M-V) im künftigen kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommern (2017).

Prof. Dr. Lenk legte am 4. April 2017 die Ergebnisse der Anschlussuntersuchung vor. Hinsichtlich der Berechnung der Finanzverteilung auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ermittelten die Gutachter ausgehend von dem Referenzjahr 2006 bei der Betrachtung der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen im Zeitraum 2010 bis 2014 einen Aufstockungsbetrag zugunsten der Kommunen in Höhe von 50,5 Millionen Euro, was eine Beteiligungsquote von 34,84 Prozent ergeben würde. Für die Überprüfung der Finanzverteilung sind seitens der Gutachter sämtliche Einzeljahre berücksichtigt und auf Basis eines Mehrjahresdurchschnitts die Anpassungserfordernisse berechnet worden.³⁰

Die Nachberechnungen im horizontalen Bereich ergaben für 2017 deutliche höhere Verluste an Schlüsselzuweisungen bei den kreisangehörigen Gemeinden (minus 67 Millionen Euro, nach Kreisumlage minus 93,6 Millionen Euro) und hohe Zuweisungsgewinne bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Diese Effekte hängen laut Gutachter mit einer geringeren Schlüsselmasse durch die Nichtauflösung des § 15 FAG M-V und vor allem mit hohen Steuermehreinnahmen der Gemeinden und einer daraus folgenden Umschichtung bei der Teilschlüsselmassebildung zugunsten der Landkreise zusammen. Diese Effekte verringern sich nur wenig bei Einführung einer Mindestfinanzausstattung. Bei dem für den kommunalen Finanzausgleich 2018 gerechneten Modell - allerdings mit den Daten der Jahresrechnungsstatistik von 2015 und Einwohnerzahlen von 2015 - bildeten die Gutachter die Teilschlüsselmassen für die Gemeinde- und Kreisebene anhand eines Mehrjahresdurchschnitts der Jahre 2014 bis 2016. Aufgrund der abermals gestiegenen Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden betragen die negativen Nettoeffekte minus 47 Millionen Euro und die Gewinne der Landkreise reduzierten sich auf plus 41 Millionen Euro.³¹

Diese gesamten Untersuchungsergebnisse zur Begutachtung des Finanzausgleichsystems in Mecklenburg-Vorpommern sind in der Folgezeit sowohl landesseitig als auch von den Vertretern der Kommunalen Landesverbände ausgewertet und auf den Sitzungen des FAG-Beirates am 25. April und 3. Mai 2017 ausführlich erörtert worden. Dabei ist seitens der Kommunalen Landesverbände insbesondere die Frage der vertikalen Finanzverteilung, ihrer Berechnung und Aufstockung und der sofortigen Umsetzung der gutachterlichen Empfehlungen in Anbetracht der Verteilungseffekte intensiv diskutiert worden.

4. Beschluss des FAG-Beirates zur Umsetzung des FAG-Gutachtens vom 11. Mai 2017

In der Sitzung vom 11. Mai 2017 verständigte der FAG-Beirat sich darauf, die Novellierung des Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern in zwei Schritten vorzunehmen.

Die Mitglieder des Beirates waren sich einig, dass die gutachterlichen Empfehlungen so nicht direkt zum 1. Januar 2018 umzusetzen seien, da noch weitergehende Analysen und Anpassungen erforderlich seien, um ein verteilungsgerechtes und ausgewogenes Finanzausgleichssystem für alle Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern zu erreichen.

Nach dem Beschluss des FAG-Beirates hat in einem ersten Schritt eine Gesetzesänderung des FAG M-V zum 1. Januar 2018 zu erfolgen, welche die notwendigen Änderungen aufgrund der gesetzlichen Überprüfungspflichten enthält und darüber hinaus den zwischengemeindlichen Finanzausgleich stärkt. In einem zweiten Schritt wird die Novellierung des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern auf Basis des von Prof. Dr. Lenk erstellten Gutachtens zum Herbst 2018 mit einem Inkrafttreten zum 1. Januar 2020 angestrebt.

³⁰ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T. (2017), Anschlussuntersuchung, Seite 6 ff.

³¹ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T. (2017), Anschlussuntersuchung, Seite 83 ff.

Hinsichtlich des vertikalen Finanzausgleichs verständigten sich die Mitglieder des Beirates darauf, die Überprüfung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen weiterhin nach dem Verfahren auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes durchführen zu wollen, jedoch unter Berücksichtigung der Empfehlungen von Prof. Dr. Lenk mit der Festsetzung eines Referenzjahres und der Einbeziehung der Einzeljahre bei der Bildung eines mehrjährigen Durchschnitts. Der FAG-Beirat einigte sich darauf, als Ausgangspunkt für die Berechnungen den Mittelwert der Jahre 2006/2007 zu berücksichtigen, was bei Betrachtung des Zeitraums 2010 bis 2014 zu einer Aufstockung der FAG-Masse um 34,15 Millionen Euro führt. Die Beteiligungsquote ist ab 2018 entsprechend anzupassen. Die Finanzverteilung ist weiterhin alle zwei Jahre zu überprüfen. Es soll jedoch keinen Automatismus der Anpassung der Beteiligungsquote geben. Zusätzlich sind bei der Überprüfung noch festzulegende Indikatoren zu berücksichtigen. Auch ist der Ausgangspunkt für die zukünftigen Überprüfungen noch festzulegen (Mittelwert der Jahre 2006/2007 oder 2011/2012). Grundsätzlich soll der Durchschnitt der letzten vier zu prüfenden Rechnungsjahre betrachtet und der Betrachtungszeitraum fortlaufend aktualisiert werden.

Darüber hinaus erkennt das Land laut Beschluss des FAG-Beirates an, dauerhaft die Kostensteigerungen der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 15 FAG M-V nicht aus der Schlüsselmasse zu finanzieren. Hinsichtlich der seit dem 1. Januar 2014 festgestellten Kostensteigerungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erhalten die Kommunen aufgrund der aktuellen Überprüfung noch zusätzlich 9,7 Millionen Euro zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse. Die Überprüfung beinhaltet einen Selbstbehalt bei den Kommunen in Höhe von 7,5 Prozent.

Weiter einigte sich der FAG-Beirat darauf, dass der auf das Land entfallende Anteil an dem 5-Milliarden-Euro-Paket aufgrund des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 den Kommunen im vollen Umfang zufließen soll. Die dem Land davon zustehenden rund 35 Millionen Euro sind für einen Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern für den Abbau von Altfehlbeträgen und Abbau von kommunalen Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten zu verwenden. Die Mittel hierfür werden dem Landeshaushalt entnommen.

Zudem ist der negative Saldo der Abrechnungsbeträge aus den Jahren 2015 und 2016 erst im Jahr 2020 zu verrechnen.

Mit diesen Festlegungen sollen keine weiteren Forderungen aus den Überprüfungen der vergangenen Jahre geltend gemacht werden.

Hinsichtlich der horizontalen Verteilung zur Stärkung des zwischengemeindlichen Finanzausgleichs ist nach Beschluss des FAG-Beirates die Ausgleichsquote in zwei Schritten auf 70 Prozent anzuheben. Die Nivellierungshebesätze sind für die nächsten 3 bis 5 Jahre gesetzlich festzuschreiben, um einer Hebesatzspirale entgegenzuwirken. Auch soll die Abschöpfungsquote bei den abundanten Gemeinden angepasst werden. Darüber hinaus sind die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich ab 2018 nicht mehr nach Einkommenssteueranteilen, sondern nach der Anzahl der Kinder bis 18 Jahren zu verteilen.

Die Gremien der Kommunalen Landesverbände haben diesem FAG-Beiratsbeschluss mit Schreiben vom 24. Mai 2017 und 29. Mai 2017 zugestimmt. Der Beschluss des FAG-Beirates ist als Anlage 1 der Gesetzesbegründung beigelegt. Auf der folgenden Sitzung am 22. Juni 2017 verständigte sich der FAG-Beirat darauf, dass die Mittel aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern erst ab dem Jahr 2020 zum Abbau kommunaler Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten zu verwenden seien, da noch eine Bestandserfassung erforderlich sei. Zudem wurde die Ziffer 6, Anpassung der Finanzausgleichsumlage, einvernehmlich für gegenstandslos erklärt.

II. Zu den Gesetzesänderungen im Einzelnen

Unter Berücksichtigung des Beschlusses des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017, die Reform des Finanzausgleichssystems in zwei Stufen vorzunehmen, ergeben sich inhaltliche Änderungen in dem Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in den §§ 7 Absätze 3 bis 5 und 8, 12 Absatz 4 und 10 sowie 13 Absatz 5 FAG M-V. Hinsichtlich des zu errichtenden Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern ist ein § 22a neu in das Gesetz aufzunehmen. Darüber hinaus sind aufgrund von gesetzlichen Überprüfungspflichten, geregelt in den §§ 7 Absatz 3, 11 Absatz 2, 15 Absatz 5 und 23 Absatz 3 FAG M-V, Änderungen vorzunehmen. Des Weiteren werden in dem Gesetz Änderungen in den §§ 7 Absatz 2 und 6, 12 Absatz 4, 22, 23 Absatz 2 und 25 FAG M-V vorgenommen. Insbesondere die Änderungen in §§ 7 Absatz 5, 12 Absatz 4 und 10 sowie 13 Absatz 5 sind als Übergangsregelung anzusehen und dienen der Vorbereitung der Novelle des FAG M-V. Die Novellierung des Finanzausgleichssystems wird für das Jahr 2020 angestrebt.

Da das FAG M-V ein Dauergesetz ist, ist es nicht, wie seitens des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. (Städte- und Gemeindetag) in seiner Stellungnahme gefordert, möglich, das Gesetz selbst oder wesentliche einzelne Regelungen zur Finanzverteilung als Übergangsregelung darzustellen oder diese zu befristen.

Die Hansestadt Rostock fordert in ihrer Stellungnahme die sofortige Umsetzung des FAG-Gutachtens. Insbesondere die Einführung eines Zwei-Ebenen-Modells, die stärkere Berücksichtigung des Zentralen-Orte-Systems und die Einführung eines Soziallastenansatzes für Kreisaufgaben entsprechend der gutachterlichen Empfehlungen seien aus verfassungsrechtlichen Gründen umzusetzen. Wie unter Ziffer I.3. dargelegt, ist die Änderung von einem Drei-Säulen-System auf ein Zwei-Ebenen-Modell mit Zuweisungen für Gemeinde- und Kreisebene in ihren Auswirkungen weitreichend und hoch komplex. Die seitens der Gutachter ermittelten Verteilungswirkungen ergaben hohe Verluste bei den kreisangehörigen Gemeinden, ebenso bei den großen kreisangehörigen Städten. Trotz der ermittelten Finanzbedarfe für die zentralen Orte ergab sich eine negative Nettoverteilung bei fast allen zentralen Orten. Bis auf wenige Gemeinden verzeichneten nur die beiden kreisfreien Städte und die Landkreise Zuschussgewinne. Unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen wie steigender Steuereinnahmen – allein die Hansestadt Rostock hat im Jahr 2016 ein Steuerplus von rund 30 Millionen Euro erzielt – besteht keine rechtliche Handlungsnotwendigkeit, die Umstellung des Finanzausgleichssystems sofort zu vollziehen. Da bei einer Novellierung des Finanzausgleichssystems alle kommunalen Körperschaften zu berücksichtigen sind, bedarf es aufbauend auf dem vorliegenden FAG-Gutachten noch weiterer Aktualisierungen und Überprüfungen der Verteilungswirkungen im Einzelnen sowie deren Erörterung mit den Kommunen. Soweit die Hansestadt Rostock in ihrer Stellungnahme auf den notwendigen Abbau von Haushaltsdefiziten aus Vorjahren abstellt, ist zusätzlich zu den neu zur Verfügung gestellten Mitteln des § 22a FAG M-V auf die bereits wirkenden Hilfen für die schwerstkonsolidierungsbedürftigen kommunalen Körperschaften aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zu verwiesen. So konnten beispielsweise schon mit der Landeshauptstadt Schwerin und dem Landkreis Vorpommern-Greifswald Konsolidierungsvereinbarung abgeschlossen werden.

Auch die Konsolidierungsvereinbarung mit der Hansestadt Rostock steht kurz vor dem Abschluss. Im Übrigen sind Konsolidierungsvereinbarungen nach § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 FAG M-V mit der Hansestadt Stralsund und der Hansestadt Wismar sowie mit den Landkreisen Ludwigslust-Parchim, Vorpommern-Rügen und Mecklenburgische Seenplatte abgeschlossen worden, die teilweise auch auf das Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs gerichtet sind.

1. Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen - Korrektur der Verbundmasse in § 7 Absatz 2 und 6 FAG M-V

Mit dieser Änderung wird das FAG M-V infolge bundesgesetzlicher Änderungen insbesondere durch Artikel 1 des „Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) angepasst und die Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Landkreistag sowie dem Städte- und Gemeindetag über die Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen für die Jahre 2016 bis 2018 vom 2. August 2016 umgesetzt. Wie bereits mit der Gesetzesänderung des FAG M-V zum 17. Dezember 2015 (GVOBl. M-V 2015, S. 583) erfolgt, ist die FAG-Verbundmasse auch mit dieser Änderung so anzupassen, dass eine belastungsorientierte Zuweisung der Bundesmittel zur Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen erfolgt.

Im Zuge der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration vom 7. Juli 2016 hat der Bund zugesagt, den Ländern für die Jahre 2016 bis 2018 zu ihrer Entlastung eine jährliche Integrationspauschale in Höhe von 2 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 wurde diese Zusage des Bundes umgesetzt. Durch dieses Gesetz erhalten die Länder im Zeitraum 2016 bis 2018 jährlich einen erhöhten Länderanteil an der Umsatzsteuer für eine „Integrationspauschale“ vom Bund, wie in Ziffer 1 der Tabelle 1 dargestellt. Auf das Land Mecklenburg-Vorpommern entfällt ein Anteil von 38.086.000 Euro. Zudem wurde mit Änderungsantrag der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD zu dem oben genannten Bundesgesetz die bereits im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 beschlossene Bundesbeteiligung an den Kosten für Asylbewerber und Flüchtlinge für die Jahre 2016 und 2017 (Spitzabrechnung und Vorauszahlung über Umsatzsteuermittel) angepasst. Nunmehr leistet der Bund über Umsatzsteuer-Festbeträge Mittel für die Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach der Spitzabrechnung im Zeitraum 1. Januar 2016 bis 31. August 2016 und die neue Abschlagszahlung für den Zeitraum 1. September 2016 bis 31. Dezember 2016 sowie die Abschlagszahlung für das Jahr 2017 an die Länder (Ziffer 2 der Tabelle 1). Der in § 1 Satz 5 Finanzausgleichsgesetz festgelegte Festbetrag wird daher zugunsten der Länder um 2.554.428.248 Euro im Jahr 2016 und 1.163.000.000 Euro im Jahr 2017 erhöht. Die folgende Tabelle stellt jeweils die Anteile des Landes Mecklenburg-Vorpommern dar.

Tabelle 1: Anpassung der Asyl-Abzugsbeträge für die Jahre 2016 und 2017 in Euro

| | 2016 | 2017 |
|--|--------------------|-------------------|
| 1. Änderung § 1 Satz 5 FAG Bund-Länder; Anpassung Festbetrag Umsatzsteuer des Bundes zugunsten der Länder | | |
| (1) Integrationspauschale | - 2.000.000.000 | - 2.000.000.000 |
| (2) Spitzabrechnung und Abschlag | - 2.554.428.248 | - 1.163.000.000 |
| 2. Folgewirkung: Mehreinnahmen Umsatzsteuer Landesanteile M-V | | |
| 2.1 Integrationspauschale M-V von (1) = Abzugsbetrag § 7 Absatz 2 Satz 7 (neu) | 38.086.000 | 38.086.000 |
| 2.2 Spitzabrechnung und Abschlag M-V von (2) | 48.642.000 | 22.146.000 |
| 3.1 Umsatzsteuer für Asylkosten: Abschlag M-V bisher Soll 2016/17 | 63.036.000 | 6.689.000 |
| 3.2 Summe Pos. 2.2+3.1: Asylkosten Umsatzsteuer Spitzabrechnung und Abschlag M-V = Abzugsbetrag § 7 Absatz 2 Satz 8 (neu) | 111.678.000 | 28.835.000 |

Auf das Land entfällt anteilig jeweils für die Jahre 2016 bis 2018 die vom Bund gewährte Integrationspauschale in Höhe von 38.086.000 Euro. Darüber hinaus erhält das Land für das Jahr 2016 111.678.000 Euro aus der Spitzabrechnung und den erhöhten Abschlägen für die Kosten der Asylverfahren, für das Jahr 2017 wird ein Abschlag von 22.146.000 Euro gewährt. Zusätzlich erhält das Land in 2017 6.689.000 Euro für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, zusammen sind das 2017 28.835.000 Euro. Für das Jahr 2018 ist kein Abschlag für die Kosten des Asylverfahrens vorgesehen, sondern nur für die Jahre 2018 und 2019 die Mittel für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge von 6.689.000 Euro.

Angesichts der im Jahr 2015 erheblich gestiegenen Mehrbelastungen des Landes, die sich auch in den Jahren 2016 und 2017 auf hohem Niveau bewegen und angesichts dessen, dass das Land die Kosten der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge gemäß Flüchtlingsaufnahmegesetz Mecklenburg-Vorpommern vollständig trägt, ist eine weitere Korrektur der Verbundgrundlagen im FAG M-V weiterhin in den Jahren bis 2019 geboten und auch sachgerecht. Auch hat das Land erhebliche Aufwendungen für die Integration von anerkannten Schutzberechtigten und betreibt Integrationsbüros in Stern-Buchholz. Vor allem aber gibt es erhebliche Kosten für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer, insbesondere für deren Integration aus. Hier hatte das Land erhebliche Mehrausgaben im Jahr 2016, die sich im Jahr 2017 sowie in den Folgejahren bis 2019 auf hohem Niveau fortsetzen werden. Der Bund stellt hier insgesamt nur 350 Millionen Euro jährlich an Kostenbeteiligung zur Verfügung, davon erhält das Land rund 6,7 Millionen Euro. Aufgrund der hohen Finanzierungskosten des Landes werden die seitens des Bundes gewährten Mittel vollständig aus der Verbundmasse herausgenommen und die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes greifen nicht. Hierzu erfolgt eine Änderung in § 7 Absatz 2 FAG M-V.

Im Rahmen der Verbandsanhörung kritisieren sowohl der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. (Landkreistag) als auch der Städte- und Gemeindetag die Nichtberücksichtigung der Landeseinnahmen aus der Spitzabrechnung und den erhöhten Abschlägen für die Kosten des Asylverfahrens in Höhe von 111,678 Millionen Euro für das Jahr 2016 und 22,146 Millionen Euro für das Jahr 2017 bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse. Die Begründung, dass das Land die Kosten der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge vollständig trage, gehe bereits deshalb fehl, weil die Kostentragung die Ausgabenseite betreffe und bei dem einnahmeorientierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz irrelevant sei. Diese Einnahmen müssten daher nach Ansicht des Landkreistages weiterhin als Landeseinnahmen berücksichtigt werden. Auch fehle der Nachweis für die tatsächlichen Mehrbelastungen auf seitens des Landes.

Bereits das geltende Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern sieht vor, dass die Umsatzsteuerbeträge des Bundes an die Länder zum teilweisen Ausgleich der Kosten für Asylbewerber und Flüchtlinge einschließlich der Beträge aus der personenscharfen Spitzabrechnung nicht in die Verbundgrundlagen einfließen. Das Land trägt die Kosten für die Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz vollständig. Deshalb hat der Landesgesetzgeber die zum Ausgleich dieser Belastungen vom Bund gewährten Mittel für die Jahre 2016 und 2017 mit Hinweis auf diese Sondersituation bereits vollständig aus den Verbundgrundlagen herausgenommen. Damit können die zweckgebundenen Einnahmen vom Bund gezielt nach der Aufgabenbelastung verteilt und nicht nach Anteil gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz verteilt werden.³² Die Bezifferung der Abzugsbeträge in § 7 Absatz 2 Satz 8 hat für die Jahre 2016 und 2017 mithin lediglich deklaratorischen Charakter und dient vor allem der Transparenz.

Die Mehreinnahmen im Jahr 2016 in Höhe von 111.678.000 Euro setzen sich zusammen aus den Erstattungen des Bundes für die Kosten des Asylverfahrens in Höhe von 104.989.000 Euro und aus den Erstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 6.689.000 Euro. Für den Teilbereich Kosten des Asylverfahrens stehen Mehreinnahmen in Höhe von 104.989.000 Euro Ist-Ausgaben des Landes in Höhe von 225.673.369 Euro, darunter Erstattungen an Kommunen gemäß Asylbewerberleistungsgesetz und für die Unterbringung von Flüchtlingen, gegenüber. Im Teilbereich Kosten unbegleitete minderjährige Flüchtlinge stehen den Mehreinnahmen in Höhe von 6.689.000 Euro Ist-Ausgaben in Höhe von 36.473.503 Euro gegenüber. Die Gesamtausgaben des Landes in beiden Bereichen übersteigen die vom Bund gezahlten Einnahmen damit um 150.467.873 Euro.³³ Diese erheblichen Mehrbelastungen müssen allein vom Land getragen werden. Auch ist darauf hinzuweisen, dass der Berechnung der Anteile von Land und Kommunen am Gleichmäßigkeitsgrundsatz eine Ausgabenbetrachtung zugrunde liegt.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern kritisiert, dass die Regelungen und die Begründung zur Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen nicht ohne weiteres nachvollziehbar seien und nicht mit dem Entwurf zum Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2018/2019 übereinstimmten. Insgesamt sei unklar, in welcher Höhe und für welchen Zweck hier Finanzmittel ausgereicht würden. Diesbezüglich ist eine klarstellende Korrektur in § 7 Absatz 6 des Gesetzentwurfs vorgenommen worden und eine Ergänzung in der Gesetzesbegründung. Nunmehr ist deutlich, welche Aufstockungsbeträge im Jahr 2016 an die Landkreise und kreisfreien Städte geleistet werden und welche Mittel diese Körperschaften in 2017 erhalten.

³² Vergleiche Landtags-Drucksache 6/4699 - Begründung zu Artikel 1.

³³ Zur Höhe der Ausgaben für wichtige Teilbereiche der Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten vergleiche auch Landtags-Drucksache 7/378.

Auf dem Spitzentreffen am 2. August 2016 wurde zwischen der Landesregierung und dem Landkreistag sowie dem Städte- und Gemeindetag eine Vereinbarung über die Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen für die Jahre 2016 bis 2018 getroffen. Darin verpflichtet sich das Land zur Zahlung zusätzlicher Leistungen zur Unterstützung der Kommunen bei der Integration der anerkannten Schutzberechtigten. Nach dieser Vereinbarung erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte für das Jahr 2016 zusätzlich zu den bereits auf dem Spitzentreffen vom 16. Februar 2015 vereinbarten 4,8 Millionen Euro weitere 2,7 Millionen Euro und für die Jahre 2017 und 2018 7,5 Millionen Euro an Unterstützung für den sich aus der Integrationsaufgabe ergebenden Betreuungs- und Verwaltungsaufwand. Die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden erhalten zudem jeweils für die Jahre 2016 bis 2018 100 Euro für jeden anerkannten Schutzberechtigten. Land und Kommunen waren sich dabei einig, dass zur Umsetzung dieser Vereinbarung eine Anpassung des FAG M-V durch den Gesetzgeber erfolgen soll. Der FAG-Beirat hat zur Umsetzung der Vereinbarung einschließlich der FAG-Anpassung am 19. Dezember 2016 einen Umlaufbeschluss gefasst. Die Mittelzuweisung an die Kommunen wird in § 7 Absatz 6 FAG M-V geregelt. Die Leistungen aus der Vereinbarung vom 2. August 2016 zwischen der Landesregierung und dem Landkreistag sowie dem Städte- und Gemeindetag über die Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen für die Jahre 2016 bis 2018 werden für das Jahr 2018 aus dem Landeshaushalt (Kapitel 1102 Titel 633.10) finanziert (vergleiche Abschnitt III. der Verwaltungsvorschrift vom 19. Dezember 2016).

2. Überprüfung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen

2.1 Überprüfung der Beteiligungsquote auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nach § 7 Absatz 3 FAG M-V

Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, der dem Kommunalen Finanzausgleich (im Folgenden als KFA bezeichnet) in Mecklenburg-Vorpommern zugrunde liegt, und die Anpassung der Beteiligungsquote ist gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V alle zwei Jahren zu überprüfen. Die Überprüfung findet gemäß § 7 Absatz 3 Satz 4 FAG M-V im FAG-Beirat auf Grundlage eines gemeinsam vom Innen- und Finanzministerium zu erstellenden Prüfberichtes zur Entwicklung des Aufgabenbestandes und den hierfür verwendeten finanziellen Mitteln statt. Der Prüfbericht ist als Anlage 2 der Gesetzesbegründung beigelegt.

Gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V sind die Gemeinden und Landkreise an der Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern sowie den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 7 Absatz 2 FAG M-V zu beteiligen. Die Beteiligungsquote an den oben genannten Einnahmen liegt derzeit bei 33,99 Prozent für die Kommunen und bei 66,01 Prozent für das Land. Dabei ist zu untersuchen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung anzupassen ist.

Im Ergebnis werden bei dieser Prüfmethode für Land und Kommunen für jedes der Prüffahre die nicht aus den oben genannten Einnahmen finanzierten Ausgaben dargestellt. Damit wird offenkundig, in welchem Umfang Ausgaben durch Einnahmen außerhalb der Regelungen zur Ermittlung des KFA zu finanzieren sind. Als Datengrundlage werden die Ist-Daten aus den Rechnungsstatistiken (Haushaltsrechnungen) des Landes und, soweit diese vorliegen, der Kommunen, verwendet. Eine Prognose ist hierbei nicht anzustellen³⁴. Für diese Überprüfungsmethode werden öffentlich zugängliche und anerkannte Daten der amtlichen Statistiken verwendet. Die zugrunde gelegte Methode bezieht sich auf eine Gesamtschau aller ausgabeseitigen Kriterien. Im Einzelnen erfolgt die Überprüfung der Anpassungserfordernisse des Finanzverteilungsverhältnisses ab 2018 in zwei Schritten: erstens die Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs sowie zweitens die Prüfung der Entwicklung von ausgewählten Finanzkennziffern.

Bei der für das Jahr 2018 vorzunehmenden Überprüfung sind die seitens Prof. Dr. Lenk geäußerten Optimierungsvorschläge aufgenommen und berücksichtigt worden. Bislang wurden bei den Überprüfungen die Netto-Ausgaben der geraden Haushaltsjahre verglichen. Diese Methode ist durch die Aufstellung der Doppel-Haushalte für das Land, die jeweils mit dem geraden Jahr beginnen, bedingt gewesen. Aufgrund der Empfehlungen von Prof. Dr. Lenk, die Betrachtungen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Anbetracht der aufgetretenen Schwankungen in den einzelnen Jahren nicht nur auf die geraden Jahre, sondern auf alle Einzeljahre zu beziehen und einen Ausgangspunkt festzusetzen, von dem an die Veränderungen berechnet werden, wurde die bisherige Prüfmethodik auf der Sitzung des FAG-Beirates am 11. Mai 2017 eingehend erörtert. Der Beirat hat dann auf der Sitzung beschlossen, die bisherige Prüfmethodik diesbezüglich zu verändern.

Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen wird weiterhin alle zwei Jahre überprüft. Bezogen auf einen festgelegten Referenzzeitpunkt werden die Entwicklungspfade der verbleibenden Nettoausgaben beider Ebenen für jedes Einzeljahr gegenübergestellt und mit dem gemeinsamen, d. h. gleichmäßigen, Entwicklungspfad verglichen.³⁵ Für jedes Einzeljahr wird der Betrag ermittelt, bei dem sich eine gleichmäßige Entwicklung der Nettoausgaben für die Landes- und Kommunalebene zum Referenzwert eingestellt hätte. Um die Unterschiede zwischen geraden und ungeraden Jahren sowie Sondereffekte hinreichend auszugleichen, wird dann der Durchschnitt der aktuellsten vier Anpassungsbeträge betrachtet. Da der Festlegung dieses Ausgangspunktes bei dieser Methodik eine besondere Bedeutung zukommt, ist der Referenzpunkt so zu wählen, dass dieser aus Sicht aller Beteiligten eine „Normallage“ widerspiegelt. Als Ausgangspunkt wählte der Beirat den Mittelwert der Jahre 2006/2007 und nicht, wie von den Gutachtern vorgeschlagen, das einzelne Jahr 2006. Dieser Mittelwert bildet die Normallage besser ab als nur ein Einzeljahr. Nur durch einen Mittelwert mehrerer Jahre können jahresbezogene Sondereffekte hinreichend ausgeglichen werden. Der Ausgangspunkt sollte dabei einerseits nicht zu alt sein, um die aktuellen Gegebenheiten zutreffend abzubilden, andererseits aber auch nicht durch die außergewöhnlichen Entwicklungen aufgrund der Finanzkrise 2009 beeinflusst sein.

³⁴ § 7 Absatz 3 Satz 6 FAG M-V schließt eine solche Prognose bei der Überprüfung der Finanzverteilung aus.

³⁵ Vergleiche Prüfbericht zur Überprüfung der Finanzverteilung auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, Seite 5.

Bei Zugrundelegung des Mittelwertes der Jahre 2006/2007 als Ausgangspunkt für die Berechnungen ergibt sich anhand der Überprüfung des Zeitraum 2010 bis 2014 ein Korrekturvolumen zugunsten der Kommunen ab 2018 in Höhe von 34,15 Millionen Euro, was laut Prüfbericht zu einer Anpassung der Beteiligungsquote auf 34,496 Prozent führt.

Der Prüfbericht ist auf der Sitzung des FAG-Beirates vom 22. Juni 2017 erörtert und zur Kenntnis genommen worden. Die Kommunalen Landesverbände befürworteten die Anhebung der Beteiligungsquote. Der Städte- und Gemeindetag forderte mit dem Hinweis auf die am 11. Mai 2017 erzielte Einigung die Aufnahme weiterer Finanzkennziffern im Prüfbericht. Landesseitig wurde darauf hingewiesen, dass es hierzu noch weiterer Abstimmungen im Beirat bedarf, welche zusätzlichen Finanzkennziffern zukünftig noch aufzunehmen seien.

Der Empfehlung des Prüfberichts folgend wird die Beteiligungsquote auf 34,496 Prozent entsprechend angepasst, was zu einer Aufstockung der FAG-Masse in 2018 um 34,16 Millionen Euro und in 2019 um 34,99 Millionen Euro führt.

Der Städte- und Gemeindetag fordert in seiner Stellungnahme die nachträgliche Änderung des Prüfberichtes zwecks Aufnahme weiterer Finanzkennziffern wie „Kassenkredite“, „Saldo der laufenden Ein - und Auszahlungen im Vergleich zu den planmäßigen Tilgungen“ und „Entwicklung der Zahl der Kommunen mit Verpflichtung zum Haushaltssicherungskonzept“. Unter Ziffer 2.3 wird ausführlich die Haushaltssituation der Kommunen dargestellt, eine nachträgliche Änderung des Prüfberichtes mit Beiratsbefassung ist nicht erforderlich. Darüber hinaus fordert der Verband im Prüfbericht eine Betrachtung der Landeseinnahmen ohne die Auszahlung der Sonderhilfen und der Zahlungen der 100 Millionen Euro an den Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds im Jahr 2012. Die Berücksichtigung dieser Mittel bei den Landesausgaben im Rahmen der Überprüfung der Beteiligungsquote ist fachlich nicht zu beanstanden, da diese Mittel haushaltstechnisch geflossen sind und dem Land nicht mehr zur Verfügung standen.

2.2 Finanzausstattung der Kommunen - Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung

Die Steuereinnahmen der Kommunen ebenso die des Landes haben sich in den letzten Jahren positiv entwickelt, sodass die Finanzausstattung der Kommunen stetig gestiegen ist. Die Finanzausgleichsleistungen beliefen sich für alle Kommunen im Jahr 2017 auf 1.130,5 Millionen Euro. Kassenwirksam standen den Kommunen in 2017 651,6 Millionen Euro Schlüsselzuweisungen zur Verfügung. Im Jahr 2018 werden die Kommunen 1.168,6 Millionen Euro an Finanzausgleichsleistungen erhalten, davon entfallen 662,4 Millionen Euro auf die Schlüsselmasse. Die Steigerung berücksichtigt die Aufstockung der FAG-Masse um mindestens 34,15 Millionen Euro, die finanziellen Ausgleichsleistungen in Höhe von 9,7 Millionen Euro für die seit dem 1. Januar 2014 festgestellten Kostensteigerungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Verschiebung der Verrechnung des verbleibenden negativen Saldos aus der Abrechnung der Vorjahre (2015 und 2016) auf das Jahr 2020 in Höhe von minus 23,9 Millionen Euro. Hinzukommt eine Steuersteigerung der Kommunen um 57 Millionen Euro. Insgesamt wächst die Finanzausstattung der Kommunen bestehend aus Steuern, den KFA-Leistungen und sonstige Hilfen, auch aufgrund der Weiterleitung des Landesanteils am 5-Milliarden-Euro-Paket in Höhe von 36,695 Millionen Euro und trotz Wegfalls der Sonderhilfen von 40 Millionen Euro auf 2.494,4 Millionen Euro an. Das ist gegenüber 2017 ein Plus von über 91,8 Millionen Euro.

Tabelle 2: Entwicklung der Finanzausstattung

| in Millionen Euro | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------------|-------------------|----------------|----------------|
| Steuereinnahmen (Mai-Steuerschätzung 2017) | 1.224,0 | 1.281,0 | 1.331,0 | 1.386,0 |
| Finanzausgleichsleistungen (KFA) | 1.130,5 | 1.168,6 | 1.180,1 | 1.212,1 |
| Darin enthalten: Finanzieller Ausgleich für Kostensteigerung bei § 15 | | 9,7 | 9,7 | 9,7 |
| Verrechnung des Saldos der KFA-Ist-Abrechnung 2015 und 2016 | | | | -23,9 |
| Finanzausgleichsleistungen des Landes | 2.354,5 | 2.449,6 | 2.511,1 | 2.598,1 |
| Veränderungen zum Vorjahr | | 95,1 | 61,5 | 87,0 |
| Sonderhilfen des Landes | | | | |
| Sonderhilfen lt. Kommunalvereinbarung 2014 | 40,0 | | | |
| Weiterleitung Landesanteil am 5-Milliarden-Paket | | 36,7 | 33,5 | 33,5 |
| Leistungen gemäß Asylvereinbarungen | 9,6 | 9,6 ³⁶ | | |
| Summe Gesamtfinanzausstattung einschließlich Sonderhilfen | 2.404,1 | 2.495,9 | 2.544,6 | 2.631,6 |
| Veränderungen zum Vorjahr | | 91,8 | 48,7 | 87,0 |
| Nachrichtlich: Familienleistungsausgleich | 71,6 | 72,9 | 75,9 | 78,1 |

2.3 Haushaltssituation der Kommunen

Die aktuelle Haushaltssituation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern stellt sich in der Gesamtbetrachtung nicht mehr so problematisch wie in den zurückliegenden Jahren dar. Seit dem Jahr 2013 liegt der Finanzierungssaldo wieder im positiven Bereich und steigt kontinuierlich an. Im Jahr 2015 wiesen alle Kommunen in der Gesamtsumme einen positiven Finanzierungssaldo³⁷ in Höhe von 113,2 Millionen Euro³⁸ auf, für 2016 laut Kassenstatistik sogar von 253,4 Millionen Euro³⁹. In der Ebenen-Betrachtung in Mecklenburg-Vorpommern stellt sich der Finanzierungssaldo für die Jahre 2015 und 2016 im Kassenergebnis wie folgt dar:

³⁶ In dem Betrag von 9,6 Millionen Euro sind auch die Mittel für den Integrationsfonds in Höhe von 1 Millionen Euro enthalten.

³⁷ Der positive Finanzierungssaldo stellt einen Finanzierungsüberschuss dar, der es ermöglicht, Kredite zu tilgen oder Rücklagen zu bilden.

³⁸ Statistisches Amt M-V, Statistischer Bericht zur Haushaltsrechnungsstatistik 2015, Stand 8. August 2017.

³⁹ Statistisches Amt M-V, Statistischer Bericht zur Kassenstatistik 2016, Stand 23. März 2017.

Tabelle 3: Finanzierungssaldo

| Finanzierungssaldo in Millionen Euro⁴⁰ | im Jahr 2015 | im Jahr 2016 |
|--|---------------------|---------------------|
| MV gesamt | 113,2 | 253,4 |
| - kreisfreie Städte | 8,7 | 51,1 |
| - kreisangehörige Gemeinden und Ämter | 88,5 | 128,0 |
| - Landkreise | 16,0 | 74,3 |
| Kreisfreie Städte im Einzelnen | | |
| - Rostock | 15,0 | 48,1 |
| - Schwerin | -6,3 | 3,0 |
| Kreisangehörige Gemeinden und Ämter im Einzelnen | | |
| - Mecklenburgische Seenplatte | 19,4 | 19,9 |
| - Rostock | 35,7 | 39,7 |
| - Vorpommern-Rügen | 10,1 | 20,2 |
| - Nordwestmecklenburg | 3,0 | 15,8 |
| - Vorpommern-Greifswald | 10,4 | 16,5 |
| - Ludwigslust-Parchim | 9,9 | 15,9 |
| Landkreise im Einzelnen | | |
| - Mecklenburgische Seenplatte | -4,5 | 16,4 |
| - Rostock | 4,1 | 14,5 |
| - Vorpommern-Rügen | 9,6 | 17,5 |
| - Nordwestmecklenburg | 3,1 | 3,9 |
| - Vorpommern-Greifswald | -2,2 | 3,2 |
| - Ludwigslust-Parchim | 5,7 | 18,9 |

Aus der Tabelle wird nicht nur eine große Spreizung der Finanzierungssalden zwischen den Ebenen der Landkreise, der kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter deutlich. Auch regional und größenklassenabhängig ergeben sich erhebliche Unterschiede in den durch die Kommunen erzielten Finanzierungssalden. Auch wenn die Gesamtsumme der positiven Finanzierungssalden der kreisangehörigen Gemeinden überwiegt, verzeichnete eine ganze Reihe von Gemeinden jedoch einen negativen Finanzierungssaldo. Bei den Landkreisen weisen die Landkreise Vorpommern-Greifswald und die Mecklenburgische Seenplatte noch negative Salden auf.

Zu berücksichtigen ist, dass der Finanzierungssaldo nicht den Rechtsrahmen für den Haushaltsausgleich nach der Kommunalverfassung abbildet. Daher stellt sich die Bewertung der kommunalen Haushaltslage auf der Grundlage des Haushaltsrechts weit weniger positiv dar. Insbesondere die planmäßige Tilgung von Investitionskrediten ist für den Haushaltsausgleich in der Finanzrechnung maßgeblich, da diese durch einen entsprechenden Überschuss im Bereich der laufenden Verwaltung zu decken ist. Der Investitionssaldo (als Bestandteil des Finanzierungssaldos) ist hingegen für den Haushaltsausgleich nicht relevant. Hinzu kommen die Vorträge aus Vorjahren - sowohl mit einer kamerale Rechnungslegung als auch seit Einführung der Doppik. Nach vorläufigen Ergebnissen zum 31. Dezember 2015⁴¹ beläuft sich das Gesamtergebnis aller Kommunen (ohne Ämter) im Finanzhaushalt unter Berücksichtigung aller Vorträge aus Vorjahren auf rund minus 234,0 Millionen Euro.

⁴⁰ Rundungsdifferenzen sind hierbei möglich.

⁴¹ Abfrage des Ministeriums für Inneres und Europa, Referat 320, Stand 9. August 2017

Davon entfallen annähernd minus 807,1 Millionen Euro auf Kommunen mit Haushaltsdefiziten und rund 573,1 Millionen Euro auf Kommunen mit Haushaltsüberschüssen. Insbesondere der Anteil der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte an den Haushaltsdefiziten beläuft sich auf über 80 Prozent. Es entfallen bereits minus 167,3 Millionen Euro auf den Landkreis Vorpommern-Greifswald sowie minus 163,5 Millionen Euro auf die Landeshauptstadt Schwerin und minus 152,4 Millionen Euro auf die Hansestadt Rostock.

Für den kreisangehörigen Raum ist festzustellen, dass die Anzahl der Kommunen, die keinen Haushaltsausgleich erreichen, in der Vergangenheit stark angestiegen ist. Einige Kommunen konnten allerdings auch Überschüsse erwirtschaften.

Die Erzielung von jahresbezogenen Überschüssen ist haushaltsrechtlich zwingend erforderlich, um aufgelaufene negative Vorträge aus Vorjahren abzubauen und schnellstmöglich den vollständigen Ausgleich des Finanzhaushaltes wiederzuerlangen.

Die Haushaltslage der Kommunen spiegelt sich auch in der Kreditverschuldung der kommunalen Kernhaushalte wieder. So ist zwar die Gesamtkreditverschuldung aus Investitionskrediten und Kassenkrediten der Kommunen im Zeitraum vom 31. Dezember 2010 (2.504,1 Millionen Euro) bis zum 31. Dezember 2016 (2.191,0 Millionen Euro) um rund 12,5 Prozent gesunken. Während die Investitionskredite in dieser Zeit von 1.998,5 Millionen Euro auf 1.524,7 Millionen Euro reduziert werden konnten, sind die Kassenkredite jedoch im gleichen Zeitraum von 505,6 Millionen Euro auf 666,3 Millionen Euro (31,8 Prozent) gestiegen. Im Vergleich zum Vorjahresstand (750,1 Millionen Euro) konnten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bereits einen deutlichen Abbau verzeichnen. Aufgrund des hohen Zinsänderungsrisikos bei Kassenkrediten wird diese Gesamtentwicklung dennoch weiterhin mit Sorge beobachtet. Bei einem Umschwung der derzeitigen Zinspolitik kann es zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen insbesondere bei Kommunen ohne ausgeglichenen Haushalt kommen.⁴²

Der Kreditverschuldung der Kommunen steht jedoch ein nicht unerhebliches Finanzvermögen in den Kernhaushalten entgegen. Zum 31. Dezember 2015 betrug der Bestand an Bargeld und Einlagen 570,5 Millionen Euro. Hinzukommen noch öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen in Höhe von 364,4 Millionen Euro sowie Wertpapiere (0,1 Millionen Euro), Ausleihungen (301,7 Millionen Euro) und Anteilsrechte (3.137,7 Millionen Euro).⁴³

3. Zuführung der dem Land zu stehenden Umsatzsteuereinnahmen aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes in einen Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern – Änderung in § 7 Absatz 4 FAG M-V

Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) werden 5 Milliarden Euro zur Entlastung an Länder und Kommunen ab 2018 verteilt. Von diesen Mitteln entfallen 1 Milliarde Euro auf die Länder und 4 Milliarden werden im Verhältnis 3 zu 2 über den Umsatzsteueranteil der Gemeinden und die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung bereitgestellt.⁴⁴ Auf Mecklenburg-Vorpommern entfallen von diesen Entlastungsmitteln im Jahr 2018 voraussichtlich rund 84,5 Millionen Euro und ab dem Jahr 2019 voraussichtlich rund 88,0 Millionen Euro.



⁴² Die Angaben basieren auf den Werten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14 Reihe 5 - Schulden der öffentlichen Haushalte.

⁴³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5.1 - Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts

⁴⁴ Siehe Bundestagsdrucksache 18/9980.

Entsprechend der Verteilung der Bundesmittel werden im Jahr 2018 circa 28,5 Millionen Euro und im Jahr 2019 36,8 Millionen Euro an die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch verteilt. Einen weiteren Teil - voraussichtlich 37,0 Millionen Euro im Jahr 2018 und 32,2 Millionen Euro im Jahr 2019 - erhalten die Kommunen direkt über die Erhöhung ihres Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.⁴⁵ Zudem erhält das Land voraussichtlich 19,0 Millionen Euro über die Erhöhung des Umsatzsteueranteils (vergleiche Tabelle 4 - Teil A). Gemäß § 7 Absatz 3 FAG M-V gehen die erhöhten Umsatzsteueranteile des Landes und der Gemeinden in die FAG-Verbundgrundlage ein und werden nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz verteilt. Nach der geänderten Beteiligungsquote gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 entfallen von dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 24,2 Millionen Euro im Jahr 2018 beziehungsweise 21,1 Millionen Euro im Jahr 2019 auf das Land und von dem Landesanteil an der Umsatzsteuer 6,6 Millionen Euro auf die Kommunen (vergleiche Tabelle 4 - Teil B). Insgesamt würden die Kommunen von diesen Entlastungsbeträgen durch die Aufstockung der Umsatzsteueranteile nur 19,3 Millionen Euro im Jahr 2018 und 17,7 Millionen Euro im Jahr 2019, das Land jedoch 36,7 Millionen Euro im Jahr 2018 und 33,5 Millionen im Jahr 2019 erhalten (vergleiche Tabelle 4 - Saldo C.1. und C.2.).

Tabelle 4: Verteilung der auf Mecklenburg-Vorpommern entfallenden Einnahmen aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket

| | 2018 | | | 2019 | | |
|---|---------------|---|---------------|---------------|---|---------------|
| | Land | Kommunen | Summe | Land | Kommunen | Summe |
| A. Originäre Verteilung | | | | | | |
| 1. USt Gemeinden | - | 36,977 | 36,977 | - | 32,154 | 32,154 |
| 2. USt Land | 19,042 | - | 19,042 | 19,042 | - | 19,042 |
| 3. KdU Kommunen | - | 28,500 | 28,500 | - | 36,800 | 36,800 |
| A. insgesamt | 19,042 | 65,477 | 84,519 | 19,042 | 68,954 | 87,996 |
| B. Wirkung Gleichmäßigkeitsgrundsatz | (65,504%) | (34,496%) | | (65,504%) | (34,496%) | |
| 1. USt Gemeinden | 24,221 | -24,221 | - | 21,062 | -21,062 | - |
| 2. USt Land | -6,569 | 6,569 | - | -6,569 | 6,569 | - |
| 3. KdU Kommunen | - | - | - | - | - | - |
| B. insgesamt | 17,653 | -17,653 | - | 14,493 | -14,493 | - |
| C. Verteilung nach Gleichmäßigkeitsgrundsatz | | | | | | |
| 1. USt Gemeinden | 24,221 | 12,756 | 36,977 | 21,062 | 11,092 | 32,154 |
| 2. USt Land | 12,473 | 6,569 | 19,042 | 12,473 | 6,569 | 19,042 |
| 3. KdU Kommunen | - | 28,500 | 28,500 | - | 36,800 | 36,800 |
| C. insgesamt | 36,695 | 47,824 | 84,519 | 33,535 | 54,461 | 87,996 |
| D. Zuführung Entschuldungsfonds | | | | | | |
| | |  +36,695 | | |  +33,535 | |
| Summe | 0,000 | 84,519 | 84,519 | 0,000 | 87,996 | 87,996 |

⁴⁵ Die Verteilung der Umsatzsteueranteile an die Gemeinden und Städte erfolgt ab 2018 ausschließlich nach dem Anteil der Gemeinden an dem Gewerbesteueraufkommen (zu 25 Prozent), nach der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ohne die Beschäftigten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen (zu 50 Prozent) und dem Anteil dieser Beschäftigten an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (zu 25 Prozent) (§ 5a Gemeindefinanzreformgesetz in der ab 1. Januar 2018 gültigen Fassung, BGBl. I vom 21. November 2016, S. 2613). Insbesondere Gemeinden und Städte mit Gewerbestandorten und vielen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten profitieren von dieser Entlastung.

Gemäß dem Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 soll unabhängig vom Transferweg die Entlastung aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket im vollen Umfang bei den Kommunen ankommen. Der auf das Land entfallene Netto-Anteil von rund 35 Millionen Euro soll jedoch nicht direkt zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse verwandt werden, sondern dauerhaft zweckgebunden in einen Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern für den Abbau von Altfehlbeträgen - mithin zum Ausgleich negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen in den Finanzrechnungen - und kommunalen Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten fließen. Im Jahr 2018 umfasst der Nettoanteil des Landes voraussichtlich 36,695 Millionen Euro und im Jahr 2019 voraussichtlich 33,535 Millionen Euro. Eine endgültige Berechnung der Zuführung erfolgt auf der Basis der für das jeweilige Jahr durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen endgültig festgestellten Anteile der Gemeinden und der Länder an der Umsatzsteuer. Eine Verrechnung des Abrechnungsbetrages mit Zuführung an den Fonds erfolgt spätestens im übernächsten Haushaltsjahr. Die Mittel für den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern werden dem Landeshaushalt entnommen.

Hinsichtlich der kommunalen Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten zeigte die weitere Diskussion im FAG-Beirat auf, dass derzeit kein aktueller Kenntnisstand zur Höhe dieser Schulden und den vertraglichen Ausgestaltungen vorliegt und auch die rechtlichen Rahmenbedingungen zunächst einer Klärung bedürfen, wodurch die angestrebte zeitnahe Verteilung der Mittel nicht möglich wäre. Daher verständigte sich der FAG-Beirat in seiner Sitzung am 22. Juni 2017 darauf, vorübergehend für die Jahre 2018 und 2019 die Mittel insgesamt in Höhe von 70,23 Millionen Euro ausschließlich zum Abbau von Altfehlbeträgen - mithin zum Ausgleich negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen in den Finanzrechnungen - der Kommunen zu verwenden. Die Errichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern, dessen Verwaltung, Bewirtschaftung und Mittelverwendung erfolgt in einem neu eingeführten § 22a.

Die seitens des Städte- und Gemeindetages geäußerte Kritik, dass den Kommunen nur 65,504 Prozent des Länderanteils der Umsatzsteuermehreinnahmen zur Verfügung stehen, ist wie aus Tabelle 4 ersichtlich nicht zutreffend. Der gesamte Landesanteil in Höhe von rund 36,7 Millionen Euro (für das Jahr 2018) fließt in den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern. In § 7 Absatz 4 Satz 1 FAG M-V ist auch hinreichend klargestellt, dass der Landesanteil dauerhaft dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung gestellt wird. Eine weitergehende Klarstellung ist hier nicht erforderlich. Weitergehend verlangt der Verband, dass das in der Einigung vom 11. Mai 2017 festgelegte Verteilungsverhältnis zwischen den kommunalen Gruppen (Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden) einzuhalten sei (vergleiche Anlage 1 Ziffer 3). Der Beirat hat die Mittelverteilung auf seiner Sitzung am 22. Juni erörtert. Bei der Auswertung der Verbandsanhörung mit den Kommunalen Landesverbänden ist auf einer Besprechung am 11. September 2017 nochmals die Mittelverwendung für die Jahre 2018 und 2019 erörtert worden.

4. Änderung der Verteilung des Familienleistungsausgleichs in § 7 Absatz 5 FAG M-V

Entsprechend dem Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 war die Verteilung der Mittel, die das Land aus dem Familienleistungsausgleich nach § 7 Absatz 4 FAG M-V alte Fassung erhält, zu verändern. Die Verteilung der Mittel an die Gemeinden erfolgt nunmehr nach der Anzahl der Kinder.

Im Jahr 1996 erfolgte die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs, in deren Ergebnis die Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht erfolgte (vergleiche § 31 Einkommensteuergesetz), die fortan zu Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer bei Ländern und Gemeinden führte. Zur Kompensation der Einnahmeausfälle von Ländern und Gemeinden wurde Artikel 106 Absatz 3 Satz 7 des Grundgesetzes und das Finanzausgleichsgesetz des Bundes (FAG) entsprechend angepasst. Nach § 1 FAG ist in den Umsatzsteueranteilen jeweils ein zusätzlicher Anteil zugunsten der Länder zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs enthalten. Dieser beläuft sich aktuell auf 6,3 Prozent zuzüglich 1,326 Milliarden Euro. Der Ausgleich zwischen Land und Gemeinden bleibt im Weiteren der Landesgesetzgebung vorbehalten. Bundesgesetzliche Vorgaben zur Verteilung des Familienleistungsausgleichs bestehen nicht.

Die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern werden derzeit nach § 7 Absatz 4 FAG M-V alte Fassung an den jährlichen Mehreinnahmen des Landes aus diesem erhöhten Länderanteil in Höhe von 26,09 Prozent beteiligt. Für 2018 wird planmäßig von einer Ausgleichszuweisung in Höhe von 72,9 Millionen Euro ausgegangen.

Die aktuelle Regelung in § 7 Absatz 4 FAG M-V sieht vor, dass den Gemeinden diese Ausgleichszuweisung nach Maßgabe der jeweils Anwendung findenden Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zugewiesen werden. Diese Schlüsselzahlen werden im Abstand von 3 Jahren und für den Zeitraum von jeweils 3 Jahren auf Grundlage der Einkommensteuerstatistiken neu festgesetzt. Der nächste Festsetzungszeitraum betrifft die Jahre 2018 bis 2020 und stützt sich auf die Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2013. Im Rahmen der Festsetzung dieser Schlüsselzahlen für die Gemeinden wird der Anteil der Kinder einer Gemeinde nicht berücksichtigt. Höhere Schlüsselzahlen einer Gemeinde spiegeln im Rahmen bestimmter Einkommensgrenzen lediglich ein höheres Einkommensniveau der Einwohner wider. Bei Gegenüberstellung der Einkommensteueranteile der Gemeinden und den zur Gesamtkinderzahl in Mecklenburg-Vorpommern relativen Kinderanteilen ist in vielen Fällen auffällig, dass Gemeinden mit einer hohen Einkommensteuerquote nicht zugleich auch einen hohen Anteil an Kindern haben und umgekehrt.

Da die Verteilung der Ausgleichszuweisungen für den Familienleistungsausgleich in die Zuständigkeit der Länder fällt, besteht die Möglichkeit die Verteilung der Zuweisung stärker in Bezug zur tatsächlichen Kinderzahl der Gemeinden zu setzen und zugleich den aktuellen Entwicklungen anzupassen. Mit dem Beschluss des FAG-Beirates, die Ausgleichszuweisungen an der Zahl der Kinder zu orientieren, wird eine Empfehlung der FAG-Gutachter berücksichtigt. Die Gutachter hatten bei ihrer Analyse hohe Zuschussbedarfe bei Gemeinden mit einer hohen Anzahl an Kindern festgestellt und hierfür einen Nebenansatz vorgeschlagen.

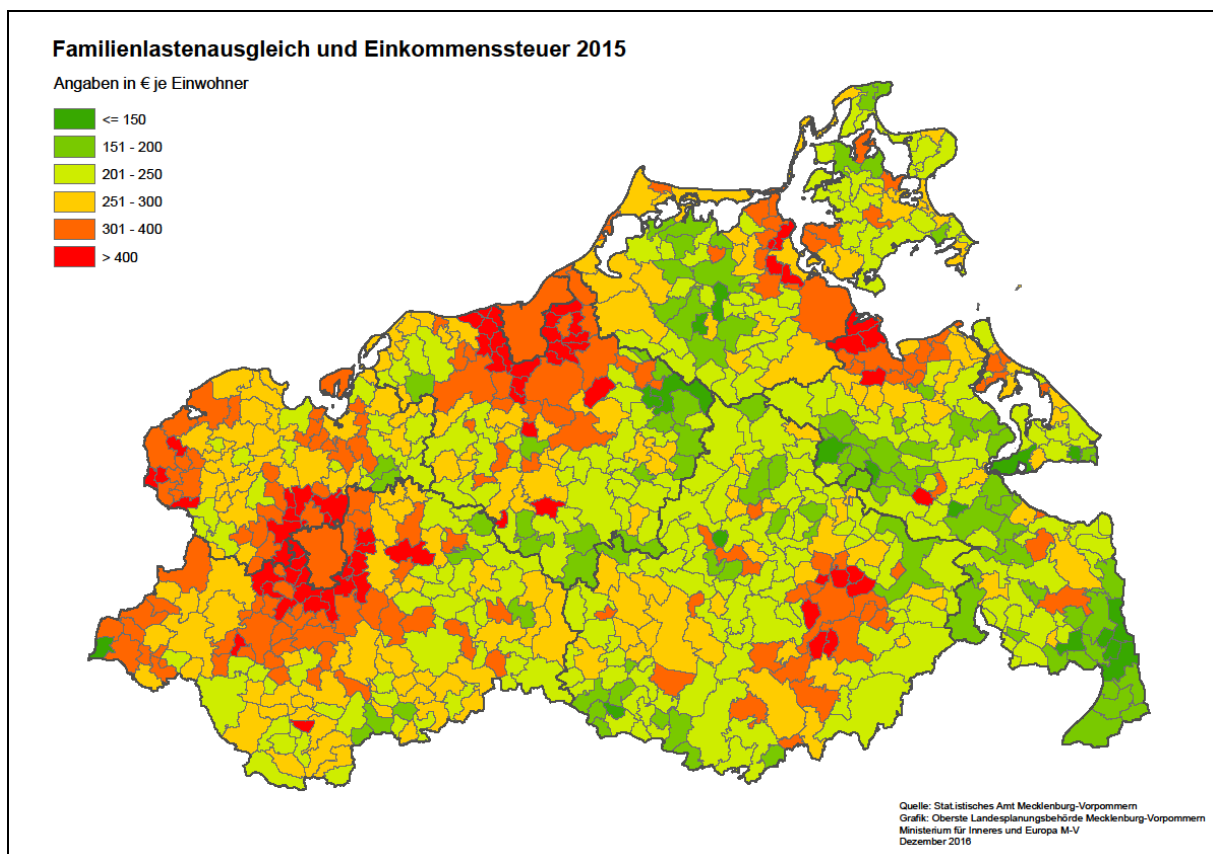
Mit der Gesetzesänderung wird eine Zuweisung der Ausgleichsleistungen ausschließlich nach dem Anteilsverhältnis der Gemeinden an Kindern zur Gesamtkinderzahl in Mecklenburg-Vorpommern als einfach zu handhabende Zwischenlösung vom FAG-Beirat favorisiert. Eine solche Verteilung hat zudem den Vorteil, dass weiterhin eine Abgrenzung der Zuweisungsbeträge für jede Gemeinde möglich ist.

Die erforderlichen Daten für diese Verteilung können der jährlich fortgeschriebenen Bevölkerungsstatistik per 31. Dezember entnommen werden. Eine Untersuchung der tatsächlichen Auswirkungen der Neuverteilung ist jedoch nur bedingt möglich. Sowohl die Einwohnerzahlen per 31. Dezember 2016 als auch die Schlüsselzahlen zur Verteilung der Einkommensteueranteile für die Periode der Jahre 2018 bis 2020 liegen aktuell noch nicht vor. Somit können derzeit nur Modellrechnungen erstellt werden, die sich auf Daten der Bevölkerungsstatistik per 31. Dezember 2015 und auf die aktuell noch gültigen Schlüsselzahlen für 2015 bis 2017 beziehen.

Ausgehend von den zum Stichtag 31. Dezember 2015 in der Bevölkerungsstatistik enthaltenen Kindern von 0 bis 18 Jahren (236.252 Kinder) und dem im Jahr 2018 voraussichtlich zur Verfügung stehenden Betrag von 72,9 Millionen Euro⁴⁶ entfällt auf jedes Kind ein Zuweisungsbetrag von rund 309 Euro pro Jahr. Die Verteilung der Zuweisung auf die Gemeinden nach dem Anteil der Kinder führt insoweit zu einer Umverteilung, als dass die Anteile am Aufkommen der Einkommensteuer sich nicht gleichermaßen wie die Anzahl an Kindern aufteilen.

Bei der Auswertung der Verteilung der Einkommensteueranteile ist eine hohe Konzentration der Zuweisungsanteile in Städten und eine teilweise nochmals deutlich höhere Konzentration im Umland von Oberzentren festzustellen, wie Abbildung 1 zeigt.

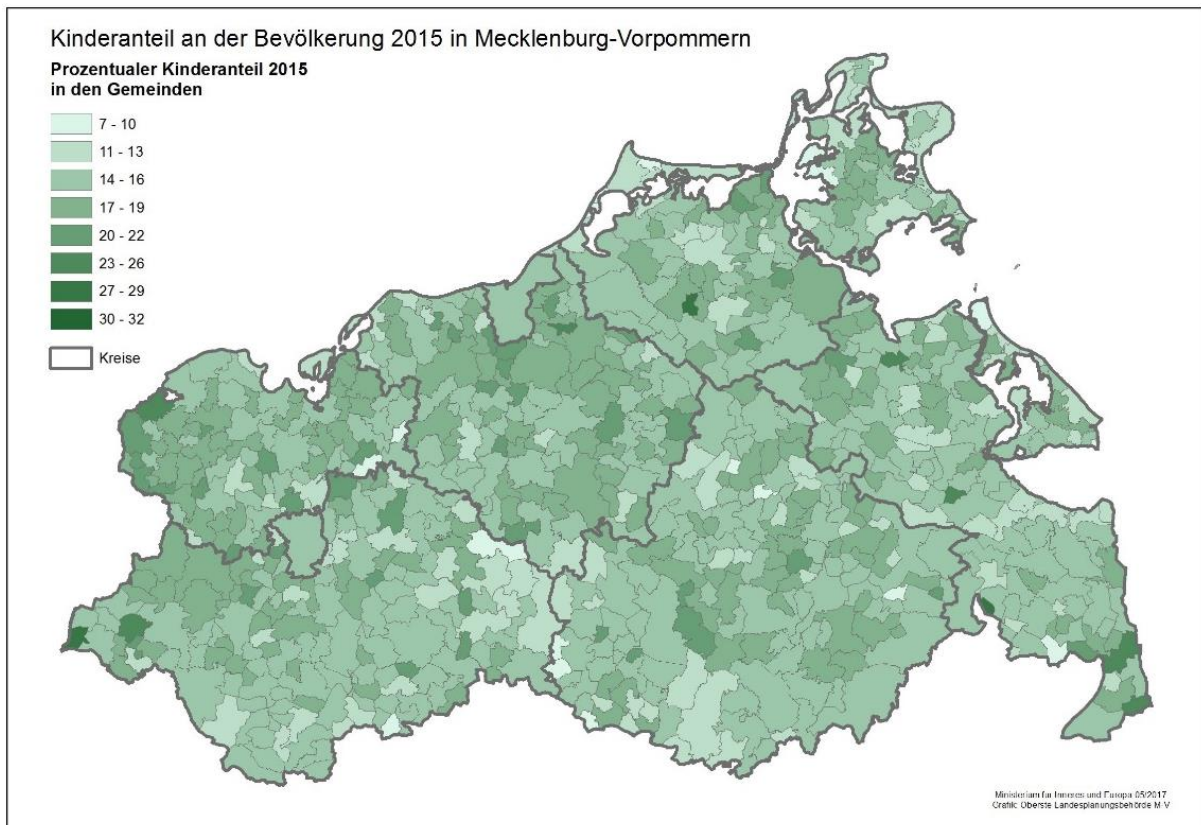
Abbildung 1



Bei einer Betrachtung der statistischen Verteilung von Kindern entsteht ein anderes Bild, wie Abbildung 2 zeigt.

⁴⁶ Laut aktueller Mai-Steuerschätzung 2017 beträgt der Wert 309 Euro pro Einwohner.

Abbildung 2



Zwar weisen die Umlandgemeinden der Oberzentren statistisch etwas höhere Anteile an Kindern auf, das Gefälle zu den ländlichen Gemeinden ist jedoch deutlich kleiner als bei den Schlüsselzahlen zur Einkommensteuer. Beachtlich sind auch die sehr geringen Bevölkerungsanteile von Kindern in Küstengemeinden, welche andererseits aber überwiegend zugleich mittlere bis hohe Einkommensteuerquoten vorzuweisen haben.

Bei der Auswertung aller Datensätze ergibt sich folgendes Bild: 473 Gemeinden gewinnen über 1.000 Euro an Zuweisungen, 212 Gemeinden verlieren hingegen mehr als 1.000 Euro an Zuweisungen, bei 24 Gemeinden liegen die Einnahmeverluste zwischen 30 bis 70 Euro je Einwohner. Diese Gemeinden befinden sich erwartungsgemäß nahezu ausschließlich im direkten Umland der Oberzentren. Kompensiert werden diese Verluste insbesondere durch die Steigerung bei dem gemeindlichen Steueraufkommen, insbesondere aus der Einkommensteuer.

Durch den weiteren Aufwuchs der direkten Zuweisungen aus der Einkommensteuer von 419 Millionen Euro auf voraussichtlich 441 Millionen Euro (plus 22 Millionen Euro/5,2 Prozent laut Steuerschätzung vom Mai 2017) wird allerdings bei der überwiegenden Zahl der Gemeinden der Zuweisungsverlust nahezu kompensiert. Hinzu kommen weitere Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuerbeteiligung plus 16 Millionen Euro und aus den örtlichen Steigerungen bei den Realsteuern. Von den 212 Gemeinden mit Einnahmeverlusten von mehr als 1.000 Euro verbleiben nach Berücksichtigung allein der Mehreinnahmen von rund 22 Millionen Euro bei der Einkommensteuer nur noch 42 Gemeinden. Je Einwohner liegen die maximalen Verluste unter 40 Euro je Einwohner.

Mit dieser geänderten, belastungsorientierten Verteilung wird einem Vorschlag der FAG-Gutachter, zukünftig erhöhte Finanzbedarfe für Kinder zu berücksichtigen, für den Übergangszeitraum bis zur Novellierung des Finanzausgleichssystems teilweise Rechnung getragen und damit der kommunale Finanzausgleich weiterentwickelt.

Der Städte- und Gemeindetag fordert im Zusammenhang mit der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs die Freistellung dieser Zuweisungen bei der Berechnung der Kreisumlagen ab dem Jahr 2020. Hiergegen spricht, dass es sich bei der Zuweisung auch weiterhin um ein Surrogat für entfallene Einkommensteuereinnahmen der Kommunen handelt. Durch die Steuerrechtsänderung des Bundes in der vom Städte- und Gemeindetag vorgeschlagenen Ausgestaltung ohne Berücksichtigung bei den Kreisumlagegrundlagen wären andernfalls die Landkreise schlechter gestellt. Dementsprechend hatte sich der FAG-Beirat am 11. Mai 2017 unter Ziffer 7 des Beschlusses ausdrücklich dafür ausgesprochen die Zuweisungen bei der Berechnung der Kreis- und Amtsumlagegrundlagen weiterhin zu berücksichtigen.

5. Finanzielle Ausgleichsleistungen des Landes nach § 7 Absatz 8 FAG M-V

Das Land stellt den Kommunen für die seit dem 1. Januar 2014 festgestellten Kostensteigerungen für die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden einen finanziellen Ausgleich in Höhe von 9,7 Millionen Euro zur Verfügung. Unter Berücksichtigung des von Prof. Dr. Koriath erstellten Rechtsgutachten zu den Kostensteigerungen des Vorwegabzuges nach § 15 FAG M-V (siehe Ziffer I.3.) werden nun die seit dem 1. Januar 2014 entstandenen Kostensteigerungen nicht mehr aus der Schlüsselmasse finanziert, sondern aus dem Landeshaushalt. Ausgehend von 207 Millionen Euro, die landesseitig für diesen Vorwegabzug zur Verfügung gestellt wurden, trägt die Höhe der Ausgleichsleistung der nach § 15 Absatz 5 FAG M-V durchgeführten Überprüfung Rechnung und umfasst 9,7 Millionen Euro (vergleiche Prüfbericht - Anlage 4).

6. Überprüfung der internen Verteilung der Schlüsselzuweisung nach § 11 Absatz 2 FAG M-V

Nach § 11 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V ist mindestens im Abstand von 4 Jahren die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V zu überprüfen. Die letzte Berechnung der Teilschlüsselmassen unter Einbeziehung der Entwicklung der Steuerkraft und der Einwohnerzahl erfolgte im Jahr 2013 im Zusammenhang mit der Änderung des FAG M-V zum 1. Januar 2014. Damit ist im Jahr 2017 für die Finanzausgleichsjahre ab 2018 eine Neuberechnung vorzunehmen. Den hierzu gemäß § 11 Absatz 2 Satz 4 FAG M-V zu erstellenden Prüfbericht hat der FAG-Beirat in seiner Sitzung am 22. Juni 2017 zur Kenntnis genommen. Der Prüfbericht wurde nach Vorlage der Einwohnerzahlen zum Stichtag 30. Juni 2016 am 21. September 2017 aktualisiert und ist als Anlage 3 der Gesetzesbegründung beigefügt.

Gemäß § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V erhalten derzeit die kreisangehörigen Gemeinden 39,803 Prozent, die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte 23,605 Prozent und die Landkreise 36,592 Prozent der verbleibenden Schlüsselmasse. Die Überprüfung hat nur eine leichte Veränderung der Teilschlüsselmassen ergeben. Die Berechnung wurde aufgrund veränderter Rahmendaten zu den Steuerkraftanteilen und Einwohneranteilen⁴⁷ erstellt.

Grundsätzlich erfolgt die Berechnung der prozentualen Anteile der Schlüsselmasse nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen (vergleiche Anlage 3 - 1. Teilschritt des Prüfberichtes) und der Steuerkraft der beiden Gemeindegruppen: der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte einerseits und der übrigen (kreisangehörigen) Gemeinden andererseits (vergleiche Anlage 3 - 2. Teilschritt des Prüfberichtes).⁴⁸ Dabei erfolgt ein Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zwischen beiden Gruppen in Höhe von 60 Prozent (vergleiche Anlage 3 - Zeile 24 des Prüfberichtes). Auf Grundlage des bis hier beschriebenen Verfahrens ist in Folge des weiteren Steuerkraftgewinns und der Einwohnerverluste der kreisangehörigen Gemeinden das Ausgleichsvolumen zwischen den beiden Gemeindegruppen von bisher 13,6 Millionen Euro moderat auf 12,4 Millionen Euro abzusenken. Mit der letzten Überprüfung im Jahr 2013 wurde das Ausgleichsvolumen von 16,2 Millionen Euro auf 13,6 Millionen Euro abgesenkt.⁴⁹ In einem weiteren Berechnungsschritt wird vom einwohnerbezogenen Anteil der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden die Schlüsselmasse der Landkreise abgeleitet (vergleiche Anlage 3 - Zeile 41 ff. des Prüfberichtes). Diese Berechnung wird vor dem Übertrag aus dem Vorsteuerkraftausgleich beider Gemeindegruppen vorgenommen. Insofern hat die veränderte Steuerkraft der Gemeindegruppen keinen direkten Einfluss auf die Bemessung der Teilschlüsselmasse der Landkreise. Die Teilschlüsselmasse der Landkreise hängt damit hauptsächlich von der Veränderung der Einwohneranteile zwischen den kreisfreien Städten auf der einen Seite und dem kreisangehörigen Raum auf der anderen Seite ab.

Seit der letzten Überprüfung des Schlüsselmassensystems beträgt das Zuweisungsverhältnis zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden 45,2 Prozent zu 54,8 Prozent. Das Anteilsverhältnis wirkt sich sowohl auf die Berechnung der Teilschlüsselmasse der Landkreise als auch auf die Berechnung des Kreisanteils der beiden kreisfreien Städte aus.

Aufgrund des hier beschriebenen Verfahrens reduziert sich der Vorsteuerkraftausgleich zwischen der Gruppe der sechs Städte und der der kreisangehörigen Gemeinden deshalb moderat.

Tabelle 5: Veränderung der Teilschlüsselmassen

| Angaben in Prozent | bisherige Rechtslage | FAG-Entwurf M-V 2018 |
|--|-----------------------------|-----------------------------|
| Kreisangehörige Gemeinden nach § 11 Absatz 2 Nr. 1 FAG M-V | 39,803 | 38,994 |
| Kreisfreie und große kreisangehörige Städte nach § 11 Absatz 2 Nr. 2 FAG M-V | 23,605 | 24,550 |
| davon nach § 12 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V | 32,061 | 32,161 |
| Landkreise | 36,592 | 36,456 |

⁴⁷ Die Einwohnerzahlen beruhen auf den fortgeschriebenen Zahlen.

⁴⁸ In der Anlage 3 des Prüfberichtes wird die Verteilung der Steuerkraft der Jahre 2013 bis 2016 dargestellt.

⁴⁹ Vergleiche Landtags-Drucksache 6/2210 - Anlage 2 Teil A Teilschritte 1 bis 3.

7. Nichtanrechnung der Ausgleichszahlungen des Bundes an die Gemeinden nach Artikel 106 Absatz 8 des Grundgesetzes - Änderung von § 12 Absatz 4 FAG M-V

Der Bund regelt in Artikel 106 Absatz 8 des Grundgesetzes einen Sondertatbestand der Finanzverfassung, der einen Ausgleich von Sonderbelastungen einzelner Gemeinden durch den Bund vorsieht. Dieser Ausgleich steht im Zusammenhang mit örtlichen Bundeseinrichtungen, wie Standorten der Bundeswehr, die von der Grundsteuer A oder B befreit sind und damit zu Grundsteuermindereinnahmen bei den Gemeinden führen. Auch wird dieser Ausgleich gewährt, sofern Bewertungsabschläge, zum Beispiel als Folge von Lärmbelastung, vorliegen. Die Ausgleichsleistungen seitens des Bundes erfolgen nur, wenn die Gemeinde unter anderem die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet und ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpft.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigt als einziges Bundesland diese Einnahmen im Finanzausgleich bei der Berechnung der Steuerkraft. Es erhalten aktuell lediglich die Gemeinden Bad Sülze, Eggesin, Luckow (Amt Am Stettiner Haff), Torgelow und Viereck diese Zuweisungen. Aufgrund der geringen Anzahl an betroffenen Gemeinden wird die Streichung dieser Anrechnung empfohlen.

Eine Nichtanrechnung dieser Einnahmen hat zur Folge, dass die Steuerkraft dieser fünf Gemeinde geringer ausfällt und diese entsprechend höhere Schlüsselzuweisungen bekommen und ihre Umlagegrundlagen für Amts- und Kreisumlagen sinken. Bei den betroffenen Landkreisen sinkt zwar ebenfalls die Umlagekraft, dies wird jedoch durch höhere Schlüsselzuweisungen teilweise ausgeglichen.

Aufgrund des relativ geringen Umfangs an Bundeszuweisungen an diese Gemeinden⁵⁰ ergibt sich ein Verlust an Schlüsselzuweisung für andere Gemeinden in Höhe von rund 0,33 Euro je Einwohner. Die Nichtanrechnung dieser Zuweisung hat keine Auswirkungen auf den vertikalen Finanzausgleich.

8. Festsetzung der Nivellierungshebesätze - Änderung von § 12 Absatz 4 FAG M-V

8.1 Anwendung von Nivellierungshebesätzen

Um die unterschiedliche Finanzkraft auszugleichen, erhalten die Gemeinden Schlüsselzuweisungen, deren Höhe sich nach der Steuerkraft und der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde berechnet. Bei der Berechnung der Steuerkraft wird ein einheitlicher Maßstab zu Grunde gelegt.

Die Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraft bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) erfolgt deshalb nicht auf Basis des Ist-Steueraufkommens, sondern durch eine Nivellierung der auf die Realsteuern anzuwendenden Hebesätze. Die Nivellierung wird bislang durch eine Vervielfältigung der ermittelten Messbeträge der jeweiligen Realsteuer mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz des vorvergangenen Jahres zu dieser Realsteuer (§ 12 Absatz 4 Satz 2 FAG M-V) vorgenommen. Damit ergeben sich für die Berechnungen bisher jährlich veränderte Nivellierungshebesätze, deren Entwicklung nur bedingt vorausszusehen ist. Die Planbarkeit der Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen ist damit für die Gemeinden erheblich erschwert.

⁵⁰ Die Bundeszuweisungen nach Artikel 106 Absatz 8 des Grundgesetzes betragen im Jahr 2016 an die Gemeinde Bad Sülze 229,53 Euro, an die Gemeinde Eggesin 252.155,13 Euro, an die Gemeinde Luckow 4.078,62 Euro, an die Gemeinde Torgelow 199.346,57 Euro und an die Gemeinde Viereck 39.183,77 Euro.

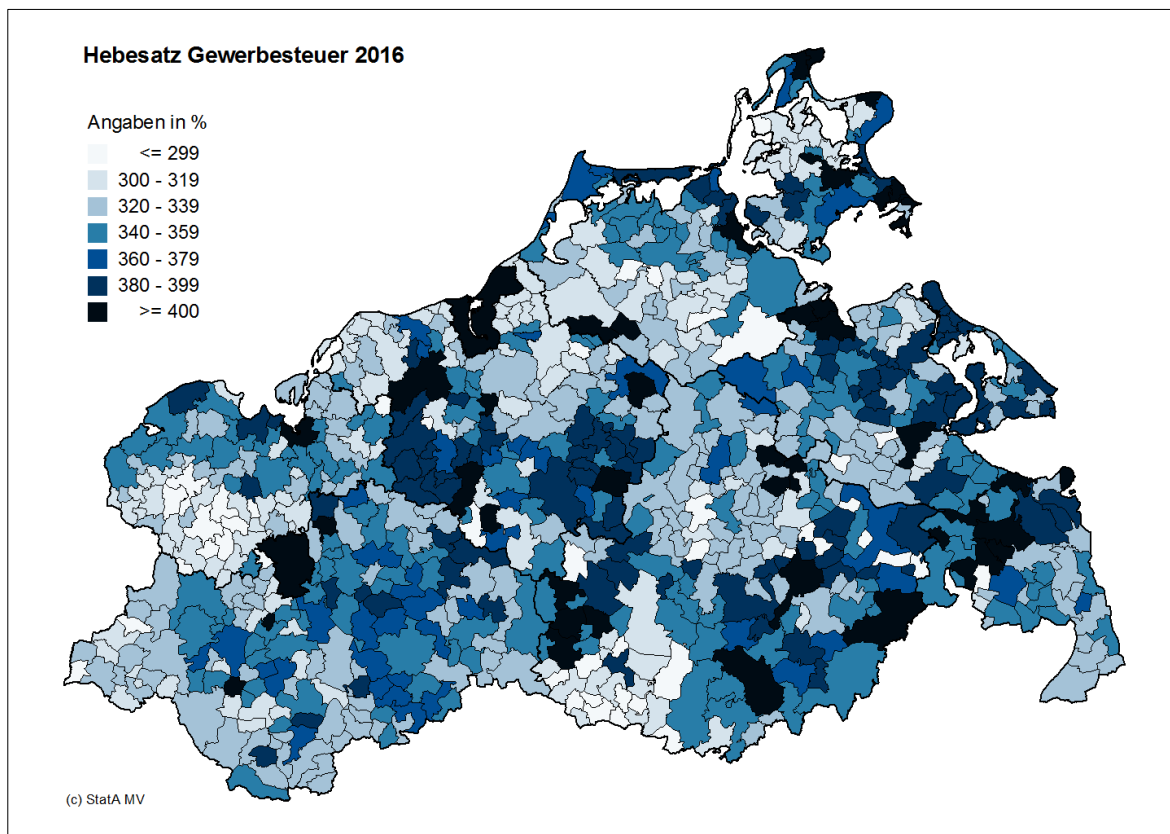
Mit der Anwendung von Nivellierungshebesätzen bei der Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraft wird die unterschiedliche Hebesatzpolitik der Gemeinden neutralisiert. Damit wird ausgeschlossen, dass Gemeinden durch niedrige Hebesätze oder gar durch gezielte Hebesatzsenkungen bewusst einen Finanzbedarf entstehen lassen, der bei vorhandener Schlüsselmasse zu Lasten anderer Gemeinden teilweise durch höhere Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden müsste. Die Anwendung fiktiver Hebesätze entspricht dem Verfassungsgebot der interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht⁵¹.

In Mecklenburg-Vorpommern haben zahlreiche kleine Gemeinden hohe Hebesätze ohne adäquate Einnahmen, die Strukturschwäche dieser Gemeinden mündet in einer höheren Hebesatzanspannung. Im Gegensatz hierzu gibt es ebenso Gemeinden mit hohen Einnahmen und weit unterdurchschnittlichen Hebesätzen, insbesondere bei den Gemeinden im Nahbereich der Oberzentren. Bei diesen Gemeinden lassen sich klar Standortvorteile erkennen, die sich durch die Nähe zum Oberzentrum ergeben. Hingegen können große Zentren mit guter Infrastruktur bundesweit höhere Hebesätze durchsetzen. Diesen höheren Hebesätzen stehen aber zugleich auch höhere Aufwendungen insbesondere für die Infrastruktur gegenüber.

Die Verteilung der Hebesätze für die Gewerbesteuer ist in der Abbildung 3 dargestellt. Deutlich wird an der Abbildung, dass viele Gemeinden in den östlichen Landkreisen und in den küstenfernen Regionen höhere Hebesätze, teilweise von über 400 Prozent, haben. Hingegen liegen die Hebesätze für die Gewerbesteuer in den westlichen Landesteilen oft unter 320 Prozent, teilweise sogar unter 300 Prozent. Die Hebesätze der Gewerbesteuer weisen eine breite Streuung von 200 Prozent in 6 Gemeinden⁵² bis 465 Prozent in der Hansestadt Rostock auf (bezogen auf 2016).

⁵¹ Vergleiche VerfGH Münster, Urteil vom 06.07.1993, 9/92.

⁵² Im Jahr 2015 gab es bundesweit insgesamt nur 12 Gemeinden, die den Mindesthebesatz von 200 Prozent festgesetzt hatten, davon 8 Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. Quelle: Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2015, Fachserie 14 Reihe 10.1, Übersicht 6.4.

Abbildung 3

Derzeit wird die Steuerkraftmesszahl nach den gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätzen berechnet. Aufgrund der in § 11 Absatz 2 FAG M-V festgelegten Teilschlüsselmassen erfolgt jedoch eine getrennte Berechnung einerseits für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und andererseits für die Gruppe der kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte. Die Hebesätze zwischen diesen beiden Gemeindegruppen sind unterschiedlich, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Tabelle 6: Gewogene Durchschnittshebesätze nach § 12 Absatz 4 Nummer 1 und 2 FAG M-V zum Finanzausgleich 2018 bezogen auf die Steuerkraftberechnung des Jahres 2016 in Prozent

| | Grundsteuer A | Grundsteuer B | Gewerbesteuer |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Kreisfreie und große kreisangehörige Städte | 320,8 | 534,4 | 449,6 |
| Kreisangehörige Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) | 307,2 | 371,5 | 327,2 |
| Landesweiter Durchschnittshebesatz für Städte und Gemeinden | 307,4 | 420,4 | 369,5 |

Sofern defizitäre Gemeinden aus Gründen der Einnahmehbeschaffung ihre Hebesätze noch weiter anspannen müssen, erhöht sich bisher auch der Nivellierungshebesatz. Gleiches passiert auch, wenn steuerstarke Gemeinden mit niedrigen Hebesätzen diese anheben.

Bei regionaler Betrachtung nach Landkreisen ergibt sich für die Gemeinden auf Grundlage der Realsteuerstatistik 2016 ein differenziertes Bild. Deutlich höhere Hebesätze, insbesondere bei der Gewerbesteuer verzeichnen die östlichen Landkreise Vorpommern-Greifswald, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Rügen. Hingegen zeichnet sich der Landkreis Rostock insbesondere im Umlandbereich der Hansestadt Rostock durch niedrige Hebesätze bei den Realsteuern aus.

Tabelle 7: Hebesätze der Landkreise und kreisfreien Städte nach Realsteuerarten in 2016 in Prozent

| Kreise (inklusive der großen kreisangehörigen Städte)/kreisfreie Städte | Grundsteuer A | Grundsteuer B | Gewerbesteuer |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Mecklenburgische-Seenplatte | 304 | 419 | 368 |
| Landkreis Rostock | 292 | 367 | 312 |
| Vorpommern-Rügen | 331 | 407 | 366 |
| Nordwestmecklenburg | 286 | 412 | 322 |
| Vorpommern-Greifswald | 308 | 409 | 378 |
| Ludwigslust-Parchim | 321 | 365 | 333 |
| Rostock | 300 | 480 | 465 |
| Schwerin | 400 | 630 | 420 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 307 | 420 | 369 |

Zu beobachten ist, dass die Gemeinden durch Anpassungen der Hebesätze in den letzten Jahren die Einnahmepotentiale aus den Realsteuern zunehmend besser erschließen. Dennoch werden weiterhin noch Reserven gesehen.

Nach den gutachterlichen Analysen von Prof. Dr. Lenk führte die Hebesatzpolitik der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2014 zu rund 8,2 Millionen Euro Mindereinnahmen gegenüber einer Hebesatzanspannung verglichen mit dem bundesdeutschen Mittel für gleich große Gemeinden. Dieser Effekt hat sich in den letzten Jahren abgeschwächt, ist aber nach wie vor nachweisbar und besteht hauptsächlich bei der Gewerbesteuer. Hier schöpfen die kleinen Gemeinden (unter 10.000 Einwohner) die Potentiale bisher nicht aus.⁵³ Die nachfolgende Tabelle 8 zeigt die Entwicklung der Hebesätze für beide Gemeindegruppen für die letzten Jahre auf. Entsprechend dieser Entwicklung haben sich die landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesätze stetig angepasst.

Tabelle 8: Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze 2013 bis zum 1. Halbjahr 2017 getrennt nach kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städten und Kreisangehörigen Gemeinden⁵⁴

| | Jahr | Kreisfreie und große kreisangehörige Städte (in Prozent) | Kreisangehöriger Raum (in Prozent) | Hebesatzerhöhungen (Anzahl) | Hebesatzsenkungen (Anzahl) |
|---------------|------------------|---|---|------------------------------------|-----------------------------------|
| Grundsteuer A | 2013 | 296,8 | 275,4 | 166 | 2 |
| | 2014 | 297,0 | 281,5 | 132 | 0 |
| | 2015 | 318,6 | 293,3 | 243 | 1 |
| | 2016 | 320,8 | 307,2 | 237 | 0 |
| | 1. Halbjahr 2017 | 322,6 | 314,5 | 194 | 1 |
| Grundsteuer B | 2013 | 515,4 | 349,3 | 171 | 1 |
| | 2014 | 519,7 | 353,3 | 129 | 0 |
| | 2015 | 529,0 | 361,2 | 220 | 1 |
| | 2016 | 534,4 | 371,5 | 251 | 0 |
| | 1. Halbjahr 2017 | 535,3 | 376,3 | 159 | 0 |
| Gewerbesteuer | 2013 | 439,3 | 317,4 | 148 | 3 |
| | 2014 | 440,9 | 321,7 | 139 | 1 |
| | 2015 | 443,6 | 326,2 | 220 | 2 |
| | 2016 | 449,6 | 327,2 | 225 | 1 |
| | 1. Halbjahr 2017 | 449,8 | 337,4 | 147 | 0 |

⁵³ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seiten 32, 33 und 146.

⁵⁴ Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, eigene Darstellung.

Ungeachtet der Anwendung von einheitlichen Nivellierungshebesätzen im Finanzausgleich bei der Berechnung der Steuerkraft, haben die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung das Recht, den örtlichen Hebesatz selbst zu bestimmen und damit auch die Freiheit, die Potentiale im Einzelfall nicht auszuschöpfen.⁵⁵

Aufgabe des Finanzausgleichs ist, für angemessene Anreize zur Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten zu sorgen und Gleichbehandlung zwischen den Gemeinden zu erreichen. Gemeinden, die sich mehr leisten wollen und dies über hohe Hebesätze finanzieren, dürfen nicht schlechter gestellt sein, als Gemeinden, die durch niedrige Hebesätze Bürger und Unternehmen geringer belasten.

8.2 Gesetzliche Festsetzung der Nivellierungshebesätze für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und für die Gruppe der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte

Der FAG-Beirat hat sich in seiner Sitzung vom 11. Mai 2017 für eine gesetzliche Festsetzung der Nivellierungshebesätze für 3 bis 5 Jahre ausgesprochen, um dem Argument, dass durch das Finanzausgleichsgesetz eine Hebesatzspirale endstünde, entgegenzuwirken. Mit der Änderung in § 12 Absatz 4 FAG M-V werden nunmehr jeweils für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und für die Gruppe der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte gesetzliche Nivellierungshebesätze festgesetzt.

Der Beschluss des FAG-Beirates ist jedoch in zwei Stufen umzusetzen. Der FAG-Beirat hat sich grundsätzlich dafür ausgesprochen, die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in zwei Schritten vorzunehmen. Die Gutachter haben hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs die Einführung eines Zwei-Ebenen-Modells empfohlen. Dieses Zwei-Ebenen-Modell setzt für die Gemeindeebene zwingend die Anwendung eines landesweiten Nivellierungshebesatzes sowohl für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte als auch für die kreisangehörigen Gemeinden voraus. Soweit auf Basis der gutachterlichen Empfehlungen die Umstellung des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 erfolgen soll, ist grundsätzlich die Möglichkeit der Einführung eines landesweiten Nivellierungshebesatzes zu erhalten. Eine Festlegung auf einen gesetzlichen Hebesatz von 3 bis 5 Jahren würde die Umsetzung der Reform ab 2020 konterkarieren.

⁵⁵ Die Anwendung einheitlicher Nivellierungshebesätze wird einem letztlich für die kommunale Gemeinschaft schädlichen Unterbietungswettbewerb bei den Realsteuerhebesätzen in angemessener Form begegnet, ohne in das Recht auf Selbstbestimmung der Realsteuerhebesätze einzugreifen. Die Kommunen müssen die örtlichen Realsteuerhebesätze auch nicht anheben, um (zusätzliche) Einnahmeverluste aus Schlüsselzuweisungen zu vermeiden. Denn die Steuerkraftzahl einer Gemeinde berechnet sich verkürzt nach der Formel:

$$\text{Steuerkraftzahl} = \text{Steuermessbetrag} \times \text{fiktiver Hebesatz.}$$

Der örtliche Hebesatz spielt bei der Bestimmung der Steuerkraftzahlen folglich keine Rolle. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinde durch Anpassung der örtlichen Hebesätze zwar die Einnahmen aus Steuern erhöhen oder senken kann, die Höhe der Schlüsselzuweisungen, wie auch die Umlagegrundlagen nach § 23 FAG M-V lassen sich bei einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Hebesatz nicht beeinflussen. Andernfalls würde eine Gemeinde die ihre Bürger und Unternehmen durch hohe Realsteuerhebesätze belastet durch zugleich hohe Umlagen und verminderte Schlüsselzuweisungen bestraft werden.

Die Angleichung der jetzigen Nivellierungshebesätze auf den Landesdurchschnitt ist in Anbetracht der Unterschiede derzeit ebenso nicht umsetzbar, da die Auswirkungen insbesondere bei der mit insgesamt rund 580 Millionen Euro vom Aufkommen stärksten Realsteuer, der Gewerbesteuer, auf die steuerstarken Kommunen erheblich wären. Mit dem schrittweisen Übergang erhalten jedoch die Kommunen die Möglichkeit, sich auf die Umverteilungseffekte, die sich ab 2020 nochmals verstärken, einzustellen. Die Vorgehensweise, zuerst nur für die Jahre 2018 und 2019 eine 50prozentige Annäherung zum Landesdurchschnitt vorzunehmen, ist zweckmäßig und notwendig, um im Jahr 2020 noch die Möglichkeit zu haben, die seitens der Gutachter empfohlene Systemumstellung vorzunehmen.

Sofern jetzt für eine längere Zeitperiode unterschiedliche Nivellierungshebesätze für die beiden Gemeindegruppen festgesetzt würden, wäre die Möglichkeit einer Systemumstellung des bestehenden Drei-Säulensystem in ein Zwei-Ebenen-Modell für den Festlegungszeitraum nicht mehr gegeben. Die Systemumstellung setzt zwingend landeseinheitliche Nivellierungshebesätze für Städte und Gemeinden voraus.

Für die Jahre 2018 und 2019 sollen dafür in einem ersten Schritt die bestehenden einheitlichen Nivellierungshebesätze beider Gemeindegruppen dem landesweiten Nivellierungshebesatz zunächst jeweils angenähert werden und zwar auf 50 Prozent der aktuellen Differenz zum Landesdurchschnitt. Für die Gruppe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte mit bereits hohen Hebesätzen wird der Nivellierungshebesatz an den Landesdurchschnitt durch eine Senkung angenähert.

Tabelle 9: An den Landesdurchschnitt um 50 Prozent angenäherte Nivellierungshebesätze der beiden Gruppen in Prozent

| | Grundsteuer A⁵⁶ | Grundsteuer B | Gewerbesteuer |
|---|-----------------------------------|----------------------|----------------------|
| Kreisfreie und große kreisangehörige Städte | 314 | 477 | 410 |
| Kreisangehörige Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte | 307 | 396 | 348 |

Für die kreisangehörigen Gemeinden (ohne die großen kreisangehörigen Städte) erfolgt eine Anpassung an den Landesdurchschnitt in Form einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze zur Grundsteuer B und Gewerbesteuer (Tabelle 9). Die daraus resultierenden Umverteilungseffekte werden im kreisangehörigen Raum dazu führen, dass insbesondere bei den steuerschwachen Gemeinden der Druck gemindert wird, die Hebesätze weiter anzuspannen.

Mit dieser Annäherung der Nivellierungshebesätze an den Landesdurchschnitt wird der Entwicklung Rechnung getragen, dass die steuerschwachen Gemeinden tendenziell die Hebesätze stärker anspannen als die steuerstarken Gemeinden. Im Jahr 2016 lagen die Hebesätze der 100 steuerschwächsten Gemeinden um 11 Prozentpunkte bei der Grundsteuer A, um 5 Prozentpunkte bei der Grundsteuer B und um 12 Prozentpunkte bei der Gewerbesteuer über dem Niveau der 100 steuerstärksten Gemeinden.

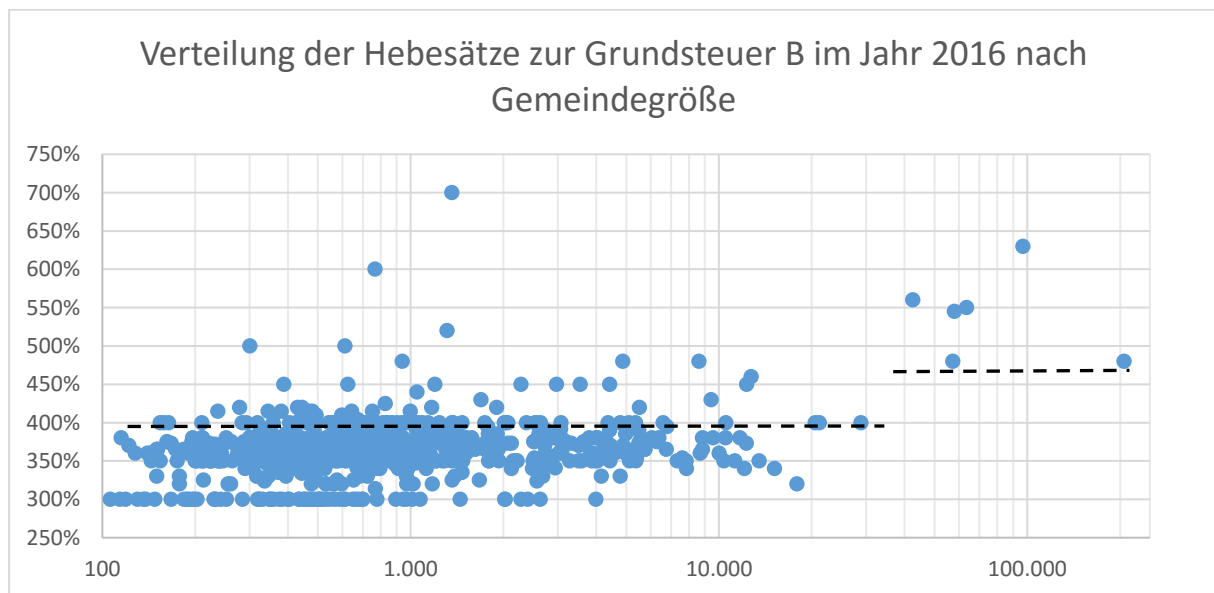
⁵⁶ Der gewogene Mittelwert bei der Grundsteuer A liegt bereits bei 307,4 Prozent, sodass es bei der Grundsteuer A durch die Festsetzung eines ganzzahligen Wertes zu einer geringfügigen Absenkung des Nivellierungshebesatzes kommt.

Innerhalb der jeweils noch getrennt zu betrachtenden Gemeindegruppen kommt es durch die Anwendung einheitlicher Nivellierungshebesätze zu keiner Benachteiligung einzelner bestimmter Gemeinden, sodass weiterhin die interkommunale Gleichbehandlung gewahrt ist. In keinem Fall wird sich die für jede Steuereinnahmeart zu differenzierende Reihenfolge der Steuerkraft der Gemeinden durch die Anwendung normativ geregelter Hebesätze ändern.

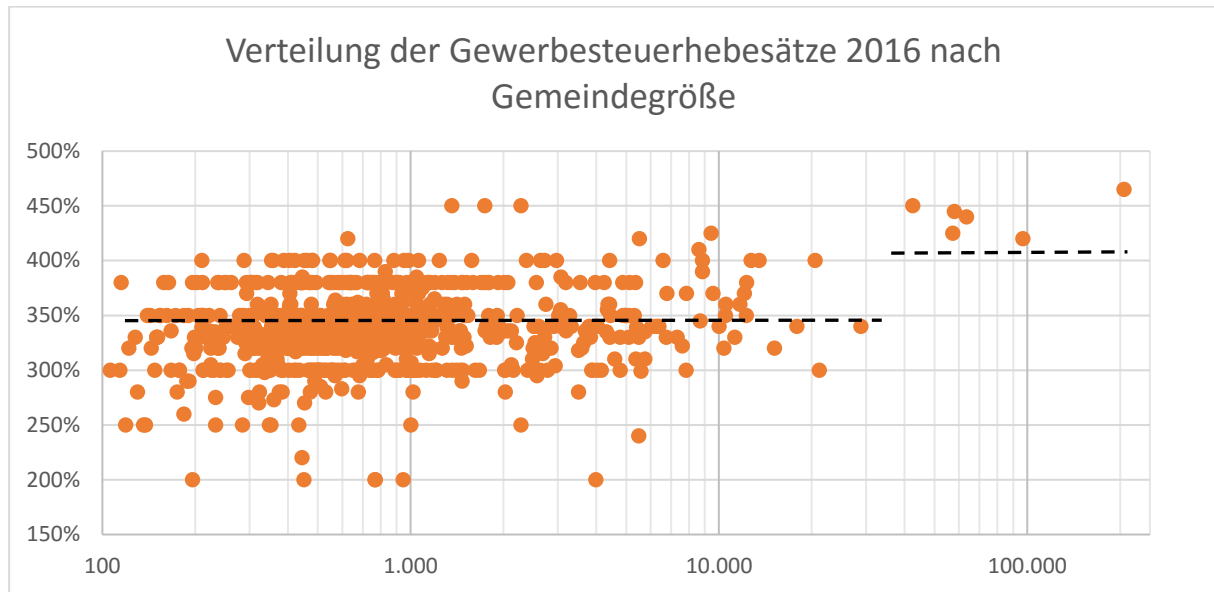
Die interkommunale Gleichbehandlung der beiden Gemeindegruppen, der kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Gemeinden auf der einen Seite und der kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite, wird im Rahmen der Bestimmung der Teilschlüsselmassen nach § 11 Absatz 2 FAG M-V⁵⁷ wiederum hergestellt. Im Rahmen dieser Berechnungen findet der Ausgleich seit Einführung des bestehenden Teilschlüsselmassensystems durch Anwendung von einheitlichen gewogenen Nivellierungshebesätzen für die drei Realsteuerarten schon immer statt.

Unter Zugrundelegung der in Tabelle 9 dargestellten Nivellierungshebesätze ergibt sich für die Gemeinden bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer folgendes Bild.

Abbildung 4



⁵⁷ Siehe hierzu Berechnungen gemäß Anlage 2.

Abbildung 5

Im kreisangehörigen Raum hatten im Jahr 2016 insgesamt 105 Gemeinden einen Hebesatz zur Grundsteuer B festgesetzt, der über dem Wert von 396 Prozent liegt. Insgesamt 297 Gemeinden hatten einen Gewerbesteuerhebesatz festgesetzt, der über dem Wert von 348 Prozent liegt. Sowohl die Hebesätze zur Grundsteuer B als auch die Gewerbesteuerhebesätze der kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte liegen in Folge der Senkung des Nivellierungshebesatzes naturgemäß alle über dem vorgesehenen Wert.

Mit der beabsichtigten Einführung des Zwei-Ebenen-Modells im Jahr 2020 können dann die landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesätze der Realsteuern als jeweils einheitlicher Wert für alle Gemeinden für einen Zeitraum von etwa 5 Jahren gesetzlich festgesetzt werden. Durch den Bezug von Zuweisungen aller Gemeinden aus nur einer Schlüsselmasse (für Gemeindeaufgaben) wird damit einer Fortführung der Differenzierung der Nivellierungshebesätze die Grundlage entzogen.

Weitere sachgerechte Gründe, um eine Differenzierung der Nivellierungshebesätze zum Beispiel nach Größenklassen, wie vom Landkreistag in seiner Stellungnahme gefordert, vorzunehmen, sind bei Betrachtung der konkreten Hebesatzverteilung der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nicht erkennbar. Außer in Niedersachsen entspricht dies auch nicht der Praxis in anderen Bundesländern. Die Finanzwissenschaft hat auch bislang keine Vorschläge unterbreiten können, nach denen die Ermittlung des Hebesatzpotentials von Gemeindegruppen sachgerecht ermittelt werden kann.⁵⁸

Eine größenklassendifferenzierte Festlegung von Nivellierungshebesätzen würde bedingen, dass auch für jede Gruppe eine eigene Teilschlüsselmasse gebildet und zwischen den Teilschlüsselmassen ein Ausgleich berechnet wird. Eine Bestimmung dessen setzt eine gutachterliche Untersuchung voraus. Auch mit Blick auf Gebietsveränderungen und Größenklassenwechsel von Gemeinden durch demografische Effekte ist ein solches System nicht umsetzbar und fehleranfällig.

⁵⁸ Vergleiche LVerfG Schleswig-Holstein vom 27. Januar 2017 - LVerfG 4/15, Randnummer 228; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 9 Juli 1998 – VerfGH 16/96 und andere.

Die Annäherung der Nivellierungshebesätze an den Landesdurchschnitt im kreisangehörigen Raum verstärkt hingegen auch die horizontale Umverteilung von den steuerstarken zu den steuerschwachen Gemeinden, weil sich durch die Anhebung der fiktive Finanzbedarf (Ausgangsmesszahl) nach § 12 Absatz 9 FAG M-V zugleich erhöht. Der Finanzbedarf einer Gemeinde errechnet sich aus der Einwohnerzahl multipliziert mit dem Grundbetrag. Nach § 12 Absatz 9 Satz 2 FAG M-V berechnet sich der Grundbetrag durch rechnerische Näherung und wird so festgesetzt, dass die für Schlüsselzuweisungen (nach Teilschlüsselmassen getrennt) jeweils zur Verfügung stehenden Mittel aufgebraucht werden. Dies bedeutet, dass in diese Berechnung auch die Gesamtsteuerkraft der Gemeinden einfließt. Aus der Anhebung der Nivellierungshebesätze folgt damit, dass sich der Faktor „Steuerkraft“ in der Rechnung ebenso erhöht. Der sich rechnerisch ergebende fiktive Finanzbedarf steigt damit. Die Intention des FAG-Beirates war es, die Ausgleichsfunktion des bestehenden Finanzausgleichs zugunsten steuerschwacher Gemeinden zu stärken, was auch durch diese Regelung erreicht wird. Gemeinden mit hohen Realsteuermessbeträgen könnten gehalten sein, ihre örtlichen Hebesätze zu erhöhen, um noch den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Eine Festsetzung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für alle Gemeinden auf dem Hebesatzniveau allein der kreisangehörigen Gemeinden erscheint nicht vertretbar. Dies würde zwar den Schritt einer Übergangsregelung für die Jahre 2018 und 2019 vermeiden, hierfür fehlt es jedoch an einem nachvollziehbaren Grund. Das Zwei-Ebenen-Modell soll ja gerade die Differenzierung zwischen den beiden Gemeindegruppen abschaffen.⁵⁹

Auch andere Bundesländer machen von dem Instrument der gesetzlichen Fixierung der Nivellierungshebesätze Gebrauch. So wurden zuletzt in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen ab dem Jahr 2016 die gesetzlichen Nivellierungshebesätze neu festgesetzt. Auch die Finanzausgleichsgesetze der Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg enthalten Regelungen, mit denen die Nivellierungshebesätze durch den Landesgesetzgeber festgeschrieben werden. Lediglich in Sachsen-Anhalt⁶⁰ wird dabei unterschieden, ob es sich um kreisangehörige Gemeinden oder kreisfreie Städte handelt.

Die Anwendung und Festsetzung von Nivellierungshebesätzen im Finanzausgleich ist von der Fragestellung nach einer angemessenen Ausschöpfung von Steuereinnahmequellen, wenn es um zumutbare Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung geht, zu trennen.

Eine in diesem Zusammenhang nach Größenklassen undifferenzierte Betrachtung durch Rechtsaufsichtsbehörden würde dem Einzelfall unter Umständen nicht angemessen Rechnung tragen. So sieht die Richtlinie zur Gewährung von Fehlbetragszuweisungen nach § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 des Finanzausgleichsgesetzes⁶¹ zum Beispiel vor, dass die Hebesätze für Realsteuern von den Gemeinden so festgesetzt wurden, dass sie mindestens 20 Hebesatzpunkte über dem gewogenen Durchschnittshebesatz der vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern festgesetzten Gemeindegrößenklassen liegen.

Zu beachten ist zukünftig, dass ein Unterlassen jeglicher Anpassung der Nivellierungshebesätze im Zeitablauf zu einer Untererfassung der Realsteuern führen kann. Dies hätte letztlich Auswirkungen auf die Finanzkraftreihenfolge der Gemeinden, da die Steuereinnahmen unterschiedliches Gewicht bekommen.

⁵⁹ Vergleiche LVerfG Schleswig-Holstein vom 27. Januar 2017 - LVerfG 4/15, Randnummer 230.

⁶⁰ Nach § 12 des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. LSA 2017 Seite 60, 61) werden die Schlüsselzuweisungen auf drei Teilschlüsselmassen aufgeteilt. Dies ermöglicht die getrennte Festsetzung von Nivellierungshebesätzen für die kreisfreien Städte einerseits und die kreisangehörigen Gemeinden andererseits.

⁶¹ Siehe Amtsblatt M-V 2015 Seite 70.

9. Anhebung der Ausgleichsquote - Änderung von § 12 Absatz 10 FAG M-V

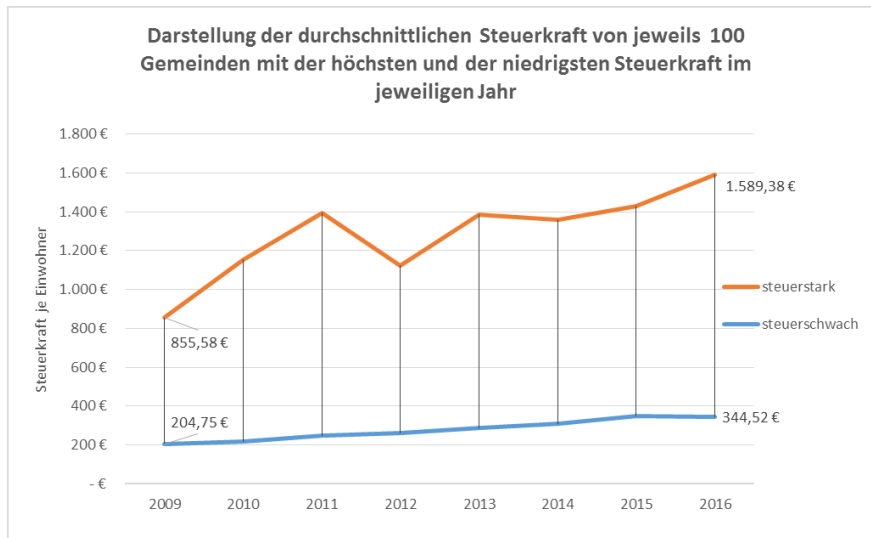
Nach Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern stellt das Land den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Kommunen zu sichern und unterschiedliche Belastungen auszugleichen. Gegenstand des Finanzausgleichsgesetzes ist nach § 1 FAG M-V nicht nur die Regelung über die Ausstattung der Kommunen mit den für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen finanziellen Mitteln, sondern auch die Regelung über den zwischengemeindlichen Finanzausgleich, insbesondere den Ausgleich der unterschiedlichen gemeindlichen Steuerkraft. Der Ausgleich unterschiedlicher gemeindlicher Steuerkraft erfolgt über die Verteilung der Schlüsselmasse, konkretisiert in den §§ 11 bis 13 des FAG M-V. Für die Verteilung der Schlüsselmasse ist nicht nur von Bedeutung, in welchem Umfang die Teilschlüsselmassen dotiert sind, sondern in welchem Umfang der konkrete Ausgleich fehlender Steuerkraft bei dem zwischengemeindlichen Finanzausgleich erfolgt. In welcher Höhe die Lücke zwischen Steuerkraft und ermitteltem Finanzbedarf geschlossen wird, bestimmt die Ausgleichsquote. Derzeit beträgt die Ausgleichsquote 60 Prozent (§ 12 Absatz 10 FAG M-V). Wie bereits oben unter Ziffer II.2.3 beschrieben stellt sich die Haushaltssituation der Gemeinden im Land sehr unterschiedlich dar. Ein Teil der kreisangehörigen Gemeinden schafft keinen Haushaltsausgleich und hat zudem hohe negative Vorträge aus den Vorjahren.

Die Ursachen für die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden liegen hauptsächlich in unterschiedlichen Potentialen, die sich aus den Steuerquellen ergeben. Der Umfang der Einnahmen aus der Gewerbe- und Umsatzsteuer hängt von der Zahl und Größe der Gewerbebetriebe und deren Gewinnentwicklung ab. Der Umfang der Einnahmen aus der Einkommensteuer wird maßgeblich vom Einkommen der Bürger bestimmt und bei den Grundsteuern ist das Verhältnis von Fläche und Bebauungsgrad maßgeblich. Die jeweiligen Faktoren entwickeln sich über die Jahre bei den Gemeinden in unterschiedlichem Maße. Für den kommunalen Finanzausgleich ist dabei bedeutsam, ob sich die Entwicklung bei den Gemeinden gleichmäßig vollzieht oder ob ganze Gruppen von Gemeinden von Entwicklungen teilweise oder ganz ausgenommen sind.

Bei Betrachtung der Steuerkraftentwicklung der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern für den Zeitraum von 2009 bis 2016 ist auffällig, dass sich die Steuerkraft der jeweils 100 Gemeinden mit der höchsten und niedrigsten Steuerkraft eines Jahres sehr unterschiedlich entwickelt hat. In Abbildung 4 dargestellt sind die Mittelwerte, die sich ergeben, wenn aus jeweils 100 Einzelwerten zur Steuerkraft ein einfacher Mittelwert gebildet wird. Im Jahr 2009 lag der Mittelwert der 100 Gemeinden mit der geringsten Steuerkraft bei 204,75 Euro je Einwohner, im Jahr 2016 bei 344,52 Euro je Einwohner (plus 68 Prozent). Im Jahr 2009 lag hingegen der Mittelwert der 100 Gemeinden mit der höchsten Steuerkraft noch bei 855,58 Euro je Einwohner und im Jahr 2016 betrug der Wert 1.589,38 Euro je Einwohner, was im Vergleich zum niedrigsten Wert eine Steigerung um plus 86 Prozent ergibt.

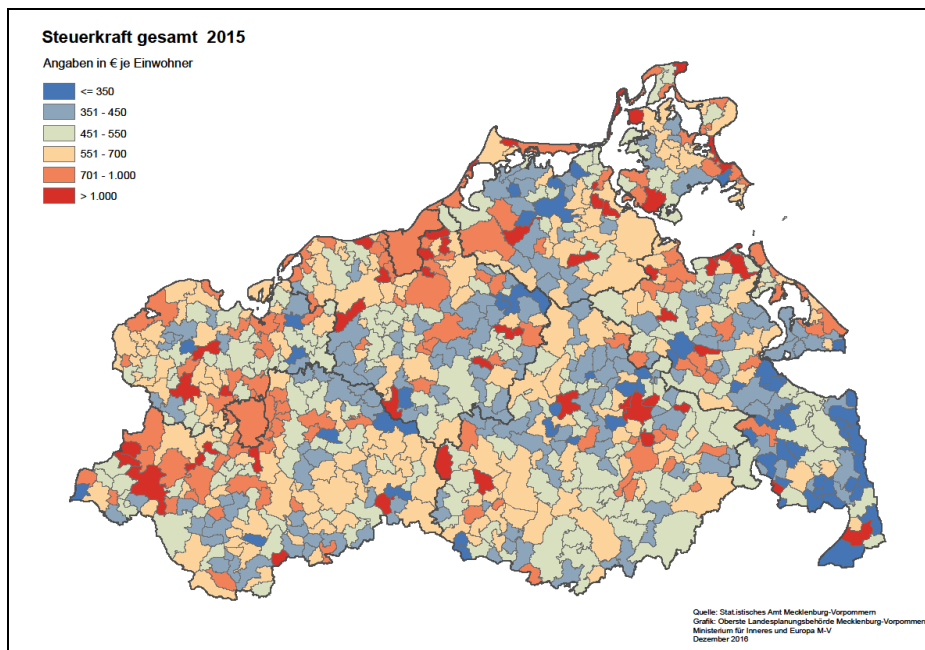
Im Jahr 2009 betrug damit der Abstand zwischen den jeweils 100 Gemeinden mit höchster und niedrigster Steuerkraft noch 650,83 Euro. Im Jahr 2016 liegt dieser Wert bereits bei 1.244,86 Euro. Dabei ist festzustellen, dass bei Betrachtung der Werte in den dazwischen liegenden Jahren ein klarer Trend zu einem weiteren Auseinanderdriften besteht. Die Gruppe der steuerstarken Gemeinden hat über die Jahre dynamisch eine Finanzkraft entwickelt, die mittel- bis langfristig auch zu einer unterschiedlichen Entwicklung der Lebensverhältnisse der Bürger im Land führen wird.

Abbildung 6



Nachfolgende Abbildung 7 stellt die Steuerkraftverteilung im Jahr 2015 beispielhaft dar. Daraus wird deutlich, dass es zahlreiche Gemeinden mit einer sehr hohen Steuerkraft über 700 Euro je Einwohner gibt und wiederum viele Gemeinden mit einer sehr geringen Steuerkraft, die weniger als 450 Euro je Einwohner zur Verfügung haben. Diese steuerschwachen Gemeinden befinden sich insbesondere in den östlichen Landsteilen und in den küsternen Regionen in der Mitte des Landes.

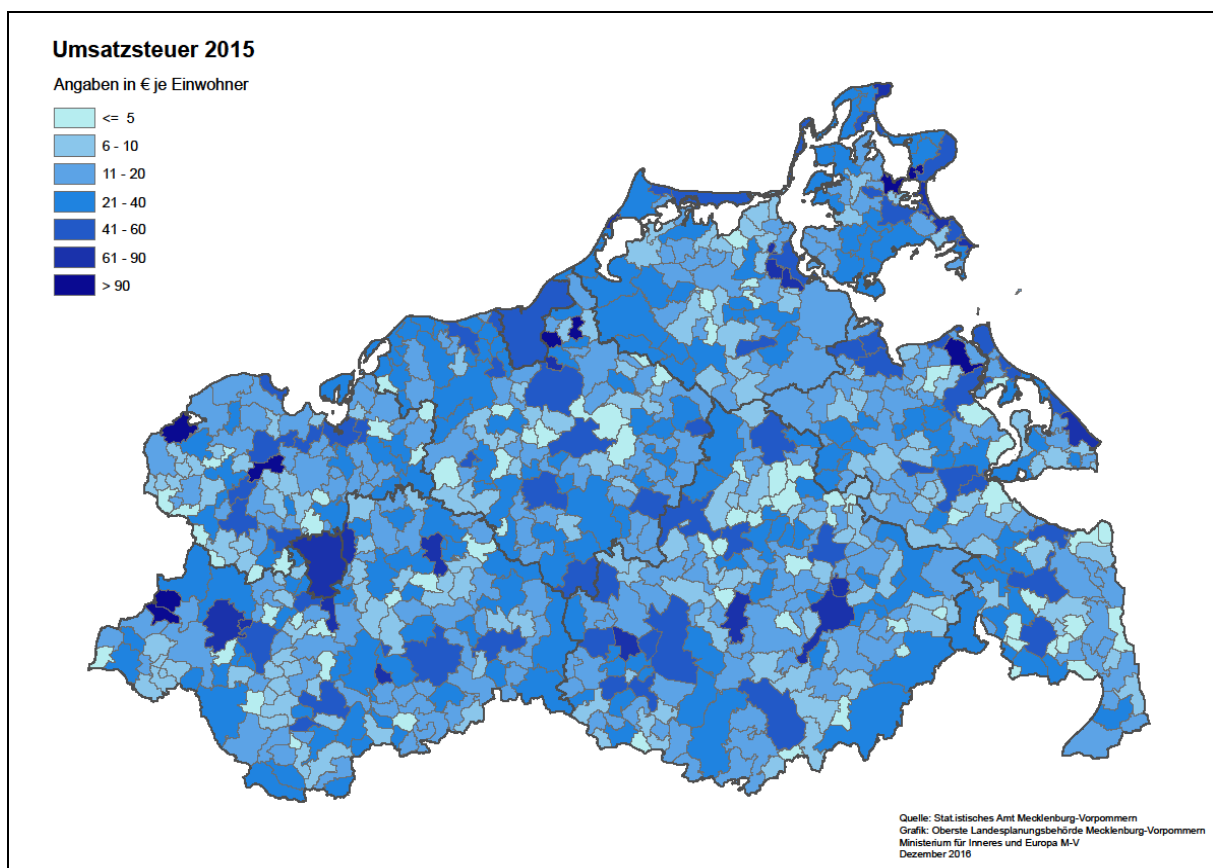
Abbildung 7



Dieser Trend des Auseinanderfallens der Steuerkraft wird sich auch in Anbetracht der vom Bund zusätzlich bereitgestellten Umsatzsteuermittel in Folge des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) ab 2018 nochmals weiter verstärken. Diese Mittel werden nach gemeindlichen Schlüsselzahlen, die ausschließlich für die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden Gültigkeit haben und alle drei Jahre neu festgelegt werden, verteilt. Diese Schlüsselzahlen werden ab 2018 zudem ausschließlich nach dem Anteil der Gemeinden an dem Gewerbesteueraufkommen (zu 25 Prozent), nach der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ohne die Beschäftigten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen (zu 50 Prozent) und dem Anteil dieser Beschäftigten an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (zu 25 Prozent) bestimmt. Damit werden vorrangig die Gemeinden von den zusätzlichen Bundeszuweisungen in Höhe von anfänglich rund 36,7 Millionen Euro profitieren, die bereits über eine hohe Steuerkraft verfügen.

In Abbildung 8 wird die unterschiedliche Verteilung der Umsatzsteueraufkommen im Land auf Grundlage der derzeit noch bis 31. Dezember 2017 gültigen Schlüsselzahlen dargestellt.

Abbildung 8



In Anbetracht des sich immer stärker verfestigenden Auseinanderdriftens zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden ist es unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erforderlich, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und den Ausgleich fehlender Steuerkraft im Finanzausgleich zu stärken.

Dies erfolgt über die Anhebung der Ausgleichsquote. Wird der Ausgleichsgrad erhöht, wird die Lücke zwischen der Steuerkraft und dem Finanzbedarf der Gemeinde stärker geschlossen. Die steuerschwachen Kommunen erhalten mehr Zuweisungen und die steuerstarken Kommunen erhalten weniger beziehungsweise keine Schlüsselzuweisungen oder müssen als abundante Gemeinde gegebenenfalls höhere Finanzausgleichsumlagen zahlen. Mit dieser Gesetzesänderung soll die Ausgleichsquote in zwei Schritten angehoben werden, im Jahr 2018 auf 65 Prozent und im Jahr 2019 auf 70 Prozent.

Das Umverteilungsvolumen von Schlüsselzuweisungen durch die Änderung des Ausgleichsgrades von derzeit 60 Prozent auf 65 Prozent beträgt bezogen auf das Referenzjahr 2018⁶², bei Zugrundelegung der Steuerkraft 2016 zwischen den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten rund 1,14 Millionen Euro, zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (ohne die großen kreisangehörigen Städte) rund 2,95 Millionen Euro und zwischen den Landkreisen rund 0,87 Millionen Euro. Würde bereits im Jahr 2018 der Ausgleichsgrad auf 70 Prozent angehoben werden, ergäben sich folgende Umverteilungsbeträge: Zwischen den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten betrüge der Unterschied rund 2,3 Millionen Euro, zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (ohne die großen kreisangehörigen Städte) rund 5,8 Millionen Euro und zwischen den Landkreisen rund 1,8 Millionen Euro.

Damit wird einer Forderung des FAG-Beirates nach höherem Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden entsprochen. Der Landkreistag befürwortet in seiner Stellungnahme ausdrücklich eine Erhöhung des Ausgleichsgrades, da hiervon insbesondere die steuerschwachen Gemeinden profitierten und die Finanzausstattung der Gemeinden angenähert werde.

10. Anpassung der Finanzausgleichsumlage nach § 8 FAG M-V

Der Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 sieht unter Ziffer 6 vor, dass die Abschöpfungsquote bei abundanten Gemeinden im Zusammenhang mit den sonstigen Regularien der Ausgleichsquote anzupassen ist. Diesem Punkt lag ebenfalls der Gedanke zugrunde, ein weiteres Auseinanderdriften der Gemeinden hinsichtlich der Finanzausstattung zu vermeiden. Es sollte inzident geprüft werden, ob bereits die vorgesehenen Regelungen zur Anpassung der Nivellierungshebesätze und der Ausgleichsquote zu einem ausreichenden Aufwuchs des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage führen.

Eine zusätzliche Anpassung der Finanzausgleichsumlage ist mit dieser Gesetzesänderung nicht erforderlich, da unter Berücksichtigung der Festsetzung fixierter Nivellierungshebesätze und der Anhebung der Ausgleichsquote in zwei Schritten sich der Umfang der Finanzausgleichsumlage bereits deutlich erhöht. Aus diesen Gründen hat der FAG-Beirat auf seiner Sitzung am 22. Juni 2017 die Forderung nach einer Anpassung fallen gelassen.

⁶² Unter Verwendung der Einwohnerzahlen zum Stichtag 30. Juni 2016, neuere Einwohnerzahlen liegen noch nicht vor. Die Aktualisierung der Einwohnerzahlen wird zu veränderten Ergebnissen führen.

Ohne Änderung dieses Gesetzes würden nach § 8 FAG M-V im Referenzjahr 2018⁶³ bei Zugrundelegung der Steuerkraft 2016 Finanzausgleichsumlagen in Höhe von rund 13,9 Millionen Euro von 29 Gemeinden zu zahlen sein. Durch die Anpassung der Teilschlüsselmassen nach § 11 FAG M-V und des Ausgleichsgrades auf 65 Prozent erhöht sich das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage auf rund 14,6 Millionen Euro, die von 33 Gemeinden zu zahlen sind.

In Folge der gesetzlichen Fixierung der Nivellierungshebesätze kommt es zu einer kumulativen Wirkung, die die umlagepflichtigen Kommunen zusätzlich belastet. Die Finanzausgleichsumlagen steigen dann bei einem Ausgleichsgrad von 65 Prozent auf rund 16,0 Millionen Euro bei insgesamt 36 zahlungspflichtigen Gemeinden. Würde bereits im Jahr 2018 der Ausgleichsgrad auf 70 Prozent angehoben werden, stiege das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage auf rund 16,6 Millionen Euro bei dann 42 zahlungspflichtigen Gemeinden.

Bei der Interpretation der vorgenannten Angaben zu den Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage ist zu berücksichtigen, dass die Finanzausgleichsumlagen auf die Kreisumlagegrundlagen vollständig angerechnet werden. Die Landkreise erhalten zum Ausgleich nach § 8 Absatz 2 FAG M-V direkt aus dem Aufkommen der Finanzausgleichsumlage einen Teilbetrag in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des Vorjahres. Im Jahr 2018 entspricht dies einem Anteil von rund 44,976 Prozent. Das verbleibende Aufkommen der Finanzausgleichsumlage wird der Finanzausgleichsmasse des Folgejahres zugeführt.

11. Überprüfung der Zuweisung für die übertragenen Aufgaben nach § 15 FAG M-V

Gemäß § 15 Absatz 5 FAG M-V ist im Abstand von mindestens vier Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach §§ 14 und 15 FAG M-V und seiner Verteilung notwendig ist. Ein Anpassungserfordernis ergibt sich, wenn die nachgewiesenen Kosten insgesamt höher oder niedriger sind als die derzeitigen nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a FAG M-V festgesetzten Zuweisungen in Höhe von 225,1 Millionen Euro. Die Leistung eines solchen als Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a FAG M-V geregelten Ausgleichs ist verfassungsrechtlich notwendig, da die betreffenden Kommunen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden wahrnehmen. Eine Auflösung dieses Vorwegabzuges und Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse ist, so Prof. Dr. Koriath in seiner rechtsgutachterlichen Stellungnahme⁶⁴, verfassungsrechtlich nicht zulässig. Auch dürfen etwaige Kostensteigerungen nicht zulasten der Schlüsselmasse gehen.⁶⁵ Aufgrund der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs ist die Überprüfung bereits im Jahr 2016 mit der Erhebung der Kosten zum Stichtag 31. Dezember 2015 und einer zusätzlichen Erhebung bestimmter Aufgabenbereiche zum Stichtag 30. Juni 2016 vorgezogen worden.

⁶³ Unter Verwendung der Einwohnerzahlen zum Stichtag 30. Juni 2016, neuere Einwohnerzahlen liegen noch nicht vor. Die Aktualisierung der Einwohnerzahlen wird zu veränderten Ergebnissen führen.

⁶⁴ Siehe hierzu Koriath, S., a.a.O. (2017).

⁶⁵ Siehe Koriath, (2017), Seite 11.

Der Forderung der Kommunalen Landesverbände Rechnung tragend, dass bedeutende Entwicklungen beim Personalbedarf vom Jahr 2015 zum Jahr 2016 bei der Erhebung mit Basisdaten 2015 nicht unberücksichtigt bleiben können, wurden in den Bereichen Ausländerrecht, Wohngeld und Wahlen die Ergebnisse der Befragung des Jahres 2015 mit den ergänzenden Daten für das Jahr 2016 zusammengeführt und mit den neusten Personalkostentabellen⁶⁶ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt[®]) und des Versorgungsverbandes Mecklenburg-Vorpommerns verknüpft. Dieses Vorgehen wurde zuvor im FAG-Beirat umfassend erörtert. Im Rahmen der Sitzungen des FAG-Beirats am 20. Mai 2016 und 17. Oktober 2016 erfolgte eine Zwischenberichterstattung durch das Ministerium für Inneres und Europa.

Die Prüfung hat im FAG-Beirat am 22. Juni 2017 auf Basis eines vom Ministerium für Inneres und Europa vorgelegten Prüfberichtes stattgefunden. Der Prüfbericht ist als Anlage 4 der Gesetzesbegründung beigelegt. Die Ergebnisse der Überprüfung stehen noch unter dem Vorbehalt der Fortschreibung der Einwohnerzahlen.

Die Überprüfung der Kosten setzte eine Datenabfrage bei den Ämtern, amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten und Landkreisen voraus. Im Vorfeld der Überprüfung wurde zusammen mit den Kommunalen Landesverbänden und weiteren Vertretern der Kommunen sowie unter Hinzuziehung der Kommunalberatung und Services GmbH (KUBUS)⁶⁷ der Erhebungsbogen abgestimmt, welcher im Rahmen einer Kämmereramtseleitertagung Ende Januar 2016 in Zusammenarbeit mit der KUBUS GmbH vorgestellt und erörtert wurde. Die Erhebungsbögen wurden mit ausführlichen Hinweisen Anfang Februar 2016 versandt. Bei der Auswertung der Erhebungsbögen war die Firma KUBUS GmbH ebenso beratend tätig.

11.1 Erhebung der Verwaltungskosten nach § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V

Die Kostenabfrage unterteilte sich in den Bereich Personalkosten nach Stellenanzahl, anzugeben in Vollzeitäquivalenten und Besoldungs- oder Vergütungsgruppen, sowie in den Bereich Sachkosten abzüglich sämtlicher mit der Aufgabe zusammenhängender Einzahlungen etwa aus Gebühren, Entgelten oder Erstattungen Dritter. Des Weiteren waren die investiven Ausgaben auf einem gesonderten Erfassungsblatt anzugeben.

Bei der Abfrage der Kosten haben von den 109 Verwaltungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden 96 Verwaltungen die Erhebungsbögen ausgefüllt. Dies entspricht unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen einer Abdeckung von 90 Prozent.⁶⁸ Auf dieser Basis erfolgte eine Hochrechnung zum Gesamtergebnis.

Alle sechs kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie alle Landkreise haben ihre Meldungen abgegeben.⁶⁹

Bei der Berechnung der Kosten erfolgte die Festsetzung der Personalkosten für Tarifbeschäftigte wie bei der letzten Erhebung entsprechend der Kostentabelle der KGSt[®], die neben Erfahrungsstufen, Kinderzulagen und Sonderzuwendungen auch Leistungsentgelte gemäß § 18 Absatz 3 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst pauschal berücksichtigt. Für Beamte stützt sich die Berechnung erneut auf Angaben des Versorgungsverbandes M-V. Diese Personalkostentabellen wurden entsprechend der Abstimmung mit den Kommunalen Landesverbänden im Jahr 2017 auf Basis neuerer Berechnungen der KGSt[®] und des Versorgungsverbandes M-V nochmals aktualisiert.

⁶⁶ Siehe KGST[®] - Bericht 7/2016.

⁶⁷ Unternehmen der Kommunalen Spitzenverbände mit Sitz in Schwerin

⁶⁸ In einem Fall ließen sich die Angaben nicht verwerten.

⁶⁹ An der Kostenabfrage 2013 nahmen nur 4 Landkreise und nur 6 Geoinformationsämter teil.

Zu den Personalkosten pro Stelle sind entsprechend der KGSt[®]-Empfehlung Personalkosten als Verwaltungsgemeinkosten zusätzlich berücksichtigt worden. Zu den Verwaltungsgemeinkosten zählen die sogenannten Overhead-Kosten entsprechend der KGSt[®]-Empfehlung Kosten eines Arbeitsplatzes (KGSt[®]-Materialien Nummer 7/2016, Stand 2016/2017), welcher auch den sogenannten Fachbereichsoverhead berücksichtigt. Soweit die Verwaltungen den Personalaufwand des Fachbereichsoverheads mitberücksichtigt haben, wurde die Pauschale reduziert.

Des Weiteren sind pro Stelle 9.700 Euro als Sachkostenpauschale angerechnet worden. Nach ausdrücklicher Abfrage bei der KGSt[®] zählen zu dieser Sachkostenpauschale eines Büroarbeitsplatzes in Höhe von 9.700 Euro sämtliche Kosten eines IT-Arbeitsplatzes einschließlich der Ausstattung mit Spezialsoftware. Bei allen Verwaltungseinheiten, außer bei den Geoinformationsämtern, ist die Sachkostenpauschale in Höhe von 9.700 Euro angewandt worden.⁷⁰

Von dem so ermittelten Kostenbedarf ist ein Selbstbehalt in Höhe von 7,5 Prozent abgezogen worden, der der Schlüsselmasse zugeführt wird. Der Abzug eines Selbstbehalts von 7,5 Prozent erfolgte bereits in den vorangegangenen Überprüfungen des Finanzbedarfs für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden und ist in der Sache gerechtfertigt. Die Kommunen bewegen sich bei der Wahrnehmung der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit. Die Höhe der Verwaltungskosten wird von verwaltungsorganisatorischen Entscheidungen der jeweiligen kommunalen Verantwortungsträger mit beeinflusst.⁷¹ Der Selbstbehalt stellt zudem einen Anreiz zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung dar und folgt damit dem Grundsatz einer sparsamen Haushaltsführung.

Im Einzelnen stellt sich der Finanzbedarf für die abgefragten Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden wie folgt dar:

Die Meldungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden weisen bei den Kosten der Aufgabenwahrnehmung zum übertragenen Wirkungskreis die größte Streuung auf.⁷² Unter Berücksichtigung der Personalkostentabelle 2016 und der Aktualisierung der Daten für Wahlen und Wohngeld ergibt sich ein Mittelwert für das Jahr 2016 von 45,05 Euro je Einwohner. Der tatsächlich nachgewiesene Kostenaufwand für die Ämter und amtsfreien Gemeinden bei einer Einwohnerzahl von 972.257 Einwohnern beträgt 43,8 Millionen Euro. Unter Berücksichtigung aller in den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden lebenden 1.083.910 Einwohner errechnet sich ein Zuschussbedarf von 48,8 Millionen Euro. Im Vergleich zur Kostenabfrage 2015 stellt das eine Kostensteigerung von 3,3 Prozent dar. Unter Berücksichtigung des Selbstbehaltes von 7,5 Prozent errechnet sich für die Ämter und amtsfreien Gemeinden ein Zuweisungsbedarf von 45,2 Millionen Euro. Das sind 4,1 Millionen Euro mehr im Vergleich zur letzten Kostenabfrage 2013 (Tabelle 10).

Bei den großen kreisangehörigen Städten beläuft sich der Zuschussbedarf unter Berücksichtigung der Aktualisierung für das Jahr 2016 auf 15,9 Millionen Euro, was im Vergleich zu 2015 eine Steigerung von 7,1 Prozent ausmacht. Nach Abzug des Selbstbehalts von 7,5 Prozent ergibt sich ein Zuschussbedarf in Höhe von 14,8 Millionen Euro. Dieser Betrag liegt damit unter dem bisherigen Zuweisungswert von 16,6 Millionen Euro.

⁷⁰ Bei den Geoinformationsämtern ist aufgrund der besonders teuren IT-Software die Sachkostenpauschale nicht angewandt worden, stattdessen sind die Einzelangaben der Träger berücksichtigt worden, siehe Anlage 3 - Prüfbericht Seite 10.

⁷¹ Vergleiche Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 18. Dezember 1997 - 47/96.

⁷² Die Zuschussbedarfe lagen für 2015 im Bereich von 20,15 Euro und 131,75 Euro je Einwohner.

Bei den beiden kreisfreien Städten ist ein Kostenbedarf für das Jahr 2016 von rund 36,9 Millionen Euro ermittelt worden. Im Vergleich zu den Kosten für 2015 besteht eine Steigerung um 5,6 Prozent. Allerdings verbleibt nach Abzug des Selbstbehalts ein Zuschussbetrag von rund 34,2 Millionen Euro. Dieser Betrag liegt um 2,6 Millionen Euro unter dem bisherigen Zuweisungsbetrag von 36,8 Millionen Euro.

Tabelle 10: Zuschussbedarfe der Ämter/amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und Landkreise

| Gesamtrechnung 2016 | Finanzbedarf 2016 in Euro | Nach Selbstbehalt in Euro | Betrag je Einwohner in Euro | Bisheriger Vorwegabzug in Euro | Bisherige Zuweisung je Einwohner in Euro |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------|--|
| Ämter/amtsfreie Gemeinden | 48.829.831 | 45.167.594 | 41,67 | 41.100.000 | 40,68 |
| Kreisfreie Städte | 36.914.519 | 34.145.930 | 114,92 | 36.800.000 | 135,94 |
| Große kreisangehörige Städte | 15.949.543 | 14.753.327 | 67,19 | 16.600.000 | 82,28 |
| Landkreise | 107.371.458 | 99.318.599 | 76,19 | 105.200.000 | 86,78 |

Bei den Landkreisen lag der Zuweisungsbetrag für 2015 bei 100,3 Millionen Euro. Dieser Betrag steigt für das Jahr 2016 auf 107,4 Millionen Euro, was im Wesentlichen mit einem deutlichen Personalaufwuchs im Zusammenhang mit den Flüchtlingen begründet ist. Abzüglich des Selbstbehalts von 7,5 Prozent reduziert sich der Zuweisungsbetrag auf 99,3 Millionen Euro und liegt ebenfalls unter dem bisher zugewiesenen Wert von 105,2 Millionen Euro.

11.2 Kostenerhebung bei den Geoinformationsämtern

Auch beteiligten sich alle 7 Geoinformationsämter⁷³ an der Kostenerhebung. Die Kostenabfrage zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes der Träger der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden einschließlich der Gutachterausschüsse unterteilte sich ebenfalls in die Bereiche Personalkosten sowie Sachkosten abzüglich der Einnahmen, etwa durch Gebühren oder Entgelte. Des Weiteren waren die investiven Ausgaben anzugeben.

Bei den Geoinformationsämtern beläuft sich der nachgewiesene Gesamtbedarf, auch unter Berücksichtigung der Personalkostensteigerung von 2015 zu 2016, auf insgesamt 24,9 Millionen Euro. Nach Abzug des Selbstbehalts errechnet sich ein Zuweisungsbetrag von 23,1 Millionen Euro.

Zudem wurden die Träger befragt, wie zukünftig die Anteile der Verteilungskriterien bestimmt werden sollen. Mit Blick auf das Ergebnis der Umfrage ist es angemessen die Verteilungskriterien beizubehalten, auch wenn diese Differenzierung zu Lasten der Hansestadt Rostock geht. Für eine Veränderung der Gewichtung gibt es im Übrigen keinen Bedarf. Das für die Fachaufsicht zuständige Landesamt für Innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern spricht sich unter Beachtung fachlicher Aspekte mangels einer belastbaren und nur mit hohem Personalaufwand zu ermittelnden Alternative für die Beibehaltung der bisherigen Kriterien sowie deren Gewichtung aus.

⁷³ Der Landkreis Ludwigslust-Parchim und die Landeshauptstadt Schwerin betreiben ein gemeinsames Geoinformationsamt.

11.3 Ergebnis der Überprüfung nach § 15 Absatz 5 FAG M-V

Abzüglich eines Selbstbehalts von 7,5 Prozent und einer Aufrundung auf Beträge in Millionen Euro mit einer Nachkommastelle ergibt sich eine Gesamtzuweisungssumme von 216,7 Millionen Euro mit folgender in Tabelle 11 dargestellter Aufteilung. Die Zuweisungen nach § 15 FAG M-V sind um 8,4 Millionen Euro zu reduzieren, was zu einer Erhöhung der Schlüsselmasse um diesen Betrag führt. Der Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a FAG M-V reduziert sich damit von 225,1 Millionen Euro auf 216,7 Millionen Euro. Von der Zuweisungssumme entfallen 23,1 Millionen Euro auf § 15 Absatz 4 FAG M-V und 193,6 Millionen Euro auf § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V.

Bei der vorangegangenen Kostenüberprüfung anhand der Ausgaben und Einnahmen des Jahres 2013 bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden war erstmalig eine Kostensteigerung von 18,1 Millionen Euro ermittelt worden.⁷⁴ Der Vorwegabzug nach § 15 FAG M-V wurde entsprechend der Kostensteigerung von 207 Millionen Euro auf 225,1 Millionen Euro aufgestockt. Diese Aufstockung erfolgte zulasten der Schlüsselmasse. Unter Berücksichtigung der rechtsgutachterlichen Stellungnahme von Prof. Dr. Koriath hat der FAG-Beirat beschlossen, dass ausgehend von der bisherigen Zuweisungssumme des Vorwegabzuges in Höhe von 207 Millionen Euro die nunmehr sich ergebende Kostensteigerung aus der letzten Erhebung um 9,7 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt aufgestockt wird und sich um diesen Betrag die Finanzausgleichsmasse erhöht (vergleiche die Ausführungen zu § 7 Absatz 8 FAG M-V in Ziffer II.5.). Gleichzeitig führt die Reduzierung des Vorwegabzuges von 225,1 Millionen Euro auf 216,7 Millionen Euro in Höhe von 8,4 Millionen Euro zu einer Erhöhung der Schlüsselmasse. Damit werden im Ergebnis 18,1 Millionen Euro weniger der Schlüsselmasse entnommen.

Tabelle 11: Ermittlung der Zuweisungssumme nach § 15 Absätze 1 bis 4 FAG M-V

| | Bisherige Zuweisung in Euro | Neuer Vorwegabzug in Euro |
|------------------------------|--|--------------------------------------|
| Ämter/amtsfreie Gemeinden | 41.100.000 | 45.200.000 |
| Kreisfreie Städte | 36.800.000 | 34.200.000 |
| Große kreisangehörige Städte | 16.600.000 | 14.800.000 |
| Landkreise | 105.200.000 | 99.400.000 |
| Geoinformationsämter | 25.400.000 | 23.100.000 |
| Gesamtzuweisung | 225.100.000 | 216.700.000 |

Der Landkreistag hatte in seiner Stellungnahme verlangt, dass diese Ausgleichleistungen auf die Zuweisungssumme für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden hinzukommen, sodass der Vorwegabzug dann 226,1 Millionen Euro umfassen würde. Die Forderung des Landkreistages ist abzulehnen, da dann die Kommunen mehr Zuweisungen erhalten würden, als ihnen nach der Überprüfung nach § 15 Absatz 5 FAG M-V zustehen würde.

Der Landkreistag kritisiert, dass die Mehrkosten in einer rückwärtigen Betrachtung auf Basis der Jahre 2015 und 2016 ermittelt worden seien und hierbei anstehende Kostenentwicklungen, wie beispielsweise Tarifsteigerungen nicht berücksichtigt worden seien.

⁷⁴ Siehe Gesetz vom 13. Dezember 2013 (GVOBL M-V 2013, Seite 687), auch Landtagsdrucksache 6/2210.

Demnach fordert der Landkreistag eine Dynamisierung des Vorwegabzugs für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises entsprechend den Tarifsteigerungen in das Gesetz aufzunehmen oder alternativ eine Verkürzung des vierjährigen Überprüfungszeitraumes gemäß § 15 Absatz 5 auf zwei Jahre vorzunehmen. Die Frage der Dynamisierung der Personalkosten wird wie insgesamt die Überprüfung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden im Rahmen der Reform des Finanzausgleichssystems erörtert werden. Hinsichtlich des Selbstbehalts äußerte der Landkreistag für diese Gesetzesänderung keine Einwände. Aus Sicht des Verbandes sollte jedoch der Selbstbehalt bei der Novellierung des FAG M-V gestrichen oder reduziert werden.

Der Städte- und Gemeindetag fordert in seiner Stellungnahme, die Ergebnisse der Erhebung für die kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte nochmals genau zu überprüfen. Es werden vom Verband in diesem Zusammenhang Zweifel an der Methodik und der Durchführung der Erhebung und der Berechnung geäußert. Der Verband stimmte dem Prüfbericht ausdrücklich nicht zu und fordert die Beibehaltung der alten Zuweisungsbeträge.

Die Kritik des Städte- und Gemeindetages ist als unberechtigt zurückzuweisen. Im Wesentlichen stützt sich diese auf folgende Problempunkte: Überprüfung der Kostenanteile auf Basis der Daten des Jahres 2015 und damit nach bereits 3 Jahren, Berechnung der Personalkosten auf Basis von Pauschalen, sodass eine angemessene Berücksichtigung von Erfahrungsstufen und Zulagen nicht stattfand, die pauschale Berücksichtigung von Kosten eines Arbeitsplatzes stütze sich nicht auf aktuelle Erhebungen und die Benachteiligung der Hansestadt Rostock aufgrund der Mittelwertbildung aus den Daten der Hansestadt Rostock und der Landeshauptstadt Schwerin.

Das Vornehmen einer rechtlich zulässigen Überprüfung bereits nach 3 Jahren ist nach § 15 Absatz 5 FAG M-V gesetzlich möglich und frühzeitig mit den Kommunalen Landesverbänden abgestimmt worden. Dabei wurde zugleich erhobenen Einwänden bezüglich der Aktualisierung der Personalkosten und veränderter Personalbedarfe für ausgewählte Aufgabenbereiche Rechnung getragen.

Die pauschalen Personalkosten berücksichtigen üblicherweise zu gewährende Gehaltsabstufungen nach Erfahrungsstufen und Zulagen. Die verwendeten Daten für Angestellte basieren auf Daten der Stadt Köln mit rund 17.000 Mitarbeitern, die ebenso tarifliche Ansprüche auf Zulagen haben. Die verwendeten Daten für die Besoldung und Versorgung von Beamten beziehen sich auf Daten des Kommunalen Versorgungsverbandes Mecklenburg-Vorpommern und insofern auf die konkrete Besoldungssituation in Mecklenburg-Vorpommern. Bezüglich der Pauschale für die Kosten eines Arbeitsplatzes gibt es keine alternativen Quellen. Die KGSt[®] hat bisher keine Notwendigkeit gesehen diese Berechnung zu aktualisieren. Da sich die Pauschale für die Kosten eines Arbeitsplatzes ebenso aus Daten der Stadt Köln ableitet, kann auch die Auffassung vertreten werden, dass der Betrag für Arbeitsplätze in Mecklenburg-Vorpommern tendenziell eher als zu hoch einzustufen ist.

Die Hansestadt Rostock wird durch die Regelung der Mittelwertbildung nicht unangemessen benachteiligt. Bei der vorangegangenen Erhebung lagen die Kosten der Landeshauptstadt Schwerin deutlich über den Kosten der Hansestadt Rostock. Zu beachten ist, dass in die Berechnung nicht der einfache Mittelwert einfließt, sondern es erfolgt eine Gewichtung, sodass der Wert der Hansestadt Rostock ein größeres Gewicht hat. Die Gewährung einer Einzelzuweisung für übertragene Aufgaben führt zu einem nicht anzustrebenden Anreiz die Kosten örtlich zu erhöhen.

Beiden Kommunalen Landesverbänden wurde wunschgemäß eingeräumt die Akten und Unterlagen zur Erhebung im Ministerium für Inneres und Europa einzusehen. Diese Unterlagen haben einen Umfang von über 620 Einzeldokumenten, die systematisch gegliedert abgelegt sind. Diese Möglichkeit der Akteneinsicht haben beide Verbände genutzt. Zu diesen Terminen wurden von den Verbänden Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen hinzugezogen. Zu allen Terminen konnte abgesichert werden, dass auftretende Fragen direkt durch Mitarbeiter des Ministeriums für Inneres und Europa beantwortet werden konnten. Aus Sicht des Ministeriums für Inneres und Europa sind hierbei keine Fragen offen geblieben.

12. Änderung des § 22 FAG M-V

Nachfolgend zu den Änderungen der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) im Mai 2016 können die Regelungen des § 22 FAG M-V deutlich vereinfacht werden. Auch sollen die Anforderungen zum Erhalt von Fehlbetragszuweisungen abgesenkt werden. Bisher war die Gewährung einer Fehlbetragszuweisung nur zulässig, wenn der Finanzhaushalt innerhalb des sechsjährigen Finanzplanungszeitraums (§ 46 Absatz 5 KV M-V) nicht in mehr als drei Jahren einen negativen jahresbezogenen Saldo der Ein- und Auszahlungen ausweist. Nun soll die Gewährung bereits zulässig sein, wenn der Finanzhaushalt nur in zwei Jahren des Finanzplanungszeitraums jahresbezogen ausgeglichen ist. Damit können künftig mehr Kommunen eine Fehlbetragszuweisung bekommen.

In seiner Stellungnahme fordert der Städte- und Gemeindetag zusätzlich zu der bereits vorgenommenen Absenkung der Anforderungen zum Erhalt von Fehlbetragszuweisungen eine Ausnahmeregelung für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen an Gemeinden, „denen es unter vertretbaren Anstrengungen nicht möglich ist, den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu erreichen“. Dabei verkennt der Städte- und Gemeindetag, dass es sich bei den ergänzenden Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs um temporäre Hilfen handelt, die die Gemeinden befähigen sollen, zumindest perspektivisch den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu erreichen. Ein dauerhafter Zuschuss ist mit dem Sinn und Zweck dieser Hilfen nicht zu vereinbaren. Für die Fälle, in denen auch die abgesenkten Voraussetzungen für die Gewährung einer Fehlbetragszuweisung nicht erfüllt werden, sollen ab dem Jahr 2020 wieder weitergehende Konsolidierungshilfen gewährt werden. Entsprechende Verhandlungen können bereits ab dem Jahr 2019 aufgenommen werden. Die bis dahin entstanden negativen Vorträge werden Berücksichtigung finden, sodass antragsberechtigten Kommunen insoweit keine Nachteile entstehen.

Soweit der Landkreistag in seiner Stellungnahme die Fragen zur Einführung einer Bearbeitungsfrist für Anträge auf Gewährung von Konsolidierungshilfen zur Verfahrensbeschleunigung aufwirft, ist darauf hinzuweisen, dass dies rechtsnormativ im Rahmen der erforderlichen Überarbeitung der Fehlbetragszuweisungsrichtlinie zu klären ist.⁷⁵ Die Kommunalen Landesverbände sind auch in dieses Rechtssetzungsverfahren einzubinden.

⁷⁵ Im Ressortentwurf zur Verbandsanhörung war zunächst noch eine Regelung enthalten, dass das Ministerium für Inneres und Europa die Entscheidung über Anträge auf Gewährung von Fehlbetragszuweisungen nach § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 FAG M-V auf die unteren Rechtsaufsichtsbehörden übertragen könne. Hinsichtlich dieser Aufgabenübertragung äußerten die Kommunalen Landesverbände verschiedene Kritikpunkte. In dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Aufgabenübertragung nicht weiterverfolgt.

Das Änderungsgesetz wird insoweit nicht berührt. Klarzustellen ist auch, dass das Instrument der Fehlbetragszuweisungen gegenwärtig nicht aufgrund zeitlich verzögerter Antragsbearbeitung im Ministerium für Inneres und Europa leerläuft, sondern weil die bisher engen Voraussetzungen für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen durch die Haushaltslage der Kommunen oftmals nicht erfüllt werden. Dies ist der Grund für die Absenkung der Anforderungen in § 22 Absatz 2 Satz 4 FAG M-V.

Des Weiteren sieht der Landkreistag die Voraussetzung für die Gewährung weitergehender Konsolidierungshilfen kritisch, soweit nur auf den Ausgleich der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen abgestellt wird. Ziel der Hilfen nach § 22 FAG M-V ist es, die Gemeinden zu befähigen, eigenständig auf Dauer den Haushaltsausgleich zu erreichen. Dazu sei das Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleich, der die planmäßige Tilgung einschließt, entscheidend.

Die kritischen Anmerkungen des Landkreistages zu den Voraussetzungen für die Gewährung weitergehender Konsolidierungshilfen sind unberechtigt. Ebenso wie der Landkreistag geht das Ministerium für Inneres und Europa davon aus, dass eine Gemeinde, um Konsolidierungshilfen zu erhalten, grundsätzlich nach ihrem Haushaltssicherungskonzept alle Sparmöglichkeiten sowie Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten ausschöpfen muss, um perspektivisch eigenständig mindestens den jahresbezogenen Haushaltsausgleich, der planmäßige Tilgungsleistungen einschließt, zu erreichen. Die bis zum Abschluss der Konsolidierungsvereinbarung aufgelaufenen negativen Vorträge sowie die bis zum Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs gegebenenfalls weiter entstehenden negativen Salden können dann in Abhängigkeit vom Erfolg der vereinbarten Konsolidierungsziele im Rahmen der verfügbaren Mittel mit Konsolidierungshilfen ganz oder teilweise ausgeglichen werden. Die Erfahrung zeigt aber, dass eine Reihe von Gemeinden den jahresbezogenen Haushaltsausgleich aus eigener Kraft nur deshalb nicht erreichen kann, weil noch für weitere Jahre – perspektivisch aber begrenzt – hohe Tilgungsleistungen den laufenden Bereich belasten, die häufig darauf zurückzuführen sind, dass in der Vergangenheit unter anderen Rahmenbedingungen Investitionskredite aufgenommen wurden, die heute nicht mehr finanzierbar sind. Diesen Gemeinden kann mit weitergehenden Konsolidierungshilfen geholfen werden, indem die Tilgungsleistungen in dem Umfang übernommen oder finanzielle Mittel zur außerplanmäßigen Tilgung zur Verfügung gestellt werden, der erforderlich ist, damit perspektivisch - dann auf Dauer und eigenständig - der jahresbezogene Haushaltsausgleich erreicht wird. Um diesen Gemeinden helfen zu können, sind die Mindestvoraussetzungen für die Gewährung weitergehender Konsolidierungszuweisungen nach Absatz 2 Satz 7 auf den Ausgleich der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen begrenzt.

Da der Haushaltsgleich nach § 16 GemHVO-Doppik sowohl den Ausgleich des Finanz- als auch des Ergebnishaushaltes erfordert, regt der Landkreistag abschließend an, dass bei der Gewährung von Konsolidierungshilfen auch mögliche zusätzliche Defizite des Ergebnishaushaltes Berücksichtigung finden. Die Gesamtsystematik des FAG M-V stellt jedoch insgesamt auf jahresbezogene Zahlungsströme ab, insoweit bleiben bilanzielle Veränderungen durch Eigenkapital unberücksichtigt. Dementsprechend kann Grundlage für die Konsolidierung auch nur der Finanzhaushalt sein. Es ist aber davon auszugehen, dass die Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen auch ertragswirksam sind. Finanzielle Hilfen des Landes, die dem Ausgleich negativer Salden, die nach Einführung der Doppik entstanden sind, dienen, werden zugleich ertragswirksam gewährt, sofern und soweit im Ergebnishaushalt ein Fehlbetrag besteht.

13. Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern - § 22a

Der neu eingefügte § 22a enthält Regelungen zu einem rechtlich unselbstständigen Sondervermögen „Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“, dem ab dem Jahr 2018 die Mittel gemäß § 7 Absatz 4 Satz 2 zuzuführen sind. Diese Mittel aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket sollen nicht zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse verwandt werden und damit über die Schlüsselmasse verteilt werden, sondern dauerhaft zweckgebunden in einen Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern für den Abbau von Altfehlbeträgen und von Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten verwandt werden.

Die rechtlich gebotene Errichtung eines Sondervermögens durch Gesetz erfolgt in Absatz 1 Satz 1. Die Errichtung eines rechtlich unselbstständigen Sondervermögens als Ausnahme vom Grundsatz der Haushaltseinheit rechtfertigt sich daraus, dass diese Mittel dauerhaft zum Zwecke der Entschuldung der Kommunen verwendet werden sollen. Aus dem Landeshaushalt finden ausschließlich diese Zuführungen statt. Die Mittel sollen im Sondervermögen für den benannten Zweck gegebenenfalls auch über das Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung stehen. In Anbetracht der Verschuldungssituation der Kommunen insbesondere der steigenden Kassenkredite und in Anbetracht des hohen Zinsänderungsrisikos besteht ein hohes öffentliches Interesse daran, die Kommunen dauerhaft und zielgerichtet zu entschulden. Dieses Ziel kann nicht erreicht werden, wenn die Mittel in die Finanzausgleichsmasse gegeben werden. Jedoch auch eine Überführung dieser Mittel in einen Haushaltstitel des Landes steht der Zielsetzung aufgrund des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit entgegen. Ansonsten müsste im Falle von nicht abgeflossenen Mitteln eine Restanmeldung am Ende des Jahres erfolgen und diese Mittel stünden dann nicht weiter zur Entschuldung zur Verfügung.

Darüber hinaus besteht bei der Bildung eines Sondervermögens einfacher die Möglichkeit der Nachweisführung der Mittelverwendung gegenüber Dritten. Damit dient die Errichtung dieses Sondervermögens der Transparenz, dass die vom Bund aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket über den Landesanteil und den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel vollumfänglich an die kommunale Ebene weitergereicht werden und nicht nach den Verteilungsgrundsätzen des FAG M-V über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz anteilig beim Land verbleiben beziehungsweise diesem anteilig zugutekommen.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern kritisiert in seiner Stellungnahme grundsätzlich die Errichtung eines Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern. Es sei zweckmäßiger, den Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2018 und 2019 aufzustocken und den Empfängerkreis der Mittel auf die kreisangehörigen Städte einschließlich der großen kreisangehörigen Städte auszuweiten. Eine solche Ausweitung ist auch innerhalb der Landesregierung erörtert worden. Die Bildung eines eigenständigen Entschuldungsfonds hat jedoch den Vorteil, dass die Mittelverteilung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verwendungszwecke an die Kommunen zielgerichteter erfolgen kann. Auch ist die konkrete Verwendung der aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket stammenden Mittel für die Kommunen transparenter. Nach § 7 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzentwurfs werden die aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket stammenden Mittel, soweit sie nach § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V dem Land zustehen, zudem dauerhaft dem Fonds zugeführt. Der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern läuft jedoch zum Ende 2020 aus. Insgesamt ist daher die Errichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern sachgerecht.

Das Sondervermögen dient zum einen dem Ziel, die Kommunen bei der Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen, und zum anderen bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, den sogenannten Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten, zu unterstützen. Dies gilt auch für Gemeinden, die ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Mittel mit dem Ziel gewähren, Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes zu tilgen. Insoweit tragen die genannten Ziele dem FAG-Beiratsbeschluss vom 11. Mai 2017 Rechnung.

In Absatz 1 Satz 2 bis 4 werden die Bewirtschaftung des Sondervermögens sowie die Erstellung eines Wirtschaftsplans und einer Jahresrechnung für jedes Haushaltsjahr geregelt. Der Bestand des Sondervermögens wird im Rahmen des Liquiditätsmanagements des Landes geführt.

In seiner Stellungnahme gibt der Landkreistag an, davon ausgegangen zu sein, dass die Bewirtschaftung des Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern durch die kommunale Ebene im Rahmen der Selbstverwaltung wahrgenommen wird. Die Landkreise bieten insoweit eine Übernahme der Mittelbewirtschaftung an. Mit Blick darauf, dass nicht nur kreisangehörige Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte), sondern auch kreisfreie und großen kreisangehörige Städte sowie Landkreise Zuweisungsempfänger sein sollen, erscheint dies nicht sachgerecht. Die Bewirtschaftung des Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern sollte daher bei der für alle Kommunen gleichermaßen zuständigen obersten Finanzaufsichtsbehörde, dem Ministerium für Inneres und Europa, verbleiben.

Die Absätze 3 bis 6 regeln die Einzelheiten der Zweckbestimmung. Dabei ist zwischen den Jahren 2018, 2019 und den Jahren ab 2020 zu unterscheiden. Der FAG-Beirat verständigte sich in seiner Sitzung am 22. Juni 2017 darauf, die Mittel für die Jahre 2018 und 2019 ausschließlich zum Abbau von Altfehlbeträgen - mithin zur Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen in den Finanzrechnungen - der Kommunen zu verwenden. Hinsichtlich der Verbindlichkeiten gemäß § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes (kommunale Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten) zeigte die Diskussion im FAG-Beirat auf, dass derzeit kein aktueller Kenntnisstand zur Höhe dieser Schulden und den vertraglichen Ausgestaltungen vorliegt⁷⁶ und auch die rechtlichen, insbesondere beihilferechtlichen, Rahmenbedingungen zunächst einer Klärung bedürfen, wodurch die angestrebte zeitnahe Verteilung der Mittel nicht möglich wäre. Deshalb greift der Gesetzentwurf für die Jahre 2018 und 2019 zunächst nur die zur Konkretisierung der Zweckbestimmung „Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen“ auf. Die Zweckbestimmung „Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen“ - soll ab dem Jahr 2020 einen Schwerpunkt darstellen (Absatz 6).

⁷⁶ Der Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen Landesverband Mecklenburg-Vorpommern e. V. fordert, auch kommunalen Gesellschaften, die Verluste infolge des Wohnungsleerstandes produzieren, durch den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern bei Abriss von nicht mehr nachgefragten Wohngebäuden eine zusätzliche Altschuldenentlastung zu gewähren. Nach Durchführung der Bestandsaufnahme wird die Ausgestaltung der Entschuldung der kommunalen Wohnungsbaualtschulden umfassend erörtert werden.

Im Rahmen der Verbandsanhörung haben die Kommunalen Landesverbände kritisch angemerkt, dass die Mittel zeitnah und einfach nach dem in Ziffer 3 der Einigung vereinbarten Verfahren „ein Euro kommunale Tilgung zu einem Euro Schuldenhilfe“ des Landes abfließen sollen. Hinsichtlich der Mittelverteilung wies insbesondere der Städte- und Gemeindetag auf die Einhaltung der in der Einigung vom 11. Mai 2017 in Ziffer 3 festgelegten Verteilung hin. Für den Fall, dass die Auszahlungen aus dem Entschuldungsfonds die Zuführungen nach § 7 Absatz 4 Satz 2 des Entwurfs übersteigen sollten, fordert der Verband eine Ermächtigung für das Ministerium für Inneres und Europa, weitere Kapitalmarktmittel aufzunehmen, die später aus dem Fonds refinanziert werden. Aus Sicht des Städte- und Gemeindetages sollten nicht verbrauchte Mittel der Schlüsselmasse zu Gute kommen, der Landkreistag favorisiert hingegen nicht abgeflossene Mittel als Aufstockung im kommenden Haushaltsjahr zu verwenden.

Die Kritik der Kommunalen Landesverbände an der Ausgestaltung des Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern und der Mittelverteilung nach § 22a FAG M-V ist ausführlich auf einer Besprechung am 11. September 2017 erörtert worden.

Um einen zeitnahen Mittelabfluss zu gewährleisten, werden dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 2018 und 2019 die für diese beiden Jahre zur Verfügung stehenden Mittel aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket, soweit sie dem Land nach § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V zustehen, insgesamt in Höhe von 70,23 Millionen Euro zugeführt. Rund die Hälfte dieser Mittel, nämlich 35 Millionen Euro, stehen als Aufstockungsbetrag für die Zuweisungsempfänger nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung bereits im Jahr 2018 zur Verfügung (Absatz 3 Nummer 1). Die restlichen Mittel in Höhe von 35,23 Millionen Euro dienen nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 dem Abbau negativer Vorträge bei Gemeinden, die nicht Zuweisungsempfänger nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung sind oder sein können. Diese Mittelaufteilung ist sachlich gerechtfertigt, da es sich bei den Zuweisungsempfängern nach Absatz 3 Nummer 1 um schwerstkonsolidierungsbedürftige Kommunen handelt. Die Mittel sollen entsprechend der in der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung festgelegten Berechnungsmethode auf die Zuweisungsempfänger verteilt werden. Eine zeitnahe Verteilung dieser Mittel wird somit erfolgen.

Die restlichen Mittel stehen für die Entschuldung der Gemeinden zur Verfügung, die nicht Zuweisungsempfänger nach Nummer 1 sind oder sein können. Die 1:1-Regelung ist vorbehaltlich der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel entsprechend gewahrt. Die Forderung des Städte- und Gemeindetages für den Fall, dass die Auszahlungen aus dem Entschuldungsfonds die Zuführungen nach § 7 Absatz 4 Satz 2 FAG M-V übersteigen sollten, eine Ermächtigung zur Aufnahme von Kapitalmarktmitteln gesetzlich zu regeln, wird nicht gefolgt, da die Zuführung an diesen Fonds nach § 7 Absatz 4 Satz 1 ohnehin dauerhaft ist.

Somit können alle Gemeinden, soweit sie die Voraussetzungen nach Nummer 2 und 3 erfüllen, Empfänger dieser Entschuldungshilfen sein. Auf § 7 Absatz 1 KV M-V wird verwiesen. Nach der Einigung des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 sollten die Landkreise entsprechend ihrem Schuldenstand nur an dem Länderanteil der Umsatzsteuermehreinnahmen beteiligt werden. Diese Maßgabe ist mit der Regelung in Nummer 1 weitgehend erfüllt, da der Landkreis Vorpommern-Greifswald - jeweils die Einzeljahre betrachtet - Konsolidierungshilfen im entsprechenden Umfang aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern erhält. Zudem ist zu bedenken, dass die Landkreisebene aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket ebenfalls von der Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung profitiert.

Die Mittelverteilung nach den Nummer 2 (für das Jahr 2018) und Nummer 3 (für das Jahr 2019) erfolgt auch zeitnah, da unterschiedliche Stichtage bei der Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlung gelten.

In 2018 und 2019 nicht verbrauchte Mittel dienen zusätzlich der Aufstockung der im Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung gestellten Mittel. Auch so ist ein einfacher und zeitnaher Abfluss dieser Mittel gewährleistet. Weitere Einzelheiten zur Bewirtschaftung des Sondervermögens sowie zu den Voraussetzungen und zum Verfahren für die Gewährung der Zuweisung werden durch Rechtsverordnung durch das Ministerium für Inneres und Europa geregelt. Der FAG-Beirat ist über die Verwendung der Mittel und die Bewirtschaftung des Sondervermögens zu informieren.

14. Endogenisierung der Kreisumlage - Änderung in § 23 Absatz 2 FAG M-V

Die FAG-Gutachter haben im Rahmen der horizontalen Begutachtung unter anderem vorgeschlagen, den zeitlichen Bezugsrahmen der Umlagegrundlagen zur Berechnung der Kreisumlage nach § 23 FAG M-V zu aktualisieren. Nach § 23 Absatz 2 FAG M-V werden bei der Bemessung der Kreisumlagegrundlagen die Steuerkraft des Vorvorjahres und die Schlüsselzuweisung des Vorjahres herangezogen. Die Berechnung der Kreisumlage 2018 beruht damit auf der Steuerkraft der Gemeinden des Jahres 2016 und den Schlüsselzuweisungen des Jahres 2017, die wiederum auf der Steuerkraft des Jahres 2015 basieren. Ein direkter zeitlicher Zusammenhang zwischen Kreisumlagegrundlage und Steuerkraftentwicklung ist damit nicht vollständig gegeben. Prof. Dr. Lenk hat diesbezüglich eine Anpassungsnotwendigkeit gesehen und empfohlen, dass die Umlagegrundlagen nicht mehr auf Basis der Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Vorjahres, sondern des aktuellen Jahres berechnet werden.⁷⁷ Dies hätte nach Auffassung der Gutachter zur Folge, dass sich die Änderungen der Höhe der Schlüsselzuweisungen für einzelne Gemeinden auch direkt und nicht wie bisher verzögert auf die potentielle Kreisumlage auswirken. So werde die interne Stimmigkeit des Schlüsselzuweisungssystems erhöht und Schwankungen bei den Umlagegrundlagen würden sich reduzieren.

Der FAG-Beirat hat auf seiner Sitzung vom 22. Juni 2017 diesen Vorschlag der Gutachter grundsätzlich befürwortet. Allerdings ist die Änderung des zeitlichen Bezugsrahmens der Kreisumlagegrundlagen in zwei Schritten zu vollziehen. Dieser Einschätzung ist hier zu folgen. Mit der Aktualisierung des zeitlichen Bezugsrahmens werden negative Kreis- und Amtsumlagen vermieden und Gemeinden mit hohen Steuerschwankungen haben einen verminderten Rückstellungsbedarf. Grundsätzlich wird so der Haushaltsausgleich für die Gemeinden erleichtert. Auch können Ämter und amtsangehörige Gemeinden ihre Verwaltungsaufgaben des Amtes kontinuierlicher finanzieren. Bei starken Schwankungen der Umlagekraft einzelner Gemeinden hat dies bisher auch große (teilweise extreme) Auswirkungen auf die übrigen amtsangehörigen Gemeinden. Zudem profitieren die Landkreise zeitlich direkter von einer Erhöhung der Schlüsselmassen an Gemeinden. Allerdings kann es unterjährig zu einem höheren Aufwand bei der Erhebung der Amts- und Kreisumlagen führen. Insbesondere im Falle von höheren Umlagegrundlagen kann die Aufstellung von Nachtragshaushalten mit einer Senkung des Hebesatzes geboten sein.

⁷⁷ Siehe Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Seite 282.

In 2018 werden sich daher die Umlagegrundlagen bezüglich der Schlüsselzuweisungen zu 50 Prozent aus der Schlüsselzuweisung des Jahres 2017 und zu 50 Prozent aus der Schlüsselzuweisung des Jahres 2018 zusammensetzen. Ab 2019 werden sich die Umlagegrundlagen dann vollständig auf die Schlüsselzuweisung des aktuellen Jahres beziehen.

15. Überprüfung des Absenkungsgrades der Steuerkraftzahlen für die großen kreisangehörigen Städte im Zusammenhang mit der Berechnung der Kreisumlagegrundlage nach § 23 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V

Gemäß § 23 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 5 FAG M-V erforderlich ist. Eine Anpassung ist erforderlich, wenn erhebliche Veränderungen der Grunddaten zur Berechnung der Steuerkraftzahlen im Vergleich der großen kreisangehörigen Städte und der kreisangehörigen Gemeinden stattgefunden haben.

Dem liegt zugrunde, dass für die Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Realsteuern (Grundsteuer A, B und Gewerbesteuer) für die großen kreisangehörigen Städte und die übrigen kreisangehörigen Gemeinden nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 und 2 FAG M-V getrennte Berechnungen mit unterschiedlichen Nivellierungshebesätzen vorgenommen werden. Die Nivellierungshebesätze sind insbesondere für die Berechnung der Steuerkraftzahlen zur Grundsteuer B und zur Gewerbesteuer für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte noch deutlich höher als die Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden (vergleiche Prüfbericht - Anlage 5).

Durch die mit dieser Gesetzesänderung beabsichtigte Vorgabe von Nivellierungshebesätzen in § 12 Absatz 4 FAG M-V wird sich der Abstand bei den zugrundeliegenden Nivellierungshebesätzen beider Gemeindegruppen für die Berechnung der Realsteuerkraftzahlen deutlich verringern. Die Nivellierungshebesätze werden ab dem Jahr 2018 für beide Gemeindegruppen den gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätzen aller Gemeinden angenähert. Ziel der gesetzgeberischen Vorgabe ist es, einerseits Kontinuität bei den Nivellierungshebesätzen zu erreichen und andererseits den Abstand der Nivellierungshebesätze zwischen dem kreisangehörigen Raum und den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten deutlich zu reduzieren. Auf Basis der Daten zur Steuerkraft der Gemeinden sollen dazu in einem ersten Schritt die jeweiligen Differenzen zum Landesdurchschnitt halbiert werden.

Wie jedoch nachfolgende Tabelle 12 aufzeigt, liegen die Nivellierungshebesätze der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte bei allen drei Realsteuerarten für die nächsten zwei Jahre weiterhin deutlich über den Hebesätzen der kreisangehörigen Gemeinden.

Tabelle 12: Nivellierungshebesätze zum Finanzausgleich 2018 bezogen auf die Steuerkraftberechnung des Jahres 2016

| | Grundsteuer A | Grundsteuer B | Gewerbesteuer |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Kreisfreie und große kreisangehörige Städte | 314 | 477 | 410 |
| Kreisangehörige Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte | 307 | 396 | 348 |

Daraus folgt, dass bei theoretisch gleichen Messbeträgen für die Grund- und Gewerbesteuer die nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummern 1 und 2 FAG M-V berechneten Steuerkraftzahlen der großen kreisangehörigen Städte höher wären als bei den anderen kreisangehörigen Gemeinden. Um eine Korrektur dieser unterschiedlichen Berechnungskennzahlen zwischen den Gemeindegruppen vorzunehmen, ist eine Vergleichsberechnung anzustellen (vergleiche hierzu Prüfbericht Seite 3 - Anlage 5). Dabei werden die großen kreisangehörigen Städte in das Rechenmodell zur Berechnung der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden vollständig integriert.

Im Ergebnis der vorgenommenen Berechnung muss festgestellt werden, dass eine Anpassung erforderlich ist. Der berechnete Wert liegt bei 91,24 Prozent. Bei ganzzahliger Rundung des Wertes ergibt sich ein Wert von 91 Prozent. Sollte im Finanzausgleich zukünftig ein einheitlicher Nivellierungshebesatz Anwendung finden, bedarf es einer Regelung nach § 23 Absatz 3 FAG M-V nicht mehr.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 - Inhaltsübersicht

Die Änderung der Inhaltsübersicht ist eine Folgeänderung aufgrund der Einführung des § 22a sowie der Einführung einer Übergangsregelung in § 31 für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen nach § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1.

Zu Nummer 2 Buchstabe a - § 7

Die Änderung in Satz 6 dient der Anpassung der Behördenbezeichnung an den aktuellen Organisationserlass.

Die Änderung der Sätze 7 und 8 erfolgt aufgrund bundesgesetzlicher Änderungen insbesondere durch Artikel 1 des „Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“. Die Änderung dient damit auch der Umsetzung der Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Landkreistag sowie dem Städte- und Gemeindetag über die Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen für die Jahre 2016 bis 2018 vom 2. August 2016 und des Umlaufbeschlusses des FAG-Beirates vom 19. Dezember 2016. Im Ergebnis der Änderungen bleiben die Steuermehreinnahmen, die das Land aus der vom Bund gewährten Integrationspauschale in 2018 in Höhe von 38,086 Millionen Euro erhält sowie die vom Bund gewährten Abschlagszahlungen auf den Umsatzsteuerfestbetrag für das Jahr 2016 in Höhe von 111,678 Millionen Euro und für 2017 in Höhe von 22,146 Millionen Euro zuzüglich von 6,689 Millionen Euro für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zum teilweisen Ausgleich der Kosten für Asylbewerber und Flüchtlinge bei der Bestimmung der Finanzausgleichsleistungen zwischen dem Land und den Kommunen unberücksichtigt. Im Jahr 2017 sind dies zusammen 28.835.000 Euro. In den Jahren 2018 und 2019 erhält das Land keine Abschlagszahlungen mehr, sondern nur noch die Zahlungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in Höhe von 6,689 Millionen Euro. Die Mittel für die Kommunen werden nach Maßgabe von § 7 Absatz 6 Satz 7 bis 10 verteilt.

In Satz 9 wird klargestellt, dass die vom Bund für die Jahre 2016 und 2017 geleisteten Abschlagszahlungen noch nicht vollständig abgerechnet sind. Darüber hinaus ist derzeit noch unklar, wann diese Abrechnungen kassenwirksam werden und ob es ab 2018 weitere Abschlagszahlungen vom Bund geben wird. Hierfür ist Vorsorge zu treffen.

Zu Nummer 2 Buchstabe b - § 7

Die Änderung der Beteiligungsquote erfolgt im Ergebnis der Überprüfung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2. Die Prüfung hat im FAG-Beirat am 22. Juni 2017 auf Basis eines vom Finanzministerium und Ministerium für Inneres und Europa vorgelegten Prüfberichtes stattgefunden. Der Prüfbericht ist als Anlage 2 der Gesetzesbegründung beigelegt. Die seitens Prof. Dr. Lenk in der Anschlussuntersuchung geäußerten Optimierungsvorschläge sind aufgenommen und berücksichtigt worden. Die Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von Land und Kommunen bezieht sich nicht mehr nur auf die geraden Jahre, sondern auf alle Einzeljahre. Die Analyse setzt die Festlegung eines Ausgangspunktes/Referenzjahres voraus und die letzten vier zu prüfenden Rechnungsjahre sind bei der Überprüfung heranzuziehen. Entsprechend dem Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 ist als Ausgangspunkt der Mittelwert der Jahre 2006/2007 festgelegt worden. Die Überprüfung der Finanzverteilung bezieht sich auf den Zeitraum 2010 bis 2014.

Bei Zugrundelegung des Mittelwertes der Jahre 2006/2007 als Ausgangspunkt ergibt sich bei der Überprüfung der Jahre 2010 bis 2014 ein Korrekturvolumen in Höhe von 34,15 Millionen Euro zugunsten der Kommunen. Diese Aufstockung von mindestens 34,15 Millionen Euro führt zu einer Anpassung der Beteiligungsquote auf 34,496 Prozent für die Kommunen und auf 65,504 Prozent für das Land.

Zu Nummer 2 Buchstabe c - § 7

Mit dem neu eingefügten Absatz 4 wird klargestellt, dass die dem Land und den Kommunen zufließenden Umsatzsteuermehreinnahmen aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes nach dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) bei der Berechnung der Finanzausgleichsleistungen nach Absatz 3 Satz 1 vollständig berücksichtigt werden.

Das Land wird sowohl die Mittel, um die die Finanzausgleichsleistungen nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz aufgrund der Anrechnung der kommunalen Umsatzsteuermehreinnahmen gekürzt werden, als auch die Mittel, die dem Land nach Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes aus den Umsatzsteuermehreinnahmen verbleiben, einem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zuführen. Damit ist entsprechend dem Beschluss des FAG-Beirates sichergestellt, dass die Entlastungsmittel in vollem Umfang den Kommunen zur Verfügung stehen.

Für die Jahre 2018 und 2019 werden dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern Mittel in Höhe von insgesamt 70,23 Millionen Euro zugeführt. Diese prognostizierten Anteile des Landes an den Umsatzsteuerentlastungen des 5-Milliarden-Euro-Paketes des Bundes wurden gemäß Tabelle 4 ermittelt. Die Mittel werden spätestens im übernächsten Haushaltsjahr abgerechnet. Basis dafür sind die für das jeweilige Jahr durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen endgültig festgestellten Anteile der Gemeinden und der Länder an der Umsatzsteuer.

Das Nähere zur Errichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern, dessen Bewirtschaftung und Mittelverwendung regelt § 22a.

Zu Nummer 2 Buchstabe d - § 7

Aufgrund des neu eingefügten Absatzes 4 wird der bisherige Absatz 4 zu Absatz 5. Mit der Neufassung des Satzes 3 wird dem Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 Rechnung getragen und die Zuweisung des Familienleistungsausgleichs neu strukturiert. Bisher erfolgte die Verteilung auf der Grundlage der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer. Diese Schlüsselzahlen werden im Abstand von 3 Jahren auf Basis der Einkommensteuerstatistiken neu festgesetzt, der Anteil der Kinder einer Gemeinde findet dabei keine Berücksichtigung. Höhere Schlüsselzahlen einer Gemeinde spiegeln im Rahmen bestimmter Einkommensgrenzen lediglich ein höheres Einkommensniveau der Einwohner wider. In den Jahren 2018 und 2019 soll die Zuweisung nunmehr nach dem rechnerischen Anteil der Gemeinden an der Gesamtzahl der Kinder im Alter von 0 bis 18 Jahren erfolgen. Die Daten zur Anzahl der Kinder werden der jeweils zugrunde gelegten Bevölkerungsstatistik vom 31. Dezember entnommen.

Zu Nummer 2 Buchstabe e - § 7

Die Änderung stellt eine Folgeänderung dar.

Zu Nummer 2 Buchstabe f - § 7

Die Landkreise und die kreisfreien Städte werden durch das Land bei der Deckung des erhöhten Verwaltungs- und Betreuungsaufwands bei der Integration von anerkannten Schutzberechtigten (einschließlich Familienmitgliedern im Rahmen des Familiennachzugs) im Jahr 2016 mit zusätzlich 2,7 Millionen Euro und in den Jahren 2017 und 2018 mit einem Betrag in Höhe von 7,5 Millionen Euro unterstützt. Darüber hinaus erhalten die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren 2016 bis 2018 100 Euro für jeden anerkannten Schutzberechtigten (einschließlich Familienmitgliedern im Rahmen des Familiennachzugs) zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des Zusammenlebens der hier lebenden Menschen und der neu hinzugekommenen Flüchtlinge. Die Änderung dient der Umsetzung der Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Landkreistag sowie dem Städte- und Gemeindetag vom 2. August 2016 und des Umlaufbeschlusses des FAG-Beirates vom 19. Dezember 2016. Einzelheiten zur Umsetzung und Verteilung der in Kapitel 1102 Titel 633.10 bereitgestellten Mittel werden in einer Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres und Europa geregelt.

Zu Nummer 2 Buchstabe g - § 7

Aufgrund des neu eingefügten Absatzes 4 wird der bisherige Absatz 6 zu Absatz 7.

Nach § 7 Absatz 7 Satz 3 werden nach Ablauf des Haushaltsjahres die Finanzausgleichsleistungen des Landes endgültig berechnet. Der im Rahmen der Abrechnung ermittelte Unterschiedsbetrag zwischen den vorläufigen und endgültigen Zuweisungen ist mit den Finanzausgleichsleistungen des Landes zu verrechnen. Auf Grundlage von § 7 Absatz 6 Satz 5 und 6 (alte Fassung) wären im Jahr 2018 der positive Abrechnungsbetrag für das Jahr 2015 und der negative Abrechnungsbetrag des Jahres 2016 gemeinsam zur Verrechnung zu bringen.

Mit dem neu eingefügten Satz 6 erfolgt eine Verschiebung des im Saldo verbleibenden negativen Abrechnungsbetrages auf das Jahr 2020. Der Saldo des verbleibenden negativen Abrechnungsbetrages, der im Jahr 2020 mit den Finanzausgleichsleistungen des Landes zu verrechnen ist, beträgt voraussichtlich 23,9 Millionen Euro. Diese Verschiebung entspricht dem Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017. Sie dient ebenfalls der vorübergehenden Entlastung der Kommunen.

Der Landkreistag spricht sich in seiner Stellungnahme für eine flexible Gestaltung des Verrechnungszeitpunktes aus. Er schlägt vor, vor der Formulierung in § 7 Absatz 7 „für das Jahr 2020 zur Abrechnung gebracht“ das Wort „frühestens“ einzufügen. Dieser Änderung ist jedoch nicht zu folgen, da bereits die Abrechnung auf das Jahr 2020 erfolgt und zudem auch noch die Abrechnung des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 2017 im Jahr 2020 zu berücksichtigen ist.

Die Änderung des bisherigen Satzes 7 dient der Anpassung der Behördenbezeichnung an den aktuellen Organisationserlass.

Zu Nummer 2 Buchstabe h - § 7

Bei der Überprüfung der Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden gemäß § 15 Absatz 5 im Jahr 2013 war erstmalig eine Kostensteigerung von 18,1 Millionen Euro ermittelt worden. Der Vorwegabzug nach § 15 FAG M-V wurde ab dem 1. Januar 2014 entsprechend der Kostensteigerung von 207 Millionen Euro auf 225,1 Millionen Euro aufgestockt.⁷⁸ Diese Aufstockung erfolgte zulasten der Schlüsselmasse. Unter Berücksichtigung der rechtsgutachterlichen Stellungnahme von Prof. Dr. Koriath hat der FAG-Beirat beschlossen, dass ausgehend von der bis zum 31. Dezember 2013 gesetzlich festgelegten Zuweisungssumme des Vorwegabzuges für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 FAG M-V in Höhe von 207 Millionen Euro sich nunmehr ergebende Kostensteigerungen aus dem Landshaushalt aufgestockt werden und sich entsprechend die Finanzausgleichsmasse erhöht. Unter Berücksichtigung der aktuellen Überprüfung der Zuweisungsmittel für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 Absatz 5 FAG M-V (siehe den Prüfbericht in Anlage 4) beträgt die Zuweisungssumme nunmehr 216,7 Millionen Euro, sodass das Land finanzielle Ausgleichsleistungen in Höhe von 9,7 Millionen Euro für die seit dem 1. Januar 2014 zu berücksichtigen Kostensteigerungen für diesen Vorwegabzug zur Verfügung stellt.

⁷⁸ Siehe Gesetz vom 13. Dezember 2013 (GVOBL M-V 2013, Seite 687), auch Landtagsdrucksache 6/2210.

Zu Nummer 3 - § 10

Die Änderung in § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a ist aufgrund der Absenkung des Vorwegabzuges von 225,1 Millionen Euro auf 216,7 Millionen Euro für den Ausgleich der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach §§ 14 und 15 notwendig.

Zu Nummer 4 - § 11

Die Überprüfung der internen Verteilung der Teilschlüsselmassen nach § 11 Absatz 2 Satz 3 hat einen moderaten Veränderungsbedarf ergeben. Nunmehr erhalten die kommunalen Körperschaftsgruppen gemäß § 11 Absatz 2 Satz 1 folgende Anteile an der Schlüsselmasse:

- | | |
|---|-----------------|
| - kreisangehörige Gemeinden | 38,994 Prozent |
| - kreisfreie und große kreisangehörige Städte | 24,550 Prozent |
| - Landkreise | 36,456 Prozent. |

Aufgrund des weiteren Steuerkraftgewinns und des größeren Rückgangs der Einwohnerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten reduziert sich der vorzunehmende Vorsteuerkraftausgleich zwischen diesen beiden Gruppen von bisher 13,6 Millionen Euro auf 12,4 Millionen Euro. Bei den Landkreisen bedeutet die Reduzierung der Einwohnerzahlen ebenso eine leichte Verringerung ihres Anteils an der Gesamtschlüsselmasse. Die Prüfung hat im FAG-Beirat am 22. Juni 2017 auf Basis eines vom Ministerium für Inneres und Europa vorgelegten Prüfberichtes stattgefunden. Der Prüfbericht wurde nach Vorlage der Einwohnerzahlen zum Stichtag 30. Juni 2016 am 21. September 2017 aktualisiert und ist als Anlage 3 der Gesetzesbegründung beigelegt.

Zu Nummer 5 Buchstabe a - § 12

Aufgrund der Neuberechnung der Teilschlüsselmassen verändert sich auch das in § 12 Absatz 2 Satz 1 festgelegte Verteilungsverhältnis von Kreisaufgaben zu Gemeindeaufgaben. So entfallen nunmehr 67,839 Prozent der Zuweisungen nach § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 auf die Gemeindeaufgaben und 32,161 Prozent der Zuweisung auf die Kreisaufgaben (vergleiche den Prüfbericht in Anlage 3). Der veränderte Anteil für die Kreisaufgaben wirkt sich nicht auf die Gesamtzuweisungshöhe der kreisfreien Städte aus. Es verändert sich nur das Anteilsverhältnis zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben.

Zu Nummer 5 Buchstabe b - § 12

Die Änderungen in Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 und 2 stellen Folgeänderungen aufgrund der Einführung gesetzlich fixierter Nivellierungshebesätze dar.

Durch die Streichung von Absatz 4 Satz 2 Nummer 6 werden die Ausgleichszahlungen für Grundsteuermindereinnahmen nach Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz zukünftig nicht mehr bei der Berechnung der Steuerkraft angerechnet. Bei den betroffenen Gemeinden - in aller Regel sind dies Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden - fällt im Ergebnis die Steuerkraft geringer aus und die Gemeinden erhalten höhere Schlüsselzuweisungen. Zudem sinken die Umlagegrundlagen und es tritt eine entsprechende Entlastung bei den Amts- und Kreisumlagen ein. Bei den betroffenen Landreisen sinkt zwar ebenfalls die Umlagekraft, dies wird jedoch durch höhere Schlüsselzuweisungen teilweise ausgeglichen. Der FAG-Beirat hat sich auf seiner Sitzung am 22. Juni 2017 mit dieser Streichung befasst und diese befürwortet.

In Absatz 4 Satz 3 werden sowohl für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte als auch für die kreisangehörigen Gemeinden die Nivellierungshebesätze für die Berechnung der Steuerkraft in den Jahren 2018 und 2019 gesetzlich festgelegt. Damit soll der Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 umgesetzt und einer Forderung der Kommunen zur Beendigung der Hebesatzspirale nachgekommen werden. Die Nivellierungshebesätze werden getrennt einerseits für die Gruppe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und andererseits für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden festgesetzt. Bisher erfolgt die Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Realsteuern gemäß Satz 2 Nummer 1 und 2 auf Grundlage der jeweiligen Messbeträge vervielfältigt mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz des vorvergangenen Jahres. Bei Veränderungen der örtlichen Hebesätze durch die Städte und Gemeinden kommt es immer auch zu Veränderungen des landesdurchschnittlichen Hebesatzes. Auf Grundlage der örtlichen Realsteuerhebesätze im Jahr 2016 würden sich zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl folgende gewogene landesdurchschnittliche Hebesätze ergeben:

Tabelle 13

| | kreisfreie und große kreisangehörige Städte | kreisangehörige Gemeinden | <u>nachrichtlich:</u> Gesamt M-V |
|---------------|--|----------------------------------|---|
| Grundsteuer A | 320,8 % | 307,2 % | 307,3 % |
| Grundsteuer B | 534,5 % | 371,4 % | 420,4 % |
| Gewerbsteuer | 449,6 % | 327,2 % | 369,5 % |

Um ein weiteres Auseinanderdriften der Nivellierungshebesätze der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie der kreisangehörigen Gemeinden zu verhindern und gleichzeitig einen möglichen Übergang auf das von Prof. Dr. Lenk vorgeschlagene Zwei-Ebenen-System zu erleichtern, sollen die Hebesätze beider Gemeindegruppen in einem ersten Schritt zur Hälfte an den Landesdurchschnitt herangeführt werden. Im Ergebnis sollen für die Jahre 2018 und 2019 folgende, ganzzahlige Nivellierungshebesätze festgesetzt werden:

Tabelle 14

| | kreisfreie und große kreisangehörige Städte | kreisangehörige Gemeinden |
|---------------|--|----------------------------------|
| Grundsteuer A | 314 % | 307 % |
| Grundsteuer B | 477 % | 396 % |
| Gewerbsteuer | 410 % | 348 % |

Zu Nummer 5 Buchstabe c - § 12

Die Änderung stellt eine Folgeänderung dar.

Zu Nummer 5 Buchstabe d - § 12

In § 12 Absatz 10 wird die Ausgleichsquote von bislang 60 Prozent auf 65 Prozent in 2018 und auf 70 Prozent in 2019 angehoben. Diese Anhebung dient der Stärkung des zwischen-gemeindlichen Steuerkraftausgleichs und setzt den Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 um. Zukünftig bekommen somit die steuerschwachen Kommunen mehr Schlüsselzuweisungen und die steuerstarken Kommunen erhalten weniger beziehungsweise keine Zuweisungen oder müssen als abundante Gemeinde gegebenenfalls eine höhere Finanzausgleichumlage zahlen.

Zu Nummer 6 - § 13

Entsprechend zu der Erhöhung der Ausgleichsquote in § 12 Absatz 10 für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden wird im Ergebnis des Beschlusses des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 auch die Ausgleichsquote für die Landkreise in zwei Schritten zuerst auf 65 Prozent dann auf 70 Prozent in den Jahren 2018 und 2019 angehoben. Durch die Schlüsselzuweisungen erfolgt zukünftig ein stärkerer Ausgleich zwischen umlagekraftschwachen und umlagekraftstarken Landkreisen.

Zu Nummer 7 - § 15

Bei der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a FAG M-V hat die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung der Aufgabenbereiche nach § 15 Absatz 5 FAG M-V ein Anpassungserfordernis des Ausgleichs ergeben. Der Überprüfung ging eine Kostenabfrage zur Erhebung des Verwaltungsaufwandes für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden bei den Ämtern, amtsfreien Gemeinden, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten sowie den Landkreisen und den Trägern der unteren Vermessungs- und Geoinformationsbehörden voraus. Die Prüfung hat im FAG-Beirat am 22. Juni 2017 auf Basis eines vom Ministerium für Inneres und Europa vorgelegten Prüfberichtes stattgefunden.

Der Prüfbericht ist als Anlage 4 der Gesetzesbegründung beigelegt. Die Überprüfung hat einen Gesamtkostenbedarf von 233.938.971 Euro ergeben. Abzüglich eines Selbstbehaltes von 7,5 Prozent hat die Überprüfung eine Verringerung der Zuweisung um 8,4 Millionen Euro ergeben. Die Zuweisungen nach § 15 FAG M-V sind daher um 8,4 Millionen Euro zu reduzieren, welches zu einer Erhöhung der Schlüsselmasse um diesen Betrag führt. Der Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a FAG M-V reduziert sich damit von 225,1 Millionen Euro auf 216,7 Millionen Euro. Von der Zuweisungssumme entfallen 23,1 Millionen Euro auf § 15 Absatz 4 FAG M-V und 193,6 Millionen Euro auf § 15 Absatz 1 bis 3 FAG M-V.

Tabelle 15

| | Bisherige Zuweisung in Euro | Finanzbedarf 2016 in Euro | Neuer Vorwegabzug in Euro |
|------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Ämter/amtsfreie Gemeinden | 41.100.000 | 48.829.831 | 45.200.000 |
| Kreisfreie Städte | 36.800.000 | 36.914.519 | 34.200.000 |
| Große kreisangehörige Städte | 16.600.000 | 15.949.543 | 14.800.000 |
| Landkreise | 105.200.000 | 107.371.458 | 99.400.000 |
| Geoinformationsämter | 25.400.000 | 24.873.620 | 23.100.000 |
| Gesamtzuweisung | 225.100.000 | 233.938.971 | 216.700.000 |

Zu Nummer 8 Buchstabe a - § 21

§ 21 Absatz 4 Satz 3 kann gestrichen werden, da die Verfahren zur Vermögensauseinandersetzung und die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Kommunalen Aufbaufond zum Ausgleich der Belastungen durch den zu erbringenden Wertausgleich abgeschlossen sind.

Zu Nummer 8 Buchstabe b - § 21

Die Änderung dient der Anpassung der Behördenbezeichnung an den aktuellen Organisationserlass.

Zu Nummer 9 Buchstabe a - § 22

Die Änderung in Satz 1 dient der Präzisierung.

Der Satz 3 kann gestrichen werden, da kein Anlass besteht, die Bewirtschaftung des zeitlich begrenzten Sondervermögens einem Dritten zu übertragen. Die Vorgabe, einen Wirtschaftsplan und eine Jahresrechnung für das Sondervermögen zu erstellen, ist Bestandteil einer Verordnung nach Absatz 7 Satz 2. Da Zuweisungen aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds als Zuschüsse auf der Grundlage einer abgeschlossenen Konsolidierungsvereinbarung nach Erreichen der darin festgelegten (Teil)Ziele gewährt werden, läuft die bislang eingeräumte Möglichkeit, liquiditätsverstärkend zusätzliche Kapitalmarktmittel aufzunehmen, ins Leere.

Zu Nummer 9 Buchstabe b - § 22

Die neue einfache Regelung des Satzes 3 ist aufgrund der Neufassung des § 3 GemHVO-Doppik möglich. § 3 GemHVO-Doppik definiert erstmals das jahresbezogene Ergebnis (in Nummer 47) und das vollständige Ergebnis (in Nummer 49) des Finanzhaushaltes. Gemäß § 45 Absatz 2 GemHVO-Doppik gilt die Gliederung des § 3 Absatz 1 für die Finanzrechnung entsprechend. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden. In Nummer 1 wird zudem der die Verwaltungspraxis prägende und der entsprechenden Richtlinie zugrunde liegende Begriff „Fehlbetragszuweisung“ eingeführt.

Klarestellt wird, dass der Ausgleich des jahresbezogenen negativen Saldos dann nicht in Betracht kommt, wenn dieser durch positive Vorträge aus Vorjahren ausgeglichen werden kann. Der Zusatz, dass die Kommunen das ihnen „angemessen Mögliche“ zum Erreichen des Haushaltsausgleichs getan haben müssen, wird nunmehr unter Rückgriff auf § 43 Absatz 7 KV M-V präzisiert.

Die Gewährung einer Fehlbetragszuweisung ist nunmehr bereits zulässig, wenn der Finanzhaushalt nach Planung oder Rechnung innerhalb des sechsjährigen Finanzplanungszeitraums (§ 46 Absatz 5 KV M-V) nur in zwei Jahren jahresbezogen ausgeglichen ist bzw. wenn der Finanzhaushalt in höchstens vier Jahren (statt bisher nicht mehr als drei Jahren) einen negativen jahresbezogenen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen ausgewiesen hat oder ausweist (Satz 4). Durch die Absenkung der Anforderungen können künftig mehr Kommunen eine Fehlbetragszuweisung erhalten. Dies ist mit Blick auf die bis einschließlich des Jahres 2019 nur zur Förderung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen zu gewährenden weitergehenden Konsolidierungshilfen (vergleiche Absatz 6) sachgerecht. Satz 7 entspricht der bisherigen Auslegung des § 22 und der entsprechenden Verwaltungspraxis, dass ein dauerhafter Zuschuss nicht gewährt werden darf. Dies setzt voraus, dass die Gemeinde oder der Landkreis aus eigener Kraft mindestens den jahresbezogenen Ausgleich der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen erreicht. Wird der jahresbezogene Ausgleich im Finanzhaushalt nur deshalb nicht erreicht, weil Tilgungsleistungen den laufenden Bereich belasten, sind weitergehende Konsolidierungshilfen möglich. Ist der Ausgleich der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen nicht darstellbar, sind Lösungen nur über strukturelle Veränderungen denkbar.

Zu Nummer 9 Buchstabe c und d - § 22

Die Änderung in Absatz 3 dient der sprachlichen Klarstellung.

Der bisherige Absatz 4 wird in die Absätze 4 und 5 aufgeteilt. Absatz 4 befasst sich mit Fehlbetragszuweisungen und Absatz 5 mit weitergehenden Konsolidierungshilfen.

Die Regelung zum Widerruf nach Absatz 4 Satz 3 lässt die allgemeinen Regelungen über den Widerruf und die Rücknahme von Verwaltungsakten nach dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz unberührt.

In Absatz 5 wird der die Verwaltungspraxis prägende Begriff „Konsolidierungsvereinbarung“ eingeführt. Satz 3 dient der Klarstellung und entspricht gleichermaßen der Praxis.

Zu Nummer 9 Buchstabe e - § 22

Folgeänderung aufgrund der Aufteilung des bisherigen Absatzes 4 in die Absätze 4 und 5.

Zu Nummer 9 Buchstabe f und g - § 22

Der bisherige Absatz 6 kann entfallen, da die Zuweisung von 100 Millionen Euro an das Sondervermögen Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern bereits erfolgt ist. Um infolge der Streichung des Absatzes 6 die Verordnungsermächtigung in Absatz 7 auf eine rechtsnormativ nachvollziehbare verständliche Grundlage zu stellen, und die Gewährung von Konsolidierungshilfen aus dem Fonds von der Gewährung von Konsolidierungshilfen aus den nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe g zur Verfügung gestellten Mitteln sachgerecht und verständlich abzugrenzen, ist der neue Satz 1 erforderlich. Bei der Streichung des Wortes „Kreditaufnahme“ in Satz 2 handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Änderung des Absatzes 1.

Zu Nummer 10 - § 22a

Durch § 22a Absatz 1 Satz 1 erfolgt zunächst die Errichtung eines rechtlich unselbstständigen Sondervermögens unter dem Namen „Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“. Das Sondervermögen dient zum einen dem Ziel, die Kommunen bei der Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zu unterstützen, und zum anderen der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, den sogenannten Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten. Insoweit tragen die genannten Ziele dem FAG-Beiratsbeschluss vom 11. Mai 2017 Rechnung.

Die Regelungen zur Bewirtschaftung des Sondervermögens sind in Absatz 1 Satz 2 bis 4 fixiert.

Dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern werden die Mittel gemäß § 7 Absatz 4 Satz 2 zugeführt. In den Jahren 2018 und 2019 beträgt der Zuführungsbetrag insgesamt voraussichtlich insgesamt 70,23 Millionen Euro.

Die Absätze 3 bis 6 regeln die Einzelheiten der Zweckbestimmung. Dabei ist zwischen den Jahren 2018, 2019 und den Jahren ab 2020 zu unterscheiden.

Nach Absatz 3 Nummer 1 sollen mit Mitteln in Höhe von 35 Millionen Euro im Jahr 2018 die für die Zuweisungsempfänger nach § 4 der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung, die mit dem Land eine Konsolidierungsvereinbarung abgeschlossen haben oder abschließen werden, zur Verfügung stehenden Mittel aufgestockt werden. Die Mittel sollen entsprechend der in der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung festgelegten Berechnungsmethode auf die Zuweisungsempfänger verteilt werden. Nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung können Zuweisungen aus diesem Fonds nur die Kommunen erhalten, die zum 31. Dezember 2011/1. Januar 2012 in ihrer Vergleichsgruppe (kreisfreie und große kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden) einen überdurchschnittlich hohen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen ausgewiesen und eine besondere Aufgabenlast zu finanzieren hatten. Insoweit handelt es sich um die schwerstkonsolidierungsbedürftigen Kommunen im Land. Die Frist für Anträge auf Zuweisungen aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds ist zum 31. Dezember 2013 abgelaufen. Bislang haben die Landeshauptstadt Schwerin, die Stadt Neubrandenburg und der Landkreis Vorpommern-Greifswald mit dem Land Konsolidierungsvereinbarungen abgeschlossen, um Zuweisungen aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds zu erhalten. Darüber hinaus ist der Abschluss von Konsolidierungsvereinbarungen mit der Hansestadt Rostock und der Stadt Eggesin vorgesehen, die ebenfalls fristgerecht Anträge gestellt haben.

Der Empfängerkreis für die Zuweisungen nach dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds und die Kriterien für die Verteilung der Zuweisungen stehen abschließend fest, sodass eine Auszahlung der Aufstockungsbeträge nach Nummer 1 in 2018 vollständig erfolgen kann. Nach Nummer 2 und 3 sollen in den Jahren 2018 und 2019 jeweils Mittel in Höhe von 17,615 Millionen Euro die Gemeinden erhalten können, die nicht bereits Zuweisungen nach Nummer 1 erhalten oder erhalten können und die durch die Erreichung eines jahresbezogenen positiven Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen einen bestehenden negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen reduzieren. Im Sinne der vom FAG-Beirat am 11. Mai 2017 beschlossenen 1:1-Regelung für diese Hilfen sollen diese Gemeinden für jeden Euro, um den sie ihren negativen Saldo zurückführen, einen Euro an Unterstützung erhalten. Der Beschluss des FAG-Beirates wird in den Absätzen 3 bis 5 umgesetzt.

Die genannten Zuweisungsempfänger nach dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern, die bereits Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern nach Nummer 1 erhalten können, und Landkreise können keine Zuweisungen nach den Nummern 2 und 3 erhalten.

Die Landkreise sollen nach der Beschlussfassung des FAG-Beirats nicht an den dem Entschuldungsfonds zufließenden Mitteln aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer beteiligt werden, sondern entsprechend ihrer negativen Salden an den Mitteln, die direkt dem Land zufließen. Letzteres wird durch die Aufstockung der Hilfen für die Zuweisungsempfänger nachdem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern gewährleistet, dessen Mittelverteilung der Beschlussfassung des FAG-Beirats weitgehend entspricht. Darüber hinaus werden die Landkreise bereits direkt an der Entlastung aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket durch die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung beteiligt. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass mit den Landkreisen, die negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen ausweisen oder ausgewiesen haben, bereits Konsolidierungsvereinbarungen außerhalb des Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern abgeschlossen worden sind, die bei konsequenter Umsetzung den vollständigen Abbau der noch vorhandenen negativen Salden unter Berücksichtigung der möglichen Konsolidierungshilfen in einem angemessenen Konsolidierungszeitraum ermöglichen. Ausgenommen davon ist der Landkreis Vorpommern-Greifswald, der aufgrund seines besonders hohen negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 1. Januar 2012 zu den Zuweisungsempfängern nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung zählt und insoweit auch aus der Aufstockung der Mittel nach Nummer 1 beteiligt wird.

Städte und Gemeinden, die eine Konsolidierungsvereinbarung außerhalb des Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern mit dem Ministerium für Inneres und Europa abgeschlossen haben, sollen hingegen von der 1:1-Regelung profitieren können, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die kreisangehörigen Gemeinden mit bestehenden Konsolidierungsvereinbarungen erhalten gegenwärtig keine laufenden Konsolidierungszuweisungen mehr, sodass bei noch bestehenden negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen aus Gleichbehandlungsgründen kein Ausschluss dieser Gemeinden von den zusätzlichen Hilfen erfolgen soll, um die Haushaltskonsolidierung in diesen oftmals mit hohen Defiziten belasteten Gemeinden weiter zu unterstützen. Die mit der Hansestadt Wismar und der Hansestadt Stralsund abgeschlossenen Konsolidierungsvereinbarungen enden in den Jahren 2017 und 2018. Die in diesen beiden Fällen vereinbarten Konsolidierungshilfen dienen zunächst dem schrittweisen Abbau der geplanten jahresbezogenen negativen Salden und noch nicht der negativen Salden aus Haushaltsvorjahren, folglich einem anderen Zweck als die nach Nummer 2 und 3 zur Verfügung gestellten Mittel.

Für die Gewährung der Zuweisung im Jahr 2018 ist ein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung 2014 relevant, der im Haushaltsjahr 2015 zurückgeführt wird. Im Jahr 2019 wird die Zuweisung für die Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen 2015 im Haushaltsjahr 2016 gewährt. Entsprechend der gemeindehaushaltsrechtlichen Regelungen beinhaltet der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen eines Haushaltsjahres nicht nur den jeweiligen jahresbezogenen Saldo, sondern auch die Vorträge aus Haushaltsvorjahren. Sofern eine Zuweisung nach Nummer 3 beantragt wird, ist daher zu berücksichtigen, ob durch eine Zuweisung im Vorjahr nach Nummer 2 der bestehende negative Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2016 bereits durch diese Zuweisung teilweise oder vollständig ausgeglichen worden ist. Dem trägt Absatz 4 Satz 3 Rechnung.

Der Nachweis des jahresbezogenen positiven Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen sowie des zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres bestehenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen ist auf der Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2015 (Zuweisung 2018) beziehungsweise 31. Dezember 2016 (Zuweisung 2019) durch den Anhang gemäß § 48 Absatz 3 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (Muster 5a) zu erbringen. Da der Mittelabfluss entsprechend der Beschlussfassung des FAG-Beirats zeitnah erfolgen soll, können grundsätzlich nur Anträge berücksichtigt werden, die in 2018 für 2015 und in 2019 für 2016 mit dem entsprechenden Nachweis gestellt werden. Die Gemeinden, die Zuweisungen nach der 1:1-Regelung erhalten wollen, sind daher in besonderem Maße gehalten, ihre Jahresabschlüsse rechtzeitig auf- und festzustellen. Verfügt eine Gemeinde im Jahr 2018 noch über keinen festgestellten Jahresabschluss 2015, kann sie hilfsweise auf der Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses 2014 eine Zuweisung erhalten, wenn sie im Jahr 2014 durch einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen einen negativen Saldo zum 31. Dezember 2013 zurückgeführt hat. In diesem Fall kann sie im Jahr 2019 auf der Grundlage des dann gegebenenfalls festgestellten Jahresabschlusses 2015 eine Zuweisung für die Erwirtschaftung eines positiven Saldos im Jahr 2014 erhalten. Letzteres gilt gleichermaßen, wenn eine Gemeinde in 2019 noch nicht über einen festgestellten Jahresabschluss 2016 verfügt und eine Zuweisung für einen positiven Saldo im Jahr 2015 im Jahr 2018 beispielsweise deshalb nicht beantragt werden konnte, weil der festgestellte Jahresabschluss 2015 noch nicht vorlag und nach dem festgestellten Jahresabschluss 2014 kein positiver Saldo erwirtschaftet worden war.

Liegen festgestellte Jahresabschlüsse der Jahre 2015 oder 2016 noch nicht vor, kann die Gemeinde eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2 oder 3 aufgrund vorläufiger Jahresabschlüsse beantragen (Absatz 4 Satz 6). In diesem Fall ist die Zuweisung auf 80 Prozent des Zuweisungsbetrags nach Absatz 4 Satz 1 beschränkt (Absatz 4 Satz 7). Der Regelung liegt der Gedanke zugrunde, dass einerseits die immer noch verzögerte Nachholung der Jahresabschlüsse infolge der Doppik-Umstellung der Anerkennung von Konsolidierungsbemühungen nicht entgegenstehen soll, andererseits aber der Anreiz zur Nachholung der Jahresabschlüsse befördert werden soll. Zudem wird Verwaltungsaufwand vermieden, indem eine Verrechnung der vorläufig ermittelten Zuweisungsbeträge mit den Angaben aus dem gegebenenfalls später nachzureichenden festgestellten Jahresabschluss nicht vorgesehen ist.

Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 erfolgen im Rahmen der im Haushaltsjahr zur Verfügung gestellten Mittel (jeweils 17,615 Millionen Euro in 2018 und 2019) und werden in der Reihenfolge des Eingangs der vollständigen Antragsunterlagen bewilligt. In 2018 nicht gebundene Mittel erhöhen die in 2019 zur Verfügung stehenden Mittel (Absatz 5 Satz 1), und in 2019 nicht gebundene Mittel werden dem Verwendungszweck nach Absatz 3 Nummer 1 zugeführt, sie erhöhen somit die den Zuweisungsempfängern nach § 4 der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung, die mit dem Land eine Konsolidierungsvereinbarung abgeschlossen haben, zur Verfügung stehenden Zuweisungen. Die Antragsfrist in 2019 trägt der Zielsetzung Rechnung, dass die eventuell für die Umsetzung der 1:1-Regelung nicht verbrauchten Mittel noch in 2019 vollständig an die Zuweisungsempfänger des Haushaltskonsolidierungsfonds ausgezahlt werden sollen.

Durch die vorgeschlagene Verteilung soll sichergestellt werden, dass eine Vielzahl von Kommunen bedarfsabhängig und zeitnah aus dem Entschuldungsfonds profitieren kann. Zudem wird der Hinweis des Städte- und Gemeindetages nach einer möglichst zeitnahen Auszahlung an die Kommunen aufgegriffen.

Ab dem Jahr 2020 sollen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern die Gemeinden bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, und bei der Rückführung von negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen unterstützt werden (Absatz 6 Satz 1). Von der Zweckbestimmung des Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern sind neben den Altverbindlichkeiten der Gemeinden in ihren Kernhaushalten auch solche erfasst, die in Privatrechtsform geführte Wohnungsunternehmen der Gemeinden zu bedienen haben (Absatz 6 Satz 2). Daneben soll die 1:1-Regelung fortgeführt werden, um die Rückführung negativer Salden der Gemeinden zu unterstützen und den Haushaltskonsolidierungsprozess zu beschleunigen.

Das Ministerium für Inneres und Europa wird Einzelheiten, soweit erforderlich, insbesondere zu den Voraussetzungen und zum Verfahren für die Gewährung der Zuweisungen aus dem Fonds in einer Rechtsverordnung regeln (Absatz 7).

Der FAG-Beirat soll gemäß Absatz 8 mindestens einmal jährlich sowohl über die Verwendung der Mittel als auch über die Bewirtschaftung des Fonds informiert werden.

Zu Nummer 11 Buchstabe a - § 23

Nach § 23 Absatz 2 werden bei der Bemessung der Kreisumlagegrundlagen derzeit die Steuerkraft des Vorjahres, die Schlüsselzuweisungen des Vorjahres und die im laufenden Jahr gemäß § 8 zu zahlende Finanzausgleichsumlage herangezogen. Die Berechnung der Kreisumlage 2018 beruht damit auf der Steuerkraft der Gemeinden des Jahres 2016 und den Schlüsselzuweisungen des Jahres 2017, die wiederum auf der Steuerkraft des Jahres 2015 basieren. Ein direkter zeitlicher Zusammenhang zwischen der Kreisumlagegrundlage einer Gemeinde und ihrer Steuerkraftentwicklung ist damit nicht vollständig gegeben. Zur Gewährleistung dieses Zusammenhangs soll zukünftig auf die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres abgestellt werden. Jedoch soll die Änderung des zeitlichen Bezugsrahmens der Kreisumlagegrundlagen in zwei Schritten erfolgen. So werden im Jahr 2018 die Schlüsselzuweisungen der Jahre 2017 und 2018 jeweils zu 50 Prozent berücksichtigt. Ab dem Jahr 2019 werden sich die Umlagegrundlagen dann vollständig auf die Schlüsselzuweisungen des aktuellen Jahres beziehen.

Mit dieser Änderung, die vom FAG-Beirat in seiner Sitzung am 22. Juni 2017 befürwortet worden ist, wird nicht nur die interne Stimmigkeit des Schlüsselzuweisungssystems erhöht. Auch werden negative Kreisumlage weitestgehend vermieden und teilweise erhebliche Schwankungen bei den Umlagegrundlagen reduziert, was bei den betroffenen Gemeinden mit hohen Steuerschwankungen zu einem verminderten Bedarf an entsprechenden Rückstellungen führt.

Zu Nummer 11 Buchstabe b - § 23

Gemäß § 23 Absatz 3 Satz 2 ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 5 erforderlich ist. Eine Anpassung ist erforderlich, wenn erhebliche Veränderungen der Grunddaten zur Berechnung der Steuerkraftzahlen im Vergleich der großen kreisangehörigen Städte und der kreisangehörigen Gemeinden stattgefunden haben.

Im Ergebnis der vorgenommenen Berechnung muss festgestellt werden, dass sich die Hebesatzunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den großen kreisangehörigen Städten in Folge der Festsetzung der Nivellierungshebesätze in § 12 Absatz 4 Satz 3 deutlich verringern. Eine Anpassung ist somit zwingend erforderlich. Der berechnete Wert liegt bei 91,24 Prozent. Bei ganzzahliger Rundung ergibt sich ein Wert von 91 Prozent.

Der Prüfbericht wurde dem FAG-Beirat auf seiner Sitzung am 22. Juni 2017 vorgelegt und wird der Gesetzesbegründung als Anlage 5 beigelegt.

Zu Nummer 12 - § 25

Die Änderung dient der sprachlichen Klarstellung und Anpassung an die aktuelle Behördenbezeichnung.

Zu Nummer 13 - § 27

Die Ergänzung in § 27 Absatz 1 dient der Klarstellung, dass auch für verwendete Kinderzahlen die vom Statistischen Amt zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen aus der Bevölkerungsstatistik den Berechnungen zu Grunde zu legen sind.

Zu Nummer 14 - § 31

Die Einführung einer Übergangsregelung in § 31 dient der Klarstellung, dass für Anträge auf Gewährung einer Fehlbetragszuweisung nach § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1, die vor dem 1. Januar 2018 gestellt wurden, noch das Finanzausgleichsgesetz in der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung anzuwenden ist.

Zu Nummer 15

Die Änderungen dienen der Anpassung der Behördenbezeichnung an den aktuellen Organisationserlass.

Zu Artikel 2

Die Bekanntmachungserlaubnis dient der besseren Lesbarkeit und Zitierbarkeit des FAG M-V.

Zu Artikel 3

Die Änderungen des FAG M-V sollen zum 1. Januar 2018 in Kraft treten, damit etwaige Anpassungen gesetzlicher Regelungen zeitnah wirksam werden können.

Anlage 1**Sitzung des FAG-Beirats vom 11. Mai 2017****Beschluss
(unter dem Vorbehalt der Gremienbefassung)**

Die Mitglieder des FAG-Beirates verständigen sich auf eine zweistufige Reform des Finanzausgleichsgesetzes M-V und setzen in einem ersten Schritt zu 2018 folgende Punkte um:

1. Das Land stockt die FAG-Masse auf Basis der Berechnungen von Prof. Lenk ausgehend vom Ausgangspunkt 2006/2007 ab 2018 um 34,15 Mio. Euro auf. Die Beteiligungsquote wird entsprechend angepasst.
2. Hinsichtlich der Kostensteigerung für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 15 FAG M-V erhalten die Kommunen aufgrund der aktuellen Überprüfung 9,7 Mio. Euro zusätzlich zu den Mitteln gemäß Ziffer 1. Diese Zahlung berücksichtigt den Selbstbehalt in Höhe von 7,5 %. Das Land erkennt dauerhaft an, dass Kostensteigerungen für diese Aufgaben nicht aus der Schlüsselmasse finanziert werden.
3. Der auf das Land entfallende Anteil an dem 5-Mrd.-Euro-Entlastungspaket des Bundes für die Kommunen fließt den Kommunen im vollen Umfang zu. Davon werden rd. 35 Mio. Euro (Netto-Effekt des Landes bei Anwendung des GmG) aus dem Landeshaushalt zweckgebunden in einem Entschuldungsfonds für den Abbau von Altfehlbeträgen und kommunalen Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten verwendet. Die Verteilung der Mittel erfolgt grundsätzlich in einem einfachen und zeitnah umzusetzenden Verfahren (1 Euro kommunale Tilgung: 1 Euro Schuldenhilfe). Die Aufteilung der Mittel aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer erfolgt grundsätzlich nach dem Bestand der oben genannten Schulden der jeweiligen kommunalen Gruppe (Landkreise, Städte und Gemeinden). Die restlichen Mittel aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer fließen ausschließlich der Gruppe der Städte und Gemeinden zu.
4. Hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs wird ab dem Jahr 2018 die Ausgleichsquote in zwei Schritten auf 70 % angehoben.
5. Gegen die Hebesatzspirale werden die Nivellierungshebesätze für die nächsten 3-5 Jahre gesetzlich festgeschrieben.
6. Die Abschöpfungsquote bei den abundanten Gemeinden ist im Zusammenhang mit den sonstigen Regularien der Ausgleichsquote anzupassen.
7. Der Familienleistungsausgleich soll ab 2018 nicht nach Einkommenssteueranteilen, sondern nach Anzahl der Kinder (bis 18 Jahren) verteilt werden. Die Mittel bleiben kreis- und amtsumlagefähig.
8. Der Saldo der Abrechnungsbeträge aus den Jahren 2015 und 2016 wird in 2020 verrechnet. Das FAG M-V ist entsprechend zu ändern.
9. Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen soll weiterhin alle zwei Jahre überprüft werden. Es gibt weiterhin keinen Automatismus auf Anpassung. Es werden zusätzliche Indikatoren berücksichtigt, die noch festzulegen sind. Ausgangspunkt für die Überprüfung ist der Mittelwert der Jahre 2011/2012 oder 2006/2007. Es wird der Durchschnitt der letzten vier zu prüfenden Rechnungsjahre betrachtet. Der Betrachtungszeitraum wird fortlaufend aktualisiert.
10. Mit diesen Festlegungen werden keine Forderungen aus den Überprüfungen der vergangenen Jahre mehr geltend gemacht.

Anlage 2**Prüfbericht zur Vorlage an den FAG-Beirat Überprüfung der Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für den Finanzausgleich ab 2018****Vorbemerkung**

Die Finanzverteilung auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (im Folgenden GMG), die dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA) in Mecklenburg-Vorpommern zugrunde liegt, ist im Jahre 2002 im Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) eingeführt und regelmäßig überprüft worden, im Jahr 2005, 2008 sowie seit 2011 im Abstand von 2 Jahren. Der letzte Prüfungszeitraum war 2010 bis 2012. Gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V sind die Gemeinden und Landkreise an der Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern sowie den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 7 Absatz 2 FAG M-V in Höhe von 33,99 % und das Land in Höhe von 66,01 % zu beteiligen.

Gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung nach Satz 1 anzupassen ist. Grundlage jeder Prüfung ist ein Prüfbericht zur Entwicklung des Aufgabenbestandes und der hierfür notwendigen finanziellen Mittel. Als Datengrundlage werden grundsätzlich Ist-Daten aus den Rechnungsstatistiken (Haushaltsrechnungen) des Landes und, soweit diese vorliegen, der Kommunen, verwendet. Eine Prognose ist nicht anzustellen⁷⁹.

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern haben seit 2012 umfassend die Doppik eingeführt. Die laufende Verwaltungstätigkeit wird in der Finanzrechnung durch alle Einzahlungen und Auszahlungen innerhalb einer Periode sowie im Finanzergebnis durch Erträge und Aufwendungen dargestellt. Soweit Rechnungsergebnisse vorliegen, werden diese verwendet, die aktuellen Daten der Kommunen müssen aber aus der Finanzrechnung abgeleitet werden. Um eine bessere Vergleichbarkeit mit dem Land und mit bisherigen Berichten zu erreichen werden in diesem Bericht die Begrifflichkeiten für Finanzkennziffern im kommunalen Bereich nicht auf die doppische Syntax umgestellt, damit werden Einzahlungen und Auszahlungen der kommunalen Finanzrechnungen ab 2012 im Text und in den Übersichten weiterhin als Einnahmen und Ausgaben bezeichnet.

Die nachfolgende Prüfung der Anpassungserfordernisse des Finanzverteilungsverhältnisses ab 2018 erfordert zwei methodische Schritte:

- Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA (Abschnitt I.)
sowie
- Prüfung der Entwicklung von ausgewählten Finanzkennziffern (Abschnitt II.).

⁷⁹ § 7 Absatz 3 Satz 6 FAG M-V schließt eine solche Prognose bei der Überprüfung der Finanzverteilung aus.

Ziel dieses Verfahrens ist die Überprüfung einer angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes. Die zugrunde gelegte Methode bezieht sich auf eine Gesamtschau ausgabeseitiger Kriterien, wobei Kritikpunkte der Kommunen an den Überprüfungen ebenso wie die Anregungen von Prof. Dr. Lenk aus der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleiches M-V⁸⁰ berücksichtigt wurden. Wie in den Berichten von 2013 und 2015 wurden die Mittel des Sondervermögens „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ (KAFG M-V) mit einbezogen. Zweck dieses Sondervermögens ist die Verstetigung der kommunalen Finanzausstattung. In den Jahren 2010 und 2011 wurden dem Fonds 67,1 Mio. Euro bzw. 70,2 Mio. Euro entnommen und der Finanzausgleichsmasse wie Aufstockungsbeträge nach § 7 Absatz 4 FAG M-V zugeführt. Ab 2013 wurden den Finanzausgleichsleistungen jährlich die zur Tilgung notwendigen Beträge entnommen und dem KAFG M-V zugeführt (2013: 34,0 Mio. Euro und 2014: 33,1 Mio. Euro). Bei der Überprüfung werden damit alle Ausgaben der Kommunen einschließlich ihrer Investitionen und der Mittel des KAFG M-V berücksichtigt.

Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA

Bei der Untersuchung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA wird für die aktuelle Prüfung eine überarbeitete Berechnungsmethode angewandt. Es wird weiterhin die Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben beim Land ohne die Ausgaben für den KFA abzüglich der bereinigten Gesamteinnahmen, d. h. ohne die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), bei den Kommunen ohne Gemeindesteuern, ohne die Mittel aus dem KFA und KAFG M-V berücksichtigt. Für Land und Kommunen werden die nicht aus den o. g. Einnahmen finanzierten Ausgaben für jedes Jahr der Prüfung dargestellt. Damit wird offenkundig, in welchem Umfang Ausgaben durch Einnahmen außerhalb der Regelungen zur Ermittlung des KFA zu finanzieren sind. Bei zu großer Abweichung beider Ebenen als Ausdruck einer asymmetrischen Belastungsentwicklung ist zu entscheiden, inwieweit durch Anpassung des Beteiligungssatzes nachgesteuert werden muss.

Als Vergleichsbasis wird für die aktuelle Prüfung der Durchschnitt der Jahre 2006 und 2007 zu Grunde gelegt. Für die Überprüfung werden öffentlich zugängliche und anerkannte Daten der amtlichen Statistiken verwendet. Diesem Bericht liegen die veröffentlichten Ist-Daten aus den Haushaltsrechnungen bzw. den Rechnungsstatistiken von Land und Kommunen für die Jahre 2006 bis 2014 zugrunde.

⁸⁰ Vgl. Gutachten „Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern“ (Stand Feb. 2017; http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=1584802) sowie „Weiterführende Berechnungen zum FAG-Gutachten 2017 Mecklenburg-Vorpommern“ (Stand 04.04.2017; http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=1586979).

Berechnung für das Land

Ausgangspunkt für die Berechnung beim Land (vgl. Anlage 1-1, Zeilen 1 bis 9) sind die bereinigten Gesamteinnahmen⁸¹ (Zeile 1) und die bereinigten Gesamtausgaben⁸² (Zeile 5). Mit Blick auf den Auftrag, die Angemessenheit des KFA zu überprüfen, ist beim Land und den Kommunen zu untersuchen, welches Aufgaben- bzw. Ausgabenvolumen außerhalb des KFA verblieben ist. Um einen Maßstab für die Finanzierung dieser Ausgaben zu gewinnen, müssen beim Land zunächst die Einnahmen ermittelt werden, die nicht in die Bildung des KFA eingeflossen sind. Im Ergebnis lässt sich dann eine Aussage darüber treffen, in welchem Umfang nicht in die Berechnung des KFA einfließende Einnahmen zur Finanzierung der übrigen Landesaufgaben verbleiben.

Mithin sind von den bereinigten Gesamteinnahmen beim Land die für die Bildung des KFA notwendigen Steuern sowie die Steuersurrogate LFA und BEZ abzusetzen. Diese Einnahmen werden jedoch in voller Höhe und nicht nur mit ihrer Verbundquote für den KFA abgesetzt, um eine systematische Vergleichbarkeit der Kennzahlen mit jenen der Kommunen herzustellen.

In entsprechender Weise werden die Ausgaben untersucht. Hier werden von den bereinigten Gesamtausgaben die Ausgaben des KFA abgesetzt. Damit verbleiben die Ausgaben für die übrigen Aufgaben des Landes. Von den so ermittelten KFA-fremden Ausgaben werden die oben beschriebenen Einnahmen abgesetzt. Es verbleibt beim Land somit der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf ohne Bedarf für KFA), der ohne Berücksichtigung von Steuern, LFA und BEZ zu decken ist. Im Einzelnen sind folgende Rechenschritte durchgeführt worden:

- Rechenschritt 1:

Von den bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 1) werden alle Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ (Zeile 2) abgezogen. Die folgenden, im Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht einbezogenen Teile der Verbundgrundlagen (Zeile 3) werden jedoch nicht herausgenommen, da sie nicht den KFA, sondern Ausgaben außerhalb dessen finanzieren:

- a. die Hartz-IV-SoBEZ (netto), die das Land in voller Höhe an die Kommunen leistet,
- b. ein Teil der Solidarpakt-SoBEZ, der aus dem Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“ stammte (vor 2002) und jetzt der Finanzierung der Investitionen des Landes dient,
- c. Einnahmen des Landes aus der Feuerschutzsteuer und
- d. Einnahmen des Landes aus der Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern zur Finanzierung von Betriebsausgaben für die Kindertagesbetreuung (Kita-USt).

In Zeile 4 ergeben sich dann die bereinigten Gesamteinnahmen ohne die in der Finanzverteilung berücksichtigten Steuern, LFA und BEZ zzgl. Zeile 3.

- Rechenschritt 2:

Von den bereinigten Gesamtausgaben⁸³ (bis 2013 einschließlich der lfd. Abführungen an den Versorgungsfonds, Titel 1107 919.01, Zeile 5) werden die kassenwirksamen KFA-Mittel in voller Höhe abgezogen, d. h. es werden hier sowohl die laufenden (Zeile 6) als auch die investiven KFA-Mittel (Zeile 7) abgesetzt. Damit verbleiben in der Zeile 8 nur noch die bereinigten Gesamtausgaben des Landes außerhalb des KFA.

⁸¹ Ab 2010 ohne die Einnahmen des Landes von den Gemeinden aus der Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V)

⁸² Bis 2013 zuzüglich der laufenden Abführungen des Landes an den Versorgungsfonds (Titel 1107 919.01). Die Einbeziehung ist sachgerecht und notwendig, um analog zu den Kommunen alle Versorgungsausgaben des Landes vollständig zu erfassen. Aufgrund einer veränderten Veranschlagung im Landeshaushalt sind diese Ausgaben ab 2014 in den bereinigten Ausgaben enthalten.

⁸³ Ab 2011 werden in den Zeilen 5, 6, 10 und 12 die Zuweisungen des Landes bzw. die Einnahmen der Kommunen vom Land aus der Finanzausgleichsumlage (§ 8 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V) nicht berücksichtigt, weil es sich um von den Gemeinden finanzierte Mittel handelt.

- Rechenschritt 3:

Von den bereinigten Gesamtausgaben ohne KFA (Zeile 8) werden die bereinigten Gesamteinnahmen abgesetzt, die nicht in die Berechnung des KFA einfließen (Zeile 4). Die Differenz (Zeile 9) beschreibt die zu finanzierenden Ausgaben des Landes außerhalb des KFA ohne die in die KFA-Ermittlung eingehenden Einnahmen (Steuern, LFA, BEZ). Damit verbleibt beim Land der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf ohne KFA), der ohne Berücksichtigung von Steuern, LFA und BEZ zu decken ist. Da die KAFG-Mittel aus dem Sondervermögen stammen, sind sie sowohl in den bereinigten Gesamteinnahmen als auch in den bereinigten Gesamtausgaben des Landes enthalten. Sie heben sich bei der Differenzbildung auf und müssen nicht bereinigt werden.

Berechnung für die Kommunen

Ausgangspunkt für die Berechnung bei den Kommunen (vgl. Anlage 1, Zeilen 10 bis 17) sind die bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 10) und bereinigten Gesamtausgaben (Zeile 16) einschließlich der KFA-Zahlungen an Dritte (Titel 613.21 und 613.22 in 1102 MG 01). Von den bereinigten Gesamteinnahmen werden die in der Finanzverteilung im Rahmen des GMG berücksichtigten Gemeindesteuern, alle KFA-Einnahmen (ohne Finanzausgleichsumlage, siehe dazu Fußnote 4) und Mittel des KAFG M-V abgezogen. Diese Abzüge sind notwendig und sachgerecht, da die Angemessenheit des KFA zu überprüfen ist und die Gemeindesteuern in der Finanzverteilung bei der KFA-Berechnung berücksichtigt werden. Da die Finanzverteilung ohne Mittel aus dem KAFG M-V geprüft werden soll, sind sie sowohl im Jahr der Zahlung als auch im Jahr der Tilgung (als Negativbetrag) von den Einnahmen der Kommunen abzusetzen. Im Anschluss ergeben sich dann die Gesamteinnahmen ohne Gemeindesteuern, ohne Mittel aus dem KFA und dem KAFG M-V. Somit verbleibt bei den Kommunen der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf), der ohne Einsatz von Steuern, KFA und KAFG M-V zu decken ist (Zeile 15). Der verbleibende Ausgabenbedarf ist ein Maß für die Finanzierung der Aufgaben außerhalb des KFA. Im Einzelnen sind folgende Rechenschritte durchgeführt worden:

- Rechenschritt 1:

Von den bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 10) werden die in der Finanzverteilung im Rahmen des GMG berücksichtigten Gemeindesteuern (Zeile 11), die KFA-Mittel (laufende Zuweisungen einschließlich Familienleistungsausgleich und investive Mittel, Zeilen 12 und 13) und die Mittel des KAFG M-V (Zeile 14) abgezogen bzw. die zur Tilgung des KAFG M-V notwendigen Beträge ab 2013 zugesetzt (2013: -34,0 Mio. Euro und 2014: -33,1 Mio. Euro). Zeile 15 zeigt dann die bereinigten Gesamteinnahmen ohne Gemeindesteuern, KFA, KAFG M-V und Finanzausgleichsumlage.

- Rechenschritt 2:

Von den bereinigten Gesamtausgaben⁸⁴ (Zeile 16) werden die im Rechenschritt 1 bestimmten bereinigten Gesamteinnahmen abgezogen. In Zeile 17 ergeben sich dann die verbleibenden Netto-Ausgaben der Kommunen ohne Gemeindesteuern, KFA- und KAFG-Mittel. Damit verbleibt der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf), der ohne Berücksichtigung von Steuern, KFA und KAFG M-V zu decken ist. Insofern ist der für die Kommunen ermittelte Wert analog zum Land ein Maßstab für deren Netto-Ausgaben außerhalb des KFA.

⁸⁴ Ab 2010 ohne Zahlungen Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V) der Gemeinden an das Land.

Ergebnisse des Vergleichs der Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben von Land und Kommunen

Durch den Vergleich der Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben von Land (Zeile 9) und Kommunen (Zeile 17) kann die Angemessenheit des KFA im jeweils zu untersuchenden Zeitraum überprüft werden. Ein Anstieg der ermittelten Netto-Ausgaben bildet eine erhöhte verbleibende Belastung ab, Verminderungen dieser Netto-Ausgaben sind Ausdruck geringerer Belastung im Vergleichszeitraum. Aus den Veränderungsdaten der Netto-Ausgaben bei Land und Kommunen lässt sich eine Aussage zur Entwicklung der Belastung treffen. Dabei sind zwei Fragen zu beantworten: war der Entwicklungstrend gleichgerichtet oder entgegengesetzt und welche Veränderungsdaten gab es? Die Ergebnisse sind im Rahmen der Überprüfung neben der Entwicklung der Finanzkennziffern (siehe Abschnitt II) zu bewerten, um daraus Schlussfolgerungen für eine mögliche Anpassung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen zu ziehen.

In Anbetracht der aufgetretenen Schwankungen, insbesondere der Nettoausgaben des Landes in den einzelnen Jahren, erarbeitete Prof. Dr. Lenk im Rahmen der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs Empfehlungen und Hinweise. Insbesondere wird von ihm empfohlen, zukünftig alle Einzeljahre in die Analyse einzubeziehen. Der FAG-Beirat hat daher auf seiner Sitzung am 11. Mai 2017 beschlossen, die bisherige Prüfmethodik punktuell zu verändern. Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen soll weiterhin alle zwei Jahre überprüft werden. Bezogen auf einen festgelegten Referenzzeitpunkt sollen die Entwicklungspfade der verbleibenden Nettoausgaben beider Ebenen für jedes Einzeljahr gegenübergestellt und mit dem gemeinsamen, d. h. gleichmäßigen, Entwicklungspfad verglichen werden. Für jedes Einzeljahr wird der Betrag ermittelt, bei dem sich eine gleichmäßige Entwicklung der Nettoausgaben für die Landes- und Kommunalebene zum Referenzwert eingestellt hätte. Um die Unterschiede zwischen geraden und ungeraden Jahren sowie Sondereffekte hinreichend auszugleichen wird dann der Durchschnitt der aktuellsten vier Anpassungsbeträge betrachtet.

Die Gutachter und FAG-Beiratsmitglieder stimmten darin überein, dass der Festlegung der Referenzwerte bei dieser Methodik eine besondere Bedeutung zukommt und die Ausgangsdaten so zu wählen sind, dass diese aus Sicht aller Beteiligten eine „Normallage“ widerspiegeln. In Anbetracht der unvermeidbar auftretenden Schwankungen der Nettoausgaben kann die Normallage nicht durch ein Einzeljahr abgebildet werden. Nur durch einen Mittelwert mehrerer Jahre können jahresbezogene Sondereffekte, insbesondere auf Seiten des Landes, hinreichend ausgeglichen werden. Die Referenzwerte sollen dabei einerseits nicht zu alt sein, um die aktuellen Gegebenheiten zutreffend abzubilden, andererseits aber auch nicht durch die außergewöhnlichen Entwicklungen aufgrund der Finanzkrise 2009 beeinflusst sein. Der FAG-Beirat bestimmte vor diesem Hintergrund den Mittelwert der Jahre 2006 und 2007 zur Basis der aktuellen Überprüfung.

In dem nunmehr zur Überprüfung anstehenden Vierjahreszeitraum von 2011-2014 ist eine zwischen geraden und ungeraden Jahren schwankende, insgesamt gleichgerichtete aber unterschiedlich dynamische Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben zu verzeichnen (vgl. Anlage 1-2, Zeilen 4 bis 6). In den ungeraden Jahren lag die Entwicklung der kommunalen Netto-Ausgaben über dem gemeinsamen Entwicklungspfad, während in geraden Jahren die Netto-Ausgaben des Landes die gemeinsame Entwicklung überstiegen (vgl. Anlage 1-2, Zeilen 7 und 8). Zur Erreichung eines einheitlichen Pfades wären theoretisch sowohl die Ausgleichsmasse erhöhende als auch absenkende Ausgleichsbeträge erforderlich gewesen (vgl. Anlage 1-2, Zeilen 9 und 10).

Die Überprüfung zeigt im Ergebnis einen strukturellen Anhebungsbedarf der Ausgleichsleistungen um 34,15 Mio. Euro zugunsten der Kommunen auf (Durchschnitt der Jahreswerte von +79,6 (2011), -9,5 (2012), +126,4 (2013) und -59,8 (2014) Mio. Euro). Dieser Mittelwert wäre prognostisch über geänderte Finanzbeteiligungsquoten nach § 7 Absatz 3 FAG M-V in Höhe von 34,496 % (Kommunen) und 65,504 % (Land) ab dem Jahr 2018 zu realisieren (vgl. Anlage 1-3).

Seit der letzten Überprüfung gab es keine wesentlichen Veränderungen in der Aufgabenbelastung von Land und Kommunen. Finanzielle Ausgleichsleistungen des Landes für die Übertragung von neuen Aufgaben auf die kommunalen Körperschaften werden grundsätzlich im Rahmen des jeweiligen Rechtsetzungsverfahrens in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes nach Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bestimmt.

Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern

Als weiteres Prüfungsmerkmal werden die die Finanzlage maßgeblich widerspiegelnden Finanzkennziffern herangezogen. Hierzu werden die Finanzierungssalden, die Zinsausgaben und die Schuldenstände vom Land und den Kommunen absolut und je Einwohner analysiert (vgl. Anlagen 2-1 und 2-2). Die bereinigten Einnahmen sind beim Land im Zeitraum 2012 zu 2014 um 1,0 % und bei den Kommunen um 8,3 % gestiegen. Beim Land sind die bereinigten Ausgaben um 0,6 %, bei den Kommunen um 6,0 % angestiegen, bei Land und Kommunen lagen sie somit jeweils unter dem Anstieg der bereinigten Einnahmen.

Die einwohnerbezogene Betrachtung der Finanzkennziffern ist von hoher Bedeutung, weil die Einnahmesituation des Landes und der Kommunen auch von der Bevölkerungsentwicklung des Landes abhängt, der bundesstaatliche Finanzausgleich wird wesentlich durch die Einwohnerzahl bestimmt. Im Jahre 2014 ist die Einwohnerzahl des Landes erstmals in seiner 25-jährigen Geschichte wieder gestiegen. Trotz des erfreulichen Anstiegs der Einwohnerzahlen seit 2014 sinkt der Einwohneranteil des Landes an der Gesamtbevölkerung Deutschlands, er hat sich zuletzt wie folgt entwickelt:

Tabelle 1 (Quelle: Statistisches Amt M-V (StatA MV), Statistischer Bericht A123)

| | Einwohnerzahl am 31.12. | | | Veränderung zum Vorjahr | | | |
|------|-------------------------|-----------|---------|-------------------------|--------|-------------|---------|
| | Deutschland | MV | Anteil | absolut | | relativ | |
| | | | | Deutschland | MV | Deutschland | MV |
| 2012 | 80.523.746 | 1.600.327 | 1,987 % | - | - | - | - |
| 2013 | 80.767.463 | 1.596.505 | 1,977 % | 243.717 | -3.822 | 0,30 % | -0,24 % |
| 2014 | 81.197.537 | 1.599.138 | 1,969 % | 430.074 | 2.633 | 0,53 % | 0,16 % |
| 2015 | 82.175.684 | 1.612.362 | 1,962 % | 978.147 | 13.224 | 1,20 % | 0,83 % |

Der Anteil des Landes ist trotz des vor allem zuwanderungsbedingten erfreulichen Anstiegs von 13.224 Einwohnern, von 1,969 % um -0,007 % auf 1,962 % gesunken. Da er sich auch künftig verringern wird, ist auch weiterhin mit Mindereinnahmen im LFA zu rechnen, die auch auf den KFA durchschlagen.

Gegenüber der letzten Überprüfung (vgl. LT-Drs. 6/4199 vom 17. August 2015) hat sich der Prüfzeitraum um zwei Jahre verschoben, die Datenbasis gefestigt und damit die Aussagekraft der ermittelten Ergebnisse erhöht. Um die Übersichtlichkeit zu verbessern ist in den Anlagen auf die Darstellung der Jahre 2002 bis 2009 verzichtet worden. Für die Jahre 2010 bis 2014 sind für die Kommunen die Rechnungsergebnisse ausgewiesen worden. Für das Jahr 2015 werden die vorliegenden Daten der kommunalen Kassenstatistik genutzt.

1. Finanzierungssalden und Deckungsquoten

Die Differenz von bereinigten Gesamteinnahmen und bereinigten Gesamtausgaben wird als Finanzierungssaldo bezeichnet. Sofern dieser positiv ist, hat der Haushalt einen Überschuss erwirtschaftet, andernfalls ein Defizit (vgl. Anlage 3). Das Land hatte im für die ausgewählten Finanzkennziffern referierten Zeitraum lediglich einmal, im Jahr 2010, einen negativen Finanzierungssaldo, danach konnten stets positive Salden von mindestens 100 Mio. Euro erreicht werden. Die Kommunen hatten im gleichen Zeitraum lediglich in 2012 einen negativen und seitdem einen kontinuierlich verbesserten Finanzierungssaldo.

Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 waren die Finanzierungssalden sowohl beim Land als auch bei den Kommunen positiv (Land +185 Mio. Euro und Kommunen +36,1 Mio. Euro).

Das Verhältnis von bereinigten Gesamteinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben wird als Deckungsquote bezeichnet. Die Deckungsquote der Kommunen lag 2010 noch bei 101,1 %, sank bis 2012 auf 99,3% und ist seither stets gestiegen (vgl. dazu Anlage 4). Die Deckungsquote des Landes liegt seit 2011 über 100 % und über der der Kommunen.

Tabelle 2 (Quelle: eigene Berechnungen, Kommunen gemäß StatA MV, Statistischer Bericht L223)

| Deckungsquoten im Vergleich | | | | | | |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Land | 98,3 % | 103,5 % | 102,2 % | 104,3 % | 102,6 % | 104,5 % |
| Kommunen | 101,1 % | 100,4 % | 99,3 % | 100,5 % | 101,4 % | 102,5 % |
| Land minus Kommunen | -2,8 % | 3,0 % | 3,0 % | 3,8 % | 1,2 % | 2,0 % |

Bei der Bewertung der unterschiedlichen Entwicklung der Deckungsquoten und der Finanzierungssalden ab dem Jahr 2010 sind die folgenden Sachverhalte zu berücksichtigen:

Das Land war in der Lage, aufgrund seiner guten Einnahmen zusätzliche Mittel den Kommunen zur Verfügung zu stellen. Aus dem Haushaltsabschluss 2011 wurden 2012 Leistungen an die Kommunen in Höhe von 150 Mio. Euro finanziert, davon 100 Mio. Euro Zuführung an das Sondervermögen „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“, der Zeitpunkt der Mittelauskehr an die einzelne Kommune hängt von der mit dem Land abzuschließenden Konsolidierungsvereinbarung ab. Aus dem Überschuss des gleichen Jahres leistete das Land zudem 2012 an den „Kommunalen Kofinanzierungsfonds“ einmalig 50 Mio. Euro.

Aus dem Haushaltsabschluss des Landes 2012 wurden aufgrund der Vereinbarungen des Kommunalgipfels 2013 Sonderhilfen von 100 Mio. Euro finanziert, die in den drei Jahren von 2014 bis 2016 insbesondere nachhaltige Investitionen dienten. Aus dem Haushaltsabschluss des Landes 2013 erhielten die Kommunen entsprechend der Vereinbarung des Kommunalgipfels 2014 zur vorübergehenden Stärkung ihrer Finanzkraft und zur Haushaltskonsolidierung, einschließlich des Abbaus der Verschuldung, in den Jahren 2014 bis 2017 Beträge von jeweils 40 Mio. Euro außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes.

Schuldenstand

Die Angaben zu den Schuldenständen beziehen sich jeweils auf den Stichtag 31. Dezember des Berichtsjahres. Die amtliche Statistik stellt seit 2010 die Schulden der öffentlichen Haushalte (vgl. Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 5) in einer veränderten Abgrenzung und einer erweiterten Definition als „Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts“ dar. Die erweiterte Darstellung ist durch fortschreitende Ausgliederungen öffentlicher Aufgaben und zugehöriger Schulden aus den Kernhaushalten und deren Übertragung auf Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) mit eigenem Rechnungswesen begründet. Hierdurch soll die Vergleichbarkeit der Schulden der Länder wiederhergestellt werden. Zugleich wird damit eine Vorgabe der Europäischen Union umgesetzt.

Zu den Extrahaushalten des Landes mit Kreditbelastung gehören ausgegliederte Einheiten, wie die Sondervermögen „Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern“ (KAF M-V) und „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturentwicklungsbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ (KAFG M-V), deren Schulden bis 2010 nicht Bestandteil der amtlichen Statistik waren. Weiterhin werden Beteiligungen berücksichtigt, sofern sie Schulden beim öffentlichen Bereich haben. Um eine durchgängige Vergleichbarkeit der Landes- und Kommunaldaten zu ermöglichen ist die Schuldenstatistik durch Angaben aus der Haushaltsrechnung und dem Beteiligungsbereich ergänzt worden.

Beim KAFG M-V handelt es sich um ein Sondervermögen des Landes zur Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung. Mithilfe dieses Fonds sollen die Finanzausgleichsleistungen des Landes so angepasst werden, dass dadurch konjunkturentwicklungsbedingte Steuermindereinnahmen der Kommunen zumindest teilweise ausgeglichen werden können. Das Sondervermögen KAFG M-V hatte Ende 2011 Verbindlichkeiten von rd. 137,3 Mio. Euro, diese sind bis Ende 2015 durch Tilgungsleistungen der Kommunen durch Zuführung aus dem Kommunalen Finanzausgleich auf 35,1 Mio. Euro zurückgeführt worden.

Die Mittel des Sondervermögens KAF M-V dienen gemäß § 21 Absatz 4 FAG M-V der Förderung kommunaler Investitionen und Umschuldungen. Das Sondervermögen erhält aus dem FAG M-V jährlich 7,0 Mio. Euro. Seine Verschuldung ist durch die jährlich erlaubten Kreditaufnahmen seit seiner Bildung 1994 auf 221,0 Mio. Euro (vgl. Haushaltsrechnung 2015 des Landes) angewachsen und in der Statistik als Kredit am Kapitalmarkt ausgewiesen. Die vom Landesförderinstitut als Treuhänder an die Kommunen ausgereichten Darlehen des KAF M-V werden in der Statistik als Kredite der Kommunen bei Ländern ausgewiesen (Kredite beim öffentlichen Bereich). Extrahaushalte der Gemeinden sind insbesondere kommunale Zweckverbände, aber auch Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Sektor Staat angehören.

Schuldenstand in Mio. Euro

Ende 2010 hatte das Land 10.291 Mio. Euro Schulden am Kreditmarkt. Seit 2010 hat der Landeshaushalt zum Haushaltsausgleich keine neuen Kredite mehr benötigt, sondern bis 2015 insgesamt 733 Mio. Euro Schulden getilgt (- 7,1 %). Die Schulden des Landes haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 3 (Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L313)

| Schulden des Landes in Mio. Euro per 31. Dezember | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Kernhaushalt | 9.806 | 9.666 | 9.580 | 9.480 | 9.372 | 9.246 |
| hinzu Kassenkredit Kernhaushalt | 0 | 0 | 165 | 0 | 0 | 0 |
| Extrahaushalte (KAF M-V und KAFG M-V) | 455 | 509 | 477 | 425 | 371 | 266 |
| darunter KAFG M-V | 67 | 137 | 137 | 103 | 70 | 35 |
| hinzu Kassenkredit Extrahaushalte | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| nicht-öffentlicher Bereich | 10.261 | 10.175 | 10.222 | 9.905 | 9.743 | 9.512 |
| Veränderung zum Vorjahr | | - 86 | + 47 | - 316 | -162 | -231 |
| hinzu Schulden öffentl. Bereich ⁸⁵ | 30 | 18 | 15 | 14 | 12 | 46 |
| Schulden insgesamt | 10.291 | 10.193 | 10.237 | 9.919 | 9.755 | 9.558 |
| Veränderung zum Vorjahr | | - 98 | + 44 | - 317 | -165 | -196 |

Ende 2010 hatten die Kommunen 2.535 Mio. Euro Schulden. Durch die Aufnahme zusätzlicher Kassenkredite und die Neuordnung in den Extrahaushalten ist die Verschuldung bis 2015 um insgesamt 42 Mio. Euro angestiegen (+1,6 %). Die Schulden der Kommunen haben sich wie folgt entwickelt:

⁸⁵ Schulden Berufsförderungswerk Stralsund GmbH (Landesbeteiligung 54 %) bei gesetzlicher Sozialversicherung.

Tabelle 4 (Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L313)

| Schulden der Kommunen in Mio. Euro per 31. Dezember | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Kernhaushalt | 1.436 | 1.346 | 1.299 | 1.249 | 1.199 | 1.178 |
| hinzu Kassenkredit Kernhaushalt | 503 | 543 | 626 | 638 | 684 | 674 |
| Extrahaushalte ⁸⁶ | 24 | 19 | 15 | 20 | 90 | 198 |
| hinzu Kassenkredit Extrahaushalte | 1 | 6 | 4 | 0 | 6 | 0 |
| nicht-öffentlicher Bereich | 1.964 | 1.914 | 1.944 | 1.908 | 1.979 | 2.050 |
| Veränderung zum Vorjahr | | - 50 | + 30 | - 36 | + 71 | + 71 |
| hinzu Schulden öffentl. Bereich | 571 | 555 | 534 | 548 | 483 | 450 |
| Schulden insgesamt | 2.535 | 2.469 | 2.479 | 2.456 | 2.504 | 2.577 |
| Veränderung zum Vorjahr | | - 66 | + 9 | - 23 | + 48 | + 73 |

In der grafischen Darstellung der indexierten Verschuldung von Kern- und Extrahaushalten im Vergleich von Land und Kommunen (Anlage 5-2) sieht man ab 2014 eine divergierende Entwicklung. Der aktuelle Bericht zeigt jedoch daneben auch den Vergleich von Land und Kommunen bei der Verschuldung der Kernhaushalte allein (Anlage 5-2k). Hier sieht man die Parallelentwicklung der Schuldenstände von Land und Kommunen.

Die divergierende Entwicklung (vgl. Anlage 5-2k) bei der Verschuldung der Extrahaushalte ist durch einen Sondereffekt auf kommunaler Seite bedingt, für den der Kommunale Anteilseignerverband der WEMAG (im Folgenden KEV) ursächlich ist. Allein durch die Aufnahme des KEV in den Berichtskreis der Statistik erhöhten sich die Kredite der Extrahaushalte in 2015 um 110,8 Mio. Euro. Die statistischen Ämter der Länder teilen die Verschuldung nicht rechnerisch auf die Anteilseigner-Kommunen auf, da diese auch in anderen Ländern liegen können und dafür die notwendigen Daten fehlen. Beim KEV betrifft dies Kommunen in Brandenburg.

Die Veränderungen der kommunalen Extrahaushalte in 2014 sind bedingt durch die veränderte methodische Zuordnung der LFI-Kredite. Sie werden seit 2014 nicht mehr als „Kredite bei Ländern“, sondern auf dem Konto „sonstige öffentliche Sonderrechnungen“ gebucht.

Die Schulden des Landes im Kernhaushalt sind im Zeitraum 2010 bis 2015 um 5,7 % gesunken. Im gleichen Zeitraum haben die Kommunen ihre Verschuldung im Kernhaushalt um 18,0 % und unter Einbeziehung der Kassenkredite um 4,5 % abgebaut.

⁸⁶ Extrahaushalte: ab 2010 Zweckverbände, aber auch Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Sektor Staat angehören

Schulden und Zinsausgaben in Euro je Einwohner

Die stichtagsbezogene Verschuldung je Einwohner ist im Zeitraum von 2010 bis 2015 beim Land gesunken, bei den Kommunen durch die Einbeziehung der Extrahaushalte leicht gestiegen (vgl. Anlage 5-1). Daher ist das Verhältnis der Verschuldung beider Ebenen von 405 % in 2010 auf 371 % in 2015 leicht gesunken.

Tabelle 5 (Quelle: eigene Berechnungen)

| Verschuldung von Land und Kommunen in Euro je Einwohner per 31. Dezember | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Land | 6.266 | 6.343 | 6.397 | 6.213 | 6.122 | 5.928 |
| Kommunen | 1.544 | 1.536 | 1.549 | 1.538 | 1.566 | 1.598 |

Die folgende Tabelle zeigt, dass die Zinsausgaben je Einwohner bei den Kommunen stärker rückläufig sind als beim Land. Dies ist auf den Umstand zurück zu führen, dass das Land vor dem Hintergrund des anhaltenden Niedrigzinsniveaus im Rahmen der Umschuldung verstärkt langlaufende Kredite abgeschlossen hat und weiterhin abschließt, um sich dieses Zinsniveau langfristig zu sichern. Die Kommunen nehmen dagegen in höherem Maße kurzlaufende Kassenkredite mit geringeren Zinsen in Anspruch, die jedoch ein höheres Zinsänderungsrisiko beinhalten.

Tabelle 6 (Quelle: eigene Berechnungen)

| Zinsausgaben von Land und Kommunen in Euro je Einwohner per 31. Dezember | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Land | 232 | 228 | 229 | 214 | 198 | 176 |
| Kommunen | 49 | 49 | 42 | 39 | 36 | 28 |

Vor dem Hintergrund der sogenannten Schuldenbremse in der Landesverfassung gemäß Artikel 65 Absatz 2 (Kreditbeschaffung) und des neuen Artikel 79a (Übergangsregelung) ist das Land gehalten, ab 2020 seinen Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Artikel 79a ist am 16. Juli 2011 in Kraft getreten und verpflichtet das Land dazu, ab dem Haushaltsjahr 2012 die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass die Vorgaben des Artikel 65 Absatz 2 in der neuen Fassung ab dem Haushaltsjahr 2020 erfüllt werden. Für die Kommunen gilt diese Schuldenbremse nicht. Ihre Kreditaufnahme bestimmt § 44 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern.

Wegen der in den Haushalten aufgrund früherer Kreditaufnahmen zu leistenden Zinsen fehlen sowohl beim Land als auch bei den Kommunen Mittel, um an anderer Stelle aktive Politik zu gestalten. Aus diesem Grund ist der Schuldenabbau sowohl beim Land als auch bei den Kommunen weiterhin notwendig.

Zusammenfassung der Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern

Die Finanzkennziffern lassen zum einen bestehende Belastungen, zum anderen erreichte Konsolidierungserfolge erkennen. Der oben beschriebene Vergleich der drei Kennziffern Finanzierungssaldo, Deckungsquote und Schuldenstand ermöglicht neben der in Abschnitt I. untersuchten Ausgabenveränderungen eine zusätzliche Bewertung der Entwicklung der Haushalte.

- In Bezug auf die Finanzierungssalden ist unter Einbeziehung der Mittel des Kommunalen Ausgleichsfonds (KAFG M-V) die Entwicklung von Land und Kommunen positiv mit steigender Tendenz. Beide Ebenen verzeichneten im Berichtszeitraum nur einmal einen negativen Saldo (Land im Jahr 2010, Kommunen im Jahr 2012).
- Die Deckungsquote lag bei beiden Ebenen nur in einem Jahr unter 100% (Land im Jahr 2010, Kommunen im Jahr 2012) und folgt seit 2012 einem positiven Trend. Die Deckungsquote des Landes liegt regelmäßig über der kommunalen Deckungsquote.
- Das Land und die Kommunen konnten ihre Zinsausgaben und Zins-Ausgaben-Quoten senken. Die Quote des Landes sinkt etwas langsamer, sie ist nach wie vor etwa dreimal so hoch wie die der Kommunen.

Insgesamt ergibt sich aufgrund der Entwicklung der untersuchten Finanzkennziffern kein zwingender Anpassungsbedarf für das Finanzverteilungsverhältnis zwischen Land und Kommunen.

Schlussfolgerungen

Die in diesem Bericht durchgeführte Untersuchung in Anwendung des § 7 Absatz 3 FAG M-V zur Überprüfung der Finanzverteilung auf der Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes konzentriert sich sowohl beim Land als auch bei den Kommunen auf die Ermittlung der Deckung der notwendigen Ausgaben außerhalb des KFA. Die mit einer überarbeiteten Systematik durchgeführte Untersuchung in Abschnitt I. des Berichtes führte zu dem Teilergebnis, dass die aus den Netto-Ausgaben-Entwicklungen des Landes und der Kommunen abgeleiteten Ausgleichsbeträge der Jahre 2011 bis 2014 bei einer Durchschnittsbetrachtung eine Anpassung der in § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V genannten Finanzverteilung indizieren. Die Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern in Abschnitt II. zeigte hingegen keinen wesentlichen Veränderungsbedarf auf.

Dem FAG-Beirat wird vorgeschlagen, die Beteiligungsquote der Kommunen ab dem Jahr 2018 auf 34,496 % und des Landes auf 65,504 % anzupassen. Damit würde erreicht, dass sich die Finanzausgleichsleistung an die Kommunen im Jahr 2018 um mindestens 34,15 Mio. Euro im Vergleich zur geltenden Rechtslage (Kommunalanteil 33,99 %) erhöht.

Anlagen:

1. Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA
 - 1-1 Berechnungstabelle zur Entwicklung der verbleibenden Ausgaben ohne Steuern, LFA, BEZ sowie KFA und KAFG M-V
 - 1-2 Analyse der Netto-Ausgaben-Entwicklung und Ableitung eines potentiellen Anpassungsbedarfs
 - 1-3 Finanzausgleichsleistungen 2018 auf Basis Steuerschätzung Mai 2017 - Auswirkungen Ziffern 1 und 2 des Beschlusses des FAG-Beirats vom 11.05.2017
2. Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2010 bis 2014, 2015 nachrichtlich
 - 2-1 Finanzkennziffern des Landes
 - 2-2 Finanzkennziffern der Kommunen
3. Finanzierungssalden seit 2010
4. Deckungsquoten seit 2010
5. Verschuldung von Land und Kommunen in Euro je Einwohner per 31. Dezember
 - 5-1 Schulden insgesamt in Euro je Einwohner
 - 5-1k Schulden Kernhaushalt in Euro je Einwohner
 - 5-2 Schuldenstand insgesamt indexiert (2010 = 100 %)
 - 5-2k Schuldenstand Kernhaushalt indexiert (2010 = 100 %)

| Berechnungstabelle zur Entwicklung der verbleibenden Ausgaben ohne Steuern, LFA, BEZ sowie KFA und KAFG M-V | | | | | | | | | | |
|---|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Lfd. Nr. | Ist-Daten Haushaltsrechnung Land und Kommunen in Mio. Euro | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1 | Bereinigte Gesamteinnahmen (ohne Zeile B 1) | 6.914,3 | 7.095,9 | 7.203,4 | 7.193,3 | 6.722,4 | 7.271,4 | 7.279,4 | 7.337,5 | 7.354,4 |
| 2 | abzgl. alle Steuern, LFA, BEZ | 5.120,7 | 5.543,5 | 5.732,0 | 5.380,5 | 5.131,0 | 5.262,9 | 5.528,0 | 5.554,6 | 5.791,4 |
| 3 | zzgl. im GMG nicht einbezogene Verbundgrundlagen (Hartz IV-SoBEZ netto, ehemalige IfG-Mittel, Feuerschutzsteuer, Kita-USt) | 462,6 | 462,6 | 462,6 | 462,6 | 454,9 | 445,2 | 400,8 | 389,9 | 382,4 |
| 4 | bereinigte Gesamteinnahmen ohne in Finanzverteilung berücksichtigte Steuern, LFA, BEZ (Summe Zeilen 1 bis 3) | 2.256,2 | 2.014,9 | 1.934,0 | 2.275,4 | 2.046,3 | 2.453,7 | 2.152,3 | 2.172,8 | 1.945,5 |
| 5 | Bereinigte Gesamtausgaben (einschl. Zeile A, ohne Zeile B 2) | 6.830,2 | 6.707,2 | 6.887,7 | 6.779,4 | 6.840,5 | 7.027,5 | 7.122,6 | 7.039,6 | 7.163,4 |
| 6 | abzgl. KFA laufende Mittel (ohne Zeile B 2) | 978,8 | 1.094,0 | 1.178,0 | 1.156,8 | 977,2 | 921,7 | 957,9 | 1.054,7 | 1.002,0 |
| 7 | abzgl. KFA investive Mittel | 150,5 | 156,0 | 160,4 | 164,5 | 142,8 | 148,0 | 155,4 | 156,9 | 140,8 |
| 8 | bereinigte Gesamtausgaben ohne KFA (Zeile 5 abzgl. Zeilen 6 und 7) | 5.700,9 | 5.457,2 | 5.549,2 | 5.458,1 | 5.720,4 | 5.957,8 | 6.009,2 | 5.828,1 | 6.020,6 |
| 9 | verbleibende Netto-Ausgaben ohne KFA und ohne in Finanzverteilung berücksichtigte Steuern, LFA, BEZ (Zeile 8 abzgl. Zeile 4) | 3.444,7 | 3.442,3 | 3.615,2 | 3.182,7 | 3.674,2 | 3.504,0 | 3.856,9 | 3.655,3 | 4.075,2 |
| 10 | Bereinigte Gesamteinnahmen (ohne Zeile B 2) | 3.709,9 | 3.850,5 | 3.974,1 | 3.919,0 | 3.880,5 | 3.984,7 | 3.890,7 | 4.097,3 | 4.208,3 |
| 11 | abzgl. Gemeindesteuern (in Finanzverteilung berücksichtigt) | 623,5 | 667,5 | 734,0 | 715,9 | 757,4 | 830,1 | 861,9 | 945,8 | 982,8 |
| 12 | abzgl. KFA laufende Mittel (ohne Zeile B 2) | 978,8 | 1.094,0 | 1.178,0 | 1.156,8 | 977,2 | 921,7 | 957,9 | 1.054,7 | 1.002,0 |
| 13 | abzgl. KFA investive Mittel | 150,5 | 156,0 | 160,4 | 164,5 | 142,8 | 148,0 | 155,4 | 156,9 | 140,8 |
| 14 | abzgl./zzgl. KAFG-Mittel, weil Finanzverteilung geprüft werden soll | | | | | 67,1 | 70,2 | | -34,0 | -33,1 |
| 15 | bereinigte Gesamteinnahmen ohne Gemeindesteuern (in Finanzverteilung berücksichtigt) und KFA sowie KAFG-Mittel (Zeile 10 abzgl. Zeilen 11 bis 14) | 1.957,1 | 1.933,1 | 1.901,7 | 1.881,8 | 1.936,0 | 2.014,7 | 1.915,4 | 1.973,9 | 2.115,8 |
| 16 | bereinigte Gesamtausgaben (zzgl. Zeile C, ohne Zeile B 1) | 3.737,6 | 3.757,1 | 3.778,0 | 3.829,7 | 3.840,2 | 3.969,7 | 3.919,5 | 4.079,7 | 4.157,5 |
| 17 | verbleibende Netto-Ausgaben, ohne Gemeindesteuern (in Finanzverteilung berücksichtigt) und KFA sowie KAFG-Mittel (Zeile 16 abzgl. Zeile 15) | 1.780,5 | 1.824,0 | 1.876,3 | 1.947,9 | 1.904,2 | 1.955,1 | 2.004,1 | 2.105,7 | 2.041,7 |
| A | laufende Abführungen des Landes an den Versorgungsfonds (Titel 1107 919.01 bis 2013) | | | 0,4431 | 1,5556 | 4,545 | 7,2001 | 12,0259 | 14,5239 | 0 |
| B 1 | Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V) - Einnahme des Landes von Gemeinden | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,97629 | 1,45231 | 4,20561 | 5,77998 | 2,3894 |
| B 2 | Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V) - Zuweisung vom Land an Kommunen im Folgejahr | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,97629 | 1,45231 | 4,20561 | 5,77998 |
| C | KFA-Zahlungen an Dritte (Titel 613.21 und 613.22 aus 1101 MG 01) | | | 1,8973 | 2,4281 | 1,9695 | 3,4118 | 3,5789 | 4,00743 | 4,13376 |

| Analyse der Netto-Ausgaben-Entwicklung und Ableitung eines potentiellen Anpassungsbedarfs | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--|---------------|---------|----------------------|---------------|---------|---------|--------------|---------|---------|---------|
| Lfd. Nr. | Prüfberechnung (in Mio. Euro) | | nachrichtlich | | Basiswert | nachrichtlich | | | Prüfzeitraum | | | |
| | | | 2006 | 2007 | Mittelwert 2006/2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Analyse der Netto-Ausgaben-Entwicklung | | | | | | | | | | | | |
| 1 | Land | Netto Ausgaben (lt. Zeile 9 der Anlage 1-1) | 3.444,7 | 3.442,3 | 3.443,5 | 3.615,2 | 3.182,7 | 3.674,2 | 3.504,0 | 3.856,9 | 3.655,3 | 4.075,2 |
| 2 | Kommunen | Netto Ausgaben (lt. Zeile 17 der Anlage 1-1) | 1.780,5 | 1.824,0 | 1.802,3 | 1.876,3 | 1.947,9 | 1.904,2 | 1.955,1 | 2.004,1 | 2.105,7 | 2.041,7 |
| 3 | gesamt | Netto-Ausgaben Land und Kommunen (Summe Zeilen 1 und 2) | 5.225,2 | 5.266,3 | 5.245,8 | 5.491,5 | 5.130,6 | 5.578,4 | 5.459,1 | 5.861,0 | 5.761,0 | 6.116,9 |
| 4 | Land | Entwicklung der Nettoausgaben zum Basiswert | | | 100,00% | | | | 101,76% | 112,01% | 106,15% | 118,34% |
| 5 | Kommunen | Entwicklung der Nettoausgaben zum Basiswert | | | 100,00% | | | | 108,48% | 111,20% | 116,84% | 113,29% |
| 6 | gesamt | Entwicklung der Nettoausgaben zum Basiswert | | | 100,00% | | | | 104,07% | 111,73% | 109,82% | 116,61% |
| Ableitung eines potentiellen Anpassungsbedarfs | | | | | | | | | | | | |
| 7 | Land | Abweichung zum Entwicklungspfad gesamt (Zeile 4 abzgl. Zeile 6) | | | | | | | -2,31% | 0,28% | -3,67% | 1,74% |
| 8 | Kommunen | Abweichung zum Entwicklungspfad gesamt (Zeile 5 abzgl. Zeile 6) | | | | | | | 4,41% | -0,53% | 7,02% | -3,32% |
| 9 | Land | Ausgleichsbetrag für Pfadangleichung (Zeile 7 * Basiswert aus Zeile 1) | | | | | | | -79,6 | 9,5 | -126,4 | 59,8 |
| 10 | Kommunen | Ausgleichsbetrag für Pfadangleichung (Zeile 8 * Basiswert aus Zeile 2) | | | | | | | 79,6 | -9,5 | 126,4 | -59,8 |
| 11 | Mittelwert der Ausgleichsbeträge im Prüfzeitraum 2011 bis 2014 (Zeile 10) | | | | | | | | 34,15 | | | |

| Finanzausgleichsleistungen 2018 auf Basis Steuerschätzung Mai 2017 - Auswirkungen Ziffern 1 und 2 des Beschlusses des FAG-Beirats vom 11. Mai 2017 | | | |
|---|---|---|---------------|
| Änderung der Finanzverteilung gemäß Gleichmäßigungsgrundsatz (§ 7 Absatz 3 FAG M-V) in Mio. Euro | Beteiligungsquote Kommunen | | Differenz |
| | 33,99% gem. § 7 Abs. 3 S. 1 FAG M-V | 34,496% gem. Beschluss FAG- Beirat | |
| A. Ausgangsdaten (Steuerschätzung Mai 2017 mit LFA / KFA M-V) | | | |
| 1 Kommunen (Gemeindesteuern) | 1.281,0 | 1.281,0 | - |
| 2 Land (Steuern, LFA, BEZ in Abgrenzung § 7 Absatz 1 und 2 FAG M-V) in Zeile 2 blieben gemäß § 7 Absatz 2 FAG M-V unberücksichtigt: | 5.814,7 | 5.814,7 | - |
| - IfG-Anteil der BEZ gemäß § 7 Absatz 2 Nr. 1 FAG M-V | (210,8) | (210,8) | - |
| - SoBEZ Hartz IV netto gemäß § 7 Absatz 2 Nr. 2 FAG M-V | (54,9) | (54,9) | - |
| - Feuerschutzsteuer | (8,4) | (8,4) | - |
| - Umsatzsteuer Finanzierung KiTa-Ausbau | (18,1) | (18,1) | - |
| - Umsatzsteuer gemäß Asylvereinbarungen Bund-Länder | (44,8) | (44,8) | - |
| - Umsatzsteuer Verbesserung Kinderbetreuung | (16,6) | (16,6) | - |
| 3 Einnahmen insgesamt (Zeile 1 + Zeile 2) | 7.095,7 | 7.095,7 | - |
| B. Fortschreibung der Finanzverteilung nach Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG) | | | |
| 4 Beteiligungsquote Kommunen (gemäß Ziff. 1 FAG-Beiratsbeschluss) | 33,99% | 34,496% | 0,506% |
| 5 Beteiligungsquote Land | 66,01% | 65,504% | -0,506% |
| 6 Anteil Kommunen nach GMG insgesamt (Zeile 3 * Zeile 4) | 2.411,8 | 2.447,7 | 35,9 |
| 7 Anteil Land nach GMG insgesamt (Zeile 3 * Zeile 5) | 4.683,9 | 4.648,0 | 0,0 |
| 8 KFA (Basiswert) (Differenz der Zeilen 6 und 1 bzw. 2 und 7) | 1.130,8 | 1.166,7 | 35,9 |
| 9 nachrichtlich: durchschnittliche Verbundquote in % (Zeile 8 / Zeile 2) | 19,447718% | 20,065192% | 0,617474% |
| C. Ermittlung der Finanzausgleichsleistungen | | | |
| 10 KFA-Basiswert nach Gleichmäßigkeitsgrundsatz (Zeile 8) | 1.130,8 | 1.166,7 | 35,9 |
| 11 Aufstockung Familienleistungsausgleich gemäß § 7 Absatz 4 FAG M-V | 18,8 | 17,0 | -1,7 |
| 12 Übertragung an BM (EPl. 7) gemäß § 7 Absatz 5 FAG M-V | -24,9 | -24,9 | - |
| 13 Verrechnung Vorjahresabrechnungen gemäß § 7 Absatz 6 FAG M-V (2015 endg., 2016 vorl. erst 2020 abrechnen) | 0,0 | 0,0 | - |
| 14 Finanzausgleichsleistung, einschl. Aufstockung, Übertragung und Verrechnung gem. § 7 FAG M-V (Summe Zeilen 10 bis 13) | 1.124,7 | 1.158,9 | 34,16 |
| 15 Aufstockung § 15 FAG M-V (gemäß Ziffer 2 FAG-Beiratsbeschluss) | 0,0 | 9,7 | 9,70 |
| 16 Finanzausgleichsleistungen mit § 15 FAG M-V (Zeile 14 + Zeile 15) | 1.124,7 | 1.168,6 | 43,86 |

Anlage 2-1

| Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2010 bis 2014 | | | | | | | | | | | |
|--|--|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------------|----------------|-------------------|--|
| Lfd. Nr. | Finanzkennziffern des Landes | Beträge | | | | | | Veränderung | | | |
| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | nachr. 2015 | 2014 zu 2012 | | 2014 zu 2010 | |
| | Einwohner am 31. Dezember ¹ | 1.642.327 | 1.606.899 | 1.600.327 | 1.596.505 | 1.599.138 | 1.612.362 | -1.189 | -0,1% | -2,6% | |
| | Einwohner-Differenz zum Vorjahr | -8.889 | -7.445 | -6.572 | -3.822 | 2.633 | 13.224 | | | | |
| A) | | Haushaltsergebnis (Ist) in Mio. Euro | | | | | | Differenz | relativ | | |
| 1. | Bereinigte Gesamteinnahmen | 6.723 | 7.273 | 7.284 | 7.343 | 7.357 | 7.737 | 73 | 1,0% | 9,4% | |
| 2. | Bereinigte Gesamtausgaben ² | 6.840 | 7.028 | 7.124 | 7.044 | 7.169 | 7.402 | 45 | 0,6% | 4,8% | |
| 3. | Finanzierungssaldo | -117 | 244 | 160 | 299 | 188 | 335 | 28 | 17,5% | ./. ⁵ | |
| 4. | Zinsausgaben | 381 | 367 | 367 | 342 | 317 | 284 | -50 | -13,6% | -16,8% | |
| 5. | Schulden insgesamt | 10.291 | 10.193 | 10.237 | 9.919 | 9.755 | 9.558 | -482 | -4,7% | -5,2% | |
| B) | | Haushaltsergebnis (Ist) in Euro je Einwohner | | | | | | Differenz | relativ | | |
| 1. | Bereinigte Gesamteinnahmen | 4.094 | 4.526 | 4.551 | 4.600 | 4.600 | 4.799 | 49 | 1,1% | 12,4% | |
| 2. | Bereinigte Gesamtausgaben ² | 4.165 | 4.374 | 4.452 | 4.412 | 4.483 | 4.591 | 32 | 0,7% | 7,6% | |
| 3. | Finanzierungssaldo | -71 | 152 | 100 | 188 | 117 | 208 | 18 | 17,6% | ./. ⁵ | |
| 4. | Zinsausgaben | 232 | 228 | 229 | 214 | 198 | 176 | -31 | -13,5% | -14,6% | |
| 5. | Schulden insgesamt | 6.266 | 6.343 | 6.397 | 6.213 | 6.100 | 5.928 | -297 | -4,6% | -2,7% | |
| C) | | finanzwirtschaftliche Quoten | | | | | | Differenz | | | |
| 1. | Deckungsquote ³ | 98,3% | 103,5% | 102,2% | 104,3% | 102,6% | 104,5% | +0,4 Proz.-punkte | | 4,3 Proz.-punkte | |
| 2. | Zins-Ausgaben-Quote ⁴ | 5,6% | 5,2% | 5,1% | 4,9% | 4,4% | 3,8% | -0,7 Proz.-punkte | | -1,2 Proz.-punkte | |

¹ Einwohner ab 2011 gemäß Fortschreibung der Zensusergebnisse⁴ Verhältnis Zinsausgaben zu Bereinigte Gesamtausgaben² einschl. laufende Abführungen Land an Versorgungsfonds (Titel 1107 919.01) ab 2014 in den bereinigten Ausgaben enthalten⁵ Keine Angabe wegen Vorzeichenwechsel³ Verhältnis Bereinigte Gesamteinnahmen zu Bereinigte Gesamtausgaben

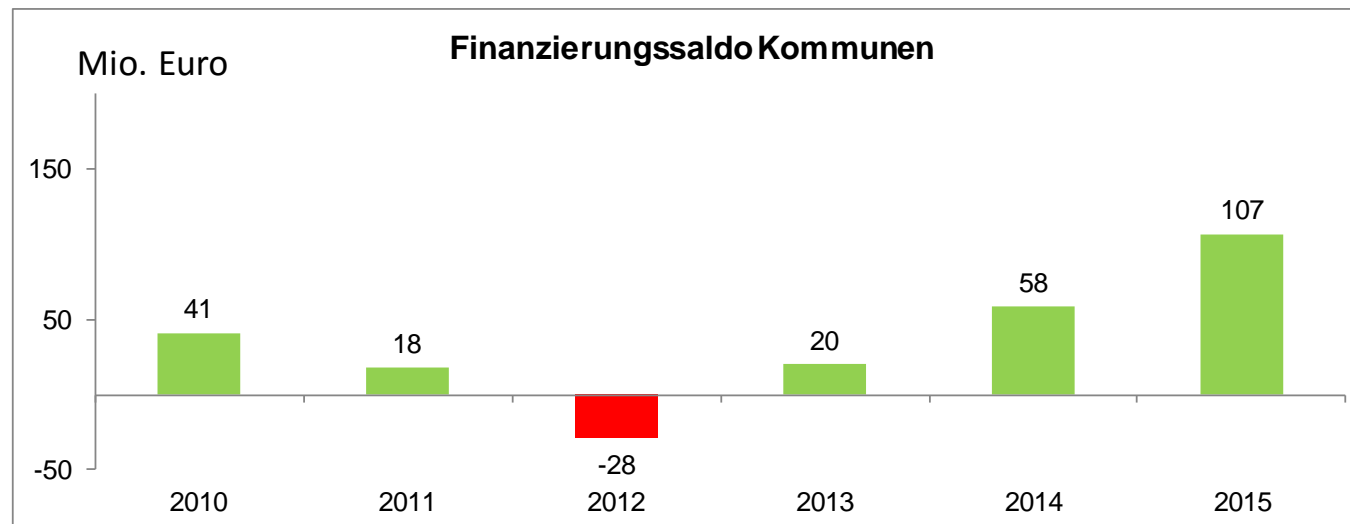
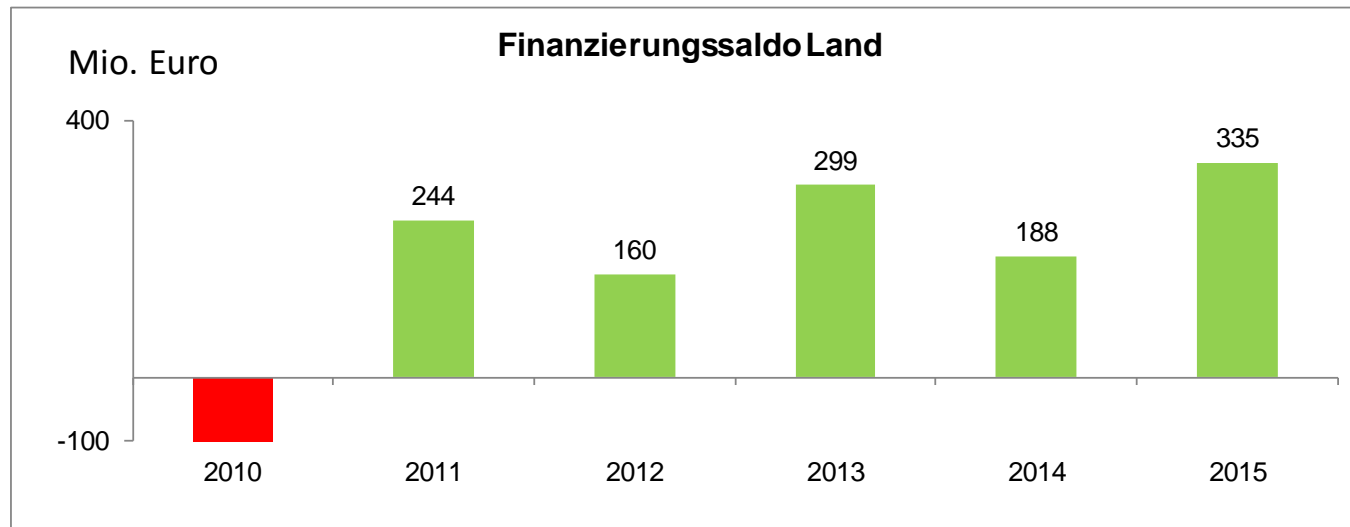
Anlage 2-2

| Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2010 bis 2014 | | | | | | | | | | |
|--|--|---|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|-------------------|----------------|--------------------|
| Lfd. Nr. | Finanzkennziffern der Kommunen | Beträge | | | | | | Veränderung | | |
| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | nachr. 2015 | 2014 zu 2012 | | 2014 zu 2010 |
| | Einwohner am 31. Dezember ¹ | 1.642.327 | 1.606.899 | 1.600.327 | 1.596.505 | 1.599.138 | 1.612.362 | -1.189 | -0,1% | -2,6% |
| A) | | Rechnungsergebnis (Ist) in Mio. Euro | | | | | Kasse | Differenz | relativ | |
| 1. | Bereinigte Gesamteinnahmen | 3.880 | 3.986 | 3.892 | 4.101 | 4.214 | 4.321 | 322 | 8,3% | 8,6% |
| 2. | Bereinigte Gesamtausgaben | 3.839 | 3.968 | 3.920 | 4.081 | 4.156 | 4.214 | 236 | 6,0% | 8,2% |
| 3. | Finanzierungssaldo | 41 | 18 | -28 | 20 | 58 | 107 | 86 | ./. | ⁴ 41,2% |
| 4. | Zinsausgaben | 80 | 78 | 67 | 63 | 58 | 45 | -10 | -14,3% | -27,7% |
| 5. | Schulden insgesamt | 2.535 | 2.469 | 2.479 | 2.456 | 2.504 | 2.577 | 25 | 1,0% | -1,3% |
| B) | | Rechnungsergebnis (Ist) in Euro je Einwohner | | | | | Kasse | Differenz | relativ | |
| 1. | Bereinigte Gesamteinnahmen | 2.363 | 2.480 | 2.432 | 2.569 | 2.635 | 2.680 | 203 | 8,4% | 11,5% |
| 2. | Bereinigte Gesamtausgaben | 2.338 | 2.469 | 2.450 | 2.556 | 2.599 | 2.614 | 149 | 6,1% | 11,2% |
| 3. | Finanzierungssaldo | 25 | 11 | -17 | 13 | 36 | 66 | 54 | ./. | ⁴ 45,0% |
| 4. | Zinsausgaben | 49 | 49 | 42 | 39 | 36 | 28 | -6 | -14,2% | -25,7% |
| 5. | Schulden insgesamt | 1.544 | 1.536 | 1.549 | 1.538 | 1.566 | 1.598 | 17 | 1,1% | 1,4% |
| C) | | finanzwirtschaftliche Quoten | | | | | | Differenz | | |
| 1. | Deckungsquote ² | 101,1% | 100,4% | 99,3% | 100,5% | 101,4% | 102,5% | 2,1 Proz.-punkte | | 0,3 Proz.-punkte |
| 2. | Zins-Ausgaben-Quote ³ | 2,1% | 2,0% | 1,7% | 1,5% | 1,4% | 1,1% | -0,3 Proz.-punkte | | -0,7 Proz.-punkte |

¹ Einwohner ab 2011 gemäß Fortschreibung der Zensusergebnisse⁴ Keine Angabe wegen Vorzeichenwechsel² Verhältnis Bereinigte Gesamteinnahmen zu Bereinigte Gesamtausgaben³ Verhältnis Zinsausgaben zu Bereinigte Gesamtausgaben

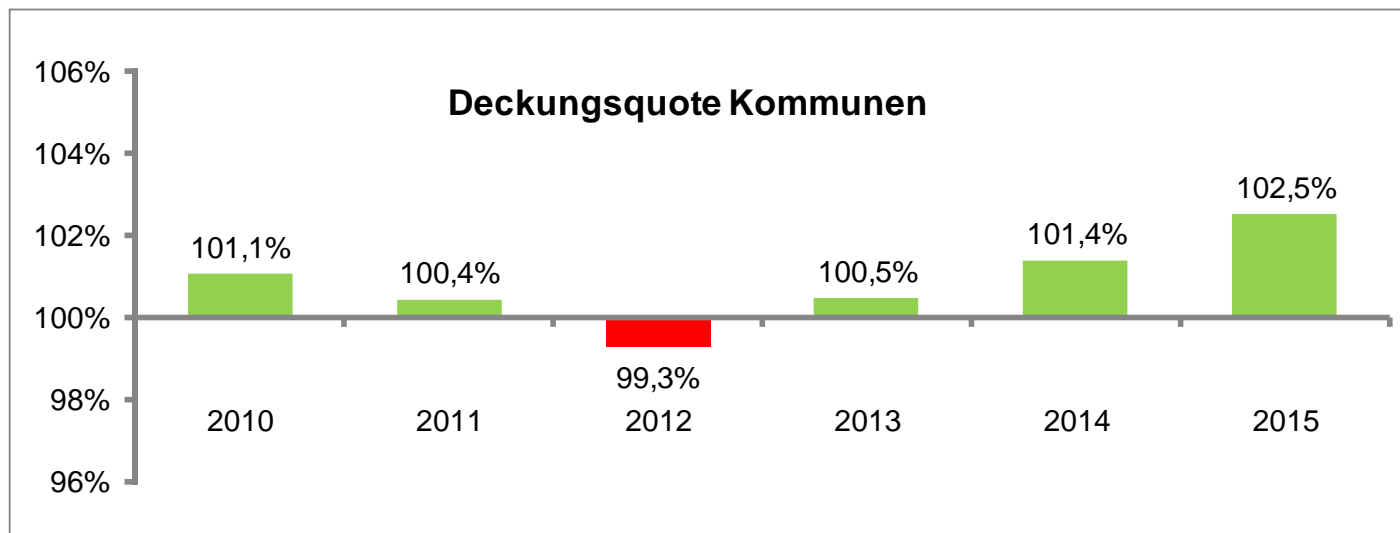
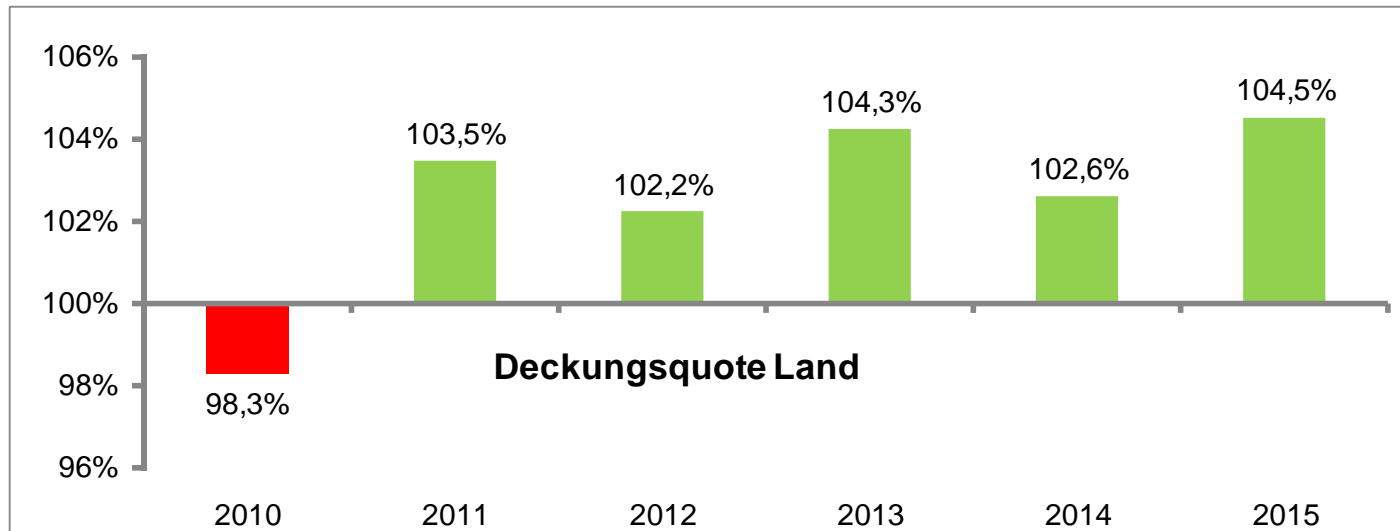
Finanzierungssalden seit 2010

Anlage 3

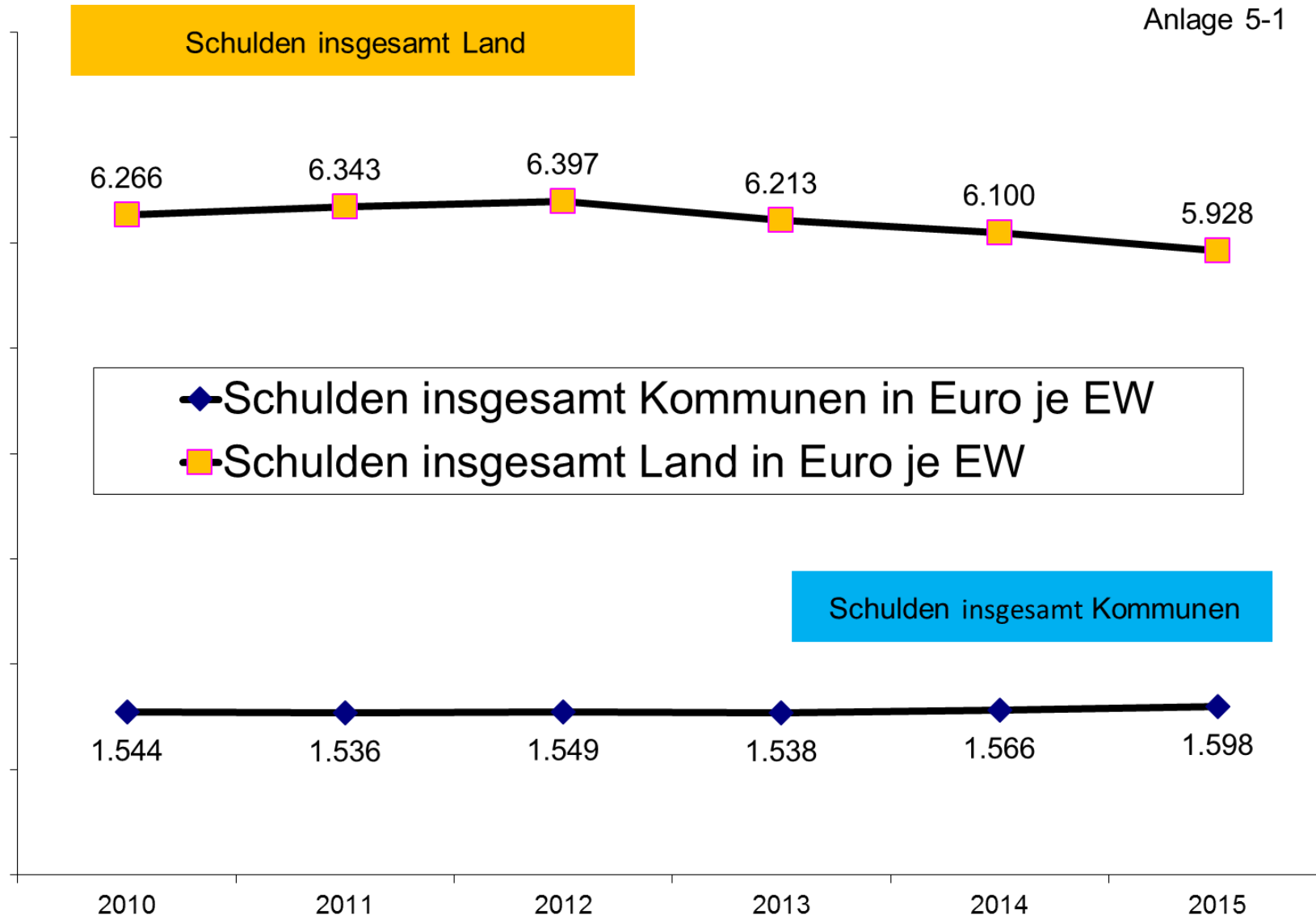


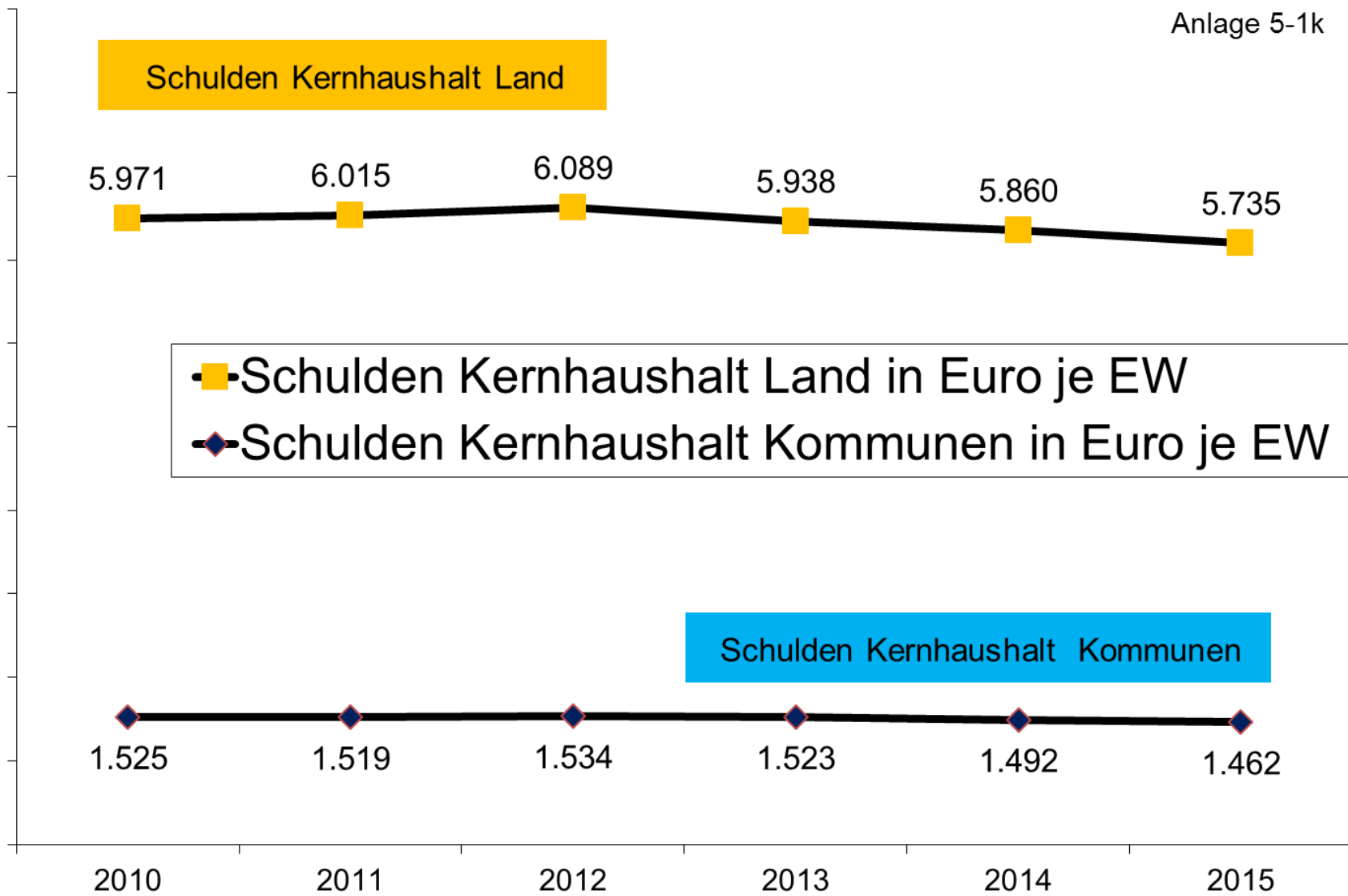
Deckungsquoten seit 2010

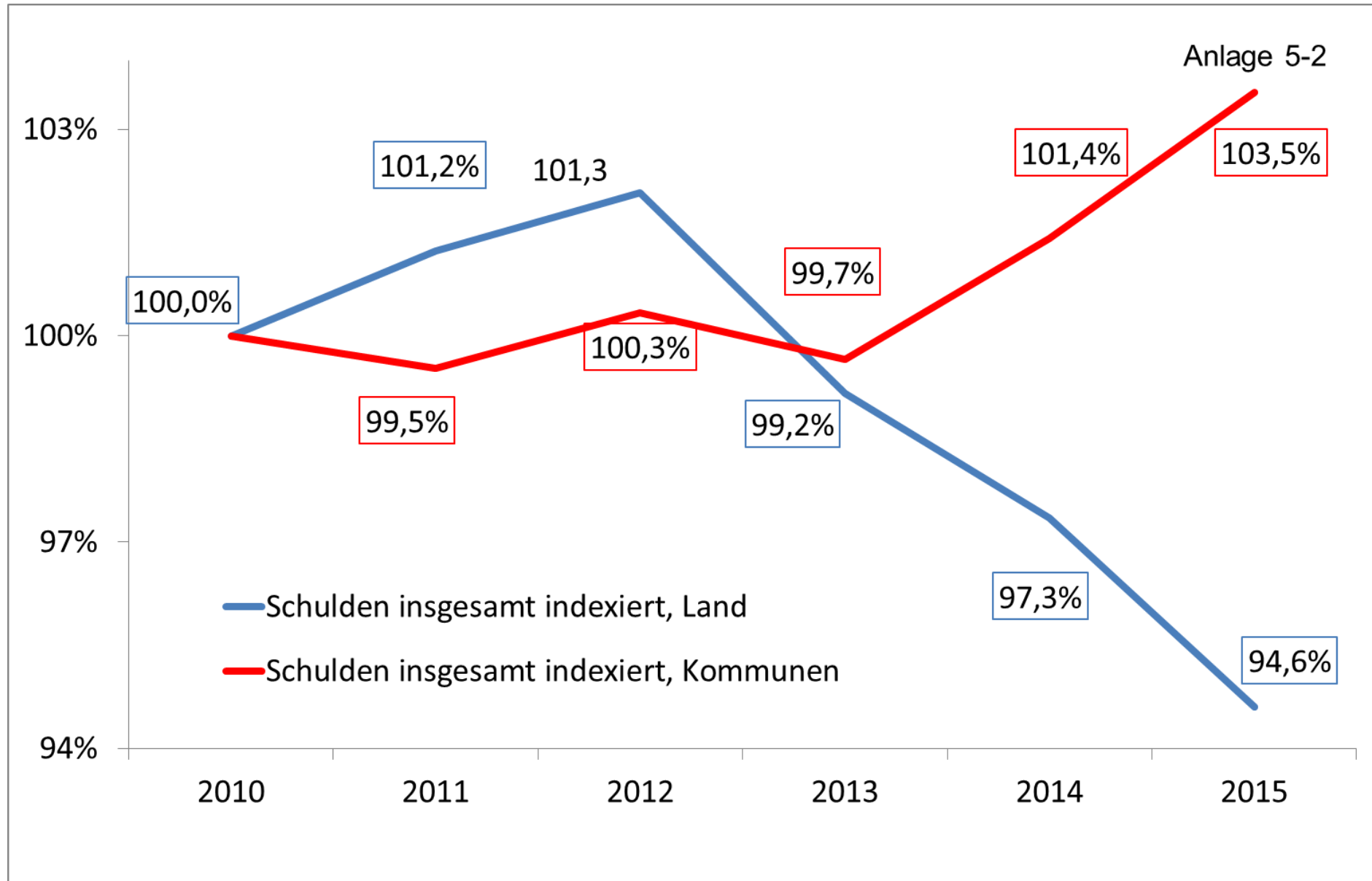
Anlage 4

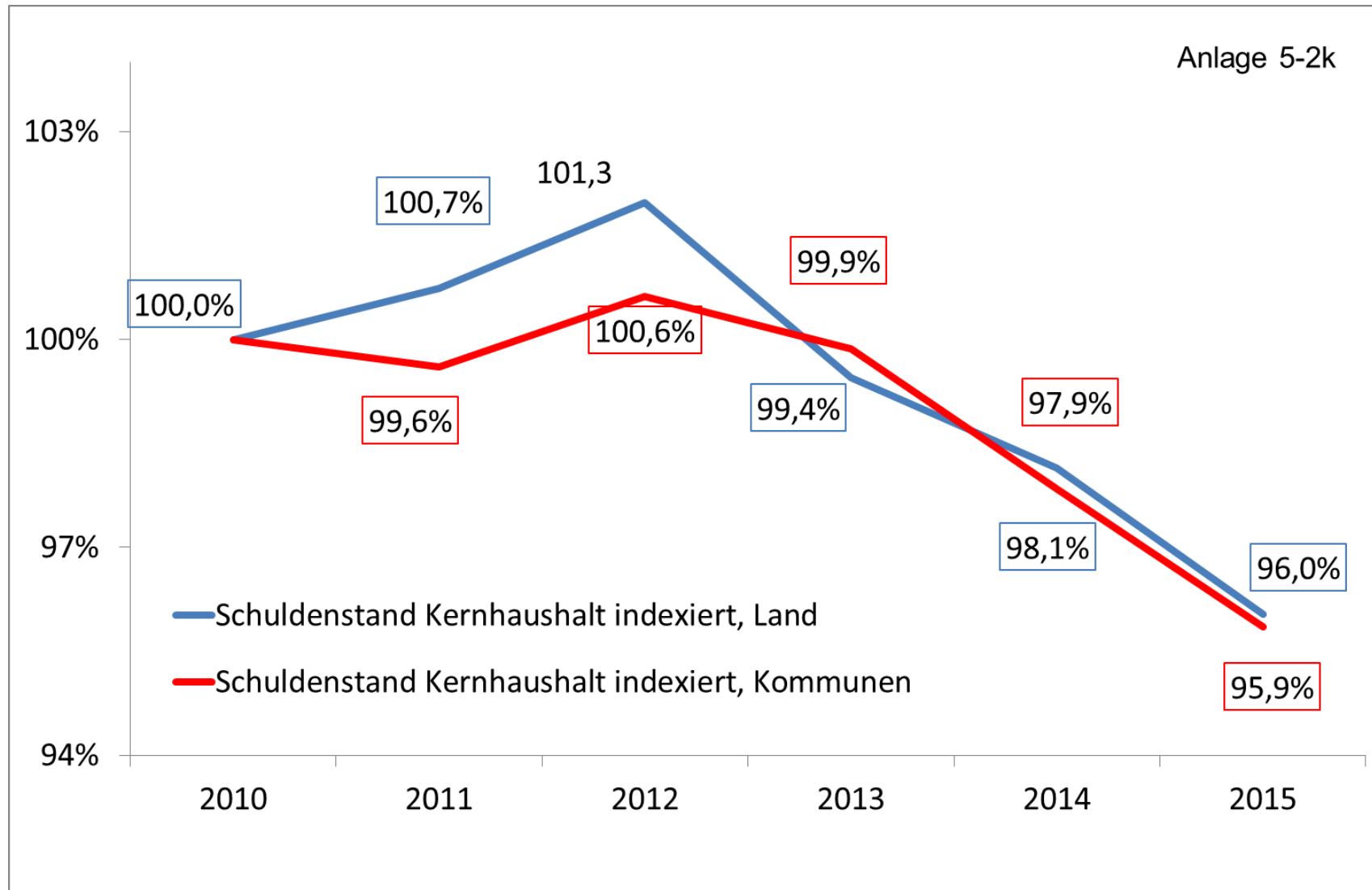


Anlage 5-1









Anlage 3

Ministerium für Inneres und Europa
Abteilung 3, Referat 330

Schwerin, den 08.06.2017
aktualisiert 21.09.2017

Prüfbericht

Neuberechnung der internen Verteilung der Schlüsselmasse

1. Einleitung

Nach § 11 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V ist mindestens im Abstand von 4 Jahren die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach § 11 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V zu überprüfen. § 11 Absatz 2 Satz 1 regelt, dass die kreisangehörigen Gemeinden 39,803 Prozent, die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte 23,605 Prozent und die Landkreise 36,592 Prozent der verbleibenden Schlüsselmasse erhalten.

Die letzte Berechnung der Teilschlüsselmassen unter Einbeziehung der Entwicklung der Steuerkraft und der Einwohnerzahl erfolgte im Jahr 2013 im Zusammenhang mit der Änderung des FAG M-V zum 1. Januar 2014. Damit ist im Jahr 2017 für die Finanzausgleichsjahre ab 2018 eine Neuberechnung vorzunehmen.

2. Neuberechnung

Die Berechnung der prozentualen Anteile der Schlüsselmassen erfolgt zunächst nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen (vgl. Anlage 1 - 1. Teilschritt) und der Steuerkraft der beiden Gemeindegruppen: der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte einerseits und der kreisangehörigen Gemeinden andererseits (vgl. Anlage 1 - 2. Teilschritt).⁸⁷ Dabei erfolgt ein Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zwischen beiden Gruppen in Höhe von 60 %. Mit der letzten Änderung des FAG M-V zum Jahr 2014 (GVOBl. 2013, Landtags-Drucksache 6/2210) wurde das Ausgleichsvolumen zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden auf 13,6 Mio. Euro (vormals 16,2 Mio. Euro) berechnet. Nunmehr ergibt sich ein Ausgleichsvolumen von 12,4 Mio. Euro zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden (Anlage 1 - Zeile 26). Dieses Ausgleichsvolumen wird von dem einwohnerbezogenen Anteil der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte an der Schlüsselmasse abgezogen (Anlage 1 -Zeile 28).

⁸⁷ In der Anlage 2 wird die Verteilung der Steuerkraft der Jahre 2013 bis 2016 dargestellt.

Sowohl die Daten zur Einwohnerzahl per 30.06. des Jahres als auch zur Steuerkraftentwicklung berücksichtigen hierbei einen Mehrjahreszeitraum. Jedes berücksichtigte Haushaltsjahr, hier die Jahre 2013 bis 2016 Jahr hat das gleiche Gewicht. Durch diese Berechnungsweise werden kurzfristige Entwicklungen ausgeglichen.

3. Entscheidung über die Bemessung der Teilschlüsselmasse für Landkreise

Von der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden wird die Schlüsselmasse der Landkreise in einem weiteren Schritt abgeleitet (Anlage 1 - 3. Teilschritt). Diese Berechnung wird vor dem Übertrag aus dem Vorsteuerkraftausgleich beider Gemeindegruppen vorgenommen. Insofern hat die veränderte Steuerkraft der Gemeindegruppen keinen Einfluss auf die Bemessung der Teilschlüsselmasse der Landkreise. Die Teilschlüsselmasse der Landkreise hängt damit hauptsächlich von der Veränderung der Einwohneranteile zwischen den kreisfreien Städten auf der einen Seite und dem kreisangehörigen Raum, einschließlich der 4 großen kreisangehörigen Städte, auf der anderen Seite ab. Der verbleibende Finanzbedarf der Landkreise wird im Wesentlichen über Kreisumlagen und Vorwegabzüge (übertragene Aufgaben, Schülerbeförderung und ÖPNV) finanziert. Ein höherer Anteil der Landkreise könnte insofern zu einer Senkung der Kreisumlagen führen und umgekehrt.

Seit Einführung des Schlüsselmassensystems in Mecklenburg-Vorpommern betrug das Zuweisungsverhältnis zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden 40 Prozent zu 60 Prozent. Im Rahmen der letzten Überprüfung der Teilschlüsselmassen ist das Zuweisungsverhältnis aufgrund der Einbeziehung von zuvor aufgelösten Vorwegabzügen auf 45,2 Prozent für die Landkreise und 54,8 Prozent für kreisangehörige Gemeinden festgelegt worden. Die Festsetzung des Anteilsverhältnisses wirkt sich sowohl auf die Berechnung der Teilschlüsselmasse der Landkreise als auch auf die Berechnung des Kreisanteils der beiden kreisfreien Städte aus.

4. Ergebnisse

Bei Beibehaltung des Ausgleichsgrades sowie des Zuweisungsverhältnisses für die Kreisaufgaben ergibt sich eine moderate Reduzierung des Ausgleichsbetrages der sechs großen Städte zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden von 13,57 Mio. Euro auf 12,4 Mio. Euro.

Im Gegensatz zur Gruppe der sechs großen Städte haben sich die **Einwohnerzahlen** bei den kreisangehörigen Gemeinden in den letzten Jahren leicht rückläufig entwickelt.

Gleichzeitig ist bei dieser Gemeindegruppe die **Steuerkraft** prozentual etwas stärker gestiegen als bei der Gruppe der sechs Städte.

Aufgrund des hier beschriebenen Verfahrens reduziert sich der Vorsteuerkraftausgleich zwischen diesen beiden Gruppen deshalb moderat. Das führt zu einem leichten Anstieg der Teilschlüsselmasse für die sechs großen Städte und zu einer Absenkung der Teilschlüsselmasse bei den kreisangehörigen Gemeinden. Bei den Landkreisen ergibt dies ebenso eine leichte Reduzierung ihres Anteils an der Gesamtschlüsselmasse, da sich die Einwohnerzahlen reduziert haben.

Vorbehaltlich einer Neuberechnung aufgrund veränderter Rahmendaten⁸⁸ ergeben sich damit nachfolgende **Veränderungen der Teilschlüsselmassen**:

| | bisherige Rechtslage | FAG M-V 2018 |
|--|---------------------------------|-------------------------|
| Kreisangehörige Gemeinden nach § 11 Absatz 2 Nr. 1 FAG M-V | 39,803 % | 38,994 % |
| Kreisfreie und große kreisangehörige Städte nach § 11 Absatz 2 Nr. 2 FAG M-V | 23,605 % | 24,550 % |
| davon nach § 12 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V | 32,061 % | 32,161 % |
| Landkreise nach § 11 Absatz 2 Nr. 3 FAG M-V | 36,592 % | 36,456 % |

⁸⁸ Zu beachten sind hier Veränderungen bei den zu veranschlagenden Finanzausgleichsleistungen im DHH 2018/2019 sowie etwaige Neuberechnungen des Vorwegabzuges nach § 15 FAG M-V.

Anlage 1

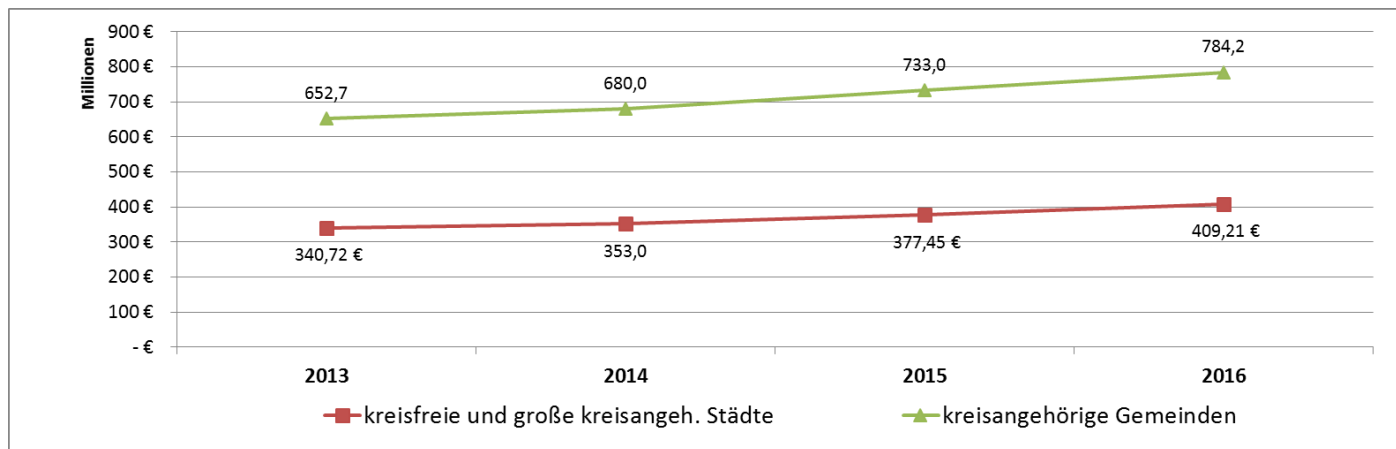
**A. Verteilungsberechnung mit vorgezogenem Steuerkraftausgleich
zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum**

| | FAG 2014 Novelle | FAG-2018 Neuberechnung |
|--|----------------------|---|
| | | Daten FAG 2018 Finanzplanung zum Doppelhaushalt 2018/19 |
| 1 Finanzausgleichsleistungen des Landes im Jahr 2014, 2018 | 1.101.712.161 € | 1.168.565.750 € |
| 2 Familienleistungsausgleich (keine steuerkraftabhängige Verteilung) | -68.536.571 € | -72.945.089 € |
| 3 abzüglich Vorwegabzüge | -443.300.000 € | -434.900.000 € |
| 4 Verbleiben allgemeine Schlüsselzuweisungen [Zeile 1 - (2 + 3)] | 589.875.590 € | 660.720.661 € |
| 1. Teilschritt - Aufteilung der Schlüsselmassen im Verhältnis der Einwohner zueinander - vor dem Steuerkraftausgleich der Teilschlüsselmassen - | | |
| 6 Einwohner (EW) M-V / Durchschnitt 2009-2012 und 2013-2016 jeweils per 30.06. d.J. | 1.628.988 | 1.601.482 |
| 7 Einwohnerbetrag [Zeile 4/6] | 362,11 € | 412,57 € |
| 8 EW-Zahl kreisfreie Städte Durchschnitt 2009-2012 / 2013-2016 | 514.188 | 516.764 |
| 9 Anteil entsprechend der Einwohnerzahl der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte [Zeile 7 * 8] | 186.193.359 € | 213.200.430 € |
| 10 EW-Zahl kreisangehörige Gemeinden Durchschnitt 2009-2012 / 2013-2016 | 1.114.800 | 1.084.718 |
| 11 Anteil entsprechend der Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden [Zeile 7 * 10] | 403.682.231 € | 447.520.231 € |
| 2. Teilschritt - Vorgezogener Steuerkraftausgleich | | |
| 13 Ausgangswerte: | | |
| 14 Steuerkraft M-V Mittelwert 2009-2012 / 2013-2016 | 838.030.842 € | 1.082.319.806 € |
| 15 durchschnittliche Steuerkraft/EW in M-V [Zeile 14 / 6] | 514,45 € | 675,82 € |
| 16 Steuerkraft der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte auf Basis durchschnittlicher Hebesätze M-V | 287.144.099 € | 369.904.550 € |
| 17 durchschnittliche Steuerkraft je EW [Zeile 16 / 8] | 558,44 € | 715,81 € |
| 18 Aufkommen der kreisangehörigen Gemeinden auf Basis durchschnittlicher Hebesätze M-V | 550.886.744 € | 712.415.256 € |
| 19 durchschnittliche Steuerkraft je EW [Zeile 18 / 10] | 494,16 € | 656,77 € |
| 20 Berechnung des Ausgleichsvolumens: | | |
| 21 durchschnittl. Steuerkraft je EW in M-V [Zeile 15] | 514,45 € | 675,82 € |
| 22 ./ durchschnittliche Steuerkraft kreisangehörige Gemeinden [Zeile 19] | 494,16 € | 656,77 € |
| 23 Differenzbetrag [Zeile 21 - 22] | 20,29 € | 19,05 € |
| 24 Ausgleichsfaktor | 60% | 60% |
| 25 Ausgleichsbetrag je EW = Differenzbetrag * Ausgleichsfaktor [Zeile 23 * 24] | 12,17 € | 11,43 € |
| 26 Ausgleichsvolumen = Ausgleichsbetrag * EW der kreisangeh. Gemeinden [Zeile 25 * 10] | 13.572.540 € | 12.397.854 € |

| 3. Teilschritt - Berechnung der Teilschlüsselmassen nach vorgezogenem Steuerkraftausgleich auf Basis der Steuerkraft 2013-2016 und der Finanzausgleichsmasse 2018 | | | |
|--|---|----------------------|----------------------|
| 28 | Einwohnerbezogener Anteil der kreisfreien Städte an den allgemeinen Schlüsselzuweisungen [Zeile 9] | 186.193.359 € | 213.200.430 € |
| 29 | minus Ausgleichsvolumen Steuerkraft [Zeile 26] | 13.572.540 € | 12.397.854 € |
| 30 | fiktive Schlüsselmasse an kreisfreie Städte gemäß § 11 Absatz 2 Nr. 2 [Zeile 9 - Zeile 26] | 172.620.819 € | 200.802.577 € |
| 31 | prozentualer Anteil - kreisfreie und großen kreisangehörigen Städte | 29,264% | 30,391% |
| 32 | Abzug Anteil für Kreisaufgaben der großen kreisangehörigen Städte | | |
| 33 | fiktiver Zuweisungsanteil für Kreisaufgaben 45,2 % | 78.024.610 € | 90.762.765 € |
| 34 | Einwohner der kreisfreien Städte (Mittelwert 2009- 2012 / 2013-2016) | 294.179 | 297.021 |
| 35 | Einwohner der großen kreisangehörigen Städte (Mittelwert 2009-2012 / 2013-2016) | 220.008 | 219.743 |
| 36 | Anteil für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte | 44.639.789 € | 52.167.812 € |
| 37 | Anteil der Zuführung zur Schlüsselmasse der Landkreise für die großen kreisangehörigen Städte | 33.384.822 € | 38.594.953 € |
| 38 | verbleiben in der Schlüsselmassen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte | 139.235.998 € | 162.207.624 € |
| 39 | prozentualer Anteil der Teilschlüsselmasse für kreisfreie und große kreisangehörige Städte | 23,6050% | 24,550% |
| 40 | davon Anteil an kreisfreie Städte für Kreisaufgaben | 32,061% | 32,161% |
| 41 | Einwohnerbezogener Anteil der Schlüsselzu- weisungen für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise [Zeile 11] | 403.682.231 € | 447.520.231 € |
| 42 | davon 54,8 % v.H. an kreisangehörige Gemeinden (gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 FAG aF) [Zeile 41 * 54,8%] | 221.217.862 € | 245.241.086 € |
| 43 | plus positives Ausgleichsvolumen Steuerkraft [Zeile 26] | 13.572.540 € | 12.397.854 € |
| 44 | fiktive Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden [Zeile 42 + 43] | 234.790.403 € | 257.638.940 € |
| 45 | prozentualer Anteil der Teilschlüsselmasse für die kreisangehörige Gemeinden | 39,8034% | 38,994% |
| 46 | 45,2 v.H. von Zeile 11 an die Landkreise | 182.464.368 € | 202.279.144 € |
| 47 | prozentualer Anteil - Landkreise alte Rechnung vor Landkreisneuordnung | 30,93% | 30,61% |
| 48 | Betrag unter Hinzurechnung der Anteile für die großen kreisangehörigen Städte [Zeile 37+46] | 215.849.190 € | 240.874.097 € |
| 49 | prozentualer Anteil für die Teilschlüsselmasse der Landkreise (einschließlich Zuweisungen für Anteil der großen kreisangehörigen Städte) | 36,592% | 36,456% |

**Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte auf Basis einheitlicher Hebesätze MV
inkl. Familienleistungsausgleich zum Zweck der Neuberechnung der Teilschlüsselmassen zum FAG ab 2018;
Aktualisierte Fassung zur 2. Kabinettsbefassung:
Steuern 2016 nach Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter und unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen per 30.06.2017 (inkl. Nostorf)**

| Jahr | Steuerkraft | | Einwohner zum 30.06. | | Steuerkraft je Einwohner | | Entwicklung der Differenz der Steuerkraft je Einwohner beider Gruppen | Einwohnerzahl | |
|-------------------|---|---------------------------|---|---------------------------|---|---------------------------|---|-------------------|------------------------------|
| | kreisfreie und große kreisangeh. Städte | kreisangehörige Gemeinden | kreisfreie und große kreisangeh. Städte | kreisangehörige Gemeinden | kreisfreie und große kreisangeh. Städte | kreisangehörige Gemeinden | | kreisfreie Städte | große kreisangehörige Städte |
| 2013 | 340.720.542,69 € | 652.710.466,65 € | 512.344 | 1.084.555 | 665,02 € | 601,82 € | 63,20 € | 294.010 | 218.334 |
| 2014 | 352.972.841,00 € | 680.019.012,75 € | 514.424 | 1.082.897 | 686,15 € | 627,96 € | 58,19 € | 295.362 | 219.062 |
| 2015 | 377.453.972,07 € | 732.963.558,78 € | 516.689 | 1.083.910 | 730,52 € | 676,22 € | 54,30 € | 297.119 | 219.570 |
| 2016 | 409.212.875,58 € | 784.191.824,97 € | 523.599 | 1.087.508 | 781,54 € | 721,09 € | 60,45 € | 301.595 | 222.004 |
| Mittelwert | 369.904.550,02 € | 712.415.256,23 € | 516.764 | 1.084.718 | 715,81 € | 656,77 € | 59,03 € | 297.021 | 219.743 |
| MV Summe | 1.082.319.806,26 € | | 1.601.482 | | 675,82 € | | | | |



Anlage 4

Ministerium für Inneres und Europa
Abteilung 3, Referat 330

Neuberechnung des Bedarfs an Zuweisungsmitteln für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 Absatz 5 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V)

1. Vorbemerkungen

Nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 FAG M-V wird die Finanzausgleichsmasse für verschiedene Vorwegabzüge verwendet.

Für den Vorwegabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a) FAG M-V wird zum Ausgleich der Aufwendungen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach derzeit gültigem Rechtsstand ein Betrag in Höhe von 225 100 000 Euro zur Verfügung gestellt. Diese Mittel werden an die kommunalen Träger der Aufgaben unabhängig von ihrer Steuer- bzw. Umlagekraft gewährt.

Die Regelung zur Bereitstellung von Zuweisungsmitteln für die vorgenannten Aufgaben ist vor Einführung des erst ab 20. April 2000 geltenden strikten Konnexitätsprinzips bereits im Jahr 1993⁸⁹ in das FAG (M-V) aufgenommen worden. Die grundsätzliche Kostendeckung war damit bereits frühzeitig für die übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches geregelt worden. Die erfassten Aufgaben unterliegen damit nicht dem strikten Konnexitätsprinzip, sondern stellen sog. „Altfälle“ dar. Die Einordnung der in §§ 14, 15 FAG M-V in Bezug genommenen Aufgaben - als nicht vom strikten Konnexitätsprinzip erfasst - bedeutet jedoch noch nicht, dass ihre Finanzierung mit den Zuweisungen im allgemeinen finanzkraftbezogenen Finanzausgleich und den weiteren den Kommunen zur Verfügung stehenden eigenen Einnahmen abgegolten wäre. Eine Auflösung des Vorwegabzugs und Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse wäre rechtlich unzulässig.⁹⁰ Im Zusammenhang mit der Bestimmung angemessener Finanzausgleichsleistungen des Landes ist zu berücksichtigen, dass bei der Bestimmung der Beteiligungsquote nach § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz auf der Seite der kommunalen Ausgabenentwicklung auch die von §§ 14, 15 FAG M-V erfassten Aufgaben in der Vergangenheit jeweils vollständig Berücksichtigung fanden.

Für die Bemessung der Zuweisungen nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a) FAG M-V in Verbindung mit § 15 Absatz 5 FAG M-V hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass im Abstand von mindestens vier Jahren zu überprüfen ist, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist. Die Prüfung findet im FAG-Beirat auf der Basis eines vom Ministerium für Inneres und Europa zu erstellenden Prüfberichtes statt.

⁸⁹ 1. Juni 1993 (GVOBl. S. 618)

⁹⁰ Siehe hierzu rechtsgutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Koriath vom Februar 2017.

Die letzte Überprüfung fand im Jahr 2013 statt. Es wurden dazumal die Kosten auf Basis des Jahres 2012 erhoben. Entsprechend der Regelung in § 15 Absatz 5 FAG M-V wäre eine Überprüfung im Jahr 2017 mit Erhebung der Kosten auf Basis des Jahres 2016 vorzunehmen. Aufgrund der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs ist die Überprüfung bereits im Jahr 2016 vorgenommen worden. Insofern basieren die Angaben der Kommunen im Wesentlichen auf Angaben, die sich auf das Jahr 2015 beziehen. Mit einer ergänzenden Erhebung für bestimmte Aufgabenbereiche wurde Veränderungen für 2016 Rechnung getragen.

2. Verfahren der Neuberechnung

Im Rahmen der Bestimmung der angemessenen Höhe des Vorwegabzuges aus der Finanzausgleichsmasse werden unter Berücksichtigung eines Aufgabenkataloges sämtliche Kosten der Verwaltungstätigkeit und zwar sowohl Personal- und Sachausgaben wie auch Zweckausgaben berücksichtigt. Die Überprüfung der Kosten setzt eine Datenabfrage bei den betreffenden Kommunen voraus.

Im Vorfeld der Erhebung der Daten wurden die Mitglieder des FAG-Beirates am 19. Oktober 2015 auf der Sitzung des Lenkungsausschusses zum FAG-Gutachten über die Absicht einer vorgezogenen Überprüfung der Kosten auf Basis des Jahres 2015 informiert.

Zur weiteren Vorbereitung der Erhebung erfolgte am 4. Dezember 2015 eine Arbeitsbesprechung zusammen mit Vertretern des Städte- und Gemeindetags M-V e.V., des Landkreistags M-V e.V. sowie des Finanzministeriums im Innenministerium. Neben inhaltlichen Fragen wurde der vorgesehene Ablauf der Erhebung beraten und vereinbart, dass nach Abschluss der auf Basis des Jahres 2015 erhobenen Daten eine Aktualisierung auf das (reguläre) Bezugsjahr 2016 vorzunehmen ist.

Einvernehmen bestand insbesondere hinsichtlich der Verwendung der von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement KGSt[®] bewerteten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ für kommunale Aufgabenträger in der jeweils aktuellsten Fassung für die Untersuchungsergebnisse. Bezüglich der Personalkostentabellen für Beamte sollte, wie bereits im Rahmen der letzten Erhebung 2013, auf die Daten des kommunalen Versorgungsverbandes ergänzend zurückgegriffen werden.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Datenerhebung im Jahr 2013 wurde am 15. Januar 2016 zudem ein Workshop mit kommunalen Vertretern und Vertretern der kommunalen Landesverbände unter Hinzuziehung der Firma KUBUS GmbH durchgeführt. Der Katalog der zu berücksichtigenden Aufgaben wurde mit den kommunalen Vertretern für die aktuelle Erhebung im Wesentlichen einvernehmlich abgestimmt. Aufgabenbereiche, für die durch die Kommunen im Allgemeinen eine vollständige Kostendeckung erreicht werden kann, wurden damit bei der Erhebung 2016 nicht mehr berücksichtigt (z. B. Rettungsdienst).

Seitens des Städte- und Gemeindetages M-V e.V. wurden verschiedene ergänzende Forderungen bezüglich der zu erfassenden Aufwendungen erhoben, die jedoch nicht einvernehmlich geklärt werden konnten. Insbesondere wurde seitens des Verbandes die Berücksichtigung von Abschreibungen aus den Ergebnishaushalten statt der durchschnittlichen Investitionsauszahlungen 2013 - 2016 gefordert. Auch die Forderung nach einer Berücksichtigung von Aufgaben, die vom Land nach Einführung des strikten Konnexitätsprinzips übertragen wurden, blieb streitig. Dies betrifft insbesondere die Neuordnung der Sozialhilfe durch das AG-SGB XII. Die Neuordnung führte ab 2016 zu einer Überführung von einer bisher dem eigenen Wirkungskreis zuzurechnenden Aufgabe in den übertragenen Wirkungskreis.

Aus Sicht der Landesregierung können nicht die Fälle der Aufgabenübertragung, einschließlich der Neuordnung von Aufgaben, nach Einführung des strikten Konnexitätsprinzips im Jahr 2000 von §§ 14, 15 FAG M-V erfasst sein. Diesbezüglich wird auf die rechtsgutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Koriath verwiesen, in der dargelegt wird, dass mit §§ 14, 15 FAG M-V die Finanzierung der erfassten Aufgaben vor Einführung des strikten Konnexitätsprinzips mit Blick auf Artikel 72 Absatz 3 LV M-V a. F. weiterhin sicherzustellen ist.

In enger Zusammenarbeit mit der Firma KUBUS GmbH wurden dann nach dem Workshop die Erhebungsbögen überarbeitet und umfangreiche Erläuterungshinweise erstellt. Diese Unterlagen wurden im Rahmen der Kämmererleitertagung am 28. Januar 2016 Vertretern der Kommunen vorgestellt und erörtert. Etwaige Hinweise der Praktiker wurden in die Unterlagen eingearbeitet. Die Erhebungsbögen wurden anschließend Anfang Februar elektronisch sowie postalisch an alle betreffenden Körperschaften versandt.

Um den Entwicklungen im Bereich der Verwaltung der Aufgaben des **Ausländerrechts**, einschließlich der Gewährung von Sozialleistungen, des **Wohngeldrechts** und der **Wahlen** im laufenden Jahr 2016 Rechnung zu tragen, wurden die Kommunen im Rahmen der Datenerhebung aufgefordert, die veränderten Personalbedarfe lt. Stellenplan 2016 zusätzlich darzustellen. Aufgrund der unerwartet veränderten Zugangszahlen von Flüchtlingen wurde diese Erhebung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten per 30. Juni 2016 nochmals mit der aktuellen Ist-Besetzung abgeglichen.

3. Auswertung der Erhebungsbögen

Die Qualität der von den kommunalen Verwaltungen gelieferten Daten konnte durch das abgestimmte Verfahren grundsätzlich verbessert werden, dennoch gab es einen nicht unerheblichen Rückfrage- und Korrekturbedarf. Aus Sicht des Innenministeriums erschien die Akzeptanz der Abfrage bei den Kommunen im Vergleich zur Erhebung im Jahr 2013 deutlich besser.

Die auf Grundlage der ausgefüllten Erhebungsbögen vorzunehmenden Berechnungen zu den Kosten der Aufgabenerfüllung stützen sich im Wesentlichen auf das aktuelle Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement KGSt® zu den „Kosten eines Arbeitsplatzes (2016/2017)⁹¹.

Noch während der Erhebung musste eine Unklarheit bezüglich der Bewertung von Sachkosten für IT-Hardware und Software ausgeräumt werden. Die KGSt® bestätigte, dass mit der von dort vorgeschlagenen Sachkostenpauschale eines Büroarbeitsplatzes in Höhe von 9 700 Euro sämtliche Kosten eines IT-Arbeitsplatzes berücksichtigt seien. Dies schließt auch die Ausstattung mit Spezialsoftware mit ein.

Die Ergebnisse der Rückmeldungen wurden in zusammengefasster Form ausgewertet. Es wurden Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Die Firma KUBUS GmbH wertete zudem unterstützend die Fragenbögen aller Landkreise, kreisfreien und vier großen kreisangehörigen Städte und eine Stichprobe bei den Ämtern aus.

Im Rahmen der Plausibilitätsprüfungen wurde zum Beispiel für klar abgegrenzte Fachbereiche eine Sonderauswertung vorgenommen. Dies betraf den Aufgabenbereich der Wohngeldbearbeitung sowie die Aufgabe der Überwachung des ruhenden Verkehrs bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden, die Aufgaben der Standesämter bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, die Aufgabe der Ausbildungsförderung und des Straßenverkehrswesens bei kreisfreien Städten und Landkreisen sowie die Aufgaben der Überwachung des fließenden Verkehrs und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden durch die Landkreise.

Eine vollständige Auswertung aller Einzelaufgaben ist nicht vorgenommen worden. Eine solche Auswertung hätte dazu geführt, dass eine nicht unerhebliche Anzahl von Meldungen nicht berücksichtigt werden könnte, weil in den einzelnen Meldungen der Verwaltungen teilweise Aufgaben zusammengefasst dargestellt wurden.

Die Plausibilitätsprüfungen haben in vielen Fällen sowohl zur Aufdeckung von **fehlenden** Angaben zu Personal- und Sachkosten (z.B. Bundesdruckerei), aber auch zu **fehlerhaften oder unvollständigen Angaben** insbesondere im Bereich der Sachkosten (z.B. falsche Zuordnung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wie Brandschutz, Abfallwesen oder Abwasser) geführt.

In besonders gelagerten Einzelfällen mussten im Rahmen der Plausibilitätsprüfung zusätzlich Stellenpläne der Jahre 2015 und 2016 eingesehen werden.

Soweit nicht unzweifelhaft erkennbar war, dass die Angaben im Rahmen der Auswertung nicht zu berücksichtigen sind, sind die Korrekturen mit den kommunalen Verwaltungen jeweils abgestimmt worden.

Der Umfang sämtlicher Korrekturen lässt sich im Nachhinein nur im Einzelfall ermitteln, da eine getrennte Erfassung und Auswertung der fehlerhaften Daten aufgrund der manuellen Verarbeitung der Daten (über 600 Dateien) nicht praktikabel ist.

Die Berücksichtigung der Verwaltungsgemeinkosten erfolgte durch einen pauschalen Zuschlag zu den Personalkosten in Höhe von 20 Prozent, welcher auch den sogenannten Fachbereichsoverhead berücksichtigt. Soweit die Verwaltungen den Personalaufwand des Fachbereichsoverhead (Fachbereichs- und Amtsleitung, Vorzimmer) mit berücksichtigt haben, wurde der Zuschlag auf 10 Prozent reduziert.

⁹¹ KGSt® -Bericht Nr. 7/2016.

Außer bei den Geoinformationsämtern wurde als Sachkostenpauschale durchgängig auf den oben genannten Pauschalbetrag der KGSt[®] zurückgegriffen.

Im Bereich Ausländerrecht, Wohngeld und Wahlen wurden die Ergebnisse der Befragung zum Jahr 2015 mit den ergänzenden Daten für das Jahr 2016 zusammengeführt und mit den neuesten Personalkostentabellen der KGSt[®] und des Versorgungsverbandes M-V verknüpft.

Während der Untersuchung und Auswertung wurde der FAG-Beirat am 20. Mai 2016 und 17. Oktober 2016 zum Verfahrensstand unterrichtet. Sowohl der Städte- und Gemeindetag M-V e.V. als auch der Landkreistag M-V e.V. haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, vor Erstellung des Abschlussberichts die Akten und Daten einzusehen. Im Rahmen der Akteneinsicht durch den Städte- und Gemeindetag M-V e.V. wurde bezüglich der Nachvollziehbarkeit dieser Korrekturen hinsichtlich der Dokumentation ein Schwerpunkt gesetzt.

Einzelne Gemeinden und Ämter haben von dem Angebot Gebrauch gemacht ebenso die Akten und Berechnungen einzusehen. Im Ergebnis der Akteneinsicht wurden nochmals alle Fragebögen auf mögliche Übertragungsfehler und Rechenfehler untersucht und notwendige Korrekturen eingearbeitet.

4. Ergebnisse der Erhebung im Einzelnen

4.1 Ämter und amtsfreie Gemeinden

Insgesamt haben 96 von 109 Amtsverwaltungen und amtsfreien Gemeinden⁹² teilgenommen. Dies entspricht unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen einer Abdeckung von 90 Prozent (in 2013 waren es nur 77 Prozent). Nur in einem Fall ließen sich die Angaben eines Amtes nicht verwerten.

Auf dieser Basis erfolgte für die Berechnung der Zuweisungen nach § 15 Absatz 1 FAG M-V eine Hochrechnung zum Gesamtergebnis. Hierzu wurde der ermittelte Finanzbedarf durch die Anzahl der Einwohner der berücksichtigten Meldungen geteilt und mit der Gesamtzahl aller Einwohner (per 30. Juni 2015) der Ämter und amtsfreien Gemeinden multipliziert.

Die Meldungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden weisen bei den Kosten der Aufgabenwahrnehmung zum übertragenen Wirkungskreis die größte Streuung auf. Für 2015 wurden folgende Werte ermittelt:

Die berechneten Zuschussbedarfe der Ämter und amtsfreien Gemeinden lagen im Bereich von 20,15 Euro und 131,76 Euro je Einwohner.

Der Aufwand der 10 Ämter und amtsfreien Gemeinden mit dem höchsten Zuschussbedarf lag im Mittel bei 79,79 Euro je Einwohner. Im Gegensatz hierzu lag der Aufwand der 10 Ämter mit dem niedrigsten Aufwand bei nur 24,89 Euro je Einwohner. Unter Berücksichtigung der Amtsgröße ergibt sich ein gewogener Mittelwert aus allen Meldungen von 43,60 Euro je Einwohner. Mit Blick auf die hohe Streuung der Werte im oberen Bereich wurde zugleich der Medianwert statistisch ermittelt, dieser liegt für 2015 bei 42,00 Euro je Einwohner. Unter Berücksichtigung der Personalkostentabellen 2016 und der Aktualisierung der Daten für Wahlen und Wohngeld ergibt sich ein **Mittelwert 2016 von 45,05 Euro je Einwohner** und ein Median von 42,96 Euro je Einwohner.

⁹² Dies schließt die großen kreisangehörigen großen Städte nicht ein.

Für den Aufgabenbereich der **Wohngeldbearbeitung** wurde neben der Einwohnerzahl auch die Anzahl der Wohngeldfälle bei der Auswertung berücksichtigt. Bei einer Gegenüberstellung der Personalkosten je Fall lagen die Fallkosten zwischen 46,13 Euro und 908,78 Euro je Fall.

Wird die eingesetzte Arbeitszeit der Mitarbeiter ins Verhältnis zu den angegebenen Fallzahlen gesetzt, so lag die Bearbeitungszeit zwischen 64 und 548 Minuten je Wohngeldfall.

Ämter mit besonders hohen Fallzeiten / -kosten begründeten dies unter anderem mit einer nicht vollständigen Erfassung der Fallzahlen, die u.a. die häufigen Wohngeldkalkulationen nicht erfasse. Das Amt Carbäk, in der Randlage zu Rostock, wie auch die Verwaltung der Insel Poel wiesen darauf hin, dass es außerdem nur sehr wenige Wohngeldfälle überhaupt gäbe und dennoch die Aufgabe nicht auf andere Ämter übertragen werden soll. Ämter, die die Aufgabe in Zusammenarbeit für andere Ämter miterledigen, wie Bad Doberan-Land oder Recknitz-Trebeltal weisen hingegen besonders niedrige Fallkosten auf.

Eine weitere Auswertung bezog sich auf den **ruhenden Verkehr**. Die Aussagekraft dieser Auswertung ist nur eingeschränkt gegeben, da sich der Umfang der Aufgabenwahrnehmung anhand von Fallzahlen und Einnahmen auf verhängte Anordnungen über Buß- und Ordnungswidrigkeiten nur bedingt bewerten lässt. Die Auswertung auch dieser Daten ermöglichte jedoch eine tiefere Plausibilitätsprüfung hinsichtlich der Angaben zu den Einnahmen. Auch hier wurde die breite Streuung der Werte deutlich. In einem Amt wurden bei insgesamt nur 39 Verwarnungen und Bußgeldbescheiden Einnahmen in Höhe von nur 104 Euro erzielt (2,67 Euro je Fall), wobei hingegen die zehn Ämter mit der höchsten Quote im Mittel auf ein Verhältnis von 28,32 Euro je Fall gekommen sind. Mit Blick auf das Verhältnis Personalaufwand zu Einnahmen überstiegen die Personalkosten in nahezu allen Ämtern die Einnahmen aus der Aufgabenwahrnehmung. Im Mittel lag der Wert bei 176 Prozent.

Das Verhältnis der im Jahr 2015 besetzten Stellen zu den unbesetzten Personalstellen (Soll/Ist – Vergleich zum Stellenplan) lag bei den Ämtern, soweit diese hierzu Angaben vorgenommen haben, bei rund 600 besetzte Stellen zu knapp 11 unbesetzten Stellen (1,8 Prozent). Damit ergibt sich, dass nicht die Vakanz einer hohen Anzahl von Stellen die Auswertung negativ beeinflusst hat.

Unter Berücksichtigung der ergänzenden Abfrage zu den Entwicklungen im Jahr 2016 für die Aufgaben Wahlen, Wohngeld und Asyl sowie durch Einarbeitung der Personalkostentabellen 2016 ergab sich eine Kostensteigerung von 3,3 Prozent zu 2015. Mit einem Anteil von rd. 2 Prozent ist die Kostensteigerung auf die aktualisierten Personalkostentabellen zurückzuführen.

Im Einzelnen ergeben sich folgende Ergebnisse für die Ämter und amtsfreien Gemeinden:

Der nachgewiesene Gesamtaufwand unter Berücksichtigung von Personalkosten, Personalnebenkosten, Sachkosten (einschl. Investitionen) und Einnahmen betrug **43 799 896 Euro** bei einer zugrundeliegenden **Einwohnerzahl von 972 257** Einwohnern.

Tatsächlich lebten in allen Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden 1 083 910 Einwohner⁹³, sodass sich ein **hochgerechneter Zuschussbedarf von 48 829 831 Euro** ergibt. Unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes von 7,5 Prozent ergibt sich für die Ämter und amtsfreien Gemeinden (ohne die großen kreisangehörigen Städte) ein zukünftiger **Zuweisungsbedarf in Höhe von 45,2 Mio. Euro**. Der Zuweisungsbedarf steigt damit um 4,1 Mio. Euro an. Die Ursachen lassen sich im Einzelnen nicht feststellen, da im Fall der Ämter und amtsfreien Gemeinden für beide Jahre keine Vollerhebung vorliegt.

4.2 Große kreisangehörige Städte

Alle großen kreisangehörigen Städte haben an der Datenerhebung teilgenommen. Für die **großen kreisangehörigen Städte** ergaben sich im Abgleich der Daten für 2015 Zuschussbedarfe im Bereich von 58,45 Euro je Einwohner bis 75,36 Euro je Einwohner. Unter Berücksichtigung der Personalkosten für rund 298 Personalstellen sowie der Sachkosten ergibt sich nach Abzug der Einnahmen ein **Zuschussbedarf auf 14,89 Mio. Euro**. Unter Berücksichtigung der Aktualisierung für das Jahr 2016 ergeben sich Werte zwischen 61,36 Euro je Einwohner bis 82,59 Euro je Einwohner. Bei nunmehr rd. 305 Personalstellen steigt der Zuschussbedarf **auf insgesamt 15,95 Mio. Euro**, was einer Steigerung von 7,1 Prozent entspricht. Neben der Tarifierhöhung ist die Steigerung hier von zusätzlichem Personalbedarf im Jahr der Landtagswahl und in Folge der Wohngeldnovelle 2016 geprägt.

Unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes von 7,5 Prozent ergibt sich zukünftig ein **Zuweisungsbedarf in Höhe von 14,8 Mio. Euro**. Der Wert liegt um 1,8 Mio. Euro unter dem bisherigen Zuweisungsbetrag von 16,6 Mio. Euro.

Die Auswertung zeigt auf, dass im Jahr 2016 insgesamt 29 VZÄ weniger als im Jahr 2012 benötigt wurden. Zugleich stiegen die aufgabenbezogenen Einnahmen von 8,0 Mio. Euro auf 10,6 Mio. Euro.

Zu Zwecken der näheren Plausibilitätsprüfung wurde der Aufgabenbereich der **Standesämter** der 4 großen kreisangehörigen Städte zusammen mit den beiden kreisfreien Städten näher untersucht. Mängel bei der Datenerfassung konnten in diesem Zusammenhang nicht aufgedeckt werden. Für den Aufgabenbereich des Personenstandswesens ist keine Kostendeckung durch die Gebühreneinnahmen zu erreichen gewesen. Alle 6 Städte leisten im Bereich zwischen 3,31 und 6,57 Euro je Einwohner⁹⁴ an Zuschüssen.

Die Ursachen für die Differenz liegen einerseits beim Einzugsbereich der Standesämter, mit zunehmender Größe kann die Aufgabe offensichtlich effizienter wahrgenommen werden (z.B. Schwerin, Rostock), aber auch bei der Bewertung der Stellen.

⁹³ Einwohnerzahl per 30.06.2015; für 2016 liegen noch keine amtlichen Einwohnerzahlen vor.

⁹⁴ Grundsätzlich bietet sich auch eine Untersuchung nach Fallzahlen an, dazu müssten jedoch beim Zeitaufwand für die Geschäftsfälle zumindest nach Trauungen/Lebenspartnerschaften einerseits und Geburten/Sterbefällen andererseits differenziert werden.

4.3 Kreisfreie Städte

Die beiden kreisfreien Städte sind sowohl Träger von gemeindlichen Aufgaben, als auch von Kreisaufgaben. Damit erklärt sich der deutlich höhere Zuschussbedarf für Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich des übertragenen Wirkungskreises. Der höhere Personalbedarf infolge der Flüchtlingsaufnahme im Jahr 2016 macht sich hier neben dem zusätzlichen Personalbedarf in Folge der Wohngeldnovelle und der Landtagswahl mit über 14 zusätzlichen Stellen insgesamt sehr stark bemerkbar.

Der Zuschussbedarf lag für beide Städte im Jahr 2015 insgesamt bei 34,94 Mio. Euro und steigerte sich auf 36,91 Mio. Euro im Jahr 2016 (+5,6 Prozent).

Unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes von 7,5 Prozent ergibt sich zukünftig ein **Zuweisungsbedarf von 34,2 Mio. Euro**.

Der Zuweisungsbetrag liegt damit um 2,6 Mio. Euro unter dem bisherigen Wert von 36,8 Mio. Euro.

Im Fall von Schwerin ist festzustellen, dass eine hohe Anzahl von vakanten Stellen (2015 = 13 Stellen bzw. 6,9 Prozent) besteht. Werden die tatsächlich besetzten Stellen von Rostock und Schwerin gegenübergestellt, ist festzustellen, dass Schwerin mit 2,1 Stellen je 1 000 Einwohner beim Personaleinsatz für übertragene Aufgaben leicht unter dem Wert von Rostock mit 2,2 Stellen je 1 000 Einwohner liegt. Außerdem wurden mit der Abfrage zum Jahr 2015 im Vergleich zu 2012 deutlich höhere Einnahmen für die Landeshauptstadt Schwerin gemeldet.

Beide Städte haben sich dazu entschieden den Personalaufwand für die Fachbereichsleitung vollständig mit erfassen zu lassen. Vor diesem Hintergrund wird unter Verweis auf die Empfehlungen der KGSt[®] der Personalkostenzuschlag⁹⁵ gesenkt.

4.4 Landkreise

An der Erhebung 2015/2016 beteiligten sich alle Landkreise. Eine Gegenüberstellung der Berechnungsergebnisse mit den Angaben aus 2013 ist insofern nicht möglich, als dass dazumal nur 4 Landkreise ihre Daten bereitgestellt hatten und sodann die Gesamtergebnisse durch Hochrechnung ermittelt werden mussten.

Der Zuschussbedarf lag für die Landkreise im Jahr 2015 insgesamt bei 100,3 Mio. Euro und steigerte sich auf 107,4 Mio. Euro im Jahr 2016 (+7,1 Prozent). Die Steigerung von 2015 zu 2016 ist mit einem deutlichen Personalaufwuchs (+3,2 Prozent) im Wesentlichen in Folge der hohen Flüchtlingszahlen begründet. Die Quote der vakanten Stellen 2015 lag auch bei den Landkreisen bei nur 1,98 Prozent. Damit kann auch für die Landkreise festgestellt werden, dass nicht die Vakanz einer hohen Anzahl von Stellen die Auswertung negativ beeinflusst hat.

Unter Berücksichtigung eines Selbstbehaltes von 7,5 Prozent ergibt sich zukünftig ein **Zuweisungsbedarf von 99,4 Mio. Euro**.

Der Zuweisungsbedarf liegt um 5,8 Mio. Euro unter dem bisherigen Wert von 105,2 Mio. Euro. Das Ergebnis könnte durch den Personalabbau nach der Kreisgebietsreform geprägt sein. Zugleich ist auffällig, dass beim Landkreis Rostock angegebenen Einnahmen im Vergleich zur Meldung für das Jahr 2012 deutlich angestiegen sind.

⁹⁵ KGSt[®] -Bericht Nr. 7/2016

Im Rahmen der Akteneinsicht durch den Landkreistag wurde die Forderung gestellt, dass einzelne Aufgabenbereiche im Bereich der Kreisaufgaben nochmals näher untersucht werden. Dem wurde im Nachgang nochmals Rechnung getragen.

Nicht untersucht werden konnte dabei, ob alle von den Verwaltungen zur Verfügung gestellten Angaben richtig und vollständig waren und welche Besonderheiten im Einzelfall eine gegebenenfalls effizientere Aufgabenerledigung ermöglichten. Hierzu wären im Einzelnen spezialisierte Organisationsuntersuchungen erforderlich.

Nach erfolgter Akteneinsicht wurden zudem die Landkreise nochmals angefragt, ob die dem eigenen Wirkungskreis zuzurechnenden Integrationslotsen bei der Erfassung der Daten unberücksichtigt geblieben sind. Im Ergebnis ist es zu Änderungen gekommen, weil einige Landkreise die Integrationslotsen mit erfasst hatten.

Die Auswertung von **Einzelaufgaben für die Landkreise und kreisfreien Städte** legt offen, dass auch bei Wahrnehmung von Kreisaufgaben eine hohe Varianz bei den Kosten der Aufgabenerledigung besteht.

Im Einzelnen wurden Aufgabenbereiche näher analysiert, für die möglichst auch Fallzahlen vorliegen.

Die Untersuchung der Aufgabe der **Überwachung des fließenden Verkehrs** (nur Landkreise) zeigt auf, dass die Übertragung dieser Aufgabe im laufenden Bereich mit rund 9,7 Mio. Euro zu Überschüssen führt. Die Spanne der Überschüsse je Einwohner lag dabei zwischen 6,61 Euro und 10,41 Euro. Bezieht man die Fallzahlen für Verwarn- und Bußgelder in die Auswertung mit ein und stellt diese den Einzahlungen gegenüber, zeigt sich auch hier eine deutliche Spannbreite von 28,07 bis 41,07 Euro je Fall, wobei der Mittelwert (ohne VPR) bei 35,87 Euro je Fall lag.

Die Untersuchung **der Aufgabe Straßenverkehrswesen (ohne ruhenden und fließenden Verkehr)** zeigt auf, dass die Übertragung dieser Aufgabe im laufenden Bereich nur bei vier Landkreisen zu leichten Überschüssen führt.

Die Spanne der Überschüsse und Defizite je Einwohner⁹⁶ lag dabei zwischen +10,81 Euro und -3,77 Euro. Bezieht man die Fallzahlen aus den Teilaufgabenbereichen Führerschein- und Zulassungswesen in die Auswertung mit ein und stellt diese den Einzahlungen gegenüber, zeigt sich ebenso eine deutliche Spannbreite von 14,69 bis 55,11 Euro je Fall. Ursachen für diese hohe Varianz bei den Einnahmen je Fall könnte jedoch in einer unterschiedlichen Zählung der Fälle zu suchen sein. Auffällig sind die Ergebnisse des Landkreises Ludwigslust-Parchim, der trotz Kooperation mit der Landeshauptstadt Schwerin einen Zuschussbedarf bei dieser Aufgabe von über 1 Mio. Euro hat. Auch die Hansestadt Rostock leistet für diese Aufgabe einen Zuschuss von fast 0,8 Mio. Euro.

Die Untersuchung der Aufgabe der **Ausbildungsförderung** zeigt auf, dass die Übertragung dieser Aufgabe im laufenden Bereich ebenso in unterschiedlichem Maß zuschussbedürftig ist. Die Spannbreite liegt hier zwischen 0,48 Euro je Einwohner (Kooperation von Schwerin mit dem Landkreis Ludwigslust-Parchim durch Schwerin) und 1,43 Euro im Landkreis Vorpommern-Rügen. Der Zuschussbetrag je Fall liegt zwischen 161 Euro und 339 Euro.

Die Untersuchung der Aufgabe der **unteren staatlichen Verwaltungsbehörden** bei den Landkreisen zeigt auf, dass die Übertragung dieser Aufgabe im laufenden Bereich erwartungsgemäß zuschussbedürftig ist, die Streuung der Werte jedoch deutlich geringer ist. Die Spannbreite liegt hier zwischen 6,44 und 8,53 Euro je Einwohner⁹⁷.

⁹⁶ Ohne die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte.

⁹⁷ Ohne die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte.

4.5 Geoinformationsämter

An der Erhebung beteiligten sich alle 7 Träger von Geoinformationsämtern⁹⁸. Auch für die Geoinformationsämter lagen in 2013 nicht von allen Trägern die Meldungen vor, sodass auch hier kein Vergleich der Datensätze in der Gesamtheit möglich ist.

Die Besonderheit bei der Erhebung und Auswertung der Daten liegt bei den Geoinformationsämtern darin, dass es aufgrund der klaren Produktabgrenzung möglich ist die Personalkosten direkt zu erheben. Um in diesem Fall eine Indexierung der Personalkosten auf das Jahr 2016 gewährleisten zu können, wurde unter Rückgriff auf die tatsächliche Stellenbesetzung bei den Geoinformationsämtern aller 7 Träger ein gewogener Mittelwert zur Tarifentwicklung aus den Personalkostentabellen 2015/2016 ermittelt. Dieser lag bei 102,12 Prozent.

Für die Bewertung der im Übrigen für alle anderen Aufgaben zugrunde gelegten Personalkostentabellen dürfte interessant sein, dass der berechnete Wert für pauschal ermittelte Personalkosten um durchschnittlich 6,9 Prozent über den tatsächlichen gemeldeten Personalkosten der Geoinformationsämter lag. Wären hier die Pauschalen zur Anwendung gekommen, wären die anzusetzenden Personalkosten um rd. 2 Mio. Euro überzeichnet gewesen. Lediglich der Landkreis Ludwigslust-Parchim lag mit seinen Angaben annähernd bei den pauschal berechneten Werten.

Eine weitere Besonderheit bei den Geoinformationsämtern dürfte die Beschaffung von besonders teuren IT-Ausstattungen betreffen. Insofern wurde auf die pauschale Berücksichtigung dieser Kosten als Teilbetrag der Sachkostenpauschale verzichtet und stattdessen auf die Einzelangaben der Träger zurückgegriffen. Diese Lösung kommt einer nachvollziehbaren Forderung der Kommunen nach Berücksichtigung der besonders aufwendigen IT-Ausstattung der Geoinformationsämter entgegen.

Die Landkreise Vorpommern-Rügen, Ludwigslust-Parchim und Nordwestmecklenburg haben im Übrigen die Beschaffung von (Spezial-) Fahrzeugen bei den Investitionsaufwendungen angegeben. Da die Sachkostenpauschale auch alle Reisekosten und damit auch den Kauf von Fahrzeugen abdeckt, wurde der Anteil der Reisekostenpauschale von 255 Euro je VZÄ um 50 Prozent auf 127,50 Euro gekürzt.

Durch den Landkreis Ludwigslust-Parchim wurden zudem die Abschreibungsbeträge für alle Fahrzeuge des Amtes für die Jahre 2013 bis 2016 bereitgestellt. Zwar liegen die Abschreibungsbeträge der Jahre 2015 und 2016 mit 20 352 Euro leicht über dem aus den Anschaffungsbeträgen ermittelten Werten von 19 350 Euro. Bei einer Durchschnittsbildung der Abschreibungen für 4 Jahre liegt der Wert hingegen mit 17 735 Euro klar unter dem aus Investitionsbeträgen abgeleiteten Wert.

⁹⁸ Der Landkreis Ludwigslust-Parchim und die Landeshauptstadt Schwerin betreiben eine gemeinsame Geoinformationsbehörde.

Der nachgewiesene Gesamtbedarf der Geoinformationsämter beläuft sich unter Berücksichtigung der Personalkostensteigerung von 2015 zu 2016 auf **insgesamt 24 873 620 Euro**. Im Vergleich zum ermittelten Wert des Jahres 2012, der bei 27 419 963 Euro lag, ergibt sich damit eine deutliche Senkung des Finanzierungsbedarfes. Wie bei den bisherigen Erhebungen hat die Hansestadt Rostock im Vergleich zur Einwohnerzahl einen besonders niedrigen Aufwand von 8,75 Euro je Einwohner. Die in der Fläche tätigen Geoinformationsämter der Landkreise haben einen Aufwand zwischen 15,32 und 17,62 Euro je Einwohner. Ein Zusammenhang zwischen Flächenausdehnung der Landkreise und Kosten je Einwohner lässt sich an den Daten allerdings nicht eindeutig ableiten.

Die Hauptursache für den reduzierten Bedarf sind die teilweise deutlich reduzierten Personalkosten, welche insbesondere bei den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Greifswald abzulesen sind. Beim Landkreis Rostock sowie der Hansestadt Rostock blieben die Personalkosten hingegen nahezu unverändert. Bei den Vakanzen lag mit einem Wert von 2 Prozent ebenso keine Besonderheit vor.

Im Rahmen der Fortschreibung der Zuweisungen nach § 15 Absatz 4 FAG M-V muss zudem jeweils neu eingeschätzt werden, ob die Aufteilung der Zuweisungsbeträge auf die Träger nach einem sachgerechten Schlüssel erfolgt. Bisher wird die Zuweisung auf die 7 Träger jeweils zu einem Drittel im Verhältnis der Einwohnerzahl, der Fläche sowie der Anzahl der Flurstücke aufgeteilt. Diese Daten werden jährlich aktualisiert.

Alle Träger wurden in diesem Zusammenhang aufgefordert ein Votum abzugeben, ob die bisherige Aufteilung sachgerecht ist. Bis auf den Landkreis Ludwigslust-Parchim halten alle Träger die bisherige Aufteilung für sachgerecht.

Der Landkreis Ludwigslust stellt hingegen in Frage, ob die Zahl der Flurstücke als Gewichtungsfaktor sachgerecht ist, da es ein Ziel im Liegenschaftskataster ist, durch Verschmelzung/Vereinigung eine möglichst geringe Anzahl von Flurstücken zu haben. So wird für die Teilaufgaben der Geoinformationsämter im Bereich der Vermessungsleistungen und für die Finanzierung der Aufgaben der Gutachterausschüsse ein abweichender Verteilungsschlüssel vorgeschlagen und die Berücksichtigung der Anzahl von Bodenrichtwertzonen als alternativer Faktor befürwortet.

Mit Blick darauf, dass sich alle anderen Träger für die Beibehaltung der bisherigen Aufteilung zu jeweils einem Drittel nach Einwohnerzahl, Fläche und Anzahl der Flurstücke ausgesprochen haben und die weitere Differenzierung der Zuweisungen nach Aufgabenbereichen die Komplexität der Zuweisungsregelung des FAG M-V noch weiter erhöht, wird der Vorschlag des Landkreises Ludwigslust-Parchim nicht aufgegriffen.

4.6 Zusammenfassung der Ergebnisse

Alle Angaben in Euro

| Gesamtrechnung 2015 | Finanzbedarf 2015 | nach Selbstbehalt | je EW |
|------------------------------|----------------------|--------------------|--------|
| Ämter | 47.263.120 | 43.718.386 | 40,33 |
| Kreisfreie Städte | 34.940.843 | 32.320.279 | 108,78 |
| große kreisangehörige Städte | 14.886.082 | 13.769.626 | 62,71 |
| Landkreise | 100.267.330 | 92.747.281 | 71,15 |
| Geoinformationsämter | 24.340.750 | 22.515.194 | 14,07 |
| | 221.698.125 | 205.070.766 | |
| Gesamtrechnung 2016 | Finanzbedarf 2016 | nach Selbstbehalt | je EW |
| Ämter | 48.829.831 | 45.167.594 | 41,67 |
| Kreisfreie Städte | 36.914.519 | 34.145.930 | 114,92 |
| große kreisangehörige Städte | 15.949.543 | 14.753.327 | 67,19 |
| Landkreise | 107.371.458 | 99.318.599 | 76,19 |
| Geoinformationsämter | 24.873.620 | 23.008.099 | 14,37 |
| | 233.938.971 | 216.393.548 | |

nachrichtlich:

Änderung der Zuweisungsbeträge nach § 15 Absatz 1 bis 4 FAG M-V

in Mio. Euro

| | bis 2017 | ab 2018 |
|--|---------------------|---------------------|
| § 15 Absatz 1 | 41,1 | 45,2 |
| § 15 Absatz 2 | 105,2 | 99,4 |
| § 15 Absatz 3 kreisfreie Städte | 36,8 | 34,2 |
| § 15 Absatz 3 große kreisangehörige Städte | 16,6 | 14,8 |
| § 15 Absatz 4 | 25,4 | 23,1 |
| Summe: | <u>225,1</u> | <u>216,7</u> |

Anlage 5

Ministerium für Inneres und Europa
Abteilung 3, Referat 330

Schwerin, den 8. Juni 2017

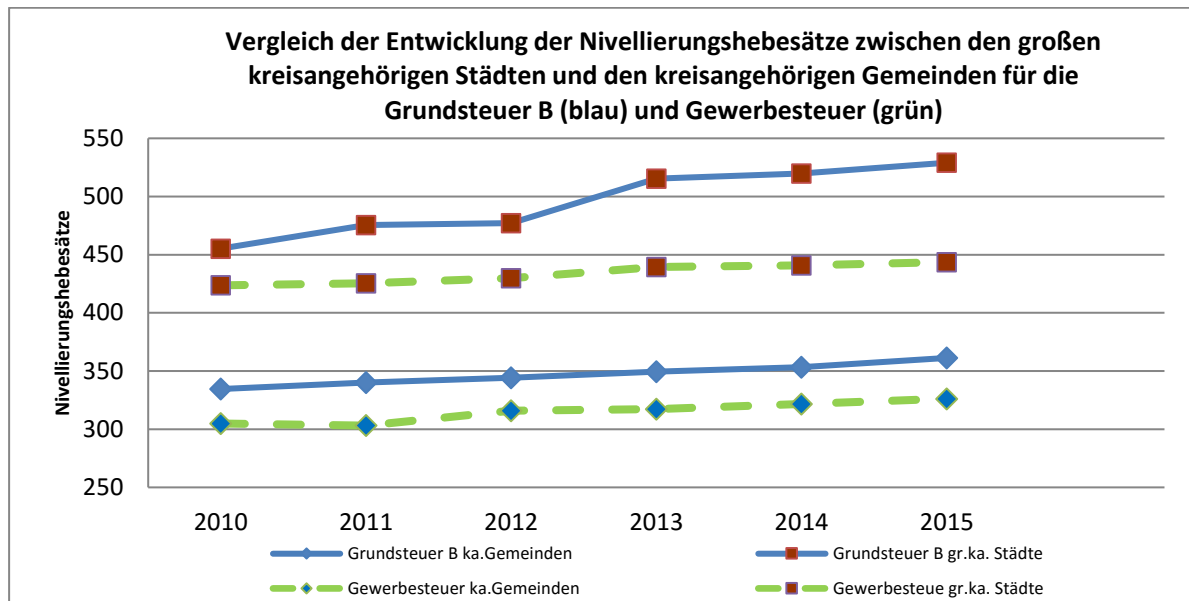
Bericht zum Ergebnis der Überprüfung des Absenkungsgrades der Steuerkraftzahlen für die großen kreisangehörigen Städte im Zusammenhang mit der Berechnung der Kreisumlagegrundlage nach § 23 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V

Gemäß § 23 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 6 FAG M-V erforderlich ist. Eine Anpassung ist erforderlich, wenn erhebliche Veränderungen der Grunddaten zur Berechnung der Steuerkraftzahlen im Vergleich der großen kreisangehörigen Städte und der kreisangehörigen Gemeinden stattgefunden haben.

Eine Absenkung der Steuerkraftzahlen nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 bis 6 FAG M-V ist, mit zunächst 85 Prozent, erstmals mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 6. Juli 2011 (GVOBl. M-V 2011, S. 400) erfolgt, um eine übermäßig große finanzielle Belastung der vier großen kreisangehörigen Städte durch die Kreisumlage als Folge der getrennten Berechnung der Steuerkraftzahlen für die beiden Gemeindegruppen zu verhindern. Diese Vorschrift ist im Zuge der Kreisstrukturreform eingeführt worden und verhindert, dass die mit der Landkreisneuordnung eingekreisten vier ehemals kreisfreien Städte übermäßigen Belastungen aufgrund der Kreiszugehörigkeit und der damit zusammenhängenden Kreisumlagepflicht ausgesetzt sind.

Dem liegt zugrunde, dass für die Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Realsteuern (Grundsteuer A, B und Gewerbesteuer) für die großen kreisangehörigen Städte und die restlichen kreisangehörigen Gemeinden nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 und 2 FAG M-V getrennte Berechnungen mit unterschiedlichen Nivellierungshebesätzen vorgenommen werden. Die Nivellierungshebesätze sind insbesondere für die Berechnung der Steuerkraftzahlen zur Grundsteuer B und zur Gewerbesteuer für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte noch deutlich höher als die Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden.

In der Graphik 1 ist die Entwicklung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer beider Gemeindegruppen dargestellt. Nähern sich die jeweiligen Hebesätze an, muss der Faktor für die Absenkung erhöht werden. Bei umgekehrtem Verlauf muss der Faktor abgesenkt werden.

Grafik 1: Entwicklung der Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer B und Gewerbesteuer

Durch die mit dieser Gesetzesänderung beabsichtigte Vorgabe von Nivellierungshebesätzen in § 12 Absatz 4 FAG M-V wird sich der Abstand bei den zugrunde liegenden Nivellierungshebesätzen beider Gemeindegruppen für die Berechnung der Realsteuerkraftzahlen deutlich verringern. Die Nivellierungshebesätze werden ab dem Jahr 2018 für beide Gemeindegruppen dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätzen aller Gemeinden angenähert. Ziel der gesetzgeberischen Vorgabe ist es, einerseits Kontinuität bei den Nivellierungshebesätzen zu erreichen und andererseits den Abstand der Nivellierungshebesätze zwischen dem kreisangehörigen Raum und den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten deutlich zu reduzieren. Auf Basis der Daten zur Steuerkraft der Gemeinden sollen dazu in einem ersten Schritt die jeweiligen Differenzen zum Landesdurchschnitt halbiert werden.

Wie jedoch nachfolgende Tabelle 1 aufzeigt, liegen die Nivellierungshebesätze der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte bei allen drei Realsteuerarten für die nächsten zwei Jahre weiterhin deutlich über den Hebesätzen der kreisangehörigen Gemeinden.

Tabelle 1: Nivellierungshebesätze zum Finanzausgleich 2018 bezogen auf die Steuerkraftberechnung des Jahres 2016 (Grundlage Kassenstatistik 2016)

| | Grundsteuer A | Grundsteuer B | Gewerbesteuer |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Kreisfreie und große kreisangehörige Städte | 314 | 477 | 410 |
| Kreisangehörige Gemeinden ohne große kreisangehörige Städte | 307 | 396 | 348 |

Daraus folgt, dass bei theoretisch gleichen Messbeträgen für die Grund- und Gewerbesteuer die nach § 12 Absatz 4 Satz 2 Nummern 1 und 2 FAG M-V berechneten Steuerkraftzahlen der großen kreisangehörigen Städte höher wären als bei den anderen kreisangehörigen Gemeinden. Um eine Korrektur dieser unterschiedlichen Berechnungskennzahlen zwischen den Gemeindegruppen vorzunehmen, ist eine Vergleichsberechnung anzustellen. Dabei werden die großen kreisangehörigen Städte in das Rechenmodell zur Berechnung der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden vollständig integriert. In der nachfolgenden Tabelle 2 werden die Ergebnisse der Vergleichsberechnung für die Steuerkraftberechnung gegenübergestellt.

Tabelle 2: Vergleich der Steuerkraftberechnungsmodelle für die vier großen kreisangehörigen Städte auf der Basis der Steuerkraft 2016 zum kommunalen Finanzausgleich 2018

| Große kreisangehörige Stadt | Ausgangsbasis; Steuerkraftberechnung innerhalb der Säule nach § 12 Absatz 4 Satz 2 FAG M-V (mit Realsteuerhebesätzen aus Tabelle 1 Zeile 1) in Euro* | Steuerkraftberechnung auf Basis der für kreisangehörige Gemeinden gültigen Nivellierungshebesätze (mit Realsteuerhebesätzen aus Tabelle 1 Zeile 2) in Euro**99 | Prozentualer Unterschiedsbetrag in % |
|---|--|---|---|
| Universitäts- und Hansestadt Greifswald | 40.476.172 | 37.245.024 | |
| Neubrandenburg | 56.184.432 | 51.045.241 | |
| Hansestadt Stralsund | 37.828.099 | 34.665.704 | |
| Hansestadt Wismar | 31.791.461 | 28.752.614 | |
| | | <u>Mittelwert:</u> | |

Ergebnis der Prüfung:

Im Ergebnis der vorgenommenen Berechnung muss festgestellt werden, dass eine Anpassung erforderlich ist. Die Hebesatzunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den vier großen kreisangehörigen Städten werden sich in Folge der gesetzgeberischen Vorgabe von Nivellierungshebesätzen so deutlich verringern, dass diese Anpassung zwingend erforderlich ist.

Der berechnete Wert liegt mit 91,24 Prozent. Bei ganzzahliger Rundung des Wertes ergibt sich ein Wert von 91 Prozent.

Sollte im Finanzausgleich zukünftig ein einheitlicher Nivellierungshebesatz Anwendung finden, bedarf es einer Regelung nach § 23 Absatz 3 FAG M-V nicht mehr.

^{99*} Datenbasis: Angaben der Kommunen zur Kassenstatistik 2016 mit ersten Prüfungsergebnissen der Rechnungsprüfungsämter