

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 7/1129 -

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes
Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

Das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) ist als ein sogenanntes Dauergesetz ausgestaltet und enthält verschiedene Regelungen, die immer wieder hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung und Angemessenheit zu überprüfen sind. Gemäß Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist das Land verpflichtet, im Wege des Finanzausgleiches die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Landkreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen. In regelmäßigen Zeitabständen sind die Verteilung der Finanzausweisungen 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. Zudem hatte der FAG-Beirat aufgrund der Umsetzung der Kreisstrukturreform und der nachfolgenden Anpassung des FAG M-V sowie der defizitären Haushaltssituation zahlreicher Kommunen eine gutachterliche Überprüfung der vertikalen und horizontalen Finanzverteilung gefordert.

Im Einzelnen einigten sich die Mitglieder des FAG-Beirates darauf, das FAG M-V 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 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 Finanzausgleiches 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 Einkommenssteueranteilen, sondern nach Anzahl der Kinder (bis 18 Jahren) verteilt werden. Die Mittel sollen dabei kreis- und amtsumlagefähig bleiben.

B Lösung

Mit den vorgesehenen 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 Änderungen 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.

Die 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 wird korrigiert. Es erfolgt so eine belastungsgerechte Verteilung der Bundesmittel und eine Umsetzung der Asylvereinbarung zwischen Land und Kommunen vom 2. August 2016. Die Beteiligungsquote wird 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 angehoben. 9,7 Millionen Euro aus dem Landeshaushalt werden 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 berücksichtigt, die der Schlüsselmasse zugutekommen. Damit werden die Kostensteigerungen für diese Aufgaben künftig nicht mehr zulasten der Schlüsselmasse finanziert.

Die Verteilung des Familienleistungsausgleiches in § 7 Absatz 5 FAG M-V wird geändert. 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 Kostenbelastung bei Gemeinden mit Kindern bis 18 Jahren nachgewiesen haben. Der negative Saldo der Abrechnungsbeträge der Jahre 2015 und 2016 wird auf das Jahr 2020 verschoben. Darüber hinaus wird die interne Verteilung der Schlüsselmasse nach § 11 Absatz 2 FAG M-V auf die kommunalen Gruppen verändert. 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. Ferner wird die Nichtanrechnung der Ausgleichszahlungen des Bundes an die Gemeinden (§ 12 Absatz 4 Satz 2 Nummer 6 FAG M-V) gestrichen. Die Nivellierungshebesätze in § 12 Absatz 4 Satz 3 FAG M-V werden gesetzlich festgesetzt. 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. Die 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) wird angehoben. Mit dieser Änderung erfolgt ein stärkerer Steuerkraftausgleich unter den Gemeinden und ein stärkerer Ausgleich an Umlagekraft unter den Landkreisen. Zudem werden die Zuweisungsbeträge entsprechend dem Prüfbericht nach § 15 Absatz 5 FAG M-V für die Kosten der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden geändert. 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 Städte 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. Der § 22 FAG M-V wird aus Gründen der Klarstellung und Vereinfachung des Verfahrens zur Beantragung von Fehlbetragszuweisungen geändert. Es erfolgt weiterhin eine 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. Die Steuerkraftzahlen für die großen kreisangehörigen Städte im Zusammenhang mit der Berechnung der Kreisumlage werden 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 abgesenkt.

Es werden dem Land die zufließenden Umsatzsteuermehreinnahmen aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes zur Entlastung der Kommunen in einen Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt. 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. Es wird ein Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 22a FAG M-V errichtet. 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.

Hier sehen die Beschlüsse des Innen- und Europaausschusses vor, den § 22a FAG M-V zu verändern, sodass Gemeinden, die keinen Antrag nach § 22a Absatz 3 Nummer 2 stellen, im Jahr 2018 aus den nach Nummer 2 zur Verfügung stehenden Mitteln für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Jahr 2016 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2015 oder für einen jahresbezogenen positiven Saldo gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Jahr 2017 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2016 Zuweisungen gewährt werden können. Im Jahr 2019 können Gemeinden, die keinen Antrag nach den Nummern 2 und 3 stellen, aus den nach Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mitteln Zuweisungen für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Jahr 2017 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2016 oder für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Jahr 2018 zur Rückführung eines negativen Saldos zum 31. Dezember 2017 gewährt werden. Darüber hinaus werden Zuweisungen nach § 22a Absatz 3 Nummer 2, 3 und 4 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 Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gewährt. Die Zuweisungen können höchstens für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre gewährt werden. Hat eine Gemeinde im Jahr 2018 eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2 oder 4 Satz 1 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 oder 4 Satz 2 sind bis zum 15. Oktober 2019 beim Ministerium für Inneres und Europa zu stellen. Verfügt die Gemeinde im Jahr 2018 noch über keinen nach Absatz 3 Nummer 2 oder 4 Satz 1 erforderlichen festgestellten Jahresabschluss oder im Jahr 2019 noch über keinen nach Absatz 3 Nummer 3 oder 4 Satz 2 erforderlichen festgestellten Jahresabschluss, kann der Antrag auf eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2, 3 oder 4 auf der Grundlage der vorläufigen Angaben nach Satz 4 gestellt werden. Eine Zuweisung wird auf der Grundlage vorläufiger Angaben in Höhe von 80 Prozent des Betrages nach Satz 1 gewährt.

Die Gewährung der Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2, 3 und 4 steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und richtet sich nach der Reihenfolge des Eingangs der Anträge. Ferner spricht sich der Innen- und Europaausschuss dafür aus, § 22a Absatz 5 Satz 2 wie folgt zu fassen: „Soweit die nach Absatz 3 Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mittel bis zum 31. Dezember 2019 nicht vollständig gebunden werden, werden sie für den in Absatz 6 Satz 1 genannten Verwendungszweck ausschließlich zur Rückführung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen der Gemeinden zur Verfügung gestellt.“ Ferner soll die für die Gewährung von Zuwendungen für Altverbindlichkeiten nach § 22a Absatz 6 Satz 1 und 2 einschließlich der Erarbeitung und der Feststellung der hierfür notwendigen Entscheidungsgrundlagen in den Jahren 2018 bis 2020 erforderlichen Mittel für Personal- und Sachkosten des Landes hälftig vom Land und von den Kommunen getragen werden. Der kommunale Anteil wird in den Jahren 2018 und 2019 zulasten der Mittel nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 zur Verfügung gestellt und ist auf insgesamt 230.000 Euro begrenzt.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss

C Alternativen

Keine.

D Kosten

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.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

I. den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/1129 mit folgenden Maßgaben und im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 Nummer 10 wird wie folgt geändert:

a) In § 22a Absatz 3 Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 4 angefügt:

„4. Gemeinden, die keinen Antrag nach Nummer 2 stellen, können im Jahr 2018 aus den nach Nummer 2 zur Verfügung stehenden Mitteln für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Jahr 2016 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2015 oder für einen jahresbezogenen positiven Saldo gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Jahr 2017 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2016 Zuweisungen gewährt werden. Im Jahr 2019 können Gemeinden, die keinen Antrag nach den Nummern 2 und 3 stellen, aus den nach Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mitteln Zuweisungen für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Jahr 2017 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2016 oder für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Jahr 2018 zur Rückführung eines negativen Saldos zum 31. Dezember 2017 gewährt werden.“

b) § 22a Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2, 3 und 4 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 Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gewährt. Die Zuweisungen können höchstens für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre gewährt werden. Hat eine Gemeinde im Jahr 2018 eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2 oder 4 Satz 1 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 oder 4 Satz 2 sind bis zum 15. Oktober 2019 beim Ministerium für Inneres und Europa zu stellen.“

Verfügt die Gemeinde im Jahr 2018 noch über keinen nach Absatz 3 Nummer 2 oder 4 Satz 1 erforderlichen festgestellten Jahresabschluss oder im Jahr 2019 noch über keinen nach Absatz 3 Nummer 3 oder 4 Satz 2 erforderlichen festgestellten Jahresabschluss, kann der Antrag auf eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2, 3 oder 4 auf der Grundlage der vorläufigen Angaben nach Satz 4 gestellt werden. Eine Zuweisung wird auf der Grundlage vorläufiger Angaben in Höhe von 80 Prozent des Betrages nach Satz 1 gewährt. Die Gewährung der Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2, 3 und 4 steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und richtet sich nach der Reihenfolge des Eingangs der Anträge.“

c) § 22a Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Soweit die nach Absatz 3 Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mittel bis zum 31. Dezember 2019 nicht vollständig gebunden werden, werden sie für den in Absatz 6 Satz 1 genannten Verwendungszweck ausschließlich zur Rückführung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen der Gemeinden zur Verfügung gestellt.“

d) In § 22a Absatz 6 werden nach Satz 2 folgende Sätze 3 und 4 angefügt:

„Die für die Gewährung von Zuwendungen für Altverbindlichkeiten nach Satz 1 und 2 einschließlich der Erarbeitung und der Feststellung der hierfür notwendigen Entscheidungsgrundlagen in den Jahren 2018 bis 2020 erforderlichen Mittel für Personal- und Sachkosten des Landes werden hälftig vom Land und von den Kommunen getragen. Der kommunale Anteil wird in den Jahren 2018 und 2019 zulasten der Mittel nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 zur Verfügung gestellt und ist auf insgesamt 230.000 Euro begrenzt.“

2. Artikel 3 wird wie folgt geändert:

Das Wort „am“ wird durch die Wörter „mit Wirkung vom“ ersetzt.

II. folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„1. Der Landtag stellt fest:

a) Mit der aktuellen Novelle des Finanzausgleichsgesetzes verbessert sich die Finanzausstattung der kommunalen Ebene. Zugleich wird mit dem Entschuldungsfonds ein dauerhaftes Instrument der Konsolidierung der kommunalen Haushalte geschaffen, welches die Eigenanstrengungen der Städte, Gemeinden und Landkreise zur Konsolidierung kommunaler Haushalte angemessen einbezieht.

b) Mit der in § 22a Absatz 3 Nummer 2 und 3 FAG normierten Entschuldungshilfe stehen in den Jahren 2018 und 2019 35.000.000 Euro zur Verfügung. Mit den getroffenen Regelungen können aufgrund der bereits feststehenden Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen 2014 bis 2016 rund 15.100.000 Euro abfließen und somit 110 Städte und Gemeinden von der Entschuldungshilfe profitieren.

- c) Da mit der getroffenen Regelung auch Städte und Gemeinden auf Grundlage der Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen 2017 und 2018 Anträge auf Gewährung einer Entschuldungshilfe stellen können und sich die finanzielle Situation auch der kommunalen Familie deutlich verbessert hat, ist damit zu rechnen, dass auch eine große Zahl weiterer Gemeinden von der Entschuldungshilfe profitieren wird und es zu einem vollständigen Abfluss der bereitgestellten Mittel kommt. Sollte dies wider Erwarten nicht eintreten, garantiert § 22a Absatz 5 FAG dennoch einen vollständigen Mittelabfluss zum Zwecke der Schuldentilgung.
- d) Eine Reihe kreisangehöriger Städte und Gemeinden erfüllen die Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Entschuldungsfonds derzeit nicht, da sie nicht in der Lage sind, den hierfür erforderlichen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zu erwirtschaften.

2. Der Landtag fordert die Landesregierung daher auf:

- a) Dem Ausschuss für Inneres und Europa wird regelmäßig über den aktuellen Mittelabfluss berichtet.
- b) Im Rahmen der zweiten Novelle des Finanzausgleichsgesetzes sind neben der Aufstockung des kommunalen Entschuldungsfonds aus Landesmitteln auch die weitergehenden Konsolidierungshilfen nach § 22 FAG fortzuführen. Auf der Grundlage von Konsolidierungsvereinbarungen soll hierdurch Städten und Gemeinden geholfen werden, die wegen besonderer außergewöhnlicher Belastungssituationen den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht erreichen oder aber nicht hinreichend jahresbezogen positive Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen erwirtschaften können, um den negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen.
- c) Darüber hinaus soll mit der zweiten Novelle des Finanzausgleichsgesetzes geprüft werden, ob die verbesserten Ausgleichsinstrumente nach dem FAG 2018 ausreichen. Gegebenenfalls sind weitere Erhöhungen der Ausgleichsquote vorzunehmen.“

Schwerin, den 11. Januar 2018

Der Innen- und Europausschuss

Marc Reinhardt

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Marc Reinhardt

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes“ auf Drucksache 7/1129 in seiner 21. Sitzung am 18. Oktober 2017 in Erster Lesung beraten und federführend an den Innen- und Europaausschuss sowie mitberatend an den Finanzausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat zu dem Gesetzentwurf in seiner 24. Sitzung am 23. November 2017 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft, der Gemeinde Nostorf, der Gemeinde Gallin, der Landeshauptstadt Schwerin, dem Landkreis Vorpommern-Greifswald, der Gemeinde Krummin, der Gemeinde Rom, der Hansestadt Rostock und Prof. Dr. Thomas Lenk die Möglichkeit gegeben, eine Stellungnahme abzugeben.

Der Innen- und Europaausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 21. Sitzung am 18. Oktober 2017, 26. Sitzung am 30. November 2017, 27. Sitzung am 7. Dezember 2017 sowie abschließend in der 29. Sitzung am 11. Januar 2018 beraten und diesen mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, der AfD, der BMV gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE angenommen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Finanzausschusses

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 24. Sitzung am 9. November 2017 und abschließend in seiner 26. Sitzung am 30. November 2017 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU, bei Gegenstimmen der Fraktionen der AfD, DIE LINKE und der BMV mehrheitlich beschlossen, dem federführend zuständigen Innen- und Europaausschuss aus finanzpolitischer Sicht die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes zu empfehlen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen zu der öffentlichen Anhörung am 23. November 2017 dargelegt.

Der **Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat erklärt, dass der Entwurf zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes grundsätzlich begrüßt werde. Der Entwurf bedeute Entlastung bei vielen angespannten Haushalten von Gemeinden und bei den Landkreisen selbst. Dies sei ein erster wichtiger Schritt eines längeren Weges, um die grundsätzlichen Probleme der kommunalen Finanzausstattung zu lösen. Die finanziellen Mittel im Land reichten auch künftig nicht aus, um alle Aufgaben angemessen zu erfüllen.

Daher sei es wichtig, landesweit zu einer gemeinsamen Schwerpunkt- und Zielsetzung zu kommen, an der sich die Finanzmittelverteilung orientiere und die auch genutzt werde, um den rechtlichen Rahmen für die Aufgabenerfüllung durch das Land zu gestalten und durchzusetzen. Dabei dürfe künftig nicht zugelassen werden, dass ein Teil des Landes oder bestimmte Gruppen von Kommunen finanziell in extreme Schieflagen geraten. Dies sei Anfang des Jahrhunderts mit den Städten geschehen und in den letzten Jahren mit den steuerschwachen Gemeinden, was auch die Landkreise in erhebliche Haushaltsprobleme gezogen habe. Man erwarte daher vom Land, dass der Hauptteil der Fehlbeträge, die aus dieser Schieflage entstanden seien, übernommen werde, ohne dass die eigene Verantwortung oder Aktivität dabei in den Hintergrund treten sollte. Unser Land brauche aktiv gestaltende Kommunen. Dabei dürften alte Lasten nicht hindern. Insofern werde der Entschuldungsfonds ausdrücklich begrüßt, wobei eine über Jahre hinweg betriebene konsequente Haushaltskonsolidierung bei der Mittelverteilung stärker berücksichtigt werden müsse. Für die Landkreise stehe allerdings bereits heute fest, dass ein Teil der Verbesserungen durch andere Kostensteigerungen aufgefressen werde, die ihre Ursache in neuen bundes- oder landesrechtlichen Regelungen hätten. Dies gelte z. B. für das Unterhaltsvorschussgesetz oder aber auch für das Bundesteilhabegesetz. Man erwarte, dass sich die Fachministerien bei der Einführung neuer oder erweiterter Rechtsvorschriften oder Standards viel stärker als in der Vergangenheit mit den finanziellen Folgen und Auswirkungen auf kommunaler Seite auseinandersetzen und dabei die Vertreter der kommunalen Ebene einbeziehen. Man sei Gesprächsbereit und arbeite auch gern in entsprechenden Runden mit. Zu berücksichtigen sei auch, dass die zusätzlichen Zuweisungen den Wegfall der befristeten Sonderhilfen des Landes zum 31. Dezember 2016 bzw. 31. Dezember 2017 lediglich kompensierten. Zu den geplanten Regelungen im Einzelnen habe man folgende Anmerkungen: Im Hinblick auf die Nichtberücksichtigung bestimmter Landeseinnahmen (§ 7 Absatz 2 FAG-E) sollten sich einerseits die Summe aller Einnahmen des Landes sowie andererseits die Summe aller kommunalen Einnahmen grundsätzlich gleichmäßig zueinander entwickeln. Dies sehe der sogenannte „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ in § 7 Absatz 2 Satz 1 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vor. Dazu würden grundsätzlich die Einnahmen des Landes und der kommunalen Ebene zusammengerechnet und beide Ebenen daran im Verhältnis 66,01 Prozent (Land) zu 33,99 (kommunale Ebene) beteiligt (vgl. § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V). Soweit Einnahmen des Landes oder der kommunalen Ebene als Einnahme im FAG unberücksichtigt blieben, liege somit immer eine Abweichung vom Gleichmäßigkeitsgrundsatz vor. Die Hürde für eine Abweichung liege dementsprechend hoch, sodass jede Ausnahme einer gesetzlichen Änderung bedürfe. In der Vergangenheit sei es deshalb gängige Praxis gewesen, dass jegliche Ausnahme einer vorherigen Vereinbarung zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene bedurft habe. Damit sollte u. a. verhindert werden, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz aufgrund einer Vielzahl von Ausnahmen ausgehebelt werde. Die folgenden zwei Beispiele in dem aktuellen Gesetzentwurf verdeutlichten diese Praxis. Mit der Vereinbarung vom 2. August 2016 sei zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden eine anderweitige Aufteilung der Mittel vereinbart worden, die der Bund als Integrationspauschale in Höhe von insgesamt 114,258 Millionen Euro (dreimal jeweils 38,086 Millionen Euro) für die Jahre 2016 bis 2018 gewährt habe (§ 7 Absatz 2 Satz 7 FAG-E). Im Ergebnis des Gesprächs der Landesregierung mit den Landrätinnen und Landräten, dem/der Oberbürgermeister/in und den kommunalen Spitzenverbänden vom 23. Oktober 2015 sei vereinbart worden, dass die Bundesmittel für unbegleitete Minderjährige in Höhe von 6,689 Millionen Euro jährlich zwischen Land und kommunaler Ebene entsprechend den jeweiligen Belastungen aufgeteilt würden.

Insofern blieben diese Mittel ebenfalls zu Recht bei den Landeseinnahmen in den Jahren 2017 bis 2019 unberücksichtigt (§ 7 Absatz 2 Satz 8 FAG-E). Vor dem Hintergrund, dass die Integrationsarbeit noch weit über 2018 hinaus andauern werde, sei die kommunale Ebene weiter auf die finanzielle Unterstützung des Landes angewiesen. Insofern rege man an, dazu am Anfang des Jahres 2018 die Gespräche zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene fortzusetzen. Aufgrund der Tatsache, dass der aktuelle Doppelhaushalt des Landes bereits das Jahr 2019 mit umfasse, bitte man darum, die von beiden Vereinbarungen betroffenen Mittel in der bisherigen Höhe vorsorglich auch in die Haushaltsplanung für 2019 aufzunehmen. Kein Bestandteil einer Vereinbarung seien dagegen die Einnahmen des Landes aus der Spitzabrechnung und den erhöhten Abschlägen für die Kosten des Asylverfahrens gewesen, die nach dem Gesetzentwurf in Höhe von 111,678 Millionen Euro für das Jahr 2016 und in Höhe von 22,146 Millionen Euro für das Jahr 2017 auch als Landeseinnahmen unberücksichtigt bleiben sollten (§ 7 Absatz 2 Satz 8 FAG-E). Aus der Vereinbarung zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden über die Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrkosten vom 2. August 2016, die nach der Gesetzesbegründung mit der geplanten FAG-Änderung umgesetzt werden solle, ergebe sich, dass es um die Aufteilung der Mittel gegangen sei, die der Bund als Integrationspauschale in Höhe von insgesamt 114,258 Millionen Euro (dreimal jeweils 38,086 Millionen Euro zur Verfügung gestellt habe). Die o. g. Mittel aus der Spitzabrechnung und den erhöhten Abschlägen für die Kosten des Asylverfahrens in Höhe von 111,678 Millionen Euro für das Jahr 2016 und in Höhe von 22,146 Millionen Euro für das Jahr 2017 seien dagegen kein Gegenstand der Vereinbarung gewesen. Die Gesetzesbegründung, dass das Land „die Kosten der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge [...] vollständig trägt“, gehe bereits deshalb fehl, weil die Kostentragung die Ausgabenseite betreffe und beim einnahmeorientierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz irrelevant sei. Diese Einnahmen müssten daher weiterhin als Landeseinnahmen berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund bitte man den Innen- und Europaausschuss, die geplante Regelung in § 7 Absatz 2 Satz 8 FAG-E zu streichen und durch folgende Formulierung zu ersetzen: „In den Jahren 2018 und 2019 bleibt von den Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 jeweils ein Betrag von 6.689.000 Euro unberücksichtigt, welcher vom Bund für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Verfügung gestellt wird.“ Weiterhin habe in der Vergangenheit die kommunale Ebene aus der Finanznot heraus immer wieder Sonderhilfen des Landes erhalten. Dies zeige die mangelhafte Grundfinanzierung der kommunalen Ebene. Mit der geplanten Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote von 33,99 auf 34,496 Prozent würden die Sonderhilfen teilweise verstetigt und in eine Grundfinanzierung überführt. Dies sei ein notwendiger erster Schritt, weil eine nachhaltige Grundfinanzierung der kommunalen Ebene ermögliche, einer längerfristigen Unterfinanzierung effektiver entgegenzusteuern. Insofern bestehe die Erwartung, dass auch künftig die Grundfinanzierung weiter gestärkt werde. Zu § 7 Absatz 4 FAG-E verweise man auf die Äußerung zur Ländermilliarde des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz, Carsten Sieling, auf an die Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin vom 16. Juni 2016 anschließenden Pressekonferenz: „Diese eine Milliarde Euro, die über die Umsatzsteueranteile der Länder gehen, sollen nicht in den Länderhaushalten bleiben, sondern haben das Ziel, über die Länder im Rahmen ihrer kommunalen Finanzausgleichssysteme an die Kommunen weitergegeben zu werden.“ Mit gleichem Inhalt habe am 23. Juni 2016 die Bundeskanzlerin die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene über das Ergebnis der Verabredungen informiert. Bei den Beratungen zum Gesetzentwurf im Bundestag hätten sowohl Regierungs- als auch Oppositionsfraktionen ausdrücklich betont, dass die Länder die an sie fließende 1 Milliarde Euro vollständig an die Kommunen weiterleiteten.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages habe dazu am 22. November 2016 eine entsprechende Entschließung gefasst. Vor diesem Hintergrund sei die vollständige Weiterleitung der Bundesmittel an die kommunale Ebene die einzig folgerichtige Umsetzung. Durch die Neuausrichtung des Familienleistungsausgleichs würden insbesondere die Gemeinden und Städte mit überproportional vielen Kindern entlastet. Bisher sei die Berechnung für den Familienleistungsausgleich mittels der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeteils an der Einkommenssteuer erfolgt. Dadurch hätten einkommensstarke Gemeinden unabhängig von der Bevölkerungsstruktur einen entsprechend hohen Familienleistungsausgleich erhalten. Kinder führten jedoch regelmäßig zu starken Belastungen des gemeindlichen Haushaltes der Wohnsitzgemeinde, beispielsweise aufgrund des Schullastenausgleichs und der Kitakosten. Diesen besonderen Belastungen werde durch die Neuregelung besser Rechnung getragen, da der Familienleistungsausgleich anhand der Kinder im Alter von 0 bis 18 Jahre berechnet werden solle. Diese Regelung sei daher zu begrüßen. Es sei allerdings darauf hinzuweisen, dass insbesondere im ländlichen Bereich auch finanzielle Anreize gesetzt werden müssten, um eine ausgewogenere Altersstruktur wieder zu erreichen. Ferner entspreche die Regelung zur Verrechnung des positiven Abrechnungsbetrages der Vereinbarung im FAG-Beirat vom 11. Mai 2017. Vorsorglich sei allerdings darauf hinzuweisen, dass ein positiver Abrechnungsbetrag zugunsten des Landes im Jahr 2016 auch deshalb entstanden sei, weil bei der Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote auf eine Rückwirkung verzichtet worden sei. Die Mängel, die aufgrund der zweijährlichen Überprüfung der Beteiligungsquote entstanden seien und im Ergebnis ab 2007 zu einer einseitigen Bevorzugung des Landes in Höhe von rd. 34 Millionen Euro pro Jahr geführt hätten, seien mit der Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote lediglich für die Zukunft korrigiert worden. Die Mängel hätten jedoch bereits im Jahr 2015 und 2016 bestanden, sodass die positiven Abrechnungsbeträge zugunsten des Landes nicht bzw. nicht in dieser Höhe entstanden seien. Vor diesem Hintergrund und angesichts schwer vorhersehbarer Konjunkturlagen, sollte eine flexible Gestaltung des Verrechnungszeitpunkts ermöglicht werden. Daher bitte man den Innen- und Europaausschuss zu empfehlen, dass vor der Formulierung „für das Jahr 2020 zur Abrechnung gebracht“ das Wort „frühestens“ eingefügt werde. Überdies seien die gewährten 9,7 Millionen Euro aus Landesmitteln für Mehrkosten im übertragenen Wirkungskreis ein erster Schritt, die Zusage des Landes umzusetzen, künftige Mehrkosten des übertragenen Wirkungskreises aus Landesmitteln zu finanzieren. Dies sei zu begrüßen. In dem Beschluss des FAG-Beirats vom 11. Mai 2017 ergebe sich in Ziffer 2 eindeutig, dass die Mittel für die „Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises“ gewährt würden. Deshalb seien diese Mittel - anders als im Entwurf vorgesehen - dem Vorwegabzug des übertragenen Wirkungskreises nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 a FAG-E zuzuführen. Vorsorglich sei darauf hinzuweisen, dass es sich insoweit um den Ausgleich von Mehrkosten handele, die in einer rückwärtigen Betrachtung auf Basis der Jahre 2015 bzw. 2016 ermittelt worden seien. Nicht abgegolten seien Kostenentwicklungen. Diese erheblichen Kostenentwicklungen seien - nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Gutachtens von Professor Dr. Stefan Koriath zum übertragenen Wirkungskreis - ebenfalls vom Land zu übernehmen. Als Anhaltspunkt für die Höhe dieser Kosten könne die folgende Hochrechnung dienen, die sich auf die Personalkostensteigerungen für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis beziehe, die die Landkreise wahrnahmen: Insgesamt hätten die Landkreise ca. 107 Millionen Euro für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises aufgewandt.

Ausgehend von einer angenommenen Personalkostenquote von 75 Prozent (ca. 80,5 Millionen Euro) ergäben sich - unter Berücksichtigung der Tariferhöhungen seit der aktuellen Überprüfung der Aufwendungen für den übertragenen Wirkungskreis, die sich auf das Jahr 2015 beziehe - bis zur nächsten Überprüfung im Jahr 2019 für die Landkreise Mehraufwendungen in Höhe von ca. 17,6 Millionen Euro, die nicht erstattet würden. Insofern sollte eine jährliche Dynamisierung des Vorwegabzugs für den übertragenen Wirkungskreis aus Landesmitteln ins Gesetz aufgenommen werden, die sich an den Tarifsteigerungen orientiere. Alternativ dazu sei eine Verkürzung des vierjährigen Überprüfungszeitraums gemäß § 15 Absatz 5 FAG M-V auf zwei Jahre vorzunehmen. Für die Landkreise müssten die Aussagen des Gutachtens von Prof. Dr. Stefan Koriath umgesetzt werden, dass im übertragenen Wirkungskreis „die notwendigen Kosten erstattet werden“ und „eine Kostensteigerung ... nicht zulasten der Schlüsselmasse gehen“ dürfe. Damit seien Mehraufwendungen, die aufgrund aktueller Gesetzesänderungen im übertragenen Wirkungskreis bereits eingetreten seien, bereits in die Bemessung der Mittel ab 2018 einzubeziehen. Dies treffe insbesondere auf die Neuregelungen des Unterhaltsvorschussgesetzes und des Bundesteilhabegesetzes zu. Der Selbstbehalt in Höhe von 7,5 Prozent der bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises abgezogen werde, werde lediglich aufgrund der Information aus dem Ministerium für Inneres und Europa, dass der Selbstbehalt den (kommunalen) Schlüsselzuweisungen zufließe, vom Vorstand im Rahmen des Gesamtpakets mitgetragen. Der Selbstbehalt sollte allerdings im zweiten Reformschritt, der zum 1. Januar 2020 in Kraft treten solle, gestrichen werden. Die Verteilung der Teilschlüsselmassen nach § 11 Absatz 2 FAG-E sei zugunsten der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte verändert worden. Die Anteile der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden hätten sich hingegen entsprechend verringert. Diese Veränderung sei u. a. mit dem größeren Rückgang der Einwohnerzahlen begründet worden. Dieser Rückgang habe seine Ursache aber in der unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise. Die Gemeinden und Landkreise seien in der Vergangenheit gezwungen gewesen, Kürzungen vorzunehmen, insbesondere im Bereich der freiwilligen Aufgaben. Gerade diese Aufgaben führten jedoch zu einer Erhöhung der Lebensqualität. Vernachlässige man diese weichen Standortfaktoren, komme es unweigerlich zu einer Abwanderung aus dem ländlichen Bereich in die Städte. Hier bedürfe es einer nachhaltigen Korrektur in der Landespolitik, die auf die Stärken von Mecklenburg-Vorpommern als ländlich strukturiertes Bundesland setze. Nach § 11 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V seien von den verbleibenden Teilschlüsselzuweisungen bei kreisangehörigen Gemeinden 8,7 Prozent für investive Zwecke zu verwenden. Könne kein Haushaltsausgleich gemäß § 16 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 Nummer 2 der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik (GemHVO-Doppik) erreicht werden, reduziere sich der für investive Zwecke zu verwendende Teilbetrag auf 4 Prozent (§ 11 Absatz 3 Satz 3 FAG M-V). Aufgrund der Änderung des § 12 Absatz 4 und 5 GemHVO-Doppik vom 19. Mai 2016 sei eine solche Abstufung nicht mehr angezeigt. Es werde angeregt, dass unabhängig vom Ausgleich des Finanzhaushaltes bzw. der Finanzrechnung eine investive Bindung der Schlüsselzuweisungen in Höhe von „mindestens 4 Prozent“ erfolge. Dies diene zunächst der Vereinfachung der Jahresabschlüsse der Kommunen, da gerade die Kopplung der investiven Bindung der Schlüsselzuweisungen an den Ausgleich der Finanzrechnung beim Jahresabschluss zu erheblichen Umbuchungen führen könne. Dies gelte insbesondere in den Fällen, in denen der Ausgleich der Finanzrechnung entgegen der Planung erreicht werde und die Schlüsselzuweisungen unterjährig mit lediglich 4 Prozent investiver Bindung verbucht worden seien. Diese unterjährigen Buchungen wären ggf. rückgängig zu machen, wobei es dann für die Ermittlung des genauen Prozentsatzes der investiven Bindung darauf ankomme, ab wann der Ausgleich der Finanzrechnung erreicht werde.

Dieser könne bei kreisangehörigen Gemeinden gegebenenfalls zwischen 4 und 8,7 Prozent liegen und müsste genau berechnet werden. Für Gemeinden, die bisher auch immer den Ausgleich der Finanzrechnung erreicht hätten, bedeute dies auch keinerlei Einschränkung bei den Investitionen. § 12 Nummer 4 GemHVO-Doppik ermögliche, dass Überschüsse unter bestimmten Voraussetzungen dem investiven Bereich im Finanzhaushalt zugeführt werden könnten. Da die Gemeinden in der Ergebnisrechnung die Abschreibungen erwirtschaften müssten, um den Haushaltsausgleich zu erreichen, entstehe bei der Mehrzahl der Gemeinden bei Erreichen des Ausgleichs der Ergebnisrechnung ein positiver Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen. Diese für die Abschreibungen erwirtschafteten Gelder stünden dann für Ersatzinvestitionen zur Verfügung. Bezüglich der Ergebnisrechnung sei eine Vereinheitlichung der investiven Bindung der Schlüsselzuweisungen zumeist nicht ausschlaggebend, da die investiven Schlüsselzuweisungen als Kapitalzuschuss gewährt würden und somit als Eigenkapital zu bilanzieren seien. Die entsprechenden Zuführungen zu der Bilanzposition könnten jedoch gemäß § 18 Absatz 4 Satz 1 GemHVO-Doppik entnommen werden, um einen Jahresfehlbetrag, der durch planmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens entstanden sei, zu decken. Maximal stünden somit die gesamten Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich der Ergebnisrechnung zur Verfügung. Dies spreche dafür, bereits im Vorfeld nur 4 Prozent der Schlüsselzuweisungen investiv zu binden und die verbleibenden 96 Prozent als Ertrag auszuweisen. Die Entnahmemöglichkeit nach § 18 Absatz 4 GemHVO-Doppik reduziere sich dadurch zwar, aber insgesamt entstehe keine Änderung in der Ergebnisrechnung. Um eine flexible Handhabung zu ermöglichen, sollte als Formulierung „mindestens 4 Prozent“ eingefügt werden. Die Festlegung von Nivellierungshebesätzen durch das Land entspreche der Vereinbarung im FAG-Beirat vom 11. Mai 2017. Allerdings seien die Ausgestaltung als einheitlicher Hebesatz sowie die Höhe der Nivellierungshebesätze nicht Gegenstand der Vereinbarung gewesen. Vielmehr seien die Vertreter des Landkreistages davon ausgegangen, dass die Nivellierungshebesätze auf dem jetzigen Niveau für drei bis fünf Jahre eingefroren würden. Die Gutachter hätten die Einführung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für alle kommunalen Ebenen vorgeschlagen. Um sich diesem Ziel anzunähern, seien in § 12 Absatz 4 Satz 3 FAG-E Nivellierungshebesätze für die kreisangehörigen Gemeinden einerseits und kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städten andererseits vorgeschlagen worden, die dazu führten, dass der Abstand zum landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesatz jeweils halbiert werde. Dieser Vorschlag gehe allerdings deutlich über den Beschluss des FAG-Beirats hinaus. Zwar führe die Annäherung für die großen kreisangehörigen Städte auch zu einer geringeren Absenkung der Steuerkraftzahlen der großen kreisangehörigen Städte bei der Berechnung der Kreisumlage. Die Absenkung liege derzeit bei 86 Prozent und steige dann auf 91 Prozent. Um eine Gleichbehandlung mit den anderen kreisangehörigen Gemeinden herzustellen, spreche man sich dafür aus, die Absenkung der Steuerkraftzahlen der großen kreisangehörigen Städte in § 23 Absatz 3 FAG M-V zu streichen und diese wie alle anderen kreisangehörigen Gemeinden mit 100 Prozent anzusetzen. Insgesamt sei das Ziel eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes jedoch zweifelhaft. Insbesondere bestehe die Gefahr, dass die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum ganz abgewürgt werde, wenn für ländliche Gemeinden die gleichen Nivellierungshebesätze angesetzt würden wie für größere Städte. Ein einheitlicher Nivellierungshebesatz setze voraus, dass die ländlichen Gemeinden den Unternehmen auch dieselben infrastrukturellen Rahmenbedingungen anbieten könnten wie die größeren Städte. Davon seien die meisten ländlichen Räume allerdings derzeit noch weit entfernt.

Um daher Unternehmen im ländlichen Raum zu halten, müssten die Gemeinden beispielsweise weiterhin niedrige Gewerbesteuerhebesätze anbieten. Lägen diese aufgrund dessen unter dem Nivellierungshebesatz, erhielten die Gemeinden auch weniger Finanzausweisungen aus dem FAG. Es entstehe ein finanzieller Teufelskreis. Vor diesem Hintergrund spreche man sich für größenklassengewichtete Nivellierungshebesätze aus. Zumindest sollten jedoch die bisher geltenden, säulenspezifischen Nivellierungshebesätze erhalten bleiben, damit Gemeinden und kreisfreie Städte unterschiedliche Säulen mit entsprechend unterschiedlichen Nivellierungshebesätzen bildeten. Zu prüfen sei auch, ob die beiden kreisfreien Städte nicht aufgrund ähnlicher infrastruktureller Rahmenbedingungen und gleicher Aufgaben eine eigene Säule bei der Festlegung der Nivellierungshebesätze bilden müssten. Weiterhin stelle die vergleichbare Finanzausstattung der Gemeinden ein wichtiges Element zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern dar. Allen Bürgerinnen und Bürgern müsse unabhängig davon, ob sie in einer finanzschwachen oder finanzstarken Gemeinde wohnten, ein gleichberechtigter Zugang zu den gemeindlichen Leistungen gewährleistet sein. Die Erhöhung des Ausgleichsgrades gemäß § 12 Absatz 10 Satz 2 FAG-E werde begrüßt, da hiervon insbesondere die steuerschwachen Gemeinden profitierten und die Finanzausstattung der Gemeinden angenähert werde. Zudem verringere sich die Zuweisungssumme für die Landkreise von 105,2 Millionen Euro bisher auf 99,4 Millionen Euro, das heißt, die Landkreise hätten im übertragenen Wirkungskreis finanzielle Mittel eingespart. Gleichwohl werde den Landkreisen auch weiterhin ein Selbstbehalt in Höhe von 7,5 Prozent von den ermittelten Aufwendungen abgezogen. Dies zeige, dass der Sinn und Zweck des Selbstbehalts, einen Anreiz für eine wirtschaftliche Mittelverwendung zu schaffen, verfehlt werde. Dies spreche ebenfalls für eine Streichung des Selbstbehalts spätestens im zweiten Reformschritt. Kritisch werde die Voraussetzung für die Gewährung von weitergehenden Konsolidierungshilfen nach § 22 Absatz 2 letzter Satz FAG-E gesehen. Danach sei die Gewährung von Konsolidierungshilfen möglich, wenn bereits aus eigener Kraft jahresbezogen der Ausgleich des Saldos der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen erreicht werde. Dies sei jedoch noch nicht einmal der jahresbezogene Ausgleich des Finanzhaushaltes bzw. der Finanzrechnung, da die planmäßige Tilgung nicht berücksichtigt werde. Dadurch werde gegebenenfalls lediglich erreicht, dass die gewährten Konsolidierungshilfen dazu dienten, den jahresbezogenen Haushaltsausgleich zu schaffen, indem sie die planmäßigen Tilgungsleistungen finanzierten. Bereits aufgelaufene oder noch entstehende negative Salden würden damit nur bedingt verringert. Ob auch nach Beendigung der Konsolidierungshilfe zumindest der jahresbezogene Haushaltsausgleich erreicht werde, sei fraglich, da dies insbesondere von der Dauer der Hilfe und der Laufzeit der Tilgungen abhängen. Im schlimmsten Fall könnte es zu langjährigen Hilfen führen, wobei sich dann die Frage stellen dürfte, ob die Konsolidierungshilfe das geeignete Mittel sei oder ggf. der Finanzausgleich insbesondere über die Schlüsselzuweisungen zu gering bemessen sei. Ziel der Hilfen nach § 22 sei es, die Gemeinden zu befähigen, eigenständig auf Dauer den Haushaltsausgleich zu erreichen. Dies werde gegebenenfalls nur bedingt erreicht. Der Ausgleich des Saldos der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen könne bei weitergehender Konsolidierungshilfe nur ein Zwischenschritt zum Haushaltsausgleich sein. Abschließend sei darauf hinzuweisen, dass Hilfen nach § 22 lediglich auf den Finanzhaushalt bzw. die Finanzrechnung abstellten. Der Haushaltsausgleich erfordere nach § 16 GemHVO-Doppik sowohl den Ausgleich der Ergebnis- als auch der Finanzrechnung. Insbesondere bei den kreisangehörigen Gemeinden seien die Fehlbeträge in der Ergebnis- und Finanzrechnung nicht deckungsgleich. Somit könne zwar im Idealfall durch die Hilfen nach § 22 der Ausgleich der Finanzrechnung erreicht werden, trotzdem könne der Haushaltsausgleich verfehlt werden.

Daher sollten die Hilfen nach § 22 auch mögliche zusätzliche Defizite in der Ergebnisrechnung berücksichtigen. Im Referentenentwurf sei in § 22 Absatz 3 Satz 2 FAG-E vorgesehen gewesen, dass das Ministerium für Inneres und Europa die Entscheidung über Anträge auf Gewährung einer Fehlbetragszuweisung nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 den unteren Rechtsaufsichtsbehörden übertragen könne. Zur Verfahrensvereinfachung habe man dazu in der Stellungnahme angeregt, die gesamte Gewährung von Konsolidierungshilfen (also einschließlich § 22 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 FAG M-V) den unteren Rechtsaufsichtsbehörden zu ermöglichen. Zur Beschleunigung der Antragsbearbeitung, die aktuell bis zu mehrere Jahre in Anspruch nehme, habe man angeregt, eine Frist von drei Monaten zur Bescheidung (nach Eingang des Antrags und Vorlage des Jahresabschlusses für das jeweilige Jahr) aufzunehmen. Soweit diese nicht eingehalten sei, sollte zwingend eine Übertragung der Entscheidung auf die untere Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen oder ein anderslautender Beschluss des FAG-Beirates einzuholen sein. Sofern die unteren Rechtsaufsichtsbehörden entschieden, müssten sie auch einen Haushaltstitel zur Verfügung gestellt bekommen. Andernfalls sei eine Fehlbetragszuweisung nach § 22 Absatz 4 in Form eines Bewilligungsbescheides kaum realisierbar. Die Verteilung der Mittel auf die unteren Rechtsaufsichtsbehörden und Umverteilung, wenn Mittel einzelner Landkreise nicht ausreichen und in anderen Landkreisen Gelder nicht benötigt würden, müsste ebenfalls geregelt werden. Weiterhin sei eine Kostenübernahmeregelung für diese neue Aufgabe zu treffen. Aktuell laufe das Instrument der Fehlbetragszuweisungen zum Ausgleich von temporärer Unterfinanzierung durch die allgemeinen FAG-Leistungen leider leer. Vor diesem Hintergrund spreche man sich dafür aus, die entsprechenden Regelungen mit den o. g. Ergänzungen wieder in den Gesetzentwurf aufzunehmen. Auch die Einrichtung eines kommunalen Entschuldungsfonds entspreche der Vereinbarung im FAG-Beirat vom 11. Mai 2017. Wer diesen Fonds bewirtschaften solle, sei bisher nicht vereinbart. Insoweit ginge man davon aus, dass die kommunalen Mittel des Fonds auch durch die kommunale Ebene selbst bewirtschaftet würden. Die Landkreise böten insoweit an, die Verwaltung des Fonds zu übernehmen, soweit dies von gemeindlicher Seite nicht übernommen werden könne. § 22a Absatz 1 Satz 2 FAG-E sei entsprechend zu ändern. § 22a Absatz 3 bis 5 FAG-E regele die Verwendung der Mittel aus dem Entschuldungsfonds für die Jahre 2018 und 2019. Zielrichtung sei dabei gewesen, dass die Mittel der kommunalen Ebene möglichst zeitnah zufließen, da die Einrichtung eines Entschuldungsfonds einschließlich der Entwicklung von einfachen Kriterien für die Mittelvergabe, insbesondere für Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten, voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmen werde. § 22a Absatz 5 Satz 2 FAG-E regele, dass Mittel für die Schuldentilgung nach § 22 Absatz 3 Nummer 2 und Nummer 3 FAG-E, die bis zum 30. November 2019 nicht gebunden seien, für die Zuweisungsempfänger mit Konsolidierungsvereinbarung nach § 22 Absatz 3 Nummer 1 FAG-E zur Verfügung gestellt würden. Diese Regelung sei nur bedingt geeignet, die Intention eines zeitnahen Mittelabflusses an die kommunale Ebene zu erfüllen. Zum einen stelle die Vorschrift auf gebundene Mittel ab. Es könne jedoch Mittel geben, die zwar gebunden, aber gleichwohl nicht abgeflossen seien. Außerdem gebe es auch keine Regelung, dass die Mittel für den neuen Verwendungszweck sofort abfließen. Im FAG-Beirat habe der Städte- und Gemeindetag sich dafür ausgesprochen, die nicht ausgezahlten Mittel in die Schlüsselmasse zu überführen und damit unmittelbar zur Auszahlung zu bringen. Man habe sich diesem Vorschlag ausdrücklich angeschlossen und spreche sich auch weiterhin dafür aus. Die Mittel, die für ein Jahr geplant, jedoch bis zum 30. November des jeweiligen Jahres nicht abgeflossen seien, seien unmittelbar in die Schlüsselmasse zu überführen. Grundsätzlich werde die Aufstockung von Hilfen zur Entschuldung der Kommunen nach § 22a Absatz 6 FAG-E unterstützt. Jedoch sei neben den finanziellen Ressourcen auch eine entsprechende personelle Ausstattung der Bewilligungsstellen sicherzustellen.

Bei Konsolidierungsfällen handele es sich zumeist um komplexe Vorgänge, die sehr viel Arbeit erforderten und die von den vorhandenen Mitarbeitern/innen nicht zusätzlich erledigt werden könnten. Dies gelte dann auch für die unteren Rechtsaufsichtsbehörden, wobei dies vom Grad ihrer Einbindung in die jeweiligen Verfahren abhängig sei. Den Überlegungen, den zeitlichen Bezugsrahmen der Umlagegrundlagen zur Berechnung der Kreisumlage nach § 23 Absatz 2 FAG-E zu aktualisieren, könne prinzipiell gefolgt werden. Insbesondere mit Bezug auf die Schlüsselzuweisungen (schrittweise Anpassung der Umlagegrundlage auf das aktuelle Jahr) werde der zeitliche Zusammenhang auch für die Landkreise besser gewahrt. Allerdings könnten die praktischen Auswirkungen auch zu erhöhtem Erhebungs- und Bearbeitungsaufwand führen, der zurzeit nicht einschätzbar sei. Zusammenfassend bitte man den Innen- und Europaausschuss folgende Änderungen am aktuellen Gesetzentwurf zu empfehlen: Die geplante Regelung in § 7 Absatz 2 Satz 8 FAG-E wird gestrichen und durch folgende Formulierung ersetzt: „In den Jahren 2018 und 2019 bleibt von den Steuereinnahmen des Landes nach Satz 1 jeweils ein Betrag von 6.689.000 Euro unberücksichtigt, welcher vom Bund für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Verfügung gestellt wird.“ In § 7 Absatz 7 Satz 7 FAG-E (Verrechnung von Abrechnungsbeträgen) wird vor der Formulierung „für das Jahr 2020 zur Abrechnung gebracht“ das Wort „frühestens“ eingefügt. Die zusätzlichen 9,7 Millionen Euro nach § 7 Absatz 8 FAG-E für den übertragenen Wirkungskreis werden dem Vorwegabzug des übertragenen Wirkungskreises zugeführt. Dazu wird in § 10 Absatz 1 Nummer 1 a FAG M-V die Angabe „225.100.000“ durch „226.400.000“ ersetzt. In § 10 Absatz 1 Nummer 1a FAG M-V wird am Ende folgende Formulierung angefügt: „die jährlich entsprechend der Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände dynamisiert wird,“. Alternativ dazu wäre eine Verkürzung des vierjährigen Überprüfungszeitraums gemäß § 15 Absatz 5 FAG M-V auf zwei Jahre vorzunehmen. In § 11 Absatz 3 Nummer 1 FAG M-V (Änderungsbedarf bei der Höhe der Mittelbindung für investive Zwecke) ist die Formulierung „8,7 Prozent“ zu streichen und durch „mindestens 4 Prozent“ zu ersetzen. Um eine Gleichbehandlung mit den anderen kreisangehörigen Gemeinden herzustellen, ist Absatz 3 des § 23 FAG M-V zu streichen. In § 22 Absatz 3 Satz 2 FAG-E sollte die Formulierung wieder eingefügt werden, dass das Ministerium für Inneres und Europa die Entscheidung über Anträge auf Gewährung einer Fehlbetragszuweisung nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 den unteren Rechtsaufsichtsbehörden übertragen kann. § 22a Absatz 5 Satz 2 FAG-E ist zu streichen und durch folgende Formulierung zu ersetzen: „Soweit nach Absatz 3 Nummer 2 bzw. Absatz 3 Nummer 3 bereitgestellte Mittel nicht bis zum 30. November des laufenden Jahres verausgabt werden, werden diese im Folgejahr den Schlüsselzuweisungen nach § 11 zugeführt.“

Der **Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat einfürend auf die Grundlage des vorliegenden Gesetzesentwurfes verwiesen, die aus der maßgeblichen Vereinbarung zur Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs 2018 zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden vom 19. Februar 2014 und der dann im Ergebnis erfolgte gelungene Einigung zwischen dem Innen- und dem Finanzministerium und den kommunalen Landesverbänden vom 11. Mai 2017 im FAG-Beirat mit der darin enthaltenen vollständigen Umsetzung der Entscheidung des Bundes zur Entlastung der Kommunen ab 2018 in Höhe von jährlich 5 Milliarden Euro bestehe. Angesichts der Gutachtenverfahren und des nicht mehr zum 1. Januar 2018 umsetzbaren Ergebnisses trage man die Aufteilung der Novellierung des FAG Mecklenburg-Vorpommern in die beiden Schritte zum 1. Januar 2018 und zum 1. Januar 2020 mit und begrüße die am 11. Mai 2017 erzielte Einigung über die Inhalte des FAG 2018.

Damit seien drohende Nachteile für die kommunale Ebene abgefangen und Zeit für eine gute Neuregelung gewonnen worden. Wichtig im Gesetzentwurf sei die vollständige und ungekürzte Weitergabe der Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen. Aus verschiedenen Gründen seien die Gutachternvorschläge zur Novelle des FAG zum 1. Januar 2018 praktisch, politisch und rechtlich nicht einfach 1:1 umsetzbar gewesen. Im Detail habe der Gutachter nur Vorschläge unterbreitet, zu denen die Entscheidungen noch nicht getroffen worden seien. Im Kern habe er damit einen „Instrumentenkoffer“ vorgelegt. Einzelne Elemente aus diesem Maßnahmeangebot der Gutachten seien durchaus schlüssig und sollten vom Gesetzgeber aufgegriffen werden, wobei die Wirkungen untereinander immer betrachtet werden müssten im Hinblick auf das Ergebnis für die einzelnen kommunalen Körperschaften. Wichtig sei aber vor allem, dass mit den beiden Schritten für die noch ausstehenden Grundsatzentscheidungen zur Novelle des FAG die notwendige Zeit gewonnen worden sei und die Kommunen 2018 und 2019 Grundlagen für die Planung ihrer Haushalte erhalten hätten. Man sehe noch folgenden Erläuterungs-, Unterstützungs- bzw. Änderungsbedarf im vorliegenden Gesetzentwurf: Wenn man den vorliegenden Gesetzentwurf, insbesondere § 7 FAG, an der Einigung vom 11. Mai messe, stehe vor allem aus, warum rückwirkend in 2016 die im Gleichmäßigkeitsgrundsatz beim Land zu berücksichtigenden Einnahmen um ca. 111 Millionen Euro gekürzt würden, ohne dass konkret der Nachweis erbracht worden sei, dass nur das Land in genau dieser Höhe 2016 zusätzliche flüchtlingsbedingte Nettoausgaben gehabt habe und nicht auch etwa die kommunale Ebene. Die Seite, zu dessen Gunsten vom Gleichmäßigkeitsgrundsatz abgewichen werden solle, müsse nachweisen, dass dies gerechtfertigt sei. Ferner dürften diese Einnahmen und die diesbezüglichen Ausgabeblöcke dann auch konsequent bei der nachträglichen Prüfung/Beurteilung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes keine Berücksichtigung finden. Weiterhin müssten Verbesserungen bei den Städten und Gemeinden ankommen. Die Veröffentlichung der gemeindegroben Zahlen zu den Auswirkungen der geplanten Änderungen im FAG zum 1. Januar 2018 im Rahmen des Orientierungserlasses des Innenministeriums für die Haushaltsplanungen der Kommunen sei einerseits wichtig für die Haushaltsplanung gewesen. Andererseits habe die Veröffentlichung die konkreten Wirkungen transparent gemacht. Man habe verbandsintern die Übersichten noch um die Änderungen der Steuerkraft ergänzt, um für Akzeptanz für die am 11. Mai vereinbarten Umverteilungen zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen zu werben. Man habe aber feststellen müssen, dass die zusätzlichen Mittel im Vergleich zur bisherigen Rechtslage aber so nicht bei den Städten und Gemeinden ankämen. Das führe teilweise in den Debatten vor Ort zu dem Gefühl, dass den Steuerstarken zu viel genommen werde, und dass das, was bei den Steuerschwachen ankomme, zu wenig sei. Eine Ursache scheine zu sein, dass die Entlastungen bei den Landkreisen sich nicht in entsprechenden Verringerungen der tatsächlichen Kreisumlagebeträge 2018 niederschlugen. Die sogenannten „Windfall Profits“ durch Änderungen im System sähen auch die Gutachter im Rahmen der Novellierung des FAG und sie hätten damit argumentiert, dass die Senkungspotenziale bei den Kreisumlagen an die kreisangehörige Ebene weitergegeben werden müssten. Inwieweit diese Erwartung umgesetzt werde, sei derzeit nicht absehbar. Die Gemeinden erwarteten indes zu Recht, dass tatsächlich niedrigere Kreisumlagebeträge in Zukunft zu leisten seien. Die Entlastungen des Bundes bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Verringerung der kommunalen KdU-Anteile im SGB II, der Weitergabe der ehemaligen Betreuungsgelder und vor allem der deutliche Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II in den letzten Jahren seien Gründe, warum sich der Finanzbedarf der Kreise verringert habe. Diese Entlastungen sollten dann auch bei den Gemeinden durch geringere Kreisumlagen spürbar ankommen.

Viele Diskussionen entstünden auch um die im Gesetzentwurf veränderten Nivellierungshebesätze. Für die meisten kommunalen Praktiker sei es nicht verständlich, dass damit in erster Linie der Steuerkraftausgleich zwischen den steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden gefördert werde. Die Diagramme und Schaubilder in der Begründung des Gesetzentwurfes zeigten dies. Aber das in diesem Detailgrad zu durchdringen, überfordere nicht nur die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker, sondern auch viele Verwaltungsmitarbeiter, denen schlicht die Zeit fehle, sich derart intensiv mit dem FAG zu befassen. Auch wenn es nachvollziehbar sei, dass die Regierung an dem Vorschlag der Gutachter zum 2-Ebenen-Modell festhalten wolle und dass die Verwerfung unterschiedlicher Nivellierungshebesätze durch das Landesverfassungsgericht in Schleswig-Holstein eine Entscheidung unerlässlich mache, müssten die Wirkungen entweder besser erläutert (z. B. durch ein Youtube-Video) oder die Regelungen vereinfacht werden. Außerdem habe die unüberschaubare Vielfalt an Fördertöpfchen, der Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisaufwand, die damit verbundenen Unsicherheiten viele Mitglieder bewogen, die Wiedereinführung einer kommunalen Infrastrukturpauschale für Investitionen und größere Unterhaltungsarbeiten zu fordern. Dies sei zwar nicht unbedingt Bestandteil des FAG 2018, sollte aber zumindest im parallelen Gesetzgebungsverfahren zum Landeshaushalt 2018/2019, spätestens aber mit der FAG-Novelle 2020 berücksichtigt werden. So sei wohl auch die Forderung des Vorsitzenden des Landkreistages zu verstehen, der den Investitionsstau in der öffentlichen Infrastruktur angemahnt habe. Abschließend liege dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommerns e. V. eine konkrete Änderung des vorliegenden Gesetzentwurfes aber besonders am Herzen: Nach den vorliegenden Rückmeldungen führten die Verbesserungen im FAG 2018 noch nicht dazu, dass auch den sogenannten „Ärmsten der Armen“ unter den Gemeinden 2018 geholfen werde. Im Zweifel sei dies mit den generellen Regelungen des Gesetzentwurfes auch für alle 753 Gemeinden gar nicht möglich, zumal die FAG-Novelle 2020 noch ausstehe. Deshalb sollte die Regelung des § 22 FAG so ausgestaltet werden, dass auch Gemeinden, die ihren Haushalt mit zumutbaren eigenen Maßnahmen und unter Beschränkung auf freiwillige Aufgaben im bescheidenen Umfang nicht ausgleichen könnten, Fehlbetragszuweisungen oder Konsolidierungshilfen gewährt werden können. Man gehe davon aus, dass dieses nur eine sehr begrenzte Zahl von äußerst strukturschwachen Gemeinden betreffe. In der gegenwärtig geplanten Regelung seien die Voraussetzungen so, dass gerade die Strukturschwächsten sie nicht erreichten. Bis zur Novelle des FAG 2020 sollten dazu Anpassungen erfolgen. Bei der Finanzierung könnte man auf einen begrenzten Teil der nicht für die Gemeindefusionen vorgesehenen, in vergangenen Jahren nicht ausgezahlten Fehlbetrags- und Konsolidierungshilfen zurückgreifen. Man bitte den Ausschuss, den vorliegenden im Großen und Ganzen sehr guten Gesetzentwurf an den beschriebenen Stellen noch nachzubessern, um bis zur endgültigen Novelle 2020 eine optimale Übergangslösung im Interesse aller Städte und Gemeinden zu erreichen.

Die **Landeshauptstadt Schwerin** hat ausgeführt, dass sie in den vergangenen Jahren den Reformprozess intensiv durch verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in unterschiedlichen Gremien beim Ministerium für Inneres und Europa sowie als Vertreter des Städte- und Gemeindetages M V konstruktiv begleitet habe. Zunächst sei es zu begrüßen, dass zumindest ein Teilschritt zur Novellierung des FAG mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gegangen werde. Dabei sei die Erhöhung der zur Verfügung gestellten Mittel insgesamt zu begrüßen. Man trage zudem die schrittweise Anhebung des Steuerkraftausgleiches von aktuell noch 60 Prozent, 65 Prozent im kommenden Jahr sowie auf 70 Prozent im Jahr 2019 deshalb mit, weil die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichsgesetzes nachvollziehbar zu stärken gewesen sei.

Hierfür müsse auch mit Blick auf die erwartete Novellierung zum 1. Januar 2020 die mittelfristige Abschaffung unterschiedlicher Nivellierungshebesätze zwingend umgesetzt werden. Der erste Schritt zur Umstellung des Familienleistungsausgleichs werde seitens der Landeshauptstadt für sinnvoll erachtet, auch wenn die gutachterliche Fakturierung für jede Einwohnerin/jeden Einwohner unter 18 Jahren dauerhaft als sinnvoller angesehen werde. Auch die dauerhafte Kompensation für Kostensteigerungen bei übertragenen Aufgaben sei überfällig gewesen. Was in diesem Zusammenhang strikt abzulehnen sei, sei der sogenannte Selbstbehalt in Höhe von 7,5 Prozent. Mit welcher Rechtfertigung müsse sich eine Gemeinde an der Finanzierung einer ihr übertragenen Aufgabe beteiligen? Eine Rechtsgrundlage hierfür sei nicht bekannt. Hinzu trete, dass die Ermittlung der künftigen Erstattung bereits auf Vergangenheitswerten beruhe und so die Kostensteigerungen bis zur nächsten Überprüfung systemimmanent von der Gemeinde zu tragen seien. Im Ergebnis sollte der Selbstbehalt umgehend abgemildert und mittelfristig gänzlich entfallen. Diesbezüglich sehe man hier eine Anpassung der Prüf- und Verteilungsmethodik des Vorwegabzugs nach § 15 FAG als zwingend erforderlich an. Darüber hinaus mache man auf zwei Faktoren aufmerksam, die schon im Jahre 2014 beim Kommunalgipfel für alle Beteiligten wesentlich gewesen seien und seitens des Gutachters mit hoher Signifikanz bestätigt worden sei: Zum einen sei dies die Stärkung der Zentren und damit meine man nicht ausschließlich die Oberzentren, sondern auch die Mittel- und Grundzentren. In diesen Gemeinden werde es teilweise schwierig, im geforderten Maße Kinderbetreuung, Schule und den Brandschutz aufrechtzuerhalten, wenn Zuweisungen aus dem FAG in gleichem Umfang auch an Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen gegeben würden. Und selbstredend sehe man die Oberzentren in Mecklenburg-Vorpommern durch das FAG nicht ausreichend berücksichtigt. Auch dieser Punkt ergebe sich finanzwissenschaftlich begründet aus dem Gutachten zum FAG. Schließlich stünden die Oberzentren mit ihren vielfältigen Aufgaben (wie z. B. Musikschulen oder Fachgymnasien) auch für die Umlandgemeinden zur Verfügung. Die unveränderten Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben gemäß § 16 FAG würden den Anforderungen nicht gerecht. Darüber hinaus sei ein stärkerer Ausgleich der aus der Sozialgesetzgebung entstehenden Aufwendungen Konsens gewesen. Auch dieser Punkt sei im Gutachten von Professor Lenk plausibel und mit großer Signifikanz herausgearbeitet worden. Leider habe auch dieser Punkt noch keinen Eingang in den Gesetzentwurf gefunden und müsse gerade aus Sicht der kreisfreien Städte, die besonders stark von hohen Soziallasten betroffen seien, nachgearbeitet werden. Dieser Zustand werde auch in den kommenden Jahren kaum abreißen. Beispielhaft werde auf die hohe Zahl Geflüchteter hingewiesen. In der Landeshauptstadt Schwerin seien derzeit mehr Menschen gemeldet als in der doppelt so großen Hansestadt Rostock und insgesamt 20 Prozent aller im Land Mecklenburg-Vorpommern statistisch erfassten Menschen aus diesem Personenkreis. Auch wenn es erste Integrationserfolge zu verzeichnen gebe, sei es unstrittig, dass aus diesem Personenkreis dauerhaft eine finanzielle Belastung der Zentren erwachse. Diese dürfte sich bei Auslaufen der explizit für Flüchtlinge gewährten zusätzlichen Mittel weiter verschärfen. Insbesondere aus den beiden vorgenannten Gründen halte man eine ergänzende Bestimmung im Artikel 3 (Inkrafttreten) des vorliegenden Gesetzentwurfs für hilfreich und sinnvoll. Die Ergänzung könnte ein Außerkrafttreten zum 31. Dezember 2019 verbindlich vorsehen. Nur so erhielten die Städte, Gemeinden und auch Landkreise die Sicherheit, dass die mit breitem Konsens abgestimmten und noch nicht berücksichtigten Punkte aus dem Kommunalgipfel und zuletzt bestätigt durch das umfangreiche Gutachten von Professor Lenk Eingang in das FAG Mecklenburg-Vorpommern fänden. Abschließend begrüße man ausdrücklich, dass die Entschuldung der Gemeinden mit Nachdruck angegangen werde.

Hier habe die Landesregierung eine sehr sinnvolle Verwendung der zusätzlichen Bundesmittel, die damit, wie von der Bundesregierung beabsichtigt, den Kommunen zu einhundert Prozent zugute kämen, auf den Weg gebracht. Wichtig sei, dass es eine realistische Chance gebe, von diesen zusätzlichen Entschuldungsmitteln tatsächlich zu profitieren und diese daher unbürokratisch und schnell ausgereicht werden könnten.

Die Hansestadt Rostock hat betont, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf lediglich an den Stellschrauben des bisherigen Systems gedreht worden sei, im Sinne einer Übergangslösung. Als Hansestadt Rostock könne man damit keinesfalls zufrieden sein. Für die sachgerechte Novellierung des Finanzausgleichssystems sei es zwingend erforderlich, dass die auf das FAG 2020 verschobenen Änderungen dann auch wirklich erfolgten. Die Aufstockung der Schlüsselmasse um rund 34 Millionen Euro und damit einhergehend die Anhebung der Beteiligungsquote für Kommunen sei erfreulich, auch wenn dies teilweise nur eine Kompensation der wegfallenden Sonderhilfen darstelle. Ausdrücklich zu begrüßen sei auch die vollständige Weiterleitung der Bundesmittel aus dem 5-Milliarden-Euro-Entlastungspaket. Auch die Berücksichtigung von Kostensteigerungen im Bereich des übertragenen Wirkungskreises, die künftig nicht mehr zulasten der Schlüsselzuweisungen erfolgten, sei sehr begrüßenswert. Solange hier jedoch der Selbstbehalt von 7,5 Prozent abgezogen werde, könne der tatsächliche und vollständige Finanzbedarf für die Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis nicht als abgegolten betrachtet werden. In diesem Zusammenhang stelle man auch die Methode, die Zuweisungen im Verhältnis der Einwohnerzahlen zu verteilen, infrage. Das führe nicht zu dem abwegigen Ergebnis, dass die Zuweisung nicht von den tatsächlichen Aufwendungen, sondern von der momentanen Bevölkerungsentwicklung abhängt. Für die sehr überschaubare Vergleichsgruppe der kreisfreien Städte, also für Schwerin und Rostock, habe dies jedenfalls einen äußerst zweifelhaften Effekt: Hier erhalte nämlich die Hansestadt Rostock künftig weniger Zuweisungen, trotz nachweislich gestiegener Kosten für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Hingegen stiegen die Pro-Kopf-Zuweisungen an die Landeshauptstadt, ohne dass es dort gestiegene Bedarfe gebe. Eine solche Regelung könne unmöglich dauerhaft Bestand haben. Was die vorgesehene Einführung der Nivellierungshebesätze angehe, werde diese sicher nicht von allen Gemeinden begrüßt, weil sie im Ergebnis selbstverständlich auch nicht bei allen Kommunen zu positiven Veränderungen der Schlüsselzuweisungen führe. Sie sei auch wieder nur eine Stellschraube am bestehenden System, und kein wirklicher Reformansatz. Gemeinden und Städte dürften nicht dazu gedrängt werden, ihre Hebesätze ständig erhöhen zu müssen. Zusammenfassend schätze man die beabsichtigten Änderungen im FAG als überwiegend positiv ein. Für das vollständige Bild möchte man aber nochmals an den ursprünglichen Reformgedanken erinnern: Eine aufgaben- und bedarfsgerechte Finanzausstattung - das sei das, nicht nur vom Gesetzgeber, sondern auch von der gesamten kommunalen Familie geforderte Reformziel - und zwar seit vielen Jahren. Um dies zu erreichen, sei eine umfangreiche gutachterliche Überprüfung durch Prof. Lenk vorgenommen worden, und es habe einen langen und intensiven gemeinsam geführten Diskussionsprozess gegeben. Vor diesem Hintergrund stellten die nunmehr beabsichtigten Veränderungen zum FAG, insbesondere zum horizontalen Finanzausgleich, ein enttäuschendes, kaum akzeptables Ergebnis dar. Denn neben der Verpflichtung zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden müsse auch ein Ausgleich für die unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden erfolgen.

Deshalb habe das Gutachten herausgearbeitet, dass bei gleichbleibender Finanzausgleichsmasse zunächst eine bedarfsabhängige Umverteilung vom kreisangehörigen Raum zu den kreisfreien Städten und zu den Landkreisen erforderlich werde, um dort eine aufgabengerechte Finanzausstattung sicherzustellen. Das vorliegende Gutachten gebe daher die Empfehlung, das 3-Säulen-Modell auf ein 2-Ebenen-Modell umzustrukturieren. Damit würden die Schlüsselzuweisungen gesondert nach Gemeinde- und Kreisaufgaben ausgereicht. Zu einem ähnlichen Ergebnis sei auch schon das durch die Universität Göttingen im Auftrag des Innenministeriums erstellte Gutachten aus dem Jahr 2010 gekommen, welches bei der Änderung des FAG 2012 bereits ebenfalls keine Berücksichtigung gefunden habe. Der Gutachter habe darüber hinaus nachgewiesen, dass aufgrund der Aufgabenwahrnehmung besondere Zuschussbedarfe bei zentralen Orten, bei Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Kinderzahlen und bei Landkreisen mit vielen SGB II-Empfängern entstünden und auszugleichen seien. Mit der Einführung eines neuen Verteilungsmaßstabs für den Familienleistungsausgleich, nunmehr nach dem rechnerischen Anteil der Gemeinden an der Gesamtzahl der in Mecklenburg-Vorpommern lebenden Kinder, werde lediglich einer dieser besonderen Bedarfsansätze aufgegriffen. Jedes Kind in Mecklenburg-Vorpommern sei demnächst gleich viel wert, heiße es. Im Sinne einer bedarfs- und aufgabengerechten Ausstattung - dem ursprünglichen Reformziel - sei man dafür, dass die Gemeinden mit einer hohen Kinderanzahl entsprechende Mehrzuweisungen erhielten. Auch wenn sich dieser Bedarfsansatz im Vergleich zum bisherigen Verteilungsmaßstab für die Hansestadt Rostock deutlich negativ auswirke. Jedoch trügen insbesondere die Oberzentren des Landes nicht nur für ihre Wohnsitzkinder, sondern auch für die Kinder aus dem Umland mit ihrer Infrastruktur sowie den kommunalen Einrichtungen erhebliche Belastungen. Wenn also bedarfsbezogen ausgestattet werde - dann bitte auch aufgabengerecht für alle vorliegenden Bedarfe! Die vorgeschlagenen Veränderungen im FAG Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigten jedoch nicht ausreichend die ermittelten Bedarfe der zentralen Orte, die besondere Leistungen für die Einwohner, aber auch für die Gäste des Landes erbrächten. Ebenfalls seien die erheblichen Belastungen im Bereich der Sozialleistungen und der Jugendarbeit der kreisfreien Städte nicht ausreichend berücksichtigt. Vielmehr zeichne sich ab, dass trotz gutachterlichem Untersuchungsergebnis und trotz entsprechender Hinweise, die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse in die Fläche verteilt werde - ohne dass dort besondere Bedarfe nachgewiesen wären. Das möge politisch opportun sein, richtig sei es nicht. Natürlich sei es nicht leicht, die unterschiedlichen Interessen der Landkreise, kleineren Gemeinden und zentralen Orte in Einklang zu bringen. Man dürfe jedoch daran erinnern, dass es eine mehrfach manifestierte Absicht zur Stärkung des zentralörtlichen Systems gebe. Und festzuhalten bleibe, dass mit vorliegendem Gesetzentwurf die Stadt-Umland-Problematik um die zentralen Orte und die Oberzentren nicht entschärft werde. Die Frage, ob bei den zentralen Orten mehr gemacht werden müsse, stelle sich damit also nicht, sondern nur wie diese Stärkung nachhaltig gelingen könne. Die in der gültigen Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien und dem Landesraumentwicklungsprogramm beschlossene Förderung der Regiopole Rostock als Wachstumskern sei in diesem Kontext ebenfalls von besonderer Bedeutung. Die Förderung dieser Regiopole diene zur weiteren Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Standortes Mecklenburg-Vorpommern. Mit dem vorliegenden Entwurf zum FAG gelinge es hingegen nicht, Innovations- und Wettbewerbspotenziale in der Regiopole zu nutzen. Abschließend werde noch zur gemeinschaftlichen Einzelberechnung bemerkt, mit der das Innenministerium die finanziellen Auswirkungen des Referententwurfs für alle Gemeinden im Land dargestellt habe, dass die dort kalkulierten Zahlen durch die Gemeinden nur sehr schwer nachvollziehbar seien, da der für 2018 als alt ausgewiesene Datenstand der kommunalen Ebene nicht bekannt gewesen sei.

Die Orientierungsdaten aus dem alten Erlass seien nicht mehr aktuell gewesen und unterlägen diversen aktuellen und systematisch erforderlichen Anpassungen. Der Realsteuervergleich für das Land sei ebenfalls noch nicht veröffentlicht worden. Die öffentliche Diskussion über die Auswirkungen des Gesetzentwurfes wäre ehrlicher gewesen, wenn auch die Auswirkungen gegenüber den Zuweisungen 2017 dargestellt worden wären. Dann nämlich wäre z. B. deutlich geworden, dass die Hansestadt Rostock gegenüber 2017 bei unverändertem Inkrafttreten des Entwurfes voraussichtlich Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen in Höhe von 3,6 Millionen Euro, beim Vorwegabzug für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises 1,7 Millionen Euro und beim Familienleistungsausgleich in Höhe von 1,1 Millionen Euro erfahren werde. Die Kommunikation eines Mehrergebnisses für die Hansestadt Rostock in der Veröffentlichung in Höhe von rund 5,0 Millionen Euro sei vor diesem Hintergrund doch sehr fragwürdig. Zusammenfassend stimme man mit der positiven Beurteilung einiger Aspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs überein, insbesondere was die Aufstockung der Schlüsselmasse und die Weiterleitung der zusätzlichen Bundesmittel angehe. Andere Aspekte seien nicht zufriedenstellend geregelt, weshalb man dem Gesamtergebnis nur bedingt zustimmen könne, so wie Oberbürgermeister Methling dies bereits im FAG-Beirat im Mai verdeutlicht habe. Die gutachterliche Untersuchung habe als Arbeitsauftrag für die Novellierung klar einen Lastenausgleich für die zentralen Orte und eine finanzielle Lösung der Stadt-Umland-Problematik formuliert. Der vorliegende Gesetzentwurf für 2018 leiste dies nicht. Man appelliere daher dringend an den Landesgesetzgeber, die versprochene 2. Stufe der FAG-Novellierung zum Jahr 2020 wirklich - auch gegen Widerstände - zu realisieren und damit den gutachterlich herausgearbeiteten besonderen Bedarfen gerecht zu werden. Denn nur, wenn man die besonderen Lasten der zentralen Orte ausreichend bewerte, könne von einer erfolgreichen Reform des FAG und einer bedarfs- und aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen gesprochen werden.

Die **Gemeinde Rom** hat zu ihrer bisherigen Finanzsituation erläutert, dass man seit 2008 eine Unterdeckung der Ausgaben im Haushalt von 150.000 Euro habe. Der laufende Geschäftshaushalt 2017 werde am Jahresende mit 1.200.000 Euro Kassenkredit abschließen. Die Auswirkungsberechnungen der ersten Erkenntnisse der Novellierung des FAG auf die Planung 2018 und 2019 der Gemeinde ließen in der Finanzrechnung weiterhin einen jahresbezogenen Fehlbetrag von 100.000 Euro erwarten, was im Ergebnis dazu führe, dass sich der Kassenkredit weiterhin erhöhen werde. Ab 2023 führe das dann zu einem vollständigen Eigenkapitalverzehr. Mit dem Mittelzentrum Parchim seien sämtliche Gewerbestandorte in Parchim konzentriert worden, umliegende Gemeinden des Amtes Parchimer Umland, wie die Gemeinde Rom, hätten es unterlassen, Gewerbestandorte zu eröffnen. Steuereinnahmen einzelner großer Steuerzahler in der Gemeinde seien weggefallen. Die Gemeinde Rom und das Amt Parchimer Umland (bis auf die Gemeinde Spornitz) seien gewerbebenachteiligte und steuerschwache Standorte. Man erinnere an Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern: „Das Land verpflichtet sich 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.“ Auch mit den Annahmen des neuen FAG 2018 bis 2019 sei die Gemeinde Rom auf Kassenkredite zur Finanzierung des Haushaltes angewiesen. Ein negatives Eigenkapital der Gemeinde bis 2023 und eine Belastung mit Kassenkrediten von 2 Millionen Euro seien dann aufzuarbeiten. Aus dem aktuellen FAG und der prekären Finanzausstattung der Gemeinde resultiere Folgendes:

Es sei keine Konsolidierung möglich, beim Entschuldungsfond werde man nicht berücksichtigt, es sei keine Teilnahme an Förderprogrammen wegen fehlender Eigenmittel möglich, eine dauerhafte Handlungsunfähigkeit, die Außerachtlassung einer Betrachtung der Abschreibung aus der Doppik seit Jahren sowie die Bedrohung zukünftiger Haushalte durch ein steigendes Zinsrisiko. Freiheitliche Demokratie lebe von vielen ehrenamtlichen Akteuren, wie sie in den Gemeinden und Kommunen zu finden seien. Demokratie habe auch etwas mit solidarischer Finanzausstattung zu tun. Das vermisste man aktuell in 40 Gemeinden des Landes. Über das RUBIKON sei dies den Beamten des Landes und der Landkreise bekannt. Erkenntnisse daraus würden seit sieben Jahren nicht mehr veröffentlicht. Im alten FAG vor 2010 sei eine Konsolidierung und Entschuldung von Gemeinden noch durchgeführt worden. Seitdem halte man es im Lande M-V nicht mehr für nötig, sich mit unterfinanzierten und notleidenden Gemeinden zu befassen. Erforderliche Mittel für eine funktionierende Gemeinde seien mindestens 5 Prozent freie Spitzen - nachzulesen im Urteil zur Finanzausstattung der Gemeinde Perlin. Freiheitliche Demokratie sei ohne aufgabengerechte finanzielle Ausstattung nicht möglich. Wenn eine Gemeinde 15 Prozent ihrer Pflichtaufgaben dauerhaft (über 10 Jahre) mit Kassenkrediten begleichen müsse, könne so mancher ehrenamtlichen Person angst und bange werden und sie verlasse fluchtartig das „sinkende Schiff“ oder wähle Alternativen zu aktuellen demokratischen Parteien. Die Kreiskommunalaufsicht verspreche Hilfen in so einer finanziellen Situation. In Wahrheit werde daraus eine Bevormundung und Drangsalierung von ehrenamtlichen Gemeindevertretern und ihren Amtsstuben, die ihre wertvolle Zeit mit der Ausschreibung von Konzepten zum Rasenmähereinsatz und deren Beschaffung machen müssten. Man wolle die Gemeinde ohne Bevormundung durch die Kreiskommunalaufsicht allein gestalten können, dies sei ohne eine angemessene Finanzausstattung nicht möglich. Man appelliere an den Landesgesetzgeber, das FAG so auszugestalten, dass es seinem Namen gerecht und nicht zu einer Finanzumverteilung von unten nach oben werde. Das Land Mecklenburg-Vorpommern schreibe einen ausgeglichenen Haushalt und führe eine Sparpolitik zulasten der notleidenden Gemeinden durch. Zusammengefasst stelle man folgende Forderungen an die Ausgestaltung des neuen FAG: Das verfassungsgemäße Recht der steuerschwachen Gemeinden auf eine auskömmliche Finanzausstattung (mindestens 5 Prozent freie Spitzen) habe oberste Priorität. Demokratie müsse auf der untersten, schwächsten Ebene (Ehrenamt) abgesichert werden. Die Einführung eines Nivellierungsfaktors sei abzulehnen. Das Land sei für eine aufgabengerechte Finanzausstattung und den Finanzausgleich aller kommunaler Ebenen zuständig. § 22 FAG sei so auszugestalten, dass eine Konsolidierung und Fehlbetragszuweisung für alle Gemeinden innerhalb von fünf Jahren möglich sei, auch über eine Einzelfallbetrachtung. Unverhältnismäßige Hürden zur Konsolidierung seien abzubauen. Die Gemeindegebietsreform über das Leitbildgesetz habe keine Wirkung entfaltet und zu einer Verelendung und Erdrosselung vieler Gemeinden geführt. Die den kreisangehörigen Gemeinden entzogenen Mittel seien mit dem FAG 2018 bis 2019 für eine Entschuldung einzusetzen. Es werde eine Deckelung der Kreisumlage auf maximal 33 Prozent zum Erhalt der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden gefordert. Die weitere Eskalierung der Hebesätze könne nur durch eine Entschuldung der kreisangehörigen Gemeinden beendet werden. Die Gemeinde sei die untere demokratische Ebene, aber die wichtigste und ebenso die schwächste. Das Land Mecklenburg-Vorpommern habe dafür zu sorgen, dass alle kommunalen Ebenen ihre Aufgaben erfüllen könnten. Da dies seit zehn Jahren nicht gegeben und auch die nächsten zwei Jahre nicht zu erwarten sei, habe sich die Gemeinde Rom entschieden, eine Klage gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern auf die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Pflichten beim Oberverwaltungsgericht einzureichen.

Die **Gemeinde Nostorf** hat erklärt, dass im Ortsteil Horst sich die Zentrale Aufnahme- und Asylstelle für Flüchtlinge und Asylsuchende des Landes Mecklenburg-Vorpommern befinde. Dies sei eine besondere Situation. Aufgrund der Flüchtlingszahlen habe man in den letzten zwei Jahren den höchsten Einwohnerzuwachs gehabt. Nur durch die zeitlich begrenzten höheren Schlüsselzuweisungen sei man jetzt in der Lage, Instandhaltungsrückstände abzubauen und somit überfällige Investitionen in die Infrastruktur durchzuführen. Das FAG sei ein Gebilde, das direkte Auswirkungen auf die Finanzsituation und somit auf die Handlungsfähigkeit im Gemeindeleben habe. Mit der Erkenntnis, dies nicht verändern zu können, sei der Wissenstand und das Interesse für den politischen Werdegang des FAG bisher sehr eingeschränkt gewesen. Jedoch seien die Anstrengungen des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. zu den inhaltlichen Regelungen des FAG durch besuchte Fortbildungen wohl bekannt. Inhaltlich sei die Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages bekannt. Man unterstütze die Standpunkte zu den aufgelisteten Themen ohne Einschränkung. Man wirke an der untersten kommunalen politischen Ebene der Gesellschaft und kenne die Auswirkungen des politischen Handelns zur aktuellen Aufgabe Finanzausgleich zwischen Land-Kreis-Kommune. Auch der Landkreis gehöre zur kommunalen Familie und nehme im ländlichen Raum für die Gemeinden überörtliche Aufgaben wahr. Das neue FAG sollte als Ziel haben, die Gemeinden und Landkreise mit mehr Kapital auszustatten. Die letzten Jahre hätten gezeigt, dass das Land zur Realisierung von Projekten eine gut „gepolsterte“ Finanzausstattung habe und den Landkreisen und Gemeinden allzu oft das Kapital fehle, um Erhaltungsinvestitionen durchzuführen. Dieses auffällige Missverhältnis gelte es zu ändern.

Die **Gemeinde Feldberger Seenlandschaft** hat konstatiert, dass sie die Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. zum Gesetzentwurf unterstütze. Jedoch könnten die zwei momentan parallel verlaufende Reformvorhaben, die Leitbildgesetzgebung zur Zukunftsfähigkeit der Kommunen und der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des FAG, nicht voneinander getrennt betrachtet werden. Wenn beide Gesetzgebungsverfahren tiefgreifend wirken sollten, brauche es ein tieferes Vertrauensverhältnis zwischen den Hauptakteuren, mehr kommunalpolitischen Mut und im Falle von Fusionen eine Entschuldungsmöglichkeit bei bestehenden Altschulden. Zudem müsse sich kurzfristig etwas ändern, sonst würden ganze Regionen abgehängt. Die demografischen Prognosen im Land Mecklenburg-Vorpommern hätten in den vergangenen Jahren Entwicklungstendenzen in Gang gesetzt, die für die Zukunft dieses Landes nichts Gutes hoffen ließen. Eine dieser Entwicklungen sei die Einsparung bei der Erhaltung öffentlicher Infrastruktur und an der Finanzausstattung der Kommunen gewesen. Auf eine Abwanderung der Bevölkerung und Schrumpfungprozesse sei durch den Staat konsequent mit dem Ab- bzw. mit dem Rückbau von Infrastruktur reagiert worden. Zentralität sei das Mantra geworden; so seien die Kreisgebiets- und Justizreform gegen erhebliche Widerstände aus der Bevölkerung und dem kommunalpolitischen Raum erzwungen worden, obgleich die Erfahrungen gezeigt hätten, dass man Kosten nur dort wirklich gesenkt habe, wo nicht das Reißbrett am Werk gewesen sei, sondern wo Arbeitsteilung durchgesetzt worden sei. Denn längst entwickelten sich die Städte und die Gemeinden/Dörfer/ländliche Räume in Mecklenburg-Vorpommern sozial, kulturell, demografisch und infrastrukturell rasant auseinander. Die Sogwirkung der Städte sei stark, der Wegzug treffe Dörfer, Gemeinden und auch Kleinstädte bei Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Einzelhandel. Diese Vernachlässigung des ländlichen Raums führe zu einer Neigung zum politischen Rand, wie man bei den Bundestagswahlen 2017 schmerzhaft festgestellt habe.

Die im Vorfeld bezifferten Einsparpotenziale der Kreisgebietsreform (z. B. für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte) seien bis heute nicht zu erkennen, wie der kreisangehörige Raum jährlich bei der Diskussion um die Kreisumlage erkennen müsse. So habe die fehlende aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen in Verbindung mit der höchsten Kreisumlage (Landkreises MSE 48,305 Prozent) etliche Kommunen in ernsthafte Liquiditätsschwierigkeiten gebracht. Die Folge sei ein Investitionsstau, der sich in der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft seit 2011 auf zwischenzeitlich ca. 7 Millionen Euro beziffern lasse. Hinsichtlich der Erhaltung und Bewahrung der öffentlichen Infrastruktur sowie der Absicherung der Daseinsvorsorge sei es nur fair, die Pflichtaufgaben mit den notwendigen Finanzmitteln abzusichern. Es gehe hier in den Kommunen des ländlichen Raums doch nicht um Wunsch- oder Trauminvestitionen, es gehe um Basis-Infrastruktur. Die Situation stelle sich derzeit so dar: Für alle möglichen Projekte und Straßenbaumaßnahmen müssten zeitaufwändig und hochkompliziert seitenlange Förderanträge gestellt werden. So verschleppten sich wesentliche und wichtige Investitionen in die folgenden Jahre, weil die Antragsteller immer in einem knappen Zeitfenster zwischen Fristen der Antragstellung, Bewilligung und Umsetzung agieren müssten. Selbst bei einer Zusage von Fördermitteln werde es angesichts der Haushaltssituation (Darstellung der Eigenmittel) und strenger Haushaltsvorschriften (z. B. der sogenannte Bielenberg-Erlass) immer schwerer, Investitionen, die durch die Gemeindevertretung beschlossen worden seien, umzusetzen. Vorauschauende, nachhaltige und verantwortungsbewusste Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen der öffentlichen Infrastruktur seien unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht realisierbar. Der Staat müsse mit seinen Finanzierungsmöglichkeiten den Fehlentwicklungen in den ländlichen Räumen entgegenwirken und diese nicht noch verstärken. Zukunftsfähig zu sein, ergebe sich fast immer aus der Haushaltssituation, das unterscheide weder das kommunale noch das wirtschaftliche Handeln. Mit jeder Haushaltsplanung und jedem Investitionsplan werde ein Finanzierungsbedarf festgestellt. So müssten sich alle Kommunalpolitiker dauerhaft die Frage der Zukunfts- und finanziellen Handlungsfähigkeit ihrer Gemeinde stellen und dabei Prioritäten setzen, vorzugsweise über die Investitionsliste, mit der sie die Entwicklung der Gemeinde steuerten. Die Feldberger Seenlandschaft sei eine strukturschwache und flächengroße Gemeinde. Derzeit reichten die Mechanismen des FAG nicht aus, um diese Strukturschwäche abzufedern, wie man es von einem Finanzausgleich erwarte. Der Zuzug von Einwohnern überwiege seit einigen Jahren zwar den Wegzug, aber aufgrund der Altersstruktur in der Gemeinde überwögen die Sterbefälle die Geburten bei weitem. So stelle sich der Saldo der Bevölkerungsentwicklung immer noch negativ dar. Die Feldberger Seenlandschaft sei eine deutschlandweit bekannte Tourismusdestination, d.h. die Gemeinde sei durch ihre erfolgreiche Kneipp-Kurortentwicklung, Hotels, Ferienwohnungen, Gastronomie, Camping- und Zeltplätze sowie zwei Fachkliniken touristisch bzw. gesundheitstouristisch sehr geprägt. Ca. 60.000 Gäste besuchten die Feldberger Seenlandschaft als Urlauber oder Patienten im Jahr. Die Einwohnerzahl liege bei 4.700. So habe man über das Jahr ca. 65.000 Menschen in der Gemeinde zu versorgen. Das heiße für die Gemeinde Feldberger Seenlandschaft natürlich auch, dass die Infrastruktur nicht nur den Belastungen und Erwartungen von 4.700 Einwohnern angepasst sein müsse, sondern die Basis-Infrastruktur auch den Gästezahlen und Gästeeerwartungen entsprechen müsse und kontinuierlich zu erweitern sei, um den qualitativen Erwartungen von Gästen aus dem In- und Ausland gerecht zu werden. Um die Einordnung der finanziellen Situation der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft zu ermöglichen, stelle man einige isolierte Beispiele aus dem Haushalt 2016 der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft dar: Ergebnishaushalt (Ertrag und Aufwand) sowie die Finanzrechnung (Ein- und Auszahlungen) wiesen seit Einführung der kommunalen Doppik in der FSL im IST mit Ausreißern negative Ergebnisse auf.

Die Gemeinde erhalte Zuweisungen durch das FAG nach §§ 12, 15, 16 FAG und Familienlastenausgleich für den Verwaltungshaushalt in Höhe von 1,754 Millionen Euro. Bei einem Kreisumlagesatz von 48,305 Prozent zahle die Feldberger Seenlandschaft im Jahr 2017 1,708 Millionen Euro Kreisumlage. Die Neuberechnungen des neuen FAG wiesen für die Gemeinde Feldberger Seenlandschaft 189 000 Euro Mehreinnahmen aus. Man habe rechnerisch ermittelt, dass erst bei einem reduzierten Kreisumlagehebesatz von mindestens drei Hebepunkten ein nennenswerter positiver Effekt des neuen FAG auf den kommunalen Haushalt zu verzeichnen sei.

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| vorl. Ergebnisrechnung | -598.277 € | -46.470 € | 83.693 € |
| vorl. Finanzrechnung | -193.434 € | 79.650 € | -39.729 € |
| Zahlung Kreisumlage | 1.538.944 € | 1.487.179 € | 1.648.854 € |
| Zuweisungen FAG | 1.619.692 € | 1.737.125 € | 1.721.446 € |

Diese hier aufgeführten Ergebnisse seien bisher durch Nichtumsetzung von Investitionen und Haushaltssperren erreicht worden. Dazu sage man umgangssprachlich auch „kaputt sparen“. Mit einem übergeordneten Leitbild, das in 2016 in Gesetzesform gegossen worden sei, gehe es vor allem um die Zukunftsfähigkeit kommunaler Strukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Auch dazu habe sich die Gemeinde Feldberger Seenlandschaft im Rahmen einer Anhörung geäußert. Es bestehe insgesamt die große Erwartungshaltung, dass sich die Finanzausstattung vor allem für den ländlichen Raum verbessere. Das neue FAG müsse die auf die Zukunft gerichtete Finanzierbarkeit öffentlicher Strukturen und die damit zusammenhängenden öffentlichen Aufgaben widerspiegeln. Immer wieder stelle man aber fest, dass es versteckte Aufgabenübertragungen ohne entsprechende Mittelbereitstellung auf die kommunale Ebene gebe. Die Aufgabenerfüllung der Städte und Kommunen sei das Primärziel. So fordere man, dass diese zweite Änderung zum Gesetz zum Finanzausgleich regeln müsse, wie Landkreise und Kommunen entsprechend ihrer vielfältigen pflichtigen Aufgaben und Verantwortlichkeiten im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bei unterschiedlicher Steuerkraft die dauernde Leistungsfähigkeit erreichten. Ansonsten sei die kommunale Selbstverwaltung eine leere Worthülse. Weiterhin müsse das Zentrale-Orte-System der Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern eine viel stärkere Rolle spielen, denn besonders die Grundzentren seien Anker- und Entwicklungspunkte für die kommunalen Leistungen und die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum und müssten auch angesichts der demografischen Entwicklung nicht nur erhalten, sondern besonders gestärkt werden. Die Grundzentren spielten besonders auch für das Umland eine tragende Rolle hinsichtlich der frühkindlichen Betreuung, der Schulentwicklung, der öffentlichen Infrastruktur, grund- und zahnärztlicher Versorgung, Pflegediensten, Rettungsstellen, Alten- und Pflegeheimen, der Ausrüstung mit Sportstätten und Turnhallen sowie des vorbeugenden Brandschutzes. Daher sei die Rolle der Grundzentren besser zu regeln. Da aber die Grundzentren unter allen Umständen die Leiteinrichtungen für die kommunale Infrastruktur und die Daseinsvorsorge vorzuhalten hätten, empfehle man hier nachzubessern. Für alle Beteiligten in der Kommunalpolitik sei es eine andauernde Herausforderung, eine Entschuldung des gemeindlichen Haushalts zu erreichen, dauerhaft diszipliniert zu sparen und trotzdem eine positive gemeindliche Entwicklung darzustellen. Das sei im herkömmlichen Sinne die Quadratur des Kreises, aber trotz dieser schwierigen Bedingungen habe man in der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft viele Dinge erfolgreich anpacken können.

Anzumerken sei, dass im ländlichen Raum der Ausbau der digitalen Infrastruktur in einem höheren Tempo notwendig sei als bisher, um die wirtschaftlichen Strukturen (Unternehmen/Arbeitsplätze) überhaupt beizubehalten. Der Finanzierung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum und der Digitalisierung seien ein noch höherer Stellenwert als bisher einzuräumen. Hierbei handele es sich um eine zwingende Aufgabe aller staatlichen Ebenen.

Für die **Gemeinde Krummin** sei auffällig, dass entgegen der im Mai 2017 verkündeten Einigung zum FAG nicht nur eine Verlangsamung der Hebesatzspirale im Gesetzentwurf zu finden sei. Angekündigt sei gewesen, die jeweiligen Hebesätze für einen Zeitraum von etwa drei bis fünf Jahren festzuschreiben. Vielmehr würden jetzt getrennt für die kreisangehörigen Gemeinden (ohne die großen kreisangehörigen Städte) und die kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte explizit für die Jahre 2018 und 2019 Hebesätze im Gesetzentwurf festgeschrieben. Das sei nicht erklärlich. Aus der Einleitung zum Gesetzentwurf sei zu entnehmen, dass die Gutachter bei der Verteilung der Schlüsselmasse eine Änderung des bestehenden 3-Säulen-Modells in ein 2-Ebenen-Modell vorgeschlagen hätten. Voraussetzung für diese Systemumstellung sei jedoch die Einführung landesweit einheitlicher Nivellierungshebesätze für die Realsteuern. In der Lösung des Gesetzentwurfes werde dazu dargestellt, dass die Hebesätze für 2018 und 2019 getrennt nach kreisfreien Städten bzw. großen kreisangehörigen Gemeinden und kreisangehörigen Gemeinden festgelegt würden und sich jeweils um 50 Prozent dem Landesdurchschnitt annäherten. Dies diene der Vorbereitung der Novellierung des Finanzausgleichssystems auf Grundlage des FAG-Gutachtens. Man sei sich bisher überhaupt nicht bewusst gewesen, dass der Entschluss zur Umsetzung dieses Vorschlags zur Einführung eines 2-Ebenen-Modells schon gefallen sei. Aus dem vom Finanzministerium veröffentlichten Vergleich vom Mai 2017 ergebe sich das nicht. Aus Sicht einer kleinen kreisangehörigen Gemeinde möchte man auch ausdrücklich davor warnen. Für die sechs großen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden ergäben sich durch die explizite Festschreibung im Gesetz sogar Senkungsmöglichkeiten bei den Hebesätzen ohne zu riskieren, auf künftige Schlüsselzuweisungen verzichten zu müssen. Demgegenüber bedeute die Festschreibung für viele kreisangehörige Gemeinden eine deutliche Steigerung der Hebesätze um mindestens 20 Prozentpunkte bei der Grundsteuer B. Dies bedeute für diese Gemeinden einen anteiligen Verlust bei den Schlüsselzuweisungen, wenn sie nicht sofort die Hebesätze entsprechend der gesetzlichen Vorgabe erhöhten. Wenn man den schriftlichen Ausführungen des Anzuhörenden Herrn Wille folge, sei der Fehlbetrag gerade bei den Gemeinden im ländlichen Raum auch dadurch entstanden, dass spätestens seit 2010 Fehlsteuerungen im FAG bei der horizontalen und vertikalen Finanzverteilung vorhanden gewesen seien. Um es deutlicher zu sagen, die vormals vorhandenen Fehlbeträge der „Großen“ seien durch die „Kleinen“ ausgeglichen worden und zum Dank dafür müssten die „Kleinen“ jetzt auch noch ihre Hebesätze erhöhen, um sich den vollen Anspruch auf die Schlüsselzuweisungen zu erhalten. Man hoffe, dass dies nicht ernsthaft gewollt sei und noch einmal geändert werde. Jeder Bürgermeister und gerade die ehrenamtlichen - die auch darüber mit abstimmen müssten - kennten die schwierigen Diskussionen über die Erhöhung der Hebesätze in den Gemeindevertretungen, aber welche plausible Begründung solle man bei der jetzt quasi per Gesetz festgelegten Höhe der Hebesätze noch in einer kreisangehörigen Gemeinde bringen, wenn gleichzeitig die „Großen“ ihre Hebesätze senken könnten. Dies sei wieder ganz klar eine Benachteiligung des ländlichen Raumes, welche sich auch in vielen anderen Punkten zeige, z. B. könnten die Eltern im ländlichen Raum nicht frei die Grundschule für ihr Kind wählen, im Gegensatz zu Eltern in Orten, die mehrere Grundschulen hätten. In diesen bestehe vom Schulgesetz her ein Wahlrecht.

Im ländlichen Raum verkehre häufig außer dem Schülerverkehr keinerlei ÖPNV mehr und dieser auch nur zur örtlich zuständigen Schule. Eltern müssten also ihre Kinder selbst fahren oder - sofern doch eine ÖPNV-Verbindung existiere - die Kosten dafür komplett allein tragen, wenn das Kind nicht die örtlich zuständige Schule besuche. Demgegenüber gebe es bei den „Großen“ ein verdichtetes ÖPNV-Angebot, das auch noch zu deutlich günstigeren Sonderkonditionen durch die Kinder genutzt werden könne. Eltern im ländlichen Raum könnten nach den Regeln des KiföG M-V mit Sonderkosten belastet werden, wenn das Kind eine Kita außerhalb des Wohnortes besuche. Diese Gefahr bestehe für Eltern in den Kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten deutlich seltener. In verschiedenen Gesetzen und Strukturen sei bewusst schon eine Benachteiligung des ländlichen Raumes angelegt. Man hoffe nicht, dass das jetzt auch im FAG passiere. Nach der vom Innenministerium veröffentlichten Liste sei man bislang davon ausgegangen, dass die Gemeinde Krummin etwas mehr Geld bekommen werde, als ohne die Änderung des FAG. Wenn das jetzt aber durch einen solchen Nachteil bei der Festlegung der Nivellierungshebesätze ausgeglichen werde, sei man mehr als dagegen. Nachfolgend verwende man Auszüge aus einem Vortrag, den man auf einer Veranstaltung des Landkreises Vorpommern-Greifswald im Sommer dieses Jahres zum FAG gehalten habe. Die darin enthaltenen Positionen unterstütze man weiterhin voll und ganz: „Geld macht zufrieden, aber nicht glücklich!“ Genau diese Weisheit könne auch auf die Situation der kreisangehörigen Gemeinden angewandt werden. Sicher freuten sich die Bürgermeister alle, dass es zu einer Einigung zum FAG gekommen sei und die allermeisten Gemeinden über das FAG auch mehr an Schlüsselzuweisungen erhielten. Aber wäre es nicht viel besser, wenn die Gemeinden zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation nicht so sehr auf die Schlüsselzuweisungen aus dem FAG schielen müssten und ihre Entwicklung aus eigenem Geld gestalten könnten? Das würde den Kommunen einen viel größeren Gestaltungsspielraum geben. Leider sei dafür der Wille augenscheinlich nicht in allen Ministerien vorhanden. Die Mehreinnahmen aus den Schlüsselzuweisungen machten die Gemeinden vielleicht zufrieden, aber glücklich und vor allem sorgenfrei machten sie sie nicht. Um dieses Glück zu erreichen, müssten auch andere Rahmenbedingungen angegangen und geändert werden. Es müsse auch einer kleinen Gemeinde möglich sein, sich durch eigene Gestaltung entwickeln zu können. Man spreche damit die Regelungen zur Raumordnung an, welche insbesondere kleine Gemeinden in ihrer Entwicklung gängele und beschränke. Man nenne hierfür das Beispiel, dass es der kleinen Gemeinde Krummin ohne Grenzen möglich wäre, neue Grundstücke für Ferienwohnungen oder andere touristische Bebauung auszuweisen, obwohl es schon jetzt auf Usedom zu viele davon gebe und der Verkehrskollaps drohe. Aber sobald in der Gemeinde sechs Baugrundstücke zum Dauerwohnen ausgewiesen werden sollten, bedürfe es langer Gespräche und Nachweise gegenüber der Raumordnung und dies trotz des bestehenden Bedarfes für Wohnraum auf Usedom. Eine selbstgesteuerte Entwicklung werde durch diese zu engen Vorgaben nahezu unmöglich gemacht. Man erwarte, dass auch kleinen Gemeinden Raum für eine selbstbestimmte Gestaltung gegeben werde, um die Abhängigkeit von Schlüsselzuweisungen aus dem FAG zu reduzieren. Im Zusammenhang mit den Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen spreche man auch die vor über einem Jahr vom Kreistag beschlossene Schulentwicklungsplanung des Landkreises Vorpommern-Greifswald an. Diese sei aus fadenscheinigen Gründen immer noch nicht vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur bewilligt oder überhaupt beschieden worden. In dieser Planung habe es sich der Landkreis - berechtigterweise - zum Ziel gesetzt, keine Schulstandorte mehr wegen zu wenigen Schülern schließen zu müssen. Dafür seien kreative Lösungen entwickelt worden, welche offensichtlich nicht auf Gegenliebe im Bildungsministerium gestoßen seien. Eine Entscheidung dazu liege bis zum heutigen Tag nicht vor.

Um den Landkreis und die Gemeinden glücklich zu machen, sollte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur besser nach Lösungen suchen, um die noch vorhandenen Strukturen vor Ort zu sichern, als sich vor schwierigen Entscheidungen zu drücken. Wie wäre es z. B., die Schülermindestzahl für die Bildung von Schuleingangsklassen herabzusetzen? Die aktuell festgelegten Zahlen seien seit Jahren nicht geändert oder auch nur geprüft worden. Diese Zahlen seien willkürlich gewählt und beruhten auf keinerlei pädagogischen Erwägungen. Hier erwarte man Änderungsbereitschaft, um nicht noch mehr Strukturen wegen formaler Vorgaben opfern zu müssen. Ein anderer wesentlicher Aspekt für das Glück der Kommunen wäre ein Engagement des Landes zur Entlastung auch der Kommunen von den Kitagebühren. Die Finanzierung eines Kitaplatzes erfolge schon lange nicht mehr zu einem Drittel von Land, Kommunen und Eltern. Nein, das Land zahle lediglich einen jährlich angepassten Festbetrag pro Vollzeitplatz, welcher vielleicht noch 15 Prozent der Platzkosten ausmache. Den Rest teilten sich Eltern und Wohnsitzgemeinden zu gleichen Teilen, wobei für die Eltern in der Zwischenzeit verschiedene Entlastungsbeträge eingeführt worden seien, Kommunen aber bislang in keiner Weise entlastet seien. Bei den Kitakosten seien aber nicht nur die Gemeinden, sondern zu einem großen Anteil auch die Kreise beteiligt. Die Kreise müssten nämlich die Beiträge für diejenigen Eltern übernehmen, welche finanziell nicht in der Lage seien, diese Kosten selbst zu tragen. Im Landkreis Vorpommern-Greifswald treffe das auf etwa 40 Prozent, also fast die Hälfte aller Kinder zu. Um das noch einmal deutlich werden zu lassen. Für jedes Kind zahle die Gemeinde den ungekürzten Elternbeitrag in gleicher Höhe noch einmal und für fast jedes zweite Kind zahle der Landkreis VG den Elternbeitrag. Dazu komme, dass durch die verschiedenen Antragsverfahren ein hoher Personalbedarf zur Bearbeitung der Anträge in den Gemeinden und den Landkreisen bestehe. Trotz des zwischenzeitlich gesetzlich festgeschriebenen Anspruches auf einen Betreuungsplatz in der Kita, müsse für jedes Kind zunächst ein Antrag für die Betreuung gestellt werden. Dazu komme häufig der weitere Antrag auf Übernahme der Elternbeiträge. Bei Geschwisterkindern noch der Antrag auf soziale Staffelung der Elternbeiträge und natürlich die Anträge auf die vom Land gezahlte Elternentlastung. Diese Anträge müssten dann in der Regel jährlich und bei Beitragsänderungen auch zwischendurch neu gestellt werden. Diese Flut von Anträgen sollte dringend überarbeitet werden. Dadurch könnten Sach- und Personalkosten eingespart und diese Mittel zur stärkeren Beteiligung des Landes an den tatsächlichen Kosten der Betreuung eingesetzt werden. Gleichzeitig entlaste dies die Kommunen und beseitige diesen Antragswahnsinn für die Eltern. Man fordere bei den Kitabeiträgen keine Kostenfreiheit für die Kommunen, aber eine stärkere Beteiligung des Landes. Ein weiteres Beispiel sei der Unterhaltsvorschuss. Dieser treffe nach der gesetzlichen Regelung direkt zwar nur die Kreise, aber durch die steigenden Kosten sei auch wieder jede kreisangehörige Gemeinde über die Kreisumlage mit im Boot. Keiner habe wohl etwas gegen mehr finanzielle Unterstützung für Alleinerziehende für den Fall, dass der andere Elternteil sich nicht finanziell am Unterhalt des Kindes beteilige. Die Neuregelung zum Unterhaltsvorschuss bringe eine Steigerung des monatlichen Zahlungsbetrages für die Kinder bis zwölf Jahre, zusätzlich sei auch eine neue Altersgruppe ab zwölf bis achtzehn Jahre eingeführt worden. Allein dadurch seien deutlich mehr Kinder anspruchsberechtigt als bisher. Konsequente Folge sei deshalb auch ein Anstieg des finanziellen Aufwandes. In einer zwischen Landesregierung und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände schon vor einigen Jahren getroffenen Vereinbarung werde ganz klar festgelegt, dass Mehrkosten aus Konnexitätsgründen auch bei Steigerungen in bestehenden Aufgaben vom Land ausgeglichen würden.

Nach dieser freiwillig unterzeichneten Vereinbarung sei die Landesregierung - in diesem Fall das Sozialministerium - sogar verpflichtet, sich an den Mehrkosten der Landkreise zu beteiligen. Tatsächlich werde aber nicht danach gehandelt. Das Sozialministerium belasse alles bei der bisher geltenden Regelung und verwende die erhöhte prozentuale Beteiligung des Bundes dadurch ausschließlich zur Reduzierung des eigenen Anteils. Für den LK VG sollten sich allein aus der Neuregelung des Unterhaltsvorschusses voraussichtliche Mehrkosten für Auszahlungen und Personal von etwa einer halben Million Euro ergeben. Jedem Kreistagsmitglied sei wohl klar, wie viele Sparanstrengungen notwendig seien, um diese Mehrkosten wieder zu decken. Es sei ein „schmücken mit fremden Federn“, wenn die Neuregelungen zum Unterhaltsvorschuss als ein politischer Erfolg gefeiert würden, die tatsächlichen Mehrkosten dafür aber andere trügen, nämlich die Kreise und über die Kreisumlage wieder alle kreisangehörigen Gemeinden. Diese eingeschlagene Richtung müsse korrigiert werden. Von den Großeltern kenne man den Spruch „Wer die Musik bestellt, muss sie auch bezahlen.“ Insoweit erwarte man auch hier eine Änderung durch das Sozialministerium und die Weitergabe der erhöhten Bundesbeteiligung zur Kostenreduzierung bei den Landkreisen. Diese Beispiele verdeutlichten, dass trotz aller Bemühungen und Anstrengungen, eingeholten Gutachten und erzielten Einigungen die Erfolge für die Gemeinden aus der FAG-Neuregelung durch andere nicht von den Gemeinden zu beeinflussende Punkte fast wieder aufgefressen werden könnten. Deshalb müsse das Hauptaugenmerk bei einer besseren Finanzausstattung der Gemeinden nicht nur auf das FAG gelegt werden. Es sollte bei jeder Regelung aus jedem Ministerium betrachtet werden müssen, welche Folgen diese für die Kommunen habe. Allzu häufig passiere es nämlich, dass entstehende Mehrkosten von den Kommunen zu tragen seien und damit alle Einsparungen, alle Kürzungen bei freiwilligen Leistungen, für neue Pflichtaufgaben ausgegeben werden müssten. Man habe hier nur einige Themen angesprochen, welche neben der Höhe der Schlüsselzuweisungen eine wesentliche Rolle für die Leistungsfähigkeit der Gemeinden spielten. Es werde sich gewünscht, dass auch diese Themen angegangen würden und hoffe dafür auf allseitige Unterstützung. Denn am Beispiel des Unterhaltsvorschusses zeige es sich besonders schön, wie durch eine bundesgesetzliche Änderung und fehlende Reflektion der Folgen für die Landkreise, diese mit den Mehrkosten allein gelassen würden und man als kreisangehörige Gemeinde letztendlich über die Kreisumlage dafür aufkommen müsse. Man müsse sich auf diese Stellschrauben neben dem FAG konzentrieren, wenn man einen wirklichen, nennenswerten Gestaltungsspielraum in den Haushalten erreichen wolle. Dafür sollte man als Kommunen zusammen kämpfen. Nur dann bekomme man auch das „Glück“ zurück. Die finanziellen Zwänge einer Gemeinde könnten nicht allein über das FAG gelöst werden. Dazu gehöre ein Umdenken in allen Ministerialverwaltungen und das stetige Berücksichtigen der Interessen der Gemeinden bei allen Entscheidungen.

Der **Landkreis Vorpommern-Greifswald** hat ausgeführt, dass der Gesetzentwurf als überfälligen Schritt in die richtige Richtung betrachtet werde. Man sei den Vertretern der Landesregierung und des Parlaments dankbar für den Entwurf. Durch den Entwurf werde es in vielen Bereichen eine deutliche Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen geben. Gleichwohl blieben erhebliche Probleme bei der Finanzausstattung vieler Kommunen bestehen und damit werde bestehendes Entwicklungspotenzial für das Land nicht genutzt. Die kommunale Selbstverwaltung könne nur kraftvoll wahrgenommen werden, wenn der nötige finanzielle Handlungsspielraum bestehe. Das alte FAG sei Ursache für eine weit verbreitete kommunale Depression und behindere damit massiv eine positive Landesentwicklung.

In der Vielfältigkeit, Bürgernähe, Kreativität und großen Sachnähe der kommunalen Selbstverwaltung liege ein enormes Entwicklungspotenzial für das Land verborgen, das in vielen Kommunen in seiner Entfaltung gehemmt sei. Wirtschaftliche Entwicklung, Kultur, Sport, Bildung, Festigung eines demokratischen Gemeinwesens und die Attraktivität des Landes im weitesten Sinne könnten sich deutlich dynamischer entwickeln, wenn der Spielraum der Selbstverwaltung größer wäre. Leider sei die aktuelle und vergangene Situation in sehr vielen kommunalen Körperschaften nicht von optimistischer Zukunftserwartung, sondern von Kürzungs- und Rückbaudiskussionen geprägt. Dies habe seine Ursache in stark gewachsenen Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung und gleichzeitig fehlenden finanziellen Möglichkeiten. In dieser Stimmungslage würden mögliche positive Entwicklungsansätze leider nur unzureichend verfolgt. Vielfach bestehe die Erwartung, dass „alles schlechter werde“. Das sei problematisch, da die Entwicklung der Orte und Regionen von der Selbst- und Außenwahrnehmung stark beeinflusst würden. Wer wolle schon in eine Gemeinde ziehen oder in einer wohnen bleiben, in der kommunale Einrichtungen rückgebaut würden, Leistungen gekürzt, Steuern erhöht, Straßen nicht mehr richtig unterhalten würden und man sich nicht mit wichtigen Zukunftsprojekten, sondern mit Notprogrammen beschäftige. Wer wolle sich dort mit seinem Gewerbebetrieb ansiedeln oder diesen dort ausbauen? Dass eine positive Erwartungshaltung große Kräfte freisetzen könne und große Entwicklungsdynamik, Anziehungskraft für Einwohner und Gewerbe nach sich ziehe, von der das Land insgesamt stark profitiere, zeige eine ganze Reihe von Gemeinden und Körperschaften im Land Mecklenburg-Vorpommern. Woran orientiere sich die Erwartungshaltung der Gemeinden? Neben handelnden Personen und den individuellen örtlichen Verhältnissen sei es vor allem der durch das kommunale Haushaltsrecht gesetzte Rahmen, der die Entscheidungsspielräume und damit die Zukunftserwartung bestimme. Gelange eine Kommune in eine Fehlbetragsituation, so werde sie zu Kürzungen und Sparmaßnahmen gezwungen. Verfestige sich dieser Zustand über mehrere Jahre und wüchsen Fehlbeträge in eine Größenordnung, die alle Bemühungen zum Haushaltsausgleich als vergeblich erscheinen ließen, sei jede positiv gestimmte Entwicklungshaltung ausgeschlossen, da Notdiskussionen die Agenda beherrschten. Bemerkenswert sei, dass diese Sichtweise vielfach nicht mit dem objektiven Bild übereinstimme. Das Land halte erfreulicherweise eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten gerade auch für notleidende Kommunen offen, die zu verbesserten Verhältnissen geführt hätten. Die Entscheidungen hierzu würden aber nicht in der Gemeinde getroffen. Damit setze man die handelnden Personen in ein Abhängigkeits- und Bittstellerverhältnis, das einem selbstbewussten, von Verantwortung für die eigene Zukunft geprägtem Gefühl zuwiderlaufe. Man brauche aber gerade dort, wo wirtschaftliche Schwäche, soziale Probleme und Einwohnerschwind prägend seien, Kommunalpolitiker, die stark und selbstbewusst aufträten und die mit kreativen Ideen und Beharrlichkeit für ein aktives Gemeinwesen sorgten. Diesen Zusammenhang könnten historische Finanzstatistiken, die bisher zur Entscheidungsgrundlage für Finanzverteilungsfragen gemacht worden seien, nicht erkennen und berücksichtigen. Dort werde nur gezeigt, ob der Finanzierungssaldo positiv gewesen sei oder nicht. Unterlassene Investitionen und Instandhaltungen würden ebenso nicht abgebildet. Wie die Entscheidungen getroffen worden seien, bleibe unberücksichtigt wie auch der Blick in die Zukunft. Eine sehr große Zahl von Gemeinden gehe in der Haushaltsplanung von künftig unausgeglichenen Haushalten aus. Eine kleinere, aber immer noch sehr große Zahl erlebe dann auch in der Haushaltsausführung, dass das Geld für die grundlegende Aufgabenerfüllung nicht gereicht habe. Damit bestehe die gesetzliche Pflicht, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen und aufzuzeigen, welche Einnahmen erhöht und Ausgaben reduziert werden könnten. Das bedeute, Steuern und Gebühren zu erhöhen und kommunales Angebot zu reduzieren.

Sehr viele Kommunen hätten aber auch damit keinen Ausgleich erreicht, sondern seien immer weiter in Fehlbeträge hineingerutscht, sodass sich dort das Gefühl der Vergeblichkeit und Sinnlosigkeit ausgebreitet habe. Zusätzlich sei über die Kommunalaufsicht Druck ausgeübt worden, noch härter zu sparen. Dies erzeuge das Gefühl, gegängelt und unfrei zu sein. Im Landkreis Vorpommern-Greifswald sei man Ende 2016 bei 105 der 140 Kommunen von einer dauerhaft weggefallenen Leistungsfähigkeit ausgegangen, die mit haushaltsrechtlichen Restriktionen verbunden gewesen sei. Bei etwas über 60 dieser Gemeinden seien auch die Jahresergebnisse negativ gewesen. Dabei seien kumuliert über mehrere Jahre bei 14 Gemeinden Fehlbeträge von über 800 Euro pro Kopf aufgetreten. Das sei sehr viel, wenn man berücksichtige, dass der Saldo aus eigenen Steuern, Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage sich im Durchschnitt zwischen 400 und 500 Euro pro Kopf im Jahr bewege. In diesen Gemeinden sei jede Hoffnung auf eine bessere Entwicklung verlorengegangen und kommunale Depression habe sich breitgemacht. Der kommunale Finanzausgleich müsse einen Haushaltsausgleich ermöglichen. Man vertrete die Auffassung, dass der kommunale Finanzausgleich so ausgestaltet werden sollte, dass im Grundsatz jede Gemeinde mittelfristig in der Lage sein müsse, ihren Haushalt auszugleichen. Die Kommunen müssten darauf vertrauen können, dass die Verteilungs- und Steuerungswirkung des Finanzausgleichs kontinuierlich beobachtet und je nach Erfordernis zügig angepasst werde. Als Orientierung müssten dabei die haushaltsrechtlichen Vorschriften gelten. Flächendeckende Fehlbetragsituationen müssten so verhindert werden. Mit diesem Grundvertrauen werde sich ein zuversichtlicher Blick auf die Handlungsmöglichkeiten eröffnen, der zu einer positiven Entwicklungshaltung führe. Gleichzeitig werde das Bemühen um konsolidierende Maßnahmen durch eigene Anstrengungen zunehmen, da es eben nicht vergeblich sei, um die eigene Handlungsfreiheit zu ringen. Die Ausrichtung des Finanzausgleichs am Haushaltsausgleich sei auch deshalb richtig und geboten, weil es nicht erklärbar sei, wenn das Land durch eigene Gesetze strenge haushaltsrechtliche Regelungen setze und andererseits durch andere gesetzliche Regelungen die Gemeinden nicht in die Lage versetze, diesen Anforderungen nachzukommen oder dies sogar ausschließe. Zusätzlich sei es erforderlich, dass jede Veränderung in gesetzlichen Rahmenbedingungen daraufhin geprüft werde, ob und welche Kostenfolgen auf kommunaler Ebene einträten, und diese dann auch angemessen zu finanzieren. Sei dies im Gesetzgebungsverfahren nicht möglich, stelle sich aber in der Praxis heraus, dass Kostenfolgen einträten, so müsse nachträglich die grundsätzliche Finanzierungsbereitschaft erkennbar werden. Beides sei wichtig, um Vertrauen zu schaffen und die Zuversicht zu erzeugen, dass Mehrbelastungen auch tragbar sein würden. Das FAG weise spätestens seit 2010 Fehlsteuerungen in der horizontalen und vertikalen Finanzverteilung auf. Infolge der Steuerrechtsänderungen der damaligen rotgrünen Bundesregierung unter der Führung von Gerhard Schröder und auf Grund der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen um das Jahr 2000 habe es erhebliche Einbrüche in den kommunalen Steuereinnahmen gegeben, vor allem in den größeren Städten. So seien in Mecklenburg-Vorpommern die im Vergleich eigentlich steuerstarken Städte in Fehlbetragsituationen in erheblichem Ausmaß gerutscht. Im Land Mecklenburg-Vorpommern seien damals alle damaligen kreisfreien Städte betroffen gewesen und kämpften zum Teil heute noch mit den Spätfolgen dieser Entwicklung. Gleichzeitig habe es im ländlich bzw. steuerschwach geprägten Raum ausgeglichene Haushalte gegeben. Zum Teil seien die Gemeinden sogar in der Lage gewesen, finanzielle Rücklagen anzusammeln. Vor diesem Hintergrund sei bei einer FAG-Novelle Mitte der 2000er Jahre der Steuerkraftausgleich von 65 Prozent auf 60 Prozent abgesenkt worden, sodass mehr Geld in die Städte geflossen sei.

Dieser richtige Schritt habe auch nach einigen Jahren die erhoffte Wirkung gezeigt und die meisten Städte hätten zumindest unterjährig wieder den Haushaltsausgleich und so eine dynamische Entwicklung erreicht. Gleichzeitig habe dies zu einer schleichenden Verschlechterung der finanziellen Situation bei den eher steuerschwachen Gemeinden geführt, die man bis zum Jahr 2010 und teilweise noch darüber hinaus durch angesammelte Rücklagen oder Sparmaßnahmen habe ausgleichen können. Nach dem Jahr 2010 träten vor allem im steuerschwachen ländlich geprägten Raum vermehrt Haushaltsfehlbeträge auf, die sich immer weiter aufgebaut hätten. Diese Situation sei in den strukturschwachen Bereichen durch hohe Kosten im Sozial- und Jugendbereich verschärft worden, die wegen der Unterfinanzierung von Land und Bund zu sehr hohen Kreisumlagen geführt hätten, die gerade die Gemeinden hart getroffen habe, deren Handlungsspielraum wegen der eigenen Steuerschwäche eingeschränkt gewesen sei. So habe die Mecklenburgische Seenplatte mehrere Jahre den höchsten Kreisumlagesatz von über 48 Prozent gehabt, gefolgt von Vorpommern-Greifswald mit 47 Prozent. In beiden Landkreisen gebe es viele hochdefizitäre Gemeinden. Gleichzeitig hätten selbst diese Kreisumlagen nicht gereicht, um die Kreishaushalte auszugleichen. Hierfür habe es Umlagesätze von über 50 Prozent bedurft. Dieser Entwicklung entgegenzuwirken sei die Aufgabe eines kommunalen Finanzausgleichsgesetzes. Dies sei versäumt worden. Der durch das FAG erzeugte Spielraum könne an dem Saldo gemessen werden, der in jedem Jahr aus Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage im Gemeindehaushalt entstehe. 602 der 751 Gemeinden hätten im Mittelwert der Jahre 2012 bis 2015 weniger als 501 Euro pro Jahr und Einwohner an steuerkraftabhängigen Finanzmitteln zur Verfügung. Das genüge nicht, um alle Aufgaben rechtskonform und zufriedenstellend zu erledigen und darüber hinaus eigene freiwillige Aufgaben wahrnehmen zu können. Vor diesem Hintergrund sei es nachvollziehbar, dass so viele Gemeinden landesweit mit Haushaltsfehlbeträgen zu kämpfen hätten. Es sei unerlässlich, den funktionalen Zusammenhang zwischen steuerkraftabhängiger Finanzausstattung und Haushaltsausgleich in langen Zeiträumen zu untersuchen. Dies sei im Gegensatz zum verwendeten Finanzierungssaldo eine geeignete Kennzahl, um die Wirkung des FAG sinnvoll messen zu können und daraus die notwendigen Schlüsse für Anpassungen zu ziehen. Man verweise nochmals darauf, dass der rechtliche Rahmen für kommunale Entscheidungen in erster Linie durch die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zum Haushaltsausgleich gesetzt werde. Dies präge die Haltung der Personen vor Ort. Zielstellung künftiger Finanzausgleichsgesetze müsse daher sein, deutlich mehr steuerkraftabhängige Finanzmittel pro Einwohner flächendeckend verfügbar zu machen. Die städtischen Bereiche, die eine gute Entwicklung genommen hätten, dürften dabei nicht übermäßig geschwächt werden. Ein gängiger Weg im Ausgleichssystem sei eine stärkere Verteilung der Mittel von steuerstarken Kommunen zu steuerschwachen. Da aber ausweislich der Analyse nur 16 der 751 Kommunen im Mittelwert der Jahre 2012 bis 2017 mehr als 800 Euro pro Kopf zur Verfügung gehabt haben, liege auf der Hand, dass alleinige, noch stärkere Anpassungen der horizontalen Verteilungen nicht ausreichen würden. Das System brauche eine deutliche Stärkung auch in vertikaler Hinsicht. Insofern sei zu begrüßen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Beteiligungsquote der kommunalen Ebene angehoben worden sei. Fraglich sei, ob dies reiche. Die empirische Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des vorliegenden Entwurfes zeige, dass steuerschwache Gemeinden, bei denen durch die beschriebene Fehlsteuerung bereits erhebliche Fehlbeträge aufgelaufen seien, nicht signifikant bessergestellt würden.

Damit verblieben diese in der Vergeblichkeitsfalle der Haushaltskonsolidierung. Aus der vereinfachten Darstellung der Auswirkungen auf die Gemeinden des Amtes Anklam-Land zeige sich, dass mit einem negativen Zahlungsmittelbestand von 463 Euro pro Kopf im Durchschnitt der Gemeinden ein bedrohlich hoher Wert erreicht sei, der durch einen durchschnittlichen Zugewinn von 33 Euro pro Kopf und Jahr auf absehbare Zeit nicht signifikant verändert werde. Das lasse darauf schließen, dass trotz deutlicher höherer Beteiligung des Landes und Anhebung des Steuerkraftausgleiches die durch das FAG der letzten Jahre verursachten Schieflagen nicht behoben werden könnten, auch wenn eine Linderung der Not eintrete. In einer fachlichen Auseinandersetzung zu diesem Thema habe der Amtsvorsteher hierzu geschrieben: „Das derzeit vorliegende FAG erfüllt mitnichten die Erfordernisse der Gemeinden des Amtes Anklam-Land. Daran ändern auch die Sonntagsreden aus der Landesebene nichts. Ein Finanzausgleich findet nicht wirklich statt.“ Diese Stimmungslage bezeichne man als kommunale Depression, die beendet werden müsse. Wegen der großen Anzahl der Gemeinden (602 von 751) mit Werten unter 501 Euro pro Kopf und im Angesicht der Analyse der steuerschwachen Gemeinden des Amtes Anklam-Land sei man davon überzeugt, dass die Beteiligungsquote im horizontalen Ausgleich zugunsten der Gemeinden noch weiter angehoben werden müsse. Überschlägig gehe man davon aus, dass mindestens weitere 150 Millionen Euro pro Jahr nötig seien, um die kommunale Depression mittelfristig zu beenden. Das Land müsse für den Ausgleich der Fehlbeträge sorgen, die durch Fehlsteuerung des bisherigen FAG entstanden seien. Die Fehlsteuerung im FAG sei eine Hauptursache für die hohen Fehlbeträge insbesondere im steuerschwachen ländlich geprägten Raum. Deshalb trage das Land auch eine Mitverantwortung für die Beseitigung dieser Fehlbeträge. Die kommunale Ebene sei hierzu allein jedenfalls nicht in der Lage. Die negativen Zahlungsmittelbestände stellten ein erhebliches Zukunftsrisiko dar, da die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand erheblich eingeschränkt sei und bei Änderung des Zinsniveaus flächendeckend die Verschuldung zusätzlich rapide ansteigen werde. Aus diesem Grunde sei die vorgesehene Entschuldungsmöglichkeit zu begrüßen. Hier sollte aber in noch größerem Umfang und noch radikaler mit Blick auf Entschuldung vorgegangen werden, da auch mit den vorgesehenen Beträgen eine kurzfristige Beendigung der Verschuldung nicht erreicht werden könne. Das Land müsse mehr Sorgfalt bei Gesetzesvorlagen mit Kostenfolgen für die kommunale Ebene an den Tag legen. Die Finanzausstattung über das FAG sei ein wichtiger Weg, auf dem das Land der kommunalen Ebene Zugang zu Finanzmitteln gewähre. Ebenso wichtig sei es aber, darauf zu achten, dass die Ausgabenseite der kommunalen Ebene geschont werde. In der Vergangenheit habe es regelmäßig Rechtsänderungen oder andere Vorgaben gegeben, die höhere Ausgaben nach sich zögen und die nicht unmittelbar ausfinanziert seien. Aktuelle Beispiele seien das Unterhaltsvorschussgesetz und das Bundesteilhabegesetz, die neuen Personen den Weg zu staatlichen Hilfen eröffneten und damit neben den unmittelbaren Kosten für die Hilfen auch einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich zögen. Dieser Aufwand entstehe zwar bei den Kreisen, werde aber letztendlich über die Kreisumlage finanziert, soweit keine Landes- oder Bundesmittel zum Ausgleich bereitgestellt würden. Zudem müssten die Mittel für den übertragenen Wirkungskreis um weitere 15 Millionen Euro aufgestockt werden. Im konkret vorliegenden Gesetzentwurf sei der Kostenbedarf für den übertragenen Wirkungskreis ermittelt worden und es würden zusätzlich ca. 10 Millionen Euro aus Landesmitteln hierfür vorgesehen. In der Phase der Ermittlung seien aber weder Unterhaltsvorschussgesetz noch Bundesteilhabegesetz Gegenstand der Ermittlung gewesen. Die Verwaltungskosten hierfür fielen aber seit Juli 2017 für das UVG und ab Januar 2018 für das BTHG an.

Aus diesem Grunde bitte man dringend, diesen Posten nochmals aufzustocken. Für den Landkreis Vorpommern-Greifswald gehe man überschlägig von einer Mehrbelastung zwischen 1,5 und 2,5 Millionen Euro pro Jahr aus, sodass man landesweit einen zusätzlichen Finanzbedarf im Volumen von mindestens 15 Millionen Euro erwarte. Eine gemeinsame Zielorientierung zwischen Kommunen und Land sollte Richtschnur des Handelns sein. Die Vorbereitung des FAG 2018 sei von intensiven, teils heftigen Diskussionen mit gegenseitigen Schuldzuweisungen geprägt gewesen. Man sei froh, dass das Land im Ergebnis trotzdem diesen deutlichen Schritt auf die kommunale Ebene zugegangen sei. Man wünsche sich für die Zukunft aber ein anderes Agieren und Vorgehen auf beiden Seiten. Im Vordergrund der Diskussionen habe häufig ein sogenanntes Töpfchendenken gestanden. Es gehe aber nicht um die einzelnen Töpfchen, sondern darum, dass Mecklenburg-Vorpommern eine Zukunft habe und gut funktioniere. Deshalb sei es wichtig, dass eine Orientierung an übergreifenden Zielen und Schwerpunkten den Diskussionsprozess bestimmten. Wie könne man die wichtigen Zukunftsfragen für das Land gemeinsam am besten lösen? Das sei die Frage, an der man sich auszurichten habe. Jeder müsse seinen Beitrag leisten und die Finanzmittel müssten dahin fließen, wo es am Wichtigsten sei. In der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 habe das Land gezeigt, dass man in kürzester Zeit Dinge schaffen könne, für die man sonst sehr lange gebraucht hätte. Das sei so gewesen, weil man sich gemeinsam hinter einem Ziel versammelt habe und das gegenseitige Versprechen gegolten habe, dass die ungeklärten Finanzfragen eine wohlwollende Lösung finden würden. Man brauche also gemeinsame Ziele und gegenseitiges Vertrauen in die Unterstützung der jeweils anderen Ebene. Das vorliegende Gesetz bewerte man als Schritt in die Richtung, Vertrauen zu schaffen. Weitere politische Signale seien hierfür sehr hilfreich. So könnte die Beteiligungsquote auch politisch um ein weiteres Prozent erhöht werden, um ein deutliches Signal zur Beendigung der kommunalen Depression zu setzen. Die gemeinsame Zielorientierung sollte in Vorbereitung auf das FAG 2020 aber eine wichtige Rolle spielen. Überdies seien auf kommunaler Ebene Investitionen und Modernisierungen in erheblichem Umfang notwendig, die auch im Landesinteresse seien. Die wegen der kommunalen Depression unterlassenen Investitionen und Modernisierungen seien verdeckte Fehlbeträge und mit den jetzt vorgesehenen Verbesserungen nicht reduzierbar. Zum Teil gebe es auch beim Land gute Förderprogramme, deren Nutzung aber mit hohen bürokratischen Hürden verbunden sei und vor allem sehr lange Zeiträume für Vorbereitung, Beantragung und Bewilligung in Anspruch nähmen. Hier seien vor allem die Herausforderungen der Bildungslandschaft, das Thema Digitalisierung und die Verkehrsinfrastruktur zu nennen. Man habe hier keine Zeit mehr, um lange zu diskutieren, und müsse schnell sein. Man schlage deshalb im Rahmen des FAG ein zusätzliches Investitionsprogramm vor, dass nach einem einwohner- und flächenbezogenen Schlüssel jeder kommunalen Körperschaft pauschal Mittel zuweise. Über deren Verwendung solle dann vor Ort eigenständig unter Berücksichtigung der durch das Land vorgegebenen Themenbereiche entschieden werden können. Man sei davon überzeugt, dass damit je nach Dotierung durch dieses Programm in sehr kurzer Zeit erhebliche Modernisierungen erreicht werden könnten und Aufbruchsstimmung erzeugt werde. Nach den Erfahrungen halte man ein Investitionsvolumen von jährlich 80 Millionen Euro landesweit für gut umsetzbar.

Der **Volkshochschulverband Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat dahingehend Stellung genommen, dass einer Überführung der Finanzierung von Volkshochschulen ins FAG nur dann zugestimmt werden könne, wenn sichergestellt sei, dass den Volkshochschulen in Mecklenburg-Vorpommern daraus keine Nachteile erwüchsen. Das sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gegeben.

Bereits im August 2017 sei der Volkshochschulverband Mecklenburg-Vorpommern durch einzelne Volkshochschulen über die geplante Überführung der Finanzierung für Volkshochschulen, Musikschulen, Heimvolkshochschulen und Akademien sowie der allgemeinen Weiterbildung gemäß § 9 (3) WBFöG in das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern informiert worden. Das Finanzministerium habe dieses, unterstützt durch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, auf der Sitzung des FAG-Beirates am 22. Juni 2017 vorgeschlagen. Zeitnahe Initiativen des Volkshochschulverbandes, mit den Landtagsfraktionen dazu ins Gespräch zu kommen, seien leider nur teilweise erfolgreich gewesen. Mit dem Argument, der Entwurf des FAG enthalte dieses Vorhaben nicht, versuchte insbesondere die SPD-Landtagsfraktion zu beruhigen. In der Tat habe der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 7/1129 vom 04.10.2017) keine Aussagen zu diesem Vorhaben enthalten. Auf der Mitgliederversammlung des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern am 11. Oktober 2017 habe Finanzminister Mathias Brodkorb jedoch mit Nachdruck für die Überführung der Finanzierung der Volkshochschulen und Musikschulen in das FAG geworben. Es stelle sich an dieser Stelle die Frage, warum dieses Vorhaben, über das bereits im Juni diskutiert worden sei und das nicht nur finanz-, sondern auch bildungspolitisch bedeutsam sei, nicht seinen regulären Weg in den Entwurf des FAG gefunden habe und damit auch jetzt im Rahmen der Anhörung nicht die ihm gebührende Beachtung finde bzw. finden könne. Die Volkshochschulen in Mecklenburg-Vorpommern stünden dem Plan der Überführung der Finanzierung für Volkshochschulen in das Finanzausgleichsgesetz kritisch gegenüber: Über viele Jahre habe die VHS-Arbeit in Mecklenburg-Vorpommern die Wertschätzung und Unterstützung des Landes genossen. Jahrzehntlang seien die Volkshochschulen in Abstimmung mit den Landes- und Kommunalpolitikern und dem Bildungsministerium erfolgreich gestaltet und weiterentwickelt worden. Qualitative und quantitative Standards seien gemeinsam erarbeitet, in Förderrichtlinien festgeschrieben und durchgesetzt worden. Dass das Land mit der geplanten Überführung der VHS-Landesfinanzierung in das FAG nun auf fachlicher Ebene seine hoheitliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, flächendeckend Weiterbildungsgrundversorgung vorzuhalten, zu gestalten und zu überwachen, aus der Hand geben wolle, habe bei den VHS-Leiterinnen/VHS-Leiter für Irritationen gesorgt. Vielmehr noch befürchteten sie negative Folgen für die Weiterentwicklung der Volkshochschulen im Lande. Schon jetzt besitze Erwachsenenbildung/Weiterbildung in Mecklenburg-Vorpommern nicht den ihr gebührenden Stellenwert: Im Gegensatz zu manch anderem Bundesland sei die Erwachsenenbildung in Mecklenburg-Vorpommern kein eigenständiges Referat (oder gar eine Abteilung) im zuständigen Ministerium, sondern dem Referat Grundsatzangelegenheiten Berufliche Schulen und Erwachsenenbildung mit lediglich einer Referentin und zwei Sachbearbeiterinnen zugeordnet. Wenn nun die Verantwortung für die Weiterbildungsgrundversorgung auf die kreisfreien Städte und Landkreise übertragen werde, sei ein weiterer Bedeutungs- und Wahrnehmungsverlust zu befürchten. Angesichts der viel beteuerten Bedeutung des lebenslangen Lernens für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und die gesellschaftliche Teilhabe forderten die Volkshochschulen daher, die Weiterbildung zur vierten Säule des Bildungssystems auszubauen, statt sie zum fünften Rad am Wagen zu degradieren. Das klare Bekenntnis des Landes zu den Volkshochschulen sei von größtem Wert für deren Wahrnehmung in den Kommunen und in der Öffentlichkeit.

Der Ausschuss hat in seiner 11. Sitzung am 11. Mai 2017 ein Expertengespräch mit den kommunalen Landesverbänden und Prof. Dr. Thomas Lenk zu dessen Gutachten zur Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt. 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 Optimierungspotenziale. 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 3-Säulen-System nach Empfehlung der Gutachter in ein 2-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 Absenkungspotenzial bei der Kreisumlage. Es hat eine Anschlussuntersuchung durch Prof. Dr. Lenk, bei der der Vorwegabzug bei der horizontalen Finanzanalyse bestehen bleiben und die aktuell zur Verfügung stehenden Daten der Rechnungsstatistik einbezogen werden sollten, gegeben. Zudem analysierte Prof. Dr. Lenk die Finanzverteilung auf Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes unter Berücksichtigung eines Referenzjahres und der Einbeziehung aller Einzeljahre.

2. Ergebnisse der Ausschussberatungen

Das Ministerium für Inneres und Europa hat ausgeführt, dass der Ausgangspunkt der Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 gewesen sei, der die Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes in zwei Schritten vorsehe. In einem ersten Schritt sollten mit dieser Gesetzesänderung neben der Umsetzung der gesetzlich vorgesehenen Überprüfungspflichten inhaltliche Änderungen sowohl bei der vertikalen Finanzausstattung als auch der horizontalen Finanzverteilung zwischen den Kommunen vorgenommen werden. Zur vertikalen Finanzausstattung sei zu sagen, dass diese um insgesamt 67,75 Millionen Euro erhöht werde.

Dies erfolge durch die Anhebung der Beteiligungsquote in § 7 Absatz 3 FAG M-V von vormals 33,99 Prozent auf 34,496 Prozent und damit um 34,15 Millionen Euro. Es betreffe die finanzielle Ausgleichsleistung des Landes in Höhe von 9,7 Millionen Euro nach § 7 Absatz 8 FAG M-V, für die seit dem 1. Januar 2014 zu berücksichtigenden Kostensteigerungen bei der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und letztlich die Verschiebung der Verrechnung der negativen Abrechnungsbeträge der Jahre 2015 und 2016 von 23,9 Millionen Euro auf das Jahr 2020, geregelt in § 7 Absatz 7 FAG M-V. Diese Aufstockung der Finanzausgleichsmasse sei erfreulich und gleiche so zudem die vereinbarungsgemäß weggefallenen Sonderhilfen aus. Die auf dem Kommunalgipfel 2014 vereinbarten Sonderhilfen hätten jeweils für die Jahre 2014 bis 2017 40 Millionen Euro umfasst, die an die Kommunen ausgereicht worden seien. Zur Umsetzung der bundesgesetzlichen Regelung zur Finanzierung flüchtlingsbedingter Mehrbelastungen von Land und Kommunen in den Jahren 2016 bis 2018 werde eine Korrektur der FAG-Verbundmasse in § 7 Absatz 2 und 6 FAG M-V vorgenommen. Darüber hinaus würden die dem Land zufließenden Umsatzsteuermehreinnahmen aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes zur Entlastung der Kommunen gemäß § 7 Absatz 4 FAG M-V einem Kommunalen Entschuldungsfonds zugeführt. In den Jahren 2018 und 2019 stünden damit insgesamt 70,23 Millionen Euro zur Entschuldung der Kommunen zur Verfügung. Der Kommunale Entschuldungsfonds, neu eingeführt in § 22a, weise im Jahr 2018 35 Millionen Euro zur Aufstockung der Konsolidierungshilfen für die Zuweisungsempfänger nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung aus. Das seien zum Stichtag 31. Dezember 2011 die schwerst konsolidierungsbedürftigen Kommunen Hansestadt Rostock, die Stadt Neubrandenburg, die Landeshauptstadt Schwerin, der Landkreis Vorpommern-Greifswald und die Stadt Eggesin. Weitere 35,23 Millionen Euro stünden in den Jahren 2018 und 2019 im Sinne der 1:1-Regelung für den Abbau negativer Vorträge bei Gemeinden, die nicht Zuweisungsempfänger nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung seien oder sein könnten, zur Verfügung. Ab dem Jahr 2020 sollten die Gemeinden aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellten, und weiterhin bei der Rückführung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen unterstützt werden. Durch diese Aufstockung der Finanzausgleichsmasse und die Einführung eines Kommunalen Entschuldungsfonds stelle das Land die erforderlichen Mittel nach Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung. Damit werde der verfassungsrechtliche Auftrag aus Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erfüllt. Hinsichtlich der horizontalen Verteilung zwischen den Kommunen seien entsprechend der Einigung des FAG-Beirates zum einen die Überprüfungspflichten umgesetzt und zum anderen sei der interkommunale Steuerkraftausgleich gestärkt worden. Zudem werde die Zuweisung auch belastungsorientierter. Im Einzelnen seien folgende Änderungen erfolgt: Die Verteilung des Familienleistungsausgleiches an die Gemeinden erfolge in den Jahren 2018 und 2019 durch eine Änderung des § 7 Absatz 5 FAG M-V nunmehr nach der Anzahl der Kinder (2018 = 72,9 Millionen Euro und 2019 = 75,9 Millionen Euro). Die Änderung orientiere sich an den Empfehlungen der FAG-Gutachter, die eine besondere Kostenbelastung bei Gemeinden mit Kindern bis 18 Jahren nachgewiesen hätten. Entsprechend der Überprüfung werde die interne Verteilung der Schlüsselmasse nach § 11 Absatz 2 FAG M-V so geändert, dass die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte etwas mehr und die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise etwas weniger von der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse erhielten. Die Änderung trage der gestiegenen Steuerkraft und dem Rückgang der Einwohnerzahlen bei den kreisangehörigen Gemeinden Rechnung.

Entsprechend der Überprüfung nach § 15 Absatz 5 FAG M-V würden die Zuweisungsbeträge für die Kosten der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden die Zuweisungssummen von 225,1 Millionen auf 216,7 Millionen Euro reduziert. Diese Zuweisung umfasse auch den Selbstbehalt von 7,5 Prozent als Abzugsbetrag. Durch eine Änderung von § 12 Absatz 10 FAG M-V und § 13 Absatz 5 FAG M-V werde die Ausgleichsquote für die Städte und Gemeinden sowie für die Landkreise von 60 Prozent auf 65 Prozent im Jahr 2018 und im Jahr 2019 auf 70 Prozent angehoben. Diese Änderung habe einen stärkeren Steuerkraftausgleich unter den Gemeinden und einen stärkeren Ausgleich an Umlagekraft unter den Landkreisen zur Folge. In § 12 Absatz 4 Satz 3 FAG M-V würden die Nivellierungshebesätze für die Jahre 2018 und 2019 getrennt für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte und kreisangehörigen Gemeinden gesetzlich festgesetzt. Die Nivellierungshebesätze näherten sich damit um jeweils 50 Prozent einem gemeinsamen Landesdurchschnitt an. So werde zum einen einer Hebesatzspirale entgegengewirkt und zum anderen die Ausgleichsfunktion des horizontalen Finanzausgleiches gestärkt. Da es für die einzelne Gemeinde bei der Berechnung der Steuerkraft und damit der Schlüsselzuweisung auf die Höhe der gemeindlichen Steuerkraft ankomme, erhielten Gemeinden mit einer geringen Steuerkraft durch die festgesetzten höheren Nivellierungshebesätze mehr Schlüsselzuweisungen, steuerstarke Gemeinden hingegen weniger. Die örtlichen Hebesätze spielten bei der Berechnung der Steuerkraft im Finanzausgleich keine Rolle. Die Gemeinden seien aufgrund der Festlegungen im FAG auch nicht gezwungen, die örtlichen Hebesätze anzuheben. Wenn dies erfolge, dann nur in Einschätzung der eigenen Einnahmesituation vor Ort und nicht aus Gründen des Nivellierungshebesatzes. Aus Gründen der Klarstellung und Vereinfachung des Verfahrens zur Beantragung von Fehlbetragszuweisungen werde § 22 FAG M-V geändert. Durch die Änderung des § 23 Absatz 2 FAG M-V werde der zeitliche Bezugsrahmen der Umlagegrundlagen zur Berechnung der Kreisumlage aktualisiert. Dies bezeichnen Finanzwissenschaftler als Endogenisierung. Entsprechend dem Prüfbericht nach § 23 Absatz 3 FAG M-V werden als Folge der festgesetzten Nivellierungshebesätze die Steuerkraftzahlen für die großen kreisangehörigen Städte im Zusammenhang mit der Berechnung der Kreisumlage nur noch auf 91 Prozent (zuvor: 86 Prozent) abgesenkt. Wie im FAG-Beirat verabredet, solle eine Novellierung des Gesetzes vorgenommen werden. Die Forderungen einzelner Kommunen nach Einführung des 2-Ebenen-Modells, nach Stärkung der Zentren und des ländlichen Raumes, aber auch nach der Einführung eines Soziallastenansatzes werde man prüfen. Ebenso werde man die Einführung einer Infrastrukturpauschale oder einer Investitionsquote prüfen, die entweder über die Schlüsselmasse mit Stärkung der investiven Bindung oder über eine steuerkraftunabhängige Zuweisung als Vorwegabzug umzusetzen sei. Auch der Wunsch der Kommunen nach Erhöhung ihres kommunalen Freiheitsgrades, welcher durch die Auflösung von Fördertöpfen zu stärken wäre, sei zu überprüfen. Es werde hierzu einen Diskussionsprozess im FAG-Beirat und mit kommunalen Vertretern geben. Die Forderung, als Bezugsgröße für die Berechnung der Ausgaben und Einnahmen der Kommunen (bei der Überprüfung des vertikalen Finanzausgleichs) nicht mehr auf die Jahresrechnungsstatistik abzustellen, sondern auch auf die Abschreibungen aus dem Ergebnishaushalt, sei nicht zielführend. Entweder würden die - sei aus Eigenkapital oder kreditfinanzierten - Investitionen der Kommunen auf der Ausgabenseite berücksichtigt oder ihre Abschreibungen. Beides sei nicht möglich. Die Gutachter hätten bereits mittels einer repräsentativen Stichprobe Abschreibungen der Kommunen erhoben und aufgezeigt, dass die Investitionsauszahlungen der Kommunen stets höher gelegen hätten als ihre Abschreibungen.

Man halte dies für sachgerecht. Mit diesem Gesetzentwurf lasse sich jedoch die Forderung des Landkreistages nach Erhöhung der Beteiligungsquote um einen Prozentpunkt für 2018 und einen weiteren Prozentpunkt für 2019 nicht umsetzen. Der im FAG-Beirat erzielte Kompromiss der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden stelle ein Gesamtpaket dar, welches nicht einseitig abgeändert oder ergänzt werden könne. Auch diese Ausgleichsleistung des Landes sei Bestandteil des ausgehandelten Kompromisses und könne nicht zu einer Erhöhung der Zuweisung nach § 15 FAG M-V über den festgestellten Kostenbedarf führen. Dies sei eine Überkompensation des festgestellten Kostenbedarfs. Die Herausnahme flüchtlingsbedingter Mehraufwendungen in Höhe von 111 Millionen Euro nach § 7 Absatz 2 aus der Verbundmasse sei nicht Bestandteil der Einigung vom 11. Mai 2017, sondern gehe auf frühere Abstimmungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden zurück, z. B. auf den Kommunalgipfeln am 16. Februar 2015 und 23. Oktober 2015. Die Herausnahme dieser Mittel sei bereits für die Jahre 2016 und 2017 nach geltendem Recht zulässig, welches der Landtagsdrucksache 6/4699 in der Begründung zu Artikel 1 zu entnehmen sei. Die hier im jetzigen Änderungsgesetz vorgenommene Regelung habe für die Jahre 2016 und 2017 mithin nur deklaratorischen Charakter und diene der Transparenz. Wie bereits dargestellt, spielten die örtlichen Hebesätze bei der Berechnung der Steuerkraft im FAG keine Rolle. Entscheidend sei die Höhe der gemeindlichen Steuerkraft, steuerstarken Gemeinden werde durch diese Festsetzung Finanzkraft entzogen. Das sei auch gewollt, um den interkommunalen Ausgleich zu stärken. Im Ergebnis dieser Änderungen würden Kommunen mit niedrigen Grundsteuer- und Gewerbesteuererinnahmen, nicht niedrigen Hebesätzen, deutlich bessergestellt, da sie mehr Finanzaufweisungen erhielten und ihren Haushalt so leichter ausgleichen könnten. Das Hebesatzgefälle zwischen vielen steuerschwachen und wenigen steuerstarken Gemeinden werde sich daher in den nächsten Jahren verringern. Auch wirke diese Festsetzung der Hebesatzspirale entgegen. Die festgesetzten Nivellierungshebesätze gälten ausschließlich nur für die Berechnungen der FAG-Leistungen und stellten keine Orientierungsgröße für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit und für die Ausschöpfung der Einnahmepotenziale dar. Bei der Überprüfung der Kosten für den übertragenen Wirkungskreis nach § 15 seien insbesondere die Frage nach der Zulässigkeit des Selbstbehaltes und der Überprüfung weiterer Kostensteigerungen aufgeworfen worden. Zunächst sei der Selbstbehalt von 7,5 Prozent Gegenstand des Verhandlungsergebnisses vom 11. Mai 2017 gewesen. Die Zusage des Landes, 9,7 Millionen Euro als finanzielle Ausgleichsleistungen für Kostensteigerungen zu zahlen, sei vor dem Hintergrund des Rechtsgutachtens von Herrn Prof. Koriath und auf Basis des Prüfberichtes bei einem Selbstbehalt von 7,5 Prozent erfolgt. Auch sei nach dem Rechtsgutachten von Herrn Prof. Koriath eine Interessenquote insbesondere bei großen Streuungen zulässig, um Fehlanreize zu vermeiden. Statt eines pauschalen Selbstbehaltes könnten die Berechnungen auch von normierten Bedarfen wie beispielsweise in Thüringen, wo es das Korridormodell gebe, oder wie teilweise auch gefordert werde, von Einzelerhebungen mit Angemessenheitsprüfung ausgehen. Bei einem solchen Vorgehen habe man Bedenken, weil der immense Aufwand für alle Seiten und die Streitanzahl vorprogrammiert seien. Diesbezüglich könne auf die im Bericht enthaltenen Hinweise, z. B. zur großen Streuung der Kosten im Vergleich der Wohngeldämter, verwiesen werden.

Schließlich müsse auch berücksichtigt werden, dass der Aufwand der Kommunen für den übertragenen Wirkungskreis im Gesamtumfang von derzeit rund 233,5 Millionen Euro in den Berechnungen zur Bestimmung der Quote nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz vollständig enthalten sei. Dies gelte auch für die während der Beratung im FAG-Beirat am 11. Mai 2017 zur Einigung durch die Gutachter erstellte Berechnung. Diese kommunalen Aufwendungen für den übertragenen Wirkungskreis würden folglich in keiner Nebenrechnung ausgewiesen, obwohl die 9,7 Millionen Euro extra vom Land geleistet würden. Die Forderung der Kommunen nach einer Berücksichtigung der Kostensteigerung für den Unterhaltsvorschuss sei noch zu überprüfen. Etwaige Kostensteigerungen könnten erst ab dem Jahr 2017 entstanden sein, dieses Jahr sei von der Untersuchung nicht erfasst. Nach bisheriger Rechtslage erfolge alle vier Jahre eine Vollerhebung, diese sei 2021 auf Basis von Daten des Jahres 2020 vorzunehmen. Ab 2022 würden die gestiegenen Aufwendungen berücksichtigt. Denkbar wäre es, dass bei erheblichen Veränderungen einer Einzelaufgabe eine isolierte vorgezogene Prüfung zum Beispiel zum Unterhaltsvorschussgesetz erfolge. Der seitens der Kommunen angesprochene Aufgabenbereich der Bildung und Teilhabe gehöre nicht zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, sondern falle in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen. Hinsichtlich der Leistungen erfolge eine Weitergabe der Bundesmittel ungekürzt über das Land. Der Vorschlag des Städte- und Gemeindetages, einen Teil der nicht für Gemeindefusionen benötigten Konsolidierungshilfen zu verwenden, um den Gemeinden mit Konsolidierungsmitteln zu helfen, die ihren Haushaltsausgleich trotz aller Konsolidierungsanstrengungen und eines bescheidenen Umfangs freiwilliger Leistungen nicht ausgleichen könnten, weil sie von den Wirkungen des FAG 2018 noch nicht hinreichend erfasst seien, sei aus den folgenden Gründen problematisch: Die Anforderungen für Konsolidierungshilfen würden mit dem vorliegenden FAG bereits deutlich abgesenkt. Das betreffe sowohl Fehlbetragszuweisungen als auch sogenannte weitergehende Konsolidierungszuweisungen. Letztere könnten nun bereits dann gewährt werden, wenn die Gemeinde perspektivisch den Ausgleich der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen erreiche (also ohne Berücksichtigung der ordentlichen Tilgung). Auf den jahresbezogenen Haushaltsausgleich, der zusätzlich die Erwirtschaftung der planmäßigen Tilgung voraussetze, komme es nun nicht mehr an. Gemeinden, die trotz Ausschöpfung aller Konsolidierungspotenziale nicht einmal die ordentlichen Ein- und Auszahlungen jahresbezogen ausgleichen könnten, seien dem Innenministerium bisher nicht bekannt geworden. Dies gelte auch für die Gemeinde Rom, deren Haushaltslage das Innenministerium einer besonders gründlichen Prüfung unterzogen habe. Insoweit werde auch die Gemeinde Rom, wie ihr bereits angeboten worden sei, auf der Grundlage einer Konsolidierungsvereinbarung im Rahmen verfügbarer Mittel weitergehende Konsolidierungshilfen erhalten können. Dies setze allerdings voraus, dass die Gemeinde Rom überhaupt zu einer einvernehmlichen Lösung, also außerhalb eines Gerichtsverfahrens, bereit sei. Dessen ungeachtet gelte das Gemeinde-Leitbildgesetz und hier die derzeit maßgebliche - und auch sachgerechte - Regelung, dass in den Jahren 2017 bis 2019 Konsolidierungszuweisungen ausschließlich bei Gemeindefusionen nach dem Gemeinde-Leitbildgesetz gewährt werden dürften. Die Anreizwirkung für freiwillige Fusionen entfiere, wenn weitergehende Konsolidierungszuweisungen auch ungeachtet einer Fusion gewährt werden dürften. Damit wäre das Gemeinde-Leitbildgesetz infrage gestellt. Schließlich sei es keineswegs so, dass finanzielle Mittel zur Verfügung stünden, weil sie für Gemeindefusionen nicht benötigt würden. Das Innenministerium beabsichtige, die Konsolidierungszuweisungen von derzeit 400 000 Euro je am Gemeindezusammenschluss beteiligter defizitärer Gemeinden durch eine Änderung der Fusionsverordnung aufzustocken.

Im Ergebnis solle zukünftig jede Gemeinde, die sich an einem Gemeindezusammenschluss beteilige, ihr Defizit zum 31. Dezember 2015 bis zur Höhe von 2 Millionen Euro ausgleichen können. Der Städte- und Gemeindetag M-V e. V. mache in seinem Schreiben deutlich, dass die Mittel aus dem Fonds den einzelnen Gruppen nach dem am 11. Mai 2017 vereinbarten Verhältnis zugutekommen und periodennah zur Auszahlung gelangen sollten, sich somit nicht aufsummieren sollten. Er schlage daher vor, die Bezugsjahre an den aktuellen Rand zu verschieben. Nach Auswertung von Haushaltsdaten für die hier betreffenden Jahre 2014, 2015 und 2016 flössen von den nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 zur Verfügung stehenden Mitteln in Höhe von 35,23 Millionen Euro nur maximal 15,1 Millionen Euro (etwa 43 Prozent) entsprechend der vorgesehenen Regelung ab. Dies liege weniger an der Forderung, dass man festgestellte Jahresabschlüsse von den Kommunen erwarte, sondern daran, dass in den betreffenden Jahren keine positiven Salden vorlägen, die nur nach der 1:1-Regelung ausgeglichen werden könnten. Insgesamt blieben 20,1 Millionen Euro übrig, die dann nach der derzeitigen Regelung den Empfängern der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds zukämen. Um einen Abfluss der Entschuldungsmittel auch für die kreisangehörigen Gemeinden zu gewährleisten, begrüße man den Vorschlag.

Die Fraktion DIE LINKE hat zum übertragenen Wirkungskreis gefragt, wie die wohl erheblichen Mehrkosten bei der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes ausgeglichen werden sollten.

Das Ministerium für Inneres und Europa hat informiert, dass die Aufgabe des Bundesteilhabegesetzes, das heißt, die Eingliederung von behinderten Menschen seit der Änderung des AG-SGB XII zum 1. Januar 2016 eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises darstelle, welche auch konnexitätsrelevant sei. Gleichwohl unterfielen diese Aufgaben nicht dem § 15 FAG und damit auch nicht dem Überprüfungsbereich. Ausgehend von der historischen Entwicklung beziehe sich der § 15 FAG nur auf die sogenannten Altfälle, die vor der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips auf die Kommunen übertragen worden seien. Dies sei 2001 gewesen. Für Aufgaben, die nach dem Jahr 2001 übertragen worden seien, seien die finanziellen Ausgleichsleistungen des Landes entsprechend dem § 4 FAG in den Fachgesetzen direkt zu regeln. Zuständig sei das AG-SGB XII. Etwaige Mehrkosten seien dort abzufangen und zu regeln und nicht im FAG, anders als beim Unterhaltsvorschussgesetz, welches schon vor 2001 übertragen worden sei und deshalb im Überprüfungsbereich liege.

Die Fraktion DIE LINKE hat zum Thema der Konsolidierungshilfen gefragt, welche Gemeinden hinsichtlich der weiteren 35,23 Millionen Euro für 2018 und 2019 im Sinne der 1:1-Regelung für den Abbau negativer Vorträge in Betracht kämen.

Das Ministerium für Inneres und Europa hat dazu ausgeführt, dass der Vorschlag, der sich in § 22a FAG wiederfinde, davon ausgehe, dass die etwas mehr als 70 Millionen Euro, die vom Bund auf die Kommunen flössen, als Umsatzsteueranteile des Landes für die Konsolidierungsfondsgemeinden verteilt würden und diejenigen, die positive Jahresabschlüsse erzeugen könnten, nach der 1:1-Regelung für jeden abgebauten Fehlbetrag einen Euro aus dem Landeshaushalt dazubekommen sollten. Im FAG-Beirat habe man sich darauf verständigt, dass die festgestellten Jahresabschlüsse Grundlage für diese Berechnung sein sollten, das heißt, grundsätzlich werde zum 31. Dezember 2014 geschaut, wie der jeweilige negative Saldo der Ein- und Auszahlungen aufgestellt sei und auf dieser Grundlage werde dann geschaut, wie im laufenden Jahr der Saldo abgebaut worden sei.

Hinsichtlich der Frage nach den konkreten Gemeinden habe man für die Haushaltsjahre 2014/2015 eine Aufstellung bzw. Abfrage unter den Gemeinden gemacht. Man gehe derzeit davon aus, dass auf diese Weise (über die festgestellten Jahresabschlüsse) etwa 15 Millionen Euro von den 35 Millionen Euro abließen könnten. Daneben gebe es noch die Möglichkeit der vorläufigen Jahresabschlüsse. Jedenfalls müsse erst einmal ein positiver Saldo vorhanden sein und in den Haushaltsjahren 2014/2015 fehle es ein wenig daran. Daher könne man sich auch vorstellen, dass man vielleicht noch zu einem jüngeren Datum komme. Dies müsste aber im FAG-Beirat noch besprochen werden.

Auf Nachfrage der Fraktion der SPD hat das Ministerium für Inneres und Europa erläutert, dass die Konsolidierungshilfen nur im Rahmen von Gemeindefusionen auszahlbar seien. Man gehe davon aus, dass ab 2020 weitergehende Konsolidierungshilfen im Raum stünden und man mittels einer Konsolidierungsvereinbarung dann auch helfen könne.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Die Fraktion DIE LINKE hat beantragt in Artikel 1 Nummer 2 wie folgt zu ändern:

1. In Buchstabe a Doppelbuchstabe bb wird die Angabe „111 678 000 Euro“ durch die Angabe „24 950 000 Euro“ ersetzt.
2. In Buchstabe b wird die Angabe „34,496“ durch die Angabe „35,75“ und die Angabe „65,504“ durch die Angabe „64,25“ ersetzt.
3. Buchstabe c wird wie folgt geändert:
 - a) Dem Absatz 4 wird folgender Satz vorangestellt:

„Die dem Land nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz zufließenden zusätzlichen Einnahmen aus der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden nach dem Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2411) und nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) werden vom Land einem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 22a zugeführt.“

Die bisherigen Sätze 1 bis 4 werden Sätze 2 bis 5.

- b) Im neuen Satz 3 wird die Angabe „70 230 000 Euro“ durch die Angabe „92 930 000 Euro“ ersetzt.

4. Buchstabe h wird wie folgt gefasst:

„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 ab dem 1. Januar 2014 bis zur nächsten Überprüfung der Kosten jährlich zur Verfügung. Für die Jahre 2014 bis 2017 werden den Kommunen die Zuweisungen in einer Summe im Jahr 2018 nachgezahlt.“

Dazu hat die Fraktion DIE LINKE erklärt, dass eine nachträgliche Änderung des Abzugsbetrages für 2016 auf 111 678 000 Euro nicht gerechtfertigt sei. Zum einen sei durch die Landesregierung nicht nachgewiesen worden, dass das Land im Vergleich zu den Kommunen hohe Belastungen gehabt habe, zum anderen habe das Land 2016 ein gutes Haushaltsergebnis. Der Abzugsbetrag sollte daher bei den 24 950 000 Euro bleiben. Ferner fiel es vielen Kommunen im Land schwer, aufgrund der unüberschaubaren Vielfalt an Fördertöpfchen sowie der Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisaufwände, alle Potenziale auszuschöpfen. Die Wiedereinführung einer kommunalen Infrastrukturmaßnahme für Investitionen und größere Unterhaltungsarbeiten sei daher sinnvoll. So könne der Investitionsstau in der öffentlichen Infrastruktur effektiv und für die Kommunen unbürokratischer und einfacher abgebaut und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden. Für eine wirkungsvolle Infrastrukturpauschale sollten 0,75 Prozentpunkte der Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen reserviert werden. Das entspreche in etwa 50 000 000 Euro. Mit dem Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2411) und dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) gebe der Bund zudem finanzielle Mittel mit kommunaler Zweckbindung an das Land Mecklenburg-Vorpommern. Derzeit würden diese Mittel dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz zugeführt, wodurch nur 33,99 Prozent der Bundesmittel mit kommunaler Zweckbindung bei den Kommunen ankämen. Die Absicht des Bundes mit den Gesetzen Gemeinden und Landkreise in Deutschland weiter finanziell zu entlasten, werde in Mecklenburg-Vorpommern bisher nur zu 33,99 Prozent umgesetzt. Durch die Zuführung des Landesanteils an der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden zum kommunalen Entschuldungsfonds würde sich dieser um 22 700 000 Euro erhöhen. Das Ziel, Bundesmittel mit kommunaler Zweckbindung 1:1 an die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern weiterzugeben wäre erreicht. Durch die Gutachten des Herrn Prof. Dr. Koriath und Herrn Prof. Dr. Lenk sei festgestellt worden, dass die Auflösung des Vorwegabzuges für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden verfassungsrechtlich nicht zulässig sei. Die Aufstockung zulasten der Schlüsselmasse ab 1. Januar 2014 wäre folglich verfassungswidrig. Es genüge jedoch nicht, dass die Kommunen erst ab dem 1. Januar 2018 9 700 000 Euro jährlich als Ausgleich für die zu berücksichtigenden Kostensteigerungen bei den Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden erhalten sollten. Für die Jahre 2014 bis 2017 müsse der Betrag ebenfalls gezahlt werden.

Der Ausschuss hat jeweils mehrheitlich bei Zustimmung der Fraktion DIE LINKE und Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und BMV diese Änderungsanträge abgelehnt.

Ferner hatte die Fraktion DIE LINKE beantragt, in Nummer 7 folgenden Buchstaben f anzufügen:

„f) In Absatz 5 Satz 1 wird das Wort ‚vier‘ durch das Wort ‚zwei‘ ersetzt.“

Den Änderungsantrag hat die beantragende Fraktion damit begründet, dass eine Überprüfung des Ausgleiches für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung im Abstand von mindestens vier Jahren zu lang sei. Eine solche Überprüfung müsse mindestens alle zwei Jahre erfolgen.

Der Ausschuss hat mehrheitlich bei Zustimmung der Fraktion DIE LINKE und gegen die Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und BMV diesen Änderungsantrag abgelehnt.

Die Fraktionen der CDU und SPD haben beantragt, in Artikel 1 Nummer 10 wie folgt zu ändern:

1. In § 22a Absatz 3 Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 4 angefügt:

„4. Gemeinden, die keinen Antrag nach Nummer 2 stellen, können im Jahr 2018 aus den nach Nummer 2 zur Verfügung stehenden Mitteln für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Jahr 2016 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2015 oder für einen jahresbezogenen positiven Saldo gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 47 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik im Jahr 2017 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2016 Zuweisungen gewährt werden. Im Jahr 2019 können Gemeinden, die keinen Antrag nach den Nummern 2 und 3 stellen, aus den nach Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mitteln Zuweisungen für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Jahr 2017 zur Rückführung eines verbleibenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2016 oder für einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Jahr 2018 zur Rückführung eines negativen Saldos zum 31. Dezember 2017 gewährt werden.“

2. § 22a Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2, 3 und 4 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 Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gewährt. Die Zuweisungen können höchstens für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre gewährt werden. Hat eine Gemeinde im Jahr 2018 eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2 oder 4 Satz 1 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 oder 4 Satz 2 sind bis zum 15. Oktober 2019 beim Ministerium für Inneres und Europa zu stellen. Verfügt die Gemeinde im Jahr 2018 noch über keinen nach Absatz 3 Nummer 2 oder 4 Satz 1 erforderlichen festgestellten Jahresabschluss oder im Jahr 2019 noch über keinen nach Absatz 3 Nummer 3 oder 4 Satz 2 erforderlichen festgestellten Jahresabschluss, kann der Antrag auf eine Zuweisung nach Absatz 3 Nummer 2, 3 oder 4 auf der Grundlage der vorläufigen Angaben nach Satz 4 gestellt werden. Eine Zuweisung wird auf der Grundlage vorläufiger Angaben in Höhe von 80 Prozent des Betrages nach Satz 1 gewährt. Die Gewährung der Zuweisungen nach Absatz 3 Nummer 2, 3 und 4 steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und richtet sich nach der Reihenfolge des Eingangs der Anträge.“

3. § 22a Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Soweit die nach Absatz 3 Nummer 3 zur Verfügung stehenden Mittel bis zum 31. Dezember 2019 nicht vollständig gebunden werden, werden sie für den in Absatz 6 Satz 1 genannten Verwendungszweck ausschließlich zur Rückführung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen der Gemeinden zur Verfügung gestellt.“

4. In § 22a Absatz 6 werden nach Satz 2 folgende Sätze 3 und 4 angefügt:

„Die für die Gewährung von Zuwendungen für Altverbindlichkeiten nach Satz 1 und 2 einschließlich der Erarbeitung und der Feststellung der hierfür notwendigen Entscheidungsgrundlagen in den Jahren 2018 bis 2020 erforderlichen Mittel für Personal- und Sachkosten des Landes werden hälftig vom Land und von den Kommunen getragen. Der kommunale Anteil wird in den Jahren 2018 und 2019 zulasten der Mittel nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 zur Verfügung gestellt und ist auf insgesamt 230 000 Euro begrenzt.“

Zur Begründung haben die Fraktionen der CDU und SPD erklärt, dass die nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 zur Verfügung gestellten Mittel den kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung gestellt werden sollten, um den Prozess der Haushaltskonsolidierung zu beschleunigen. Bei einer Zugrundelegung nur der Jahre 2014, 2015 und 2016, wie es die bisherige Regelung vorsehe, sei nach der Auswertung vorläufiger Haushaltsdaten zu erwarten, dass weniger als 50 Prozent der Mittel abfließen könnten, da nur wenige kreisangehörige defizitäre Gemeinden in den Jahren 2014 bis 2016 jahresbezogene Überschüsse erzielen könnten. Damit entspreche die bisherige Regelung nicht der Beschlusslage des FAG-Beirats, wonach die Mittel dem kreisangehörigen Raum zufließen sollten. Es sei zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der für den kreisangehörigen Raum zur Verfügung gestellten Mittel einigen wenigen Empfängern, die bereits Zuweisungen nach der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung erhielten, über die Festlegung in Absatz 3 Nummer 1 hinaus zufließen. Im Ergebnis sei der kreisangehörige Raum gegenüber anderen Zuweisungsempfängern benachteiligt. Um der Zielsetzung der angemessenen Unterstützung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Haushaltskonsolidierung Rechnung tragen zu können, würden die Basisjahre für die Bewilligung nach der „1:1-Regelung“ erweitert. So könnten nach der neuen Nummer 4 nunmehr aus den in den Jahren 2018 und 2019 nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 zur Verfügung stehenden Mitteln auch Zuweisungen für die Erwirtschaftung eines positiven Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen in den Jahren 2017 und 2018 gewährt werden.

Damit könne insbesondere für das Haushaltsjahr 2018 noch ein Anreiz zur Haushaltskonsolidierung gesetzt werden und positive Wirkungen der FAG-Novelle sowie die in den letzten Jahren positive Entwicklung der gemeindlichen Steuerkraft in die Ergebnisse mit einfließen. Zuweisungen sollten in diesen Fällen bereits auf der Grundlage vorläufiger Rechnungsergebnisse in Höhe von 80 Prozent des erreichten positiven Saldos ermöglicht werden. Absatz 5 Satz 2 regle nunmehr, dass die restlichen nach Absatz 3 Nummer 3 nicht verbrauchten Mittel aus dem Entschuldungsfonds im Jahr 2020 den Gemeinden zur Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zur Verfügung stünden. Die Mittel stünden damit weiterhin den Gemeinden zur Verfügung, die nicht Zuweisungsempfänger nach Nummer 1 seien oder sein könnten. In Absatz 6 werde ergänzend geregelt, dass die Personal- und Sachkosten des Landes in den Jahren 2018 bis 2020 für die Gewährung von Zuwendungen für Altverbindlichkeiten nach Satz 1 und 2 einschließlich der Erarbeitung und der Feststellung der hierfür notwendigen Entscheidungsgrundlagen gemeinsam vom Land und von den Kommunen jeweils zur Hälfte getragen würden. Der kommunale Anteil werde aus den nach Absatz 3 Nummer 2 und 3 zur Verfügung gestellten Mitteln geleistet und sei auf insgesamt 230 000 Euro begrenzt. Eine Belastung der Kommunen erfolge nur, soweit auch das Land seinen Beitrag leiste. Die anteilige Finanzierung dieser Kosten aus dem Entschuldungsfonds sei notwendig, um ein rechtssicheres Verfahren zur Gewährung der Zuwendungen aus dem Fonds zu entwickeln. Mit den Vertretern der kommunalen Landesverbände im FAG-Beirat werde in Vorbereitung dessen ein grundsätzliches Konzept zur Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellten, abgestimmt. In einem ersten Schritt solle hierzu zeitnah der aktuelle Bestand an Altverbindlichkeiten in den kommunalen Haushalten sowie bei den Kommunalen Wohnungsunternehmen ermittelt werden.

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU und AfD bei Enthaltung seitens der Fraktionen DIE LINKE und der BMV diesem Änderungsantrag zugestimmt.

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU und BMV gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE bei Enthaltung seitens der Fraktion der AfD dem Artikel 1 des Gesetzentwurfes in der von ihm geänderten Fassung und im Übrigen unverändert zugestimmt.

Zu Artikel 2

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und BMV gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE dem Artikel 2 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zu Artikel 3

Die Fraktionen der SPD und CDU haben klarstellend beantragt, den Satz in Artikel 3 wie folgt zu fassen:

„Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2018 in Kraft.“

Der Ausschuss hat jeweils einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und BMV bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE diesem Änderungsantrag und dem so geänderten Artikel 3 zugestimmt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Des Weiteren hat der Ausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, AfD und BMV gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der von ihm geänderten Fassung und im Übrigen unverändert anzunehmen.

Zum Entschließungsantrag

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben beantragt, folgender Entschließung zuzustimmen:

„I. Der Landtag stellt fest:

1. Mit der aktuellen Novelle des Finanzausgleichsgesetzes verbessert sich die Finanzausstattung der kommunalen Ebene. Zugleich wird mit dem Entschuldungsfonds ein dauerhaftes Instrument der Konsolidierung der kommunalen Haushalte geschaffen, welches die Eigenanstrengungen der Städte, Gemeinden und Landkreise zur Konsolidierung kommunaler Haushalte angemessen einbezieht.
2. Mit der in § 22a Absatz 3 Nummer 2 und 3 FAG normierten Entschuldungshilfe stehen in den Jahren 2018 und 2019 35 Millionen Euro zur Verfügung. Mit den getroffenen Regelungen können aufgrund der bereits feststehenden Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen 2014 bis 2016 rund 15,1 Millionen Euro abfließen und somit 110 Städte und Gemeinden von der Entschuldungshilfe profitieren.
3. Da mit der getroffenen Regelung auch Städte und Gemeinden auf Grundlage der Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen 2017 und 2018 Anträge auf Gewährung einer Entschuldungshilfe stellen können und sich die finanzielle Situation auch der kommunalen Familie deutlich verbessert hat, ist damit zu rechnen, dass auch eine große Zahl weiterer Gemeinden von der Entschuldungshilfe profitieren wird und es zu einem vollständigen Abfluss der bereitgestellten Mittel kommt. Sollte dies wider Erwarten nicht eintreten, garantiert § 22a Absatz 5 FAG dennoch einen vollständigen Mittelabfluss zum Zwecke der Schuldentilgung.
4. Eine Reihe kreisangehöriger Städte und Gemeinden erfüllen die Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Entschuldungsfonds derzeit nicht, da sie nicht in der Lage sind, den hierfür erforderlichen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zu erwirtschaften.

II. Der Landtag fordert die Landesregierung daher auf:

1. Dem Ausschuss für Inneres und Europa wird regelmäßig über den aktuellen Mittelabfluss berichtet.
2. Im Rahmen der zweiten Novelle des Finanzausgleichsgesetzes sind neben der Aufstockung des kommunalen Entschuldungsfonds aus Landesmitteln auch die weitergehenden Konsolidierungshilfen nach § 22 FAG fortzuführen. Auf der Grundlage von Konsolidierungsvereinbarungen soll hierdurch Städten und Gemeinden geholfen werden, die wegen besonderer außergewöhnlicher Belastungssituationen den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht erreichen oder aber nicht hinreichend jahresbezogen positive Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen erwirtschaften können, um den negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen.
3. Darüber hinaus soll mit der zweiten Novelle des Finanzausgleichsgesetzes geprüft werden, ob die verbesserten Ausgleichsinstrumente nach dem FAG 2018 ausreichen. Gegebenenfalls sind weitere Erhöhungen der Ausgleichsquote vorzunehmen.“

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der AfD bei Enthaltung seitens der Fraktionen DIE LINKE und der BMV dem Entschließungsantrag zugestimmt.

Schwerin, den 11. Januar 2018

Marc Reinhardt
Berichterstatter